

Willy Brandt als Außenminister

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der
Philosophischen Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn

vorgelegt von

Marc Flatten

aus

Eschweiler

Bonn 2020

Gedruckt mit der Genehmigung der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Zusammensetzung der Prüfungskommission:

Prof. Dr. Matthias Becher (*Vorsitzender*)

Prof. Dr. Joachim Scholtyseck (*Betreuer und Gutachter*)

PD Dr. Henning Türk (*Gutachter*)

Prof. Dr. Peter Geiss (*weiteres prüfungsberechtigtes Mitglied*)

Tag der mündlichen Prüfung: 8. Juli 2019

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Probleme, Forschungsstand, Quellenlage, Methode	S. 5
1) Willy Brandts außenpolitische Lehr- und Gesellenjahre	S. 19
1.1 Die "Hypothek der Vergangenheit abtragen"	S. 21
1.2 Kein "Wanderer zwischen den Welten": Bekenntnis zur Westintegration	S. 22
1.3 Gemeinsame Sicherheit, Entspannung und Gewaltverzicht	S. 24
1.4 Koexistenz, Transformation und Überwindung des Status quo	S. 25
1.5 Kleine Schritte, menschliche Erleichterungen und die Erhaltung der nationalen Substanz	S. 33
1.6 Die "Wiederherstellung Europas"	S. 35
1.7 Weltpolitik für eine neue Weltordnung	S. 41
2) Die außenpolitische Situation der Bundesrepublik Deutschland 1966	S. 43
2.1 Ost- und Deutschlandpolitik	S. 44
2.1.1 Die "Politik der Bewegung"	S. 45
2.1.2 Die Hallstein-Doktrin	S. 48
2.1.3 Die öffentliche Diskussion in der Bundesrepublik	S. 49
2.1.4 Die "Friedensnote" der Regierung Erhard	S. 53
2.2 Von der Option zur Zwangslage: Bonn - Washington – Paris	S. 57
2.2.1 Die "Existenzfrage": Sicherheitsgarantien für die Bundesrepublik	S. 57
2.2.2. Die deutsch-französischen Beziehungen, die EWG und die NATO	S. 59
2.2.3 Bonn und Washington im Streit um Nichtverbreitungsvertrag und Offset	S. 64
2.3 Die Bundesrepublik in der außenpolitischen Sackgasse?	S. 66
3) Die Große Koalition	S. 68
3.1 Die Situation nach dem Bruch der Koalition aus CDU/CSU und FDP	S. 68
3.2 Aufgaben einer neuen Bundesregierung	S. 74
3.3 Die Koalitionsverhandlungen	S. 76
3.4 Die Entscheidung für die Große Koalition	S. 81
3.5 Die Entscheidung für das Amt des Außenministers	S. 86
3.6 Die innerparteiliche Durchsetzung der Entscheidungen	S. 87
3.7 Willy Brandt und Kurt Georg Kiesinger: Eine "bizarre deutsche Paarung"	S. 90
3.8 Der Kreßbronner Kreis	S. 101
4) Willy Brandt und das Auswärtige Amt	S. 103
4.1 Die Kernmannschaft	S. 105
4.1.1 Die Stellung und Rolle Egon Bahrs	S. 107
4.1.2 Die Staatssekretäre	S. 112
4.2 Die Personalpolitik	S. 119
4.3 Willy Brandt, das Amt und die Vergangenheit	S. 129
4.4 Der Arbeitsstil des Außenministers	S. 133
4.5 Reformvorhaben für den auswärtigen Dienst	S. 136
5) Auftakt: Vom Amtsantritt zur Aufnahme der Beziehungen mit Rumänien	S. 145
5.1 Die Regierungserklärung	S. 147
5.2 Erste Schritte auf internationalem Parkett	S. 157
5.3 Erste Leitlinien	S. 162
5.4 Deutsch-französische Konsultationen	S. 175
5.5 Der Anfang vom Anfang der "neuen Ostpolitik"	S. 180
5.6 Die Situation nach 60 Tagen	S. 202

6) Zwischen Bilateralismus und Multilateralismus: Politik in den Bündnissen und gegenüber den Verbündeten	S. 204
6.1 Zweier-Union, Sechser-Gemeinschaft und Neuner-Perspektive: Willy Brandt und die westeuropäische Einigung 1966 bis 1969	S. 205
6.1.1 Ausbau, Erweiterung und Verschmelzung: Die Gipfelkonferenz von Rom	S. 205
6.1.2 Von Rom nach Ravensburg: Europapolitik am Ende des deutsch-französischen Honigmondes	S. 222
6.1.3 Auf der Suche nach einem "Arrangement"	S. 262
6.1.4 Krisenmanagement im Winter des europäischen Mißvergnügens	S. 281
6.1.5 Vom Wachwechsel an der Seine zum Machtwechsel am Rhein	S. 306
6.1.6 Willy Brandt und die europäische Einigung 1966 bis 1969	S. 323
6.2 Transatlantische Partnerschaft in der Probe: Willy Brandt, das westliche Bündnis und die Herausforderungen der späten sechziger Jahre	S. 332
6.2.1 Zwischen Solidarität und Kritik: Willy Brandt und der Vietnam-Krieg 1966-1969	S. 333
6.2.2 Die Auseinandersetzung um den Atomwaffensperrvertrag	S. 344
6.2.2.1 Von Brandts USA-Besuch zur Vorlage des sowjetisch-amerikanischen Entwurfs	S. 344
6.2.2.2 Der Weg zum Plädoyer für eine deutsche Unterschrift	S. 370
6.2.2.3 Das Ringen um Zustimmung nach dem 21. August 1968	S. 400
6.2.2.4 Willy Brandt und der Atomwaffensperrvertrag	S. 426
6.2.3 Die Dreierverhandlungen	S. 434
6.2.4 Willy Brandt und die Bemühungen des Westens um Sicherheit und Entspannung	S. 443
6.2.4.1 Entspannung multilateral: Willy Brandt und der Harmel-Bericht	S. 443
6.2.4.2 Aktive Anpassung: Brandt und das Signal von Reykjavik	S. 457
6.2.4.3 Nach dem 21. August 1968: Willy Brandt und der Budapester Appell	S. 471
6.2.4.4 Willy Brandt und die Bündnispolitik 1967 bis 1969	S. 495
6.2.5 Willy Brandts Vorstellungen von einer europäischen Friedensordnung	S. 501
7) Willy Brandt und die "neue" Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition	S. 514
7.1 Aus der Defensive: Die Reaktion auf "Ulbricht-Doktrin" und Stoph-Brief	S. 514
7.2 Zwei Schritte vor, einer zurück: Das Handelsabkommen mit der CSSR, Brandts Besuch in Rumänien und der deutsch-sowjetische Gewaltverzichtsdialog	S. 530
7.3 Die Kontroversen über die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien und die Gewaltverzichtsverhandlungen	S. 555
7.4 Signale mit schwachem Echo: Der Nürnberger Parteitag der SPD und ostpolitische Sondierungen über inoffizielle "Kanäle"	S. 574
7.5 Das Wachkoma des Gewaltverzichtsdialogs mit Moskau	S. 595
7.6 Prager Frühling und Bonner Herbst	S. 619
7.7 Keine Berlin-Krise: Die Bundespräsidentenwahl 1969	S. 662
7.8 Signale aus Moskau, Budapest und Warschau	S. 683
7.9 "Weltpolitik" im Korsett der Deutschlandpolitik: Brandt und die Überforderung des Alleinvertretungsanspruchs	S. 705
7.10 Das Finale als Präludium: Ost- und Deutschlandpolitik in Zeiten des Wahlkampfes	S. 729
7.11 Fazit: Ambivalenz als Bewegungsgesetz und Bremse	S. 750
8) Bilanz und Ausblick: Pragmatismus und die Kunst des Unmöglichen	S. 770
9) Quellen und Literatur	S. 783

Einleitung: Probleme, Forschungsstand, Quellenlage, Methode

«Aus der Entfernung wirkt der Gang der Dinge unwiderstehlich, je näher man hinguckt, desto zerbrechlicher wirken die feinen Entscheidungen.» Leopold Ranke

2016 stellte die *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* fest, Außenminister könne man gemeinhin "nicht an ihrer Gestaltungsmacht messen", um dann doch "in der ganzen Geschichte Deutschlands seit der Reichsgründung"¹ zwei Ausnahmen zu finden: Gustav Stresemann und Willy Brandt. Bereits 2004 war ihr auf der Suche nach bedeutenden Außenministern der Geschichte nur ein Außenminister der Nachkriegsgeschichte eingefallen: Willy Brandt.² Michael Naumann bezeichnete Brandt in der *ZEIT* als den "klügsten"³ unter Deutschlands Außenministern. Für Golo Mann kam er gar der "Vorstellung eines idealen Außenministers ziemlich nahe"⁴. Er stellte ihn über Bismarck, Rathenau, Stresemann und Adenauer und resümierte: "Seit es ein 'Auswärtiges Amt' gibt, hat es keinen geeigneteren Chef gehabt als ihn."⁵ Als Brandt 1971 der Friedensnobelpreis verliehen wurde, würdigte das Nobelpreiskomitee ausdrücklich seine Politik als Außenminister der ersten Großen Koalition in den Jahren 1966 bis 1969. Das Urteil der Historiker über Willy Brandts Zeit als Außenminister resümierend, kann man, was die Ausübung des Amtes angeht, von fast "einhellig positiver Bewertung"⁶ sprechen.

Mehr als zwanzig Jahre nach seinem Tod übt Willy Brandt als "sozialdemokratische Jahrhundertgestalt"⁷ wie zu seinen Lebzeiten eine Faszination aus, die Staatsmännern selten zuteil wird, verkörperte er doch, was vielen heute zu fehlen scheint, den Eindruck, daß Politik auf Konzeptionen beruht und in der Lage ist, die Welt, in der wir leben, zu gestalten, ja zu verändern. Zu seinem 100. Geburtstag zierte er einmal mehr die Titelseiten von Magazinen, erschienen zahlreiche Portraits und Sonderausgaben.⁸ Brandts Nachfolger im Amt des SPD-Vorsitzenden, Sigmar Gabriel, bezeichnete ihn als "Gigant des 20. Jahrhunderts"⁹. Für Bundespräsident Joachim Gauck war er auch 2013 "noch immer gegenwärtig"¹⁰. Im November 2018 empfahl Nils Minkmar in einem Brandt gewidmeten Heft der Reihe *DER SPIEGEL Biografie* eine "Rückbesinnung auf den Politikstil" ihres einstigen Vorsitzenden: "Von Willy lernen heißt siegen lernen"¹¹. Als Außenminister Heiko Maas zur selben Zeit eine "neue Ostpolitik" propagierte, tat er dies in Rückbezug und Abgrenzung zu Brandts Terminologie und Handeln.¹² Brandt bleibt gerade deshalb "historisch interessant, weil sein Leben auch für die Kraft von Visionen und Utopien steht, die mit dem 20. Jahrhundert und seiner Suche nach einer gültigen Ordnung der Moderne so untrennbar verwoben ist und die uns im beginnenden 21. Jahrhundert immer fremder zu werden begonnen hat"¹³.

¹ "Vermächtnis", in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 03.04.2016.

² Vgl. "Allen wohl und niemand weh", in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 14.03.2004.

³ "Überall glimmt die Zündschnur", in: *ZEIT* vom 23.06.2005.

⁴ Mann, "Willy Brandt", S. 12.

⁵ Mann, "Vernünftiger Mann in unvernünftiger Zeit", S. 746.

⁶ Wilkens, "Der 'andere Deutsche'", S. 62.

⁷ Schwarz, *Das Gesicht des Jahrhunderts*, S. 672.

⁸ Vgl. u.a. "Kanzler der Herzen", in: *SPIEGEL* vom 11.11.2013 (Titelgeschichte), "Warum er uns nicht loslässt", in: *ZEIT* vom 14.11.2013 (Titelgeschichte), *ZEIT Geschichte* 4/2013: Willy Brandt, und *STERN Edition* 2/2013: 100 Jahre Willy Brandt.

⁹ "Gigant des 20. Jahrhunderts", in: *GA* vom 19.12.2013.

¹⁰ Joachim Gauck, "Bis heute ein Vorbild", S. 21.

¹¹ Minkmar, "Gestirne der Zeit", S. 118.

¹² "Maas will Polen für 'neue Ostpolitik' gewinnen", in: *FAZ* vom 16.11.2018.

¹³ Sabrow, "Biographie und Zeitgeschichte", S. 312.

Zugleich ist seine Zeit als Außenminister im historischen Bewußtsein der Öffentlichkeit kaum vorhanden. Zu sehr wird der Außenminister der Großen Koalition vom späteren Bundeskanzler und der "Ikone der deutschen Einheit"¹⁴ überstrahlt. In gewisser Weise versperrt Brandts Status als überlebensgroßes Denkmal, nicht nur in der Berliner SPD-Zentrale, die natürlich Willy-Brandt-Haus heißt, den Blick auf den Akteur und sein jeweiliges zeitbedingtes politisches Handeln in eben jenem 20. Jahrhundert, das heute zuweilen so fern und fremd erscheint, daß der britische Historiker Timothy Garton Ash sein Werk *Im Namen Europas* wie eine Sage beginnt: "Einst war Europa zweigeteilt. Die beiden Teile wurden West und Ost genannt."¹⁵

In Brandts politischem Leben als Aktivist in der Sozialistischen Arbeiterjugend der Weimarer Republik, Emigrant während der nationalsozialistischen Herrschaft, Regierender Bürgermeister von West-Berlin zur Zeit des Mauerbaus, SPD-Vorsitzender, Außenminister, Bundeskanzler, Vorsitzender der Nord-Kommission und Präsident der Sozialistischen Internationale "spiegeln sich zugleich die zentralen Fragen und Herausforderungen" dieses Jahrhunderts:

Das 20. Jahrhundert wurde geprägt vom Gegensatz totalitär-diktatorischer Systeme und demokratischer Verfassungsstaaten. [...] Die mörderische NS-Diktatur wurde unter großen Opfern militärisch niedergedrungen, und in der Konsequenz des von NS-Deutschland entfesselten Krieges dehnte Moskau sein kommunistisches Machtimperium bis in die Mitte Europas aus. Nach der Fixierung des Status quo im gespaltenen Europa durch Mauer und Stacheldraht schien Deutschland auf unübersehbare Dauer geteilt, die Blöcke verfestigt und die bipolare Welt zementiert. [...] Kalter Krieg und Détente, beides stand im Schatten der Atombombe und der sich seit den 60er Jahren abzeichnenden beiderseitigen Fähigkeit zur gegenseitigen Auslöschung. Der System-, Macht- und Interessenkonflikt im Zeichen der atomaren Abschreckung und Bedrohung wirkte wie ein Spinnennetz, das sich über fast alles legte. [...] Zwischen dem überwölbenden globalen Konflikt der beiden von den Supermächten geführten Blöcke und der Lage des geteilten Deutschlands wie der besonderen nationalen und humanitären Anliegen der Deutschen bestand eine Wechselwirkung.¹⁶

Richard Löwenthal hat vom "konstitutive[n] Doppelkonflikt" gesprochen: Demnach bildeten über den allgemeinen Systemkonflikt von Ost und West hinaus die "Forderungen nach Wiedervereinigung der Deutschen in Freiheit und Grenzrevision im Osten [...] die Grundlage eines Sonderkonflikts der Bundesrepublik mit der Sowjetunion und dem Sowjetblock"¹⁷, in dem sie im Verlauf der sechziger Jahre, in denen Brandt Außenminister wurde, immer weniger mit der Unterstützung der westlichen Verbündeten rechnen konnte.

Der Ausgang des Kalten Krieges ist bekannt. Das bedeutet nun keineswegs, daß das, was zwischen 1949 und 1989 entschieden, unternommen und unterlassen wurde, im Sinne des erreichten Ziels richtig oder die jeweilig betriebene Politik und ihre Ergebnisse zwangsläufig waren. Der Historiker darf die Geschichte entgegen Shakespeares Diktum nicht als Prolog verstehen, sie nicht allein in einem "retrospektive[n] Determinismus"¹⁸ von ihrem Ende her betrachten. Er muß vielmehr stets einer Maxime Klaus Hildebrands folgend versuchen, der Vergangenheit "das Unabgeschlossene, das Ungewisse, also die Offenheit ihrer Zukunft zurückzugeben"¹⁹.

¹⁴ Frei, "Annäherung durch Wandel", S. 25.

¹⁵ Garton Ash, *Im Namen Europas*, S. 9. Zum Kalten Krieg vgl. Westad, *The Cold War*, Gaddis, *The Cold War*, und Stöver, *Der Kalte Krieg*.

¹⁶ Potthoff, "Vom Mauerbau zum Mauerfall", S. 113f.

¹⁷ Löwenthal, "Vom kalten Krieg zur Ostpolitik", S. 604.

¹⁸ Garton Ash, *Im Namen Europas*, S. 532. Vgl. William Shakespeare, *Der Sturm*, 2. Akt, 1. Szene.

¹⁹ Hildebrand, Buchvorstellung Klaus Schönhoven: *Wendejahre*, S. 7.

Was für eine Epoche gilt, trifft auch für das Wirken einer in dieser Epoche lebenden und handelnden Person zu. Die "retrospektive Teleologie", die sich "auf die Fluchtpunkte ausrichtet, die sich aus der Folge der biographischen wie allgemenhistorischen Zäsuren ergibt", in Brandts Fall vor allem seine Wahl zum Bundeskanzler am 21. Oktober 1969, der Rücktritt am 6. Mai 1974, der Fall der Mauer am 9. November 1989 und die Wiedererlangung der staatlichen Einheit am 3. Oktober 1990, droht sonst die "heimliche Herrscherin über die Biographie"²⁰ zu werden. Wer heute Willy Brandts politisches Wirken betrachtet, tut es oft von diesem Ende her, an dem nach seinen Worten zusammenwuchs, was zusammengehörte – oft auch mit dem Tenor, nach einigen Irrwegen in den 1980er Jahren habe er, als die Mauer fiel, gleichsam auf den Pfad der Tugend zurückgefunden.

Auch der historischen Gestalt muß ihre Zukunft zurückgegeben werden. So schwer es fallen mag, den Außenminister Willy Brandt zu betrachten, ohne den Bundeskanzler Willy Brandt zu sehen, der der Politiker Willy Brandt von 1966 bis 1969 eben noch nicht war, macht die vorliegende Arbeit es sich zur Aufgabe, in diesem Sinne den Außenminister Brandt in den zeitbedingten Blick zu nehmen, Motive und Horizont der historischen Figur zu verstehen, um ihr Bild aus damaliger und heutiger Sicht neu zu zeichnen. Die Jahre als Außenminister sind eine der interessantesten Phase in der politischen Vita Willy Brandts, vor allem weil sich in dieser Zeit jene Metamorphose vollzieht, an deren Ende die "Neue" Ost- und Deutschlandpolitik in ihrem – inzwischen erforschem – Adultstadium operativ umgesetzt wurde, aber auch weil er als profilierter Europapolitiker in Erscheinung trat und durch Auftritte wie bei der Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten der Bundesrepublik (und sich selbst) zu einem neuen selbstbewußten Prestige verhalf. Insofern ist der Begriff der "Zwischenphase als Außenminister der Großen Koalition"²¹ in Bezug auf die Bedeutung jener Jahre irreführend und treffend zugleich. Die Veränderungen in Brandts politischem Denken und Handeln sind nicht auf Anrieb erkennbar. Als Klaus Hildebrand 1984 seine Studie über die Kanzlerschaften Erhards und Kiesingers vorlegte, schrieb er mit Blick auf die Unterschiede zwischen der Ostpolitik Adenauers und der Brandts: "Wie es bei historischen Betrachtungen der Fall zu sein pflegt, werden diese markanten Differenzen möglicherweise erst dann näher aneinanderrücken, wenn die dazwischen liegenden Übergänge eingehender betrachtet worden sind"²². Beides ist in der Zwischenzeit geschehen, letzteres allerdings nur teilweise. (So hat Rolf Steininger eine Vertiefung der Debatte über Brandts Außenpolitik gefordert.²³) Hier soll nun, mit dem Fokus auf Willy Brandt, eine eingehende Betrachtung dieser (vermeintlichen) Periode des Übergangs erfolgen, bei der Differenzen und Überschneidungen auf den Feldern der Außenpolitik der Großen Koalition ausgelotet werden sollen. Die Begriffe "Ostpolitik" und "Osteuropa" werden in dieser Arbeit pragmatisch verwendet, d.h. so, wie sie im allgemeinen Sprachgebrauch der Akteure in den sechziger Jahren benutzt wurden. Die Begriffe "Osteuropa" und "Westeuropa" werden zur Bezeichnung der europäischen Staatenwelt östlich bzw. westlich der Blockgrenzen verwendet, ohne daß damit etwas über geographische oder kulturelle Zugehörigkeiten gesagt werden soll. Brandt selbst hat Osteuropa einmal als "die Länder zwischen Deutschland und Rußland"²⁴ definiert. Der Begriff "Ostpolitik" war insofern "vorbelastet, und vor allem im westlichen

²⁰ Sabrow, "Biographie und Zeitgeschichte", S. 304f.

²¹ Wilkens, "Brandt und die europäische Einigung", S. 168.

²² Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 324.

²³ Rolf Steininger, "Auf zwei Beinen" (Rezension zu: Rother (Hg.), Willy Brandts Außenpolitik), in: FAZ vom 17.06.2014.

²⁴ Interview mit Willy Brandt im ZDF vom 08.12.1966, in: WBA, Publikationen 244. Zur historischen Diskussion um den Begriff "Osteuropa" vgl. Hildermeier, "Osteuropa".

Ausland ist der Begriff dementsprechend mißtrauisch betrachtet worden: Wer nicht gerade an Hitlers Sprachgebrauch dachte, fühlte sich beim Stichwort 'Ostpolitik' an 'Rapallo', an den Vertrag zwischen Deutschland und Sowjetrußland des Jahres 1922, erinnert, Revisionsbestrebungen während der Weimarer Republik, an antiwestliche Ausrichtung und 'Schaukelpolitik'²⁵. Hier soll der Begriff "Ostpolitik" die "Beziehungen zur Sowjetunion und den übrigen osteuropäischen Staaten ebenso wie die innerdeutschen Beziehungen"²⁶ umfassen.

Am Ende der Sektion zu den Koordinaten der Außen- und Deutschlandpolitik Willy Brandts bei der Tagung "Willy Brandt – Neue Fragen, neue Erkenntnisse" im Frühjahr 2010 stand u.a. die These, es gebe "nicht die Brandtsche Politik schlechthin, sondern nur die Brandtsche Politik in verschiedenen Phasen, die von den Historikern historisiert werden müßte"²⁷. Die vorliegende Arbeit macht es sich zur Aufgabe, dies für Brandts außen- und deutschlandpolitisches Wirken in den Jahren 1966 bis 1969 zu tun; denn die Brandtsche Politik als Außenminister der Großen Koalition ist nicht wissenschaftlich aufgearbeitet. Es gibt durchaus Arbeiten, in denen Brandt eine mehr oder minder prominente Rolle einnimmt, etwa zur Europapolitik der Großen Koalition oder zur Geschichte der SPD am Ende der 1960er Jahre oder zur politischen Biographie Kurt Georg Kiesingers, aber Brandt steht nicht im Fokus dieser Arbeiten, und sie stellen erst recht keine Analyse der genuin Brandtschen Politik in diesen Phasen dar.

Inzwischen ist die Forschungsliteratur zur Biographie Willy Brandts, zur Großen Koalition und zur "Neuen" Ost- und Deutschlandpolitik Legion. Doch trotz der Dichte der Darstellungen sind eine Reihe von Fragen zur politischen Biographie Willy Brandts, zur Außenpolitik der Großen Koalition und zur Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition und ihres Bundeskanzlers noch nicht beantwortet. Vor allem fehlt eine zusammenhängende Darstellung über Willy Brandt als Außenminister. Der folgende Literaturüberblick führt nur die wichtigsten und neuesten Titel auf, die weitere Forschungsliteratur wird in den entsprechenden Kapiteln berücksichtigt.

Eine Teilbiographie über Willy Brandt als Außenminister ist auch deshalb ein Forschungsdesiderat, weil sich Brandts Biographen bislang auf den Regierenden Bürgermeister, den Kanzler und den Parteivorsitzenden fokussiert haben. Einhart Lorenz' 2012 erschienene Biographie räumt der Außenministerzeit 17 von 288 Seiten ein. Auch etwa Judith Michels fundierte Studie über *Willy Brandts Amerikabild und – politik 1933-1992* aus dem Jahr 2010 widmet dem Außenminister Brandt nicht sonderlich viel Beachtung; die Zeit zwischen 1966 und 1969 ist hauptsächlich im Kapitel über Brandts Einstellung zum Vietnamkrieg präsent. Erheblich mehr Raum nehmen die Berliner Zeit und die Kanzlerschaft ein. Claudia Hiepels 2012 veröffentlichte Habilitationsschrift *Willy Brandt und Georges Pompidou* widmet sich hauptsächlich der Europapolitik des Bundeskanzlers Brandt; der Außenminister kommt nur am Anfang vor. Mit den Aufsätzen zu Brandts Europa-, Amerika- sowie Ost- und Deutschlandpolitik in der Aufsatzsammlung *Willy Brandts Außenpolitik*²⁸ (deren Kapitel die Synthesen umfangreicherer Arbeiten der Autoren darstellen) verhält es sich ähnlich.

²⁵ Wolfrum, Bundesrepublik, S. 357. Zum Begriff "Ostpolitik" vgl. Garton Ash, Im Namen Europas, S. 57-62 und 69f.

²⁶ Heydemann, "Neuansätze", S. 16. Keineswegs hat Brandt den Begriff, auch wenn er ihn nicht mochte, "erst relativ spät, nachdem er [...] zum Bundeskanzler gewählt worden war, gebraucht" (Wagner, "Deutsche Ostpolitik" I, S. 90).

²⁷ Rother (Hg.), Brandt – Neue Fragen, neue Erkenntnisse, S. 169.

²⁸ Vgl. Rother (Hg.), Brandts Außenpolitik.

Martin Sabrow hat nicht nur auf eine "stattliche Reihe"²⁹ von Biographien Willy Brandts hingewiesen, von Terence Prittis und David Binders in den 1970er Jahren bis zu denen Peter Merseburgers, Gregor Schöllgens, Brigitte Seebachers und Helga Grebings im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts, zu denen sich zuletzt die von Einhart Lorenz und Hélène Miard-Delacroix sowie Gunter Hofmanns Doppelportr  t *Willy Brandt und Helmut Schmidt*, zu Brandts 100. Geburtstag noch Bernd Faulenbachs faktenreicher Überblick *Willy Brandt*, Hans-Joachim Noacks journalistisches Panorama *Willy Brandt: Ein Leben, ein Jahrhundert*, Peter Brandts *Versuch über den Politiker und Privatmann Willy Brandt*, Egon Bahrs *Erinnerungen an Willy Brandt* sowie schließlich Torsten K  rners Kollektivbiographie *Die Familie Willy Brandt* gesellt haben. Zu Recht hat Sabrow darauf aufmerksam gemacht, daß "die bekanntesten und einflußreichsten Biographen gar keine Fachhistoriker sind"³⁰. Mit der Ausnahme von Merseburgers ausführlicher Studie hat man es vor allem mit "journalistisch oder essayistisch skizzierte[n] Personenbilder[n]"³¹ zu tun. Eine ausführliche wissenschaftliche Biographie Willy Brandts bleibt ein Desiderat.

Lange als "vergessene Regierung" apostrophiert, ist die erste Große Koalition, die von 1966 bis 1969 die Bundesrepublik regierte, ein beliebter Gegenstand der wissenschaftlichen Forschung. Wurde sie teilweise zum "dreijährigen Interregnum zwischen dem staatspolitisch erforderlichen und parteipolitisch vorprogrammierten Regierungswechsel von 1969 stilisiert" und galt sie lange fast ausschließlich als "Zeit des Übergangs"³² oder "Scharnierzeit"³³, hat man inzwischen ihren eigenen Stellenwert neu bemessen. Das gilt auch und gerade für die Außen- und Deutschlandpolitik. Bereits in den siebziger Jahren erschienen mehrere politikwissenschaftliche Studien auf der Grundlage überwiegend publizistischer Quellen, fünf davon im Rahmen des Forschungsprojekts *Die Große Koalition 1966-1969. Grenzen und Möglichkeiten westdeutscher Außenpolitik*.³⁴ 1975 veröffentlichte Heribert Knorr eine Arbeit über die Entscheidungsprozesse der Regierung Kiesinger-Brandt. 1984 legte Klaus Hildebrand mit *Von Erhard zur Großen Koalition*, dem vierten von fünf B  nden zur Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, die erste umfangreiche und wegweisende Darstellung vor. Während Hildebrands Schwerpunkt, zum Teil bedingt durch Zugang zum Nachlaß Kurt Georg Kiesingers, auf der Perspektive des Kanzlers und seiner Partei lag, nahm Klaus Schönhoven zwanzig Jahre später in *Wendejahre* die SPD in den Fokus. Seine umfangreiche Darstellung ist in erster Linie ein Beitrag zur Geschichte der Sozialdemokratie. Der Vorsitzende der SPD bleibt in Schönhovens Werk, das einen eher innen- und gesellschaftspolitischen Schwerpunkt hat, seltsam blaß, vor allem im Vergleich zu seinen Stellvertretern Herbert Wehner und Helmut Schmidt. Kiesingers Mitarbeiter Bruno Kaiser und Reinhard Schmoedel haben 1991 in *Die vergessene Regierung* gänzlich die Perspektive des Kanzlers der Großen Koalition eingenommen. Auch Dirk Kroegel hat sich 1997 in seiner Dissertation *Einen Anfang finden*, die auf schmaler Quellenbasis argumentiert, "einseitig auf Kiesinger und Wehner"³⁵ fokussiert. Daniela Taschler hat 2001 mit *Vor neuen Herausforderungen* die außen- und deutschlandpolitische Debatte in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion von 1966 bis 1969 untersucht. Henning Türk hat 2006 einen profunden Überblick über Die *Europapolitik der Großen Koalition* vorgelegt,

²⁹ Sabrow, "Biographie und Zeitgeschichte", S. 297.

³⁰ Sabrow, "Biographie und Zeitgeschichte", S. 298.

³¹ Rödder, Bundesrepublik, S. 129.

³² Taschler, Herausforderungen, S. 11f.

³³ Schönhoven, Wendejahre, S. 13.

³⁴ Bischoff, CSU und Außenpolitik; von Braunmühl, Kalter Krieg; Kodolitsch, Ostpolitik; Oetinger, Außenpolitik; und Storz, Außenpolitik. Weitere sind Koppel, Sources of Change, und Moareff, Beharrung und Wandel.

³⁵ Taschler, Herausforderungen, S. 14. Vgl. Gassert, "Von Ebigen in das Amt des Bundeskanzlers", S. 23.

die tendenziell eher die Perspektive Kiesingers beleuchtet als die Brandts. In Philipp Gasserts Kiesinger-Biographie *Kanzler zwischen den Zeiten* von 2006 nimmt die Große Koalition und deren Außen- und Deutschlandpolitik breiten Raum ein, aber ganz aus der Perspektive des Protagonisten. Samuel Eichhorns Dissertation über die Regierungspraxis der Großen Koalition von 2009 verfolgt einen institutionengeschichtlichen Ansatz und versucht, Arbeit und Wirkungsweise von Kanzleramt, Kabinett, Regierungsfractionen und -parteien, Bundesrat und "Kreßbonner Kreis" zu erhellen. (Als außenpolitisches Beispiel untersucht Eichhorn die "Kambodscha-Krise", die Gegenstand eines Unterkapitels dieser Arbeit ist.)

Dominik Geppert hat 2009 die Forschungslücke in Bezug auf die "Neue" Ost- und Deutschlandpolitik markiert: "Die Zeitgeschichtsforschung hat in den vergangenen Jahren unser Wissen über die Neue Ostpolitik der Bundesrepublik enorm vergrößert. Im Zentrum stand dabei zum einen die Frage nach den Wurzeln dieser Politik in den fünfziger und frühen sechziger Jahren und zum anderen die Einordnung in den größeren Zusammenhang der Ära weltweiter Entspannung im Übergang von den sechziger zu den siebziger Jahren."³⁶ Die systematische Untersuchung der Phase dazwischen steht noch aus. Dementsprechend hat Ulrich Lappenküper 2008 beklagt, daß "dieses Themenfeld bisher nicht monographisch beackert worden ist"³⁷. Oliver Banges Habilitationsschrift *Ostpolitik und Détente – die Anfänge* aus dem Jahr 2004 ist bis heute nicht veröffentlicht. Das Prädikat für Martin Winkels' 2009 lediglich auf der Homepage der Universität Bonn veröffentlichte politikwissenschaftliche Dissertation *Die Deutschland- und Ostpolitik der ersten Großen Koalition der Bundesrepublik Deutschland (1966-1969)* wurde im Zuge einer Prüfung von Plagiatsvorwürfen 2014 auf den "niedrigsten Grad, der vergeben werden kann, herabgesetzt"³⁸. Die Erkenntnisse gehen über den bis dahin erreichten Stand der Forschung nicht hinaus. 1993 hat Timothy Garton Ash seine bereits erwähnte und vielbeachtete Studie zur Bonner Ost- und Deutschlandpolitik vorgelegt, die die Zeit vom Zweiten Weltkrieg bis zur deutschen Einheit 1990 umfaßt und gar nicht den Anspruch erhebt, eine detaillierte Untersuchung der Politik der Großen Koalition oder ihres Außenministers zu unternehmen, was angesichts der Anlage des Projekts und der Quellenlage auch nicht möglich war. Auch wenn Julia von Dannenberg sich 2008 mit der Vorgeschichte des Moskauer Vertrags und in dem Kontext mit den deutsch-sowjetischen Beziehungen zur Zeit der Großen Koalition thesenreich auseinandergesetzt, "die Dokumente in den einschlägigen Archiven gesichtet, in mancher Hinsicht neu interpretiert und durch Zeitzeugeninterviews ergänzt"³⁹ hat, stellt ihre Dissertation nicht "the first systematic analysis of the formulation and making of New Ostpolitik based on primary sources"⁴⁰ dar, die der Titel *The Foundations of Ostpolitik* suggeriert. Weitere Spezialarbeiten über die deutsche Außenpolitik beschränken sich auf die Zeit vor und nach 1969 mit Ausnahme von Arbeiten zur Europa-

³⁶ Geppert, "Großbritannien und die Neue Ostpolitik", S. 384.

³⁷ Lappenküper, Außenpolitik, S. 91.

³⁸ "In Bonn möglich: Milde Strafe für Plagiatoren", in: *GA* vom 08.07.2014. Laut VroniPlag wurden auf 190 von 316 Seiten Plagiatsfundstellen dokumentiert. Vgl. <http://de.vroniplag.wikia.com/wiki/Mw> (23.01.2019). Die Dissertation ist hier abgedruckt: <http://hss.ulb.uni-bonn.de/2009/1967/1967.pdf> (23.01.2019). Es fällt auf, daß für weitgehende Aussagen wie z.B. "Moskau erhoffte sich von der Großen Koalition [...] eine Neugestaltung des Verhältnisses der Bundesrepublik zur NATO." (S. 85) oder "Kiesinger und andere Unionspolitiker waren schon länger der Überzeugung, daß in der bisherigen Deutschland- und Ostpolitik nicht die grundsätzlichen Ziele, aber die Instrumente gewandelt werden müssten" (S. 87) keinerlei Belege angeführt werden. Das Kapitel "Die internationalen Rahmenbedingungen der Deutschland- und Ostpolitik der Großen Koalition" (S. 96-99) kommt fast gänzlich ohne Verweise auf die Forschungsliteratur aus und zitiert statt dessen Henry Kissinger, Herbert Wehner, Willy Brandt, Kiesinger und Rainer Barzel, also die handelnden Akteure.

³⁹ Joachim Scholtzseck, "Utopie", in: *FAZ* vom 11.08.2008.

⁴⁰ von Dannenberg, *Foundations of Ostpolitik*, S. 11.

politik der Großen Koalition. Insgesamt ist der Forschungsstand zur Ost-, Deutschland- und Bündnispolitik der Großen Koalition nach wie vor "lückenhaft"⁴¹ bzw. unterbelichtet, so daß auch die Europapolitik seltsam unverbunden bleibt. Ältere Arbeiten, wie z.B. die Monographie *Konfrontation und Kooperation* von Ernst Kuper aus den siebziger Jahren, in der das außenpolitische Denken Brandts mit dem seines Vorgängers verglichen, Brandts Politik zur Zeit der Großen Koalition aber nicht näher untersucht wird, sind interessant, aber u.a. aufgrund ihrer eingeschränkten Quellenbasis überholt.

Kurzum: Auch wenn inzwischen zahlreiche Arbeiten zu verschiedenen Einzelaspekten der deutschen Politik aus der Zeit, als Brandt Außenminister war, erschienen sind, fehlt doch eine aus den Quellen und der verstreuten Forschungsliteratur erarbeitete systematische und integrierende Gesamtdarstellung zu Willy Brandt als Außenminister.

Dabei gilt es selbstredend, auf Grundlage neuer Quellen und aus der skizzierten Perspektive zu kleineren und größeren Kontroversen und Stereotypen über die Außenpolitik der Großen Koalition und Brandts Rolle als Außenminister neue Fakten, Erkenntnisse und Sichtweisen beizutragen. An dieser Stelle können nicht alle Fragen und Probleme aufgeworfen werden. Vielmehr sollen die wesentlichen Problemfelder und Fragestellungen skizziert und die jeweiligen Forschungsgegenstände in den entsprechenden Kapiteln dieser Arbeit aufgeworfen und behandelt werden. Hier seien nur einige wesentliche Positionen in Frage gestellt: Wurde die von Brandt in Berlin angestimmte Melodie einer neuen Ost- und Deutschlandpolitik tatsächlich "als Außenminister gedämpft und schließlich als Kanzler in voller Orchesterbesetzung dirigiert"⁴², wie Egon Bahr es darstellt? Nutzten Brandt und sein engster Mitarbeiter die Zeit der Großen Koalition vornehmlich, "um das Konzept auszuarbeiten, mit dem die sozialliberale Koalition dann, fast aus dem Stand, die neue Ostpolitik beginnen konnte"⁴³? Bedeutet das, daß es so etwas wie eine "Brandtsche Politik [...] während der Großen Koalition noch nicht gegeben"⁴⁴ hat? Oder wurde die in Berlin konzipierte Politik "während der Jahre der Großen Koalition teils mit dem, teils gegen den hier zögernden Bundeskanzler Kiesinger weiter operationalisiert"⁴⁵? Welche Rolle spielte Egon Bahr? Zu welchem Anteil ist die Politik des Außenministers Brandt der Versuch der Umsetzung der Konzeption Bahrs? Ein Teil der Forschung begreift "die 'neue Ostpolitik' Kiesingers eher als Auftakt zu derjenigen Brandts"⁴⁶, die Jahre 1966 bis 1969 als eine Art "Einleitungsphase"⁴⁷, andere setzen den "Meilenstein" des Beginns einer neuen Ostpolitik "im Dezember 1966"⁴⁸. Wenn Kiesinger dafür sorgte, daß "im Zuge seiner 'neuen Ostpolitik' kein nötiger Ballast unnötig über Bord geworfen"⁴⁹ wurde, war Brandts Konzept das unnötige Abwerfen von Ballast?

Stimmt das Bild, wonach Kiesinger "die schnellen Pferde der SPD sowie die lahmen Gäule in der Unionsfraktion gleichermaßen in Trab und Geschirr zu halten"⁵⁰ hatte und vermochte? Wollte der Bundeskanzler grundsätzlich "doch etwas anderes als die Minister Brandt und Wehner"⁵¹? Schlossen sich

⁴¹ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 34.

⁴² Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 152. Vgl. *ibid.*, S. 247.

⁴³ Bender, *Die "Neue Ostpolitik"*, S. 139.

⁴⁴ Kroegel, *Anfang*, S. 16.

⁴⁵ Von Bredow, *"Wandel in Europa"*, S. 135.

⁴⁶ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 445. Einen knappen Überblick über die Entwicklung der Forschung in dieser Frage bietet von Dannenberg, *Foundations of Ostpolitik*, S. 8f.

⁴⁷ Wolfrum, *Bundesrepublik*, S. 299.

⁴⁸ Garton Ash, *Im Namen Europas*, S. 58.

⁴⁹ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 338.

⁵⁰ Hacke, *Außenpolitik*, S. 133.

⁵¹ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 325.

insgesamt "die vertretenen Richtungen von SPD und CDU/CSU gegenseitig aus"⁵², so daß "die Große Koalition auf ostpolitischem Feld niemals eine klar festgelegte und unzweideutig verfolgte Diagonale zu finden vermochte"⁵³? Oder muß die Vorstellung, "daß sich in der Großen Koalition 'zwei deutlich unterschiedliche Ostpolitiken' der Regierungsparteien herausgebildet hätten, [...] mit einem großen Fragezeichen versehen werden"⁵⁴? Zogen Brandt und Kiesinger "[u]ngeachtet des öffentlich wirksamen Geplänkels und ihres unterkühlten persönlichen Verhältnisses über weite Strecken an einem Strang"⁵⁵?

Es heißt, zwar habe Kiesinger "die Arbeitsintensität und das Repräsentationsvermögen seines Außenministers" zu schätzen gewußt, aber darüber klagen müssen, "daß entgegen allen mit Brandt getroffenen beziehungsweise vom Außenminister zumindest nicht offen in Frage gestellten Vereinbarungen über die Ost- und Deutschlandpolitik aus dem Auswärtigen Amt beständig Störendes herausrieselte"⁵⁶. Dieses Bild gilt es ebenso zu überprüfen wie jenes, wonach es "zur Taktik der SPD [gehörte], innerhalb des Kabinetts den offiziellen Kurs der Regierung mitzutragen" und "aus der nächsten Umgebung Willy Brandts [...] immer wieder ganz anders klingende Nachrichten und Vorschläge in die Öffentlichkeit" dringen zu lassen, die erkennen ließen, daß "der durch die Regierungsloyalität noch gebundene Parteivorsitzende der SPD selbst im Grunde eine ganz andere Ostpolitik als Kiesinger zu treiben wünschte"⁵⁷.

War die von Brandt angestrebte bzw. betriebene Ost- und Deutschlandpolitik "die endgültige Absage an jeglichen deutschen Revisionismus"⁵⁸ oder enthielt sie, wie in jüngerer Zeit argumentiert worden ist, im Gegenteil ausgeprägt "[r]evisionistische Elemente"⁵⁹? Kehrt mit ihr die "disengagement-Pläne und Deutschlandentwürfe der Ära Adenauer [...] in gewandelter Form zurück"⁶⁰? Bildeten Adenauer und Brandt in außen- und deutschlandpolitischer Hinsicht also gleichsam ein zeitlich verzögertes Duo, bei dem der eine die Voraussetzung für die Politik des anderen geschaffen und der andere die Konsequenzen aus den Schwächen der Politik des anderen gezogen und diese dadurch fortgeführt hat? Oder war Brandts außenpolitischer Ansatz nicht doch etwas qualitativ Anderes? Wann und wie "setzte sich in der von Außenminister Brandt geführten SPD die Bereitschaft durch, den territorialen Status von 1945 zu akzeptieren und unter Ausklammerung grundsätzlicher Differenzen zu einem Ausgleich mit den Staaten des Warschauer Paktes zu kommen, [...] zur Verständigung mit der DDR über ein 'geregeltes Miteinander' deren staatliche Existenz zu akzeptieren"⁶¹? Ab wann und bedingt wodurch hielt Brandt eine (staatsrechtliche) Anerkennung der DDR für nötig?

In die Regierungszeit der Großen Koalition fiel der "Prager Frühling" und seine gewaltsame Niederschlagung durch die Intervention des Warschauer Pakts. In diesem Zusammenhang ist nach der angeblichen Bonner bzw. Brandts "Mitschuld"⁶² an den Ereignissen zu fragen. Zuweilen heißt es, das Ende des Prager Frühlings habe zur "Paralysierung der Ostpolitik"⁶³ geführt bzw. die "nicht zuletzt auch von Bonn aus

⁵² Wolfrum, Bundesrepublik, S. 299. Vgl. Lappenküper, Außenpolitik, S. 90ff.

⁵³ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 328.

⁵⁴ Werner Link, "Mehr Biographie wagen", in: *FAZ* vom 08.10.2002.

⁵⁵ Philipp Gassert, "Bühne der Selbstdarstellung", in: *FAZ* vom 09.11.2006.

⁵⁶ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 250. Vgl. *ibid.*, S. 326.

⁵⁷ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 272.

⁵⁸ Joschka Fischer, "Außenpolitik im Widerspruch", in: *ZEIT* vom 03.02.2000.

⁵⁹ Niedhart, "Revisionistische Elemente". Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 10f.

⁶⁰ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 352.

⁶¹ Morsey, Die Bundesrepublik Deutschland, S. 99.

⁶² Kroegel, Anfang, S. 255.

⁶³ Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 317.

praktizierte Politik eines "Wandels durch Annäherung" sei damit "gescheitert"⁶⁴. Dem wird ebenso nachzugehen sein wie der Frage, ob oder wie sehr die Ostpolitik von außen, also von den Bündnispartnern der Bundesrepublik, angestoßen wurde.⁶⁵ Wie gestaltete sich das, "was man als pro-zyklischen Charakter der deutschen Politik jener Jahre beschreiben kann: die Einbettung der deutschen Ostpolitik in den Gesamtkomplex der Ost-West-Beziehungen"⁶⁶?

Und wie paßt dazu die "scharfe deutsch-amerikanische Auseinandersetzung über den Atomwaffensperrvertrag"⁶⁷? Lag es "in erster Linie an Willy Brandt, daß seit Herbst 1966 Bewegung in den Konflikt kam", traf Brandt auf "entschiedenen Widerstand von Bundeskanzler Kurt-Georg Kiesinger" und ging die Verankerung des Rechts auf uneingeschränkte friedliche Nutzung der Kernenergie im Vertragstext "entscheidend auf die hartnäckige Haltung der Bundesregierung zurück"⁶⁸? War das Ringen um die deutsche Unterschrift unter den Vertrag "ein vortreffliches Lehrstück, wie Innenpolitik die Außenpolitik beeinflusst"⁶⁹, an dem sich "diplomatische Pyrrhussiege [...] studieren"⁷⁰ lassen? Hat Kiesinger die Unterzeichnung des Vertrages "verhindert"⁷¹? Gab es hier wie im Falle des Vietnamkrieges "schier unüberbrückbare Gegensätze zwischen Union und SPD"⁷²? blieb Brandt "keine andere Wahl, als die Vietnampolitik der Vereinigten Staaten öffentlich zu unterstützen, und das selbst noch zu einem Zeitpunkt, als der Krieg in der westlichen Welt, auch in der deutschen Öffentlichkeit, äußerst unpopulär geworden war"⁷³? Und inwiefern kam es nach "der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Kiesinger und Brandt [...] rasch zu einer klimatischen Verbesserung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses, obgleich oder eben weil die Große Koalition gegenüber dem wichtigsten Verbündeten erkennbar selbstbewußter auftrat als die Regierung Erhard"⁷⁴?

Mit Blick auf die besondere Regierungskoalition ist die Deutung zu hinterfragen, wonach "die beiden großen Parteien auf westpolitischem Gebiet fast reibungslos zusammenwirkten, [...] obwohl CDU/CSU und SPD, Kiesinger und Brandt, letztlich doch von recht unterschiedlichen Gesamtentwürfen der Sicherheits- und Außenpolitik geleitet wurden"⁷⁵. Das gilt für das Verhältnis zu den U.S.A., die Bündnispolitik in der NATO und die Europapolitik. Im Lichte der Feststellung, daß "nach wie vor" zum Teil "[v]orschnelle Urteile" über Brandts Europapolitik verbreitet sind, wird der Frage nachzugehen sein, ob und inwiefern Brandt am Ende der sechziger Jahre eine europapolitische Agenda besaß, die über eine "Absicherung der Entspannungspolitik"⁷⁶ hinausging, und wie er versuchte, diese als Außenminister umzusetzen. Auch hier schließt sich die Frage an, ob es einen "verbindlichen Bezugspunkt der Europapolitik Kiesingers und Brandts"⁷⁷ gab oder ob vielmehr "eine tiefe Kluft in [den] europapolitischen

⁶⁴ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 338.

⁶⁵ Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 9f.,

⁶⁶ Geppert, "Großbritannien und die Neue Ostpolitik", S. 398. Vgl. Schöllgen, Willy Brandt, S. 87, Link, "Entstehung des Moskauer Vertrages", S. 296, von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 10, sowie Niedhart, "Zustimmung und Irritationen" und "Revisionistische Elemente".

⁶⁷ Lappenküper, Außenpolitik, S. 93.

⁶⁸ Gregor Schöllgen und Stephan Geier, "Schwellenmacht Deutschland", in: FAZ vom 31.05.2012.

⁶⁹ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 211.

⁷⁰ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 209.

⁷¹ Kroegel, Anfang, S. 235.

⁷² Arenth, Vietnam, S. 52.

⁷³ Schöllgen, Willy Brandt, S. 76. Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 310.

⁷⁴ Schöllgen, Willy Brandt, S. 93

⁷⁵ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 303.

⁷⁶ Hiepel, Brandt und Pompidou, S. 9.

⁷⁷ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 318.

Konzeptionen" Brandts und Kiesingers bestand. Übt Brandt tatsächlich wie Kiesinger in der Frage des Beitritts Großbritanniens zur EWG "keinen Druck auf de Gaulle aus"⁷⁸? Inwiefern bemühte er sich "so phantasievoll" wie vergebens um "Kompromisse und ‚Interimsmaßnahmen‘"⁷⁹? Schließlich ist mit besonderem Augenmerk auf Brandt zu erkunden: "Lässt sich [...] ein spezifisches Moment in der Europapolitik der Großen Koalition erkennen [...]? Spielten langfristige Europakonzeptionen eine Rolle oder überwog Pragmatismus?"⁸⁰

Läßt sich am Ende das Fazit ziehen: "Die notwendige Diagonale, die gleichzeitig einen innenpolitischen Vergleich zwischen den divergierenden außenpolitischen Konzeptionen der Union und der Sozialdemokratie darstellte, gefunden zu haben und ihr gefolgt zu sein, ist Bundeskanzler Kiesinger und Außenminister Brandt in einer schwierigen Zeit gelungen."⁸¹ Im Rahmen der außenpolitischen Bilanz der Großen Koalition wird die Frage aufgeworfen und beantwortet werden müssen, wo sich die Außenpolitik der Großen Koalition von der vorherigen Außenpolitik unterschied. Welchen Anteil hatte Brandt daran? Wo und wie versuchte er, stärker auf eine Abkehr bzw. die Einleitung einer qualitativ neuen Politik zu setzen? Und wie entwickelten sich seine außen- und deutschlandpolitischen Vorstellungen in den fast drei Jahren als Außenminister fort?

Auf die Frage, wie man sich vor dem erwähnten "retrospektiven Determinismus [...] schützen" könne, gibt Timothy Garton Ash folgende Antwort: "Zuerst einmal natürlich, indem man alles durcharbeitet, worin das tatsächliche Handeln und wirklich gesprochene Wort von Personen dokumentiert ist."⁸² Quellen zur Außen- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition sind reichhaltig überliefert und in großem Maße ediert. Deshalb kann sich diese Studie zu einem weiten Teil auf publiziertes Quellenmaterial stützen, das durch unveröffentlichte Quellen nicht einfach ergänzt wird. Vielmehr wird versucht, Quellen aus verschiedenen Editionen miteinander und mit unveröffentlichten Quellen unterschiedlicher Provenienz "sprechen zu lassen". In einem solchen Kontext kann die eine oder andere (un)veröffentlichte Quelle oder Passage zum Schlüsseldokument werden. Insgesamt wurden neue Quellen erschlossen, bereits veröffentlichte oder an verschiedenen Stellen verarbeitete in Kontext zueinander und zu den Ergebnissen der bisherigen Forschung auf dem Feld der politischen Biographie Willy Brandts und der Außenpolitik der Bundesrepublik gesetzt. Die zentralen Quellenbestände dieser Arbeit sind die Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), die einschlägigen Bestände im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes (PAAA), insbesondere der eigens für die Edition "künstlich" kreierte Bestand B 150 mit den für die AAPD deklassifizierten VS-Dokumenten und der Bestand des Ministerbüros, die Berliner Ausgabe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung (BA), der Nachlaß von Willy Brandt im Willy-Brandt-Archiv (WBA), der umfangreiche und qualitativ hochwertige Nachlaß von Egon Bahr im Archiv der sozialen Demokratie (AdsD), die jeweils von den AAPD-Bearbeitern genutzt, aber nicht erschöpfend ausgewertet wurden, die Protokolle der SPD-Bundestagsfraktion, des Parteivorstandes, des Parteirats und des Präsidiums, die Pressedienste der SPD sowie die wertvollen Mitschriften der Sitzungen des Kreßbronner Kreises durch Brandts Parlamentarischem Staatssekretär Gerhard Jahn in dessen Nachlaß (alle AdsD), die oftmals Informationen enthalten, die sich in den offiziellen "Protokollen" dieses informellen Gremiums nicht

⁷⁸ Lappenküper, Außenpolitik, S. 94. Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens".

⁷⁹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 318.

⁸⁰ Türk, Europapolitik, S. 10.

⁸¹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 308.

⁸² Garton Ash, Im Namen Europas, S. 70. Vgl. *ibid.*, S. 69ff.

finden, die Protokolle des Bundeskabinetts und des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, die Nachlässe Kurt Georg Kiesingers im Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung (ACDP) und seines parlamentarischen Staatssekretärs Baron zu Guttenberg im Bundesarchiv in Koblenz sowie der Nachlaß des damaligen Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion Helmut Schmidt (AdSD).

All diese Bestände wurden in Bezug auf das Thema dieser Arbeit gründlich ausgewertet. Hinzu kommen Presseartikel, Interviews und andere zeitgenössische Publikationen, zum Teil abgedruckt in den systematisch ausgeschöpften Dokumenten zur Deutschlandpolitik (DzD) mit Interviews, Reden, Artikeln und Kommuniqués aus Ost und West, aus denen sich bei sorgfältiger Lektüre "mehr" ergibt, "als denen, die sich äußern, manchmal lieb ist"⁸³, die stenographischen Berichte der Sitzungen des Deutschen Bundestages, das Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, eine Reihe im Pressearchiv des Deutschen Bundestages und im Archiv des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung umfassend ausgewerteter Tages- und Wochenzeitungen, Zeitschriften und Periodika. Der Wert dieser Quellen darf nicht unterschätzt werden. So war beispielsweise der *SPIEGEL* in den Jahren 1966 bis 1969 auch über Interna der Regierung und des Auswärtigen Amtes gut informiert.⁸⁴ Brandt selbst meinte im Rückblick auf sein Politikerleben, "daß die aufmerksame Lektüre einiger ausländischer Zeitungen, zusätzlich zu solchen des eigenen Landes, mehr bringt als das meiste, was amtlicherseits 'geheim' gestempelt wird"⁸⁵.

Ergänzt werden die "zeitgenössischen" Quellen durch Memoiren der Akteure mit ihren "Realitätsverknappungen" sowie "Selbstbewertungen, Selbstrechtfertigungen und Selbststilisierungen", die aber auch "Konfrontations- und manchmal auch Korrekturmateriale für das Herzstück der Überlieferung der Akten, Briefe, Memoranden, Redetexte und vieles mehr"⁸⁶ darstellen können und "in quellenkritischer Verbindung mit anderen Überlieferungsformen, das Geschichtsbild farbenkräftig anzureichern"⁸⁷ vermögen. (In Bezug auf die Außenministerzeit gilt das für Brandts diverse Memoirenbände eher nicht, wohl aber z.B. für Egon Bahrs publizierte Erinnerungen.) Mit Egon Bahr, Klaus Schütz (Staatssekretär des Auswärtigen Amtes), Horst Ehmke (Justizminister), Hans Arnold (Leiter des Ministerbüros), Claus Sönksen (persönlicher Referent), Erwin Wickert (Referatsleiter im Auswärtigen Amt), dem Journalisten Hans-Jacob Stehle und Brandts Sohn Peter wurden Zeitzeugeninterviews geführt. Auch wenn die "deutende Perspektive der Zeithistoriker und die erinnernde Perspektive der Zeitzeugen in einem unaufhebbaren Spannungsverhältnis zueinander" stehen, bieten solche Gespräche neben Insiderwissen, das nicht in Akten auftaucht, "mancherlei ergänzende Fachkenntnisse und mehr noch ein perspektivisches Korrektiv für die historiographische Interpretation"⁸⁸. (Beide Aspekte haben sich insbesondere in den beiden langen Gesprächen mit Egon Bahr bewahrheitet.) Gleichwohl haben sie vorwiegend ergänzenden Charakter.

Im Rahmen dieser Arbeit, die sich in den Kontext der Geschichte der ersten Großen Koalition, der bundesdeutschen Außenpolitik und nachgeordnet der Geschichte der internationalen Beziehungen⁸⁹

⁸³ Bender, Die "Neue Ostpolitik", S. 319.

⁸⁴ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 17.06.2005.

⁸⁵ Brandt, Erinnerungen, S. 346.

⁸⁶ Grebing, "Auf dem Weg...", S. 246f.

⁸⁷ Rödder, Deutschland einig Vaterland, S. 453.

⁸⁸ Rödder, Deutschland einig Vaterland, S. 453f. Vgl. Grebing, "Auf dem Weg...", S. 246.

⁸⁹ Vgl. hierzu Paulmann, "Grenzüberschreitungen", und Marcowitz, "Von der Diplomatiegeschichte zur Geschichte der internationalen Beziehungen".

einordnet, in erster Linie aber einen Beitrag zur wissenschaftlichen Biographie Willy Brandts leisten will, war eine flächendeckende Auswertung ausländischer Quellen nicht möglich und mit Blick auf Thema und Fragestellungen auch nicht nötig. Wohl wird die reichhaltige, entsprechende Literatur herangezogen, die ausländische Quellen ausgewertet hat, und zum Teil edierte Quellen wie etwa die *Foreign Relations of the United States* (FRUS). Durch den Abgleich der Quellen, veröffentlicht und unveröffentlicht, schriftlich und mündlich, amtlich und publizistisch, zeitgenössisch und rückschauend, wird versucht eine mehrdimensionale Sicht auf Willy Brandt als Außenminister zu gewinnen.⁹⁰

Die vorliegende Studie nimmt also einen zentralen Akteur der bundesdeutschen (Außen-)politik in den Fokus, der nicht auf seine historiographische Funktion als "heuristische Sonde" reduziert werden soll. Vielmehr will diese Arbeit "[m]ehr Biographie wagen"⁹¹. Gleichwohl ist sie natürlich keine Biographie, nicht nur weil sie lediglich knapp drei Jahre eines 78jährigen Lebens umfasst, sondern auch weil hier nicht einfach einem Abschnitt der Lebensgeschichte Brandts nachgespürt wird (Aspekte wie Privatleben oder innenpolitische Entwicklungen der Jahre 1966-69 werden nur am Rande oder in ihrer Wechselwirkung mit der Außenpolitik thematisiert), sondern Brandts Politik und die Entwicklung seines außenpolitischen Konzepts im Beziehungsgeflecht der Großen Koalition und der internationalen Konstellation dargestellt und analysiert werden sollen. Sie hat zweifelsohne stark biographische Elemente, unterscheidet sie sich doch von Arbeiten etwa zur Europapolitik der Großen Koalition oder die SPD in der Großen Koalition, die mehrere Akteure und verschiedene Strukturen in den Fokus nehmen, sich dafür aber monografisch auf ein Thema beschränken, während hier das gesamte Panorama und das Beziehungsgeflecht der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland mit dem Fokus auf einen Hauptakteur das Thema darstellt, einschließlich der Thematisierung der Möglichkeiten eines Einzelakteurs in einer Koalitionsregierung. Dabei soll dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die biographische Forschung oftmals die monografische nicht ausreichend zur Kenntnis nimmt und umgekehrt. Kurzum: Die vorliegende Arbeit erhebt den Anspruch und bescheidet sich darauf, einen Markstein "[a]uf dem schwierigen Weg zu einer wissenschaftlich fundierten Biographie Willy Brandts"⁹² zu setzen.

Daß die "verknüpfende Betrachtung von Individuum und Umfeld auch über den eigentlichen Gegenstand hinausweisende Erkenntnischancen" birgt, wird inzwischen "zunehmend anerkannt" und hat der Biographie, "einem zeitweiligen Stiefkind der akademischen Geschichtsforschung, wieder zu wissenschaftlicher Salonfähigkeit verholfen"⁹³. Auch ohne einem *biographical turn* das Wort zu reden, läßt sich eine Verschiebung von der strukturgegeschichtlichen zur kulturgeschichtlichen Betrachtungsweise konstatieren, die das Individuelle und die Person zurück in die Geschichtswissenschaft gebracht und die (besonders in Deutschland verbreitete) Skepsis gegenüber Biographien abgeschwächt hat. Heute rücken auch Verfechter der Gesellschaftsgeschichte Individuen und Konzepte wie charismatische Herrschaft in den Fokus und nutzen die biographische Perspektive zur Untersuchung komplexerer Probleme auf ihre

⁹⁰ Die Quellen werden in der Regel nach dem am einfachsten zugänglichen Fundort aufgeführt, gedruckte Archivalien nach der Edition. Aus Editionen wird nach dem Schema Dokumentennummer/Seitenzahl zitiert.

⁹¹ Werner Link, "Mehr Biographie wagen", in: *FAZ* vom 08.10.2002.

⁹² Grebing, "Auf dem schwierigen Weg...", S. 243.

⁹³ Schmied, Haffner, S. 12. Vgl. Gallus, "Biographik und Zeitgeschichte", S. 40, und Sabrow, "Biographie und Zeitgeschichte", S. 300f. Einen Überblick über die jüngeren biographischen Tendenzen bieten Klein (Hg.) *Grundlagen der Biographik*, Bödecker (Hg.), *Biographie schreiben*, Kraus, "Geschichte als Lebensgeschichte", und Sabrow, "Biographie und Zeitgeschichte. Das Beispiel Willy Brandt".

eigene Art.⁹⁴ Auf das Wechselspiel von Systemen und Akteuren wird in dieser Arbeit an verschiedenen Stellen einzugehen sein, denn:

Nicht die Existenz überpersönlicher Bedingungen ist in einem gleichsam selbsttätigen, sozusagen blinden Verfahren für die Entwicklung äußerer Politik verantwortlich; vielmehr wird darüber, wie stets zuvor in der Geschichte und überall anders auf der Welt, durch Entscheidungen bestimmt – nicht unabhängig von den allgemeinen Verhältnissen, aber auch nicht durch diese determiniert, sondern in dem einmal großzügiger und einmal sparsamer zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum zwischen Notwendigkeit und Freiheit.⁹⁵

Strukturen basieren auf Entscheidungen, und Entscheidungen basieren auf Strukturen. Beides wird von Kollektiven und Individuen geprägt. Dementsprechend wird zu untersuchen sein, wo das Individuum Katalysator des Kollektivs ist und vice versa. Insofern ist der Blick aufs Individuum zwar niemals ausreichend oder erschöpfend, aber im Falle von Entscheidungsträgern gerechtfertigt und vonnöten. Denn auch wenn natürlich systemische Veränderungen eines politischen Gefüges den Akteuren Handlungsmuster eröffnen und diese beschränken, was auch und gerade für den Ost-West-Konflikt gilt, ist Brandt ein "glänzendes Beispiel"⁹⁶ dafür, wie wichtig das Geschick einzelner Personen ist: "Keine Untersuchung der Ostpolitik der sozialliberalen Koalition, der Politik der Großen Koalition [...] und keine Gesamtschau der Geschichte der Sozialdemokratie nach 1945 kommt daran vorbei, zentralen Akteuren wie Willy Brandt [...] auch in der Darstellung jene Funktionen zuzubilligen, die sie in der realen Politik hatten."⁹⁷

An dieser Stelle soll nicht noch einmal der Strauß gefochten werden, auf welchem Pfad man zur größeren Erkenntnis gelangt; vielmehr gilt es, die Doppelnatur des historischen Individuums zu berücksichtigen, das den Strömungen seiner Zeit, die es politisch gestaltet, zugleich unterworfen ist. Das Thema lautet immer auch: "[d]er Politiker in seiner Zeit, der Politiker als Kind und als Spiegel seiner Zeit, der Politiker gegen seine Zeit"⁹⁸. So soll ein modernes Verständnis von Biographieforschung, das "dialektisch konzipiert ist und den jeweils porträtierten Staatsmann [...] im Kontext der Zeit verortet"⁹⁹, zugrunde gelegt werden. Es werden in dieser Arbeit also Fragen nach der Autonomie des handelnden Subjekts, nach kollektiven Interessen, externen Faktoren, institutionellen Zwängen, Spielräumen und ihren verschiedenartigen Beschränkungen sowie Interdependenzen von Individuum und Struktur gestellt werden, ausgehend von der im Mittelpunkt stehenden Person Willy Brandts.

Zuweilen leidet der biographische Ansatz unter unrealistischen Erwartungen und Überforderungen.¹⁰⁰ Deshalb versucht diese Arbeit zwar den Forderungen "an eine fachlichen Standards entsprechende Biographie" zu folgen: "kritische und selbstkritische Reflexion auf das Verhältnis zum Porträtierten", "historische Kontextualisierung des geschilderten Lebensweges" und "biographische Vermittlung von Singularität und Typik"¹⁰¹. Zugleich ist der Autor sich aber der Beschränkungen bewußt. Das gilt insbesondere für die Gefahr, in der Golo Mann zufolge jeder Biograph gefangen ist: "Erst will er seinem Gegenstand gerecht werden, dann versteht er ihn so sehr, daß er ihm manches verzeiht"¹⁰².

⁹⁴ Vgl. Lässig, "Toward a biographical turn", S. 147f.

⁹⁵ Hildebrand, "Wiedervereinigung und Staatenwelt", S. 209.

⁹⁶ Wilfried von Bredow bei der Tagung der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung "Persönlichkeit und Politik: Deutungsmuster und Befunde der Willy-Brandt-Forschung" am 18. und 19.03.2010 in Berlin, zitiert nach Arno Helwig, in: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=3152> (23.01.2019).

⁹⁷ Profittlich, Mehr Mündigkeit wagen, S. 33.

⁹⁸ Schwarz, "Der Politiker und sein Biograph", S. 74.

⁹⁹ Schwarz, "Der Politiker und sein Biograph", S. 77.

¹⁰⁰ Vgl. "Theorien für Verfasser von Lebensgeschichten", in: *FAZ* vom 29.02.2012.

¹⁰¹ Sabrow, "Biographie und Zeitgeschichte", S. 306f.

¹⁰² "Voraus kommt eine Bitterkeit gegangen", in: *FAZ* vom 18.09.2004.

Um den Leser an das Thema heranzuführen und die Analyse auf eine kontextuelle Grundlage zu stellen, beschäftigen sich die ersten drei Kapitel dieser Arbeit mit den politischen Voraussetzungen, gleichsam dem Präludium von Brandts Tätigkeit als Außenminister: seinem Werdegang und seinem außenpolitischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß, der außenpolitischen Verortung der Bundesrepublik in der Mitte der sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts und der Bildung der Großen Koalition. Das darauf folgende Kapitel widmet sich gewissermaßen dem Auftakt, den ersten 60 Tagen im Amt, in denen sich auf verschiedensten Feldern die Herausforderungen der deutschen Außenpolitik und Brandts erste Schritte auf diplomatischem Parkett entfalteten. Die darauf folgenden Kapitel orientieren sich an den Himmelsrichtungen. Dem Blick nach Westen, auf die multilaterale Bündnispolitik in NATO und EWG und die damit verbundenen bilateralen Beziehungen insbesondere zu den U.S.A., Frankreich und Großbritannien, folgt der nach Osten auf die Beziehungen zur Sowjetunion und ihren Verbündeten, der (im Zusammenhang mit der Behandlung der sog. "Hallstein-Doktrin" und dem globalen Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik) die Politik "außerhalb der Bündnispolitik und des traditionellen Ost-West-Gegensatzes"¹⁰³ und die Beziehungen zu den Ländern Lateinamerikas, Afrikas, Asiens und des Nahen Ostens beinhaltet. Diese Trennung (die auch der organisatorisch-thematischen Aufteilung des Auswärtigen Amtes in den Jahren 1966 bis 1969 entspricht) kann nicht hermetisch sein. So ist etwa die Thematik des Atomwaffensperrvertrags nicht ausschließlich der einen oder anderen Himmelsrichtung zuzuordnen. Am Ende des Kapitels zur "neuen" Ost- und Deutschlandpolitik steht gleichsam das Finale einschließlich der außen- und deutschlandpolitischen Auseinandersetzungen des Wahlkampfs und des Übergangs zur Regierung Brandt/Scheel. Die Kapitel sind in sich so gegliedert, daß die thematisch und chronologisch orientierte detaillierte Darstellung und Analyse jeweils mit einem Fazit abgeschlossen wird, das die wesentlichen Erkenntnisse des Kapitels im Kontext der Forschungsliteratur auf den Punkt zu bringen versucht. Am Ende der Arbeit wird in einer Gesamtbilanz Brandts Tätigkeit als Außenminister der Großen Koalition und seine Außen- und Deutschlandpolitik in den Jahren 1966 bis 1969 resümiert.

TECHNISCHE HINWEISE

Die Orthographie folgt dem Wunsch des ursprünglichen Betreuers dieser Arbeit entsprechend der sog. alten Rechtschreibung. Offenkundige Schreibfehler sowie fehlerhafte Orthographie, Grammatik und Interpunktion wurden stillschweigend berichtigt. Die Schreibweise wurde zugunsten der sog. alten Rechtschreibung vereinheitlicht und korrigiert. Zur Vermeidung von Brüchen im Lesefluß wurden auch Zitate angepaßt, u.a. auch Begriffe wie "Ost-Berlin" (aus "Ostberlin").

¹⁰³ Brandt, BA, Bd. 6, S. 209f. (Sitzung von Parteivorstand, Parteirat, Kontrollkommission 01./02.11.1968).

1. Willy Brandts außenpolitische Lehr- und Gesellenjahre

Als Willy Brandt am 1. Dezember 1966 Außenminister der Bundesrepublik Deutschland wurde, war er seit mehr als 15 Jahren in einem Maße an den Prozessen bundesdeutscher Außenpolitik beteiligt gewesen, das einen seiner Biographen das Urteil treffen ließ, kein "zweiter aus den Führungsriege der Koalitionsparteien" habe "auf diesem Feld eine vergleichbare Erfahrung vorweisen"¹ können. Brandt selbst schrieb dazu: "In meiner Arbeit als Außenminister konnte ich an das anknüpfen, was ich in den vorausgegangenen Jahren gedacht und gesagt hatte – als junger Mann im skandinavischen Exil, als Regierender Bürgermeister von Berlin, als Vorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands."²

Was Willy Brandt zum Gefüge der internationalen Politik vor seiner Zeit als Außenminister gedacht und gesagt hat und wo er Deutschlands Position darin sah, soll in diesem Kapitel anhand von Schlüsseltexten unter Berücksichtigung der einschlägigen Literatur skizziert werden. Brandts Positionen werden zum einen durch ausgewählte, vor allem öffentliche, Selbstaussagen markiert. Aussagen über Brandt machen, wo nötig, Abweichungen von diesen Selbstaussagen deutlich und fassen den Stand der Forschung zusammen. Exemplarisch werden zentrale Begriffe seines außenpolitischen Koordinatensystems erläutert, um Fundament und Gerüst jener Vorstellungen zu rekonstruieren, die zum Verständnis seiner Politik der Jahre 1966 bis 1969 von besonderem Belang sind.³ Dabei wird auf die teils sehr gründlichen Darstellungen zur Genese von Brandts Positionen, zu seinem Aufstieg in der SPD, zu seiner Politik als Regierender Bürgermeister von Berlin und zur Entwicklung der SPD bis zum Eintritt in die Große Koalition zurückgegriffen.⁴

Willy Brandt kehrte 1945 als Berichterstatter einer norwegischen Zeitung in das Land zurück, aus dem er 1933 geflohen war, gewandelt vom Parteigänger des revolutionären Sozialismus zum Anhänger einer von Pragmatismus und Konsensstreben geprägten Variante der Sozialdemokratie, die er im Norden Europas schätzen gelernt hatte.⁵ Seine Exilzeit in Norwegen und Schweden mit Aufenthalten in Frankreich und Spanien hatte ihn in die Lage versetzt, "die internationale Politik nicht nur aus deutscher Perspektive zu sehen"⁶. Außerdem hatte er Politiker kennengelernt, "die das zukünftige Europa mitgestalten"⁷ und ihm in seiner Außenministerzeit wieder begegnen sollten. 1947 ging Brandt als Presseattaché der norwegischen Militärmission nach Berlin und wurde ein Jahr später Vertreter des SPD-Vorstands in Berlin. Sogleich bekundete er gegenüber dem stellvertretenden SPD-Vorsitzenden Erich Ollenhauer sein besonderes

¹ Schöllgen, Willy Brandt, S. 129.

² Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 49.

³ Einbezogen wird Brandts 1967 entstandenes Buch *Friedenspolitik in Europa*, das seine in den Jahren zuvor entwickelten Positionen zusammenfaßt. Wo Brandt in dieser Schrift über diese hinausgeht oder von ihnen abweicht, wird im jeweiligen Kontext erläutert. Das Buch wurde 1967 verfaßt; im ersten Quartal 1968 wurde es ergänzt und redigiert. Es erschien erstmals im Mai 1968 und enthält zahlreiche Auszüge aus früheren Reden und Schriften Brandts, die in diesem Kapitel zitiert werden, u.a. aus: Koexistenz - Zwang zum Wagnis, "Die Lage der Nation", "De Gaulle denkt das Udenkbare", "Gemeinschaftsideale und nationale Interessen" und "Über Beziehungen zu osteuropäischen Staaten und Völkern". Das Manuskript mit zahlreichen handschriftlichen Änderungen, Streichungen und Ergänzungen Brandts findet sich in: WBA, A 3, 1243.

⁴ Zur Biographie Willy Brandts vgl. Merseburger, Willy Brandt, Schöllgen, Willy Brandt, Lorenz, Willy Brandt, Grebing, Willy Brandt, Marshall, Willy Brandt, Koch, Willy Brandt, Binder, The Other German und Prittie, Willy Brandt.

Zur Entwicklung der außen- und deutschlandpolitischen Vorstellungen Brandts vgl. Schmidt, Kalter Krieg, ders., "Wurzeln der Entspannung", ders., "Schmalspurpolitik", Heimann, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 3, Niedhart, "The East-West Problem", Michel, Willy Brandts Amerikabild, dies., "Willy Brandt und die Vereinigten Staaten", Kuper, Konfrontation und Kooperation, Prowe, "Anfänge", Speicher, The Berlin Origins of Brandt's Ostpolitik, Behring, "Normalisierung auf Umwegen", und Wilkens, "Brandt und die europäische Einigung", S. 169-176.

Zur Entwicklung der SPD sowie ihrer außen- und deutschlandpolitischen Programmatik bis 1966 vgl. Klotzbach, Staatspartei; Bouvier, Godesberg; Czerwick, Oppositionstheorien und Außenpolitik; Schmitz, Deutsche Einheit und Europäische Integration; Wilker, Die Sicherheitspolitik der SPD 1956-1966 und - mit Betonung der Rolle Brandts - Ashkenasi, Reformpartei und Außenpolitik.

⁵ Vgl. Brandt, Links und frei, S. 450, ders., Erinnerungen, S. 98-107, und Lorenz, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 1, S. 71. Zu Brandts Exilzeit vgl. ders., Einleitung zu: Brandt Brandt, BA, Bd. 2, ders., Perspektiven aus den Exiljahren, ders., Willy Brandt in Norwegen, Wein, Willy Brandt, Behring, Demokratische Außenpolitik, und Misgeld, Die "Internationale Gruppe demokratischer Sozialisten".

⁶ Lorenz, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 2, S. 33.

⁷ Lorenz, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 2, S. 50. Darunter waren der spätere österreichische Außenminister und Bundeskanzler Bruno Kreisky, der spätere schwedische Außenminister Torsten Nilsson, die spätere schwedische Abrüstungsministerin Alva Myrdal und der spätere schwedische Ministerpräsidenten Tage Erlander.

Interesse, zu "Fragen außenpolitischer Art Stellung zu nehmen"⁸. Seit Mai 1948 gehörte er dem Außenpolitischen Ausschuß des Parteivorstandes an. Im Bundestag, dessen Mitglied er von 1949 bis 1957 war, befaßte er sich nach eigener Darstellung vornehmlich mit auswärtiger Politik.⁹ Im Auswärtigen Ausschuß erwarb er sich als Berichterstatter für den EVG-Vertrag und für die Pariser Verträge sowie "als eingehender Kenner der Deutschland- und Berlinproblematik Ansehen"¹⁰. Inzwischen aus dem Schatten seines Mentors Ernst Reuter herausgetreten, übernahm er 1957 das Amt des Regierenden Bürgermeisters. Diese Funktion, der Vier-Mächte-Status der Stadt und die Berlin-Krise 1958-1963 boten die Chance zur Bewährung, die Brandt erfolgreich nutzte und ihn zu einer "Zentralfigur des Kalten Krieges in Deutschland"¹¹ machte. Seine Biographen sehen ihn in dieser Phase gar in der Position eines "Nebenaußenministers der Bundesrepublik"¹². Jedenfalls gehörte zum Alltag des Regierenden Bürgermeisters von West-Berlin u.a. der Empfang von Staats- und Regierungschefs sowie internationale Auftritte und Reisen. Zwischen 1957 und 1966 war Brandt jeweils zehn mal offiziell in Großbritannien und den USA sowie sieben mal in Frankreich; er traf UN-Generalsekretär Hammarskjöld, die Präsidenten Eisenhower, Kennedy und de Gaulle, die Vizepräsidenten Nixon und Johnson, die Premierminister Macmillan und Wilson sowie zahlreiche Außenminister und Parlamentarier; 1959 bereiste er Nordamerika und Asien und 1963 Afrika, so daß er später zu Recht feststellen konnte: "Ich hatte mich schon als Regierender Bürgermeister in vielen Teilen der Welt vorgestellt."¹³

Während Brandt selbst meinte, er habe in Berlin sein "Gesellenstück"¹⁴ abgeliefert, attestiert Peter Merseburger ihm, in dieser Zeit seine "außenpolitische Meisterprüfung mit Glanz und Gloria" bestanden zu haben. Auch darin sei der Grund zu suchen, daß er "später ein hervorragender Außenminister" geworden sei, denn:

Wer unter so schwierigen Umständen, eingeklemmt zwischen Sowjets, Westmächten und einer vom innenpolitischen Gegner geführten Bundesregierung, auch nur Millimeter oder Zentimeter bewegen kann, der muß sich als Außenminister [...] darauf verstehen, außenpolitische Weichen zu stellen und Kurskorrekturen vorzunehmen.¹⁵

Bei so viel Lob muß man zum einen daran erinnern, daß Brandt nicht zwangsläufig auf die Übernahme des Auswärtigen Amtes zusteuerte, und zum anderen fragen, ob Brandt als Außenminister den 35 Jahre nach seinem Amtsantritt geäußerten Vorschußlorbeeren gerecht wurde.

So wie die weit über Berlin hinausgehende Bedeutung seines Amtes aus der prekären Situation der Stadt resultierte, prägte diese umgekehrt die außenpolitische Gedankenwelt des Regierenden Bürgermeisters. Verschiedentlich ist gar die Ansicht vertreten worden, die Außenpolitik der Großen Koalition habe in Berlin begonnen.¹⁶ In gewisser Weise begann sie jedenfalls in Bonn, als die SPD 1960 einen außenpolitischen Kurswechsel vollzog, an dem Brandt und die Berliner SPD erheblichen Anteil hatten.¹⁷ Im selben Jahr wurde Brandt zum Kanzlerkandidaten der SPD für die Bundestagswahl 1961 nominiert. Seit 1958 war er Mitglied im Bundesvorstand der SPD. In jenem Jahr hatte Brandt bei den Berliner Wahlen für die SPD die absolute Mehrheit errungen. Dennoch setzte er die Koalition mit der CDU bis 1963 fort,

⁸ Brandt, BA, Bd. 4, Dok. Nr. 3 (Brandt an Ollenhauer am 03.09.1948), S. 91. Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 252-298, und Heimann, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 3, S. 15ff.

⁹ Vgl. Brandt, Erinnerungen, S. 25.

¹⁰ Hölscher, "Der Auswärtige Ausschuß 1949-1953", S. XXXIV. Vgl. *ibid.*, S. XXXIV, und ders., "Der Auswärtige Ausschuß 1953-1957", S. XXIX.

¹¹ Schwarz, Gesicht des Jahrhunderts, S. 673. Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 356ff., Schöllgen, Willy Brandt, S. 102 und 108, Schmidt, Kalter Krieg, S. 539, und Ashkenasi, Reformpartei und Außenpolitik, S. 161. Zur Berlin-Krise s. Wettig, Berlin-Krise.

¹² Merseburger, Willy Brandt, S. 343. Vgl. Schöllgen, Willy Brandt, S. 129, und Schmidt, Kalter Krieg, S. 169.

¹³ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 209. Vgl. *ibid.*, S. 82-85, ders., Begegnungen mit Kennedy, S. 22, Merseburger, Willy Brandt, S. 343f. und 349f., Bahr, Zu meiner Zeit, S. 167 sowie "Auslandsreisen des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, Willy Brandt, seit seiner Wahl am 3. Oktober 1957", in: WBA, A 1, 273.

¹⁴ Brandt, Erinnerungen, S. 13.

¹⁵ Merseburger, Willy Brandt, S. 345.

¹⁶ Vgl. Garton Ash, Im Namen Europas, S. 103, Prowe, "Anfänge" und Waldemar Besson, "Zwischen Berlin und Baracke. Das Schöneberger Rathaus als Quelle der Großen Koalition", in: *DIE ZEIT* Nr. 47 vom 22.11.1968.

¹⁷ Vgl. Ashkenasi, Reformpartei und Außenpolitik, S. 184, und Bouvier, Godesberg, S. 40f.

und obwohl der Stimmenanteil der Berliner SPD sogar auf 61,9% anstieg, formte Brandt erstmals eine Koalition mit der FDP – vor allem aufgrund gemeinsamer deutschlandpolitischer Vorstellungen.¹⁸ Zwischen 1961 und 1963 gewann eine außenpolitische Konzeption an Konturen, die "den Rahmen für die künftige Ost- und Deutschlandpolitik der SPD"¹⁹ absteckte. Nach dem Tod des SPD-Vorsitzenden Ollenhauer wurde Brandt – seit 1962 einer seiner Stellvertreter – 1964 dessen Nachfolger und 1965 wiederum Kanzlerkandidat.²⁰ Nach der erneuten Niederlage gab er seine Entscheidung bekannt, für 1969 kein Anwärter auf das Amt des Bundeskanzlers mehr zu sein.²¹ Bei diesem Entschluß spielten u.a. gesundheitliche Probleme eine ausschlaggebende Rolle wie auch die "Narben"²² der Diffamierungskampagnen gegen ihn, die im Wahlkampf "zu einem traurigen Höhepunkt"²³ gelangt waren. Auf dem Parteitag der SPD im Frühjahr 1966, der seine außen- und deutschlandpolitische Linie bestätigte, erlebte Brandt "eine Art glorioser politischer Auferstehung"²⁴. Am Ende des Jahres war er Vizekanzler und Außenminister der Bonner Republik.

1.1 Die "Hypothek der Vergangenheit abtragen"

Bereits während des Zweiten Weltkriegs hatte sich Brandt gedanklich und publizistisch der europäischen Nachkriegsordnung gewidmet. Wiederkehrende Leit motive Brandtscher Begrifflichkeiten waren schon zu dieser Zeit internationale Rüstungskontrolle, ein System kollektiver Sicherheit, eine europäische Föderation, die deutsch-französische Verständigung, ein von Deutschland zu akzeptierender und dann zu ändernder Modus vivendi mit der Außenwelt und schließlich die Notwendigkeit, Schritt für Schritt neues Vertrauen in der Welt zu erwerben.²⁵ Als Außenminister sollte Brandt feststellen: "Ob es uns gefällt oder nicht, wir müssen erkennen, daß wir [...] an den objektiven und subjektiven Folgen des Hitlerismus noch schwer zu tragen haben. Wer das nicht erkennt, kann keine gute deutsche Politik machen."²⁶ Brandt zufolge mußte die deutsche Teilung "auch als eine Konsequenz des Hitlerkrieges verstanden werden"²⁷. Die deutsche Außenpolitik trage nicht nur die Last des verlorenen Krieges, sondern eine weitere: das Mißtrauen des Auslandes, ob der Verständigungswille echt und die Demokraten in diesem Land stark genug seien, ihren Verständigungswillen durchzusetzen.²⁸ Schon 1944 hatte er prognostiziert, daß das "Deutschland, welches dem 3. Reich folgt, [...] sich nicht den Konsequenzen der nazistischen Niederlage entziehen" könne. Man müsse versuchen, diese Folgen "zu ändern und zu mildern". Eine unnachgiebige Haltung berge hingegen die Gefahr "hoffnungsloser Isolierung"²⁹. In den sechziger Jahren argumentierte Brandt, der Friede könne nicht gewonnen werden, ohne daß "die Rechnung für Hitlers Krieg beglichen würde"³⁰. Die zu erbringenden Opfer seien "der international-rechtliche Preis für den von Hitler begonnenen und verlorenen Krieg"³¹. Daher kam es für Brandt darauf an, zwar "nicht auf Lebensinteressen unseres Volkes zu verzichten", wohl aber auf das, was "den Weg in eine gesicherte Zukunft verbaut[e]"³².

¹⁸ Vgl. Bouvier, Godesberg, S. 181-184, Schmidt, Kalter Krieg, S. 477-481 und Prowe, "Anfänge", S. 269ff.

¹⁹ Schmidt, Kalter Krieg, S. 455.

²⁰ Vgl. Münkler, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 4, S. 48, und Merseburger, Willy Brandt, S. 465 und 471f.

²¹ Vgl. Brandt, BA, Bd. 4, Dok. Nr. 59 (Pressekonferenz 22.09.1965), S. 357, und Binder, The Other German, S. 210f.

²² Interview Brandt vom 04.12.1969 in der ZDF-Sendung *Dialog*, in: BPA, Abt. Nachrichten, Ref. II/4, Dt. Gruppe.

²³ Köhler, Deutschland auf dem Weg zu sich selbst, S. 571. Vgl. Münkler, Bemerkungen zu Willy Brandt, S. 214-228, Bahr, Zu meiner Zeit, S. 178f., Merseburger, Willy Brandt, S. 478-483, Heimann, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 3, S. 66-69 und 76f. sowie Binder, The Other German, S. 211f. Brandt wurde u.a. wegen seiner unehelichen Herkunft und der Emigration diffamiert.

²⁴ Merseburger, Willy Brandt, S. 484.

²⁵ Vgl. Brandt, BA, Bd. 2, Dok. Nr. 5 ("Die Friedensziele der demokratischen Sozialisten" von März 1943), S. 95, Dok. Nr. 8 (Aus der Broschüre "Zur Nachkriegspolitik der deutschen Sozialisten" von Juli 1944), S. 164-167 und S. 191-194, Dok. Nr. 11 (Vortrag vom 04.02.1945), S. 229f., Dok. Nr. 12 (Vortrag vom 09.02.1945), S. 231-237, Behring, Demokratische Außenpolitik, S. 575, Lorenz, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 2, S. 33, Schmidt, Kalter Krieg, S. 32 sowie Merseburger, Willy Brandt, S. 193 und 258.

²⁶ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 27. Vgl. *ibid.*, S. 267.

²⁷ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 42.

²⁸ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 32.

²⁹ Brandt, BA, Bd. 2, Dok. Nr. 8 (Aus der Broschüre "Zur Nachkriegspolitik der deutschen Sozialisten" von Juli 1944), S. 163.

³⁰ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 35.

³¹ Willy Brandt, "Lage der Nation", S. 20.

³² Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 38.

An der Politik Bundeskanzler Adenauers kritisierte Brandt 1960, dass es diesem nicht gelungen sei, "das Vertrauen, das das Ausland weithin zu seiner Person" gefasst habe, "auf das deutsche Volk zu übertragen"³³. Als Aufgabe deutscher Außenpolitik formulierte Brandt, das deutsche Volk müsse sowohl das Vertrauen seiner Freunde im Westen "bewahren oder neu gewinnen"³⁴ als auch dem Osten die "Sicherheit [...] geben, daß es mit allen Nachbarn verträglich zusammen leben"³⁵ wolle. Deutsche Außenpolitik mußte nach seinem Verständnis eine vertrauensschaffende Anti-Isolierungspolitik sein. Dementsprechend bezeichnete der Außenminister Brandt es als erstes Ziel der bundesdeutschen Osteuropa-Politik, wie "einst im Westen [...], unter schwierigeren Voraussetzungen, auch im Osten Hypotheken der Vergangenheit ab[zu]tragen"³⁶. Dieser sich schon in den vierziger und fünfziger Jahre herauskristallisierende "versöhnungspolitische Aspekt" sollte der Brandtschen Ostpolitik der sechziger und siebziger Jahre eine ganz eigene "Dimension" verleihen, die "anderen Formen der Entspannungspolitik fehlte", wobei der "harte Kern"³⁷ darin bestand, daß der Wunsch nach Versöhnung nur bei Respektierung der Nachkriegsrealitäten glaubhaft sein würde.

1.2 Kein "Wanderer zwischen den Welten": Bekenntnis zur Westintegration

Willy Brandt gehörte in den Aufbaujahren der Bundesrepublik "zu den entschiedenen Verfechtern des Prinzips der Westintegration"³⁸. Seit der "Lehre von Prag"³⁹ im Jahre 1948 war er zunächst ein Anhänger der sog. "Politik der Stärke".⁴⁰ Die Berlin-Blockade bestärkte Brandt in dieser Haltung, die ihn in der von Kurt Schumacher dominierten Nachkriegs-SPD zum Außenseiter machte. Es ging um einen fundamentalen politischen Gegensatz: "Für Schumacher stellte die deutsche Gleichberechtigung die Voraussetzung für die internationale Kooperation dar. Brandt war vom Gegenteil überzeugt. [...] Um Gleichberechtigung zu erlangen, gab es für die Bundesrepublik keine Alternative zur Zusammenarbeit mit dem Westen"⁴¹. In diesem Sinne wandte er sich gegen eine neutralistische Politik und plädierte für die Integration Deutschlands in die westlich-demokratische Staatengemeinschaft.⁴² Darin erblickte er keinen Widerspruch zum Postulat der Überwindung der deutschen Teilung. Vielmehr plädierte er dafür, "wo immer erkennbare Ansätze zur Gemeinsamkeit auf wirtschaftlichem und politischem Gebiete in Westeuropa"⁴³ sich zeigten, diese zu nutzen. Mit seiner positiven Haltung zur NATO-Mitgliedschaft und zu einem Verteidigungsbeitrag der Bundesrepublik geriet Brandt noch mehr ins Abseits seiner Partei.⁴⁴ Doch in der Berlin-Krise kam ihm sein Eintreten für die Westbindung gegen den innerparteilichen Strom dann zugute, während die SPD ihren letzten Vorstoß startete, "durch Bündnisverzicht zur Wiedervereinigung zu gelangen"⁴⁵, und zwar in Form des von Herbert Wehner propagierten Deutschlandplans,

³³ Brandt, "Außenpolitische Kontinuität mit neuen Akzenten", S. 717.

³⁴ Brandt, "Außenpolitische Kontinuität mit neuen Akzenten", S. 723.

³⁵ Brandt, "In einer veränderten Welt", in: *Berliner Stimme* vom 18.01.1958.

³⁶ Brandt, *Friedenspolitik in Europa*, S. 135.

³⁷ Niedhart/Bange, "Relikte der Nachkriegszeit", S. 426. Vgl. Niedhart, "Ostpolitik: Grand Design", S. 122f.

³⁸ Schmidt, *Kalter Krieg*, S. 537. Vgl. Bouvier, Godesberg, S. 40.

³⁹ Brandt, *Der Wille zum Frieden*, S. 44. Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 281f., Heimann, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 3, S. 21f., Michel, Brandts Amerikabild, S. 103, und Behring, "Normalisierung auf Umwegen", S. 52. In Prag hatten im Februar 1948 die Kommunisten die Macht in einem Staatsstreich an sich gerissen und die Hoffnung auf eine demokratische Tschechoslowakei als Brücke zwischen Ost und West zunichte gemacht.

⁴⁰ Vgl. Schmidt, *Kalter Krieg*, S. 57.

⁴¹ Schmidt, *Kalter Krieg*, S. 97.

⁴² Vgl. Münkel, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 4, S. 23, Merseburger, Willy Brandt, S. 296ff., Ashkenasi, Reformpartei und Außenpolitik, S. 10, 72f. und 99, sowie Schmidt, *Kalter Krieg*, S. 119.

⁴³ Brandt, BA, Bd. 4, Dok. Nr. 8 (Rede 22.05.1950), S. 138.

⁴⁴ Zu Brandts Haltung zu einem deutschen Wehrbeitrag innerhalb der EVG und dann der NATO vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 311 und 332, Schmidt, *Kalter Krieg*, S. 148f., 153, 164f., 189 und 537f., sowie Ashkenasi, Reformpartei und Außenpolitik, S. 99. Es waren nicht grundsätzliche Erwägungen, die zu Brandts Ablehnung der EVG und seinem negativen Votum zum NATO-Beitritt im Bundestag führten, sondern im ersten Fall Vorbehalte in Einzelfragen und im zweiten wohl taktische Überlegungen vor dem Hintergrund seiner bundespolitischen Ambitionen.

⁴⁵ Grabbe, *Unionsparteien, Sozialdemokratie...*, S. 248. Vgl. Schöllgen, Willy Brandt, S. 102, Schmidt, *Kalter Krieg*, S. 268 und 271, Heimann, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 3, S. 49ff., Siebenmorgen, Gezeitenwechsel, S. 302f. und 310, Meyer, Herbert Wehner, S. 227ff., sowie Ashkenasi, Reformpartei und Außenpolitik, S. 123-129 und S. 165-169. Der Deutschlandplan sah eine Entspannungszone in Mitteleuropa vor, deren Mitglieder (BRD, DDR, CSSR, Polen, und Ungarn) aus dem jeweiligen Militärbündnis ausscheiden sollten. Außerdem enthielt er einen Dreistufenplan zur wirtschaftlichen und politischen Zusammenführung der Bundesrepublik und der DDR.

gegen den Brandt gravierende Einwände hatte. Mit dem Scheitern des Plans begann die "außenpolitische Peripetie der Sozialdemokratie"⁴⁶, an deren Ende Wehners Bundestagsrede vom 30. Juni 1960 stand, in der er für die SPD anerkannte, "daß das europäische und das atlantische Vertragssystem [...] Grundlage und Rahmen für alle Bemühungen der deutschen Außen- und Wiedervereinigungspolitik"⁴⁷ bildeten. Mit dem Bekenntnis zur Westbindung und zu einem außenpolitischen Gemeinschaftskurs von Regierung und Opposition katapultierte Wehner "sich und damit große Teile der Partei auf den Boden jener Realität, auf dem Brandt schon seit geraumer Zeit"⁴⁸ stand. Noch am selben Tag gratulierte Brandt Wehner zu seiner "großartigen Rede"⁴⁹. Gleichzeitig war er jedoch äußerst verärgert darüber, von Wehners Äußerungen erst im nachhinein erfahren zu haben. "So lasse ich nicht mit mir umspringen"⁵⁰, sagte er zu seinem Vertrauten Egon Bahr. Der Vorfall führte zu einem ersten Riß in der Beziehung der beiden Männer. Ein Jahr später folgte die zweite nachhaltige Irritation, als Brandt den Eindruck gewann, Wehner wolle ihn überreden, Ollenhauer "putschartig" aus dem Amt des SPD-Vorsitzenden zu entfernen. Brandt war überzeugt, daß seine zurückhaltend-ablehnende Reaktion in Wehners Augen "die eines Zauderers und Schwächlings" war. Das künftige Verhältnis charakterisierte Brandt – in Kenntnis der folgenden Jahrzehnte – so: "Das Vertrauensverhältnis hielt sich in Grenzen."⁵¹

Nach seiner Nominierung zum Kanzlerkandidaten, an der Wehner entscheidenden Anteil hatte, versicherte Brandt, die Bundesrepublik werde auch unter einer sozialdemokratisch geführten Bundesregierung "weder ein weltpolitischer Querfeldein-Marschierer noch ein Wanderer zwischen den Welten"⁵², sondern ein verlässlicher Verbündeter sein und die Freundschaft zu den USA der Eckstein bundesdeutscher Außenpolitik bleiben.

Die Verankerung der Bundesrepublik im Westen ergab sich für Brandt schon aus der Konstellation des Kalten Krieges: Es sei die "militärische Abschreckung" gewesen, die "den Frieden in Europa gesichert"⁵³ habe. Ohne den Schutz und das Engagement der USA, das stand für ihn fest, hätte das freie Europa sich "des sowjetischen Machtanspruchs nicht erwehren können" und gab es nach wie vor "keine wirksame Sicherheit für Europa"⁵⁴. Doch so zentral der Aspekt der Sicherheit in seiner Haltung zur NATO und zu den USA war, wollte er die Beziehungen der Bundesrepublik zu ihnen "nicht auf das bloße Kalkül der Interessen"⁵⁵ beschränkt, sondern auf den der gemeinsamen Werte geweitet sehen. Die aus dem Ost-West-Gegensatz begründete Stellung der Bundesrepublik auf der Seite des Westens beinhaltete gleichwohl einen gewissen Vorbehalt, bezeichnete Brandt sie doch als "unverrückbar, solange es den Gegensatz zwischen Ost und West"⁵⁶ gebe. Für die überschaubare Zukunft ließ er keinen Zweifel zu. Er warnte davor, Ost- und Entspannungspolitik "um den Preis einer Entfremdung im Westen betreiben"⁵⁷ zu wollen. Es gelte, "jeden Schatten der Zweideutigkeit [zu] vermeiden"⁵⁸. Für die deutsche Außenpolitik legte Brandt, in Abgrenzung zur deutschen Außenpolitik der Zwischenkriegsphase, die Richtschnur fest: "Eine

⁴⁶ Besson, Außenpolitik, S. 247.

⁴⁷ VBT, 3. WP, Stenographische Berichte, 122. Sitzung, S. 7056. Vgl. *ibid.*, S. 7052-7061, und Meyer, Herbert Wehner, S. 231-236.

⁴⁸ Schöllgen, Willy Brandt, S. 106. Vgl. Schmidt, Kalter Krieg, S. 326-334 und 539, Ashkenasi, Reformpartei und Außenpolitik, S. 176-181, Merseburger, Willy Brandt, S. 381f., Wilkens, "Brandt und die europäische Einigung", S. 172f., Bouvier, Godesberg, S. 43 und 57-62, sowie Siebenmorgen, Gezeitenwechsel, S. 302f.

⁴⁹ Brandt, BA, Bd. 4, Dok. Nr. 29 (Entwurf für ein Telegramm an Wehner vom 30.06.1960), S. 214.

⁵⁰ Interview des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin. Vgl. Schmidt, Kalter Krieg, S. 334. Zum Verhältnis Brandt-Wehner vgl. Schöllgen, Willy Brandt, S. 104-107, sowie Schönhoven, Wendejahre, S. 192-196, und 200.

⁵¹ Brandt, Erinnerungen, S. 327f. Dort auch eine Einschätzung Brandts von der Persönlichkeit Wehners.

⁵² DzD IV/6, S. 5. Vgl. *ibid.*, S. 3-8 (Artikel Brandt Januar 1961). Zu Brandts Verhältnis zu den USA vgl. ausführlich und (er-)kenntnisreich Michel, Brandts Amerikabild, sowie dies., "Willy Brandt und die Vereinigten Staaten".

⁵³ Brandt, Friedenspolitik in Europa, 119. Vgl. *ibid.* S. 49.

⁵⁴ Brandt, "De Gaulle denkt das Undenkbare", in: *Vorwärts* vom 27.05.1964. Vgl. Brandt "Gemeinschaftsideale und nationale Interessen", S. 420, und ders., Friedenspolitik in Europa, S. 105.

⁵⁵ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 102.

⁵⁶ Brandt, "Außenpolitische Kontinuität mit neuen Akzenten", S. 718. Vgl. ders., Friedenspolitik in Europa, S. 52.

⁵⁷ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 137.

⁵⁸ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 175.

Politik des Schaukelns oder Balancierens zwischen Ost und West, gar unter Ausnutzung von Spannungen, wird es nicht mehr geben."⁵⁹

1.3 Gemeinsame Sicherheit, Entspannung und Gewaltverzicht

"Mißtrauen", so schrieb Brandt 1968, könne "nicht plötzlich durch Vertrauen ersetzt werden". Der "Weg zu einer umfassenden Verständigung zwischen den Völkern Europas" müsse damit beginnen, einander "die Furcht vor Angriffen zu nehmen". Vertrauen könne sich nur dann festigen, wenn "die Sicherheit aller gewährleistet"⁶⁰ sei. Die "*gemeinsame* Sicherheit" hatte Brandt schon in seinen Gedanken über die europäische Nachkriegsordnung aus dem Jahre 1940 zum "entscheidende[n] Prinzip"⁶¹ erhoben. Der Begriff eines internationalen Sicherheitssystems zieht sich wie ein roter Faden durch seine Schriften und Reden von den vierziger bis in die sechziger Jahre und darüber hinaus. Brandt lehnte es ab, allein auf das "Gleichgewicht des Schreckens"⁶² als Sicherheitsgarantie zu vertrauen. Der "Weg zum gesicherten Frieden" mußte sich seiner Auffassung nach "auf gemeinsame Interessen abstützen"⁶³. Ihm ging es um eine Perspektive, die "über den Abbau der Spannungen und über das Bannen der Kriegsgefahr, über ein Sicherheitssystem hin zu einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung"⁶⁴ führen sollte. In Sicherheit, Entspannung und Frieden bestand für Brandt in einer vom Atomkrieg bedrohten Welt das kollektive Interesse aller Völker, gleichgültig in welchem System oder Block sie auch lebten.⁶⁵ Als Deutschlands höchstes Ziel definierte er, "am Frieden zu arbeiten und dies der Welt [...] glaubhaft zu machen", u.a. "weil es nach wie vor eine Angst vor der militärischen Macht eines vereinigten Deutschlands"⁶⁶ gebe. Brandt wollte dem "Generalnenner der Friedenssicherung"⁶⁷ alles andere unterordnen. "Frieden über alles"⁶⁸ hieß aber auch, der Friedenssicherung einen prioritären Rang vor dem Ziel der staatlichen Einheit zu gewähren. Selbst wenn Politik "unmittelbar den Interessen des eigenen Volkes zu dienen" habe, meinte Brandt, so gebe es doch "kein nationales Interesse mehr, das sich von der Gesamtverantwortung für den Frieden [...] trennen"⁶⁹ ließe. Er betonte die Interessenidentität von Einheitsstreben, Sicherheit und Entspannung, in der er den "Schlüssel zur deutschen Frage"⁷⁰ erblickte. Früh kehrte er die Formel "Entspannung durch Wiedervereinigung" um und wandte sich dagegen, Entspannungsmaßnahmen nur dann zuzustimmen, wenn dadurch auch das deutsche Problem einer Lösung zugeführt würde.⁷¹

Der Weg zum Frieden bestand Brandt zufolge "in einem langwierigen Prozeß der Entspannung", der schrittweise "durch gegenseitige Annäherung, Verständigung und Zusammenarbeit in allen Bereichen der zwischenstaatlichen Beziehungen"⁷² beschritten werden mußte. Entspannung war für ihn durchaus "kein Selbstzweck", sondern eine "Politik des Ausgleichs gegensätzlicher Ziele und Interessen [...], der die Grundlagen für eine dauerhafte europäische Friedensordnung"⁷³ schaffen sollte. Das Fundament einer solchen Ordnung sollte durch folgende Bausteine errichtet werden:

Der erste Baustein, förmliche Abkommen über den gegenseitigen Verzicht auf die Anwendung oder Androhung von Gewalt bei der Durchsetzung der eigenen Ziele, war in Brandts Vorstellung geeignet, "die Atmosphäre in Europa bedeutend zu verbessern und die Lage zu entspannen". Innerhalb dieses Prozesses könnten sie außerdem "Meilensteine des Unternehmens sein, die beiden Teile Deutschlands in

⁵⁹ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 179.

⁶⁰ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 226.

⁶¹ Brandt, BA, Bd. 1, Dok. Nr. 65 (*Die Kriegsziele der Großmächte und das neue Europa* von April 1940), S. 480.

⁶² Der Begriff stammt ursprünglich aus: Wohlstetter, "Das prekäre Gleichgewicht des Schreckens".

⁶³ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 49. Vgl. DzD IV/9, S. 567f. (Rede Brandt Tutzing 15.07.1963).

⁶⁴ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 154.

⁶⁵ Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 46.

⁶⁶ Brandt, "Lage der Nation", S. 23.

⁶⁷ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 30. Vgl. *ibid.* S. 45.

⁶⁸ So der Titel eines Kapitels in: Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 45.

⁶⁹ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 45.

⁷⁰ Brandt, "Lage der Nation", S. 2.

⁷¹ Vgl. Willy Brandt, "Voraussetzungen des Ringens um die deutsche Einheit", Schmidt, Kalter Krieg, S. 191ff. und 198, sowie Ashkenasi, Reformpartei und Außenpolitik, S. 117.

⁷² Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 134.

⁷³ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 205f.

den Prozeß der Entspannung, Annäherung und Zusammenarbeit Europas einzubeziehen, statt sie davon auszuklammern"⁷⁴. Der zweite Baustein war der Verzicht auf Atomwaffen. Die deutschen Interessen, so Brandt, mußten Schaden leiden, wenn der Eindruck entstände, "die Deutschen drängten nach nuklearen Waffen, die ihnen in Wahrheit niemand geben"⁷⁵ wolle. Dementsprechend unterstützte er eine deutsche Unterzeichnung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Atomwaffen, den sog. Atomwaffen-sperrvertrag. Den dritten Baustein bildeten eine ausgewogene Verminderung von Truppenstärken und Rüstung. Darüber hinaus mußte schließlich die "Beseitigung der politischen Spannungsursachen"⁷⁶ erfolgen.

1.4 Koexistenz, Transformation und Überwindung des Status quo

Wege zur Lösung des Ost-West-Konflikts und der deutschen Frage zu finden, war das vorrangige programmatische Anliegen Willy Brandts in den fünfziger und sechziger Jahren. In zahlreichen Publikationen forderte er dabei immer wieder, sich keinen "wirklichkeitsfremde[n] Wunschvorstellungen"⁷⁷ hinzugeben, sondern die realistische Einschätzung der Lage, die sich Deutschland darbot, zur Grundlage einer Politik zu machen, die eben jene Lage zu verbessern trachtete: "Wir haben von den heutigen Tatsachen auszugehen, wenn wir die Tatsachen verändern wollen."⁷⁸ – eine Devise, die "banal klingt, gleichwohl aber eine unbewältigte Aufgabe für viele Politiker blieb"⁷⁹. Was Brandt ablehnte, war die "Anerkennung aller durch den Zweiten Weltkrieg geschaffenen Realitäten als ersten Schritt zur Entspannung". Ein "Verzicht auf jeden Versuch, den unnatürlichen Zustand der deutschen Teilung und der europäischen Spaltung mit friedlichen Mitteln zu überwinden", war für ihn gleichbedeutend mit einem "Verzicht auf die Vernunft"⁸⁰.

Schon in den fünfziger Jahren hatte Brandt sich darauf eingerichtet, "daß es auf längere Zeit bei der Spaltung Deutschlands" bleiben werde und international "der Status quo als bis auf weiteres unabänderlich hingenommen"⁸¹ werden mußte. Auch betrachtete er die deutsche Teilung nicht als Ursache des Kalten Krieges, deren Überwindung die Voraussetzung für eine internationale Entspannung sein müsse. Er sah die Logik dieses Zusammenhangs genau anders herum: Das Ziel der deutschen Einheit könne nur mittels einer allgemeinen Entspannung erreicht werden.⁸² Seit den frühen sechziger Jahren zeigte Brandt sich entschlossen, den Status quo in Europa und Deutschland "bei verbaler Anerkennung Schritt für Schritt zu verändern und zu überwinden"⁸³.

Brandts Überlegungen befanden sich im prinzipiellen Einklang mit der vom amerikanischen Präsidenten Kennedy entworfenen "Strategie des Friedens", die auf der Einsicht fußte, daß im Atomzeitalter Änderungen des Status quo mit Gewalt ausschieden, und auf die Infragestellung des Status quo verzichtete, nicht aber auf das Ziel der friedlichen Veränderung desselben. Dabei setzte Kennedy auf das gemeinsame Interesse der Blöcke am Frieden.⁸⁴ In Washington war die Überzeugung gereift, daß für die Sicherung des Status quo in Berlin und in Europa sowie zur Entschärfung des Ost-West-Konflikts Zugeständnisse des Westens, insbesondere der Bundesrepublik erfolgen mußten, und zwar "die Anerkennung

⁷⁴ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 52. Die Sowjetunion hatte seit Mitte der fünfziger Jahre mehrfach einen multilateralen Gewaltverzicht vorgeschlagen, was die Bundesrepublik und mit ihr die NATO aus Furcht vor einer impliziten Legalisierung des Status quo abgelehnt hatte. Vgl. Schöllgen, Weltpolitik, S. 171f.

⁷⁵ Brandt, "Lage der Nation", S. 24.

⁷⁶ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 49.

⁷⁷ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 153.

⁷⁸ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 162. Vgl. DzD IV/9, S. 566 (Rede Brandt Tutzing 15.07.1963).

⁷⁹ Siebenmorgen, Gezeitenwechsel, S. 382.

⁸⁰ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 148.

⁸¹ Brandt, BA, Bd. 4, Dok. Nr. 14 (Rede auf dem Berliner Landesparteitag am 12.06.1954), S. 162. Vgl. Schmidt, Kalter Krieg, S. 110 und 538.

⁸² Vgl. Schmidt, Kalter Krieg, S. 113.

⁸³ Uschner, Ostpolitik der SPD, S. 68.

⁸⁴ Vgl. EA 12/1963, D 292 (Rede Kennedy 10.06.1963), Kieninger, Dynamic Détente, S. 11-16, Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 380, und Potthoff, "Vom Mauerbau zum Mauerfall", S. 116. Zur Interaktion der Ideen Kennedys und Brandts vgl. Hofmann, Emergence of Détente.

der Oder-Neiße-Linie, intensivere deutsch-deutsche Kontakte bis hin zur de-facto-Anerkennung der DDR, ein neuer Status für West-Berlin [sowie] Rüstungsbeschränkungen für die Bundesrepublik"⁸⁵.

Es war der Bau der Berliner Mauer im August 1961, der Brandt nach eigenem Bekunden zwang, "die äußeren Faktoren zu überdenken, von denen die deutsche und europäische Politik in den nächsten Jahren abhängig sein würde"⁸⁶. Die schwachen Reaktionen des Westens überraschten ihn mehr als der Mauerbau selbst, obwohl aufmerksamen Beobachtern nicht entgangen sein konnte, daß Präsident Kennedy indirekt grünes Licht für die Abriegelung Ost-Berlins gegeben hatte.

Worin lag die Erkenntnis des Mauerbaus für die Zeitgenossen? Der Publizist Sebastian Haffner kommentierte die Bedeutung des 13. August 1961 in Bezug auf die Deutschlandpolitik so:

Von 1961 an war es klar, daß die Existenz der beiden deutschen Staaten nicht mehr erschüttert werden konnte, daß sie von Seiten der Großmächte auch nicht mehr ernsthaft erschüttert werden sollte. Hinfort hatten die Deutschen keine Aussicht mehr auf das, was sie bis dahin Wiedervereinigung genannt hatten. Von nun an konnte jeder Versuch, die deutschen Verhältnisse erträglicher zu gestalten, nur noch darin bestehen, die Beziehungen zwischen den beiden nicht mehr abzuschaffenden neuen deutschen Staaten zum Besseren zu verändern.⁸⁷

Dies war wohl auch Brandts Erkenntnis, keine Eingebung, sondern eine gereifter und reifender Erkenntnisprozess, auch und gerade in Hinblick auf die daraus zu ziehenden Konsequenzen: "Auch wenn man konzeptionelle Ursprünge insbesondere der Ost- und Deutschlandpolitik Willy Brandts [...] schon in den fünfziger Jahren erkennen kann und damit [...] die Erfahrung des Mauerbaus [...] relativiert, kann doch kaum ein Zweifel daran bestehen, daß die internationale, ja globale Konstellation der Jahre um 1960, die Verschärfung des Ost-West-Konflikts in der Doppelkrise um Berlin und Kuba, die entscheidende politische Voraussetzung der Entspannung bildete."⁸⁸ Der Mauerbau war auf dem Weg zu einer neuen Ost- und Deutschlandpolitik nicht Initial- sondern Kristallisationspunkt.

Brandts Ansatz für eine neue Politik, die den Status quo mit den Zielen Friedenssicherung, Entspannung, Überwindung der Spaltung Europas und deutsche Einheit auf einen Nenner bringen sollte, fußte auf der Konzeption von "Koexistenz" und "Transformation"⁸⁹. Diese beiden von ihm zusammengedachten und mit eigenem Inhalt gefüllten Termini sind Schlüsselbegriffe seiner langfristigen außenpolitischen Konzeption. Brandt hatte den von der sowjetischen Seite eingeführten Begriff der "friedlichen Koexistenz" schon 1955 aufgegriffen, verstand ihn aber nicht als Unterbrechung des Kampfs feindlicher Systeme, sondern als deren friedlichen Wettbewerb, im Zuge dessen der Ost-West-Konflikt entschärft und überwunden werden sollte.⁹⁰ Ausgehend vom gemeinsamen Interesse an der Vermeidung eines Krieges in Ost und West, gab Brandt dem Koexistenzgedanken einen dynamischen Sinn: Der Status quo sollte insofern anerkannt werden, als seine Anerkennung Voraussetzung für seine Überwindung war. Damit folgte er Kennedys Dialektik.⁹¹ Die Bipolarität der Welt sollte überwölbt, der Status quo aufgelockert, verändert und schließlich überwunden werden. Es ging darum, nicht nur auf den Zusammenbruch der Regime jenseits des Eisernen Vorhangs zu hoffen, sondern langfristig Öffnung und gesellschaftlichen Wandel aktiv zu fördern. Grundlage für diese Perspektive waren von Brandt konstatierte "Differenzierungen im sowjetischen Machtbereich", "ein größeres Maß von Selbständigkeit"

⁸⁵ Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 295. Vgl. *ibid.*, S. 390, Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 181f. und May, "Das nationale Interesse der Vereinigten Staaten und die deutsche Frage", S. 276f.

⁸⁶ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 9. Zum Mauerbau vgl. jüngst Scholtyseck, "Mauerbau 1961". Zu Brandts Reaktion vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 400-406, Schmidt, Kalter Krieg, S. 220, 392-398 und 541, ders., "Wurzeln der Entspannung", Michel, Brandts Amerikabild, S. 173-188, Heimann, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 3, S. 43-55, Prowe, "Der Brief Kennedys an Brandt", Niedhart, "The East-West Problem", S. 286, und Görtemaker, "Ursprünge", S. 45.

⁸⁷ Haffner, von Bismarck zu Hitler, S. 316.

⁸⁸ Conze, "Akzeptanz der Teilung", S. 106.

⁸⁹ Den Begriff und das Konzept "Transformation" übernahm Brandt von dem Sozialwissenschaftler Fritz Sternberg. Vgl. Schmidt, "Wurzeln der Entspannung", S. 549f. Die Theorie der "friedlichen Koexistenz" wird auf Lenin zurückgeführt. Der Terminus wurde seit der Mitte der fünfziger Jahre zum Schlüsselbegriff der sowjetischen Außenpolitik. Definiert wurde er als internationale Form des Klassenkampfes zwischen Kapitalismus und Sozialismus, der unter Ausschluß militärischer Mittel ökonomisch, politisch und ideologisch geführt werden sollte. Vgl. Laloy, "Koexistenz", S. 670f., von Kodolitsch, Ostpolitik, S. 96-105, und Buchheim, Deutschlandpolitik, S. 135, Anm. 370.

⁹⁰ Vgl. Schmidt, Kalter Krieg, S. 173, und ders., "Wurzeln der Entspannung".

sowie ein "Aufbruch des Nationalbewußtseins und des Strebens nach Unabhängigkeit"⁹² in Osteuropa, wobei Brandt als Beispiel vor allem Titos Jugoslawien vor Augen hatte, das sich von Moskau distanziert hatte und gesellschaftspolitisches Neuland in Richtung eines "freieren" Sozialismus zu erschließen schien.⁹³ Unter Differenzierung verstand Brandt sowohl die ideologischen Diskussionen innerhalb des kommunistischen Lagers als auch die Anpassungen der Ideologie an die Erfordernisse der technisierten Welt.⁹⁴ Dabei erlag er keinerlei Illusionen, daß die Politik der "friedlichen Koexistenz" von östlicher Seite "Druck, Erpressung, Sprengung aller üblichen diplomatischen und politischen Formen"⁹⁵ einschließen würde.

Kurz bevor durch die Kuba-Krise nicht nur für Brandt "die Notwendigkeit, die Konfrontation abzubauen, auf brutale Weise hervorzutreten"⁹⁶ war, hielt er im Herbst 1962 zwei Vorträge an der Universität von Harvard, die, um einen dritten Teil erweitert und unter dem Titel *Koexistenz: Zwang zum Wagnis* veröffentlicht, seine Überlegungen jener Jahre zusammenfaßten.⁹⁷ Bei der Vorbereitung, erinnerte sich Egon Bahr später, kristallisierte sich der Gedanke heraus, "daß die große Auseinandersetzung [...] zwischen Ost und West, zwischen Kommunismus und Kapitalismus, im Grunde auf die Auseinandersetzung zwischen Kommunisten und Sozialdemokraten zurückzuführen" sei. Daher könne es "eigentlich nur logisch sein", daß Deutschland eine "Schlüsselfunktion" erhalte. Die Entspannung sollte die "Methode" sein, um die "Konfrontation zu transponieren". Welch weitgehende Absichten hinter "transponieren" standen, zeigt Bahrs folgende Bemerkungen: "Das würde [...] den Deutschen die geschichtliche Aufgabe stellen, Osteuropa von der Krankheit zu heilen, die sich Kommunismus nennt." Bahr zufolge mahnte Brandt am Ende des "Brainstorming[s]" so: "Sprich nie darüber. Man würde uns für Hochstapler halten." Die geschilderte "Erörterung" klingt rückschauend visionär, ja prophetisch – allein: "Das Ende der Sowjetunion wurde nicht gedacht. [...] Die Implosion eines Weltreiches wurde nicht vorausgesehen."⁹⁸ Auch daß die Osteuropäer in Gestalt der Polen, Ungarn, Tschechen und Slowaken den Heilungsprozeß katalysierten und beschleunigten, der den Deutschen die Einheit brachte, war 1962 nicht absehbar. Wichtiger aber ist, welche Intention Brandt mit seiner Idee der Koexistenz verband.

Was legte Brandt 1962 in Unkenntnis der Ereignisse von 1989/90 dar? Er ging in seinen Vorträgen davon aus, daß die gewaltlose Koexistenz der kommunistischen Staaten des Ostens und der Demokratien des Westens "die einzige Alternative zum Atomkrieg und damit zum Selbstmord der Menschheit"⁹⁹ war. Um in der Koexistenz bestehen zu können, müsse der Westen sich "von einer diffusen Angst vor kommunistischer Überlegenheit"¹⁰⁰ ebenso frei machen wie von der Illusion, "daß die gute Sache automatisch zum Siege"¹⁰¹ führe. Gleichwohl vertraute Brandt auf die Anziehungskraft der Freiheit und die wirtschaftliche, technische und moralische Überlegenheit des Westens.¹⁰² Er definierte Koexistenz offensiv als Wettstreit mit friedlichen Mitteln unter gegenseitiger "Achtung der Eigenarten und Auffassungen des anderen"¹⁰³, bei dem sich das Ziel der gewaltlosen Veränderung bzw. schließlichen Auflösung des Konflikts mit dem Ziel der Transformation, also einer Wandlung der *anderen* Seite, verband.¹⁰⁴ Insofern lag dem Brandtschen Konzept auch weniger die sog. Konvergenztheorie zugrunde,

⁹¹ Vgl. Brandt, "Voraussetzungen des Ringens um die deutsche Einheit", Bahr, Brandts europäische Außenpolitik, S. 35, Niedhart, "Ostpolitik: Grand Design", S. 119, und Kieninger, Dynamic Détente, S. 11-16.

⁹² Brandt, "Voraussetzungen des Ringens um die deutsche Einheit", S. 360.

⁹³ Vgl. Schmidt, Kalter Krieg, S. 132.

⁹⁴ Vgl. DzD IV/12, S. 837f. (Rede Brandt 03.06.1966).

⁹⁵ Protokoll der Verhandlungen und Anträge vom Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Hannover 21. bis 25. November 1960, S. 669.

⁹⁶ Brandt, Erinnerungen, S. 69. Zur Kuba-Krise vgl. Biermann, "Kuba-Krise".

⁹⁷ Zur Entwicklung der Brandtschen Konzeption und zu den Vorträgen in Harvard vgl. Schmidt, Kalter Krieg, S. 194-200, 360-370, 407ff., 436, 454-460 und 542, Hofmann, Emergence of Détente, Merseburger, Willy Brandt, S. 438-441, und Egon Bahr, Zu meiner Zeit, S. 145f.

⁹⁸ Bahr, Willy Brandt und die Nation, S. 26f.

⁹⁹ Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 39.

¹⁰⁰ Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 31.

¹⁰¹ Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 31.

¹⁰² Vgl. Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 84f.

¹⁰³ Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 8. Vgl. *ibid.*, S. 9f.

¹⁰⁴ Vgl. Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 83.

die von einer langfristigen Annäherung der Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme in Ost und West als Folge der Gesetzmäßigkeiten der Industriegesellschaft ausging. Vielmehr hatte er die Transformation der anderen Seite vor Augen, nicht das Einanderähnlicherwerden beider Seiten: "Transformation im Sinne von 'Wandel durch Annäherung' strebte [...] zunächst nach 'systemöffnender Koexistenz', um langfristig zu einer 'Systemveränderung' des Ostens zu kommen."¹⁰⁵

Die zugrunde liegende Logik könnte man so beschreiben: Die Sowjetunion sollte durch Akzeptierung des Status quo von Koexistenz, Kooperation und der Möglichkeit friedlichen Wandels überzeugt werden. Hatte Moskau einmal die Furcht verloren, aus Deutschland und Osteuropa verdrängt zu werden, konnte es sich in der Lage sehen, in einen Prozeß der Kommunikation mit dem Westen einzutreten. Eine Annäherung von Ost und West könnte dann in einer Transformation der anderen Seite münden. Dem lagen u.a. zwei Prämissen zugrunde: daß es sich bei den sowjetischen Führern nicht um Abenteurer handelte und daß sie um des wirtschaftlichen Erfolgs und damit der Stabilität des sowjetischen Reichs willen die Notwendigkeit von Wandel und Reform einsehen würden.¹⁰⁶ Brandt hielt die Prinzipien, die der sowjetischen Haltung zugrunde lagen, für durchaus nicht unabänderlich und einen Rückgang der kommunistischen Aggressivität für denkbar.¹⁰⁷ Mehr noch: Er sah Anzeichen dafür, "daß die Enkel Chruschtschows sich möglicherweise noch Kommunisten nennen, aber in Wirklichkeit keine mehr sein"¹⁰⁸ würden.

Um die Tendenz zur "Dezentralisierung der Macht"¹⁰⁹ und Differenzierung im kommunistischen Lager zu nutzen und zu einem wachsenden Verständnis für die Interessen der anderen Seite zu gelangen, sollte ein hohes Maß an Kommunikation und Kooperation hergestellt werden.¹¹⁰ Brandt plädierte für einen verstärkten Austausch in den Bereichen Kultur, Wissenschaft, Verkehr und Handel, nicht zuletzt um unkontrollierbaren Spannungen im Osten aufgrund materieller Unzufriedenheit vorzubeugen, und verwies darauf, daß auch die Staaten Osteuropas der Notwendigkeit unterständen, ihre wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu lösen.¹¹¹ Das erlaube nur eine stabile internationale Lage, innerhalb derer eine größere wirtschaftliche Unabhängigkeit erreicht werden könne.¹¹²

Bei dem Versuch, "die osteuropäischen Staaten in möglichst zahlreiche Kommunikationen zu verweben", ihre Eigenständigkeit zu unterstützen und "es ihnen nicht schwer zu machen, ihren Handlungsspielraum zu nutzen", so Brandt in einer Denkschrift für US-Außenminister Rusk 1965, komme es auf folgende Aspekte an: 1. Die Würdigung des jeweiligen Staates als "vollwertiger Partner" bei Berücksichtigung seiner "militärische[n] und ideologische[n] Bindung", 2. ein "koordiniertes westliches Verhalten" und 3. die Entwicklung einer "unterschiedliche[n] Haltung für jedes einzelne der osteuropäischen Länder"¹¹³. Brandt äußerte die Bereitschaft zu einer Vielzahl gemeinsamer Projekte mit Osteuropa, etwa im Verkehrswesen und bei der Rohstoffversorgung, die er mit Bemühungen um kulturelle Kontakte und humanitäre Regelungen verknüpft sehen wollte. Die DDR nahm er von seinen Vorschlägen explizit nicht aus. Darin stimmte er mit Herbert Wehner überein, der das Manuskript vorab zu lesen bekommen und besonders in den Passagen zur DDR beeinflusst hatte.¹¹⁴

¹⁰⁵ Conze, "Akzeptanz der Teilung", S. 104. Vgl. Niedhart/Bange, "Relikte der Nachkriegszeit", S. 432, und Niedhart, "The East-West Problem", S. 289. An anderer Stelle spricht Niedhart von einer "Version der Konvergenztheorie, bei der Westen die Rahmenbedingungen für graduellen Wandel vorgab" ("Revisionistische Elemente", S. 246).

¹⁰⁶ Vgl. Niedhart, "The East-West Problem", S. 288f. In gewisser Weise kann man diesen Ansatz durchaus eine "verhaltenspsychologische Hypothese" nennen (Garton Ash, *Im Namen Europas*, S. 263).

¹⁰⁷ Vgl. Brandt, *Koexistenz - Zwang zum Wagnis*, S. 23 und 30.

¹⁰⁸ Manuskript für Brandts Tutzinger Rede am 15.07.1963, in WBA, A3, 159. Vgl. Seebacher, Willy Brandt, S. 197.

¹⁰⁹ Brandt, *Koexistenz - Zwang zum Wagnis*, S. 86.

¹¹⁰ Vgl. Brandt, *Koexistenz - Zwang zum Wagnis*, S. 35f. und ders., *Friedenspolitik in Europa*, S. 176f.

¹¹¹ Vgl. Brandt, *Koexistenz - Zwang zum Wagnis*, S. 75f.

¹¹² Vgl. Brandt, *Friedenspolitik in Europa*, S. 260.

¹¹³ Brandt, "Über Beziehungen zu osteuropäischen Staaten und Völkern". Ähnliche Gedanken hatte Brandt im Mai 1964 in einer Rede in New York geäußert, woraufhin Rusk ihn um die Denkschrift gebeten hatte. Ein Gespräch der beiden offenbarte große inhaltliche Schnittmengen zwischen Brandts Ideen und denen der Regierung Johnson. Vgl. Brandt, "De Gaulle denkt das Undenkbare", "Interesse für Brandts Osteuropa-Ideen", in: *Die Welt* vom 20.05.1964, und Kieninger, *Dynamic Détente*, S. 32ff.

¹¹⁴ Vgl. Heimann, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 3, S. 64. Klotzbach (Staatspartei, S. 567) weist darauf hin, daß Wehners deutschlandpolitische Versuche im Unterschied zu denen Brandts sich auf "allgemeine Umriss und punktuelle Andeutungen" beschränkten.

Überschätzte Brandt die Kräfte der Evolution und ihren Manövrierraum innerhalb des Warschauer Pakts¹¹⁵? Schon vor dem "Prager Frühling" und dem Einmarsch der Truppen des Warschauer Pakts in der CSSR 1968 erkannte er die Risiken einer "Lockerung des Zusammenhalts innerhalb der Blöcke", die "die nationalen Identitäten wieder stärker sichtbar werden" lasse: Man werde "eine neue Ordnung nur dann finden, wenn die auseinanderstrebenden Kräfte nicht überhand"¹¹⁶ nähmen. Er warnte davor, auf Gegensätze zwischen der Sowjetunion und den mit ihr verbündeten Staaten zu spekulieren oder sie gegeneinander auszuspielen. Vielmehr habe die deutsche Politik von einer weitgehenden Übereinstimmung der Interessen zwischen der Sowjetunion und ihren Verbündeten in Osteuropa auszugehen.¹¹⁷ Gleichwohl sei es "kein Widerspruch, die Sowjetunion als kommunistische und osteuropäische Führungsmacht zu erkennen und zugleich Differenzierungen in der kommunistischen Welt mit Interesse zur Kenntnis zu nehmen"¹¹⁸.

Enthielt Brandts Koexistenzkonzept eine "secret agenda"¹¹⁹? Das Konzept, den Osten mittels vielfältigen Austauschs zu transformieren und das internationale Umfeld zugunsten einer Lösung der deutschen Frage zu verändern, war alles andere als eine geheime Angelegenheit.¹²⁰ Es war auch weniger Subversions-¹²¹ als vielmehr Transformationsstrategie.¹²² Es handelte sich durchaus um einen gouvernementalen Ansatz, der sich aus Brandts Einschätzung des Charakters kommunistischer Staaten ableitete: "Die politische Willensbildung vollzieht sich in den osteuropäischen Staaten nur äußerlich in den parlamentsähnlichen Beschlußkörperschaften. Die Führung ist ausschließlich von der kommunistischen Partei bestimmt und kontrolliert. Wandlungen, wenn sie eintreten, werden deshalb innerparteiliche Wandlungen sein müssen."¹²³ Die dahinter stehende Überlegung beschreibt Wolfgang Schmidt so:

Je mehr die Kommunisten die Wirtschaftspolitik in den von ihnen beherrschten Staaten auf die Steigerung des Lebensstandards des Volkes ausrichteten, desto mehr würden die Menschen dort [...] wachsende Konsumansprüche entwickeln und größere Mitspracherechte einfordern, so daß sich Staat und Gesellschaft allmählich liberalisieren könnten. Dann würde sich auch die Außenpolitik der Sowjetunion ändern und die Lösung der deutschen Frage im Sinne des Selbstbestimmungsrechts der Völker möglich.¹²⁴

Für die Wiedererlangung der deutschen Einheit, die Brandt sich als langfristigen, in Etappen vollziehenden Prozeß unter Einbeziehung legitimer Sicherheitsinteressen aller Beteiligten vorstellte, galt es, die Zustimmung der Großmächte und der Nachbarn Deutschlands zu gewinnen.¹²⁵ Gegenüber Moskau ging es für Brandt darum, "eine Situation zu schaffen, in der es für die Sowjetunion zum Vorteil wird, den Deutschen das Selbstbestimmungsrecht zu gewähren"¹²⁶.

Seine Forderung nach zunächst wirtschaftlichen, technischen und kulturellen, dann auch diplomatischen Beziehungen zu den Ostblockländern begründete Brandt u.a. damit, daß die Bundesrepublik es nicht der SED überlassen dürfe, im deutschen Namen in Osteuropa zu sprechen.¹²⁷ Bundesdeutsche Botschafter in den osteuropäischen Hauptstädten bedeuteten für ihn nicht *automatisch* die Hinnahme Ost-Berliner Botschafter in den Hauptstädten der Welt oder den Verzicht auf Sanktionen.¹²⁸ Die deutsche Frage betrachtete Brandt als "Prüfstein"¹²⁹ des Ost-West-Konflikts. Wenn nun Koexistenz die "Förderung der

¹¹⁵ Vgl. Niedhart, "The East-West Problem", S. 289.

¹¹⁶ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 257.

¹¹⁷ Vgl. "Gemeinschaftsideale und nationale Interessen", S. 424f.

¹¹⁸ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 123.

¹¹⁹ Bange, "Ostpolitik", S. 1.

¹²⁰ Vgl. Niedhart, "The East-West Problem", S. 287.

¹²¹ Vgl. Garton Ash, Im Namen Europas, S. 402, Niedhart, "Revisionistische Elemente", S. 240, und Bange, "Ostpolitik", S. 1.

¹²² Brandt lehnte z.B. mit Blick auf eine mögliche Unterstützung der Opposition im Ostblock "subversive Einwirkungen von außen" (Koexistenz, Zwang zum Wagnis, S. 37) als gefährliches und untaugliches Mittel ab, dem die Verbreitung der westlichen Ideen vorzuziehen sei.

¹²³ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 260f.

¹²⁴ Schmidt, Kalter Krieg, S. 542.

¹²⁵ Vgl. Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 97f. und 101f.

¹²⁶ Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 114.

¹²⁷ Vgl. Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 110, und ders., "Lage der Nation", S. 19.

¹²⁸ Vgl. Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 111.

¹²⁹ Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 92.

Transformation" bedeutete, mußte "in Deutschland die Probe aufs Exempel"¹³⁰ gemacht werden. Gottfried Niedhart hat Brandts Politik auf die Formel eines "kooperativen Revisionismus" in der Tradition Stresemanns und Adenauers gebracht: "Die Politik des friedlichen Wandels verstand sich als Revisionspolitik, denn das sowjetische Imperium sollte in seinen Strukturen verändert werden. Gleichzeitig handelte es sich nicht um einen territorialen Revisionismus"¹³¹.

Auf der Tagung der Evangelischen Akademie in Tutzing 1963 wurde Brandts Transformationskonzept von seinem Berater Egon Bahr auf die ebenso prägnante wie umstrittene Formel "Wandel durch Annäherung" gebracht.¹³² Brandt lehnte die Losung ab, weil sie "dem Mißverständnis Nahrung geben [konnte], als schwebte uns eine Annäherung an das kommunistische System vor"¹³³. Das Ziel war ja die "Transformation der anderen Seite"¹³⁴. Dennoch war er bereit, das Risiko einer "Einwirkung der anderen Seite" auf den Westen in Kauf zu nehmen, weil er von der Überlegenheit der "eigenen Werte"¹³⁵ überzeugt war.

Bahr unternahm in Tutzing den Versuch, Kennedys Strategie des Friedens und Brandts "Gedanken der Transformation aus der Sphäre der großen Politik in die deutschen Niederungen"¹³⁶ zu bringen. Im Vertrauen auf die Überlegenheit des westlichen Systems hielt auch Bahr es für denkbar, "sich selbst und die andere Seite zu öffnen und die bisherigen Befreiungsvorstellungen zurückzustellen", um dann nach der speziellen deutschen Aufgabe innerhalb dieser Konzeption zu fragen. Davon ausgehend, daß die Wiedervereinigung sich nur in einem Prozeß mit vielen Schritten vollziehen könne, dessen Voraussetzungen "nicht in Ost-Berlin zu bekommen" seien, sondern "nur mit der Sowjetunion", kam er zu dem Schluß, die DDR müsse "mit Zustimmung der Sowjetunion transformiert werden". Eine "Politik zum direkten Sturz des Regimes drüben" sei "aussichtslos", was bedeute, dass "Veränderungen nur ausgehend von dem zur Zeit dort herrschenden verhassten Regime erreichbar" seien. Spannungen würden die Spaltung nur vertiefen. Bahr sah "nur den schmalen Weg der Erleichterungen für die Menschen in so homöopathischen Dosen, daß sich dadurch nicht die Gefahr eines revolutionären Umsturzes ergibt, die das sowjetische Eingreifen aus sowjetischem Interesse zwangsläufig auslösen würde". Die Aufgabe Bonns bestehe in einem Arrangement mit Ost-Berlin "unterhalb der juristischen Anerkennung". Wenn die Berliner Mauer ein Zeichen der Schwäche, der Angst und des Selbsterhaltungstriebes des kommunistischen Regimes sei, stelle sich die Frage, "ob es nicht Möglichkeiten gibt, diese durchaus berechtigten Sorgen dem Regime graduell soweit zu nehmen, daß auch die Auflockerung der Grenzen und der Mauer praktikabel wird, weil das Risiko erträglich ist". Eine derartige Politik, so Bahr, könne man auf die Formel bringen: "Wandel durch Annäherung"¹³⁷.

Das zeitgenössische Echo auf Bahrs Vortrag war gewaltig. Dabei wich er prinzipiell nicht von Brandts Linie ab. Er bediente sich allerdings weder der von Brandt stets gepflegten Rhetorik des Kalten Krieges noch dessen "konstitutive[r] Vieldeutigkeit"¹³⁸. Wer Bahrs Tutzinger Rede als "Geburtsstunde der deutschen Ostpolitik"¹³⁹ bezeichnet, muß, wie gezeigt, von der geistigen Patenschaft Kennedys und der Vaterschaft Willy Brandts sprechen. Brandt beschwor in Tutzing die "simple Erkenntnis, dass es keine andere Aussicht auf die friedliche Wiedervereinigung unseres Volkes gibt als den nicht erlahmenden Versuch, die Erstarrung der Fronten zwischen Ost und West aufzubrechen". Die Politik des Westens

¹³⁰ Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 91.

¹³¹ Niedhart, "Revisionistische Elemente", S. 240.

¹³² Bahrs Vortrag ist abgedruckt in: DzD IV/9, S. 572-575. Zur Tutzinger Tagung vgl. Schmidt, Kalter Krieg, S. 497-503, und Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 59-66.

¹³³ Brandt, Erinnerungen, S. 73. Vgl. Klotzbach, Staatspartei, S. 568. In seinem Tutzinger Vortrag lehnte Brandt eine ideologische Koexistenz ab. Vgl. DzD IV/9, S. 568 (Rede Brandt Tutzing 15.07.1963). Bahr zufolge hatte Brandt nichts gegen den Titel eingewandt. Vgl. Zu meiner Zeit, S. 155.

¹³⁴ DzD IV/9, S. 567 (Rede Brandt Tutzing 15.07.1963).

¹³⁵ Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 84. Vgl. ders., Friedenspolitik in Europa, S. 259, und Niedhart, "Ostpolitik: Grand Design", S. 129.

¹³⁶ Merseburger, Willy Brandt, S. 442. Vgl. Kieninger, Dynamic Détente, S. 14ff.

¹³⁷ DzD IV/9, S. 572-575.

¹³⁸ Schwarz, Das Gesicht des Jahrhunderts, S. 677. Vgl. Garton Ash, Im Namen Europas, S. 99f., Schmidt, Kalter Krieg, S. 500f. und Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 61.

müsse darauf gerichtet sein, "die Sowjetunion zu der Einsicht zu bringen, dass ein Wandel in ihrem eigenen Interesse"¹⁴⁰ liege. Brandt sah die Aufgabe der deutschen Außenpolitik darin, "den Nachweis zu führen, daß unser Recht als Volk mit dem wohlverstandenen Interesse der anderen auf einen Nenner zu bringen"¹⁴¹ sei. In den Mittelpunkt seiner Forderung nach der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands stellte er den Begriff des Selbstbestimmungsrechts und zog ihn der Vokabel "Wiedervereinigung" vor.¹⁴² Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen mit "den legitimen Interessen der Nachbarstaaten" zu versöhnen, hielt er für möglich "im Rahmen einer gesamteuropäischen Friedensordnung"¹⁴³. Der Gedanke der Koppelung der deutschen Frage an eine europäische Lösung¹⁴⁴ gründete auf dem Bewußtsein, daß die staatliche Einheit des deutschen Volkes – die isolierte Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts – weder "auf der Tagesordnung der praktischen Politik"¹⁴⁵ stand noch aufgrund der Vielzahl außenpolitischer Faktoren, von denen sie abhing, durch die Deutschen allein herbeigeführt werden konnte. Vielmehr gehörte sie für Brandt "in den Ablauf eines historischen Prozesses, die beiden Teile Deutschlands einander näherzubringen und zusammenzufügen"¹⁴⁶ im Kontext einer europäischen Friedensordnung.

Brandt sah die Chance zu einem "Friedensplan für Europa"¹⁴⁷ darin, daß es "kein Volk und keinen Nachbarstaat" gebe, "für die eine befriedete europäische Mitte nicht Vorteile"¹⁴⁸ bringen würde. Und genau da wollte er ansetzen. Wenn das "gesamteuropäische Interesse an einer dauerhaften Friedensordnung" sich durchsetze, würde "sich auch der Osten der Einsicht nicht verschließen können, daß ein Viertel des deutschen Volkes kein Faustpfand ist, für das es sich lohnte, auf Sicherheit und Frieden zu verzichten"¹⁴⁹. Der Weg zu einer europäischen Friedensordnung hing davon ab, ob die Staaten Osteuropas und die Sowjetunion "durch eine geduldige, undramatische Politik von den Vorteilen einer Ost-West-Zusammenarbeit überzeugt werden" konnten, ohne "eine Gefährdung des von ihnen entwickelten Systems befürchten [zu] müssen"¹⁵⁰, weil eine europäische Friedensordnung "für beide Seiten politisch und wirtschaftlich attraktiver [wäre] als der gegenwärtige Status Europas"¹⁵¹. Dahinter stand das Ziel, "die Vertreter der sowjetischen Weltmacht schließlich davon zu überzeugen, daß die Wiedervereinigung Deutschlands im allgemeinen, und das heißt im Interesse des Friedens"¹⁵² liege. Eine Wiedervereinigungsstrategie gegen oder ohne Moskau war für Brandt undenkbar, allein schon weil es darum ging, die sowjetischen "Divisionen aus Deutschland zu bringen beziehungsweise zur Nichtintervention zu bewegen"¹⁵³.

Um die andere Seite zu überzeugen, bedurfte es einer Ergänzung der Bonner Westpolitik nach Osten hin.¹⁵⁴ Als "trügerisch" bezeichnete Brandt "die weitverbreitete Hoffnung, der Zerfall des Sowjet-Monolithen müsse ganz von selbst die deutsche Einheit hervorbringen"¹⁵⁵. Stattdessen forderte er seit

¹³⁹ Merseburger, Willy Brandt, S. 443.

¹⁴⁰ DzD, IV/9, S. 567ff.

¹⁴¹ Willy Brandt, "Vordringliche Aufgaben sozialdemokratischer Politik", S. 195f. Vgl. ders., Friedenspolitik in Europa, S. 257f.

¹⁴² Vgl. Willy Brandt, "The Means Short of War", S. 196, ders., "De Gaulle denkt das Undenkbare", in: *Vorwärts* vom 27.05.1964, und ders., Friedenspolitik in Europa, S. 257f.

¹⁴³ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 257f.

¹⁴⁴ Vgl. Brandt, BA, Bd. 2, Dok. Nr. 7 (Aus dem Buch *Efter segern* von Mai 1944), S. 150, ders., "Lage der Nation", S. 25, und ders., Friedenspolitik in Europa, S. 127, 146, 154 und 165.

¹⁴⁵ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 127. Der Einschub "die isolierte Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts in den sechziger Jahren" wurde von Brandt handschriftlich hinter dem Begriff "staatliche Einheit des deutschen Volkes" in das Manuskript eingefügt. Vgl. WBA, A3, 1243.

¹⁴⁶ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 127. Vgl. *ibid.*, S. 146, 165, 175, 230 und 258., sowie ders., "Lage der Nation", S. 21.

¹⁴⁷ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 165.

¹⁴⁸ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 52.

¹⁴⁹ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 262.

¹⁵⁰ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 230.

¹⁵¹ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 208.

¹⁵² Brandt, "In einer veränderten Welt", in: *Berliner Stimme* vom 18.01.1958.

¹⁵³ Brandt, "10 Jahre danach", in: *Berliner Stimme* vom 15.06.1963. Vgl. DzD IV/9, S. 570 (Rede Brandt Tutzing 15.07.1963).

¹⁵⁴ Vgl. DzD IV/9, S. 571 (Rede Brandt Tutzing 15.07.1963). Bereits 1958 hatte Brandt erklärt, die Bundesrepublik müsse, fest im Westen verankert, eine eigene Ostpolitik betreiben. Vgl. Schmidt, Kalter Krieg, S. 218f.

¹⁵⁵ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 165.

Beginn der sechziger Jahre immer wieder "eigene Beiträge"¹⁵⁶ der Bundesrepublik zur allgemeinen Entspannungspolitik. Konkret mußte eine deutsche Ostpolitik in seinen Augen zum einen mit den "Vorarbeiten für eine friedensvertragliche Regelung"¹⁵⁷ beginnen, zum anderen den "Ausgleich mit den östlichen Nachbarn" suchen und die wirtschaftlichen, kulturellen und die politischen Beziehungen verbessern, und das beinhaltete auch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen.¹⁵⁸

Was die "Vorarbeiten für eine friedensvertragliche Regelung"¹⁵⁹ betraf, dachte Brandt an die Klärung strittiger Themen vor Eintritt einer Situation, die den Abschluß einer Friedensregelung erlauben würde. Hierzu gehörten u.a. bilaterale Konfliktpunkte mit den Staaten östlich des Eisernen Vorhangs. Eine Schlüsselstellung bei der Regelung der Beziehungen zu Osteuropa wies er Polen zu, da eine Normalisierung des deutschen Verhältnisses zum "kompliziertesten Partner [...] die Lösung der gleichen Fragen für andere Ostblockländer sehr viel leichter machen würde"¹⁶⁰. Schließlich stellte sich hier die Grenzfrage, also das Problem der Oder-Neiße-Linie. Bereits in den vierziger Jahren hatte Brandt damit gerechnet, daß territoriale Verluste Deutschlands unvermeidlich sein würden. In den fünfziger Jahren griff er eine Anregung des polnischen Ministerpräsidenten Gomulka auf, einen deutschen Gewaltverzicht in den Grenzfragen vertraglich festzuhalten. Die Forderung nach einer Wiedervereinigung Deutschlands in den Grenzen von 1937 hielt er für unrealistisch, ohne jedoch explizit die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie zu vertreten. Vielmehr pflegte er – wie auch seine Partei – eine "Ostgrenzen-Dialektik, die hinter der Fassade des Pochens auf völkerrechtlichen Grundsätzen das Wissen um die wohl nicht mehr veränderbaren Realitäten durchscheinen ließ"¹⁶¹, ohne die Vertriebenen zu brüskieren. Offiziell nahm er die Position ein, zwar bleibe die endgültige Grenzziehung einem Friedensvertrag vorbehalten, aber ein ausdrücklicher Gewaltverzicht der Bundesrepublik gelte auch für die Oder-Neiße-Linie.¹⁶² Doch warnte er 1966: "Manche Leute tun so, als hätten wir die Gebiete östlich der Oder-Neiße. In diesem Sinne 'haben' wir ja nicht einmal das, was zwischen uns und Oder und Neiße liegt. [...] Keiner tut gut daran, mehr zu versprechen, als er geben kann."¹⁶³ Es waren taktische Gründe, die ihn (wie auch andere führende SPD-Politiker) in dieser Frage lange Zeit seine Meinung hinter Formeln verstecken ließen.

Brandts Forderung nach einem "deutschen Beitrag" zur Entspannungspolitik und "eine[r] selbstbewußte[n] Ostpolitik"¹⁶⁴ implizierte die "Emanzipation der Bundesrepublik von den westlichen Siegermächten, ohne dabei die strukturelle Verflechtung mit der westlichen Welt in Frage zu stellen"¹⁶⁵. Ganz im Sinne einer Anti-Isolationspolitik wünschte sich Brandt die Bundesrepublik als Zugpferd der Entspannung und nicht als Anhängsel, das "über Gebühr auf die Marschhilfe anderer" zählte und "dadurch zu einer Belastung" würde. Die deutsche Politik sollte "nicht zur bloßen Akklamation der Politik werden"¹⁶⁶, die andere betrieben. Statt dessen kam es für ihn angesichts der internationalen Entspannungspolitik darauf an, was "die deutsche Politik zu den deutschen Fragen zu sagen"¹⁶⁷ hatte.

¹⁵⁶ VBT, 4. WP, Stenographische Berichte, 6. Sitzung, S. 55. Vgl. Brandt "Gemeinschaftsideale und nationale Interessen", S. 421, und ders., Friedenspolitik in Europa, S. 165.

¹⁵⁷ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 165.

¹⁵⁸ Vgl. Brandt, BA, Bd. 4, Dok. Nr. 14, S. 165 (Rede 12.04.1954), ders., Friedenspolitik in Europa, S. 134, und Schmidt, Kalter Krieg, S. 538.

¹⁵⁹ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 165. Vgl. ders., "Lage der Nation", S. 20.

¹⁶⁰ Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 110.

¹⁶¹ Schmidt, Kalter Krieg, S. 39. Vgl. *ibid.*, S. 35-39, 140 und 199f., Brandt, BA, Bd. 2, Dok. Nr. 12, Bd. 3, Dok. 25, und Bd. 4, Dok. Nr. 14, Lorenz, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 2, S. 34f., Heimann, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 3, S. 43f., Behring, "Normalisierung auf Umwegen", S. 54-58, Siekmeier, Vertriebenenverbände, S. 244-255, Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 401, Groh/Brandt, Vaterlandlose Gesellen, S. 285f., Rehbein, Oder/Neiße-Debatte, S. 124f. und 129f., Müller, SPD und Vertriebenenverbände, S. 258, sowie Merseburger, Willy Brandt, S. 232 und 465ff.

¹⁶² Vgl. Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, Stuttgart, 1963, S. 111.

¹⁶³ Brandt, "Lage der Nation", S. 20.

¹⁶⁴ Protokoll der Verhandlungen und Anträge vom Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Hannover 21. bis 25. November 1960, S. 669f.

¹⁶⁵ Niedhart, "Locarno, Ostpolitik und die Rückkehr Deutschlands in die internationale Politik...", S. 8f.

¹⁶⁶ Brandt, "Außenpolitische Kontinuität mit neuen Akzenten", S. 722.

¹⁶⁷ DzD IV/9, S. 570 (Rede Brandt Tutzing 15.07.1963).

1.5 Kleine Schritte, menschliche Erleichterungen und die Erhaltung der nationalen Substanz

Der spezifisch deutsche Beitrag zur Überwindung des Status quo im geteilten Land bestand für Brandt in der Kombination aus der aktiven Mitwirkung an der internationalen Entspannung und dem Bemühen, alles zu tun, "um die Substanz der Nation zu erhalten, um die unmenschlichsten Auswirkungen der Teilung zu beseitigen, um Ansatzpunkte zu ihrer Überwindung zu suchen"¹⁶⁸. Es ging um das "Offenhalten eines Weges, auf dem auch die Deutschen [...] zueinanderfinden und miteinander leben"¹⁶⁹ könnten. Mit der wachsenden Dauer der Spaltung mußten deren Vertiefung und eine damit einhergehende nationale Entfremdung mittels menschlicher Begegnungen sowie wirtschaftlicher und kultureller Kontakte verhindert werden, damit, wie Brandt sich 1955 einließ, "eben doch nicht letzten Endes endgültig auseinander gerissen wird, was zusammengehört"¹⁷⁰. Für Brandt war die deutsche Frage in erster Linie "ein Problem der Freiheit und der Lebensbedingungen": Der "humanitäre Aspekt" hatte Vorrang vor "dem Problem der gemeinsamen Staatsorganisation"¹⁷¹. Vor eine unausweichliche Wahl gestellt, mußten für ihn "die menschlichen Interessen [...] noch mehr in den Vordergrund rücken als die nationalen"¹⁷².

Diese Formulierung lehnt sich an Bundeskanzler Adenauers Aussage vom 9. Oktober 1962 im Bundestag an, für die Bundesregierung seien menschliche Erwägungen noch wichtiger als nationale Interessen.¹⁷³ Der dahinter stehende Gedanke hatte bei Brandt zu dieser Zeit schon Tradition. Adenauer und seine Umgebung stellten am Ende der fünfziger und zu Beginn der sechziger Jahre "unorthodoxe Überlegungen"¹⁷⁴ an. Der Kanzler schien zunehmend bereit zu sein, auf dem Weg zur Lösung der deutschen Frage Zwischenstadien einzulegen und Modus-vivendi-Regelungen mit dem Osten zu treffen. 1958 schlug er der Sowjetunion vor, der DDR einen Status zuzugestehen, der dem Österreichs entsprechen würde. Der sog. Globke-Plan von 1959 sah u.a. eine gegenseitige Anerkennung Bonns und Ost-Berlins, freie Wahlen in beiden deutschen Staaten innerhalb eines Jahres sowie eine Volksabstimmung über die Wiedervereinigung mit getrennten Abstimmungen in der Bundesrepublik und der DDR vor, so daß eine Majorisierung des einen Teils durch den anderen ausgeschlossen wäre. Im selben Jahr erwog Adenauer, diplomatische Beziehungen zu Polen und der CSSR aufzunehmen und einen Gewaltverzicht gegenüber diesen Ländern auszusprechen. 1960 legte er einen Vertragsentwurf vor, in dem von der Existenz zweier deutscher Staaten auf Zeit ausgegangen wurde für den Fall, daß in der DDR größere Freiheit und die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts eingeräumt würde. 1962 schlug Adenauer der Sowjetunion vor, zwischen Bonn und Moskau "für die Dauer von zehn Jahren einen Burgfrieden abzuschließen"¹⁷⁵. Im selben Jahr unterbreitete er der DDR über die Treuhandstelle für den Interzonenhandel das Angebot, über eine Verringerung der Spannungen in Deutschland und menschliche Erleichterungen zu verhandeln.

Hatten Adenauers Burgfriedensangebot und seine sonstigen Überlegungen mit dem Brandt-Bahrschen Konzept "erheblich mehr gemein [...] als den Zeitraum"¹⁷⁶? Während Adenauer davon ausging, "daß eine Wiedervereinigung nur dann erreichbar sei, wenn die Sowjetunion zu einem strategischen Rückzug aus Deutschland gezwungen sein würde"¹⁷⁷, erstrebten Brandt und Bahr Moskaus Zustimmung bzw. seine Involvierung in einem Transformationsprozeß. Adenauer ging es nicht um die *Akzeptierung* des Status

¹⁶⁸ Brandt, "Lage der Nation", S. 28. Vgl. ders., "Voraussetzungen des Ringens um die deutsche Einheit", und Friedenspolitik in Europa, S. 154 und 182.

¹⁶⁹ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 149.

¹⁷⁰ Rede vom 16.02.1955, zitiert nach Schmidt, Kalter Krieg, S. 171. Vgl. Brandt, BA, Bd. 3, Dok. 23 (Rede 11.01.1955).

¹⁷¹ Aufzeichnung Siebourg zum Gespräch Brandt-Nixon am 13.03.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁷² Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 97.

¹⁷³ Vgl. DzD IV/8, S. 1203.

¹⁷⁴ Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 196.

¹⁷⁵ AAPD 1963, Dok. 206, S. 662. Vgl. Erhard, Geheimkonzepte, Schwarz, Ära Adenauer, S. 378-381, Siebenmorgen, Gezeitenwechsel, S. 333-347, Heydemann, "Neuansätze", S. 17-22, und Lappenküper, Außenpolitik, S. 80.

¹⁷⁶ Schöllgen, Weltpolitik, S. 175.

¹⁷⁷ Gotto, "Deutschland- und Ostpolitik", S. 88.

quo mit dem *Ziel* seiner Überwindung, sondern um eine mit *Forderungen* verknüpfte *Befristung* des Status quo. Was in Adenauers Konzept Bedingung war, beinhaltete das Brandt-Bahrsche als erhoffte Wirkung. Das war zwar in gewisser Weise riskanter, daher aber für Moskau, das seine eigenen Erwartungen hegte, auch potentiell attraktiver. In der tatsächlichen Politik Adenauers blieb es bei "der realpolitisch perspektivlosen Verteidigung der Rechtspositionen, während aus allen Überlegungen, auch die Beziehungen zur Sowjetunion zu entkrampfen, nicht viel wurde"; mehr als "eine Politik von frustrierender Widersprüchlichkeit brachte er [...] auf diesem Feld nicht zustande"¹⁷⁸. Offen blieb, "[w]elchen substantiellen Preis Adenauer zu zahlen bereit gewesen wäre für eine Besserung der menschlichen Verhältnisse in der DDR"¹⁷⁹. Adenauers Biograph Hans-Peter Schwarz, hat darauf hingewiesen, "daß er vor einer Anerkennung der 'Realitäten' weiterhin zurückschreck[e]"¹⁸⁰. Zu einem wirklichen Kurswechsel in der Ost- und Deutschlandpolitik war Adenauer, der auf eine "geschlossene Ablehnungsfront"¹⁸¹ in der Union stieß, weder willens noch in der Lage.

Der Grundgedanke der später so genannten "Politik der kleinen Schritte" Brandts bestand darin, die Mauer, solange sie nicht beseitigt werden konnte, durchlässig zu machen.¹⁸² Im Wege stand einem solchen Denken das, was Brandt "juristisch getarnte Kleinkariertheiten"¹⁸³ nannte. Er mahnte, sich nicht zum "Gefangenen überholter Formeln"¹⁸⁴ zu machen. In der Diskussion über den Deutschlandplan hatte Brandt – im Gegensatz etwa zu Herbert Wehner – politische Beziehungen oder direkte Verhandlungen zwischen Bonn und Ost-Berlin in Sachen Wiedervereinigung ausgeschlossen, weil der Schlüssel zur deutschen Frage für ihn in Moskau lag. Eine Zusammenarbeit zur Linderung der Teilungsfolgen hatte er sich allerdings durchaus vorstellen können.¹⁸⁵ Stets stellte sich die Gretchenfrage nach der Anerkennung der DDR. Ob Brandt schon seit 1955 davon überzeugt war, daß Bonn auf lange Sicht einer wie auch immer gearteten "de-facto-Anerkennung der DDR nicht ausweichen konnte"¹⁸⁶, sei dahingestellt. Noch 1963 lehnte er eine Anerkennung der DDR, ob *de jure* oder *de facto*, öffentlich strikt ab, betonte aber, was es gebe, seien *de-facto-Beziehungen* auf Gebieten wie Handel, Post und Verkehr, und da sei nicht einzusehen, warum diese Beziehungen ohne Anerkennung nicht geregelt und entwickelt werden könnten.¹⁸⁷

Bei der Berliner Passierscheinvereinbarung von 1963¹⁸⁸, der ersten konkreten Umsetzung der Politik der kleinen Schritte, die West-Berlinern Verwandtenbesuche in Ost-Berlin ermöglichte, wurde die *Existenz* der DDR unterhalb einer Anerkennung nicht länger geleugnet. Ermöglicht wurde der Abschluß durch die sog. "salvatorische Klausel", die in formalen Fragen, die an der Anerkennungsproblematik rührten, ein *agree to disagree* festhielt. Immerhin wurde die Vereinbarung (ein Protokoll, kein Vertrag) von einem Staatssekretär im Auftrag des Ministerratsvorsitzenden der DDR und von einem Senatsrat auf eine im Auftrag des Regierenden Bürgermeisters erteilte Weisung unterzeichnet. Insofern kann man die Regelung durchaus als ersten Schritt zur politischen Anerkennung der DDR betrachten. Danach kam es noch zu drei Abkommen für insgesamt vier Termine zwischen Oktober 1964 und Juni 1966. Die Mauer wurde jeweils

¹⁷⁸ Schwarz, Ära Adenauer, S. 379ff. Vgl. Creuzberger, Westintegration, S. 86, Siebenmorgen, Gezeitenwechsel, S. 388, und Schmidt (Hg.), Ost-West-Beziehungen, S. 161.

¹⁷⁹ Schmidt, Kalter Krieg, S. 495.

¹⁸⁰ Schwarz, Adenauer. Der Staatsmann, S. 850.

¹⁸¹ Link, "Deutschlandpolitik der Bundesregierungen", S. 1684. Vgl. Görtemaker, "Ursprünge", S. 49.

¹⁸² Vgl. DzD IV/7, S. 486 (Erklärung Brandt 22.09.1961), Brandt, SPIEGEL-Gespräche, S. 66ff., und Siebenmorgen, Gezeitenwechsel, S. 353f.

¹⁸³ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 106.

¹⁸⁴ Brandt, "Amerikanische und deutsche Einheit", S. 211.

¹⁸⁵ Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 355 und 366, sowie Schmidt, Kalter Krieg, S. 227-232 und 543f. Bereits 1956 hatte Brandt für Beziehungen zwischen beiden Teilen Deutschlands in praktischen Fragen plädiert. Vgl. Kunze, Grenzerfahrungen, S. 69.

¹⁸⁶ Schmidt, Kalter Krieg, S. 544.

¹⁸⁷ Vgl. Schmidt, Kalter Krieg, S. 444f. und 461.

¹⁸⁸ Zu den Passierscheinverhandlungen vgl. Schmidt, Kalter Krieg, 503-536, Alisch, Berlin-Politik, S. 81-123, Siebenmorgen, Gezeitenwechsel, S. 359-371, Prowe, "Anfänge", S. 263 und 278-283, Kunze, Grenzerfahrungen, S. 48-132, und Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 66-73.

"für eine beschränkte Zeit durchlässig"¹⁸⁹. Zu einer weiteren Vereinbarung unter Hinnahme derselben Bedingungen war Ost-Berlin dann nicht mehr bereit.

Brandt wollte "innerdeutsche Regelungen nicht zu zwischenstaatlichen Angelegenheiten machen"¹⁹⁰, sondern versuchen zu erreichen, "was ohne Anerkennung des Zonenregimes" – und das hieß für ihn, "ohne die Teilung anzuerkennen"¹⁹¹ – erreichbar war. Seine Konzessionsbereitschaft endete da, wo die deutsche Teilung akzeptiert und zementiert, der Weg also nicht mehr offengehalten wurde. Wo dieser Punkt erreicht war, blieb Interpretationssache. Auf dem Dortmunder Parteitag der SPD 1966 ging Brandt einen Schritt weiter und forderte einen "Modus vivendi" mit der DDR:

Mit den kommunistischen Konföderationsplänen ist niemand gedient, der die deutsche Einheit in Freiheit will. Etwas ganz anderes ist es, daß ein qualifiziertes, geregeltes und zeitlich begrenztes Nebeneinander der beiden Gebiete ins Auge gefaßt werden könnte, wenn durch internationale Entscheidungen die Weichen gestellt sind und im anderen Teil Deutschlands die freie Meinung sich entfalten kann.¹⁹²

Brandt bezeichnete es als "völlig klar, daß die Bundesrepublik das Regime im anderen Teil Deutschlands nicht als demokratisch und rechtlich legitimiert anerkennen" könne. Ebenso sei nicht zu akzeptieren, "daß der andere Teil Deutschlands Ausland"¹⁹³ sein solle. Brandt mochte "entscheidende Rechtspositionen" nicht preisgeben, wohl aber "prüfen, wo Positionen unecht geworden" waren, weil "nach zwanzig Jahren [...] Tatsachen geschaffen worden" seien, "die sich nicht einfach aus der Welt diskutieren"¹⁹⁴ ließen.

Aus vier Gründen, so Brandt 1957, lagen die Dinge in der DDR anders als in den osteuropäischen Staaten: wegen der Stationierung sowjetischer Truppen, der Erfahrungen des 17. Juni 1953, der Moskauhörigkeit Ulbrichts und der Tatsache, "daß sich der nationale Faktor [...] weder für die jetzige noch für eine leicht abgewandelte SED-Führung ausschachten"¹⁹⁵ ließ. 1965 konstatierte er, daß die SED-Führung auf die Differenzierung im Osten nicht mit "mehr Eigenständigkeit im Verhältnis zur Sowjetunion" reagiert habe, sondern mit dem "zusätzliche[n] Nachweis der 'Zuverlässigkeit'". Dennoch sollte die DDR unter Umgehung der "Staatlichkeits-Gleichbewertung" in die "Kommunikation zwischen west- und osteuropäischen Völkern"¹⁹⁶ einbezogen werden. Inzwischen war er überzeugt, daß die Zeit auch an den Vertretern der SED "nicht spurlos vorbeigegangen" war. Er glaubte, daß das Ost-Berliner System inzwischen "von innen heraus kritisiert und von innen heraus – zumindest partiell – verändert" wurde. Wiewohl man die DDR "objektiv ein sowjetisches Kolonialgebiet nennen" könne, sei doch, so Brandt 1966 im Gegensatz zu früheren Äußerungen, "seine Entwicklung vom Satelliten zum Partner unverkennbar"¹⁹⁷. 1968 schließlich sah er in Verhandlungen zwischen Vertretern Bonns und Ost-Berlins längst keine Preisgabe nationaler Heiligtümer mehr und warb erneut für einen "Modus vivendi – bei Ausklammerung der politischen und rechtlichen Positionen, über die eine Einigung nicht möglich"¹⁹⁸ schien – nun ohne die in Dortmund genannten Vorbedingungen. Was er ausschloß, war lediglich die "*völkerrechtliche* Anerkennung" [Hervorhebung M.F.] der DDR "als Ausland"¹⁹⁹. Es wird zu zeigen sein, inwiefern im "Hinblick auf das Verhältnis der Bundesrepublik zur DDR die entscheidende Wende der Brandtschen Deutschlandpolitik [...] nicht in den Jahren zwischen 1961 und 1966, sondern zwischen 1966 und 1969 zu suchen"²⁰⁰ ist.

¹⁸⁹ Link, "Deutschlandpolitik der Bundesregierungen", S. 1697.

¹⁹⁰ Brandt, "Gemeinschaftsideale und nationale Interessen", S. 425.

¹⁹¹ Brandt, BA, Bd. 4, Dok. Nr. 57 (Rede beim Deutschlandtreffen der SPD am 14.08.1965), S. 338.

¹⁹² Brandt, "Lage der Nation", S. 21.

¹⁹³ Brandt, "Lage der Nation", S. 19.

¹⁹⁴ Brandt, "Lage der Nation", S. 18.

¹⁹⁵ Brandt, "Voraussetzungen des Ringens um die deutsche Einheit", S. 364.

¹⁹⁶ Brandt, "Über Beziehungen zu osteuropäischen Staaten und Völkern".

¹⁹⁷ Brandt, "Lage der Nation", S. 15ff.

¹⁹⁸ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 166. Vgl. *ibid.*, S. 157.

¹⁹⁹ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 155.

²⁰⁰ Schmidt, Kalter Krieg, S. 544f.

1.6 Die "Wiederherstellung Europas"

Willy Brandt stellte sich die Vereinigung Deutschlands, wie hier gezeigt und wie noch genauer darzustellen sein wird, im Rahmen einer europäischen Friedensordnung vor. Europa war für ihn aber mehr als "der geographische oder politische Ort, in dem Deutschland eingebettet und verankert werden sollte". Wer ihm vorwirft, Europa sei für Brandt "kein eigenständiges Ziel"²⁰¹ gewesen, wird ihm nicht gerecht.²⁰² Im Dezember 1939 träumte der damals 26jährige den "Traum von Europas Vereinigten Staaten"²⁰³. Den Weg zu diesem Ziel, das er in "einem Staatenverband" mit einer "starke[n] europäische Zentralbehörde"²⁰⁴ verwirklicht zu sehen wünschte, sollte mit einer Zusammenarbeit in Handel und Wirtschaft beginnen und dann schrittweise zu einer gesamteuropäischen Föderation und schließlich Union führen.²⁰⁵

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Spaltung Europas ergab sich eine, so Brandt 1949, "zeitweilige und erzwungene Beschränkung der Zusammenarbeit auf die westlichen und mittleren Teile des Kontinents", die aber "kein Abschreiben der osteuropäischen Völker bedeuten" durfte. So sehr er zukünftig die westeuropäische Integration begrüßte, vertrat er stets die Maxime: "Europapolitik muß [...] eine Politik für ganz Europa bedeuten."²⁰⁶ Doch betrachtete er den westeuropäischen Einigungsprozeß nicht als Hindernis für die Verständigung zwischen Ost und West, sondern als einen den Ausgleich fördernden und stabilisierenden Faktor.²⁰⁷ Die bundesdeutsche Beteiligung an einer fortschreitenden Integration der EWG hin zur politischen Union vertrat sich für Brandt – im Gegensatz etwa zu Egon Bahr – durchaus mit der Absicht zur Herstellung der deutschen Einheit: "Es gibt keinen Gegensatz zwischen Wiedervereinigung und der Einheit im Westen."²⁰⁸ In Brandts Augen war die europäische Einigung sowohl "um ihrer selbst Willen erforderlich" als auch "notwendig [...], um den Ost-West-Konflikt auflösen zu helfen"²⁰⁹.

Die Einigung Westeuropas konnte Brandt zufolge nur nach dem "Konvoi-Prinzip" vonstatten gehen: Alle mußten sich nach der Geschwindigkeit des Langsamsten richten.²¹⁰ Im Scheitern der europäischen politischen Union und einer supranationalen Einigung, die Brandt nicht erwartete, solange de Gaulle Frankreich regierte, sah er keinen "Grund zur Resignation". Vielmehr folgerte er pragmatisch und im Sinne einer funktionalistischen Integrationsmethode: "Alles, was an Elementen für das Zusammenwachsen Europas vorhanden ist, muß gepflegt, gestärkt und verbessert werden."²¹¹ Was das beinhalten sollte, definierte er 1964 in einem Sechs-Punkte-Programm: 1. die Verschmelzung von EWG, Euratom und EGKS; 2. eine stärkere parlamentarische Kontrolle der europäischen Organe; 3. eine weitergehende Koordinierung auf den Gebieten der Kultur und der Außenpolitik mit dem Ziel einer gleichberechtigten Partnerschaft mit den USA; 4. die Aufnahme beitragswilliger Länder; 5. die Perspektive einer Aufnahme von Ländern wie Schweden, Österreich und der Schweiz unter Berücksichtigung ihres neutralen Status; 6. eine Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Völkern.²¹²

²⁰¹ Haftendorn, "Brücken bauen", S. 100.

²⁰² Zu Brandts Verhältnis und Ansichten zu (West-) Europa vgl. ausführlich Wilkens (Hg.), *Wir sind auf dem richtigen Weg*. Zu Brandts europapolitischen Vorstellungen bis 1966 vgl. auch Hiepel, Brandt und Pompidou, S. 13-19.

²⁰³ Brandt, BA, Bd. 1, Dok. Nr. 63 ("Der Traum von Europas Vereinigten Staaten" vom 28.12.1939). Vgl. *ibid.*, Dok. Nr. 65 (*Die Kriegsziele der Großmächte und das neue Europa* vom April 1940), S. 474-482, und Lorenz, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 1, S. 68. Zu Brandts europapolitischen Vorstellungen bis 1946 vgl. Lorenz, "Der Traum von Europas Vereinigten Staaten".

²⁰⁴ Brandt, BA, Bd. 1, Dok. Nr. 63 ("Der Traum von Europas Vereinigten Staaten" vom 28.12.1939), S. 453.

²⁰⁵ Vgl. Brandt, BA, Bd. 1, Dok. Nr. 63 ("Der Traum von Europas Vereinigten Staaten" vom 28.12.1939), S. 457, und *ders.*, BA, Bd. 2, Dok. Nr. 8 (aus der Broschüre "Zur Nachkriegspolitik der deutschen Sozialisten" von Juli 1944), S. 193.

²⁰⁶ Brandt, BA, Bd. 4, Dok. Nr. 5 (Rede auf dem Berliner Landesparteitag am 08.05.1949), S. 127.

²⁰⁷ Vgl. Brandt, *Friedenspolitik in Europa*, S. 100.

²⁰⁸ DzD IV/9, S. 569 (Rede Brandt Tutzing 15.07.1963). Vgl. Brandt, "The Means Short of War", S. 201, Marcowitz, *Option für Paris?*, S. 242f., Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 175f., sowie Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 85f. und S. 342-350. Bahr sagte in der Rückschau: "Brandt war viel mehr Europäer als ich. Ich hab' auf dieses Westeuropa nie so großen Wert gelegt." (Korruhn, *Hautnah*, S. 182). Vgl. Juneau, Egon Bahr, S. 259.

²⁰⁹ Begrüßungsansprache Brandts vor dem 7. Kongreß der sozialdemokratischen Parteien der Europäischen Gemeinschaft am 17.11.1966, in: WBA, A3, 243. Das Zitat wurde von Brandt handschriftlich in das Manuskript eingefügt.

²¹⁰ Vgl. Brandt, "The Means Short of War", S. 201.

²¹¹ Brandt, "De Gaulle denkt das Undenkbare", in: *Vorwärts* vom 27.05.1964. Vgl. DzD IV/9, S. 569 (Rede Brandt Tutzing 15.07.1963), und Hiepel, Brandt, *Frankreich und Europa*, S. 253.

²¹² Vgl. Brandt, "De Gaulle denkt das Undenkbare", in: *Vorwärts* vom 27.05.1964.

Europa durfte nach Brandts Auffassung "nicht im Status einer Zoll- und Agrarunion steckenbleiben", sondern mußte "auf dem Wege zur Wirtschaftsunion zügig fortschreiten"²¹³. In der EWG sah er zwar bereits "Teilaspekte einer politischen Integration" verwirklicht, hielt es aber für einen Irrtum zu meinen, "aus wirtschaftlicher Integration würde sich mehr oder weniger automatisch eine politische Integration entwickeln". Auch wenn er "einer föderativen Entwicklung den Vorzug"²¹⁴ gab, hatte er sich einstweilen "auf eine Perspektive intergouvernementaler Zusammenarbeit" eingestellt, ohne offiziell vom "Ziel der Vereinigten Staaten von Europa"²¹⁵ abzurücken.

Neben der Vertiefung der Zusammenarbeit war die Erweiterung des Europas der Sechs ein kritisches Thema der sechziger Jahre. Das Scheitern des britischen Beitrittsgesuchs 1963 betrachtete Brandt als "schwarzen Tag für Europa"²¹⁶, denn für ihn war "das freie Europa nicht ohne England vorstellbar"²¹⁷. Für einen britischen Beitritt sprachen nach Brandts Dafürhalten nicht nur wirtschaftliche Gründe wie die Größe und Bedeutung des britischen Markts und der technologische Entwicklungsstand der britischen Wirtschaft, sondern auch die demokratische Tradition und Kultur Großbritanniens, eine bessere Koordinierung der Ost-West-Entspannung und schließlich mehr europäisches Gewicht in der Welt-politik.²¹⁸ Daran, daß Großbritannien "ein loyales und besonders vertragstreues Mitglied der Gemeinschaft sein"²¹⁹ würde, zweifelte er nicht. Brandt war ein ausgesprochener Befürworter einer größtmöglichen EWG.²²⁰ Die Aufnahme Dänemarks und Norwegens sollte es "neutralen und allianzfreien Ländern erleichtern [...], Mitglied zu werden oder sich wenigstens zu assoziieren"²²¹. Insgesamt visierte er eine wachsende Verflechtung auch mit Griechenland, der Türkei, Spanien, Portugal, Finnland, Israel, den Maghrebstaaten sowie mit Jugoslawien an.²²²

Letzteres kann nicht verwundern, wenn man berücksichtigt, daß es Brandt eben nicht nur für geboten hielt, "die Europäische Gemeinschaft vorwärtszutreiben", sondern zugleich jenen Prozeß zu fördern, an dessen Ende die "Wiederherstellung Europas"²²³ stehen würde. Das fortschreitende Zusammenwachsen Westeuropas bezog einen zusätzlichen Wert aus der Funktion "des Beispiels für die osteuropäischen Völker, denen die Möglichkeit der Mitwirkung offengehalten und immer wieder angeboten werden"²²⁴ sollte. Brandt setzte darauf, daß die "wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer sich erweiternden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft [...] den osteuropäischen Ländern ihr wohlverstandenes Interesse an einem sich ausdehnenden Ost-West-Handel noch klarer vor Augen führen" würde und die "durch die Einigung vergrößerte Potenz im Westen [...] dem Dialog mit dem Osten dienen" könnte, um "über die unterschiedlichen Systeme hinweg eine auf gesunden Interessen beruhende Zusammenarbeit zu beginnen"²²⁵. Gemeinsame Projekte auf den Gebieten Infrastruktur, Energieversorgung, Verkehr, Nachrichtentechnik, Kultur und Nord-Süd-Politik sollten "Ost- und Westeuropa über den Eisernen Vorhang hinweg verklammern"²²⁶. Hier trafen sich Brandts europapolitische Vorstellungen mit denen seines Transformationskonzepts.

Brandts Vision der Vereinigten Staaten von Europa beinhaltete neben dem gesamteuropäischen Fluchtpunkt die Zielvorstellung "eines selbständigen Europa, das mit einer Stimme spricht und ebenbürtig neben die Vereinigten Staaten tritt"²²⁷. Nur als Einheit hatte Europa, wie Brandt 1963 in Tutzing ausführte, die Chance, eine bedeutsame Rolle zu spielen. Andernfalls werde es "zwangsläufig zu einer

²¹³ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 55.

²¹⁴ Brandt, BA, Bd. 3, Dok. 102, S. 482 (Gespräch Brandt-de Gaulle 02.06.1965).

²¹⁵ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 58.

²¹⁶ Brandt, BA, Bd. 3, Dok. 87, S. 401 (Brandt an Kennedy 07.02.1963).

²¹⁷ VBT, 4. WP, Stenographische Berichte, 6. Sitzung, S. 56.

²¹⁸ Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 53 und 76ff.

²¹⁹ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 89.

²²⁰ Vgl. Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 50.

²²¹ VBT, 4. WP, Stenographische Berichte, 6. Sitzung, S. 56.

²²² Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 92f.

²²³ Brandt, "Über Beziehungen zu osteuropäischen Staaten und Völkern" (*PMI* 36/65 vom 25.01.1965).

²²⁴ Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 113.

²²⁵ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 100f.

²²⁶ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 60. Vgl. *ibid.*, S. 237ff.

Ansammlung weltpolitisch drittklassiger Gebilde absinken²²⁸. Er griff Kennedys Angebot der transatlantischen Partnerschaft auf.²²⁹ Auf dem Wasser des Wunsches kreuzte Brandt mit diesem Kurs gegen den Wind der Wirklichkeit. Mit der Auffassung, daß es "Sicherheit für die freien Völker Europas [...] auch künftig nur in der atlantischen Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten"²³⁰ geben konnte, setzte er sich von dem Streben de Gaulles nach einer Verminderung des amerikanischen Einflusses in Europa ab und begab sich mitten in den Streit von "Atlantikern" und "Gaullisten"²³¹. War er wie die übrigen führenden Sozialdemokraten "ein Atlantiker reinsten Wassers"²³²? Brandt selbst hielt den Streit für "wirklichkeitsfremd und doktrinär"²³³. In seinen Erinnerungen schrieb er dazu:

Die Kontroverse ging doppelt an den Realitäten vorbei: Die deutschen 'Gaullisten' übersahen oder wollten übersehen, daß der General ihren Träumen von einer europäischen Atomrüstung – oder einer Beteiligung an der französischen – nie und nimmer zu folgen gedachte. Auch übersahen sie, daß de Gaulle keinen übermäßigen deutschen Einfluß in der EWG wollte [...]. Die Bonner 'Atlantiker' wiederum rannten dem Phantom einer strategischen Sonderbeziehung zu den USA nach, für die alle Voraussetzungen fehlten.²³⁴

Seine Haltung zum französischen Präsidenten beschrieb er im nachhinein als "zwiespältig"²³⁵. Hatte er zunächst "die Vorbehalte seiner Parteifreunde gegen de Gaulle geteilt", sah er dessen Politik spätestens ab 1963 "differenzierter"²³⁶. Ohnehin war ihm klar, daß es "Europa weder ohne noch gegen Frankreich"²³⁷ geben konnte. Die "Freundschaft mit dem französischen Nachbarvolk" bezeichnete er als "eine der ersten Aufgaben der deutschen Außenpolitik"²³⁸, aber eben nicht als *die* erste. Dem Elysée-Vertrag stand er skeptisch gegenüber, weil dessen anti-amerikanische und anti-britische Spitzen NATO und EWG zu beschädigen drohten.²³⁹ Die im Ratifizierungsprozeß auf Betreiben insbesondere der SPD hinzugefügte Präambel, die dem Vertrag diese Spitzen nehmen sollte, rechtfertigte er de Gaulle gegenüber damit, daß man die Deutschen "nicht in unnötige Konflikte bringen dürfe"²⁴⁰. Brandt hielt de Gaulles Politik gegenüber den USA und der NATO "für irrig"²⁴¹ und formulierte die bundesdeutschen "Interessen bewußt dahin, daß Europa auf eine enge sicherheitspolitische Verbindung mit den USA nicht verzichten"²⁴² konnte.

Doch das war nur die eine Seite der Medaille. Zwar bewunderte Brandt die Kraft der USA und fand in Kennedy einen Gesinnungsgenossen, aber innerlich verbunden fühlte er sich eher Frankreich.²⁴³ Außerdem gab es wichtige Anknüpfungspunkte zwischen ihm und de Gaulle. Mehrfach griff er dessen Ideen wie die vom Europa der Vaterländer bzw. der Staaten öffentlich auf.²⁴⁴ De Gaulles Ideen kamen Brandt, der Mitte der sechziger Jahre die Chancen für die Verwirklichung einer echten Integration

²²⁷ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 101.

²²⁸ DzD IV/9, S. 570 (Rede Brandt Tutzing 15.07.1963).

²²⁹ Vgl. DzD IV/9, S. 570 (Rede Brandt Tutzing 15.07.1963), EA 14/1962, D 373-376 (Rede Kennedy 04.07.1962), EA 14/1963, D 352-359 (Rede Kennedy 25.06.1963), Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 102f. und 106, Conze, Die gaullistische Herausforderung, S. 283f., sowie Wilkens, "Brandt und die europäische Einigung", S. 174f.

²³⁰ Brandt, "De Gaulle denkt das Undenkbare", in: *Vorwärts* vom 27.05.1964.

²³¹ Die Gaullisten befürworteten ein engeres Verhältnis zu Paris und unterstützten das Ziel, Westeuropa zur dritten Kraft neben den beiden Großmächten zu machen. Die Atlantiker wandten sich gegen eine zu enge Anlehnung an Frankreich auf Kosten der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Vgl. Geiger, Atlantiker gegen Gaullisten, Hildebrand, "'Atlantiker' versus 'Gaullisten'", sowie Conze, "'Atlantiker' und 'Gaullisten'".

²³² Schmidt, Kalter Krieg, S. 537. Vgl. Conze, "'Atlantiker' und 'Gaullisten'", S. 108 und 118, sowie Klotzbach, Staatspartei, S. 563.

²³³ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 141f. Vgl. Heimann, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 3, S. 63.

²³⁴ Brandt, Erinnerungen, S. 247. Vgl. ders., Begegnungen und Einsichten, S. 141f.

²³⁵ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 132.

²³⁶ Heimann, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 3, S. 62. Vgl. Pfeil, Die "anderen" deutsch-französischen Beziehungen, S. 117.

²³⁷ Brandt, "De Gaulle denkt das Undenkbare", in: *Vorwärts* vom 27.05.1964.

²³⁸ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 62.

²³⁹ Vgl. Brandt, Der Wille zum Frieden, S. 66, und Schmidt, Kalter Krieg, S. 482.

²⁴⁰ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 137. Vgl. Klotzbach, Staatspartei, S. 561ff. Zur Präambel vgl. EA 14/1963, D 347f., und Lappenküper, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 1782-1822.

²⁴¹ Brandt, "Lage der Nation", S. 26.

²⁴² Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 65.

²⁴³ Vgl. Brandt, Links und frei, S. 135, Seebacher, Willy Brandt, S. 9-16, Bahr, Zu meiner Zeit, S. 147f., Merseburger, Willy Brandt, S. 521., und Bouvier, "Die SPD und Charles de Gaulle", S. 116. Keineswegs ist es so, daß Brandt eine "emotionale Distanz" zu Frankreich an den Tag legte, weil ihm "der persönliche Bezug [...] fehlte" (Gassert, "Kiesinger, Frankreich und das europäische Projekt", S. 151).

²⁴⁴ Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 523f., und Brandt, Erinnerungen, S. 452. Zu de Gaulles Absage an das Prinzip der Supranationalität zugunsten eines Europas der Staaten vgl. EA 10/1965, D 251ff.

pessimistisch einschätzte, entgegen, war für ihn doch die Nation als "primäre Schicksalsgemeinschaft [...]" dem europäischen Zusammenschluß gleichgeordnet²⁴⁵. De Gaulles Konzept barg – jedenfalls in Brandts Interpretation – die Möglichkeit, "eines Tages das wiedervereinigte Deutschland in dieses Europa einzubringen"²⁴⁶. Brandts Äußerungen über und gegenüber de Gaulle sprechen dafür, daß der General nach Brandts Einschätzung nicht nur die Teilung Europas, sondern auch die Deutschlands zu überwinden trachtete.²⁴⁷ In seinem Bekenntnis zu einem Europa vom Atlantik bis zum Ural zeigte sich für Brandt, daß im "Verständnis Charles de Gaulles [...] der Osten nie aufgehört [hatte], zu Europa zu gehören"²⁴⁸. Die Berührungspunkte der Konzeption des französischen Präsidenten zur Überwindung der Blockkonfrontation und einer Europäisierung der deutschen Frage und Brandts Vorstellungen sind unverkennbar:

Um das [die Auflösung der Blöcke, M.F.] zu erreichen, mußte ein Klima der Entspannung geschaffen werden. In diesem Klima mußten die kleineren Staaten Mittel- und Osteuropas wieder ihr nationales Profil bekommen und ihre nationalen Interessen vertreten – auch gegenüber der Blockmacht Sowjetunion. Im Westen mußte eine europäische politische Union entstehen. Ihre Verteidigungsorganisation sollte nach und nach an die Stelle der integrierten NATO treten. Auch dabei sollten die europäischen Verbündeten der USA mehr Selbstbewußtsein zeigen [...], sich aber keineswegs von den Amerikanern lösen, sondern im Schutz- und Trutzbündnis des Atlantikpakts mit ihnen verbunden bleiben. Wenn auf diese Weise ein neues Gleichgewicht entstehen würde, dann sei es auch an der Zeit, die deutsche Frage zu lösen, und zwar unter Europäern, wobei er [de Gaulle, M.F.] das Recht der USA, als Siegermacht an einer Deutschland-Regelung mitzuwirken, nicht bestritt.²⁴⁹

Daß de Gaulle umgekehrt von Brandt und seiner Konzeption beeindruckt war, kann auch nicht weiter verwundern.²⁵⁰ Bereits 1959 hatte er gefordert, bis zur Wiedervereinigung sollten die beiden Teile Deutschlands ihre Beziehungen auf allen praktischen Gebieten intensivieren.²⁵¹ Aber muß man de Gaulle als "den wirklichen Vater der Ostpolitik"²⁵² bezeichnen? Sicher gab er Brandts (und Bahrs) Vorstellungen Impulse und verlieh ihnen Antrieb.²⁵³ Zugleich ist aber erstens darauf zu verweisen, daß die Entwicklung der Brandtschen Konzeption zum Teil tief in die fünfziger Jahre zurückreicht. Zweitens darf Kennedys Einfluß auf Brandts Vorstellungen nicht außer Acht gelassen werden. Und drittens gibt es zwar wichtige Berührungspunkte in den Vorstellungen beider, aber auch markante Unterschiede. Anders als de Gaulles "Entspannungsnationalismus"²⁵⁴, der im Kommunismus nicht mehr als einen "Überbau über 'Realitäten'"²⁵⁵ sah, knüpfte Brandts Transformationskonzept die Hoffnung auf Veränderungen im Osten auch und vor allem an die gesellschaftliche Dynamik der ökonomisch motivierten Erfordernisse einer zunehmend technologisierten Welt. Er glaubte, die kommunistischen Regime würden aufgrund von Fragen, die Technik und Wirtschaft aufwarfen, "Konzessionen an 'Erfahrungen des Lebens'"²⁵⁶ machen müssen. Ungleich stärker als de Gaulle bezog er den Faktor Ideologie in seine Überlegungen ein. (Insofern schätzte er die Gegebenheiten des Kalten Krieges realistischer ein.²⁵⁷) Während de Gaulle also

²⁴⁵ Brandt, "Lage der Nation", S. 7. Vgl. Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 564f.

²⁴⁶ Merseburger, Willy Brandt, S. 524. Zu verschiedenen Visionen führender Staatsmänner vom Ende des Kalten Krieges vgl. Bozo et al. (Hg.), *Visions of the End of the Cold War*.

²⁴⁷ Vgl. Hildebrand, "Brandt, de Gaulle und 'la grande Europe'", S. 402, und Marcowitz, *Option für Paris?*, S. 244. Laut Schmidt glaubte Brandt hingegen, "de Gaulle lehne die Einheit Deutschlands ab" (Kalter Krieg, Kalter Krieg, S. 482).

²⁴⁸ Brandt, *Erinnerungen*, S. 244.

²⁴⁹ Weisenfeld, Charles de Gaulle, S. 33. Vgl. Marcowitz, *Option für Paris?*, S. 237-242, und Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 489. Das von Marcowitz auf S. 242 verwendete Brandt-Zitat belegt – im Gegensatz zu Marcowitz' Interpretation – Brandts positive Haltung zu einer Europäisierung des Deutschlandproblems. Zu de Gaulles Vorschlägen vgl. DzD IV/1, S. 1268 (Pressekonferenz 25.03.1959) und IV/11, S. 140ff. (Pressekonferenz 04.02.1965). Zur Entspannungspolitik de Gaulles vgl. u.a. Loth, *Entspannung und Abrüstung*, S. 117-120, Hofmann, "Prager Frühling" und der Westen, S. 70-98, sowie Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 17-30 und 36-39.

²⁵⁰ Vgl. Brandt, BA, Bd. 3, Dok. 102, S. 485 (Gespräch Brandt-de Gaulle 02.06.1965), und Hildebrand, "Brandt, de Gaulle und 'la grande Europe'", S. 398f.

²⁵¹ Vgl. EA 1959, D 195-198.

²⁵² Maillard, De Gaulle, S. 361. Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 524.

²⁵³ Vgl. von Staden, "Charles de Gaulle und die Außenpolitik der Bundesrepublik", S. 131, Bouvier, "Die SPD und Charles de Gaulle", S. 118f., und Bernath, *Wandel ohne Annäherung*, S. 111-117.

²⁵⁴ Schwarz, *die Regierung Kiesinger*, S. 173.

²⁵⁵ Georges-Henri Soutou in Schmidt (Hg.), *Ost-West-Beziehungen*, Bd. 3, S. 170.

²⁵⁶ Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 516.

²⁵⁷ Vgl. Gaddis, *We Know Now*, S. 290.

vom ewigen Rußland sprach, hielt Brandt die Deutung der sowjetischen Politik als klassische Großmachtpolitik für unzureichend, um die Natur des Ost-West-Konflikts zu erklären:

Die Vertreter einer solchen mehr statischen Auffassung legen nach meiner Meinung zuviel Gewicht auf die Kontinuität der russischen Geschichte und Diplomatie. Hätte in Russland keine bolschewistische Revolution stattgefunden, so würde die bestehende Rivalität zwischen den Großmächten nicht die gegenwärtige besondere Form zeigen. [...] Heute aber ist vor allem im Ostblock jedes Wechseln der Seite eine Revolution oder setzt sie in dem betreffenden Lande voraus. Machtpolitik alten Stils konnte ein Danzig schaffen; aber es bedurfte des Kampfes der Ideologien, um eine Absurdität wie die Mauer in Berlin hervorzubringen.²⁵⁸

Wo de Gaulle auf die Beharrungskraft der Ideen des 19. Jahrhunderts setzte, richteten sich Brandts Hoffnung auf die Vorboten des 21. Jahrhunderts. Beide glaubten an "die Logik der Geschichte, von der sicherlich jeder andere Vorstellungen hatte, von der aber beide überzeugt waren, daß diese Logik jedenfalls stärker sei als die Ideologien"²⁵⁹, und sie trafen sich in der Auffassung, "je mehr man den Austausch jeglicher Art mit dem Osten betreibe [...], desto weniger werde der kommunistische Block noch kommunistisch sein"²⁶⁰.

Brandt interessierte sich zunehmend für den Spielraum, den de Gaulles Außenpolitik für die Vertretung nationaler Interessen geschaffen hatte. Schließlich, so Brandt, eröffnete die Osteuropapolitik des französischen Präsidenten "Perspektiven, die auch für Deutschland interessant"²⁶¹ waren. 1964 betonte er in einer vielbeachteten Rede, der General habe "mit Kühnheit und Eigenwilligkeit auf seine Weise das Udenkbare" zu denken begonnen, und empfahl de Gaulles Politik als Beispiel: "Das Gleichgewicht des Schreckens, ausbalanciert von den beiden Supermächten, gibt einen Spielraum, die starren Fronten in Bewegung zu setzen. Der französische Präsident macht hiervon auf seine Weise Gebrauch. Und manchmal frage ich mich als Deutscher: warum eigentlich nur er?"²⁶² Doch "[e]in deutscher Gaullist war Willy Brandt damit noch lange nicht"²⁶³, wie Claudia Hiepel zu Recht festgestellt hat.

Wenig später schwächte Brandt sein Statement ab, ohne sich jedoch vom Kern seiner Aussage zu distanzieren. Er bedauerte de Gaulles Entscheidungen in "Fragen der europäischen Einigung, der atlantischen Partnerschaft, [...] der NATO und der nuklearen Verteidigung"; denn an einem hielt Brandt fest: "Alles ist schlecht, was die Bindungen der Vereinigten Staaten oder ihr Interesse an Europa lockern könnte." Er räumte ein, daß die Bundesrepublik de Gaulles Politik nicht kopieren könne, forderte aber, "zwischen den Extremen der Bewegungslosigkeit und des überwiegenden Eigeninteresses jenen Weg zu finden, den einerseits Bündnistreue und die europäische Perspektive, andererseits ein gesundes Selbstbewußtsein und auch die reale Kraft der Bundesrepublik"²⁶⁴ gestattete.

Mit den beiden Reden bezog Brandt, so stellte er später seine Absicht dar, eine "nuancierte Haltung"²⁶⁵ zwischen Atlantikern und Gaullisten. Brandts bereits erwähntes Memorandum an Rusk zeigte, "daß es sehr wohl Berührungspunkte zwischen der Betonung der amerikanisch-europäischen Beziehungen und einer gaullistischen gesamteuropäischen Idee geben konnte"²⁶⁶, auch wenn das in Paris und Washington nicht so gesehen werden mochte. In diesem Sinne war Brandt gleichsam das personale und konzeptionelle *missing link* zwischen Kennedy und de Gaulle. Resümierend läßt sich feststellen, daß es Brandt gelang, "seine außenpolitischen Vorstellungen gegebenenfalls auch im Dissens zu den USA zu formulieren und dennoch Atlantiker zu bleiben"²⁶⁷. De Gaulles Werben für eine eindeutige Entscheidung

²⁵⁸ Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 29. Vgl. Klotzbach, Staatspartei, S. 565. Klotzbach grenzt Brandts Konzeption von der Gerhard Schröders ab, markiert dabei aber auch den Unterschied zu de Gaulle.

²⁵⁹ Bernath, Wandel ohne Annäherung, S. 117.

²⁶⁰ AAPD 1969, Dok. 103, S. 403 (de Gaulle im Gespräch mit Kiesinger).

²⁶¹ Brandt, "Lage der Nation", S. 26.

²⁶² Brandt, "De Gaulle denkt das Udenkbare", in: *Vorwärts* vom 27.05.1964.

²⁶³ Hiepel, Brandt und Pompidou, S. 18.

²⁶⁴ Brandt "Gemeinschaftsideale und nationale Interessen", S. 421f. Vgl. Marcowitz, Option für Paris?, S. 228ff., und Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 567.

²⁶⁵ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 141f. Vgl. Heimann, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 3, S. 63.

²⁶⁶ Bernath, Wandel ohne Annäherung, S. 113.

²⁶⁷ Heimann, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 3, S. 63.

zugunsten Frankreichs und einer Distanzierung von den USA wies er zurück.²⁶⁸ Er war sich aber bewußt, daß die Bundesrepublik beide Partner in gleichem Maße brauchte: "Für jedermann war erkennbar, daß es ohne die USA keine Sicherheit in Europa geben konnte; ebenso lag auf der Hand, daß ohne Frankreich ein sinnvolles Projekt der Gemeinschaftsbildung in Europa nicht vorstellbar war. Die atlantische und die europäische Integration waren nicht als Alternativen zu betrachten, sondern miteinander in Einklang zu bringen."²⁶⁹

1.7 Weltpolitik für eine neue Weltordnung

Über Europa hinaus fehlten der Bundesrepublik in Brandts Anschauung "die Mittel und die Möglichkeiten, die Weltpolitik entscheidend mitzubewegen"²⁷⁰. Wenn nun aber doch, wie er glaubte, viele Länder auf ein aktiveres globales Engagement Deutschlands warteten, sollte die Bundesrepublik zwar eine "Weltpolitik" entwickeln, aber eben "nicht im Sinne einer Weltmachtpolitik"²⁷¹. Er empfahl Abstinenz von der Verfolgung eigener machtpolitischer Interessen oder moralisch motivierter Interventionen, allein schon weil sie nicht der Position der Bundesrepublik entsprächen.²⁷² Statt dessen begriff er die Rolle der Bundesrepublik darin, bescheiden aufzutreten, an Konfliktvermeidungen und Konfliktlösungen mitzuarbeiten, um Sympathie zu werben und, in Ergänzung zur Bündnispolitik, gemeinsame Interessen mit den "Nicht-Großmächten"²⁷³ zu pflegen – nicht zuletzt, um "politische und moralische Unterstützung" zu finden, wenn es "in einem historischen Moment einmal darauf ankommen"²⁷⁴ könnte. Für Brandt waren die Völker, die in den fünfziger und sechziger Jahren ihr Selbstbestimmungsrecht errungen hatten oder dabei waren, es zu erringen, die "natürlichen Freunde"²⁷⁵ der Bundesrepublik, die ihrerseits ein Interesse an der Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts hatte.

Er lehnte es ab, "innerdeutsche Querelen [...] auf andere Kontinente zu übertragen oder dort bürokratisch auszutragen"²⁷⁶, wollte sich nicht zum Gefangenen eines Wettlaufs mit der DDR machen und hatte nichts dagegen einzuwenden, wenn die Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas Handel und kulturellen Austausch mit der DDR entwickelten.²⁷⁷ Er plädierte für Respekt vor der Entscheidung der Völker, die es ablehnten, daß "der Gegensatz zwischen Ost und West auf ihrem Territorium"²⁷⁸ ausgetragen wurde. Eine Einschränkung nahm er vor: Eine bedeutende Machtverschiebung zuungunsten des Westens bedeutete laut Brandt automatisch eine Bedrohung für die neutralen Länder.²⁷⁹

Die Entwicklungshilfe betrachtete er weder als Mittel, um Verbündete im Kalten Krieg zu finden, noch als "Almosen"²⁸⁰. Sie sollte sich "auf den wirtschaftlichen Nutzen als Hilfe zur Selbsthilfe"²⁸¹ richten und langfristig "Hilfe durch Handel ersetzen"²⁸². Beides war durchaus auch dazu gedacht, der bundesdeutschen Wirtschaft, dem Export, der Schaffung aufnahmefähiger Märkte und der Sicherung von Arbeitsplätzen zu dienen.²⁸³ Brandt ging es neben humanitären, ökonomischen und pragmatischen Aspekten auch um das Thema Sicherheit: In der "Kluft zwischen den Hungernden und den Satten" erblickte er eine neue "Hauptkriegsgefahr"²⁸⁴, zugleich aber auch die Chance, durch eine Kooperation von

²⁶⁸ Vgl. Hildebrand, "Brandt, de Gaulle und 'la grande Europe'", S. 400.

²⁶⁹ Wilkens, "Brandt und die europäische Einigung", S. 174.

²⁷⁰ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 243.

²⁷¹ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 242. Vgl. ders., BA, Bd. 4, Dok. Nr. 57 (Rede beim Deutschlandtreffen der SPD 14.08.1965), S. 337.

²⁷² Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 243.

²⁷³ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 241.

²⁷⁴ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 246.

²⁷⁵ Protokoll der Verhandlungen und Anträge vom Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Hannover 21. bis 25.11.1960, S. 672. Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 245, und ders., "The Means Short of War", S. 204.

²⁷⁶ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 246.

²⁷⁷ Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 245f., und ders., "Außenpolitische Kontinuität mit neuen Akzenten", S. 722.

²⁷⁸ Brandt, "Außenpolitische Kontinuität mit neuen Akzenten", S. 722.

²⁷⁹ Vgl. Brandt, "The Means Short of War", S. 203.

²⁸⁰ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 248. Vgl. ders., "The Means Short of War", S. 203.

²⁸¹ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 248.

²⁸² Brandt, Koexistenz - Zwang zum Wagnis, S. 58.

²⁸³ Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 248.

²⁸⁴ Brandt, "Lage der Nation", S. 1

Ost und West "explosive Entwicklungen im Nord-Süd-Verhältnis"²⁸⁵ zu entschärfen. Dieses Szenario bot damit die "historische Gelegenheit [...], auf diesem Gebiet zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen Westeuropa und Osteuropa"²⁸⁶ zu gelangen.

Man ist versucht zu fragen, ob Willy Brandt ein regelrechtes außenpolitisches Konzept mit ins Auswärtige Amt brachte. Zu Recht ist Brandt ein "frappierendes Maß an langfristiger konzeptioneller Kontinuität"²⁸⁷ attestiert worden. Ein durchgängiges Programm, das operativ hätte umgesetzt werden können, gab es 1966 allerdings nicht, zumal Brandt das Auswärtige Amt unerwartet übernahm. Er ist "nicht mit den Moskauer Verträgen in der Aktentasche ins Auswärtige Amt marschiert"²⁸⁸. Man kann aber angesichts des hier Thematisierten sicherlich von einem Kanon klar umrissener Maßstäbe, Ansichten und Standpunkte in außenpolitischen Fragen sprechen, der in seiner Summe eine Konzeption erkennen ließ. Mehr noch: Für die wichtigen Felder der Außenpolitik hatte er grundsätzliche Vorstellungen von dem, was zu tun war. Brandt hatte ein außenpolitisches Profil. Zweifelsohne traf zu, daß er als Außenminister an das anknüpfen konnte, was er zuvor "gedacht und gesagt hatte – als junger Mann im skandinavischen Exil, als Regierender Bürgermeister von Berlin, als Vorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands"²⁸⁹.

²⁸⁵ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 97. Vgl. *ibid.*, S. 239.

²⁸⁶ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 240.

²⁸⁷ Wilkens, "Brandt und die europäische Einigung", S. 173.

²⁸⁸ Klaus Schütz gegenüber dem Verfasser am 28.01.2003. Im gleichen Sinne äußerten sich Egon Bahr (07.10.2002) und Hans Arnold (06.06.2001). Vgl. Siebenmorgen, *Gezeitenwechsel*, S. 381.

²⁸⁹ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 49.

2. Die außenpolitische Situation der Bundesrepublik Deutschland 1966

Noch vor der offiziellen Übernahme der Amtsgeschäfte bekam Willy Brandt am 5. Dezember 1966 eine Aufzeichnung auf seinen Schreibtisch, die der amtierende Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Karl Carstens, drei Wochen zuvor Brandts Amtsvorgänger Schröder und dem frisch gekürten Kanzlerkandidaten der Union, Kurt Georg Kiesinger, vorgelegt hatte.¹ Es handelte sich um eine Bestandsaufnahme der Bonner Deutschlandpolitik. Darin konstatierte Carstens, es sei "nicht gelungen, in der Wiedervereinigungs-Frage Fortschritte zu erreichen". Derweil habe sich die DDR - Carstens verwendete das Kürzel "SBZ" - "konsolidiert" und "international [...] Boden gewonnen". Dies gehe einher mit einem schwindenden Zusammengehörigkeitsgefühl des deutschen Volkes. Hinzu komme, daß kein westlicher Staat mehr bereit sei, "Druck auf die Sowjetunion im Sinne der Erfüllung der deutschen Wiedervereinigungsforderung auszuüben". Die Deutschlandpolitik der Regierung bringe sie in Abweichung zur "allgemeinen westlichen Entspannungspolitik" und "in einen scharfen Gegensatz zur Sowjetunion", was "ein zusätzliches Sicherheitsrisiko für die Bundesrepublik" bedeute. Das wiederum vergrößere die "Abhängigkeit von der Bündnisgarantie der USA". Schließlich, so Carstens, benutzten manche Länder die Deutschlandpolitik als ein Mittel, Bonn "zu erpressen"².

Carstens' Darlegungen stützten sich auf eine Aufzeichnung, anhand derer er am 14. Oktober der Regierung Erhard eine Analyse präsentiert hatte, die noch schonungsloser als die für Kiesinger angefertigte Version war. Dieses Papier wurde Brandt erst im Februar 1967 zugeleitet.³ Anlaß für Carstens' Vortrag in der Kabinettsitzung vom 14. Oktober⁴, an der Außenminister Schröder nicht teilnahm, waren in den Worten von Bundeskanzler Erhard "Schwerpunktverschiebungen in der internationalen Politik", die in der Woche zuvor Ausdruck gefunden hätten in einer Rede des amerikanischen Präsidenten, auf die noch einzugehen sein wird. Was Carstens im Kabinett ausführte, kam einer Bankrotterklärung der bisherigen Wiedervereinigungspolitik gleich. Der Mann, der unter Adenauer, von Brentano und Schröder im Auswärtigen Dienst gearbeitet hatte, kam zu dem Ergebnis, daß man "trotz 16jähriger konsequenter Verfolgung dieser Politik dem eigentlichen Ziel, der Wiedervereinigung, nicht nähergekommen" sei. Die Lage sei geprägt von "Resignation" im deutschen Volk und Mißmut auf Seiten der Partnerländer: "Unsere sich ständig wiederholenden Bitten um Unterstützung in Fragen unserer Deutschland-Politik nutzen den guten Willen, den uns die meisten Regierungen entgegenbringen, ab."⁵ Die Bundesregierung befand sich, so Carstens, angesichts einer veränderten weltpolitischen Lage "nicht mehr mit der von den führenden westlichen Staaten verfolgten allgemeinen Ostpolitik im Einklang"⁶ und behinderte sich selbst in ihrer "außenpolitische[n] Bewegungsfreiheit"⁷. Mit Rücksicht auf die Prinzipien der Deutschlandpolitik unterlasse man Schritte, die man ansonsten für nützlich halte, etwa die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu einigen osteuropäischen Staaten, und spiele, während andere den Dialog mit der Sowjetunion führten, "weitgehend die Rolle des Zuschauers". Die Deutschlandpolitik bringe Bonn in einen direkten Gegensatz zu Moskau, der ein erhöhtes Sicherheitsrisiko darstelle, in eine größere Abhängigkeit von der Politik der USA und eine Situation, in der die Bundesregierung sich gegenüber zahlreichen Ländern erpressbar mache. Carstens verwies auf die Gefahr, daß sich die Bundesrepublik bei weiterer Verfolgung ihrer bisherigen Politik selbst aus dem internationalen Verkehr ausschalte, und kam zu dem Schluß: "Unsere Deutschlandpolitik führt uns in eine

¹ Vgl. AAPD 1966 Dok. 367, S. 1502, Anm. 1.

² AAPD 1966 Dok. 367, S. 1502ff.

³ Vgl. AAPD 1966 Dok. 333, S. 1374, Anm. 1. Brandt erhielt die Aufzeichnung von seinem Vorgänger Schröder, inzwischen Verteidigungsminister, über Carstens' Nachfolger Schütz.

⁴ Vgl. Kabinettsprotokolle 1966, 48. Sitzung, S. 431f., und Carstens, Erinnerungen, S. 762f.

⁵ AAPD 1966 Dok. 333, S. 1378.

⁶ AAPD 1966 Dok. 333, S. 1380.

⁷ AAPD 1966 Dok. 333, S. 1381.

zunehmende Isolierung."⁸ Carstens wies zwar darauf hin, daß seine Ausführungen "den Gedanken an eine Änderung unserer bisherigen Deutschlandpolitik nahelegen könnten"; er glaubte "jedoch nicht, daß wir damit aus dem gegenwärtigen Dilemma herauskämen"⁹.

Der *SPIEGEL* berichtete, Carstens habe in der Kabinettsitzung festgestellt, daß die Bonner Deutschlandpolitik "die Bundesrepublik politisch in eine Sackgasse geführt"¹⁰ habe. Auch wenn der Begriff nicht im Protokoll der Sitzung auftaucht, bringt er das Fazit von Carstens' Vortrag auf den Punkt. Auch der ehemalige Legationsrat im Auswärtigen Amt Hans Graf Huyn sprach 1966 von der "Sackgasse der Selbstisolierung"¹¹ – ein Urteil, dem sich aus der Distanz urteilende Historiker angeschlossen haben.¹² Zunächst sollte geklärt werden, was der Begriff impliziert. Eine Sackgasse führt zu einem Punkt, an dem der weitere Weg versperrt und ein Wendemanöver nötig ist, um wieder zu einer Gabelung oder Kreuzung zu gelangen, an der man neu über die Richtung entscheiden kann und von wo aus der Weg weiterführt. Übertragen auf die außenpolitische Situation 1966 gilt es also zu fragen, ob die Regierung Erhard die Außenpolitik der Bundesrepublik in eine Situation manövriert hatte, in der sie sich totlief und aus der nur noch eine Kehrtwende herausführen konnte, um sich wieder Optionen für ein weiteres Fortschreiten zu verschaffen. Anhand dieser Leitfrage soll eine Bestandsaufnahme der Situation vorgenommen werden, die Willy Brandt als neuer Außenminister im Winter 1966 vorfand. Dabei sei nochmals auf den Hintergrund der außenpolitischen Zustände in der Mitte der sechziger Jahre hingewiesen: Die Weltpolitik war "in heftige Bewegung" geraten: Entspannung und Polyzentrismus lösten – wenigstens zum Teil – den kalten Krieg und die Dominanz der Supermächte ab und brachten damit die "Grundlagen der westdeutschen Außenpolitik ins Wanken"¹³.

2.1 Ost- und Deutschlandpolitik

Als Erhard 1963 Bundeskanzler wurde, drängte er die Westmächte, eine Initiative in der Wiedervereinigungsfrage zu starten. Doch die USA wollten ihre Entspannungspolitik gegenüber der UdSSR nicht durch neue Deutschlandverhandlungen behindern, und so bereiteten die drei Alliierten der Initiative der Bundesregierung mit ihrer Deutschlandklärung vom 12. Mai 1965 "ein Begräbnis dritter Klasse"¹⁴. In ihr wurde der deutsche Wiedervereinigungsanspruch zwar anerkannt, man war aber nicht bereit, ihn zum zentralen Gegenstand von Ost-West-Verhandlungen zu machen. Stattdessen hieß es unverbindlich, unbestimmt und knapp: "Die Möglichkeiten, in dieser Frage an die sowjetische Regierung heranzutreten, werden unter Berücksichtigung der Aussichten, dabei zu nützlichen Ergebnissen zu gelangen, weiterhin geprüft."¹⁵

Daß für die westlichen Partner der Bundesrepublik, insbesondere für die Führungsmacht USA, die Entspannung Vorrang vor der Wiederherstellung der deutschen Einheit hatte, machte Präsident Johnson wenige Tage vor der o.g. Kabinettsitzung in einer Rede deutlich, in der er ankündigte, "Brücken nach Osteuropa zu schlagen", und zwar in Form wirtschaftlicher, kultureller und technischer Kontakte. Johnsons Ausführungen zufolge sollte Deutschland "in einem wiederhergestellten Europa" vereinigt werden. Der US-Präsident skizzierte die Stationen eines langen Prozesses, der von einer Verbesserung des Ost-West-Klimas zu Fortschritten in den Ost-West-Beziehungen, "von der engen Konzeption der Koexistenz zu der größeren Vision des friedlichen Engagements", über eine wachsende "Aussöhnung mit

⁸ AAPD 1966 Dok. 333, S. 1381. Vgl. Kabinettsprotokolle 1966, 48. Sitzung, S. 431f. Der Minister für gesamtdeutsche Fragen, der FDP-Vorsitzende Erich Mende, stimmte Carstens' Ausführungen zu und folgerte, man werde "auf die Dauer nicht umhin können, das politische Faktum DDR zu respektieren" (ibid., S. 432).

⁹ Kabinettsprotokolle 1966, 48. Sitzung, S. 432.

¹⁰ "Schweigen Ehrensache", in: *SPIEGEL* vom 24.10.1966.

¹¹ Huyn, Die Sackgasse, S. 12.

¹² Vgl. Materialien der Enquete Kommission zur Aufarbeitung der SED-Diktatur V/1, S. 439.

¹³ Hildebrand, "'Atlantiker' versus 'Gaullisten'", S. 583.

¹⁴ Körner, "Die Wiedervereinigungspolitik", S. 606. Vgl. Link, "Deutschlandpolitik der Bundesregierungen", S. 1690-1694.

¹⁵ EA, Folge 20 / 1965, D 285. Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 89, und Hacke, Weltmacht wider Willen?, S. 104.

dem Osten" zur Überwindung der europäischen Spaltung "mit der Zustimmung der osteuropäischen Länder und der Sowjetunion" führen sollte, um ein Europa aufzubauen, in dem – im Rahmen der bestehenden Allianzen - "Ost und West zur Gewährleistung der Sicherheit aller zusammenarbeiten"¹⁶ könnten. Die Nähe zu den Überlegungen Brandts war unverkennbar, ebenso wie zu de Gaulles Dreiklang von *détente, entente, et coopération* und seiner Position, erst im Kontext eines europäischen Arrangements könne die Wiedervereinigung erfolgen. Schon 1964 hatte Johnson in Lexington verkündet, den osteuropäischen Ländern, die sich um stärkere Unabhängigkeit bemühten, Brücken des verstärkten Handels, der Ideen, von Besucher und humanitärer Hilfe bauen zu wollen. Hierauf hatte sich Brandt in seinem Memorandum an Außenminister Rusk über die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten bezogen.¹⁷ In der Bundesrepublik war Johnsons Rede als "Mahnung" verstanden worden, "auch die Deutschen müßten ihre Anstrengungen verstärken, damit sie zu diesem Brückenschlag beitragen"¹⁸.

2.1.1 Die "Politik der Bewegung"

Johnsons Lexingtoner Rede fiel in eine Phase, in der die Bestrebungen des Auswärtigen Amts unter Gerhard Schröder, die deutsche Außenpolitik aus der Erstarrung zu führen, durch den Abschluß von Handelsverträgen mit Polen, Rumänien, Ungarn und Bulgarien 1963/64 einen "ersten Höhepunkt"¹⁹ erlebten. Während Adenauers Blick nach Osten sich vornehmlich auf Moskau konzentriert hatte, rückte unter Erhard und Schröder Osteuropa ins Blickfeld.²⁰ Schröders Politik war "ganz im Sinne der amerikanischen 'Strategie des Friedens'²¹ darauf angelegt, das Verhältnis zu den Staaten Osteuropas zu entwickeln und zugleich "an den deutschlandpolitischen Fundamentalgesetzen der Hallstein-Doktrin, des Alleinvertretungsanspruchs [...] und der Nichtanerkennung der Oder-Neiße-Linie kategorisch"²² festzuhalten.

Die s.g. "Politik der Bewegung" hatte mehrere Anknüpfungspunkte: de Gaulles 'Détente'-Konzeption, Johnsons Taktik der peripheren Umgehung, über eine Entspannung in den Randzonen des Ost-West-Konflikts zu einem umfassenden Ausgleich zu gelangen, ihre gemeinsame Unterstützung nationaler Regungen der osteuropäischen Staaten, und innenpolitisch den 1961 einstimmig vom Bundestag verabschiedeten Jaksch-Bericht, in dem die Bundesregierung aufgefordert worden war, die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten ohne Preisgabe lebenswichtiger deutscher Interessen zu normalisieren.²³

Dem stand die gängige Interpretation der sog. Hallstein-Doktrin im Wege, mit der die Bundesrepublik ihren Alleinvertretungsanspruch erfolgreich aufrechterhalten hatte. Seit Beginn der sechziger Jahre war die Interpretation "beträchtlich erweitert" worden:

Sie sollte nun nicht nur die Anerkennung der DDR verhindern, sondern auch schon im Vorfeld möglichst jeden politischen Geländegewinn Ost-Berlins vereiteln. Statt der Anerkennung ging es jetzt um die 'Aufwertung' der DDR, die zu verhindern war. In den parlamentarischen Erklärungen Adenauers und v. Brentanos von 1955/56 war nur die Rede gewesen von der völkerrechtlichen Anerkennung oder [...] von der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR. Daraus wurde in dem 'Ceylon-Erlass' des Staatssekretär Carstens 'die Aufnahme amtlicher Kontakte dritter Staaten zu Pankow', die bereits mit Kürzung oder Abbruch der Entwicklungshilfe zu beantworten sei.²⁴

¹⁶ DzD IV/12, S. 1481f. (Rede Johnson 07.10.1966). Vgl. Kieninger, *Dynamic Détente*, S. 25-51, Costigliola, "Johnson", S. 196-199, Ellison, "Stabilising the West", S. 118f., Thomasen, "East-West-Bridges", und Schertz, *Deutschlandpolitik*, S. 437f.

¹⁷ Vgl. Kapitel 1.4 dieser Arbeit.

¹⁸ Besson, *Außenpolitik*, S. 368f.

¹⁹ Schöllgen, *Außenpolitik*, S. 64.

²⁰ Einen Überblick über die Bonner Politik gegenüber den osteuropäischen Staaten von 1955 bis 1963 bietet Lindemann, "Anfänge einer neuen Ostpolitik?".

²¹ Lappenküper, *Außenpolitik*, S. 18.

²² Lappenküper, *Außenpolitik*, S. 19. Zur Bewertung von Schröders Politik in der Forschung vgl. *ibid.*, S. 84f.

²³ Vgl. Garton Ash, *Im Namen Europas*, S. 83, und Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, S. 43. Zum Jaksch-Bericht s. VBT, 3. WP, Drs. 2740, und Drs. 2807, sowie AAPD 1965 Dok. 140, S. 575f., Anm. 8.

²⁴ Kilian, *Hallstein-Doktrin*, S. 363. Die "Hallstein-Doktrin" erlaubte nur Moskau eine gleichzeitige diplomatische Vertretung in Bonn und Ost-Berlin. Nach dem Austausch von Botschaftern mit der Sowjetunion 1955 hatte das AA ein "abgestuftes Sanktionskonzept" (Bierling, *Außenpolitik*, S. 143) entwickelt, dessen Spektrum von wirtschaftlichem Druck über die Rückberufung von Botschaftern bis zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen reichte. 1957 brach die Bundesrepublik ihre diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien und 1963 zu Kuba ab, nachdem diese jeweils Botschafter nach Ost-Berlin entsendet

Um "die Grenzen der Hallstein-Doktrin zu umgehen"²⁵, entschied sich die Bundesregierung für den Austausch von Handelsvertretungen und den Abschluß von Handelsverträgen, wovon sie sich auch eine Verbesserung der politischen Beziehungen erhoffte. Schröders Kurs bestand darin, einerseits die Hallstein-Doktrin "ihrem ursprünglichen Sinn nach als ein flexibles, nicht aber dogmatisches Instrument"²⁶ zu benutzen sowie ihr andererseits einen offensiven Charakter zu verleihen: "Mittels offizieller Handelsbeziehungen nach Osten wollte er die DDR innerhalb des Ostblocks isolieren und auf Dauer zu einem politischen Anachronismus in Europa degradieren, um so die Aussichten auf eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten zu verbessern."²⁷ Während die defensive Aufgabe der Hallstein-Doktrin, also die Verhinderung der Anerkennung der DDR, erfolgreich war, erwies sich die offensive als illusionär.²⁸

Schröders "Politik der selektiven Entspannung"²⁹ mit dem Ziel einer Isolierung der DDR innerhalb des Ostblocks stieß bei Brandt und anderen Sozialdemokraten auf Kritik. Sie waren der Meinung, daß Ost-Berlin in die Entspannung einbezogen werden mußte.³⁰ Brandt hatte in seinem Memorandum an Rusk explizit erklärt, die DDR solle von den Kontakten mit Osteuropa nicht ausgeschlossen werden. Umgekehrt empfand Schröder die Passierscheinverhandlungen als Störung seiner Politik.³¹ Es handelte sich um zwei einander ausschließende Konzepte. Egon Bahr war der Ansicht, eine Isolierung der DDR könne nicht gelingen: Weil die DDR ein selbständiger Faktor innerhalb des Ostblocks sei, habe sie einen blockierenden Einfluß. Er befürchtete, daß die Isolierung der DDR zu ihrer Aufwertung führen werde. Seine Schlußfolgerung lautete, daß der Ansatz in Moskau gesucht und die Sowjetunion vor interessantere Alternativen gestellt werden mußte "als die Zumutung der bedingungslosen Herausgabe der DDR"³².

Tatsächlich war die "Politik der Bewegung" durch ihre Konzentration auf die osteuropäischen Staaten auch eine Strategie der "peripheren Umgehung Moskaus"³³, ja sie war "wenn auch ungewollt, gegen die Sowjetunion gerichtet", weil sie – im krassen Gegensatz etwa zu Bahrs Tutzingen Thesen – auf eine "Destabilisierung des SBZ-Regimes angelegt war"³⁴. Darin lag ihre konzeptionelle und praktische Schwäche begründet. Der Versuch, die UdSSR durch die Isolierung Ost-Berlins zu Zugeständnissen zu zwingen, scheiterte.³⁵ Auf die Bemühungen, "einen Keil zwischen die ostdeutsche Regierung und ihre osteuropäischen Verbündeten zu treiben", reagierte die UdSSR mit einer deutlichen "Klima-verschlechterung im deutsch-sowjetischen Verhältnis"³⁶ und das Ulbricht-Regime mit einer noch stärkeren Anlehnung an die Sowjetunion. Mit dem Freundschaftsvertrag von 1964 gab Moskau der DDR außerdem "eine formelle Bestandsgarantie"³⁷. In den Augen Egon Bahrs war damit "die Aufrechterhaltung der Teilung zu einer Prestigefrage der mächtigen Sowjetunion geworden"³⁸.

hatten. Vgl. DzD III/3, S. 1768-1774 und IV/9, S. 16f. Zur Hallstein-Doktrin vgl. Gray, *Germany's Cold War*, Kilian, *Hallstein-Doktrin*, und Booz, *Hallsteinzeit*.

²⁵ Hacke, *Weltmacht wider Willen?*, S. 111.

²⁶ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 91.

²⁷ Creuzberger, *Westintegration*, S. 91. Vgl. Eibl, *Politik der Bewegung*, S. 415, und Booz, *Hallsteinzeit*, S. 63f. Schröders Strategie folgte der "Zweizangentheorie" von Johnsons Berater Zbigniew Brzezinski, der bessere Beziehungen des Westens zu Osteuropa als Hebel zur Überwindung der deutschen Teilung betrachtete. Um das osteuropäische Interesse an der DDR auszuhöhlen, sollte der Westen gegenüber Ost-Berlin eine Politik der Isolierung, gegenüber Osteuropa die eines friedlichen Engagements betreiben. Auf diese Art würde die DDR "auf der Landkarte Europas zu einem politischen Anachronismus" (Brzezinski, "Deutsche Einheit durch europäische Verflechtung", S. 99).

²⁸ Vgl. Lappenküper, *Außenpolitik*, S. 77.

²⁹ Booz, "Hallsteinzeit", S. 63.

³⁰ Vgl. Czerwick, *Oppositionstheorien und Außenpolitik*, S. 123.

³¹ Vgl. Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, S. 45, und Oppelland, "Der 'Ostpolitiker' Gerhard Schröder", S. 78.

³² Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 183. Vgl. *ibid.* S. 181f., und Vogtmeier, *Bahr und die deutsche Frage*, S. 81ff.

³³ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 188.

³⁴ Hacke, *Weltmacht wider Willen?*, S. 113.

³⁵ Vgl. Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 188, und Creuzberger, *Westintegration*, S. 91.

³⁶ Besson, *Außenpolitik*, S. 335.

³⁷ Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 93. Vgl. Link, "Deutschlandpolitik der Bundesregierungen", S. 1690.

³⁸ Korruhn, *Hautnah*, S. 182.

Gleichwohl, das muß Schröders Politik zugute gehalten werden, "das Tor nach Osteuropa war nunmehr aufgestoßen"³⁹. Doch nach den Abschlüssen mit Polen, Rumänien, Ungarn und Bulgarien stieß die "Politik der Bewegung" an ihre Grenzen. Ein Abkommen mit der CSSR scheiterte am sowjetischen Veto und an der Einbeziehung Berlins, die in den vorherigen Abkommen durch die Formel vom Währungsgebiet der D-Mark (West) gelungen war, was von Prag abgelehnt wurde. Auch das Bonner Bemühen, die Handelsvertretungen mit einigen konsularischen Rechten auszustatten, stieß auf Widerstand. Polen etwa forderte volle diplomatische Beziehungen und die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze. Bis 1958 schien ein Botschafteraustausch ohne diese Bedingung für Warschau und auch Moskau akzeptabel gewesen zu sein. Ende 1964 startete das Auswärtige Amt bei der polnischen Regierung eine erfolglose Initiative, die eine "weitgehende Modus-vivendi-Regelung zumindest andeutete"⁴⁰. Kernpunkt des Vorschlags war, daß "die Regelung der Grenzfrage mit der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands einhergehen"⁴¹ müsse, also nicht erst danach erfolgen durfte. Der "Pferdefuß"⁴² bestand in einem notwendigen Bruch Polens mit seiner bisherigen Linie, daß nur die endgültige Teilung als Lösung des Deutschlandproblems in Frage käme. Der Vorschlag stand im Zusammenhang mit Überlegungen, in Hinblick auf einen Friedensvertrag "Teilabkommen mit früheren Kriegsgegnern des Deutschen Reiches über Gegenstände auszuhandeln"⁴³, deren Regelung noch ausstand, ein Gedanke, den auch Willy Brandt wiederholt äußerte. Das Auswärtige Amt nahm allerdings die wesentliche Einschränkung vor, daß die Vereinbarungen erst nach der Wiedervereinigung in Kraft treten dürften, wodurch das Angebot "praktisch wertlos"⁴⁴ wurde.

Derweil formierte sich in der CDU/CSU eine Opposition gegen den Regierungskurs, "um Schröders osteuropäischer Aktivität Zügel anzulegen"⁴⁵. Mehr noch: Selbst die bereits unternommenen Schritte gingen einigen zu weit.⁴⁶ Dabei bedeutete diese Politik keinen "grundsätzlichen Richtungswechsel"⁴⁷. Neu war aber – und das gilt es hervorzuheben –, daß die Bundesrepublik "zum Ausgangspunkt einer selbstbewußten sich nach Osten öffnenden Politik"⁴⁸ wurde. Doch selbst wenn man konzediert, daß Schröders Umgehung Moskaus durch die Forderungen der UdSSR nach Anerkennung der s.g. Nachkriegsrealitäten im Verbund mit innenpolitischen Rücksichtnahmen in gewisser Hinsicht erzwungen wurde und Schröder wußte, daß der Schlüssel zur Wiedervereinigung nicht in Prag oder Warschau lag⁴⁹, kommt man nicht umhin festzustellen, daß der von ihm gewählte Ansatz erhebliche Schwächen aufwies. Er vermochte weder die "Selbstblockade" gegenüber den Staaten des Warschauer Pakts durch eine "Entflechtung des Problemknäuels in operativen Einzelschritten" aufzulösen noch "durch Fortschritte in einem Bereich [...] Fortschritte in einem anderen [...] zu initiieren"⁵⁰. Nicht nur erwies sich die Hoffnung, Ost-Berlin durch den Druck der osteuropäischen Regierungen Zugeständnisse abringen zu können, als trügerisch; eine "doppelte Frontstellung" gegen Ost-Berlin und Moskau mußte "fast zwangsläufig in die Sackgasse führen"⁵¹.

³⁹ Kreuzberger, Westintegration, S. 91.

⁴⁰ Bingen, Polenpolitik, S. 92. Zu den deutsch-polnischen Beziehungen 1957-1966 vgl. Stoklosa, Polen und die deutsche Ostpolitik, S. 95-139.

⁴¹ AAPD 1964 Dok. 270, S. 1107.

⁴² Bingen, Polenpolitik, S. 92.

⁴³ AAPD 1965 Dok. 4, S. 23.

⁴⁴ Kilian, Hallstein-Doktrin, S. 329. Vgl. AAPD 1965 Dok. 4, S. 23f.

⁴⁵ Besson, Außenpolitik, S. 331. Vgl. Bender, Neue Ostpolitik, S. 110.

⁴⁶ Vgl. Bingen, Polenpolitik, S. 84.

⁴⁷ Bierling, Außenpolitik, S. 150.

⁴⁸ Hacke, Weltmacht wider Willen?, S. 114.

⁴⁹ Vgl. Oppelland, "Der 'Ostpolitiker' Gerhard Schröder", S. 76 und 84.

⁵⁰ Bingen, Polenpolitik, S. 86. Vgl. Hacke, Weltmacht wider Willen?, S. 92, 113 und 116, Besson, Außenpolitik, S. 368, Bender, Neue Ostpolitik, S. 113f.

⁵¹ Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 45. Vgl. Hacke, Weltmacht wider Willen?, S. 113.

2.1.2 Die Hallstein-Doktrin

Einstweilen erzielte die DDR internationale Positionsgewinne. Zunächst hatte sich die Hallstein-Doktrin in ihrer Absicht, die DDR zu isolieren, durchaus bewährt.⁵² Doch zunehmend geriet die Bundesrepublik in eine defensive Position, vor allem gegenüber den blockfreien Staaten der Dritten Welt, wobei die Entwicklungshilfe inzwischen "zum zentralen Instrument"⁵³, gar "zur politischen Waffe"⁵⁴ gemacht worden war, um die Hallstein-Doktrin durchzusetzen: "Entwicklungshilfe entartete zur Nicht-Anerkennungshilfe."⁵⁵ Nach dem Prinzip von Zuckerbrot und Peitsche lockte und drohte die Bundesregierung, um die Isolation der DDR aufrechtzuerhalten. Seit 1964 wurde auch das Vorfeld diplomatischer Beziehungen, also etwa die Errichtung von Generalkonsulaten, unter die Drohung von Sanktionen gestellt.⁵⁶ Das Dilemma dieser "Politisierung der Entwicklungshilfe"⁵⁷ beschrieb Staatssekretär Carstens in seiner Aufzeichnung vom November 1966: "Würden wir [...] in unseren Leistungen für die Entwicklungsländer nachlassen, so würde sich eine tiefe Enttäuschung breitmachen, die leicht in eine feindselige Haltung uns gegenüber umschlagen könnte."⁵⁸ Die "Lockprämien"⁵⁹ für die "'unsicheren Kantonisten' und die Belohnung der treuen Freunde"⁶⁰ banden einen großen Prozentsatz der Entwicklungshilfe für einen Zweck, dem andere Kriterien nachgeordnet wurden.

Trotz allem hatte die DDR mit 28 nichtkommunistischen Staaten Handelskontakte und drängte in internationale Organisationen. Im Laufe der sechziger Jahre reifte in Bonn die Erkenntnis, daß die allgemeine Anerkennung und die Stärkung der internationalen Stellung der DDR zwar "noch für einige Zeit aufzuhalten, nicht aber dauerhaft zu verhindern war"⁶¹. Mit dem Wandel des weltpolitischen Klimas im Zuge der Entspannungspolitik wurde in der Bundesrepublik verstärkt eine Modifizierung oder Ablösung der Hallstein-Doktrin thematisiert.⁶²

Daß die Hallstein-Doktrin zu einer "Selbstlähmung deutscher Außenpolitik"⁶³ geführt hatte, zeigte sich 1964/65 in der Nahost-Politik.⁶⁴ Seit 1957 lieferte die Bundesrepublik Waffen an Israel. Diese Lieferungen hatten beständig zugenommen und kompensierten gleichsam die Nicht-Aufnahme diplomatischer Beziehungen, die erst von Tel Aviv, dann von Bonn nicht gewünscht wurden, deutscherseits um die guten Beziehungen zu den arabischen Ländern nicht zu belasten.⁶⁵ 1964/65 erreichten die Waffengeschäfte "eine neue Qualität"⁶⁶, als Erhard auf Drängen der US-Regierung der Lieferung von Panzern zustimmte. (Hintergrund für den Wunsch der Amerikaner war ein stärkeres Engagement der Sowjetunion im Nahen Osten.) Im Oktober 1964 wurden die Lieferungen publik. Der ägyptische Präsident Nasser, einer der wichtigsten Vertreter der blockfreien Welt, der sich in zunehmende Abhängigkeit von Moskau begeben hatte, drohte im Falle weiterer Rüstungshilfe Bonns an Tel Aviv mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Ost-Berlin. Die Arabische Liga schloß sich dem an. Hinzu kamen Meldungen über eine bevorstehende Reise des DDR-Staatsratsvorsitzenden Ulbricht nach Ägypten.⁶⁷

Am 12. Februar 1965 verkündete Erhard, die Bundesrepublik werde künftig keine Waffen mehr in Spannungsgebiete liefern, also auch nicht an Israel, was als Kapitulation vor Nasser gewertet wurde. Der

⁵² Vgl. Bierling, Außenpolitik, S. 144.

⁵³ Bierling, Außenpolitik, S. 147.

⁵⁴ Booz, Hallsteinzeit, S. 69.

⁵⁵ Bender, Neue Ostpolitik, S. 114.

⁵⁶ Vgl. AAPD 1964 Dok. 171 und Kilian, Hallstein-Doktrin, S. 334f.

⁵⁷ Booz, Hallsteinzeit, S. 87.

⁵⁸ AAPD 1966 Dok. 367, S. 1515.

⁵⁹ Bierling, Außenpolitik, S. 144.

⁶⁰ Booz, Hallsteinzeit, S. 71.

⁶¹ Schöllgen, Außenpolitik, S. 85.

⁶² Vgl. Besson, Außenpolitik, S. 355, und Booz, Hallsteinzeit, S. 10.

⁶³ Schöllgen, Außenpolitik, S. 81.

⁶⁴ Zur s.g. Nahost-Krise vgl. Wentker, Außenpolitik, S. 278-282, und Gray, Germany's Cold War, S. 174-182.

⁶⁵ Vgl. Schöllgen, Außenpolitik, S. 81f., Besson, Außenpolitik, S. 349 und Hacke, Weltmacht wider Willen?, S. 117.

⁶⁶ Schöllgen, Außenpolitik, S. 82.

⁶⁷ Vgl. Troche, Ulbricht und die Dritte Welt, S. 39-51.

ägyptische Präsident hatte "die Waffe der Hallstein-Doktrin leicht umkehren können"⁶⁸. Obwohl der Bundeskanzler am 17. Februar erklärte, ein Besuch Ulbrichts in Ägypten stelle einen unfreundlichen Akt dar, der die Einstellung der Wirtschaftshilfe nach sich ziehen werde, traf Ulbricht eine Woche später in Kairo ein. Es war seine erste offizielle Visite außerhalb des Warschauer Pakts. Selten war die "Vieldeutigkeit des Wortes 'Anerkennung' so sichtbar"⁶⁹ geworden, weil es zwar nicht zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen kam, Ulbricht aber protokollarisch wie ein Staatsoberhaupt behandelt wurde. Sollte man angesichts dieser implizierten Anerkennung die Beziehungen zu Kairo abbrechen? Die Bundesregierung entschied sich nach intensiver Diskussion für ein anderes Vorgehen: Am 7. März kündigte Erhard die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel an. Zehn Mitgliedstaaten der Arabischen Liga brachen nun ihrerseits die Beziehungen zur Bundesrepublik ab, verzichteten aber mit Blick auf die bundesdeutsche Entwicklungshilfe darauf, die DDR anzuerkennen oder die konsularischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zu Bonn zu kappen.

Auch wenn sich der Schaden für die Bundesrepublik "in Grenzen"⁷⁰ hielt, wurde doch augenfällig, daß sich die Hallstein-Doktrin, die noch einmal präventiv aufgeboten worden war, gegen Bonn gekehrt hatte und die Bundesrepublik erkennen ließ, "daß sie für Erpressungen anfällig war"⁷¹. Waldemar Besson und andere haben sogar von einem "Debakel"⁷² der Bonner Nahostpolitik gesprochen. Klaus Hildebrand hat darauf hingewiesen, daß die Vorgänge zeigten, "wie tatkräftig die Sowjetunion [...] ihren deutschen Satelliten in dessen Anerkennungsbemühungen unterstütze", während dem Westen "die Aufrechterhaltung des Alleinvertretungsanspruchs [...] eher lästig"⁷³ geworden war.

Im Zuge der Nahost-Krise schlug Außenminister Schröder Bundeskanzler Erhard vor, mit Rumänien – und bei positiver Reaktion auch mit Ungarn und Bulgarien – in Verhandlungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen einzutreten, falls eine Reihe von Staaten Beziehungen zur DDR aufnehmen sollte oder "andere gewichtige Gründe"⁷⁴ dies nahelegten. Schröder wollte nun um die DDR einen Gürtel von Staaten mit diplomatische Beziehungen zu Bonn legen und sie damit erheblich schwächen. Doch die Mehrheit der Union und der Kanzler waren zu einem solchen Schritt nicht bereit.⁷⁵

2.1.3 Die öffentliche Diskussion in der Bundesrepublik

Im Kontrast zur vorherrschenden Meinung in der CDU/CSU schien in der Mitte der sechziger Jahre, innenpolitisch die Zeit "für eine neue Ostpolitik reif"⁷⁶ zu sein. In der westdeutschen Öffentlichkeit, insbesondere unter Akademikern, Publizisten, Schriftstellern und in kirchlichen Kreisen, fand eine breite Diskussion neuer Ansätze in der Ost- und Deutschlandpolitik statt.⁷⁷ Ihre Botschaft lautete vielfach, "damit aufzuhören, bloße, nicht durchsetzbare Rechtsansprüche zu postulieren"⁷⁸. Im Herbst 1965 rief die Evangelische Kirche in einer Denkschrift zur Aussöhnung zwischen dem deutschen und dem polnischen Volk auf und plädierte behutsam dafür, sich mit der Oder-Neiße-Grenze abzufinden.⁷⁹ Dadurch wurde, was "bis dahin fast an Landesverrat grenzte, [...] diskutabel"⁸⁰. Auch die katholischen Bischöfe mahnten in einem Briefwechsel mit ihren polnischen Amtsbrüdern zur Versöhnung.⁸¹ Presseorgane wie *ZEIT*,

⁶⁸ Besson, Außenpolitik, S. 352.

⁶⁹ Bender, Neue Ostpolitik, S. 99.

⁷⁰ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 116. Vgl. Hacke, Weltmacht wider Willen?, S. 118, und Bierling, Außenpolitik, S. 150.

⁷¹ Schöllgen, Außenpolitik, S. 84.

⁷² Besson, Außenpolitik, S. 352. Vgl. Schöllgen, Außenpolitik, S. 84.

⁷³ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 117.

⁷⁴ Vgl. AAAPD 1965, Dok. 140, S. 575.

⁷⁵ Vgl. Kilian, Hallstein-Doktrin, S. 331f.

⁷⁶ Haftendorn, Deutsche Außenpolitik 1945-2000, S. 175.

⁷⁷ Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 194ff., und Link, "Deutschlandpolitik der Bundesregierungen", S. 1703-1712.

⁷⁸ Bingen, Polenpolitik, S. 88.

⁷⁹ Vgl. DzD IV/11, S. 869-897.

⁸⁰ Bender, Neue Ostpolitik, S. 124.

⁸¹ Vgl. DzD IV/11, S. 973-976, Gawlitta, Briefwechsel, Stoklosa, Polen, S. 132-139, Kerski et al., Briefwechsel, und Bange/Geiger, "Versöhnungsinitiativen".

Stern und *Spiegel* sowie namhafte Publizisten forderten neue Wege in der Ost- und Deutschlandpolitik.⁸² Argumentiert wurde u.a., daß erst eine DDR-Regierung, die nicht mehr in Frage gestellt würde, sich eine gewisse Lockerung und Öffnung leisten könnte.⁸³ "Aus ganz verschiedenen Motiven gespeist und unterschiedliche Ziele anvisierend", so Klaus Hildebrand, neigten "konservativ-abendländische Vertreter in der Union und Anhänger einer liberalen Entspannungspolitik in der Sozialdemokratie und bei den Freien Demokraten zu einer Respektierung der DDR"⁸⁴. Im Bundeskanzleramt fanden offizielle Gespräche zwischen den Parteien über die Deutschlandpolitik statt. Überhaupt gehörten deutschlandpolitische Initiativen zu "den spezifischen Merkmalen"⁸⁵ der politischen Landschaft insbesondere des Jahres 1966. Den "Hauptstoß"⁸⁶ führte dabei die SPD. Auf ihrem Dortmunder Parteitag im Juni 1966 überschritten die Sozialdemokraten eine "rubikonähnliche Grenze"⁸⁷.

Nicht in einem Parteitagsbeschuß, sondern in der Rede Willy Brandts wurde ein "geregeltes und zeitlich begrenztes Nebeneinander"⁸⁸ der beiden Teile Deutschlands gefordert. Die SPD erwartete keine aussichtsreiche Wiedervereinigungsinitiative der Vier Mächte mehr, maß ihrer "Mitwirkung" für die Wiedervereinigung einen gleichen Rang zu wie dem "Verständnis anderer europäischer Länder"⁸⁹ und erhob die Forderung nach eigener Aktivität der Deutschen, um den "Menschen im geteilten Deutschland das Leben zu erleichtern". Hierin erkannte sie, weil es der Bewahrung der nationalen Substanz diene, einen "hohen Eigenwert", selbst wenn damit "keine unmittelbaren Perspektiven zur Wiedervereinigung eröffnet"⁹⁰ würden – ohne daß die Partei damit erklärte, ihr sei die "Erleichterung der Teilung [...] wichtiger [...] als ihre Überwindung"⁹¹. Unterhalb der Schwelle einer völkerrechtlichen Anerkennung sollten alle Möglichkeiten "zur Verbesserung der innerdeutschen Situation"⁹² genutzt werden. Was als Anerkennung zu gelten hatte, wollten sich die Sozialdemokraten "von niemandem vorschreiben"⁹³ lassen. Brandts Forderung, den Alleinvertretungsanspruch "den Veränderungen der Weltpolitik anzupassen"⁹⁴, also die Hallstein-Doktrin zu modifizieren wenn nicht gar abzulösen, machte sich die Partei zu eigen.⁹⁵ Die SPD erachtete es außerdem für möglich und nötig, "Grundelemente einer friedensvertraglichen Regelung"⁹⁶ bereits jetzt auszuhandeln, insbesondere in Hinblick auf die Grenzfragen gegenüber Polen und der CSSR. Sinn der Ausarbeitung eines Friedensvertragskonzept war es, der Welt zu zeigen, "wie das vereinte Deutschland aussehen sollte: wie es bewaffnet sei, wo es politisch stehe und welchen Umfang es habe"⁹⁷. Die Festlegung der Grenzen sollte einem Friedensvertrag vorbehalten bleiben.⁹⁸ Schließlich bekräftigte die SPD ihre Forderung nach der schrittweisen Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Osteuropa.⁹⁹ Aufgrund der vollzogenen Verschmelzung von primär auf die DDR und primär auf Osteuropa zielenden Konzeptionen konnte man nun von einer "einheitlichen sozialdemokratischen Ostpolitik"¹⁰⁰ sprechen. Zwischen dem Karlsruher Parteitag von 1964, bei dem die Delegierten noch unter einer Karte Deutschlands in den Grenzen von 1937 mit dem Motto "Erbe und Auftrag" getagt hatten, und dem in Dortmund 1966 fand ein signifikanter Umschwung statt. Zwar wurde ein "latent vorhandener, teilweise

⁸² Vgl. Hacke, *Weltmacht wider Willen?*, S. 115f., Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 121, sowie Rehbein, *Oder/Neiße-Debatte*, S. 113-142 und 160-180.

⁸³ Vgl. Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 123.

⁸⁴ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 95.

⁸⁵ Bouvier, *Zwischen Godesberg & Großer Koalition*, S. 296. Vgl. Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 116.

⁸⁶ Besson, *Außenpolitik*, S. 356.

⁸⁷ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 198.

⁸⁸ Brandt, *Die Lage der Nation*, S. 21. Vgl. Parteitag der SPD 1966, S. 800.

⁸⁹ Parteitag der SPD 1966, S. 1051. Vgl. *ibid.*, 787f.

⁹⁰ Parteitag der SPD 1966, S. 1055.

⁹¹ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 198.

⁹² Parteitag der SPD 1966, S. 789.

⁹³ Parteitag der SPD 1966, S. 793.

⁹⁴ Brandt, *Die Lage der Nation*, S. 19.

⁹⁵ Vgl. Parteitag der SPD 1966, S. 795 und 1052.

⁹⁶ Brandt, *Die Lage der Nation*, S. 20.

⁹⁷ Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 107f.

⁹⁸ Vgl. Parteitag der SPD 1966, S. 1046.

⁹⁹ Vgl. Parteitag der SPD 1966, S. 1047.

¹⁰⁰ Grabbe, *Unionsparteien, Sozialdemokratie...*, S. 381.

offen zutage tretender Konflikt zwischen Brandts Berliner Mannschaft und Teilen der Bonner Fraktion¹⁰¹ nicht völlig ausgeräumt, doch konnte der Vorsitzende seine Linie "zur Richtschnur für die Gesamtpartei"¹⁰² machen. Das, was von Brandt gesagt und von den Delegierten beschlossen wurde, entsprach schon lange seinen Vorstellungen. Nun war es in Abgrenzung von der Politik der Bundesregierung die Position der SPD.

Im Vorfeld des Parteitages hatte die SPD eine "folgenreiche Initiative" ergriffen, die "von nicht geringer Bedeutung für die Vorbereitung der Großen Koalition war"¹⁰³. Entgegen der bisherigen Praxis beantwortete der SPD-Parteivorstand am 18. März 1966 – auf Drängen Herbert Wehners – einen offenen Brief der SED (den 14. seit 1951), in dem eine freimütige Aussprache über die Lebensfragen des deutschen Volkes vorgeschlagen wurde.¹⁰⁴ Wehner entwarf eine Antwort, die – unter dem Einfluß einiger Revisionen Brandts – nicht an Kritik am Ost-Berliner Regime sparte und den Vorschlag einer offenen Diskussion aller Parteien von Bundestag und Volkskammer über die Linderung und Überwindung der Teilung enthielt. Er wurde am 18. März veröffentlicht.¹⁰⁵ Trotz der kritischen Töne war sie in den Zeitungen der DDR zu lesen. Nun schlug die SED einen Redneraustausch von SPD und SED vor, was die Sozialdemokraten unter der Bedingung einer freien Berichterstattung in der DDR akzeptierten. Doch die SED bekam "kalte Füße"¹⁰⁶ und benutzte ein Sondergesetz, das die Vertreter der DDR bei der Einreise in die Bundesrepublik vor einer Verhaftung wegen ihrer Verantwortung für die Todesschüsse an der Mauer schützte, als fadenscheinigen Vorwand, den Redneraustausch abzusagen, wohl weil die SED-Führung offensichtlich "enttäuscht" darüber war, daß sich zwischen SPD und CDU "keine tieferen Meinungsverschiedenheiten"¹⁰⁷ entwickelt hatten. Kurz darauf ließ Ost-Berlin auch die Verhandlungen über ein neues Passierscheinabkommen scheitern.¹⁰⁸

Trotz ihres Ausgangs hat die Forschung der Debatte um den Redneraustausch einen besonderen Wert zugeschrieben. Die SPD hatte die Bundesregierung "gezwungen", einen Dialog mit der Führung der DDR zu tolerieren, und den Umgang mit der SED "von gleich zu gleich"¹⁰⁹ zur Möglichkeit westdeutscher Politik gemacht. Gleichzeitig, so Heinrich Potthoff, hatten die Sozialdemokraten "den östlichen Machthabern ihr propagandistisches Instrument, es sei die Bundesrepublik, die abblockte, während sie selbst doch zum Dialog bereit sei"¹¹⁰, aus der Hand genommen. Waldemar Besson hat die Bedeutung des Vorgangs darin ausgemacht, daß er einen "gesamtdeutsche[n] Frühling" in der öffentlichen Meinung auslöste, der erstmalig die Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin "aus dem Gefüge des internationalen Systems herauslöste und sie als regionales, mitteleuropäisches Problem behandelte"¹¹¹.

Dies tat auch Herbert Wehner, als er im Oktober 1966 in einem Interview den "Gedanken einer Deutschen Wirtschaftsgemeinschaft oder eines Deutschen Bundes"¹¹² lancierte. Zugrunde lag dem Vorschlag die Idee, der DDR durch wirtschaftliche Hilfe eine zunehmend unabhängige Stellung gegenüber dem Ostblock zu verschaffen. Wehner, der dem "Europagedanken distanziert gegenüberstand"¹¹³, richtete den Blick auf Ost-Berlin, während Brandt stets auch Osteuropa und insbesondere die Sowjetunion als Ansprechpartner für die Bundesrepublik im Auge hatte. Brandt nahm Wehner gegen Angriffe seitens der Union in Schutz, unterstrich zugleich aber die Feststellung des Dortmunder

¹⁰¹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 74.

¹⁰² Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 579. Vgl. Koppel, Sources of Change, S. 95-100, und Soell, Helmut Schmidt, S. 527. Lehmann (Öffnung nach Osten, S. 128f.) identifiziert den Karlsruher Parteitag von 1964 mit Willy Brandt und den Dortmunder Parteitag von 1966 mit Helmut Schmidt, verkennt bzw. ignoriert dabei aber Brandts ost- und entspannungspolitische Positionen.

¹⁰³ Besson, Außenpolitik, S. 356.

¹⁰⁴ Vgl. Wentker, Außenpolitik, S. 239-242.

¹⁰⁵ Vgl. WBA, Außenminister, Parteivorsitzender: Einzelthemen, 1.

¹⁰⁶ Brandt, Erinnerungen, S. 83. Vgl. Wentker, Außenpolitik, S. 242.

¹⁰⁷ Besson, Außenpolitik, S. 359. Zur Diskussion in der CDU/CSU vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 47f.

¹⁰⁸ Vgl. Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 51.

¹⁰⁹ Bender, "Herbert Wehner und die Deutschlandpolitik", S. 46. Vgl. Besson, Außenpolitik, S. 360.

¹¹⁰ Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 50.

¹¹¹ Besson, Außenpolitik, S. 357.

¹¹² Gaus, Staatserhaltende Opposition, S. 81. Zur Ausgestaltung einer Wirtschaftsgemeinschaft vgl. *ibid.*, S. 90f.

¹¹³ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 193.

Parteitag und damit die Viermächteverantwortung für Deutschland als Ganzes, die besondere Verantwortung der Bundesregierung für die Vertretung nationaler Interessen und die Nichtanerkennung des Ost-Berliner Regimes als demokratisch legitimiert bzw. der DDR als Ausland.¹¹⁴

Direkte Kontakte mit der DDR auf höchster Ebene hatte der gesamtdeutsche Minister und Vorsitzende der FDP, Erich Mende, bereits 1965 vorgeschlagen, und zwar in Form gemeinsamer Kommissionen im Auftrag der Vier Mächte für Wirtschafts-, Reise- und Warenverkehr sowie für Kulturaustausch und Sport.¹¹⁵ Aber seine Überlegungen griffen weit über das hinaus, was in der CDU/CSU gedacht und akzeptiert wurde, und an deren Widerstand sie ebenso scheiterten wie an dem der SED. Unter Mende erhielten die seit 1962 praktizierten, streng geheimen Freikäufe von DDR-Häftlingen einen "institutionalisierten Charakter"¹¹⁶. Mende sprach sich auch für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten und eine Modifizierung der Hallstein-Doktrin aus.¹¹⁷ Auf dem Nürnberger Parteitag der FDP unmittelbar nach dem Dortmunder Konvent der Sozialdemokraten näherten sich einige Äußerungen in "Richtung und Stimmung"¹¹⁸ den Beschlüssen der Sozialdemokraten an.¹¹⁹ Bereits 1962 hatte Wolfgang Schollwer, der Chefredakteur der Parteikorrespondenz *fdk*, Vorschläge zur Ost- und Deutschlandpolitik erarbeitet, die, wie die Brandts, "eine pragmatische Intensivierung der Kontakte mit transformatorischem Kalkül verbanden"¹²⁰. Schollwer hatte gefordert, der Westen müsse die deutsche Zweistaatlichkeit anerkennen, die Hallstein-Doktrin aufgeben und die Oder-Neiße-Grenze respektieren. Noch war dies aber nicht die offizielle Politik der FDP.

Die öffentliche Debatte über einen Wandel in der Ost- und Deutschlandpolitik hatte zur Folge, daß der Bundesregierung nicht nur außenpolitisch, sondern auch innenpolitisch die "Isolierung"¹²¹ drohte. Die SPD übertraf die Union 1966 auf ihrem scheinbar ureigenen Terrain: dem Vertrauen, "das die Bevölkerung den Parteien in der Außenpolitik entgegenbrachte"¹²². Doch wenn man feststellt, daß die "Kreativität in der öffentlichen Meinung und bei der FDP und SPD [...] in scharfem Kontrast zur ost- und deutschlandpolitischen Gedankenarmut der CDU/CSU"¹²³ stand, muß man zumindest Einzelinitiativen von Unionspolitikern Rechnung tragen. Es war der CSU-Vorsitzende Franz Josef Strauß, der als "erster westdeutscher Politiker am Staatsziel der Wiedervereinigung"¹²⁴ rührte, als er 1966 bekannte, er "glaube nicht an die Wiederherstellung eines deutschen Nationalstaates, auch nicht innerhalb der Grenzen der vier Besatzungszonen"¹²⁵. Strauß engagierte sich – hierin mit Brandt übereinstimmend¹²⁶ – für eine Europäisierung der deutschen Frage und hoffte, daß die Staatsgrenzen beim Zusammenwachsen Gesamteuropas eine immer geringere Rolle spielen würden. Er forderte eine Politik, "die in den Osten hineinwirkt, um den Osten für uns zu gewinnen, mit uns zu versöhnen, um den Osten wieder näher an den gesamteuropäischen Kulturkreis und Wirtschaftskreis heranzuziehen"¹²⁷. Der Gaullist Strauß strebte ein von den USA unabhängigeres Europa unter Einschluß der osteuropäischen Staaten an und plädierte – anders als de Gaulle – für den "Abbau nationalstaatlicher Souveränität im föderativen Rahmen"¹²⁸. Auch wenn Strauß' langfristige Überlegungen Berührungspunkte mit denen Brandts hatte, lehnte er eine Politik der kleinen Schritte im Brandtschen Sinne vehement ab.¹²⁹ Zu behaupten, beide hätten "eine weitgehend

¹¹⁴ Vgl. DzD IV/12, S. 1543f. (Erklärung Brandt 14.10.1966).

¹¹⁵ Vgl. DzD IV/11, S. 17 (Interview Mende 05.01.1965).

¹¹⁶ Kreuzberger, Westintegration, S. 94.

¹¹⁷ Vgl. DzD IV/11, S. 312 (Rede Mende 22.03.1965).

¹¹⁸ Bender, Neue Ostpolitik, S. 137.

¹¹⁹ Vgl. Besson, Außenpolitik, S. 359.

¹²⁰ Bange, "Etappen und Desiderate", S. 718.

¹²¹ Bender, Neue Ostpolitik, S. 116.

¹²² Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 192.

¹²³ Hacke, Weltmacht wider Willen?, S. 116.

¹²⁴ Winkler, Der Lange Weg nach Westen II, S. 243.

¹²⁵ Strauß, Entwurf für Europa, S. 50f. Vgl. "Zurück ins Kabinett? - Ein Interview mit dem Vorsitzenden der CSU", in: *ZEIT* vom 08.04.1966.

¹²⁶ Vgl. Bloemer, "Außenpolitische Vorstellungen und Verhaltensweisen des F.J. Strauß", S. 619f., Bender, Neue Ostpolitik, S. 126, und Finger, Strauß, S. 169.

¹²⁷ "Zurück ins Kabinett? - Ein Interview mit dem Vorsitzenden der CSU", in: *ZEIT* vom 08.04.1966.

¹²⁸ Strauß, Entwurf für Europa, S. 162. zu Strauß' Konzept vgl. Finger, Strauß, S. 155-160.

¹²⁹ Vgl. Link, "Deutschlandpolitik der Bundesregierungen", S. 1708, und Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 52.

identische ost- und deutschlandpolitische Konzeption [verfolgt], nämlich eine großangelegte europäische Friedensordnung, in welche die Wiedervereinigung Deutschlands eingebettet werden sollte"¹³⁰, hieße den gemeinsamen Nenner ihrer durchaus verschiedenen Vorstellungen gleichzusetzen mit der Lösung eines komplexen Problems mit einer Reihe von Variablen.

Ein weiterer Unionspolitiker, der mit seinen Ideen 1966 Aufsehen erregte, war der Fraktionsvorsitzende Rainer Barzel, der nicht nur die Einrichtung gesamtdeutscher Kommissionen anregte, sondern vor allem mit Bemerkungen auf den Widerstand seiner Kollegen stieß, das wirtschaftliche Interesse der Sowjetunion an der DDR könne durch 20jährige Zahlungen eines wiedervereinigten Deutschlands an die UdSSR zu kompensieren sein und auch in einem wiedervereinigten Deutschland sei die Stationierung sowjetischer wie amerikanischer Truppen im Rahmen eines europäischen Sicherheitssystems denkbar.¹³¹ Auch in der Union war also eine Diskussion aufgebrochen; sie fand aber hier keinen Widerhall, der eine grundlegend andere Ost- und Deutschlandpolitik erlaubt hätte, als die von der Regierung betriebene. Gleichwohl hatte schon zu Beginn des Jahres 1966 die "Intensivierung der gesamtdeutschen Diskussion" die Bundesregierung veranlaßt, "einen Vorstoß zu unternehmen, um sich nicht dem Vorwurf der Untätigkeit auszusetzen"¹³². Um aus der entspannungspolitischen Defensive im In- und Ausland herauszukommen, hatte die Regierung Erhard am 25. März ihre s.g. Friedensnote vorgelegt.

2.1.4 Die "Friedensnote" der Regierung Erhard

Die "Note der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur deutschen Friedenspolitik"¹³³ war konzipiert als eine "Selbstdarstellung"¹³⁴ der deutschen Außenpolitik, mit der sie der "Gefahr einer Isolierung" begegnen wollte; denn trotz – oder wegen – Schröders Ostpolitik wurde die Bundesrepublik vom Osten "pausenlos als gefährlicher Störenfried angeprangert" und galt im Westen "als schwieriger Partner der *détente*-Politik"¹³⁵. Der "Ur-Verfasser"¹³⁶ der Note, Erwin Wickert, kam im Januar zu einer drastischen Feststellung: "Der Verdacht, Deutschland verfolge wieder finstere außenpolitische Ziele, wird weder durch den Hinweis auf unsere Rüstungsbeschränkungen, noch durch das Argument zerstreut, wir forderten ja bloß das, was uns von Rechts wegen zustehe. Schließlich hat Hitler [...] anfangs dieselben Argumente benutzt."¹³⁷

Im Osten "rätselte man über die Deutschen im Westen: sie beteuerten ihren Friedenswillen, aber setzten sich Ziele, die nur durch Krieg zu erreichen waren. Mußte man die Beteuerungen ernst nehmen oder die Ziele? Nach den furchtbaren Erfahrungen von 1938 bis 1945 überwogen Mißtrauen und Furcht."¹³⁸ Dem westöstlichen Mißtrauen wollte Außenminister Schröder etwas entgegensetzen.

Empfänger der Friedensnote waren alle Staaten, zu denen die Bundesrepublik diplomatische Beziehungen unterhielt, die arabischen Länder und die Staaten Osteuropas, nicht jedoch die DDR.¹³⁹ Im ersten Teil der Note betonte die Bundesregierung ihren Willen, das Ziel der Wiedervereinigung nur mit friedlichen Mitteln anzustreben, und ihre Bereitschaft, für dieses Ziel Opfer zu bringen. Der zweite Teil richtete sich an Osteuropa, insbesondere an Polen und die CSSR. Gegenüber Prag wurde bezüglich des wichtigsten Streitthemas zwischen der Bundesrepublik und der CSSR, dem Münchner Abkommen von 1938 über die

¹³⁰ Finger, Strauß, S. 169.

¹³¹ Vgl. EA, Folge 15 / 1966, D 404-412, Barzel, Ein gewagtes Leben, S. 221ff., Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 201f., und Taschler, Herausforderungen, S. 48f.

¹³² Besson, Außenpolitik, S. 355f.

¹³³ Der Text ist abgedruckt in: DzD IV/12, S. 381-385.

¹³⁴ Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 286.

¹³⁵ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 188.

¹³⁶ Bingen, Polenpolitik, S. 91.

¹³⁷ AAPD 1966 Dok. I, S. 5.

¹³⁸ Bender, Neue Ostpolitik, S. 90.

¹³⁹ Zur Friedensnote vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik 1945-2000, S. 174f., Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 187-190, Oppelland, Gerhard Schröder, S. 656-662, Eibl, Politik der Bewegung, S. 423-432, und Szatkowski, Karl Carstens, S. 146-159.

Abtretung des Sudetenlandes¹⁴⁰, die Auffassung vertreten, es sei "von Hitler zerrissen" worden. Die Bundesrepublik erhebe daher gegenüber der Tschechoslowakei "keine territorialen Ansprüche"¹⁴¹. Auf die ursprünglichen Formulierungen, das Abkommen sei "nicht mehr gültig" und die "Bundesregierung [...] hat und sie erhebt [...] keine territorialen Ansprüche"¹⁴² mußte aus Rücksicht auf die Vertriebenenverbände verzichtet werden, die in ihrer Auffassung bestärkt wurden, die Bundesrepublik *habe* durchaus noch territoriale Ansprüche.¹⁴³ Trotz dieser gravierenden Abschwächungen bedeutete der Notentext ein Entgegenkommen gegenüber der CSSR, stärker jedenfalls als der Polen gewidmete Passus.¹⁴⁴ Das war insofern durchaus beabsichtigt, als die Probleme mit der CSSR leichter zu lösen waren und man "die Vertriebenenverbände einzeln knacken"¹⁴⁵ wollte. Die Bundesregierung unterstrich, daß Deutschland völkerrechtlich in den Grenzen von 1937 fortbestand und "die Regelung der Grenzfragen [...] bis zum Abschluß eines Friedensvertrages mit ganz Deutschland aufgeschoben" sei. Der ursprünglich in diesen Zusammenhang eingebettete Hinweis auf die Opferbereitschaft der Deutschen im Falle einer Wiedervereinigung, mit dem Warschau vorsichtig signalisiert werden sollte, eine gesamtdeutsche Regierung werde die Grenze anerkennen, mußte ebenfalls mit Rücksicht auf Vertriebenenfunktionäre an die unverbindlichere Position am Anfang der Note gestellt werden, "so daß der direkte Bezug zur Grenzfrage aufgebrochen war"¹⁴⁶.

Im dritten und vierten Teil wies die Bundesregierung propagandistische Angriffe der Sowjetunion und ihrer Verbündeten zurück und verwies auf ihren 1954 gegenüber den Verbündeten ausgesprochenen Verzicht auf die Herstellung von ABC-Waffen, der der Bundesrepublik gleichwohl die Option der Teilnahme an einer multilateralen Nuklearstreitmacht offenhielt.¹⁴⁷ Im fünften Teil unterbreitete die Regierung dann konkrete Vorschläge zur Entspannungspolitik: Zunächst appellierte sie an alle Nichtnuklearstaaten, ihrem Beispiel von 1954 zu folgen, und an die Nuklearmächte, "keine Kernwaffen in die nationale Kontrolle anderer Länder zu geben"¹⁴⁸. Weiterhin unterbreitete sie einen Vorschlag zur Einfrierung und schrittweisen Reduzierung der Atomwaffenbestände in Europa, und erklärte ihre Bereitschaft zur Teilnahme an Abrüstungskonferenzen. Schließlich bot sie "den Regierungen der Sowjetunion, Polens, der Tschechoslowakei und jedes anderen osteuropäischen Staates, der dies wünscht[e]"¹⁴⁹, den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen an. Durch die Gewaltverzichtofferte, mit der die Bonner Regierung ihre Bereitschaft erklärte, "dem tatsächlichen oder vermeintlichen Sicherheitsbedürfnis der ostmittel- und südosteuropäischen Staaten [...] Rechnung zu tragen"¹⁵⁰, erhielt die Friedensnote einen zukunftsweisende Qualität.¹⁵¹ Und auch dem ursprünglichen Zweck der Note wurde diese Passage gerecht: "Indem sich die Bundesrepublik auf diese Linie einließ, unterlief sie die Gefahr, sich von den Westmächten abzukoppeln, und sicherte sich zugleich eine Möglichkeit, ihre Interessen in die Entspannungspolitik einzubringen."¹⁵² Doch in gewisser Weise wurde die Wirkung durch das explizite Festhalten am völkerrechtlichen Fortbestand Deutschlands in den Grenzen von 1937 "konterkariert"¹⁵³. Auch die Isolierungspolitik gegenüber Ost-Berlin blieb erhalten und kam "noch einmal besonders deutlich zum Ausdruck"¹⁵⁴. Die UdSSR und die DDR blieben "Stiefkinder" des Notentexts: "die

¹⁴⁰ Für den Wortlaut des Münchner Abkommens vom 29.09.1938 vgl. ADAP, D, II, Dok. 675.

¹⁴¹ DzD IV/12, S. 382.

¹⁴² AAPD 1966 Dok. 58, S. 265.

¹⁴³ Vgl. Blasius, "Erwin Wickert und die Friedensnote", S. 542 und 548-551.

¹⁴⁴ Vgl. Oppelland, Gerhard Schröder, S. 660 und Blasius, "Erwin Wickert und die Friedensnote", S. 547.

¹⁴⁵ Blasius, "Erwin Wickert und die Friedensnote", S. 548.

¹⁴⁶ Oppelland, Gerhard Schröder, S. 660. Vgl. *ibid.*, AAPD 1966 Dok. 58, S. 264 und Blasius, "Erwin Wickert und die Friedensnote", S. 547f.

¹⁴⁷ Zum Verzicht von 1954 vgl. Erklärung Adenauers im *Bulletin* vom 06.10.1954, Bundesgesetzblatt 1955 II, S. 266-273, und Haftendorn, Abrüstungs- und Entspannungspolitik, S. 110f.

¹⁴⁸ DzD IV/12, S. 384.

¹⁴⁹ DzD IV/12, S. 384f.

¹⁵⁰ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 189.

¹⁵¹ Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 189.

¹⁵² Schöllgen, Außenpolitik, S. 85.

¹⁵³ Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 47.

¹⁵⁴ Oppelland, Gerhard Schröder, S. 661.

Sowjetunion erhielt nur Kritik, und die DDR kam gar nicht vor¹⁵⁵. Daß in der Friedensnote weiterhin "am Junktin zwischen Abrüstung und der deutschen Frage festgehalten"¹⁵⁶ wurde, galt nicht uneingeschränkt. Nicht jeder Abrüstungsschritt wurde von Fortschritten in der deutschen Frage abhängig gemacht.

Bei der Bewertung der Friedensnote gilt es festzuhalten, daß sie substanziell wenig Neues enthielt.¹⁵⁷ Manche haben in ihr "das Zwitterhafte der Ostpolitik zum Prinzip erhoben"¹⁵⁸ gefunden, den "einzige[n] Fortschritt"¹⁵⁹ in der Gewaltverzichtsofferte ausgemacht und ihre Wirkung als "vor allem atmosphärischer Art"¹⁶⁰ beschrieben. Christian Hacke ist zu dem Schluß gekommen: "Die Friedensnote war bedeutsam, aber zu vorsichtig."¹⁶¹ Aus östlicher Sicht mußte die Note gar, meint Peter Bender, "nicht nur als Fortsetzung, sondern als Verschärfung der Bonner Politik erscheinen"¹⁶². Tatsächlich reagierten die UdSSR und die osteuropäischen Staaten negativ und kritisierten, daß Bonn nach wie vor auf seine wesentlichen rechtlichen Vorbehalte poche und nicht zur Anerkennung der politischen Realitäten in Europa bereit sei.¹⁶³

Auf einer Tagung des Warschauer Pakts in Bukarest im Juli 1966 bekundeten seine Mitglieder ihre Solidarität mit der DDR und forderten von der Bundesrepublik die Anerkennung der bestehenden Grenzen und der Existenz zweier deutscher Staaten, die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs und der Hallstein-Doktrin, die Bestätigung der Ungültigkeit des Münchner Abkommens von Anfang an sowie eine Absage an das Streben nach Kernwaffenbesitz. Gleichzeitig bekannten sie sich zur Entspannung und schlugen die Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz, die Auflösung der Militärböcke sowie die Schaffung eines kollektiven Sicherheitssystems vor.¹⁶⁴ Die Vorschläge und Forderungen waren seit langem Ziele der sowjetischen Politik. Die Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz hatten die Staaten des Warschauer Pakts seit 1954 immer wieder vorgeschlagen.¹⁶⁵

Trotz der Reaktion blieb die Friedensnote nicht ohne Wirkung im Osten. Polen, die CSSR und Rumänien nahmen informelle Kontakte zu Bonn auf.¹⁶⁶ Schröder wollte nun einen konstruktiven Dialog mit der CSSR beginnen und auch das Münchner Abkommen zum Thema von Gesprächen machen, um das Problem abschließend zu regeln. Doch eine von ihm skizzierte Note wurde nicht abgesandt, weil ihm der Rückhalt im Kabinett fehlte.¹⁶⁷ Auch die sich mehrenden Anzeichen einer möglichen Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien konnten nicht genutzt werden, weil Erhard zögerte und "den innenpolitischen Widerstand derjenigen fürchtete, die ohne Wenn und Aber an der Politik der Hallstein-Doktrin festhalten"¹⁶⁸ wollten. Nach dem Besuch von Bundesminister Schmücker in Bukarest Anfang September 1966, bei dem die Bundesregierung Außenminister Manescu nach Bonn eingeladen hatte und deutlich geworden war, daß Rumänien an einen Botschafteraustausch keine Bedingungen knüpfte, plädierte der Leiter der ostpolitischen Abteilung im Auswärtigen Amt Ruete für die baldige Aufnahme diplomatischer Beziehungen.¹⁶⁹

¹⁵⁵ Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 117.

¹⁵⁶ Eibl, *Politik der Bewegung*, S. 426. Eibl (*Politik der Bewegung*, S. 426) bezieht sich auf den Vorbehalt politischer Fortschritte bei der Lösung der Probleme in Mitteleuropa im Zusammenhang mit einem Abkommen über die Einfrierung und Reduzierung von Atomwaffen, erwähnt aber nicht die Bereitschaft der Bundesregierung zur Mitarbeit an Abrüstungskonferenzen ohne Vorbedingungen in Sachen Wiedervereinigung. Vgl. *DzD IV/12*, S. 384f.

¹⁵⁷ Vgl. Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik 1945-2000*, S. 175, und Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika*, S. 186.

¹⁵⁸ Stehle, *Nachbarn im Osten*, S. 222.

¹⁵⁹ Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 116.

¹⁶⁰ Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik 1945-2000*, S. 175.

¹⁶¹ Hacke, *Weltmacht wider Willen?*, S. 116.

¹⁶² Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 117.

¹⁶³ Vgl. Lappenküper, *Außenpolitik*, S. 22, Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik 1945-2000*, S. 175, Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 189, und Jarzabek, "Polish Reactions", S. 37f.

¹⁶⁴ Vgl. EA 1966, D 413-424.

¹⁶⁵ Vgl. Görtemaker, *Die unheilige Allianz*, S. 53. Die UdSSR hatte bereits 1954 eine Konferenz über ein europäisches Sicherheitssystem vorgeschlagen. Vgl. Loth, *Entspannung und Abrüstung*, S. 9f. und 40-43, Becker, *KSZE-Politik*, S. 105-109, und Hakkarainen, *Peace in Europe*, S. 5f.

¹⁶⁶ Vgl. Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik 1945-2000*, S. 157.

¹⁶⁷ Vgl. Eibl, *Politik der Bewegung*, S. 430ff.

¹⁶⁸ Oppelland, *Gerhard Schröder*, S. 662.

¹⁶⁹ Vgl. AAPD 1966 Dok. 289.

Ruete argumentierte, ohne diplomatische Beziehungen würde die Bundesrepublik in Osteuropa auf Dauer von der DDR "überspielt" und von den westlichen Staaten "isoliert", die "miteinander in der Anknüpfung möglichst enger und vielfältiger politischer Kontakte zu den osteuropäischen Staaten wetteifer[te]n". Er rechnete damit, "daß der 'Eintrittspreis' nach Osteuropa" weiter steigen werde. Mit Rumänien zu beginnen, hielt er deswegen für sinnvoll, weil es sich dem "Hegemonialanspruch der Sowjetunion" widersetze. Ferner sei Bukarest "an ungestörten Beziehungen zu Deutschland als seinem wichtigsten westlichen Handelspartner gelegen". Daher habe Bonn "allen Anlaß, die Rumänen in ihren Selbstständigkeitsbestrebungen und den Ansätzen einer eigenen Deutschlandpolitik zu bestärken". Von einer vollen Normalisierung des Verhältnisses zu Rumänien erhoffte er sich "günstige Auswirkungen" auf die Haltung anderer Länder, etwa der CSSR und Bulgariens. Ruete drängte zur Eile. Durch den Schmücker-Besuch sei die Aufnahme diplomatischer Beziehungen "gut vorbereitet". Zögerte man jetzt, bestehe die Gefahr, daß die Rumänen "auf sowjetischen Druck und sowjetzonalen Zureden hin den 'Eintrittspreis'" erhöhten. Das Risiko, daß ein solcher Schritt als Abkehr von der Hallstein-Doktrin interpretiert werden und der DDR "zu einem diplomatischen Durchbruch in der Dritten Welt verhelfen" könnte, war in Ruetes Augen "bei intensiver diplomatischer Vorbereitung in tragbaren Grenzen" zu halten. Für den Fall der Unterlassung prognostizierte er weitere internationale Positionsgewinne der DDR und ein Anwachsen der Gefahr, daß man diesen Schritt später "mit dem von der Sowjetunion geforderten Preis", der Anerkennung der DDR als zweiten deutschen Staat, bezahlen werde. Ruete kam zu dem Schluß, wer jetzt das Risiko scheue, müsse die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Osteuropa auf "einen Zeitpunkt vertagen, in dem sie sich nicht mehr als eine selbstbewußte außenpolitische Entscheidung, sondern als Ergebnis einer außenpolitischen Niederlage"¹⁷⁰ darstellen würde.

Außenminister Schröder machte sich Ruetes Vorschlag zu eigen und schlug Bundeskanzler Erhard am 11. Oktober 1966 vor, anläßlich des Besuchs von Manescu, der für Anfang 1967 vereinbart war, diplomatische Beziehungen zu Rumänien aufzunehmen.¹⁷¹ Zu einem solchen Beschluß konnte sich die Regierung aber nach wie vor nicht durchringen.¹⁷² Die CSU leistete Widerstand gegen den Plan.¹⁷³ Bonn sah sich nicht in der Lage, über den Austausch von Handelsvertretungen mit Osteuropa hinauszukommen. Schröders Politik hatte sich totgelaufen und war "gescheitert"¹⁷⁴, wie auch sein Staatssekretär im Kabinett zugeben mußte. Doch: "Dies festzustellen, war eine Sache, die entsprechenden Konsequenzen daraus zu ziehen, eine andere."¹⁷⁵ Auf die Frage, welcher Art die von ihm für notwendig erachteten Kursänderungen sein sollten, ging Carstens im Herbst 1966 "nur sehr oberflächlich"¹⁷⁶ und halbherzig ein. Am Ende seiner Aufzeichnung kam er, wie bereits erwähnt, zu dem Schluß, seine "Darlegungen *könnten* [Hervorhebung M.F.] die Schlußfolgerung nahelegen, daß wir unsere Deutschland-Politik ändern müssen, um größere außenpolitische Bewegungsfreiheit zu erlangen". Denkbar waren für ihn eine veränderte Haltung zur Entspannungspolitik, eine Modifizierung des Alleinvertretungsanspruchs, "die Änderung unseres Standpunktes in der Grenzfrage" und eine "negative Berlin-Klausel", die die bisher gültige, aus einer Erklärung der Alliierten Kommandantur vom 21. Mai 1955 resultierende "positive" Klausel ersetzen sollte, welche für internationale Verträge die ausdrückliche Erwähnung Berlins im jeweiligen Abkommen verlangte. Carstens hielt ein Arrangement mit Moskau "eher für möglich" als eines mit Ost-Berlin, mit dem ihm "eine dauerhafte friedliche Koexistenz [...] nicht erreichbar"¹⁷⁷ schien. Ganz am Ende kam er zu

¹⁷⁰ AAPD 1966 Dok. 289, S. 1208-1213.

¹⁷¹ Vgl. AAPD 1966 Dok. 321.

¹⁷² Vgl. AAPD 1966 Dok. 321, S. 1333, Anm. 10. Nach Darstellung von Erich Mende scheiterte es am Widerstand der CSU. Vgl. DZD V/1, S. 156f.

¹⁷³ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 111, und Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 252f.

¹⁷⁴ Oppelland, Gerhard Schröder, S. 662.

¹⁷⁵ Schöllgen, Außenpolitik, S. 85.

¹⁷⁶ Eibl, Politik der Bewegung, S. 435.

¹⁷⁷ AAPD 1996 Dok. 333, S. 1382.

dem Resümee, daß es ohne die Bereitschaft "zu großen Opfern [...] letzten Endes gleichgültig" wäre, "welche Methoden"¹⁷⁸ man anwende.

Gerade diese Passagen als Hinweis darauf zu deuten, "daß manche Änderung der deutschen Politik auch ohne die Große Koalition gekommen wäre"¹⁷⁹, hieße zu verkennen, daß Carstens und Schröder keine Bereitschaft zu einer Abkehr von der Quarantäne-Politik gegenüber der DDR erkennen ließen, die Regierung Erhard sich zu weitergehenden Schritten gegenüber Osteuropa nicht in der Lage sah und Teilen der Union die bisherige Politik schon zu weit ging. Insbesondere in diesen Punkten zeigte sich eine Kluft zwischen den Positionen von CDU/CSU und SPD. "Anders als damals überwiegend wahrgenommen", war der Höhepunkt einer Annäherung von Union und Sozialdemokratie auch außenpolitisch womöglich "beim Eintritt in die Große Koalition konzeptionell schon überschritten"¹⁸⁰. Inwiefern die "Strategie Brandts und der Sozialdemokratie", die "Gemeinsamkeit zwischen den politischen Lagern zu betonen und sie doch im Sinne der eigenen Überzeugung zu interpretieren", für die Ära der Großen Koalition geradezu "konstitutiv"¹⁸¹ wurde, wird noch zu fragen sein.

2.2 Von der Option zur Zwangslage: Bonn - Washington - Paris

Die Bonner Halbherzigkeit in der Entspannungspolitik brachte die Bundesregierung in Interessenkonflikte mit ihren westlichen Verbündeten, insbesondere den Amerikanern und Franzosen.¹⁸² Doch während Johnsons Brückenschlag einen einigen westlichen Pfeiler erforderte¹⁸³, war es für de Gaulle die "Sache Europas, die Probleme Europas zu lösen"¹⁸⁴. Dazwischen stand die Bundesrepublik, die in einem "Bündnis von Status-quo-Mächten", so Henry Kissinger 1966, "eine fundamentale Änderung des Status quo"¹⁸⁵ anstrebte. Das Beziehungsgeflecht aus deutsch-französischer, deutsch-amerikanischer und transatlantischer Partnerschaft wurde zunehmend zum unentwirrbaren Knäuel. Mehr noch: Was sich vorher "als ein eher gewöhnliches, Gefährdungen wie Chancen bergendes Optionsproblem dargestellt hatte", kam nun "als Drohung" daher, "sich entweder einem Patron zu fügen oder seines Schutzes verlustig zu gehen und dann möglicherweise zwischen allen Stühlen der Weltpolitik zu sitzen"¹⁸⁶.

2.2.1 Die "Existenzfrage": Sicherheitsgarantien für die Bundesrepublik

Der allmähliche Strategiewechsel Washingtons von der massiven nuklearen Vergeltung zur flexiblen Erwidern, die einen umfassenden Atomwaffeneinsatz zur ultima ratio erklärte und nach der auf Konflikte mit abgestuften und adäquaten Reaktionen – sowohl im konventionellen als auch im nuklearen Bereich – geantwortet werden sollte, hatte Unsicherheit ausgelöst, ob die USA für die Verteidigung Westeuropas die gesamte Kraft ihrer Waffen aufbieten und die Vernichtung des eigenen Territoriums riskieren oder aber versuchen würden, einen Konflikt regional zu begrenzen und konventionell zu beantworten.¹⁸⁷ Offiziell galt in der NATO bis 1967 die Doktrin der *massive retaliation*, doch das Vertrauen in die Konsequenz der amerikanischen Sicherheitsgarantie schwand.¹⁸⁸ Frankreich schien mit dem Aufbau einer eigenen Nuklearmacht, der *Force de frappe* – Ausdruck von de Gaulles Überzeugung,

¹⁷⁸ AAPD 1966 Dok. 333, S. 1383.

¹⁷⁹ Oppelland, Gerhard Schröder, S. 662.

¹⁸⁰ Brandt, "Willy Brandt und die Jugendradikalisierung der späten sechziger Jahre", S. 87.

¹⁸¹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 192.

¹⁸² Vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 188f.

¹⁸³ Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik 1945-2000, S. 174.

¹⁸⁴ Bender, Neue Ostpolitik, S. 87. Zur Außenpolitik de Gaulles und seine Sicht der Beziehung zwischen Europa und Amerika vgl. Vaisse, La Grandeur, Bozo, Two Strategies, und Locher, Crisis?

¹⁸⁵ Kissinger, "Wege zur deutschen Einheit", S. 80.

¹⁸⁶ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 170.

¹⁸⁷ Vgl. Czempiel, "Auf der Suche nach neuen Wegen", S. 177f., Stromset, Flexible Response, S. 149, und Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 23f. Zur *flexible response* vgl. *ibid.*, S. 35-105.

¹⁸⁸ Vgl. Czempiel, "Auf der Suche nach neuen Wegen", S. 177f.

nur Staaten im Besitz von Atomwaffen seien wirklich souverän – eine Alternative oder mindestens eine "Rückversicherung gegenüber Amerika"¹⁸⁹ zu bieten.

Unter dem Begriff des *Grand Design* hatte Präsident Kennedy die Bündelung der nordamerikanischen und westeuropäischen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Kräfte in einem kohärenten Konzept angestrebt und den Europäern 1963 die pragmatischere Variante, eine atlantische Partnerschaft vorgeschlagen, nicht zuletzt, um die transatlantischen Bindungen der Bundesrepublik zu festigen.¹⁹⁰ Nachdem Kennedy und Macmillan im Abkommen von Nassau die *special relationship* zwischen London und Washington bekräftigt hatten, verkündete de Gaulle im Januar 1963 sein Veto gegen den EWG-Beitritt Großbritanniens, das er als "trojanisches Pferd"¹⁹¹ der USA darstellte. Im selben Atemzug hieß es, die französische Nuklearmacht werde sich nicht der NATO unterordnen. Um der Anziehungskraft der *Force de frappe* etwas entgegenzusetzen und zugleich das Entgegenkommen gegenüber dem westdeutschen Streben nach nuklearer Teilhabe mit dem Ausschluß eines nationalen Zugriffs auf Atomwaffen zu verbinden, reagierte die Kennedy-Administration mit dem Angebot einer multilateralen Atomstreitmacht, der MLF. Deren Atomsprengköpfe und Trägersysteme sollten in den gemeinsamen Besitz der NATO übergehen und von dieser kontrolliert werden. Die MLF versprach Bonn eine begrenzte nukleare Teilhabe, die jedoch da endete, wo das "vergleichsweise winzige atomare Potential dieser integrierten Flotte endete und Amerikas Souveränität über seine riesigen Atomwaffenvorräte begann"¹⁹². Brandt hielt das Projekt für "eine sinnlose Idee", deren Zweck es sei, "nukleare Teilhabe vorzutäuschen"¹⁹³. Das Projekt scheiterte schließlich am sowjetischen, französischen und britischen Widerstand sowie am mangelnden Engagement der Amerikaner. Als "Trostpflaster"¹⁹⁴ boten die USA nun statt einer *hardware*-Lösung eine *software*-Lösung an: eine Beteiligung an der militärischen und atomaren Planung innerhalb der NATO.¹⁹⁵ Im November 1965 schuf die NATO ein *Special Committee* mit drei Arbeitsgruppen für nukleare Planung, Information und Datenaustausch. Die Bundesrepublik wurde Mitglied der ersten Arbeitsgruppe.

Parallel zum langsamen Abschied vom MLF-Projekt wuchs das amerikanische Interesse an einem Vertrag über die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen (NV-Vertrag), das durch den ersten chinesischen Atombombentest 1964 Nahrung erhalten hatte. Ab 1965 kam es im Rahmen der UNO-Abrüstungskonferenz in Genf (ENDC) zwischen den USA und der Sowjetunion zu Verhandlungen über einen Nichtverbreitungsvertrag. Der US-Regierung ging es, nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Vietnamkrieges, neben Aspekten der Rüstungskontrolle und Sicherheit um einen Schritt in Richtung Entspannung mit der Sowjetunion, aber auch – gemeinsam mit so manchen ost- und westeuropäischen Politikern – um eine Unterbindung bundesdeutschen Strebens nach physischem Atomwaffenbesitz.¹⁹⁶ Besonders in Moskaus Nuklearpolitik kam der Bundesrepublik eine Schlüsselstellung zu, wegen ihrer neuralgischen Lage und Rolle in der NATO, als atomares Schreckgespenst zur Festigung des Zusammenhalts im östlichen und zur Lockerung des Zusammenhalts im westlichen Bündnis, aber auch "infolge des Sicht-Nichtabfindens Bonns mit der als Folge des Zweiten Weltkrieges in Europa

¹⁸⁹ Winkler, *Der lange Weg nach Westen II*, S. 236. Vgl. Lucas, *Europa vom Atlantik bis zum Ural?*, S. 111ff., und Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG*, S. 151-157.

¹⁹⁰ Vgl. Conze, *Die gaullistische Herausforderung*, S. 227-230, und Schertz, *Deutschlandpolitik*, S. 159-162, und 283f.

¹⁹¹ Brunn, *Europäische Einigung*, S. 155. Zu de Gaulles Pressekonferenz s. EA 1963, D 87-94, und Locher, *Crisis?*, S. 33-50. Zum ersten Beitrittsantrag Großbritanniens vgl. Ludlow, *Dealing with Britain*, Hölscher, "Krisenmanagement", und Kaiser, *Von Messina nach Canossa*, S. 104-150. Die vorherrschende Forschungsmeinung zusammenfassend und sich von ihr absetzend, vertritt Moravcsik ("Grain and Grandeur") die These, daß de Gaulles EWG-Politik und die Ablehnung eines britischen Beitritts in erster Linie nicht durch seine geopolitischen Überzeugungen motiviert war, sondern durch die Wahrung der Interessen der französischen Industrie und Landwirtschaft und damit seiner innenpolitischen Position.

¹⁹² Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 108. Zur MLF vgl. Hoppe, *Teilhabe*, Megens, "Multilateral Force", Schulz, "Integration", Haftendorn, *Glaubwürdigkeit*, S. 112-148, Conze, *Die gaullistische Herausforderung*, S. 253-258 und 277-280, Koopmann, *Das schwierige Bündnis*, S. 185-263, und Costigliola, "Johnson", S. 179-192.

¹⁹³ Bahr, *Das muß Du erzählen*, S. 181.

¹⁹⁴ Haftendorn, *Glaubwürdigkeit*, S. 166. Vgl. *ibid.*, S. 166-170.

¹⁹⁵ Vgl. Bierling, *Außenpolitik*, S. 124.

¹⁹⁶ Vgl. Czempel, "Auf der Suche nach neuen Wegen", S. 179, Schertz, *Deutschlandpolitik*, S. 472f., Costigliola, "Johnson", S. 200f., Haftendorn, *Glaubwürdigkeit*, S. 148-151, und Bange, "Triangulations".

geschaffenen Lage"¹⁹⁷. Die Schärfe der Attacken gegen den Vertrag in der Bundesrepublik ist nur vor dem Hintergrund zu verstehen, daß er zwei Kategorien von Vertragsparteien schuf, Kernwaffenstaaten und Nicht-Kernwaffenstaaten, was manche Bonner Politiker "als Diskriminierung und Einschränkung ihres politischen Handlungsspielraums"¹⁹⁸ oder auch schlicht als Statusminderung empfanden.

Die Regierung Erhard postulierte hinsichtlich des Nichtverbreitungsvertrags ein doppeltes Junktim: Erst nach der Schaffung einer atlantischen oder europäischen der MLF gleichwertigen Lösung wollte sie dem Abkommen beitreten. Der Beitritt sollte außerdem von Fortschritten in der Deutschland-Frage abhängen.¹⁹⁹ Mit der Friedensnote wurde ein "Alternativkonzept"²⁰⁰ zum Nichtverbreitungsvertrag vorgelegt, das der Bundesrepublik erstens Zugeständnisse über ihren bereits 1954 geleisteten Verzicht ersparte, zweitens den Zugang zu einer MLF-artigen Option sicherte, und drittens durch ein Modell allianzinterner Erklärungen das Problem der Anerkennung der DDR umging. Das Insistieren der Bundesregierung auf einer nuklearen Teilhabe rief Mißtrauen hervor, ob sie eine Verfügungsgewalt über Atomwaffen anstrebte, brachte sie in einen wachsenden Gegensatz zu ihren amerikanischen und britischen Partnern, bot der östlichen Propaganda eine Zielscheibe und barg insgesamt die Gefahr einer weiteren Isolierung.²⁰¹

Daß Washington bereit war, Fortschritte in der Rüstungskontrollpolitik über das Bemühen der Bundesregierung zur Aufrechterhaltung ihrer Positionen zu stellen, hatte sich schon beim Atomteststopp-Abkommen von 1963 gezeigt, als die US-Regierung von der Bundesrepublik nicht nur den eigenen Beitritt erwartete, sondern auch eine Hinnahme des Beitritts der DDR, die damit einen Schritt auf dem Weg zur Anerkennung ihrer Staatlichkeit tat.²⁰² Das Interesse der Amerikaner an der deutschen Frage rückte in den Hintergrund, bis die Regierung Erhard erkennen mußte, daß jenseits des Atlantiks die Formel, die eine Entspannung in Europa an Schritte zur Wiedervereinigung band, "geradezu umgekehrt"²⁰³ worden war. Mit der "Brückenschlag-Rede" Johnsons wurde dies 1966 die offizielle Politik der USA.²⁰⁴

2.2.2 Die deutsch-französischen Beziehungen, die EWG und die NATO

Wachsende Skepsis gegenüber Washington, Zweifel an seiner Nukleargarantie und die Hoffnung, mit Paris das deutsch-französische Verhältnis zum Kern westeuropäischer Integration zu machen, ließen den deutschen Gaullisten, deren Streit mit den Atlantikern 1966 erneut ausbrach, eine Option für Paris verlockend erscheinen.²⁰⁵ Doch ein solcher Blickwinkel übersah die gravierenden Differenzen zwischen de Gaulles Frankreich auf der einen sowie Deutschland und seinen übrigen europäischen Partnern auf der anderen Seite, wie sie der zweite Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Rolf Lahr, im November 1966 ausmachte: Während de Gaulle eine Loslösung von den USA verfechte, gingen die anderen europäischen Länder von einer "Interdependenz zwischen europäischer Einigung und atlantischer Partnerschaft" aus. Frankreich halte eine deutsch-französische Einigung für "letztlich allein entscheidend, weil die anderen

¹⁹⁷ Haftendorn, Abrüstungs- und Entspannungspolitik, S. 123. Vgl. *ibid.*, S. 123f., 139 und 159.

¹⁹⁸ Bierling, Außenpolitik, S. 124f. Vgl. AAPD 1966 Dok. 367, S. 1509, und Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 585.

¹⁹⁹ Vgl. AAPD 1966 Dok. 352 und Dok. 367, S. 1510, Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 52, Hoppe, Teilhabe, S. 318 und 326-329, Geier, Schwellenmacht, S. 170-215, sowie Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 151.

²⁰⁰ Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 71.

²⁰¹ Vgl. AAPD 1966 Dok. 367, S. 1509, Haftendorn, Abrüstungs- und Entspannungspolitik, S. 154, Hoppe, Teilhabe, S. 323f. und 331, sowie Bender, Neue Ostpolitik, S. 114.

²⁰² Als "Augenrost" (Czempiel, "Auf der Suche nach neuen Wegen", S. 181) wurde erreicht, daß die DDR ihre Unterschrift nur in Moskau, die Bundesrepublik ihre in Washington und London hinterlegen durfte. Bonn und Washington erklärten, der Vertrag bedeute keine Änderung ihres Standpunkts gegenüber der DDR.

Zur deutschen Diskussion um das Abkommen vgl. Hoppe, Teilhabe, S. 144-149, und Siebenmorgen, Gezeitenwechsel, S. 377.

²⁰³ Besson, Außenpolitik, S. 336.

²⁰⁴ Vgl. Schertz, Deutschlandpolitik, S. 363, Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 21 und May, "Das nationale Interesse der Vereinigten Staaten", S. 273.

²⁰⁵ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 50ff.

folgen müßten"²⁰⁶; die Bundesregierung hingegen gebe einem multilateralen Verfahren den Vorzug. Während Bonn in Übereinstimmung mit seinen Partnern eine Erweiterung der EWG, u.a. um Großbritannien, befürworte, lehne Paris dies ab. Und schließlich strebe Frankreich eine intergouvernementale Zusammenarbeit an, die Bundesrepublik aber befürworte den supranationalen Ausbau der europäischen Gemeinschaften EWG, EGKS und EURATOM. Differenzen in der Ost- und Deutschlandpolitik taten sich für Lahr auf zwischen Frankreichs Position, die ein "Mitspracherecht aller europäischen Länder" bei der Wiedervereinigung aber keine Beteiligung der USA vorsehe, und der der Bundesrepublik, die von einer "Berücksichtigung" der Interessen ihrer Nachbarländer und der maßgeblichen Mitwirkung der USA ausgehe. Nach französischer Vorstellung sei die "Befriedung Europas [...] in erster Linie ein Gegenstand des französisch-sowjetischen Gesprächs"²⁰⁷. Außerdem wolle de Gaulle Bonn schon jetzt auf die Oder-Neiße-Linie und einen minderen militärischen Status des wiedervereinigten Deutschlands festlegen.²⁰⁸ (Im Juni 1966 hatte der General eine bei den westlichen Partnern, insbesondere in der Bundesrepublik, Besorgnis erregende Reise nach Moskau unternommen.²⁰⁹) Die bisherige NATO-Politik lehne de Gaulle als "Unterordnung unter die USA" ab. Er propagiere eine "europäische Verteidigungspolitik", sei aber nicht bereit, "die nukleare Verantwortung zu teilen". Fraglich bleibe, ob der französische Partner "erstens in der Lage und zweitens bereit" sei, der Bundesrepublik ausreichende Sicherheiten zu gewähren, und wie "etwaige französische Angebote"²¹⁰ mit der bundesdeutschen NATO-Politik in Einklang gebracht werden könnten.

Die deutsch-französischen Beziehungen der Jahre 1963 bis 1966 waren geprägt vom Drängen de Gaulles, Bonn möge sich zwischen Paris und Washington entscheiden, von seiner Ablehnung der europäischen Integration, wie Bonn sie sich erhoffte, von seiner Hinwendung zum Osten sowie dem Bemühen, Frankreichs europäische und atlantische Bindungen zu lockern, um seine Souveränität zu stärken.²¹¹ Eine deutsch-französische *entente* als Kern eines kleineuropäischen Staatenverbundes unter französischer Führung war u.a. an der atlantischen Orientierung der Bundesrepublik gescheitert. Beim deutsch-französischen Gipfel im Juli 1964 hatte de Gaulle Erhard "in fast ultimativer Weise"²¹² vor die Alternative zu stellen versucht, sich entweder weiterhin den USA unterzuordnen oder in einem Zweierbündnis mit Frankreich unabhängig von Amerika die europäische Politik zu bestimmen. De Gaulle stellte vage in Aussicht, den Schutzschirm der noch im Aufbau befindlichen *Force de Frappe* möglicherweise auf die Bundesrepublik auszudehnen. Seine Antwort auf Erhards Frage, ob der Präsident eine europäische oder französische Nuklearmacht anzubieten habe, fiel im Hinblick auf eine deutsche Teilhabe an der Verfügung über die Atomwaffen negativ aus, was allem Anschein de Gaulles grundsätzlicher Haltung entsprach. (Auch im Gespräch mit Brandt äußerte der General 1965, ob er denn "ernsthaft glaube, daß eine Atommacht andere wirklich mitsprechen lasse"²¹³.) Erhard ging auf de Gaulles Vorschläge nicht ein. Die Bundesregierung war nicht bereit, "sich aus der Obhut eines machtvollen Patrons zu lösen, um sich einem unzweideutig schwächeren Hegemon anzuvertrauen"²¹⁴.

Nach dem Scheitern des Gipfels verschlechterte sich das Klima in den deutsch-französischen Beziehungen "auf praktisch allen außenpolitischen Feldern"²¹⁵. Zwar machte die Bundesregierung am 1. Dezember 1964 den Weg für eine von de Gaulle gewünschte Harmonisierung der Getreidepreise

²⁰⁶ AAPD 1966 Dok. 362, S. 1486. Vgl. Koopmann, Das schwierige Bündnis, S. 127f., und Moravcsik, "Grain and Grandeur" I, S. 12f.

²⁰⁷ AAPD 1966 Dok. 362, S. 1487f.

²⁰⁸ Vgl. dazu auch DzD IV/1, S. 1266ff. (Pressekonferenz de Gaulle 25.03.1959).

²⁰⁹ Bariéty, "Die französisch-sowjetische Annäherung".

²¹⁰ AAPD 1966 Dok. 362, S. 1488.

²¹¹ Vgl. Lucas, Europa vom Atlantik bis zum Ural?, S. 199-238

²¹² Lucas, Europa vom Atlantik bis zum Ural?, S. 223. Vgl. AAPD 1964 Dok. 180, 186 und 187, Hildebrand, "Der provisorische Staat und das ewige Frankreich", S. 290, ders., "Problematik der deutsch-französischen Beziehungen", S. 173f., Maillard, De Gaulle und Deutschland, S. 302f., sowie jüngst Schulz, "Integration", S. 286, 289, 291 und 296-302. Zur Europapolitik Erhards vgl. Lappenküpfer, "Europa aus der Lethargie herausreißen", und ders., Außenpolitik, S. 87ff.

²¹³ Brandt, BA, Bd. 3, Dok. 102, S. 484 (Gespräch Brandt-de Gaulle 02.06.1965).

²¹⁴ Hildebrand, "Der provisorische Staat und das ewige Frankreich", S. 289f. Vgl. Kocs, *Autonomy or Power*, S. 96f.

²¹⁵ Lucas, Europa vom Atlantik bis zum Ural?, S. 234.

innerhalb der EWG frei. Doch das Zugeständnis brachte weder die erhoffte Zustimmung zur Wiederbelebung der politischen Einigung noch zur Initiative der EWG-Kommission vom März 1965, gemäß der Römischen Verträge²¹⁶ zum qualifizierten Mehrheitsstimmrecht überzugehen und die Gemeinschaft zukünftig durch eigene Einnahmen zu finanzieren, was Haushalts- und Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments nach sich gezogen hätte – Schritte in Richtung Supranationalität.²¹⁷ Doch genau diese Tendenz hatte de Gaulle schon abgelehnt, als er u.a. mit den sog. Fouchet-Plänen für eine Intensivierung der politischen Zusammenarbeit geworben hatte.²¹⁸ 1961 hatten die Staats- und Regierungschefs regelmäßige Zusammenkünfte zur politischen Abstimmung beschlossen und eine Kommission unter Leitung des französischen Botschafters Fouchet beauftragt, ein Statut für die angestrebte Gründung einer "Union der europäischen Völker" auszuarbeiten. Der im November 1961 vorgelegte Entwurf (Fouchet-Plan I) sah als Ziel der Union, die weiteren europäischen Staaten offen stehen sollte, eine gemeinschaftliche Außen-, Verteidigungs- und Kulturpolitik vor. Im Januar 1962 wurde der Fouchet-Kommission ein französischer Entwurf (Fouchet-Plan II) vorgelegt, in dem jene Elemente, die auf die überstaatliche Integration und Handlungsfähigkeit der Union abzielten, abgeschwächt worden waren. Die Verhandlungen über die Pläne endeten im April 1962 ergebnislos mit dem Abbruch der Konferenz der Außenminister, die sich ab Januar 1960 im dreimonatigen Turnus getroffen hatten. Frankreichs Partner, insbesondere Italien und die Niederlande, hatten sich gegen de Gaulles Versuch, bei der Errichtung einer Politischen Union "das Europa der Integration durch das Europa der Kooperation zu ersetzen"²¹⁹ gewehrt und eine Beteiligung Großbritanniens verlangt. 1964 startete Erhard eine neue Initiative zur Fortführung der europäischen Einigung, die jedoch vor allem an Frankreich scheiterte.²²⁰

Als mit der Reform der Agrarpolitik auch eine Vertiefung der EWG auf der Agenda stand, befürchtete de Gaulle eine Einschränkung der nationalen Souveränität Frankreichs und zog im Juli 1965 die französischen Vertreter aus dem Ministerrat zurück. Mit dieser "Politik des leeren Stuhls" blockierte er den weiteren Ausbau der Gemeinschaft. Ihm ging es nicht allein um "Interessen, Profit und Taktik, sondern im Kern um die Gestaltung der europäischen Integration"²²¹. Die drei Bedingungen, die de Gaulle für die Rückkehr an den Brüsseler Tisch stellte, gingen zuvorderst an die Bonner Adresse: Sicherung der Agrarfinanzierung, Verzicht der Kommission auf Versuche, sich eine unabhängige Finanzautorität zu verschaffen, und Einstimmigkeit bei Ministerratsbeschlüssen. Die Bundesregierung schwang sich zum "Gegenspieler de Gaulles in diesem deprimierenden Stück"²²² auf, das erst im Luxemburger Kompromiß bzw. Dissens vom Januar 1966 ein Ende fand – "eine 'Nicht-Übereinkunft' über die 'Nichtanwendung' des Mehrheitsprinzips in Fällen von nationaler Relevanz"²²³. Die unterschiedlichen Grundauffassungen, die Frankreich und seine Partner "vom Wesen der Gemeinschaftsverträge" hatten, so Staatssekretär Lahr im November 1966, wurden "überbrückt, aber nicht beseitigt"²²⁴. Die französische Blockadepolitik erstreckte sich auch auf andere Felder. Die geplante Fusion der Exekutiven der drei europäischen Gemeinschaften scheiterte u.a. am Widerstand Frankreichs gegen die Berufung des an der Spitze der EWG-Kommission stehenden Walter Hallstein zu ihrem ersten Präsidenten.²²⁵ Hallstein galt als Exponent einer supra-

²¹⁶ Zu den Römischen Verträgen vgl. Loth, "Römische Verträge", und Brunn, Europäische Einigung, S. 100-128.

²¹⁷ Vgl. Bierling, Außenpolitik, S. 137f., und Maillard, De Gaulle und Deutschland, S. 298.

²¹⁸ Vgl. Bühner, "Abschied von der Supranationalität", S. 253ff.

²¹⁹ Knipping, Rom, S. 130. Vgl. Aufzeichnung betr. Gipfelkonferenz vom 06.06.1967, in: PAAA, B 1 332. Zu den Bemühungen um ein politisches Europa zu Beginn der sechziger Jahre vgl. EA 1964, D 467-485, Kramer, Europäisches oder atlantisches Europa, S. 65-125, Koopmann, Das schwierige Bündnis, S. 125-184, Soutou, "de Gaulle et le Plan Fouchet", Lappenküper, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 1543ff., und Locher, Crisis?, S. 51ff.

²²⁰ Vgl. Kramer, Europäisches oder atlantisches Europa, S. 158-173, Clemens, "Zwischen allen Stühlen", und Schulz, "Integration".

²²¹ Bajon, Europapolitik "am Abgrund", S. 18.

²²² Ziebur, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 186.

²²³ Bajon, Europapolitik, S. 324. Zur "Krise des leeren Stuhls" vgl. ausführlich ders., Europapolitik "am Abgrund", sowie und Palayret et al. (Hg.), Visions, Votes and Vetoes.

²²⁴ AAPD 1966 Dok. 362, S. 1486. Zur EWG-Krise und ihrer Beilegung vgl. AAPD 1965, Dok. 265, AAPD 1966, Dok. 25, und Ludlow, "The Eclipse of the Extremes".

²²⁵ Vgl. AAPD 1966 Dok. 367, S. 1511.

nationalen Einigung. Was eine europäische politische Zusammenarbeit betraf, verschanzten sich die Franzosen hinter dem Standpunkt, "daß mit der Schaffung neuer Institutionen allein nichts gewonnen sei, sondern daß man sich zunächst einmal auf eine gemeinsame Politik einigen müsse"²²⁶. In der langfristigen Perspektive war der "europäische Zug auf das Gleis der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit umgeleitet worden"²²⁷, auf kürzere Sicht war die europäische Einigung "in eine Sackgasse geraten"²²⁸.

Schließlich gewann die Frage des Verhältnisses Großbritanniens zur EWG wieder an Brisanz. Im November 1966 kündigte die Regierung Wilson einen zweiten Versuch an, dem Europa der Sechs beizutreten, der von der Strategie geprägt sein sollte, sich die fünf geneigten Regierungen zu Verbündeten gegen die eine abgeneigte zu machen.²²⁹ Dadurch deutete sich eine Schlüsselrolle der Bundesrepublik und eine Konfliktlinie innerhalb der EWG an, auf deren einen Seite Frankreich und auf deren anderer Seite – in unterschiedlicher Entfernung zueinander und zu Paris – die übrigen Fünf standen.

Eine Ursache für die EWG-Politik de Gaulles lag darin, daß eine "Verzögerung des westeuropäischen Einigungsprozesses durchaus im Interesse" seiner sich intensivierenden Politik zur "Überwindung der Blockstrukturen in Europa"²³⁰ lag. Nach den Enttäuschungen mit Bonn suchte de Gaulle den "weltpolitischen Alleingang"²³¹ und wandte sich verstärkt der UdSSR und Osteuropa zu.²³² Die Moskauer Führung nahm die Gelegenheit einer Stärkung auseinanderstrebender Tendenzen des westlichen Bündnisses bereitwillig wahr. Auf einmal tauchte das alte Schreckgespenst einer "russisch-französischen Zange"²³³ wieder auf, zumal der französische Präsident im September 1965 gegenüber einem westlichen Politiker die deutsche Gefahr für akuter als die sowjetische befand.²³⁴ Für Irritationen in Bonn sorgten auch die "ordnungspolitischen Motive"²³⁵ des Generals: Zur Schaffung eines "Europa vom Atlantik zum Ural" sollte zunächst ein unabhängiges, lange Zeit nur die Sechs umfassendes Westeuropa mit einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik entstehen, um *détente, entente, et coopération* zwischen Ost- und Westeuropa zu ermöglichen. Die Militärblocke sollten ihre Bedeutung verlieren. Im Verlauf dieses Prozesses, der – bewirkt auch durch das erstarkende Nationalgefühl der Osteuropäer und das Ende der kommunistischen Ideologie – die Auflösung des Ostblocks und die Errichtung eines europäischen Sicherheitssystems mit sich bringen sollte, könnte ein eng mit Frankreich verbundenes Deutschland dann innerhalb dieses Systems und mit Zustimmung der europäischen Völker seine Wiedervereinigung erleben. Das Konzept stieß allein deshalb schon nicht auf Gegenliebe, weil mit ihm die Viermächteverantwortung für Deutschland obsolet zu werden drohte und die Bundesrepublik dafür ihre Bindungen zu den USA lockern, auf jede nukleare Option verzichten und die bestehenden Grenzen anerkennen sollte.²³⁶

De Gaulles wachsende Bemühungen, "die Einbindung Frankreichs in die europäischen und atlantischen Gemeinschaften zu lockern"²³⁷, erfuhren im Frühjahr 1966 einen Höhepunkt, als er den Austritt Frankreichs aus der militärischen Integration der NATO verkündete und seine Truppen dem nationalen Kommando unterstellte.²³⁸ Der Schritt bedeutete, daß Frankreich im Kriegsfall von der Verteidigungskraft

²²⁶ AAPD 1966 Dok. 367, S. 1511f.

²²⁷ Brunn, Europäische Einigung, S. 173.

²²⁸ Schertz, Deutschlandpolitik, S. 371.

²²⁹ Vgl. Böhmer, "Germany and the Second British Application", S. 211-216.

²³⁰ Lucas, Europa vom Atlantik bis zum Ural?, S. 272.

²³¹ Ziebura, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 176.

²³² Vgl. Lucas, Europa vom Atlantik bis zum Ural?, S. 244ff. Im Oktober 1964 kam es zur Unterzeichnung des französisch-sowjetischen Handelsvertrags; im gleichen Jahr kamen der bulgarische, der tschechoslowakische und der ungarische Außenminister nach Paris; im April 1965 empfing de Gaulle den sowjetischen Außenminister Gromyko; im Herbst besuchte dessen französischer Amtskollege Couve de Murville die Sowjetunion; im Sommer 1966 folgte eine Reise de Gaulles nach Moskau. Vgl. Maillard, De Gaulle und Deutschland, S. 324-331.

²³³ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 179.

²³⁴ Vgl. Grewe, Rückblenden, S. 644.

²³⁵ Haftendorn, Deutsche Außenpolitik 1945-2000, S. 122.

²³⁶ Vgl. Weisenfeld, "Europa vom Atlantik zum Ural", S. 78, Haftendorn, Deutsche Außenpolitik 1945-2000, S. 122, und Ziebura, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 183.

²³⁷ Lucas, Europa vom Atlantik bis zum Ural?, S. 261. Vgl. Ellison, "Stabilising the West", S. 110-117.

²³⁸ Vgl. EA 21 / 1966, D 141-147 und D 228f., Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 209-222, Bozo, "NATO Crisis", Schwarz, "The De Gaulle Challenge", und Lucas, Europa vom Atlantik bis zum Ural?, S. 288-294.

des Bündnisses zwar profitieren, aber souverän entscheiden wollte, ob und wann der Kriegs- bzw. Bündnisfall gegeben war und "wie es seine Bündnispflichten interpretierte"²³⁹. De Gaulles Schachzug stürzte das atlantische Bündnis in eine ernste Krise, deren Ursache auch darin lag, daß die Amerikaner im Zuge der Entspannungspolitik die NATO hinter ihre "weltmächtlichen, atomaren und asiatischen Bedürfnisse"²⁴⁰ zurücktreten ließen und die "Krisen in den Einzelbeziehungen zwischen den wichtigsten Mitgliedstaaten"²⁴¹ sich summierten.

Die Bundesregierung konfrontierte de Gaulles Entschluß mit schwerwiegenden Problemen. Zum einen befürchtete man, daß Paris seine Unterschrift unter den 1949 für 20 Jahre geschlossenen NATO-Vertrag nicht erneuern würde und das Bündnis auseinanderfallen könnte.²⁴² Zum anderen stellte sich die Frage nach der weiteren Stationierung französischer Truppen in der Bundesrepublik und deren Rechtsstatus. Frankreich erklärte, es sei bereit, seine Truppen in der Bundesrepublik zu belassen, wenn die deutsche Regierung dies wünsche, ein geschickter Schachzug, der ausdrückte, daß Frankreich auch nach dem Ausscheiden aus der NATO-Integration, in deren Rahmen seine Truppen dem Schutz des Bündnisses und der Bundesrepublik gedient hatten, als Siegermacht des Zweiten Weltkrieges gemäß dem Deutschlandvertrag und dem NATO-Truppenvertrag von 1954 ein Stationierungsrecht habe, es aber nur mit Zustimmung der Bundesrepublik ausüben werde.²⁴³ Die Bundesregierung zeigte sich unter der Federführung Schröders und in Überschätzung ihrer Position zunächst entschlossen, die Anwesenheit französischer Truppen auf eine neue rechtliche Grundlage zu stellen, da ihrer Auffassung nach deren Präsenz an NATO-Integration und Verteidigungsfunktion geknüpft waren. Ein neu abzuschließender Vertrag sollte die bundesdeutsche Hoheitsgewalt anerkennen und die Einordnung von "Auftrag und Aufgabe der französischen Streitkräfte [...] in die NATO-Gesamtverteidigung"²⁴⁴ festschreiben. Frankreich lehnte dies ab, u.a. weil es fürchtete, mit einem solchen Vertrag "durch die Hintertür wieder in die Integration zurückgezwungen zu werden"²⁴⁵. Die Schwäche der deutschen Position bestand darin, daß Washington und London weder ein Interesse an einer Infragestellung der alliierten Vorbehaltsrechte noch an dem von Paris angedrohten und auch von Bonn keinesfalls gewollten Abzug seiner Truppen aus der Bundesrepublik hatten, weil er den Bündniszusammenhalt gefährdete und die verbliebenen Bindungen Frankreichs an die NATO-Verteidigung kappen würde. Dennoch wurde der entsprechende Notenwechsel vom Auswärtigen Amt mit betonter Härte geführt, bis die Bundesregierung schließlich nachgab.²⁴⁶ Auch in dieser Frage hatte sie sich in eine "Sackgasse"²⁴⁷ manövriert. Vereinbart wurden eine Übergangsregelung und Verhandlungen über ein Statut, das alle mit der Stationierung französischer Divisionen zusammenhängenden Probleme regeln sollte. Der Abschluß der Vereinbarung erfolgte im Dezember 1966, schon unter der Verantwortung von Außenminister Brandt.

Im Herbst 1966 waren die deutsch-französischen Beziehungen in einem Zustand, der de Gaulle zu der Aussage Anlaß bot, die präferentiellen Bindungen Bonns zu Washington hätten den Elysee-Vertrag seiner Substanz beraubt.²⁴⁸ Insgesamt hatte die Politik de Gaulles dazu geführt, daß Bonn sich "eindeutiger als zuvor für die amerikanisch-atlantische Wahlchance ihrer Außenpolitik zuungunsten der französisch-kontinentaleuropäischen Alternative"²⁴⁹ entschied. Die Antwort auf die Frage, ob Bonn sich damit "auf

²³⁹ Loth, Einleitung zu: De Gaulle, Deutschland und Europa, S. 16. Vgl. ders., "De Gaulle und Europa", S. 657f., und Hildebrand, "Der provisorische Staat und das ewige Frankreich", S. 299.

²⁴⁰ Hildebrand, "Der provisorische Staat und das ewige Frankreich", S. 293.

²⁴¹ Schertz, Deutschlandpolitik, S. 371. Zu den verschiedenen Aspekten der NATO-Krise vgl. Haftendorn, "The NATO Crisis of 1966-1967", und dies., Glaubwürdigkeit, S. 11-22.

²⁴² Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik 1945-2000, S. 121, und dies., Glaubwürdigkeit, S. 11.

²⁴³ Zur rechtlichen Grundlage der Stationierung der französischen Truppen und zu den Verhandlungen des Jahres 1966 vgl. Sauder, "Bündnisverteidigung und Deutschlandpolitik", und Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 222-227.

²⁴⁴ Haftendorn, Deutsche Außenpolitik 1945-2000, S. 122f.

²⁴⁵ Ziebura, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 188.

²⁴⁶ Vgl. Oppelland, Gerhard Schröder, S. 663-673.

²⁴⁷ Sauder, "Bündnisverteidigung und Deutschlandpolitik", S. 173.

²⁴⁸ Vgl. EA 1966, D 573, und Ziebura, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 174.

²⁴⁹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 100.

dem riskanten Weg 'in eine Isolierung'²⁵⁰ befand, hing u.a. davon ab, inwiefern die USA diese Haltung honorieren würden. Auf der Suche nach "Möglichkeiten und Aussichten einer verstärkten deutsch-französischen Zusammenarbeit"²⁵¹ stieß Staatssekretär Lahr im November eher auf Hindernisse denn auf Chancen. Starke Gegensätze machte er in der Handels- und Agrarpolitik und bezüglich der Erweiterung der europäischen Gemeinschaften aus.²⁵² Eine Kooperation in der Ost- und Deutschlandpolitik hielt Lahr zwar für erforderlich, doch sei sie bisher mehr "ein Schlagwort [...] als ein konkretes Programm", zumal die beiden Länder in Osteuropa auf wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet als "Konkurrenten"²⁵³ auftraten. Vielversprechend erschienen die Bereiche Energie, Verkehr, Wissenschaft und Forschung sowie eine Politik der industriellen Konzentration als Gegengewicht zu den amerikanischen Großunternehmen.²⁵⁴ Nur geringe Schwierigkeiten erwartete Lahr in der Rüstungskooperation, wobei die bisherige Zusammenarbeit allerdings "sehr unausgeglichen"²⁵⁵ gewesen und der Bestellung französischer Materials insofern Grenzen gesetzt seien, als zum einen der Aufbau der Bundeswehr im wesentlichen auf amerikanischem Material beruhe und der Ergänzungs- und Erneuerungsbedarf der Bundeswehr sich daher weitgehend auf die USA konzentriere, und zum anderen weil man die Bestellungen in den USA und Großbritannien für künftige sog. "Offset-Vereinbarungen" dringend brauche. Damit war das Stichwort genannt, das in den deutsch-amerikanischen Beziehungen aktuell für Zündstoff sorgte.

2.2.3 Bonn und Washington im Streit um Nichtverbreitungsvertrag und Offset

Daß die USA die Bonner Option nicht belohnten, mußte Bundeskanzler Erhard, der sich in "unkritische Nähe"²⁵⁶ zu den USA begeben hatte, bei seinem Washington-Besuch im September 1966 leidvoll erfahren. Das beherrschende Thema der Gespräche waren Differenzen über das sog. Offset-Abkommen zum Ausgleich für die Devisenverluste in der Zahlungsbilanz, die den Amerikanern durch die Stationierung ihrer Truppen in der Bundesrepublik entstanden.²⁵⁷ Im Vorfeld des Besuchs hatte auch das Thema der Nuklearpolitik eine wichtige Rolle gespielt. Aus Washington kamen deutliche Signale, daß Johnson "endgültig" einen Verzicht auf "physische Teilhabe"²⁵⁸ fordern würde. In einer außenpolitischen Debatte des Bundestages einen Tag vor Erhards Abreise sprachen sich SPD und FDP dafür aus, der Bundeskanzler möge die Forderung nach einer nuklearen Streitmacht unter deutscher Beteiligung und das Junktim von MLF-Lösung und Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag fallenlassen.²⁵⁹ Auf dem Dortmunder Parteitag hatte die SPD nuklearen Mitbesitz abgelehnt und statt dessen Mitsprache, die volle Beteiligung an der strategischen Planung und am Krisenmanagement der NATO, gefordert. Dazu sollte auch ein Vetorecht für auf deutschem Boden stationierte oder auf deutsche Ziele gerichtete Atomwaffen gehören.²⁶⁰ Doch Erhard hielt trotz Widerstands selbst in den eigenen Reihen an der bisherigen Position fest.²⁶¹ In Washington zeigte sich, daß die Bundesregierung für ihr Junktim von amerikanischer Seite keinerlei Unterstützung mehr erwarten konnte, zumal die US-Regierung fast gleichzeitig einen Durchbruch zur Aufnahme von Verhandlungen mit der UdSSR erzielt hatte. Doch weder jetzt noch im Oktober und November erhielt die Bundesregierung genauere Kenntnis über oder Möglichkeiten zur

²⁵⁰ Hildebrand, "Der provisorische Staat und das ewige Frankreich", S. 301. Hildebrand zitiert aus dem Tagebuch von Hassels.

²⁵¹ AAPD 1966 Dok. 362, S. 1485.

²⁵² Vgl. AAPD 1966 Dok. 362, S. 1487.

²⁵³ Vgl. AAPD 1966 Dok. 362, S. 1487.

²⁵⁴ AAPD 1966 Dok. 362, S. 1487.

²⁵⁵ AAPD 1966 Dok. 362, S. 1489.

²⁵⁶ Hacke, "Von Adenauer zu Kohl", S. 8.

²⁵⁷ Zur Auseinandersetzung um den Devisenausgleich vgl. Rosenbach, "Der Preis der Freiheit", S. 709f. und 726-744, Zimmermann, "family pot", S. 325f. und 337-342, ders., Money and Security, 171-207, Hoppe, Teilhabe, S. 351f., Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 239-252, Troche, "Berlin wird am Mekong verteidigt", S. 446-457, und Schertz, Deutschlandpolitik, S. 351-360.

²⁵⁸ Hoppe, Teilhabe, S. 354.

²⁵⁹ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 55ff., und Hoppe, Teilhabe, S. 350f.

²⁶⁰ Vgl. Parteitag der SPD 1966, S. 1054, Hofmann, Sicherheitspolitik der SPD, S. 140f., und Hoppe, Teilhabe, S.348.

²⁶¹ Vgl. Hoppe, Teilhabe, S. 331 und 384-388.

Einflußnahme auf die Verhandlungen.²⁶² Das Thema kam in Washington kaum zur Sprache. Die Frage des Devisenausgleichs dominierte das Treffen.

Die von den Offset-Zahlungen profitierende amerikanische Zahlungsbilanz war durch das globale Engagement der USA in Mitleidenschaft geraten.²⁶³ Johnson war gewillt, den Krieg in Vietnam bis zum endgültigen Erfolg zu forcieren. Vietnam galt als Testfall für die Entschlossenheit der Amerikaner gegenüber dem kommunistischen Gegner. Nach dieser Lesart wurde Berlin am Mekong verteidigt.²⁶⁴ Die amerikanische Politik führte auch dazu, daß Washington, für ein Stillhalten der Sowjets in Südostasien um einen stärkeren Ausgleich mit Moskau in anderen Fragen, u.a. in der Frage eines Nichtverbreitungsvertrags, bemüht war.²⁶⁵ Die Entwicklung stellte die Bundesrepublik vor "die schon traditionelle Alternative", ob das Ziel der Wiedervereinigung vor dem der Abrüstung Priorität haben müsse oder umgekehrt, und letztlich vor die "Entscheidung zwischen Anpassung und Isolierung"²⁶⁶.

Die steigenden Militärausgaben der USA führten zu lauter werdenden Forderungen nach einer finanziellen Unterstützung durch die Europäer und einer Entlastung der westlichen Schutzmacht in Europa. Dabei wurde auch auf den stagnierenden Verteidigungsetat der Bundesrepublik hingewiesen. In der amerikanischen Regierung, aber noch mehr im Senat und in der Öffentlichkeit, wurden Truppenreduzierungen und Änderung der Verteidigungsstrategie diskutiert und in eine zunehmende Verbindung mit dem Devisenausgleich gebracht.²⁶⁷ So verschärfte sich die "paradoxe Situation", daß Amerika in Vietnam Krieg führte, um die Glaubwürdigkeit seiner Schutzgarantie zu beweisen, aber teilweise "genau das gegenteilige Ergebnis erzielte, nämlich daß man in Europa immer stärker den Eindruck gewann, die USA würden sich von Europa ab- und Asien zuwenden"²⁶⁸. Im Zusammenhang mit der Diskussion um eine Truppenreduktion muß auch der Schwenk der Bundesregierung in der Frage der französischen Divisionen in der Bundesrepublik gesehen werden, der wiederum die Verhandlungen der NATO mit Frankreich erschwerte, so daß die Bundesrepublik "sich innerhalb des gesamten Bündnisses zu isolieren"²⁶⁹ drohte. Während de Gaulle sich in permanenter, scharfer Kritik am Vietnamkrieg übte, schloß sich die Bundesregierung – abgesehen von einer militärischen Beteiligung – "fast allem an, was die Amerikaner von ihnen verlangten"²⁷⁰, und leistete entwicklungspolitische, humanitäre und propagandistische Hilfe. In Gefolgschaft der amerikanischen Politik hatte die Bundesregierung 1964 nach einer Intervention Washingtons auch darauf verzichtet, ihre Wirtschaftsbeziehungen zur Volksrepublik China zu formalisieren.²⁷¹

Die finanziellen Belastungen des US-Haushalts, die unausgeglichene Zahlungsbilanz und der innenpolitische Druck führten zu einer unnachgiebigen Haltung der Johnson-Administration in der Frage des Devisenausgleichs. Auch London hatte für den Fall, daß die Deutschen keinen vollen Devisenausgleich leisten würden, eine Reduzierung der britischen Rheinarmee angekündigt. Verschärft wurde das Problem dadurch, daß Bonn in fiskalischen Schwierigkeiten steckte und der Bedarf an Waffeneinkäufen, durch die der Ausgleich nach dem Offset-Abkommen ausschließlich zustande kam, begrenzt war.²⁷² Das Abkommen, das 1967 auslief, war noch nicht erfüllt; die Bundesregierung hatte es versäumt, auf eine Klausel für den Fall unvorhergesehener Haushaltsschwierigkeiten zu bestehen. Außerdem waren die beiden Regierungen sich uneinig, ob die Vereinbarung eine mündliche Absichtserklärung, so die deutsche Position, oder eine vertragliche Bindung, so die amerikanische, darstellte.²⁷³ Erhards setzte fälschlicher-

²⁶² Vgl. Schertz, Deutschlandpolitik, S. 361f., Hoppe, Teilhabe, S. 356-361, und Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 154f.

²⁶³ Vgl. Schertz, Deutschlandpolitik, S. 352 und 473, sowie Zimmermann, "family pot", S. 338.

²⁶⁴ Vgl. Troche, "Berlin wird am Mekong verteidigt", S. 347f., und Arenth, Vietnam, S. 158.

²⁶⁵ Vgl. Hoppe, Teilhabe, S. 314f.

²⁶⁶ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 173f.

²⁶⁷ Vgl. Rosenbach, "Der Preis der Freiheit", S. 726ff. und 734f., sowie Zimmermann, "family pot", S. 339.

²⁶⁸ Oppelland, Gerhard Schröder, S. 674f.

²⁶⁹ Rosenbach, "Der Preis der Freiheit", S. 730.

²⁷⁰ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 172. Vgl. Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 18f.

²⁷¹ Vgl. Troche, "Berlin wird am Mekong verteidigt", S. 158-170.

²⁷² Vgl. Zimmermann, "family pot", S. 338f.

²⁷³ Vgl. Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 530f.

weise darauf, Johnson im persönlichen Gespräch von einer Stundung der Zahlungen überzeugen zu können. Diese Hoffnung wurde "zum rettenden Strohalm"²⁷⁴, als sich nach aktuellen Steuerschätzungen eine erhebliche Deckungslücke auftat und Erhards Koalitionspartner, die FDP, Steuererhöhungen kategorisch ablehnte.

Der Präsident blieb kompromißlos, bestand auf der Einhaltung des laufenden Abkommens und drohte mit dem Abzug von ein bis zwei (von sechs) amerikanischen Divisionen aus Deutschland. Für das neu zu verhandelnde Abkommen konnte Erhard Johnson die Konzession abringen, daß die Devisenkosten nicht mehr wie bisher gänzlich durch Rüstungskäufe ausgeglichen werden mußten. Im Gegenzug hatte der Kanzler der Forderung Washingtons und Londons, die Frage in Dreierverhandlungen zu regeln, nachzugeben.²⁷⁵ Letzten Endes mußte Erhard aus Washington "mit leeren Händen zurückkehren, in der Frage des Offset-Abkommens genau so wie in der nuklearen Teilhabefrage"²⁷⁶. Daß Erhard seine Gesprächspartner mit zweifelnden Fragen zur *flexible response* konfrontierte, trug nicht eben zur Verbesserung des Klimas bei.²⁷⁷ Der Besuch markierte einen "Tiefpunkt in den deutsch-amerikanischen Beziehungen"²⁷⁸. Auf einem eben solchen befand sich auch das deutsch-französische Verhältnis.²⁷⁹ Einen Monat nach Erhards Rückkehr traten die der FDP angehörenden Minister des Bundeskabinetts zurück. Nach weiteren fünf Wochen wurde Erhard zum Rücktritt genötigt. Bei seinem Sturz spielte seine außenpolitische Bilanz nicht die alleinige, aber eine bedeutende Rolle.²⁸⁰

2.3 Die Bundesrepublik in der außenpolitischen Sackgasse?

Befand sich die Außenpolitik der Bundesrepublik also in der Sackgasse? Begrifflichkeiten der Isolierung, der drohenden Isolierung oder der Gefahr einer Isolierung ziehen sich wie rote Fäden durch die Analysen und Darstellungen der Bonner Außenpolitik jener Jahre, ja gehören zu ihren Webmustern. Franz Eibl ist zu dem Schluß gekommen, "daß sich die internationalen Rahmenbedingungen für die Bundesrepublik kontinuierlich verschlechtert hatten"²⁸¹. Dazu hatte die Regierungspolitik einiges beigetragen. Laut Wolfram Hanrieder befand sich die deutsche Außenpolitik "in einem Zustand völliger Verwirrung"²⁸². Christian Hacke hat überwiegend Versäumnisse, aber auch "Spurenelemente des Neubeginns"²⁸³ gefunden.

In der Tat hatte die Regierung Erhard neue Wege gesucht. Aber sie war ihnen nicht konsequent gefolgt. Verschiedentlich war sie Wege weiter gegangen, die andere längst verlassen hatten. Andere Wege hatte sie gar nicht erst beschritten. Mehrfach hatte sie sich von der Kreuzung der Optionen entfernt und auf einen Weg beschränkt, dessen totes Ende immer sichtbarer wurde. Manche Wege, die sie eingeschlagen hatte, führten in den Wendehammer, in dem sie aus mangelndem Mut zur Umkehr stehenblieb. Die Strecke zur nächsten Gabelung war nicht unbedingt zu weit. Unter Beibehaltung der gültigen deutschlandpolitischen Prinzipien und Prämissen aber war der Weg verbaut. Ihre Aufgabe hätte eine umfassende außenpolitische Korrektur erfordert.²⁸⁴ In seiner Aufzeichnung vom Oktober 1966 kam Staatssekretär Carstens zu dem Ergebnis: "Wir werden aus dem Dilemma, in dem wir uns befinden, nicht herauskommen."²⁸⁵

²⁷⁴ Oppelland, Gerhard Schröder, S. 674.

²⁷⁵ Vgl. Zimmermann, "family pot", S. 341.

²⁷⁶ Hoppe, Teilhabe, S. 357. Vgl. Zimmermann, "family pot", S. 341, und Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 250.

²⁷⁷ Vgl. Hildebrand, "Problematik der deutsch-französischen Beziehungen", S. 176.

²⁷⁸ Schertz, Deutschlandpolitik, S. 355.

²⁷⁹ Vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika (1991), S. 414.

²⁸⁰ Vgl. Schertz, Deutschlandpolitik, S. 360, Hoppe, Teilhabe, S. 346 und 364f., und Taschler, Herausforderungen, S. 50ff.

²⁸¹ Eibl, Politik der Bewegung, S. 437.

²⁸² Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 402.

²⁸³ Hacke, "Von Adenauer zu Kohl", S. 9.

²⁸⁴ Vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 185f.

²⁸⁵ AAPD 1966 Dok. 333, S. 1382.

Nicht nur Akteure und Zeitgenossen sahen die Außenpolitik der Bundesrepublik 1966 in der Sackgasse, auch aus der Distanz mutet die Lage heikel an. Klaus Hildebrand hat sie nüchtern und treffend zusammengefaßt:

Auf jeden Fall war die außenpolitische Lage der Bundesrepublik schwierig, als Kurt Georg Kiesinger Bundeskanzler und Willy Brandt Außenminister wurden. Bonn fühlte sich mit den USA uneins. Die europäische Integration wurde von Frankreich nach wie vor blockiert. De Gaulle war unbeirrt bestrebt, die reichen Westdeutschen für die Idee einer politischen Zweierunion zwischen Paris und Bonn zu vereinnahmen. Großbritannien drängte die Bundesrepublik, den von Frankreich nicht gewünschten Beitritt Londons zur EWG zu erzwingen. [...] Und ohne Unterlaß führte endlich die UdSSR 'kalten Krieg mit Deutschland'. [...] Was war in dieser für den Bonner Staat zweifellos gefährlichen Situation außenpolitisch zu tun?²⁸⁶

Auf diese Frage mußte Brandt schon bald – seine eigenen außen- und deutschlandpolitischen Vorstellungen, die Beschlüsse seiner Partei und die Position des Koalitionspartners in Einklang bringend – mehr als eine Antwort finden.

²⁸⁶ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 307.

3. Die Große Koalition

"Er wollte die Große Koalition nicht. [...] Er wurde in die ganze Sache hineingezogen"¹, sagte Helmut Schmidt 1973 über Willy Brandt. Spätere Darstellungen sind diesem Urteil zumindest der Tendenz nach gefolgt und haben das Zustandekommen der Großen Koalition vornehmlich als das Werk Herbert Wehners (und Helmut Schmidts) betrachtet.² Die Frage nach der Bildung der Großen Koalition und der Beteiligung Willy Brandts soll im folgenden untersucht werden in Hinblick darauf, warum Brandt ihr zustimmte und inwiefern er in der Großen Koalition eine erfolgversprechende Möglichkeit zur Umsetzung seiner außenpolitischen Vorstellungen sah, um so neben seiner Konzeption und der außenpolitische Ausgangslage eine dritte Folie für seine Politik in den Jahren 1966 bis 1969 zu erhalten. Auch soll der Blick darauf gerichtet werden, von welcher gemeinsamen Basis aus die Außenpolitik der Großen Koalition überhaupt Gestalt annehmen konnte.

3.1 Die Situation nach dem Bruch der Koalition aus CDU/CSU und FDP

Als die FDP am 27. Oktober 1966 ankündigte, eventuell nötige Steuererhöhungen keinesfalls mitzutragen, und ihre Minister sodann aus dem Kabinett Erhard abzog, war dies nur der "letzte auslösende Anstoß"³ für den Ausbruch der Regierungskrise. Erhard und sein Kabinett befanden sich spätestens seit dem Sommer 1966 in steilem Niedergang. Die Bundesrepublik erlebte ihre erste (vergleichsweise moderate) Rezessionsphase. Demonstrationen, Arbeitsniederlegungen und Streiks heizten die Stimmung weiter an. Dabei wurde die Situation von den Bürgern in Erinnerung an die Wirtschaftskrisen der Weimarer Republik und das Elend der Nachkriegszeit ernster wahrgenommen, als sie es war. Das Schreckgespenst von Weimar trat durch erste Erfolge der rechtsradikalen NPD bei Landtagswahlen noch stärker ins Bewußtsein. Die verheerende Niederlage der CDU bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen hatte stark zum Autoritätsverfall des Kanzlers beigetragen. Erhards Rückhalt in der Bevölkerung und der eigenen Partei schwand. Der Oktober war gekennzeichnet vom Koalitionsstreit, an dessen Ende das Bundeskabinett Steuererhöhungen zum Ausgleich des ständig wachsenden Defizits für nötig erklärte, was die FDP-Fraktion, die dies kategorisch ausschloß, zum Anlaß nahm, den Rücktritt des freidemokratischen Finanzministers Dahlgrün und seiner Kollegen zu erzwingen.⁴ Erhard regierte mit einem Minderheitskabinett weiter und versuchte, die Liberalen zurück ins Boot zu holen. Einen Rücktritt lehnte er ab. Doch auch die Union mochte ihn nicht mehr stützen und machte sich bald auf die Suche nach einem neuen Kanzler.⁵

¹ Vgl. Binder, *The Other German*, S. 221. Das Zitat (im Original in englischer Sprache) stammt aus einem Gespräch Binders mit Schmidt. Vgl. auch Stern, Willy Brandt, S. 90, und Koch, Willy Brandt, S. 344.

² Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 486f., Schöllgen, Willy Brandt, S. 128, Stern, Willy Brandt, S. 89f., Schönhoven, "Entscheidung", S. 380, ders., "Wehner und die Große Koalition", S. 5f., ders., *Wendjahre*, S. 51-78, Knorr, *Entscheidungsprozeß*, S. 89, Koch, Willy Brandt, S. 343-346, Schneider, *Kunst des Kompromisses*, S. 30f., Rupp, Helmut Schmidt, S. 88, Kempfski, *Um die Macht*, S. 123, und - vorsichtiger - Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 244f., 250-253.

³ Kaiser / Schmoeckel, *Die vergessene Regierung*, S. 22. Zur innenpolitischen Situation und zum Ende der Regierung Erhard vgl. ausführlich Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 202-231, und Knorr, *Entscheidungsprozeß*, S. 50-63.

⁴ Vgl. Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 223f.

⁵ Zur Entwicklung in der CDU/CSU vgl. Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 216-231, Taschler, *Herausforderungen*, S. 57-61, und Morsey, "Vorbereitung", S. 469f.

Die mit dem Bruch der bürgerlichen Koalition einsetzende Entwicklung, an deren Ende fünf Wochen später die Kanzlerschaft Kurt Georg Kiesingers und die Vizekanzlerschaft Willy Brandts standen, war geprägt vom Ausloten aller denkbaren Regierungskonstellationen, dessen Ausgang lange völlig offen war.⁶ Rechnerisch und politisch waren neben einer Neuauflage der alten Koalition sowohl ein Bündnis aus CDU/CSU und SPD als auch eines aus SPD und FDP möglich. Im Bundestag wurde eine Mehrheit von 249 stimmberechtigten Abgeordneten benötigt. Die Unionsfraktion stellte 245, die der SPD 202, die der FDP 49.

Mehr oder weniger ernsthafte bzw. erfolgversprechende Anläufe zu einer Großen Koalition hatte es in der Vergangenheit mehrfach gegeben.⁷ Nach der Bundestagswahl 1965 war der Gesprächsfaden der Befürworter eines Zusammengehens von SPD und CDU/CSU in den beiden großen Parteilagern nicht mehr abgerissen.⁸ Auf sozialdemokratischer Seite war Herbert Wehner – durch die Krankheit Fritz Eilers amtierender Fraktionsvorsitzender – der entschiedenste Befürworter einer Großen Koalition. Nach seinem Kalkül hätte das Scheitern einer sozialliberalen Regierung die SPD in ihrem Machtanspruch langfristig diskreditiert, während ein Bündnis mit der Union die Gelegenheit bot, die Regierungsfähigkeit der Sozialdemokraten unter Beweis zu stellen.⁹ Auch für Brandt war dies, neben dem Wunsch, "das Verhältnis zur Sowjetunion und zu den anderen osteuropäischen Staaten auf eine neue Grundlage zu stellen"¹⁰, ein gewichtiges Argument für eine Große Koalition.

Willy Brandt hatte vier Tage vor dem Rücktritt der FDP-Minister einen Kreislaufkollaps erlitten.¹¹ Er hatte das Gefühl gehabt, ersticken zu müssen; noch über zwanzig Jahre später schrieb er, er habe "den Abschied von dieser Welt erfahren"¹². Die Ärzte diagnostizierten das Roemhelsche Syndrom, konnten aber kein organisches Leiden feststellen. Der Schluß, daß Brandt "nach diesem Schock noch weniger Begeisterung für kontroverse Verhandlungen in Bonn empfand"¹³ als ohnehin, ist einerseits zutreffend, suggeriert aber andererseits genau wie die Darstellung, daß er "das Bett in Berlin" gehütet habe, bis in Bonn "die Weichen in Richtung Große Koalition vom Werkmeister der Partei bereits gestellt"¹⁴ gewesen seien, eine Passivität, die Brandts Verhalten in den kommenden Wochen nicht entsprach.

Noch am Tag des Koalitionsbruchs ließ er sich von Egon Bahr "die sich bietenden Optionen"¹⁵ auflisten. Bahr kam angesichts des "Krankheitsprozesses" der Union mit der "Gefahr der Infektion für die SPD" und der wenig verlockenden Aussicht, "eine schwache Regierung durch eine andere parlamentarisch schwache" aus SPD und FDP zu ersetzen, zu dem Ergebnis, daß Neuwahlen das "Richtigste" wären. Für den Fall, daß dies nicht möglich sei, plädierte er für eine sozialliberale Koalition, weil man "sich mit der FDP leichter auf eine neue Politik einigen"¹⁶ könne. Hintergrund dafür waren die "Erfahrungen in Berlin",

⁶ Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 51-78.

⁷ Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 36-51, Morsey, "Vorbereitung", Wirz, Guttenberg, S. 133-153, 176-180 und 188-237, Gotto, "Versuch einer Großen Koalition", S. 316-338, Meyer, Herbert Wehner, S. 248-257, sowie Roegele, "Bemühungen um eine Große Koalition", S. 215-235.

⁸ Vgl. Morsey, "Vorbereitung", S. 463, Bouvier, Godesberg, S. 273, Schneider, *Kunst des Kompromisses*, S. 28f., Leugers-Scherzberg, Herbert Wehner, S. 308-316 und Schönhoven, "Entscheidung", S. 381.

⁹ Vgl. Görtemaker, *Die Geschichte der Bundesrepublik*, S. 439.

¹⁰ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 43.

¹¹ Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 483, Stern, Willy Brandt, S. 86 und Koch, Willy Brandt, S. 340f.

¹² Brandt, *Erinnerungen*, S. 261. Vgl. Prittie, Willy Brandt, S. 311f.

¹³ Marshall, Willy Brandt, S. 74. Vgl. Brandt, *Erinnerungen*, S. 261, und Merseburger, Willy Brandt, S. 489.

¹⁴ Merseburger, Willy Brandt, S. 487.

¹⁵ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 192.

¹⁶ Aufzeichnung Bahr vom 27.10.1966, in: Dep. Bahr 352.

die von einer Großen Koalition "keinen großen Aufbruch in der Außenpolitik"¹⁷ erwarten ließen. Brandt hatte in Berlin gerade wegen deutschlandpolitischer Erfahrungen den Wechsel von der CDU zur FDP vollzogen und bei den Passierscheinverhandlungen immer wieder mit Widerständen seitens der unionsgeführten Bundesregierung zu kämpfen gehabt. Hinzu kam wohl in Brandts Berliner Umfeld und bei ihm selbst eine gewisse "emotionale Hemmschwelle"¹⁸, mit den Unionsparteien auf Bundesebene zu koalieren. Brandt bat Bahr, "die Möglichkeiten mit der FDP auszuloten, obwohl die Karawane sich schon in die andere Richtung zu formieren begann - auf Drängen Wehners"¹⁹. Eine Alternative zu haben, war Brandt "ganz angenehm", aber er meinte auch: "Glaube reicht nicht."²⁰ Im September hatte Brandt bei einer Sitzung des SPD-Vorstands geäußert, eine etwaige Regierungsbildung aus SPD und FDP scheide "schon aus rechnerischen Gründen" aus. Die Aufgaben, um die es gehe, verlangten eine "breite Basis"²¹. Brandt war von Anfang an skeptisch gegenüber der Möglichkeit einer Koalition mit der FDP.

Nach dem Bruch der Regierungskoalition bezeichnete er die SPD als "nach beiden Seiten handlungsfähig" und machte eine Regierungsbeteiligung davon abhängig, ob es möglich sei, "sich auf den sachlichen Inhalt einer neuen Politik"²² zu verständigen. Brandts Empfehlung entsprechend, forderte die SPD Neuwahlen. Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, brachte die SPD-Fraktion einen Antrag in den Bundestag ein, der Erhard aufforderte, die Vertrauensfrage zu stellen. Die Sozialdemokraten versuchten mit diesem "psychologisch geschickten, verfassungsrechtlich aber bedenklichen"²³ Schachzug, Erhard die Vertrauensfrage aufzuzwingen, die dieser nach dem Grundgesetz nur aus eigenen Stücken stellen konnte. Die SPD kündigte für den Fall der Ablehnung ein Mißtrauensvotum gegen Erhard an. Dies hätte aber gemäß Artikel 67 des Grundgesetzes nur dann erfolgreich sein können, wenn die SPD die Mehrheit für einen Gegenkandidaten hätte erzielen können, was ihr aus eigener Kraft nicht möglich war. Daher versuchte die SPD, mithilfe der in Artikel 68 geregelten Vertrauensfrage eine Auflösung des Bundestages, mindestens aber den Rücktritt Erhards zu erreichen.

Am 30. Oktober verabredeten Brandt und Wehner das Vorgehen nach Artikel 68. Daß Brandt Wehner bei diesem Gespräch "freie Hand" gegeben haben soll, "die Union von einer Neuaufgabe der Koalition mit der FDP abzubringen und statt dessen eine Große Koalition anzustreben"²⁴, kann wohl nur insofern gelten, als dies eine der sich bietenden Möglichkeiten war, die Brandt zu diesem Zeitpunkt nicht ausschließen mochte und Wehner seine guten Kontakte mit der Union ruhig pflegen sollte. Dies mag angesichts der taktischen Versiertheit Wehners naiv gewesen sein.

Parallel dazu legte die SPD ein "Acht-Punkte-Programm"²⁵ vor, bei dem es sich im wesentlichen um "eine auf den aktuellen Stand gebrachte Kompilation der Erklärungen der sozialdemokratischen Regierungsmannschaft vom Frühjahr 1965" sowie einiger wichtiger Entschlüsse des Dortmunder Parteitagess handelte, die, was die Außen-, Deutschland- und Sicherheitspolitik anging, "voll

¹⁷ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 192. Vgl. Baring, *Machtwechsel*, S. 201f.

¹⁸ Vogtmeier, *Bahr und die deutsche Frage*, S. 97. Zu der Kampagne gegen Brandt und die Wirkung auf ihn vgl. Merseburger, *Willy Brandt*, S. 408-419.

¹⁹ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 192.

²⁰ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 193. Vgl. Genscher, *Erinnerungen*, S. 89.

²¹ Notizen Brandts für die Parteivorstandssitzung am 12.09.1966, in: WBA, A3, 238. Die Frage einer Großen Koalition bezeichnete Brandt als "nicht aktuell".

²² *PMI*, Nr. 524/66 vom 31.10.1966.

²³ Knorr, *Entscheidungsprozeß*, S. 65.

²⁴ Meyer, *Herbert Wehner*, S. 292.

²⁵ Vgl. *Die SPD-Fraktion teilt mit* Nr. 462/66 vom 02.11.1966.

übernommen²⁶ wurden. Das Papier war so verfaßt, daß es die Union nicht verprellte, so daß der CSU-Vorsitzende Strauß es als eine "Grundlage" bezeichnete, die "die Diskussion über ein künftiges Regierungsprogramm erheblich beeinflussen könnte"²⁷. Die SPD forderte u.a., "das Verhältnis zu Washington und Paris wieder in Ordnung" zu bringen, den "Ehrgeiz auf atomaren Mitbesitz" und atomare Verfügungsgewalt aufzugeben, "aktiv für die Normalisierung unseres Verhältnisses zu den östlichen Nachbarvölkern [...] ein[zu]treten" sowie den "Handlungsspielraum gegenüber den Ost-Berliner Machthabern"²⁸ auszuloten und auszufüllen. Mit der Vorlage der acht Punkte "setzte die SPD [...] die inhaltlichen Akzente für die anstehenden Koalitionsverhandlungen" und sprach im außen- und deutschlandpolitischen Teil jene Punkte an, die in der Union "auf eine Fülle von Bedenken und Widerständen stoßen mußten"²⁹.

Am 4. November bemühte sich Brandt, unterstützt von Alex Möller, im SPD-Präsidium, alle Koalitionsoptionen offenzuhalten, während Herbert Wehner, Helmut Schmidt und Karl Schiller im Sinne einer Großen Koalition argumentierten.³⁰ Brandt berichtete u.a. über ein am Widerstand Erhards gescheitertes Gespräch mit Bundestagspräsident Gerstenmaier, zu dem er tags zuvor die Initiative ergriffen hatte, um u.a. über das Stimmrecht der Abgeordneten Berlins bei der Bundeskanzlerwahl zu sprechen.³¹ Brandt stellte im Zuge der Regierungskrise ernsthafte Überlegungen an, den Berliner Abgeordneten analog zur Bundespräsidentenwahl bei der Wahl des Bundeskanzlers das volle Stimmrecht einzuräumen.³² Bezog man ihre 22 Stimmen mit ein, von denen 15 der SPD-Fraktion zuzurechnen waren, eine der FDP, aber nur sechs der CDU, ergab sich nämlich eine etwas komfortablere Mehrheit für eine etwaige sozialliberale Koalition. Anscheinend hoffte Brandt, die Alliierten würden ihre diesbezüglichen Vorbehalte fallen lassen.³³ Er ließ ein juristisches Gutachten erstellen, das die Frage vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Entwicklung seit 1949 analysierte. Das Papier kam zu dem Schluß, es gebe "keine durchschlagenden Gesichtspunkte", die zwingend geböten, den Berliner Abgeordneten "das Stimmrecht in einem Fall des Art. 67 GG zu verwehren"³⁴.

Am 11. November erinnerte Brandt im Partei- und Fraktionsvorstand daran, daß die Alliierten 1965 Erhard zu verstehen gegeben hatten, man könne bei einem knappen Ausgang der Bundestagswahl "auch die Berliner Stimmen bei der Wahl des Bundeskanzlers einbeziehen". Brandt regte an, die Frage zum Gegenstand der Gespräche mit den anderen Parteien zu machen. Der Vorschlag stieß auf Bedenken, daß es wohl nicht möglich sein würde, "diese Frage vor der Kanzlerwahl zu regeln". Brandt konnte aber unwiderrprochen Einigkeit darüber feststellen, daß das Thema "intern zu fördern"³⁵ sei. Tags darauf erklärte die amerikanische Botschaft, die ablehnende Haltung der Alliierten zum Stimmrecht der Berliner

²⁶ Soell, "Fraktion und Parteiorganisation", S. 613f.

²⁷ Strauß am 04.11.1966 im "Bericht aus Bonn", hier zitiert nach: Knorr, Entscheidungsprozeß, S. 68.

²⁸ *PMI* Nr. 533/66 vom 07.11.1966.

²⁹ Schönhoven, *Wendjahre*, S. 55.

³⁰ Vgl. Präsidiumssitzung am 04.11.1966, in: SPD-Partei Vorstand, Sitzungen des Präsidiums, und Schönhoven, *Wendjahre*, S. 56.

³¹ Vgl. Präsidiumssitzung am 04.11.1966, in: SPD-Partei Vorstand, Sitzungen des Präsidiums.

³² Vgl. "Vorsicht, Vorsicht", in: *SPIEGEL* vom 14.11.1966, und Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 174. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Stimmen der Berliner Abgeordneten bei der Kanzlerwahl nicht berücksichtigt worden. Vgl. Art. 144, Absatz 2 des Grundgesetzes, *DzD II/2*, S. 345 (Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure der britischen, französischen und amerikanischen Besatzungszonen vom 12.05.1949) und *Dokumente zur Berlin-Frage 1944-1966*, S. 137 (US-Botschafter Conant an Bundeskanzler Adenauer am 10.03.1956).

³³ Vgl. SPD-Fraktion, *Sitzungsprotokolle 1961-1966*, S. 1001, Anm. 14.

³⁴ Notiz zum Stimmrecht der Berliner Bundestagsabgeordneten vom 08.11.1966, in: WBA, A6, 154.

³⁵ Sitzung des Partei- und Fraktionsvorstandes am 11.11.1966, in: SPD-Partei Vorstand 12.09.1966-01.04.1967.

Abgeordneten sei unverändert, was zwei Tage später von Sprechern der beiden anderen Alliierten bekräftigt wurde.³⁶ Brandts Vorstoß war bei einem Treffen der Bonner Vierergruppe aus den drei alliierten Botschaftern und Staatssekretär Carstens besprochen worden. Ausschlaggebend für das Ergebnis waren juristische Bedenken und das Zurückschrecken vor dem Eindruck, die drei Mächte nähmen Einfluß auf die schwebende Regierungsbildung.³⁷ Gerade das aber taten sie in Brandts Augen durch ihre Entscheidung. Er war so verärgert, daß er eine Stellungnahme abgab, die den Eindruck erweckte, er vermute dahinter ein bestelltes Veto. Er erklärte, der Vorbehalt zum Stimmrecht der Berliner Abgeordneten sei "im Laufe der Jahre sinnvoll aufgelockert" worden und dürfte "jetzt nicht einseitig in Anspruch genommen werden"³⁸. In der SPD hatte man geglaubt, die Frage lösen zu können, wenn man "nur entschieden genug auftrete"³⁹. Diese Haltung war darauf zurückzuführen, daß ein Beamter des State Departments bei Gesprächen mit SPD-Vertretern in Berlin die Wahrnehmung hinterlassen hatte, "unter bestimmten Umständen seien die U.S.A. bereit, den Berliner Abgeordneten volle Rechte zuzugestehen"⁴⁰. Diese Hoffnung hatte sich nun zerschlagen. Zwar gingen die Bemühungen im Stillen noch ein paar Tage weiter⁴¹, aber es änderte sich nichts mehr: Letztendlich wurde klar, daß eine sozialliberale Koalition sich nur auf eine sehr dünne Mehrheit würde stützen können. Im Rückblick bezeichnete Brandt die Bedenken der Alliierten als ausschlaggebend dafür, daß er von seinem Vorstoß abließ.⁴² Als diese Größe in der Rechnung wegfiel, bedeutete das zwar nicht das sofortige Ende der sozialliberalen Option, aber um so stärker wog nun die Frage nach der Geschlossenheit der FDP.

Am 8. November hatten die Liberalen genau diese zu demonstrieren versucht, als sie den SPD-Antrag zur Vertrauensfrage im Bundestag unterstützten.⁴³ Man wollte "dem mißtrauischen Herbert Wehner beweisen, daß die Liberalen trotz der knappen Mehrheit [...] mit der SPD zusammen eine Bundesregierung bilden könnten"⁴⁴. Wehner hingegen wollte mit dem Antrag die Union "in ernsthafte Koalitionsverhandlungen mit der SPD zwingen"⁴⁵. Zwei Tage zuvor, am 6. November, war den Sozialdemokraten bei den hessischen Landtagswahlen ihr bestes Ergebnis seit 1946 beschert worden. CDU und FDP hatten Einbußen hinnehmen müssen. Aufsehen erregte aber vor allem der Einzug der NPD in den Landtag. Auf einmal lag "wieder ein Geruch von Weimar in der Luft"⁴⁶.

³⁶ Vgl. DzD IV/12, S. 1684, "Auch Briten und Franzosen gegen Berliner Stimmrecht", in: SZ vom 15.11.1966, und SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 1011, Anm. 15.

³⁷ Vgl. McGhee, Botschafter in Deutschland, S. 303f. In den Akten des AA findet sich kein Hinweis auf diesen Sachverhalt. Zwar liegt ein Gesprächsprotokoll über eine Besprechung von Carstens mit den drei alliierten Botschaftern vor (Vgl. AAPD 1966 Dok. 381), das Stimmrecht der Berliner Abgeordneten wird darin jedoch nicht erwähnt.

³⁸ DzD IV/12, S. 1684, Anm. 3.

³⁹ "Heute verhandelt die CDU/CSU mit der SPD", in: SZ vom 15.11.1966.

⁴⁰ McGhee, Botschafter in Deutschland, S. 305.

⁴¹ Vgl. "SPD und FDP rechnen sich wieder Chancen aus", in: SZ vom 16.11.1966, und "Kiesingers Bemühungen gelten als gescheitert", in: SZ vom 17.11.1966.

⁴² Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 174. Als der FDP-Vorsitzende Mende es in den Verhandlungen mit der SPD am 22.11.1966 als "unerträglich" bezeichnete, daß die Berliner Abgeordneten als eine Art "parlamentarische Zwidder [sic!]", behandelt würden, ging den Gesprächsnotizen Helmut Schmidts zufolge niemand von sozialdemokratischer Seite mehr darauf ein. ("Die Gespräche der Verhandlungskommissionen der SPD und FDP vom 22. und 25. November", in: Dep. Schmidt 5077. Vgl. PMI Nr. 558/66 vom 22.11.1966.). Brandt kam in den Koalitionsverhandlungen mit der Union am 26.11.1966 noch einmal darauf zu sprechen: Langfristig solle für die Kanzlerwahl das Selbe gelten wie für die Wahl des Bundespräsidenten. Vgl. "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077. Zur weiteren Entwicklung der Thematik vgl. AAPD 1966, Dok. 387 und 390, S. 1603f., sowie AAPD 1967, Dok. 130, 316, Anm. 7, und 412, S. 1584. Nach der Bundestagswahl 1969 und noch vor Brandts Wahl zum Kanzler unternahm das AA einen erneuten Vorstoß. Doch die Haltung der Westmächte war unverändert. Vgl. Aufzeichnung Sahm vom 02.10.1969, in: PAAA, B 1 346.

⁴³ Vgl. Knorr, Entscheidungsprozeß, S. 71.

⁴⁴ Mende, Von Wende zu Wende, S. 242. Vgl. Schönhoven, "Entscheidung", S. 386.

⁴⁵ Schönhoven, "Entscheidung", S. 386.

⁴⁶ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 228.

In Brandts Beraterkreis wurde "die Möglichkeit einer großen Koalition noch einmal ernsthaft durchdacht", für den Fall, daß es "wegen der FDP mit der FDP nicht klappt[e]". Egon Bahr konstatierte, es gebe "eine Reihe von Kräften in der CDU [die CSU nannte Bahr nicht!, M.F.]", deren Überlegungen denen der SPD "nicht völlig fern" seien. Hellsichtig analysierte er: "Die Motive mögen anders sein, die Ziele sind es sogar, aber für das unmittelbar Mögliche und Nötige [...] gibt es viele Berührungspunkte." Bahr hielt es für möglich, sich auf ein Programm zu einigen, das für die SPD "noch attraktiv, für die CDU noch akzeptabel" wäre. Es bedürfe allerdings einer Taktik "der Drohung, aus einer solchen Koalition herauszugehen", um dafür zu sorgen, daß das Vereinbarte eingehalten werde und "nicht der Kanzler, sondern ein innerer Kabinettskreis die Richtlinien der Politik"⁴⁷ bestimme. Diese Argumentation stand der skeptischen Einschätzung Horst Ehmkes entgegen, der davon ausging, daß "die Richtlinienkompetenz eines entschlossenen Kanzlers"⁴⁸ nicht durch Koalitionsabsprachen zu binden sei.

Neuwahlen schieden aus, als die FDP-Spitze bei einem Treffen mit Brandt, Wehner und Schmidt am 9. November erklärte, daß sie an deren Herbeiführung nicht mitwirken werde.⁴⁹ Die Liberalen akzeptierten anstandslos fünf der acht Punkte der SPD, insbesondere die zur Außenpolitik. Meinungsunterschiede gab es in Sachen atomarer Mitbesitz, Steuern und Sozialpolitik.⁵⁰

Am 10. November endete die "interne Kanzlerauslese in der Unionsfraktion"⁵¹ mit der Nominierung des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Kurt Georg Kiesinger. Am Abend zuvor hatte er Vorwürfe bezüglich seiner Rolle im "Dritten Reich" entkräften können. (Kiesinger war 1933 in die NSDAP eingetreten, 1940 als wissenschaftlicher Hilfsarbeiter ins Auswärtige Amt dienstverpflichtet und 1943 zum stellvertretenden Leiter der Rundfunkpolitischen Abteilung befördert worden. Er hatte die NSDAP nicht verlassen, sich aber auf eine formale Parteizugehörigkeit zurückgezogen.)⁵² Seine Nominierung zum Kanzlerkandidaten verdankte er der Unterstützung durch die CSU, was einen gesteigerten Einfluß der bayerischen Partei gegenüber ihrer großen Schwester während seiner Kanzlerschaft zur Folge haben sollte.⁵³ Der Schnittmenge außenpolitischer, vor allem ost- und deutschlandpolitischer Positionen von Union und SPD waren "durch die neue Macht der CSU und von Franz Josef Strauß enge Grenzen gesetzt"⁵⁴. Kiesinger wurde beauftragt, mit den beiden anderen Bundestagsfraktionen Verhandlungen zu führen. Brandt und Wehner wiesen in einer gemeinsamen Erklärung sogleich darauf hin, daß die CDU/CSU "keinen neuen Bundeskanzler gewählt, sondern [...] einen Kandidaten benannt" habe, und stellten zugleich fest, daß "die SPD und die FDP [...] im Deutschen Bundestag über die Mehrheit verfüg[t]en"⁵⁵. Zugleich suchte Wehner "sofort den Kontakt"⁵⁶ zu Kiesinger, der am Tag seiner Nominierung dem Fraktionschef der SPD hatte mitteilen lassen, daß er für ein Gespräch zur Verfügung stehe. In einer Sitzung des SPD-Präsidiums am 10. November kommentierte Brandt eine mögliche Große

⁴⁷ Bahr an Brandt am 07.11.1966, in: Dep. Bahr 399, 1.

⁴⁸ Ehmke an Brandt am 31.10.1966, in: WBA, A4, 26. Gleichzeitig fürchtete Ehmke die "Profilneurosen" der FDP und plädierte für Neuwahlen oder eine Große Koalition unter Führung eines sozialdemokratischen Bundeskanzlers, nämlich Brandt. Wenn die Union das nicht akzeptiere, müsse sie sich eben "zu Tode wursteln".

⁴⁹ Vgl. *Die SPD-Fraktion teilt mit*, Nr. 474/66 vom 09.11.1966, und SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 999.

⁵⁰ Vgl. "Vorsicht, Vorsicht", in: *SPIEGEL* vom 14.11.1966.

⁵¹ Schneider, *Kunst des Kompromisses*, S. 23. Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 492-498, Knorr, *Entscheidungsprozeß*, S. 68-76, Kroegel, *Anfang*, S. 19-24 und Kaiser/Schmoeckel, *Die vergessene Regierung*, S. 42-45.

⁵² Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 24-31, und Gassert, Kiesinger, S. 480-492. Zu Kiesingers Rolle im Dritten Reich vgl. *ibid.*, S. 69-160, Conze et al., *Amt*, S. 652ff., und Klöckler, "Auslandspropaganda".

⁵³ Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 21ff.

⁵⁴ Hacke, "Von Adenauer zu Kohl", S. 10.

⁵⁵ *PMI* 650/66 vom 10.11.1966.

⁵⁶ Schönhoven, "Entscheidung", S. 387. Vgl. Krone, *Tagebücher II*, S. 521, Morsey, "Vorgeschichte", S. 406f.

Koalition dahingehend, "daß diese eine harte Belastung für die Partei werde, weil dabei gleichzeitig das Problem Strauß und die Frage des Wahlrechts Elemente der Verhandlungen sein würden"⁵⁷. Zugleich plädierte Brandt dafür, daß sich die SPD zur Vergangenheit Kiesingers nicht äußern solle. Auf seinen Vorschlag hin bestimmte das Präsidium ihn selbst, Wehner, Möller, Schiller und Schmidt als Verhandlungskommission.

Brandt hatte zwei wesentliche Schwierigkeiten angesprochen, die in der SPD für Zündstoff sorgten. Der CSU-Vorsitzende hatte sich seit den fünfziger Jahren als erbitterter Gegner der Sozialdemokraten profiliert. An diversen Kampagnen gegen Brandt war er aktiv beteiligt gewesen.⁵⁸ Außerdem hatte er sich nicht nur für die Anhänger der SPD in der *SPIEGEL*-Affäre von 1962 diskreditiert, als er im Bundestag über seine Beteiligung an den Aktionen gegen das Nachrichtenmagazin die Unwahrheit gesagt hatte.⁵⁹ Für die Einführung eines Mehrheitswahlrechts, das wohl das parlamentarische Ende der FDP bedeutet hätte, gab es in beiden großen Parteien Befürworter. Brandt gehörte nicht dazu. Bereits am 4. November hatte er erklärt, man werde der CDU zu verstehen geben, "daß Änderungen im Wahlrecht in dieser Situation nicht möglich seien"⁶⁰.

Im Partei- und Fraktionsvorstand bezeichnete Brandt es am 11. November als vorrangiges Ziel, "die Regierungspolitik *mitzugestalten* [Hervorhebung M.F.]". Eine "Festlegung nach einer Seite hin" lehnte er ab und betonte, daß die FDP sich in letzter Zeit als "homogener" erwiesen habe, "als erwartet werden konnte". Inhaltlich sah er mit den Liberalen kaum Schwierigkeiten, hielt aber auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik "Auslegungen" für nötig. Selbst Wehner gestand ein, daß sich das Gespräch mit der FDP "durch große Sachlichkeit ausgezeichnet habe", hielt aber die Anmerkungen "über die Übereinstimmung in der FDP" für nur "bedingt richtig"⁶¹. Nach der anschließenden Fraktionssitzung übermittelte Georg Leber, Mitglied des Fraktionsvorstandes, Wehners langjährigem Kontaktmann auf Unionsseite Karl-Theodor von und zu Guttenberg ein Stimmungsbild der Neigungen innerhalb der SPD-Verhandlungskommission. Demnach war nur Alex Möller "eindeutig für ein Bündnis mit der FDP", Brandt und Schiller waren "unentschlossen", Wehner und Schmidt "eindeutig für eine Große Koalition"⁶².

3.2 Aufgaben einer neuen Bundesregierung

In der Fraktionssitzung kündigte Brandt eine "Erläuterung" der acht Punkte an, um für die Verhandlungen mit Union und FDP eine konkretere Plattform zu haben.⁶³ Das mit "Aufgaben einer neuen Bundesregierung"⁶⁴ überschriebene Papier, das in der Außen-, Sicherheits- und Deutschlandpolitik Brandts Handschrift trug, wurde am 12. November veröffentlicht und bildete die Grundlage für die Koalitionsverhandlungen. Im Gegensatz zur SPD legte die CDU/CSU kein Programm vor. Die "Nürnberger

⁵⁷ Sitzung des Präsidiums am 10.11.1966, 21.00 Uhr, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

⁵⁸ Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 410.

⁵⁹ Zur *SPIEGEL*-Affäre vgl. Winkler, Der lange Weg nach Westen II, S. 209ff.

⁶⁰ Präsidiumssitzung am 04.11.1966, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

⁶¹ Sitzung des Partei- und Fraktionsvorstandes am 11.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967.

⁶² Wirz, Guttenberg, S. 453.

⁶³ Vgl. SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 1010.

⁶⁴ "Aufgaben einer neuen Bundesregierung", in: *PMI* 543/66 vom 11.11.1966, auszugsweise abgedruckt in: *DzD* IV/12, S. 1674-1677.

Leitsätze⁶⁵ der FDP vom 15. November stimmten in der Außen- und Deutschlandpolitik "fast wörtlich mit den SPD-Vorschlägen überein"⁶⁶.

Unter Punkt Eins wurde im Papier der SPD eine umfassende außenpolitische Bestandsaufnahme unter Berücksichtigung der veränderten weltpolitischen Lage gefordert. Eine neue Bundesregierung, hieß es, müsse Initiativen zur Förderung der Entspannung, die im "Interesse Deutschlands" liege, sowie zur gleichwertigen Truppen- und Rüstungsverminderung in Ost und West ergreifen. Dabei sollten "Ansatzpunkte für Fortschritte in der deutschen Frage" erzielt werden. Mit den USA wurde eine Zusammenarbeit "im Geiste gleichberechtigter Partnerschaft" postuliert. Das Problem des Devisenausgleichs ordnete die SPD einer Neubewertung der strategischen Lage unter, d.h. Truppenstationierung bzw. -reduzierung sollten nicht aufgrund finanzieller Überlegungen stattfinden oder an ihnen scheitern. Die französischen Truppen sollten auf deutschem Boden bleiben und Frankreich dafür "keine überflüssigen Bedingungen" gestellt werden. In Hinblick auf eine Wiederbelebung des deutsch-französischen Vertrags forderte die SPD die Prüfung neuer Formen einer gemeinsamen Verteidigung, einer Kooperation in der nicht-nuklearen Rüstungsproduktion sowie gemeinschaftlicher "Projekte in der friedlichen Nutzung der Atomenergie, der Weltraumforschung, der Elektronik und der Luftfahrt"⁶⁷. Damit wurden die Gebiete, in denen Paris "den Schlüssel zur Konkretisierung der deutsch-französischen Kooperation" sah, die aber "aufgrund amerikanischer Bedenken kaum aktiviert worden waren", nun "exemplarisch hervorgehoben". Das darf allerdings nicht zu dem Fehlschluß verleiten, hier wäre eine einseitige Option für Paris in der "Rolle als engster Partner der Bundesrepublik"⁶⁸ verfochten worden. Dafür wurde die Bedeutung der USA für Deutschland und Europa zu sehr unterstrichen.

Es gelte, hieß es weiter, der von Washington und Paris eingeschlagenen Richtung in der Osteuropapolitik zu folgen, den Frieden durch eine "innereuropäische Normalisierung" zu sichern und die deutsche Spaltung in diesem Rahmen zu überwinden. Ausgebaut werden sollte die "Zusammenarbeit mit allen europäischen Staaten, insbesondere mit Großbritannien". Um die Stagnation der europäischen Einigung zu überwinden, sollte die Fusion der Europäischen Gemeinschaften und der Abbau der Zollbarrieren zu den EFTA-Ländern eingeleitet werden. Das Beitrittsbemühen Großbritanniens und anderer EFTA-Länder sollte die Bundesregierung "wirksam unterstützen".

Unter Punkt Zwei wurde jedwede Forderung nach nuklearem Mitbesitz oder nuklearer Verfügungsgewalt abgelehnt. Ein Nichtverbreitungsvertrag, der die Bundesrepublik nicht diskriminiere, sei zu unterstützen. Für die NATO wurde eine Aufgabenteilung angeregt. In Fortsetzung der Friedensnote müßten Vorschläge zur gleichwertigen Truppenreduzierung gemacht werden und die Regierung zum "Einfrieren der Stärke der Bundeswehr auf dem augenblicklichen Stand" bereit sein.

Unter Punkt Drei verlangten die Sozialdemokraten "volle diplomatische Beziehungen mit allen Staaten Osteuropas", die dafür "keine unannehmbaren Forderungen" stellten, sowie eine Erleichterung des Handels. Der Alleinvertretungsanspruch stand dem nach Auffassung der SPD nicht im Wege. Zur Normalisierung sollte eine Initiative zum Austausch von Gewaltverzichtserklärungen gehören, die "auch für den anderen Teil Deutschlands gelten" müßten. Man erklärte die Bereitschaft, das Münchner Abkommen für rechtsunwirksam zu erklären, wenn eine befriedigende Regelung in bezug auf Staats-

⁶⁵ Vgl. DzD IV/12, S. 1692.

⁶⁶ Soell, "Fraktion und Parteiorganisation", S. 614.

⁶⁷ DzD IV/12, S. 1674f.

angehörigkeits- und Vermögensansprüche erzielt werden könnte. Schließlich seien "Grundzüge einer friedensvertraglichen Regelung" vorzubereiten und mit den Verbündeten sowie der UdSSR und den osteuropäischen Ländern zu erörtern, um einer "Lösung der deutschen Frage" den Weg zu ebnen.

Bei der Ausfüllung des Handlungsspielraums gegenüber Ost-Berlin, wie sie in Punkt Vier gefordert wurde, wollte die SPD sich davon leiten lassen, "den Menschen im geteilten Land das Leben zu erleichtern, die nationale Substanz zu erhalten und jeden nur möglichen Ansatz zur Überwindung der Teilung zu schaffen" - Formulierungen wie aus einem Redemanuskript Willy Brandts. Ein "Amt für innerdeutsche Regelungen" sollte die Planung und Koordinierung aller technischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen übernehmen. Der innerdeutsche Handel sollte ausgebaut werden. Entscheidend war der Satz: "Kontakte und Verhandlungen zwischen den Behörden in beiden Teilen Deutschlands sind nicht gleichbedeutend mit völkerrechtlicher Anerkennung."⁶⁹ Durch diese Definition (anstelle eines Postulats) sollten juristische Hürden abgebaut und praktische Schritte ermöglicht werden.

Die SPD und ihr Vorsitzender hatten damit ein umfassendes außen- und deutschlandpolitisches Programm vorgelegt, das sich von der Politik der bisherigen Bundesregierung substantiell unterschied, der Brandtschen Konzeption entsprach und an das nun der Anspruch gestellt wurde, es müsse in einer Regierung mit sozialdemokratischer Beteiligung verwirklicht werden. Inzwischen wußte Brandt bereits, daß die Alliierten ihr Veto gegen das volle Stimmrecht der Berliner Abgeordneten eingelegt hatten. Dennoch erklärte er, wohl auch, um die CDU/CSU für die anstehenden Verhandlungen zur Konzessionsbereitschaft zu nötigen, er sehe zum gegenwärtigen Zeitpunkt "keine Basis für eine Koalition mit den Unionsparteien"⁷⁰.

3.3 Die Koalitionsverhandlungen

Zu Beginn des ersten Koalitionsgesprächs von CDU/CSU und SPD am 15. November betonte Kiesinger, daß die Union eine Koalition mit der SPD für möglich halte.⁷¹ Brandt legte Wert darauf, bei einer Einigung in Sachfragen müsse erkennbar werden, daß die SPD nicht "mitgenommen", sondern daß ein "Neubeginn"⁷² gemacht werde. Kiesinger war nach Prüfung des SPD-Programms zu der Auffassung gelangt, daß es prinzipiell nichts gebe, was Union und Sozialdemokratie daran hindern könnte, eine gemeinsame Außen-, Deutschland- und Verteidigungspolitik zu verfolgen. Auch in der Unionsfraktion war das Papier auf grundsätzliche Zustimmung gestoßen.⁷³ Helmut Schmidt nahm die Weigerung der Union, ihre Standpunkte schriftlich zu fixieren, zum Anlaß zu fragen, wo die Union angesichts ihrer schweren internen außenpolitischen Gegensätze in der Vergangenheit nun stehe, woraufhin Kiesinger betonte, er würde das Amt des Regierungschefs nicht übernehmen, wenn seine außenpolitische Meinung nicht von der gesamten Unionsfraktion akzeptiert würde.

⁶⁸ Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 588.

⁶⁹ DzD IV/12, S. 1675ff.

⁷⁰ "Heute verhandelt die CDU/CSU mit der SPD", in: SZ vom 15.11.1966.

⁷¹ Zu den Verhandlungen vgl. "Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD am 15.11.66", in: NL Kiesinger, A 303, und "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077. Ausführlich dargestellt werden die Verhandlungen bei Schönhoven, Wendejahre, S. 66ff., Gassert, Kiesinger, S. 505-510, Taschler, Herausforderungen, S. 63-66, und Türk, Europapolitik, S. 21-24.

⁷² "Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD am 15.11.66", in: NL Kiesinger A 303.

⁷³ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 63.

Damit war man beim Streit zwischen "Atlantikern" und "Gaullisten" und den Beziehungen zu Washington und Paris. Man einigte sich in Anlehnung an das SPD-Papier auf die Formel, das Verhältnis zu Frankreich müsse in Ordnung gebracht werden und die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten dürften darunter nicht leiden, ohne in die "konkreten Probleme dieser Formel"⁷⁴ einzusteigen. Brandt verlangte, mit Paris und Washington offener zu reden, was vor allem de Gaulle gegenüber in der Vergangenheit versäumt worden sei. Auf seine Forderung, das deutsch-französische Verhältnis müsse "ein Supplement zur aufrechtzuerhaltenden NATO-Integration" werden, erklärte Kiesinger seine Bereitschaft, "genau diese Politik zu machen"⁷⁵. Strauß hingegen plädierte für die "Herstellung einer Aktionsgemeinschaft mit Paris" und gegenüber Washington für eine offene "Darlegung der jeweiligen nationalen Interessen". Er akzeptierte zwar die Formulierung der SPD, man müsse die Erweiterung der EWG wirksam unterstützen, hielt sie aber für "gefährlich interpretationsfähig"⁷⁶. Er legte deshalb Wert darauf, daß über eine Erweiterung die politische Einigung nicht in Vergessenheit geraten dürfe und auf jeden Fall in Einklang mit Paris vorgegangen werden müsse. Brandt hingegen verwies auf die Briten, die wissen wollten, ob die Bundesrepublik geneigt sei, ihnen bei etwaigen Übergangsregelungen entgegenzukommen.

Größere Uneinigkeit zeigte sich bei der vom Vorsitzenden der Unionsfraktion, Barzel, aufgeworfenen Frage, ob der von der SPD geforderte Verzicht auf nuklearen Mitbesitz oder nukleare Verfügungsgewalt eine – nach Ansicht der Union unerläßliche – europäische Option ausschloß, also die Bildung einer europäischen Atomstreitmacht.⁷⁷ Die Forderung, eine solche Option offenzuhalten, wurde in der innenpolitischen Debatte "Kristallisationspunkt der Befürchtungen und Hoffnungen derjenigen, die dem Vertrag kritisch gegenüberstanden". Die Kritiker verstanden diese Hintertür zur nuklearen Teilhabe als "Rückversicherung für den Fall, daß das atlantische Bündnis eines Tages zerfallen oder seine Glaubwürdigkeit einbüßen würde"⁷⁸. Außerdem hegten sie die Hoffnung, eine europäische Nuklearstreitmacht könne "der Katalysator für eine politische Einigung"⁷⁹ sein. Wehner antwortete, die Formulierung des SPD-Programms schließe das nicht aus. Brandt betonte dagegen ausdrücklich, im Nichtverbreitungsvertrag dürfe es "keinen europäischen Vorbehalt"⁸⁰ geben, woraufhin das Thema vertagt wurde. Ein zentraler Streitpunkt der nächsten Jahre war angesprochen worden. Brandt hatte eindeutig Stellung bezogen. Eine Einigung wurde nicht erzielt. Die Verpflichtung, "auf nuklearen Mitbesitz oder nukleare Verfügungsgewalt zu verzichten und rasch einem nichtdiskriminierenden NV-Vertrag beizutreten"⁸¹, enthielt die Koalitionsabsprache *nicht*. Darauf sollte Strauß sich immer wieder berufen.⁸²

Politischen Sprengstoff gab es auch in der Ostpolitik. Strauß wollte die SPD so verstanden wissen, daß es ihr "nicht um eine Neu-Orientierung gegenüber dem Osten, sondern um das Setzen neuer Akzente

⁷⁴ CDU/CSU-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 2228.

⁷⁵ "Handschriftliches "Ergebnisprotokoll", in: Dep. Schmidt 5077. Der Gesprächsvermerk im NL Kiesinger schreibt Brandts letzte Äußerung Wehner zu.

⁷⁶ "Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD am 15.11.66", in: NL Kiesinger, A 303.

⁷⁷ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 63.

⁷⁸ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 180. Der Begriff der "europäischen Option" geht auf John F. Kennedy zurück, der die MLF als möglichen Kern einer europäischen Atomstreitmacht deklariert hatte. Vgl. *ibid.* und Schulz, "Integration".

⁷⁹ Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 173.

⁸⁰ "Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD am 15.11.66", in: NL Kiesinger, A 303.

⁸¹ Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 156. Haftendorn bezieht sich auf das SPD-Acht-Punkte-Programm(!). Vgl. Riecke, "Nichtkernwaffenstaat", S. 210, Masala, Italia und Germania, S. 209f., Nerlich, NV-Vertrag, S. 52, und Eisermann, Strategiediskussion, S. 221f.

⁸² "Bahr und Jahn preschen zu weit vor", in: WamS vom 13.04.1969, und Kuan, Nichtverbreitung, S. 226.

gegenüber dem Westen⁸³ gehe. Die Unionsvertreter sprachen sich für ein differenziertes Vorgehen und eine schrittweise Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Osteuropa aus, solange es "in der neutralen Welt keinen Dambruch⁸⁴ in Richtung Anerkennung der DDR gebe. Auf Drängen der SPD gab Kiesinger zu: "Ich bin persönlich dafür, vorwärts zu gehen, aber ich kenne die Vorbehalte in meiner Partei." Es war Strauß, der betonte, die Hallstein-Doktrin sei "kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zum Zweck⁸⁵, was Brandt in seinen Notizen zu diesem Gespräch hervorhob.⁸⁶

Daß prinzipielle Übereinstimmung etwas anderes war als Einigkeit über Logik und Folgen einer Politik, zeigte sich vor allem in deutschlandpolitischen Fragen. Die Unionsseite war bereit, über die Einrichtung eines Amtes für innerdeutsche Regelungen zu reden, wenn es innerhalb der Bundesregierung angesiedelt und keine zentrale Verhandlungsstelle sein würde. Barzel mahnte Klarheit darüber an, was mit der Formel, Kontakte und Verhandlungen mit Ost-Berlin bedeuteten keine völkerrechtliche Anerkennung, gemeint sei, worauf Brandt lakonisch antwortete, "Kontakte und Verhandlungen zwischen Behörden seien eben keine Anerkennung". Der damit gegebene Handlungsspielraum müsse ausgenutzt werden. Kiesinger warnte davor, zu weit zu gehen. Auf Schmidts Frage, ob man darin übereinstimme, daß Anerkennung ein "Willensakt" sei und somit "nicht erschlichen werden könne", vertrat Barzel in Übereinstimmung mit Kiesinger den Standpunkt, auch durch "fortgesetzte konkludente Handlungen⁸⁷ könnte eine Anerkennung erfolgen. Wehner plädierte dafür, alles, "was nicht durch ein Veto der Westmächte⁸⁸ verhindert werde, der gesamtdeutschen Politik dienlich zu machen, woraufhin Kiesinger forderte, jeweils untereinander abzuklären, wo die "Alarmgrenze⁸⁹ sei. Er war aber bereit, die DDR in das Angebot von Gewaltverzichtsabkommen einzubeziehen.⁹⁰

Strittig war die Forderung nach der Vorbereitung einer friedensvertraglichen Regelung. Brandt zufolge war sie deshalb so wichtig, weil dies der Titel war, unter dem man mit der Sowjetunion ins Gespräch kommen könne, weil man der blockfreien Welt zeigen könne, daß die deutsche Einigung gleichzusetzen sei mit einer Festigung des Friedens, und um bei den Verbündeten der Tendenz entgegenzuwirken, "in der Deutschlandfrage sich lediglich Pflichterfüllungen zu unterziehen". Kiesinger erkannte die Brisanz dieses Gegenstands: Man würde gezwungen sein, "heiße Eisen anzufassen"⁹¹. Strauß glaubte, man werde "schon bei den Prämissen auflaufen"⁹², weil Moskau die Anerkennung der DDR zur Vorbedingung machen werde. Erst nach Brandts Hinweis, der deutsche Vertragsentwurf könne durchaus, z.B. in der Grenzfrage, "Leertitel" enthalten, Schillers Fingerzeig, man könne "Grundzüge" auch durch

⁸³ "Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD am 15.11.66", in: NL Kiesinger, A 303.

⁸⁴ Handschriftliches "Ergebnisprotokoll", in: Dep. Schmidt 5077. Vgl. "Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD am 15.11.66", in: NL Kiesinger, A 303.

⁸⁵ "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077. Vgl.

"Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD am 15.11.66", in: NL Kiesinger, A 303.

⁸⁶ Vgl. Handschriftl. Notiz Willy Brandts zu den Gesprächen mit der Verhandlungskommission der CDU/CSU am 15.11.1966, in: WBA, A11.14, 1.

⁸⁷ "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077. Vgl. CDU/CSU-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 2228.

⁸⁸ "Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD am 15.11.66", in: NL Kiesinger, A 303.

⁸⁹ "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077.

⁹⁰ Vgl. Rede Wehners vor dem SPD-Parteirat am 28.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967.

⁹¹ "Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD am 15.11.66", in: NL Kiesinger, A 303.

⁹² "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077.

"Bestandteile"⁹³ ersetzen, und Schmidts Beschwichtigung, für die Gespräche würden politische Umstände eine wesentliche Rolle spielen, kam man sich näher.

Einigkeit herrschte zwischen Brandt und Strauß in der Bewertung der vom Warschauer Pakt vorgeschlagenen europäischen Sicherheitskonferenz, die Strauß zufolge erhebliche Gefahren barg, daß nämlich Bonn isoliert, Sicherheit und Wiedervereinigung getrennt und das amerikanische Engagement in Frage gestellt werden könnten. Nachdem Wehner neue Ansätze in der China-Politik gefordert und Strauß erklärt hatte, es sei nötig, alles, was unterhalb der diplomatischen Ebene liege, zu tun, ansonsten aber die China-Akte bis nach dem Ende des Vietnam-Kriegs in der Schublade zu lassen, vertagte sich die Runde auf den 18. November.

Trotz der Untiefen, die sich aufgetan hatten, gewann Brandt - wohl weil er von der Union wesentlich weniger Entgegenkommen erwartet hatte - den Eindruck, SPD und Union seien in der Außen- und Deutschlandpolitik "nicht zu weit auseinander"⁹⁴. Daniela Taschler, die nur das Protokoll der Unionsseite ausgewertet hat, ist zu dem Schluß gekommen, daß ein "hoher Grad an Übereinstimmung"⁹⁵ geherrscht habe. Klaus Schönhoven ist dieser Einschätzung gefolgt, hat aber darauf hingewiesen, daß der vermeintliche "Konsens nur bedingt belastbar"⁹⁶ gewesen sei. Doch auch dies muß angesichts der Divergenzen, Ausklammerungen, Vertagungen und Formelkompromisse in zentralen Fragen als euphemistisch bezeichnet werden.⁹⁷ Mit der FDP-Spitze, die Brandt, Wehner und Schiller am 16. November erneut trafen, sah Brandt in der Außen- und Deutschlandpolitik "weitgeh[ende] Übereinst[immung]"⁹⁸, während erhebliche Differenzen in wirtschafts- und sozialpolitischen Angelegenheiten nicht ausgeräumt werden konnten.⁹⁹ Bis nach den bayerischen Landtagswahlen am 20. November blockierte die FDP weitere Koalitionsverhandlungen.¹⁰⁰ Am 17. November traf sich Wehner mit den CDU-Ministern Heck und Krone, der anschließend in sein Tagebuch schrieb:

Wehner schob Meldungen, die SPD sei sich mit der FDP schon weitgehend einig, beiseite. Brandt und Wehner würden ins Kabinett gehen. Brandt nicht unter allen Umständen als Außenminister. Das gäbe uns willkommene Möglichkeit [Bundestagspräsident, M.F.] Gerstenmaier an Schröders Stelle zu bringen. Kein Widerspruch bei Wehner. Brandt könne ja auch Wissenschaftsminister werden. [...] Wehner will gesamt-deutscher Minister werden.¹⁰¹

Beim Koalitionsgespräch mit der Union am 18. November kamen sich SPD und Union in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen recht nahe, genau so wie bei einer Reihe von geplanten Grundgesetzänderungen (u.a. Finanzreform und Notstandsgesetzgebung) mit Ausnahme des Kapitels Wahlrecht. Brandt konstatierte weiteren Gesprächsbedarf für "bestimmte Komplexe der Deutschland- und

⁹³ "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD..." und handschriftliches "Ergebnisprotokoll", in: Dep. Schmidt 5077.

⁹⁴ Handschriftl. Notiz Willy Brandts zu den Gesprächen mit der Verhandlungskommission der CDU/CSU am 15.11.1966, in: WBA, A11.14, 1.

⁹⁵ Taschler, Herausforderungen, S. 66.

⁹⁶ Schönhoven, Wendejahre, S. 67.

⁹⁷ An anderer Stelle konzidiert Taschler (Herausforderungen, S. 72) immerhin: "Zwar hatten die Koalitionsverhandlungen einen hohen Grad an Konsens in der Außenpolitik gezeigt, dies nicht zuletzt aber deswegen, weil einige Probleme nicht ausführlich diskutiert wurden wie z.B. der Nonproliferationsvertrag oder auch die Ost- und Deutschlandpolitik."

⁹⁸ Handschriftl. Notiz Willy Brandts zum SPD-Landesparteitag in Saarbrücken am 19.11.1966, in: WBA, A11.14, 1. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 62. Die FDP verzichtete auf eine eingehendere Behandlung des Themenkomplexes und erklärte, daß sie im Wesentlichen die Auffassungen der SPD teile. Vgl. die Rede Wehners vor dem Parteirat am 28.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967.

⁹⁹ Vgl. "Brot in der Röhre", in: *SPIEGEL* vom 21.11.1966, und Knorr, Entscheidungsprozeß, S. 80.

¹⁰⁰ Vgl. Brandts Rede vor dem SPD-Parteirat am 28.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967.

¹⁰¹ Krone, Tagebücher, S. 522.

Sicherheitspolitik"¹⁰². Er notierte, die Union habe zwar in der Außen- und Deutschlandpolitik "auf wichtigen Gebieten" die Vorschläge der SPD "anerkannt", auf anderen werde man aber "erst noch hören"¹⁰³, wie einig man sich tatsächlich sei. Allerdings rückten für ihn, da er vom Ausmaß der fiskalischen Probleme erfahren hatte, wirtschafts- und finanzpolitische Aspekte "stärker in den Mittelpunkt der Betrachtung"¹⁰⁴.

Nach der ersten Gesprächsrunde waren an sich "noch alle Koalitionsmöglichkeiten offen"¹⁰⁵, doch es mehrten sich gewisse Zeichen. Helmut Schmidt legte sich öffentlich auf die Große Koalition fest;¹⁰⁶ Aufsehen erregte eine Rede Brandts vom 19. November, in der er meinte, die Koalitionsverhandlungen würden zeigen, "mit welchem Gewicht die SPD Regierungsverantwortung übernehmen"¹⁰⁷ könnte. Auftrieb erhielten die Befürworter einer Großen Koalition durch die bayerischen Landtagswahlen vom 20. November, bei der die CSU überraschend ihre absolute Mehrheit ausbaute, die SPD kaum zulegte und die FDP den Einzug in das Maximilianeum verpaßte, während der NPD zum zweiten Mal binnen weniger Wochen der Sprung in ein Landesparlament gelang.¹⁰⁸

Am Tag nach der Wahl übermittelte Egon Bahr Brandt seine Einschätzung der Lage: In der FDP dürfe sich nicht das Gefühl breitmachen, man gebe sie auf, da die SPD sonst ihre Handlungsfreiheit nach beiden Seiten verlöre. Daher müsse die FDP den Eindruck gewinnen, sie werde zur Koalition aufgefordert, um sich schnellstmöglich "zu einer verbindlichen Antwort [zu] entschließen"¹⁰⁹. Bahrs Vorschlag wurde zwar nicht in die Tat umgesetzt, doch versicherte Brandt der FDP-Spitze am 22. November, "es könne überhaupt nicht die Rede davon sein, daß es bei der SPD irgendeine Vorentscheidung gebe"¹¹⁰. Eine Aufforderung an die Liberalen erging allerdings nicht, wohl auch, weil die Verhandlungen in den Fragen der Fiskalplanung, Gemeindefinanzreform und Mitbestimmung ergebnislos verliefen. Brandt sah allerdings "keine grunds[ätzlichen] Gegensätze"¹¹¹ in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Am Abend vermittelte er einem Journalisten aber den Eindruck, die sozialliberale Koalition "innerlich fast abgeschrieben" zu haben, weil er die SPD nicht dem Risiko aussetzen wolle, daß die Wahl an wenigen Stimmen scheitere – womöglich an denen, die "Anstoß [...] an Brandts Lebensweg"¹¹² nahmen.

¹⁰² "Aktenermerk über die Besprechung mit der SPD am Freitag, 18.11.1966", in: NL Kiesinger 303.

¹⁰³ Handschriftl. Notiz Willy Brandts zum SPD-Landesparteitag in Saarbrücken am 19.11.1966, in: WBA, A11.14, 1.

¹⁰⁴ Brandt in seiner Rede vor dem SPD-Parteirat am 28.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967.

Wirtschaftsminister Schmücker hatte eine Gesamtübersicht über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben des Bundes für die Jahre 1967 bis 1970 präsentiert, die von einer Deckungslücke von neun bis elf Milliarden DM ausging und der sich Brandt in den folgenden Tagen intensiv widmete. Brandt erklärte später, er habe bis zu diesem Zeitpunkt nicht gewußt, wie es tatsächlich um die Staatsfinanzen bestellt gewesen sei. Vgl. Unterlagen zur Koalitionsbesprechung, hier: Gesamtübersicht I über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben des Bundes für die Rechnungsjahre 1967 bis 1970, Stand: 17.11.1967 (mit zahlreichen Unterstreichungen und handschriftlichen Anmerkungen Brandts) und Schmücker an Brandt am 21.11.1966, in: WBA, A7, 69, sowie Rede Brandts vor dem SPD-Parteirat am 28.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967. Zu Schmückers Bericht s. auch Schönhoven, Wendejahre, S. 131.

¹⁰⁵ Knorr, Entscheidungsprozeß, S. 82.

¹⁰⁶ Vgl. "Schmidt gegen Koalition mit der FDP", in: FAZ vom 21.11.1966.

¹⁰⁷ "Nach der Wahl schnelle Klärung in Bonn erhofft", in: FAZ vom 21.11.1966.

¹⁰⁸ Vgl. Möller, Genosse Generaldirektor, S. 314, und Kaiser/ Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 49.

¹⁰⁹ Vermerk Bahr für Brandt vom 21.11.1967, in: WBA, A7, 69.

¹¹⁰ "Die Gespräche der Verhandlungskommissionen der SPD und FDP vom 22. Und 25. November", in: Dep. Schmidt 5077. Vgl. *PMI* Nr. 558/66 vom 22.11.1966.

¹¹¹ Handschriftl. Notiz Willy Brandts vom 22.11.1966, in: WBA, A11.14, 1

¹¹² "Mit Kleinmut auf dem Weg ins große Abenteuer", in: SZ vom 26./27.11.1966.

Am 23. November stimmte die FDP im Finanzausschuß, eine vorher mit der SPD getroffene Absprache brechend, gegen eine Verschiebung der Finanz- und Steuergesetze.¹¹³ Zahlreiche SPD-Abgeordnete sahen ihre "Zweifel an der Zuverlässigkeit der FDP bestätigt"¹¹⁴. Nach Verhandlungen zwischen Union und Liberalen am selben Tag schien sich plötzlich doch noch eine Neuauflage der alten Koalition anzubahnen.¹¹⁵ Am Nachmittag unterzog Wehner die alte Koalition im Plenum einer Generalabrechnung, um "einen Keil zwischen Union und FDP [zu] treiben"¹¹⁶. In einer Sondersitzung der SPD-Fraktion zeichnete er das Bild einer unberechenbaren FDP. Dabei bezog er sich auf das Abstimmungsverhalten am Morgen und den Versuch der Liberalen, einen anderen Kanzlerkandidaten der SPD durchzusetzen, wovon er Brandt bereits unterrichtet habe.¹¹⁷ In der Tat gab es in Teilen der FDP-Fraktion deutliche Vorbehalte gegen Brandt.¹¹⁸

Brandt war nicht anwesend, sondern weilte in Berlin. Tags zuvor hatte er – bereits zum fünften Mal – den sowjetischen Botschafter in Ost-Berlin, Abrassimow, getroffen, der dem SPD-Vorsitzenden eine Einladung nach Moskau übermittelt hatte. Am selben Tag erreichte ihn ein Brief Ulbrichts, mit dem der SED-Chef das Zustandekommen einer Großen Koalition zu verhindern versuchte. Die Beteiligung der SPD an einer unionsgeführten Regierung werde das Verhältnis der beiden deutschen Staaten noch weiter komplizieren. Brandt ließ den Brief "zurückgehen [...], wie dies damals noch üblich war"¹¹⁹.

3.4 Die Entscheidung für die Große Koalition

Am 24. November fiel die Entscheidung zugunsten der Bildung einer Großen Koalition. Am Vormittag verlief eine Besprechung der Expertengruppen von SPD und FDP "völlig unbefriedigend"¹²⁰. Nachmittags begann eine Sitzung der Kommissionen von CDU/CSU und SPD, die acht Stunden dauern sollte.¹²¹ Brandt kam zu diesem Koalitionsgespräch zu spät, da er wegen Nebels nicht per Flugzeug von Berlin nach Bonn reisen konnte, sondern das Auto nehmen mußte. Infolgedessen führte bis zu Brandts Eintreffen am Abend Wehner die Verhandlungen. Darin ist verschiedentlich der Grund für den Durchbruch zur Großen Koalition erblickt worden.¹²² Manche meinen gar, Brandt habe sich "dem Gebot seines Parteivizes [...] beugen"¹²³ müssen, obwohl er "nach wie vor einer Koalition mit der FDP den Vorzug"¹²⁴ gegeben habe. Tatsächlich empfand er "die Situation als in gewisser Hinsicht präjudiziert"¹²⁵. Er hatte das unmittelbare Gefühl, die ganze Angelegenheit sei von Wehner in wesentlichen Teilen an ihm

¹¹³ Vgl. SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 1022.

¹¹⁴ Vgl. Knorr, Entscheidungsprozeß, S. 87, und SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 1015.

¹¹⁵ Vgl. Knorr, Entscheidungsprozeß, S. 87.

¹¹⁶ Meyer, Herbert Wehner, S. 296. Vgl. "Kinder ausgesetzt", in: *SPIEGEL* vom 28.11.1966, Knorr, Entscheidungsprozeß, S. 87, und Leugers-Scherzberg, Herbert Wehner, S. 333.

¹¹⁷ Vgl. SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 1021 und 1027, sowie *PMI* Nr. 579/66 vom 06.12.1966. Zu den Hintergründen vgl. Wirz, Guttenberg, S. 457, Kroegel, Anfang, S. 45, und Soell, Fritz Erler, S. 794.

¹¹⁸ Vgl. Siekmeier, Restauration oder Reform, S. 292f., 296ff. und 305.

¹¹⁹ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 122. Vgl. *ibid.*, S. 121f., Brandt, BA, Bd. 3, Dok. 117, und "Brief Ulbrichts an Willy Brandt", in: *Welt* vom 30.11.1966.

¹²⁰ Möller, Genosse Generaldirektor, S. 306. Auch am nächsten Tag sollte es nicht gelingen, "Vernünftiges zu erreichen" (*ibid.*).

¹²¹ Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 68ff., und Gassert, Kiesinger, S. 510f.

¹²² Vgl. Schöllgen, Willy Brandt, S. 128, Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 52, und Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 253.

¹²³ Koch, Willy Brandt, S. 343.

¹²⁴ Knorr, Entscheidungsprozeß, S. 89.

¹²⁵ Brandt, BA, Bd. 7, Dok. Nr. 7 (Brandt an Alex Möller am 12.12.1966), S. 126.

vorbei arrangiert worden.¹²⁶ Doch dafür, daß er zu diesem Zeitpunkt noch für seine "Neigung zum sozial-liberalen Neuanfang"¹²⁷ bereit gewesen wäre zu kämpfen, gibt es keinerlei Anhaltspunkte. Dies mag auch aus Scheu "vor einer innerparteilichen Konfrontation mit den kompromisslosen Befürwortern einer Großen Koalition, an deren Spitze Wehner und Schmidt standen"¹²⁸, geschehen sein, vor allem aber hat Brandt, auch wenn er "nicht enthusiastisch"¹²⁹ war, "aufgrund der Sachzwänge und der geführten Diskussionen seine Meinung revidiert"¹³⁰. Hierbei spielten die fiskalische Situation, die wirtschafts- und sozialpolitischen Differenzen mit der FDP sowie die Zweifel an der Zuverlässigkeit und Geschlossenheit der Liberalen Schlüsselrollen.

Zu Enthusiasmus gaben die Ergebnisse der Verhandlungen mit der Union zumindest auf dem Feld der Außen- und Deutschlandpolitik auch kaum Anlaß, wengleich Fortschritte erkennbar wurden. Gleich zu Beginn hatte Kiesinger eingeräumt, daß die Bundesrepublik einem Nichtverbreitungsvertrag "die Unterschrift nicht verweigern"¹³¹ könne. Der Vertrag dürfe aber, wie es ja auch bei der SPD heiße, die Bundesrepublik nicht diskriminieren und den Weg zu einer späteren europäischen Lösung des Atomwaffenbesitzes nicht versperren. Man ließ es dabei bewenden, ohne zu klären, ob Einigkeit über Brandts Auffassung bestand, es dürfe im Vertragstext keinen europäischen Vorbehalt geben.¹³² Strauß bezeichnete den Vertrag als "eine ganz schwierige Sache". Das sollte er für den Rest der Legislaturperiode bleiben, wobei die Konfliktlinien genau so verliefen wie in den beiden Verhandlungsrunden. Die sich andeutenden Differenzen wurden von der SPD-Seite nicht aufgegriffen; auf eine klärende Festlegung wurde verzichtet. Derjenige, der eine solche Klärung in den nächsten drei Jahren am meisten vermissen sollte, war während der gesamten Besprechungen zur Außen- und Deutschlandpolitik nicht anwesend. Kiesinger schloß den Punkt mit der Bemerkung ab: "Wir sind uns einig."¹³³

Einigkeit wurde erzielt über die von der SPD geforderten Bemühungen um "gleichwertige Truppenreduzierungen und Rüstungsverminderungen"¹³⁴. Auch in Fragen der Ostpolitik billigte die CDU/CSU grundsätzlich die Vorstellungen der SPD.¹³⁵ Kiesinger bereitete nach wie vor die Gefahr einer "erdrutschartige[n] Aufwertung der Zone" Sorge. Er fragte: "[S]ind wir einig darüber, daß wir jede Möglichkeit versuchen wollen, uns zu sichern [...]?"¹³⁶ Eine Antwort bekam er nicht. Was "jede" heißen sollte, blieb unkommentiert. Bezüglich des Münchner Abkommens von 1938 erzielte man dahingehend Übereinstimmung, daß es nicht ex tunc, also von Anfang an, als nichtig gelten sollte, wie es die CSSR verlangte, sondern ex nunc, was bedeutete, daß es für ungültig erklärt und keine Rechtsfolgen mehr daraus hergeleitet werden sollten. Die Union wollte dies mit einer "Schutzklausel für die Sudeten-deutschen"¹³⁷ verbunden wissen. Deren Vertreter in der Unionsfraktion verstanden dies so, daß nichts geschehen solle, was "faktisch oder völkerrechtlich" als "Sichabfinden mit erheblichen Unrechts-

¹²⁶ So Egon Bahr im Gespräch mit dem Verfasser am 07.10.2002.

¹²⁷ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 61.

¹²⁸ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 63.

¹²⁹ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 175.

¹³⁰ Schneider, *Kunst des Kompromisses*, S. 36, Anm. 98.

¹³¹ "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077.

¹³² Kiesinger stellte später in seiner Fraktion fest, die SPD-Vertreter hätten erklärt, die Frage der europäischen Option "bliebe auch bei ihnen offen" (CDU/CSU-Fraktion, *Sitzungsprotokolle 1961-1966*, S. 2229).

¹³³ "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077.

¹³⁴ "Aufgaben einer neuen Bundesregierung" mit handschriftlichen Notizen H. Schmidts, in: Dep. Schmidt 5077.

¹³⁵ Vgl. "Stellungnahme der CDU/CSU zum SPD-Papier zur Außen-, Deutschland- und Sicherheitspolitik von Ernst Majonica, 23.11.1966", zitiert nach: Schneider, *Kunst des Kompromisses*, S. 35, Anm. 95.

¹³⁶ "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077.

¹³⁷ CDU/CSU-Fraktion, *Sitzungsprotokolle 1961-1966*, S. 2237.

tatbeständen¹³⁸ gegen Teile des deutschen Volkes, also der Vertreibung, hätte gelten können. Was den aus den vorigen Verhandlungen offenen Punkt "Grundzüge einer friedensvertraglichen Regelung" anging, kam es zur Wiederholung der Kompromißformeln, jedoch nicht ohne daß Kiesinger auf das Fortbestehen Deutschlands "in den Grenzen von 1937"¹³⁹ verwies.

Bezüglich der innerdeutschen Kontakte ebneten Wehner und Strauß der Verständigung den Weg, der eine mit dem Hinweis, es gehe nicht darum, "Ulbricht eine Tür zur Bundesrepublik zu öffnen", der andere mit der Formulierung, so "elastisch wie möglich" vorgehen zu wollen. Barzel markierte die deutschlandpolitische Grenze nicht erst bei einer juristischen Anerkennung der DDR, sondern an dem Punkt, "wo die Glaubwürdigkeit unserer gesamtdeutschen Position nicht mehr aufrecht erhalten" werden könne. Kiesinger beschlich das "Gefühl", bei diesem Thema würden sich "unter dem selben Satz zwei grundverschiedene Auffassungen verbergen". Auf seinen Wunsch hin wurde der bestimmte Artikel in der Formel "Kontakte zwischen den Behörden in beiden Teilen Deutschlands sind nicht gleichbedeutend mit völkerrechtlicher Anerkennung." gestrichen, so daß unklar blieb, welche Ebene von Kontakten anvisiert wurde. Doch das genügte ihm noch nicht. Er verlangte außerdem einen Zusatz, der eine Entscheidung von Fall zu Fall erlaubte. Der geänderte Satz aus dem Acht-Punkte-Programm wurde schließlich folgendermaßen ergänzt: "Es muß darauf geachtet werden, daß nichts geschieht, was völkerrechtlich oder faktisch in der Weltmeinung als ein Abrücken von unserem Grundsatz der Nichtanerkennung der sowjetisch besetzten Zone als eines zweiten deutschen Staates verstanden werden könnte."¹⁴⁰ Brandt glaubte nicht, so sagte er es jedenfalls am 28. November vor dem Parteirat, daß die Ergänzung den Sinn dieses Punktes ändere. Sie mache in seinem Verständnis lediglich "noch etwas deutlicher", daß wo "von völkerrechtlicher Nichtanerkennung" die Rede sei, "im Ausland nicht der Eindruck aufkommen soll[e], wir betrachteten das als einen zweiten deutschen Staat"¹⁴¹. Doch bei Kiesinger hieß es "völkerrechtlich oder faktisch", und in seinem Verständnis gab die Formel vor allem dem Bundeskanzler die jeweilige Entscheidung in die Hand; die Frage, ob solche Kontakte auf Minister- oder Staatssekretärebene erfolgen sollten, wurde ausgeklammert.¹⁴² Der Kompromiß ging zugunsten der Unionsposition, die sich mit der Logik, Kontakte seien keine Anerkennung, weil diese einen Willensakt darstelle, nicht abfinden wollte. Es ist müßig, darüber zu spekulieren, wie Brandt diese Debatte bewertet hätte, wäre er zugegen gewesen. Sicher ist, daß es später lähmende Auseinandersetzungen um die Interpretation der Ergebnisse gab.

Die Verhandlungen in den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Fragen sowie in Sachen Notstandsgesetze verliefen weitgehend reibungslos. Bei der Behandlung der Wahlrechtsfrage war Brandt endlich eingetroffen. Er erklärte, dies dürfe nicht auf einmal zum Punkt gemacht werden, "an dem gesprungen werden" müsse. Kiesinger lenkte ein: "Wenn wir an eine Vorbedingung gedacht hätten, hätten wir Ihnen das natürlich gesagt."¹⁴³ Letztendlich verständigte man sich auf eine wohlwollende Prüfung eines

¹³⁸ CDU/CSU-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 2268.

¹³⁹ "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077.

¹⁴⁰ "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077. Vgl.

"Informationsgespräch am Montag, 5. Dez 1966", in: NL Kiesinger 008, und CDU/CSU-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 2228.

¹⁴¹ Sitzung des Parteirats vom 28.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967.

¹⁴² Vgl. "Informationsgespräch am Montag, 5. Dez 1966", in: NL Kiesinger 008, und CDU/CSU-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 2228f.

¹⁴³ "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 69f., und Gassert, Kiesinger, S. 511. Brandt trat in den Verhandlungen also nicht, wie Meyer (Herbert Wehner, S. 340) meint, für das Mehrheitswahlrecht ein.

Mehrheitswahlrechts und ging nach einer achtstündigen Sitzung mit dem Gefühl einer "Annäherung der Standpunkte" in allen "wesentlichen innen- und außenpolitischen Fragen"¹⁴⁴ auseinander.

Aus Brandts Sicht fiel die "eigentliche Entscheidung" an diesem Abend, wobei für ihn Möllers Votum für die Große Koalition "von maßgebender Bedeutung"¹⁴⁵ war, was auf das besondere Gewicht wirtschafts- und finanzpolitischer Aspekte schließen läßt.¹⁴⁶ Brandt stimmte der Großen Koalition zu.¹⁴⁷ Am nächsten Morgen führte er ein über zweistündiges Gespräch mit Kiesinger, in dem ein Kompromiß in der Wahlrechtsfrage gefunden wurde.¹⁴⁸ Beim anschließenden sozialliberalen Spitzengespräch erklärte Mende überraschend, die FDP sei "bereit, eine sozialdemokratische Bundesregierung mitzutragen und dazu mit 50 Abgeordneten zu stehen". Auf die ultimative Frage, "ob es eine Chance gäbe, unter dem Bundeskanzler Willy Brandt" – Amt und Name wurden von FDP-Seite erstmalig in einem Atemzug genannt – "eine Regierung zu bilden oder nicht", entgegnete Brandt, die Verhandlungskommission habe "kein Mandat, eine Koalition einzugehen". Die Partei- und Fraktionsvorstände hätten zu entscheiden. Er schlug aber vor, Mendes Erklärung ins gemeinsame Kommuniké aufzunehmen. Das lehnte der FDP-Vorsitzende ab. Seine Feststellungen seien "mehr intern gemeint"¹⁴⁹ gewesen. Damit waren die Verhandlungen beendet.

Brandt war nicht bereit, sich für eine kleine Koalition in die Bresche zu werfen. Er hatte die sozialliberale Option endgültig aufgegeben, als Walter Scheel und William Borm, der Vorsitzende der Berliner FDP, "relativierten", was Fraktionsgeschäftsführer Hans-Dietrich Genscher im Gespräch mit Egon Bahr in Aussicht gestellt hatte: "Die Geschlossenheit seiner Fraktion"¹⁵⁰. Brandt war zu dem Schluß gekommen, mit der FDP sei "keine stabile Regierung"¹⁵¹ herbeizuführen. Ein weiterer Faktor kam hinzu: Aus Brandts Sicht war es nicht möglich gewesen, mit der FDP "für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik eine gemeinsame Basis zu finden"¹⁵². Selbst in der Deutschlandpolitik fand er manche Aussagen der Liberalen illusionär¹⁵³, während die Union in der Außen- und Deutschlandpolitik der SPD "näher zu kommen"¹⁵⁴ schien. Die Situation stellte sich für Brandt so dar, "daß eine wirkliche Alternative", wie man sie "während der Verhandlungen gesehen" hatte, "realiter nicht mehr gegeben"¹⁵⁵ war.

¹⁴⁴ "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077.

¹⁴⁵ Brandt, BA, Bd. 7, Dok. Nr. 7 (Brandt an Alex Möller am 12.12.1966), S. 126.

¹⁴⁶ Vgl. Brandt, Über den Tag hinaus, S. 33.

¹⁴⁷ Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 174, und Binder, The Other German, S. 220.

¹⁴⁸ Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 511,

¹⁴⁹ "Die Gespräche der Verhandlungskommissionen der SPD und FDP vom 22. und 25. November", in: Dep. Schmidt 5077. Vgl. *PMI* 579/66 vom 06.12.1966 (Brief Wehners an Mende).

¹⁵⁰ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 193. Vgl. ders., Das muß Du erzählen, S. 52, Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 174, Brandts Rede vor dem Parteirat am 28.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967, und SPD-Vorstand (Hg.), Bestandsaufnahme 1966, S. 51. Am 28.11. versicherte Borm Brandt hingegen, daß "im Falle einer Koalition zwischen Sozialdemokraten und freien Demokraten alle Mitglieder meiner Fraktion Ihnen bei der Wahl zum Bundeskanzler ihre Stimme gegeben hätten." (William Borm an Brandt am 28.11.1966, in: WBA, A7, 2.) Dem stand die Information über ein Telegramm des FDP-Abgeordneten Ertl an Erich Mende entgegen, in dem dieser erklärte, er werde nicht für Brandt stimmen. Vgl. Sitzung des Partei- und Fraktionsvorstandes am 28.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967.

¹⁵¹ Handschriftl. Notiz Willy Brandts zur Parteivorstandssitzung am 25.11.1966, in: WBA, A11.14, 1.

¹⁵² Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 174. Vgl. Handschriftl. Notiz Willy Brandts zur Parteivorstandssitzung am 25.11.1966, in: WBA, A11.14, 1.

¹⁵³ Vgl. SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 1031, und handschriftl. Notiz Brandts zur Parteivorstandssitzung am 25.11.1966, in: WBA, A11.14, 1. Die Illusionen machte Brandt wohl in der Formel der Liberalen aus, nach der das DDR-Regime unabhängig vom Verhalten Bonns gar nicht anerkennbar oder aufwertbar sei - diesen Standpunkt jedenfalls hatte die FDP in den Koalitionsverhandlungen mit der Union vertreten. Vgl. Siekmeier, Restauration oder Reform?, S. 300f.

¹⁵⁴ So Brandt gegenüber den FDP-Vertretern am 25.11.1966: "Die Gespräche der Verhandlungskommissionen der SPD und FDP vom 22. und 25. November", in: Dep. Schmidt 5077.

¹⁵⁵ Brandt in seiner Rede vor dem Parteirat am 28.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967.

Am 26. November gingen die Verhandlungen zwischen den beiden großen Parteien weiter. Dabei ging insbesondere um die Frage des Wahlrechts.¹⁵⁶ Brandt kritisierte Kiesingers öffentlich geäußerte Absicht, "die erfolgreiche Politik der Vergangenheit fortzusetzen", nachdem sich die SPD "die Politik der CDU zu eigen gemacht"¹⁵⁷ habe. Wenn schon müsse es heißen: "die erfolgreiche Politik fortzusetzen und neue Grundlagen zu schaffen"¹⁵⁸. Schließlich wandte er sich an Strauß, um ihn zu fragen, ob er es den Sozialdemokraten nicht leichter machen könne, sich auf eine Partnerschaft mit einem ihrer Widersacher einzustellen. Gemeint war eine Entschuldigung von Strauß für sein Verhalten in der *SPIEGEL*-Affäre. Strauß gab lediglich zu, er hätte sich seinerzeit im Bundestag glücklicher ausdrücken können, weigerte sich aber, öffentlich Abbitte zu leisten. Um "von vornherein jeden Eindruck einer Nachahmung des österreichischen Beispiels [einer Proporzdemokratie, M.F.] zu vermeiden"¹⁵⁹, wurde auf die Abfassung eines Koalitionsvertrags und die Installierung eines Koalitionsausschusses verzichtet. Das hieß aber auch, daß die Ergebnisse der Verhandlungen nicht verbindlich festgehalten wurden, so daß im Streit jeder Partner die Übereinkunft auf seine Weise interpretieren konnte und die Regierungserklärung als eine Art Behelfskoalitionsvertrag erhalten mußte.

Nun ging es, begleitet von öffentlichen Protesten gegen die "Elefantenhochzeit" daran, die Zustimmung der sozialdemokratischen Gremien herbeizuführen. Partei- und Fraktionsvorstand hatten der Empfehlung für eine Große Koalition bereits am 25. November zugestimmt – mit der Maßgabe, daß ein Sozialdemokrat Außenminister werden müsse.¹⁶⁰ Brandt hatte zugegeben, es falle ihm "schwer, die große Lösung" vorzuschlagen, dann jedoch hinzugefügt: "Aber – auf ganz eigene Kappe – die FDP gibt mir das Gefühl, die übernehmen sich."¹⁶¹ Tags darauf bedurfte es in einer zehnstündigen Fraktionssitzung, bis zu der viele Abgeordnete an eine Chance für die kleine Koalition mit einem Bundeskanzler Brandt geglaubt hatten, mit der ganzen Überzeugungskraft von Brandt, Wehner, Schiller und Schmidt, bis die Fraktion der Verhandlungskommission am Ende einer langen Nacht das Mandat zur Bildung der Großen Koalition erteilte.¹⁶² Brandts Votum hatte um so mehr Gewicht, gerade weil er ursprünglich Skepsis gegenüber dem Bündnis mit der Union hatte erkennen lassen. Zwei in der Fraktion vorherrschenden psychologischen Hemmnissen begegnete er mit den Argumenten, daß Strauß im Kabinett besser aufgehoben sei, als ihn "'freischwebend' im politischen Raum zu wissen", und daß es gut sei, wenn einmal ein "so unterschiedliches Gespann"¹⁶³ wie er und Kiesinger gemeinsam regiere. Er versicherte, die SPD werde in einer Koalition mit der Union, die in der Außen- und Deutschlandpolitik viele Vorstellungen der Sozialdemokraten "übernommen" habe, nicht "Juniorpartner"¹⁶⁴ sein. Schmidt, dessen Rede etliche Abgeordnete beeindruckte, hatte erklärt, man solle das Gewicht des Kanzlers in einer Großen Koalition nicht überschätzen: "Es gibt keine Richtlinien gegen Brandt und Wehner."¹⁶⁵

¹⁵⁶ Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 70ff.

¹⁵⁷ "SPD entscheidet über Große Koalition", in: *SZ* vom 26./27.11.1966.

¹⁵⁸ "Aus den Notizen von den Diskussionen der Verhandlungskommission der SPD...", in: Dep. Schmidt 5077.

¹⁵⁹ Knorr, *Entscheidungsprozeß*, S. 92.

¹⁶⁰ Vgl. Sitzung des Partei- und Fraktionsvorstandes am 25.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967.

¹⁶¹ Handschriftliche Notizen Helmut Schmidts zur Sitzung des Partei- und Fraktionsvorstandes vom 25.11.1966, Dep. Schmidt 5077.

¹⁶² Eine offizielle Auszählung erfolgte nicht. Das Ergebnis lag nach vorliegenden Informationen bei 60-67% für die Große Koalition. Vgl. SPD-Fraktion, *Sitzungsprotokolle 1961-1966*, S. 1070, Anm. 143.

¹⁶³ SPD-Fraktion, *Sitzungsprotokolle 1961-1966*, S. 1036f.

¹⁶⁴ SPD-Fraktion, *Sitzungsprotokolle 1961-1966*, S. 1035.

¹⁶⁵ SPD-Fraktion, *Sitzungsprotokolle 1961-1966*, S. 1053.

3.5 Die Entscheidung für das Amt des Außenministers

Diese Einschätzung mußte sich in der personellen Besetzung des Kabinetts niederschlagen. Die interessanteste Personalie der Regierungsbildung hieß Willy Brandt. Zunächst wäre er am liebsten außerhalb des Kabinetts geblieben, als Parteivorsitzender und eventuell auch weiterhin als Regierender Bürgermeister. Doch ihm wurde klar, daß er "wohl nicht umhinkäme, in die Regierung einzutreten"¹⁶⁶; er wollte aber nicht für den "Hauptquatsch"¹⁶⁷ verantwortlich sein, sondern Vizekanzler und Minister ohne Portefeuille werden oder nur ein kleines Ressort wie das Forschungsministerium oder auch das Gesamtdeutsche Ministerium übernehmen.¹⁶⁸ Als Gründe gab er an, sich ansonsten nicht genügend um die Parteiarbeit kümmern zu können, Rücksicht auf Familie und angeschlagene Gesundheit nehmen zu müssen und im Forschungsministerium durchaus die "Chance einer Mitformung der Zukunft"¹⁶⁹ zu sehen. Doch von seiner Funktion, seiner Erfahrung und seinem politischen Gewicht her war Brandt prädestiniert für das Amt des Außenministers. Die Aussagen darüber, wann und wie die Entscheidung fiel, sind recht widersprüchlich.

Eine Konstellation mit Brandt als Außenminister und Wehner als Gesamtdeutschem Minister stand früh im Raum. In einem Brief an Brandt vom 12. November berichtete Wehner, er habe Kiesinger gesagt, daß er und Brandt ins Kabinett eintreten würden.¹⁷⁰ Laut Brandt stand in den Gesprächen zwischen Wehner und Kiesinger sowie zwischen ihm und Kiesinger sein Vorschlag, Vizekanzlerschaft und Forschungsministerium zu übernehmen, "zur Erwägung"¹⁷¹. Wehner erklärte 1973, er habe Brandt auf die Idee gebracht, weil er gleichzeitig dessen Eintritt ins Kabinett für nötig hielt und um seine Rolle als Parteivorsitzender besorgt war.¹⁷² Das korrespondiert mit einer späteren Aussage Kiesingers, wonach Wehner Brandt nicht als Außenminister gewollt und dies Kiesinger "klipp und klar"¹⁷³ gesagt habe.

Kiesinger, der "unbedingt der CDU das Außenministerium erhalten"¹⁷⁴ wollte, hatte im Zuge seiner Kanzlerkandidatur den Posten seinem Parteifreund Gerstenmaier versprochen.¹⁷⁵ Anscheinend war für Kiesinger Brandts *Erwägung*, Forschungsminister zu werden, schon beschlossene Sache.¹⁷⁶ Doch am 25. November forderte Brandt das Auswärtige Amt für die SPD und setzte seinen persönlichen Anspruch durch.¹⁷⁷ In der Nacht hatte Brandt Wehner zufolge gesagt: "Macht es, aber ohne mich", um ihn dann plötzlich mit der Aussage zu verblüffen, er werde wenn überhaupt, dann nur als Außenminister ins Kabinett eintreten.¹⁷⁸ Wie einem Hinweis in Kiesingers Unterlagen zu entnehmen ist, kam dies jedoch nicht völlig überraschend. Für den 24. November heißt es dort: "Brandt als möglicher Außenminister

¹⁶⁶ Brandt, *Freundesland*, S. 181.

¹⁶⁷ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 193.

¹⁶⁸ Vgl. Brandt, *Erinnerungen*, S. 263, Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 193, und Brandt, *Freundesland*, S. 181.

¹⁶⁹ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 175. Vgl. *ibid.* und ders., *Über den Tag hinaus*, S. 33.

¹⁷⁰ Vgl. Wehner an Brandt am 12.11.1966, in: WBA, A6, 166.

¹⁷¹ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 175. Vgl. "Mit Willy Brandt auf dem Venusberg", in: *ZEIT* vom 13.12.1968.

¹⁷² Vgl. Binder, *The Other German*, S. 220f.

¹⁷³ Interview "Zeugen der Zeit" 1973 (Auszug), in: NL Kiesinger, A 305. Vgl. Koch, *Willy Brandt*, S. 246. Laut Kroegel, der dafür allerdings keinen Beleg anführt, versicherte Wehner Kiesinger in einem Gespräch noch vor den offiziellen Verhandlungen, daß Brandt "nicht Außenminister werden wolle, sondern sich mit einem kleineren Posten zufrieden geben werde" (Anfang, S. 36).

¹⁷⁴ "Kartell der Angst", in: *SPIEGEL* vom 05.12.1966. Vgl. Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 257.

¹⁷⁵ Vgl. Gerstenmaier, *Streit und Friede*, S. 537ff., und Gniss, *Gerstenmaier*, S. 413f.

¹⁷⁶ Vgl. Interview "Zeugen der Zeit" 1973 (Auszug), in: NL Kiesinger, A 305.

¹⁷⁷ Vgl. "SPD entscheidet über Große Koalition", in: *SZ* vom 26./27.11.1966, und Koch, *Willy Brandt*, S. 346.

¹⁷⁸ Vgl. Binder, *The Other German*, S. 220f. Das Zitat (im Original in englischer Sprache) stammt aus einem Gespräch Binders mit Wehner von 1973.

genannt.¹⁷⁹ Offenbar hatte Brandt sich die Option bis zum 25. offengehalten und Kiesinger sich mehr nach seinem Eindruck aus den Gesprächen mit Wehner gerichtet.

Was führte zu Brandts Meinungswechsel? Er selbst erklärte später, es seien Parteifreunde gewesen, die darauf bestanden hätten, daß er "dem Kabinett angehören müsse, und zwar als Außenminister und Vizekanzler"¹⁸⁰. Partei- und Fraktionsvorstand hatten dies ja förmlich zur Bedingung für ihre Zustimmung zur Großen Koalition gemacht.¹⁸¹ Daß Wehner und Schmidt Brandt buchstäblich überredet haben¹⁸², ist wenig plausibel. Denkbar ist, daß die gesamte Verhandlungskommission an Brandt appellierte.¹⁸³ Ebenso gewichtig dürfte das Votum von Brandts Vertrauten gewesen sein, die in der Berliner Landesvertretung weilten, wo das Koalitionsgespräch und die anschließende Diskussion innerhalb der Verhandlungskommission stattfanden. Klaus Schütz und Egon Bahr vertraten entschieden die Ansicht, daß Brandt Vizekanzler und Außenminister werden müsse.¹⁸⁴ Für den Vorsitzenden der SPD galt demnach: "mitgefangen, mitgehangen"¹⁸⁵. Als er seinen Entschluß einmal getroffen hatte, ging Brandt zur Überraschung von Helmut Schmidt, "mit großer Entschiedenheit auf das Außenministerium los"¹⁸⁶. In den folgenden Tagen machte er deutlich, daß die Außenpolitik nicht den Stempel der Union tragen dürfe. Das mag ebenso ein ausschlaggebendes Motiv gewesen sein wie die Überlegung, daß die SPD das volle Gewicht ihres Vorsitzenden im Kabinett für nötig hielt.

3.6 Die innerparteiliche Durchsetzung der Entscheidungen

In der Öffentlichkeit, insbesondere innerhalb der SPD sowie bei ihren Sympathisanten, regte sich teilweise heftiger Widerstand gegen die Große Koalition.¹⁸⁷ Der Publizist Sebastian Haffner machte der Empörung mit der Bemerkung Luft, der Eintritt der SPD in die Große Koalition sei "das fulminanteste Selbsttor ihrer an Selbsttoren nicht armen Parteigeschichte"¹⁸⁸. Brandt versuchte der Kritik zu begegnen, indem er die Entscheidung gegen die FDP mit dem Argument der "gemeinsamen Betrachtung von Sache und Zahl" verteidigte und ankündigte: "Wir gehen mit denjenigen rein, von denen wir glauben, daß sie sich die Butter nicht vom Brot nehmen lassen"¹⁸⁹. Günter Grass, der öffentlich kritisiert hatte, mit Brandts Eintritt ins Kabinett würden 20 Jahre verfehlter Außenpolitik bemäntelt, antwortete er, daß "Gefühl und Wille zur Führung" vielen einen anderen Weg gewiesen hätten, der sich als "nicht gangbar" erwiesen habe, und verbürgte sich dafür, daß es "keinen faden politischen Eintopf geben"¹⁹⁰ werde. Den

¹⁷⁹ NL Kiesinger, A302, Regierungsbildung 1966 (1): Der Weg zur Großen Koalition. Kroegels unbelegte Darstellung, Wehner habe Kiesinger, nachdem "alles schon beschlossen war", am 27.11.1966 eröffnet, Brandt "bestehe nun doch darauf, Außenminister [...] zu werden" (Anfang, S. 55), verfälscht den Ablauf der Ereignisse.

¹⁸⁰ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 175.

¹⁸¹ Vgl. Sitzung des Partei- und Fraktionsvorstandes am 25.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967, "Widerstände bis zuletzt", in: *ZEIT* vom 02.12.1966, und Knorr, *Entscheidungsprozeß*, S. 91).

¹⁸² Vgl. Marshall, *Willy Brandt*, S. 74, und Koch, *Willy Brandt*, S. 346.

¹⁸³ Vgl. Kühn, *Aufbau und Bewährung*, S. 201, Merseburger, *Willy Brandt*, S. 489 und Kroegel, *Anfang*, S. 55. Brandt selbst erinnerte sich später, daß er "auch dem Rat [...] der Verhandlungskommission" gefolgt sei (Über den Tag hinaus, S. 33).

¹⁸⁴ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002.

¹⁸⁵ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 193.

¹⁸⁶ Koch, *Willy Brandt*, S. 346.

¹⁸⁷ Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 78-88.

¹⁸⁸ Sebastian Haffner, "Das Selbsttor der SPD", in: *Stern* vom 18.12.1966, hier zit. nach Schmied, Haffner, S. 313.

¹⁸⁹ *PMI* Nr. 565/66 vom 28.11.1966.

¹⁹⁰ Brandt, *BA*, Bd.4, Dok. Nr. 70 (Brandt an Grass 28.11.1966), S. 391f. Vgl. *ibid.*, Dok. Nr. 69 (Grass an Brandt am 26.11.1966), S. 390.

Mitgliedern der SPD schrieb er, man sei "nicht in eine CDU-Regierung eingetreten", sondern habe die "Voraussetzungen für eine neue Politik formuliert" und "eine neue Regierung gebildet"¹⁹¹.

Am 28. November tagte der Parteirat der SPD, in dem sich die Diskussion der Fraktion gewissermaßen wiederholte. Brandt bewertete die oben thematisierten Ergebnisse – zumindest den Delegierten gegenüber – also sehr, womöglich zu positiv, was seinen Ursprung auch darin haben mochte, daß er die Diskussion über die Außen- und Deutschlandpolitik vier Tage vorher nicht hatte mitverfolgen oder beeinflussen können. Im Parteirat folgte eine zehnstündige kontroverse Diskussion, in der alle Zweifel, Frustrationen und Ängste ebenso zum Ausdruck kamen wie Aufforderungen, der Parteiführung zu folgen. Gerade am außenpolitischen Sinneswandel der Union hegten einige Delegierte Zweifel. Schmidt wertete Brandts Übernahme des Auswärtigen Amts als Zeichen dafür, daß die Union begriffen habe, daß "etwas entscheidend anderes geschehen" müsse. Brandt betonte, die Union wisse, daß mit ihm jemand Außenminister werde, "der sich doch nicht herumkommandieren" lasse und der vertreten werde, "was er für richtig"¹⁹² halte. Erneut bedurfte es eindringlicher Plädoyers von Schmidt, Schiller und Wehner sowie eines ungewöhnlich engagierten Beitrags von Brandt, um die Delegierten zu überzeugen. Am Ende folgte der Parteirat dem Votum der Fraktion.¹⁹³

Tags darauf trafen sich Brandt, Wehner und Schmidt mit der Unionsspitze, um die Ressortverteilung zu klären. Dabei mußte noch der Versuch des designierten Verteidigungsministers Gerhard Schröder, die Zuständigkeiten des Auswärtigen Amts für Verteidigungsfragen im Rahmen der NATO auf das Verteidigungsministerium zu übertragen, ebenso vereitelt werden wie Kiesingers Bestrebungen, ein eigenständiges Europaministerium einzurichten.¹⁹⁴ Strauß' Designation zum Finanzminister wurde, so Brandt, "nicht ohne bewußte Ironie [...] 'kompensiert'"¹⁹⁵ durch die Ernennung des 1962 festgenommenen *SPIEGEL*-Redakteurs Conrad Ahlers zum stellvertretenden Regierungssprecher und seines damaligen Verteidigers Horst Ehmke zum Staatssekretär im Justizministerium. Helmut Schmidts Wunsch, Verteidigungsminister zu werden, scheiterte am Widerstand der Union, die ein "außenpolitisches" Ressort behalten wollte.¹⁹⁶ Er wurde Fraktionsvorsitzender. Die Verhandlungen um Gesamtzahl, Zuständigkeitsbereiche und Verteilung der Ministerien zwischen Union und SPD erwiesen sich als ausgesprochen schwierig, so daß Brandt in der Nacht etliche Problemfälle mit Kiesinger unter vier Augen lösen mußte.¹⁹⁷ Man einigte sich "als Kompensation für die Übernahme des Auswärtigen Amtes durch die SPD"¹⁹⁸ auf ein Verhältnis von zehn zu neun Ministerien zugunsten der CDU/CSU. Dafür setzte Brandt durch, "daß Kompetenzverschiebungen nur zwischen den von Politikern einer Partei verwalteten Ressorts gestattet"¹⁹⁹

¹⁹¹ Brandt an die Mitglieder der SPD, *PMI* Nr. 576/66 vom 05.12.1966.

¹⁹² Sitzung des Parteirats vom 28.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967.

¹⁹³ Am 30.11.1966 trat die SPD-Fraktion erneut zusammen, um ihr abschließendes Plazet zur Koalitionsbildung zu geben, wobei die Gegner des schwarz-roten Bündnisses einen letzten Versuch zur Verhinderung der Großen Koalition unternahmen. Die Entschließung zur Bildung der Großen Koalition wurde mit 126 zu 53 Stimmen bei acht Enthaltungen angenommen. Vgl. SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 1088 und 1090.

¹⁹⁴ Vgl. "Widerstände bis zuletzt", in: *ZEIT* vom 02.12.1966, SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 1077, Anm. 34, Taschler, Herausforderungen, S. 70, und Kroegel, Anfang, S. 57.

¹⁹⁵ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 176.

¹⁹⁶ Vgl. Schmidt an Otto A. Friedrich vom 06.01.1967, in: Dep. Schmidt 5345, Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 66, Rupp, Helmut Schmidt, S. 89, und "Mit Willy Brandt auf dem Venusberg", in: *ZEIT* vom 13.12.1968.

¹⁹⁷ Vgl. Knorr, Entscheidungsprozeß, S. 97, und Taschler, Herausforderungen, S. 71.

¹⁹⁸ Knorr, Entscheidungsprozeß, S. 98.

¹⁹⁹ "Kartell der Angst", in: *SPIEGEL* vom 05.12.1966.

sein sollten. Außerdem kam man überein, daß jeder Minister für die Personalentscheidungen in seinem Ressort allein verantwortlich sein würde.²⁰⁰

Auch wenn Brandt entschieden für die Große Koalition eintrat, achtete er darauf, den Kontakt zur FDP nicht abreißen und Verbitterung nicht aufkommen zu lassen. In einem Brief an Erich Mende prognostizierte er, es könne "für die Entwicklung der Bundesrepublik von großer Bedeutung sein"²⁰¹, wenn die zwischen SPD und FDP geknüpften Verbindungen erhalten blieben. Am 30. November erklärte der "inzwischen fast in Vergessenheit geratene Bundeskanzler Erhard"²⁰² seinen Rücktritt. Am Nachmittag des 1. Dezember wählte der Bundestag Kurt Georg Kiesinger zum neuen Bundeskanzler.²⁰³ Fast 90 Mitglieder der Koalitionsfraktionen hatten dem gemeinsamen Kandidaten allerdings ihre Stimme versagt.²⁰⁴

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Brandt hatte in den Wochen zuvor keineswegs in der Zuschauerrolle verharrt. Gegenüber einer Koalition aus SPD und FDP, die er grundsätzlich favorisierte, war er aufgrund ihrer dünnen Mehrheit im Bundestag und den Zweifeln an der Geschlossenheit der Liberalen skeptisch. Deshalb plädierte er für Neuwahlen. Diese Forderung war nicht realisierbar. Er bemühte sich um eine Verbreiterung der Mehrheit, indem er das volle Stimmrecht der Berliner Abgeordneten anstrebte. Dies ist in der Forschung bisher zu wenig beachtet und gewichtet worden. Als sich diese Möglichkeit zerschlug, richtete er sein Augenmerk auf die Frage, ob die dünne Mehrheit dennoch eine stabile sein könnte. Er erhielt widersprüchliche Signale und versuchte mit anfänglichem Erfolg, die Option offenzuhalten. Zu keinem Zeitpunkt plädierte er für eine kleine Koalition. Das Risiko, daß die Kanzlerwahl (unter Umständen an seiner Person) scheitern könnte, wollte er nicht eingehen. Hinzu kam, daß im Zuge der Verhandlungen finanz- und wirtschaftspolitische Fragen für ihn an Bedeutung gewannen und eine Einigung hierüber mit der FDP nicht möglich war. Die Union hingegen überraschte ihn mit ihrem Entgegenkommen auf den Feldern der Außen- und Deutschlandpolitik. Dennoch behagte ihm die Große Koalition nicht. Dies lag an den Erfahrungen in Berlin, den nicht verwundenen Kampagnen gegen ihn und dem nur teilweise berechtigten Gefühl, von Wehner überspielt worden zu sein. Doch Brandt mußte sich nicht Wehner, sondern der Macht der Fakten und der Arithmetik beugen. *Gegen* Brandt hätte Wehner das in der SPD ungeliebte Bündnis mit der Union kaum durchsetzen können. Die Basis neigte zur Koalition mit der FDP.²⁰⁵ Brandts Entscheidung *für* die Große Koalition war eine Entscheidung *gegen* die kleine Koalition, die sich wegen des Verhaltens der Liberalen als zu unsichere Alternative erwies.

Mit der FDP hatte er, vor allen in der Außen- und Deutschlandpolitik, einen Politikwechsel zu vollziehen gehofft. Das wirft die Frage auf, ob dies mit der Union wenigstens in Ansätzen würde gelingen können. Über das sozialdemokratische Acht-Punkte-Programm bestand grundsätzliche Einigkeit, weil sich die Union schon vor Beginn der Verhandlungen den Positionen der SPD angenähert und auch die SPD Entgegenkommen gezeigt hatte, etwa bezüglich der Grundzüge einer friedensvertraglichen Regelung. In

²⁰⁰ Vgl. Vermerk Carstens über das Koalitionsgespräch vom 05.03.1968, in: NL Kiesinger A 010. Eine Ausnahme wurde nur hinsichtlich des Bundespresseamtes gemacht, für das eine gemeinsame Personalpolitik vereinbart wurde.

²⁰¹ Brandt an Erich Mende 09.12.1966, in: WBA, A7, 7.

²⁰² Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 55.

²⁰³ 473 Stimmen (plus 22 von Berliner Abgeordneten) wurden abgegeben. 340 Abgeordnete (plus 16) stimmten für Kiesinger, 109 (plus 3) gegen ihn, 23 (plus 3) enthielten sich; eine Stimmkarte war ungültig. Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 77. Sitzung, 01.12.1966, S. 3539f.

²⁰⁴ Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 516.

der Politik gegenüber den Verbündeten wurden unterschiedliche Akzente, z.B. in der Europapolitik, erkennbar. Daß der Nichtverbreitungsvertrag und die Ostpolitik zu Meinungsverschiedenheiten führen könnten, zeigte sich darin, daß die Kompromisse z.T. von formelhafter Gestalt waren oder auf klare Ergebnisse verzichtet wurde, so daß es eine Sache der Interpretation blieb, worauf man sich eigentlich geeinigt hatte. Im ersten Koalitionsgespräch taten sich Differenzen auf, die vertagt, bei den nächsten Verhandlungen aber nicht wieder aufgegriffen und bereinigt wurden. Brandt hatte Klärungsbedarf angemeldet, konnte aber wegen Abwesenheit zur Klärung nicht beitragen. Die SPD verzichtete darauf, ihren Handlungsspielraum gegenüber der CDU/CSU voll auszuschöpfen. Alles in allem war das außenpolitische Programm, wie Bahr es gefordert hatte, für die SPD "noch attraktiv" und die Union "noch akzeptabel"²⁰⁶. Auch wenn Brandt das Amt des Außenministers nicht angestrebt hatte, entschied er sich dafür, seinen außenpolitischen Vorstellungen und denen seiner Partei in der Regierung zur Durchsetzung zu verhelfen. Mit dem, was zwischen den Partnern vereinbart worden war, glaubte er, etwas auf den Weg bringen zu können. Es schien ihm "eine Abkehr vom Bisherigen, eine Auflockerung gegenüber dem Osten"²⁰⁷ möglich zu sein. Brandt hatte den Eindruck gewonnen, daß seine und Kiesingers außenpolitische "Vorstellungen in den Grundzügen nicht wesentlich voneinander"²⁰⁸ abwichen.

3.7 Willy Brandt und Kurt Georg Kiesinger: Eine "bizarre deutsche Paarung"²⁰⁹

Brandts Möglichkeiten zur Gestaltung der Außenpolitik wurden zu einem erheblichen Teil definiert durch die grundsätzlich komplexe und im konkreten Fall komplizierte Konstellation zwischen Bundeskanzler und Außenminister. Diese war bestimmt vom Konflikt der Richtlinienkompetenz des einen mit der Ressortverantwortung des anderen, von der sich daraus ergebenden Konkurrenz auf dem Feld der auswärtigen Beziehungen, von Kiesingers besonderer Vorliebe für die Außenpolitik, von Brandts Stellung als Minister und Vizekanzler einerseits und als Vertreter eines von nahezu gleich starken Koalitionspartnern andererseits, sowie von der seit 1967 beiderseitigen Funktion als Vorsitzende zweier auf das eigene Profil bedachter Parteien, zu der sich ein dritter nicht weniger profilierter Vorsitzender einer nicht weniger profilbedachten Partei gesellte, so daß Kiesinger nicht zu Unrecht von Conrad Ahlers als "wandelnder Vermittlungsausschuß"²¹⁰ der Koalition bezeichnet wurde. Durch die Konstellation bedingt wurde "die Außenpolitik zum Lackmустest für den Zustand der Großen Koalition", da "Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundeskanzler und Minister [...] immer gleichzeitig auch auf der Ebene der Parteivorsitzenden ausgetragen" wurden. Aus Kiesingers Warte "stärkte jeder Erfolg 'seines' Außenministers den wichtigsten Konkurrenten um das Kanzleramt bei der Bundestagswahl 1969"²¹¹. Dies alles wäre heikel genug gewesen, wenn die Protagonisten sich zumindest persönlich gut verstanden hätten. Doch Zeitgenossen wie Historiker und Biographen sind sich einig, daß die beiden kein rechtes

²⁰⁵ Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 61.

²⁰⁶ Bahr an Brandt am 07.11.1966, in: Dep. Bahr 399, 1.

²⁰⁷ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002.

²⁰⁸ Brandt an Hannsheinz Bauer am 21.12.1966, in: WBA, A7, 22.

²⁰⁹ Gunter Hofmann, "Nach jedem Abschied ein Anfang", in: *ZEIT* vom 16.10.1992.

²¹⁰ "Anständig auseinander", in: *SPIEGEL* vom 25.08.1969. Zu Kiesingers Stellung als Bundeskanzler vgl. Eichhorn, *Regierungspraxis*, S. 43-52, und Knoll, *Bundeskanzleramt*, S. 143-150.

²¹¹ Wintzer, "Der Auswärtige Ausschuß 1965-1969", S. CIV.

Verhältnis zueinander fanden.²¹² Auf den Punkt gebracht hieß das: "Nach Herkunft, Lebenslauf, Persönlichkeitsstruktur und politischer Erfahrung waren sie zu verschieden, als daß es irgendein verbindendes Element zwischen beiden gegeben hätte, außer dem Interesse für das Feld der internationalen Beziehungen, auf dem sie aber miteinander rivalisierten."²¹³ An dieser Stelle soll ein Licht auf diese Determinante für Brandts Wirken als Außenminister geworfen werden, ohne damit bereits die Inhalte der Außenpolitik in den Jahren 1966 bis 1969 auszuleuchten.

Unmittelbar nach Brandts Entscheidung für die Übernahme des Auswärtigen Amtes waren in der Unionsfraktion Bedenken gegen den Umstand laut geworden, daß drei der mit Außenpolitik befaßten Ressorts (Brandt für Auswärtiges, Wehner für gesamtdeutsche Fragen und Wischniewski für wirtschaftliche Zusammenarbeit) der SPD zufielen.²¹⁴ Man fürchtete, vor allem Brandt und Wehner könnten den Spielraum der offen gebliebenen Fragen zu sehr nutzen und den außenpolitischen Einfluß der CDU/CSU zurückdrängen. Einige Abgeordnete glaubten, zukünftig gegenüber der SPD die "Rolle des Korrektivs"²¹⁵ übernehmen zu müssen, und forderten, der Bundeskanzler müsse "von seiner Richtlinienkompetenz in einem verstärkten Maße Gebrauch"²¹⁶ machen. Altkanzler Adenauer, der Brandts Ernennung zum Außenminister ablehnte, teilte die Bedenken seiner Fraktionskollegen.²¹⁷ Kiesinger begegnete dem Argwohn in der Fraktion mit der Ankündigung, er werde "in der Außenpolitik die Zügel ganz fest in der Hand behalten"²¹⁸. Die sich daraus ergebenden Probleme hat Daniela Taschler treffend beschrieben:

Damit waren zukünftige Konflikte mit dem neuen Außenminister Brandt vorprogrammiert. Kiesinger stand von Anfang an unter einem hohen Erwartungsdruck seiner Fraktion, die letztlich von ihm verlangte, die Leitung der Außenpolitik nicht wirklich dem Außenminister zu überlassen. Da es sich dabei um den Vorsitzenden des Koalitionspartners handelte, der über ein ausgeprägtes Selbstbewußtsein verfügte, drohte aus jedem Kompetenz- und Richtungsstreit schnell eine Koalitionskrise zu werden.²¹⁹

Bei den Sozialdemokraten sah es, wie gezeigt, nicht anders aus. Hier herrschten Zweifel am außenpolitischen Sinneswandel der Union.²²⁰ Um so wichtiger war die Aussicht, daß Brandt als Außenminister der Regierungspolitik seinen Stempel würde aufdrücken und seinen Gestaltungsraum würde nutzen können.²²¹ Dies erwartete auch Brandt selbst. Einem Abgeordneten der SPD-Fraktion schrieb er noch im Dezember: "Ich gehe mit Bestimmtheit davon aus, daß der Herr Bundeskanzler für den Bereich der Außenpolitik in keinem stärkeren Maße von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch machen wird als für andere Bereiche der Politik."²²² An dieser Frage schieden sich in der Folge die Koalitionsgeister.

Das Regierungssystem der Bundesrepublik ist gekennzeichnet durch ein Neben- und Ineinander des Kanzler-, Ressort- und Kabinettsprinzips. Wie jedes andere Feld unterliegt die Außenpolitik der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Im Rahmen der Richtlinien und der Kabinettsbeschlüsse, die auch für den Regierungschef bindend sind, führen die Minister ihre Ressorts und deren Politik selbständig

²¹² Vgl. Carstens, Erinnerungen und Erfahrungen, S. 361, Kempfski, Um die Macht, S. 142, Merseburger, Willy Brandt, S. 499ff., Gassert, Kiesinger, S. 503f., Bender, Neue Ostpolitik, S. 138, Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 250, Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 64.

²¹³ Soell, Helmut Schmidt, S. 804. Zur Biographie und Person Kiesingers vgl. Gassert, Kiesinger.

²¹⁴ Vgl. CDU/CSU-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 2254, 2258f., 2264f., 2269f., 2286 und 2289, sowie Taschler, Herausforderungen, S. 70.

²¹⁵ CDU/CSU-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 2267.

²¹⁶ CDU/CSU-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 2265.

²¹⁷ Vgl. Kroegel, Anfang, S. 65, Schwarz, Adenauer, S. 931ff., und Geiger, Atlantiker gegen Gaullisten, S. 477.

²¹⁸ CDU/CSU-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 2290.

²¹⁹ Taschler, Herausforderungen, S. 72.

²²⁰ Vgl. SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, Nr. 166.

²²¹ Vgl. Protokoll der Sitzung des Parteirats vom 28.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967.

²²² Brandt an Hannsheinz Bauer 21.12.1966, in: WBA, A7, 22.

und eigenverantwortlich.²²³ Abstimmungen im Kabinett wurden wegen ihrer desintegrierenden Wirkung zur Zeit der Großen Koalition äußerst selten durchgeführt.²²⁴ Eine "ins Einzelne gehende Steuerung" der Außenpolitik durch den Bundeskanzler ist weder möglich noch vorgesehen. Die Kompetenzen liegen "weitgehend beim Außenminister"²²⁵. Die Verbindung von zwei annähernd gleich starken Partnern nötigt den Kanzler grundsätzlich, "von der Richtlinienkompetenz einen nur sehr vorsichtigen Gebrauch zu machen"²²⁶. Die Grenze "zwischen einer Richtlinie, die der Kanzler geben darf, und einer Einzelweisung an einen Ressortminister, die er nicht geben darf"²²⁷, kann er kaum allein ziehen.

Brandts parlamentarischer Staatssekretär, Gerhard Jahn, meinte gar, "daß in einer Regierung der Großen Koalition die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nur für die Minister seiner eigenen Partei Geltung habe". Im Juni 1967 erklärte er, die "sozialdemokratischen Minister könne der Kanzler nicht anweisen, sondern nur in Übereinstimmung mit ihnen regieren"²²⁸. Dies führte nach erwartungsgemäßen Protesten aus der Unionsfraktion zu einer Beschwerde Kiesingers bei Brandt. Doch der schickte dem aufgetragenen Kanzler nur eine Stellungnahme seines Staatssekretärs mit dem Hinweis, zwischen ihm und Jahn bestünde Einvernehmen darüber, daß eine Fortsetzung der Diskussion nicht sinnvoll sei.²²⁹ Jahn hielt es für unvorstellbar, "daß der Vorsitzende der CDU als Bundeskanzler versuchen wollte, Richtlinien gegenüber dem Vorsitzenden der SPD als Vizekanzler durchzusetzen, die allein auf den Vorstellungen der CDU beruhen"²³⁰. So sah es auch Brandt. Vor dem SPD-Parteirat führte er kurz darauf aus:

Natürlich weiß jeder von uns, was im Grundgesetz steht, aber jeder, der eine solche Regierung bildet und der ihr vorsitzt, weiß auch, daß es eine Richtlinienkompetenz nur im Verhältnis zu der Arbeitsgrundlage einer großen Koalition gibt. Nein, die Gefahr ist nicht [...], daß eine Richtlinienkompetenz gegen uns geltend gemacht werden könnte in Fragen, die wir für wesentlich halten. Die Gefahr ist eher, daß eben auch auf dem einen oder anderen Gebiet wichtige Dinge liegen bleiben können aus besonderen Gegebenheiten dieser Art von Regierungsbildung.²³¹

Diese Erfahrungen hatte er nach einem halben Jahr bereits gemacht, und er sollte sie noch öfter machen. Denn auch wenn die verfassungsmäßigen Rechte des Bundeskanzlers relativiert wurden, "über ein Veto verfügte er allemal"²³². Das gleiche nahm Brandt für sich selbst auch in Anspruch. Horst Ehmke erinnert sich, wie Kiesinger im Kabinett – wo Brandt ihn vor allem in Streitfällen nicht mit "Herr Bundeskanzler" sondern mit "Herr Kollege Kiesinger" anredete – einmal etwas gesagt habe wie "Dann wird das so gemacht", woraufhin Brandt ruhig entgegnet habe: "Ich schlage vor, Herr Kollege Kiesinger, daß Sie zuerst einmal mit mir darüber sprechen."²³³ Das war Brandts Art, subtil aber bestimmt die Koalitionsfrage zu stellen. Und das wirkte, so Ehmke. Brandt führte nicht nur den Titel des Vizekanzlers, sondern

²²³ Vgl. Schwarz (Hg.), Handbuch der deutschen Außenpolitik, S. 53, und Knoll, Bundeskanzleramt, S. 26-39.

²²⁴ Vgl. Carstens, Politische Führung, S. 124f.

²²⁵ Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, S. 216.

²²⁶ Carstens, Politische Führung, S. 111. Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 258.

²²⁷ Carstens, Erinnerungen und Erfahrungen, S. 356. Vgl. Carstens, Politische Führung, S. 112 und 121.

²²⁸ Kiesinger an Brandt Juni 1967, in: WBA, A7, 13. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 180.

²²⁹ Vgl. Brandt an Kiesinger 07.07.1967, in: WBA, A7, 13.

²³⁰ Jahn an Brandt am 27.06.1967, in: WBA, A7, 13. Das Schreiben hat Brandt am 16.06.1967 vorgelegen. Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 539.

²³¹ Rede Brandts vor dem Parteirat am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 17.03.1967 bis 01.12.1967. Auch das Vorschlagsrecht des Bundeskanzlers für die Ernennung der Minister mochte Brandt in der Großen Koalition nicht uneingeschränkt gelten lassen. Als Kiesinger ihm mitteilte, bevor er Erhard Eppler zum Nachfolger von Hans-Jürgen Wischniewski als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit vorschlage, müsse er ein ausführliches Gespräch mit Eppler führen (Vgl. Kiesinger an Brandt am 23.07.1968, in: WBA, A7, 13), erinnerte ihn Brandt daran, "daß bei der Bildung dieser Koalition die personellen Vorschläge gegenseitig respektiert worden sind" (Brandt an Kiesinger vom 27.07.1968, *ibid.*).

²³² Soell, Helmut Schmidt, S. 627.

²³³ Gespräch des Verfassers mit Horst Ehmke am 17.10.2001.

verstand sich auch keineswegs als einfacher Ressortminister *unter* einem Bundeskanzler Kiesinger, sondern als gleichberechtigter Partner.²³⁴ Auf ausländische Beobachter machte er "nicht den Eindruck, als betrachte er sich als Untergebener des Bundeskanzlers"²³⁵. Der amerikanische Senator Robert Kennedy nannte ihn scherzhaft den "Regierenden Außenminister"²³⁶.

Uneinigkeit zwischen Kanzler und Minister bestand über eine Frage, die sowohl Prestige und Selbstverständnis als auch die gemeinsame Gestaltung der Politik berührten. Zwar gestand der protokollbewußte Bundeskanzler seinem Außenminister eine gemeinsame Kranzniederlegung am Arc de Triomphe zu²³⁷, beim Gespräch mit dem französischen Präsidenten mochte er ihn aber nicht dabei haben – was zwar üblich war, aber nicht Brandts Wunsch entsprach. Nachdem Brandt den Programmvorschlag für den ersten gemeinsamen Besuch in Paris gesehen hatte, kam er zum dem Ergebnis, daß wenn es für sachdienlich gehalten werde, "die anstehenden Fragen im wesentlichen in Besprechungen unter vier Augen zu erörtern"²³⁸, es seiner Anwesenheit nicht bedürfe. Er fuhr schließlich doch mit, ohne an der Unterredung Kiesingers mit de Gaulle teilzunehmen. Auch in der Folge stieß er sich an deren Vier-Augen-Gesprächen, und versuchte, wenigstens einen eigenen Gesprächstermin mit dem Premierminister durchzusetzen bzw. als Stellvertreter des Bundeskanzlers zu den Unterhaltungen Kiesingers mit dem Präsidenten und dem Premierminister hinzugezogen zu werden.²³⁹ Es blieb allerdings bei den Vieraugengesprächen Kiesingers mit dem Premierminister. Zusätzlich fanden zuweilen Gespräche von Kiesinger und Brandt mit dem Präsidenten und dem Premierminister statt, an denen teilweise der französische Außenminister teilnahm.²⁴⁰ Um Prestige und Politik ging es auch in der Frage, wem der neu institutionalisierte Koordinator für Fragen der deutsch-französischen Zusammenarbeit unterstellt sein sollte. Gegenüber dem Kanzler bestand Brandt darauf, daß der Koordinator "beim Außenminister ressortieren"²⁴¹ müsse. Damit konnte er sich durchsetzen.

Für Kiesinger war die "Balance zwischen dem Anspruch Brandts, sein Ressort mit der im Grundgesetz vorgesehenen Selbständigkeit zu leiten, und dem Wunsch der Unionsfraktion nach einem Übergewicht des Bundeskanzlers in der Außenpolitik [...] nur schwer zu wahren"²⁴². Konflikte waren vorprogrammiert, zumal Kiesinger die sozialdemokratischen Kabinettsmitglieder zwar "durchaus respektvoll" behandelte, "vor seinen Leuten" aber geradezu gönnerhaft ausführte, "die Sozialdemokraten seien recht ordentliche Leute, bestimmte Aufgaben könnte man ihnen [...] durchaus schon anvertrauen". Obwohl das Brandts Selbstverständnis empfindlich stören mußte, war es nicht leicht, ihn zu bewegen, "solchen Sentenzen [...] entgegenzutreten"²⁴³, weil er zwar nicht den Konflikt, wohl aber die persönliche Konfrontation scheute.²⁴⁴ Nur bei wirklich schwierigen Fragen ging Brandt direkt auf Kiesinger zu. Zu einer offenen Aussprache kam es selten.²⁴⁵

²³⁴ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001.

²³⁵ Kissinger, Memoiren, S. 111.

²³⁶ Vgl. Ihlefeld, Willy Brandt in Anekdoten, S. 26, und Prittie, Willy Brandt, S. 323.

²³⁷ Vgl. "Nicht die Schau stehlen", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967, und Kroegel, Anfang, S. 171.

²³⁸ Brandt an Kiesinger am 09.01.1967, in: WBA, A7, 13.

²³⁹ Vgl. Vermerk Guttenberg vom 28.06.1967, in: NL Guttenberg 90, und Handschriftliche Notiz Gerhard Ritzels an Rolf Lahr vom 06.09.1968, in: WBA, A7, 3.

²⁴⁰ Vgl. Gesprächsaufzeichnungen vom 12.07.1967, in: PAAA, B 150, AAPD 1967, Dok. 17 und 262, AAPD 1968, Dok. 59, 314 und 316, AAPD 1969, Dok. 101 und 280, sowie Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 158.

²⁴¹ Brandt an Kiesinger am 12.07.1967, in: NL Guttenberg 90.

²⁴² Taschler, Herausforderungen, S. 386.

²⁴³ Ehmke, Mittendrin, S. 77.

²⁴⁴ Gespräch des Verfassers mit Horst Ehmke am 17.10.2001. Vgl. Seebacher, Willy Brandt, S. 32.

²⁴⁵ Vgl. Ritzel, Soweit ich mich erinnere, S. 111f.

Daß Kiesinger "nicht sein Wunschkanzler"²⁴⁶ war, hatte nichts mit dem Aufeinandertreffen des ehemaligen Emigranten mit einem Vertreter der "Mitläufer-Unkultur im Dritten Reich"²⁴⁷ zu tun. Im Kontext der Bildung der Großen Koalition hatte Brandt Äußerungen, die Kanzlerschaft Kiesingers bedeute eine außenpolitische Belastung, zurückgewiesen: "Das Echo aus dem Ausland nehme ich nicht auf die leichte Schulter, aber es gibt dabei auch stark übertriebene Äußerungen, und ich hoffe sehr, daß diese Frage in absehbarer Zeit nüchterner betrachtet wird." Zugleich hatte er seinen und Kiesingers Eintritt in ein Kabinett als "ein Stück Darstellung der deutschen Wirklichkeit"²⁴⁸ bezeichnet. So wie Kiesinger 1961 die Kampagne gegen Brandts Emigration verurteilt hatte, erklärte Brandt nun einem Journalisten, "er sei nicht bereit, in diesem Fall eine zweite Entnazifizierung durchzuführen"²⁴⁹.

Daß Kiesingers Vergangenheit Anstoß erregte, zeigte nicht nur Beate Klarsfelds berühmte Ohrfeige auf dem CDU-Parteitag 1968 in Berlin.²⁵⁰ Ihrem Ausschluß aus dem deutsch-französischen Jugendwerk widersprach Brandt nicht, wie er sich auch sonst nie in die Nähe derjenigen begab, die Kiesinger wegen seiner Vergangenheit kritisierten. Er mußte allerdings zur Kenntnis nehmen, daß das Thema eine außenpolitische Bedeutung hatte, wie sich in einer vertraulichen Aussage des französischen Regierungssprechers von 1969 zeigte: "Pompidou fühlt sich gar nicht wohl, wenn er sich fast ausschließlich nur mit dem alten NSDAP-Mitglied Kiesinger zur Schau stellen soll; da wäre ihm Heinemann schon lieber, von Brandt gar nicht zu reden. [...] Nach der Wahl Heinemanns zum Bundespräsidenten habe Pompidou im Kabinett gesagt: 'Endlich haben wir in Bonn einen Partner, bei dem man sich nicht genieren muß, wenn man gemeinsam mit ihm im französischen Fernsehen auftritt.'"²⁵¹

Auch wenn Brandt und Kiesinger ihren gemeinsamen Eintritt ins Kabinett als Beitrag zur Aussöhnung des deutschen Volkes darstellten²⁵², betrachtete Brandt dies aus der Distanz nüchterner und hob stärker auf die unterschiedlichen Rollen im Dritten Reich ab: "Wenn man wollte, konnte man in Kiesinger, dem einstigen 'Mitläufer', und Brandt, dem antinazistischen Emigranten, eine durchaus wahrhaftige personelle Repräsentation der deutschen Wirklichkeit erkennen."²⁵³ Doch vor allem der Gedanke, daß das ehemalige NSDAP-Mitglied und "der so lange scheel angesehene Emigrant" die "Aussöhnung der in dieser Hinsicht tief gespaltenen Bevölkerung"²⁵⁴ förderten, indem beide "die Ehrenhaftigkeit des anderen gleichsam nachträglich verbürgen"²⁵⁵ sollten, verlangte Brandt einiges ab. Als Horst Ehmke einmal meinte, Brandt "habe sich schließlich nicht dafür zu entschuldigen, kein Nazi gewesen zu sein", antwortete dieser "nachdenklich, darüber denke die Mehrheit unseres Volkes vielleicht noch anders"²⁵⁶. Seinem Mitarbeiter Hans Arnold vertraute er unter vier Augen an, er hätte nicht gedacht, einmal unter einem Nazi Minister zu

²⁴⁶ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002.

²⁴⁷ Fichter, *Die SPD und die Nation*, S. 157.

²⁴⁸ "SPD keine Ja-Sager-Partei", in: *Westfälische Rundschau* vom 29.11.1966. Vgl. SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 1010, 1019, 1036, 1056 und 1069, Gassert, Kiesinger, S. 522, sowie Soell, Helmut Schmidt, S. 571f..

²⁴⁹ Kempfski, *Um die Macht*, S. 122. Vgl. "Nicht die Schau stehlen", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967, und Kroegel, *Anfang*, S. 170.

²⁵⁰ Vgl. Baring, *Machtwechsel*, S. 39f.

²⁵¹ Anlage zu: Günter Markscheffels an Brandt am 06.08.1969, in: WBA, A7, 7. Markscheffel berichtet von einem Gespräch mit Staatssekretär Léo Hamon. Brandt strich die Passage am Rand an.

²⁵² Vgl. Merseburger, *Willy Brandt*, S. 496, und Gassert, *Kiesinger*, S. 522f.

²⁵³ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 176.

²⁵⁴ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 265.

²⁵⁵ Stern, *Willy Brandt*, S. 92. Vgl. Grosser, *Deutschlandbilanz*, S. 184.

²⁵⁶ Ehmke, *Mittendrin*, S. 77.

sein. Die meisten wüßten nicht, was das für ihn bedeute.²⁵⁷ Zu solchen emotionalen Aufwallungen kam es immer wieder einmal, auch wenn er grundsätzlich nichts gegen eine Zusammenarbeit mit Kiesinger einzuwenden hatte.²⁵⁸ Im Gegenteil: Aufgrund der Erfahrungen, die er mit ihm im Auswärtigen Ausschuß des Bundestages und in der Ministerpräsidenten-Konferenz gemacht hatte, bezeichnete er ihn vor Abschluß der Koalition "als einen Mann, der den guten Willen und die Fähigkeit zur Zusammenarbeit"²⁵⁹ habe.

Doch der Kanzler, einmal im Amt, begegnete seinem Stellvertreter mit einer gewissen Arroganz.²⁶⁰ Aus der Nähe beobachtet wirkte das so: "Kiesinger schien Willy Brandt mit einem halb zugekniffenen [...] Auge von oben herab zu taxieren, als wolle er sagen, mein Außenminister sollte schon die Allüre eines Talleyrand haben, wenn er neben mir bella figura machen will."²⁶¹

Der Außenminister, der dem bildungsbürgerlichen Gebaren des eloquenten Kanzlers wenig abgewinnen konnte, empfand Kiesinger als ich-bezogenen "Schwätzer"²⁶². Das machte sich insbesondere in den Kabinettsitzungen bemerkbar, die in nicht geringem Maße von den langatmigen Monologen des Regierungschefs oder seinen feuilletonistischen Zwiegesprächen mit Bundesratsminister Carlo Schmid erfüllt waren. Brandt saß dann wie versteinert neben dem Kanzler, widmete sich dem Aktenstudium oder nutzte die langatmigen Vorträge zu Erörterungen mit dem neben ihm sitzenden Justizminister.²⁶³ Er war nicht der einzige, den "die ausufernde Suada des Kanzlers nervte"²⁶⁴. Sie veranlaßte Franz Josef Strauß einmal, Horst Ehmke vorzuschlagen, "ein paar Haken und einen Hammer mitzubringen. Er würde Hängematten beisteuern", dann könne man es sich wenigstens "gemütlich machen"²⁶⁵. Nicht nur im Kabinett, sondern auch in Gesprächen unter vier Augen, die man sich laut Hermann Schreiber "nicht quälend genug vorstellen" könne, gab Brandt sich dem Kanzler gegenüber wortkarg: "Kiesinger monologisierte, Brandt schwieg, beide litten."²⁶⁶ Ob Kiesinger wußte, daß man Brandts Schweigen nicht als Zustimmung mißverstehen durfte²⁶⁷, darf genau so bezweifelt werden wie Brandts nachträgliche Behauptung, sich mit Kiesinger "am einfachsten" verständigt zu haben, "wenn sich – selten genug – die Gelegenheit zu einem Gespräch unter vier Augen"²⁶⁸ geboten habe. Das Vorhaben, "vor Kabinettsitzungen gemeinsam zu frühstücken"²⁶⁹, wurde nicht lange durchgehalten.

²⁵⁷ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001. Auf ein Gespräch mit Arnold bezieht sich auch Merseburger (Willy Brandt, S. 496). Dort fehlt aber nicht nur der zweite Satz, sondern es heißt "ehemaliges NSDAP-Mitglied" statt "Nazi". Beides schwächt die emotionelle Qualität von Brandts Aussage ab.

²⁵⁸ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002. Vgl. Drath, Willy Brandt, S. 307.

²⁵⁹ Sitzung des Parteirats vom 28.11.1966, in: SPD-Parteivorstand 12.09.1966-01.04.1967.

²⁶⁰ Vgl. Stern, Willy Brandt, S. 92, Prittie, Willy Brandt, S. 319, Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 456 und 477, sowie Kusterer, Kanzler und General, S. 434.

²⁶¹ Frank, Entschlüsselte Botschaft, S. 214.

²⁶² Erhard Eppler in: "Die Treppe aus dem Keller", in: *FASZ* vom 20.03.2005. Vgl. Gespräche des Verfassers mit Horst Ehmke am 17.10.2001 und mit Egon Bahr am 07.10.2002, "Quatsch im Großformat", in: *SPIEGEL* vom 18.03.1968, Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 182f., Mayer, Erinnerungen an Willy Brandt, S. 39, Merseburger, Willy Brandt, S. 499, Binder, The Other German, S. 228, und Koch, Willy Brandt, S. 365.

²⁶³ Vgl. Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002, Erhard Eppler in: "Die Treppe aus dem Keller", in: *FASZ* vom 20.03.2005, Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 477, Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 183, Laufer, Der parlamentarische Staatssekretär, S. 72, und Merseburger, Willy Brandt, S. 499. Daß Brandt oft "muffig und grantig neben Kiesinger saß und nur das Nötigste sagte", lag nicht, wie Günther Diehl (Zwischen Politik und Presse, S. 401.) meinte, nur daran, daß Brandt ein Morgenmuffel war. Zu den Kabinettsitzungen s. Eichhorn, Regierungspraxis, S. 78-91.

²⁶⁴ Soell, Helmut Schmidt, S. 626. Vgl. Ehmke, Mittendrin, S. 52, und Merseburger, Willy Brandt, S. 499.

²⁶⁵ Ehmke, Mittendrin, S. 50. Bei Henry Kissinger hinterließ Kiesinger den Eindruck, "die banalsten Dinge so zu sagen, als hätten sie eine tiefe politische Bedeutung" (Kissinger, Memoiren, S. 111).

²⁶⁶ Schreiber/Simon, Brandt, S. 117.

²⁶⁷ Vgl. Seebacher, Willy Brandt, S. 32.

²⁶⁸ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 182.

²⁶⁹ Vermerk von Staatssekretär Guttenberg vom 05.05.1967, in: NL Guttenberg 90.

Kiesinger hielt Brandt für opportunistisch, undurchsichtig, verschlossen und oberflächlich. Als er sich einmal gegenüber Wehner beklagte, Brandt teile ihm nicht mit, was er wirklich wolle, meinte dieser in Anspielung auf Brandts Geburtsstadt: "Lübeck ist eine Stadt, da redet man nicht."²⁷⁰ Doch das allein war es nicht. Ihre gleichzeitige Anwesenheit schien manchem "eine merkwürdige Kälte"²⁷¹ zu verbreiten. Seiner Frau sagte Brandt einmal, "daß er sich psychisch und physisch unwohl fühle, wenn er mit Kiesinger zusammen sei"²⁷². In der offiziellen Rückschau äußerten sich beide positiv über die Zusammenarbeit.²⁷³ Doch Kiesingers vertrauliche Einlassungen über die Beziehung der beiden im Jahr 1980 spricht Bände: "Sicherlich, wir wahrten die äußerliche Form, aber es gab immer wieder Probleme mit Brandt [...]. Man muß auch darauf hinweisen, daß man zuweilen bei Brandt das Gefühl bekommen konnte, als ob er die Problematik gewisser Vorgänge nicht erkannte."²⁷⁴

Anders als mit Brandt herrschte zwischen Kiesinger und Wehner keine Sprachlosigkeit. Sie pflegten ein ausgesprochen gutes Verhältnis zueinander.²⁷⁵ Daß die laufenden Fragen der Koalition zwischen ihnen besprochen und geklärt wurden, der gute Draht genutzt wurde, entsprach durchaus Brandts Wunsch.²⁷⁶ Eine vermittelnde Funktion zwischen Union und SPD sowie zwischen Brandt und Kiesinger nahm Conrad Ahlers ein, der mit "Wissen und Duldung beider" über die Absichten der anderen Seite informierte und Kiesinger gelegentlich auf "kommende Entwicklungen" vorbereitete, "über die Brandt selbst Kiesinger erst später unterrichtete"²⁷⁷. Wenn es zwischen ihm und Kiesinger Probleme gab, konnte Brandt außerdem sein gutes Verhältnis zu Rainer Barzel bemühen, der wiederum vorbildlich mit Helmut Schmidt zusammenarbeitete, so daß die Koalition insgesamt über tragfähige Verbindungen verfügte – nur eben nicht auf der direkten Ebene von Kanzler und Vizekanzler.²⁷⁸

Bei einem "in die Außenpolitik verliebten Bundeskanzler"²⁷⁹ war dies über die persönliche Dimension hinaus ohnehin schwierig. Das sah auch Brandt, dem Kiesinger anfänglich anvertraut hatte, er wäre lieber selbst Außenminister geworden, so: "Jeder außenpolitisch interessierte Kanzler gerät in Versuchung, dem Außenminister ins Handwerk zu pfuschen."²⁸⁰ Nicht nur ging bald nach Bildung der Großen Koalition in Bonn das Bonmot um, das Unglück der Regierung sei, daß es einen Außenminister gebe, der gerne Kanzler wäre, und einen Kanzler, der gerne Außenminister wäre²⁸¹, auch als Regierungschef schien Kiesinger "sein eigener Außenminister"²⁸² sein zu wollen. Zu Kiesingers persönlicher Neigung kam, daß "gleich drei Augenpaare im Palais Schaumburg voller Argwohn"²⁸³ über die Aktivitäten des Außenministers wachten: und zwar die von Horst Osterheld, dem Leiter der außenpolitischen Abteilung, die des

²⁷⁰ Baring, Machtwechsel, S. 606. Vgl. Carstens, Erinnerungen und Erfahrungen, S. 361, und Gassert, Kiesinger, S. 503f.

²⁷¹ Frank, Entschlüsselte Botschaft, S. 214. Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 496.

²⁷² Brandt, Freundesland, S. 192f.

²⁷³ Vgl. "Zeugen der Zeit" (NDR) 1973, in: NL Kiesinger 305, und Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 182 und 220.

²⁷⁴ Interview mit Kiesinger am 17.11.1980, in: NL Kiesinger 305. Der Journalist Ben Witter (Prominentenporträts, S. 142) mußte Kiesinger 1974 sein Ehrenwort geben, nicht zu publizieren, was er ihm über Brandt gesagt hatte.

²⁷⁵ Vgl. Interview mit Kiesinger am 17.11.1980, in: NL Kiesinger 305, Carstens, Erinnerungen und Erfahrungen, S. 361f., Gassert, Kiesinger, S. 501ff., Schönhoven, Wendejahre, S. 181f., Kroegel, Anfang, S. 46-52, Eichhorn, Regierungspraxis, S. 140-150, und Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 250.

²⁷⁶ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002. Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 183.

²⁷⁷ Diehl, Zwischen Politik und Presse, S. 533. Vgl. Conrad Ahlers an Kiesinger am 30.10.1968, in: NL Kiesinger 001.

²⁷⁸ Vgl. Barzel, Ein gewagtes Leben, S. 245, Taschler, Herausforderungen, S. 402, und Schönhoven, Wendejahre, S. 177.

²⁷⁹ Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 477. Vgl. Schütz, Logenplatz und Schleudersitz, S. 120, Merseburger, Willy Brandt, S. 496, Stern, Willy Brandt, S. 92, Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik, S. 125, Bender, Neue Ostpolitik, S. 138.

²⁸⁰ Brandt, *SPIEGEL*-Gespräche, S. 166. Vgl. Kroegel, Anfang, S. 23.

²⁸¹ Vgl. Brandt, *SPIEGEL*-Gespräche, S. 117. Darauf angesprochen, schwieg Brandt "amüsiert" (ibid.).

²⁸² McGhee, Botschafter in Deutschland, S. 319.

²⁸³ Merseburger, Willy Brandt, S. 496. Vgl. Geiger, Atlantiker gegen Gaullisten, S. 476.

Parlamentarischem Staatssekretärs Karl Theodor Freiherr zu Guttenberg, und die des beamteten Staatssekretärs Karl Carstens. (Carstens löste 1968 seinen glücklosen Vorgänger Knieper ab.²⁸⁴) Egon Bahr befürchtete bereits im Frühjahr 1967, der im Aufbau befindliche Planungsstab im Kanzleramt werde sich unabhängig von dem des Auswärtigen Amts stark mit außenpolitischen Fragen beschäftigen, und kam zu dem Schluß: "Zweierlei Planung ist möglich, aber zweierlei Außenpolitik ist unmöglich." Brandt müsse darauf achten, daß "innerhalb der gegebenen Richtlinien die außenpolitischen Operationen selbständig durchgeführt" würden. Schließlich könne es nicht sein, "daß der Kanzler faktisch der Überminister für Auswärtiges, Verteidigung und Gesamtdeutsche Fragen"²⁸⁵ werde. Gut zwei Jahre später kam Brandts Staatssekretär Duckwitz zu dem Schluß, daß die "Bevormundung" durch das Kanzleramt "unerträgliche Formen" angenommen habe. Im Palais Schaumburg sei "ein Auswärtiges Amt en miniature aufgebaut worden". Die Gedanken des Bundeskanzleramts würden nicht mit dem Auswärtigen Amt abgestimmt, sondern man lasse das Auswärtige Amt Aufzeichnungen ausarbeiten, um sie dann zu korrigieren oder ganz neu zu formulieren. Auf fast allen Etagen des Kanzleramts fühle man sich bemüßigt, "in die tägliche Arbeit der auswärtigen Politik hineinzupfuschen"²⁸⁶. Während das Bundeskanzleramt von im Auswärtigen Amt geführten Gesprächen mit ausländischen Persönlichkeiten regelmäßig Aufzeichnungen erhalte, sei dies umgekehrt selten der Fall. Dadurch könnten beide gegeneinander ausgespielt werden. Einige Botschafter hätten unmittelbar Weisungen vom Bundeskanzleramt ohne Kenntnis des Auswärtigen Amts erhalten, und zahlreiche Fälle wiesen darauf hin, daß außenpolitische Sondierungen des Bundeskanzleramts ohne Kenntnis des Auswärtigen Amts vorgenommen worden seien.²⁸⁷

Das klang nach hartem Tobak, entsprach aber dem Umgang, der sich zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt entwickelt hatte. Ein hochrangiger Beamter zählte die Auseinandersetzungen mit Kiesinger neben denen mit den Verbündeten und der Sowjetunion zu den zentralen Problemen des Auswärtigen Amts dieser Jahre.²⁸⁸ Dies sei an einigen Beispielen aus der beidseitigen Praxis veranschaulicht: Anfänglich hatte Brandt noch das Gefühl, Kiesinger sei um eine ernsthafte Zusammenarbeit bemüht und informiere ihn über alles.²⁸⁹ Doch schon bald begann ein "Hickhack" in Form von Briefen oder Mitteilungen über Dritte, die mit Formulierungen wie "Mit Erstaunen habe ich zur Kenntnis genommen..." oder "Wie ich lese, haben Sie..." eröffnet wurden.²⁹⁰ Kiesinger beschwerte sich, von einer Geschäftsreise Alex Möllers nach Warschau aus Agenturmeldungen erfahren zu haben, und mahnte an, daß sich Bundeskanzler und Außenminister "darüber vorher [hätten] verständigen"²⁹¹ sollen. Als sich vier Wochen später ein Abteilungsleiter des Bundespresseamtes im Auftrag Kiesingers (und im Einverständnis mit Wehner) zu Gesprächen im sowjetischen Außenministerium aufhielt, wurde das Auswärtige Amt nicht beteiligt.²⁹² Tagelang wurde das Amt nicht über eine Besprechung zwischen dem türkischen und dem deutschen Regierungschef informiert und wußte nicht, welchen Auftrag des

²⁸⁴ Interview mit Kiesinger vom 17.11.1980, in: NL Kiesinger 305. Zum Bundeskanzleramt unter Kiesinger vgl. Knoll, Bundeskanzleramt, S. 143-172.

²⁸⁵ Aufzeichnung Bahr vom 19.05.1967, in: Dep. Bahr 399.

²⁸⁶ AAPD 1969, Dok. 254, S. 881.

²⁸⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 254, S. 882.

²⁸⁸ Vgl. Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 204f.

²⁸⁹ Vgl. "Nicht die Schau stehen", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967.

²⁹⁰ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001. Vgl. Kiesinger an Brandt am 12.04.1967, in: NL Kiesinger 001, Brandt an Kiesinger am 28.11.1967, in: NL Kiesinger 001, Vermerk von Staatssekretär Guttenberg vom 08.10.1968, in: NL Guttenberg 94.

²⁹¹ Kiesinger an Brandt am 03.03.1967, in: NL Kiesinger 001.

²⁹² AAPD 1967, Dok. 122, S. 560, Anm. 2.

Bundeskanzlers Staatssekretär zu Guttenberg auf eine Reise in die USA mitgenommen hatte.²⁹³ Als Brandt sich einmal wunderte, warum er über zwei Botschaften des amerikanischen Präsidenten an den Bundeskanzler, die Kiesinger im Kabinett erwähnt hatte, nicht unterrichtet worden sei, erfuhr er, daß im Kanzleramt eine Anordnung bestand, "nichts ohne besondere Weisung an das Auswärtige Amt zu geben"²⁹⁴. Noch zwei Jahre später sah Brandt sich veranlaßt, auf "Unebenheiten" bei der Information über Gespräche mit ausländischen Botschaftern hinzuweisen, und bat, über für seine Arbeit relevante Gesprächsergebnisse unterrichtet zu werden. Er verband die Bitte mit der Ankündigung, daß das Bundeskanzleramt stets unterrichtet werde, falls "sich aus dem Besuch eines Botschafters bei mir etwas ergibt, wovon Sie unterrichtet sein müssen"²⁹⁵. Denn auch Kiesinger klagte zuweilen über mangelhafte Unterrichtung aus dem Auswärtigen Amt – mitunter im Kabinett, wenn Brandt nicht anwesend war.²⁹⁶ Auch wenn es für den Bundeskanzler grundsätzlich ärgerlich war, daß er traditionell zwar alle wichtigen eingehenden Telegramme der Botschaften bekam, nicht jedoch die ausgehenden telegrafischen Erlasse²⁹⁷, mußte es Brandt empfindlich stören, daß einige Botschafter unter Umgehung des Auswärtigen Amtes immer wieder Weisungen Kiesingers erhielten, von ihm empfangen oder ermuntert wurden, sich direkt an ihn zu wenden.²⁹⁸ Zu besonderen Problemen führte dieses Vorgehen dann, wenn ein Botschafter in seinem Votum beträchtlich von dem seines Ministers abwich und damit zu rechnen war.²⁹⁹ Brandt führte hierüber gegenüber Kiesinger Klage und bat, entsprechende Wünsche über ihn zu leiten.³⁰⁰ Ohne Erfolg. Daß und in welchem Rahmen Egon Bahr Sondierungen für Brandt unternahm, von denen Kiesinger erst im nachhinein erfuhr, wird an gesonderter Stelle thematisiert, soll hier aber nicht unerwähnt bleiben.³⁰¹ Die erwähnten Unebenheiten wurden nicht abgestellt. Eine Vereinbarung der Staatssekretäre des Auswärtigen Amtes und des Kanzleramts über die gegenseitige Zusammenarbeit konnte nicht verhindern, so Egon Bahr im Sommer 1969, "daß auf unteren direkten Kanälen das Bundeskanzleramt mit Detail-Informationen versorgt" werde "und ebensolche Detail-Weisungen" gab. Das Bundeskanzleramt arbeite "faktisch auf dem Gebiet der Außenpolitik als eine Zensur- oder Oberbehörde des Auswärtigen Amtes"³⁰². Als besonders empörend, ja entwürdigend empfanden es Brandt und Bahr, daß – vor allem ab August 1968 – im Auswärtigen Amt entworfene und von Brandt gebilligte Noten vom Bundeskanzleramt bis aufs Komma redigiert, zensiert und umformuliert wurden.³⁰³ Carstens etwa schrieb in einem solchen Fall an seinen Kollegen im Auswärtigen Amt, er halte die Tendenz eines bestimmten Aide-Memoire für richtig, allerdings müßten einzelne Argumente nochmals einer genauen Prüfung unterzogen werden, und schlug gleich vor, wen man in welcher Form hinzuziehen sollte, um "einen zuverlässigen Eindruck von der

²⁹³ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 19.05.1967, in: Dep. Bahr 399.

²⁹⁴ Vermerk Blech vom 30.06.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. Vermerk Brandt vom 28.06.1967, in PAAA, B 1 355.

²⁹⁵ Brandt an Kiesinger am 31.03.1969, in: WBA, A7, 13.

²⁹⁶ Vgl. Vermerk von Staatssekretär Jahn vom 23.05.1967, in: NL Jahn 1214, und Vermerk von Staatssekretär Jahn über das Koalitionsgespräch am 29.06.1968, in: NL Jahn 1345.

²⁹⁷ Vgl. Carstens, Politische Führung, S. 189f.

²⁹⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 393, bes. Anm. 1 und 5, Botschafter von Walther an Brandt am 23.05.1967 mit angehefteter handschriftl. Notiz Brandts für StS Schütz vom 31.05.1967, in: WBA, A7, 62, Aufzeichnung von Ministerialdirigent Caspari vom 15.07.1968, in: PAAA, B 1 365, Grewe, Rückblenden, S. 656f., und Blasius, "Heißer Draht nach Washington?", S. 302.

²⁹⁹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 393, S. 1520.

³⁰⁰ Vgl. Brandt an Kiesinger am 28.11.1967, in: NL Kiesinger 001.

³⁰¹ Vgl. dazu Kapitel 7 dieser Arbeit.

³⁰² Aufzeichnung Bahr vom 15.07.1969, in: Dep. Bahr 399, 1.

³⁰³ Vgl. AAPD 1968 Dok. 71, S. 258ff., Sahm, Diplomaten taugen nichts, S. 205f., Drenker, Diplomaten ohne Nimbus, S. 146, Stern, Willy Brandt, S. 101, und Koch, Willy Brandt, S. 364. Stern und Koch beziehen sich auf Gespräche mit Egon Bahr.

Tragfähigkeit der einzelnen verwendeten Argumente gewinnen³⁰⁴ zu können. Nach Vorlage eines Notenentwurfs zum Gewaltverzicht mit der Sowjetunion übermittelte Carstens "nach Vortrag beim Bundeskanzler eine Reihe von Änderungsvorschlägen"³⁰⁵. Zehn Absätze waren übernommen, fünf komplett gestrichen, drei gekürzt und vier verändert worden.³⁰⁶

Die Unterschiede bestanden letztlich in der politischen Auffassung. Bei den Änderungen ging es in der Regel vor allem um die Brandt "wichtigen, eigentlich substantiellen Punkte, um Formulierungen, die eine gewisse Elastizität andeuteten" sollten, während das Kanzleramt, so der zuständige Abteilungsleiter im Auswärtigen Amt, Ulrich Sahn, der Ansicht war, man müsse "der sowjetischen Sturheit mit der gleichen Starrheit die seit Adenauer geheiligten Grundsätze der Deutschlandpolitik"³⁰⁷ entgegensetzen. In Hintergrundgesprächen rühmte der Kanzler sich, "praktisch jede Note des AA an die Sowjetunion entweder gestrichen oder korrigiert"³⁰⁸ zu haben. Hier lag der Hase im Pfeffer: Zum einen führte die "institutionalisierte gegenseitige Überwachung der Koalitionspartner" gleichsam "zwangsläufig zu unklar definierten außenpolitischen Richtlinien"³⁰⁹. Und zum anderen gab es bezüglich des außenpolitischen Kurses, vor allem in der Ost- und Deutschlandpolitik, mehr als Nuancen.

Brandt machte die Ursache der Differenzen darin aus, daß einige Unionspolitiker nach der Regel hätten verfahren wollen: "Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß."³¹⁰ Ob und inwieweit die "auch von ihm angestrebte dynamischere Politik" von Kiesinger selbst "unmöglich gemacht"³¹¹ wurde oder "grundsätzliche Unterschiede in den Konzeptionen Kiesingers und Brandts für die Verschlechterung ihres Verhältnisses verantwortlich"³¹² waren, wird im Zusammenhang mit der Analyse von Brandts Beitrag zur Außenpolitik der Großen Koalition auf ihren verschiedenen Feldern zu fragen sein. Inwiefern einige Unionspolitiker sich "lediglich verbal" der Entspannungspolitik anpaßten und Kiesinger "den ost- und deutschlandpolitischen Vorstellungen der SPD viel näher" stand, "als seine Parteifreunde annahmen"³¹³, kann nur am Rande Gegenstand dieser Arbeit sein. Dieses Problem wird dort thematisiert werden, wo in den folgenden Kapiteln inhaltliche Konflikte zwischen Brandt und der Unionsseite Objekt der Analyse sind. Daß Kiesinger – entgegen dem Befund von Dirk Kroegel – unter einem "gewichtigen Einfluß"³¹⁴ bestimmter Gruppen seiner Fraktion stand, ist ein Ergebnis der Studie von Daniela Taschler.

Umgekehrt herrschte in der Union "Mißtrauen gegen Brandts Absichten bei gleichzeitigem, geradezu kindlichem Vertrauen in Wehners Fairneß und seine Fähigkeit, alle Fäden in der Hand zu halten"³¹⁵. Kiesinger hegte den Verdacht, daß vom Auswärtigen Amt "unter der Hand eine Politik betrieben wurde, die er nicht billigen konnte"³¹⁶. Zwar gestand er zu, daß Brandt in dem, was er als Außenminister tat und sagte, loyal war. Nur gab es bezüglich der Frage, wie weit man in der Ostpolitik gehen konnte, in Kiesingers Wahrnehmung etwas, "was aus dem Auswärtigen Amt ständig herausrieselte", nämlich Dinge,

³⁰⁴ StS Carstens an StS Lahr am 24.09.1968, in: PAAA, B 150.

³⁰⁵ AAPD 1969, Dok. 146, S. 548f.

³⁰⁶ Vgl. AAPD 1969, Dok. 146, S. 549.

³⁰⁷ Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 206.

³⁰⁸ "Signale nach links", in: *SPIEGEL* vom 15.09.1969.

³⁰⁹ Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 190.

³¹⁰ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 220.

³¹¹ Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 206.

³¹² Taschler, Herausforderungen, S. 402.

³¹³ Taschler, Herausforderungen, S. 13. Bender, Neue Ostpolitik, S. 138.

³¹⁴ Taschler, Herausforderungen, S. 14. Taschler weist zu recht darauf hin, daß Kroegel sich einseitig auf Kiesinger und Wehner konzentriert und "andere Akteure und Gruppen nahezu ausblendet" (ibid.).

³¹⁵ Baring, Machtwechsel, S. 45.

³¹⁶ Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 64. Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 503.

die nicht mit dem übereinstimmten, "was Willy Brandt selber mir immer wieder sagte"³¹⁷, und von denen der Kanzler nicht wußte, ob sie von Brandt selbst stammten oder aus seiner Umgebung. Kiesingers Bild des "Herausrieselns" ist von der Forschung aufgegriffen worden.³¹⁸ Es wird zu fragen sein, woran sich Kiesinger konkret stieß und ob Brandt den Boden der vereinbarten Regierungspolitik verließ. Vieles, vor allem in der Deutschland- und Ostpolitik war eben nicht, wie Kiesinger meinte, "ganz klar definiert"³¹⁹ worden.

Dies war mit dafür verantwortlich, daß sich das Verhältnis von Brandt und Kiesinger im Laufe der Jahre 1966 bis 1969 zunehmend verschlechterte. Zu Beginn der Koalition waren beide Seiten, so Klaus Schütz, noch auf Eintracht bedacht: "Wer streitet schon in den Flitterwochen?"³²⁰ Gegenüber ausländischen Gesprächspartnern betonte Kiesinger anfänglich, "Brandt sei ein guter Außenminister"³²¹, mit dem er bestens zusammenarbeite. Er zeigte sich beeindruckt von Brandts Arbeitsintensität und der Art, wie er als Außenminister die Bundesrepublik repräsentierte.³²² Doch der Honigmond der Zweckehe war rasch im Abnehmen begriffen. Schon im Juli 1967 kam es zum ersten persönlichen Streit zwischen Brandt und Kiesinger wegen Äußerungen Brandts zum europäischen Sicherheitssystem und einer Weisung von Schütz an die NATO-Vertretung in Brüssel. Kiesinger rief Brandt aufgebracht an und sprach von "Sabotage". Brandt begab sich ins Palais Schaumburg und ließ den Kanzler wissen, in einem solchem Ton könne man nicht miteinander verkehren. Er sei ein loyales Mitglied der Regierung und trage entweder die Verantwortung für sein Amt oder könne der Regierung nicht angehören. Wenn Kiesinger dies zu ändern wünsche, müsse man darüber sprechen, worauf Kiesinger antworte, man müsse in der Tat darüber reden, ob es so weiter gehe. Der Bruch konnte abgewendet werden. Die beiden Männer einigten sich auf eine engere Zusammenarbeit und eine bessere Koordination. Außerdem vereinbarten sie einen gemeinsamen Fernsehauftritt, um Einigkeit zu demonstrieren.³²³ In den folgenden Monaten verteidigte der Kanzler seinen Außenminister gegenüber Parteifreunden "selbst dann, wenn dieser nach seiner eigenen Auffassung einmal zu weit vorprescht[e]"³²⁴ und fand in der Unionsfraktion, in Hintergrundgesprächen mit Journalisten und gegenüber ausländischen Gesprächspartnern anerkennende Worte für Brandt.³²⁵ Doch bereits im November 1967 wurden in der Presse erneut Berichte über Mißstimmungen zwischen Kiesinger und Brandt thematisiert, denen zufolge "der Kanzler die Amtsführung des Außenministers mehrfach in größeren Gremien kritisiert und angeblich dabei auch bemerkt hatte, er könne sich einen besseren Partner im Auswärtigen Amt vorstellen", während Brandt über derlei Äußerungen "leicht verschnupft sei"³²⁶. Im Frühjahr und Sommer 1968 hatte Brandt Klage zu führen über Angriffe gegen seine Politik und seine Person aus Unionsreihen und dem *Bayernkurier*, jenem von Franz Josef Strauß

³¹⁷ "Zeugen der Zeit" (NDR) 1973, in: NL Kiesinger 305.

³¹⁸ Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 250 und 272f.

³¹⁹ Interview mit Kiesinger am 17.11.1980, in: NL Kiesinger 305. Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 72, und Ritzel, Soweit ich mich erinnere, S. 111.

³²⁰ Schütz, Logenplatz und Schleudersitz, S. 120.

³²¹ AAPD 1967, Dok. 143, S. 647. Vgl. *ibid.*, Dok. 261, S. 1046.

³²² Vgl. "Zeugen der Zeit" (NDR) 1973, in: NL Kiesinger 305, Eugen Selbmann an Brandt am 15.09.1967, in: WBA, A7, 42, Wickert, Die glücklichen Augen, S. 263, und Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 250.

³²³ Vgl. Notizen Brandts vom 15.07.1967, in: WBA, A7, 17.

³²⁴ Merseburger, Willy Brandt, S. 534.

³²⁵ Vgl. Eugen Selbmann an Brandt am 15.09.1967, in: WBA, A7, 42, Arno Scholz an Brandt am 06.03.1968, in: PAAA, B 1 352, AAPD 1968, Dok. 100 (21.03.1968), S. 369, und Taschler, Herausforderungen, S. 270.

³²⁶ "Kiesinger: Das Wort von Ehrenmännern", in: *Welt* vom 08.11.1967.

herausgegebenen Presseorgan der CSU.³²⁷ Für die Verschlechterung des persönlichen Verhältnisses war ein Streit um Brandts Rede vor der Genfer Abrüstungskonferenz kurz nach dem 21. August 1968, auf die im entsprechenden Kapitel ausführlich eingegangen werden wird, von kaum zu überschätzender Bedeutung. Ab der Jahreswende 1968/1969 und besonders nach der Bundespräsidentenwahl im März machten sich schließlich die Vorboten des Wahlkampfes bemerkbar.

3.8 Der Kreßbronner Kreis

Zum Ort der innen- wie außenpolitischen Koordinierung innerhalb der Koalition wurde der sog. "Kreßbronner Kreis"³²⁸ – benannt nach Kiesingers Urlaubsort. Zwar hatten die Partner die Institutionalisierung eines förmlichen Koalitionsausschusses ursprünglich abgelehnt, doch der Gesprächskreis von Spitzenpolitikern aus Union und SPD entwickelte sich zur festen, regelmäßig tagenden Einrichtung.³²⁹ Am Anfang standen aufeinanderfolgende Gespräche des Kanzlers mit Brandt, Wehner, Schmidt, Heck, Strauß, Barzel und Stücklen, dem Vorsitzenden der CSU-Landesgruppe im Bundestag, im Sommer 1967 in Kreßbronn. Mit Schmidt hatte der Kanzler sich zuvor im Streit um die Finanzplanung einen "Prestigekampf"³³⁰ geliefert. Zur gleichen Zeit wurde in Union und SPD Kritik über die Führungsschwäche des Kanzlers laut.³³¹ In seinem Urlaub las Kiesinger außerdem in der Presse von Gegensätzen zwischen Kanzler und Außenminister, woraufhin er Brandt einen Brief schrieb, in dem er Zweifel an seinem bisherigen Eindruck anmeldete, "daß es in der Substanz unserer Politik keine Meinungsverschiedenheiten zwischen uns gäbe"³³². Kiesinger dämmerte, daß es nicht genüge, "im Zwiegespräch mit Wehner zu klären, was der SPD fromme"³³³. Brandt und Wehner begaben sich nach Kreßbronn. Nach eigenem Bekunden war Kiesinger "entschlossen, die Koalition platzen zu lassen"³³⁴, falls man sich nicht einigte. Doch die Gespräche liefen erfolgreich und verbesserten das Koalitions-klima.³³⁵ Kiesinger selbst stilisierte Kreßbronn später gegenüber Journalisten zur "Roßkur", mit der er Brandt "erzogen"³³⁶ habe. Merkliche längerfristige Erfolge waren dem Disziplinierungsversuch nicht beschieden.³³⁷

Es war Brandt, der auf eine regelmäßige Fortsetzung solcher Gespräche drängte.³³⁸ Bis zum Ende der Koalition tagte der Kreßbronner Kreis in wechselnder Besetzung einmal wöchentlich – nunmehr im Bundeskanzleramt – unter Kiesingers Vorsitz. Von Unionsseite gehörten ihm Barzel, Heck, Strauß und Stücklen, von der SPD Brandt, Wehner, und Schmidt sowie meist einer der stellvertretenden Fraktions-

³²⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 238, Protokolle der Sitzung des Kreßbronner Kreises vom 05.03.1968, in: NL Jahn 1345, NL Kiesinger 010, und NL Guttenberg 93, sowie Brandt an Kiesinger am 14.03.1968 mit einer Anlage, in der die Angriffe des *Bayernkurier* seit Dezember 1967 zusammengestellt waren, in: NL Kiesinger 001 (Hier auch Kiesingers Antwort vom 19.04.1968).

³²⁸ Vgl. hierzu ausführlich Marx, Kreßbronner Kreis, S. VII-XXXIV.

³²⁹ Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 576-579, und Schönhoven, Wendejahre, S. 184ff.

³³⁰ Soell, Helmut Schmidt, S. 620. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 178f.

³³¹ Vgl. Krone, "Aufzeichnungen zur Ost- und Deutschlandpolitik 1954-1969", S. 190f., Soell, Helmut Schmidt, S. 620f., und Kroegel, Anfang, S. 183.

³³² AAPD 1967, Dok. 306, S. 1213. Vgl. "Zeugen der Zeit" (NDR) 1973, in: NL Kiesinger 305.

³³³ Soell, Helmut Schmidt, S. 621.

³³⁴ "Zeugen der Zeit" (NDR) 1973, in: NL Kiesinger 305.

³³⁵ Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 272f., und Gassert, Kiesinger, S. 573-576.

³³⁶ Hintergrundgespräch von Kiesinger mit zwei Redakteuren der *Welt* am 23.01.1969, in: NL Kiesinger 008-1.

³³⁷ Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 272.

³³⁸ Vgl. Brandt an Kiesinger am 06.11.1967, in: NL Kiesinger 001, Eichhorn, Regierungspraxis, S. 175, Marx, Kreßbronner Kreis, S. XVI, und Soell, Helmut Schmidt, S. 622f.

vorsitzenden an. Hinzu kamen neben Jahn und Guttenberg sowie den Parlamentarischen Geschäftsführern gelegentlich weitere Minister und Fraktionsexperten. Ab Januar 1968 führten Carstens bzw. Guttenberg für Kiesinger Ergebnisprotokolle, die inzwischen in einer Edition vorliegen.³³⁹ Nicht ediert sind Guttenbergs und Jahns handschriftliche Mitschriften, die zum Teil von den Ergebnisprotokollen abweichen bzw. ausführlicher sind und wichtige Informationen enthalten.³⁴⁰ Außer dem Kanzler erhielten die Teilnehmer "nicht einmal eine Aufzeichnung des Diskussionsverlaufs"³⁴¹.

Förmliche Beschlüsse wurden nicht gefaßt. Statt dessen sollten kontroverse Fragen schon im vorhinein geklärt werden. Fast immer wurde eine Einigung erzielt, nicht immer jedoch ein brauchbares Ergebnis.³⁴² Im Februar 1969 wurde die Runde verkleinert. Helmut Schmidt hatte kritisiert, der Kreis tendiere "dazu, ein unverbindlicher Kabinetts-Ausschuß zu werden"³⁴³, und gefordert, seine Zusammensetzung zu beschränken. Besonders störte er sich an zunehmenden Indiskretionen und der wechselnden Besetzung. Brandt und Wehner hatten ihn davon abbringen können, seine Beteiligung am Kreßbronner Kreis aufzugeben.³⁴⁴ Nun sollten außer Kiesinger und Brandt nur noch Strauß, Barzel, Stücklen, Wehner, Schmidt und Alex Möller teilnehmen, was aber nicht immer eingehalten wurde.³⁴⁵ Auch wenn der Kreßbronner Kreis "nicht *das* Entscheidungszentrum der Koalition"³⁴⁶ war, sondern die Schnittstelle der Entscheidungsgremien Fraktionen, Parteiführungen und Kabinett darstellte³⁴⁷, war er doch der Ort der *gemeinsamen* Entscheidungsfindung der Koalition. Er stellte keineswegs eine Kamarilla- oder Nebenregierung dar, sondern wurde vielmehr "Klammer und Klärwerk der Koalition"³⁴⁸, um Regierungs- und Fraktionsarbeit aufeinander abzustimmen.

³³⁹ Vgl. Marx (Bearbeiter), Kreßbronner Kreis.

³⁴⁰ Sie befinden sich in den jeweiligen Nachlässen. Marx (Kreßbronner Kreis) scheint sie nicht zur Kenntnis genommen zu haben. Er erwähnt lediglich "maschinenschriftliche Zusammenfassungen der Ergebnisse" (S. XXXIV) von Jahn.

³⁴¹ Soell, Helmut Schmidt, S. 625.

³⁴² Vgl. Carstens, Erinnerungen und Erfahrungen, S. 357f., ders., Politische Führung, S. 39, Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 274, und Soell, Helmut Schmidt, S. 625. Gewöhnlich fanden die Sitzungen dienstags statt, weswegen das Gremium koalitionsintern auch "Dienstagskreis" genannt wurde. Zum Kreßbronner Kreis insgesamt vgl. Eichhorn, Regierungspraxis, S. 169-194.

³⁴³ Schmidt an Kiesinger am 20.12.1968, in: WBA, A7, 9.

³⁴⁴ Vgl. Schmidt an Kiesinger am 20.12.1968, in: WBA, A7, 9, und Schönhoven, Wendejahre, S. 545f.

³⁴⁵ Vgl. Carstens, Erinnerungen und Erfahrungen, S. 357.

³⁴⁶ Soell, Helmut Schmidt, S. 625. Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 274.

³⁴⁷ Vgl. Soell, Helmut Schmidt, S. 625.

³⁴⁸ Soell, Helmut Schmidt, S. 619. Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 402, und Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 274.

4. Willy Brandt und das Auswärtige Amt

Zweifelsohne spielte die Zeit als Außenminister eine "Schlüsselrolle"¹ in Brandts politischer Biographie, nahm er doch nun, wie er es seit 1961 angestrebt hatte, politische Verantwortung in der Bundespolitik wahr. Ihm wohnten Fähigkeiten inne, die für die Arbeit eines Außenministers von enormem Vorteil waren. Er verfügte über umfassende Sprachkenntnisse, beherrschte Norwegisch wie seine Muttersprache, Schwedisch und Englisch fast ebenso gut. Er las und schrieb Französisch und konnte ein politisches Gespräch in französischer Sprache führen. Außerdem verfügte er über gewisse spanische, italienische und niederländische Sprachkenntnisse.² Er besaß historisches Interesse, war internationale Auftritte gewohnt, kannte einen Großteil des internationalen Personals und verfügte dank seiner Biographie über ein beachtliches Vertrauenskapital im Ausland.³ Seine Exilzeit, die ihn zuvor immer wieder zur Zielscheibe von Angriffen im Inland gemacht hatte, konnte nun "als besonderer Amtsbonus gelten"⁴. Aus Berlin brachte er langjährige Erfahrung als Chef einer Behörde mit, und doch stellte das Auswärtige Amt und "das Maß der täglichen Informationen und Aktionen [...] selbst für den Regierenden Bürgermeister von Berlin eine neue Dimension dar". Egon Bahr ist sich nach über vierzig Jahren sicher: "Einen direkten Sprung vom Schöneberger Rathaus ins Kanzleramt hätte Brandt nicht geschafft."⁵

Am 6. Dezember 1966 übernahm der neue Außenminister die Amtsgeschäfte. In seiner Ansprache vor den versammelten Angehörigen seines Ministeriums sagte er: "Wer Sinn für Geschichte hat, wird [...] nicht leicht darüber hinweggehen, [...] daß ein Mann meiner Überzeugung der deutsche Minister des Auswärtigen geworden ist."⁶ Vor Brandt hatte es in Deutschland nur zwei sozialdemokratische Außenminister gegeben: Hermann Mueller (von Juni 1919 bis März 1920) und Adolf Köster (von April bis Juni 1920). Daß Brandt sich nicht auf diese beiden berief, wird vor allem der Tatsache geschuldet sein, daß sie kaum Zeit hatten, eigene Akzente zu setzen. Es waren "Rathenau und, in mancher Hinsicht, Stresemann"⁷, auf die er sich berufen wollte. In Gedenkreden auf beide Politiker während seiner Amtszeit als Außenminister spürte Brandt Verwandtschaften ihrer und seiner eigenen Politik nach, ohne dabei die unterschiedlichen historischen Gegebenheiten auszublenden. Wo immer er ihr Handeln porträtierte, schimmerte ein Selbstporträt durch. Ihre Politik stellte für Brandt nicht nur den Anknüpfungspunkt für die deutsch-französische Verständigung und die europäische Einigung dar, sondern auch für die Überwindung von Mißtrauen, die Anerkennung von Nachkriegsrealitäten, den Ausgleich gegenüber früheren Kriegsgegnern und einen eigenen deutschen Beitrag zur Friedenssicherung. In beiden Reden beschäftigte sich Brandt mit der Beziehung von realistischen und visionären Elementen in der Außenpolitik und betonte, daß Realismus ohne Phantasie genau so zu nichts führe wie Träumerei ohne Realismus.⁸ In der Rede über Rathenau hieß es am Ende, gleichsam in Anlehnung an Musils Gedanken über Wirklichkeitsinn und Möglichkeitssinn im *Mann ohne Eigenschaften*: "Lassen Sie uns dafür sorgen, daß der kühle Blick für die Wirklichkeit, in der wir leben, und in die Möglichkeiten unserer Politik nie verdunkelt wird von der teuflischen Mischung zwischen falschem Idealismus und gleißnerischen Illusionen."⁹

¹ Schöllgen, Willy Brandt, S. 160.

² Vgl. Claus Sönksen an Heinrich Hecker am 10.01.1969, in: WBA, A7, 29, Stern, Willy Brandt, S. 94, Hofmann, Willy Brandt, S. 122, Sahm, Diplomaten taugen nichts, S. 214, und Gespräch des Verfassers mit Horst Ehmke am 17.10.2001.

³ Vgl. Marshall, Willy Brandt, S. 75, Koch, Willy Brandt, S. 351, Prittie, Willy Brandt, S. 321, Schreiber/Simon, Brandt, S. 111f. und 114, sowie Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 530.

⁴ Merseburger, Willy Brandt, S. 493.

⁵ Bahr, Das muß Du erzählen, S. 54.

⁶ "Breite parlamentarische Grundlage der deutschen Außenpolitik", in: *Bulletin* vom 09.12.1966.

⁷ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 185.

⁸ Vgl. Brandt, Brandt, Wille zum Frieden, S. 303-314, ders. Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik, S. 102-118, und ders., Friedenssicherung in Europa, S. 7.

⁹ Brandt, Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik, S. 118.

An Stresemann faszinierte Brandt dessen "kühne Hoffnung [...], sich die Feinde zu Freunden zu machen"¹⁰. Er lobte Stresemanns Außenpolitik als Ergebnis der "klaren Erkenntnis, daß Deutschland besiegt und wehrlos war, daß aber durch Verhandlungsbereitschaft und diplomatisches Geschick ausgeglichen werden konnte, was ihm an realer Macht fehlte"¹¹. Offenbar erschien ihm das auch eine angemessene Devise für die sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts zu sein. Brandt beschwor den "Geist von Locarno" in Stresemanns Worten als "Gedanke[n] der Friedenssicherung"¹², der dem Sicherheitsbedürfnis des anderen Rechnung getragen habe. Für ebenso wichtig hielt er die Idee, daß Deutschland als "Urheber der europäischen Friedensinitiative"¹³ Vertrauen gewänne. Locarno definierte Brandt als gegenseitigen Gewaltverzicht, um auf die Parallelen zur Bonner Gewaltverzichtspolitik hinweisen zu können.¹⁴ Eine andere naheliegende Parallele erwähnte er wohlweislich nicht, nämlich die von Stresemann (wie von Brandt) beabsichtigte Verknüpfung von nationaler Revisions- und internationaler Versöhnungspolitik.¹⁵ Rathenaus außenpolitische Leistung machte Brandt darin aus, daß dieser als Person "wertvolles Kapital internationalen Ansehens und Vertrauens angesammelt [hatte], das der deutschen Regierung und dem deutschen Volke zugute kommen sollte"¹⁶. Das entsprach wohl auch Brandts Anspruch an sich selbst. Um Mißverständnissen vorzubeugen, stellte er klar: "Für uns heute [...] gibt es kein Rapallo mehr."¹⁷

Die Berufung auf Stresemann und Rathenau diente Brandt nicht nur zur Untermauerung seiner eigenen Position, sondern zeigte auf der einen Seite, in welche Riege deutscher Außenminister er sich einzureihen gedachte, sowie auf der anderen Seite, welchen Maßstab er an sich angelegt sehen wollte.

Stresemann fand auch in Brandts Rede zur Übernahme des Auswärtigen Amtes Erwähnung. ("Der Neue tat gut daran [...], der Tradition den nötigen Tribut zu zollen"¹⁸, kommentierte Egon Bahr später.) Im gleichen Sinne beruhigte er die eher konservativ geprägte Beamtenschaft, seine "durch revolutionäre Ungeduld geprägten Jahre" lägen lange hinter ihm, und kündigte an, er werde sich den "Corpsgeist" des Amtes zu eigen machen, schränkte aber ein, daß er das nur dort tun wolle, wo er mit seinen "Überzeugungen von den Erfordernissen dieser Zeit nicht in Konflikt" gerate. Er zollte der Qualität des Apparats Respekt und betonte, er habe als Regierender Bürgermeister erfahren, daß das Amt "aufgeschlossener" und "moderner als sein Ruf" sei. Es gebe "eigenwillige und hervorragende Köpfe", auf deren Mitarbeit er setzen wolle. Schließlich forderte er einerseits "die rückhaltlose Äußerung abweichender, begründeter Meinungen", andererseits "die loyale Durchführung der getroffenen Entscheidungen"¹⁹. Brandt verstand es, durch abgewogene Formulierungen auf seine künftigen Mitarbeiter zuzugehen und sich in das Amt – zumindest rhetorisch – einzufügen, um gleichzeitig deutlich zu machen, daß der Apparat dem Minister und dessen Entscheidungen zu dienen habe.²⁰

Für Brandt war es ein "Experiment, das die Beamten an der Koblenzer Straße und der sozialdemokratische Außenminister miteinander begannen"²¹. Das Verhalten der "Hohenpriester des Ordens" Auswärtiges Amt und der neuen Crew beschrieb Egon Bahr später so: "Abtasten und aneinander Maß nehmen"²², sei die Devise gewesen. Von einem gewissen "Vorurteil gegen die erwartete konservative und

¹⁰ Brandt, Friedenssicherung in Europa, S. 9f.

¹¹ Brandt, Friedenssicherung in Europa, S. 14f.

¹² Brandt, Friedenssicherung in Europa, S. 6.

¹³ Brandt, Friedenssicherung in Europa, S. 16.

¹⁴ Vgl. Brandt, Friedenssicherung in Europa, S. 17f.

¹⁵ Vgl. Hildebrand, Das vergangene Reich, S. 456.

¹⁶ Brandt, Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik, S. 114.

¹⁷ Brandt, Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik, S. 104. Durch den Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und der UdSSR vom 16.04.1922 entstand der sog. "Rapallo-Mythos mit zum Teil traumatischer Wirkung im Westen, das Gespenst einer Kooperation Deutschlands als der potentiell stärksten Macht auf dem Kontinent mit dem sowjetischen Revolutionsstaat" (Niedhart, Außenpolitik der Weimarer Republik, S. 15).

¹⁸ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 195.

¹⁹ "Breite parlamentarische Grundlage der deutschen Außenpolitik", in: *Bulletin* vom 09.12.1966.

²⁰ Ein der SPD nahestehender Angehöriger des AA empfand diesen ersten Auftritt als "fast schon schüchtern", weil Brandt sich "gleichsam dafür entschuldigt [habe], daß er als [...] Sozialdemokrat auf dem Stuhle Bismarcks sozusagen einen historischen Augenblick herbeiführte" und "auch noch den von der SPD stets beargwöhnten berüchtigten Corpsgeist" (Drenker, Diplomaten ohne Nimbus, S. 145) beschwor. Damit hat er Brandts Taktik wohl gründlich mißverstanden.

²¹ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 186.

²² Bahr, Zu meiner Zeit, S. 196. Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 494.

elitäre Einstellung"²³ war Brandt sicher nicht ganz frei, doch schon in den Tagen zwischen Vereidigung und Amtsübernahme hatten ihn führende Beamte durch unorthodoxe Hinweise überrascht.²⁴ Bei aller Sympathie für das Amt wollte Brandt "nicht zum Sklaven der Apparaturen"²⁵ werden, "eingedeckt" und "zerrieben" von schierer Quantität bzw. "isoliert" durch "gefilterte Informationen und entscheidungsreife Vorschläge ohne Alternativen"²⁶, auf die sich, einmal abgezeichnet, das Amt in der Folge stützen würde – so Egon Bahrs plastische Schilderung der Gefahren. Kurzum: Der Minister, nicht die Beamten, mußte die Richtung bestimmen. Dazu bedurfte es eines vom Amt anerkannten und verlässlichen Teams um den Minister, das als Denkfabrik, Filter und Vollzugsinstrument diente, sowie einer geschickten Personalpolitik für das gesamte Amt.

4.1 Die Kernmannschaft

Brandt gelang im Auswärtigen Amt ein reibungsloser Start.²⁷ Das galt auch für den Einzug seiner Kernmannschaft, zumal Brandts Vorgänger einige Beamte aus seiner Corona mit ins Verteidigungsministerium nahm.²⁸ Brandt holte aus Berlin mit Klaus Schütz und Egon Bahr zwei seiner drei wichtigsten Berater nach Bonn. Mit ihnen wohnte er zunächst im Gästehaus der Berliner Landesvertretung in einer Art Wohngemeinschaft.²⁹ Schütz und Bahr hatten gemeinsam mit Heinrich Albertz, der Brandts Nachfolger als Regierender Bürgermeister wurde, in Berlin ein "Team von auffälliger Beständigkeit und Loyalität nach außen hin"³⁰ gebildet, wobei Bahr, zusammen mit Albertz, die Rolle des nach neuen Wegen suchenden Vordenkers und Schütz, bislang Berliner Bundessenator, die des Skeptikers eingenommen hatte, so daß der eine gerne als Brandts "idealistisches" und der andere als sein "'realistisches' und praktisches' alter ego"³¹ bezeichnet wurde. Diese Rollenverteilung sollte sich nun in der Verteilung der Bonner Positionen und Aufgaben spiegeln.³² Bahr wurde Brandts persönlicher Berater in "nicht tagesbezogenen wichtigen Themen"³³, zunächst in der Stellung eines Referenten, dann als Botschafter zur besonderen Verfügung und schließlich als Leiter des Planungsstabs. Schütz wurde der Staatssekretär des Auswärtigen Amts. In ihren unterschiedlichen Funktionen befanden sie sich in gleicher Nähe zu Brandt.³⁴ Zum zweiten Ring des Beraterkreises um Brandt gehörten sein persönlicher Referent Claus Sönksen, der Brandt ebenfalls von Berlin nach Bonn folgte, Brandts neuer Büroleiter Hans Arnold, der später von Gerhard Ritzel abgelöst werden sollte, zunächst auch Günter Struve, der in Brandts Berliner Wahlkontor gearbeitet hatte, und, nach dem Ausscheiden von Klaus Schütz, dessen Nachfolger Georg Ferdinand Duckwitz. Komplettiert wurde die Kernmannschaft durch den zweiten Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Rolf Lahr, den Brandt von Schröder übernahm und der 1969 von dem SPD-Mitglied Günther Harkort abgelöst wurde, sowie Gerhard Jahn, der das neu geschaffene Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs übernahm. Diese drei konnten jedoch nicht zum engen Zirkel um Brandt gerechnet werden.³⁵

²³ Sahn, *Diplomaten taugen nichts*, S. 199.

²⁴ Vgl. Interview mit Willy Brandt im ZDF vom 08.12.1966, in: WBA, Publikationen 244.

²⁵ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 187.

²⁶ Aufzeichnung Bahr vom 02.12.1966, in: WBA, A7, 72. Die entsprechende Passage wurde von Brandt hervorgehoben. Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 200.

²⁷ Vgl. Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn, "Das große Stühlerücken ist bisher ausgeblieben", in: *Christ und Welt*, 23.12.1966, und "Noch zu jung", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967.

²⁸ Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 195, und "Noch zu jung", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967.

²⁹ Vgl. "Noch zu jung", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967.

³⁰ Prowe, "Anfänge", S. 265f.

³¹ Ashkenasi, *Reformpartei und Außenpolitik*, S. 203, Anm. 35. Vgl. Prowe, "Anfänge", S. 265f., und Merseburger, Willy Brandt, S. 438.

³² Vgl. Vogtmeier, *Bahr und die deutsche Frage*, S. 98.

³³ So Bahr zitiert nach: "Noch zu jung", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967.

³⁴ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn.

³⁵ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin und mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn. Vgl. "Rut Brandt leitet den Familiendienst", in: *NRZ* vom 20.01.1967.

Indem er mit Hans Arnold einen Mann aus dem Auswärtigen Amt zum Leiter des Ministerbüros berief, "schmeichelte" Brandt "dem Korpsgeist der Karriere-Diplomaten"³⁶. Gleichwohl war Arnold für Brandt kein Unbekannter. Als Angehöriger der deutschen Botschaft hatte er ihn bei seinem Washington-Besuch 1958 betreut. Zuvor war er an der Botschaft in Paris und im Westeuropa-Referat des Auswärtigen Amtes tätig gewesen. Nach vier Jahren in den USA war er in die Zentrale zurückgekehrt und zuletzt stellvertretender Leiter des Referats "NATO, WEU - militärische Angelegenheiten - und Verteidigung" gewesen. Er gehörte 1966 zu den wenigen bekennenden Sozialdemokraten des Amtes. Noch während der Bildung der Großen Koalition sprach er mit Klaus Schütz, der ihm erklärte, man wolle, um Brandts Gewicht in der Regierung zu unterstreichen, ein "Büro Vizkanzler" im Auswärtigen Amt einrichten. Der Plan wurde fallengelassen.³⁷ Stattdessen wurde durch die Trennung der bisher in Personalunion verbundenen Funktionen des Büroleiters und des persönlichen Referenten eine zusätzliche Stelle geschaffen für die Aufgaben, die Brandt aus seinen Funktionen als Vizkanzler und Parteivorsitzender erwachsen.³⁸ Brandt bat Arnold, der eigentlich schon an die Botschaft in Moskau versetzt war, ihm ein Jahr zur Verfügung zu stehen. Seine Funktion war die "eines Bindeglieds zwischen Minister und Apparat". Vor allem am Anfang hatte er die Aufgabe, Brandt "Zeichen zu geben, wie das ein oder andere zu beurteilen war". Dazu heftete er ihm vertrauliche Zettel mit Einschätzungen und Warnungen an die Vorlagen, die Brandt nach der Lektüre entfernte. Es ging, so Arnold darum, "Ärger zu verhindern und bereits im Vorfeld Schaden abzuwenden"³⁹. Arnolds Nachfolger wurde im April 1968 wiederum ein sozialdemokratischer Laufbahnbeamter, Gerhard Ritzel. Ritzel, Sohn eines SPD-Bundestagsabgeordneten, war 1951 in den auswärtigen Dienst eingetreten, hatte verschiedene Auslands-posten absolviert und war Ende 1966 von Brandt zum Leiter des Parlaments- und Kabinettsreferats bestellt worden.⁴⁰ Zwei weitere Beamte im Ministerbüro, den stellvertretenden Leiter, Ulrich Wilke, und den jungen Legationssekretär Wolf-Dietrich Schilling, übernahm Brandt von seinem Vorgänger Schröder, ein weiteres Zeichen personeller Kontinuität. Auch dem Leiter des Pressereferats, Jörg Kastl, einem nahen Vertrauten seines Amtsvorgängers, hatte Brandt angeboten, die Position zu behalten. Doch Kastl glaubte, eine Belastung für Brandt zu sein, weil er sich wie Schröder nachdrücklich für eine engere Zusammenarbeit Bonns mit London eingesetzt und den Unmut der Gaullisten in der Union auf sich gezogen hatte.⁴¹ Er wechselte an die Spitze des Referats für die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten. Kastls Stellvertreter, das CDU-Mitglied Jürgen Ruhfus, wurde neuer Pressesprecher des Auswärtigen Amtes.⁴²

Brandt gelang es, wichtige Positionen in seinem Umfeld mit Vertrauten oder ihm vertrauenswürdig erscheinenden Personen zu besetzen und den Beamten des Hauses gleichzeitig zu signalisieren, daß keine Palastrevolution bevorstehe. Probleme taten sich nur bei der Übernahme von Günter Struve und Egon Bahr auf, die vom Berliner Senat ins Auswärtige Amt abgeordnet waren. Struve, zunächst dem Inlandsreferat zugeordnet, sollte anscheinend dessen Leitung oder die des Pressereferats übernehmen, wogegen

³⁶ "Noch zu jung", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967. Vgl. "Das große Stühlerücken ist bisher ausgeblieben", in: *Christ und Welt*, 23.12.1966.

³⁷ Vgl. "Der Grad von Opportunismus ist ungeheuer", in: *SPIEGEL* vom 03.04.1972, und Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn.

³⁸ Vgl. Brandt an Strauß am 06.01.1967, in: PAAA, B 110 338, Brandt an Strauß am 21.03.1967, und Brandt an den Chef des Bundeskanzleramts am 18.04.1967, in: WBA, A7, 20.

³⁹ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn. Vgl. Brandt an Strauß am 06.01.1967, in: PAAA, B 110 338.

⁴⁰ Vgl. "Ritzel wahrscheinlich Nachfolger Arnolds", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 02.02.1968. In seinen Memoiren vermittelt Ritzel (Soweit ich mich erinnere, S. 107) den Eindruck, er habe größere Kompetenzen als Arnold gehabt, ja sogar "eine Art begrenzter Vollmacht zur Benützung [des] Weisungsrechts einschließlich der grünen Ministerfarbe", mit der ausschließlich der Minister Vorlagen abzeichnete. Dagegen sprechen sowohl die Tradition des AA, in dem die Fremdnutzung der grünen Ministerfarbe, die einer Vorlage grünes Licht gab, als Sakrileg behandelt wurde, als auch die Erinnerung anderer Mitarbeiter (Gespräch des Verfassers mit Claus Sönksen am 05.10.2003) als auch die Akten des Ministerbüros, in denen mit dem Wechsel zu Ritzel lediglich ein grünfarbener Stempel auftaucht mit dem Schriftzug: "Hat dem Minister vorgelegen". Ein solches Vorgehen hätten sich sicherlich nicht nur die Staatssekretäre und Abteilungsleiter des Amtes verboten, sondern wäre auch von Brandt nicht zu erwarten gewesen, da dieser ein intensives Aktenstudium betrieb und als eher mißtrauischer Mensch galt.

⁴¹ Vgl. Vocke, Albrecht von Kessel, S. 303ff.

⁴² Vgl. "Noch zu jung", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967, und Ruhfus, Aufwärts, S. 110ff.

sich jedoch der Personalrat aufgrund des jugendlichen Alters des erst 26jährigen sträubte, dem annähernd die Besoldung eines leitenden Regierungsdirektors zugestanden werden sollte.⁴³ Eine für ihn beantragte Planstelle wurde nicht genehmigt.⁴⁴ Struve blieb schließlich im Inlandsreferat und wurde im Dezember 1967 Büroleiter von Klaus Schütz, nachdem dieser als Regierender Bürgermeister nach Berlin gewechselt war.

4.1.1 Die Stellung und Rolle Egon Bahrs

Etwa zur Mitte seiner Amtszeit als Außenminister bekannte Brandt: "Ich bin jetzt überhaupt häufig in der Situation, daß ich mit dem Tagesgeschehen so viel zu tun habe, daß ich Berichte und Studien [...], die künftige Entwicklungen abzeichnen, nicht aufmerksam genug lesen könnte."⁴⁵ Während er selbst also von dem, was Henry Kissinger den "Kampf, in dem das Dringende immer wieder das Wichtige verdrängt"⁴⁶ nennt, beansprucht war, mußte ein nach Möglichkeit loyaler Berater, weitgehend unbedrängt vom Tagesgeschäft, langfristige und grundsätzliche Überlegungen anstellen sowie die operative Politik vorbereiten. Eine ähnliche Funktion erfüllte Egon Bahr bereits seit den frühen sechziger Jahren für Willy Brandt.⁴⁷ Doch in Berlin befand sich Bahr in einer "ambitiösen Doppelrolle"⁴⁸ als persönlicher Berater und Pressesprecher Brandts. In Bonn sollte er sich nun auf seine beratende Tätigkeit konzentrieren. Die Beziehung zwischen Brandt und Bahr war aus beider Sicht ein "durch bittere Erfahrungen hindurch gewachsenes Verhältnis der Verlässlichkeit" und "engen freundschaftlichen Zusammenarbeit"⁴⁹. Beide scheinen ein außerordentlich hohes Maß an Loyalität dem anderen gegenüber empfunden zu haben, wobei Bahrs Haltung zu Brandt wohl emotionaler war.⁵⁰ Politisch dachten sie "auf der gleichen Wellenlinie"⁵¹, d.h. sie teilten eine gedankliche Basis und ein verwandtes Denken, ohne daß jedoch jeder Gedanke des einen automatisch als geteilter Gedanke des anderen gelten konnte. Ihre unterschiedlichen Funktionen und Rollen akzeptierten sie, was für Bahr als Mann in der zweiten Reihe natürlich die größere Herausforderung bedeutete. Als stiller Diener seines Herrn hat er sich gleichwohl nicht betrachtet.⁵² Bahr wirkte "politisch quasi durch Brandt nach außen"⁵³ und wurde von Brandt mit seinem Einverständnis zuweilen bewußt als "Minenhund"⁵⁴ auf unsicheres Terrain vorgeschickt.

Der aus ihrer Rollenverteilung gezogene Schluß, Bahr sei derjenige gewesen, der "im wesentlichen, [...] die außenpolitische Konzeption entwarf, die Brandt dann politisch mit großer Öffentlichkeitswirkung vertrat"⁵⁵, hat sich inzwischen zum gängigen Klischee entwickelt. Dieser Lesart zufolge war Bahr der Inspirator, Vordenker, Architekt und eigentliche Strategie der Entspannungs- bzw. Ostpolitik.⁵⁶ Mitunter wurde soweit gegangen, zu behaupten, Brandt sei im Gegensatz zu Bahr eben kein konzeptioneller Kopf

⁴³ Vgl. "Noch zu jung", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967, und "Vorsichtige Personalpolitik Brandts im Auswärtigen Amt", in: *FAZ* vom 23.12.1966.

⁴⁴ Vgl. Fuchsbrieft Nr. XXI/11 vom 01.05.1967, in: Dep. Bahr 35 A. Es handelt sich wahrscheinlich um die oben erwähnte zusätzliche Referentenstelle im Ministerbüro. Vgl. Brandt an Strauß am 21.03.1967 und Brandt an den Chef des Bundeskanzleramts am 18.04.1967, in: *WBA*, A7, 20.

⁴⁵ Protokoll der 58. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 07.03.1968, S. 831.

⁴⁶ Kissinger, *Memoiren 1968-1973*, S. 63.

⁴⁷ Vgl. Fuchs, *Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert*, S. 127 und Vogtmeier, *Bahr und die deutsche Frage*, S. 59ff. Zur Biographie Bahrs s. Schröder, *Egon Bahr. Zum politischen Denken Bahrs* vgl. Vogtmeier, *Bahr und die deutsche Frage*, Juneau, Egon Bahr, und Heinlein, *Gemeinsame Sicherheit*.

⁴⁸ Schröder, *Egon Bahr*, S. 133.

⁴⁹ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin. Vgl. Brandts Aussage in der Sendung "Panorama" am 08.08.1970, in: Dep. Bahr 85, 2.

⁵⁰ Vgl. "Zur besonderen Verwendung", in: *ZEIT* vom 10.03.1967, Albertz, *Blumen für Stukenbrok*, S. 17, Vogtmeier, *Bahr und die deutsche Frage*, S. 59ff., und Schröder, *Egon Bahr*, S. 133.

⁵¹ Vogtmeier, *Bahr und die deutsche Frage*, S. 59. Vgl. Cramer, *gefragt: Egon Bahr*, S. 39.

⁵² Vgl. Schröder, *Egon Bahr*, S. 133.

⁵³ Vogtmeier, *Bahr und die deutsche Frage*, S. 59ff.

⁵⁴ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn. Vgl. Vogtmeier, *Bahr und die deutsche Frage*, S. 61.

⁵⁵ Vogtmeier, *Bahr und die deutsche Frage*, S. 59.

⁵⁶ Vgl. u.a. Rödder, *Bundesrepublik*, S. 36, Link, "Entstehung des Mokauer Vertrages", S. 303, Merseburger, *Willy Brandt*, S. 384, Vogtmeier, *Bahr und die deutsche Frage*, S. 360, Hahn, "The Grand Design of Egon Bahr", S. 859 und 867, Gallus, *Die Neutralisten*, S. 296, 306 und 484, Fuchs, *Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert*, S. 43f., und Nakath, "Das Dreieck", S. 104.

gewesen.⁵⁷ Bahr meinte 1975 dazu: "Es ist auch falsch, wenn manchmal so getan wird, als sei ich sozusagen der, der alles erfunden hätte. Der hat nicht weniger erfunden."⁵⁸ Horst Ehmke zum selben Thema: "Darstellungen mit der Tendenz, wonach Bahr die Konzepte entwarf und eigentlicher Urheber der Inhalte war, vermitteln ein falsches Bild. Die entscheidenden Impulse, die Linie der ostpolitischen Vorstellungen gingen von Brandt aus. Egon Bahr leistete bei der Ausgestaltung und Konkretisierung in der Kooperation mit Brandt einen wichtigen Beitrag."⁵⁹ Für Klaus Schütz war die neue Ost- und Deutschlandpolitik "von ihren Berliner Anfängen an ein *Prozeß*", und [d]ieser Prozeß mußte gesteuert werden. Er bedurfte einer Führung. Und der 'Steuermann' dieses Prozesses war Willy Brandt [...]. Er war kein bloßer Koordinator und erst recht kein Mediator. Er war also niemand, der wertfrei alle Meinungen Revue passieren ließ [...]. Das heißt zugleich: Er war [...] Bauherr, Architekt und Baumeister in einer Person."⁶⁰ Hans Arnold hat aus der Nähe beobachten können, daß sie sich ergänzten, "obwohl oder weil Bahr – unter anderem vom intellektuellen Habitus her, man denke an seinen scharfen Verstand, der sich in einer gestochenen, apodiktischen Sprache äußerte - das Gegenteil von Brandt war". Brandt sei nie im intellektuellen "Stechschritt" vorangeschritten, "sondern tastend, im Einklang mit der Entwicklung". Arnold zufolge muß man sich die beiden Männer als "Sparringspartner" vorstellen, die im Gespräch "Punkt und Kontrapunkt"⁶¹ vertraten. Brandt selbst schildert in seinen Erinnerungen am Beispiel von Bahrs Tutzingener Rede, wie Bahr "unsere gemeinsamen Überlegungen in – wie es seine Art ist – prägnanter Form zusammenfaßte"⁶². Wie zu sehen sein wird, treffen diese im Kern übereinstimmenden Beobachtungen und Beschreibungen für die gemeinsame Zeit im Auswärtigen Amt Zeit cum grano salis zu. Willy Brandt und Egon Bahr bildeten eine gleichsam kongeniale Paarung. Welchen Anteil beide jeweils an der konzeptionellen Architektur der Entspannungspolitik in den Jahren 1966 bis 1969 hatten, ob es Differenzen in der Beurteilung verschiedener Situationen, Probleme und Konzepte gab, ob Bahr in Brandts Sinne und mit seinem Einverständnis als "Minenhund" fungierte und wie sich die Zusammenarbeit gestaltete, wird im Verlauf dieser Arbeit an verschiedenen Stellen thematisiert werden.

Mit Brandts Wechsel ins Auswärtige Amt stellte sich die Frage, an welcher Stelle Brandt sich Bahrs Potential am besten zu nutze machen konnte. Im Hinblick auf die oben geschilderte Gefahr, Brandt könne zum "Vollzugsinstrument des Apparats" werden, hielt Bahr, wie er am 2. Dezember 1966 festhielt, eine "indirekte Sachkontrolle" für "erforderlich". Hierfür kam, um "an den Routine-Kanälen der eingefahrenen Juristen vorbei" agieren zu können, nur die Stelle des Botschafters zur besonderen Verwendung oder des Leiters des Planungsstabs in Frage. Der Planungsstab war in Bahrs Augen "für den Minister nur interessant, sofern er sich nicht mit Glasperlenspielen" beschäftigte, sondern "ein Konzept für drei Jahre, verschiedene Alternativmöglichkeiten für die in dieser Zeit anstehenden Entscheidungen in Verbindung, aber nicht in Abhängigkeit vom übrigen Apparat"⁶³ erarbeitete. Für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern bedürfe es Reisen, wozu sich ein Botschafter z.B.V. anböte, der personalidentisch mit dem Leiter des Planungsstabes sein könnte. Diesen Vorschlag versah Brandt mit einem Fragezeichen; denn die Stelle des Leiters des Planungsstabs war noch besetzt, von Günther Diehl, einem Vertrauten Kiesingers, der zunächst als Regierungssprecher gehandelt worden war und dies später auch werden sollte.⁶⁴ Auch die Stelle des Botschafters z.B.V. war besetzt.

Es galt also für Bahr eine Stelle zu finden. Er selbst schlug, ohne seine Person zu nennen, Brandt vor, "Sonderaufträge zu vergeben und Arbeitsgruppen zu bilden, deren Mitglieder sich unabhängig von ihrer Tagesroutine mit den einzelnen ihnen gegebenen zeitlich befristeten Aufträgen befassen und alternative,

⁵⁷ Vgl. Jesse, "Willy Brandt", S. 637.

⁵⁸ Cramer, gefragt: Egon Bahr, S. 39.

⁵⁹ Gespräch des Verfassers mit Horst Ehmke am 17.10.2001 in Bonn.

⁶⁰ Schütz, Berlin bleibt frei, S. 35f.

⁶¹ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn.

⁶² Brandt, Erinnerungen, S. 73.

⁶³ Aufzeichnung Bahr vom 02.12.1966, in: WBA, A7, 72.

⁶⁴ Vgl. "Das große Stühlerücken ist bisher ausgeblieben", in: *Christ und Welt*, 23.12.1966, und "Vorsichtige Personalpolitik Brandts im Auswärtigen Amt", in: *FAZ* vom 23.12.1966.

entscheidungsreife Vorschläge für den Minister ausarbeiten"⁶⁵ sollten. Kurz darauf teilte Brandt Diehl mit, er habe seinen Vertrauten mit der Prüfung einiger Fragen, die zukünftige Planung der Deutschlandpolitik betreffend, beauftragt, eigentlich eine klassische Aufgabe für den Planungsstab, und bat, Bahr die erforderliche Unterstützung zu geben.⁶⁶ Tatsächlich arbeitete Bahr dann in einer Arbeitsgruppe mit, in der er offiziell Diehl die Leitung überließ und die ein Papier zur Deutschlandpolitik erarbeitete.⁶⁷ Weiterhin erhielt Bahr den Auftrag, "einige Aspekte des Problems der Nichtverbreitung von Nuklearwaffen zu prüfen"⁶⁸. Doch noch war er Angestellter des Berliner Senats, da im Auswärtigen Amt erst noch eine Planstelle für ihn geschaffen werden mußte – per Kabinettsbeschluß. Außerdem bedurfte es einer Ausnahmegenehmigung von der Bundeslaufbahnverordnung, um im Rang eines Botschafters oder Ministerialdirektors in das Auswärtige Amt übernommen werden zu können.⁶⁹

Brandt beantragte im Januar 1967, das "Amt eines Sonderberaters"⁷⁰ für den Außenminister neu zu schaffen. So etwas stellte üblicherweise kein Problem dar, doch im Falle Bahrs gab es anscheinend "verdeckte Obstruktionen und vorgeschobene Einwände"⁷¹ von Seiten des Koalitionspartners, über die Brandt äußerst verärgert war. Im April wies Brandt gegenüber dem Bundeskanzleramt darauf hin, die "Bildung neuer Schwerpunkte der deutschen Außenpolitik" erfordere es, "daß einige Gebiete unserer Außenpolitik gründlich überprüft"⁷² würden. Hierzu sei die Schaffung einer solchen Stelle für einen zusätzlichen Beamten erforderlich, der sich dieser Aufgabe ohne die Belastung durch laufende Geschäfte widmen könne. Hinzu komme, daß die auf wichtigen Gebieten erforderlichen Verhandlungen und Sondermissionen im Ausland in einem Maße zunähmen, das es angezeigt erscheinen lasse, zusätzlich einen weiteren hochrangigen Beamten für derartige Aufgaben zur Verfügung zu haben.⁷³ Gegenüber dem zuständigen Finanzminister Strauß bezeichnete er Bahrs Stelle als für seine "Wirksamkeit als Außenminister und Stellvertreter des Bundeskanzlers wirklich unerlässlich"⁷⁴. Doch immer wieder kam es zu Verzögerungen, anscheinend weil der Finanzminister die entsprechende Kabinetttvorlage nicht einbrachte.⁷⁵ Auch im Kabinett gab es Widerstand, so daß Brandt den Bundeskanzler, der ihm zugesagt hatte, das Anliegen zu fördern, bitten mußte, sich dort für eine positive Entscheidung einzusetzen.⁷⁶ Erst am 14. Juli 1967 wurde Bahr schließlich zum Botschafter z.B.V. ernannt.⁷⁷ Daß seine Übernahme vom Angestellten der Berliner Verwaltung zum Ministerialdirektor und Botschafter "in den Reihen des Koalitionspartners nicht mit Begeisterung und nur als Konzession an die Große Koalition aufgefaßt wurde"⁷⁸, gab Franz Josef Strauß später freimütig zu. Brandt hingegen lobte später die "sachliche Hilfsbereitschaft"⁷⁹ von Strauß, sogar in dieser Angelegenheit.

Von Anfang an war Bahr dem Mißtrauen der Union ausgesetzt. Für ihre Vertreter war der Mann, der das Schlagwort vom "Wandel durch Annäherung" geprägt hatte, natürlich kein unbeschriebenes Blatt. Teile der CSU erkannten in ihm "den Exponenten einer gefährlichen Richtung deutscher Ostpolitik" und identifizierten ihn mit einer "Politik der Vorleistungen". Die "Pointe dieser Identifizierung lag jedoch darin", wie der *Bayernkurier* schon 1967 schrieb, "daß man nicht müde werden wollte, aus seinen diversen aufsehenerregenden Stellungnahmen die Einstellung der SPD und speziell ihres Vorsitzenden

⁶⁵ Vermerk Bahr vom 20.12.1966, in: Dep. Bahr 399.

⁶⁶ Vgl. Brandt an Günther Diehl am 20.01.1967, in: PAAA, B 1 490.

⁶⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 105 (bes. Anm. 1), und Aufzeichnung Bahr vom 17.03.1967, in: Dep. Bahr 399, 2.

⁶⁸ Mitteilung von Hans Arnold an Hans Ruete vom 23.01.1967, in: Dep. Bahr, 399, 3.

⁶⁹ Vgl. Brandt an den Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Volkmar Hopf, am 24.05.1967, in: WBA, A7, 20.

⁷⁰ Brandt an Strauß am 06.01.1967, in: PAAA, B 110 388.

⁷¹ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn.

⁷² Brandt an Kiesinger am 20.04.1967, in: WBA, A7, 20.

⁷³ Vgl. Brandt an den Chef des Bundeskanzleramts am 18.04.1967, in: WBA, A7, 20. Zur Planstellenangelegenheit vgl. PAAA, B 110 388.

⁷⁴ Brandt an Strauß am 21.03.1967, in: WBA, A7, 20.

⁷⁵ Vgl. handschriftl. Notiz Brandts für Schütz vom 16.04.1967, Niederschrift eines fernmündlich von Claus Sönksen durchgegebenen Vermerks Brandts für Schütz vom 18.04.1967, beide in: WBA, A7, 20, sowie Fuchsbriefe Nr. XXI/11 vom 01.05.1967, in: Dep. Bahr, 35 A.

⁷⁶ Vgl. Brandt an Kiesinger am 20.04.1967, in: WBA, A7, 20.

⁷⁷ Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 362, und Veränderungsanzeige des AA vom 09.10.1967, in: Dep. Bahr, 347.

⁷⁸ Strauß an Helmut Schmidt am 03.12.1968, in: Dep. Bahr, 87, 1. Strauß sandte Brandt eine Kopie des Schreibens.

⁷⁹ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 179.

herauszulesen"⁸⁰. Zur Zielscheibe der Kritik von Unionsseite wurde Bahr schon bei seinem ersten Auftrag als Botschafter z.B.V., als er im Juli und August 1967 in Prag Verhandlungen über den Austausch von Handelsvertretungen führte.⁸¹ Einige Wochen später sorgte Bahr mit der öffentlich gestellten Frage: "Warum akzeptieren wir eigentlich nicht den Status quo?" erneut für Unmut bei der Union.⁸²

Auch im Auswärtigen Amt wurde Bahr "erst mal beäugt, aber sehr schnell wurde seine hohe Intelligenz gepriesen"⁸³. Den Beamten wurde rasch deutlich, "welch eine wichtige Rolle Egon Bahr für die Arbeit Brandts spielte. Während der Staatssekretär Schütz dafür sorgte, daß der Betrieb des Amtes funktionierte und nur die wichtigeren Entscheidungen dem Minister vorbehalten blieben, war Bahr ein unentbehrlicher Gehilfe Brandts [...] bei der Entwicklung außenpolitischer Leitlinien und den sich daraus ergebenden Entscheidungen"⁸⁴.

Als Günther Diehl im November 1967 das Amt des Regierungssprechers übernahm, rückte Egon Bahr – zunächst kommissarisch, am 1. Januar 1968 auch offiziell – in die Leitung des Planungsstabs vor.⁸⁵ Diehl hatte Kiesinger nach eigenem Bekunden gebeten, ihn nicht an die Spitze des Presseamtes zu berufen, sondern auf seinem Posten zu belassen, weil es "für ihn von Wert sei, einen Mann in dem nun von Willy Brandt geführten Außenministerium zu haben"⁸⁶. Diese Überlegung wurde nicht verwirklicht. Bahr hatte den Posten schon längere Zeit angestrebt und Brandt hatte ihm versprochen, er könne ihn nach Diehls Wechsel übernehmen.⁸⁷ Aus Brandts Sicht mußte Diehl der falsche Mann auf diesem Posten sein: ein Kiesinger-Vertrauter, der den Kurs der neuen Regierung zwar nicht ablehnte, aber letztlich die Grundlinien der früheren Außenpolitik nicht verlassen wollte.⁸⁸

Nun konnte Brandt das Instrument des Planungsstabs wirklich nutzen. Der Planungsstab war 1963 nach amerikanischem Vorbild eingerichtet worden, erlitt aber unter Schröders bzw. Diehls Ägide das Schicksal, "daß seine Papiere wenig Beachtung fanden"⁸⁹. Der Planungsstab war von der operativen Arbeit freigestellt und arbeitete unabhängig von den Abteilungen des Amtes, wirkte jedoch in Ausschüssen und Arbeitsgruppen (amtsintern und interministeriell) mit. Seine Aufgaben bestanden darin, Lösungen für Probleme aufzuzeigen, die sich der deutschen Außenpolitik im Planungszeitraum stellten bzw. stellen konnten, Zusammenhänge zwischen politischen, wirtschaftlichen, technischen und militärischen Aspekten eines außenpolitischen Problems herauszustellen, operative Entscheidungen vorzubereiten und dazu Verbindungen zur Wissenschaft zu pflegen.⁹⁰

Da Diehl den Planungsstab bis auf einen Mitarbeiter "personell leergefegt hatte"⁹¹, konnte Bahr ihn nach eigenen Vorstellungen neu besetzen und tat dies mit Beamten, "die verschiedene außenpolitische Problemfelder (NATO, Osteuropa, Entwicklungsländer, EG etc.) inhaltlich abdeckten"⁹², wobei fachliche Qualifikation und Loyalität, nicht aber Parteizugehörigkeit, ausschlaggebend waren.⁹³ Nun hatte Bahr die Gelegenheit, sich bei seinen außenpolitischen Denküben und Szenarien des gesamten außenpolitischen Sachverstands, den der Apparat bot, zu bedienen, um sie so auszuweiten, abzustützen, zu unterfüttern und zu überprüfen, konnte gleichsam in die Breite und in die Tiefe gehen. Er erhielt

⁸⁰ "Außenseiter im Außen-Amt", in: *Bayernkurier* vom 07.10.1967.

⁸¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 256, "Personalpolitisches Puzzlespiel am Rhein", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 30.08.1967, Bahr, Zu meiner Zeit, S. 220, und Schröder, Egon Bahr, S. 135.

⁸² Vgl. Schröder, Egon Bahr, S. 135ff.

⁸³ Hans Heinrich Noebel (VLR in der Protokollabteilung) zitiert nach Fuchs, Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert, S. 212.

⁸⁴ Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 201. Vgl. Ruhfus, Aufwärts, S. 112.

⁸⁵ Vgl. Duckwitz an Bahr am 14.11.1967, in: Dep. Bahr, 347.

⁸⁶ Diehl, Zwischen Politik und Presse, S. 384.

⁸⁷ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin.

⁸⁸ Vgl. Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 100f., AAPD 1967, Dok. 40, 96 und 105, sowie die Aufzeichnungen Diehls vom 05.01.1967, 07.03.1967 und 07.06.1967, in: PAAA, B 150.

⁸⁹ Oppelland, Gerhard Schröder, S. 442. Zur Entstehung und Entwicklung des Planungsstabes des AA vgl. Diehl, Zwischen Politik und Presse, S. 346-351.

⁹⁰ Vgl. Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 101.

⁹¹ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 225.

⁹² Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 102.

prinzipiell alle eingehenden Berichte, wurde, weil er die Zeit hatte, die wichtigsten auch zu lesen, "der bestinformierte Mann im Haus", und er war zur Direktvorlage beim Minister berechtigt. Die Zeit im Planungsstab gestaltete sich nach eigenem Bekunden als die schönste seines Berufslebens: "Der köstliche Luxus, insgesamt die Themen selbst zu wählen, addierte sich mit der Lust, frei schwelgen zu können beim Denken"⁹⁴. Bahr war eine Idealbesetzung für diese Position. Sie kam seinen Fähigkeiten entgegen und vice versa: Intelligenz, analytischer Verstand, dialektisches Denken und Argumentieren, präzises, methodisches Arbeiten, Erstellen von Konzeptionen, theoretisch-strategische Planspiele und experimentelle Überlegungen.⁹⁵ Waren typische Schwächen eines Theoretikers die Kehrseite der Medaille, was Person und Funktion anging? Hatte er einen wenig ausgeprägten Sinn für die politische Durchsetzbarkeit eines Konzepts?⁹⁶ Neigte er dazu, "gelegentlich sophistische Ausflüge in die Gegend der Scheinbeweise" zu unternehmen und "das Selbsterdachte für allgemeingültig zu halten"⁹⁷? Ließ er sich mehr von Hoffnungen als von nüchternen Befunden bewegen?⁹⁸ Hielten die Prämissen, von denen Bahrs Gedankenspiele ausgingen, einem kritischen Blick stand? Inwiefern diese vermeintlichen oder tatsächlichen Schwächen Bahrs im Auswärtigen Amt zum Tragen kamen, wird jeweils im Zusammenhang mit den Inhalten seiner Aufzeichnungen und Vermerke zu fragen sein. Erschöpfend kann dies jedoch in einer Arbeit, die sich Willy Brandt und eben nicht Egon Bahr widmet, kaum geschehen. Der Planungsstab befaßte sich unter Bahr hauptsächlich mit der Ost-, Deutschland- und Entspannungspolitik und den damit zusammenhängenden Fragen des Nichtverbreitungsvertrags. Vor allem aber war Bahr im Auftrag Brandts damit befaßt, die gemeinsamen Vorstellungen über Methodik und Richtung des Prozesses, an dessen Ende die Wiedervereinigung stehen sollte, weiterzuentwickeln, in konkrete, realisierbare Pläne und Modelle zu fassen, ein Konzept zu erstellen, das für die operative Politik nutzbar war, und, in Bahrs Worten, "im Besitz aller denkbaren, verfügbaren Informationen, das, was wir theoretisch gedacht hatten, nun auch theoretisch durchzuprüfen"⁹⁹. Der Planungsstab wurde unter Bahr zur "Vorschlagbörse"¹⁰⁰ für Brandt, aus der dieser sich bediente bzw. eine Auswahl traf. "Die Schubladen waren leer"¹⁰¹, stellte er rückblickend auf seine Inventur zur Deutschlandfrage im Auswärtigen Amt fest. Das waren sie zwar nicht, wie die im zweiten Kapitel dieser Arbeit erwähnten Aufzeichnungen der Vorgängerregierung belegen, allerdings fand sich in den Papieren Schröders und Carstens' "nichts im Hinblick auf eine – in Bahrs Sinne – operationalisierbare Ost- und Deutschlandpolitik"¹⁰². Hätte es in den Schreibtischen der oberen Etagen des Auswärtigen Amts eine so beschriftete Schublade gegeben, wäre sie tatsächlich leer gewesen. Diese imaginäre Schublade war Bahr entschlossen zu füllen, damit sie zu gegebener Zeit von Brandt geöffnet werden könnte. Also forderte er seine Mitarbeiter auf, alle Glaubenssätze der bisherigen Politik zu vergessen, so zu tun, als könnte die Außenpolitik der Bundesrepublik neu erfunden werden und das Undenkbare zu denken - mit der einen Maßgabe: "Wie wird die Einheit möglich?"¹⁰³. Dabei sollten die eigenen Interessen und die der relevanten Partner definiert sowie Wege gefunden werden, die angesichts der gegebenen Lage und unter Berücksichtigung dieser Faktoren zum Ziel führen konnten.¹⁰⁴ So wurde das Konzept für eine neue Ost-,

⁹³ Vgl. Schröder, Egon Bahr, S. 137.

⁹⁴ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 224.

⁹⁵ Vgl. Fuchs, Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert, S. 160-169, Schmid, Entscheidung in Bonn, S. 226, und Merseburger, Willy Brandt, S. 495.

⁹⁶ Vgl. Schmid, Entscheidung in Bonn, S. 226.

⁹⁷ Fuchs, Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert, S. 164.

⁹⁸ Vgl. Baring, Machtwechsel, S. 266.

⁹⁹ Cramer, gefragt: Egon Bahr, S. 50f. Vgl. Bahr in: Hübsch, "Hört die Signale!", S. 70.

¹⁰⁰ Garton Ash, Im Namen Europas, S. 104.

¹⁰¹ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 226. Vgl. Cramer, gefragt: Egon Bahr, S. 50f., und Schröder, Egon Bahr, S. 138.

¹⁰² Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 102.

¹⁰³ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 225. Vgl. ders., Sicherheit für und vor Deutschland, S. 60, und Schröder, Egon Bahr, S. 137f.

¹⁰⁴ Bahr, Sicherheit für und vor Deutschland, S. 60.

Deutschland- und Sicherheitspolitik durchdacht und durchgespielt.¹⁰⁵ Brandt ließ Bahr gewähren, erkundigte sich ab und zu nach dem Stand der Arbeit, wurde ein wenig ungeduldig und erhielt am Ende die aus etwa 1000 Seiten eingedampften Ergebnisse in Form von drei zentralen Vorlagen für den Minister: Die Konzeption für ein europäisches Sicherheitssystem vom 27. Juni 1968, der Entwurf eines Rahmenvertrags mit der DDR vom 18. September 1969 und die Aufzeichnung "Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung" vom 21. September 1969.¹⁰⁶ Brandt leitete diese Papiere nicht an Bundeskanzler Kiesinger weiter.¹⁰⁷ Dazu bestand kein zwingender Anlaß, es sei denn, Brandt hätte sie als Vorschlag zur operativen Politik Kanzler oder Kabinett vorlegen wollen. Warum dies offenbar nicht der Fall war, wird im Rahmen der inhaltlichen Auseinandersetzung deutlich werden.

Zwar konnte Bahr seinen hier geschilderten Aufgaben "weitgehend unbelastet von täglichen administrativen Pflichten"¹⁰⁸ nachgehen, doch auch als Planungschef blieb er – zumal nach dem Ausscheiden von Klaus Schütz – Brandts engster Berater, auch in Fragen des politischen Tagesgeschäfts. Der damalige Unterabteilungsleiter Ulrich Sahn, unter anderem zuständig für den Notenwechsel mit der Sowjetunion, lud entgegen den Gepflogenheiten Bahr zu informellen Besprechungen seiner Arbeitsgruppe ein, da er gelernt hatte, "daß Brandt keinem Entwurf zustimmen würde, ohne vorher die Meinung von Egon Bahr gehört zu haben"¹⁰⁹. Intensiv befaßte Bahr sich auch mit dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen. Hierzu legte er Aufzeichnungen und Weisungsentwürfe vor und führte Gespräche.¹¹⁰ Er erstellte Empfehlungen für die Gesprächsführung mit ausländischen Politikern, legte Aufzeichnungen und Vermerke zu unterschiedlichsten außenpolitischen Fragen und ihren innenpolitischen Implikationen vor, gab taktische Empfehlungen für das Verhalten der SPD in der Regierung und zur Wahlkampfstrategie, fertigte Entwürfe für Vorträge und Aufsätze an, gab Tips für Reden, ja betrieb Coaching und Manöverkritik vor und nach Auftritten des Außenministers, hielt Brandt bei dessen Abwesenheit auf dem Laufenden, nahm an Hausbesprechungen teil und führte Gespräche mit Vertretern verschiedener Staaten und Organisationen.¹¹¹

Auf Vorwürfe von Unionsseite über tatsächliche und angebliche "Ostkontakte" Bahrs, die dieser im Auftrag bzw. mit Billigung Brandts mit Vertretern der Staaten des Warschauer Pakts wahrnahm bzw. wahrgenommen haben soll, und ein Treffen Bahrs mit Repräsentanten der Kommunistischen Partei Italiens wird an anderer Stelle eingegangen.¹¹²

4.1.2 Die Staatssekretäre

Als Willy Brandt die Leitung des Außenministeriums übernahm, amtierten dort zwei beamtete Staatssekretäre. Der dienstältere, Karl Carstens, führte die Bezeichnung "Staatssekretär *des* Auswärtigen Amts", während der dienstjüngere, Rolf Lahr, sich mit dem Titel "Staatssekretär *im* Auswärtigen Amt" begnügen mußte. Hausintern führten sie die Kurzbezeichnungen Staatssekretär I und II.¹¹³ Durch diese Regelung war der Staatssekretär I der in der Geschäftsordnung der Bundesregierung vorgesehene ständige

¹⁰⁵ Vgl. Cramer, gefragt: Egon Bahr, S. 51, Schmid, Entscheidung in Bonn, S. 19, und Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 102.

¹⁰⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 207 (s. auch Dok. 244), AAPD 1969, Dok. 295 und 296, Interview mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin. Vgl. Bahr, Sicherheit für und vor Deutschland, S. 60, und ders. in: Hübsch, "Hört die Signale!", S. 70. Bahr selbst sprach später von zwei Vorlagen, wobei die letzten in seinen Augen inhaltlich zusammenhingen (Vgl. AAPD 1969, Dok. 295, Anm. 1), was erklärt, warum er nur zwei erwähnte.

¹⁰⁷ Vgl. Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 104.

¹⁰⁸ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 224.

¹⁰⁹ Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 205.

¹¹⁰ Vgl. Bahr an Brandt am 10.04.1968, in: WBA, A7, 2, Aufzeichnung Bahr vom 25.09.1968, in: Dep. Bahr, AA / Planungsstab 399, 3, AAPD 1967, Dok. 405, AAPD 1968, Dok. 9, sowie AAPD 1969, Dok. 14, 59, 68 und 314.

¹¹¹ Vgl. (als Auswahl) AAPD 1967, Dok. 32, 65, 238, 250, 324, 334 und 381, AAPD 1968, Dok. 9, 55, 57, 134, 181, 245, 256, 284, 293, 324, 417 und 418, AAPD 1969, Dok. 59, 68, 72, 173, 180, 206, 217, 235, 246, 277, 305, 307, 310, 314 und 318, Bahr an Brandt am 10.04.1968, in: WBA, A7, 2, Aufzeichnung Bahr vom 25.09.1968, in: Dep. Bahr, 399, 3, und Teilnehmerliste der Hausbesprechung vom 17.12.1968, in: PAAA, B 1 366.

¹¹² Vgl. Kapitel 7.4 dieser Arbeit.

¹¹³ Vgl. Anordnung von Bundesminister Schröder vom 01.09.1961, in: PAAA, B 1 490.

Stellvertreter des Ministers als Behördenchef, der die organisatorische Spitze der Ministerialverwaltung bildete, den Geschäftsbetrieb leitete und sicherstellte, daß nach den Richtlinien und Weisungen des Ministers gearbeitet wurde.¹¹⁴ Beide Staatssekretäre bearbeiteten ihren jeweiligen Arbeitsbereich selbständig nach den Weisungen des Ministers. Der Arbeitsbereich des Staatssekretärs I umfaßte die beiden politischen Abteilungen mit Ausnahme des Referats für die Europäischen Gemeinschaften, sowie die Personal- und Rechtsabteilung und das Protokoll, der des Staatssekretärs II die Abteilungen für Kultur, Handels- und Entwicklungspolitik sowie das Referat für die Europäischen Gemeinschaften.¹¹⁵ Beide Staatssekretäre konnten für den Minister oder mit ihm an Kabinettsitzungen teilnehmen, jedoch nicht mit abstimmen.¹¹⁶ Als Regierungsmitglied wurde der Minister von einem anderen Bundesminister (in Brandts Fall vom Minister für gesamtdeutsche Fragen, Herbert Wehner) vertreten werden.¹¹⁷

Brandt bestätigte die Kompetenzverteilung der Staatssekretäre, setzte aber die Regelung, daß der dienstältere der Staatssekretär I war, außer Kraft.¹¹⁸ Somit wurde nicht Lahr sondern Schütz sein Vertreter. Der 40jährige Schütz war der jüngste Staatssekretär in der Geschichte des Auswärtigen Amts. Dessen Vorgänger Carstens hatte Brandt in einem Vier-Augen-Gespräch um Verständnis dafür gebeten, daß er auf den Posten jemanden berufen wolle, "der ihm politisch nahestand"¹¹⁹. Brandt und Schütz wohnten beide auf dem Venusberg, nur ein paar Schritte voneinander entfernt, so daß sie sich auch außerhalb des Amtes trafen.¹²⁰ Die beiden Männer und ihre Familien waren befreundet. Schütz' Rat und Unterstützung waren für Brandt in den ersten Monaten unentbehrlich, zumal er Geschick in der Führung des Apparats bewies und, anders als seine Vorgänger, über Erfahrung als handelnder Politiker in Berlin und Bonn verfügte. Von 1957 bis 1961 hatte er dem Bundestag angehört; von 1962 bis 1966 war er Senator für Bundesangelegenheiten gewesen. Brandt sollte ihn später noch vor Egon Bahr als seinen "wichtigsten politischen Mitarbeiter"¹²¹ während der sechziger Jahre bezeichnen.

Zeitgenössischen Beobachtern kam es vor, als wäre in Schütz bei seinem Wechsel ins Auswärtige Amt "eine Feder gespannt"¹²² worden. Er selbst empfand das knappe Jahr im Auswärtigen Amt als "das schönste seines beruflichen Lebens"¹²³. Schütz genoß bei ausländischen Diplomaten, Journalisten und den Beamten des Hauses höchste Anerkennung.¹²⁴ Ihm kam zugute, daß er die Loyalität zum Amt und die zum Minister "geschickt untereinander zu vereinbaren"¹²⁵ wußte. Sein Auftreten war betont offen, selbstbewußt, geradlinig, souverän und verbindlich in der Form.¹²⁶ Intensiv widmete er sich der Personalpolitik und den Verbindungen zum Kanzleramt, die während seiner Amtszeit auch aufgrund seiner guten persönlichen Beziehungen zu Guttenberg noch recht gut waren.¹²⁷ Als er am 19. Oktober 1967, nach dem Rücktritt von Heinrich Albertz, Regierender Bürgermeister von Berlin wurde, empfand man seinen Weggang allgemein als Verlust.¹²⁸

¹¹⁴ Vgl. § 14 Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 05.06.1951, in: Kabinettsprotokolle 1966, S. 546. Zu Stellung und Funktion der Staatssekretäre in der Bundesrepublik vgl. Echlter, Einfluß und Macht in der Politik.

¹¹⁵ Vgl. Anordnung von Bundesminister Schröder vom 01.09.1961, in: PAAA, B 1 490, und Organisationsplan des AA, Stand: Oktober 1966.

¹¹⁶ Vgl. § 23 Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 05.06.1951, in: Kabinettsprotokolle 1966, S. 549.

¹¹⁷ Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 70.

¹¹⁸ Vgl. Anordnung von Bundesminister Brandt vom 23.12.1966, in: PAAA, B 1 490, und Organisationsplan des AA, Stand: April 1967.

¹¹⁹ Vgl. Carstens, Erinnerungen und Erfahrungen, S. 316.

¹²⁰ Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 492.

¹²¹ Zitiert nach Schöllgen, Willy Brandt, S. 100.

¹²² "Ein Mann, den man im Auswärtigen Amt sehr vermissen wird", in: *Tagesspiegel* vom 11.10.1967.

¹²³ Carstens, Erinnerungen und Erfahrungen, S. 316f. So auch Schütz im Gespräch mit dem Verfasser am 28.01.2003 in Berlin.

¹²⁴ Vgl. Anlage zum Schreiben von Stephan G. Thomas an Willy Brandt vom 04.10.1967, in: WBA, A7, 10, Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 479, Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 117, "Ein Mann, den man im Auswärtigen Amt sehr vermissen wird", in: *Tagesspiegel* vom 11.10.1967, "Staatssekretär gesucht", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 18.10.1967, "Die Rückkehr von Duckwitz", in: *FAZ* vom 24.10.1967.

¹²⁵ "Staatssekretär gesucht", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 18.10.1967.

¹²⁶ Vgl. Anlage zum Schreiben von Stephan G. Thomas an Willy Brandt vom 04.10.1967, in: WBA, A7, 10, Schütz, Logenplatz und Schleudersitz, S. 121f., Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 479, und "Ein Mann, den man im Auswärtigen Amt sehr vermissen wird", in: *Tagesspiegel* vom 11.10.1967.

¹²⁷ Vgl. Schütz, Logenplatz und Schleudersitz, S. 119f.

¹²⁸ Vgl. "Die Rückkehr von Duckwitz", in: *FAZ* vom 24.10.1967, und Anlage zum Schreiben von Stephan G. Thomas an Willy Brandt vom 04.10.1967, in: WBA, A7, 10.

Sofort setzten intensive Spekulationen um die Nachfolge ein. Zu den Genannten gehörten Egon Bahr, Horst Ehmke, Staatssekretär im Justizministerium, der auf dem Sprung ins Bundespresseamt befindliche Günther Diehl, der stellvertretende Regierungssprecher Conrad Ahlers, einige Botschafter, der Leiter der Abteilung Handels- und Entwicklungspolitik, Günter Harkort, der Bundestagsabgeordnete Erhard Eppler und der bereits im Ruhestand befindliche ehemalige Botschafter Georg Ferdinand Duckwitz.¹²⁹ Die Liste zeigt, daß Brandt vor der Entscheidung stand, entweder einen Karrierediplomaten oder einen "politischen" Staatssekretär zu berufen. Hinzu kamen partei- und koalitionsinterne Befindlichkeiten, auf die Rücksicht zu nehmen war, d.h. Brandt brauchte jemanden, der sein Vertrauen genoß, der SPD nahestand (große Teile der SPD wünschten die Besetzung des Postens mit einem profilierten Vertreter der Partei¹³⁰) und von der CDU/CSU "geschluckt"¹³¹ werden konnte. Letzteres wäre im Falle Bahr schwerlich zu erreichen gewesen. Dennoch erwog Brandt dieses Modell, was Bahr allerdings ablehnte, weil er gerade angefangen habe, "nachzudenken und [...] Leute zu suchen für den Planungsstab"¹³². Die zweite Möglichkeit dieser Art wäre die Berufung Horst Ehmkes gewesen, was jedoch eine Lücke in der Parteiführung hinterlassen hätte, da Ehmke in die "Rolle eines heimlichen Generalsekretärs der SPD"¹³³ hineingewachsen war. Daher sprachen sich Wehner und Schmidt gegen ihn aus. Der Fraktionsvorsitzende mochte zudem auf die Mitarbeit von Erhard Eppler nicht verzichten.¹³⁴ Die Union versuchte angeblich, Brandt die Berufung von Günther Diehl schmackhaft zu machen.¹³⁵

Der Außenminister favorisierte allerdings seinen "Freund"¹³⁶ Duckwitz, und zwar weil sie "über Ostpolitik ähnlich dachten und er – wie sich bei den Verhandlungen über Zahlungsausgleich zeigte – gut mit den Amerikanern konnte"¹³⁷. Anfang 1967 hatte er den pensionierten Beamten zum Leiter der Verhandlungen über den Devisenausgleich berufen.¹³⁸ Für den Staatssekretär-Posten schien er aus gesundheitlichen Gründen zunächst nicht in Frage zu kommen.¹³⁹ Brandt konnte ihn schließlich doch überreden. Seine Berufung fand wegen seiner persönlichen Qualifikation und seines Ansehens im Auswärtigen Amt ein ausgesprochen positives Echo, aber auch weil es Brandt mit seiner "Absage an den totalen Proporz" und einer Lösung zwischen den beiden Modellen gelungen war, "eine Art gordischen Knoten zu durchschlagen"¹⁴⁰. Duckwitz verfügte über diplomatische Erfahrung im Ausland und in der Zentrale, hatte das Vertrauen seines Ministers, stand der SPD nahe und wurde auch vom Bundeskanzler akzeptiert.¹⁴¹ Seine Ernennung signalisierte Kontinuität. Gleichzeitig stand er wie Brandt für das "andere Deutschland" und neue Wege in der Ostpolitik.¹⁴² Für Brandt war Duckwitz "ein Musterbeispiel dafür, daß einer nicht Nazi werden mußte, wenn er Nominal-Parteigenosse geworden war"¹⁴³. 1943 hatte er sich, in den Worten Brandts, "durch die Rettung der dänischen Juden vor dem Zugriff der Schergen Himmlers

¹²⁹ Vgl. "Ehmke Nachfolger von Schütz?", in: *FAZ* vom 03.10.1967, "Brandt sucht neuen Staatssekretär", in: *GA* vom 04.10.1967, "Ein Schütz-Nachfolger wird gesucht", in: *SZ* vom 05.10.1967, "Karrierediplomat als AA-Staatssekretär", in: *Handelsblatt* vom 09.10.1967, "Personalprobleme", in: *SPIEGEL* vom 09.10.1967, "Brandt auf der Suche nach einem Staatssekretär", in: *FAZ* vom 11.10.1967, "Die Nachfolge von Staatssekretär Schütz", in: *FAZ* vom 12.10.1967, "Beratungen über Schütz-Nachfolge", in: *FAZ* vom 13.10.1967, "Harkort neuer AA-Staatssekretär?", in: *Handelsblatt* vom 16.10.1967, "Noch kein Nachfolger für Schütz", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 16.10.1967, "Herr Doktor", in: *SPIEGEL* vom 30.10.1967, und "Auf die Palme", in: *SPIEGEL* vom 07.07.1969.

¹³⁰ Vgl. "Wider den Proporz", in: *Wiesbadener Kurier* vom 24.10.1967.

¹³¹ "Brandt sucht neuen Staatssekretär", in: *GA* vom 04.10.1967.

¹³² Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin.

¹³³ "Ein Schütz-Nachfolger wird gesucht", in: *SZ* vom 05.10.1967. Vgl. "Brandt auf der Suche nach einem Staatssekretär", in: *FAZ* vom 11.10.1967, sowie Ehmke, Mittendrin, S. 52 und 78.

¹³⁴ Vgl. "Duckwitz Nachfolger von Schütz?", in: *FR* vom 12.10.1967, "Beratungen über Schütz-Nachfolge", in: *FAZ* vom 13.10.1967 und "Noch kein Nachfolger für Schütz", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 16.10.1967.

¹³⁵ Vgl. Aufzeichnung Guttenberg vom 09.10.1967, in: NL Guttenberg 90, "Die Rückkehr von Duckwitz", in: *FAZ* vom 24.10.1967, und "Wider den Proporz", in: *Wiesbadener Kurier* vom 24.10.1967.

¹³⁶ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 187.

¹³⁷ Brandt, *Erinnerungen*, S. 215.

¹³⁸ Vgl. AAPD 1966, Dok. 400, Anm. 31.

¹³⁹ Vgl. "Harkort neuer AA-Staatssekretär?", in: *Handelsblatt* vom 16.10.1967 und "Die Rückkehr von Duckwitz", in: *FAZ* vom 24.10.1967.

¹⁴⁰ "Wider den Proporz", in: *Wiesbadener Kurier* vom 24.10.1967. Vgl. "Ehmke Nachfolger von Schütz?", in: *FAZ* vom 03.10.1967 und "Gute Wahl", in: *FR* vom 24.10.1967.

¹⁴¹ Vgl. "Die Rückkehr von Duckwitz", in: *FAZ* vom 24.10.1967.

¹⁴² Vgl. Wiegeshoff, *Internationalisierung*, S. 182f. und 188ff., sowie Marshall, *Willy Brandt*, S. 76.

¹⁴³ Brandt, *Erinnerungen*, S. 215.

einen guten Namen in der Welt gemacht¹⁴⁴. Duckwitz hatte 1943 als Schifffahrtssachverständiger der deutschen Gesandtschaft in Kopenhagen eine Schlüsselrolle bei der Rettung von fast allen dänischen Juden vor der Deportation in die Vernichtungslager gespielt und dazu beigetragen, daß sie in das sichere Schweden fliehen konnten.¹⁴⁵

Weil er mit dem Kurs Adenauers nicht einverstanden war, hatte er 1961 die Leitung der Ostabteilung des Auswärtigen Amts abgegeben. Bis zum Eintritt in den vorzeitigen Ruhestand 1965 war er Botschafter in Neu Delhi gewesen. Nach seiner Pensionierung hatte er Außenminister Schröder in einem eindringlichen Brief von einer Wende in der Ostpolitik zu überzeugen versucht.¹⁴⁶ Die Gedanken dieses Papiers kamen denen Brandts recht nahe. Der Minister und sein neuer Staatssekretär kannten sich noch aus Skandinavien und hatten seither ihren Kontakt aufrechterhalten.¹⁴⁷ Für Brandt "war 'Ducky' der Besseren einer und sein Rat immer von Gewicht"¹⁴⁸. Wie sein Vorgänger fand der neue Staatssekretär eine Wohnung in unmittelbarer Nähe zum Haus des Außenministers. Auch in dieser Konstellation wurde die Nachbarschaft "zu häufigen informellen Zusammenkünften" und "eine[r] laufende[n] Abstimmung"¹⁴⁹ genutzt. Brandt hatte jemanden gefunden, der den Verwaltungsapparat wie das internationale Parkett kannte, ihm gegenüber loyal war und ihn politisch vertreten konnte. Duckwitz blieb über das Erreichen der Altersgrenze im Jahr 1969 hinaus im Amt.¹⁵⁰

Mit dem Wechsel von Schütz zu Duckwitz nahm Brandt leichte Veränderungen in der Kompetenzverteilung der Staatssekretäre vor. Beide führten fortan den Titel "Staatssekretär des Auswärtigen Amts", die internen Bezeichnungen Staatssekretär I und II fielen weg. Brandt verfügte aber, daß Duckwitz sein Vertreter sein sollte.¹⁵¹ Die Angelegenheit war "eine freundliche Geste"¹⁵² gegenüber Rolf Lahr, der bereits seit 1953 im auswärtigen Dienst und seit 1961 Staatssekretär war. Brandts Nachfolger kehrte zur ursprünglichen Regelung zurück.

Lahr war seinerzeit aus dem Wirtschaftsministerium ins Auswärtige Amt gekommen. 1957/58 hatte er die Verhandlungen über den Handelsvertrag mit der Sowjetunion geleitet.¹⁵³ Bei der Bildung der Großen Koalition war sein Schicksal ungewiß. Nach seinem Bekunden gab es Überlegungen, ihn ins Bundeskanzleramt überwechseln zu lassen, die schließlich fallengelassen worden seien, weil Kiesinger meinte, nach dem Weggang von Schröder und Carstens "könne man vom AA nicht auch noch den anderen Staatssekretär abziehen"¹⁵⁴. Günther Diehl behauptete später, daß Brandt ihn "eigentlich zum Staatssekretär im Auswärtigen Amt hatte machen wollen"¹⁵⁵. Dann wäre der Planungsstab von Anfang an frei gewesen. Wie auch immer: Es kam nicht dazu. Lahr blieb auf seinem Posten.

Er verstand sich gut mit Brandt, schätzte ihn mehr als den Bundeskanzler, gehörte aber nicht zum inneren Zirkel um den Außenminister. Dessen war er sich bewußt: "Seine rechte Hand ist, genauer: war mein Staatssekretärkollege Schütz. Ich bin nur die linke."¹⁵⁶ Der Ostpolitik des neuen Außenministers stand er skeptisch, aber nicht ablehnend gegenüber. Brandt und seine Mitarbeiter schätzten Lahrs Sachverstand

¹⁴⁴ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 187.

¹⁴⁵ Vgl. Lidegaard, *Die Ausnahme*, Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 243-250, und Herbert, *Best*, S. 368-372.

¹⁴⁶ Vgl. AAPD 1965, Dok. 480, und Baring, *Machtwechsel*, S. 267.

¹⁴⁷ Während der Berlin-Krise suchte Duckwitz Brandt auf und machte ihm Vorschläge für die Reaktion auf das Chruschtschow-Ultimatum, die "nicht amtlicher Meinungsbildung entsprungen" (Schmidt, *Koexistenz und kleine Schritte*, S. 282) waren. Brandt lehnte sie seiner Zeit ab.

¹⁴⁸ Brandt, *Erinnerungen*, S. 34.

¹⁴⁹ Sahn, *Diplomaten taugen nichts*, S. 217.

¹⁵⁰ Vgl. "Auswärtiges Amt sucht neuen Staatssekretär", in: *Rheinische Post* vom 21.05.1969 und "Das Personalkarussell auf kleiner Fahrt", in: *Christ und Welt* vom 19.09.1969.

¹⁵¹ Vgl. Anordnung Brandts vom 27.11.1967, in: PAAA, B 1 490, und Organisationsplan des AA, Stand: Mai 1968.

¹⁵² Lahr, *Aufstieg und Fall*, S. 478.

¹⁵³ Dies betrachtete Egon Bahr als "schwarzen Punkt" in Lahrs Karriere, weil er die Reisepässe für die West-Berliner "weggegeben" habe (Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin). Ab 1960 wurden von der UdSSR bundesdeutsche Reisepässe für die Bewohner West-Berlins nicht mehr anerkannt; statt dessen benötigten sie eigene Einreisevisa in Ergänzung zu ihrem Personalausweis. Vgl. EA 1960, D 339 und DzD IV/5, S. 332.

¹⁵⁴ Lahr, *Zeuge von Fall und Aufstieg*, S. 454.

¹⁵⁵ Diehl, *Zwischen Politik und Presse*, S. 491.

¹⁵⁶ Lahr, *Zeuge von Fall und Aufstieg*, S. 479. Vgl. *ibid.*, S. 478.

auf juristischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet.¹⁵⁷ Im März 1969 ging Lahr auf eigenen Wunsch als Botschafter nach Rom. Sein Nachfolger wurde der bisherige Leiter der Abteilung für Handels- und Entwicklungspolitik, Günther Harkort, der eine ähnliche Rolle und Stellung wie Lahr einnahm.

Bei der Bildung der Großen Koalition wurde die Berufung von Bundestagsabgeordneten zu Parlamentarischen Staatssekretären nach dem Vorbild des britischen *parliamentary secretary* vereinbart, die den Bundeskanzler und die Minister großer Ressorts von den "Verpflichtungen, die sich aus ihrer politischen Stellung"¹⁵⁸ ergaben, entlasten sollten. Außerdem sollte die Stellung der beamteten Staatssekretäre "entpolitisiert"¹⁵⁹ werden. Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 15. März 1967 sagte kaum etwas über deren Funktion aus.¹⁶⁰ Lediglich von der "Unterstützung"¹⁶¹ der Minister war die Rede. Es wurde dem Ermessen des jeweiligen Ministers anheimgestellt, welche Befugnisse er seinem Parlamentarischen Staatssekretär zugestand.¹⁶² Der beamtete Staatssekretär blieb der rechtliche Vertreter des Ministers. Auch wenn der Parlamentarische Staatssekretär als politischer Vertreter des Ministers galt und protokollarisch vor dem beamteten rangierte, war er ihm keineswegs übergeordnet.¹⁶³ Die Parlamentarischen Staatssekretäre waren nicht Mitglied der Bundesregierung. Sie konnten zwar an Kabinettsitzungen teilnehmen, jedoch nur – wie ihre beamteten Kollegen – als nicht stimmberechtigte "Sprachrohre und Horchposten"¹⁶⁴ ihrer Minister. Zur "bevorzugten Ägide der Parlamentarische Staatssekretäre"¹⁶⁵ wurde die Beantwortung von Anfragen im Bundestag.

Parlamentarischer Staatssekretär im Auswärtigen Amt wurde am 17. April 1967 Gerhard Jahn.¹⁶⁶ Jahn war bis zu seinem Amtsantritt Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion und von 1965 bis 1967 erster Präsident der von ihm mitbegründeten Deutsch-Israelischen Gesellschaft gewesen. Der Rechtsanwalt hatte Willy Brandt in mehreren Verleumdungsfällen vertreten, was zusammen mit dem Wunsch der Fraktion ausschlaggebend für seine Berufung war. Die auswärtigen Beziehungen waren für den Rechtspolitiker eher ungewohntes Terrain.¹⁶⁷ Dessen ungeachtet begriff Jahn seine neue Aufgabe als die des politischen Vertreters des Bundesaußenministers.¹⁶⁸ Er schaltete sich in die Diskussion um die Kompetenzen der Parlamentarischen Staatssekretäre ein und plädierte dafür, den Parlamentarischen Staatssekretär "eindeutig auf der Seite der Exekutive"¹⁶⁹ anzusiedeln und in das jeweilige Ministerium einzugliedern. Wie diese Eingliederung aussehen sollte, überließ das Gesetz der "Regierungspraxis"¹⁷⁰ und damit der Gestaltung des jeweiligen Ministers. Brandt regelte Jahns Aufgabenbereich in einer Hausanordnung.¹⁷¹ In der endgültigen Fassung hieß es auf dessen Vorschlag hin: "Ich erwarte, daß alle Angehörigen des Amts dem Parlamentarischen Staatssekretär bei der Erfüllung seiner Aufgaben in jeder

¹⁵⁷ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin.

¹⁵⁸ BT-Drs. V/1402. Vgl. *ibid.*, CDU/CSU-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1961-1966, S. 2243 und 2278f., "Sie sitzen auf der Regierungsbank", in: *FAZ* vom 18.07.1969, Laufer, *Der Parlamentarische Staatssekretär*, S. 2, 10, 13 und 15-20. Zum Amt des Parl. StS vgl. ausführlich Hefty, *Parlamentarische Staatssekretäre*.

¹⁵⁹ Aufzeichnung Guttenberg vom 20.07.1967, in: NL Guttenberg 90.

¹⁶⁰ Vgl. VBT, *Stenographische Berichte*, Bd. 63, S. 4507-4515, und Echtler, *Einfluß und Macht in der Politik*, S. 193. Für den Wortlaut des Gesetzes s. *BGBI.* 1967 I, S. 396f.

¹⁶¹ *BGBI.* 1967 I, S. 396.

¹⁶² Vgl. BT-Drs. V/1402 und V/1556, Laufer, *Der Parlamentarische Staatssekretär*, S. 49-54, und "Sie sitzen auf der Regierungsbank", in: *FAZ* vom 18.07.1969.

¹⁶³ Vgl. BT-Drs. V/1556, und Laufer, *Der Parlamentarische Staatssekretär*, S. 46, 54f., 57 und 76.

¹⁶⁴ "Sie sitzen auf der Regierungsbank", in: *FAZ* vom 18.07.1969. Vgl. Laufer, *Der Parlamentarische Staatssekretär*, S. 69-73 und 75f.

¹⁶⁵ Laufer, *Der Parlamentarische Staatssekretär*, S. 78f. Vgl. Carstens, *Politische Führung*, S. 169f.

¹⁶⁶ Die Ernennung erfolgte am 17.04.1967, die Amtseinführung am 26.04.1967. Vgl. dazu *Bulletin* vom 28.04.1967. Zu Jahn s. Profitlich, *Mehr Mündigkeit wagen*.

¹⁶⁷ Vgl. "Personalpolitisches Puzzlespiel am Rhein", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 30.08.1967, und Merseburger, Willy Brandt, S. 495. Brandt scheint zunächst kurzzeitig überlegt zu haben, Hans-Jürgen Wischniewski zu berufen, bat diesen dann aber, das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit zu übernehmen, und entschied sich für Jahn. Vgl. Wischniewski, *Augenmaß*, S. 48f., *Handschriftl. Notizen Gerhard Jahns* vom 03.12.1966, in: NL Jahn 1215, und Gespräch des Verfassers mit Claus Sönksen am 12.05.2003.

¹⁶⁸ Vgl. *Handschriftl. Notizen Gerhard Jahns* vom 03.12.1966, in: NL Jahn 1215.

¹⁶⁹ Vermerk Jahn vom 13.02.1967, in: Dep. Schmidt 5079. Vgl. Laufer, *Der Parlamentarische Staatssekretär*, S. 1, 43 und 52.

¹⁷⁰ Laufer, *Der Parlamentarische Staatssekretär*, S. 48.

¹⁷¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 152.

Weise behilflich sind"¹⁷². Außerdem verfügte Brandt, Jahn "von allen Angelegenheiten von politischer und sonstiger grundsätzlicher Bedeutung laufend zu unterrichten" und ihm "Abdrucke von Kabinettsvorlagen, von Berichten über das Beratungsergebnis des Deutschen Bundestages und des Bundesrates und aller politisch wichtigen Aufzeichnungen"¹⁷³, die dem Minister vorgelegt wurden, zuzuleiten. Doch noch im November 1968 mußte Jahn darum ersuchen, in den Verteiler für eingehende Drahtberichte mit dem Zusatz "Nur für Minister und Staatssekretär" aufgenommen zu werden. Dem gab Brandt statt.¹⁷⁴ Den offiziellen Titel änderte Brandt auf Jahns Wunsch hin von "Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Auswärtigen" in "Der Parlamentarische Staatssekretär des Bundesministers des Auswärtigen"¹⁷⁵. Das entsprach Jahns Auffassung von einer eindeutigen Zuordnung der parlamentarischen Staatssekretäre zur Exekutive und eines klaren Ausdrucks ihrer Beziehung zum Minister.¹⁷⁶

Insgesamt faßte Brandt Jahns Kompetenzen nicht sonderlich weit. Er gestand ihm weder ein Weisungsrecht gegenüber den Beamten des Hauses zu noch unterstellte er ihm eine Abteilung. Lediglich das Inlandsreferat sollte ihm für die Aufgaben zur Entlastung Brandts als Vizekanzler zur Verfügung stehen. Zwar erhielt Jahn das Recht, zur Erledigung der ihm obliegenden Aufgaben Auskünfte und Aktenvorlagen zu verlangen. Hielt ein Beamter aber bei ihm Vortrag, mußte er dies seinem Vorgesetzten mitteilen, um diesem Gelegenheit zur Teilnahme zu geben. Der Geschäftsverkehr zwischen dem Parlamentarischen Staatssekretär und dem Ministerium lief über den beamteten Staatssekretär. Jahn, sehr um seine Autorität bedacht, fand bei Brandt keine Unterstützung, wenn es um wirkliche Kompetenzen, zumal in Konkurrenz zu den beamteten Staatssekretären ging.¹⁷⁷ Vielmehr machte Brandt es in einer engen Auslegung der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs zu Jahns vornehmlicher Aufgabe, "die Verbindung zum Bundestag und Bundesrat sowie zu deren Ausschüssen, ferner zu den Fraktionen und deren Arbeitskreisen sowie zu den Parteien zu pflegen", und ihn "in der Fragestunde des Bundestages sowie bei der Abgabe von Erklärungen in den vorbezeichneten Gremien [zu] vertreten"¹⁷⁸, soweit Brandt diese Aufgaben nicht selbst wahrnahm oder sie den beamteten Staatssekretären übertrug. Weitere Obliegenheiten Jahns waren: die Bearbeitung der Aufgaben, die sich aus Brandts Stellung als Vizekanzler ergaben, die Vorbereitung bzw. Wahrnehmung von Plenarsitzungen, in denen außenpolitische Fragen oder die Gesamtpolitik der Regierung behandelt wurden, die Teilnahme an Ausschußsitzungen, insbesondere des Auswärtigen Ausschusses (an denen Brandt häufig selbst teilnahm) und des Haushaltsausschusses, an Sitzungen der Fraktionsarbeitskreise, Einzelkontakte mit wichtigen Abgeordneten, die Teilnahme an der Direktorenkonferenz im Amt, Einzelaufgaben nach Absprache mit dem Minister, die Teilnahme an europäischen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Zusammenkünften, Auslandsreisen, Vortragstätigkeit und repräsentative Veranstaltungen, Empfang von ausländischen Besuchern sowie die Teilnahme an Nationalfeiertagen und Veranstaltungen des

¹⁷² AAPD 1967, Dok. 152, S. 686.

¹⁷³ AAPD 1967, Dok. 152, S. 687.

¹⁷⁴ Vgl. LR I Vestring an Gerhard Ritzel am 19.11.1968, in: PAAA, B 1 320.

¹⁷⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 152, Anm. 9 und 10.

¹⁷⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 152, Anm. 10, und Vermerk Jahn vom 13.02.1967, in: Dep. Schmidt 5079.

¹⁷⁷ Vgl. Arnold an Federer am 15.11.1967, in: PAAA, B 1 490. Heftys Aussage, im AA seien dem Parl. StS unter Brandt Referate unmittelbar unterstellt worden (Parlamentarische Staatssekretäre, S. 74 und 94), ist nicht korrekt. Auch daß Jahn "faktisch" ein Weisungsrecht in Anspruch genommen und "zwei Botschaftern [...] ein themenbezogenes Redeverbot erteilt" habe, trifft nicht zu. Die gemeinte Anweisung bezüglich der Botschafter Schnippenkötter und Grewe stammte von Duckwitz. Jahns Wunsch, mündliche Auskünfte unmittelbar bei der zuständigen Arbeitseinheit einholen zu dürfen, entsprach Brandt nicht. Vgl. AAPD 1967, Dok. 152, Anm. 8. Im Organisationsplan des AA war der Parl. StS zunächst dem Minister unmittelbar zugeordnet und unabhängig von den beamteten StS aufgeführt, ab März 1969 in einer Reihe mit den beamteten StS und dabei, wie Jahn sich bei Brandt beschwerte, "auch noch als letzter". Er protestierte gegen die protokollarische "Gleichstellung mit den Herren beamteten Staatssekretären" (Jahn an Brandt am 21.03.1969, in: PAAA, B 1 320). Der bestehende Plan blieb in Benutzung und sollte bei einer Neuauflage besprochen werden. (Vgl. Vermerk Ritzel vom 21.03.1969, in: PAAA, B 1 320.) Der Organisationsplan vom Dezember 1969 brachte diesbezüglich keine Änderung. Er betraf weder Brandt noch Jahn.

¹⁷⁸ AAPD 1967, Dok. 152, S. 686. Vgl. Echtler, Einfluß und Macht in der Politik, S. 148, und Laufer, Der Parlamentarische Staatssekretär, S. 78 und 112. In der Zeit von Mai 1967 bis Juli 1969 beantwortete für das AA im Bundestag 35 Anfragen der Minister, davon 12 mündlich, 449 der Parlamentarische Staatssekretär (329) und 55 einer der beamteten Staatssekretäre (0).

Diplomatischen Korps.¹⁷⁹ Im Laufe der Zeit kamen weitere Aufgaben hinzu: die Unterrichtung von Herbert Wehner, die Vertretung Brandts in Sitzungen des Ministerrats der WEU und des Ministerkomitees des Europarats sowie die Teilnahme an Treffen des Kreßbronner Kreises, bei denen Jahn für die SPD-Seite Protokoll führte, und an Kabinettsitzungen. Letzteres sorgte für Meinungsverschiedenheiten zwischen Jahn und Duckwitz. Ursprünglich war vorgesehen, daß die beamteten Staatssekretäre regelmäßig die Vertreter der Minister im Kabinett sein sollten, und nur ausnahmsweise Parlamentarische Staatssekretäre. Dagegen erhob Jahn Einspruch. Sein Einwand wurde berücksichtigt. Die Minister waren frei in ihrer Entscheidung, wen sie beauftragten. Von Beginn der Großen Koalition an gab es eine Absprache zwischen Kiesinger und Brandt, wonach die Parlamentarischen Staatssekretäre des Bundeskanzlers und des Vizekanzlers grundsätzlich an den Kabinettsitzungen teilnehmen durften, allerdings am sog. Katzentisch.¹⁸⁰ Jahn nahm dementsprechend ständig an Kabinettsitzungen teil, doch ließ sich Brandt bei Abwesenheit von einem der beamteten Staatssekretäre vertreten.¹⁸¹ Anfang 1969 teilte Brandt Jahn mit, daß im Falle seiner Abwesenheit weiterhin Duckwitz ihn für Angelegenheiten des Auswärtigen Amtes vertreten würde, bat ihn aber zugleich, sich mit Duckwitz an Hand der Tagesordnung zu verständigen, "so daß Du, woran mir sehr liegt, die innenpol[itischen] Fragen aktiv mitvertreten kannst, wenn ich nicht da bin"¹⁸². Letzteres spielte auch bei Brandts Wunsch eine Rolle, daß Jahn die Möglichkeit zur Teilnahme an den Lagebesprechungen im Bundeskanzleramt erhalten möge. Besonders im Wahljahr sollte er einen Beitrag zur Zusammenarbeit zwischen Brandt und Kiesinger leisten.¹⁸³ Im Palais Schaumburg wollte man aber nur entweder einen beamteten oder aber den Parlamentarischen Staatssekretär zur "Lage" zulassen.¹⁸⁴

Brandt beschränkte Jahns Aufgaben- und Kompetenzbereich also im wesentlichen auf repräsentative, informierende und koordinierende Tätigkeiten. Einen eigenen politischen Gestaltungsraum erhielt er nicht. Dementsprechend vermochte Jahn auch keine eigenen Akzente zu setzen. Dafür gab es mehrere Gründe. Zum einen hatte Brandt in Schütz und Duckwitz ausgesprochen politische beamtete Staatssekretäre als jeweils engen Vertrauten und Berater sowie als rechtlichen und de facto auch politischen Vertreter gewählt. Auch wenn sie sich politisch nahestanden, hatte Brandt ein menschlich distanzierendes Verhältnis zu Jahn.¹⁸⁵ Zum inneren Zirkel des Außenministers gehörte er nicht, er war vielmehr ein bißchen "das fünfte Rad am Wagen"¹⁸⁶. Lahr schrieb über Jahn: "Es ginge auch ohne ihn, aber er richtet keinen Schaden an..."¹⁸⁷ Im Amt betrachtete man ihn teilweise als "parteiliches Anhängsel des Ressortchefs"¹⁸⁸. Das wird seiner Rolle allerdings nicht ganz gerecht. Jahn erfüllte letztendlich genau die Funktion, die er von Amts wegen erfüllen sollte und die Brandt ihm in enger Auslegung des neuen Amtes zugewiesen hatte: Er entlastete den Minister und betrieb eine weitgehend reibungslose Kontaktpflege zum Parlament, zur Fraktion und zur Partei, was Brandt als äußerst wichtig ansah.¹⁸⁹ In den drei Jahren, in denen Brandt Außenminister war, gab es in außenpolitischen Fragen keinen ernsthaften Dissens mit

¹⁷⁹ Vgl. Vermerk Brandt vom 16.01.1967, in: WBA, A7, 16 (zurückgehend auf einen Entwurf von Lahr vom 11.01.1967, *ibid.*). In der Zeit von Dezember 1966 bis Oktober 1969 nahm Brandt an 20 Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses teil. In 18 Sitzungen trug er zu außenpolitischen Fragen vor. Jahn nahm an 28 Sitzungen teil und trug 13 mal vor. Schütz nahm an vier Sitzungen teil (zwei), Duckwitz an vier (0), Lahr an sieben (vier), Harkort an keiner. Vgl. Protokolle des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, V. Wahlperiode, und Wintzer, "Der Auswärtige Ausschuß 1965-1969", S. XXXf.

¹⁸⁰ Vgl. Notiz für H. Schmidt vom 08.06.1967, in: Dep. Schmidt 5079, Vermerk Jahn vom 08.01.1968 und Vermerk Arnold vom 29.01.1968, in: PAAA, B 1 320, sowie Vermerk Jahn vom 09.02.1968, in: NL Jahn 1214.

¹⁸¹ Vgl. Laufer, *Der Parlamentarische Staatssekretär*, S. 72, Anm. 97, und S. 73, Anm. 104.

¹⁸² Brandt an Jahn am 25.01.1969, in: NL Jahn 1367.

¹⁸³ Vgl. Brandt an Kiesinger am 01.02.1969, in: WBA, A7, 13.

¹⁸⁴ Vgl. Vermerk Ritzel vom 11.02.1969 mit handschriftlicher Notiz Brandts vom selben Tag, und Ritzel an Hans Neusel am 13.02.1969, in: PAAA, B 1 425.

¹⁸⁵ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn.

¹⁸⁶ Gespräch des Verfassers mit Claus Sönksen am 12.05.2003. Im gleichen Sinne Egon Bahr im Gespräch mit dem Verfassers am 07.10.2002 in Berlin.

¹⁸⁷ Lahr, *Zeuge von Fall und Aufstieg*, S. 478.

¹⁸⁸ Laufer, *Der Parlamentarische Staatssekretär*, S. 98, Anm. 7.

¹⁸⁹ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin.

seiner Fraktion. Hier und auch in der Partei erfüllte Jahn eine vermittelnde Doppelfunktion als Sprach- und Hörrohr des Ministers.¹⁹⁰

4.2 Die Personalpolitik

Am 17. Dezember 1966 erhielt Willy Brandt einen Brief vom Leiter der Internationalen Abteilung der SPD-nahen Friedrich-Ebert-Stiftung, Stephan G. Thomas, der sich regelmäßig mit dem französischen Gesandten d'Aumale traf. Dieser habe auf Schwierigkeiten hingewiesen, "die sich aus der Struktur des Auswärtigen Amtes für den neuen Außenminister [...] bei der Durchsetzung einer neuen Politik ergeben" könnten: "Schröder hat es verstanden, sich einen Stamm von gefügigen Untergebenen zu schaffen, die aus persönlicher Überzeugung und echter Loyalität die Vollstrecker seiner Politik waren. Mit diesem Stamm muß man dort rechnen."¹⁹¹ Für Brandt kam es also nunmehr darauf an, sich über seine Kernmannschaft hinaus einen solchen Stamm zu schaffen bzw. dafür zu sorgen, daß alte Loyalitäten nicht zum Hindernis wurden.

Egon Bahr plädierte dafür, personalpolitisch bis zur Bundestagswahl 1969 "Fakten zu schaffen, die kaum revidierbar" sein würden. Bei ersten Gesprächen mit Angehörigen des Amtes hatte er drei Gruppen innerhalb des Personals ausgemacht: 1. Die reaktivierten Beamten aus der Wilhelmstraße, die schon im Dritten Reich dem Auswärtigen Amt angehört hatten, sich auf der letzten Station ihrer Karrieren befanden und von denen Bahr glaubte, daß sie "im großen und ganzen loyal" waren. 2. Die Absolventen der Diplomatschule in Speyer, die "parteipolitisch ungeheuer einseitig" eingestellt seien und "mit einer Mischung von Zynismus und Snobismus das gegenwärtige Regiment [...] als ein Interregnum" betrachteten. Die beabsichtigten außenpolitischen Akzentverschiebungen würden von ihnen "nicht ernst genommen". Bahr fuhr fort: "Es gibt unter ihnen sehr wenige, die sachlich hervorragend sind, der SPD nicht nahe stehen, eine neue Politik wünschen, sich bisher nicht getraut haben, die 'schwache und korrupte Bande bisher' verachten und große Erwartungen mit echter Bereitschaft zur Zusammenarbeit verbinden." 3. Die "Außenseiter", zu denen auch "mit Recht oder mit Unrecht Zu-Kurz-Gekommene und Leute, deren schreiende Unfähigkeit kein Hinderungsgrund war, für gute CDU-Arbeit belohnt zu werden", gehörten. Dennoch hatte Bahr den Eindruck gewonnen, daß die psychologische Lage des Hauses gekennzeichnet sei durch "Erwartung mit weitgehender Bereitschaft zur loyalen Zusammenarbeit, durchsetzt mit etwas echter Hoffnung"¹⁹². Das scheint im Widerspruch zum zuvor Beobachteten zu stehen, erklärt aber die Unsicherheit der ersten Tage, in denen es "nicht ganz leichtfiel, sich in dem völlig unbekanntem Gelände zu orientieren"¹⁹³. Man wußte nicht recht, woran man war. Während Gerhard Ritzel den Eindruck hatte, Brandt habe es mit einem Apparat zu tun gehabt, "der ihm, mit Ausnahmen, nicht positiv gegenüberstand"¹⁹⁴, kam Hans Arnold zu einer entgegengesetzten Einschätzung: "Eine Reihe von Leuten hielt Brandts (ostpolitische) Intentionen für richtig und gut. Es herrschte, von kleinen Ausnahmen abgesehen, eine volle Akzeptanz des Ministers durch das Amt. Es gab keine Renitenz."¹⁹⁵ Man muß wohl berücksichtigen, daß vor allem die höheren Beamten die Berliner anfänglich mit einem gewissen Mißtrauen beäugten. Dieses Mißtrauen wurde aber sehr schnell abgebaut, als man sah, daß der Minister und sein Stab "seriös waren, von der Sache etwas wußten und auch außenpolitisch argumentieren

¹⁹⁰ Vgl. Laufer, Der Parlamentarische Staatssekretär, S. 84-88. Zu Jahns Aufgaben und Funktion vgl. Profittlich, Mehr Mündigkeit wagen, S. 160-181.

¹⁹¹ Stephan G. Thomas an Brandt am 17.12.1966, in: WBA, A7, 10.

¹⁹² Vermerk Bahr vom 20.12.1966, in: Dep. Bahr, 399.

¹⁹³ Contze et al. (Hg.), Das Amt, S. 657. Vgl. *ibid.*, S. 656ff.

¹⁹⁴ Ritzel, Soweit ich mich erinnere", S. 117.

¹⁹⁵ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn.

konnten¹⁹⁶, und daß Brandt Signale aussandte, durch die Befürchtungen, "mit einem Sozialdemokraten an der Spitze werde nun alles anders"¹⁹⁷, rasch verfliegen.

Theoretisch hätte Brandt alle Beamten vom Vortragenden Legationsrat I. Klasse aufwärts jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzen können, da sie als politische Beamte galten. Abgesehen von praktischen Erwägungen standen einer solchen Vorgehensweise zwei Dinge entgegen: Zum einen hatte Brandt als Regierender Bürgermeister ein grundsätzlich positives Bild von den Beamten des Auswärtigen Dienstes gewonnen.¹⁹⁸ Zum anderen wäre eine Neubesetzung einer Reihe von Posten nicht nur am Widerstand des Koalitionspartners gescheitert, sondern auch daran, daß man im Mittleren, Gehobenen und vor allem im Höheren Dienst SPD-Mitglieder fast "mit der Lupe suchen"¹⁹⁹ mußte. Von den wenigen, die sich als Genossen bekannten, berief Brandt zwei in seine nähere Umgebung: Hans Arnold und Gerhard Ritzel.²⁰⁰ Ansonsten konnte Brandt kaum "in Versuchung geraten, wichtige und interessante Posten mit Sozialdemokraten zu besetzen"²⁰¹. Ein "eiserner Besen, der unter parteipolitischen Vorzeichen stünde", wäre in den Augen Egon Bahrs ohnehin "nur die andersgeartete Fortsetzung der bisherigen CDU-Politik"²⁰² gewesen.

An einer Erfüllung des personalpolitischen Nachholbedarfs der SPD war Brandt, wie sich rasch zeigen sollte, kaum interessiert, vielmehr an der Durchsetzung der von ihm geplanten Politik, gleich wer sie vertrat. Die Funktionsfähigkeit des Amts durfte nicht beeinträchtigt werden. So tat Brandt das Gegenteil dessen, was viele zunächst erwartet hatten: "Statt robuster Macht-Übernahme fand [...] lediglich behutsamer Personalwechsel statt."²⁰³ Brandt fällt eine "Grundsatzentscheidung", die darin bestand, keine großen Umbesetzungen vorzunehmen, sich auf die Loyalität der Einzelnen zu verlassen und nach Eignung und Leistung vorzugehen.²⁰⁴ Das führte zu Enttäuschungen bei denen, die sich vom neuen Außenminister einen Schub für ihre Karriere erhofft hatten.²⁰⁵ Der komplette Oberbau des Amtes blieb bestehen und wirkte als "beruhigendes Fundament der Loyalität"²⁰⁶ nach unten. Kein Abteilungsleiter, nicht einmal ein Unterabteilungsleiter, wurde ausgetauscht. Vom Leiter der Abteilung für Handels- und Entwicklungspolitik war bekannt, daß er der SPD nahestand.²⁰⁷ Für die anderen galt das nicht. Mit einer Ausnahme, auf die noch einzugehen sein wird, vertraten die Abteilungs- und Unterabteilungsleiter die Politik des Außenministers und der neuen Regierung mindestens in loyaler Pflichterfüllung. Bei manchen, wie etwa beim Leiter Unterabteilung für Ost-West-Beziehungen Ulrich Sahn schlug die Loyalität des Beamten in Überzeugung und in Bewunderung für Willy Brandt um.²⁰⁸ Sahn, der Brandt und Schütz seit längerem kannte, berichtete später, ihm sei im Herbst 1967 klar geworden, "daß der bisherige Weg nicht mehr gangbar war, daß aber Brandts Vorstellungen [...] einen Weg eröffneten"²⁰⁹. Bei seinem Wechsel ins Kanzleramt nahm Brandt Sahn mit. 1972 machte er ihn zum Botschafter in

¹⁹⁶ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin.

¹⁹⁷ "Personalpolitisches Puzzlespiel am Rhein", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 30.08.1967. Vgl. "Noch zu jung", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967.

¹⁹⁸ Vgl. Interview mit Willy Brandt im ZDF vom 08.12.1966, in: WBA, Publikationen 244., und Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn.

¹⁹⁹ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin. Vgl. "Das große Stühlerücken ist bisher ausgeblieben", in: *Christ und Welt*, 23.12.1966, Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 195, und Binder, *The Other German*, S. 224.

²⁰⁰ Vgl. "Der Grad von Opportunismus ist ungeheuer", in: *SPIEGEL* 15 vom 03.04.1972.

²⁰¹ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 195.

²⁰² Vermerk Bahr vom 20.12.1966, in: Dep. Bahr, 399. Vgl. Bahr, *Das muß Du erzählen*, S. 56f.

²⁰³ "Noch zu jung", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967. Vgl. "Vorsichtige Personalpolitik Brandts im Auswärtigen Amt", in: *FAZ* vom 23.12.1966, "Personalpolitisches Puzzlespiel am Rhein", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 30.08.1967, "Arnold und Blachstein oder die Personalpolitik", in: *FAZ* vom 22.03.1968, und Contze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 662f. Davon, daß Brandt und Schütz entschlossen waren, "das Auswärtige Amt so umzuorganisieren, daß die SPD gegen unangenehme Überraschungen seitens der Ministerialbürokratie gefeit wäre" (Ashkenasi, *Reformpartei und Außenpolitik*, S. 203), kann keine Rede sein.

²⁰⁴ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin. Vgl. Vermerk Bahr vom 20.12.1966, in: Dep. Bahr 399, "Kein großes Revirement im auswärtigen Dienst", in: *FAZ* vom 29.08.1967, "Arnold und Blachstein oder die Personalpolitik", in: *FAZ* vom 22.03.1968, und Ritzel, *Soweit ich mich erinnere*, S. 117.

²⁰⁵ Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 195, und Vermerk Bahr vom 20.12.1966, in: Dep. Bahr 399.

²⁰⁶ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 195. Vgl. Organisationspläne des AA, Stand: Oktober 1966 und April 1967. Laut *SPIEGEL* vom 30.01.1967 ("Noch zu jung") folgte Brandt mit dem Verzicht auf ein Revirement einer von Herbert Wehner konzipierten Empfehlung an alle SPD-Minister im Kabinett.

²⁰⁷ Vgl. "Das große Stühlerücken ist bisher ausgeblieben", in: *Christ und Welt*, 23.12.1966.

²⁰⁸ Vgl. Sahn, *Diplomaten taugen nichts*, S. 200, 210 und 226f., sowie Vocke, *Albrecht von Kessel*, S. 303ff.

Moskau. Auch Rudolf Thierfelder, der zunächst Leiter der Rechtsabteilung blieb und im August 1968 Botschafter in Ankara wurde, bekannte gegenüber dem Außenminister, er habe seit dem Wechsel an der Amtspitze erkannt, "daß Ihre Grundkonzeption die richtige ist"²¹⁰. Im Januar 1968 berief Brandt den bisherigen Unterabteilungsleiter Paul Frank zum Leiter der Politischen Abteilung I, obwohl dieser in der SPD-Bundestagsfraktion kritisch beäugt wurde.²¹¹ Frank zählte, so Egon Bahr, "zu den guten und zuverlässigen Köpfen"²¹² und hatte durch seine Aufzeichnungen und die Begleitung einer Skandinavienreise Brandts dessen Interesse geweckt. Die Leiter der Botschaften in den wichtigsten Hauptstädten, die nicht gerade der SPD nahestanden, blieben bis zur Erreichung der Altersgrenze auf ihren Posten. Brandt entschied über ihre Neubesetzung von Fall zu Fall.²¹³ Eine "Personalpolitik nach dem Parteibuch" konnte man Brandt in der Tat "kaum anlasten"²¹⁴. Ob er aber "darauf verzichtet[e], personalpolitische Akzente zu setzen"²¹⁵, soll an dieser Stelle untersucht werden.

Als Brandt den bisherigen Leiter der Personalabteilung Raab bis zur Erreichung der Altersgrenze im Amt beließ, sah es zunächst so aus. Ein Wechsel in dieser Position wurde allgemein als überfällig angesehen. Raab wurden "die seltsamsten Fehlbesetzungen"²¹⁶ angekreidet. Brandt schien die Tatsache, daß Raab 1967 ohnehin in Pension ging, gelegen zu kommen, konnte er so erst einmal Kontinuität signalisieren, um dann seine Vorstellungen völlig frei zu verwirklichen. Allerdings schien Raab bis zu seinem Ausscheiden konsequent die Personaldisposition Schröders auszuführen.²¹⁷ Die Berufung von Georg Federer, den Brandt als Generalkonsul in New York schätzengelernt hatte²¹⁸, zu Raabs Nachfolger war dann ein deutliches Zeichen. Brandt hatte sich entschieden, keinen Sozialdemokraten zu wählen.²¹⁹ Federer war parteilos, stand eher der FDP oder CDU nahe und genoß das Vertrauen Kiesingers.²²⁰ Außerdem war er ein "Mann vom Fach"²²¹. Nach drei Personalchefs aus der Kölner Stadtverwaltung bzw. vom Kölner Landgericht, die nach Meinung von Beobachtern "für ihre Aufgabe statt Sachkenntnis allein das richtige Gesangbuch"²²² mitgebracht und "allzu häufig die weite Welt für eine vergrößerte Kommunalverwaltung"²²³ gehalten hatten, wurde erstmals wieder ein Berufsdiplomat Personalchef.²²⁴

Zwischenzeitlich scheint Brandt erwogen zu haben, den deutsche Botschafter in Ottawa, Kurt Oppler, einen bekennenden Sozialdemokraten, zu Raabs Nachfolger zu machen. Er wollte aber auf jeden Fall bis zu Raabs Pensionierung warten, und entschied sich dann für einen parteilosen Kandidaten.²²⁵ Lediglich auf der Ebene der Referatsleiter setzte Brandt mit Otto Heipertz und Wilhelm Hoppe schon früh zwei sozialdemokratische Karrierebeamte an die wichtigen Stellen für den mittleren, gehobenen und höheren Dienst.²²⁶

²⁰⁹ Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 210.

²¹⁰ Rudolf Thierfelder an Brandt am 09.08.1968, in: WBA, A7, 10.

²¹¹ Vgl. Drenker, Diplomaten ohne Nimbus, S. 146f.

²¹² Vermerk Egon Bahrs für Willy Brandt vom 19.05.1967, in: Dep. Bahr 399. Vgl. "Neuer politischer Direktor des AA", in: FAZ vom 18.01.1968.

²¹³ Vgl. "Kein großes Revirement im auswärtigen Dienst", in: FAZ vom 29.08.1967, und "Arnold und Blachstein oder die Personalpolitik", in: FAZ vom 22.03.1968.

²¹⁴ "Außenseiter für Belgrad?", in: *Christ und Welt* vom 15.03.1968.

²¹⁵ Drenker, Diplomaten ohne Nimbus, S. 146. Vgl. Contze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 658f.

²¹⁶ "Das große Stühlerücken ist bisher ausgeblieben", in: *Christ und Welt*, 23.12.1966. Vgl. "Abschied von Schilda", in: *ZEIT* vom 07.07.1967.

²¹⁷ Vgl. Botschafter Erich Knapp an Hans Matthöfer MdB am 16.01.1968, in: WBA, A7, 6.

²¹⁸ Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 195.

²¹⁹ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin

²²⁰ Vgl. Erich Knapp an Hans Matthöfer MdB vom 16.01.1968, in: WBA, A7, 6, Albrecht von Kessel, "Die Sache mit dem 'Außenseiter'", in: *ZEIT* vom 01.09.1967, und Drenker, *Diplomaten ohne Nimbus*, S. 146.

²²¹ Albrecht von Kessel, "Die Sache mit dem 'Außenseiter'", in: *ZEIT* vom 01.09.1967.

²²² "Botschafter nicht nach Parteibuch", in: *WamS* vom 09.07.1967.

²²³ "Abschied von Schilda", in: *ZEIT* vom 07.07.1967.

²²⁴ Vgl. "Revirement im Auswärtigen Amt", in: *Welt* vom 04.07.1967.

²²⁵ Vgl. Kurt Oppler an Klaus Schütz am 15.03.1967 und Brandt an Oppler am 14.04.1967, in: WBA, A7, 8, sowie Contze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 661f.

²²⁶ Vgl. Organisationsplan des AA, Stand: April 1967, "Vorsichtige Personalpolitik Brandts im Auswärtigen Amt", in: FAZ vom 23.12.1966, und Drenker, *Diplomaten ohne Nimbus*, S. 146f.

Im Amt und in der Presse wurde die Ernennung Federers "als ganz besonders glücklich angesehen"²²⁷. Freilich gab es auch Kritik. Federer war ein Mann der Wilhelmstraße und schien die Mitglieder des alten Amtes zu bevorzugen, so daß die Ehemaligen "ausgerechnet unter [...] Brandt ihre dritte Chance"²²⁸ zu erleben schienen. Laut Egon Bahr war Federer in Personalangelegenheiten "der wichtigste Berater und Helfer, nicht weil, sondern obwohl er 'Parteigenosse' im alten Amt gewesen war. Er kannte seine Pappenheimer, wußte die Spreu vom Weizen zu trennen, war loyal dem Minister wie dem Amt gegenüber"²²⁹. Bedenkt man, daß Brandt ein Gefühl von Kontinuität zu vermitteln suchte, Wert auf das Eignungs- und Leistungsprinzip legte und Bahr die Beamten der Wilhelmstraße für alles in allem loyal hielt, war zumindest keine Benachteiligung der Reaktivierten zu erwarten gewesen.

Neben den wenigen Umbesetzungen in der Zentrale war die Besetzung von Auslandsposten, vor allem die in den Hauptstädten jenseits des Eisernen Vorhangs, von besonderem Interesse. Und gerade hier kam es zu Schwierigkeiten und Auseinandersetzungen mit dem Koalitionspartner. Erster Botschafter Bonns in Bukarest wurde der bisherige Leiter der dortigen Handelsvertretung, Erich Strätling. Brandt hatte eigentlich Hans-Georg Steltzer dafür vorgesehen. Für Steltzer sprach "erstens die persönliche Eignung des Beamten und zweitens die sachliche Erwägung, daß es grundsätzlich [...] nicht zweckmäßig wäre, beim Übergang von der Handelsvertretung zur Botschaft keinen personellen Wechsel eintreten zu lassen"²³⁰. Hinzu kam offenbar, daß Brandt für diesen Posten in Steltzer einen Sozialdemokraten und Mann seines Vertrauens auserkoren hatte.²³¹ Doch die Unionsseite mochte Brandts Vorschlag nicht folgen. Strätling wurde Botschafter in Bukarest. Angeblich war Strätling der Botschafterposten versprochen worden. Außerdem hatten die Minister der Unionsseite argumentiert, die Aufnahme der Beziehungen zu Rumänien sei von Erhard und Schmücker eingeleitet worden und deshalb müsse auch ein Mann der CDU, eben Strätling, erster Botschafter werden. Brandt lenkte ein, was im Amt und bei den in Bonn akkreditierten Diplomaten zu Zweifeln an seiner Autorität innerhalb der Regierung führte.²³² Egon Bahr machte im Frühsommer 1967 gefährliche Symptome für das "Klima des Hauses" aus, die dazu führen könnten, "daß Gutwillige zu resignieren" begännen, "Aufgeschlossene [...] enttäuscht" seien und "Opportunisten zum Kanzleramt schiel[t]en"²³³.

So sehr Brandt eine Personalpolitik nach Parteibuch grundsätzlich ablehnte, war er doch bei der Neu-besetzung der Vertretungen in Bukarest, Prag, Belgrad und Moskau, die in seiner Amtszeit anstanden, daran interessiert, Persönlichkeiten zu finden, von denen er annehmen konnte, daß sie seine Linie vertraten. Im Falle der Entsendung des Sozialdemokraten Otto Heipertz nach Prag (als Leiter der Handelsvertretung) gelang dies. Zu einem erneuten Koalitionskrach kam es, als Brandt nach der Wieder-aufnahme der Beziehungen zu Jugoslawien seinen Büroleiter Hans Arnold mit der Leitung der Botschaft in Belgrad betrauen wollte. Es sollte eine Signalwirkung davon ausgehen, daß der Außenminister einen engen Mitarbeiter diese Aufgabe zuwies. Doch Arnolds Name tauchte schon sehr früh in der Öffentlichkeit auf, als noch keine Entscheidung über die in der Union umstrittene Aufnahme der Beziehungen an sich gefallen war.²³⁴ In Brandts Umgebung mutmaßte man, daß die Nachricht nicht aus Belgrad, sondern aus dem Amt in die Presse gelangt war. Kiesinger war aufgrund einer Schlaperei der

²²⁷ "Personalpolitisches Puzzlespiel am Rhein", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 30.08.1967. So auch Egon Bahr im Gespräch mit dem Verfasser am 07.10.2002 in Berlin.

²²⁸ Drenker, *Diplomaten ohne Nimbus*, S. 147. Vgl. Contze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 661ff.

²²⁹ Bahr, *Das muß Du erzählen*, S. 57.

²³⁰ Brandt an Kiesinger am 16.03.1967, WBA, A7, 13.

²³¹ Vgl. "SPD-Attacke auf das Auswärtige Amt", in: *SZ* vom 13.07.1967, und "Außenminister für Belgrad?", in: *Christ und Welt* vom 15.03.1968.

²³² Vgl. Brandt an Kiesinger am 16.03.1967, in: NL Kiesinger A 001, Vermerk Bahr vom 19.05.1967, in: Dep. Bahr 399, Fuchsbriefe Nr. XXI/11 vom 01.05.1967, *ibid.* 35 A, "Formel gefunden", in: *SPIEGEL* vom 15.05.1967, "SPD-Attacke auf das Auswärtige Amt", in: *SZ* vom 13.07.1967, "Botschafter nicht nach Parteibuch", in: *WamS* vom 09.07.1967, und Conze et al., *Amt*, S. 658f.

²³³ Vermerk Bahr vom 19.05.1967, in: Dep. Bahr 399.

²³⁴ Vgl. "Revirement wird sich verzögern", in: *FR* vom 11.10.1967.

Personalabteilung noch nicht informiert.²³⁵ Am 5. Februar 1968 entschuldigte Brandt sich bei Kiesinger, daß "durch ein Büroversehen" eine von ihm nicht abgezeichnete Kabinettsvorlage über die Besetzung der Botschaft Belgrad verteilt worden war. Von Staatssekretär Duckwitz habe er gehört, daß Kiesinger von Arnold "nicht recht überzeugt" sei. Brandt betonte seine Überzeugung, "in Dr. Arnold einen guten Kandidaten gefunden zu haben" und wollte in einem persönlichen Gespräch versuchen, "dies zu begründen"²³⁶.

Doch Unionsabgeordnete hatten Bedenken gegen Arnold "als Vertrauensmann Brandts und Exponenten der Ostpolitik des sozialdemokratischen Außenministers"²³⁷ angemeldet, woraufhin es zu einem Votum Kiesingers gegen Arnold gekommen war.²³⁸ Im Kreßbronner Kreis kritisierte Helmut Schmidt, mit seinem Veto gegen die Kandidatur von Arnold verstoße der Kanzler gegen die Koalitionsvereinbarung, nach der jeder Minister für die Personalentscheidungen in seinem Ressort allein verantwortlich sei. Kiesinger antwortete, "daß bei den großen Botschaften ein Einvernehmen hergestellt werden müsse". Er habe "keinerlei auf parteipolitischen Gründen beruhende Bedenken gegen Herrn Arnold, doch müsse er darauf bestehen, daß ein erfahrener Diplomat entsandt werde"²³⁹. Angesichts von Arnolds Werdegang konnte dieses Argument nur als vorgeschoben gelten. Es sollte "andere Motive bemänteln, die gar nicht so sehr im Bundeskanzleramt, als vielmehr in den Fraktionsräumen der CDU/CSU" zu suchen waren. Dort gab es Kreise, denen nachgesagt wurde, es gehe ihnen darum, sich "personalpolitische Einwirkungsmöglichkeit" zu erhalten und an Arnold "ihr Mütchen zu kühlen"²⁴⁰. Gleichzeitig wurde von einem Teil der Union nämlich heftig gegen Brandts Politik polemisiert.²⁴¹

Sowohl Kiesinger als auch Brandt waren über das Verhalten des jeweils anderen erzürnt. Unter der Vermittlung von Helmut Schmidt wurde ein Kompromiß gefunden: Brandt verzichtete auf Arnold; dafür akzeptierte Kiesinger jeden anderen Kandidaten, den Brandt vorschlug. In dieser Situation kam Brandt auf die unglückliche Idee, den SPD-Abgeordneten Peter Blachstein nach Belgrad zu entsenden. Blachstein, trotz weit zurückreichender Bekanntschaft nicht gerade ein Intimus Brandts, konnte auf jahrelange außenpolitische Beschäftigung zurückblicken.²⁴² Nachdem die Geste Brandts, einen persönlichen Mitarbeiter zu "opfern" nicht gelungen war, schien Blachstein in dieser Hinsicht eine gute Alternative zu sein. Gleichwohl blieb er Brandts zweite Wahl. Mit der Bestallung Blachsteins erteilte Brandt Kiesinger und der Union eine Lektion. Was der Kanzler gegen den Berufsdiplomaten Arnold vorgebracht hatte, traf auf den Seiteneinsteiger Blachstein viel eher zu. Dementsprechend meldete Kiesinger im Kabinett außerhalb der Tagesordnung auch Vorbehalte an, signalisierte aber schließlich unter Verweis auf Blachsteins Erfahrungen im Auswärtigen Ausschuß des Bundestages Zustimmung.²⁴³ Die Angelegenheit war von ihm zur Prestigesache gemacht worden, Brandt hatte um der Sache willen zugestimmt, doch nun stand sein Prestige auf dem Spiel. Die Union mußte einen in der Wolle gefärbten Sozialdemokraten akzeptieren. Die Billigung der Angelegenheit verband das Bundeskabinett mit der fast ironisch anmutenden Erklärung, darin übereinzustimmen, "daß die nach dem Grundgesetz [...] dem Kabinett obliegenden Personalentscheidungen durch das Kabinett zu treffen sind und daß dabei das Kabinett gegenüber vorher getroffenen Absprachen in seiner Entscheidung frei ist"²⁴⁴.

²³⁵ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn. Vgl. "Arnold und Blachstein oder die Personalpolitik", in: *FAZ* vom 22.03.1968.

²³⁶ Brandt an Kiesinger am 05.02.1968, in: WBA, A7, 13.

²³⁷ "Schmidt: Außenminister Brandt allein für Personalpolitik zuständig", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 06.03.1968. Vgl. "Personaldifferenzen", in: *SPIEGEL* vom 04.03.1968.

²³⁸ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn. Vgl. "Schmidt: Außenminister Brandt allein für Personalpolitik zuständig", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 06.03.1968.

²³⁹ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 57.

²⁴⁰ "Zählt nur das Parteibuch?", in: *Hannoversche Presse* vom 08.03.1968. Vgl. "Kein Glück mit Botschaftern", in: *Südwest-Merkur* vom 15.03.1968 und "Außenseiter für Belgrad?", in: *Christ und Welt* vom 15.03.1968.

²⁴¹ Vgl. "Des Eisbergs Spitze", in: *DAS* vom 17.03.1968, und Aufzeichnung Ruhfus vom 20.03.1968, in: NL Jahn 1214. Ruhfus hatte eine Pressesammlung mit negativen Äußerungen von Unionsvertretern über Brandt erstellt.

²⁴² Vgl. "Arnold und Blachstein oder die Personalpolitik", in: *FAZ* vom 22.03.1968, Heid, Peter Blachstein, S. 209-216. Zu Brandts Beziehung zu Blachstein vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 82, 90, 105f., 137ff., 142f., 379 und 415.

²⁴³ Vgl. Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 57, Anm. 20.

²⁴⁴ Kabinettsprotokolle 1968, S. 148. Vgl. *ibid.*, S. 150

Doch der "Eiertanz"²⁴⁵ um die Person des künftigen Botschafters war noch nicht vorüber. Innerhalb der Regierung kam es zum Streit darüber, ob ihm seine Zeit als Abgeordneter als ruhegeldsfähige Dienstzeit angerechnet werden sollte, wofür Brandt sich gegenüber Innenminister Benda stark machte, weil er "schon im Hinblick auf die vorangegangenen Presseveröffentlichungen – dringend daran interessiert"²⁴⁶ war, der jugoslawischen Regierung möglichst bald Blachstein als künftigen Botschafter zu benennen. Am 7. Juni 1968, über vier Monate nach der Vereinbarung mit den Jugoslawen, wurde Blachstein Botschafter in Belgrad.

Seine Berufung als Zeichen dafür zu deuten, daß Brandt den Beamten des Auswärtigen Amts noch nicht zutraute, in Richtung einer Entspannung mit Osteuropa so weit zu gehen, wie er es wollte²⁴⁷, führt in die Irre. Blachstein eignete sich sehr gut als personifizierte Geste – gegenüber Tito und gegenüber der Union. Als Botschafter allerdings eignete er sich nicht. Ihm fehlte offenbar die Vorstellung davon, was ihn erwartete. Nach sechs Wochen in Belgrad suchte er Brandt auf und legte ihm dar, daß er aus Gesundheitsgründen die Aufgabe nicht für längere Zeit würde wahrnehmen können. Das Klima mache im zu schaffen. Brandt erwiderte, daß er als Außenminister diese Entscheidung nur tief bedauern, persönlich ihr aber seinen Respekt nicht versagen könnte. Womit er nicht gerechnet hatte, war, daß diese Frage schon sehr bald in einem Hamburger Parteigremium erörtert und von dort aus in die Öffentlichkeit getragen wurde. Brandt selbst hatte mit niemandem über die Angelegenheit gesprochen. Während Brandts Sommeraufenthalt in Norwegen meldete die Presse, daß Blachstein seine Rückberufung betreibe und wieder für den Bundestag kandidieren wolle. Das Auswärtige Amt erklärte wahrheitsgemäß, von Blachsteins Absichten nicht unterrichtet gewesen zu sein.²⁴⁸ Auf Weisung Brandts verlangte Duckwitz eine Stellungnahme von Blachstein.²⁴⁹ Egon Bahr, der Blachstein in Brandts Abwesenheit empfing, empfahl einen Rücktritt noch im Herbst, was auch die einhellige Meinung im Amt sei, "in dem einige Leute hämisch grins[t]en". Blachstein meinte, ihm sei "der Wahlkreis wichtiger als sein längeres Verbleiben in Belgrad"²⁵⁰. Am Tag darauf erfolgte der Einmarsch von Truppen des Warschauer Pakts in die CSSR. Für Brandt kam es daher zunächst darauf an, daß Blachstein, wie vorgesehen und von Bahr dringend empfohlen, "unverzüglich nach Belgrad zurückkehrte"²⁵¹. Bahr war um die Autorität des Ministers im Amt besorgt. Es könnte "die Diskussion aufkommen, was unter diesem Minister sich Botschafter alles leisten können"²⁵².

Obwohl Brandt über Blachsteins Vorgehen hätte verärgert sein müssen, meinte er, dieser habe ihm "nicht so viel Kummer bereitet"²⁵³, wie manche annähen. Blachsteins Versuch einer erneuten Nominierung als Kandidat für die Bundestagswahlen im Wahlkreis Hamburg-Elmsbüttel scheiterte. Am 6. Juni 1969 wurde er aus Belgrad abberufen. Zuvor hatte Brandt im Bundestag betont, Blachstein habe als Botschafter gute Arbeit geleistet und werde von jugoslawischer Seite geschätzt. "Völlig unabhängig von der Frage, ob Herr Blachstein in bezug auf seine Disposition gut beraten gewesen sei", lasse er, Brandt, nicht jemanden, für den er Verantwortung trage, "ungeschützt"²⁵⁴. Das Beispiel kündigt von einer typischen Eigenschaft Brandts: ein weit gehendes Verständnis von Loyalität. Blachstein war keine glückliche, vor allem aber

²⁴⁵ "Arnold und Blachstein oder die Personalpolitik", in: *FAZ* vom 22.03.1968. Vgl. "Zweimal kassieren", in: *SPIEGEL* vom 06.05.1968, und Heid, Peter Blachstein, S. 216-219.

²⁴⁶ Brandt an Benda am 22.04.1968, in: PAAA, B 1 459. Vgl. Kabinettsprotokolle 1968, S. 174 und 209f.

²⁴⁷ Ashkenasi, Reformpartei und Außenpolitik, S. 208, Anm. 44. Als weiteren Beleg für diese These führt Ashkenasi an, daß der Sozialdemokrat Fritz Barsig den Weg zur Wiederaufnahme der Beziehungen zu Jugoslawien geebnet habe. Ashkenasi überschätzt, wie im entsprechenden Kapitel zu sehen sein wird, Barsigs Rolle.

²⁴⁸ Vgl. Brandt an Paul Nevermann am 23.08.1968, in: WBA, 11.5, 7, "Peter Blachstein: Das Klima in Belgrad ist zu heiß", in: *Welt* vom 17.08.1968, "Blachstein will Belgrad verlassen. Kandidatur für den Bundestag?", in: *Welt* vom 17.08.1968, und Heid, Peter Blachstein, S. 220f.

²⁴⁹ Duckwitz an Blachstein am 17.08.1968, in: WBA, A7, 2.

²⁵⁰ AAPD 1968, Dok. 256, S. 1008f.

²⁵¹ Brandt an Paul Nevermann am 23.08.1968, in: WBA, 11.5, 7. Vgl. AAPD 1968, Dok. 256, S. 1008ff.

²⁵² AAPD 1968, Dok. 256, S. 1010.

²⁵³ Brandt an W.G. Oschilewski am 30.08.1968, in: WBA, 11.1, 2.

²⁵⁴ VBT, Stenographische Protokolle, 5. WP, 221. Sitzung vom 19.03.1969, S. 12018. Im Mai 1969 bot Brandt Blachstein an, eine "außenpolitisch-beratende Aufgabe" zu übernehmen und bei der Friedrich-Ebert-Stiftung mitzuarbeiten, obwohl er den Eindruck hatte, daß Blachstein "die Ursachen für sein Mißgeschick fast nur bei anderen" sehe (Brandt an Luise Albertz am 19.05.1969, in: WBA, 11.1, 3).

war er nur zweite Wahl gewesen, weil Brandt sich in seiner ersten, wie im Fall Steltzer, nicht hatte durchsetzen können. Hierin liegt die zweite Schwäche in Fragen der Personalpolitik. Zu recht wies die Presse darauf hin, daß "auch der loyalste Mitarbeiter unlustig [wird], wenn er sieht, daß der Chef sich im Kabinett nicht durchsetzt"²⁵⁵. Der "unglückliche Arnold"²⁵⁶, der nun anbot, bis zum Ende der Legislaturperiode im Ministerbüro zu bleiben, wurde von Brandt mit der Leitung der Botschaft in Den Haag entschädigt.²⁵⁷ Wieder geriet sein Name vorzeitig in die Presse, so daß der niederländische Außenminister Luns Staatssekretär Duckwitz darauf ansprach und erklärte, seiner Regierung sei nicht unbekannt geblieben, "daß Herr Arnold nicht das Vertrauen des Bundeskanzlers besäße"²⁵⁸. Duckwitz sah sich gezwungen, die Hintergründe der Angelegenheit aufzuklären. Damit gab sich Luns zufrieden. Am 12. August 1968 trat Arnold sein Amt an.

Die Öffentlichkeit hatte das Gerangel um Arnold heftig kritisiert. Insgesamt taktierte Brandt in der Folge bei der Vergabe von Botschafterstellen noch vorsichtiger. Parteilose Beamte hatten meist bessere Chancen als SPD-Mitglieder. Außenstehende wie Blachstein wurden nicht mehr berufen. Allerdings kam es noch zweimal zu Spekulationen um die Berufung eines Außenseiters oder einer Persönlichkeit aus der SPD auf einen Auslandsposten: Im Juni 1968 meldete die *BILD*-Zeitung in großen Lettern: "Zum erstmalig: Eine Frau wird deutscher Botschafter!"²⁵⁹ Angeblich sollte eine SPD-Bundestagsabgeordnete erste deutsche Botschafterin werden.²⁶⁰ Brandt hatte auf der Bundesfrauenkonferenz der SPD spontan versprochen, "daß es noch in absehbarer Zeit unter dem gegenwärtigen Bundesaußenminister zum ersten Mal eine Frau als Leiter [...] einer deutschen Auslandsvertretung geben"²⁶¹ werde. Wer das Leistungsprinzip in den Vordergrund von Personalentscheidungen stellen wollte, kam grundsätzlich und in den ausgehenden sechziger Jahren erst recht nicht an der Frage vorbei, wie es mit den Aufstiegschancen von Frauen im Auswärtigen Amt aussah bzw. aussehen sollte. Der diplomatische Dienst der Bundesrepublik war eine Männerdomäne. Der Anteil der Frauen im höheren Dienst betrug während Brandts Amtszeit etwa 8%, was immer noch mehr war als in Großbritannien, Frankreich und den USA.²⁶² Doch während Washington sich durch fünf Botschafterinnen im Ausland vertreten ließ, war 1967 die ranghöchste Frau im auswärtigen Dienst der Bundesrepublik, Ellinor von Puttkamer, Vortragende Legationsrätin 1. Klasse und Referatsleiterin. Bis zu Brandts Amtsantritt hatte es sechs Missionschefinnen im Rang von Konsulinnen oder Generalkonsulinnen gegeben, von denen die letzte 1962 ernannt worden war.²⁶³ Auf die Meldung der *BILD*-Zeitung reagierte das Auswärtige Amt mit einem Statement, wonach es keine konkreten Pläne gebe, einer Frau die Leitung einer Botschaft zu übertragen. Es sei allerdings geplant, eine Frau zur Botschafterin zu machen, sobald ein passender Posten frei werde, wobei es sich nicht um eine Abgeordnete, sondern um eine Karriere-Diplomatin handeln werde. Als aussichtsreiche Kandidatin galt sogleich Ellinor von Puttkamer.²⁶⁴ Im März 1969 wurde sie Ständige Vertreterin der Bundesrepublik beim Europarat im Rang einer Botschafterin. Neun Jahre hatte sie zuvor in der Zentrale gearbeitet, zuletzt als Leiterin des Referats für Fragen der UNO. 1967 wurde Margarete Hütter Generalkonsulin in San Francisco, 1968 Irene Meyer Generalkonsulin in Cleveland, 1969 Elfriede Krüger Konsulin in Cordoba, Elisabeth Scheibe ständige Vertreterin des Botschafters in Den Haag und Gundi Feilner Leiterin der politischen Abteilung der Ständigen Vertretung bei der EWG in Brüssel. Inzwischen arbeiteten zwei

²⁵⁵ "Immer Ärger mit dem Personal", in: *FR* vom 14.03.1968.

²⁵⁶ "Arnold und Blachstein oder die Personalpolitik", in: *FAZ* vom 22.03.1968.

²⁵⁷ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn. Vgl. Brandt an Kiesinger am 25.03.1968, in: WBA, A7, 13.

²⁵⁸ Vermerk von StS Duckwitz vom 09.04.1968, in: WBA, A7, 3.

²⁵⁹ "Zum erstmalig: Eine Frau wird deutscher Botschafter!", in: *BILD* vom 10.06.1968.

²⁶⁰ Vgl. "Eine Frau wird deutscher Botschafter", in: *BILD* vom 10.06.1968. Genannt wurden Annemarie Renger, Ursula Krips und Hedwig Meermann.

²⁶¹ Mit uns die Zukunft bauen", S. 105. Im Manuskript der Rede hatte davon nichts gestanden. Vgl. WBA, A3, 279, und "Die Botschafterin", in: *NRZ* vom 13.06.1968.

²⁶² Vgl. End, Erneuerung der Diplomatie, S. 83, "Die Lust, Diplomat zu werden", in: *Handelsblatt* vom 20.09.1968, und "Wie werde ich Diplomatin", in: *Augsburger Allgemeine* vom 27.09.1969.

²⁶³ Vgl. Müller/Scheidemann, Gewandt, geschickt und abgesandt, S. 29.

Generalkonsulinnen, sieben Konsulinnen und vier Vizekonsulinnen für das Auswärtige Amt.²⁶⁵ Brandt war damit nicht nur der erste deutsche Außenminister, der eine Botschafterin vorschlug, sondern auch nach längerer Unterbrechung Frauen in höhere Stellungen brachte. Allerdings gab es keine gezielte Förderung oder ein erkennbares Bemühen um eine stärkere Rekrutierung von weiblichem Nachwuchs. Es handelte sich um wichtige symbolische Gesten, aber eben auch nicht um viel mehr als das.

Eine andere Geste Brandts bezog sich auch auf das Thema "Frauen" in bezug auf den Auswärtigen Dienst. Von seinem Vorgänger "erbte" er das Ehe-Regulativ Z A 1 - 8120/0/2, nach dem jede Eheschließung mit Ausländerinnen spätestens zwei Monate vor der Heirat auf dem Dienstweg anzumelden war, weil eine solche Heirat wegen zu erwartender Interessenkollisionen angeblich die Verwendbarkeit des Amtsangehörigen im Ausland einschränke. Schröder war hierin der Praxis britischer, französischer und amerikanischer Praxis sowie deutscher Tradition gefolgt. Der mit einer Norwegerin verheiratete Brandt setzte diese Praxis nicht fort.²⁶⁶

Der zweite Fall, in dem Gerüchte über die Berufung eines Außenseiters auf einen Auslandsposten aufkamen, war die Frage der Nachfolge des deutschen Botschafters in Moskau Gebhardt von Walther, der 1968 die Altersgrenze erreichte. Der erst im März 1966 entsandte Diplomat machte keinen Hehl daraus, daß ihm "die Ostpolitik der Bundesregierung zutiefst zuwider" war. Egon Bahr kam nach einem Gespräch zu dem Ergebnis, daß von Walther "kein guter Interpret dieser Politik sein"²⁶⁷ konnte. Doch um den gerade anlaufenden deutsch-sowjetischen Dialog nicht unnötig zu stören, verlängerte Brandt dessen im Dezember 1967 ablaufende Amtszeit um ein Vierteljahr.²⁶⁸ Über einen Nachfolger schossen alle möglichen Spekulationen ins Kraut.²⁶⁹ Brandt entschied sich für den damaligen Botschafter in Madrid, Helmut Allardt, der allerdings "kein Fachmann für Ostfragen" war und "ohne viel Enthusiasmus und ohne rechte Überzeugung"²⁷⁰ nach Moskau ging. Erneut gelangte der Name des künftigen Botschafters in die Presse, bevor die Regierung des Gastlandes informiert war.²⁷¹ Brandt befürchtete negative Reaktionen aus Moskau und kündigte dem sowjetischen Botschafter nach Rücksprache mit Kiesinger "unter der Hand"²⁷² die Ernennung Allardts an.

Fast zeitgleich scheiterte die Akkreditierung von Brandts Favoriten für die Nachfolge von Botschafter Klaiber als Vertreter Bonns in Paris, Sigismund von Braun, beinahe daran, "daß der protokollbewußte französische Präsident [...] Anstoß daran [nahm], daß der Name von Braun in den Zeitungen stand, ehe ein Agrément erteilt oder auch nur erbeten war"²⁷³. Von Braun konnte sein Amt schließlich am 19. Juli 1968 doch antreten. Am 29. Mai 1968 übergab Allardt sein Beglaubigungsschreiben.²⁷⁴ Doch Allardt

²⁶⁴ Vgl. "Botschafterin muß noch warten", in: *FR* vom 11.06.1968, "Die Botschafterin", in: *NRZ* vom 13.06.1968, und "Willy Brandt entschied sich für Ellinor", in: *BamS* vom 16.06.1968.

²⁶⁵ Die Informationen und Zahlen ergeben sich aus der Analyse und Kombination folgender Quellen: Müller/Scheidemann, Gewandt, geschickt und abgesandt, S. 29, "Professorin und Botschafterin", in: *Aachener Volkszeitung* vom 15.02.1969, "Auch Diplomatinen stehen ihren Mann", in: *Berliner Morgenpost* vom 05.09.1969.

²⁶⁶ Vgl. "Das Walten der Frau", in: *SPIEGEL* vom 11.09.1967, und "Im Bonner AA weht ein neuer Wind", in: *GA* vom 19.02.1968.

²⁶⁷ Vermerk Bahr vom 10.05.1967, in: Dep. Bahr 399.

²⁶⁸ Vgl. Brandt an den Chef des Bundeskanzleramts am 28.11.1967, in: PAAA, B 1 458, und Brandt an Kiesinger am 18.12.1967, in: WBA, A7, 13.

²⁶⁹ Vgl. "Personalprobleme", in: *SPIEGEL* vom 03.07.1967, "Abschied von Schilda", in: *ZEIT* vom 07.07.1967, "Botschafter für Moskau gesucht", in: *CuW* vom 14.07.1967, "In Bonn dreht sich das Personal-Karussell", in: *Handelsblatt* vom 07.08.1967, "Geht Egon Bahr nach Moskau?", in: *Rhein-Zeitung* vom 10.08.1967, "Der Wechsel im Auswärtigen Dienst", in: *SZ* vom 28.08.1967, "Moskau-Botschafter" in: *SPIEGEL* vom 25.09.1967, "Wer wird Nachfolger von Schütz?", in: *FR* vom 05.10.1967, "Immer Ärger mit dem Personal", in: *FR* vom 14.03.1968. Genannt wurden die Namen des Kirchentagspräsidenten Richard von Weizsäcker, des Physikers Carl-Friedrich von Weizsäcker, des Krupp-Generalbevollmächtigten Berthold Beitz, des deutschen Botschafters in London, Herbert Blankenhorn, von Georg Ferdinand Duckwitz und von Egon Bahr. Von Weizsäcker etwa wurde diesbezüglich nie von Brandt angesprochen (Auskunft des Büros von Weizsäckers vom 09.10.2003). Eine Entsendung von Bahr oder Duckwitz stand nicht zur Debatte, so Bahr in einem Schreiben an den Verfasser vom 21.11.2003.

²⁷⁰ Allardt, Tagebuch, S. 20 und 396. Vgl. Brandt an Kiesinger am 18.12.1967, in: WBA, A7, 13.

²⁷¹ Vgl. "Allardt wird Botschafter in Moskau", in: *SZ* vom 29.12.1967.

²⁷² Brandts an Kiesinger am 03.01.1968, in: WBA, A7, 13. Vgl. den handschriftlichen Vermerk auf dem Original im NL Kiesinger (A 001): "am 9.1.68 zwischen dem Herrn BK und BM Brandt besprochen.", und AAPD 1968, Dok. 4, S. 15f.

²⁷³ "Immer Ärger mit dem Personal", in: *FR* vom 14.03.1968. Vgl. Brandt an Kiesinger am 18.12.1967, in: WBA, A7, 13. Von Braun teilte Brandts Ansichten zur Entspannungspolitik in besonderem Maße. Vgl. AAPD 1968, Dok. 137 und 147.

²⁷⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 173.

sollte sich langfristig insofern als "Fehlbesetzung"²⁷⁵ erweisen, als auch er kein geeigneter Interpret von Brandts Ostpolitik war, die er zunehmend skeptisch beurteilte. Warum Brandt für diesen Posten nicht jemanden durchzusetzen versuchte, der sein Sprachrohr in Moskau hätte sein können, ist in der Tat "[r]ätselhaft"²⁷⁶.

Anfang 1968 war auch verstärkt die Neubesetzung des Botschafterpostens in der Hauptstadt der anderen Supermacht diskutiert worden. Heinrich Knappstein, der mit seinem Freund Heinrich von Brentano, dem Außenminister der Jahre 1955-1961 die hessische CDU mitbegründet hatte, steuerte auf die Pensionsgrenze zu. Anscheinend machte sich Knappsteins Vertreter, Georg von Lilienfeld, Hoffnungen auf dessen Nachfolge, war aber im Auswärtigen Amt nicht durchsetzbar.²⁷⁷ Lilienfeld, ein Bekannter des Bundeskanzlers aus gemeinsamen Tagen in der Rundfunkabteilung des Auswärtigen Amtes²⁷⁸, richtete seit Juli 1967 – von Kiesinger offensichtlich dazu ermuntert – Privatdienstschreiben unter Umgehung Knappsteins und Brandts direkt an den Kanzler.²⁷⁹ Staatssekretär Carstens versuchte, ihn als Botschafter in Ankara ins Gespräch zu bringen. Der vorgesehene Kandidat, Rudolf Thierfelder erschien ihm "zu schwach". Duckwitz widersetzte sich der Intervention energisch und merkte gegenüber Brandt an: "Es scheint mir ziemlich klar, wer Herrn Carstens zu dieser Demarche veranlaßt hat."²⁸⁰ Von Lilienfeld hatte gegenüber Kiesinger den Wunsch geäußert, nach Ankara statt, wie geplant, nach Teheran gehen zu können.²⁸¹ Im August 1968 wurde er Botschafter in Teheran. Aufgrund der überraschenden Ankündigung von Präsident Johnson am 1. April 1968, sich nicht zur Wiederwahl zu stellen, wurde Knappsteins Dienstzeit bis zur Inauguration des neuen Präsidenten verlängert.²⁸²

Gegen eine etwaige Entsendung des Botschafters in Tokio, Franz Krapf, eines ehemaligen SS-Mitglieds, hatte die mit Brandt befreundete Eleanor Dulles, die Schwester des früheren US-Außenministers John Foster Dulles, interveniert, weil er "in einflußreichen Kreisen in Amerika (auch der Presse) [...] wegen seines Verhaltens [...] während des Hitlerregimes einen sehr ungünstigen Ruf habe"²⁸³. Daß es "vor allem Fürsorge" war, "die Brandt bewog, den in Tokio tätigen Beamten von einem Wechsel nach Washington abzubringen"²⁸⁴, vermittelte der Außenminister diesem zwar in dem entsprechenden Schreiben, darf aber nicht automatisch als tatsächliches Motiv und Beleg für Brandts vermeintliche Rücksichtnahme auf ehemalige Mitglieder der NSDAP genommen werden.

Brandt und Kiesinger einigten sich darauf, den bisherigen Botschafter in Tel Aviv, Rolf Pauls, der Brandts persönliches Vertrauen besaß, mit der Leitung der Washingtoner Botschaft zu betrauen.²⁸⁵ Pauls hatte seine Laufbahn erst nach dem Krieg begonnen, war nicht durch parteipolitische Aktivitäten aufgefallen und hatte sich als erster Botschafter Bonnens in Tel Aviv große Anerkennung verschafft.²⁸⁶

²⁷⁵ Fuchs, "Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert", S. 37. In diesem Sinne äußerte sich auch Egon Bahr in einem Schreiben an den Verfasser vom 21.11.2003. Siehe auch Allardt, Tagebuch, S. 24.

²⁷⁶ Baring, Machtwechsel, S. 263.

²⁷⁷ Im Herbst riet von Lilienfeld Kiesinger, anstelle eines "gewöhnliche[n]" Botschafters für eine Übergangszeit eine Persönlichkeit zu entsenden, die großes Vertrauen in den USA genießen, Zugang zum Präsidenten haben und gleichzeitig im politischen Leben der Bundesrepublik eine profilierte Rolle spielen würde, vor allem aber "Ihr persönliches Vertrauen genießt und jederzeit direkten Zugang zu Ihnen hat" (AAPD 1968, Dok. 326, S. 1286). Von Lilienfeld dachte vornehmlich an den CDU-Bundestagsabgeordneten Birrenbach. Nach einem persönlichen Gespräch mit Kiesinger, in dem dieser Bedenken gegen die Berufung Birrenbachs geäußert hatte, schlug von Lilienfeld den Sprecher der Deutschen Bank, Hermann Josef Abs, als neuen Kandidaten vor. Vgl. AAPD 1968, Dok. 326. In einem Schreiben an Brandt empfahl er Birrenbach, Abs und MD Federer. Vgl. von Lilienfeld an Brandt am 24.10.1968, in: WBA, A7, 7. Laut Hinrichsen (Ratgeber, S. 373f.) beabsichtigte Kiesinger nach dem Weggang von Lilienfelds, den CDU-Bundestagsabgeordneten Birrenbach als Botschafter in Washington zu installieren.

²⁷⁸ Vgl. Conze et al., Amt, S. 654f., und Oberndorfer (Hg.), Begegnungen mit Kurt Georg Kiesinger, S. 288.

²⁷⁹ Vgl. Blasius, "Heißer Draht nach Washington?", S. 302.

²⁸⁰ AAPD 1968, Dok. 71, S. 261.

²⁸¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 71, Anm. 20.

²⁸² Vgl. Blasius, "Heißer Draht nach Washington?", S. 302.

²⁸³ Helmut Schmidt an Gerhard Jahn am 13.11.1968, in: WBA, A7, 9.

²⁸⁴ Contze et al. (Hg.), Das Amt, S. 664. Als Beleg dienen dort Schreiben von Brandt an Krapf vom 28.09. und 27.11.1968, in: WBA, A 7, 6. Zu Krapf siehe auch Döscher, Seilschaften, S. 82-86.

²⁸⁵ Vgl. Schmidt an Kissinger am 20.12.1968, in: Dep. H. Schmidt 5363.

²⁸⁶ Vgl. "Mit den Zeiten ändern sich die Karrieren", in: *Handelsblatt* vom 13.12.1968.

Brandt hatte ihn im August 1968 als Botschafter z.B.V. ins Auswärtige Amt geholt, offenbar um ihn dort bis zum Einsatz in Washington zu "parken".²⁸⁷ Bereits am 31. Januar 1969 trat Pauls sein Amt an.²⁸⁸

Drei der vier Botschafter in den Hauptstädten der Vier Mächte wurden in Brandts Amtszeit ausgetauscht. Der Außenminister wartete jeweils bis die Amtsinhaber die Altersgrenze erreichten und schlug für die Neubesetzungen Kandidaten vor, die beim Koalitionspartner nicht auf ernsthaften Widerstand stießen. Kritik kam hingegen aus der SPD. Brandts behutsames Vorgehen erregte immer wieder den Unmut seiner Parteifreunde.²⁸⁹ Zuweilen kritisierte auch die Presse, daß wichtige Botschaften "immer noch fest in der Hand der CDU"²⁹⁰ seien. Gemeint waren vor allem Heinrich Knapstein in Washington und Herbert Blankenhorn in London, einst ein enger Mitarbeiter Adenauers. Doch Brandt gab auf diese Kritik nicht viel und widersetzte sich ihr fast immer. Als CDU-Spitzenfunktionäre im Sommer 1967 fragten, ob denn nicht "nun endlich auch mal CDU-Leute" an der Reihe seien, hielt das selbst die *Welt am Sonntag* für einen "Witz"²⁹¹.

Eine wichtige Ausnahme gab es, die Staatssekretär Lahr zu dem Eindruck verleitete, Brandt habe sich dem Einfluß der Partei nicht immer "mannhaft erwehrt"²⁹²: die Besetzung von bundesdeutschen Vertretungen in Osteuropa. Hier bemühte sich Brandt darum, Persönlichkeiten, von denen er annehmen konnte, daß sie seine Vorstellungen von Entspannungspolitik teilten, zu plazieren. Dies war aber weniger parteipolitischen Erwägungen geschuldet. Vielmehr befand diese Vorgehensweise sich im Einklang mit einer Überlegung, die in der Kritik der Presse auftauchte: Für Brandts Konzept der Einbeziehung der DDR in die Entspannung anstelle ihrer Isolierung bedürfe es Diplomaten, "die diese These im Osten Tag um Tag glaubwürdig vertreten"²⁹³ könnten.

Wie von Bahr vorhergesehen, führte Brandts Vorgehen zu Frustrationen bei einigen wenigen sozialdemokratischen Diplomaten, die überzeugt waren, unter Schröder wegen ihrer "Parteizugehörigkeit zurückgesetzt" worden zu sein, jetzt "durch die Entwicklung seit dem Regierungswechsel" erneut enttäuscht waren und einen "Wandel in der Personalpolitik"²⁹⁴ forderten. Brandt konnte auf solche Beschwerden, wenn sie ihm übertrieben vorkamen, durchaus unwirsch reagieren. Kurt Oppler, dem Botschafter in Kanada, schrieb er: "Bei voller Würdigung Deiner Arbeit draußen [...] ist es ja schließlich auch nicht so, daß einem im Auswärtigen Dienst lauter Opfer abverlangt worden wären, während andere sich zu Hause dem Honigschlecken hingegeben hätten."²⁹⁵ Auch manche, die nicht (nur) die eigene Karriere im Blick hatten, glaubten, Brandt habe sich aus Gutgläubigkeit und mangelndem Interesse für die Personalpolitik zu sehr auf die Loyalität der Karrierebeamten verlassen und sei "in der Einschätzung der negativen Absichten und Möglichkeiten der konservativen Kreise seines Hauses zu optimistisch" gewesen. Ihm habe "das nötige Mißtrauen"²⁹⁶ gefehlt. Seine "vielgerühmte Fairneß" sei "in Wahrheit Schwäche" gewesen, weil er "aus menschlicher Rücksichtnahme sachlich bedenkliche oder sogar falsche

²⁸⁷ In der SPD-Bundestagsfraktion erklärte Jahn am 12.11.1968, das AA habe bestimmte Vorstellungen für die Besetzung der Botschaft in Washington. SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 478.

²⁸⁸ Pauls Agrément wurde noch während der Amtszeit Knapsteins erteilt. Dieser Vorgang stellte ein Novum dar, weil es mit dem Brauch des diplomatischen Dienstes brach, keinen neuen Botschafter zu ernennen, bevor sein Vorgänger seinen Schlußurlaub beendet hatte. Das hätte bedeutet, daß Bonn während der Anfangsphase der Regierung Nixon nur durch einen Geschäftsträger in Washington vertreten gewesen wäre. Durch die neue Vorgehensweise wurde dies vermieden.

²⁸⁹ Vgl. "AA Personalpolitik", in: *Vorwärts* vom 13.07.1967, "SPD-Attacke auf das Auswärtige Amt", in: *SZ* vom 13.07.1967, "In Bonn dreht sich das Personal-Karussell", in: *Handelsblatt* vom 07.08.1967, "Personalpolitisches Puzzlespiel am Rhein", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 30.08.1967, "Arnold und Blachstein oder die Personalpolitik", in: *FAZ* vom 22.03.1968, "Hochfliegende Pläne und schmerzliche Einsicht", in: *Rheinische Post* vom 17.07.1968, und "Wichtige Personalentscheidung im Bonner Auswärtigen Amt", in: *Welt* vom 05.09.1969.

²⁹⁰ "Immer Ärger mit dem Personal", in: *FR* vom 14.03.1968. Im Februar 1968 war ein Memorandum Knapsteins an das Auswärtige Amt in die Presse gelangt, in dem der Botschafter auf amerikanische Skepsis gegenüber der Bonner Ostpolitik hingewiesen hatte. Vgl. "Bonn zwischen Fronten der Weltmächte?", in: *Echo der Zeit* vom 11.02.1968, "Keine Untersuchungen im Kanzleramt wegen des Knapstein-Berichts", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 10.02.1968, und "Indiskretion", in: *SPIEGEL* vom 12.02.1968.

²⁹¹ "Botschafter nicht nach Parteibuch", in: *WamS* vom 09.07.1967. Vgl. "Personalprobleme", in: *SPIEGEL* vom 03.07.1967.

²⁹² Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 513.

²⁹³ "Immer Ärger mit dem Personal", in: *FR* vom 14.03.1968.

²⁹⁴ Kurt Oppler an Brandt am 15.03.1967, in: WBA, A7, 8. Vgl. Döscher, Seilschaften, S. 305-313.

²⁹⁵ Brandt an Kurt Oppler 14.04.1967, in: WBA, A7, 8. Zum Hintergrund vgl. Conze et al., Amt, S. 659-662.

²⁹⁶ Erich Knapp an Hans Matthöfer am 16.01.1968, in: WBA, A7, 6.

Entscheidungen²⁹⁷ hingenommen habe. Solche Aussagen gehören ebenso zum gängigen Klischee von Brandt wie die, er habe "in der Wahl seiner Mitarbeiter nicht immer eine glückliche Hand gehabt"²⁹⁸. Letzteres trifft für seine Kernmannschaft im Auswärtigen Amt gewiß nicht zu. Er brachte zu Anfang mit Klaus Schütz und Egon Bahr seine wichtigsten Mitarbeiter in zentrale Stellungen und verfolgte ansonsten eine Politik der Kontinuität und des Leistungsprinzips, die in der Tat grundsätzlich auf die Loyalität der Beamten setzte und für Schlüsselpositionen Männer seines Vertrauens auswählte, die er aber zum Teil eben nicht durchsetzen konnte. Diese Strategie war hausintern und politisch durchaus richtig; sie wurde nur nicht honoriert. Vergewagt man sich die Auseinandersetzungen um die Besetzungen der Botschaften in Sofia und Belgrad sowie die Versuche, auf die Bestallung des Staatssekretärs Einfluß zu nehmen, wird man bezweifeln dürfen, er hätte "ganz selbstverständlich" durchsetzen können, "daß die wichtigsten Schaltstellen der Diplomatie von überzeugten Anhängern seiner Politik [...] besetzt werden"²⁹⁹. Die Krux lag, wie noch zu sehen sein wird, darin, daß seine Politik einfach nicht deckungsgleich war mit der des Koalitionspartners, der bei der Besetzung der Botschafterposten ein Mitspracherecht beanspruchte. Verärgert war Brandt dementsprechend weniger über die Beamten als über Kiesinger und die Union. Zum Ende seiner Amtszeit leitete er eine Operation ein, bei der 25 hohe Beamte wegen Überalterung des Auswärtigen Dienstes vorzeitig in den Ruhestand versetzt wurden. Angesichts der bevorstehenden Bundestagswahlen und der Regierungsbildung wollte er die Neubesetzungen aber nicht präjudizieren und überließ sie seinem Nachfolger.³⁰⁰

4.3 Willy Brandt, das Amt und die Vergangenheit

Angesprochen auf den möglichen Spannungsherd zwischen "Wilhelmstraße" und "Emigration", antwortete Brandt zu Beginn seiner Amtszeit, im Auswärtigen Amt gebe es "kein Problem der unbewältigten Vergangenheit"³⁰¹. Bei dieser Haltung blieb er, auch wenn er später einräumen mußte, daß es im Laufe der Jahre "hier und da einen Ausrutscher gegeben"³⁰² habe. Mit einem solchen Ausrutscher mußte er sich 1967 befassen. Der deutsche Botschafter in Stockholm, von Schmoller, war zum Ziel von Attacken der schwedischen Presse geworden. Ihm wurde seine Tätigkeit in der Abteilung Wirtschaft und Arbeit beim "Reichsprotektor von Böhmen und Mähren" und seine im Zweiten Weltkrieg verfaßte Dissertation vorgehalten, in der er angeblich den Großmächten das Recht zugesprochen hatte, kleinere neutrale Staaten zu besetzen.³⁰³ Brandts Freund Arno Scholz, der Verleger des West-Berliner *Telegraf*, schrieb ihm, von Schmoller sei ein "alter Nazi"³⁰⁴. Die Vertreter der Ostblockstaaten mieden deshalb den Kontakt mit ihm. Diese Informationen deckten sich mit den Erkenntnissen im Ministerbüro.³⁰⁵ Brandt konnte dies nicht gefallen, weil er über die skandinavischen Länder Kontakte zu den osteuropäischen Ländern zu knüpfen versuchte. Ein Sprecher des Auswärtigen Amts erklärte, bei Prüfung der Vorwürfe hätten sich "keine konkreten Anhaltspunkte"³⁰⁶ zu Beanstandungen ergeben. Schütz hielt die Vorwürfe für

²⁹⁷ Drenker, *Diplomaten ohne Nimbus*, S. 145. Vgl. Schreiber/Simon, Brandt, S. 114. Drenkers in diesem Zusammenhang aufgestellte These, Brandt sei am Ende seiner Amtszeit als Außenminister verbittert gewesen, "vor allem über die aus dem Auswärtigen Amt delegierten Staatssekretäre Diehl und Carstens, weil er sich von ihnen in seiner Handlungsfreiheit als Außenminister eingeschränkt" (*Diplomaten ohne Nimbus!*, S. 145f.) gefühlt habe, hat mit der Personalpolitik nichts zu tun.

²⁹⁸ "Ein Mann der gelinden Macht", in: *ZEIT* vom 24.10.1969.

²⁹⁹ "Herr im Hause", in: *FR* vom 08.02.1969.

³⁰⁰ Vgl. "Auswärtiges Amt steht vor großem Revirement", in: *Welt* vom 07.08.1969, "Brandt und das Revirement", in: *FAZ* vom 09.08.1969, "Das Auswärtige Amt plant Revirement", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 15.08.1969, "Auswärtiges Amt plant Revirement", in: *GA* vom 15.08.1969, "Revirement im AA", in: *Handelsblatt* vom 18.08.1969, "Wichtige Personalentscheidung im Bonner Auswärtigen Amt", in: *Welt* vom 05.09.1969, "Der Grad von Opportunismus ist ungeheuer", in: *SPIEGEL* Nr. 15 vom 03.04.1972, und Drenker, *Diplomaten ohne Nimbus*, S. 150. Das Argument der Überalterung des Dienstes scheint hierbei kein vorgeschobenes gewesen zu sein.

³⁰¹ Interview mit Willy Brandt im ZDF vom 08.12.1966, in: WBA, Publikationen 244.

³⁰² "D - By - MdB und unser Mann in Lissabon", in: *Westdeutsche Allgemeine* vom 20.07.1968.

³⁰³ Vgl. Aufzeichnung Andreas Kauer für Willy Brandt vom 17.09.1967, in: WBA, A7, 16, und "Die Affäre um einen Botschafter", in: *ZEIT* vom 08.09.1967.

³⁰⁴ Arno Scholz an Willy Brandt am 20.06.1967, in: WBA, A7, 41.

³⁰⁵ Vgl. Hans Arnold an Arno Scholz am 29.06.1967, in: WBA, A7, 41.

³⁰⁶ "Federer muß Revirement vorbereiten", in: *Welt* vom 25.08.1967.

ungerechtfertigt und plädierte für einen fairen Umgang mit dem Botschafter, der wegen seines schlechten Gesundheitszustandes ohnehin aus dem Auswärtigen Dienst auszuschneiden gedachte.³⁰⁷ Brandt, mit von Schmollers Arbeit ohnehin unzufrieden, mahnte seinen Staatssekretär, "die öffentliche Meinung in Skandinavien nicht zu unterschätzen" und seine "persönliche Glaubwürdigkeit nicht unnötig zu strapazieren"³⁰⁸. In einem privaten Brief teilte er seinem alten Bekannten und schwedischen Amtskollegen Nilsson mit, daß von Schmoller in den einstweiligen Ruhestand versetzt werde, wenn nicht wegen der Vorkommnisse dann wegen seines Gesundheitszustandes.³⁰⁹ Von Schmoller wurde zwar nicht diskreditiert, doch hatte Brandt entschieden und rasch gehandelt. Die einen konnten auf die Gesundheitsgründe verweisen, die anderen auf die Tatsache, daß von Schmoller abgelöst worden war.

Als Kiesinger Adolf Sonnenhol, ehemals Mitglied der SS und Mitarbeiter im Persönlichen Stab Heinrich Himmlers, als Botschafter in der Türkei vorschlug, lehnte Brandt dies ab und beharrte auf seinem Vorschlag, Sonnenhol nach Südafrika zu entsenden: "Es ist ohnehin damit zu rechnen, daß die Betrauung des Herrn Sonnenhol mit der Leitung einer Auslandsvertretung von gewisser Seite einer Kritik ausgesetzt sein wird, die ich mir nicht zu eigen mache; ich halte es aber für einen Vorteil, wenn es, wie es in Pretoria der Fall wäre, nicht auch Beanstandungen aus dem betreffenden Land gibt."³¹⁰

Der Fall des Botschafters in Lissabon, Herbert Müller-Roschach, ist Gegenstand der 2010 erschienenen Studie einer Historikerkommission, die der damalige Bundesaußenminister Joschka Fischer 2005 beauftragt hatte, die "Geschichte des Auswärtigen Dienstes in der Zeit des Nationalsozialismus, den Umgang mit dieser Vergangenheit nach der Wiedergründung des Auswärtigen Amtes 1951 und die Frage personeller Kontinuität"³¹¹ zu untersuchen. Diese Darstellung muß sich bezüglich Brandts Handhabung des Falles Müller-Roschachs und ähnlicher Fälle auf die Darstellung der Kommission stützen, da diese Zugang zu den Personalakten hatte. Gleichwohl sollen hier Widersprüche, Ungereimtheiten und leichtfertige Urteile, sofern sie sich auf Brandt beziehen, thematisiert werden.

Der Bericht der Kommission bestätigt, was 1968 schon in der Presse zu erfahren war: Im Juli 1968 wurde Müller-Roschach zur Berichterstattung ins Auswärtige Amt einbestellt, als bekannt wurde, daß im April ein Ermittlungsverfahren wegen Beihilfe zum Judenmord gegen ihn eröffnet worden war. Wie Bundeskanzler Kiesinger hatte er als Zeuge im Prozeß gegen den ehemaligen Leiter des auch für "Judenfragen" zuständigen Deutschlandreferats im Auswärtigen Amt, Fritz von Hahn, ausgesagt, dem die Mittäterschaft bei der Ermordung von 30 000 Juden vorgeworfen wurde. Dabei stellte sich heraus, daß Müller-Roschach unter dem Namen Müller während des Krieges dessen Vorgänger gewesen war. Er hatte sich jedoch zum Militär gemeldet, um dieser Tätigkeit zu entgehen, und war schwer verwundet worden. Im Prozeß gab Müller-Roschach zu, eine Einladung zur Wannsee-Konferenz paraphiert zu haben, nachdem er vorher behauptet hatte, erst nach dem Krieg von der Konferenz erfahren zu haben. Im August teilte das Auswärtige Amt mit, es gebe keinen Anlaß dafür, disziplinarisch gegen Müller-Roschach vorzugehen. Bereits unter Brandts Vorgänger Schröder war die Tätigkeit Müller-Roschachs Gegenstand einer internen Untersuchung gewesen. Aufgrund der Prüfung der bisherigen Ermittlungen der Bonner Staatsanwaltschaft hielt das Auswärtige Amt den Diplomaten für schuldlos und sah keinen Anlaß, gegen Müller-Roschach disziplinarisch vorzugehen oder ihn von seinem Posten abzuberufen. Diese Überzeugung stützte sich auf die Einschätzung, daß die erhobenen Beschuldigungen nachweislich

³⁰⁷ Vgl. Klaus Schütz an Bruno Heck am 19.09.1967, in: WBA, A7, 16, und "Schmoller", in: *SPIEGEL* vom 25.09.1967.

³⁰⁸ Vermerk Brandt für Klaus Schütz vom 19.09.1967, in: WBA, A7, 16.

³⁰⁹ Vgl. Brandt an Torsten Nilsson am 09.01.1968, in: WBA, A7, 16.

³¹⁰ Brandt an Kiesinger am 03.01.1968, in: WBA, A7, 13. Vgl. Contze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 663f. Dort wird berichtet, Brandt habe den Botschafter in Lissabon, Schmidt-Horix, der ebenfalls SS-Mitglied gewesen war, "ausdrücklich vor Presseangriffen in Schutz" (*ibid.*, S. 664) genommen. Belegt wird dies mit einem Schreiben von Duckwitz an Carstens. In den für diese Arbeit eingesehenen Akten und Publikationen findet sich kein entsprechender Hinweis. Das gilt auch für die Information, der "frühere NS-Staatsanwalt Franz Nüßlein [...] wurde im Februar 1968 auf Brandts Wunsch mit dem Verdienstkreuz 1. Klasse ausgezeichnet" (*ibid.*), wofür als Beleg die Personalakte angeführt wird, die der Verfasser nicht einsehen durfte.

³¹¹ Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 12. Zur Diskussion um die Studie vgl. Sabrow/Mentel (Hg.), *Das Auswärtige Amt und seine umstrittene Vergangenheit*, Mentel, "Die Debatte", Koerfer, *Diplomatenjagd*, Hürter, "Das Auswärtige Amt und der Holocaust", S. 187-192, Evans, "The German Foreign Office and the Nazi Past, und Brechtken, "Historikergeplänkel".

unzutreffend seien. Brandt empfing ihn Ende Juli 1968 zu einer Aussprache. Danach hieß es zunächst, er würde bald nach Lissabon zurückkehren. Er wurde aber aufgefordert, einen längeren Urlaub zu nehmen, wohl auch weil Kiesinger ihm bei einem offiziellen Besuch in Lissabon nicht zu begegnen wünschte. Als die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft neue Verdachtsmomente erbrachten, u.a. den des Meineids, stand fest, daß Müller-Roschach nicht nach Lissabon zurückkehren, sondern in der Zentrale Verwendung finden sollte.³¹²

Daß der Botschafter nicht schon im April beurlaubt oder abgelöst worden war, ließ die *Allgemeine Wochenzeitung der Juden* fragen, ob man dahinter Unfähigkeit vermuten müsse oder einen "amtlichen Beweis des Friedensschlusses mit den Handlangern der nationalsozialistischen Mordpläne". Und weiter: "Ist man auch heute noch auf die Erfahrung der Diplomaten Hitlers und Ribbentrops angewiesen?"³¹³

Trotz des schwebenden Ermittlungsverfahrens kehrte Müller-Roschach nach einem Gespräch mit Brandt nach Portugal zurück. Einige der erhobenen Beschuldigungen hatten sich als nachweislich unzutreffend herausgestellt.³¹⁴ Doch der Botschafter begab sich gleichsam nur zum Kofferpacken nach Lissabon. Weil man mit weiteren Angriffen in der Presse rechnete und das Ermittlungsverfahren noch nicht abgeschlossen war, nahm man ihn aus der Schußlinie und versetzte ihn in die Zentrale.³¹⁵ Die Kritik der Presse hatte sich zu keinem Zeitpunkt gegen Brandt gerichtet. Vielmehr wurde auf das Gegenbeispiel der Berufung von Duckwitz verwiesen.³¹⁶ Daß Duckwitz "den 'Ehemaligen' jedoch näher als den NS-Verfolgten" gestanden habe, weil er vornehmlich "[a]ls ein ehemaliger enger Mitarbeiter von Reichskommissar Werner Best"³¹⁷ wahrgenommen worden sei, vermag angesichts seiner Rolle als jemand, der obwohl Mitglied der NSDAP und Teil der NS-Institutionen seinem Gewissen folgte, nicht zu überzeugen. Im Mai 1969 versetzte Brandt Müller-Roschach auf Vorschlag von Personalchef Federer in den einstweiligen Ruhestand. Daß er sich "zu diesem Schritt förmlich hatte durchringen müssen"³¹⁸, daß die "Amtsspitze [...] dem Beamten nach Kräften entgegenzukommen" bemüht war und daß Brandt "sichtlich überfordert"³¹⁹ Duckwitz' z.T. falschen Ratschlägen folgte, läßt sich aus dem Dargestellten ebenso wenig ableiten wie die Behauptung, Brandt habe "mit dem nordrhein-westfälischen Justizminister Josef Neuberger besprochen", daß die "Ermittlungen [...] beschleunigt"³²⁰ werden sollten, oder gar die ebenso unbelegte wie ungeheuerliche Unterstellung, Brandt habe versucht, "Justizminister Neuberger dazu zu bewegen, von seinem Weisungsrecht gegenüber der Staatsanwaltschaft Gebrauch zu machen"³²¹. Wenn als Beleg dafür, daß "Brandt und sein Staatssekretär einigermaßen verständnislos reagierten", "als das Bundespräsidialamt mitteilen ließ, der Bundespräsident sehe sich leider nicht in der Lage eine Urkunde zu unterzeichnen, in der einem unter Mordverdacht stehenden Beamten der Dank für die 'dem deutschen Volke geleisteten Dienste' ausgesprochen werden" sollte, angeführt wird, "[d]aß dies vom Amt kommentarlos hingenommen wurde", was wiederum "auf einen erheblichen Grad an Führungslosigkeit schließen" lasse, drängt sich die Frage auf, ob es an dieser Stelle um eine differenziert-kritische Rekonstruktion von Brandts Umgang mit Fällen wie dem Müller-Roschachs gehen soll oder darum, mangels ausreichendem belastbaren Materials zu Brandts Haltung eine "vergangenheitspolitische Krise"

³¹² Vgl. "Müller-Roschach muß zur Berichterstattung nach Bonn", in: *Bonner Rundschau* vom 19.07.1968, "Ermittlungen gegen Bonns Mann in Portugal", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 19.07.1968, "Botschafter nach Bonn zitiert", in: *FR* vom 19.07.1968, "Müller-Roschach bleibt vorerst in Bonn", in: *SZ* vom 20.07.1968, "Aus der Erinnerung", in: *SPIEGEL* vom 22.07.1968, "Auswärtiges Amt glaubt nicht an eine Schuld Müller-Roschachs", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 02.08.1968, "Im Innendienst aus der Schußlinie", in: *Weser-Kurier* vom 10.12.1968, "Böser Schein", in: *SPIEGEL* vom 16.12.1968, sowie Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 665 und 672-676.

³¹³ "Der Botschafter", in: *Allgemeine Wochenzeitung der Juden* vom 26.07.1968.

³¹⁴ Vgl. "Auswärtiges Amt glaubt nicht an eine Schuld Müller-Roschachs", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 02.08.1968, "Im Innendienst aus der Schußlinie", in: *Weser-Kurier* vom 10.12.1968, und "Bald ein Ende der braunen Affären?", in: *SZ* vom 11.12.1968. Zu den Beschuldigungen vgl. "Aus der Erinnerung", in: *SPIEGEL* vom 22.07.1968.

³¹⁵ Vgl. "Im Innendienst aus der Schußlinie", in: *Weser-Kurier* vom 10.12.1968, "Bald ein Ende der braunen Affären?", in: *SZ* vom 11.12.1968, und "Müller Roschach kommt in 'absehbarer Zeit' zurück", in: *GA* vom 03.01.1969.

³¹⁶ Vgl. "Müller Roschach kommt in 'absehbarer Zeit' zurück", in: *GA* vom 03.01.1969.

³¹⁷ Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 661.

³¹⁸ Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 677.

³¹⁹ Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 676.

³²⁰ Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 675.

³²¹ Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 677.

zu kreieren. Konkret: Was spricht dafür, daß Brandt mit der Abfassung der Urkunde in irgendeiner Weise befaßt war? Und was hätte die Spitze des Auswärtigen Amts denn tun sollen, außer dem Bundespräsidenten eine neue Urkunde zu übersenden, "in der die insinuierten Passagen fehlten"³²²?

In *Das Amt und die Vergangenheit* taucht der Name Müller-Roschach erst in der Darstellung der Zeit nach 1945 auf.³²³ Was er vor 1945 *getan* hat, erfährt der Leser nicht. Daß Müller-Roschach sich freiwillig zur Front gemeldet hatte, um eben nicht mehr in der entsprechenden Abteilung des Auswärtigen Amts arbeiten zu müssen, wird in *Das Amt und die Vergangenheit* nur am Rande erwähnt bzw. in Zweifel gezogen. Daß Müller-Roschach "der Tatbestand der Mordbeihilfe nicht nachgewiesen werden"³²⁴ konnte, wird lediglich in einer Fußnote vermerkt. Daß das Ermittlungsverfahren gegen Müller-Roschach 1972 eingestellt wurde, wird darauf zurückgeführt, daß "Neubergers Nachfolger, der CDU-Politiker Otto Flehinghaus, auf einen beschleunigten Abschluß gedrängt hatte"³²⁵. Ein Beleg dafür wird nicht angeführt. Neubergers Nachfolger war der Sozialdemokrat Diether Posser. Flehinghaus war von 1958 bis 1962 nordrhein-westfälischer Justizminister gewesen.

An anderer Stelle heißt es in *Das Amt und die Vergangenheit* ohne Beleg, "[e]ntscheidend" für die fortdauernde Unterstützung der Zentralen Rechtsschutzstelle des Auswärtigen Amts (ZRS) für den sog. "Warndienst West", mit dem das Rote Kreuz ehemalige SS- und SD-Angehörige auf existierende Haftbefehle im Ausland aufmerksam machte, "war aber *wohl* [Hervorhebung M.F.], daß die Spitze des AA am Treiben der ZRS im Grunde nichts auszusetzen hatte"³²⁶. Daß der Leiter der ZRS, Hans Gawlik, als die o.g. Hilfe der ZRS publik wurde, pensioniert und die ZRS 1970 aufgelöst wurde, wird nicht in den Kontext gestellt, sondern gleichsam en passant erwähnt.

Nicht thematisiert wird in *Das Amt und die Vergangenheit* die Nachfolge von Blachstein in Belgrad. Obwohl die jugoslawische Seite niemandem mit NS-Vergangenheit als deutschen Botschafter sehen wollte, erwog das Auswärtige Amt zunächst, Walter Truckenbrodt zu entsenden. Dieser war 1933 mit 19 Jahren in die SA eingetreten. Nach eigener Auskunft wurde er aufgrund seiner SA-Zugehörigkeit ohne Antrag in die Partei überführt und sein Eintrittsdatum auf 1937 zurückdatiert. Das gegen ihn eingeleitete Entnazifizierungsverfahren wurde 1948 eingestellt. Truckenbrodt war Angehöriger der Wehrmacht, aber nicht in Jugoslawien eingesetzt gewesen. Daß das Auswärtige Amt ihn dennoch auswählte, lag schlicht daran, daß es "für den [...] sehr wichtigen und auch nicht leichten Posten Belgrad nicht sehr viele geeignete Beamte" gab. Brandts Büroleiter Ritzel bat Blachstein in Absprache mit dem Minister, "die Karten voll auf den Tisch [zu] legen" und "in Gesprächen mit führenden Jugoslawen [zu] eruieren [...], ob sie den ihnen aus vielen [...] Verhandlungen bekannten Herrn Truckenbrodt akzeptieren würden"³²⁷. Dazu war Blachstein nicht bereit. Für ihn war Truckenbrodt "sicher ein guter Beamter, aber der falsche Mann für Belgrad"³²⁸. Es gebe offenbar noch zu viele, die nicht begreifen würden, was diese Frage in Jugoslawien bedeute. Brandt folgte dieser Ansicht: Truckenbrodt wurde Botschafter in Caracas. Blachsteins Nachfolger in Belgrad wurde Joachim Jaenicke, der bis dahin in Brüssel bei der NATO gearbeitet hatte.

Im Jahre 2010, anläßlich der Veröffentlichung der Studie der Historikerkommission, bezeichnete Frank-Walter Steinmeier, von 2005 bis 2009 sozialdemokratischer Außenminister der zweiten großen Koalition, Brandts Amtszeit in bezug auf die "Aufarbeitung der Geschichte des Auswärtigen Dienstes und der Erforschung von belasteten Personen" als "eher betrübliches Kapitel". Steinmeier spekulierte: "Brandt wollte als erster sozialdemokratischer Außenminister den Nachweis führen, dass er mit einem in Generationen gewachsenen Auswärtigen Dienst umgehen kann, ohne einen Konflikt in der Personal-

³²² Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 678.

³²³ Vgl. Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 528, 665, 672ff., und Evans, "The German Foreign Office and the Nazi Past", S. 180f.

³²⁴ Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 803, Anm. 62.

³²⁵ Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 678.

³²⁶ Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 681.

³²⁷ Ritzel an Blachstein am 20.12.1968, in: WBA, A7, 2.

³²⁸ Blachstein an Brandt am 08.01.1969, in: WBA, A7, 2. Vgl. Heid, Peter Blachstein, S. 227.

politik an den Anfang zu stellen. [...] Geschichte hin oder her – wichtiger wurde die Frage, wer unter den Angehörigen des Auswärtigen Dienstes bereit und in der Lage war, die neue Orientierung in der Außenpolitik mitzugestalten und ihr zur Durchsetzung zu verhelfen."³²⁹ Während Steinmeiers moralisches Urteil unhistorisch ist, erscheint seine Spekulation plausibel. Der Historiker Götz Aly hat Steinmeiers Kritik als "ziemlich billig und selbstgerecht" bezeichnet. Zur Illustration führt er das Beispiel seines Vaters an, der 1937 NSDAP-Mitglied geworden sei: "er hat Brandt gewählt, aber er hätte das nie getan, wenn der offensiv die NS-Vergangenheit seiner Beamten im Auswärtigen Amt thematisiert hätte." Aly glaubt, "Brandt wäre dann schlicht nicht Bundeskanzler geworden"³³⁰.

Wenn in der Studie der Historikerkommission darauf hingewiesen wird, daß es Brandts Nachfolger Scheel war, "der mit der vorzeitigen Versetzung höherer Beamter in den Ruhestand Ernst machte" und einen Sozialdemokraten zum Personalchef ernannte, so muß man redlicher Weise ergänzen, daß in Scheels Amtszeit der Bundeskanzler Brandt hieß, und nicht Kiesinger. Egon Bahr hat dazu angemerkt, es hätte "überhaupt nicht zu der Idee einer der Versöhnung dienenden Regierung gepasst, gleich mit einer Säuberung zu beginnen und die Nazivergangenheit der hohen Beamten zu überprüfen, mit der alleinigen Ausnahme des neuen Bundeskanzlers."³³¹ Laut Bahr ging Brandt davon aus, "daß die Leute, die uns entgegneten, keine schlimmen Nazis gewesen sein konnten. [...] Denn alle waren doch überprüft worden." Bahr zufolge hat Brandt Duckwitz auch "ganz bewußt als Staatssekretär ins Amt geholt", weil dieser "ein bekannter Anti-Nazi war und Juden in Kopenhagen gerettet hatte"³³².

Die Studie kommt zu dem etwas überraschenden Fazit: "Brandts Umgang mit den 'Ehemaligen' entsprach einer schwer zu durchschauenden Mischung aus Pragmatismus und Mißtrauen."³³³ Wie zu sehen ist, überwog der Pragmatismus und wurde das Mißtrauen von einem Bewußtsein um die politische Situation der späten sechziger Jahre ergänzt, das ausgerechnet der Historikerkommission hier und da zu fehlen scheint. Eine eindeutige Leitlinie läßt sich in Brandts Handeln nicht erkennen. Er hatte andere Prioritäten, nämlich u.a. die neue Ostpolitik, was den Maßstab der Loyalität für ihn zu einem wichtigeren machte als den des Verhaltens im Dritten Reich, zumal dieser Maßstab von Seiten der SPD explizit nicht an den Bundeskanzler angelegt wurde. Das heute zu Recht ernst genommene Thema, wie das Auswärtige Amt nach dem Zweiten Weltkrieg mit belasteten Beamten umging, war in der bundesrepublikanischen Gesellschaft der sechziger Jahre allenfalls ein Randthema.

4.4 Der Arbeitsstil des Außenministers

Das Amt des Außenministers lag Brandt. Manchem Zeitgenossen kam er wie verwandelt vor: Er wirkte gelöster, ruhiger, würdevoller im Auftreten, nicht mehr von dem Bedürfnis getrieben, um jeden Preis zu gefallen, aber auch entrückter und unnahbarer.³³⁴ Brandt kniete sich in seine neue Aufgabe hinein und bewältigte ein ungeheures Arbeitspensum.³³⁵ Dies widerspricht einem jener zeitgenössischen Klischees, die sich in der Geschichtsschreibung verstärkt niedergeschlagen haben. Ein typisches Beispiel hierfür ist die Behauptung, es habe nicht Brandts Arbeitsstil entsprochen, "stundenlang dicke Akten zu wälzen". Statt dessen habe er "der administrativen Tätigkeit die ihn inspirierende Diskussion im Kreis seiner Getreuen" vorgezogen und sei "weder ein Mann von sonderlicher Stetigkeit noch von mühsamer Kleinarbeit"³³⁶ gewesen. Enge Mitarbeiter, Journalisten, zeitgenössische Beobachter und nicht zuletzt die Akten der Jahre 1966 bis 1969 bezeugen, daß Brandt ein fleißiger, hart arbeitender Minister war, ein genauer und gewissenhafter Aktenleser mit einer teilweise stupenden Kenntnis von Details und stets gut

³²⁹ "Unselige Kontinuitäten", in: *Cicero* 11/2010.

³³⁰ "Ziemlich selbstgerecht", in: *SPIEGEL*-Jahreschronik 2010.

³³¹ Bahr, Das muß Du erzählen, S. 55.

³³² "Wir hatten ein bißchen was Anderes zu tun", in: *Welt* vom 29.10.2010.

³³³ Contze et al. (Hg.), Das Amt, S. 663.

³³⁴ Vgl. Drath, Willy Brandt, S. 311.

³³⁵ Vgl. Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 477.

³³⁶ Jesse, "Willy Brandt", S. 638.

vorbereitet.³³⁷ Tatsächlich war ihm das Gespräch mit Mitarbeitern wichtig – als Ergänzung, aber keineswegs als Ersatz für das Aktenstudium. In seinem Nachlaß finden sich unzählige Beispiele dafür, daß er Vorlagen genau las, mit Anmerkungen versah und Wichtiges, Fragwürdiges, Falsches, Erwägenswertes oder Diskussionswürdiges hervorhob. Bei der Lektüre dieser Akten läßt sich anhand der in Ministergrün markierten Stellen nachvollziehen, wie sehr Brandt in der Lage war, das Wesentliche eines Textes zu erfassen und als Konzentrat abzuschöpfen. Wichtige Briefe und Reden entwarf er oftmals von Hand oder versah entsprechende Referentenentwürfe mit so vielen Änderungen, Ergänzungen und alternativen Textbausteinen, daß teilweise kaum etwas vom Original übrigblieb, worauf nicht selten ein neuer Entwurf folgte, der nochmals genauestens überarbeitet wurde.³³⁸ In der Tat war Brandt jemand, "der sich selbst das rechte Wort verdankte, nicht einem Ghostwriter"³³⁹, auch wenn er natürlich auf Anregungen seiner Mitarbeiter zurückgriff.

Er legte Wert darauf, daß Aufzeichnungen aus sich heraus verständlich waren, und weigerte sich, Schriftstücke zu unterzeichnen, die er nicht verstand.³⁴⁰ Er selbst arbeitete gerne schriftlich, reihte dabei seine Gedanken aneinander und setzte sich auf diese Art mit einer Sache auseinander.³⁴¹ Auch bei der Formulierung von Richtlinien griff er nicht auf Referentenentwürfe zurück, sondern, was kein Minister vor ihm getan hatte, selbst zur Feder. In seinen Memoiren gab er später ein Beispiel aus den ersten Wochen seiner Amtszeit: "Als ich um die Jahreswende 1966/67 [...] für eine Urlaubswoche nach Sizilien fuhr, nahm ich die Akten mit. Dort schrieb ich, wie es meine Gewohnheit ist, mit der Hand auf, was für uns bei der Behandlung des Themas zu gelten habe. Dabei blieb es."³⁴²

Im Amt atmete man auf. Waren unter Schröder die Kontakte zu den Botschaften "nur matt und routinemäßig" gepflegt worden, Missionschefs wie "hochbezahlte Briefträger" behandelt und als "Sündenböcke" vorgeführt worden, "um eigene Fehlleistungen zu kaschieren"³⁴³, hatten Referatsleiter "den Minister oft Jahr und Tag nicht persönlich sprechen"³⁴⁴ können, ergingen nun klare Anweisungen. Es herrschte das "Gefühl einer zielstrebigem Führung"³⁴⁵. Ein neuer Arbeitsstil wurde erkennbar. Die Auslandsvertretungen wurden um eine "möglichst kurze, konzentrierte Berichterstattung" ersucht, die "ungeschminkt und unabhängig von der vermuteten Intention der Zentrale" erfolgen sollte.³⁴⁶ Brandt kannte viele Angehörige des Auswärtigen Amtes persönlich und fand bei ihnen ein außergewöhnliches Maß an Anerkennung.³⁴⁷ Die leitenden Beamten führte er am langen Zügel.³⁴⁸ Es gab kein Küchenkabinett. Vielmehr wurden, wenn nötig, nach Qualifikation eingesetzte ad-hoc-Teams gebildet.³⁴⁹ Er beeindruckte seine Mitarbeiter damit, daß er ihnen geduldig zuhörte und ihre Vorschläge würdigte.³⁵⁰ Übernahm er einen Gedanken, hob er den

³³⁷ Vgl. Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn, "Nur einmal war Brandt verblüfft", in: *Welt* vom 03.05.1967, "Die Stationen des Willy Brandt", in: *Münchener Merkur* vom 26.07.1969, "Vielleicht muß ich es ja machen", in: *SPIEGEL* vom 15.09.1969, Harprecht, Im Kanzleramt, S. 13, Mayer, Erinnerungen an Willy Brandt, S. 64, Merseburger, Willy Brandt, S. 493, Prittie, Willy Brandt, S. 321, und Münkel, "Kanzler der Annäherung", S. 87. Laut Peter Koch (Willy Brandt, S. 351) wurde Brandt, bis dato "eher schreibtschfaul" erst als Außenminister "zum fleißigen Aktenleser".

³³⁸ Vgl. auch Harprecht, Im Kanzleramt, S. 14f., Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 477, und Fuchs, Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert, S. 229.

³³⁹ Schreiber/Simon, Brandt, S. 95. Vgl. *ibid.*, S. 114, Schütz, Berlin bleibt frei, S. 34, und Ruhfus, Aufwärts, S. 117f.

³⁴⁰ Vgl. Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 201.

³⁴¹ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn.

³⁴² Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 188. Vgl. Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 201, und Koch, Willy Brandt, S. 352.

³⁴³ Blasius, "Heißer Draht nach Washington?", S. 304.

³⁴⁴ "Das große Stühlerücken ist bisher ausgeblieben", in: *Christ und Welt*, 23.12.1966.

³⁴⁵ "Ein Mann, den man im Auswärtigen Amt sehr vermissen wird", in: *Tagesspiegel* vom 11.10.1967. Erwin Wickerts Befund, daß es Brandt "schwerfiel, das an Erfahrung reiche Potential des Auswärtigen Amtes richtig einzusetzen" (Die glücklichen Augen, S. 246), scheint eher die Sichtweise eines Zukurzgekommenen zu sein.

³⁴⁶ Vermerk Bahr vom 20.12.1966, in: Dep. Bahr 399. Der Passus wurde von Brandt markiert.

³⁴⁷ Vgl. Ritzel, Soweit ich mich erinnere", S. 118, von Herwarth, Von Adenauer zu Brandt, S. 372f., Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 477, 487 und 503, sowie Vocke, Albrecht von Kessel, S. 304.

³⁴⁸ "Die Lust, Diplomat zu werden", in: *Handelsblatt* vom 20.09.1968.

³⁴⁹ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn. Für die Aussage von Walter Scheel (vgl. Schmid, Entscheidung in Bonn, S. 188), sein Vorgänger habe mit einem Stab gearbeitet, er hingegen arbeite mit dem Amt, läßt sich kein Beleg finden.

³⁵⁰ Vgl. Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 201, Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 477, Grewe, Rückblenden, S. 655, Vocke, Albrecht von Kessel, S. 304, Drath, Willy Brandt, S. 311, und Merseburger, Willy Brandt, S. 494f.

Ideengeber "lobend im größeren Kreis hervor und gewann so die Achtung der konservativen Belegschaft"³⁵¹.

In Besprechungen verhielt er sich zunächst rezeptiv. Wenn er sich dann äußerte, tat er das oft in Frageform. Mußte eine Sache entschieden werden, suggerierte er die Entscheidung demjenigen, den sie betraf, und gab ihm Möglichkeit, die Entscheidung selbst zu formulieren.³⁵² Daß er seine Meinung "häufig in eine höfliche und fast bescheiden klingende sprachliche Form [kleidete], die eher wie eine Bitte oder Anregung als eine Weisung klang", erschwerte es dem ein oder anderen zu erkennen, wann es "um Grundsätze ging, die für ihn Kern seiner Überzeugungen und damit seiner Politik waren und an denen er nicht zu rühren bereit war"³⁵³. Er schätzte es, eine Frage "diskutieren zu lassen, die Argumente gegeneinander abzuwägen, zu spüren, was in einer Situation drin [war] und was nicht, Änderungen anzuhören und dann eine Entscheidung zu fällen"³⁵⁴. Hieraus den Schluß von Führungs- und Entscheidungsschwäche zu ziehen, hieße einem weiteren Klischee zu verfallen. Brandt führte argumentativ, nicht autoritär, konnte aber durchaus entschieden sein.³⁵⁵

"[A]m Schreibtisch sitzen, mit den Mitarbeitern sprechen, auch ein bißchen lesen können, nachdenken können"³⁵⁶, das nahm sich Brandt zu Anfang als Schwerpunkte im Arbeitsalltag vor. Dem stand die Routine entgegen, die sich dem Außenminister aufzwang. Dies bedeutete neben verschiedensten Sitzungen, Pressegesprächen, Repräsentationspflichten und Partearbeit vor allem eines: Reisen. Im Dezember 1966 sagte Brandt noch, er wolle möglichst oft im Amt sein und "so wenig wie möglich reisen"³⁵⁷. Entgegen seiner Absicht wurde er wie kein Außenminister vor ihm ein "reisender"³⁵⁸. Die "stationäre Existenz blieb ein frommer Wunsch"³⁵⁹. Ein Drittel seiner Zeit, so schätzte er selbst, war er unterwegs. Vertragsmechanismen sowie bilaterale und multilaterale Konsultationen ergaben ein umfangreiches Pflichtprogramm an termingebundenen Reisen. Wollte man "Akzente setzen und andere Regierungen zu einer bestimmten Haltung veranlassen oder von gewissen Handlungen abhalten"³⁶⁰, war das oft mit weiteren Reisen verbunden.

Im Auswärtigen Amt wurde es zur Regel, daß entweder der Minister oder der (erste) Staatssekretär unterwegs waren. Daraus ergab sich, daß das Gewicht von Bürokratie und Routine zunahm. Der Apparat konnte zwar "häufige Abwesenheiten des Ministers überspielen, aber seine mangelhafte Vertretung bei politischen Top-Entscheidungen [...] und die Präsenz im Kabinett nicht ersetzen"³⁶¹. Mehrfach fragte Brandt sich später, ob die "Omnipräsenz"³⁶² eines Außenministers sinnvoll sei, die Reisen "in einer vernünftigen Relation zu den Ergebnissen standen". Zwar hielt er den persönlichen Kontakt zwischen führenden Politikern für nützlich. Doch beobachtete er auch, daß die Zeit, die man "im Sprung über Länder und Kontinente" gewann, von zusätzlichen Reisen und "Betriebsamkeit vertilgt" wurde und "damit am Ende zusätzlichen Zeitdruck produziert[e]"³⁶³. Angesichts dessen ist es weit hergeholt, die starke Reiseaktivität nicht auf eine allgemeine Veränderung der Diplomatie zurückzuführen, sondern auf Brandts angeblichen "Hang zum Eskapismus", auf eine Flucht vor seinen

³⁵¹ Koch, Willy Brandt, S. 352. Vgl. "Vielleicht muß ich es ja machen", in: *SPIEGEL* vom 15.09.1969, und Ritzel, Soweit ich mich erinnere", S. 118.

³⁵² Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn.

³⁵³ Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 201.

³⁵⁴ Brandt, BA, Bd. 4, Dok. Nr. 54, S. 329f. (ZDF-Interview Brandt vom 25.09.1964). Vgl. Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 60, Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 477, Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 201, und Vocke, Albrecht von Kessel, S. 304.

³⁵⁵ Vgl. Rudolph, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 5, S. 21, Münkler, "Auf der Zinne der Partei...", S. 19, Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 201, und "Ein Mann der gelinden Macht", in: *ZEIT* vom 24.10.1969.

³⁵⁶ Interview mit Willy Brandt im ZDF vom 08.12.1966, in: WBA, A3, 244.

³⁵⁷ "Vertrauen in die deutsche Außenpolitik", in: *Bulletin* vom 07.12.1966.

³⁵⁸ "Das Personalkarussell auf kleiner Fahrt", in: *Christ und Welt* vom 19.09.1969. Vgl. Schöllgen, Willy Brandt, S. 147.

³⁵⁹ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 187.

³⁶⁰ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 263.

³⁶¹ Vermerk Bahr vom 19.05.1967, in: Dep. Bahr 399.

³⁶² Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 209.

³⁶³ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 187f. Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 263.

angeblichen "Depressionen"³⁶⁴. Für Egon Bahr war Brandt "das Gegenteil eines depressiven Menschen". Er betrachtete die "Auszeit", die Brandt sich regelmäßig im Herbst nahm, in der Rückschau "nur zum Teil" als "depressive Phase". Vielmehr sei es darum gegangen, "ungestört Ruhe zu finden und neue Kräfte zu sammeln. Der permanente Überdruck mußte abgebaut werden. Danach agierte er ein Jahr lang mit voller Kraft bis zum nächsten November."³⁶⁵ So sieht es auch Lars Brandt dar, einer der Söhne: "Er hatte halt manchmal das Bedürfnis sich zurückzuziehen. Wenn ich mir überlege, mit welchen Leuten der immer zu tun hatte!"³⁶⁶

Im März und November 1967 mußte Brandt das Bett hüten.³⁶⁷ Zu Beginn des Jahres 1969 erkrankte er an einer Rippenfellentzündung, Durchblutungsstörungen der Herzkranzgefäße und Stauungen in der Lunge. Er mußte einen London-Besuch und eine Asienreise absagen. Anstatt sich auf den Rat seines Arztes hin für sechs Wochen ins Krankenhaus zu begeben, war er nur "aus dem Verkehr gezogen"³⁶⁸, weilte zum Kururlaub auf der Bühler Höhe und erholte sich anschließend auf einer Schiffsreise nach Amerika.

Mit Auslandsaufenthalten waren auch regionale Botschafterkonferenzen verbunden, deren Bedeutung Brandt in seinen Memoiren später hervorhob: Hier habe er "im Gespräch mit den Missionschefs viel gelernt"³⁶⁹. Dieser Typ von Zusammenkünften der Spitze des Auswärtigen Amts mit den Leitern der Missionen einer bestimmten Weltregion, bei denen an mehreren Tagen die allgemeine Weltlage und die Probleme der Region besprochen wurden, war keineswegs "neu"; Brandt beschränkt damit keine "bislang unerkundete[n] Wege"³⁷⁰. Er gab den Veranstaltungen in Tokio, Abidjan und Vina del Mar sowie in der Zentrale aber eine lockerere und persönlichere Note als seine Vorgänger.³⁷¹

4.5 Reformvorhaben für den auswärtigen Dienst

Die Erfahrungen mit einer sich wandelnden internationalen Diplomatie führten Willy Brandt 1967 zu dem Schluß: "Die Mechanismen, mit denen eine künftige Außenpolitik im Zeitalter einer Weltinnenpolitik 'gemacht' wird, werden andere sein müssen als die überkommenen. Heute arbeiten wir, zuweilen ächzend, mit einem veralteten Instrumentarium [...] Die Vokabel 'Reform' ist – jedenfalls methodisch – die Antwort für dieses Problem."³⁷² Noch während seiner Amtszeit nahm er ein entsprechendes Reformvorhaben in Angriff.

Eine Überprüfung der außenpolitischen Methoden hatte das Kabinett auf Initiative der SPD schon im Dezember 1966 beschlossen.³⁷³ Brandts Parteifreund Fritz Erler hatte in der seit der Wiedererrichtung des Auswärtigen Amts geführten Diskussion immer wieder eine Reform des Auswärtigen Dienstes angemahnt.³⁷⁴ Seit 1964 versuchte das Auswärtige Amt aus seiner organisatorischen Mißlage herauszufinden.³⁷⁵ Die Zahl der deutschen Botschaften hatte sich 1968 gegenüber 1938 fast verdoppelt, vor

³⁶⁴ Schöllgen, Willy Brandt, S. 147f. Auch wenn der Befund medizinisch nie gestellt wurde (vgl. *ibid.*), berichteten verschiedene Menschen aus Brandts nächstem Umfeld davon. Vgl. Brandt, *Freundesland*, S. 192f., Korruhn, *Hautnah*, S. 20f., und Hofmann, Brandt und Schmidt, S. 12. Jüngst ist der Zustand eher als "Burn-out-Syndrom" (Faulenbach, Willy Brandt, S. 80) gedeutet worden.

³⁶⁵ Bahr, *Das muß Du erzählen*, S. 130.

³⁶⁶ "Er war er, und ich war ich", in: *SPIEGEL* vom 19.08.2013.

³⁶⁷ Vgl. Brandt an Kiesinger am 06.11.1967, in: NL Kiesinger 001, und "Willy Brandt erkrankt", in: *Telegraf* vom 02.03.1967.

³⁶⁸ Brandt an Eugen Gerstenmaier am 29.01.1969, in: WBA, A7, 4. Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 218, AAPD 1969, Dok. 43, S. 145, "Reise des Bundesaußenministers nach Südostasien aus Krankheitsgründen abgesagt", *Bulletin* vom 17.01.1969, "Brandt muß geplante Asienreise doch absagen", in: *GA* vom 17.01.1969, und "Brandt muß vier Wochen pausieren", in: *FR* vom 18.01.1969.

³⁶⁹ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 209.

³⁷⁰ Schöllgen, Willy Brandt, S. 147. 1962 hatte eine Botschafterkonferenz auf Rhodos, 1962 eine in Entebbe (Uganda) und 1965 eine in Cuernavaca (Mexiko) stattgefunden.

³⁷¹ Vgl. Lahr, *Zeuge von Fall und Aufstieg*, S. 487 und 503.

³⁷² Brandt, *Friedenspolitik in Europa*, S. 264. Vgl. ders., *Begegnungen und Einsichten*, S. 186f.

³⁷³ Vgl. "SPD plädiert für Sonderbotschafter", in: *SZ* vom 28.12.1966.

³⁷⁴ Vgl. Aufzeichnung von MD Federer vom 29.11.1967, in: PAAA, B 1 485, und End, *Erneuerung der Diplomatie*, S. 112. Die letzte Reorganisation des AA wurde 1919 durch den damaligen Außenminister Graf Brockdorff-Rantzau eingeleitet und mit der sog. "Schülerschen Reform" verwirklicht. Vgl. End, *Erneuerung der Diplomatie*, S. 110ff., und Hildebrand, *Das vergangene Reich*, S. 406.

³⁷⁵ Vgl. Lohmann, *Das Auswärtige Amt*, S. 30.

allem wegen der Welle von Unabhängigkeitserklärungen afrikanischer Völker 1959/1960. Über 100 Auslandsvertretungen lagen in den Tropen. Zu den klassischen Aufgaben waren eine Reihe zusätzlicher Arbeitsgebiete gekommen: Die Verfechtung der Nichtanerkennungspolitik, konsularische Betreuung des Tourismus, Kultur- und Wirtschaftsangelegenheiten, Sozialfragen, Probleme der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit sowie der Entwicklungshilfe, Öffentlichkeitsarbeit vor Ort, Pflege der Beziehungen zu politischen Parteien, Gewerkschaften, Interessenverbänden und kulturellen Institutionen vor Ort sowie die Zusammenarbeit im multilateralen Rahmen.³⁷⁶ Eine Vernachlässigung von Wirtschaft und Kultur durch den Auswärtigen Dienst hatte auch Brandt bereits kurz nach der Übernahme des Amtes kritisiert.³⁷⁷ Die Adressaten der deutschen Vertretungen hatten sich vervielfacht. Das Planstellenprinzip und starre Laufbahnvorschriften behinderten die Einstellung amtsfremder Experten sowie den wechselweisen Einsatz von Diplomaten auf Auslandsplätzen und in der Zentrale. Ein Botschafter konnte so lange nicht ersetzt werden, wie er nicht anderweitig auf einem entsprechenden Posten untergebracht worden war. Wichtige Erfahrungen konnten nicht weitergegeben werden.³⁷⁸ Personalchef Federer bemängelte, daß das Auswärtige Amt nach den gleichen Regeln organisiert und verwaltet werde wie die übrigen Ministerien, "für den Legationsrat in Ouagadougou" grundsätzlich das gleiche Dienstrecht gelte wie für "einen Studienrat in Konstanz"³⁷⁹. Andere Staaten hätten für ihren auswärtigen Dienst Sonderregelungen getroffen. In der Bundesrepublik stünde das maßgebliche Innenministerium einem solchen Vorhaben jedoch ablehnend gegenüber.

Der neue Außenminister ging die Reform, in diesem Ansinnen von den leitenden Beamten kraftvoll unterstützt, zügig an.³⁸⁰ Brandt und Schütz schielten auf das Vorbild der von der britischen Regierung berufenen, aber unabhängigen Kommission aus Parlamentariern und Experten unter Leitung von Lord Plowden, die in einem Bericht die Probleme eines modernen Auswärtigen Dienstes aufgezeigt und Lösungsvorschläge gemacht hatte.³⁸¹ Brandt strebte die Einsetzung einer Reformkommission durch die Bundesregierung an. Amtsintern wollte er auf Anregung von Schütz zunächst ein Gutachten zur Struktur und Personalpolitik des Auswärtigen Amtes und eventuell einen Entwurf für ein Gesetz über den Auswärtigen Dienst erstellen lassen. Mit dieser Aufgabe sollte Kurt Oppler nach seinem bevorstehenden Ausscheiden aus dem aktiven Dienst beauftragt werden. Doch Oppler lehnte ab.³⁸² Insofern wird in der Studie der Historikerkommission zur Aufarbeitung der Geschichte des Auswärtigen Amtes ein nicht ganz richtiger Eindruck erweckt, wenn es heißt: "Selbst die Leitung der Reformkommission [...] wurde schließlich in die Hände eines pensionierten Wilhelmstraßen-Mannes gelegt. Anstelle von Kurt Oppler, der ursprünglich für diesen Posten vorgesehen war, erhielt 'Johnny' Herwarth im Herbst 1968 den Auftrag"³⁸³.

³⁷⁶ Vgl. Auszug aus dem Kurzprotokoll über die 130. Kabinettsitzung der Bundesregierung vom 03.07.1968, in: PAAA, B 1 462, "Neue Aufgaben für einen leistungsfähigen Auswärtigen Dienst", in: *Bulletin* vom 25.09.1968, "Reformer durchleuchten das Auswärtige Amt", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 19.07.1968, von Herwarth, Von Adenauer zu Brandt, S. 374f., und Zwischenbericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, S. 10-20.

³⁷⁷ Vgl. Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 477.

³⁷⁸ Vgl. "Dem Auswärtigen Dienst fehlt es an Köpfen", in: *Weser-Kurier* vom 19.07.1968, "Reformer durchleuchten das Auswärtige Amt", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 19.07.1968, "Der auswärtige Dienst soll reformiert werden", in: *Hamburger Abendblatt* vom 19.07.1968, und "Futter für Leoparden", in: *SPIEGEL* vom 21.07.1969. Alle Artikel beziehen sich auf Aussagen von StS Duckwitz vor der Presse. Vgl. auch End, Erneuerung der Diplomatie, S. 113ff.

³⁷⁹ Aufzeichnung von MD Federer vom 29.11.1967, in: PAAA, B 1 485.

³⁸⁰ "Auch Bonns Diplomaten rufen jetzt nach Reformen.", in: *Welt* vom 19.07.1968.

³⁸¹ Lohmann, Das Auswärtige Amt, S. 30. Zum Bericht der Plowden-Kommission vgl. PAAA, B 110 442.

³⁸² Vgl. Schütz an Oppler am 08.02.1967 und Brandt an Oppler am 14.04.1967, in: WBA, A7, 8. Oppler hatte im März 1967 Brandt gegenüber Vorschläge zur Reform des Auswärtigen Dienstes gemacht. Vgl. Döscher, Verschworene Gesellschaft, S. 295-301. Döscher bewertet die Vorschläge einerseits als Initialzündung des Reformvorhabens und behauptet andererseits in Unkenntnis des Angebots an Oppler und dessen Reaktion, Brandt habe sich "nicht durchringen" können, Oppler in die Kommission aufzunehmen (ibid., S. 301).

³⁸³ Contze et al. (Hg.), Das Amt, S. 663. Vgl. ibid., S. 660f. Laut Kristina Meyer sollte Oppler auf Vorschlag der CDU "als Unterstaatssekretär die notwendigen personalpolitischen Reformen anpacken", was "Schütz, wie Bahr inzwischen Staatssekretär im Auswärtigen Amt" (Die SPD und die NS-Vergangenheit, S. 296), verhindert habe. Meyer führt keine Belege für ihre Ausführungen an, scheint sich aber auf Contze et al. zu beziehen. Die Position eines Unterstaatssekretärs im AA gab es nicht. Bahr war im Gegensatz zu Schütz nicht Staatssekretär.

Auf Weisung von Schütz wurde eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung einer Reform des Auswärtigen Dienstes gegründet.³⁸⁴ Im November 1967 waren konkrete Pläne herangereift: Federer schlug vor, eine Studienkommission zu berufen, der Vertreter des Parlaments, der Wirtschaft, der Gewerkschaften, des Finanz- und Innenministeriums sowie des Auswärtigen Amts angehören sollten. Er glaubte, dem Vorschlag, den Auswärtigen Dienst den Erfordernissen der Zeit anzupassen, würden sich die Regierungsmitglieder nicht entziehen können. Aus taktischen Gründen sollte allerdings der "Gedanke an ein Sondergesetz für den Auswärtigen Dienst nicht in den Vordergrund gestellt werden"³⁸⁵. Parallel wurden 53 Botschaften um Bericht gebeten, welche Regelungen bei einer Reform geändert werden sollten. Die eingegangenen mehr oder weniger konstruktiven Vorschläge reichten "von der Anregung, durch Verfassungsänderungen Kompetenzen des Bundes auf dem Kultursektor zu schaffen, bis zum Vorschlag, Beamte des höheren Dienstes in Maschinenschreiben und Stenographie auszubilden"³⁸⁶. Im Januar 1968 entwarf die Personalabteilung eine Kabinettsvorlage mit Vorschlägen zur Besetzung der Kommission.³⁸⁷ Brandt besprach die Angelegenheit mit Kiesinger, der die Bildung einer Regierungskommission befürwortete.³⁸⁸ In einem Schreiben an den Vorsitzenden der Unionsfraktion legte Brandt dar, daß im Auswärtigen Amt eine Personal- und Stellenreserve fehle, wie sie in anderen Staaten üblich sei, um bei Versetzungen eine Überlappung der Anwesenheit des neuen Botschafters und seines Vorgängers zur Einarbeitung zu ermöglichen. Darüber hinaus, so Brandt, gebe es zahlreiche weitere Punkte, die "dringend verbesserungsbedürftig"³⁸⁹ seien.

Am 3. Juli 1968 befaßte sich das Kabinett mit der Vorlage des Auswärtigen Amts. Duckwitz erläuterte für den abwesenden Außenminister, daß man dem Innen- und Finanzministerium bei der Besetzung der Kommission entgegenkomme, indem man ihnen – anders als ursprünglich von Federer vorgesehen – die Entsendung je eines Vertreters statt eines gemeinsamen zugestand. Strauß kritisierte, daß die Vorlage nicht mit den beteiligten Ressorts abgestimmt worden sei und bat, die Entscheidung zu vertagen. Brandts Vorgänger Schröder warf sich für das Auswärtige Amt in die Bresche und forderte, in solchen Angelegenheiten müsse dem jeweiligen Ministerium eine gewisse Freiheit gelassen werden. Nachdem Brandts Parteifreund Heinemann auf den Zusammenhang mit der von der Regierung geplanten Reform des gesamten öffentlichen Dienstes hingewiesen und Zweifel angemeldet hatte, ob die Federführung beim Auswärtigen Amt liegen könne, sprach sich Kiesinger – entgegen seiner früheren Aussage – dafür aus, "von der Einsetzung einer Kommission der Bundesregierung abzusehen". Er gestand lediglich zu, "daß gegen die Einsetzung einer hausinternen Kommission nichts einzuwenden sei"³⁹⁰. Das Kabinett folgte dem Kanzler und sah "davon ab, im Sinne des vom Auswärtigen Amt [...] gestellten Antrags zu beschließen"³⁹¹.

Die Gründung der hausinternen Kommission wurde nun mit Hochdruck betrieben. Brandt begrüßte den zur Berichterstattung in Bonn weilenden Botschafter in Rom, Hans von Herwarth mit den Worten, er werde ihn zum Lord machen – eine Anspielung auf Lord Plowden – und bot ihm an, den Vorsitz der Reformkommission zu übernehmen. Bereits in früheren Gesprächen hatten sie sich nämlich über diese Thematik unterhalten. In seiner Zeit an der Botschaft in London war von Herwarth just zur Zeit der Abfassung des Berichts mehrfach mit Lord Plowden zusammengekommen. Brandt wollte einen ebenso hochrangigen wie weisungsunabhängigen Vorsitzenden im Rang eines Staatssekretärs. Deshalb tauschte

³⁸⁴ Vgl. Aufzeichnung von MD Federer vom 29.11.1967, in: PAAA, B 1 485

³⁸⁵ Aufzeichnung von MD Federer vom 29.11.1967, in: PAAA, B 1 485.

³⁸⁶ Aufzeichnung ZA 1 vom 09.04.1969, in: PAAA, B 1 484.

³⁸⁷ Vgl. Aufzeichnung von MD Federer vom Januar 1968, in: PAAA, B 1 485.

³⁸⁸ Vgl. Brandt an Kiesinger am 04.03.1968, in: PAA, B 1 485.

³⁸⁹ Brandt an Rainer Barzel am 09.05.1968, in: PAAA, B 1 485.

³⁹⁰ Auszug aus dem Kurzprotokoll über die 130. Kabinettsitzung der Bundesregierung vom 03.07.1968, in: PAAA, B 1 462. Vgl. von Herwarth, Von Adenauer zu Brandt, S. 373.

³⁹¹ Kabinettsprotokolle 1968, S. 277f. Vgl. *ibid.*, 269f. und 275-278., und Conze et al. (Hg.), S. 689.

von Herwarth seinen Posten mit Staatssekretär Lahr und wurde nach 14 Tagen in den Ruhestand versetzt.³⁹²

Am 31. Juli richtete Brandt gleichlautende Schreiben an seine Kandidaten für die Besetzung der Kommission, in der er um Mitarbeit bat und vorschlug, das Gremium solle seine Arbeit im September beginnen, ein- bis zweimal monatlich tagen, sich auf Informationsreisen einen Eindruck von der Arbeit des Dienstes verschaffen, seine Empfehlungen in einer Denkschrift niedergelegen und schließlich der Bundesregierung vorlegen.³⁹³ Die Kommission setzte sich schließlich zusammen aus dem Leiter des Bundespresseamts, den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses (CDU) und des Innenausschusses (SPD) des Bundestages, einem Vertreter der FDP, einem namhaften Politologen, dem Vorsitzenden des DGB, dem Präsidenten des DIHT, dem Präsidenten der DFG sowie Vertretern des Wirtschafts-, Finanz- und Innenministeriums.³⁹⁴ Es handelte sich damit weniger um eine Expertenkommission als um ein austariertes Gremium von hochrangigen Repräsentanten relevanter gesellschaftlicher und politischer Interessengruppen, was bei der Durchsetzung der Reformen später von Vorteil sein konnte. Zum Generalsekretär der Kommission wurde ein Beamter aus der Personalabteilung freigestellt. Spätere Bestrebungen des Kanzleramts, gerade diesen Beamten zum Vizepräsidenten des BND zu machen, lehnte das Auswärtige Amt wegen der Wichtigkeit der Kommissionsarbeit ab.³⁹⁵

In seiner Ansprache bei der ersten Sitzung der Kommission am 20. September 1968 bat Brandt darum, "die Grenzen der Tätigkeit des Auswärtigen Dienstes neu zu definieren", also beispielsweise zu klären, wo im außenwirtschaftlichen Bereich die staatliche Hilfestellung beginnen und wo sie enden müsse, oder was sich aus der neuen Rolle der Vertretungen bei multilateralen Organisationen ergebe. Er unterstrich, daß er sich "ein unabhängiges und unparteiisches Votum"³⁹⁶ wünsche. Die Kommission erhielt den Auftrag zu prüfen, "wie die dem Auswärtigen Dienst heute gestellten Aufgaben in der wirksamsten [...] Weise erfüllt werden könn[t]en und welche Voraussetzungen – insbesondere organisatorischer, dienstrechtlicher und personeller Art – dafür zu schaffen"³⁹⁷ seien. Dahinter verbargen sich Erwartungen an Vorschläge für eine Reihe von Fragen: Ausbau der technischen Verbindung zwischen den diplomatischen Diensten und der Zentrale, intensivere Betreuung deutscher Touristen im Ausland, Schutz der Vertretungen in gesundheitsgefährdeten Gebieten, Modernisierung des Urlaubs- und des Gesundheitswesens, Anpassung des Besoldungsrechts an die im Gastland herrschenden Lebensverhältnisse, die Möglichkeit des Einsatzes fähiger Außenseiter aus anderen Berufsbereichen, Antworten auf Forderungen aus der Wirtschaft nach besserer Vertretung ihrer Interessen im Ausland, Bereinigung der unübersichtlichen Auslandsbesoldung, Schaffung einer Personalreserve, Neuordnung der Personalpolitik, eine budgetmäßige Unabhängigkeit, Befreiung des Auswärtigen Dienstes aus der engeren Zuständigkeitsverpflichtung gegenüber dem für Personal- und Verwaltungsfragen zuständigen Innen- und Finanzministerium oder gar die Ausgliederung des Auswärtigen Dienstes aus dem allgemeinen Beamtenrecht auf eigener gesetzlicher Basis.³⁹⁸

³⁹² Vgl. von Herwarth, Von Adenauer zu Brandt, S. 372, und "Futter für Leoparden", in: *SPIEGEL* vom 21.07.1969. Zur Person von Herwarths vgl. auch Kathe, Kulturpolitik, S. 125-128.

³⁹³ Vgl. Brandt an Ludwig Rosenberg et al. vom 31.07.1968, in: PAAA, B 1 485.

³⁹⁴ Günther Diehl, Herrmann Kopf, Walter Scheel, Theodor Eschenburg, Ludwig Rosenberg, Ernst Schneider, Julius Speer, StS von Dohnany, MD Korff und MD Brockmann. Brandt wich leicht von den Empfehlungen des Personalchefs ab, der die beiden Wissenschaftler und StS Diehl nicht auf die Liste gesetzt, nur einen Vertreter für Innen- und Finanzministerium vorgesehen und statt Schneider einen Vertreter der exportorientierten Industrie vorgeschlagen hatte. Vgl. Aufzeichnung von MD Federer von Januar 1968, in: PAAA, B 1 485. Die Berufung von Korff und Brockmann erfolgte auf Vorschlag ihrer Ministerien. Vgl. Aufzeichnung von MD Federer vom 23.08.1968, in: PAAA, B 1 485. Brandt bat von Herwarth, gelegentlich auch einen Vertreter des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit hinzuziehen. Vgl. Vermerk von Gerhard Ritzel vom 17.12.1968, in: PAAA, B 1 485. Die Forderung der DAG, in der Kommission vertreten zu sein, lehnte Brandt auch nach heftigen Protesten ab. Er wollte das Gremium klein und effektiv halten. Vgl. "Kein Interesse an 'heiterem Beruferaten'", in: *GA* vom 07.03.1969.

³⁹⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 38, S. 134f.

³⁹⁶ "Neue Aufgaben für einen leistungsfähigen Auswärtigen Dienst", in: *Bulletin* vom 25.09.1968.

³⁹⁷ von Herwarth, Von Adenauer zu Brandt, S. 374.

³⁹⁸ Vgl. "Reform im Auswärtigen Dienst", in: *Saarbrücker Landeszeitung* vom 25.06.1968, "Reform des Auswärtigen Dienstes", in: *SZ* vom 04.07.1968, "Brandt reformiert das Außenamt", in: *WamS* vom 04.08.1968, "Studienkommission zur Reform des Auswärtigen Dienstes wird gebildet", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 04.07.1968, "Der Auswärtige Dienst sucht einen neuen Zuschnitt", in: *Handelsblatt* vom 05.07.1968, und "SPD-Attacke auf das Auswärtige Amt", in: *SZ* vom 13.07.1967.

Mit der Vorlage eines Gesetzentwurfes wurde nicht in der laufenden Legislaturperiode, mit der eines Berichts erst nach ein bis zwei Jahren gerechnet.³⁹⁹ Brandt hatte ausdrücklich darum gebeten, ein Ergebnis "frühestens einen Tag nach der nächsten Bundestagswahl"⁴⁰⁰ abzuliefern, um es nicht mit parteipolitischen Querelen zu belasten. Zunächst schien dies auch zu funktionieren. Die Kommission verschaffte sich durch Reisen zu ausgewählten Auslandsvertretungen Einblicke in deren Organisation, Arbeitsweise und Zustand.⁴⁰¹ Außerdem bildete sie Unterkommissionen.⁴⁰² Doch im Juli 1969 beschlossen die Kommissionäre, das bisherige Ergebnis ihrer Arbeit dem Minister noch im August vorzulegen.⁴⁰³ Sie wollten sich, weil "endlich einmal ein Minister Zeit fand, sich mit unseren Nöten und Sorgen zu beschäftigen"⁴⁰⁴, so von Herwarth, nicht dem Risiko aussetzen, bei der Vorstellung ihrer Vorschläge einem Nachfolger Brandts gegenüberzutreten. Brandt war einverstanden. Er regte an, den Bericht einer größeren Öffentlichkeit bekannt zu machen, für die Überreichung die Presse einzuladen und Herwarth ein Hintergrundgespräch mit einigen Journalisten führen zu lassen, um die Publizität zu erhöhen, im Interesse der Kommissionsanliegen, aber sicher auch im Interesse des sich im Wahlkampf befindlichen Ministers.⁴⁰⁵

Die Kommission erklärte, sie präsentiere die bisherigen Ergebnisse der Beratung schon vor deren endgültigem Abschluß als Grundlage für erste Maßnahmen der Bundesregierung. Auch wenn nicht alle zentralen Probleme behandelt worden seien, hätten wesentliche Teilprobleme weitgehend abschließend behandelt werden können. Die vorgeschlagenen Verbesserungen könnten und sollten ohne Verzug in Angriff genommen werden. Der Zwischenbericht gab zunächst einen Überblick über die gewandelten Aufgaben des Auswärtigen Dienstes, thematisierte seine Organisation und Arbeitsweise, widmete sich ausführlich den strukturellen Problemen der Personalwirtschaft sowie der Förderung der wirtschaftlichen Außenbeziehungen und ging auf dringlich erscheinende Einzelfragen wie Besoldung, Gesundheitspflege, Heimaturlaub sowie Ausstattung und Koordinierung der Auslandsarbeit ein. Die wichtigsten Vorschläge der Kommission waren folgende: An vorderster Stelle stand die Einrichtung einer Personalreserve und eines temporären Wartestands für die Beamten, um eine vorausschauende Personaldisposition betreiben, eine Fortbildung der Beamten gewährleisten, Vakanzten verhindern und eine Einarbeitung des Nachfolgers durch den Vorgänger ermöglichen zu können. Um Beamte des gehobenen und höheren Dienstes von lähmenden Routineaufgaben zu entlasten, sollte der mittlere Dienst personell verstärkt werden. Die sektorale Gliederung der Zentrale sollte durch eine regionale ersetzt werden. Zur Förderung der wirtschaftlichen Außenbeziehungen und entwicklungspolitischer Fragen empfahl die Kommission, vermehrt Wirtschaftsreferenten einzustellen, Gesandten und Vertretern der Botschafter wirtschaftliche Funktionen zu übertragen und zeitweise auf Kräfte aus anderen Ressorts zurückzugreifen. Schließlich wurde eine bessere Koordination der außenpolitischen Tätigkeiten der verschiedenen Ministerien eingeklagt.⁴⁰⁶ Bei der Vorstellung des Zwischenberichts betonte Brandt die Bedeutung des letztgenannten Punktes und begrüßte es, daß "dem künftigen Außenminister Empfehlungen an die Hand gegeben" würden für die Planung der nächsten Legislaturperiode. Es sei gut, nicht nur "einen großen, in die

³⁹⁹ Vgl. "SPD-Attacke auf das Auswärtige Amt", in: *SZ* vom 13.07.1967, und "Reformer durchleuchten das Auswärtige Amt", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 19.07.1968.

⁴⁰⁰ "Futter für Leoparden", in: *SPIEGEL* vom 21.07.1969.

⁴⁰¹ Vgl. von Herwarth, Von Adenauer zu Brandt, S. 374, "Was die Reformkommission des Auswärtigen Amtes in Moskau entdeckte", in: *FAZ* vom 31.05.1969, und "Futter für Leoparden", in: *SPIEGEL* vom 21.07.1969.

⁴⁰² Zu den Sachgebieten "Aufgaben des Auswärtigen Dienstes", "Wirtschaft und Entwicklungspolitik", "Wissenschaft, Kultur und Öffentlichkeitsarbeit", und "Organisationsfragen, Personal, Haushalt, Verwaltung". Vgl. Zwischenbericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, S. 8, VLR Wilke an VLR Verbeek am 23.01.1969, in: PAAA, B 1 461, und "Futter für Leoparden", in: *SPIEGEL* vom 21.07.1969.

⁴⁰³ Vgl. Horst Rödning (Generalsekretär der Kommission) an Gerhard Ritzel am 14.07.1969, in: PAAA, B 1 485.

⁴⁰⁴ "Futter für Leoparden", in: *SPIEGEL* vom 21.07.1969.

⁴⁰⁵ Vgl. Gerhard Ritzel an Horst Rödning am 23.07.1969 und Rödning's Antwort vom 28.07.1969, in: PAAA, B 1 485, "So effektiv und modern wie möglich", in: *Bulletin* vom 23.08.1969, sowie "Die Reform des Auswärtigen Dienstes", in: *FAZ* vom 21.08.1969.

⁴⁰⁶ Vgl. Zwischenbericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes. Der Bericht ist auch abgedruckt in: *Bulletin* vom 21.08.1969 unter der Überschrift "Der diplomatische Dienst in einer sich wandelnden Welt".

Zukunft gerichteten Bericht" zu erstellen, sondern Anregungen zu geben für das, "was gleich angepackt werden"⁴⁰⁷ solle. Einschneidende Veränderungen sollten erst nach der Wahl erfolgen.⁴⁰⁸ Gegenüber dem Bundeskanzler drängte Brandt jedoch darauf, "Verbesserungen auf wesentlichen Teilgebieten ohne Verzug in Angriff"⁴⁰⁹ zu nehmen. Von Herwarth ergänzte bei der Überreichung des Berichts, diese Vorschläge seien vorgelegt worden, um bei der Erstellung des Bundeshaushalts für die nächsten zwei Jahre noch Berücksichtigung finden zu können.⁴¹⁰

Der Tenor der Berichterstattung über die Darlegungen des Zwischenberichts war von einer gewissen Skepsis geprägt. Die Ergebnisse wurden vielfach "als unzureichend und zu wenig grundsätzlich bezeichnet"⁴¹¹. Duckwitz verteidigte den Bericht mit dem Hinweis, die Kommission habe schließlich nicht den Auftrag gehabt, "den Auswärtigen Dienst von Grund auf zu revolutionieren". Dazu bestehe auch keine Veranlassung. Er bestätigte, daß die Feststellungen der Kommission sich zu einem großen Teil mit Erkenntnissen deckten, die das Auswärtige Amt selbst gewonnen habe. Mit seinem Hinweis, es sei jedoch "von Bedeutung, daß auch unabhängige Persönlichkeiten zu den gleichen Ergebnissen gekommen" seien, verwies er auf einen entscheidenden Grund für die Einsetzung der Kommission, der sich auch schon bei ihrer Besetzung gezeigt hatte: "Dadurch wird die Reform, zu der die Hilfe der Bundesregierung und des Parlaments erforderlich ist, wesentlich erleichtert."⁴¹² Zu einem nicht unwesentlichen Teil war die Vorlage des Zwischenberichts, auf die man ansonsten hätte verzichten können, ein "Bittgang vor die Kassen des Bundes"⁴¹³. So konnte der Vorschlag der Personalreserve bei den Haushaltsverhandlungen für das Jahr 1971 berücksichtigt werden.⁴¹⁴

1971 legte die Kommission ihren Abschlußbericht vor.⁴¹⁵ Daraufhin wurden Empfehlungen, die das Auswärtige Amt in eigener Zuständigkeit verwirklichen konnte, "weitgehend realisiert"⁴¹⁶. Das gilt auch für regionale statt sektorale Kompetenzabgrenzung in der Zentrale.⁴¹⁷ Hierzu hatte Egon Bahr bereits im November 1968 Überlegungen angestellt. Bahrs Vorschlag lautete, die Kompetenzen der Staatssekretäre geringfügig zu verändern⁴¹⁸, die beiden politischen Abteilungen zusammenzulegen und in sieben Bereiche zu gliedern, davon vier regionale⁴¹⁹ und drei thematische⁴²⁰. Die Länderreferate in der Abteilung für Handels- und Entwicklungspolitik sollten aufgelöst und bilaterale Wirtschaftsfragen in den Länderreferaten der politischen Abteilung bearbeitet werden, Fragen der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der wissenschaftlich-technischen Entwicklung in der Wirtschaftsabteilung.⁴²¹ Im Juni 1969 gab Brandt eine Weisung zur Neugliederung des Amtes, woraufhin die Abteilung für Verwaltung eine Rundfrage unter den übrigen Abteilungen startete. Bahrs Vorschläge fanden wenig Unterstützung. Statt dessen erarbeiteten die beiden politischen Abteilungen eigene Vorschläge. Der Leiter der Verwaltungsabteilung regte an, die Neugliederung zurückzustellen, bis die vom Kabinett begonnene

⁴⁰⁷ "So effektiv und modern wie möglich", in: *Bulletin* vom 23.08.1969.

⁴⁰⁸ Vgl. "Futter für Leoparden", in: *SPIEGEL* vom 21.07.1969.

⁴⁰⁹ Brandt an Kiesinger am 26.09.1969, in: PAAA, B 1 462.

⁴¹⁰ Vgl. "Schwerpunkt: Ausbau des mittleren Dienstes", in: *Bulletin* vom 23.08.1969.

⁴¹¹ Vermerk VLR I Ruhfus vom 25.08.1969, in: PAAA, B 1 485. Vgl. "Auswärtiges Amt will den Beruf des Diplomaten attraktiver machen", in: *GA* vom 21.08.1969, "Leise Empfehlungen für eine Reform des Auswärtigen Dienstes", in: *FR* vom 21.08.1969, "Geld allein macht die Diplomatie noch nicht moderner", in: *SZ* vom 22.08.1969, "Reformplan auf feinstem Glanzpapier", in: *Rheinische Post* vom 23.08.1969, und "Der Bericht war nur ein 'Mäuschen'", in: *Bremer Nachrichten* vom 26.08.1969.

⁴¹² "Reformen im Auswärtigen Amt". Leserbrief von StS Duckwitz, in: *Bremer Nachrichten* vom 06.09.1969.

⁴¹³ "Das Auswärtige Amt bittet zur Kasse", in: *Kölner Stadtanzeiger* vom 09.09.1969.

⁴¹⁴ Vgl. Lohmann, *Das Auswärtige Amt*, S. 34. Zur weiteren Umsetzung von Anregungen des Zwischenberichts vgl. *ibid.*, S. 30-42.

⁴¹⁵ Vgl. Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes.

⁴¹⁶ Bertele, "Der Bericht der Reformkommission", S. 25. Ein eigenes Gesetz für den Auswärtigen Dienst, für das der Bericht nach von Herwarths Absicht die Voraussetzungen hatte schaffen sollen, wurde erst 1990 verabschiedet. Vgl. BGBl. 1990 I, S. 1842-1846, von Herwarth, Von Adenauer zu Brandt, S. 380f., und Döscher, *Verschworene Gesellschaft*, S. 301f.

⁴¹⁷ Vgl. Bertele, "Der Bericht der Reformkommission", S. 23.

⁴¹⁸ Der StS I sollte für Protokoll, Personal, Verwaltung, Politik und Recht zuständig sein, der StS II für Handels- und Entwicklungspolitik, Forschung und Kultur.

⁴¹⁹ Westeuropa, Osteuropa, Naher Osten und Afrika.

⁴²⁰ Multilaterale Zusammenarbeit, Sicherheit (incl. Abrüstung und Verteidigung) und Friedensregelung (incl. Wiedervereinigung und europäische Friedensordnung).

⁴²¹ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 07.11.1968, in: Dep. Bahr 342.

Reform der obersten Bundesbehörden erkennbare Fortschritte gemacht habe und Klarheit über die Neuverteilung der Ressortkompetenzen bestünde.⁴²²

Im Zusammenhang mit der Arbeit der Kommission wurden Empfehlungen für eine bessere Koordinierung der außenpolitischen Tätigkeiten der Ministerien, mit der sich auch die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform des Innenministeriums befaßte, erbeten.⁴²³ Dem Vorschlag, Aufgaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit in das Auswärtige Amt zurückzuverlagern⁴²⁴, den Egon Bahr, die Staatssekretäre und alle Abteilungsleiter guthießen⁴²⁵, hatte Brandt nicht zugestimmt. Dennoch verließ ein entsprechendes Schreiben das Auswärtige Amt. Brandt vermerkte dazu am 3. September 1969: "Ich kann dies nur sehr bedauern und werde davon Abstand nehmen! [...] Man bringt mich hier in direkten Konflikt mit Beschlüssen meiner Partei."⁴²⁶ Der Plan wurde nicht umgesetzt.

Neben der Stärkung der Außenwirtschaftspolitik, die im Bericht der Kommission großen Raum eingenommen hatte, wollte Brandt auch die in seinen Augen von seinen Vorgängern vernachlässigte auswärtige Kulturpolitik aufwerten. Zusammen mit der klassischen Diplomatie bildeten diese beiden Bereiche nach seinem Verständnis die "Pfeiler moderner Außenpolitik"⁴²⁷. Sein diesbezügliches Erbe als Außenminister bestand vor allem in Absichtserklärungen, Anstößen zu Neuerungen und der Formulierung der auswärtigen Kulturpolitik als "dritte Säule unserer Außenpolitik"⁴²⁸. Brandt forderte für die Bundesrepublik eine "aktive Rolle im weltweiten Austausch von Ideen und kulturellen Leistungen"⁴²⁹. Dabei sah er die auswärtige Kulturpolitik vor drei Aufgaben gestellt: die "Selbstdarstellung" des deutschen Volkes, die "internationale Kooperation" in Gestalt des "Austausch[s] zwischen Wissenschaftlern, Schriftstellern und Künstlern aller Länder", und die "Förderung der [...] deutschen Sprache im Ausland"⁴³⁰.

Um der "Gefahr einer Gießkannenwirtschaft" zu begegnen, sollte die auswärtige Kulturpolitik "dort besonders aktiv sein", wo ihre Arbeit auf "fruchtbaren Boden" fiel, während "kulturpolitisches Neuland" vornehmlich dort beschritten werden sollte, wo es im Kontext der "allgemeinen Außenpolitik interessant" erscheine, also im Osten. Zugleich fragte Brandt sich und den kulturpolitischen Beirat des Auswärtigen Amtes im Herbst 1967 nach der "Orientierung" der Selbstdarstellung: "Goethe oder Grass? Bach oder Schönberg?"⁴³¹ Besonders lag Brandt an der Förderung der deutschen Sprache, die "nicht [...] Selbstzweck, sondern ein besonders geeignetes Mittel, Verständnis für unser Land zu wecken,"⁴³² sei und in die er die "Sprache der Wissenschaft und Technik" einbezogen wissen wollte. Während es nach dem Krieg "ratsam" gewesen sei, "zunächst weniger national erscheinende Formen kultureller Äußerung in den Vordergrund zu stellen, wie die Musik und die bildende Kunst", gebe es nun "für die Verbreitung der deutschen Sprache glücklicherweise kaum noch Hindernisse". Die Förderung der deutschen Sprache war ihm so wichtig, daß er ankündigte, "ein eigenes Referat [...] einzurichten", was allerdings während seiner Amtszeit nicht mehr umgesetzt werden konnte. In Bezug auf die Entwicklungsländer "versag[t]en" Brandts Ansicht nach "die klassischen Methoden der Kulturarbeit". Hier müsse die Entwicklungspolitik einspringen und die "Voraussetzungen dafür [...] schaffen, daß die Menschen Anschluß an die Kategorien der modernen Welt finden"⁴³³ konnten. In einer Rede auf der UNESCO-Konferenz in Paris im November

⁴²² Vgl. Aufzeichnung Federer vom 01.10.1969, in: PAAA, B 1 485.

⁴²³ Vgl. AAPD 1969, Dok. 93, Anm. 3.

⁴²⁴ Vgl. AAPD 1969, Dok. 254, Anm. 9.

⁴²⁵ Vgl. Notiz Gerhard Ritzels vom 03.09.1969, Anlage zum Schreiben des MDg Lohmann an das BMI vom 13.08.1969, in: PAAA, B 1 320, und Conze et al. (Hg.), *Das Amt*, S. 691f.

⁴²⁶ Notiz Brandts vom 03.09.1969, in: PAAA, B 1 320.

⁴²⁷ Brandt, Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik, S. 90 (Rede Brandt am 27.06.1967). Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. WP, Stenographische Berichte, 111. Sitzung, S. 5307, und Stoll, Kulturpolitik, S. 424f.

⁴²⁸ DzD V/2, S. 1383 (Rede Brandts 31.10.1968). Vgl. Maaß (Hg.), *Kultur und Außenpolitik*, S. 25, 96, 197 und 300, Defrance, "Auswärtige Kulturpolitik", S. 320-327, sowie Trommler, *Kulturmacht*, S. 652 und 681.

⁴²⁹ "Aktivierung der Auswärtigen Kulturpolitik", in: *Bulletin* vom 20.05.1969.

⁴³⁰ Brandt, Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik, S. 90 (Rede Brandt am 27.06.1967).

⁴³¹ "Ziele und Wertvorstellungen der Auswärtigen Kulturpolitik", in: *Bulletin* vom 03.11.1967.

⁴³² "Aktuelle Probleme der Auswärtigen Kulturpolitik", in: *Bulletin* vom 26.03.1969.

⁴³³ "Ziele und Wertvorstellungen der Auswärtigen Kulturpolitik", in: *Bulletin* vom 03.11.1967.

1968 forderte er in Hinblick auf die wirtschaftlich-technische Zusammenarbeit der Industriestaaten mit den Ländern der Dritten Welt eine "Teilung und Verbreitung von Wissen"⁴³⁴.

Bereits im Januar 1967 hatte Brandt den Leiter der Kulturabteilung des Auswärtigen Amts beauftragt, über neue Schwerpunkte der auswärtigen Kulturpolitik nachzudenken, ein halbes Jahr später aber eingestanden, sich selbst noch nicht intensiv damit befaßt zu haben. Es war ihm aber wenigstens gelungen, eine Kürzung der Gelder auf diesem Gebiet zu verhindern.⁴³⁵ Für die Zukunft kündigte Brandt an zu überprüfen, "wie weit im Nebeneinander oder gar Durcheinander von Institutionen und Kompetenzen wertvolle Kräfte vergeudet" würden. Er betonte, im "Rahmen der Ostpolitik" komme "dem kulturellen Austausch eine besondere Bedeutung zu"⁴³⁶. Auf der Tagung des kulturpolitischen Beirates des Auswärtigen Amts im Herbst 1967 unterstrich er, daß die Kulturarbeit nicht von der Tagespolitik abhängig sein dürfe, sondern "über längere Zeiträume hinweg kulturelle Positionen zu schaffen" habe, die sich auch dann als tragfähig erwiesen, "wenn die politischen Verhältnisse und Beziehungen einmal nicht so gut"⁴³⁷ seien. Brandt verstand Kulturpolitik als Wegbereiterin für eine neue Außenpolitik, die mehr leisten sollte, als nur zu "zeigen, was über Gewaltherrschaft und Krieg hinweg gerettet wurde". Vielmehr gehe es darum, "eine aktive Rolle im weltweiten Austausch von Ideen und kulturellen Leistungen" zu spielen, um so "dem Neuen den Weg bereiten helfen"⁴³⁸.

Damit reagierte er auch auf massive Kritik des stellvertretenden Vorsitzenden des Bundestagsunterausschusses für die Auslandskulturarbeit, Georg Kahn-Ackermann (SPD), die sich gegen das enge Verständnis von Kulturpolitik beim Leiter der Kulturabteilung, Luitpold Werz, und dem zuständigen Staatssekretär Lahr richtete.⁴³⁹ Im November 1968 trat der kulturpolitische Beirat, dem Urteil Kahn-Ackermanns zufolge bis dato "ein Kaffeekränzchen"⁴⁴⁰, in neuer Besetzung zusammen.⁴⁴¹ Auf Anregung von mehreren Bundestagsabgeordneten schuf Brandt zusätzlich ein kleineres Gremium, das in besonderen Fällen kurzfristig "als eine Art ad-hoc-Ausschuß zusammentreten"⁴⁴² sollte. Außerdem beauftragte er den ehemaligen Leiter der Kulturabteilung (1958-1966) Dieter Sattler, eine Studie zur auswärtigen Kulturpolitik zu erstellen.⁴⁴³

In Brandts Amtszeit wurde den Aktivitäten der Kulturabteilung im Auswärtigen Amt insgesamt mehr Gewicht gegeben: Die Aktivität in multilateralen kulturellen Organisationen wie der UNESCO wurden verstärkt; Kulturabkommen u.a. mit Jugoslawien, Guinea und Senegal wurden geschlossen; ein neues Referat für regionale Kulturplanung und Kulturabkommen wurde geschaffen; im Grundsatzreferat wurde für die Förderung der deutschen Sprache im Ausland eine eigene Stelle eingerichtet; die Stellen der Kulturattachés an den größeren Vertretungen wurden angehoben; der fast zehn Jahre alte Plan einer Zentralstelle für das Auslandsschulwesen, die die Betreuung der 250 deutschen Schulen im Ausland und die auf verschiedene Behörden verteilten Aufgaben übernahm, wurde verwirklicht und damit die Kulturabteilung von nichtministeriellen Aufgaben entlastet; schließlich wurde im Juli 1969 die Beziehung zwischen Auswärtigen Amt und Goethe-Institut auf eine vertragliche Grundlage gestellt, nachdem Brandt einen lange währenden Streit zwischen Amt und Institut über dessen Autonomie entschärft hatte. Unter Brandts Ägide pflegte das Auswärtige Amt theoretisch und praktisch einen erweiterten Begriff von Kultur und auswärtiger Kulturpolitik.⁴⁴⁴

⁴³⁴ Brandt, Reden und Interviews 1968-1969, S. 84 (Rede auf der UNESCO-Konferenz in Paris am 06.11.1968).

⁴³⁵ Vgl. Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 19.01.1967.

⁴³⁶ Brandt, Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik, S. 92f. (Rede Brandt am 27.06.1967).

⁴³⁷ "Kulturpolitische Schleichwerber", in: *Horizont* vom 17.12.1968.

⁴³⁸ "Eine Säule der deutschen Außenpolitik", in: *Das Parlament* vom 31.05.1969.

⁴³⁹ Vgl. Georg Kahn-Ackermann, MdB, an Brandt am 09.01.1968, in: WBA, A7, 6.

⁴⁴⁰ Georg Kahn-Ackermann an Rolf Lahr am 16.01.1968, in: WBA, A7, 14.

⁴⁴¹ Vgl. "Kultur, politisch ernst genommen", in: *FAZ* vom 23.12.1968.

⁴⁴² Brandt an den Intendanten des WDR, Klaus von Bismarck, am 29.04.1968, in: PAAA, B 1 459.

⁴⁴³ Vgl. "Kultur, politisch ernst genommen", in: *FAZ* vom 23.12.1968.

⁴⁴⁴ Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. WP, Stenographische Berichte, 111. und 217. Sitzung, S. 5307 und 11721f., "Aktivierung der Auswärtigen Kulturpolitik", in: *Bulletin* vom 20.05.1969, "Auswärtige Kulturpolitik wird aufgewertet", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 12.09.1967, "Höhere Ränge für Kulturattachés", in: *FAZ* vom 13.09.1967, "Stärkere

Brandts Verständnis von Kulturpolitik entsprach seinen außenpolitischen Ideen im allgemeinen, einschließlich der, die auf eine Transformation der kommunistischen Welt durch ökonomischen und eben auch kulturellen Austausch setze. Das Wort von der dritten Säule der Außenpolitik war mit Leben gefüllt worden, auch wenn dieser Bereich nicht zu denen gehörte, denen sich Brandt mit ganzer Energie widmete. Er schien darauf zu vertrauen, daß die Kultur ihre (völkerverbindende und transformatorische) Wirkung entfalten werde. Das mag auch daran gelegen haben, das Brandt vom Tag seiner Ernennung an mit konkreten und dringlichen Problemen der Bonner Außenpolitik befaßt war, deren Spektrum im Folgenden exemplarisch anhand der ersten zwei Monate im Amt aufgefächert werden soll.

Förderung der Auslandsschulen", in: *Welt* vom 11.12.1967, und "Eine Säule der deutschen Außenpolitik", in: *Das Parlament* vom 31.05.1969, Kathe, Kulturpolitik, S. 206-215, sowie Stoll, Kulturpolitik, S. 373f., Anm. 278, und S. 425.

5. Auftakt: Vom Amtsantritt zur Aufnahme der Beziehungen mit Rumänien

In den ersten Tagen nach dem Regierungswechsel sah Willy Brandt sich immer wieder mit der Frage konfrontiert, ob die Große Koalition eine *neue* Außenpolitik betreiben werde. Seine Antworten folgten dem Tenor, man werde "nichts über den Haufen werfen", aber "einige Akzente etwas anders und [...] deutlicher setzen"¹. Dabei verwies er zunächst auf die Begrenzungen der bundesdeutschen Politik durch die internationalen Gegebenheiten, aus denen sich die Aufgabe ergebe, den Spielraum zu erweitern. Die Stellung der Bundesrepublik müsse durch die Pflege der bestehenden Bindungen und das Einziehen neuer Streben gefestigt werden. Er gedachte beides parallel in Angriff zu nehmen: die sich aufdrängende Notwendigkeit, die Beziehungen zu den Alliierten in Ordnung zu bringen, und die für ihn nicht minder dringende Erfordernis, mit den Regierungen jenseits des Eisernen Vorhangs einen *modus vivendi* zu finden. Es gelte, diesen langen Weg illusionslos zu beschreiten und sich durch Rückschläge nicht abhalten zu lassen.

Gegenüber den westlichen Partnern, vor allem Washington und Paris, sollte Bonn künftig Konfliktpunkte als solche benennen und nicht kurzfristig über Uneinigkeit in wesentlichen Fragen hinwegtäuschen. Man könne nicht mit allen gleichzeitig einer Meinung sein. Den deutsch-französischen Vertrag wollte Brandt in den Dienst von Ausbau und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften stellen, von einer Initiative zur politischen Zusammenarbeit Europas vorerst absehen. Zusammen mit den westlichen Partnern, vor allem Frankreich, gelte es, die eingeleitete Osteuropapolitik "fortzuführen" und diplomatische Beziehungen aufzunehmen, wo dies nicht mit unzumutbaren Bedingungen verbunden sei. Zugleich müsse man mit dem Kreml ins Gespräch kommen. Schließlich ließ er erkennen, daß Ost-Berlin nicht isoliert werden sollte. Zwar lehnte er die völkerrechtliche Anerkennung der DDR ab, zeigte aber die Bereitschaft, ihre Existenz zu Kenntnis zu nehmen: Es gebe nun einmal dieses "quasi staatliche Gebilde". Aus seinem Mund werde man im Zusammenhang mit der Regierungserklärung die Bezeichnung "SBZ" nicht hören. Dies verband er mit der Ankündigung, Bonn werde stärker als bisher bemüht sein, menschliche, wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Bindungen sich "organisch entwickeln zu lassen". Kontakte auf Ministerebene schloß er nicht aus. Auch müsse man die eigene Bevölkerung "mehr ins Vertrauen ziehen", ihr stärker eine realistische Einschätzung der Lage zumuten, gerade in Hinblick auf die deutsche Frage. Bei aller Vorsicht klang ein neuer Kurs in der Ost- und Deutschlandpolitik an, der sich von der Konzeption seines Vorgängers deutlich abhob. Das galt auch für die Frage einer nuklearen Option für die Bundesrepublik: Es müsse deutlich werden, daß der Bundesrepublik nicht daran liege, "den Finger am Abdrücker zu haben"², sie weder Besitz noch Verfügungsgewalt anstrebe, sondern lediglich strategische Mitsprache. Brandt war bemüht, Pflöcke in den außenpolitischen Boden zu schlagen und neues Terrain abzustecken. Bei der Verabschiedung von Schröders Staatssekretär Carstens meinte er: "Erfolge werden wir überhaupt nur erzielen können, wenn wir [...] das Bewährte fortsetzen, Überholtes verantwortungsvoll ablösen und Neues erarbeiten."³

Deutlich erkennbar wurde, daß in Brandts Begriffsrahmen der Aspekt der Glaubwürdigkeit bundesdeutscher Außenpolitik einen zentralen Platz einnahm. Den zweiten Kernpunkt, den er in den kommenden Wochen in den Begriff vom "Generalnenner der Friedenssicherung"⁴ kleidete, bildete die Ankündigung, stärker als bisher herauszustellen, daß der "ehrliche Wille [...], einen deutschen Beitrag zur Sicherung des Friedens zu leisten, [...] über allem anderen"⁵ stehe. In diesen Aussagen schwang der dritte

¹ Interview Brandt im ZDF vom 08.12.1966, in: WBA, A 3, 244. Vgl. "Breite parlamentarische Grundlage der deutschen Außenpolitik", in: *Bulletin* vom 09.12.1966.

² Interview Brandt im ZDF vom 08.12.1966, in: WBA, A 3, 244.

³ "Hervorragende Leistung im Dienste des Staates", in: *Bulletin* vom 23.12.1966.

⁴ Verhandlungen des Deutschen Bundestages (im folgenden: VBT), 5. WP, Stenographische Berichte, 83. Sitzung, S. 3853. Vgl. AAPD 1966, Dok. 398, S. 1641, und "Lebenswichtiges Werk der europäischen Einigung", in: *Bulletin* vom 16.12.1966.

⁵ Interview Brandt im ZDF vom 08.12.1966, in: WBA, A 3, 244.

Eckpunkt des Begriffsrahmens mit, den er bereits am Tag seiner Ernennung betont hatte: Wer Verantwortung für die deutsche Außenpolitik trage, müsse Vertrauen (wieder)herstellen.⁶ Im Folgenden wird untersucht, wie Brandt in den ersten beiden Monaten seiner Amtszeit auf Angelegenheiten reagierte, die der unmittelbaren Behandlung bedurften, welche Punkte er selbst auf die Tagesordnung setzte und wie dies jeweils mit den Positionen verbunden war, die er prinzipiell verwirklicht sehen wollte. Wichtige Instrumente zur Bestimmung des Standpunkts waren die Regierungserklärung sowie eigene programmatische Reden, zu denen er bei ersten Auftritten auf internationaler Bühne vielfache Gelegenheit hatte. In den Tagen vor der Regierungserklärung bot sich dazu auch Gelegenheit in den ersten Unterredungen mit den Botschaftern der Vier Mächte.

Erstmals bezog ein Bundesaußenminister in diese erste Kontaktaufnahme den Vertreter Moskaus ein.⁷ Mit Bedacht wurde auf die Reihenfolge geachtet: Da er eine Woche später den französischen Präsidenten treffen würde, sprach Brandt nun zuerst mit dem amerikanischen, dann mit dem französischen, darauf mit dem britischen und schließlich mit dem sowjetischen Botschafter. In der Unterredung mit Washingtons Mann in Bonn machte Brandt eine weitgehende, "geradezu sensationell[e]"⁸ Ankündigung zum Nichtverbreitungsvertrag: Mit der Einschränkung, daß die Frage im Kabinett noch diskutiert werde, teilte er mit, daß Bonn sich nicht länger um eine *hardware*-Lösung wie die MLF bemühen werde, sondern eine zufriedenstellende *software*-Lösung anstrebe. Außerdem hob er nicht auf speziell deutsche, sondern auf die Interessen aller Nichtkernwaffenstaaten der NATO ab. McGhee betonte, die bisherigen Gespräche mit der Sowjetunion über den NV-Vertrag seien nur ad referendum geführt worden, und sicherte Brandt volle Konsultation zu.⁹ Was die gemeinsame Hoffnung der Amerikaner und Russen, aber auch de Gaulles auf eine deutsche Unterschrift unter den NV-Vertrag anging, richtete sie sich ab Dezember 1966 auf Willy Brandt.¹⁰ In seinem Gespräch mit dem britischen Botschafter Roberts erfuhr Brandt, Moskau bestehe auf einem Verbot der Weitergabe von Atomwaffen an eine Staatengruppe wie etwa der Europäischen Gemeinschaft. Brandt wollte diese sog. "europäische Option" nicht ausschließen, wohl aber auf ihre Verankerung im Vertragstext verzichten, und vertrat die Ansicht, wenn es eines fernen Tages "ein politisches Europa mit einer eigenen Regierung gebe, dann sei dies ein neuer Faktor"¹¹, der durch den Vertrag nicht gebunden sein werde. Was die für London vordringliche Frage betraf, versicherte Brandt Roberts, im Kabinett bestehe ein starkes Interesse am britischen Beitritt zur EWG.

Bei seiner Unterredung mit dem französischen Botschafter Seydoux¹² nannte Brandt mit Blick auf die EWG vier Ziele: Es gehe erstens darum, das bestehende Europa der Sechs voranzubringen, besonders bezüglich der Fusion der Gemeinschaften, zweitens ohne Dogmatismus die Chancen für Fortschritte in der politischen Zusammenarbeit auszuloten (damit meinte er nicht ein Wiederanknüpfen an frühere Initiativen wie die Fouchet-Pläne¹³), drittens eine Erweiterung der EWG sowie das Verhältnis zu den EFTA-Ländern und Drittstaaten zu prüfen, und viertens gemeinsam die Beziehungen zu Osteuropa zu erörtern. Angesichts dessen festzustellen, ein außergewöhnliches europapolitisches Engagement der neuen Regierung sei nicht zu erwarten gewesen¹⁴, hieße die gegebene Situation der EWG zu verkennen. Es handelte sich um ein ebenso pragmatisches wie ambitioniertes Programm. Zum deutsch-französischen Verhältnis erfuhr Seydoux von Brandt, die Bundesregierung wolle "einen ehrlichen neuen Anfang machen". Offenbar um keine falschen Hoffnungen auf eine Loslösung Bonns von Washington zu wecken,

⁶ "Vertrauen in die deutsche Außenpolitik", in: *Bulletin* vom 07.12.1966.

⁷ Vgl. "Sowjetbotschafter nach Moskau", in: *Frankfurter Rundschau* vom 10.12.1966.

⁸ Geier, *Schwellenmacht*, S. 217.

⁹ Vgl. AAPD 1966, Dok. 390.

¹⁰ Vgl. Bange, "Triangulations", S. 173f.

¹¹ AAPD 1966, Dok. 392, S. 1613.

¹² Vgl. AAPD 1966, Dok. 391.

¹³ Vgl. AAPD 1966, Dok. 392. Zu den Fouchet-Plänen vgl. Kapitel 2.2.2 dieser Arbeit.

¹⁴ Vgl. Bühner, "Abschied von der Supranationalität", S. 269f.

fügte er hinzu, es handle sich um eine Akzentverschiebung, "nicht um einen Bruch in der deutschen Politik"¹⁵. Schließlich äußerte Brandt den Wunsch nach einer ostpolitischen Zusammenarbeit.

In seinem Gespräch mit Roberts hatte Brandt erwähnt, der sowjetische Botschafter in Ost-Berlin, Abrassimow, habe ihm gegenüber Interesse an Gewaltverzichtsgesprächen bekundet. Seine Anregung, in einer Gewaltverzichtserklärung etwas über Dritte zu sagen, habe Abrassimow als nachdenkenswert bezeichnet. Worauf wollte Brandt hinaus? Die Bundesrepublik hätte von der Existenz der DDR Kenntnis nehmen und eine Respektierung der gegenwärtigen Grenzen bis zu ihrer etwaigen friedlichen Änderung aussprechen können, ohne die DDR als Staat anzuerkennen oder einen Friedensvertrag vorwegzunehmen. Dafür sah Brandt in dem Gespräch mit Abrassimow einen Ansatzpunkt. Dessen Bonner Amtskollege Zarapkin hatte bei den bisherigen Gewaltverzichtsgesprächen erklärt, die Souveränität der DDR müsse voll berücksichtigt werden, und vorgeschlagen den Gewaltverzicht "gegenüber [...] der Sowjetunion und ihren Verbündeten"¹⁶ zu erklären. In seiner Unterredung mit Brandt nannte er die Haltung die Bundesregierung im Verhältnis zur DDR, zur Grenzfrage und zum Atomwaffenproblem als entscheidende Faktoren für die deutsch-sowjetischen Beziehungen. Er bezeichnete es als verfehlt, die Existenz der DDR zu ignorieren. Eine völkerrechtliche Anerkennung forderte er jedoch nicht. Brandt drückte seine Hoffnung auf eine Verbesserung der bilateralen Beziehungen aus und äußerte den Wunsch, die Gewaltverzichtsgespräche nach Zarapkins bevorstehender Moskau-Visite fortzusetzen. Schließlich führte er aus, Ziel der Bundesrepublik sei eine Verbesserung des Verhältnisses zu den osteuropäischen Staaten, an deren Ende eine Normalisierung der Beziehungen stehen müsse. Dieser Wunsch gelte vordringlich für Polen und die Tschechoslowakei. Zarapkin erwiderte, die Sowjetunion würde eine solche Entwicklung begrüßen.¹⁷ Mit einigem Recht läßt sich festhalten, daß die Unterredung "relativ erfolgversprechend"¹⁸ verlief, und zwar insofern, als es mögliche Ansatzpunkte für den deutsch-sowjetischen Dialog und Anlaß zur Hoffnung gab, daß die von Brandt anvisierte Ost- und Deutschlandpolitik in Moskau auf eine eher positive Resonanz stoßen würde.

5.1 Die Regierungserklärung

Am 13. Dezember 1966 gab Kurt Georg Kiesinger vor dem Bundestag seine Regierungserklärung ab.¹⁹ Im außenpolitischen Teil der Rede erklärte er zunächst den Willen zum Frieden – und nicht das Wiedervereinigungsziel – zum "Grundanliegen"²⁰ und damit zum neuen Primat der Bonner Außenpolitik. Der Kanzler kündigte die Mitwirkung an Vorschlägen zur Rüstungskontrolle und -minderung an und erklärte, Bonn strebe weder nach nationalem Besitz noch nach nationaler Verfügungsgewalt über Atomwaffen. Nuklearer Mitbesitz oder kollektive Verfügung blieben entgegen der Position der SPD gewahrt, der Atomwaffensperrvertrag unerwähnt. Auch wenn von einer "eindeutigen"²¹ Aussage keine Rede sein kann, verzichtete Kiesinger auf die "seit Jahren bekräftigte Forderung der Bundesregierung, dem Grad der Bedrohung und Leistung der Bundesrepublik entsprechend an der Nuklearverteidigung des Bündnisses beteiligt zu werden"²².

Zu den eigentlichen auswärtigen Beziehungen kommend, widmete sich Kiesinger zuerst der Sowjetunion. Das hatte kein Kanzler vor ihm getan. In Erinnerung an die Friedensnote wiederholte Kiesinger das Gewaltverzichtsangebot, "ging aber doch deutlich darüber hinaus"²³, indem er die Bereitschaft

¹⁵ AAPD 1966, Dok. 391, S. 1605.

¹⁶ AAPD 1966, Dok. 350, S. 1433. Vgl. *ibid.*, Dok. 374.

¹⁷ Vgl. AAPD 1966, Dok. 393.

¹⁸ Taschler, Herausforderungen, S. 107.

¹⁹ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 80. Sitzung, S. 3656-3665.

²⁰ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 80. Sitzung, S. 3662.

²¹ Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 203. Vgl. Heuser, Nuclear Strategies, S. 140.

²² Kuan, Nichtverbreitung, S. 225.

²³ Conze, Suche nach Sicherheit, S. 418.

verkündete, "das ungelöste Problem der deutschen Teilung in dieses Angebot einzubeziehen"²⁴ (weniger in Anspielung "auf die eben von [...] Zarakin angebotene Kompromißformel"²⁵ als vielmehr im Sinne dessen, was Brandt gegenüber den Botschaftern angedeutet hatte). Doch diesen "wichtige[n] Schritt auf dem dornigen Weg der Bonner Entspannungspolitik"²⁶ bedachten nur die Abgeordneten der SPD mit Beifall. Der Kanzler bewegte sich "am Rande des in der Union Möglichen"²⁷.

In Anlehnung an Johnsons Rede vom 7. Oktober 1966 sowie an eigene Traditionen²⁸ fuhr Kiesinger fort, man wolle Deutschlands historische Aufgabe einer Brücke zwischen West- und Osteuropa auch in der Gegenwart erfüllen. Daher liege der Regierung daran, das Verhältnis zu den östlichen Nachbarn "zu verbessern und, wo immer dies nach den Umständen möglich ist, auch diplomatische Beziehungen aufzunehmen"²⁹. Damit war die Hallstein-Doktrin wenn nicht "praktisch aufgegeben"³⁰, so doch mindestens modifiziert worden.³¹ Weil er, wie Brandt, Zweifel hatte, daß die Bonner Entspannungsbemühungen territoriale Fragen ausklammern konnten, signalisierte Kiesinger den beiden Ländern, die davon betroffen waren, Entgegenkommen³²: Polen gegenüber äußerte er Verständnis für sein "Verlangen, endlich in einem Staatsgebiet mit gesicherten Grenzen zu leben"³³, setzte aber hinzu, daß die Grenzen eines wiedervereinigten Deutschlands nur durch eine gesamtdeutsche Regierung festgelegt werden könnten. Auf einen Hinweis zu Deutschlands Grenzen von 1937 wurde verzichtet. Außerdem stellte er in Aussicht, daß eine solche Regelung seiner Gestalt nach die Billigung beider Völker finden müsse. Darin ließ sich allenfalls die Andeutung erkennen, "daß Bonn die Oder-Neiße-Grenze als Ostgrenze eines vereinten Deutschlands anerkennen werde"³⁴. Eine implizite Anerkennung der Oder-Neiße-Linie³⁵ war es nicht. Kiesinger ging es darum, versöhnende Signale auszusenden, ohne Proteste bei den Vertriebenenverbänden hervorzurufen, was aber nicht gelang.³⁶ Auf jeden Fall war er weiter gegangen als seine Vorgänger.³⁷ Gegenüber der CSSR hieß es, die Bundesregierung vertrete die Auffassung, das unter Androhung von Gewalt zustande gekommene Münchner Abkommen sei nicht mehr gültig. Dennoch, so Kiesinger, blieben Probleme wie das Staatsangehörigkeitsrecht und die "Obhutspflicht" für die Vertriebenen bestehen, die "wie das tschechoslowakische Volk zuvor, bitteres Leid und Unrecht erfahren"³⁸ hätten.

Sodann kam der Kanzler zu den Beziehungen gegenüber den westlichen Verbündeten. Das Verhältnis zu den USA und die Zugehörigkeit zur NATO bezeichnete er als für die überschaubare Zukunft lebenswichtig und machte damit klar, daß die Idee der Brückenfunktion nicht mit einer Schaukelpolitik zu verwechseln war.³⁹ Kiesinger räumte ein, Bonn habe im Verhältnis zu Washington bisher zu sehr die eigenen Belange betont. Als Ausdruck gewachsener Selbständigkeit erklärte sich die Bundesregierung bereit, mehr Mitverantwortung für die Bewahrung des Friedens zu übernehmen. Dies könne man, fuhr der Kanzler fort, nur mit der vereinten Kraft Europas. Was die bestehenden Gemeinschaften anging, plädierte er für ihren konsequenten Ausbau und begrüßte die Teilnahme Großbritanniens sowie anderer EFTA-

²⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 80. Sitzung, S. 3662.

²⁵ Link, "Deutschlandpolitik der Regierungen", S. 1720. Vgl. *ibid.*, S. 1695.

²⁶ Schöllgen, Außenpolitik, S. 87.

²⁷ Taschler, Herausforderungen, S. 74. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 92.

²⁸ Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 278, Hacke, Außenpolitik, S. 134, und Garton Ash, Im Namen Europas, S. 144.

²⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 80. Sitzung, S. 3662.

³⁰ Loth, Abrüstung und Entspannung, S. 122. Vgl. Schöllgen, Außenpolitik, S. 87, Möller, "Prager Frühling", S. 549, und Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 458.

³¹ Vgl. Storz, Außenpolitik als Gesellschaftspolitik, S. 234, und Schönhoven, Wendejahre, S. 91f.

³² Vgl. Interview Löwe mit Kiesinger am 31.01.1978, in: NL Kiesinger 313, und Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 278.

³³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 80. Sitzung, S. 3662.

³⁴ Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 191.

³⁵ Vgl. Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 458, und Gassert "Kritische Zeit", S. 154, Anm. 33.

³⁶ Vgl. Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 177. Zur Reaktion der Vertriebenenverbände auf die Regierungserklärung s. Ahonen, Expulsion, S. 218f., und Stickler, Ostdeutsch heißt Gesamtdeutsch, S. 415ff.

³⁷ Vgl. Kroegel, Anfang, S. 71.

³⁸ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 80. Sitzung, S. 3662. In einer Erklärung vom 14.07.1950 hatte der Bundestag vom Heimatrecht "der in die Obhut der deutschen Bundesrepublik gegebenen Deutschen aus der Tschechoslowakei" (VBT, 1. WP, Stenographische Berichte, 75. Sitzung, S. 2689) gesprochen und die Nichtigkeit des Prager Abkommens vom 23.06.1950 über die Rechtmäßigkeit der nach dem Zweiten Weltkrieg durchgeführten Umsiedlung der Deutschen festgestellt.

³⁹ Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 278.

Staaten, erklärte deren Beitritt aber, anders als Brandt im Gespräch mit dem britischen Botschafter, nicht zum Bonner Interesse oder Ziel. Daß die Regierungserklärung in der Erweiterungsfrage "vorsichtiger war als die sozialdemokratische Plattform"⁴⁰, nahm Brandt durchaus wahr.

Der Kanzler verwies auf die Verklammerung der USA und Europas im transatlantischen Bündnis, welche Form es auch "angesichts einer gewandelten Welt künftig"⁴¹ haben möge. Damit ging er sowohl auf die französische NATO-Politik als auch auf die schwelende Diskussion über Sinn und Existenz des Bündnisses ein, nahm aber keineswegs de Gaulles Standpunkt zur "Auflösung der Blöcke"⁴² ein. An die Adresse der USA wie an die der europäischen Partner ging der Hinweis, die deutsch-französische Zusammenarbeit richte sich gegen niemanden. Aber: Europa könne nur mit Deutschland und Frankreich, also weder ohne noch gegen Frankreich gebaut werden. Diese Passagen konnten und können dem einen als deutsch-französischem Vorbehalt, unter den die Europapolitik gestellt wurde, erscheinen, dem anderen als Ablehnung einer falschen Alternative, entweder die Beziehungen zu Frankreich wiederzubeleben oder zugunsten einer Erweiterung der EWG darauf zu verzichten.⁴³ In der Europapolitik, so der Kanzler weiter, dürfe das Wünschenswerte das Mögliche nicht verhindern. Eher pragmatisch rückte er den Ausbau der Gemeinschaften in den Fokus, nicht jedoch das Fernziel einer politischen Union.⁴⁴ Gemeinsam mit Frankreich solle die Bundesrepublik für die Wiederherstellung der europäischen Völkerfamilie eintreten. Einer ostpolitischen Zusammenarbeit maß auch der Kanzler größten Wert bei.⁴⁵ Ob de Gaulle diese Abschnitte tatsächlich ausschließlich mit Enttäuschung und Mißtrauen las⁴⁶, darf auch angesichts des besonderen Gewichts, das Kiesinger dem Verhältnis zu Paris beimaß, mit einem Fragezeichen versehen werden.⁴⁷ Freilich ernüchterte Kiesinger, seinem Biographen zufolge ein "echter Gaullist"⁴⁸, jene, die eine einseitig gaullistische Position von ihm erwartet hatten.⁴⁹

Dem Blick nach Ost und West schloß sich der auf die innerdeutschen Beziehungen an. Auch in der Frage der Wiedervereinigung, unterstrich der Kanzler, gehe es der Regierung um Frieden und Verständigung. Die Formel "Entspannung durch Wiedervereinigung" schien "fast einer anderen Zeit anzugehören"⁵⁰, wengleich ihre Umkehrung keinen Eingang in den Text fand. Der Ton gegenüber der DDR war "ungewohnt geschmeidig"⁵¹. Der von Kiesinger vertretene Grundsatz, die Bundesregierung sei als einzige "frei, rechtmäßig und demokratisch und daher berechtigt [...], für das ganze deutsche Volk zu sprechen", bedeutete zwar keine Aufgabe des bisherigen Rechtsstandpunktes, betonte aber statt des Anspruchs auf Alleinvertretung dessen Legitimation. Außerdem schwächte der Kanzler ihn durch den Zusatz ab, man wolle die "Landsleute im anderen Teil Deutschlands"⁵² – der Begriff "SBZ" fiel ebenso wenig wie "DDR" – nicht bevormunden. Im Einklang mit Brandts Forderung nach Erhaltung der nationalen Substanz führte Kiesinger aus, man wolle verhindern, daß sich die beiden Teile des Volkes auseinanderlebten. Und: "Wir wollen entkrampfen und nicht verhärten, Gräben überwinden und nicht vertiefen."⁵³ Deshalb sollten menschliche, wirtschaftliche und geistige Beziehungen gefördert werden. Wo dazu die Aufnahme von Kontakten zwischen Behörden notwendig sei, bedeute dies keine Anerkennung eines zweiten deutschen Staates. Von Fall zu Fall solle dies so gehandhabt werden, daß in der Welt nicht der Eindruck erweckt werden könne, Bonn rücke von seinem Rechtsstandpunkt ab. Mit Blick auf diese Formulierungen kann man durchaus sagen, daß die "Berliner Erfahrungen Willy Brandts [...] so auf die Bundesebene

⁴⁰ SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 92 (Fraktionssitzung vom 11.04.1967).

⁴¹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 80. Sitzung, S. 3663.

⁴² Kroegel, Anfang, S. 73.

⁴³ Vgl. Gassert "Kritische Zeit", S. 153, und Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 326.

⁴⁴ Vgl. Gassert "Kritische Zeit", S. 153, sowie Schukraft, "Anfänge", S. 55.

⁴⁵ Vgl. Gassert "Kritische Zeit", S. 153f.

⁴⁶ Vgl. Kroegel, Anfang, S. 72.

⁴⁷ Vgl. Besson, Außenpolitik, S. 384, und Gassert "Kritische Zeit", S. 153f.

⁴⁸ Gassert, Kiesinger, S. 545. Vgl. ders., "Kiesinger, Frankreich und das europäische Projekt", S. 153.

⁴⁹ Vgl. Kroegel, Anfang, S. 72, und Taschler, Herausforderungen, S. 75.

⁵⁰ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 279.

⁵¹ Neumaier, "Deutschlandpolitik", S. 110.

⁵² VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 80. Sitzung, S. 3664.

⁵³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 80. Sitzung, S. 3664. Vgl. Hacke, Außenpolitik, S. 134.

transponiert⁵⁴ wurden. Zusammen mit dem erweiterten Gewaltverzichtsangebot gingen sie über die Friedensnote wie auch über die Empfehlungen der Kabinettsitzung vom Oktober hinaus und konnten als Anzeichen dafür betrachtet werden, daß die DDR durch die Bonner Politik nicht länger isoliert werden sollte.⁵⁵ Im deutschlandpolitischen Teil der Erklärung steckte durchaus "die Bereitschaft zur Offensive"⁵⁶. Am Ende betonte der Kanzler, die Regierungserklärung habe darauf verzichtet, die gesamte Breite der Aufgaben zu thematisieren. Sie habe Neues sagen wollen, wo "jetzt Neues zu sagen und zu wagen"⁵⁷ sei. Vor allem darauf hin ist der außenpolitische Teil der Regierungserklärung diskutiert worden: Überwog die Kontinuität oder verließ die Große Koalition gewohnte Bahnen⁵⁸? Wer wenig Neues findet, hat womöglich den Blick stärker auf das gerichtet, was zu dieser Zeit in Teilen der politischen Öffentlichkeit diskutiert wurde oder in folgenden Regierungserklärungen noch gesagt werden sollte, und weniger das, was in vorherigen gesagt worden war. Außerdem muß auf den Kompromißcharakter und die Offenheit der Formulierung hingewiesen werden, die Neues durchaus in den Bereich des Möglichen rückte, ohne es freilich zu garantieren. In der Tat stellte die Regierungserklärung keine radikale Wende aber doch eine bedeutende Neuorientierung dar. Wenn sie auch "kein sensationeller Aufbruch zu unbekanntem Gestaden"⁵⁹ war, nahm man auf der Brücke des Schiffs der Bonner Außenpolitik nun die Marken des politischen Weltmeeres stärker in die Kursbestimmung auf und setzte Segel, die vorher aus Zweifel an der Richtung gerafft geblieben waren. Die Besatzung steuerte auf einer Strömung los, die breit genug für das Anpeilen auch unterschiedlicher Fernziele war, denn wohin genau die Reise führen sollte, war im Logbuch nicht festgeschrieben.

Kiesingers Darstellung zufolge war die Regierungserklärung "von A bis Z"⁶⁰ sein Werk und weder mit Wehner noch mit Brandt abgesprochen. Klaus Hildebrand zufolge "trug [sie] seine Handschrift und war vom Regierungschef vor dem Hintergrund ministerieller Entwürfe sowie kabinettsinterner Beratungen durchaus konzipiert, nicht nur zusammengefügt worden"⁶¹. Klaus Schönhoven kommt zu dem Ergebnis, daß sie "einerseits die persönliche Handschrift von Bundeskanzler Kiesinger erkennen ließ, andererseits aber auf dem Fundament des sozialdemokratischen Acht-Punkte-Programms stand"⁶². Die Genese des außen- und deutschlandpolitischen Teils der Regierungserklärung soll hier in Hinblick darauf untersucht werden, welchen Anteil der Außenminister an ihr hatte. Am 8. Dezember war der "Prozeß des Sichverständigens über die Regierungserklärung" bereits im Gange und gestaltete sich laut Brandt "gar nicht so schwierig"⁶³. Tags zuvor hatte er, wie die anderen Minister der klassischen Ressorts, auf Wunsch des Kanzlers dem Kabinett seine Vorstellungen zu dem, was in der Regierungserklärung seinen Platz haben müsse, vorgetragen.⁶⁴

Hierzu hatte Brandt sich Notizen gemacht, die auf eine weitgehende prinzipielle Übereinstimmung in wesentlichen Fragen schließen ließen.⁶⁵ Bereits am Tag nach der Regierungsbildung hatten im Auswärtigen Amt die Arbeiten am außenpolitischen Teil der Regierungserklärung begonnen. Zahlreiche

⁵⁴ Conze, Suche nach Sicherheit, S. 419.

⁵⁵ Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 279.

⁵⁶ Neumaier, "Deutschlandpolitik", S. 111. Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 279.

⁵⁷ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 80. Sitzung, S. 3665.

⁵⁸ Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 242, Schöllgen, Außenpolitik, S. 87, Hacke, Außenpolitik, S. 134, Besson, Außenpolitik, S. 370ff., Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 278f., Bender, Neue Ostpolitik, S. 140, Sodaro, Moscow, Germany, and the West, S. 88f., Taschler, Herausforderungen, S. 107, Storz, Außenpolitik als Gesellschaftspolitik, S. 233ff. und Moarref, Ost- und Deutschlandpolitik, S. 173.

⁵⁹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 279. Vgl. Lappenküper, Außenpolitik, S. 23.

⁶⁰ Interview Löwe mit Kiesinger am 31.01.1978, in: NL Kiesinger 313. Kroegel (Anfang, S. 69ff.) folgt dieser Darstellung. Schwarze und Walther ("Redenschreiben für den Bundeskanzler", S. 43) geben an, Kiesinger habe "wichtige Passagen selbst" formuliert.

⁶¹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 275. Gassert schreibt "Kiesinger's inaugural speech [...] was cleared with Brandt and the Foreign Office yet definitely represented Kiesinger's own thinking" ("Kiesinger and Hallstein", S. 269). Von Beyme (Die großen Regierungserklärungen, S. 29) sieht nur wenig von Kiesingers eigenem Stil in der Erklärung realisiert.

⁶² Schönhoven, Wendejahre, S. 89.

⁶³ Interview mit Brandt im ZDF vom 08.12.1966, in: WBA, A 3, 244.

⁶⁴ Vgl. Kabinettsprotokolle 1966, S. 510- 517 (Kabinettsitzung vom 07.12.1966).

⁶⁵ Vgl. Notizen Brandts vom 06.12.1966 zur Regierungserklärung, in: WBA, A 7, 17. S. auch BA, Bd. 6, S. 18ff.

Entwürfe wurden erstellt und Brandt vorgelegt, der sie persönlich überarbeitete.⁶⁶ Eine Direktorenrunde unter Leitung des Außenministers erarbeitete eine Fassung, die Brandt an Kiesinger weiterleitete und auf deren Grundlage Brandt am 7. Dezember dem Kabinett vortrug.⁶⁷ Am 11. Dezember lag ein erster zusammenhängender Entwurf vor, der im außenpolitischen Teil keineswegs nur auf Vorlagen des Kanzleramts und Notizen Kiesingers basierte.⁶⁸ Nicht ganz rechtzeitig zur Kabinettsitzung am 12. Dezember wurde der Schlußentwurf fertig.⁶⁹ Kiesinger begann, anhand einer Aufzeichnung die Regierungserklärung frei vorzutragen, wurde jedoch von Brandt unterbrochen, der meinte, die SPD hätte es schon gerne schriftlich. Daraufhin wurden Kopien des Textes verteilt. Brandt wies auf den Status der Regierungserklärung als Ersatzkoalitionsvertrag hin. Das Kabinett besprach die Erklärung bis spät abends Seite für Seite, um sie schließlich zu billigen.⁷⁰

Vergleicht man den von Brandt redigierten und genehmigten Entwurf des Auswärtigen Amts⁷¹ mit dem endgültigen Text, kommt man zu folgendem Ergebnis: Einerseits ist die Vorlage insgesamt konkreter und in ihren Aussagen weitergehend. Andererseits wurden wichtige Elemente und Formulierungen teilweise wörtlich in die Schlußfassung übernommen.⁷² Auch den Themenkatalog Brandts machte Kiesinger sich zu eigen, allerdings nicht "uneingeschränkt"⁷³.

Auffällig ist nicht nur, wieviel Kiesinger (fast) *expressis verbis* übernahm, sondern was: Es sind dies vor allem Kernsätze zur Ost- und Deutschlandpolitik. Nahezu wörtlich übernahm der Kanzler Brandts Formulierungen zum Münchner Abkommen. Doch er ersetzte "ungültig" durch "nicht mehr gültig"⁷⁴. Im Kabinett hatte er Vorbehalte bezüglich Brandts Formulierung geäußert und die Klarstellung gefordert, "daß sich die Ungültigkeit nur ex nunc ergebe"⁷⁵. Auch die Passage zum Verständnis der Deutschen für die Wünsche der Polen stammte weitgehend aus dem Ressortentwurf. Kiesinger strich jedoch den Hinweis Brandts, die Mehrheit der Deutschen sei bereit, "im Rahmen einer Friedensregelung Opfer zu bringen"⁷⁶. So blieb es bei einem "Hauch von Wandel"⁷⁷, wie Brandt in der Rückschau spottete. Gegenüber McGhee erklärte er am 8. Dezember, auch wenn das Wort "Opfer" nicht genannt würde, werde die Regierungserklärung andeuten, daß Bonn im Zusammenhang mit einem Friedensvertrag bereit sei, "über Lösungen zu sprechen, die sicher nicht für alle einfach zu akzeptieren wären". Diese Andeutung kam im Brandtschen Entwurf deutlicher zum Ausdruck als in Kiesingers Schlußtext. Brandt zufolge waren "diese Äußerungen für die polnische Bevölkerung und für die Freunde Deutschlands im

⁶⁶ Vgl. PAAA, B 1 541, und Sahn, *Diplomaten taugen nichts*, S. 200.

⁶⁷ Vgl. Brandt an Kiesinger am 06.12.1966, Wieck an die Direktoren der Abteilungen I-III und des Planungsstabs am 06. und 07.12.1966, in: PAAA, B 1 541, und Kempf, "Gesamtprogramm", S. 149.

⁶⁸ Vgl. Kempf, "Gesamtprogramm", S. 150.

⁶⁹ Vgl. Kempf, "Gesamtprogramm", S. 150. S. auch Rommel, *Trotz allem heiter*, S. 167-174.

⁷⁰ Vgl. Kabinettsprotokolle 1966, S. 518ff. (Kabinettsitzung vom 12.12.1966), und Rommel, *Trotz allem heiter*, S. 174. Nach Darstellung Kiesingers, seines Umfelds und der Presse mahnten die SPD-Minister nur wenige kleinere Änderungen an. Vgl. "Mal abwarten", in: *SPIEGEL* vom 19.12.1966, Kempf, "Gesamtprogramm", S. 151, Rommel, *Trotz allem heiter*, S. 174f., und Kroegel, *Anfang*, S. 69. Kroegel bezieht sich auf ein Interview Kiesingers von 1972. Kiesinger selbst hat an anderer Stelle erklärt, Brandt sei in der nächtlichen Sitzung "sehr brummig und sehr ungehalten" gewesen und habe "immer mal wieder eine Verbesserung anzubringen" versucht (Interview Löwe mit Kiesinger am 31.01.1978, in: NL Kiesinger 313). Alex Möllers Erinnerung zufolge wurde 16 Stunden über die endgültige Ausformulierung des Manuskripts beraten. Vgl. Genosse Generaldirektor, S. 319. So auch von Beyme, "Koalitionsbildung und Programmsteuerung", S. 95.

⁷¹ Anlage zu Brandt an Kiesinger am 06.12.1966, in: NL Kiesinger 304. Der Entwurf basiert auf einer früheren Fassung, die Brandt mit zahlreichen handschriftlichen Anmerkungen versah. Vgl. Aufzeichnung zur Regierungserklärung [ohne Datum], in: PAAA, B 1 541. Die folgenden Passagen und Zitate beziehen sich auf diesen Text und den der Regierungserklärung.

⁷² Kempf ("Gesamtprogramm", S. 156) beziffert die wörtlichen Zitate auf ein Sechstel des außenpolitischen Teils der Regierungserklärung. Türks Behauptung, dass Kiesinger die Entwürfe des AA "kaum berücksichtigte" (*Europapolitik*, S. 25), hält einer Prüfung nicht Stand.

⁷³ Kempf, "Gesamtprogramm", S. 156. Kiesinger veränderte die Reihenfolge der Themen: Im Ressortentwurf folgten auf den Abschnitt "Friedenspolitik" die Themen Bündnisschutz, Europa, Frankreich und dann erst Osteuropa, Sowjetunion und deutsche Einheit. Die endgültige Rangordnung Brandt zuzurechnen, wie Kempf (vgl. *ibid.*) es tut, ist also nicht zulässig. Wohl hatte Brandt dafür plädiert, daß die Sowjetunion vor den osteuropäischen Staaten rangieren sollte. Vgl. Aufzeichnung zur Regierungserklärung [ohne Datum], in: PAAA, B 1 541.

⁷⁴ In seinen Memoiren schreibt Brandt, er habe mit Unterstützung von Justizminister Heinemann die Formulierung "nicht mehr gültig", durchgesetzt. Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 219f., und ders., *Erinnerungen*, S. 221. Offenbar gab es in Teilen der Regierung selbst dagegen Widerstand.

⁷⁵ Kabinettsprotokolle 1966, S. 516 (Kabinettsitzung vom 07.12.1966).

⁷⁶ Anlage zu Brandt an Kiesinger am 06.12.1966, in: NL Kiesinger 304. Vgl. Aufzeichnung zur Regierungserklärung [ohne Datum], in: PAAA, B 1 541.

⁷⁷ Brandt, *Erinnerungen*, S. 217.

Ausland bestimmt, damit sie die Deutschen nicht für unbeweglich hielten"⁷⁸. Ebenfalls fast wörtlich aus Brandts Vorlage stammte die Wiederholung des Gewaltverzichtsangebots der Friedensnote unter Einbeziehung der Deutschlandproblematik.⁷⁹ Das gleiche gilt für die Aussage zu der aus demokratischer Legitimation resultierenden Vertretungsberechtigung Bonns.⁸⁰ Bei Kiesinger sprach die Bundesregierung allerdings "für das ganze deutsche Volk", bei Brandt "als Vertreterin des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten". Und wo Kiesinger dies nicht als Bevormundung verstanden wissen wollte, mochte Brandt "die Existenz und die Lebensäußerung dieses Teils von Deutschland [nicht] außer acht lassen". Die Ablehnung einer Anerkennung sollte sich bei Brandt auf das "SED-Regime [...] als Regierung eines zweiten deutschen Staates" beziehen. Nur die Formulierung "im anderen Teil Deutschlands"⁸¹ (als Alternative zu "SBZ" oder "DDR") markierte sich Kiesinger mit Zitatzeichen. Im Kabinett hatte Brandts Vorgänger Schröder dessen Vorschlag unterstützt, "daß anstelle der Bezeichnung 'SBZ' besser ein anderer Ausdruck, etwa 'der andere Teil Deutschlands' gebraucht werden solle"⁸².

Darstellungen, wonach die deutschlandpolitischen Aussagen eher von Wehner als von Brandt inspiriert waren⁸³, treffen allenfalls sehr bedingt zu. Brandts Vorlage war deutlich erkennbar.⁸⁴ Die entsprechende Passage stellte, wie die zur Ostpolitik, eine abgeschwächte Version der sozialdemokratischen Programmatik dar, wie sie von Brandt und Wehner verschiedentlich dargelegt und im Acht-Punkte-Papier der SPD festgehalten worden waren.⁸⁵ Wehner hatte Formulierungsvorschläge gemacht, die Kiesinger zum Teil übernahm. Das Wort von der Entkrampfung und Überwindung von Gräben verdankte Kiesinger dem für die Deutschlandpolitik zuständigen Minister. Auch daß Kiesinger sich mit konkreten Versprechungen in der Außen- und Deutschlandpolitik zurückhielt, geschah anscheinend auf Anraten Wehners. Er warnte davor, "zu viele Kringel an den Weihnachtsbaum"⁸⁶ zu hängen, u.a. weil Ulbricht keine Gelegenheit haben sollte, Bonner Vorschläge abzulehnen. Die Feststellung, daß es Brandt und Wehner "gelang", dem Kanzler die Entspannung anstelle der Wiedervereinigung als höchstes außenpolitisches Ziel "in die [...] Regierungserklärung zu schreiben"⁸⁷, suggeriert eine einseitige Urheberschaft, wo beidseitige Übereinstimmung herrschte.

Der Kanzler übernahm zahlreiche Sätze und Formulierungen aus Brandts Entwurf sinngemäß, z.B. zur Abrüstung, über das Verhältnis von deutsch-französischer Zusammenarbeit und europäischer Einigung, die Herausstellung der Kooperation mit Großbritannien sowie die explizite Erwähnung Italiens und der Benelux-Länder. Bei Kiesinger erhielt die Frankreichpolitik mehr Raum und Gewicht als bei Brandt. Wo der Kanzler den britischen Beitritt zur EWG begrüßte, forderte der Außenminister die Regelung der

⁷⁸ AAPD, Dok. 390, S. 1598f.

⁷⁹ Den Gedanken der Einbeziehung hatte Brandt in die frühere Fassung eingefügt. Vgl. Aufzeichnung zur Regierungserklärung [ohne Datum], in: PAAA, B 1 541. Daß Kiesingers Formulierung ein Kompromiß gewesen sei zwischen der Union und der SPD, die direkte Gewaltverzichtsgespräche mit Ost-Berlin angestrebt habe, wie Haftendorn, (Sicherheitsbefriedigung, S. 224) und Eisermann (Strategiediskussion, S. 206) meinen, kann hier nicht bestätigt werden.

⁸⁰ Diesen Gedanken hatte Brandt in die frühere Fassung eingefügt und hinzugesetzt: "im Zusammenhang mit DDR: 'geregelten Nebeneinander?'" , auf diese Formulierung dann aber offenbar verzichtet. Vgl. Aufzeichnung zur Regierungserklärung [ohne Datum], in: PAAA, B 1 541.

⁸¹ Aufzeichnung zur Regierungserklärung [ohne Datum], in: PAAA, B 1 541.

⁸² Kabinettsprotokolle 1966, S. 516 (Kabinettsitzung vom 07.12.1966).

⁸³ Vgl. Neumaier, "Deutschlandpolitik", S. 110, und Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 145.

⁸⁴ Vgl. Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 242.

⁸⁵ Insgesamt entsprachen Kiesingers Ausführungen zur Deutschlandpolitik dem vierten der sozialdemokratischen acht Punkte. Außen vor blieben konkrete Angebote an Ost-Berlin und das in den Koalitionsverhandlungen umstrittene Amt für innerdeutsche Regelungen. Dessen Einrichtung, zu der es dann doch nicht kam, kündigte Brandt am 15.12.1966 den Außenministern der Drei Mächte an. Vgl. AAPD, Dok. 399, S. 1648.

Für das Acht-Punkte-Programm galt im außenpolitischen Teil das, was für Brandts Entwurf auch galt: Grundsätzlich gab es viele Übereinstimmungen, aber die Regierungserklärung sparte gewisse Aspekte aus. Insgesamt diente das Acht-Punkte-Programm, zum Teil bis in einzelne Formulierungen hinein, als Grundlage für die Regierungserklärung. Vgl. Löwenthal, "Vom kalten Krieg zur Ostpolitik", S. 673, Schwarze/Walther, "Redenschreiben für den Bundeskanzler", S. 44, Schönhoven, Wendejahre, S. 92f., sowie Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 488f., Anm. 11.

⁸⁶ "Mal abwarten", in: *SPIEGEL* vom 19.12.1966. Vgl. DzD V/1, S. 164 (Rede Wehner 16.12.1966), Kroegel, Anfang, S. 136 und Meyer, Herbert Wehner, S. 299. Ein Ressortentwurf Wehners ging dem Kanzleramt offenbar nicht zu. In Kiesingers Unterlagen befindet sich aber eine Ausarbeitung über Wehners Interview vom Oktober 1966 (vgl. Kapitel 2 dieser Arbeit). Vgl. NL Kiesinger 304 und 469. Teile des Wortlauts der Regierungserklärung deckten sich mit denen einer Rundfunkansprache Wehners vom 03.12.1966 (DzD V/1, S. 13ff). Vgl. Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 145.

⁸⁷ Koch, Willy Brandt, S. 356. Vgl. Loth, Entspannung und Abrüstung, S. 122. Den Willen zum Frieden demonstrativ an den Anfang zu stellen, war laut Kroegel (Anfang, S. 71) Kiesingers Idee gewesen.

Beziehungen zu den EFTA-Staaten durch Beitritt oder Assoziierung. Auffälligerweise griff Kiesinger Brandts Plädoyer für eine gemeinsame europäische Außenpolitik nicht auf. Insgesamt gab es offenbar wenig Schwierigkeiten, Einvernehmen bezüglich der europapolitischen Passagen zu erzielen.⁸⁸ Deutlicher waren die Unterschiede auf anderen Feldern: Während Kiesinger diplomatische Beziehungen zu Osteuropa aufnehmen wollte, wo die Umstände dies erlaubten, mochte Brandt dies nur davon abhängig machen, daß nicht "lebenswichtige deutsche Interessen" preisgegeben würden, und bekunden, man werde vor allem jenen osteuropäischen Staaten Aufmerksamkeit zuwenden, die eine konstruktive Haltung zu Entspannung, Zusammenarbeit und zur Lage des geteilten deutschen Volkes zeigten. Dabei dachte er vor allem an Rumänien.⁸⁹ Unterschiedliche Akzente gab es auch auf anderen Gebieten. Wenn Kiesinger von Elementen einer Friedensordnung sprach, wollte Brandt explizit nicht ausschließen, daß die Bündnis-systeme "durch neue Formen internationaler Kooperation und Friedenssicherung ersetzt werden"⁹⁰ könnten. Ferner schlug Brandt vergeblich die in den Koalitionsverhandlungen gebilligte Forderung vor, Bestandteile einer friedensvertraglichen Regelung zu erarbeiten.

Die von Brandt empfohlenen Formulierungen waren nicht nur konkreter oder anders akzentuiert, sondern auch deutlicher und weitergehend, insbesondere in der Nuklearfrage. In seinem Entwurf hieß es, die Regierung begrüße einen Vertrag, der die Ausbreitung von Atomwaffen in den nationalen Besitz weiterer Staaten verhindere, das Recht der kollektiven Selbstverteidigung nicht beschränke, die Entscheidungsfreiheit eines vereinten Europas nicht binde, die Interessen der Nichtnuklearstaaten gebührend berücksichtige und garantiere, daß die Atomstaaten diese nicht bedrohten oder erpreßten. Daneben forderte er eine nuklear-strategische Mitsprache Bonns.⁹¹ Damit bot er eine Formel an, die einen Kompromiß zwischen der Dortmunder Forderung der SPD, auf Besitz und Mitbesitz zugunsten von Mitsprache zu verzichten, und dem Standpunkt der Union darstellte. In seinen Notizen vom 6. Dezember hatte Brandt noch gehofft, in der Regierungserklärung das Mißverständnis ausräumen zu können, "als wollten wir Mitbesitz an oder nationale Verfügungsgewalt über Atomwaffen"⁹². Doch der Nichtverbreitungsvertrag blieb unerwähnt, und anknüpfend an die Friedensnote wurde nur auf nationalen Besitz und nationale Verfügungsgewalt verzichtet.⁹³ Es mag sein, daß Kiesingers "Politik der Diagonale" zwischen den "sehr gegensätzlichen Positionen, die ihm von Brandt und Strauß schriftlich unterbreitet wurden, [...] ein hohes Maß an Eigenständigkeit"⁹⁴ besaß. Doch wenn man bedenkt, daß nicht einmal Brandts Kompromißformel, die die Annahme des Nichtverbreitungsvertrags an weitreichende Bedingungen knüpfte und der Regierung viel Raum für die Ausgestaltung ihrer diesbezüglichen Politik ließ, ausreichte, mußte es schwierig werden, die Koordinaten tatsächlich miteinander zu verbinden. Zeitungsberichten zufolge war es am 7. Dezember im Kabinett zu einem Disput zwischen dem neuen und dem alten Außenminister über die Nuklearfrage gekommen.⁹⁵ Im Protokoll findet sich davon nichts.⁹⁶

Festzuhalten bleibt dreierlei: 1. Brandt hatte einen wesentlichen Anteil am Text der Regierungserklärung. 2. Einige Positionen, die er vorgeschlagen hatte, fanden keinen Eingang in die endgültige Fassung, doch die endgültigen Formulierungen oder Leertitel schlossen eine entsprechende Politik nicht aus, ohne sie jedoch zum Regierungsprogramm zu erheben; Kiesinger sagte nichts, was gegen Brandts Überzeugung sprach. 3. Kanzler und Außenminister sprachen prinzipiell dieselbe Sprache.

In der Unionsfraktion erntete Kiesinger neben Zustimmung auch Kritik. Besonders seine Äußerungen zur Nuklearpolitik gingen Teilen der CDU/CSU zu weit. Man vermüßte eine Aussage über die Nichtvorweg-

⁸⁸ Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 326.

⁸⁹ In der früheren Fassung hatte Brandt an den Rand "Bukarest" geschrieben. Vgl. Aufzeichnung zur Regierungserklärung [ohne Datum], in: PAAA, B 1 541.

⁹⁰ Aufzeichnung zur Regierungserklärung [ohne Datum], in: PAAA, B 1 541.

⁹¹ Vgl. Aufzeichnung zur Regierungserklärung [ohne Datum], in: PAAA, B 1 541.

⁹² Notizen Brandts vom 06.12.1966 zur Regierungserklärung, in: WBA, A 7, 17. Vgl. Schönhoven, *Wendjahre*, S. 105.

⁹³ Vgl. Petri, *Die Entstehung des NV-Vertrages*, S. 103.

⁹⁴ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 276.

⁹⁵ Vgl. "Eine Lage Bier", in: *SPIEGEL* vom 12.12.1966, "Good friend Willy", in: *SPIEGEL* vom 19.12.1966, und "Differenzen Schröder-Brandt?", in: *Frankfurter Rundschau* vom 15.12.1966.

⁹⁶ Vgl. Kabinettsprotokolle 1966, S. 504-517 (Kabinettsitzung vom 07.12.1966).

nahme einer europäischen oder atlantischen nuklearen Option. Auch der erweiterte Gewaltverzicht, die Ausführungen zur Oder-Neiße-Linie und zum Münchner Abkommen wurden beanstandet.⁹⁷ Barzel bezeichnete im Bundestag den Vorschlag aus der Friedensnote, die nichtnuklearen Staaten der NATO und des Warschauer Pakts zur Nachahmung des Bonner Verzichts von 1954 aufzufordern, als gute Position.⁹⁸ Die Initiative wurde aber unter Brandt nicht weiterverfolgt.⁹⁹ Der SPD-Fraktionsvorsitzende wiederholte derweil den Standpunkt der SPD und äußerte die Erwartung, daß Bonn einem Nichtverbreitungsvertrag, der die Bundesrepublik nicht diskriminiere, beitrete, wenn dies die anderen nichtnuklearen Mächte auch täten.¹⁰⁰ Darauf nahm Brandt Bezug, als er am 16. Dezember im Bundestag das Wort ergriff: Zunächst solle man die Festlegung, die in der Regierungserklärung stecke, nicht unterschätzen. Ihr Sinn sei es, die Bemühungen um den NV-Vertrag zu erleichtern. Die Bundesregierung brauche aber Handlungsspielraum. Daran anschließend äußerte er sich gemäß seinem Entwurf für die Regierungserklärung und erhielt für diese Ausführungen Beifall aus beiden Regierungsfractionen. Schließlich vertrat er die Auffassung, das Problem des Mitbesitzes sei ein theoretisches. Ihm weiter nachzugehen, sei weder lohnend noch sinnvoll und berge die Gefahr, Mißtrauen und Fehldeutungen der eigenen Absichten heraufzubeschwören.¹⁰¹ Damit hatte Brandt seine Haltung zum Nichtverbreitungsvertrag offiziell umrissen und deutlich gemacht, daß er nicht bereit war, der Frage einer europäischen oder atlantischen Option den Stellenwert einzuräumen, den Teile der Union ihr zumaßen.

In Hinblick auf Kiesingers ostpolitische Bemerkungen betonte er, es gehe nicht nur um die "bloße Form diplomatischer Beziehungen"¹⁰², sondern auch um Initiativen zur wirtschaftlichen Kooperation und kulturellem Austausch. Die Bereitschaft zur Einbeziehung des Problems der deutschen Teilung in den Gewaltverzicht wandte er ausdrücklich auch auf Polen an, ohne jedoch direkt von Opferbereitschaft zu sprechen. Weil es in der Regierungserklärung zu kurz gekommen war, widmete er Lateinamerika einen eigenen Passus und hob mit Blick auf den Nahen Osten das Prinzip der Nichteinmischung in regionale Konflikte hervor.¹⁰³ Am Ende seiner Rede merkte Brandt an, Überzeugungsunterschiede zwischen den Regierungsparteien seien nicht über Nacht verschwunden, und verwies auf den Prozeß der gemeinsamen Bestandsaufnahme. Die Bundesregierung werde im Zuge dessen über manches hinausgelangen müssen, was sich jetzt erst in Ansätzen darstelle.¹⁰⁴ Der Außenminister hatte, den Boden der Regierungserklärung nicht verlassend, die Notwendigkeit ihrer Interpretation deutlich gemacht und einen Teil seiner Deutung geliefert. Schon vorher hatte er sich vorgenommen, nicht erwähnte Punkte, die ihm am Herzen lagen, bei anderer Gelegenheit selbst ausführlich zu behandeln.¹⁰⁵ Positionen, die entgegen seinem Wunsch keinen Niederschlag in Kiesingers Rede gefunden hatten, wollte er dort einbringen, wo letztlich die Entscheidungen über sie fielen. Grundsätzlich hielt er den Rahmen der Regierungserklärung für weit genug, um sozialdemokratische Vorstellungen zu verwirklichen. Zugleich markierte er seine Schmerzgrenze: "Es wird [...] keine Kompromisse geben, bei denen wir unsere Überzeugungen, unser Wissen und Gewissen mißachten würden."¹⁰⁶

⁹⁷ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 76f.

⁹⁸ Vgl. Kuan, Nichtverbreitung, S. 227.

⁹⁹ Vgl. AAPD 1966, Dok. 276, 327, 346 und 385. Die Pläne stießen auf wenig positive Resonanz bei den Verbündeten, die u.a. befürchteten, die Initiative könnte als Versuch Bonn's interpretiert werden, den Nichtverbreitungsvertrag zu verhindern.

¹⁰⁰ Vgl. DzD V/1, S. 114, und Enders, Äußere Sicherheit, S. 47f. Ähnlich äußerte sich der Vorsitzende der FDP-Fraktion Mischnick. Vgl. DzD V/1, S. 102.

¹⁰¹ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 83. Sitzung, S. 3854f., Kuan, Nichtverbreitung, S. 225f., und Petri, Die Entstehung des NV-Vertrages, S. 103.

¹⁰² VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 83. Sitzung, S. 3855.

¹⁰³ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 83. Sitzung, S. 3856. In einer Aufzeichnung Bökers vom 14.12.1966 (PAAA, B 1 541) hieß es: "In der Regierungserklärung wurden unsere Beziehungen zu Lateinamerika nur mit einem kurzen Satz [...] erwähnt. Dies erscheint [...] insofern bedenklich, als wir von dieser Ländergruppe immer volle Unterstützung unserer Deutschlandpolitik erhalten haben". Lahr hatte Brandt berichtet, Wischniewski habe am 14.12.1966 im Kabinett empfohlen, ein

zusätzliches Wort zu den arabischen Staaten zu sagen, weil der betreffende Teil der Regierungserklärung gegenüber dem Israel-Passus etwas blaß ausgefallen sei. Vgl. Aufzeichnung vom 14.12.1966, in: PAAA, B 150.

¹⁰⁴ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 83. Sitzung, S. 3857, und Schönhoven, Wendejahre, S. 91.

¹⁰⁵ Vgl. AAPD 1966, Dok. 390, S. 1599.

¹⁰⁶ *PMI* vom 17.12.1966 (ohne Nr.). In seinen Memoiren bezeichnete er Kiesingers Regierungserklärung später als fairen Kompromiß. Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 178.

Die vagen Formulierungen, die Kiesinger am 13. Dezember benutzt hatte, stellten einen "bereits zum Kompromiß gewordenen Katalog"¹⁰⁷ dar, der es ermöglichte, daß die Regierungserklärung, auch mangels eines Koalitionsvertrages, Grundlage und Bezugspunkt der künftigen Regierungsarbeit wurde. Nun hatte die Große Koalition eine außenpolitische Plattform, die in vielem durch das, was sie formulierte, schon eine andere Politik konstituierte, aber zum Teil Gemeinsamkeit erst ermöglichte durch Leertitel, Ausklammerungen und Wendungen, die eine Diagonale beschrieben, wo mittelfristig eine Fixierung vonnöten war. Eine gemeinsame Sprache bedeutete noch keine übereinstimmende Haltung, ein gemeinsamer Nenner war noch keine gemeinsame Politik. Es ging im doppelten Sinne um Interpretation: der Auslegung und des Übersetzens in konkrete Politik.

Die fortgesetzte Interpretation der Regierungserklärung sollte sich zu einem Gutteil nicht nur aus dem koalitionsinternen Diskurs ergeben, sondern auch aus den Reaktionen von außen. Welche Resonanz erfuhr nun die Regierungserklärung im Ausland? Dem Bundestag konnte Brandt bereits am 16. Dezember nach ersten Gesprächen mitteilen, daß das außenpolitische Programm, besonders zur Ost- und Deutschlandpolitik, Zustimmung bei den Verbündeten fand.¹⁰⁸ Sowohl in Frankreich als auch in den USA und Großbritannien war die Regierungserklärung sehr positiv aufgenommen worden.¹⁰⁹ Gelobt wurde in Washington die flexiblere Haltung zur Grenz- und Nuklearfrage, wobei vereinzelt auch Enttäuschung darüber anklang, daß weder eine Anerkennung der Oder-Neiße-Linie noch der Verzicht auf nuklearen Mitbesitz ausgesprochen worden war.¹¹⁰ Das Echo aus dem Osten hielt er insofern für bemerkenswert, als die harschen Reaktionen Ost-Berlins auf einer Linie mit denen der Volksrepubliken China und Albanien lägen, während es in den anderen Ländern eine deutlich andere, obgleich stark differenzierte Reaktion gebe.¹¹¹

Die rumänische Regierung erkannte "zweifellos einen Fortschritt"¹¹² und bekräftigte ungeduldig ihren Wunsch nach diplomatischen Beziehungen. Jugoslawien bekundete ebenfalls Interesse an einem Botschafteraustausch und erkannte durchaus neue Akzente, meinte aber, Bonn müsse seinen guten Willen nun unter Beweis stellen.¹¹³ Auch in Ungarn wollte man vorerst abwarten und hielt diplomatische Beziehungen auf Grundlage der Existenz zweier deutscher Staaten für möglich.¹¹⁴ Das Urteil von tschechoslowakischer Seite war verhalten positiv. Prag fragte aber, ob die sozialistischen Staaten die Bonner Position zur DDR und zur Oder-Neiße-Grenze durch diplomatische Beziehungen bestätigen sollten, und verlangte, das Münchner Abkommen müsse als ex tunc ungültig gelten. Zugleich zeigte man sich verständigungsbereit und wollte weitere Schlußfolgerungen von den praktischen Schritten Bonns abhängig machen.¹¹⁵ Aus Polen wurde verlautbart, es sei eine neue Sprache, aber keine substantielle Änderung der Bonner Politik auszumachen.¹¹⁶ Kurzum: Die östlichen Staaten, die kein direktes Problem mit Bonn belastete, waren zufrieden, mit Einschränkungen auch die CSSR. Der Fall Jugoslawien war besonders gelagert, weil Bonns Auslegung der Hallstein-Doktrin nicht abzusehen war. Die polnische Reaktion war am zurückhaltendsten, weil Warschau nicht die Grenzbestätigung bekommen hatte, auf die es der dortigen Führung ankam, sondern kaum mehr als "nur gute Worte"¹¹⁷. Ein damaliger Referatsleiter des Auswärtigen Amtes meinte später, was als Vertrauenswerbung intendiert gewesen sei, habe beim

¹⁰⁷ Horlacher, "Die Außenpolitik", S. 130. Vgl. Moarref, Ost- und Deutschlandpolitik, S. 287, Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 224, sowie Besson, Außenpolitik, S. 370-373.

¹⁰⁸ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 83. Sitzung, S. 3853 und 3856.

¹⁰⁹ Vgl. AAPD 1966, Dok. 400, S. 1662, Drahtbericht von Braun vom 15.12.1966, in: PAAA, B 150, Stephan G. Thomas an Brandt am 17.12.1966, in: WBA, A 7, 10, "Kiesinger will propose closer ties with France", in: *New York Times*, Int. Edition, vom 14.12.1966, "Schmidt: In der Bundesrepublik wurde ein neuer Anfang gemacht", in: *Welt* vom 14.12.1966, und Hoff, Großbritannien, S. 354f.

¹¹⁰ Vgl. Drahtbericht von Braun vom 15.12.1966, in: PAAA, B 150.

¹¹¹ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 83. Sitzung, S. 3856.

¹¹² AAPD 1967 Dok. 12, Anm. 3. Vgl. Drahtbericht von Braun vom 15.12.1966 und Aufzeichnung Naupert vom 19.12.1966, in: PAAA, B 150.

¹¹³ Vgl. DzD V/1, S. 125f. und 192f.

¹¹⁴ Vgl. DzD V/1, S. 204f.

¹¹⁵ Vgl. DzD V/1, S. 186-189, 244 und 293-301.

¹¹⁶ Vgl. DzD V/1, S. 235f., und AAPD 1967, Dok. 41, S. 220.

¹¹⁷ Bender, Neue Ostpolitik, S. 141.

Adressaten ins Gegenteil umschlagen müssen: Zum einen nahm Bonn weiter für sich in Anspruch, für Deutschland sprechen zu dürfen, andererseits aber erklärte man, dies in bezug auf die Grenzen nicht tun zu können. Die Vorstellung, daß diejenigen, von denen man die Zustimmung zur Wiedervereinigung wünschte, erst am Tage danach mit ihren Ansprüchen an die Deutschen würden herantreten dürfen, habe in polnischen Ohren "in ihrer rechtlichen Begründung fragwürdig und in ihrer politischen Erwartung absurd"¹¹⁸ klingen müssen.

Aus dem Ost-Berliner Blickwinkel schien die Regierungserklärung nur Wünsche ohne Angebote zu enthalten und auf innerdeutsche Abkommen ohne eine Spur von Anerkennung zu zielen.¹¹⁹ Für Ulbricht ähnelte die Politik der Regierung Kiesinger derjenigen ihrer Vorgängerin trotz "Nuancen in der Färbung" wie "ein faules Ei dem anderen". Er warf der Bundesregierung vor, sie wolle, durch ihr erweitertes Gewaltverzichtsangebot den Alleinvertretungsanspruch "ausgerechnet durch andere sozialistische Staaten indirekt legalisieren lassen". Schröders Isolierungspolitik wurde in seinen Augen fortgesetzt. Die Regelung "menschlicher Beziehungen" machte der SED-Generalsekretär von der Herstellung "normaler Beziehungen zwischen den Regierungen beider deutscher Staaten"¹²⁰ abhängig.

Während die DDR-Medien "aus allen Rohren" gegen die neue Bonner Regierung schossen, zeigte sich die sowjetische Presse "zurückhaltend-moderat"¹²¹. Eine Reaktion des Kremls auf die Regierungserklärung ließ aber auf sich warten. Parteichef Breschnew sollte sich erst Mitte Januar dazu äußern.¹²² Zur Jahreswende ließ Vize-Außenminister Semjonow gegenüber dem deutschen Botschafter in Moskau erkennen, daß es gegensätzliche Beurteilungen der Deutschlandfrage seines Ressorts und der Parteiführung gab. Den konzilianten Ton der Regierungserklärung nannte er "Schmuck um Kanonen"¹²³. Die Äußerungen zur nuklearen Frage seien die größte Enttäuschung, zumal das Acht-Punkte-Programm der SPD zu der Hoffnung Anlaß gegeben hätte, daß Bonn hier "reines Feld schaffen werde"¹²⁴. Gut zwei Wochen später erhielt Brandt einen vertraulichen Bericht des Grafen von Zedtwitz-Arnim, der nicht nur für die Öffentlichkeitsarbeit der Firma Krupp verantwortlich, sondern anscheinend auch für den BND tätig war.¹²⁵ Darin hieß es, die Regierungserklärung habe in Moskau einen ausgesprochen positiven Eindruck gemacht, weil erstmals seit 1945 ein konstruktiver Ton herrsche, der nationale Besitz von Atomwaffen abgelehnt werde und die Bereitschaft zu Kontakten mit der DDR geäußert worden sei, was die Sowjetunion für erheblich wichtiger erachte als eine de-facto-Anerkennung der DDR. Von einer Verbesserung des deutsch-französischen Verhältnisses erhoffe man sich neue Impulse für die deutsch-sowjetischen Beziehungen. Bonn müsse sich nun mit der Ostpolitik de Gaulles identifizieren, die sich eben nicht gegen die UdSSR richte, während man bei der bisherigen deutschen Osteuropapolitik diesen Eindruck immer hätte haben müssen. Die Ankündigung der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den Volksdemokratien werde positiv bewertet. Weiter hieß es, de Gaulles These, "man darf den Deutschen die Aussicht auf Wiedervereinigung nicht nehmen"¹²⁶, habe in Moskau Anklang gefunden. Der Leiter der Außenpolitischen Abteilung des ZK lasse Brandt ausrichten, Botschafter von Walther solle den Inhalt der Regierungserklärung im Außenministerium und im ZK erläutern. Daraus könnten sich weiterreichende Gespräche ergeben. Offenbar tat man sich in Moskau schwer, zu einem einheitlichen Urteil zu kommen. Aus der östlichen Reaktion sprach insgesamt die Forderung, den Worten Taten folgen

¹¹⁸ Peckert, *Zeitwende zum Frieden*, S. 141.

¹¹⁹ Vgl. Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 141f.

¹²⁰ *DzD V/1*, S. 118-122.

¹²¹ Kaiser, *Machtwechsel*, S. 249.

¹²² Vgl. *DzD V/1*, S. 305f.

¹²³ AAPD 1966, Dok. 415, S. 1713.

¹²⁴ AAPD 1966, Dok. 415, S. 1717.

¹²⁵ In einer Notiz für Schütz vom 17.01.1967 (WBA, A 7, 20) schrieb Brandt: "Egon Bahr hat mir beiliegenden interessanten Bericht gegeben (Er stimmt in einigen Passagen wörtlich mit einem BND-Bericht überein). Beitz [Generalbevollmächtigter von Krupp, M.F.] soll nicht wissen, daß wir diese Unterlagen haben." Der Bericht von Zedtwitz-Arnim ist der Notiz beigelegt. Zedtwitz-Arnim unterhielt anscheinend enge Kontakte zum sowjetischen Botschaftsrat Vorontsov, der angeblich der ranghöchste KGB-Vertreter in Bonn war. Vgl. "Spooks Galore", in: *TIME* vom 16.05.1969.

¹²⁶ Anlage zur Notiz Brandts für Schütz vom 17.01.1967, in: WBA, A 7, 20.

zu lassen und ihnen zu fundierter Glaubwürdigkeit zu verhelfen. Darum hatte sich Brandt bei seinem ersten Auftritt auf internationaler Bühne deutlich bemüht.

5.2 Erste Schritte auf internationalem Parkett

Unmittelbar nachdem Kiesinger seine Regierungserklärung abgegeben hatte, flog Brandt nach Paris, um an den Sitzungen der WEU-Versammlung und des NATO-Ministerrats teilzunehmen und Gespräche mit der französischen Regierung zu führen. Noch am Nachmittag des 13. Dezember traf er den französischen Außenminister Couve de Murville und Premierminister Pompidou.¹²⁷ In beiden Gesprächen ergaben sich Anzeichen einer ostpolitischen "Harmonisierung"¹²⁸ zwischen Bonn und Paris. Brandt bat Couve, von dem er wußte, "daß er kaum einen Millimeter von dem abwich, was ihm der General als jeweilige Richtlinie mit auf den Weg gegeben hatte"¹²⁹, um Unterstützung für die Politik verstärkter Kontakte zur DDR. Er äußerte den Wunsch, die Außenminister der drei Westmächte sollten die deutschlandpolitischen Bemühungen der Bundesregierung gutheißen. Couve signalisierte sein Wohlwollen und berichtete, Kossygin habe bei seinem Besuch keine Einwände gegen offizielle Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den osteuropäischen Staaten erhoben. Aus Sicht des französischen Außenministers schlug Brandt "ganz gewiß recht andere Töne an als jene, an die wir uns seit einigen Jahren hatten gewöhnen müssen". Ihm gefiel, daß Brandts "Nationalgefühl und die Verteidigung der Interessen und seines Landes, sein Mut, ja Einfallsreichtum in der Außenpolitik [...] von keinerlei Komplex belastet"¹³⁰ waren.

Daß Brandts Pariser Debüt zu einem Erfolg wurde, lag auch an der Lösung eines wichtigen bilateralen Problems: Die Regelung der französischen Truppenstationierung in der Bundesrepublik. Nachdem bereits erhebliche Verhandlungsfortschritte erzielt worden waren, hatte Brandt am 7. Dezember, dem Votum des amtierenden Staatssekretärs Carstens folgend, den deutschen Delegationsleiter ermächtigt, dem französischen Vorschlag einer Erklärung zuzustimmen.¹³¹ Dies machte den Weg zur Bereinigung der Streitfrage frei. Aus Sicht des Auswärtigen Amts stellte die Erklärung eine Verbesserung der bestehenden Rechtslage dar, da Frankreich versicherte, seine Truppen mit *Zustimmung* der Bundesregierung weiterhin zu stationieren. Damit sei die Unkündbarkeit der Regelung aus dem Truppenvertrag, um die es in den Verhandlungen des letzten halben Jahr hauptsächlich gegangen war, *praktisch* beseitigt worden. Dadurch, daß Frankreich der Form eines Briefwechsels der Außenminister zugestimmt habe, wurde dem Bonner Interesse an einer völkerrechtlichen Bindung genüge getan.¹³² Daß die letztlich vereinbarte Regelung fast wörtlich dem Entwurf der Franzosen entsprach, war das Ergebnis von Brandts Weisung. Zweifellos war die getroffene Übereinkunft ein Erfolg für die französische Seite.¹³³ Doch darin einen Mißerfolg der deutschen Seite zu sehen, hieße, den Maßstab der – von Schröder aufgebauten – deutschen Maximalposition anzulegen, die "bemerkenswert unrealistisch"¹³⁴ gewesen war. Die Franzosen gaben prinzipiell ihren Rechtstandpunkt nicht auf, doch auch die Deutschen konnten den ihren – mit Einschränkungen – wahren.¹³⁵ Der entscheidende Erfolg bestand darin, daß das bilaterale und

¹²⁷ Vgl. AAPD 1966, Dok. 396 und 397. Zu Brandts Paris-Visite s. auch Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 147-158, und ders., *Erinnerungen*: S. 249-253.

¹²⁸ AAPD 1966, Dok. 397, S. 1635.

¹²⁹ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 133.

¹³⁰ Couve, *Außenpolitik*, S. 226f.

¹³¹ Vgl. Aufzeichnung Meyer-Lindenberg vom 02.12.1966 mit Anmerkungen vom 07.12.1966, in: PAAA, B 150, sowie AAPD 1966, Dok. 355 und Dok. 391, Anm. 10.

¹³² Vgl. AAPD 1966, Dok. 355 und 401, sowie Haftdorn, *Glaubwürdigkeit*, S. 226f. Für den Text der Briefe s. DzD V/1, S. 190ff.

¹³³ Ziebura, *Die deutsch-französischen Beziehungen*, S. 188, und Sauder, "Bündnisverteidigung und Deutschlandpolitik", S. 173.

¹³⁴ Sauder, "Bündnisverteidigung und Deutschlandpolitik", S. 176. Sauder spricht durchgängig von "die Bundesregierung", ohne genügend zu berücksichtigen, daß es sich um zwei verschiedene Bundesregierungen handelte.

¹³⁵ Strittig war lange gewesen, ob die Zustimmung Bonns eine notwendige Voraussetzung des Aufenthalts darstellte. Laut Brandts Verhandlungsauftrag sollte die deutsche Seite darauf drängen. Im endgültigen Text des Briefwechsels wurde, wie die Weisung erlaubt hatte, in der französischen Fassung das Verb "*impliquer*" benutzt – statt des von Bonn bevorzugten "*supposer*" – und in der deutschen Fassung das Verb "voraussetzen". Die deutsche Seite stimmte erst zu, nachdem der französische Verhandlungsleiter zu Protokoll gab, daß die französischen Streitkräfte abgezogen würden, wenn die Bundesregierung dies

multilaterale Problem überhaupt geregelt wurde, denn erstens hatte man gegenüber Paris kaum Druckmittel in der Hand gehabt, zweitens lag es im Interesse Bonns, den akuten Schwebestand zu beenden, drittens blieb die französische Truppenpräsenz und -stärke im wesentlichen erhalten und viertens wurde das Kappen sicherheitspolitischer Bindungen Frankreichs an die NATO verhindert. Brandt sah die Frage im Kontext der Verhandlungen zwischen dem französischen Generalstabchef und dem Oberkommandierenden der NATO in Europa über das Zusammenwirken im Verteidigungsfall, die im Januar 1967 abgeschlossen wurden.¹³⁶ Vor allem war das Abkommen für ihn eine der Voraussetzungen für einen Neuanfang der deutsch-französischen Zusammenarbeit.¹³⁷ Zufrieden war er mit dem Inhalt der Vereinbarung nicht. Sie entsprach, wie er Pompidou noch 1973 wissen ließ, "nicht der übrigen Qualität der beiderseitigen Beziehungen"¹³⁸. Doch das waren andere Zeiten. Im Dezember 1966 hatte sich der Außenminister zwar nicht des Auftrags, die Beziehungen zu Frankreich wieder ins Lot zu bringen, "entledigt"¹³⁹, aber einen wichtigen Beitrag zur Neujustierung und -balancierung geleistet. Dem diente auch Brandts Gespräch mit dem französischen Präsidenten am 15. Dezember.¹⁴⁰ Brandt hatte de Gaulle bereits mehrfach getroffen.¹⁴¹ Es fügte sich, daß ohnehin ein erneutes Treffen vereinbart gewesen war, das Brandt nun als Außenminister führte.¹⁴² Seinem Vorgänger war eine Audienz unter vier Augen verwehrt geblieben. Wie es scheint, pflegten Brandt und de Gaulle ein Verhältnis "von gleich zu gleich, nämlich von Widerständler zu *résistant*"¹⁴³, was sich u.a. darin ausdrückte, daß Brandt de Gaulle im kleinen Kreis mit "Mon Général" ansprach. Brandts Vergangenheit war für die guten persönlichen Kontakte ebenso förderlich wie die Tatsache, daß beide keinen Dolmetscher brauchten.¹⁴⁴ An seinen Notizen zur Vorbereitung des Gesprächs läßt sich ablesen, daß Brandt daran gelegen war, Unklarheiten auszuräumen sowie zukünftige Möglichkeiten und Grenzen im deutsch-französischen Verhältnis zu erkunden. Er wollte de Gaulle überzeugen, daß die Bundesrepublik "nicht mehr als Spielball widerstreitender Interessen der anderen" erscheinen werde, und ankündigen, "den deutschen Gaullismus, der nur ein Mißverständnis sein konnte, in eine praktische Politik zu übersetzen, die es Paris erlaubt, ihn als authentisch anzuerkennen". Brandt empfand das, was in der Bundesrepublik unter diesem Etikett firmierte als reaktionär und gefährlich. Der General sollte erkennen, daß er mit Strauß oder Guttenberg "vom Regen in die Traufe gekommen wäre". Weiterhin war das Terrain für eine gemeinsame Ostpolitik zu sondieren: "Der Graben, der mein Land teilt, teilt auch Europa. Wer ihn zuschüttet, hilft damit auch meinem Lande. Wir haben keine andere Aussicht, als die Spaltung Europas zu überwinden. [...] Ich sehe in dieser Politik gegenüber den Nationen Ost- und Südosteuropas etwas, was wir künftig Seite an Seite tun können." In diesem Zusammenhang war es für Brandt von Bedeutung zu erfahren, welche Perspektive es gab, den Elysée-Vertrag wiederzubeleben, auch und gerade weil die Vereinbarungen, die Frankreich mit der Sowjetunion getroffen hatte oder zu treffen beabsichtigte, den Eindruck erweckten, "daß die

wünsche. Von der Zustimmung der Deutschen abhängig war nur die Ausübung des Rechts durch die Franzosen, nicht das Recht selbst. Vgl. AAPD 1966, S. 1445, bes. Anm. 9, Aufzeichnung Meyer-Lindenberg vom 02.12.1966, in: PAAA, B 150, Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 226, und Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 435.

Die Bundesregierung erhielt vor allem Informations- und nur wenige Mitsprache- oder Zustimmungsrechte, die ihr durch Frankreichs Austritt aus der militärischen Integration der NATO verloren gegangen waren. Vgl. AAPD 1966, Dok. 401, S. 1663f. Haftendorn (Deutsche Außenpolitik 1945-2002, S. 123) sieht keine Mitspracherechte. Im Text des zweiten Briefes ist allerdings von möglichen "Einwendungen" Bonns und von "Einvernehmen" (DzD V/1, S. 190, Anm. 1) die Rede.

¹³⁶ Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 197, AAPD 1967, Dok. 330 und 401, S. 1663f., Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 148, Grewe, Rückblenden, S. 687, Sauder, "Bündnisverteidigung und Deutschlandpolitik", S. 174f., Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 435, Ziebura, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 188f., Bozo, Two Strategies, S. 207f., Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 221f. und 226f., und dies., Deutsche Außenpolitik 1945-2000, S. 123f.

¹³⁷ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 83. Sitzung, S. 3853.

¹³⁸ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 365.

¹³⁹ Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 521. Davon, daß Brandt das Abkommen aushandelte (vgl. *ibid.*), kann keine Rede sein. In seinen Gesprächen wurde es jeweils nur kurz erwähnt. Entscheidend war seine Zustimmung zum Inhalt des Verhandlungsauftrags und zum Ergebnis.

¹⁴⁰ Vgl. AAPD 1966, Dok. 398. Siehe auch Vaisse, "De Gaulle et Willy Brandt", S.

¹⁴¹ Vgl. Brandt, BA, Bd. 3, Dok. 90 und 102, ders., Begegnungen und Einsichten, S. 130-135, sowie Merseburger, Willy Brandt, S. 504 und 521.

¹⁴² Vgl. "Mit dem Quatsch aufhören", in: *SPIEGEL* vom 19.12.1966.

¹⁴³ Merseburger, Willy Brandt, S. 504. Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 132.

¹⁴⁴ Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 132, Bahr, Zu meiner Zeit, S. 171, und Seebacher, Willy Brandt, S. 13.

Zusammenarbeit auf einer Reihe von Gebieten zwischen diesen beiden Ländern intensiver [sei] als zwischen Frankreich und der Bundesrepublik". Der Bundesaußenminister wollte wissen, "unter welchen Gesichtspunkten Frankreich die Parallelität seines Verhältnisses zur Bundesrepublik und zur Sowjetunion"¹⁴⁵ betrachtete.

Im Protokoll findet sich davon nichts. Doch spiegeln diese Sätze – ob Brandt sie nun vor dem vom Dolmetscher festgehaltenen Teil der Unterredung gesprochen hat oder nicht – die zugleich selbstbewußte und gespannte Haltung, mit der der Bundesaußenminister in das Gespräch mit dem französischen Staatspräsident ging, das auf Wunsch de Gaulles um 15 Minuten verlängert wurde.¹⁴⁶ Brandt erklärte eingangs, die Ankündigungen zum Elysée-Vertrag seien keine bloße Absichtserklärung, sondern das Ergebnis einer Interessendefinition der Bundesregierung, wurde aber insofern von de Gaulle ausgebremst, man solle die Reichweite des Vertrags nicht überschätzen. Der Präsident sicherte der Bundesregierung seine Unterstützung für die Ost- und Deutschlandpolitik zu. Für Brandt bestand im nachhinein kein Zweifel, daß de Gaulle mit seinem Konzept vom Geregelteten Nebeneinander harmonierte.¹⁴⁷ Der General erklärte, den deutschen Wunsch nach Einheit verstehe Frankreich nicht nur, es teile ihn auch. Sein Eindruck aus den Gesprächen mit der sowjetischen Führung sei, daß ein für Deutschland annehmbares europäisches Arrangement im Bereich des Möglichen liege, was allerdings Zeit brauche und eine völlige Änderung der Bedingungen. De Gaulle versprach, daß Frankreich die DDR nicht anerkennen werde, machte aber deutlich, daß Bonn die bestehenden Grenzen akzeptieren müsse. Frankreich könne nur Deutschlands Freund sein, wenn Deutschland "nicht imperialistisch" sei und nicht "wiederhaben wollte, was ihm durch den Krieg verloren gegangen sei"¹⁴⁸. Einer Verständigung mit dem Osten stünde, so de Gaulle, auch die amerikanische Hegemonie im Wege. Frankreich sei nicht gegen Amerika eingestellt, doch die Zeit einer akuten Bedrohung, in der man das Bündnis mit den Amerikanern gebraucht habe, sei vorbei. Hierauf ging Brandt nur insofern ein, als er de Gaulle zustimmte, daß ein sowjetischer Angriff derzeit nicht zu erwarten sei. Er verlieh der Hoffnung Ausdruck, daß es für eine Koordinierung und Zusammenarbeit, gerade in der Ost-West-Entspannung, nicht zu spät sei. Brandt kündigte an, bei den Konsultationen im Januar wolle die deutsche Seite drei Themen zur Sprache bringen: die Sicherheitspolitik, die westeuropäische Zusammenarbeit und die Möglichkeiten einer deutsch-französischen Wissenschafts-, Technologie- und Rüstungskooperation. Besonders den dritten Punkt hielt de Gaulle für wichtig. Die Frage des britischen EWG-Beitritts hatte Brandt ausgeklammert. Als de Gaulle ihn erwähnte und anmerkte, er sei mit so vielen Bedingungen verbunden, "daß die Abstimmung gegen ihn ausfalle", ließ Brandt dies unkommentiert. Zum Abschluß des Gespräches fragte er, ob er der Öffentlichkeit "einen ermutigenden Satz" mitteilen dürfe, worauf de Gaulle erwiderte, Brandt könne sagen, "die Besprechung sei sehr herzlich gewesen. [...] Was die Bundesregierung über ihre Politik ausgesagt habe, entspreche den Wünschen Frankreichs" und biete "einen Ausgangspunkt für eine engere Zusammenarbeit als zuvor"¹⁴⁹.

In der Rückschau schrieb Brandt: "De Gaulle meinte, was wir vorhätten, scheine ihm vernünftig, wenn auch etwas zu zaghaft, was die Veränderung der psychologischen Faktoren angehe."¹⁵⁰ Am Ende seiner ersten Gespräche mit der französischen Führung standen eine verbesserte Atmosphäre und ein grundsätzliches, in der Ostpolitik sogar vielversprechendes Einvernehmen.¹⁵¹ Potentielle Streitpunkte wie die Erweiterung der EWG und die transatlantischen Beziehungen waren freilich nur einseitig zur Sprache gekommen, da sie von Brandt zugunsten der ostpolitischen Gemeinsamkeiten vermieden wurden. Brandt nahm den Eindruck mit, daß de Gaulle weniger an westeuropäischen und bilateralen als an Ost-West-Fragen interessiert war, hoffte aber, daß sich dies bis zu den deutsch-französischen Konsultationen im

¹⁴⁵ Aufzeichnungen Brandt vom 12.12.1966 für sein Gespräch mit de Gaulle, in: WBA, A 7, 17.

¹⁴⁶ Vgl. AAPD 1966, Dok. 398, und "Brandt: Streitkräfte in Ost und West schrittweise verringern", in: *Welt* vom 15.12.1966.

¹⁴⁷ Vgl. Brandt, *Erinnerungen*, S. 253.

¹⁴⁸ AAPD 1966, Dok. 398, S. 1640.

¹⁴⁹ AAPD 1966, Dok. 398, S. 1645f. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 83. Sitzung, S. 3853.

¹⁵⁰ Brandt, *Erinnerungen*, S. 253. Vgl. Lucas, *Europa vom Atlantik bis zum Ural?*, S. 321.

¹⁵¹ Vgl. "Bonn und Paris wollen sich um Koordinierung der Ostpolitik bemühen", in: *Welt* vom 16.12.1966.

Januar ändern könnte.¹⁵² Die französische Regierung zeigte sich zufrieden und durch Brandts Darlegungen überzeugt, daß Bonn es mit dem Willen, das bilaterale Verhältnis und die Beziehungen zum Osten zu verbessern, ernst meinte.¹⁵³ Von einem völligen Einschwenken de Gaulles auf die Linie der Regierungspolitik zu sprechen¹⁵⁴, hieße die jeweilige Position zu verkennen. Doch das Urteil, daß sich vornehmlich atmosphärisch etwas geändert hatte, inhaltlich aber wenig¹⁵⁵, geht allzu leicht über den Zustand der deutsch-französischen Beziehungen in den Jahren zuvor hinweg. Ein neuer Anfang war gemacht.

Das galt auch in den Beziehungen zu den anderen westlichen Partnern. Brandt nutzte das Forum von WEU und NATO, um auf internationaler Bühne die Regierungspolitik in seinem Sinne zu erläutern. Am 14. Dezember sprach der deutsche Außenminister als amtierender WEU-Ratsvorsitzender vor der parlamentarischen Versammlung der WEU. Er wiederholte die Positionen der Regierungserklärung und bekräftigte eingangs, daß die deutsche Außenpolitik sich auf allen Gebieten "ohne Abstriche und ohne Nebenabsichten am Generalnenner der Bewahrung und Festigung des Friedens" orientiere. Dies präziserte er dann, indem er die Bereitschaft der Bundesregierung erklärte, "einem kontrollierten Abkommen zur Begrenzung und stufenweisen Verringerung der atomaren Waffen in ganz Europa beizutreten", und eine ausgewogene Verminderung der Streitkräfte in Ost und West anregte. In den Augen der Amerikaner stellte dies einen ebenso abrupten wie willkommenen Wechsel des deutschen Standpunktes dar. Brandt verkündete, Bonn habe "keine nuklearen Ambitionen, weder in bezug auf Besitz noch in bezug auf Verfügungsgewalt"¹⁵⁶. Das Adjektiv "national" fehlte. Diese Diskrepanz zwischen Brandts Äußerungen und denen des Kanzlers wurde von der Opposition bald aufgegriffen. Mit Blick auf die DDR meinte Brandt vor der WEU-Versammlung, wenn Kontakte zwischen Behörden der beiden Teile Deutschlands erforderlich würden, werde die Bundesregierung sich darum bemühen. Kiesinger hatte den ersten Halbsatz fast genau so formuliert, im zweiten Teil aber auf die Nichtanerkennung abgehoben und keine diesbezüglichen Bemühungen Bonns angekündigt. Brandt betonte zuerst die Initiative gegenüber Ost-Berlin und dann die Nichtanerkennung. Schließlich vertrat er die Überzeugung der Bundesregierung, ein stärkeres Europa erfordere den Beitritt Großbritanniens. Die damit verbundenen Schwierigkeiten seien durch Verhandlungen innerhalb einer vertretbaren Zeitspanne lösbar. Weder die Sechs noch Großbritannien könnten sich ein erneutes Scheitern erlauben, weil es die Spaltung des freien Europa vertiefen würde.

Hauptthema der NATO-Tagung war die zeitgemäße Neubestimmung der Bündnisaufgaben über das rein Militärische hinaus. 1969 würde nach zwanzigjähriger Laufzeit des NATO-Vertrages jedem Mitgliedstaat das Recht zur Kündigung seiner Mitgliedschaft offen stehen. Vor diesem Hintergrund legte Brandt vor dem NATO-Ministerrat ein Bekenntnis zur NATO sowie zum deutschen Verteidigungsbeitrag ab und appellierte an alle Mitglieder, die Unvollkommenheit der NATO nicht zum Anlaß für "falsche Alternativen"¹⁵⁷, sondern im Gegenteil für eine Stärkung der Allianz zu nehmen. Ferner bat er die Verbündeten um Unterstützung für die deutschlandpolitischen Anstrengungen Bonns. Wenn die Bundesrepublik nun gemäß ihren Interessen konkrete Schritte für einen eigenen Beitrag zur Entspannung einleite und sich selbstbewußt zu Wort melde, sei dies kein Ausdruck eines rückwärts gewandten Nationalismus. Die Deutschen wüßten, daß sie in Hinblick auf ihre Teilung Geduld haben müßten, fragten sich aber auch, ob der Wunsch nach einer Ost-West-Entspannung nicht so beherrschend werden könnte, daß die Forderung nach Selbstbestimmung auch im Westen als Entspannungshindernis betrachtet würde. Die Bundesrepublik stehe einer friedlichen Zukunft jedoch nicht im Wege. Bonn werde an einer Politik der

¹⁵² Vgl. AAPD 1966, Dok. 405, S. 1676.

¹⁵³ Vgl. DzD V/1, S. 176f.

¹⁵⁴ Vgl. Kroegel, Anfang, S. 77.

¹⁵⁵ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 80.

¹⁵⁶ "Lebenswichtiges Werk der europäischen Einigung", in: *Bulletin* vom 16.12.1966. Vgl. Vgl. AAPD 1966, Dok. 406, S. 1683f., Kuan, Nichtverbreitung, S. 228f., und Petri, Die Entstehung des NV-Vertrages, S. 104.

Entspannung mitwirken und sich nicht irritieren lassen. Vor dem Hintergrund sowjetischer Angriffe gegen Bonn¹⁵⁸ bat Brandt darum, das Zerrbild von der Bundesrepublik, das sich auf Erfolge extremer Gruppierungen stütze, nicht für bare Münze zu nehmen, weil unbegründetes Mißtrauen die Isolierung der Deutschen fördere und jene Kräfte in der Bundesrepublik begünstige, die die Allianz und Europa in Zweifel zögen. Der ehemalige Emigrant beteuerte stellvertretend für seine Landsleute: "Wir haben aus der Vergangenheit gelernt. [...] Unser Staat und unser Volk haben Vertrauen verdient."¹⁵⁹

Brandts Rede fand ein äußerst positives Echo bei seinen Kollegen.¹⁶⁰ Der britische Außenminister schob einen Zettel herüber, auf dem stand: "That was first class – if I might say so. Congratulations!"¹⁶¹ Der dänische Ministerpräsident Jens Otto Krag sagte ihm: "Die Rede, die Du heute hier [...] gehalten hast, hätte kein anderer deutscher Außenminister so halten können."¹⁶² Auch US-Außenminister Rusk zeigte sich beeindruckt von Brandts Auftritt und dem Bruch mit der rigiden Haltung der Adenauerzeit.¹⁶³ Bereits am Nachmittag zuvor hatte Brandt vor dem *Defence Planning Committee* der NATO eine Bedrohungsanalyse geliefert, die als weitere Nuance gegenüber bisherigen Bonner Verlautbarungen wahrgenommen wurde, und sich hinter die Doktrin der *flexible response* gestellt. Zum Entwurf von Richtlinien für die militärische Verteidigungsplanung, bei denen es um die künftige Bündnisstrategie ging, beantragte er eine Vertagung.¹⁶⁴ Zugleich behielt er sich vor, die Entwicklung der neu eingerichteten *Nuclear Planning Group* (NPG) zu prüfen, durch die Bonn prinzipiell jenes nukleares Mitspracherecht erhielt, das Brandt anstelle von Verfügungsgewalt über Atomwaffen gefordert hatte.¹⁶⁵

Am Vorabend der NATO-Konferenz hatte Brandt am traditionellen Deutschlandgespräch der Außenminister der Bundesrepublik, Großbritanniens, Frankreichs und der USA teilgenommen. Das wesentliche Ergebnis bestand in der Zustimmung, ja Aufforderung der drei Westmächte zu einer verstärkten Kontaktpolitik gegenüber der DDR in Bonner Eigenverantwortlichkeit. In der Abschlusserklärung betonten die Minister, die Lösung der deutschen Frage gehöre zu den wesentlichen Problemen der Ost-West-Beziehungen und könne nur auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts und der Sicherheit aller Staaten erfolgen.¹⁶⁶ Im Kommuniqué der Ministerratstagung, in das die Erklärung der Vier aufgenommen wurde, hieß es, solange Deutschland geteilt bleibe, könne es keine tragfähige Regelung für Europa geben. Dies waren andere Töne als die der Deutschlandklärung von 1965. Das Kommuniqué brachte ferner den Willen der NATO zum Ausdruck, sich um bessere Beziehungen zum Osten sowie um Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen zu bemühen. Dem Vorschlag des belgischen Außenministers Harmel

¹⁵⁷ DzD V/1, S. 101. Vgl. *ibid.*, S. 97-101. Zur Vorbereitung der Rede vgl. Sahn, *Diplomaten taugen nichts*, S. 200, und Wickert, *Die glücklichen Augen*, S. 245.

¹⁵⁸ Bei seinem Frankreichbesuch vom 01.-09.12.1966 hatte Kossygin gewarnt: "Die Kräfte des Faschismus und des Krieges [...] kriechen aufs neue ans Tageslicht" (DzD V/1, S. 10).

¹⁵⁹ DzD V/1, S. 100.

¹⁶⁰ Vgl. Drahtbericht Ruete vom 17.12.1966, in: PAAA, B 150, AAPD 1966, Dok. 404, S. 1673, und "Ein Trinkspruch auf die 'neuen Deutschen'", in: *SZ* vom 17.12.1966.

¹⁶¹ Handschriftliche Notiz George Browns an Brandt vom 14.12.1966, in: WBA, A 7, 2.

¹⁶² "Mit dem Quatsch aufhören", in: *SPIEGEL* vom 19.12.1966.

¹⁶³ Vgl. FRUS 1964–1968, XIII, Dok. 229.

¹⁶⁴ Vgl. AAPD 1966, Dok. 410, Drahtbericht Oncken vom 09.12.1966, in: PAAA, B 150, und "Neue Nuance", in: *Saarbrücker Zeitung* vom 15.12.1966. S. auch Ashkenasi, *Reformpartei und Außenpolitik*, S. 206.

¹⁶⁵ Das *Defence Planning Committee* beschloß, für die nukleare Planung der NATO zwei Gremien zu institutionalisieren: das *Nuclear Defense Affairs Committee* (NDAC), das allen NATO-Staaten offenstand und alle Sicherheitsfragen behandeln sollte, und die *Nuclear Planning Group* (NPG), die Richtlinien für den Einsatz von Kernwaffen erlassen sowie ein Konsultationsverfahren auf diesem Gebiet entwickeln sollte und der die Bundesrepublik neben den USA, Großbritannien und Italien als quasi ständiges Mitglied angehörte. Über die regelmäßige Wiederwahl herrschte stillschweigendes Einvernehmen. Verteidigungsminister Schröder gingen die Kompetenzen des Gremiums nicht weit genug. Außerdem meldete er einen Anspruch Bonns auf Mitentscheidung über den Einsatz aller auf deutschem Boden gelagerten oder auf deutsches Gebiet zielenden Atomwaffen im Sinne eines Veto-Rechts an. Vgl. DzD V/1, S. 175, Drahtbericht Grewe vom 15.12.1966, in: PAAA, B 150, "Schröder für gemeinsame Entscheidung", in: *Welt* vom 15.12.1966, ZDF-"Heute"-Sendung am 15.12.1966, in: BPA-Nachrichtenspiegel, und "Verständnis für deutsches Dilemma", in: *SZ* vom 17.12.1966, und Hoppe, *Teilhabe*, S. 366-369. Zur NPG s. Haftendorn, *Glaubwürdigkeit*, S. 166-182.

¹⁶⁶ Vgl. DzD V/1, S. 78, und Kabinettsprotokolle 1966, S. 533 (Kabinettsitzung vom 20.12.1966). Zum Deutschlandgespräch vgl. AAPD 1966, Dok. 399. Haftendorn ("Harmel-Bericht", S. 171) betont, daß die Vier den Alleinvertretungsanspruch nicht bekräftigten. Das hatte Brandt auch gar nicht gewünscht.

folgend, wurde eine Studiengruppe eingesetzt, um die zukünftigen Aufgaben der Allianz im Lichte der internationalen Entwicklung zu definieren.¹⁶⁷

Die Pariser Tagung konnte die Krise der NATO zwar nicht beseitigen aber auffangen. Paris erklärte sich grundsätzlich bereit, auch nach 1969 im Bündnis zu bleiben.¹⁶⁸ Bonn befand sich endlich in Einklang mit seinen Verbündeten. Brandt hatte den Gedanken der Entspannung so umrissen, daß die deutschen Töne mit der Melodie des Westens harmonierten. Sein Auftritt fand großes Interesse und erntete viel Lob. In einem Kommentar hieß es: "Er ist der Star der Konferenz, alles in den Schatten stellend, was jemals ein deutscher Außenminister der Öffentlichkeit in der Fremde zu bieten hatte."¹⁶⁹ Seine Reden wurden als Ergänzung und Präzisierung von Kiesingers Regierungserklärung verstanden.¹⁷⁰ Er verhalf der Bonner Position zu mehr Glaubwürdigkeit, setzte erste entspannungspolitische Akzente und trat jenen Cassandra-rufen entgegen, die eine vermeintlich einseitige Betonung der Entspannung als Gefahr für die NATO betrachteten und vor einem Vorrang der Entspannung gegenüber der Wiedervereinigungsforderung warnten.¹⁷¹ Er hatte grünes Licht für die ost- und deutschlandpolitischen Pläne der Bundesregierung eingeholt sowie europapolitisch Position bezogen. Wo beides, wie im Gespräch mit de Gaulle, zu kollidieren drohte, gab er der ostpolitischen Gemeinsamkeit Vorrang. Durch Brandts Auftritt in Paris versinnbildlicht, begann die Außenpolitik der Großen Koalition und mit ihr die "neue" Ostpolitik im Westen. Nach seiner Rückkehr setzte Brandt mit seiner Rede im Bundestag am 16. Dezember auf nationalem Parkett fort, was er auf internationaler Bühne begonnen hatte. Beobachter machten jedoch schon jetzt signifikante Differenzen zwischen den Standpunkten der Koalitionspartner aus.¹⁷²

5.3 Erste Leitlinien

Im Urteil Egon Bahrs hatte die Regierungserklärung Brandts Erläuterungen in Paris und im Bundestag bedurft, um als Akzentverschiebung wahrgenommen zu werden. Das "Schlachten mancher heiliger Kühe"¹⁷³ müsse erst noch geschehen. Bahr erinnerte sich später, daß genau dieser Punkt Brandt zu weit ging: "An meinem Vermerk [...] notierte er zu den heiligen Kühen: 'Nein: Orientierung, gemeinsamer Nenner.' Das bedeutete nicht nur seine Entscheidung, die neue Regierung keiner wirklichen Belastungsprobe auszusetzen, sondern im Grunde das Eingeständnis, das nach eigener Überzeugung Notwendige würde in dieser Koalition nicht möglich sein."¹⁷⁴ Was Brandt jedoch an den Rand schrieb, war: "Nein: Orientierung, Gen.nenner!"¹⁷⁵, also Generalnenner. Bahrs nachträglicher Schluß, in Kenntnis der folgenden Jahre und Auseinandersetzungen, weist insofern in die falsche Richtung, als Brandt doch gerade dabei war, auf der Grundlage des Generalnenners der Friedenssicherung die Ausrichtung der Bonner Politik zu definieren, ohne heilige Kühe zu schlachten oder auf nennenswerten Widerstand des Koalitionspartners zu stoßen. Bahrs Urteil aus der Rückschau, Brandt habe den Erfolg der neuen Bundesregierung gesucht, unterliegt keinem Zweifel.¹⁷⁶ Seine Ansicht vom Dezember 1966, die CDU habe sich nicht verändert, versah Brandt mit einem Fragezeichen. Bahrs Forderung, eine unvermeidbare Kraftprobe

¹⁶⁷ Vgl. "Ergänzungen zum Communiqué der NATO-Ministerratstagung", in: *Bulletin* vom 23.12.1966, und Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 287-292. Zu Brandts Verhältnis zu Harmel vgl. Dujardin, "Der 'loyalste aller Partner'?"

¹⁶⁸ Vgl. Runderlaß Ruete vom 21.12.1966, in: PAAA, B 150, "Paris zufrieden mit dem Vorrang der Suche nach Entspannung", in: *FAZ* vom 20.12.1966, und Bozo, *Two Strategies*, S. 189f.

¹⁶⁹ "Ein Trinkspruch auf die 'neuen Deutschen'", in: *SZ* vom 17.12.1966. Vgl. "Herr Brandt speaks up for Britain", in: *Guardian* vom 15.12.1966 sowie "Gelungen", in: *Welt* vom 16.12.1966, "Erster Auftritt draußen", in: *FAZ* vom 17.12.1966, "Brandt hat in Paris allgemein beeindruckt", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 17.12.1966, und "Good friend Willy", in: *SPIEGEL* vom 19.12.1966.

¹⁷⁰ Vgl. "Willy Brandt und die 'Große Gesellschaft'", in: *Welt* vom 17.12.1966.

¹⁷¹ Vgl. AAPD 1966, Dok. 414.

¹⁷² Vgl. "Erster Auftritt draußen", in: *FAZ* vom 17.12.1966, und "FDP attackiert Außenminister Brandt", in: *Welt* vom 21.12.1966.

¹⁷³ Aufzeichnung Bahr vom 20.12.1966, in: Dep. Bahr 399, 1. Vgl. Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, Bahr, S. 99.

¹⁷⁴ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 201. Vgl. Baring, *Machtwechsel*, S. 201.

¹⁷⁵ Aufzeichnung Bahr vom 20.12.1966, in: Dep. Bahr 399, 1.

¹⁷⁶ Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 201, und Schönhoven, *Wendjahre*, S. 93f.

in außenpolitischen und gesamtdeutschen Fragen möglichst bald herbeizuführen, machte Brandt sich nicht zu eigen.¹⁷⁷ Noch war nicht abzuschätzen, ob Bahrs Prämisse zutraf.

Bahr plädierte dafür, bis zum Ende der Legislaturperiode unrevidierbare Fakten zu schaffen.¹⁷⁸ Noch im Januar müsse das Auswärtige Amt aktiv werden, um Frankreich seine praktischen Vorstellungen zur Zusammenarbeit darzulegen und in Osteuropa einen Anfang zu machen. Diese Prioritäten ergäben sich aus dem Termin der deutsch-französischen Konsultationen, aus der sicheren Erwartung, daß die nur begrenzt haltbaren Reaktionen aus Osteuropa nicht enttäuscht werden dürften, und daraus, daß die blockierende Haltung Ost-Berlins nur in den osteuropäischen Hauptstädten gebrochen werden könne. Er betrachtete die deutsche Osteuropapolitik als Hebel zur Überwindung der Ost-Berliner Haltung gegenüber Bonn. Bis 1969 erreichbare Ziele waren für Bahr die Aufnahme diplomatischer Beziehungen und der Beginn vertraglicher Vereinbarungen über gemeinsame Wirtschaftsprojekte mit den osteuropäischen Ländern, die Wiederaufnahme der Beziehungen zu den arabischen Ländern, die Entwicklung einer Politik für die NATO-Reform und eventuell sogar die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Peking¹⁷⁹. Noch vor diese Punkte setzte Brandt die Stichworte "Europa" und "SU"¹⁸⁰, also Sowjetunion. Eines fällt jedoch auf: Der Nichtverbreitungsvertrag tauchte weder in Bahrs Vermerk auf noch wurde er von Brandt hinzugefügt.

Dabei hatte Brandt am Rande der NATO-Tagung von Rusk den sowjetisch-amerikanischen Entwurf für Artikel I des Vertrags erhalten, verbunden mit der Bitte, ihn nur einem engen Kreis der Bundesregierung zugänglich zu machen.¹⁸¹ Brandts Stellungnahme zum Nichtverbreitungsproblem stieß auf positive Reaktionen. Für Rusk stellte sie eine der wichtigsten Entwicklungen des Pariser Treffens dar: Der deutsche Außenminister wiederholte den Verzicht auf eine *hardware*-Lösung und meinte, Rusk könne die europäische Klausel vergessen. Bonn werde dem Vertrag nicht im Wege stehen. Brandt ließ aber anklingen, daß es in der Bundesregierung Meinungsverschiedenheiten gab.¹⁸² Im Kabinett stellte Brandt es gleichsam umgekehrt dar: "Bei den Beratungen und Gesprächen sei ihm deutlich geworden, daß eine hardware-Lösung in irgendeiner Form [...] keine Möglichkeit mehr sei." Gleichzeitig bekräftigte er seine Ansicht, "daß ein politisch geeintes Europa durch das, was jetzt durch die Mächte möglicherweise vereinbart werde, nicht gebunden werden könne"¹⁸³.

Bereits zuvor waren die Amerikaner dem Bonner Wunsch nach Unterrichtung über Stand und Inhalt der amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen nachgekommen.¹⁸⁴ Insofern tat sich nicht gerade "ein Abgrund auf"¹⁸⁵. Doch Unruhe machte sich im Auswärtigen Amt bemerkbar. Für den Leiter des Abrüstungsreferats war der Entwurf für Artikel I schlicht "inakzeptabel"¹⁸⁶: Das Verbot der unmittelbaren oder mittelbaren Weitergabe von Kernwaffen oder der Verfügungsgewalt an jedweden Empfänger bedeute den Ausschluß der Weitergabe an eine Europäische Union bzw. notwendige Zwischenstadien auf dem Wege dorthin und

¹⁷⁷ Aufzeichnung Bahr vom 02.12.1966, in: WBA, A 7, 72. Die entsprechende Passage wurde von Brandt unterstrichen.

¹⁷⁸ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 20.12.1966, in: Dep. Bahr 399, 1.

¹⁷⁹ Bahr meinte, daß dies zwar materiell nicht viel einbrächte, aber das "Erwachsensein" der Bundesrepublik psychologisch am stärksten dokumentieren könne. Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 20.12.1966, in: Dep. Bahr 399, 1.

¹⁸⁰ Aufzeichnung Bahr vom 20.12.1966, in: Dep. Bahr 399, 1.

¹⁸¹ Vgl. Aufzeichnung Lahusen vom 20.12.1966, in: PAAA, B 150, Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 188, und Schertz, Deutschlandpolitik, S. 364f. und 420. Brandt berichtet, er habe die Artikel I und II erhalten, während in der Aufzeichnung nur von Artikel I die Rede ist, der Schütz übergeben worden sei. Artikel II übermittelte Botschafter Knappstein am 29.12.1966. Vgl. AAPD 1966, Dok. 416, Anm. 8. Der Entwurf für Artikel I lautete: "Each nuclear-weapon state party to this treaty undertakes not to transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear explosive devices directly, or indirectly; and not in any way to assist, encourage, or induce any non-nuclear weapon state to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices, or control over such weapons or explosive devices." (Aufzeichnung Lahusen vom 20.12.1966, in: PAAA, B 150). Grewe (Rückblenden, S. 694) irrt, wenn er schreibt, diese Version habe Brandt erst im Frühjahr 1967 von Rusk erhalten.

¹⁸² Vgl. FRUS 1964–1968, XIII, Dok. 229 und 231, Schertz, Deutschlandpolitik, S. 364f., und Bozo, Two Strategies, S. 198f.

¹⁸³ Kabinettsprotokolle 1966, S. 534 (Kabinettsitzung vom 20.12.1966).

¹⁸⁴ Vgl. AAPD 1966, Dok. 383 und 394.

¹⁸⁵ Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 162.

¹⁸⁶ Aufzeichnung Lahusen vom 20.12.1966, in: PAAA, B 150. Bahr (Zu meiner Zeit, S. 202.) erinnerte sich später: "Eines der ersten Schriftstücke, die dem Minister vorgelegt wurden [...], betraf die laufenden Verhandlungen über den NV-Vertrag. [...] Beim Lesen des Konvults wurde klar, daß [...] eine Reihe von Elementen so empfunden werden mußten, daß man nur zur Ablehnung eines Monstrums kommen konnte [...]."

richte sich nach sowjetischer Definition auch gegen gemeinschaftliche nukleare Planung und friedliche Nutzung der Kernenergie. Die komplizierte Formulierung werfe eine Fülle von Zweifelsfragen auf, die nur durch amerikanische und sowjetische Interpretationen geklärt werden könnten. Brandt selbst hatte im Kabinett darauf hingewiesen, ein "Nichtverbreitungsabkommen [...], dessen Abschluß möglicherweise kurz bevorstehe, werde vielleicht Formeln enthalten, die in den [...] entscheidenden Punkten unterschiedlich interpretiert werden könnten". Gerade darin erblickte Verteidigungsminister Schröder mögliche Schwierigkeiten, da die Deutschen, selbst wenn sie "rechtlich nicht gebunden wären, [...] in die Rolle des Störenfrieds gedrängt" werden könnten. Der Bundeskanzler gab einem Vorschlag Brandts entsprechend die Maxime aus, "nicht unbequemer zu sein als nötig und die uns richtig erscheinenden Argumente möglichst durch andere interessierte Nationen und zusammen mit ihnen vorzutragen"¹⁸⁷.

Im Anschluß an die Kabinettsitzung übergab Botschafter McGhee Brandt einen Vermerk Rusk. In ihrem Gespräch gewann Brandt den Eindruck, daß die Frage des Vertragsabschlusses im Laufe des Monats Januar spruchreif werden würde. Er hielt folgende Interpretationen, die der Botschafter gegeben hatte, fest: 1) Der Vertrag habe keine Auswirkungen auf in Deutschland stationierte Kernwaffen. 2) Das in der NATO vereinbarte Konsultationsverfahren und Konsultationsregelungen etwa mit Frankreich seien nicht betroffen. 3) Etwaige deutsche Wünsche im Sinne eines "negativen Vetos" gegen den Einsatz von Atomwaffen auf oder von Deutschland aus blieben unberührt. 4) Nukleare Gemeinschaftslösungen seien nicht ausgeschlossen, falls keine Übertragung des Besitzes von Sprengkörpern erfolge. 5) Es gebe keine Diskriminierung der Bundesrepublik. 6) Den künftigen Entscheidungen eines politisch geeinten Europas werde nicht vorgegriffen. 7) Die USA würden nukleare Erpressung nicht zulassen. 8) Washington setzte sich für eine Reduzierung der Kernwaffen ein.¹⁸⁸ Daß der Entwurf eine NATO-Nuklearmacht oder die Weitergabe von Atomwaffen an eine europäische Union ausschloß¹⁸⁹, ließ sich demnach nicht sagen. Doch in der Union schenkte man McGhees Aussagen zum Teil keinen Glauben.¹⁹⁰ Gegenüber dem Bundeskanzler betonte er am selben Tag nochmals, der Entwurf wahre die Option einer europäischen Atommacht und schließe auch eine Art MLF nicht aus, von der allerdings momentan "niemand sehr begeistert zu sein scheine, jedenfalls Herr Brandt"¹⁹¹. Der Kanzler erhob keinen Einspruch und meinte, es müsse eine europäische *oder* atlantische Nuklearkoption offenbleiben, doch liege diese so weit in der Zukunft, daß man sich darüber nicht den Kopf zerbrechen müsse, vorausgesetzt, sie bleibe möglich. Für die Bundesregierung stünden zwei Hauptsorgen im Vordergrund, die sie mit allen Nichtkernwaffenstaaten teile: die eigene Sicherheit und der Schutz vor Erpressung durch eine Nuklearmacht. Dies entsprach der am Morgen im Kabinett besprochenen Linie. Prinzipiell herrschte Übereinstimmung zwischen Außenminister und Bundeskanzler, der zu diesem Zeitpunkt dem Nonproliferationsvertrag positiver gegenüberstand als die meisten anderen Unionspolitiker.¹⁹²

Brandts Büroleiter hatte derweil gehört, Strauß habe Kiesinger in einem Brief eine harte deutsche Haltung nahegelegt. Außerdem, so Arnold, sei Verteidigungsminister Schröder mit den bisherigen Formen der nuklearen Mitsprache noch nicht zufrieden. Arnold hielt die bisherigen deutsch-amerikanischen Konsultation für unzureichend und schlug vor, Brandt solle Rusk in einem persönlichen Schreiben um eine ausführliche Darlegung des amerikanischen Standpunkts bitten, vor allem aber darauf drängen, daß keine konkreten Schritte ohne vorherige Absprache unternommen würden.¹⁹³ Diesen Vorschlag machte sich Brandt zu eigen.¹⁹⁴ Gleichzeitig wurde Botschafter Knapstein angewiesen, weitere Informationen

¹⁸⁷ Kabinettsprotokolle 1966, S. 534f. (Kabinettsitzung vom 20.12.1966). Vgl. AAPD 1967, Dok. 4, S. 15. Der bei Hinrichsen (Ratgeber, S. 340) erweckte Eindruck, diese Vorgehensweise sei auf eine Diskussion in der Presse und Anregungen Birrenbachs zurückgegangen, trifft nicht zu.

¹⁸⁸ Vgl. AAPD 1966, Dok. 407.

¹⁸⁹ Vgl. Hoppe, Teilhabe, S. 365, und Kroegel, Anfang, S. 91.

¹⁹⁰ Vgl. Hinrichsen, Ratgeber, S. 337f.

¹⁹¹ AAPD 1966, Dok. 406, S. 1682.

¹⁹² Taschler, Herausforderungen, S. 86.

¹⁹³ Vgl. Vermerk Arnold vom 23.12.1966, in: PAAA, B 150.

¹⁹⁴ Vgl. Brandt an Rusk am 28.12.1966, in: PAAA, B 150. Brandt schlug außerdem die Entsendung eines seiner Mitarbeiter vor, was von Rusk begrüßt wurde. Vgl. AAPD 1966, Dok. 416. Am 11.01.1967 informierte Knapstein Rusk, daß Brandt zunächst

einzuholen.¹⁹⁵ Ein *fait accompli* wie im Falle des Atomteststopabkommens, dessen Inhalt Schröder aus der Zeitung erfahren hatte¹⁹⁶, sollte sich keinesfalls wiederholen. Für seine Erkundungsgespräche wurde Knappstein vom Abrüstungsbeauftragten Schnippenkötter mit einer äußerst kritischen Stellungnahme ausgestattet, die auch der Bundeskanzler erhalten hatte.¹⁹⁷ Darin wurden die Erläuterungen des amerikanischen Botschafters als rechtlich und politisch unverbindlich kritisiert. Die Entscheidungen eines künftigen vereinigten Europas blieben nur theoretisch offen.¹⁹⁸ Auch der Chef des Planungsstabes bezweifelte, daß eine gemeinsame Nuklearstreitmacht der NATO oder die spätere Bildung einer europäischen Atommacht zulässig sei. Sein Urteil, die amerikanische Auffassung lasse sich allenfalls vertreten, wenn eine künftige europäische Atommacht nur auf die nukleare Bewaffnung Frankreichs und Großbritanniens bei Konsultation der übrigen Mitglieder beschränkt bleibe, leuchtete Brandt nicht ein.¹⁹⁹ Das State Department bestätigte indes die Erläuterungen McGhees.²⁰⁰ Rusk gestand aber grundsätzlich ein, daß sich irgendwann die Frage stellen werde, ob die amerikanischen Interpretationen identisch mit den sowjetischen und damit authentisch seien. Er betonte, die USA hätten sich nicht gebunden und wünschten, jetzt in Konsultationen mit den anderen westlichen Ländern einzutreten. Erst nach deren Abschluß wolle man die eigene Stellungnahme dem Präsidenten zur Entscheidung vorlegen. Der amerikanischen Seite war sehr daran gelegen, die privilegierte Behandlung Bonns sowohl vor den anderen Alliierten als auch vor der Sowjetunion zu verbergen. Mit der dringenden Bitte um Vertraulichkeit übergab Rusk Knappstein eine *informal note*, in der die amerikanischen Entwürfe für Artikel II mit den Verpflichtungen der nichtnuklearen Mächte und für Artikel IV zu Rücktrittsrecht, Überprüfungskonferenz und unbegrenzte Laufzeit übermittelt wurden.²⁰¹

Während Knappstein in Washington mit Rusk sprach, weilte Brandt auf Sizilien, wohin er sich die Akten zur Nichtverbreitungsproblematik mitgenommen hatte. Dort schrieb er seine Richtlinien für die Behandlung des Themas auf und leitete sie am 3. Januar an seine Mitarbeiter und den Bundeskanzler.²⁰² Angesichts der überwiegend skeptischen Einstellung im Auswärtigen Amt, "die teilweise noch dem Denkmuster der Regierung Erhard/Schröder verhaftet war", vollzog Brandt "einen deutlichen Paradigmenwechsel"²⁰³. Mit der Maßgabe, sich nicht zu isolieren oder isolieren zu lassen und zum Gefangenen überholter Überlegungen zu machen, sollte auch in Hinblick auf den NV-Vertrag der Generalnenner der Friedenssicherung unter Beweis gestellt werden. Brandt warnte vor den Folgen einer Nichtunterzeichnung. Der Wunsch nach mehr Selbständigkeit im Verhältnis zu den USA dürfe nicht an einem Punkt strapaziert werden, an dem man beide Weltmächte gegen sich hätte und in Ost und West als Störenfried betrachtet würde. Außerdem gelte es zu bedenken, daß eine der beiden Regierungsparteien ausdrücklich erklärt habe, ein Nichtverbreitungsvertrag, der die Bundesrepublik nicht diskriminiere, müsse unterstützt werden. Die Betonung der deutschen Sonderrolle werde nur zu Mißtrauen führen. Brandt verwies auf die Zustimmung Kiesingers zu seinem Vortrag im Kabinett am 20. Dezember. Daraus leitete er die Erwägung ab, sich parallel zu den deutsch-amerikanischen Konsultationen mit Italien, Schweden, Japan, Indien und Kanada abzustimmen. Bezüglich der amerikanischen Interpretationen hielt er es für geboten, sich mit ihnen weniger juristisch als vor allem politisch auseinanderzusetzen. Bei prinzipiell behafteter Haltung zum Vertrag wollte Brandt fünf Forderungen verwirklicht sehen, von

von der Entsendung eines Beauftragten absehe und ihn, Knappstein, mit der weiteren Behandlung beauftragt habe. Vgl. Knappstein an Brandt am 12.01.1967, in: PAAA, B 150. Zu diesem Zeitpunkt wurden erste Vorbereitungen für einen Washington-Besuch Brandts getroffen (s.u.).

¹⁹⁵ Vgl. Drahterlaß Schütz vom 28.12.1966, in: PAAA, B 150.

¹⁹⁶ Vgl. Pautsch, "Im Sog der Entspannungspolitik".

¹⁹⁷ Vgl. AAPD 1966, Dok. 416, S. 1720, und Drahterlaß Schnippenkötter vom 28.12.1966, in: PAAA, B 150.

¹⁹⁸ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 23.12.1966, in: PAAA, B 150.

¹⁹⁹ Vgl. AAPD 1966, Dok. 413. Brandt versah den Passus mit einem Fragezeichen. Vgl. *ibid.*, Anm. 9. NATO-Botschafter Grewe hielt Artikel I für "völlig unakzeptabel" (AAPD 1967, Dok. 7, S. 30). Brandt leitete Grewes Aufzeichnung wunschgemäß an Kiesinger weiter, versehen mit dem Hinweis, daß er sie sich nicht in allen Teilen zu eigen machen könne. Vgl. *ibid.*, Anm. 18.

²⁰⁰ Vgl. AAPD 1966, Dok. 416, und Drahtbericht Knappstein vom 30.12.1966, in: PAAA, B 150.

²⁰¹ Vgl. Drahtbericht Knappstein vom 29.12.1966, in: PAAA, B 150.

²⁰² Vgl. Vgl. AAPD 1967, Dok. 4, und Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 188.

denen vier gemeinsam mit anderen Staaten vertreten werden sollten: Die Verbindung des Vertrags mit einer Absichtserklärung der Atomkräfte zu nuklearer Abrüstung, Garantien der Kernwaffenstaaten, ihr Nuklearpotential nicht als Druckmittel gegen Nichtkernwaffenstaaten einzusetzen, die Wahrung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung, allerdings ohne besondere Betonung der nuklearen Komponente, und die uneingeschränkte Beteiligung an der zivilen Nutzung und Erforschung der Kernenergie einschließlich der Erkenntnisse, die die Nuklearstaaten aus der militärischen Nutzung gewannen. Der fünfte Punkt betraf die europäische Option. Brandt meldete erneut Zweifel an, ob eine Vertragsklausel durchsetzbar sein würde. Seiner Überzeugung nach war es besser, sich offen auf den Standpunkt zu stellen, daß der Vertrag ein vereintes Europa gar nicht binden könne. Das Argument, der Weg zur Einigung Europas werde verbaut, überzeugte ihn nicht. Man müsse davon ausgehen, daß es keine europäische Lösung der nuklearen Probleme gebe, bevor nicht eine relativ weit entwickelte Form der politischen Einigung Europas gefunden worden sei. Momentan müsse man davon ausgehen, daß Paris und London nicht daran dächten, die Bundesrepublik an ihren nuklearen Möglichkeiten zu beteiligen. Wenn die europäische Einigung politisch aber ernsthaft vorankomme, werde sich eine historische Kraft entfalten, die niemand übersehen könne. Amerikanische Hinweise auf die mögliche Realisierung einer atlantischen Option in Anlehnung an die MLF hielt er für realitätsfern und unseriös. Bonn solle seinen Verzicht auf Mitbesitz und Verfügungsgewalt erklären, den Anspruch auf volle Beteiligung an Planung und Krisenmanagement der NATO aber aufrechterhalten.²⁰⁴

Brandt versuchte, die Diskussion von überholten Fragestellungen fort- und auf die für ihn wesentlichen Punkte hinzulenken. Mit nüchternem Blick auf das voraussichtlich Erreichbare ließ er sich auf die amerikanischen Interpretationen ein. Insgesamt sollte an die Stelle der wenig erfolgversprechenden juristischen Absicherung gegen mögliche Einsprüche Moskaus die erreichbare politische Absicherung mit Hilfe Washingtons treten. Einen Kurswechsel vollzog Brandt auch in der Verhandlungsstrategie: Es sollten keine prononciert deutschen Positionen vorgetragen werden, sondern Anliegen, die andere Nichtnuklearstaaten teilten.²⁰⁵ Auf diese Weise konnte eine Isolierung Bonns vermieden und im Falle positiver Resonanz auf internationaler Ebene die inhaltliche Position des Außenministers innerhalb der Bundesregierung abgesichert und gestärkt werden.²⁰⁶

Vor dem Auswärtigen Ausschuß, dem Brandt am 19. Januar 1967 erstmalig Rede und Antwort stand, präziserte und erläuterte er kurz darauf seine Haltung und bezeichnete einen Vertrag, der nicht auf nukleare Abrüstung abziele, als "Mumpitz". Der Sinn einer entsprechenden Absichtserklärung im Vertragstext liege darin, daß sich die Überprüfungs-konferenz darauf berufen könne. Brandt fügte hinzu: "Daraus würde auch – das sage ich nur hier, das würde ich als deutsche Argumentation öffentlich sehr sparsam benutzen – einer der Rücktrittsgründe abzuleiten sein." Brandt räumte ein, daß die Frage verbindlicher Interpretationen voraussichtlich zu einem zentralen Problem der bilateralen Verhandlungen mit den USA werde. Die weiteren Konsultationen sollten auf drei Ebenen geführt werden: mit anderen Nichtnuklearstaaten, in der NATO und im europäischen Rahmen, wo man mit Paris, das eine Bonner Vertragsunterschrift erwarte, zusammenarbeiten werde. Gegen eine Abstimmung außerhalb der NATO gebe es in Washington teilweise Bedenken. So sei er gefragt worden, ob Bonn sich unbedingt an die Spitze solcher Regierungen stellen wolle. Brandts Antwort: "Nein, aber ich bin lieber einer der ersten unter den zweiten, als mich in die Gefahr zu begeben, bei den ersten abgeschüttelt zu werden."²⁰⁷

Dieser Maxime folgend, hatte er auf einer Konferenz sozialistischer Parteiführer Anfang Januar in Rom, zu der er von Sizilien aus gefahren war, mit dem schwedischen und dem italienischen Außenminister

²⁰³ Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 87. Vgl. Kuan, Nichtverbreitung, S. 228f., und Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 146. In Küntzels Darstellung fehlt Brandts Papier als *missing link* des auch von ihm konstatierten Paradigmenwechsels.

²⁰⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 4.

²⁰⁵ Vgl. Aufzeichnung Bouverat vom 05.01.1967, in: PAAA, B 150.

²⁰⁶ Vgl. Kuan, Nichtverbreitung, S. 230.

²⁰⁷ Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 19.01.1967, S. 325ff. Zu Brandts Zusammenarbeit mit dem Ausschuß vgl. Wintzer, "Der Auswärtige Ausschuß 1965-1969", S. XC-XCIII.

gesprächen und weitere Konsultationen vereinbart.²⁰⁸ In Briefen an die Außenminister in Stockholm und Ottawa wiederholte Brandt die ersten vier seiner fünf Punkte und betonte, zusätzlich zu den allgemeinen Gründen, die Nonproliferationspolitik gutzuheißen, ergebe sich aus Bonns ABC-Waffen-Produktionsverzicht von 1954 ein besonderes Interesse der Bundesrepublik daran, daß andere Staaten ebensowenig den Weg der nuklearen Bewaffnung beschritten. Voraussetzung dafür sei, daß der NV-Vertrag allgemein akzeptabel ausfalle, um alle Staaten, auf die es ankomme, zu erfassen.²⁰⁹ Am 23. Januar bat Staatssekretär Schütz die Botschafter in blockfreien atomaren Schwellenländern, die dortigen Regierungen zu unterrichten, daß die Bundesregierung in hohem Maße am Zustandekommen des Vertrags und der Teilnahme möglichst vieler Länder interessiert sei.²¹⁰ Brandt hatte sich in seinem Brief an Rusk vom 28. Dezember Beratung mit anderen Regierungen ausdrücklich vorbehalten und ließ Washington unterrichten, daß Fühlungen inzwischen stattfänden.²¹¹

Inzwischen war der deutsch-amerikanische Dialog fortgeführt worden. Am 10. Januar hatte McGhee im Gespräch mit Brandt angekündigt, daß die amerikanischen Interpretationen bei den Ratifizierungsberatungen im Kongreß deutlich gemacht werden sollten, damit Moskau nach der Unterzeichnung nicht in Anspruch nehmen könne, die Bedeutung der Formulierungen sei nicht klar gewesen. Brandt äußerte den Wunsch nach schriftlichen und offiziellen amerikanischen Interpretationen.²¹² Kiesinger teilte McGhee am 16. Januar mit, das Kabinett habe beschlossen, "daß es keinesfalls den Abschluß des Vertrages erschweren", und jene "Interessen im Auge behalten" werde, "welche jede nichtnukleare Macht gewährleistet sehen müsse"²¹³.

In der Union wogen die Bedenken bezüglich der europäischen Option, um die es auch in der Kabinettsitzung hauptsächlich gegangen war, nach wie vor schwer.²¹⁴ Die Amerikaner vertraten die Auffassung, ein neugeschaffenes europäisches Staatsgebilde könne die Nachfolge der französischen oder britischen Atomstreitmacht antreten, so daß es sich nicht um eine Weitergabe von Atomwaffen, sondern um eine Sukzession handeln würde – und zwar selbst dann, wenn eine supranationale Autorität lediglich in außen- und verteidigungspolitischer Hinsicht eine Zentralgewalt darstelle, nicht jedoch in allen staatlichen Funktionen. Eine reine Verteidigungsgemeinschaft könne allerdings keine nuklearen Sprengköpfe erhalten.²¹⁵ Die Frage war, wie realistisch die Errichtung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft mit kollektiver Verfügung über Atomwaffen (aber ohne gemeinsame Außenpolitik) war. De Gaulle jedenfalls hielt eine europäische Nuklearlösung für unmöglich, solange Europa nicht politisch geeint war, und wollte auf absehbare Zeit die französische Atombewaffnung mit niemandem teilen.²¹⁶

Auch Brandt wollte, wie er in der Kabinettsitzung ausführte, die europäische Option "aus spezifisch deutschen Gründen aufrechterhalten", mahnte aber, "[d]eutsche 'Sonderwünsche' sollten ganz besonders vorsichtig vorgetragen werden". Außerdem bat er, in der Öffentlichkeit "von einer Erörterung der komplizierten Einzelfragen abzusehen". Kiesinger stimmte "der Auffassung von [...] Brandt zu, "daß letztlich eine Unterschrift unter den Vertrag nicht verweigert werden könne", hielt den Standpunkt der Amerikaner, "die Vertragsformulierungen seien bewußt unbestimmt gehalten, um die europäische Lösung

²⁰⁸ Vgl. Brandt an Nilsson am 17.01.1967, in: Dep. Bahr 316, und AAPD 1967, Dok. 8.

²⁰⁹ Brandt an Martin und Nilsson am 10. und 17.01.1967, in: Dep. Bahr 316.

²¹⁰ Vgl. Runderlaß Schütz vom 23.01.1967, in: PAAA, B 150.

²¹¹ Vgl. Drahtbericht Knappstein vom 24.01.1967 mit handschriftlicher Notiz Brandts und Drahterlaß Schütz vom 25.01.1967, in: PAAA, B 150.

²¹² Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-McGhee am 10.01.1967, in: PAAA, B 150.

²¹³ AAPD 1967, Dok. 21, S. 127. Das Kabinett hatte also nicht "lediglich dem Prinzip der Nichtverbreitung zugestimmt" (Hinrichsen, Ratgeber, S. 339, Anm. 140). Der Kanzler verhielt sich gegenüber McGhee weitgehend rezeptiv und trat ihm keineswegs "hart entgegen" (Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 310). Hildebrands Darstellung beruht auf Kiesingers Interview in "Zeuge der Zeit" vom 08.06.1972. Offenbar verwechselte Kiesinger in der Rückschau dieses Gespräch mit einem späteren, wie er es auch in einem Interview am 31.01.1978 (NL Kiesinger 313) tat, in dem er angab, anschließend vor dem Verein der Unionspresse zu diesem Thema gesprochen zu haben. Das geschah aber erst am 27.02.1967. Das Protokoll in AAPD vom 16.01.1967 läßt von einer harten Haltung nichts erkennen.

²¹⁴ Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 70-74 (Kabinettsitzung vom 11.01.1967), AAPD 1967, Dok. 21, und McGhee, Botschafter in Deutschland, S. 313f.

²¹⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 21, Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-McGhee am 10.01.1967 und Drahtbericht Knappstein vom 13.01.1967, in: PAAA, B 150, sowie McGhee, Botschafter in Deutschland, S. 312f.

²¹⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 9, S. 44. S. auch Bahr, Zu meiner Zeit, S. 202.

offenzuhalten", für "nicht genügend". Der CSU-Vorsitzende Strauß lehnte den Vertrag rundherum ab und beschwor die "Gefahr eines 'Super-Jalta'"²¹⁷, so als würden die Supermächte Deutschland und Europa einmal mehr aufteilen. In den Äußerungen von Brandt, Kiesinger und Strauß spiegelt sich die innenpolitische Grundkonstellation der kommenden Jahre.

Die Amerikaner ließen derweil erkennen, daß Änderungen am Vertragstext äußerst schwierig sein würden und ihnen an langwierigen Verhandlungen mit Bonn nicht gelegen war. Das Zusammentreten der 18-Mächte-Abrüstungskonferenz der UNO in Genf im Februar stelle eine *deadline* dar. Dennoch wurde die Beratung im NATO-Rat auf deutschen Wunsch um einige Tage verschoben.²¹⁸ Der Leiter der US-Abrüstungsbehörde, Foster, bekräftigte die gegenüber Bonn gemachten Zusagen, die später den Kern der amerikanischen Vertragsinterpretationen im Kongreß bildeten: Der Vertrag berühre keine gegenwärtigen nuklearen Arrangements der NATO (Konsultationen im Rahmen der NPG, Stationierung amerikanischer Kernwaffen in der Bundesrepublik und Ausrüstung der Bundeswehr mit nuklearen Trägersystemen) und stelle die uneingeschränkte Beteiligung an der zivilen Nutzung und Erforschung der Kernenergie sicher. Die sowjetische Seite habe der "privat" geäußerten Meinung nicht widersprochen, daß ein europäischer Staat Nachfolger seiner nuklearen Komponenten Frankreich und Großbritannien sein würde. Grundsätzlich verwiesen die Amerikaner auf das Prinzip des Vertragsentwurfs, daß alles, was nicht ausdrücklich verboten werde, erlaubt sei. Das bedeute, daß die Sowjetunion offene Fragen unberührt lassen werde, solange man sie nicht zu Reaktionen nötige. Deshalb solle man gerade nicht "mit einer Leuchtschrift am Himmel auf gewisse offene Möglichkeiten hinweisen"²¹⁹. Botschafter Knappstein kam zu dem Schluß, die vorläufige Einigung zwischen den beiden Großmächten beruhe auf einer stillschweigenden Übereinkunft, von Moskau keine ausdrückliche Billigung bestehender oder nach dem Vertragswortlaut zulässiger künftiger Arrangements unter den westlichen Alliierten zu verlangen. Ein Versuch, weitere Festlegungen zu erreichen, werde deshalb ergebnislos verlaufen und könne allenfalls dazu beitragen, die eigene Freiheit in der Auslegung des Textes einzuschränken.²²⁰ Diese Argumentation lag ganz auf Brandts Linie. Doch in Abteilung II, die in der Folge eine "bemerkenswerte Ideenvielfalt" entwickelte, um "mehr und auch weniger berechnete Vorbehalte"²²¹ vorzubringen, verfolgte man einen anderen Weg.

Als Schütz um eine Stellungnahme zum Vertragsentwurf und den Erläuterungen der Amerikaner bat, kam Swidbert Schnippenkötter, der unter Schröder Abrüstungsbeauftragter der Bundesregierung geworden und für den Vertrag zuständig war, zu dem Ergebnis, es bedürfe verbindlicher Interpretationen seitens der USA mit offizieller Kenntnis Moskaus, in manchen Punkten aber auch verbindlicher Interpretationen seitens der USA und der Sowjetunion. Aus taktischen Gründen empfehle es sich, zunächst Textänderungen zu fordern. Diese seien für einen Teil der Bonner Wünsche auch bei weiter Auslegung des Texts sogar vonnöten.²²² Insgesamt erhielt Schütz zehn Positionspapiere zum Vertrag. Nun wurde eine Gefahr akut, die Bahr früh beschworen hatte: Die Amtspitze drohte, eingedeckt von schierer Quantität bzw. durch einseitige Informationen und Vorschläge isoliert, in ihrer Entscheidungsfreiheit beschränkt zu werden.²²³ Brandt traute der Abteilung II offenbar nicht und schuf ein Gegengewicht. Am 23. Januar teilte er Abteilungsleiter Ruete mit, er habe Bahr mit der Prüfung der NV-Problematik beauftragt, und bat um Unterstützung für seinen Vertrauten.²²⁴ Schließlich begann der Nichtverbreitungsvertrag zu einem öffentlichen Thema zu werden. McGhee äußerte gegenüber Brandt am 27. Januar die Sorge, daß die Deutschen aufgrund falscher Informationen gegen den Vertrag seien. Das Abkommen werde als Popanz

²¹⁷ Kabinettsprotokolle 1967, S. 71-74 (Kabinettsitzung vom 11.01.1967).

²¹⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 24, S. 148, und Dok. 25, Anm. 2.

²¹⁹ AAPD 1967, Dok. 24, S. 139. Für das US-Protokoll vgl. www2.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb253/doc02.pdf (25.02.2015).

²²⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 24, S. 148.

²²¹ Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 83.

²²² Vgl. AAPD 1967, Dok. 38. Zum Institut des Abrüstungsbeauftragten vgl. Haftendorn, "Der Abrüstungsbeauftragte".

²²³ Aufzeichnung Bahr vom 02.12.1966, in: WBA, A 7, 72.

²²⁴ Vgl. Arnold an Ruete am 23.01.1967, in: Dep. Bahr 399, 3.

benutzt, indem Diplomaten und Unionspolitiker behaupteten, es verhindere eine europäische Lösung.²²⁵ McGhee bezog sich auf einen mit dem Auswärtigen Amt nicht abgesprochenen Vortrag von NATO-Botschafter Grewe, einst enger Mitarbeiter Adenauers und bis 1962 Botschafter in Washington, der den Beginn einer öffentlichen Debatte über den Vertrag markierte.²²⁶

Auch Schnippenkötter hatte sich kritisch geäußert.²²⁷ In Brandts Umfeld galt er als Mann von brillanter Gedankenführung, der das Instrumentarium der Diplomatie zu bedienen wußte. Gleichzeitig gewann man dort den Eindruck, daß Schnippenkötter nicht nur ein Gegner des Vertrags war, sondern auch illoyal gegenüber dem Minister sowie dessen Politik, die er "mit allen Regeln der Konspiration"²²⁸, viel Phantasie und "subtilen Querschüssen"²²⁹ hintertrieb. Auftrag und Munition erhielt Schnippenkötter, so die Wahrnehmung im Büro Brandts, aus dem Kanzleramt.²³⁰ Erhard Eppler berichtete Brandt 1968, Schnippenkötter pflege Kontakt zum CDU-Abgeordneten Birrenbach sowie zur konservativ-liberalen Presse.²³¹ Der Eindruck trog nicht. Als die CDU/CSU-Fraktion sich im selben Jahr daran machte, eine Anfrage an das Auswärtige Amt zum Nichtverbreitungsvertrag zu starten, half Schnippenkötter Guttenberg bei der Formulierung eines kritischen Fragenkatalogs. Birrenbach bat Guttenberg "um absolute Diskretion für die Quelle Schnippenkötter, der ja – wie Sie wissen – sich in einer schwierigen Lage befindet"²³².

Gegenüber McGhee bekundete Brandt seine Absicht, in der ersten Februarhälfte eine Grundsatzklärung abzugeben.²³³ Er mußte sich in die öffentliche Debatte einschalten, um den Kritikern nicht das Feld der Meinungsbildung zu überlassen. Seine anfängliche Hoffnung, es werde nicht allzu schwierig sein, zu einer Lösung des Nichtverbreitungsproblems zu kommen²³⁴, schien sich aber noch nicht verflüchtigt zu haben. Auch wenn der Bundeskanzler skeptischer war als sein Außenminister, folgte er Brandts Argument, daß man in der Ostpolitik nicht weiterkommen werde, wenn man die Zustimmung zum NV-Vertrag versage.²³⁵ Brandts Überzeugung fußte auf Informationen, daß Moskaus Interesse am Nichtverbreitungsvertrag auf die Teilnahme Bonns gerichtet und der Kreml in diesem Punkt nicht die kleinste Konzession zu dulden bereit war.²³⁶ Auch Frankreich schien der Bundesrepublik jedweden Einfluß auf Nuklearwaffen verwehren zu wollen.²³⁷ Den USA war am Abschluß des Vertrages und der deutschen Unterschrift ebenfalls sehr gelegen, so daß Brandts Einschätzung, eine Verweigerung werde zur Isolation in Ost und West führen, nur realistisch war. Johnson signalisierte vertraulich Entgegenkommen bei Änderungswünschen, um eine deutsche Unterschrift zu erleichtern. Auch in der Offset-Frage schien er bereit, Konzessionen zu machen.²³⁸

Mit der Bildung der Großen Koalition war für die Frage des Devisenausgleichs "die Stunde der Wahrheit gekommen"²³⁹. Die Haushaltslage erlaubte über die laufenden Abkommen hinaus praktisch keine Zahlungen. Damit drohte ein Scheitern der Dreierverhandlungen, eine erhebliche Verschlechterung des Verhältnisses zu Washington und London, ein Abzug britischer Truppen aus der Bundesrepublik und eine

²²⁵ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-McGhee am 27.01.1967, in: PAAA, B 150, und Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 163, Anm. 5.

²²⁶ Vgl. EA 3/1967, S. 77-94, "Grewe warnt vor Beitritt zum Atomwaffen-Sperrvertrag", in *FAZ* vom 26.01.1967, "Überwiegende Nachteile für die Mitunterzeichner", in: *FAZ* vom 14.02.1967, "Schlag der Trommeln", in: *SPIEGEL* vom 27.02.1967, Grewe, Rückblenden, S. 655f. und 697, Petri, Die Entstehung des NV-Vertrages, S. 107, sowie Hoeres, Außenpolitik und Öffentlichkeit, S. 285f. Der Vortrag provozierte Egon Bahr dazu, Brandt um Erlaubnis für einen eigenen öffentlichen Vortrag zu bitten, um die Gegenposition zu beziehen. Doch Brandt war nicht an Streit gelegen. Vgl. AAPD 1967, Dok. 32, S. 183.

²²⁷ Vgl. Eisermann, Außenpolitik und Strategiediskussion, S. 221.

²²⁸ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 in Berlin. Vgl. Bahr, Zu meiner Zeit, S. 207ff.

²²⁹ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn.

²³⁰ Gespräch des Verfassers mit Hans Arnold am 06.06.2001 in Bonn. Vgl. Ritzel, Soweit ich mich erinnere, S. 111f.

²³¹ Vgl. Erhard Eppler an Brandt am 16.02.1968, in: WBA, A 7, 3.

²³² Guttenberg an Birrenbach am 30.05.1968, in: NL Guttenberg 93. Vgl. Hinrichsen, Ratgeber, S. 368f.

²³³ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-McGhee am 27.01.1967, in: PAAA, B 150.

²³⁴ Vgl. Aufzeichnung Bouverat vom 05.01.1967, in: PAAA, B 150.

²³⁵ Vgl. Kroegel, Anfang, S. 105.

²³⁶ Vgl. Vermerk Stephan G. Thomas vom 17.12.1966, in: WBA, A 7, 10.

²³⁷ Vgl. AAPD 1966, Dok. 417.

²³⁸ Vgl. Vermerk Ahlers vom 12.01.1967, in: WBA, A 7, 13.

²³⁹ AAPD 1967, Dok. 23, S. 133.

Schwächung der NATO.²⁴⁰ Bei der gerade beendeten Runde der Dreierverhandlungen über strategische, militärische und Offsetfragen war Einigkeit über die Einschätzung der sowjetischen Bedrohung sowie der Fähigkeiten der NATO-Streitkräfte erzielt worden, nicht aber bezüglich einer Berechnungsgrundlage zur Feststellung der Devisengewinne der Bundesrepublik aus der Truppenstationierung. In der ersten Kabinettsitzung, am 7. Dezember 1966, betonte Brandt die Notwendigkeit, den Amerikanern "klar zu machen, daß künftig nicht mehr als 50% der Devisenausgaben für die amerikanischen Streitkräfte ausgeglichen werden"²⁴¹ könnten. In der Folge wehrte er erfolgreich den Versuch des Finanzministers ab, "die Initiative an sich zu reißen"²⁴². Strauß brachte eine mit dem Auswärtigen Amt nicht abgestimmte Vorlage ein, die für den künftigen Devisenausgleich keine zusätzlichen Mittel aus dem Bundeshaushalt vorsah.²⁴³ In Brandts Abwesenheit vereinbarte das Kabinett am 14. Dezember eine Vertagung auf Mitte Januar.

Brandt schlug dem Bundeskanzler vor, dem britischen und amerikanischen Wunsch nach Fortsetzung der Dreiergespräche zu entsprechen. Die gemeinsamen Überlegungen der drei Partner würden voraussichtlich zu einer neuen Einschätzung der erforderlichen Stärke alliierter Truppen in der Bundesrepublik führen. Erst danach sei es entgegen den Absichten der Partner, das Devisenproblem in den Vordergrund zu rücken, möglich, die damit zusammenhängenden finanziellen Anforderungen zu ermitteln. Außerdem kündigte Brandt an, Staatssekretär Carstens als Delegationsleiter durch Botschafter a.D. Duckwitz zu ersetzen, um die Federführung des Auswärtigen Amts gegenüber dem Finanz- und Verteidigungsministerium zu gewährleisten.²⁴⁴ Kiesinger stimmte Brandts Vorschlag zu.²⁴⁵

Für die nächste Kabinettsitzung übermittelte er eine Vorlage an das Kanzleramt. Darin resümierte er zunächst den Stand der Verhandlungen.²⁴⁶ Die finanziellen Erörterungen seien zu einem vorläufigen Stillstand gekommen, was Entscheidungen darüber erfordere, ob die Möglichkeiten und Höhe einer deutschen Devisenhilfe weiter ausgeklammert werden oder alsbald von deutscher Seite eindeutig erklärt werden sollte, wo die Grenzen hierfür liegen würden. Brandt plädierte für letzteres, da eine Fortsetzung der Verzögerungstaktik die Erwartung auf eine deutsche Devisenhilfe für 1967 und 1968 schüren und nur dann Sinn machen würde, wenn man in zwei bis drei Monaten ein annehmbares Angebot vorlegen könne. Dies sei aber nicht der Fall. Den Ausweg eines langfristigen Abkommens über 1970 hinaus – unter Vernachlässigung der Interessen der deutschen Rüstungsindustrie und zu Lasten eines Ausbaus der europäischen bzw. deutsch-französischen Rüstungskoperation – lehnte er ab. Zum Vorschlag einer "Neutralisierung" durch Maßnahmen der Bundesbank meinte er, die Bundesregierung könne dies wegen deren Unabhängigkeit nicht anbieten. (Hintergrund des Vorschlags war die amerikanische Sorge, die Bundesbank könne – wie ihr französisches Pendant – ihre erheblichen Dollar-Guthaben kurzfristig in Gold umtauschen und damit die Stellung des Dollars untergraben.²⁴⁷) Brandt fuhr fort, durch eine Verständigung der amerikanischen und deutschen Zentralbanken würde das Problem aber seinen besorgniserregenden Charakter in den Augen der Amerikaner verlieren und die Frage der militärischen Beschaffung ihre Dringlichkeit und Ausschließlichkeit verlieren. Daher solle an die Bundesbank die Bitte um Aufnahme von Gesprächen mit den amerikanischen Stellen gerichtet werden. Für die Briten stelle sich das Problem nicht, so daß diese Lösung in London kein Interesse hervorrufe. Da Bonn nicht in der

²⁴⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 23.

²⁴¹ Kabinettsprotokolle 1966, S. 509 (Kabinettsitzung vom 07.12.1966). Vgl. AAPD 1966, Dok. 386, AAPD 1967, Dok. 6, Kabinettsvorlage vom 02.12.1966, in: PAAA, B 150, sowie Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 254-263.

²⁴² Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 264.

²⁴³ Vgl. Aufzeichnung Harkort vom 13.12.1966, in: PAAA, B 150, und Kabinettsprotokolle 1966, S. 525 (Kabinettsitzung vom 14.12.1966).

²⁴⁴ Vgl. Brandt an Kiesinger am 09.01.1967, in: PAAA, B 150. Bis zum Oktober 1966 hatte die Federführung beim Verteidigungs- und Finanzministerium gelegen. Vgl. Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 253. Wäre Carstens Verhandlungsführer geblieben, hätte das Verteidigungsministerium diese Rolle nun wieder übernommen.

²⁴⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 6, Anm. 4.

²⁴⁶ Vgl. Brandt an den Chef des Bundeskanzleramts am 18.01.1967, in: PAAA, B 150. Zum Stand der Verhandlungen s. auch AAPD 1967, Dok. 6., Anm. 14.

²⁴⁷ Vgl. Aufzeichnung Lahr vom 14.12.1966, in: PAAA, B 150, Zimmermann, Money and Security, S. 211 und 220f., ders., "family pot", S. 338, O'Hara, "The Limits of US Power", S. 269, und Schmidt, "Embarrassment of Strength", S. 178.

Lage sei, ein akzeptables Angebot für 1967 und 1968 vorzulegen, plädierte Brandt dafür, kein Angebot zu machen. Der möglichen Konsequenzen war er sich bewußt: Da die Zahlungsbilanzdefizite der beiden Länder ohne ihre militärischen Devisenaufwendungen in der Bundesrepublik um die Hälfte (USA) bzw. um ein Drittel (Großbritannien) geringer wären, werde es ihren Regierungen um so schwerer fallen, Vorschläge zur Truppenreduzierung abzuwehren, wenn die Devisenhilfe ausbliebe. Die Bundesregierung, so Brandt, müsse erstens verhindern, daß die Dreiergespräche scheiterten und Bonn dafür verantwortlich gemacht werde, zweitens versuchen, die Auswirkungen des erklärten Unvermögens zum Abschluß von Devisenhilfeabkommen für die nächsten Jahre durch Fortführung der Gespräche aufzufangen und drittens sicherstellen, daß Entscheidungen über Truppenverminderungen nur einvernehmlich aufgrund einer gemeinsamen Prüfung des Streitkräftebedarfs getroffen würden. Er beantragte, die Partner schnellstmöglich zu unterrichten, daß die Bundesregierung kein erwartungsgemäßes Abkommen abschließen könne, eine Weiterbehandlung der finanziellen Fragen aber anheimstelle und die Fortführung der politischen und strategischen Gespräche vorschlage.²⁴⁸

Die Kabinettsvorlage war das Ergebnis von gemeinsamen Überlegungen der beteiligten Ressorts, dem das Auswärtige Amt "nur schweren Herzens"²⁴⁹ zugestimmt hatte. Man fürchtete den Vorwurf, die Bundesrepublik verlange von ihren Verbündeten, starke Streitkräfte in Deutschland zu unterhalten, sei selbst aber nicht bereit, finanzielle Opfer zu bringen. Möglicherweise könne man gar in den Verdacht geraten, daß die finanziellen Gründe nur vorgeschützt seien, um eine Neuorientierung der deutschen Politik unter französischem Einfluß zu kaschieren. Ein Abzug erheblicher Teile der britischen und amerikanischen Truppen würde die NATO schwächen und die Chance ungenutzt lassen, zu beiderseitigen Truppenreduzierungen der Militärböcke, wie Brandt sie in Paris vorgeschlagen hatte, zu gelangen. Wenn das Kabinett der Vorlage folge, müsse man "glaubwürdig und überzeugend"²⁵⁰ die wahren Gründe für die deutsche Haltung darlegen und übereilte Entscheidungen auffangen. Der Außenminister erblickte die einzige Chance darin, den Partnern unverzüglich reinen Wein einzuschenken. In der Vergangenheit hatte Bonn sich gerade durch mangelnden Mut zur Offenbarung von Zahlungsschwierigkeiten und auf die Zukunft gerichtete Versprechen selbst in die Bredouille gebracht.²⁵¹ Das Kabinett folgte am 26. Januar Brandts der fiskalischen Not gehorchenden Linie und beschloß, die Dreiergespräche fortzusetzen, sich den Partnern gegenüber ehrlich zu machen und der Bundesbank eine Mitwirkung an der Lösung des Problems nahezulegen.²⁵²

Bereits kurz zuvor hatte Staatssekretär Schütz in London dargelegt, die Haushaltslage mache es unmöglich, die an Bonn gerichteten Wünsche zu erfüllen.²⁵³ Die Briten zeigten sich bestürzt. Botschafter Roberts führte gegenüber Brandt aus, Strauß habe ihn noch vor kurzem im Glauben gelassen, Großbritannien werde nicht leer ausgehen.²⁵⁴ Sein amerikanischer Kollege McGhee zeigte sich entspannter und vor allem am Weg der "Neutralisierung" interessiert. Brandt ließ erkennen, daß die Bundesbank diesbezüglich Probleme bereitete. McGhee kam schließlich auf den Vorschlag von US-Staatssekretär Rostow zu sprechen, einen deutschen Beitrag zur Getreidehilfe für Indien beim Devisenausgleich zu verrechnen.²⁵⁵ Auch Egon Bahr war diese Möglichkeit von amerikanischer Seite bedeutet worden. Außerdem wurde ihm versichert, eine Verringerung amerikanischer Streitkräfte in der Bundesrepublik sei

²⁴⁸ Vgl. Brandt an den Chef des Bundeskanzleramts vom 18.01.1967 und Sprechzettel Brandts vom 25.01.1967, in: PAAA, B 150. S. auch Drahtbericht Knappstein vom 20.01.1967, *ibid.*, "Deutsch-französischen Vertrag mit Leben erfüllen", in: *Bulletin* vom 13.01.1967, und Zimmermann, *Money and Security*, S. 222.

²⁴⁹ Sprechzettel Brandts vom 25.01.1967, in: PAAA, B 150.

²⁵⁰ Sprechzettel Brandts vom 25.01.1967, in: PAAA, B 150.

²⁵¹ Vgl. Rosenbach, "Der Preis der Freiheit", S. 733.

²⁵² Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 106ff., und Vermerk Schütz vom 26.01.1967, in: PAAA, B 150.

²⁵³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 30, Anm. 5, 6 und 9. Schütz gewann den Eindruck, daß britische Überlegungen zur Truppenreduzierung weniger als Reaktion auf die Devisenausgleichsverhandlungen denn als politische Abrüstungsmaßnahme gedacht waren.

²⁵⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 30, und Schmidt, "Embarrassment of Strength", S. 176

²⁵⁵ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-McGhee vom 27.01.1967, in: PAAA, B 150. Hierüber war Brandt bereits vom Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit unterrichtet worden, um dessen Etat es ging und den Rostow diesbezüglich

nicht beschlossen worden, auch wenn das Thema grundsätzlich kein Tabu darstellen dürfe. In der Offset-Frage werde die US-Regierung sich für 1967 mit einer Erfüllung der bisherigen Verpflichtungen zufriedengeben. Man erwarte vom deutschen Außenminister lediglich eine allgemeine Versicherung des guten Willens, weiterhin zum Ausgleich der Zahlungsbilanz-Probleme durch militärische Beschaffungen beizutragen, soweit es der deutsche Bedarf und die Lage des Bundeshaushalts ermöglichen.²⁵⁶

Präsident Johnsons vertrauliche Ankündigung eines Entgegenkommens in der Offset-Frage schien sich zu bewahrheiten. Dies hatte Bonn einen Zeitgewinn verschafft, den Brandt aber nicht zur Fortsetzung der Verzögerungstaktik, sondern im Gegenteil für eine rasche und freimütige Erörterung des Problems nutzen wollte. Grundsätzlich mußte Bonn im Interesse einer glaubwürdigen Westpolitik, nicht zuletzt in Hinblick auf ostpolitische Initiativen, an einer Lösung interessiert sein, die eine Schwächung der NATO vermied.²⁵⁷ Dabei war Brandt bemüht, die Frage in Zusammenhang mit beiderseitigen Abrüstungsschritten in Ost und West zu bringen. Auch er räumte der Sicherheit Vorrang vor währungspolitischem Handlungsspielraum ein und suchte nach Lösungen außerhalb der militärischen Beschaffung, um Bonn rüstungspolitisch nicht zu binden. Gegenüber McGhee sagte er zu, daß das Kabinett sich Anfang Februar mit der Rostow-Initiative befassen werde, und drückte die Hoffnung aus, bei seiner geplanten Visite in den USA eine gute Nachricht mitbringen zu können.²⁵⁸ Hatte Brandt am 12. Januar noch erklärt, nichts spreche dafür, Hals über Kopf nach Amerika zu reisen, bestätigte er eine Woche später Presseberichte, daß er früher als vorgesehen die USA besuchen werde, vor allem zur gegenseitigen Orientierung über die Nichtverbreitungsfrage.²⁵⁹ Johnson war in dieser Phase an einem Treffen mit dem Bundesaußenminister interessiert, weil Brandt in Washington als "wichtiges Gegengewicht zu Strauß"²⁶⁰ wahrgenommen wurde. Brandt wiederum hielt Konsultationen auf hoher persönlicher Ebene nicht nur wegen des NV-Vertrags für notwendig, sondern wohl auch als Ausgleich für die starke Betonung der deutsch-französischen Beziehungen im Dezember und Januar.

Auch wenn Brandt die französischen Bemühungen, den amerikanischen Einfluß auf dem Kontinent zurückzudrängen, ablehnte, glaubte er, wie in allem, was de Gaulle sage, stecke auch in seinen diesbezüglichen Gedanken ein richtiger Kern: Die historische Entwicklung werde es mit sich bringen, daß Europa mehr auf eigenen Beinen stehen müsse.²⁶¹ Aus dieser Perspektive betrachtete er die beiden vorherrschenden Themen der EWG: ihren Ausbau und ihre Erweiterung. Die Bundesregierung war der Ansicht, daß der Vertrag vom 8. April 1965 zur Fusion der Organe von EWG, EGKS und EURATOM, den seit Oktober 1966 alle Mitgliedsstaaten ratifiziert hatten, schnellstmöglich in Kraft treten sollte. Dem stand eine Regelung für die personelle Besetzung der Kommission im Wege. Erhard und Schröder hatten die Fusion deswegen verschieben wollen.²⁶² Bezüglich der Erweiterung hatte die neue Bundesregierung ihre Haltung in der Regierungserklärung zum Ausdruck gebracht. London hegte, so Brandts Parteifreund Eppler nach einem Gespräch mit dem britischen Botschafter, Mißtrauen, die neue Bundesregierung und besonders der Bundeskanzler könnten "auf dem Altar der deutsch-französischen Freundschaft Opfer bringen – auf Kosten der englischen Interessen"²⁶³. Auf französischer Seite fürchtete man derweil, daß die

aufgesucht hatte. Vgl. Protokoll der SPD-Ministerbesprechung vom 23.01.1967, in: NL Jahn 1246. In der Literatur zur Offset-Frage findet die Rostow-Initiative keinen Niederschlag.

²⁵⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 32.

²⁵⁷ Vgl. Zimmermann, Money and Security, S. 223f.

²⁵⁸ Vgl. Gesprächsaufzeichnung Weber vom 27.01.1967, in: PAAA, B 150.

²⁵⁹ Vgl. "Deutsch-französischen Vertrag mit Leben erfüllen", in: *Bulletin* vom 13.01.1967, und Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 19.01.1967. Vor der SPD-Fraktion betonte Brandt, auf ausdrücklichen Wunsch von Dean Rusk zu reisen. Es gab Gerüchte, der Außenminister habe eine Einladung der Stevenson-Foundation angenommen, um Gelegenheit zu einem Auftritt in Washington zu haben. Brandt erklärte, er habe der Einladung der Stiftung erst nach Vereinbarung des Termins entsprochen. Vgl. SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 29. Auch Verteidigungsminister McNamara äußerte vorab den Wunsch, Brandt zu treffen. Die amerikanische Botschaft bemühte sich außerdem um einen Termin bei Johnson. Vgl. Vermerk Arnold vom 18.01.1967 und Drahtbericht Knapstein vom 20.01.1967, in: PAAA, B 1 295.

²⁶⁰ Schertz, Deutschlandpolitik, S. 421. Schertz zitiert Johnsons stellvertretenden Sicherheitsberater Bator.

²⁶¹ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Moro vom 05.01.1967, in: PAAA, B 150.

²⁶² Vgl. Brandt an Maurice Faure am 09.01.1967, in: PAAA, B 1 456, Müller-Roschach, Europapolitik, S. 185f., und Türk, "Zusammenlegung der EG-Verträge", S. 152f.

²⁶³ Vgl. Eppler an Brandt am 07.12.1966, in: PAAA, B 1 335.

Briten eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Bonn und Paris torpedieren würden. Das wurde Brandt Mitte Dezember vom Leiter der Internationalen Abteilung der SPD-nahen Friedrich-Ebert-Stiftung, Stephan G. Thomas, zugetragen, der sich regelmäßig mit dem französischen Gesandten d'Aumale traf. Thomas' Berichte wurden zu einer der wichtigsten Informationsquellen Brandts, was die Haltung de Gaulles betraf.²⁶⁴ Laut d'Aumale war der französische Standpunkt in der Frage des britischen Beitritts zur EWG unverändert: Ehe Großbritannien beitreten könne, müsse es seine Wirtschaft in Ordnung gebracht haben.²⁶⁵ Zur gleichen Zeit erfuhr Brandt, daß der französische Außenminister eine Behandlung der Beziehungen zwischen der EWG und Großbritannien im Ministerrat für unnötig hielt, da es noch kein förmliches Beitritts-gesuch gab. Der deutsche Vertreter in Brüssel wies seinen französischen Kollegen darauf hin, daß ein Meinungs-austausch der sechs Außenminister dennoch zweckmäßig sei. Brandt sah das anders und notierte dazu: "Nein, wir müßten erst mit Paris sprechen."²⁶⁶

Brandt hielt es für eine "Fehleinschätzung" zu glauben, "es komme vor allem auf Bonn an, um Paris durch ein Machtwort umzustimmen", und lehnte es grundsätzlich ab, "Frankreich einen geschlossenen Block der fünf gegenüberzustellen"²⁶⁷. Seine Strategie zielte darauf ab, de Gaulles Bedenken "aufzulockern"²⁶⁸ und dabei auf die ökonomischen Argumente einzugehen. Diesen Weg wollte er gemeinsam mit der italienischen Regierung beschreiten. Nach dem Urteil von Staatssekretär Lahr war Brandt "der erste bundesrepublikanische Außenminister, der sich für die Fragen des modernen Italien ernsthaft interessiert[e]"²⁶⁹. In seiner Amtszeit stimmte Bonn seine europapolitischen Aktivitäten mit den italienischen Regierungen ab und arbeitete eng mit ihnen zusammen.²⁷⁰ Während einer WEU-Ministerratstagung in Bonn betonte er gegenüber Außenminister Fanfani, der britische Beitritt hänge vom koordinierten Einwirken der beiden Länder auf Frankreich ab. Aus seinem Gespräch mit de Gaulle habe er den Eindruck gewonnen, daß der General erst wieder für westeuropäische Themen interessiert werden müsse. Grundsätzlich hielt er fest, Fortschritte bei der Behandlung von Ost-West-Fragen könnten sich als schädlich erweisen, wenn nicht gleichzeitig Fortschritte in der europäischen Einigung erzielt würden. Auch Fanfani hielt es für angebracht, de Gaulle Schritt für Schritt die positiven Aspekte des britischen Beitritts nahezubringen. Einigkeit bestand auch darin, daß es an den Briten sei, weitere Verdachtsmomente auszuräumen.²⁷¹

Vor seinem nächsten Zusammentreffen mit Fanfani am 5. Januar erhielt Brandt eine Aufzeichnung des Vorsitzenden des Aktionskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa, Jean Monnet, der vorschlug, die Briten sollten, anders als beim ersten Versuch, alle Verpflichtungen der römischen Verträge sowie die bisherigen Entscheidungen der Gemeinschaft übernehmen. Außerdem forderte Monnet, die Briten müßten vor dem Beitritt ihr Haus in Ordnung bringen, besonders in Hinblick auf die Stellung des Pfunds als Leit- und Reservewährung. Danach sei nur noch über technische Fragen und Übergangsregelungen zu diskutieren.²⁷² Bei seinem Gespräch mit Fanfani in Rom äußerte sich Brandt im Sinne von Monnets Überlegungen.²⁷³ Auch den Briten gegenüber hatte er diese Ansicht vertreten. Und es sah so aus, als sei London dazu bereit. Außenminister Brown meldete auf der SI-Konferenz den britischen Beitrittswunsch

²⁶⁴ 1968 wurde Thomas Chefredakteur und Programmleiter der Hauptabteilung "Aktuelles" des Deutschlandfunks. Da d'Aumale ins französische Außenministerium wechselte, konnte der Kontakt in seiner bisherigen Form nicht aufrechterhalten werden.

²⁶⁵ Vermerk Stephan G. Thomas vom 17.12.1966, in: WBA, A 7, 10.

²⁶⁶ Drahtbericht Sachs vom 16.12.1966 mit handschriftlicher Anmerkung Brandts, in: PAAA, B 1 331.

²⁶⁷ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 197. Vgl. Böhmer, "Germany and the Second British Application", S. 216f.

²⁶⁸ AAPD 1967, Dok. 8, S. 34.

²⁶⁹ Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 521.

²⁷⁰ Masala, Italia und Germania, S. 349. Masalas dem widersprechende Aussage, das deutsch-italienische Verhältnis habe zwischen 1966 und 1969 für die Bundesregierung wegen der deutsch-französischen Beziehungen an Bedeutung verloren (vgl. *ibid.*, S. 355), läßt sich in bezug auf Brandt nicht nachvollziehen.

²⁷¹ Vgl. AAPD 1966, Dok. 405.

²⁷² Vgl. Monnet an Brandt am 03.01.1967, in: WBA, A 7, 36. Die Stellung des Pfunds barg das ständige Risiko plötzlicher massiver Umtausche in Gold oder andere Währungen. Die britischen Gold- und Devisenreserven reichten dazu nicht aus, und die britischen Auslandsverbindlichkeiten wurden nicht durch Ansprüche gedeckt. Der EWG-Vertrag sah aber eine gegenseitige Beistandspflicht im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten vor. Vgl. AAPD 1967, Dok. 8, Anm. 22, und James, International Monetary Cooperation, S. 183-188.

an, "im vollen Bewußtsein der Verpflichtungen [...] aus den Verträgen von Rom"²⁷⁴. Brown setzte bei der Vorbereitung des Beitrittsantrags stark auf seine Beziehungen zu Brandt, gewann zur seiner Enttäuschung aber den Eindruck, daß Brandts Unterstützung dort endete, wo sie zur direkten Konfrontation mit Paris führen mußte.²⁷⁵

Am Rande der Konferenz hatte der britische Außenminister seinen italienischen Kollegen gefragt, "ob im Falle einer Ablehnung de Gaulles die fünf anderen bereit wären, mit Großbritannien gegen Frankreich zu gehen"²⁷⁶. Es ging um ein Szenario, wie es der stellvertretende italienische Ministerpräsident Nenni auf der Konferenz vortrug, im Falle eines französischen Vetos ein Europa ohne das gaullistische Frankreich und mit dem sozialistischen Großbritannien zu errichten.²⁷⁷ Auch Brandt war von Brown mit dieser Idee konfrontiert worden. Wie Fanfani verneinte er die Frage und erklärte, "[m]an könne die Landkarte Europas nicht immer wieder ändern. Ebenso wenig wie Paris und Washington austauschbar seien, gelte dies für Paris, London, Bonn und Rom."²⁷⁸ Browns Reaktion scheint das Verhältnis der beiden Außenminister zumindest kurzzeitig belastet zu haben.²⁷⁹ In der Folge ergab sich aber ein intensiver persönlicher Austausch mit Zeugnissen gegenseitiger Unterstützung und Wertschätzung.

Auch wenn Brown und Wilson es so wahrzunehmen schienen, bedeutete Brandts Ablehnung nicht automatisch, daß er "das europapolitische Credo seines Kanzlers" teilte, "die *raison d'être* der deutschen Europapolitik solle in erster Linie der Wiederherstellung guter Beziehungen mit Frankreich dienen"²⁸⁰. Für ihn schloß das eine das andere nicht aus: Vielmehr ging Brandt davon aus, daß de Gaulle seine Haltung überprüfen werde, wenn die fünf übrigen EWG-Mitglieder sich überzeugend für den Beitritt aussprechen würden.²⁸¹ Wie es tatsächlich um Frankreichs Haltung in der Erweiterungsfrage bestellt war, würde sich bei den deutsch-französischen Konsultationen am 13. und 14. Januar in Paris zeigen.

Das galt ebenso für die Fusionsfrage. Brandt befürwortete zwar eine baldige Fusion der Exekutiven, rechnete aber, wie er Fanfani am 19. Dezember wissen ließ, mit einer Verschiebung. Auf das personalpolitische Hindernis angesprochen, äußerte er die Vermutung, de Gaulle werde nichts dagegen haben, wenn der Präsident der EWG-Kommission, der von de Gaulle verachtete Hallstein, für eine begrenzte Zeit an der Spitze der fusionierten Kommissionen stehen würde.²⁸² Bislang hatten die Franzosen dem deutschen Wunsch, Hallstein für zwei Jahre zum Präsidenten einer vereinten Kommission zu ernennen, entgegengesetzt, das im Frühjahr 1966 beschlossene Rotationssystem müsse bereits bei der ersten Besetzung der neuen Kommission angewandt werden, was eine Kandidatur Hallsteins ausgeschlossen hätte.²⁸³ Am 22. Dezember machte Staatssekretär Lahr Couve de Murville das Angebot, Anfang 1967 die vereinigte Kommission unter dem Vorsitz Hallsteins und seiner bisherigen Kollegen sowie eines zusätzlichen niederländischen Kandidaten zu bilden, um sie bis Juli 1968 im Amt zu belassen. Der 1. Juli 1968 stelle mit dem Inkrafttreten der Zollunion ohnehin eine Zäsur dar. Hallstein war mit dem Plan einverstanden. Bei Couve stieß er zumindest nicht auf Ablehnung.²⁸⁴ Ob eine solche Regelung letztlich getroffen werden konnte, mußte sich in Paris zeigen.

Diese und andere offene Fragen der Gemeinschaft sollten nach einem Vorschlag der italienischen Regierung Thema einer Gipfelkonferenz der Regierungschefs anläßlich des 10. Jahrestages der

²⁷³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 8.

²⁷⁴ *Sozialdemokratischer Pressedienst* vom 10.01.1967.

²⁷⁵ Vgl. Parr, *Britain's Policy towards the European Community*, S. 110f., und Philippe, *Anglo-German Relations*, S. 60f.

²⁷⁶ AAPD 1967, Dok. 8, S. 36.

²⁷⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 15, Anm. 52.

²⁷⁸ Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Roberts vom 12.01.1967, in: PAAA, B 150, Hiepel, Brandt, Frankreich und Europa, S. 257, Philippe, *Anglo-German Relations*, S. 60f., ders., "Germans Hold the Key", Anm. 43, Masala, *Italia und Germania*, S. 297, und ders., "Deutschland, Italien und der Beitritt", S. 53f.

²⁷⁹ Vgl. Philippe, *Anglo-German Relations*, S. 61, Anm. 18. Philippe stützt sich auf eine Aufzeichnung des deutschen Botschafters in London, Herbert Blankenhorn, die wiederum Aussagen von Schütz zur Grundlage hat.

²⁸⁰ Böhmer, "A minor curiosity", S. 77. Vgl. Philippe, *Anglo-German Relations*, S. 63.

²⁸¹ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Roberts vom 12.01.1967, in: PAAA, B 150.

²⁸² Vgl. AAPD 1966, Dok. 405.

²⁸³ Vgl. AAPD, Dok. 405, Anm. 13. S. ausführlich und grundsätzlich auch Loth, "Hallstein und de Gaulle".

²⁸⁴ Vgl. AAPD, Dok. 411.

Unterzeichnung der Römischen Verträge im März 1967 in Rom sein. Die letzte Konferenz dieser Art hatte 1961 stattgefunden. Gegenüber dem Bundeskanzler erklärte Fanfani am 19. Dezember, bei seinen Gesprächen mit de Gaulle habe er den Eindruck gewonnen, daß der General zu einer Teilnahme bereit sei, wenn er auch nicht selbst die Initiative dazu übernehmen wolle. Auch Kiesinger erklärte sich grundsätzlich einverstanden.²⁸⁵ Anfang Januar erkundigte Brandt sich bei Fanfani, ob vorgesehen sei, die Erweiterung der EWG anzuschneiden. Fanfani erklärte, dies sei durchaus beabsichtigt; aus taktischen Gründen dürfe die Gipfelkonferenz aber nicht mit den Beitrittsverhandlungen verknüpft werden, sonst bestehe die Gefahr, daß beides scheitere. Brandt warf weiter die italienische Technologie-Initiative als mögliches Gipfel-Thema auf. Demnach sollte der Technologie-Sektor in eine der bestehenden Gemeinschaften eingebaut und Länder wie Schweden und die Schweiz in Form einer Assoziation oder über die OECD beteiligt werden. Er schlug vor, der Ministerrat solle einer bereits bestehenden EWG-Arbeitsgruppe das Mandat erteilen, ihre Tätigkeit zu intensivieren und in nächster Zeit einen Bericht mit konkreten Ergebnissen vorzulegen. Brandts Vorschlag fand positive Resonanz. Insgesamt zeichnete sich eine von Brandt betriebene Intensivierung der deutsch-italienischen Kooperation ab, die sich aufgrund einer großen Übereinstimmung anbot und auch dadurch zu erklären sein mochte, daß Fanfani und Brandt sich parteipolitisch nahestanden.²⁸⁶ Ein Höhepunkt der Mißstimmung im deutsch-italienischen Verhältnis²⁸⁷ läßt sich für den Januar 1967 also keinesfalls konstatieren.

5.4 Deutsch-französische Konsultationen

In Rom bereitete Brandt die deutsch-französischen Konsultationen vor. Er nahm an, daß die französische Regierung sich zunächst auf die Ost-West-Beziehungen konzentrieren und der Bundeskanzler auch die Europapolitik zur Sprache bringen wollte. Davon ausgehend, daß de Gaulle einen profunden prozeduralen Vorschlag Bonns für die bilateralen Fragen als Entlastung ansehen würde, ordnete er die Ausarbeitung eines Katalogs steckengebliebener und neu vorzuschlagender Vorhaben an, zu denen Kiesinger und de Gaulle Aufträge bis zum nächsten Treffen erteilen könnten.²⁸⁸ Zwei Tage vor seiner Abreise nach Paris erhielt Brandt eine Stellungnahme Egon Bahrs zu den vom Auswärtigen Amt ausgearbeiteten Materialien. Sein besonderes Interesse fanden folgende Überlegungen: Möglichkeiten für eine Übereinstimmung zwischen Bonn und Paris machte Bahr überall dort aus, wo keine Einigkeit zwischen Paris und Moskau herrschte. Hieraus und aus dem gemeinsamen Verständnis von Entspannung als Voraussetzung zur Überwindung des Status quo ergebe sich ein Interesse an der Erörterung europäischer Sicherheitsfragen. Da Frankreich eine deutsche Mittlerrolle zwischen Ost und West ablehne, blieben die Möglichkeiten gemeinsamer Aktionen gegenüber Osteuropa begrenzt. Die entscheidenden Schritte müsse Bonn bilateral tun. Frankreich könne nur helfen, indem es keine Barrieren aufbaue. Bahr warnte gar davor, in die Bitte um Interpretation der Bonner Ostpolitik die Erläuterung des Alleinvertretungsanspruchs einzubeziehen. Die Konsultationspflicht gebiete eine Information über die aktuellen ostpolitischen Aktionen Bonns. Besonders hob Brandt Bahrs Hinweis hervor, die Schließung der technologischen Lücke gegenüber den USA liege im Interesse einer größeren Selbständigkeit Europas. Wünschenswert sei eine gemeinsame institutionalisierte Anstrengung der Europäer auf diesem Gebiet unter Einschluß Großbritanniens. Brandt selbst hatte zuvor bereits ganz ähnlich argumentiert. Offenbar glaubte man, in dieser Frage de Gaulles Interessen denen einer britischen Anbindung an Europa annähern zu können.²⁸⁹

Brandts Pariser Gespräche spiegeln Bahrs Analyse, wenn der Außenminister auch nicht immer der Meinung seines Beraters folgte. Im Quai d'Orsay trieb Brandt am 13. Januar seine ostpolitischen Anliegen

²⁸⁵ Vgl. AAPD 1966, Dok. 404.

²⁸⁶ Vgl. AAPD 1966, Dok. 405, und AAPD 1967, Dok. 8.

²⁸⁷ Vgl. Masala, *Italia und Germania*, S. 315.

²⁸⁸ Vgl. Drahtbericht Weinhold vom 03.01.1967, in: PAAA, B 150.

voran: Zunächst informierte er Couve über die angelaufenen Verhandlungen mit den Staaten des Ostens. Couve bot an, ein gutes Wort für Bonn einzulegen. Auf Vorschlag Brandts beschlossen die beiden Außenminister eine Fortführung ihres Meinungsaustauschs und die Abstimmung der ostpolitischen Berührungspunkte: Die Unterstützung der Bonner Bemühungen zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Osteuropa vor Ort und in der Dritten Welt, die Förderung gemeinsamer Wirtschaftsjprojekte sowie Gespräche über Erfahrungen auf dem Sektor kultureller Zusammenarbeit. Eine Anfrage bei den deutschen Botschaftern in den blockfreien Staaten hatte ergeben, daß die Bonner Position sich gegenüber einigen afrikanischen und asiatischen Staaten durch eine französische Unterstützung absichern ließe. Auch in den osteuropäischen Hauptstädten, besonders in Prag, sollten und wollten die Franzosen die Bonner Politik unterstützen.²⁹⁰ Brandt legte auf die französische Unterstützung besonderen Wert, weil nach seinem Dafürhalten die französische Ostpolitik "ein stärkeres Element friedlicher Bewegung"²⁹¹ enthielt als andere Varianten westlicher Entspannungspolitik und man die USA wegen des Vietnamkriegs "nicht so gut einspannen"²⁹² konnte. Für den Besuch des polnischen Außenministers Rapacki in Paris bat Brandt Couve, etwaige polnische Vorwürfe an die Adresse Bonns nicht schlicht zurückzuweisen, sondern inhaltlich darauf einzugehen und die deutschen Absichten zu erläutern.²⁹³ Couve wies auf die Schwierigkeit hin, bei der Herstellung diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern die Frage der DDR auszuklammern. Gleichwohl hielt er das Bonner Vorgehen für richtig.

In Hinblick auf die EWG wollten die beiden Außenminister in den kommenden Wochen Hindernisse bei der Fusion der Gemeinschaftsorgane ausräumen und eine Harmonisierung der Steuer-, Energie- und Verkehrspolitik forcieren. Couve machte die Notwendigkeit gemeinsamer Ansichten Frankreichs und Deutschlands zur politischen Zusammenarbeit deutlich. Zur Frage eines britischen Beitritts führte Brandt aus, er und der Bundeskanzler seien nicht als Sprachrohr anderer nach Paris gekommen, bekundete aber "ein starkes deutsches Interesse" daran, eine Vertiefung des Grabens zwischen EWG und EFTA zu verhindern. Nur wenn die deutsche Wirtschaft floriere, "wozu sie möglichst weiträumige, stabile Märkte" benötige, könne die Bundesrepublik die "Lasten der EWG [...] tragen"²⁹⁴. Mit sanftem Druck ging Brandt das Vorhaben an, die Franzosen von der Notwendigkeit einer Erweiterung zu überzeugen. Anders hielt es Kiesinger, der sich in seinen Vieraugengesprächen mit de Gaulle auf das Drängen der deutschen Industrie und der öffentlichen Meinung zurückzog, sowie Zweifel an Londons Bereitschaft äußerte, schon jetzt "alle Bedingungen des Gemeinsamen Marktes anzunehmen" und sich auf eine "enge politische Mitarbeit" einzulassen, um schließlich zu versichern, "daß seine Regierung nicht beabsichtige, eine Politik zu treiben, die gegen französischen Widerstand die Beteiligung Englands an der politischen Zusammenarbeit fordere"²⁹⁵. Einig waren sich der Bundeskanzler und der Außenminister darin, erst einmal die britischen Vorschläge abzuwarten. Brandt kündigte gegenüber Couve an, die deutsche Seite werde konkrete Fragen an London vorbereiten, von deren Beantwortung dann viel abhängen. Insgesamt "spielten Kiesinger und Brandt [...] auf Zeit"²⁹⁶, wie sich zeigen sollte, soweit es Brandt betraf, aber keineswegs im Sinne von "auf die lange Bank schieben und passiv bleiben".

Einziges Hindernis für die von Brandt zur Sprache gebrachte Fusion der Exekutiven war aus französischer Sicht die Personalfrage. Hier wurde in der gemeinsamen Besprechung mit de Gaulle und

²⁸⁹ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 11.01.1967, in: PAAA, B 150. Die entsprechenden Passagen wurden von Brandt angestrichen. Vgl. auch Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 331.

²⁹⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 15, Zusammengefaßte Niederschrift über die Besprechung der Delegationen vom 26.01.1967, in: PAAA, B 150, sowie Protokolle der 25. und 26. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 19. und 25.01.1967.

²⁹¹ Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 19.01.1967, S. 332.

²⁹² Protokoll der 26. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 26.01.1967, S. 347.

²⁹³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 15, und Brandt an Couve am 24.01.1967, in: PAAA, B 150.

²⁹⁴ Zusammengefaßte Niederschrift über die Besprechung der Delegationen vom 26.01.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. Türk, Europapolitik, S. 60f.

²⁹⁵ AAPD 1967, Dok. 16, S. 92f. Vgl. *ibid.*, Dok. 14 und 16, und Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 333. Kiesinger sagte - zumindest dem deutschen Protokoll nach - *nicht*, wie Philippe ("Germans Hold the Key", S. 155) scheinbar paraphrasiert, der Zeitpunkt für den Beitritt sei noch nicht gekommen und Bonn werde keine Politik verfolgen, die gegen Frankreichs Willen den britischen Beitritt fordere.

²⁹⁶ Türk, Europapolitik, S. 61.

Kiesinger eine Lösung im Sinne der französischen Vorstellung erreicht. Der Präsident wies den Vorschlag des Kanzlers, Hallstein nach vollzogener Fusion noch einige Zeit als Präsident der vereinigten Kommission im Amt zu belassen und erst dann die Rotation beginnen zu lassen, mit einem Hinweis auf die Bestimmungen des Fusionsvertrags zurück. Brandt führte praktische Gründe an, die dafür sprächen, Hallsteins Erfahrung zu nutzen. Doch der General blieb hart: Hallstein solle "seine Weihnachtsgans in Ruhe zuhause verzehren". Kiesinger antwortete, er denke an einen Kompromiß, bei dem er "etwas bescheidener" sei als Brandt und sich vorstelle, "daß man in Rom die Fusion beschließe, wobei dann Herr Hallstein im Laufe des Jahres abgelöst würde"²⁹⁷. Dem konnte de Gaulle zustimmen. Damit hatten sich Kiesinger und Brandt in dieser Frage wesentlich konzilianter gezeigt als ihre Vorgänger.

Zu einer Überraschung auf deutscher Seite kam es, als de Gaulle den Sinn eines europäischen Gipfels und die französische Teilnahme in Frage stellte. Seine Zweifel waren zum einen durch Nennis Äußerungen genährt worden, zur Not ein Europa ohne Frankreich und mit Großbritannien zu errichten, zum anderen, wie er Botschafter Klaiber kurz darauf anvertraute, durch den Eindruck, "daß die verstärkte deutsch-französische Zusammenarbeit noch nicht zu einer Koordinierung der Außenpolitik der sechs EWG-Partner zu führen scheine"²⁹⁸. Brandt hatte noch vor seiner Abreise durch Fanfani von de Gaulles Ärger erfahren.²⁹⁹ Wie erwartet sprach de Gaulle Brandt auf den Vorfall beim SI-Kongress an und erhielt zur Antwort, weder der deutsche noch der italienische Außenminister teilten Nennis Ansichten.³⁰⁰

Couve hatte im Gespräch mit Brandt erklärt, es sei normal, den 10. Jahrestag der Verträge zu begehen, Entscheidungen und Ergebnisse könnten aber nicht erwartet werden. In der großen Runde fragte der Präsident dann, ob man überhaupt nach Rom gehen solle, wenn über die eigentlich politischen Fragen nicht gesprochen werde. Während Kiesinger sich zurückhielt bzw. Bedenken vortrug, erklärte Brandt die Bereitschaft, über jede Form, die Fortschritte einer politischen Zusammenarbeit verspreche, zu reden. Kiesinger warnte angesichts eines möglichen Fehlschlags vor der Behandlung strittiger Fragen und zeigte sich skeptisch gegenüber der Erörterung einer politischen Kooperation, die über die Römischen Verträge hinausgehe. Auch die Franzosen sahen die Zeit dafür noch nicht gekommen. Man könne von Zeit zu Zeit zusammentreffen und über den Gemeinsamen Markt oder Fragen der allgemeinen Politik sprechen. Brandts zweiter Themenvorschlag war die italienische Initiative zur wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit. Dagegen wandte de Gaulle ein, der britische Premierminister habe gerade erst erklärt, die Technologie seines Landes könne einen Beitrag zur EWG leisten, womit das Beitrittsthema auf dem Tapet wäre. Eine Diskussion über Fanfanis Vorschlag einer *atlantischen* Technologiekoooperation stärke nur den amerikanischen Einfluß. Vorstellen konnte er sich hingegen die Einrichtung eines *europäischen* Gremiums zur Prüfung der Technologiefrage. Brandts dritter Vorschlag war ein Austausch über das West-Ost-Verhältnis, um darauf aufbauend von Zeit zu Zeit politische Fragen zu besprechen. Das gefiel dem Kanzler nicht, weil er befürchtete, daß eine unausweichliche Debatte über das Deutschlandproblem konzeptionelle Differenzen offenbaren würde. De Gaulle meinte, die Tagung in Rom werde "ziemlich hohl"³⁰¹ werden, schloß aber einen politischen Meinungs austausch ohne Tagsordnung nicht aus. In einem weiteren Vieraugengespräch legte Kiesinger de Gaulle die Abhaltung der Konferenz noch einmal nahe und schlug vor, am Ende sollte der Beschluß stehen, daß die Außenminister der Sechs wieder regelmäßig zusammenträten.³⁰²

In der Abschlusssitzung³⁰³ zeigte sich der Präsident zufrieden mit dem Verlauf des Treffens. Es gebe keine grundsätzlichen Widersprüche, weder in der Europapolitik noch in der Politik gegenüber dem Osten noch bezüglich Amerikas, wenn man auch vielleicht nicht ganz auf derselben Wellenlänge liege. Anfänglich

²⁹⁷ AAPD 1967, Dok. 17, S. 100. Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 333, und Gassert, "Kiesinger and Hallstein", S. 274-278. S. auch Kap. 6.1.1 dieser Arbeit.

²⁹⁸ Drahtbericht Klaiber vom 18.01.1967, in: PAAA, B150.

²⁹⁹ Fanfani an Brandt am 13.01.1967, in: WBA, A 7, 26.

³⁰⁰ Bericht von Fanfanis Kabinettschef Fulchi über ein Gespräch mit Brandt von Mitte Januar 1967, in: WBA, A 7, 26.

³⁰¹ AAPD 1967, Dok. 17, S. 102.

³⁰² Vgl. Aufzeichnung Kusterer vom 14.01.1967, in: PAAA, B 150.

hatte er gegenüber dem Kanzler von der Schwierigkeit gesprochen, sich in der tagtäglichen Arbeit über die Haltung bezüglich Amerikas, Rußlands und Englands zu einigen, ja sogar seinen Eindruck kundgetan, daß Deutschland zwar gute Beziehungen mit Frankreich wünsche, es aber für nötig halte, "in der Hörigkeit Amerikas zu stehen"³⁰⁴. Auf Kiesingers Ankündigung, den Elysée-Vertrag beleben zu wollen, hatte er reserviert reagiert. Nun konnte Brandt auf de Gaulles Bitte hin die Weiterverfolgung bilateraler Projekte verkünden, auf die er sich mit Couve geeinigt hatte: die Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten, die Prüfung einer technologischen Zusammenarbeit, gemeinsame Untersuchungen zur langfristigen weltpolitischen Entwicklung und zur Sicherheit Europas in den siebziger Jahren sowie die Förderung einer gemeinsamen Rüstungsproduktion. Zum letztgenannten Punkt hatte er gegenüber Couve in Anspielung auf die Bonner Haushaltslage und die Rüstungskoooperation mit den USA angemerkt, die Bundesregierung sei in ihrer Disposition nicht völlig frei, langfristig bestünden aber sehr wohl Möglichkeiten für eine verstärkte deutsch-französische Zusammenarbeit. Dafür hatte Brandt sich mit seiner Absage an langfristige rüstungswirtschaftliche Bindungen an Washington den Rücken freigehalten. (Daß es im Rüstungssektor keinen Ansatzpunkt für die angestrebte Zusammenarbeit gegeben habe und dadurch de Gaulles Hoffnung enttäuscht worden sei, die enge Verbindung der Deutschen zu den Amerikanern durch ein noch engeres Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und Frankreich zu ersetzen³⁰⁵, läßt sich für die Januar-Konsultationen nicht festhalten.) Hinter den Konsultationen zur europäischen Sicherheit stand die Absicht, trotz divergierender Ansichten zur Rolle der USA über die europäische Strategie ins Gespräch zu kommen und den französisch-sowjetischen Dialog über ein europäisches Sicherheitssystem zu beeinflussen.³⁰⁶ Zur Europapolitik faßte Brandt unwidersprochen zusammen, die beiden Regierungen wollten beim Ausbau der Europäischen Gemeinschaften zusammenarbeiten, ohne bei den Partnern den Eindruck deutsch-französischer Auflagen zu erwecken, und stünden dem Vorschlag einer Gipfelkonferenz in Rom mit Sympathie gegenüber. Zum britischen Beitrittswunsch führte er aus, die französische Seite habe keine Abkehr von der in der Regierungserklärung festgelegten Haltung verlangt. Insgesamt waren, vor allem zwischen Kiesinger und de Gaulle, "die unterschiedlichen Standpunkte offener auf den Tisch gebracht"³⁰⁷ worden als bei Brandts Besuch im Dezember. Auch wenn der britische Beitritt "wie ein Damoklesschwert über dem deutsch-französischen Tandem hing"³⁰⁸, hatten die Deutschen den Weg zur Fusion der Gemeinschaftsorgane freigemacht, Gesprächsthemen für die Gipfelkonferenz benannt und in der Beitrittsfrage eine auf Vermittlung und Überzeugung setzende Haltung eingenommen. Beides hatte Brandt stärker akzentuiert als Kiesinger, der die Vorschläge seines Außenministers direkt oder indirekt im Gespräch mit de Gaulle relativiert hatte. Einen "schlummerge[n] Gegensatz" machte de Gaulle nach dem Gespräch zwischen dem Kanzler und dem Außenminister auf dem Feld aus, das beide auch im nachhinein als das wichtigste dieses Treffens betrachteten: die Ostpolitik. Der General glaubte registriert zu haben, daß sie "die Entspannung oder vielmehr deren Tempo nicht im selben Lichte sahen"³⁰⁹. Die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie, die de Gaulle zusammen mit einem Nuklearverzicht Bonns als Voraussetzung der Wiedervereinigung betrachtete, hatte Kiesinger mit dem Hinweis auf die Vertriebenen und die NPD abgelehnt.³¹⁰ Daraus und aus de Gaulles Vision eines von den Großmächten unabhängigen Europas sind eine "fundamentale Differenz beider ostpolitischer Konzeptionen" und "handfeste Mißverständnisse" im deutsch-französischen Verhältnis abgeleitet worden. Doch mindestens für die erste Etappe des von Bonn eingeschlagenen Wegs war die

³⁰³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 19.

³⁰⁴ AAPD 1967, Dok. 14, S. 68.

³⁰⁵ Vgl. Kroegel, Anfang, S. 80.

³⁰⁶ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 11.01.1967, in: PAAA, B 150. Den Vorschlag aus der Konferenzmappe des AA, eine europäische Atomstreitmacht zu errichten, brachte Brandt nicht vor.

³⁰⁷ Taschler, Herausforderungen, S. 80.

³⁰⁸ Maillard, De Gaulle und Deutschland, S. 300. Vgl. Kroegel, Anfang, S. 81.

³⁰⁹ Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 97. Vgl. Geiger, Atlantiker gegen Gaullisten, S. 480.

³¹⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 14, S. 70f.

vereinbarte französische Flankenhilfe von großem Wert. So sahen es auch der Kanzler und der Außenminister.³¹¹ Gleichwohl zeigten sich "eine Reihe von konkreten Meinungsverschiedenheiten sowie prinzipielle Konfliktpunkte, die durch eine Klimaverbesserung im persönlichen Umgang miteinander nicht behoben werden konnten"³¹². Auch wenn das Januar-Treffen "fast keine konkreten Ergebnisse"³¹³ zeitigte, stellte es einen bescheidenen Erfolg im Rahmen des Möglichen dar, der nicht zuletzt der Ausklammerung einiger Punkte zu verdanken war.³¹⁴ Ohne potentielle Streitpunkte totzuschweigen oder, wie Brandt es Anfang Dezember kritisiert hatte, falsche Einigkeit zu proklamieren, waren nicht nur Klippen umschifft, sondern auch Gemeinsamkeiten gefunden und gemeinsame Projekte vereinbart worden. Ob die Zusammenarbeit sich im Sinne der deutschen Vorstellungen entwickeln würde, mußte sich zeigen. Voraussetzungen, die vor wenigen Monaten kaum noch bestanden hatten, waren geschaffen. Die französische Regierung war froh zu wissen, woran sie war.³¹⁵

Am 19. Januar berichtete Brandt im Auswärtigen Ausschuß über den Paris-Besuch. Zum britischen Beitritts-gesuch hielt er erleichtert fest, daß es "nicht die Andeutung eines Versuchs" von französischer Seite gegeben habe, den Deutschen etwas aufzuzwingen. Er zeigte sich überzeugt, daß die von den deutschen Interessen und ökonomischen Argumenten geprägte Sprache in Paris verstanden werde. Keinen Zweifel hatte er, daß London einen Beitritt auf dem Boden der Römischen Verträge einschließlich einer politischen Zusammenarbeit wolle, und auch für die Übergangsregelungen nicht zu viele Wünsche anführen werde. Auch vor den Parlamentariern legte Brandt Wert darauf, daß in der EWG nicht der Eindruck eines deutsch-französischen Direktoriums entstehen dürfe. Gleichwohl hielt er Absprachen mit Paris für unverzichtbar. Sie müßten nur durch ein paralleles Vorgehen mit anderen Partnern, besonders Italien, ergänzt werden. Die Frage der technologischen Zusammenarbeit wollte er auf vier Ebenen verfolgen: bilateral mit den Franzosen, im Rahmen der EWG, im erweiterten westlichen Rahmen, wobei er dankbar dafür war, daß auch die Franzosen die OECD für ein geeignetes Forum hielten, da dies die USA, neutrale Staaten und Japan einschließe, sowie schließlich in der Vorbereitung einer West-Ost-Kooperation durch Bonn und Paris. Der Gründung einer europäischen Gemeinschaft für Wissenschaft und Technologie, wie Wilson sie vorgeschlagen hatte, stand er skeptisch gegenüber. Zu einer politischen Union Europas meinte Brandt, was immer die französischen Absichten früher gewesen sein mochten, heute lasse sich eine stärkere politische Zusammenarbeit in Westeuropa nicht mit de Gaulles Osteuropapolitik vereinbaren, bei der er auf eine Lockerung des Bündnisses setze, so daß man zufrieden sein könne, wenn von Zeit zu Zeit Regierungskonferenzen zur Behandlung politischer Fragen stattfänden. Zur geplanten Gipfelkonferenz merkte er an, de Gaulle verstehe es geschickt, andere zum *demandeur* zu machen. Beruhigt zeigte Brandt sich darüber, daß de Gaulle nicht versucht habe, Bonn "eine anti-amerikanische Schlagseite beizubringen". Grundsätzlich gelte: "Der General macht seine Politik, und wir machen unsere, und wir treffen uns dort, wo es darum geht, Europa stärker [...] und selbständiger werden zu lassen."³¹⁶

Europa den "ihm gebührenden Platz in der heutigen Welt zu sichern"³¹⁷, bezeichnete Brandt in einer Rede vor der Beratenden Versammlung des Europarats am 24. Januar als Ziel der deutschen Politik. Mehr europäische Mitverantwortung für den Weltfrieden setze die Bündelung der Kräfte voraus. Die EWG müsse allen europäischen Staaten offenstehen, die sich zu ihren Zielen bekennen würden. Die britische Regierung, die kurz darauf mit den Vertretern Frankreichs zusammentraf, war dankbar für Brandts Unterstützung und Ermutigung.³¹⁸ Außenminister Brown informierte Brandt in einem persönlichen Brief über die Gespräche mit de Gaulle. Ein kleiner Fortschritt sei erzielt worden: "The General at last accepted

³¹¹ Vgl. *Die SPD-Fraktion teilt mit* Nr. 16/67 vom 17.01.1967, und Taschler, Herausforderungen, S. 80f.

³¹² Schönhoven, *Wendejahre*, S. 100.

³¹³ Gassert, *Kiesinger*, S. 543.

³¹⁴ Vgl. Steinkühler, *Der deutsch-französische Vertrag*, S. 156, und Bauer, *Die deutsch-französischen Beziehungen*, S. 444.

³¹⁵ Vgl. Couve, *Außenpolitik*, S. 228f.

³¹⁶ Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 19.01.1967, S. 316ff.

³¹⁷ *DzD V/1*, S. 369. Vgl. *ibid.*, S. 368-373.

that our attitude has changed, that we mean business, and that we are now just as 'European' as anyone else"³¹⁹. Was dem General offenbar Sorgen bereite, sei die Aussicht auf einen veränderten Charakter der EWG, für Brown eindeutig die Furcht vor einer schwächeren Stellung Frankreichs. Beim letzten Gespräch habe de Gaulle für Verwirrung gesorgt mit der Frage nach Alternativen zum Beitritt in Form einer Assoziation oder etwas völlig Neuem, ohne zu sagen, was damit gemeint sei. Wilson habe dem entgegengesetzt, daß nur eine Vollmitgliedschaft in Frage komme. Brown bat Brandt, sollte er mit diesen Ideen konfrontiert werden, darauf zu bestehen, daß das Thema des Beitritts Großbritanniens und der übrigen EFTA-Staaten offen und direkt angegangen werden müsse.

Noch vor Lektüre des Briefes hatte Brandt vom britischen Botschafter gehört, Wilsons Gespräche seien besser verlaufen als erwartet. Er betonte erneut, die deutsche Seite wolle helfen, halte aber nichts davon, de Gaulle zu reizen. Die Bundesregierung werde versuchen, "die Franzosen auf gemeinsame prozedurale Vorstellungen"³²⁰ festzulegen. Im Gespräch mit dem amerikanischen Botschafter am selben Tag präzisierte er, Bonn müsse mit Paris gemeinsame Formulierungen hinsichtlich der an die Briten zu richtenden Fragen finden.³²¹ Die Einleitung eines Verfahrens würde den britischen Beitritt auf der Agenda der EWG etablieren. Gemeinsame Fragen implizierten, daß deren Beantwortung die Angelegenheit entscheidungsreif machte. War Großbritannien in der Lage, alle Fragen zur Zufriedenheit Bonns und der anderen vier zu beantworten, geriet Paris in Zugzwang. Ob diese Taktik verfangen konnte, mußte sich angesichts der von Brown geschilderten Haltung de Gaulles erst noch herausstellen. Zunächst richtete sich Brandts Blick in diesen Tagen verstärkt nach Osteuropa.

5.5 Der Anfang vom Anfang der "neuen Ostpolitik"

In den ersten Wochen nach Bildung der Großen Koalition standen wichtige Weichenstellungen in den Beziehungen Bonns zum Osten an. Es galt auszuloten, welche Ansatzpunkte es für eine Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion und ihren Verbündeten gab. Egon Bahr hielt es für erforderlich, möglichst zügig diplomatische Beziehungen zu Prag, Bukarest, Budapest und Sofia herzustellen. Dies sei "erreichbar durch Reisen, die in Moskau beginnen"³²² sollten. Die "neue Ostpolitik" zielte von Beginn an auf ein paralleles Vorgehen gegenüber den osteuropäischen Staaten und der Sowjetunion. Zu einem Kreml-Besuch Brandts kam es nicht. Bis Mitte Januar kochten Gerüchte über eine Moskau-Visite Brandts immer wieder hoch. Darauf angesprochen, schloß er einen solchen Schritt nicht aus.³²³ Eine Einladung war von Abrassimow ausgesprochen worden, als Brandt noch Regierender Bürgermeister war. In seiner Unterredung mit Zarpakin am 8. Dezember war eine Visite in der neuen Eigenschaft thematisiert worden und Brandt hatte sich grundsätzlich interessiert gezeigt.³²⁴ Zu diesem Zeitpunkt lagen ihm Informationen vor, daß die Einladung in Moskau überprüft werde.³²⁵ Sechs Wochen später hieß es im erwähnten Bericht des Grafen von Zedtwitz-Arnim, im gegenwärtigen Zeitpunkt erschienen aus der Sicht des Kreml Reisen hochgestellter Persönlichkeiten aus der Bundesrepublik, die *nicht* dem Kabinett angehörten, hilfreich.³²⁶ Zarpakin kam auf das Thema nicht mehr zurück.³²⁷

³¹⁸ Vgl. Brown an Brandt am 27.01.1967, in WBA, A 7, 2.

³¹⁹ Brown an Brandt am 27.01.1967, in WBA, A 7, 2. Laut Berichten des *SPIEGEL* hatte sich Wilson im Vorfeld seines Besuchs auf Brandts Rat hin "von den Amerikanern mit fast gaullistisch klingenden Worten abgesetzt" ("Großes Vergnügen", in: *SPIEGEL* vom 30.01.1967. Vgl. "Bißchen anti-amerikanisch", in: *SPIEGEL* vom 23.01.1967). In den Akten findet sich kein Hinweis auf einen solchen "Tip" Brandts.

³²⁰ Aufzeichnung Weber zum Gespräch Brandt-Roberts vom 27.01.1967, in: PAAA, B 150.

³²¹ Vgl. Aufzeichnung Weber zum Gespräch Brandt-McGhee vom 27.01.1967, in: PAAA, B 150.

³²² Aufzeichnung Bahr vom 02.12.1966, in: WBA, A 7, 72.

³²³ Vgl. "Sowjetbotschafter nach Moskau", in: *Frankfurter Rundschau* vom 10.12.1966, "Brandt im nächsten Jahr nach Moskau?", in: *Kasseler Post* vom 12.12.1966, "Brandt: Keine aktuellen Pläne für Moskau-Reise", in: *Welt* vom 22.12.1966, "Der Kanzler: Brandt fährt vorerst nicht nach Moskau", in: *Welt* vom 31.12.1966, "Deutsch-französischen Vertrag mit Leben erfüllen", in: *Bulletin* vom 13.01.1967, und "Für eine gemeinsame Politik der Entspannung", in: *Bulletin* vom 18.01.1967.

³²⁴ Vgl. AAPD 1966, Dok. 393, S. 1618.

³²⁵ Vgl. Vermerk Bahr vom 06.12.1966, in: Dep. Bahr 431 B.

³²⁶ Vgl. Anlage zur Notiz Brandts für Schütz vom 17.01.1967, in: WBA, A 7, 20.

³²⁷ Vgl. Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 21.

Im Gespräch mit Zarapkin hatte Brandt erfahren, daß Moskau eine mögliche *Normalisierung* der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den osteuropäischen Ländern begrüßte. Unausgesprochen blieb, was beide Seiten darunter verstanden. In der Bukarester Deklaration des Warschauer Pakts vom Juli 1966 war gefordert worden, Bonn müsse die Existenz zweier deutscher Staaten sowie die europäischen Grenzen anerkennen und auf nuklearen Zugang verzichten. Auf Vorschlag Rumäniens hieß es dort aber auch, die Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit erfordere den Verzicht auf jedweden Druck gegenüber anderen Staaten sowie "die Herstellung normaler Beziehungen zu den beiden deutschen Staaten"³²⁸. Das schien zu bedeuten, daß diplomatische Beziehungen der osteuropäischen Staaten zu Bonn möglich waren, ohne daß die Erfüllung der Forderungen zur Vorbedingung hierfür gemacht wurde. Die Deklaration stellte einen Kompromiß dar, der das sowjetische Bemühen um Einigkeit mit "dem Trend zur begrenzten Autonomisierung der Politik innerhalb des kommunistischen Lagers"³²⁹ zu vereinbaren suchte. Vor allem Rumänien, Ungarn und – mit Einschränkungen – Bulgarien hatten begonnen ihren Spielraum auszuweiten.³³⁰ Nun sandten diese und auch die CSSR Signale Richtung Bonn, wonach die drei östlichen Forderungen nicht als Bedingungen für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen galten.³³¹ Die Bulgaren hatten jedoch bei Sondierungen Lahrs in Sofia im September festgehalten, daß sie mit Rücksicht auf Moskau "weder erster noch zweiter bei der Aufnahme von Beziehungen zu Bonn sein"³³² wollten. Im Auswärtigen Amt kam Sofia daher für eine prioritäre Fühlungnahme nicht in Betracht.³³³

Bukarest hatte Bonn seine Bereitschaft zu einem Botschafteraustausch ohne Bedingungen wiederholt zu verstehen gegeben.³³⁴ Wichtige Fragen waren bei der Rumänienvisite von Wirtschaftsminister Schmücker im September bereits gelöst worden. Brandt hatte unmittelbar vor dem Besuch für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen plädiert und gewarnt, daß Bonn "die Zeit zwischen den Fingern zerrinnen" könne, wenn "mögliche Schritte aus Zögern oder Unklarheit unterlassen [würden], die später schwieriger"³³⁵ zu lösen wären. Mitte Dezember teilte Vize-Außenminister Malitza mit, an den bisherigen Plänen von Außenminister Manescu, etwa im März 1967 nach Bonn zu kommen, habe sich nichts geändert.³³⁶ Zugleich vernahm das Auswärtige Amt rumänische Warnungen, den Alleinvertretungsanspruch nicht nach dem Moskauer Modell von 1955 durchsetzen zu wollen. Vor kurzem sei man zu einem solchen Vorgehen eventuell noch bereit gewesen, doch inzwischen hätten Moskau und Ost-Berlin versucht, Bukarest auf die Solidarität des sozialistischen Lagers festzulegen.³³⁷ Verunsichert zeigten sich die Rumänen durch Äußerungen Brandts, die Bundesregierung wolle die Normalisierung des Verhältnisses zu den osteuropäischen Staaten nicht hinter dem Rücken der Sowjetunion betreiben. Sie ließen sich aber durch den Hinweis beruhigen, man wolle lediglich keinen Keil zwischen Moskau und seine Verbündeten treiben.³³⁸ Um dem Drängen und der Unsicherheit Bukarests zu begegnen, erneuerte Brandt am 21. Dezember die Einladung an Manescu und verband sie ausdrücklich mit der Erwartung, daß

³²⁸ EA 1966, D 421. Vgl. Stehle, *Nachbarn im Osten*, S. 35f.

³²⁹ Görtemaker, *Die unheilige Allianz*, S. 54. Vgl. Stehle, *Nachbarn im Osten*, S. 34ff.

³³⁰ Vgl. Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 104, Gasteyger, *Europa*, S. 238ff., Stehle, *Nachbarn im Osten*, S. 170ff., und Gabanyi, "Ausreiseanspruch", S. 72.

³³¹ Vgl. AAPD 1966, Dok. 412.

³³² Stehle, *Nachbarn im Osten*, S. 226. Vgl. AAPD 1966, Dok. 293, bes. Anm. 13, und Dok. 412, S. 1700, sowie Lahr, *Zeuge von Fall und Aufstieg*, S. 448f.

³³³ Vgl. AAPD 1966, Dok. 293, Anm. 13.

³³⁴ Vgl. AAPD 1966, Dok. 412, S. 1700, und Aufzeichnung Ruete vom 08.12.1966, in: PAAA, B 150.

³³⁵ *PMI* 447/66 vom 02.09.1967.

³³⁶ Drahtbericht von Braun vom 15.12.1966, in: PAAA, B 150.

³³⁷ Vgl. Aufzeichnung Naupert vom 19.12.1966, in: PAAA, B 150. Bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der BRD und der UdSSR hatte Bundeskanzler Adenauer in einem Schreiben an den sowjetischen Ministerpräsidenten erklärt, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen bedeute keine Änderung des Rechtsstandpunktes der Bundesregierung in bezug auf ihre Befugnis zur Vertretung des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten, und den Brief anschließend auf einer Pressekonferenz verlesen. Dem war eine Erklärung der sowjetischen Nachrichtenagentur TASS entgegengesetzt worden, in der die Befugnis nicht thematisiert, die Bundesrepublik und die DDR aber gleichrangig als Teile Deutschlands bezeichnet worden waren. Der Bundestag hatte in einer Entschließung den von Adenauer gemachten Vorbehalt bekräftigt. Vgl. *DzD* III/1, S. 337-342, sowie *VBT*, 2. WP, *Stenographische Berichte*, 101. Sitzung, S. 5646f. und 5670f.

³³⁸ Vgl. Aufzeichnung Wickert vom 20.12.1966, in: PAAA, B 150.

der Besuch zu konkreten Ergebnissen führen sollte.³³⁹ Dies wurde als Zeichen der Klarheit begrüßt. Vize-Außenminister Macovescu fragte an, ob noch im Januar mit Gesprächen zu rechnen sei, bat eindringlich um Vertraulichkeit und ließ insgesamt eine gewisse "Ungeduld, wenn nicht sogar Unruhe"³⁴⁰ erkennen. Rumänien gehörte wie Ungarn zu jenen Staaten Osteuropas, deren Beziehungen zu Bonn von Territorialproblemen unbelastet waren.³⁴¹ Bereits im Zusammenhang einer Reise von Brandts Parteifreund Wischniewski im September 1966 hatte Budapest prinzipiell Interesse an der Aufnahme diplomatischer Beziehungen bekundet.³⁴² Bei seinem Amtsantritt wurde Brandt informiert, daß eine von Schröder angeordnete Erörterung einer Sondierungsreise Lahrs nicht stattgefunden hatte.³⁴³ Im Auswärtigen Amt ging man zu diesem Zeitpunkt davon aus, daß Lahr im Frühjahr 1967 nach Ungarn reisen sollte. Mit einer Aufnahme diplomatischer Beziehungen wurde vorläufig nicht gerechnet.³⁴⁴ Nach dem Regierungswechsel rückte diese Möglichkeit zunehmend ins Blickfeld. Am 9. Dezember 1966 informierte der SPD-Abgeordnete Eppler Brandt über ein Gespräch mit dem Leiter der ungarischen Nachrichtenagentur. Dieser habe großen Wert darauf gelegt, daß Ungarn keine Bedingungen für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen stelle. Den Zeitpunkt für konkrete Gespräche halte man für gekommen. Die Position der ungarischen Regierung könne durch eine klare Aussage der Bundesregierung gestärkt werden, daß sich ihre Politik nicht gegen die Sowjetunion richte, sowie durch eine versöhnliche Geste gegenüber der DDR, selbst wenn diese schroff zurückgewiesen würde. Eine völkerrechtliche Anerkennung Ost-Berlins durch Bonn erwarte man nicht.³⁴⁵ Am 16. Dezember nahm das Auswärtige Amt die Einladung für Lahr an. Die Ungarn schienen fest mit konkreten Ergebnissen der Gespräche zu rechnen, baten aber, Grundsatzfragen wie Ungarns Einstellung zur DDR nicht zu berühren. Die Initiative zu diplomatischen Beziehungen wollten sie den Deutschen überlassen.³⁴⁶

Bald darauf bemühte sich auch Prag dezent um neue Kontakte mit Bonn. Auch die CSSR hatte sich bereits im September grundsätzlich an der Herstellung diplomatischer Beziehungen interessiert gezeigt, obwohl die beiden Länder nicht einmal gegenseitige Handelsvertretungen unterhielten. Die Verhandlungen über einen Handelsvertrag waren 1965 an der Berlin-Klausel gescheitert.³⁴⁷ Kurz vor Weihnachten erhielt Wischniewski Besuch vom Prager ZK-Mitglied Hoffmann, der um möglichst gleichzeitige Aufnahme der Beziehungen zu Rumänien und der CSSR bat.³⁴⁸ Zur selben Zeit leitete der Chefredakteur des sozialdemokratischen *Vorwärts* eine Aufzeichnung über sein Gespräch mit dem Bonner Vertreter der tschechoslowakischen Nachrichtenagentur *CTK* auf dessen Wunsch an Brandt weiter. Darin hieß es, Vize-Außenminister Klicka habe sein jüngstes Interview gegeben, um Widerstände im eigenen Lager gegen eine Verbesserung der Beziehungen zur Bundesrepublik abzufangen. Auch wurde darum gebeten, zwei bevorstehende diplomatische Aktionen nicht als Erschwerung für einen solchen Schritt zu betrachten. Die Bundesregierung werde sehr bald eine Note erhalten, die sich mit Ansprüchen befasse, die nicht im Zusammenhang mit Reparationsforderungen stünden. Diese Note sei seit langem vorbereitet und stelle keine Reaktion auf die Regierungserklärung dar. Die zweite Aktion sei der Abschluß eines ebenfalls lange vorbereiteten Freundschaftsvertrages zwischen der DDR und der CSSR. Prag sei es unmöglich, davon zurückzutreten.³⁴⁹ Selbst Polen fragte im Gegensatz zur bisherigen Vermeidung amtlicher politischer Kontakte im Dezember an, ob der Besuch einer Delegation zu

³³⁹ Vgl. Drahterlaß Ruete vom 21.12.1966, in: PAAA, B 150.

³⁴⁰ Drahtbericht Strätling vom 27.12.1966, in: PAAA, B 150.

³⁴¹ Außerdem war die rumäniendeutsche Minderheit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht zwangsweise ausgesiedelt worden. Vgl. Gabanyi, "Ausreiseanspruch", S. 70.

³⁴² Vgl. AAPD 1966, Dok. 305.

³⁴³ Vgl. Vermerk Loeck vom 06.12.1966, in: PAAA, B 150.

³⁴⁴ Vgl. Protokoll über die deutsch-britischen Konsultationen vom 06.12.1966, in: PAAA, B 150.

³⁴⁵ Vgl. Eppler an Brandt am 09.12.1966, in: PAAA, B 1 351, und Drahtbericht Brückner vom 08.12.1966, *ibid.*, B 150.

³⁴⁶ Vgl. AAPD 1966, Dok. 403.

³⁴⁷ Vgl. AAPD 1966, Dok. 412, S. 1700.

³⁴⁸ Vgl. "Lichter setzen", in: SPIEGEL vom 26.12.1966.

³⁴⁹ Vermerk von Puttkamer für Brandt vom 22.12.1966, in: Dep. Bahr 77. Zu dem geplanten Vertrag s. Schwarz, *Brüderlich entzweit*, S. 225f.

Sondierungsgesprächen im Februar genehm sei.³⁵⁰ Bereits zuvor war dem amerikanischen Botschafter in Warschau bedeutet worden, von den drei Forderungen des Warschauer Paktes sei nur die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie eine Voraussetzung für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik.³⁵¹

Im Auswärtigen Amt ging man davon aus, daß die Staaten des Warschauer Paktes beschlossen hatten, nichts zu unternehmen, was den gemeinsamen Interessen des sozialistischen Lagers abträglich wäre, daß die einzelnen Staaten diese Formel jedoch unterschiedlich auslegten. Abteilungsleiter Ruete regte an, so bald wie möglich gleichzeitig Gespräche in Bukarest und in Prag aufzunehmen. Eile sei schon wegen zunehmender Bemühungen Moskaus, Ost-Berlins und Warschaus geboten, Rumänien und die CSSR auf eine einheitlich harte Linie gegenüber Bonn festzulegen. Würden die Gespräche gleichzeitig geführt, könnte sich dies stimulierend auf die Verhandlungsbereitschaft der östlichen Partner auswirken.³⁵²

Noch vor dem Jahreswechsel fiel im Auswärtigen Amt die Entscheidung, Anfang Januar Sondierungen in Bukarest und Prag aufzunehmen. Ziel der Gespräche in Bukarest unter Leitung von Ruete war die Aufnahme diplomatischer Beziehungen unter Wahrung des Alleinvertretungsanspruchs und der faktischen Einbeziehung Berlins. Die Erkundung in Prag unter Leitung von Referatsleiter Wickert sollte die Voraussetzungen und Modalitäten eines Botschafteraustausches unter den gleichen Bedingungen und die Möglichkeiten eines Handelsabkommens klären. Sollten diplomatische Beziehungen nicht möglich sein, war über den Austausch von Handelsvertretungen zu sprechen. Beide Missionen unterlagen strenger Geheimhaltung, um die die beiden Länder ausdrücklich gebeten hatten. Vor einer Entscheidung wollte man das Kabinett umfassend über zu erwartende Reaktionen "in den gegenüber der SBZ anfälligen Ländern"³⁵³ informieren. Außerdem war eine Absicherungsaktion mit Hilfe der Verbündeten geplant.

Parallel zu den Kontakten mit den osteuropäischen Regierungen suchte man im Auswärtigen Amt nach Anknüpfungspunkten für eine Verbesserung der deutsch-sowjetischen Beziehungen. Zwei Tage nach Abgabe der Regierungserklärung hatte der deutsche Botschafter in Moskau von Aussagen eines hochrangigen sowjetischen Partei- und Regierungsfunktionärs berichtet, daß jedes Entgegenkommen Bonns, selbst wenn es sich nur um eine Geste handele, aufgegriffen werde. In diesem Zusammenhang erwähnte von Walther eine Bemerkung des Leiters der Deutschland-Abteilung im sowjetischen Außenministerium, daß für Moskau der Nichtverbreitungsvertrag ohne die Unterschrift Bonns sinnlos sei.³⁵⁴ Am Ende des Monats ergaben sich weitere Bezugspunkte aus einer Unterredung von Walthers mit Vize-Außenminister Semjonow³⁵⁵, der darauf hingewiesen hatte, daß Moskau immer noch auf Reaktionen zur Bukarester Erklärung und zum Gespräch des Botschafters mit Kossygin³⁵⁶ warte, in dem es um den NV-Vertrag sowie den Aufbau eines Flugverkehrs zwischen beiden Staaten gegangen war. Hinzu kam Semjonows Klage über das "Wiederaufleben des Neonazismus in der Bundesrepublik"³⁵⁷. Ungewöhnlich offen erklärte der Vize-Außenminister, es sei nicht leicht, die maßgeblichen Stellen in Moskau zu geduldigem Abwarten gegenüber Bonn zu bewegen. Von Walther gewann den Eindruck, daß sowjetischerseits ein großes Interesse an der Verbesserung der bilateralen Beziehungen bestand und der Gewaltverzicht als geeignetes Mittel hierfür betrachtet wurde. Er befürchtete aber, daß jene Gruppe in der Moskauer Führung, die der Bundesrepublik verständnisvoller gegenüberstehe, durch die Regierungserklärung in

³⁵⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 2. Am 8. Januar 1967 wurde Brandt der Vorschlag vorgelegt, das Angebot von Gesprächen über den polnischen Gewährsmann des bisherigen Leiters der bundesdeutschen Handelsvertretung positiv zu beantworten, was dann drei Tage später geschah. Vgl. *ibid.* und Blumenfeld an Czystowski am 11.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁵¹ Vgl. AAPD 1966, Dok. 377, S. 1551.

³⁵² Vgl. AAPD 1966, Dok. 412.

³⁵³ Ergebnisprotokoll Naupert über eine Hausbesprechung am 28.12.1966, in: PAAA, B 150. Für eine Entscheidung Brandts, "zuerst Sondierungsgespräche mit der CSSR aufzunehmen" (Lehmann, *Öffnung nach Osten*, S. 138), die auf eine Forderung Helmut Schmidts zurückzuführen sei, gibt es keinen Anhaltspunkt.

³⁵⁴ Vgl. Drahtbericht von Walther vom 15.12.1966, in: PAAA, B 150.

³⁵⁵ Vgl. AAPD 1966, Dok. 415.

³⁵⁶ Vgl. AAPD 1966, Dok. 361.

³⁵⁷ AAPD 1966, Dok. 415, S. 1713.

ihrer Position geschwächt sein könnte.³⁵⁸ Eine deutliche Linie der sowjetischen Führung oder ein konkreter Vorschlag für einen Gesprächsgegenstand war nicht auszumachen. Brandt hatte sich mit Zarapkin auf den Beginn des neuen Jahres vertagt, in der Hoffnung, daß der Botschafter nach Prüfung der Regierungserklärung mit neuen Instruktionen aus Moskau nach Bonn zurückkehren werde.

Am Nachmittag des 30. Dezember ging im Auswärtigen Amt ein Bericht der Handelsvertretung in Bukarest ein, in dem die große Befriedigung der Rumänen über die deutsche Gesprächsbereitschaft betont und mitgeteilt wurde, die dortige Regierung sei mit den Bonner Terminvorschlägen einverstanden.³⁵⁹ Nur zehn Minuten zuvor war ein Fernschreiben aus Moskau angekommen. Ein sowjetischer Diplomat hatte sich bei Botschafter von Walther erkundigt, ob die Bundesregierung ihre Bemühungen zur Verbesserung der Beziehungen mit der UdSSR zugunsten einer Verbesserung der Beziehungen mit den osteuropäischen Staaten zurückstellen wolle. Ihm wurde erwidert, eine solche Absicht bestehe nicht, man räume dem Verhältnis zur Sowjetunion Priorität ein. Sein Gesprächspartner erklärte abschließend, Bonn sollte darüber nachdenken, was wohl für die deutsch-sowjetischen Beziehungen am besten sei.³⁶⁰ Wenige Tage später wurde Staatssekretär Schütz zugetragen, Abrassimow habe Bonns Bemühungen gegenüber den osteuropäischen Staaten als Versuch, die DDR zu isolieren, kritisiert und betont, es könne keine Verbesserung der deutsch-sowjetischen Beziehungen geben, solange der Alleinvertretungsanspruch aufrechterhalten werde.³⁶¹ Von DDR-Seite hieß es zur selben Zeit, ohne Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs könne es "keine friedliche Nachbarschaft zwischen den beiden deutschen Staaten geben"³⁶².

Politischen Beobachtern schien es, als gehe es der neuen Regierung um die Fortsetzung einer auf die Isolierung der DDR abzielenden Politik. Der Leitartikler der *NZZ* warnte am 8. Januar, "daß eine solche Strategie die DDR und ihren Protektor in Moskau auf den Plan rufen und Gegenwirkungen provozieren" müsse und zu einer "Art östlicher Hallstein-Doktrin mit umgekehrten Vorzeichen"³⁶³ führen könne. Brandt war sich der Gefahren bewußt und versuchte, ihnen unmittelbar nach den besorgniserregenden Berichten zu begegnen. Am 7. Januar nannte er, gefragt nach seinen Wünschen für das neue Jahr, zuerst die Verbesserung des Verhältnisses zur Sowjetunion und dann den Ausbau der Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten. Bei der Lösung der deutschen Frage führe kein Weg an Moskau vorbei. Gleichzeitig kündigte er Initiativen auf innerdeutschem Gebiet an und betonte die Bereitschaft zu Kontakten mit Ost-Berliner Behörden. Er setzte hinzu: "Dabei bin ich mir voll der Tatsache bewußt, daß wir nicht weiterkommen, wenn die andere Seite 'mauert'. Aber ich bin ebenso davon überzeugt, daß die kommunistische Führung in Ost-Berlin auf die Dauer gegenüber einer illusionslosen und auf die Menschen bezogenen Politik der Entspannung nicht wird bestehen können."³⁶⁴ Bemerkenswert ist, daß der Außenminister, der Anfang Dezember Fragen nach den Beziehungen zur DDR noch mit der Bemerkung beantwortet hatte, das falle in die Zuständigkeit seines Kollegen Wehner³⁶⁵, nun hierzu Stellung bezog. Berücksichtigt man Brandts Absicht, dafür zu sorgen, daß "die außenpolitischen und die gesamtdeutschen Dinge in einem engen Zusammenhang betrachtet und bearbeitet werden"³⁶⁶, will es einem nicht als Zufall erscheinen, daß Wehner, der inzwischen über die Medien "geradezu einen Dialog mit der DDR"³⁶⁷ begonnen hatte, am 7. Januar Ulbrichts Vorschlag einer deutsch-deutschen Kommission aus bevollmächtigten Vertretern aufgriff.³⁶⁸ Brandt und Wehner signalisierten, daß Bonn nicht auf die Isolation der DDR abzielte.

³⁵⁸ Vgl. AAPD 1966, Dok. 415.

³⁵⁹ Vgl. Drahtbericht Strätling vom 30.12.1966, in: PAAA, B 150.

³⁶⁰ Vgl. Drahtbericht von Walther vom 30.12.1966, in: PAAA, B 150.

³⁶¹ Vgl. Vermerk Schütz vom 04.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁶² DzD V/1, S. 258.

³⁶³ DzD V/1, S. 283.

³⁶⁴ DzD V/1, S. 265. Vgl. *ibid.*, S. 264-267.

³⁶⁵ Vgl. Interview mit Willy Brandt im ZDF vom 08.12.1966, in: WBA, A 3, 244.

³⁶⁶ "Vertrauen in die deutsche Außenpolitik", in: *Bulletin* vom 07.12.1966.

³⁶⁷ Besson, Außenpolitik, S. 404. Vgl. Kroegel, Anfang, S. 128f.

³⁶⁸ Vgl. DzD V/1, S. 267-270. Wehner bezog sich auf Ulbrichts Neujahrsansprache (vgl. *ibid.*, S. 231-234).

Derweil wurden die Bemühungen gegenüber Osteuropa fortgesetzt, unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung. Als Brandt am 8. Januar den Instruktionsentwurf für die Delegation bearbeitete, die tags darauf nach Prag reisen sollte, nahm er eine wichtige Änderung vor. Hatte es in Wickerts Entwurf an erster Stelle geheißen: "Wir müssen ausdrücklich klarstellen, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen nicht als Verzicht auf unseren Alleinvertretungsanspruch interpretiert werden kann", strich Brandt nun den Begriff "Alleinvertretungsanspruch" und ersetzte ihn durch "unsere Rechtsauffassung zur Frage der deutschen Einheit"³⁶⁹. Grundsätzlich sollte das Verfahren erlauben, daß Prag den deutschen Standpunkt nicht hin-, sondern lediglich zur Kenntnis nehmen mußte.³⁷⁰ So sollte auch mit Rumänien verfahren werden. Eine rumänische Erklärung, die die gegenteilige Rechtsauffassung vertreten würde, betrachtete man als "völkerrechtlich unschädlich"³⁷¹. Auch der Weisungsentwurf für die Bukarest-Delegation wurde erst nach einer entsprechenden Änderung durch Schütz gebilligt.³⁷² Bei Beziehungsaufnahme sollte eine gemeinsame oder einseitige unwidersprochene Erklärung auf das Selbstbestimmungsrecht oder die Erwartung einer demokratischen und friedlichen Lösung der Deutschlandfrage verweisen, wobei die unterschiedliche Interpretation dieser Begriffe den Formelkompromiß erleichtern sollte. Vom Moskauer Beispiel von 1955 war nicht mehr die Rede.³⁷³ Statt dessen sollte darauf hingewiesen werden, daß die Beziehungsaufnahme in Wahrung und Aufrechterhaltung der Bonner "Rechtsauffassung"³⁷⁴ erfolge. Den Begriff "Rechtsanspruch"³⁷⁵ hatte Brandt gestrichen. Der Terminus "Alleinvertretung", Stein des Anstoßes in Moskau und Ost-Berlin, wurde vermieden.

Hinsichtlich der Einbeziehung Berlins sollte ein möglichst schriftlich fixiertes und eventuell geheim zu haltendes *gentleman's agreement* angestrebt werden, daß Rumänien und die CSSR eine Praxis der diplomatischen Vertretung West-Berlins dulden würden.³⁷⁶ Da die Aufnahme von Beziehungen nicht durch einen völkerrechtlichen Vertrag, sondern durch die Abgabe gleichgerichteter einseitiger Erklärungen vollzogen wurde, bedurfte es keiner Berlin-Klausel.³⁷⁷ Schwieriger verhielt es sich beim Abschluß eines Handelsabkommens, das im Falle Prags ja noch ausstand, eben weil die Führung der CSSR eine Berlin-Klausel abgelehnt hatte. Nun wurden mögliche Formeln vorgeschlagen. Brandt fügte eine weitere handschriftlich hinzu: "Dieses Abkommen gilt auch für die westlichen Sektoren von Berlin, deren Vertretung nach außen die Drei Mächte der Bundesregierung übertragen haben."³⁷⁸ Er schien dies für eine Möglichkeit zu halten, die die Rechtsauffassung beider Seiten gestattete. Von der Zugehörigkeit West-Berlins zum Bund war nicht die Rede. Zum Münchner Abkommen sollte den Tschechoslowaken die Einsetzung einer Kommission von Völkerrechtsexperten zur Prüfung der Rechtsfolgen vorgeschlagen werden.³⁷⁹ Inzwischen war auch die Note zu den Entschädigungsforderungen Prags eingetroffen. Grundsätzlich befürchtete Brandt, daß sie ein Aufrechnen gegen sudetendeutsche Vermögensverluste herausfordern könnte. Der Entwurf sah vor, der CSSR als Ersatz verbesserte wirtschaftliche Beziehungen

³⁶⁹ Instruktionsentwurf Ruete vom 05.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁷⁰ In der Begleitaufzeichnung strich Schütz den Punkt "Hinnahme unseres Alleinvertretungsanspruchs", wozu Brandt vermerkte "Vgl. Anlage" (AAPD 1967, Dok. 3, Anm. 8).

³⁷¹ Aufzeichnung Blomeyer vom 02.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁷² Vgl. Blech an Sönksen am 04.01.1967, in: PAAA; B 150.

³⁷³ Vgl. Aufzeichnung Blomeyer vom 02.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁷⁴ Instruktionsentwurf Ruete vom 05.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁷⁵ Fernschreiben Blech an Sönksen vom 04.01.1967, in: PAAA; B 150.

³⁷⁶ Vgl. Aufzeichnung Blomeyer vom 02.01.1967, Blech an Sönksen am 04.01.1967, und Instruktionsentwurf Ruete vom 05.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁷⁷ Die Feststellung, daß Rumänien "die Berlin-Klausel akzeptierte" (Note, Deutschland und der Kalte Krieg, S. 516), ist sowohl in dieser Hinsicht als auch – wie im Folgenden zu sehen sein wird – was die Regelungen mit Bukarest angeht, nicht aufrechtzuerhalten.

³⁷⁸ Instruktionsentwurf Ruete vom 05.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁷⁹ Die in der Begleitaufzeichnung angeregte Klarstellung der Begriffe "Obhutspflicht" und "Heimatrecht", deren Interpretation in der Vergangenheit zu Mißtrauen auf Seiten der CSSR geführt habe, wollte Brandt im Kabinett zur Sprache bringen. In den Verhandlungen sollte die deutsche Delegation sich rezeptiv verhalten. Vgl. AAPD 1967, Dok. 3, S. 11f. S auch *ibid.*, Anm. 10-12.

in Aussicht zu stellen.³⁸⁰ Schließlich sollte bei einem positiven Verlauf der Gespräche eine Einladung von Staatssekretär Schütz an Vize-Außenminister Klicka ausgesprochen werden.³⁸¹

Von Lahrs Reise nach Budapest, die ebenfalls einen Botschafteraustausch zum Ziel hatte, hatten die Rumänen erfahren und ließen inoffiziell mitteilen, daß sie sich zurückgesetzt fühlen würden, wenn ihre ungarischen "Erzfreunde" als erste ein Arrangement mit Bonn erreichen sollten. Bukarest wolle die Avantgarde bilden und fürchte sich vor einer etwaigen deutschen Absicht, es "mit allen Dreien im Südosten (Ungarn, Rumänien und Bulgarien) zusammen"³⁸² zu versuchen. Gerüchten zufolge wollten jedoch auch die Ungarn die ersten sein.³⁸³ Im Auswärtigen Amt ging man davon aus, daß die Rumänen, um Pressionen Moskaus und Ost-Berlins zu entgehen, die Spanne zwischen den vertraulichen Sondierungsgesprächen und der öffentlichen Vereinbarung des Botschafteraustauschs möglichst kurz halten wollten. Daher war man bereit, schon Anfang Februar Beziehungen aufzunehmen.³⁸⁴

Zur Absicherung der Gespräche in den osteuropäischen Hauptstädten wies Schütz am 6. Januar rund 30 deutsche Auslandsvertretungen an, in den Gastländern klarzustellen, daß jede Anerkennung oder Aufwertung Ost-Berlins weiterhin als unfreundlicher Akt betrachtet und Bonn so reagieren werde, "daß die Interessen des deutschen Volkes gewahrt" blieben. Die osteuropäischen kommunistischen Staaten seien in einer besonderen Lage, da sie "am 28. September 1955, dem Tag der Ankündigung unserer Nichtanerkennungspolitik, bereits diplomatische Beziehungen zu Ostberlin hatten"³⁸⁵. Das Auswärtige Amt argumentierte streng genommen – anders als vielfach dargestellt – nach außen *nicht* mit der sog. "Geburtsfehlertheorie", wonach die Ostblock-Staaten 1949 "als willenslose Werkzeuge sowjetischer Politik Ost-Berlin anerkennen mußten"³⁸⁶, auch wenn Brandt den Begriff in einem anderen Kontext im Auswärtigen Ausschuß benutzen sollte³⁸⁷. Auch aus diesem Erlaß wurde der Begriff "Alleinvertretungsanspruch" getilgt. Kurz darauf startete das Auswärtige Amt eine Initiative in über 70 Ländern, denen zur Kenntnis gebracht wurde, daß die Beziehungsaufnahme zu Osteuropa nicht Anlaß für verstärkte Kontakte mit Ost-Berlin sein dürfe. Außerdem kamen befreundete Regierungen der Bitte nach, in den blockfreien Staaten zu erklären, daß sie die Politik Bonns unterstützten und ihre Haltung in der Deutschland-Frage unverändert sei.³⁸⁸

Ruetes Gespräche in Bukarest begannen am 7. Januar.³⁸⁹ Schon am ersten Verhandlungstag bekräftigten die Rumänen ihre Absicht zur Aufnahme von diplomatischen Beziehungen ohne Vorbedingungen. Außenminister Manescu erklärte aber, seine Regierung müsse sehr vorsichtig operieren. Er begrüßte die deutsche Bereitschaft, die Aufnahme von Beziehungen in einem gemeinsamen Kommuniqué zu vereinbaren. Ein solches Dokument dürfe nicht mit politischen Erklärungen belastet werden, Deutschlandfrage und Selbstbestimmungsrecht sollten im Kommuniqué unerwähnt bleiben. Eine Verwendung der Bonner Formulierungswünsche würde sowohl für die rumänische Position als auch für das gesamte ostpolitische Anliegen der Bundesregierung schädlich sein. Manescu erklärte sich aber bereit, eine Erklärung Bonns zur Wahrung seiner Rechtsauffassung unwidersprochenen zur Kenntnis zu nehmen.³⁹⁰ Die Verpflichtungen Rumäniens erlaubten es hingegen nicht, auf eine Dokumentation der

³⁸⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 3, S. 12f., bes. Anm. 14 und 16.

³⁸¹ Vgl. Instruktionsentwurf Ruete vom 05.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁸² Von Wechmar an Bahr am 29.12.1966, in: Dep. Bahr 57.

³⁸³ Vgl. "Laterna Magica", in: *SPIEGEL* vom 16.01.1967.

³⁸⁴ Fernschreiben Blech an Sönksen vom 04.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁸⁵ Entwurf Drahterlaß vom 04.01.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. Drahterlaß Schütz vom 06.01.1967, *ibid*.

³⁸⁶ Entwurf Drahterlaß vom 04.01.1967, in: PAAA, B 150. Jüngere Darstellungen, wonach die Große Koalition mit der Geburtsfehler-Theorie argumentiert habe, finden sich u.a. bei Gassert, Kiesinger, S. 587f., Merseburger, Willy Brandt, S. 531, Schöllgen, Willy Brandt, S. 150, Michel, Brandts Amerikabild, S. 291, Anm. 1169, Lappenküper, Außenpolitik, S. 23, Wentker, Außenpolitik, S. 278, Bierling, Außenpolitik, S. 153, Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 459, Fischer, "Volk der guten Nachbarn", S. 28, und Winkels, Deutschland- und Ostpolitik, S. 140.

³⁸⁷ Vgl. Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 418.

³⁸⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 18.

³⁸⁹ Zu Ruetes Gesprächen vgl. AAPD 1967, Dok. 12 und 20 sowie Drahtberichte Ruete vom 07., 09. und 12.01.1967, in: PAAA, B 150. Die folgende Darstellung der Gespräche stützt sich, soweit nichts anderes angegeben ist, auf diese Dokumente.

³⁹⁰ Ruete hatte vorschlagen wollen, den Vorbehalt in einem vertraulichen Ministerbrief geltend zu machen und mit einer Erklärung des Regierungssprechers zu verbinden. Er wurde jedoch angewiesen, nicht auf einem Brief, wohl aber auf einer

eigenen Haltung zu verzichten. In der Form signalisierte Manescu weitgehendes Entgegenkommen, als er eine Erklärung eines Regierungsmitglieds oder eine Verlautbarung in der Presse in Aussicht stellte. Dies hänge von Inhalt, Form und Ton der deutschen Proklamation ab und sei um so leichter, je positiver und weniger kritisch gegenüber der DDR die entsprechende Bonner Formulierung sei.³⁹¹ Brandt hielt diesen Punkt für "in Ordnung" und wollte in der Formulierung einer Bonner Erklärung darauf abheben, daß "die Bundesregierung die einzige gewählte legitimierte deutsche Regierung sei"³⁹².

Die Rumänen gaben zu erkennen, in der Berlin-Frage "nicht ganz frei"³⁹³ zu sein. Bukarest könne keine Formulierungen akzeptieren, die einer Aufgabe des östlichen Rechtsstandpunktes auch nur ähnlich sähen. Einer faktischen Einbeziehung Berlins stand Manescu zufolge nichts im Wege, solange Vereinbarungen über das Tätigwerden einer deutschen Botschaft für Berlin nicht schriftlich fixiert werden müßten. Die Rumänen seien bereit, ohne offizielle Anerkennung einer Zuständigkeit der Botschaft die Wahrung West-Berliner Interessen unter weit auszulegenden "humanitären" Gesichtspunkten zu prüfen, Unterstützungs-gesuche von West-Berlinern an die deutsche Botschaft zu berücksichtigen und die Befugnisse der Handelsvertretung auf die Botschaft zu übertragen. Man werde fest zu mündlichen Zusagen stehen. Nach Ruets Dafürhalten bedeutete dies keine Aufgabe eines deutschen Rechtsstandpunktes, sondern nur dessen Vertretung "in weiser Beschränkung"³⁹⁴. Die Regelung habe allerdings den Nachteil, daß sie sich in Prag nicht wiederholen lasse, weil dort keine Handelsvertretung existiere. Brandt erklärte am 13. Januar gegenüber Couve de Murville, er glaube, das Problem sei erledigt.³⁹⁵

Am 15. Januar wurde Einigkeit über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen erzielt. Die Forderungen der Bukarester Deklaration waren mit keinem Wort erwähnt worden. Aus Ruets Sicht hatten die Abmachungen den Vorteil, von den anderen sozialistischen Staaten akzeptiert werden zu können. Er empfahl, nicht länger zu warten. Die Zeit arbeite im sozialistischen Lager wahrscheinlich nicht für die Bundesregierung. Die Rumänen drängten auf schnelle Ergebnisse und visierten den Manescu-Besuch für die letzte Februarwoche an.³⁹⁶ Die Erklärung der Bundesregierung zur Alleinvertretungsfrage und die rumänische Erklärung sollten während des Manescu-Besuchs abgestimmt werden. Die Einbeziehung West-Berlins erschien dem Auswärtigen Amt annehmbar. Man müsse auf einer ausdrücklichen mündlichen Einigung und Verkündung durch die Außenminister bestehen.³⁹⁷ Manescu mußte offenbar noch das Plazet von Parteichef Ceaucescu einholen.³⁹⁸ In Bonn stand die Entscheidung des Kabinetts noch aus. Rumänien bot sich nicht nur als erster Partner förmlich an, sondern drängte auch auf ein rasches Ergebnis. Der anvisierte Terminvorschlag erlaubte aber auch einen zeitnahen oder gar noch früheren Abschluß mit Budapest oder Prag, wie er vereinzelt gefordert wurde.³⁹⁹ Im Auswärtigen Amt gab es keine festgelegte Rangfolge.⁴⁰⁰

Die Tschechoslowaken waren auf den Vorschlag zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen, "der es ihnen erlaubt hätte, als erste unter Moskaus Satellitenstaaten Botschafter mit Bonn auszutauschen"⁴⁰¹, zwar nicht vorbereitet, fühlten sich aber geehrt und zeigten Interesse. Verhandlungsführer Rezek bat aber wiederholt und eindringlich um eine Geheimhaltung der Gesprächsthemen und -ergebnisse.⁴⁰² Ein Sprecher des Auswärtigen Amtes hatte auf Anfrage am 9. Januar erklärt, die deutsche Delegation halte sich zu einem allgemeinen Meinungs-austausch in Prag auf und sei "nicht beauftragt, die Aufnahme

Erklärung möglichst durch den Bundeskanzler zu bestehen. Vgl. Drahtbericht Ruete vom 09.01.1967 und Drahterlaß Sahn vom 10.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁹¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 15, S. 79.

³⁹² AAPD 1967, Dok. 15, S. 79f.

³⁹³ Drahtbericht Ruete vom 07.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁹⁴ AAPD 1967, Dok. 20, S. 119.

³⁹⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 15, S. 79.

³⁹⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 20.

³⁹⁷ Vgl. Drahterlaß Lahr vom 16.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁹⁸ Vgl. Drahtbericht Ruete vom 16.01.1967, in: PAAA, B 150.

³⁹⁹ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 108f.

⁴⁰⁰ Erwin Wickert und Hans Arnold haben diese Einschätzung in Gesprächen mit dem Verfasser am 05.03.2004 und am 17.06.2005 bestätigt.

⁴⁰¹ Wickert, Die glücklichen Augen, S. 253. Vgl. Drahtbericht Wickert vom 10.01.1967, in: PAAA, B 150.

diplomatischer Beziehungen zu vereinbaren"⁴⁰³. Brandt hatte Delegationsleiter Wickert angewiesen zu betonen, daß Bonn weder einen Keil zwischen die CSSR und ihre Verbündeten treiben noch die DDR isolieren wolle. In den Gesprächen am 11. und 12. Januar wurde eine ex-tunc-Ungültigkeit des Münchner Abkommens ausdrücklich nicht zur Vorbedingung erklärt.⁴⁰⁴ Rezek regte an, die betreffenden Fragen auf recht formlose Weise zu besprechen. Voraussetzung für eine Normalisierung sei aber, daß die Agitation der Sudetendeutschen Landsmannschaften und des Unionsabgeordneten Becher aufhören würden.

Bezüglich der Berlin-Problematik mochten die Tschechoslowaken keine Vorreiterrolle im Ostblock einnehmen. Offenbar, so Wickert an das Auswärtige Amt, bestehe seit einiger Zeit eine Abrede unter den Staaten des Warschauer Paktes, keine neue Berlin-Klausel zu unterschreiben. Wickert führte in Prag aus, ohne eine eindeutige Feststellung der Einbeziehung Berlins könne kein Handelsabkommen – an dem die CSSR vornehmlich interessiert war – geschlossen werden. Hierin erblickte die andere Seite den Versuch, sie auf den Bonner Standpunkt zum Status Berlins festzulegen. Dabei berief sie sich auf eine Erklärung Erhards von 1964, in der er die Annahme einer Berlin-Klausel durch andere osteuropäische Regierungen in diesem Sinne ausgelegt hatte. Wickert beschwichtigte, die Auffassung der CSSR bleibe unberührt. Sie könne öffentlich und schriftlich erklärt werden. Eine Erleichterung ihrer Position erblickten seine Gesprächspartner in dem Vorschlag, die Berlin-Klausel in einen gesonderten Briefwechsel und nicht in den Text des Handelsabkommens aufzunehmen. Wickert wies darauf hin, daß bei einem Botschafteraustausch lediglich die effektive Vertretung Berlins und die Wahrung der Berliner Interessen zu klären und relativ formlos zu fixieren seien. Für den Fall der Aufnahme diplomatischer Beziehungen vor Abschluß eines Handelsabkommens schlug die deutsche Seite eine Vereinbarung vor, die die Einbeziehung Berlins ipso jure auch für alle künftigen Vereinbarungen garantieren und gleichzeitig darauf hinweisen sollte, daß die CSSR ihren Standpunkt zur Berlinfrage deutlich gemacht habe. Wickert hatte den Eindruck, daß die Tschechoslowaken in weiteren Verhandlungen noch nach für Moskau akzeptablen Formulierungen suchen wollten, glaubte aber, daß dies gelingen könne.⁴⁰⁵

Wickert hatte in Abweichung von Brandts Weisung den Alleinvertretungsanspruch wiederholt und erklärt, Bonn werde diesen anlässlich der Aufnahme von diplomatischen Beziehungen eindeutig klarstellen. Seinen eigenen Berichten zufolge nahmen die Tschechoslowaken dies ohne Einwand entgegen und zeigten sich damit zufrieden, daß sie die deutsche Position nicht würden anerkennen müssen.⁴⁰⁶ Der Außenminister der CSSR erklärte am 19. und 20. Januar gegenüber dem Vize-Außenminister der DDR, Bonn habe das Moskauer Muster von 1955 vorgeschlagen.⁴⁰⁷ Vor Wickerts Abreise erklärte Rezek, die CSSR sei nach wie vor an der Aufnahme diplomatischer Beziehungen interessiert. Zu einer sofortigen, verbindlichen Antwort auf die Bonner Vorschläge sah er sich nicht imstande. Wickert wurde durch die Blume zu verstehen gegeben, daß "die Verbündeten der CSSR ein

⁴⁰² Vgl. AAPD 1967, Dok. 10, und Aufzeichnung Wickert vom 17.01.1967 in: PAAA, B 150.

⁴⁰³ DzD V/1, S. 287.

⁴⁰⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 10 und 13, Drahtbericht Wickert vom 10.01.1967 und Aufzeichnung Wickert vom 17.01.1967 in: PAAA, B 150. Die folgende Darstellung der Gespräche stützt sich, soweit nichts anderes angegeben ist, auf diese Dokumente sowie auf Wickert, Die glücklichen Augen, S. 252f.

Wickert hatte Brandt den Entwurf für einen Brief Kiesingers an den tschechoslowakischen Ministerpräsidenten vorgelegt. Das Schreiben sollte bei einer negativen Reaktion Prags veröffentlicht werden, um die deutschen Bestrebungen im rechten Licht erscheinen zu lassen. Von einem Schreiben Brandts an seinen tschechoslowakischen Kollegen wurde abgesehen, weil dieser als Vertreter einer harten Moskauer Linie galt. Vgl. Aufzeichnung Sahm mit dem Entwurf vom 04.01.1967, in: PAAA, B 150. Laut Wickert hielt Brandt den Briefentwurf zurück, weil er die Gestaltung der Ostpolitik nicht aus der Hand geben wollte (Gespräch mit dem Verfasser am 05.03.2004). Vgl. Wickert, Die glücklichen Augen, S. 258.

Über einen Prager Bekannten ließ Brandt eine Nachricht an Präsident Novotny gelangen, die aber ohne Antwort blieb. Vgl. Vermerk Brandt vom 04.03.1967, in: WBA, A 7, 17. Dort heißt es: "Am 5.2. besuchte mich in Berlin mein Prager Bekannter W.T. Er teilte mit, daß er meine Nachricht [...] an Novotny habe gelangen lassen. In einigen Wochen werde er mir dazu eine Nachricht zukommen lassen. Heute ließ mir der Bekannte durch [...] den schwed. Generalkonsul in Berlin sagen, daß er noch keine Nachricht habe". Ende Februar erklärte Novotny gegenüber Gomulka, Brandt bemühe sich, Kontakte zur tschechoslowakischen Regierung zu knüpfen und sei sogar an einem Besuch in Prag interessiert, was man aber abgelehnt habe. Vgl. Jarzabek, "Gomulka-Doktrin", S. 102f.

⁴⁰⁵ Gespräch des Verfassers mit Erwin Wickert am 05.03.2004.

⁴⁰⁶ Vgl. Aufzeichnung Wickert vom 17.01.1967 in: PAAA, B 150.

⁴⁰⁷ Vgl. Schwarz, Brüderlich entzweit, S. 252, Anm. 166.

Wort mitzureden hätten"⁴⁰⁸. Privat ließ Rezek erkennen, seine Regierung "wage nicht, die Avantgarde [...] zu sein". Wickert erwiderte, es empfehle sich dennoch, das Angebot nicht zu lange zu überlegen. Mit den Rumänen sei man schon ziemlich weit, worauf Rezek antwortete: "Ich weiß ja, ich weiß! Ich habe Angst, daß wir diesmal nicht nur den Zug verpassen, sondern daß plötzlich der ganze Bahnhof weg ist."⁴⁰⁹

Er versprach, spätestens Ende März den nächsten Gesprächstermin mitzuteilen. Kurz vor seinem Abflug erfuhr Wickert, er könne kurzfristig Vize-Außenminister Klicka sehen, der als sehr Moskau-orientiert galt. Darum hatte er mehrfach gebeten, zuletzt mit dem Hinweis auf Schütz' Einladung an Klicka. Doch nun mochte er den "Launen"⁴¹⁰ der Tschechoslowaken nicht nachgeben und sagte ab. Der Vertreter der tschechoslowakischen Nachrichtenagentur beschwerte sich kurz darauf bei seinem sozialdemokratischen Kontaktmann, Wickert habe nicht klargemacht, daß er ein konkretes Angebot von Schütz an Klicka mitgebracht habe, und die deutsche Außenpolitik als konsequente Fortführung der Schröderschen Politik dargestellt.⁴¹¹ Alles in allem drängt sich der Eindruck auf, daß Wickert in Prag nicht in Brandts Sinne verhandelte. Wickert selbst schreibt in seinen Memoiren, er habe Brandt nach seiner Rückkehr von der Wiederholung des Alleinvertretungsanspruchs berichtet, ohne daß dieser etwas dazu gesagt habe. Die nächsten Verhandlungen in Prag führte nicht Wickert, sondern Egon Bahr.⁴¹² (Im November 1967 erklärte ein stellvertretender Abteilungsleiter des tschechoslowakischen Außenministeriums gegenüber einem Vertrauten Brandts, hätte Wickert die Position vertreten, die Bahr bei seiner Mission eingenommen habe, bestünden inzwischen diplomatische Beziehungen zwischen Bonn und Prag.⁴¹³) Gleichwohl hielt Brandt das Gesamtbild der Prager Unterredungen für "nicht ungünstig". Seinen Kollegen Couve bat er um ein "förderndes Wort von französischer Seite". Er glaubte, daß Rezek die "Frage zur politischen Entscheidung an das Zentralkomitee weitergeleitet habe"⁴¹⁴ und die Normalisierung der Beziehungen nicht allzu lange auf sich warten lassen werde. Auch von der Reise, die Staatssekretär Lahr Ende Januar nach Budapest führen sollte, erwartete er Fortschritte.⁴¹⁵

Am 13. Januar 1967, just an dem Tag, an dem Brandt gegenüber Couve seinen Optimismus bekundet hatte, beschwor der sowjetische Parteichef Breschnew in seiner ersten Stellungnahme zu Kiesingers Regierungserklärung die Gefahr des westdeutschen Revanchismus und Imperialismus. Die Aufrechterhaltung des Alleinvertretungsanspruchs bedeute die fortgeführte Nichtanerkennung der DDR und damit faktisch das Bemühen, "diesen sozialistischen Staat zu verschlingen". Erneut würden Ansprüche auf West-Berlin erhoben, zu denen die Bundesrepublik keinerlei Beziehungen habe, und eine gefährliche Position zu den europäischen Nachkriegsgrenzen bezogen. Die Absicht zu Entspannung und besseren Beziehungen mit Moskau seien "vorläufig nur Gerede". Breschnew kündigte an, Moskau werde nicht im "Kampf dafür erlahmen, daß dem westdeutschen Imperialismus endgültig der Zugang zu Kernwaffen" verwehrt werde. Der einzige Lichtblick fand sich in der Aussage: "Alles Vernünftige, für den Frieden in Europa Nützliche, darunter auch die entsprechenden Schritte der Bundesrepublik Deutschland – sollte sie welche unternehmen – werden wir natürlich unterstützen."⁴¹⁶

Drei Tage später drängte Gomulka Breschnew zur Einberufung einer Außenministertagung des Warschauer Pakts, um eine gemeinsame Linie bezüglich diplomatischer Beziehungen mit Bonn festzulegen und die Bundesregierung "zur Anerkennung der DDR de facto (nicht de jure) zu zwingen". Breschnew reagierte verhalten positiv und meinte, es sei das Recht der CSSR und der anderen Mitglieder

⁴⁰⁸ Aufzeichnung Wickert vom 17.01.1967 in: PAAA, B 150.

⁴⁰⁹ Wickert, Die glücklichen Augen, S. 253. Vgl. Aufzeichnung Wickert vom 17.01.1967 in: PAAA, B 150.

⁴¹⁰ Gespräch des Verfassers mit Erwin Wickert am 05.03.2004. Wickert meinte, er hätte natürlich später fliegen können, aber viel Neues habe er nicht erwartet.

⁴¹¹ Vgl. Schmidt an Schütz am 14.02.1967, in: Dep. Schmidt 5351.

⁴¹² Vgl. Wickert, Die glücklichen Augen, S. 253 und 258.

⁴¹³ Vgl. von Puttkamer an Brandt am 28.11.1967, in: Dep. Bahr 77.

⁴¹⁴ AAPD 1967, Dok. 15, S. 80.

⁴¹⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 15, S. 81.

⁴¹⁶ DZD V/1, S. 306. vgl. *ibid.*, S. 305f. Kaiser und Schmoeckels These, daß der Kreml nach Brandts und Schröders Reden vor Gremien der NATO und der WEU, in denen die Bonner Bündnistreue offenbar geworden sei, auf einen Ablehnungskurs

des Warschauer Pakts Beziehungen zur Bundesrepublik aufzunehmen, die Frage sei nur "zu welchen Bedingungen". Ihm persönlich bereite die Lage "große Sorgen"⁴¹⁷. Am 17. Januar informierte Semjonow Ulbricht über ein Memorandum der KPdSU an die Bruderparteien, das zu einer negativen Beurteilung der neuen Bundesregierung gelangte. Wickert, so Semjonow, habe in Prag erklärt, die Verbesserung der Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern solle von einer Verschlechterung derer Beziehungen zur DDR begleitet sein. Bonn wolle offenbar Differenzen säen, der DDR schaden und indirekt eine Duldung des Alleinvertretungsanspruchs sowie eine Anerkennung der Zugehörigkeit West-Berlins zur Bundesrepublik erreichen. Diese Lage erfordere eine geschlossene Haltung und Gegenmaßnahmen der sozialistischen Länder. Zu diesem werde die KPdSU die – von Ulbricht angeregte – Einberufung einer Außenminister-Konferenz vorschlagen und den Rumänen deutlich machen, daß man eine Isolierung der DDR nicht zulassen dürfe.⁴¹⁸ Von dem Gespräch wußte man im Auswärtigen Amt freilich nichts. Inzwischen war aber auch Zorapkin aus Moskau zurückgekehrt und hatte nach Brandts Eindruck entweder sehr harte oder gar keine Instruktionen mitgebracht.⁴¹⁹ Brandt erkundigte sich, welche Schritte Breschnew gemeint habe. Zorapkin erwiderte, "es gehe für die Bundesrepublik darum, einen grundsätzlichen Wandel ihrer Außenpolitik zu vollziehen und entscheidende, längst unhaltbar gewordene Positionen endlich aufzugeben". Vor allem müsse Bonn "die DDR zur Kenntnis nehmen"⁴²⁰.

Die Haltung der sowjetischen Führung mußte dem Bundesaußenminister Rätsel aufgeben. Auf der einen Seite standen die scharfen Attacken Breschnews und ein offensichtliches Desinteresse an der ernsthaften Fortführung der deutsch-sowjetischen Wirtschaftsverhandlungen, wie Brandt sie angeregt hatte.⁴²¹ Auf der anderen Seite standen Breschnews karge Offerte und Aussagen sowjetischer Diplomaten, nach denen Moskau Bonns Bemühungen um die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern unter zwei Voraussetzungen "begrüße": nämlich zum einen daß diese Politik sich nicht gegen die UdSSR richte, wovon man in Moskau auch nicht ausgehe, und daß sie zum anderen "nicht dargestellt werde" als ein Versuch, Ost-Berlin zu isolieren, wobei man sich im Kreml bewußt sei, daß dies "praktisch eine ihrer Auswirkungen sein könnte"⁴²². In jenen Tagen erhielt Brandt auch den erwähnten Bericht des Grafen von Zedtwitz-Arnim, in dem es hieß, eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den Volkdemokratien werde in Moskau begrüßt und eine förmliche Anerkennung der DDR ausdrücklich nicht gefordert. Außerdem wurde darauf hingewiesen, daß man in Moskau Präsident Kennedy bewundert habe, weil immer, nachdem er eine antisowjetische Rede gehalten habe, ein Emissär nach Moskau gereist sei, um dem Kreml zu erklären, man möge diese Rede nicht ernst nehmen.⁴²³ Gab es bezüglich der Diskrepanz zwischen öffentlicher Verlautbarung und vertraulicher Mitteilung Parallelen zum Verhalten des Kreml?

Aus allen sowjetischen Äußerungen sprach die Mahnung an Bonn, eine Abkehr von der bisherigen Politik deutlich zu machen, die DDR wenigstens zur Kenntnis zu nehmen und die Aufrechterhaltung des Alleinvertretungsanspruchs nicht zu demonstrieren, kurzum: Schröders Konzept abzuschwören. Genau das hatte Brandt in den vergangenen Wochen versucht. Doch so wie Moskau ambivalente Signale aussandte⁴²⁴, waren auch aus Bonn widersprüchliche Töne zu vernehmen. Teile der Union zielten weiterhin auf die Isolierung der DDR.⁴²⁵ Der Bundeskanzler betonte zwar am 16. Januar vor der Presse, daß die Bonner

geschwenkt sei (vgl. Große Koalition, S. 147f.), verkennt sowohl die Chronologie als auch die Tatsache, daß bereits Kiesingers Regierungserklärung ein deutliches Bekenntnis zur Atlantischen Allianz beinhaltet hatte.

⁴¹⁷ Tomala, Deutschland, S. 243ff. Tomala zitiert aus dem Gesprächsprotokoll. Vgl. *ibid.*, S. 242-245, sowie Jarzabek, "Gomulka-Doktrin", S. 96, und dies., "Polish Reactions", S. 39.

⁴¹⁸ Vgl. Kaiser, Machtwechsel, S. 250-256, und Schmidt, Dialog über Deutschland, S. 115-124.

⁴¹⁹ Vgl. Aufzeichnung Weber zum Gespräch Brandt-McGhee vom 27.01.1967, in: PAAA, B 150, und Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 226.

⁴²⁰ Gedächtnisprotokoll vom 23.01.1967 zum Gespräch Brandt-Zorapkin am 19.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁴²¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 26, bes. Anm. 10.

⁴²² Drahtbericht Knapstein vom 19.01.1967, in: PAAA, B 150. Knapstein berichtet von einem Gespräch des deutschen Gesandten mit seinem als gut unterrichtet und zuverlässig geltenden sowjetischen Kollegen in Washington.

⁴²³ Vgl. Anlage zur Notiz Brandts für Schütz vom 17.01.1967, in: WBA, A 7, 20.

⁴²⁴ Vgl. hierzu auch Sodaro, Moscow, Germany, and the West, S. 89-93.

⁴²⁵ Vgl. Storz, Außenpolitik als Gesellschaftspolitik, S. 236f., Lappenküper, Außenpolitik, S. 23., und DzD V/1, S. 564-568.

Politik nicht gegen Moskau gerichtet sei, wandte sich aber nicht wie Brandt dezidiert gegen die Isolierung der DDR. Brandts und Wehners Avancen gegenüber Ost-Berlin fanden keine öffentliche Unterstützung durch ihn. Anders als der Außenminister versuchte er auch nicht, die Frage des Alleinvertretungsanspruchs abzuschwächen, sondern bejahte ausdrücklich die Frage, ob er die Aufnahme diplomatischer Beziehungen bei Wiederholung des Alleinvertretungsanspruchs für möglich halte.⁴²⁶ Kein Zweifel, Brandt dachte ebenso wenig wie Kiesinger daran, den Bonner Rechtsstandpunkt aufzugeben. Doch stellte sich die Frage, wie ratsam es in der aktuellen Situation war, öffentlich eine demonstrative Aussage zu treffen.

Am 19. Januar berichtete Brandt im Auswärtigen Ausschuß und im Kabinett über den Stand der Verhandlungen mit Rumänien und der CSSR. Vor den Abgeordneten bezeichnete er die "Wahrung unseres Rechtsstandpunktes in der Frage des geteilten Deutschlands und die faktische Wahrung der Interessen Berlins und der West-Berliner"⁴²⁷ sowie den Verzicht auf Vorbedingungen als Voraussetzungen für die Schaffung diplomatischer Beziehungen. Brandt betonte, er habe bewußt nicht vom Alleinvertretungsanspruch gesprochen, weil zum einen nicht der Eindruck entstehen dürfe, man wolle sich "zum Vormund von 17 Millionen Landsleuten" machen. Zum anderen solle weniger ein Anspruch als die "Pflicht zur Vertretung deutscher Interessen [...] über das Gebiet der Bundesrepublik hinaus" betont werden, die sich daraus ergebe, daß die Bundesregierung die einzig legitimierte deutsche Regierung sei. Bezüglich Berlins bestehe ebenfalls eine Vertretungspflicht, und zwar gegenüber den Drei Mächten, die "in der jeweils möglichen Form" und "nicht immer durch Berlinklauseln" deutlich gemacht werden müsse. (Eine automatische Berlin-Klausel, um die sich das Auswärtige Amt seit 1965 bemühte, hielt er nicht unbedingt für nötig.⁴²⁸) Die Haltung zu diesen beiden Punkten entsprach laut Brandt eben "nicht einem besonders gesteigerten Herauskehren des deutschen Souveränitätsstandpunktes". Er machte deutlich, daß die Möglichkeiten des diesbezüglichen Entgegenkommens der rumänischen Seite nicht zuletzt aus Rücksicht auf die Warschauer-Pakt-Staaten begrenzt seien. Der Einfluß Ulbrichts im Ostblock sei nach dem gescheiterten Versuch auf der Bukarester Konferenz, "eine Art Anti-Hallstein-Doktrin"⁴²⁹ durchzusetzen, in jüngster Zeit offenbar wieder gewachsen. Brandt ließ erkennen, daß das Auswärtige Amt sich zunächst auf die Kontakte zu Bukarest, Budapest und Prag konzentrieren und zu "gegebener Zeit" mit Sofia sprechen wolle. Wenn er eine Verbesserung des Verhältnisses zu Polen auch für besonders wichtig erachtete, standen der Art von Kontakten, wie sie zu den drei genannten Ländern eingeleitet worden waren, "besondere Schwierigkeiten wegen der Grenzfrage und die starre polnische Haltung" entgegen. Er sah aber Anzeichen für Diskussionen in der Warschauer Führung über das künftige Verhältnis zu Bonn. Schließlich kam er auf die "Prüfung des Sonderfalls Jugoslawiens"⁴³⁰ zu sprechen, der nicht zum Vordringlichsten gehöre. Schon in dieser Phase visierte er einen Botschafteraustausch mit Belgrad an, den auch der Bundeskanzler öffentlich nicht ausgeschlossen hatte – zur Überraschung Belgrads und des Auswärtigen Amts.⁴³¹ Außerdem überlegte Brandt, grundsätzlich auch mit Albanien

⁴²⁶ Vgl. "Für eine gemeinsame Politik der Entspannung", in: *Bulletin* vom 18.01.1967. Zu Wehners Anknüpfung an Ulbrichts Neujahrsansprache meinte Kiesinger lapidar: "Nachdenkenswert ist nahezu alles." (ibid.)

⁴²⁷ Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 19.01.1967, S. 319.

⁴²⁸ Vgl. Zusammengefaßte Niederschrift der Konsultationsbesprechungen am 13.01.1967, in: PAAA, B 150. Mit der automatischen Berlin-Klausel strebte das AA eine Änderung der alliierten Anordnung von 1952 an, durch die die Berlin-Klausel fortfallen und eine automatische Einbeziehung Berlins erreicht würde ohne Einschränkung des alliierten Rechts, zu jedem einzelnen Vertrag ein Votum abzugeben. Vgl. hierzu AAPD 1966, Dok. 136 und 408, AAPD 1967, Dok. 11, 58, 89, 203, 344 und 412, sowie Zusammengefaßte Niederschrift der Konsultationsbesprechungen am 13.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁴²⁹ Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 19.01.1967, S. 330f.

⁴³⁰ Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 19.01.1967, S. 321.

⁴³¹ Vgl. "Für eine gemeinsame Politik der Entspannung" und "Grundzüge der deutschen Außenpolitik", in *Bulletin* vom 18. und 24.01.1967, und Theurer, Bonn-Belgrad-Ost-Berlin, S. 234f.

über eine Normalisierung der Beziehungen zu sprechen.⁴³² Tirana zeigte aber keinerlei Interesse an politischen Kontakten zu Bonn.⁴³³

Auf die Frage des SPD-Abgeordneten Mattick, ob die Forcierung der Beziehungen allein zu Rumänien nicht gefährlich sei, meinte Brandt, diese Gefahr halte er für "nicht akut", weil sich zeige, daß diese Kontakte andere Staaten zu eigenen Schritten gegenüber Bonn ermuntere. Wichtig sei allein, daß die Staaten, die Beziehungen zu Bonn aufnahmen, "sich im Rahmen des Warschauer Paktes" bewegten. Ansonsten befürchtete er keine negativen Rückwirkungen und glaubte, daß Ost-Berlin mithilfe Moskaus "gewisse Minimalbedingungen" durchgesetzt habe, mit denen man auch im Falle Rumäniens konfrontiert sei. Er ging also davon aus, daß eine Übereinkunft mit Rumänien als Präzedenzfall mit anderen Staaten dienen könnte. Generell hatte er den Eindruck, daß die Sowjetunion die Angelegenheit nicht "mit großer Begeisterung verfolge", sie aber auch nicht "stoppen wolle oder könne"⁴³⁴.

Dementsprechend wurde die Angelegenheit vom Auswärtigen Amt vorangetrieben. Im Sprechzettel für die Kabinettsitzung hieß es, daß Einverständnis mit Bukarest bestehe, möglichst bald diplomatische Beziehungen aufzunehmen, und daß der Besuch des rumänischen Außenministers "theoretisch bald möglich"⁴³⁵ sei. Staatssekretär Schütz strich "theoretisch" und notierte, daß Manescu bereits Ende Januar nach Bonn kommen könne. Das Kabinett trat "einstimmig für eine möglichst baldige Aufnahme der Beziehungen zu Rumänien"⁴³⁶ ein. Fünf Tage später schlug das Auswärtige Amt dem rumänischen Außenministerium den 30. Januar als Termin für den Manescu-Besuch vor.⁴³⁷ Zur gleichen Zeit wurden die Bemühungen um eine Abschirmungsaktion fortgeführt. Schütz bat den britischen Außenminister um Unterstützung bei den wichtigen neutralen Staaten Indien und Finnland, was Brown zusagte. Außerdem versprach er, beim anstehenden London-Besuch des sowjetischen Ministerpräsidenten deutlich zu machen, daß die Bonner Politik weder gegen die UdSSR gerichtet sei noch die Isolierung der DDR zum Ziel habe.⁴³⁸ Brandt ersuchte seinen französischen Kollegen, in den blockfreien Staaten Fehlinterpretationen der deutschen Politik entgegenzuwirken und Bonns Bemühungen in Prag zu unterstützen, was umgehend geschah.⁴³⁹

Am 17. Januar hatte Brandt für Schütz notiert: "Wir müßten uns kurzfristig überlegen, ob + wie auf die Breschnew-Rede reagiert werden sollte a) gegenüber Zarpakin, b) durch eine öffentliche (offizielle?) Stellungnahme."⁴⁴⁰ Eine Woche später betonte er vor der Beratenden Versammlung des Europarates, auch wenn Moskau es Bonn nicht leicht mache, werde die Bundesregierung keinen Zweifel aufkommen lassen, daß sie mit dem Kreml ins Gespräch kommen wolle. Breschnews Vorwurf, Bonn wolle sich die DDR einverleiben, wies er zurück und fügte hinzu: "Wir wollen auch unsere 17 Millionen [Landsleute] im anderen Teil Deutschlands nicht isolieren, sondern wir tragen schwer daran, daß sie isoliert gehalten werden." Ungeachtet der negativen Haltung der Behörden in Ost-Berlin, die sich bei den aktuellen Passierscheinverhandlungen zeige, werde die Bundesregierung den politisch möglichen Rahmen innerdeutscher Kontakte voll auszunutzen versuchen: "Wir streben ein geregeltes Nebeneinander in Deutschland an, das geeignet sein kann, weitergehende Lösungen der Deutschland-Frage vorzubereiten [...]. Wer von Entspannung in Europa spricht, darf natürlich nicht so tun, als ob es den kommunistisch

⁴³² Vgl. AAPD 1967, Dok. 80, Anm. 2, und Notiz Bahr vom 26.01.1967, in: Dep. Bahr 399, 1. Am 30.01.1967 fragte Brandt den rumänischen Außenminister, "ob es seiner Meinung nach nützlich sei, daß wir ein Gespräch mit Albanien führten" (Aufzeichnung Brandt vom 02.02.1967, in: WBA, A 7, 17).

⁴³³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 80, sowie DzD V/1, S. 348ff. und 497-501. 1969 unterstützte Brandt Bemühungen des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft, Gespräche mit Albanien über ein Warenabkommen aufzunehmen. Vgl. Vermerk Bahr vom 12.03.1969, in: Dep. Bahr 342.

⁴³⁴ Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 19.01.1967, S. 334-337.

⁴³⁵ Sprechzettel Ruete vom 17.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁴³⁶ Kabinettsprotokolle 1967, S. 102 (Kabinettsitzung vom 19.01.1967).

⁴³⁷ Drahterlaß Ruete vom 23.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁴³⁸ Vgl. Aufzeichnung Schütz vom 26.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁴³⁹ Vgl. Brandt an Couve am 24.01.1967 und Aufzeichnung Bouverat zum Gespräch Brandt-Seydoux am 01.02.1967, in: PAAA, B 150.

⁴⁴⁰ Notiz Brandts vom 17.01.1967, in: PAAA, B 150.

beherrschten Teil Deutschlands nicht gäbe. Es gibt ihn."⁴⁴¹ Ferner informierte er die Weltöffentlichkeit darüber, daß Verhandlungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit den osteuropäischen Ländern eingeleitet worden seien und es zu "persönlichen Kontakten mit Repräsentanten osteuropäischer Regierungen"⁴⁴² kommen werde. Mehr sagte er hierzu nicht. Um die "Bedenken jener zu zerstreuen, die eventuell die Entspannungspolitik der Bundesregierung als ein taktisches Manöver betrachteten"⁴⁴³, betonte Brandt: "Wir werden die Politik einer Entspannung in Europa nicht mit Vorbedingungen belasten." Handschriftlich hatte er dahinter ins Manuskript den Satz eingefügt: "Sie ist gegen niemand gerichtet, vor allem nicht gegen die Sowjetunion"⁴⁴⁴.

In einem Interview am selben Tag beklagte Brandt, die SED-Führung versuche Bonns Bemühungen in Osteuropa zu erschweren, zeigte sich aber überzeugt, daß die Bundesrepublik "in absehbarer Zeit" mit mehreren der osteuropäischen Staaten ihre Beziehungen normalisiert haben werde, wenn auch nicht mit allen Staaten gleichzeitig. Er machte deutlich, "daß das Regime im anderen Teil Deutschlands [...] nicht als zweiter deutscher Staat gelten" könne, weil ihm "der Auftrag des Deutschen Volkes"⁴⁴⁵ fehle. Den Alleinvertretungsanspruch erwähnte er nicht. Nimmt man seine Aussagen vom 24. Januar zusammen, schien ihm die glaubhafte Kenntnisnahme der DDR ohne völkerrechtliche Anerkennung in Verbindung mit der Ankündigung konkreter Schritte sowie die prinzipielle Wahrung des deutschen Rechtsstandpunktes ohne Pochen auf den Alleinvertretungsanspruch geeignet zu sein, dem Moskauer Mißtrauen zu begegnen. Doch diese Strategie durchkreuzten einige CDU-Bundestagsabgeordnete, die in Straßburg den Alleinvertretungsanspruch bekräftigten, vor Nachgiebigkeit gegenüber dem Osten warnten und sich kritisch über Kontakte zu Ost-Berlin äußerten. Die Presse titelte: "CDU-Abgeordnete widersprechen Brandt"⁴⁴⁶.

Brandts Eindruck einer starren Haltung Ost-Berlins wurde zusätzlich genährt durch Informationen aus dem SED-Politbüro, die er über den Chef der Berliner Senatskanzlei erhielt. Demnach sollte selbst ein Bonner Angebot von Gesprächen auf Ministerebene mit kaum erfüllbaren Vorbedingungen belastet werden.⁴⁴⁷ Wenige Tage darauf mußte Wehner feststellen, daß Ost-Berlin an seinen Vorschlägen nicht interessiert war und die Idee gemeinsamer Kommissionen "offenbar zurückgestellt"⁴⁴⁸ hatte. Der augenscheinliche Versuch der DDR-Führung, Bonns ostpolitische Bemühungen zu torpedieren, ließ sich ableiten aus Nachrichten über Reisen ihrer Repräsentanten in die osteuropäischen Hauptstädte sowie Gesprächen Ulbrichts mit Sowjetbotschafter Abrassimow.⁴⁴⁹ Außerdem wurde in der Presse inzwischen über die Einigung mit Bukarest und – entgegen Rezeks Wunsch – den Inhalt der Gespräche in Prag berichtet.⁴⁵⁰ Am 20. Januar hatte Kiesinger öffentlich die Prager Gespräche als ermutigend bezeichnet und die baldige Aufnahme von Beziehungen zu Rumänien in Aussicht gestellt.⁴⁵¹

Auch die Reise von Staatssekretär Lahr nach Budapest war begleitet von Pressespekulationen.⁴⁵² Anders als Wickert stimmte Lahr in Budapest die von Brandt vorgegebene Melodie an. Er unterstrich, daß die Aktivitäten der Bundesregierung sich von früheren Bonner Überlegungen unterschieden und weder gegen Moskau gerichtet seien noch darauf abzielten, Ost-Berlin zu isolieren. Er erklärte die Bereitschaft,

⁴⁴¹ DzD V/1, S. 371. Vgl. *ibid.*, S. 368-373. Zu den Passierscheinverhandlungen s. *ibid.*, S. 92ff., 302f. und 368 sowie Kroegel, Anfang, S. 128f.

⁴⁴² DzD V/1, S. 370.

⁴⁴³ Moarref, Ost- und Deutschlandpolitik, S. 178.

⁴⁴⁴ DzD V/1, S. 370. Vgl. WBA, A 3, 246.

⁴⁴⁵ DW-Interview mit Brandt vom 24.01.1967, in: WBA, A 3, 246.

⁴⁴⁶ Vgl. "CDU-Abgeordnete widersprechen Brandt in Straßburg", in: *Frankfurter Rundschau* vom 26.01.1967, und DzD V/1, S. 374-377. Der CDU-Abgeordnete Blumenfeld betonte hingegen, Bonn wolle keine Isolierung der DDR und betreibe eine Entspannungspolitik ohne Vorbedingungen. Vgl. *ibid.*, S. 359ff.

⁴⁴⁷ Vgl. Vermerk vom 23.01.1967, in: WBA, A 7, 16.

⁴⁴⁸ DzD V/1, S. 401.

⁴⁴⁹ Vgl. DzD V/1, S. 307 und 352, "Ost-Berlin klammert sich an Ost-Block-Länder", in: *FAZ* vom 13.12.1966, und "Absprachen über Peking und Bonn", in: *Tagesspiegel* vom 21.01.1967.

⁴⁵⁰ Vgl. "Absprachen über Peking und Bonn", in: *Tagesspiegel* vom 21.01.1967, und "Ostpolitik" unter der Rubrik "Panorama", in: *SPIEGEL* vom 23.01.1967.

⁴⁵¹ Vgl. "Grundzüge der deutschen Außenpolitik", in: *Bulletin* vom 24.01.1967.

⁴⁵² Vgl. "Bonner Sondierungsbesuch jetzt in Budapest", in: *FAZ* vom 24.01.1967.

Verhandlungen über einen Botschafteraustausch zu führen, und betonte, die Reihenfolge der Reisen deutscher Emissäre sei nicht von besonderen Absichten bestimmt.⁴⁵³ Nach seiner Rückkehr faßte er das Ergebnis seiner Reise dahingehend zusammen, die ungarische Seite sei offenbar geneigt, sich bei den Modalitäten eines Botschafteraustauschs "von dem Präzedenzfall Rumänien inspirieren zu lassen", und nehme einen nahen Termin, Februar oder März, in Aussicht. Dies stehe allerdings unter dem Vorbehalt der Genehmigung des ungarischen Ministerrats, der am 9. Februar beraten werde. Den Zeitpunkt der Reise hielten Lahr und Brandt insofern für "gut geeignet", als man "einerseits die Ungarn nicht vor das *Fait Accompli* der Schaffung deutsch-rumänischer Beziehungen gestellt" habe, "andererseits aber die Entwicklung der Dinge in Rumänien offensichtlich ihre Überlegungen"⁴⁵⁴ beeinflusst habe.

Aus Brandts Sicht waren Lahrs Gespräche überraschend positiv verlaufen.⁴⁵⁵ Aus der ungarischen Handelsvertretung in der Bundesrepublik hieß es, Budapest habe alle Einmischungsversuche Ost-Berlins energisch zurückgewiesen und stehe mit Moskau, das keine Schwierigkeiten mache, wegen der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Bonn ständig in Verbindung.⁴⁵⁶ In Washington wies der ungarische Geschäftsträger den deutschen Gesandten darauf hin, daß Ungarn nach wie vor gern als erstes osteuropäisches Land Beziehungen zu Bonn aufgenommen hätte.⁴⁵⁷ Als Lahr am letzten Verhandlungstag Szilágyi vertraulich unterrichtete, am Tage zuvor sei in Bukarest die Aufnahme diplomatischer Beziehungen beschlossen worden, meinte dieser, ob nicht die traditionellen deutsch-ungarischen Beziehungen dafür gesprochen hätten, mit Ungarn zu beginnen. Er ließ aber keinen Zweifel daran, daß die Entscheidung des Ministerrats positiv ausfallen werde.⁴⁵⁸ Obwohl Lahr in seiner Aufzeichnung Zurückhaltung bei der Behandlung des Themas in der Öffentlichkeit empfohlen hatte⁴⁵⁹, war er selbst es, der in Interviews bekanntgab, daß die Ungarn positiv auf den Gedanken einer Beziehungsaufnahme reagiert und mit ihm bereits über die Modalitäten gesprochen hatten.⁴⁶⁰

Am 23. Januar hatte das rumänische Außenministerium den Terminvorschlag des Auswärtigen Amts angenommen, die noch offenen Fragen im Sinne Bonns beantwortet und die Absicht bekundet, den Manescu-Besuch am 27. Januar, die Aufnahme der Beziehungen aber erst vier Tage später publik zu machen.⁴⁶¹ Am 26. Januar stimmte das Bundeskabinett auf Antrag des Bundesaußenministers der Aufnahme von Beziehungen zu. Er beklagte, daß die Vereinbarung, die Presse über den Besuch Manescus erst am 27. Januar zu unterrichten, "auf der deutschen Seite leider nicht eingehalten worden"⁴⁶² sei. Dies zielte auf den Bundeskanzler, der tags zuvor entsprechende Äußerungen getan hatte.⁴⁶³ Brandts Sprechzettel für die Kabinettsitzung lag ein Entwurf dreier Formulierungen für eine Erklärung der Bundesregierung bei. Brandt entschied sich für folgende: "Die Bundesregierung hat sich zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der sozialistischen Republik Rumänien entschlossen, in Wahrung ihrer Rechtsauffassung, daß sie als einzige deutsche Regierung, die frei, rechtmäßig und demokratisch gewählt ist, die Berechtigung besitzt, für das gesamte deutsche Volk zu sprechen." In den beiden anderen Vorschlägen wurde betont, daß die Bundesregierung ihren so lautenden Rechtsstandpunkt nicht geändert habe. Staatssekretär Schütz hatte in dem von Brandt favorisierten Vorschlag die Worte "und Aufrechterhaltung" gestrichen, "Rechtsstandpunkt" durch "Rechtsauffassung" ersetzt und den Plan, daß der "Bundeskanzler" die Erklärung abgeben sollte, in "Bundesregierung" abgeändert, was z.B. eine einfache

⁴⁵³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 27. Ebenfalls am 24.01.1967 sprach Lahr mit Außenhandelsminister Bíró über Handelsfragen. Vgl. AAPD 1967, Dok. 28.

⁴⁵⁴ Aufzeichnung Lahr vom 26.01.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. Protokoll der 26. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 26.01.1967.

⁴⁵⁵ Vgl. Sitzung des Präsidiums am 27.01.1967, in: SPD-Parteivorstand: Sitzungen des Präsidiums.

⁴⁵⁶ Vgl. Markscheffel an Bahr am 27.01.1967, in: Dep. Bahr 66A. Markscheffel hatte am 25.01.1967 mit zwei Vertretern der ungarischen Handelsvertretung gesprochen.

⁴⁵⁷ Vgl. Drahtbericht Knappstein vom 26.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁴⁵⁸ Vgl. Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg S. 457.

⁴⁵⁹ Aufzeichnung Lahr vom 26.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁴⁶⁰ Vgl. DzD V/1, S. 388f.

⁴⁶¹ Vgl. Drahtbericht Strätling vom 24.01.1967, und Brandt an den Chef des Bundeskanzleramtes am 25.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁴⁶² Kabinettsprotokolle 1967 (Kabinettsitzung vom 26.01.1967), S. 115.

Mitteilung im *Bulletin* erlaubt hätte. Zur Berlin-Frage zeigte sich Brandt mit den getroffenen Regelungen zufrieden. Auch die Westmächte hätten ihnen zugestimmt. Mit Blick auf die Abschirmaktion des Auswärtigen Amtes legte Brandt dar, vierzig Staaten hätten formell versichert, ihre bisherige Deutschlandpolitik fortzusetzen. Auch von unsicheren Kantonisten sei kein unmittelbarer Kurswechsel zu erwarten, wenngleich mit einem stärkeren Echo für die These der Zweistaatlichkeit zu rechnen sei. Weitere Aktionen Frankreichs (in den arabischen Ländern und frankophonen Staaten Afrikas), Großbritanniens (in den Commonwealth-Staaten), aber auch der USA, Italiens, Norwegens und anderer Länder seien eingeleitet. Brandt schloß, in Osteuropa arbeite die Zeit angesichts wachsenden Druckes aus Moskau, Warschau und Ost-Berlin gegen Bonn: "Wir sollten deshalb beginnen, unsere amtlichen Beziehungen in Osteuropa dort weiterzuentwickeln, wo sich uns heute günstige Ansatzpunkte bieten. Das ist in Rumänien der Fall."⁴⁶⁴

Am Abend des 26. Januar begründete Brandt im Auswärtigen Ausschuß sein Plädoyer damit, daß Bukarest sich wohl "nicht noch einen weiteren Monat den Einflußnahmen anderer Staaten aussetzen" wolle. Er kündigte an, daß das Kommuniqué keine Aussagen zur Deutschlandfrage enthalten werde, weil es keinen Sinn mache, "die Rumänen zu veranlassen, ihr Konto im Warschauer Pakt zu überziehen". Nach der Formel "[a]gree to disagree"⁴⁶⁵ werde der Bundeskanzler vor dem Bundestag – so hatte das Kabinett auf Brandts Vorschlag hin entschieden⁴⁶⁶ – den Bonner Rechtsstandpunkt klarstellen und die rumänische Regierung feststellen, daß sie das anders sehe. Auf die Frage, ob die Sowjetunion über die Aufnahme von Beziehungen unterrichtet worden sei, verwies Brandt auf sein Gespräch mit dem sowjetischen Botschafter. Ministerialdirektor Ruete fügte hinzu, man werde den Akt in einer Zirkularnote allen diplomatischen Vertretungen zur Kenntnis bringen.

Am Tag darauf traf in Bonn die Nachricht ein, daß auch die bulgarische Regierung bereit sei, über diplomatische Beziehungen zu sprechen. Mit Interesse hatte man dort die Bestätigung der Einladung an Außenhandelsminister Budinow vom September 1966 zur Kenntnis genommen. Sofia wollte ausdrücklich nicht die Avantgarde bilden und stand auf der Prioritätenliste des Auswärtigen Amtes an nachrangiger Stelle. Groll warnte die Zentrale, ein Nichtzustandekommen des Budinow-Besuches würde einen Erfolg für Ost-Berlin darstellen, das seit Anfang Januar versuche, eine Annäherung zwischen Sofia und Bonn zu verhindern.⁴⁶⁷ Die Zeichen, daß der Druck im Osten wuchs, mehrten sich. Gleichzeitig konnte man noch auf die Entscheidungen in Ungarn und der CSSR hoffen. Die Spitze des Auswärtigen Amtes setzte auf sanften Druck und bat befreundete Regierungen, ihre Vertreter in Prag vortragen zu lassen, Bonn wolle weder einen Keil zwischen die CSSR und ihre Verbündeten treiben noch die DDR isolieren, sei in der Berlinfrage soweit gegangen wie möglich und könne das Verständnis für seine Politik in der eigenen Bevölkerung nur erhalten, wenn die dortige Führung keine unerfüllbaren Forderungen stelle sowie Festigkeit gegen Störaktionen von dritter Seite beweise.⁴⁶⁸ Brandt hielt sich derweil in einem Interview bezüglich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Budapest und Prag weiterhin bedeckt.⁴⁶⁹ Gegenüber dem amerikanischen Botschafter McGhee äußerte er sich besorgt über die Haltung Moskaus.⁴⁷⁰

Neue Nahrung erhielt diese Sorge am 28. Januar durch die "Erklärung der Regierung der UdSSR über den Nazismus und Militarismus in der Bundesrepublik Deutschland"⁴⁷¹. Darin wurden die Wahlerfolge der NPD zum Anlaß genommen, Parallelen zwischen ihrem Programm und dem "revanchistisch-

⁴⁶³ Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 115, Anm. 38.

⁴⁶⁴ Sprechzettel mit mehreren Anlagen vom 25.01.1967. Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 114ff., Brandt an den Chef des Bundeskanzleramtes am 25.01.1967, beides in: PAAA, B 150, und Allers, Besondere Beziehungen, S. 127f.

⁴⁶⁵ Protokoll der 26. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 26.01.1967, S. 343f.

⁴⁶⁶ Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 115.

⁴⁶⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 35. Brandt hatte im Auswärtigen Ausschuß erklärt: "Zu gegebener Zeit werden wir auch die deutsch-bulgarischen Kontakte fortsetzen." (Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 19.01.1967, S. 321.)

⁴⁶⁸ Vgl. Drahterlaß Schütz vom 27.01.1967, und Brandt an Couve am 24.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁴⁶⁹ Vgl. Interview Brandts im "Bericht aus Bonn" am 27.01.1967, in: WBA, A 3, 246.

⁴⁷⁰ Vgl. Aufzeichnung Weber zum Gespräch Brandt-McGhee vom 27.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁴⁷¹ Vgl. DzD V/1, S. 403-409.

militaristischen Kurs der herrschenden Kreise der BRD" zu ziehen. Das neue Kabinett habe "in nicht geringem Maße" das Wesen der Politik seiner Vorgänger übernommen. Die Forderungen des Kremls waren in der Substanz nicht neu, sondern entsprachen der Bukarester Deklaration, und wie dort wurde die "Entwicklung gutnachbarschaftlicher Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten" begrüßt. Doch der Text schloß mit drohendem Unterton, die Sowjetregierung sei bereit, "erforderlichenfalls gemeinsam mit anderen friedliebenden Staaten, alle Maßnahmen zu treffen, die sich aus der Situation ergeben"⁴⁷² würden. Im Auswärtigen Amt führte man Inhalt und Zeitpunkt der Erklärung auf den Druck der SED-Führung und der Moskauer *Hardliner* zurück, die dieses "Mittel zur Eindämmung weiterer Botschafterakkreditierungen gewählt"⁴⁷³ hätten. In den Tagen zuvor waren von Ost-Berliner Stellen scharfe Angriffe gegen Bonn geführt worden, in denen u.a. Anstoß an Kiesingers Hinweis auf die Aufrechterhaltung des Bonner Rechtsstandpunktes im Zusammenhang mit Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zu osteuropäischen Ländern genommen wurde.⁴⁷⁴ Brandt enthielt sich vorläufig einer öffentlichen Stellungnahme zur Erklärung des Kreml, ließ aber den Entwurf einer Antwortnote vorbereiten.⁴⁷⁵ Kiesinger betonte in einer Rede am 30. Januar die Ernsthaftigkeit des Bonner Friedensprogramms, fügte aber hinzu, daß die Bundesregierung nicht dem Frieden dienen würde, "wenn sie sich einfach vor jenen Forderungen beugen würde, die Moskau seit vielen Jahren und auch jetzt wieder"⁴⁷⁶ stelle.

Am selben Tag traf der rumänische Außenminister in Bonn ein. In seinen Gesprächen mit Brandt bestätigte Manescu die Bereitschaft zur sofortigen Aufnahme diplomatischer Beziehungen und die in Bukarest besprochenen Modalitäten.⁴⁷⁷ Er erklärte, Bukarest gehe davon aus, daß es zwei deutsche Staaten gebe und West-Berlin nicht zur Bundesrepublik gehöre. Brandts Darlegung der Bonner Berlin- und Deutschlandpolitik nahm er ohne Widerspruch zur Kenntnis. Alles lief nach Fahrplan. Beim Abendessen fragte Brandt seinen Kollegen, ob Bonn den Ungarn sagen könnte, mit Hilfe welcher Formeln man die Aufnahme diplomatischer Beziehungen erlangt hätte. Manescu antwortete, Brandt könne tun, was der Sache diene. Er würde es allerdings für gut halten, die Formeln nicht "hochzuspielen"⁴⁷⁸. Am nächsten Tag, dem 31. Januar, nahm Brandt eine Einladung nach Bukarest an und stellte mit Manescus Zustimmung fest, daß Einigkeit über das Kommuniké bestehe und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen damit vereinbart sei, was per Handschlag besiegelt wurde. Schließlich kündigte er an, der Bundeskanzler werde am folgenden Tag vor dem Bundestag "den deutschen Rechtsstandpunkt in einer verbindlichen und niemand verletzenden Form [...] bekräftigen"⁴⁷⁹. Der Wortlaut stand noch nicht fest, so daß er nicht wie vorgesehen mit der rumänischen Gegenerklärung abgestimmt werden konnte. Offenbar mochte Kiesinger sich Brandts Formulierungsvorschlag nicht zu eigen machen. Im *Bulletin* hieß es an diesem Tag: "Die Bundesregierung ist die einzige deutsche Regierung, die vom Willen des Volkes legitimiert ist, für das ganze deutsche Volk zu sprechen. Sie nimmt die ihr [...] von den Drei Schutzmächten übertragenen Pflichten ernst, die Belange des freien Berlin mitzuvertreten. Die rumänische Seite ist hierüber nicht im unklaren gelassen worden."⁴⁸⁰ Am selben Tag erging eine Verbalnote des Auswärtigen Amts an die fremden Missionen in Bonn, die den Rechtsstandpunkt mit einer ähnlichen Wendung wiederholte.⁴⁸¹

Im Gespräch der beiden Außenminister mit dem Bundeskanzler bat Manescu um Verständnis für die Abgabe einer Gegenerklärung und ließ offen, ob es sich um eine Verlautbarung des Ministerpräsidenten,

⁴⁷² DzD V/1, S. 407ff.

⁴⁷³ Drahtbericht von Walther vom 01.02.1967, in: PAAA, B 1 349. Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 31.01.1967, *ibid.*, B 150

⁴⁷⁴ Vgl. DzD V/1, S. 384f. und 397.

⁴⁷⁵ In einem Interview ("Keine Vorbedingungen für Entspannungspolitik", in: *Metall* 19, Nr. 3), das am 07.02.1967 erschien, sagte er lediglich, die Sowjetregierung gehe von falschen Voraussetzungen aus, und hielt den sowjetischen Vorwürfen die Friedenspolitik der Bundesregierung entgegen. Ähnlich äußerte er sich am 09.02.1967 in New York. Vgl. DzD V/1, S. 502f.

⁴⁷⁶ DzD V/1, S. 415.

⁴⁷⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 39, und undatierte Aufzeichnung Arz von Straußenburg zum Gespräch am 30.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁴⁷⁸ Aufzeichnung Brandt vom 02.02.1967, in: WBA, A7, 17.

⁴⁷⁹ AAPD 1967, Dok. 39, S. 210.

⁴⁸⁰ "Außenminister Manescu in Bonn", in: *Bulletin* vom 31.01.1967.

des Außenministeriums oder um einen offiziellen Zeitungsartikel handeln werde.⁴⁸² Die Rumänen wählten schließlich die gelinde Variante: In einer Verlautbarung der Nachrichtenagentur *AGERPRESS* nahm die rumänische Regierung Kiesingers Erklärung im Bundestag zum Anlaß, "auf ihren hinreichend bekannten Standpunkt hinzuweisen, wonach eine der grundlegenden Tatsachen, die sich in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg und der späteren Entwicklung der Ereignisse ergeben haben, das Bestehen zweier deutscher Staaten"⁴⁸³ sei. Kiesinger hatte dargelegt: "Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sozialistischen Republik Rumänien bedeutet *keine Änderung* des [...] deutschen Rechtsstandpunktes, daß die Bundesregierung *allein* berechtigt und verpflichtet ist, für das ganze deutsche Volk zu sprechen. Wir vertrauen darauf, daß diese unsere *unveränderte* Haltung in *gleicher* Weise wie bisher verstanden und *gewürdigt* wird. [Hervorhebungen M.F.]"⁴⁸⁴ Kiesingers Text wich vom Vorschlag, den Brandt im Kabinett unterbreitet hatte, deutlich ab. Während Kiesinger in eine exklusive und strikte Auslegung des Alleinvertretungsrechts unter Verzicht des Hinweises auf die Quelle der Legitimität hinter seine eigene Regierungserklärung zurückfiel, sprach aus Brandts Vorschlag eine elastischere Interpretation, die die Existenz einer anderen deutschen Regierung nicht ausschloß und neben der eigenen Auffassung eine andere, nämlich den Ost-Berliner Anspruch auf Selbstvertretung, zuließ.⁴⁸⁵ Kiesingers Nachsatz konnte nicht nur als Hinweis auf die unveränderte Fortgeltung der Hallstein-Doktrin verstanden werden, während Brandts Vorschlag eine flexiblere Antwort auf das Verhalten Dritter erlaubte, sondern schien auch eine Hinnahme der Darlegung des deutschen Standpunktes nach dem Muster von 1955 zu insinuieren. Brandts Darstellung zufolge stieß Kiesingers Erklärung auf den Unmut nicht nur des rumänischen, sondern auch des deutschen Außenministers. Sie ist allerdings verfaßt worden in Kenntnis der dann folgenden Ereignisse:

Natürlich wollten sie [die Rumänen, M.F.] unnötige Konflikte mit dem 'Großen Bruder' vermeiden [...]. Deshalb war Manescu nicht gerade begeistert, als [...] Kiesinger es für nötig hielt, die Mitteilung an den Bundestag über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Erklärung zu verbinden, daß der Anspruch auf deutsche Alleinvertretung weitergelte. Ich modifizierte und stellte klar: 'Wir wollen uns nichts einverleiben, sondern die Lage auf deutschem Boden entkrampfen und versachlichen. Aber den friedlichen Willen, als Nation in einer staatlichen Gemeinschaft zusammenzuleben, kann weder die Zeit lähmen noch der Anspruch der Macht ersticken.'⁴⁸⁶

Warum bestand Kiesinger auf einer förmlichen Demonstration des *unveränderten* Alleinvertretungsanspruchs? Wahrscheinlich war Kiesingers Verhalten auf "starke Vorbehalte innerhalb der CDU/CSU-Fraktion gegenüber dem Botschafteraustausch"⁴⁸⁷ zurückzuführen. Es war jedenfalls geeignet, als Ausweis für Kontinuität zu wirken. Das galt um so mehr für die anschließenden Ausführungen des Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, der das "System Ulbricht" als "sowjetrussische Fremdherrschaft auf deutschem Boden" und "Anachronismus" bezeichnete und den Eindruck eines rein taktischen Manövers erweckte, den Brandt zu vermeiden suchte: "Unsere [...] Positionen bleiben unverändert. Unsere Methoden können und müssen wechseln."⁴⁸⁸ Dieses Wort griff Gomulka als Kennzeichen der Bonner Ostpolitik auf.⁴⁸⁹ Besondere Erwähnung fand es auch im Zentralorgan der SED. Die Sprecher der Regierungsparteien, hieß es, hätten "den Übergang zu einer offensiven und expansiven Politik"⁴⁹⁰ offenbart, zu der sie sich durch die Abmachung mit Rumänien ermutigt fühlten. Der Großen Koalition wurde eine "Zuspitzung" des bisherigen Kurses vorgeworfen und unterstellt, sie strebe "mit

⁴⁸¹ Vgl. DzD V/1, S. 431f., und Drahterlaß Schütz 01.02.1967, in: PAAA, B 150.

⁴⁸² Vgl. Aufzeichnung Arz von Straußenburg vom 31.01.1967, in: PAAA, B 1 470.

⁴⁸³ Vgl. DzD V/1, S. 448f.

⁴⁸⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 90. Sitzung, S. 4170.

⁴⁸⁵ Diese Auslegung des Alleinvertretungsrechts entsprach weitgehend der Deutung, die FDP-Chef Mende am 07.03.1967 forderte. Vgl. DzD V/1, S. 704. Kiesinger kommentierte Mendes Äußerungen ablehnend. Vgl. *ibid.*, S. 696.

⁴⁸⁶ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 228. Brandt zitiert seine Tischrede vom 30.01.1967: DzD V/1, S. 417. Den ersten Satz hatte er handschriftlich ins Manuskript eingefügt. Vgl. WBA, A 3, 246.

⁴⁸⁷ Kroegel, *Anfang*, S. 138. Vgl. Taschler, *Herausforderungen*, S. 111f. Kiesinger sagte im März, der Bundestag habe auf einer Regierungserklärung zum Alleinvertretungsanspruch bestanden, was für diesbezüglichen Druck aus der Union spricht. Vgl. DzD V/1, S. 702.

⁴⁸⁸ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 90. Sitzung, S4171f.

⁴⁸⁹ Vgl. Tomala, *Deutschland*, S. 245.

⁴⁹⁰ DzD V/1, S. 471.

Hilfe neuer raffinierterer Methoden [...] die Annexion der DDR" an. Der Alleinvertretungsanspruch wurde als der "politische und juristische Ausdruck des Expansionsstrebens"⁴⁹¹ gebrandmarkt. In derselben Ausgabe des *Neuen Deutschland* gab Ost-Berlin die Umbenennung des "Staatssekretariats für gesamtdeutsche Fragen" in "Staatssekretariat für westdeutsche Fragen" bekannt: Angesichts der Bonner Politik seien "Begriffe wie 'gesamtdeutsch' ihres Inhalts entleert und gegenstandslos geworden"⁴⁹². Auch in anderen osteuropäischen Hauptstädten wurde Bonns Beharren auf dem Alleinvertretungsrecht kritisiert.⁴⁹³

Doch noch bestand bei Brandt und Kiesinger Zuversicht, daß das Bukarester Beispiel Schule machen würde.⁴⁹⁴ Am 3. Februar betonte der Bundeskanzler in bezug auf die DDR: "Wir wollen [...] entkrampfen, das andere Wort, das man an Stelle des schon etwas programmatischeren Wortes vom 'geregelten Nebeneinander' stellen kann. Wir sind dazu bereit, ohne dabei unseren Rechtsstandpunkt aufzugeben." Es werde Ost-Berlin nichts anderes übrigbleiben, als seine "feindselige Haltung aufzugeben", zumal es, so Kiesinger, für Moskau nicht leicht sein werde, den osteuropäischen Staaten für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Bonn "Bedingungen anzuraten". Er halte die "Führer der Sowjetunion für zu klug, als daß sie in diesem Augenblick eine solche Politik versuchen würden"⁴⁹⁵. Das klang in der Tat so, als ob ihm die "Fortsetzung der Ostpolitik 'um die DDR herum' [...] möglich" erschien. Ob er den Begriff des Entkrampfens von dem des geregelten Nebeneinanders abgrenzte, um seine "Zielsetzung von der des Koalitionspartners abzuheben"⁴⁹⁶, sei dahingestellt. Vergleicht man aber Brandts Verhalten in diesen Tagen mit Kiesingers Ausführungen, wird eine unterschiedliche Zielsetzung offenbar. Davon, daß Brandt deshalb den Auftakt der Bonner Beziehungsaufnahme mit dem Außenseiter des Warschauer Pakts verhindern⁴⁹⁷ oder aufschieben⁴⁹⁸ wollte oder gar Opfer einer "Rumänien-zuerst-Verschwörung"⁴⁹⁹ wurde, kann keine Rede sein. Wohl versuchte er, möglichst zeitnah mit den Regierungen in Budapest und Prag zu einem Abschluß zu kommen. Noch im Januar mit Bukarest abzuschließen, hatte er nach den positiven Reaktionen in Prag anvisiert. Die Entscheidung im Kabinett fiel, nachdem Budapest und Prag erklärt hatten, nur noch das Plazet der entsprechenden Gremien einholen zu müssen. Zu diesem Zeitpunkt drängte Bukarest unter Hinweis auf Druck von außen auf einen baldigen Beschluß. Im März 1967 führte er im Auswärtigen Ausschuß zu der selbstgestellten Frage "Habt Ihr die Beziehungen zu Rumänien nicht zu früh aufgenommen und dadurch die Aufnahme von Beziehungen zu anderen erschwert?" Stellung:

Ich bin davon überzeugt [...], daß wir darauf eingehen mußten; denn die Rumänen standen unter dem Eindruck, daß die dort ausgehandelte Form angefochten werden würde. Ihnen lag selbst daran, die Angelegenheit möglichst rasch aktenkundig zu machen. Damit haben wir einen Orientierungspunkt für andere geschaffen, die nachkommen werden, auch wenn es ein bißchen dauert.⁵⁰⁰

Die Behauptung, "Bukarest überrannte die Bundesregierung mit deren eigenem Angebot"⁵⁰¹ erweckt den unzutreffenden Eindruck, das Auswärtige Amt habe diesen Avancen passiv gegenübergestanden oder sei ihnen hilflos ausgeliefert gewesen. Brandt hat in der Rückschau darauf verwiesen, daß die Bundesregierung aus seiner Sicht keine Veranlassung hatte, der Bukarester Initiative "die kalte Schulter zu zeigen". Hinzu sei der Eindruck gekommen, daß auch andere osteuropäische Regierungen geneigt gewesen seien, "kurzfristig über den Austausch von Botschaftern zu sprechen"⁵⁰².

⁴⁹¹ DzD V/1, S. 451f.

⁴⁹² DzD V/1, S. 455.

⁴⁹³ Vgl. DzD V/1, S. 413f., 429, 436ff., 458f.

⁴⁹⁴ Vgl. DzD V/1, S. 463, und "Realistische Politik zur Sicherung des Friedens" in: *Bulletin* vom 09.02.1967.

⁴⁹⁵ DzD V/1, S. 463ff.

⁴⁹⁶ Kroegel, Anfang, S. 137. Vgl. *ibid.*, S. 136f.

⁴⁹⁷ Vgl. Baring, Machtwechsel, S. 236, Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 328, Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 61, sowie Booz, Hallsteinzeit, S. 109f. und 113.

⁴⁹⁸ Vgl. Bender, Neue Ostpolitik, S. 142.

⁴⁹⁹ Vgl. Binder, The Other German, S. 224.

⁵⁰⁰ Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 420.

⁵⁰¹ Bender, Neue Ostpolitik, S. 142f. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 94.

⁵⁰² Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 224. Auffälligerweise erwähnt Brandt hier Ungarn und Bulgarien, nicht aber die CSSR. Die Verhandlungen mit Sofia hatte er nicht gerade forciert. Gabanyi meint: "Mitglieder der [...] Regierung der Großen

Bei der Begrüßung Manescus hatte Brandt gesagt: "Wenn der deutsch-rumänische Dialog erfolgreich ist, wird er auch zu einem ermutigenden Beispiel werden."⁵⁰³ Nachdem Manescu abgereist war, schrieb Staatssekretär Lahr in einem privaten Brief: "Inzwischen ist die Antwort aus Budapest eingetroffen, sie ist negativ. Moskau hat – offenbar in der rüdesten Weise – in Budapest interveniert, um eine Aufnahme der Beziehungen, ohne daß wir die 'DDR' oder die Oder-Neiße-Linie anerkennen, zu verhindern"⁵⁰⁴. Bei einem Besuch Breschnews in der CSSR vom 4. bis zum 6. Februar wurde auf die Prinzipien der Bukarester Deklaration sowie die Geschlossenheit der sozialistischen Gemeinschaft verwiesen.⁵⁰⁵ Danach hieß es aus Prag: "In Bonn irren sie sich sehr, wenn sie glauben, daß die Beziehungen zwischen der CSSR und der BRD sich auf Kosten unserer Freundschaft zur DDR entwickeln könnten."⁵⁰⁶ Am 7. Februar erging eine sowjetische Note an die Bundesregierung, in der ihr vorgehalten wurde, mit ihrer Verbalnote vom 31. Januar "faktisch den Kräften des Neonazismus und Militarismus Vorschub"⁵⁰⁷ zu leisten. Zwei Tage später sagte Ministerpräsident Kossygin auf einer Pressekonferenz, jedes Abkommen, das mit der Bundesrepublik geschlossen werde, sollte davon ausgehen, daß West-Berlin nichts mit der BRD zu tun habe, daß die Nachkriegsgrenzen unverletzlich seien, daß die DDR, ein souveräner Staat, existiere und das Potsdamer Abkommen eingehalten werden müsse.⁵⁰⁸ Vom 8. bis zum 10. Februar fand in Warschau eine Außenminister-Konferenz des Warschauer Pakts statt, auf der über das Verhalten Rumäniens diskutiert wurde.⁵⁰⁹

Die Bonner Hoffnung auf einen baldigen Abschluß mit anderen osteuropäischen Ländern erfüllte sich nicht. Die DDR schloß mit Polen, Ungarn, Bulgarien und der CSSR im weiteren Laufe des Jahres Freundschafts- und Beistandsverträge ab, und die sog. "Ulbricht-Doktrin" (eine Art "umgekehrten Hallstein-Doktrin"⁵¹⁰), derzufolge kein osteuropäischer Staat der DDR bei der Entwicklung von Beziehungen zur Bundesrepublik zuvorkommen sollte, erhob die Forderungen der Bukarester Deklaration in den Stand von Vorbedingungen.

Hatte die Große Koalition mit der Aufnahme der Beziehungen zu Rumänien den Versuch der Regierung Erhard fortgeführt, die DDR von der Bonner Entspannungspolitik auszunehmen bzw. zu isolieren, und dabei das genaue Gegenteil bewirkt⁵¹¹? Hatte Brandt zu diesem Eindruck beigetragen und sich "unvorsichtig" geäußert, als er "seine Zuversicht ausdrückte, daß andere östliche Nachbarn nun denselben Weg [wie Rumänien] gehen"⁵¹² könnten? Oder hatte Moskau die Ostpolitik der Großen Koalition "grundlegend mißverstanden und geglaubt, sie sei eine Fortführung von Schröders 'Politik der Bewegung'"⁵¹³. Wie konnte es zu einem solchen Mißverständnis bzw. zu so gegensätzlichen Beurteilungen kommen? Die Antwort liegt in der Zwiespältigkeit der Bonner Politik, die im Unklaren beließ, ob sie eine Fortsetzung oder einen Bruch mit Schröders Isolierungsstrategie darstellen sollte.

Koalition hätten diese ostpolitische Premiere lieber im Konzert mit Ungarn [...] oder dem gleichermaßen willigen Bulgarien gesehen ("Ausreiseanspruch", S. 73)". Für Brandt galt das bezüglich Sofias nicht.

⁵⁰³ "Im Geiste der Entspannung und Sicherung des Friedens", in: *Bulletin* vom 31.01.1967.

⁵⁰⁴ Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg S. 458. Das lag nicht etwa, wie Stehle es dargestellt hat, am Nebel, der die Bonner Unterhändler auf dem Weg nach Bukarest am 26. Januar zur Zwischenlandung in Budapest zwang, worauf die Rumänen aus Furcht vor Moskau noch in derselben Nacht Bonns Vertreter ins Bukarester Außenministerium baten, um die Parole "Jetzt oder nie" auszugeben (Vgl. Nachbarn im Osten, S. 226f.). Zu diesem Zeitpunkt waren die Bonner Unterhändler längst aus Bukarest zurück. Das Auswärtige Amt hatte schon zuvor den Termin des Manescu-Besuchs vorverlegt. Lahr hatte die Ungarn über die Gespräche mit Bukarest und Prag informiert.

⁵⁰⁵ Vgl. DzD V/1, S. 481f.

⁵⁰⁶ DzD V/1, S. 496. Die Feststellung, daß die Bundesregierung die Chance "vergab [...], diplomatische Beziehungen [mit Prag] zu vereinbaren, ohne komplizierte völkerrechtliche Fragenkomplexe zuvor abzuklären" (Lehmann, Öffnung nach Osten, S. 139), läßt sich so sicher nicht treffen.

⁵⁰⁷ DzD V/1, S. 484.

⁵⁰⁸ Vgl. DzD V/1, S. 506f.

⁵⁰⁹ Vgl. DzD V/1, S. 517f.

⁵¹⁰ Morsey, Bundesrepublik, S. 98.

⁵¹¹ Vgl. Görtemaker, Die unheilige Allianz, S. 105f., Bierling, Die Außenpolitik der Bundesrepublik, S. 153, Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 193, Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 61, Bender, Neue Ostpolitik, S. 144, ders., Deutschlands Wiederkehr, S. 140, Schönhoven, Wendejahre, S. 95f., von Braunmühl, Kalter Krieg und friedliche Koexistenz, S. 138f., Wettig, "Sowjetische Deutschlandpolitik", S. 89, Niedhart, "Weg zur Anerkennung", S. 164f., Link, "Deutschlandpolitik der Regierungen", S. 1721, und Morsey, Bundesrepublik, S. 98.

⁵¹² Görtemaker, Geschichte der Bundesrepublik, S. 465.

⁵¹³ Garton Ash, Im Namen Europas, S. 87.

Brandt hatte versucht, seine Absichten im Rahmen einer bestimmten Interpretation der Regierungserklärung deutlich zu machen und die Ansprechpartner seiner Politik nicht vor den Kopf zu stoßen: die Führungen der UdSSR, der osteuropäischen Länder, der SED und der CDU/CSU.

Die erfolgreiche Aufnahme von Beziehungen zu Rumänien fiel der Großen Koalition keineswegs "wie eine reife Frucht in den Schoß"⁵¹⁴. Abgesehen davon, daß Schröders Vorschlag mit der Union eben nicht zu verwirklichen gewesen war, bedurfte es – und darauf legte Brandt großen Wert⁵¹⁵ – der neuen Weisungen des neuen Außenministers bezüglich der Modalitäten des Botschafteraustauschs, um diesen überhaupt zu ermöglichen. Brandt setzte Schröders Isolierungspolitik nicht fort und mühte sich gegenüber Moskau und seinen Verbündeten, einem solchen Eindruck entgegenzuwirken. Von Anfang an räumte er der Intensivierung der deutsch-sowjetischen Beziehungen einen besonderen Rang ein, stieß aber bei dem Versuch, einen Dialog mit Moskau in Gang zu bringen, auf hinhaltende, abweisende und widersprüchliche Reaktionen. Moskau forderte, Bonn müsse die Existenz der DDR zur Kenntnis nehmen und den Alleinvertretungsanspruch aufgeben. Dem versuchte er, so weit wie innerhalb der Großen Koalition möglich, entgegenzukommen. Seine Signale wurden konterkariert. Zwar "mußte"⁵¹⁶ der Kreml nicht den Eindruck gewinnen, die neue Bundesregierung betreibe eine Politik der Kontinuität, doch konnte er es.

Mit einem Veto Moskaus rechnete Brandt nicht. Im Sommer 1967 erklärte er, Moskau habe im Dezember von den Bonner Plänen erfahren und "nicht die Andeutung eines Bedenkens gemacht", im Januar aber, möglicherweise angestachelt durch Ost-Berlin, entschieden, "hart dagegen vorzugehen"⁵¹⁷. Daraufhin hätten Prag und Budapest sich etwas zurückgezogen und Bukarest auf die Aufnahme von Beziehungen gedrängt, so daß Bonn nicht habe sagen können: "jetzt wollen wir aber nicht"⁵¹⁸. Diese Einschätzung wird durch Erkenntnisse über die Vorgänge im Warschauer Pakt gestützt.⁵¹⁹ Seine Feststellung, Moskau sei durch keinen Bonner Schritt in Osteuropa überrascht worden⁵²⁰, muß ergänzt werden durch den Hinweis, daß die Unterrichtung durch Bonn sich auf öffentliche Erklärungen und Brandts Ausführungen gegenüber dem sowjetischen Botschafter beschränkte, aus denen lediglich Richtung und Ziel der Bonner Aktivitäten abzulesen waren. Insofern erfolgte die Aufnahme der Beziehungen zu Bukarest "ohne vorherige gründliche Konsultationen in Moskau"⁵²¹. Doch den Kreml vorher gleichsam um Erlaubnis zu fragen, hätte nach Brandts Dafürhalten die Souveränität der osteuropäischen Staaten in Frage gestellt.⁵²² Das wäre nicht im Sinne Bonns gewesen. Daß die Sowjetunion über die Verhandlungen informiert war, hatten die Tschechoslowaken und Ungarn deutlich erkennen lassen. Sie selbst wurden vom Auswärtigen Amt über die Gespräche mit den sozialistischen Bruderländern in Kenntnis gesetzt. Die Bundesregierung hatte es also weder "versäumt [...], ihre ostpolitischen Schritte nach Budapest und Bukarest zu synchronisieren" noch "sich blind darauf verlassen [...], daß Moskau von seinen Verbündeten konsultiert würde"⁵²³.

Wenn in der Folge diplomatische Beziehungen von östlicher Seite an Vorbedingungen geknüpft waren, heißt das nicht gleichsam im Umkehrschluß, daß dies bei einer Bevorzugung Budapests, Prags oder Sofias anders gewesen wäre oder der Verzicht auf einen Abschluß mit Bukarest sich positiv ausgezahlt hätte. Es sei denn, man geht fest davon aus, daß die Bukarester Erklärung "als Warnungszeichen"⁵²⁴ dafür hätte dienen müssen, daß Bonns Einigung mit dem Renegaten des Warschauer Paktes Moskau zu einer harten Haltung provozieren würde. Brandt hatte Signale für Richtungsstreitigkeiten in Moskau erhalten, aber auch dafür, daß man sich dort nicht per se an einem Botschafteraustausch mit Bukarest störte,

⁵¹⁴ Kroegel, Anfang, S. 137. Vgl. Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 459, und Koch, Willy Brandt, S. 357.

⁵¹⁵ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 111. Sitzung, S. 5305 und 5312, Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, und Brandt im Parteirat am 17.03.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

⁵¹⁶ Kaiser, Machtwechsel, S. 253.

⁵¹⁷ Sitzung des Parteirates am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

⁵¹⁸ Interview Brandts im DFS am 24.07.1967, in: WBA, A 3, 256.

⁵¹⁹ Vgl. Schmidt, Dialog über Deutschland, S. 114-142, und Alisch, Die Insel, S. 124.

⁵²⁰ Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 223.

⁵²¹ Görtemaker, Geschichte der Bundesrepublik, S. 465.

⁵²² Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 111. Sitzung, S. 5310 und 5312.

⁵²³ Stehle, Nachbarn im Osten, S. 227.

⁵²⁴ Besson, Außenpolitik, S. 375.

sondern an einer Bekräftigung des Alleinvertretungsanspruchs und einer Leugnung der Existenz der DDR.⁵²⁵ Ungarn und die CSSR hatten zu verstehen gegeben, daß sie nicht die Avantgarde bilden und auf einen Präzedenzfall warten wollten.⁵²⁶ Mit Bukarest ließ sich ein Präzedenzfall schaffen. Brandt reagierte positiv auf das dortige Drängen, bemühte sich aber parallel um Abschlüsse mit den Moskau treuen Regierungen in Prag und Budapest. So blieb die – nach dem Kenntnisstand der Handelnden – berechtigte Hoffnung, daß sich das Bukarester Beispiel wiederholen lassen könnte. Die Alternative zum Botschafteraustausch mit Rumänien war letztlich der Verzicht auf diplomatische Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten unter den von Bonn angestrebten Bedingungen.

War die Aufnahme der Beziehungen zu Bukarest ein "Pyrrhus-Sieg"⁵²⁷? Erfolg und Mißerfolg hielten sich die Waage. Die Bundesregierung hatte "Anschluß an den amerikanischen und gaullistischen Entspannungstrend"⁵²⁸ gefunden und galt nicht länger als "Hemmschuh der Entspannungspolitik"⁵²⁹ – ein wichtiges Motiv des Kanzlers *und* des Außenministers. Bonn hatte seine selbstlähmenden und selbstisolierenden Vorbehalte gegen diplomatische Vertretungen in Osteuropa überwunden, und das ohne Preisgabe vitaler Interessen. Andererseits wurde der Abschluß mit Rumänien nicht zum Auftakt einer Serie.

Brandt räumte später selbst ein, die Bundesregierung habe bei ihrer Weigerung, die DDR als gleichberechtigten Staat zu behandeln, deren Einfluß unterschätzt.⁵³⁰ Im März 1967 betonte er, eine Politik, die es darauf anlege, die SED-Führung auszumanövrieren, sei dilettantisch, weil sie zwangsläufig die Sowjetunion veranlassen müßte, "sich um so mehr festzukrallen am und im anderen Teil Deutschlands"⁵³¹. Vor diesem Hintergrund ist eine Episode vorstellbar, die angeblich Kiesingers Mißtrauen gegenüber Brandt weckte: Kurz nach der Regierungserklärung habe der eine den anderen für eine neue politische Konzeption zu gewinnen versucht: Die DDR sei, gerade weil ihre Existenz von der Bundesrepublik bestritten werde, der treueste Gefolgsmann Moskaus. Deshalb wolle er die DDR aus ihrer Klammerfunktion freisetzen. Wenn ihre Existenz nicht mehr bestritten werde, könne sie langsam ihre bisherige Funktion verlieren.⁵³² Doch das Gespräch fand nicht 1966 sondern 1969 statt, nachdem Brandt seine Regierungserklärung als Bundeskanzler abgegeben hatte.⁵³³ Grundlagen und Konsequenz des Gedankens hatte Brandt in den Jahren dazwischen ausgelotet. In diesem Lernprozeß hatte das Schlüsselerebnis Rumänien einen katalytischen Effekt, zeigte es doch, daß eine Normalisierung ohne Zugeständnisse nicht erreichbar war.⁵³⁴

⁵²⁵ Der sowjetische Ministerpräsident Kossygin kritisierte am 09.02.1967, "die Augen vor der Existenz eines bedeutenden europäischen Staates [zu] verschließen" (DzD V/1, S. 510).

⁵²⁶ Helmut Schmidt behauptete auf dem SPD-Parteitag 1968, Bonn hätte "die diplomatischen Beziehungen zu Ungarn aufnehmen können, wenn unmittelbar nach der Regierungsbildung schnell hätte gehandelt werden können", was daran gescheitert sei, daß die CDU/CSU "im Bremserhäuschen" gesessen habe (DzD V/2, S. 468. vgl. *ibid.*, Anm. 5). Schmidt bezog sich auf eine Aussage Kiesingers vor der SPD-Fraktion am 12.12.1967. Vgl. SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 278. Im Juli 1969 äußerte Kiesinger: "Wäre man deutscherseits weniger pedantisch gewesen, so wäre es auch zu Beziehungen mit Ungarn gekommen" (AAPD 1969, Dok. 218, S. 767). Hierfür gibt es keinen Anhaltspunkt. Diesen Befund haben Egon Bahr am 01.06.2004 und die wissenschaftliche Leiterin der AAPD, Dorothee Pautsch, am 26.05.2004 in einem Schreiben an den Verfasser bestätigt.

⁵²⁷ Link, "Deutschlandpolitik der Bundesregierungen", S. 1721, Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, S. 61, Merseburger, Willy Brandt, S. 529, Ahonen, *Expulsion*, S. 212, und Lehmann, *Öffnung nach Osten*, S. 141.

⁵²⁸ Besson, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik*, S. 376.

⁵²⁹ "Brandt: Bonn gilt nicht mehr als Hemmschuh der Entspannungspolitik", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 21.01.1967.

⁵³⁰ Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 223.

⁵³¹ DzD V/1, S. 713. Vgl. *ibid.* 711.

⁵³² Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 171, und von Dannenberg, *Foundations of Ostpolitik*, S. 74.

⁵³³ Kroegel bezieht sich auf ein Interview Kiesingers vom 31.01.1978, dessen Abschrift sich in Kiesingers Nachlaß (313) befindet. Daraus ist ersichtlich, daß Kiesinger (nach einer Unterbrechung des Tonbandes) von diesem Gespräch berichtet, ohne es zu datieren. Kiesinger erwähnt aber, daß er in seiner Antwort auf den Einmarsch der Truppen des Warschauer Pakts in die CSSR am 21.08.1968 Bezug genommen habe. Daraus macht Kroegel (*Anfang*, S. 172) einen Bezug auf die Aufstände in der DDR und in Ungarn 1953 und 1956, die an dieser Stelle keinerlei Erwähnung finden.

⁵³⁴ Vgl. Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 142. Bei Maibaum trägt das Kapitel über die Große Koalition die Überschrift "Normalisierungsbemühungen ohne Zugeständnisse" (*Geschichte der Deutschlandpolitik*, S. 56).

5.6 Die Situation nach 60 Tagen

Für Brandt stellte die Politik, die in der Regierungserklärung niedergelegt worden war, mehr dar "als eine oberflächliche Korrektur der Vergangenheit". Den "Anfang vom Anfang einer neuen, realistischen und aktiven Politik"⁵³⁵ hielt er nach dem Besuch Manescus für gemacht. Die Zeit der Schönfärberei sei vorbei. Die Verbündeten und viele neutrale Staaten würden die Neuorientierung der Bonner Politik begrüßen: "Die Bundesrepublik gilt nicht mehr als ein Staat, der die großen politischen Entwicklungen verschläft."⁵³⁶ Gleichwohl war für ihn die Gefahr der außenpolitischen Isolierung keineswegs überwunden.⁵³⁷

Zieht man eine Bilanz der ersten zwei Monate von Brandts Tätigkeit als Außenminister, war es ihm gemäß seiner Ankündigung von Anfang Dezember und trotz erwarteter Schwierigkeiten zusammen mit dem Bundeskanzler gelungen, den Handlungsspielraum der Bundesrepublik zu erweitern, ihre Position zu festigen und ihr neue Glaubwürdigkeit zu verleihen. Das galt vor allem im Verhältnis zu den westlichen Verbündeten, denen gegenüber mehr als nur ein "Vertrauensgewinn durch methodische Verhaltensanpassung"⁵³⁸ zu verzeichnen war. Das Verhältnis zu Frankreich wurde von bilateralen Belastungen wie der Frage des Truppenstatus befreit und durch Übereinstimmung in der Entspannungspolitik belebt. In der Frage des britischen Beitritts verfolgte Brandt eine Strategie, die auf Überzeugung statt Konfrontation abzielte. Grundsätzlich setzte er sich (stärker als Kiesinger) vom Stil der Regierung Erhard ab, indem er eine deutliche Sprache pflegte und die Interessen der Bundesrepublik benannte. Als Erfolg war zu verbuchen, daß das deutsch-französische Verhältnis *und* die deutsch-amerikanischen Beziehungen sich verbesserten. Auch hier spielte die ostpolitische Neuorientierung Bonns eine wichtige Rolle. Hinzu kam, daß Brandt durch seine Auftritte in Paris das Konzept der Bundesregierung überzeugend in das der NATO einfügte und einen Beitrag zur Diskussion über ihre künftige Ausrichtung leistete. In der Offsetfrage schenkte er Washington und London reinen Wein ein. Vor allem in der Nuklearpolitik machte er einen Kurswechsel deutlich. Dabei weckte er in Washington Erwartungen, die koalitionsintern nicht abgesichert waren. Unterschiedliche Standpunkte der Regierungsparteien bezüglich des NV-Vertrags zeigten sich bereits bei der Abfassung der Regierungserklärung, die insgesamt stark von Brandts Entwurf geprägt war, aber in vielen Punkten der Interpretation bedurfte. Auf die von Bahr geforderte außenpolitische Kraftprobe mit der Union ließ Brandt es nicht ankommen, weil er hoffte, daß der gemeinsame entspannungspolitische Nenner ausreichen würde. Daß die SPD ihre Vorstellungen "zunächst relativ unangefochten durchsetzen konnte"⁵³⁹, trifft nicht zu. Die ersten Wochen standen im Zeichen substantieller Kompromisse.

In der Ostpolitik verfolgten CDU/CSU und SPD zwar die gleiche Taktik, nicht aber die gleiche Strategie. Gelang nach Westen hin die Abkehr von der Politik der Regierung Erhard, stieß man im Osten auf Vorbehalte, weil Kontinuität und Wandel nebeneinander existierten. Bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Osteuropa ging es Brandt gerade nicht um eine Isolierung der DDR oder eine "Strategie der peripheren Umgehung Moskaus"⁵⁴⁰. Er sprach ausdrücklich von einer "neuen Ostpolitik"⁵⁴¹. Während der Außenminister versuchte, den Verbündeten der UdSSR entgegenzukommen und den Alleinvertretungsanspruch abzuschwächen, wurde dieser vom Bundeskanzler bekräftigt. So gelang der Botschafteraustausch mit dem drängenden Rumänien, der nicht das "Ende der Hallstein-Doktrin"⁵⁴²

⁵³⁵ Brandt, Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik, S. 41f.

⁵³⁶ DzD V/1, S. 585.

⁵³⁷ Vgl. Brandt vor dem SPD-Parteirat am 17.03.1967, in: SPD-Parteivorstand 17.03.1967 bis 01.12.1967

⁵³⁸ Von Braunmühl, Kalter Krieg und friedliche Koexistenz, S. 138. Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 502.

⁵³⁹ Storz, Gesellschaftspolitik, S. 227.

⁵⁴⁰ Schönhoven, Wendejahre, S. 381. Schönhoven bezieht sich auf die ersten Monate der Großen Koalition und benutzt dabei exakt die Worte mit denen Hildebrand die Politik Schröders charakterisiert. Vgl. Von Erhard zur Großen Koalition, S. 188.

⁵⁴¹ DzD V/1, S. 585.

⁵⁴² Alisch, Die Insel, S. 122. Vgl. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 192, Staat, Westpolitik, S. 232, und Hillgruber, Weltpolitik, S. 96.

bedeutete, sondern sie im Sinne der Regierungserklärung relativierte bzw. modifizierte.⁵⁴³ Die angestrebten Abschlüsse mit Ungarn, der CSSR und Bulgarien scheiterten jedoch am Veto des Kreml, der widersprüchliche Signale ausgesandt hatte und Brandts Bemühungen um eine parallele Intensivierung des deutsch-sowjetischen Dialogs reserviert begegnet war. Mit Blick auf die Ostpolitik deutete sich bereits nach zwei Monaten an, daß es zukünftig "ohne die Bereitschaft zu grundlegender Überprüfung aller bisherigen ostpolitischen Ziele und Mittel [...] gewiß nicht abgehen [würde], ganz zu schweigen von unvermeidlichen Verzichten"⁵⁴⁴. Kurzum: Im Westen war die glaubwürdige Abkehr von der bisherigen Politik auch und gerade dank ihrer Darstellung durch den Außenminister geglückt und damit der Weg aus der Isolierung gebahnt, im Osten hingegen bedurfte es überzeugenderer Schritte. Die Gestaltung der Außenpolitik würde erheblich abhängen von der Interpretation des Regierungsprogramms, also seiner Auslegung und Umsetzung in praktische Maßnahmen – sowohl gegenüber dem Ausland als auch innerhalb der Großen Koalition.

⁵⁴³ Vgl. Niedhart, "Weg zur Anerkennung", S. 164.

⁵⁴⁴ Besson, Außenpolitik, S. 376.

6. Zwischen Bilateralismus und Multilateralismus: Politik in den Bündnissen und gegenüber den Verbündeten

Drei Tage nachdem der rumänische Außenminister aus Bonn abgereist war, begab sich Willy Brandt auf den Weg in die USA. In Washington wurde er vom Präsidenten, vom Vize-Präsidenten, vom Außen- und vom Verteidigungsminister empfangen. In Chicago hielt er eine Rede zur Eröffnung des *Adlai-Stevenson-Institute on International Affairs*. In New York unterschrieb er das UN-Abkommen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, traf UNO-Generalsekretär U Thant sowie Vertreter jüdischer Organisationen und sprach vor dem *Council on Foreign Relations*.¹ Brandt schickte sich an, eine neue deutsche "Mündigkeit in der Welt" zu demonstrieren, die gekennzeichnet sein sollte von einer "vernünftige[n] Interpretation der eigenen Interessen und ihre[r] Durchsetzung allein oder mit anderen"².

"Was ist neu an der deutschen Außenpolitik?" Dieser Frage ging der Bundesaußenminister am 9. Februar 1967 vor dem *Council on Foreign Relations* nach: Bonn habe, wiederholtem Rat aus den USA entsprechend, begonnen, seine Interessen zu definieren, seine Möglichkeiten zu analysieren und das Ergebnis in praktische Politik umzusetzen. Nun gebe es keinen Grund zu klagen, wenn es tatsächlich geschehe. Es sei Kennzeichen eines gesunden und erwachsenen Volkes, mit Selbstbewußtsein seine Interessen zu vertreten. Brandt betonte das gemeinsame Interesse der Bundesrepublik und ihrer Verbündeten an der Entspannung und kündigte einen deutschen Beitrag zur Organisierung des Friedens an. In der konkreten Situation bedeute dies, "die Europäische Gemeinschaft voranzubringen und den Prozeß zu fördern, der West- und Osteuropa wieder zueinander finden" lasse. Er fügte hinzu, für die Sicherheit Europas bleibe das Engagement der Vereinigten Staaten "unerläßlich". Gleich zu Beginn hatte er auf diesen unveränderten Eckpunkt des Bonner Koordinatensystems abgehoben: die enge Bindung an die USA und das Ziel einer Partnerschaft zwischen Amerika und Europa. Er stellte klar, "die wiederbelebte deutsch-französische Zusammenarbeit steh[e] nicht in Konkurrenz zum deutsch-amerikanischen Verhältnis"³.

Neben dem Bemühen, im Umgang mit Washington selbstbewußter und freimütiger aufzutreten, Zweifeln entgegenzuwirken und einen gewissen Handlungsspielraum für die Ausgestaltung der deutschen Entspannungspolitik zu reklamieren, zeigte Brandts Erklärung in New York, daß er geographische Kategorisierungen der Außenpolitik ablehnte. Über das ihm zugeschriebene Etikett "Ostpolitik" etwa war er nicht glücklich, weil es den Eindruck vermitteln konnte, er halte die auswärtige Politik "für eine Kommode, bei der man mal die eine, mal die andere Schublade aufzieht"⁴. Das, "was man häufig Ostpolitik genannt hat", bezeichnete er als die sich "über den Westen hinaus erstreckende Europapolitik"⁵. Er bevorzugte den weiteren Begriff der Entspannungspolitik, die die Politik gegenüber und gemeinsam mit den Verbündeten, insbesondere Frankreich und den USA, ebenso wie in der NATO und in den

¹ Vgl. "Entwicklung einer Interessengemeinschaft der Völker" und "Bundesaußenminister unterzeichnete Abkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung", in: *Bulletin* vom 14.02.1967, DzD V/1, S. 501-505, "Brandts Besprechungen in den USA", in: *NZZ* vom 12.02.1967, sowie "Selbstbewußte Außenpolitik", in: *Augsburger Allgemeine* vom 13.02.1967.

² SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 91 (Brandt in der Fraktionssitzung vom 11.04.1967).

³ DzD V/1, S. 501ff.

⁴ Brandt, *Erinnerungen*, S. 187.

⁵ Sitzung des Parteirats am 27.06.1969, in: SPD-Parteivorstand, Mai bis August 1969.

Europäischen Gemeinschaften, genau so umfaßte wie die Politik gegenüber den Staaten jenseits des Eisernen Vorhangs. Zugleich betonte er immer wieder, die "Bündnispolitik im Westen, die Sicherheit in der Allianz und die wirtschaftliche und politische Solidität der [Europäischen] Gemeinschaft" seien "Voraussetzungen für eine Politik des Brückenschlags", die sog. neue Ostpolitik "die notwendige Ergänzung einer früher etwas begrenzten Ausrichtung"⁶ der deutschen Außenpolitik. Umgekehrt bestand ein Motiv der Ostpolitik gerade darin, die Bundesrepublik aus der entspannungspolitischen Isolierung im Kreis ihrer Verbündeten herauszuführen.

Wenn also im Folgenden zunächst der Blick nach Westen auf die Politik Willy Brandts gegenüber den Verbündeten gerichtet wird, dann im Wissen um die Interdependenz nach Himmelsrichtungen separierter Bereiche und im Bemühen zu berücksichtigen, daß Begrifflichkeiten wie "Bündnispolitik", "Europapolitik", "Westpolitik" oder "Ostpolitik" Nähte zu markieren scheinen, die tatsächlich eher miteinander verwobene Fäden waren. Immer wieder wird auf die Zusammenhänge mit an anderer Stelle untersuchten Gegenständen zu verweisen sein. Das gilt auch innerhalb dieses Kapitels und seiner Unterkapitel, in denen die verschiedenen Ebenen der bilateralen und multilateralen europäischen und transatlantischen Beziehungen behandelt werden. Dies geschieht in zwei Hauptsträngen: Zunächst stehen die europäische Einigung und das deutsch-französische Verhältnis, dann die Allianz und die deutsch-amerikanischen Beziehungen im Brennpunkt, in dem sich jeweils das Spektrum der mannigfachen Themenstränge bündelt. Dabei wird Henning Türks Feststellung Folge geleistet, daß die historische Forschung zur Europapolitik der Großen Koalition zu lange "von der Untersuchung der deutschen Haltung zum zweiten britischen Beitrittsgesuch [...] dominiert" und dabei übersehen wurde, daß sie "europapolitisch einen viel breiteren Ansatz vertrat und versuchte, die europäische Einigung in vielen Bereichen voranzutreiben"⁷.

6.1 Zweier-Union, Sechser-Gemeinschaft und Neuner-Perspektive: Willy Brandt und die westeuropäische Einigung 1966 bis 1969

6.1.1 Ausbau, Erweiterung und Verschmelzung: Die Gipfelkonferenz von Rom

In seiner New Yorker Rede am 9. Februar 1967 nahm Brandt auch zur Einigung Europas Stellung: Es liege auf der Hand, "daß die europäischen Völker viel mehr für den Frieden in der Welt und für die Wohlfahrt der Völker leisten könn[t]en, wenn sie ihre Kräfte effektiv miteinander verbänden" und "mit einer Stimme sprechen"⁸ würden. Daraus ergaben sich Konsequenzen für die Gestalt (West-) Europas: größer, einiger und mündiger sollte es werden. Dementsprechend bezeichnete Brandt es als notwendig, zunächst die bestehenden Gemeinschaften auszubauen, zu verschmelzen und zu erweitern – der europapolitische Akkord in seiner Zeit als Außenminister. Um diesen Dreiklang ging es auch, als Brandt im April 1967 erstmalig die deutsche Delegation im Brüsseler Ministerrat anführte. An den Sitzungen sollte er im Gegensatz zu seinen beiden Vorgängern häufig persönlich teilnehmen.⁹ Unangenehm überrascht zeigte er sich von der Schwerfälligkeit der Arbeitsweise. Der Saal war mit mehr als 150 Personen besetzt. In der

⁶ DzD V/2, S. 1191f. (Interview Brandt 04.09.1968). Vgl. "Aktuelle Aspekte der Außenpolitik", in: *Bulletin* vom 18.04.1967, Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 189, und ders., Erinnerungen, S. 187.

⁷ Türk, "Zusammenlegung der EG-Verträge", S. 151.

⁸ DzD V/1, S. 503.

⁹ Vgl. Lahr, Aufstieg und Fall, S. 478.

"Aufblähung" der Delegationen machte er ein Zeichen dafür aus, "wie schwer es den Regierungen fiel, sich im eigenen Haus über eine Zusammenfassung ihrer europäischen Verantwortlichkeiten zu einigen"¹⁰. Kurz darauf griff er einen Vorschlag Helmut Schmidts auf, einen Kabinettsausschuß für Europafragen zu bilden, der aber vorerst nicht realisiert wurde.¹¹ In der Bundesregierung gab es seit 1963 ein europapolitisches Koordinationsgremium, das für den Ausgleich der Ressortinteressen sorgen und die Entscheidungsfindung des Kabinetts ermöglichen sollte: den Staatssekretärausschuß für Europafragen, dem Vertreter des Auswärtigen Amtes sowie des Wirtschafts-, Finanz- und des Landwirtschaftsministeriums angehörten. Das Bundeskanzleramt entsandte nur einen beobachtenden Beamten. Das von Brandts Parteifreund Schiller geleitete Wirtschaftsressort hatte in der Europapolitik neben dem Auswärtigen Amt eine Schlüsselrolle inne. Zwar war der Rat der Außenminister das politische Organ der Gemeinschaften, aber wenn Landwirtschaft, Außenhandel oder Finanzen verhandelt wurden, bildeten die Fachminister den Rat.¹² Einige für die Gemeinschaften bedeutende Entscheidungen fielen vorrangig in den Zuständigkeitsbereich anderer Ressorts.¹³

Im Ministerrat gab Brandt namens der Bundesregierung eine mit den zuständigen Ressorts abgestimmte Grundsatzklärung über die Entwicklung der Gemeinschaften ab, die aufgrund ihres Entstehungsprozesses von Kontinuität und Zurückhaltung geprägt war.¹⁴ Er bezeichnete die EWG als "Kern der europäischen Einigung". Je mehr sie sich stärke und vollende, desto stärker werde sie auf die Einigungsbestrebungen in anderen Bereichen ausstrahlen. Sie habe so gewichtige Fortschritte erzielt, daß kein Mitglied sie in Frage stellen könne, ohne selbst Schaden zu nehmen. Zwei Ziele gab er vor: Die Weiterentwicklung von der Zoll- und Agrarunion zur Wirtschaftsunion und den Ausbau der Außenbeziehungen. Die deutsche Position legte er auf eine parallele Entwicklung von Ausbau und Erweiterung fest. Er drängte auf die Fusion der Gemeinschaftsorgane und in der Folge der Gemeinschaften selbst. Die Vereinigung der Exekutiven sei entscheidend für die Erarbeitung einer gemeinsamen Energiepolitik, die zusammen mit der Harmonisierung des Steuerrechts und der Verkehrspolitik unentbehrlich für die Errichtung einer Wirtschaftsunion sei. Mit Blick auf den Abschluß der sog. Kennedy-Runde (zur Senkung von Zöllen und Handelshindernissen im Rahmen des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT) forderte er ausreichenden Verhandlungsspielraum für die Kommission, verbunden mit dem warnenden Hinweis, daß aus deutscher Perspektive Freihandel und Finanzierung der EWG eng zusammenhängen. Besonderes Augenmerk widmete er auch dem Osthandel. Schließlich kam er zu den übrigen Ländern Westeuropas, die eine "organische Verbindung mit der Gemeinschaft"¹⁵ anstrebten, und bezog damit neben den Beitrittskandidaten jene Länder ein, die, wie Schweden, Österreich, Israel oder Jugoslawien, eine Assoziierung oder Sonderabmachungen anstrebten. Bezüglich des Beitritts Großbritanniens und anderer betonte er, der EWG-Vertrag stehe allen europäischen Staaten grundsätzlich offen, und verband damit den Anspruch an die Beitrittskandidaten, sie müßten den Grundauffassungen der Sechs von der wirtschaftlichen und politischen Einigung Europas inklusive der bisher gefaßten Beschlüsse folgen.

¹⁰ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 197.

¹¹ Vgl. Vermerk Castrup vom 26.04.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

¹² Vgl. Germond/Türk, "Staatssekretärausschuß", und Bulmer et al., "Koordinationsystem", S. 233-240.

¹³ Für einen profunden Überblick über die Europapolitik der Großen Koalition vgl. Türk, *Europapolitik*.

¹⁴ Vgl. Türk, *Europapolitik*, S. 29-33, ders., "Zusammenlegung der Verträge", S. 153f., und Hiepel, Brandt, Frankreich und Europa, S. 256. Die Erklärung hatte Brandt bereits für März angekündigt, wegen Krankheit aber verschieben müssen. Vgl. Drahterlaß Frank vom 17.02.1967, in: PAAA, B 1 332, und "Brandt nicht zum Ministerrat", in: *FAZ* vom 04.03.1967.

¹⁵ "Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften", in: *Bulletin* vom 12.04.1967. Vgl. *ibid.*, AAPD 1967, Dok. 128, und "Mitschüler Brandt", in: *Welt* vom 11.04.1967.

Brandt argumentierte, die Erweiterung werde Europa wirtschaftlich, technologisch und politisch eine bessere globale Position verschaffen, und erinnerte die versammelten Minister an ihre gemeinsame Verantwortung, eine sich jetzt bietende Gelegenheit nicht vorbeiziehen zu lassen.

Brandt hatte die Fragen angesprochen, die in der ersten Hälfte des Jahres 1967 die europäische Agenda bestimmten und im Arbeitsprogramm des Bundesaußenministers die wichtigste Stellung einnahmen. Den meisten Raum beanspruchte das zugleich heikelste Thema: der britische Beitrittswunsch. Bei seinem USA-Besuch im Februar hatte Brandt erklärt, die Bundesregierung werde alles daran setzen, eine Wiederholung der Situation von 1963 zu vermeiden. Dabei verschwieg er nicht das wirtschaftliche Eigeninteresse der Bundesrepublik am britischen Beitritt.¹⁶ Brandt befürwortete die Erweiterung der Gemeinschaft aus einer Reihe von weiteren Gründen: das Prinzip, die Gemeinschaft müsse allen Ländern mit demokratischer Tradition und wirtschaftlicher Reife offenstehen, die sich zu ihren Zielen bekannten; die Bereicherung und Stärkung der EWG durch die politische Kultur und Tradition Großbritanniens und Skandinaviens; die Aussicht auf eine wachsende wirtschaftliche Unabhängigkeit Europas durch das Gewicht eines Marktes von 280 Millionen Menschen und die Zusammenlegung des *know-hows*; die Erfordernis größerer Einheiten in Wissenschaft, Technologie und Entwicklungspolitik; die Hoffnung auf eine Ausrichtung der Gemeinschaft zum Freihandel; die Furcht vor einem Auseinanderfallen der EFTA und einer Isolierung Großbritanniens; vor allem aber die Überwindung der Spaltung Westeuropas in zwei Wirtschaftsblöcke und eine politische Stärkung des freien Europas nach innen und außen, die seiner globalen Position zwischen den Weltmächten zugute kommen würde – gegenüber den USA bei der Entwicklung einer gleichberechtigten Partnerschaft und in den sich wandelnden Ost-West-Beziehungen.¹⁷ Von Zeitgenossen und Historikern ist ihm ein weiteres Motiv unterstellt worden: Ein mit seiner Affinität zum europäischen Norden einhergehendes Leitbild einer sozialdemokratischen EWG.¹⁸ Brandt selbst wies das verärgert zurück. Er warnte vor einer Ideologisierung der Europapolitik, sei es eine christdemokratisch-katholische oder eine sozialdemokratisch-protestantische. Dennoch wollte er – gleichsam als Ausgleich einer bestehenden Schiefelage – auf sozialdemokratische und protestantische Regionen Europas nicht verzichten. Auch gab er später zu, daß bei seiner frühen Befürwortung einer britischen Teilhabe an der westeuropäischen Einigung auch eine Portion "norddeutsch-skandinavische Reserve gegenüber den Franzosen"¹⁹ mitgeschwungen habe. Als Argument gegenüber den Franzosen schien ihm auch ein Szenario zu taugen, das ihm von britischer Seite im Februar 1967 zugetragen wurde: London

¹⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 48, S. 252.

¹⁷ Vgl. Notizen Brandts für die WEU-Ministerratssitzung am 04.04.1967, in: WBA, A 3, 251, Protokoll der deutsch-japanischen Konsultationen vom 11. und 12.05.1967, in: PAAA, B 1 373, Brandt in der ZDF-Sendung "Bonner Perspektiven" am 28.05.1967, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe, DzD V/1, S. 504, "Entwicklung einer Interessengemeinschaft der Völker", in: *Bulletin* vom 14.02.1967, "Wirtschaftliche und politische Einigung Europas notwendig", in: *Bulletin* vom 08.03.1967, "Weiterentwicklung der deutsch-britischen Beziehungen", in: *Bulletin* vom 15.03.1967, "Zehn Jahre Römische Verträge", in: *Bulletin* vom 23.03.1967, "Skandinavien und Europa", in: *Bulletin* vom 21.06.1967, "Deutsche Politik in europäischer Verantwortung", in: *Bulletin* vom 01.12.1967, "Europas Weg in die siebziger Jahre", in: *Bulletin* vom 23.07.1969, AAPD 1967, Dok. 48, S. 252, "Ein gebürtiger Lübecker plädiert...", in: *CuW* vom 12.04.1968, VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6334, sowie Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 75-78, und 88f. S. auch Schönhoven, *Wendjahre*, S. 412, Haftendorn, "Brücken bauen", S. 102, Wilkens, "Brandt und die europäische Einigung", S. 176, und ders., "L'Europe en suspens", S. 330ff. Daß er erwartete, ein Beitritt Dänemarks und Norwegens würde die Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik fördern (ibid., S. 330), ist eher durch seine Politik nach 1969 als durch die Argumente des Bundesaußenministers der Jahre 1966 bis 1969 zu belegen.

¹⁸ Vgl. Seydoux, *Botschafter in Deutschland*, S. 105f., Paterson, *The SPD and European Integration*, S. 148, Kaiser/Schmoeckel, *Die vergessene Regierung*, S. 206f., Arenth, *Vietnam*, S. 95, Hacke, *Außenpolitik*, S. 131, und Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 329f.

¹⁹ Brandt, *Erinnerungen*, S. 451. Vgl. ibid., S. 258, ders., *Friedenspolitik in Europa*, S. 59, und Interview Brandt vom 04.12.1969 in der ZDF-Sendung *Dialog*, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

könne sich bei einem Scheitern seiner Bemühungen außerhalb der EWG verstärkt Washington oder Moskau zuwenden.²⁰

In London zeigte man sich besorgt bzw. verärgert über die vermeintliche Zurückhaltung Bonns, wie Robert Kennedy Brandt nach Gesprächen in London berichtet hatte, um gleichzeitig aus Paris die Kunde zu übermitteln, laut de Gaulle habe sich das deutsch-französische Verhältnis wesentlich verbessert.²¹ Der britische Botschafter baute derweil gegenüber dem Chef der Berliner Senatskanzlei gleich mehrere Drohkulissen britischer Bündnisoptionen auf, die alle geeignet waren, die Bundesrepublik zu isolieren, sollte Bonn Londons Beitrittswunsch nicht energisch betreiben.²²

Die Klage über mangelnde deutsche Unterstützung bekam die Bundesregierung auch zu hören, als Wilson und Brown am 15. und 16. Februar auf ihrer Rundreise durch die EWG-Staaten Station in Bonn machten, und dies "so ungestüm, daß sich Kiesinger unter Druck gesetzt fühlte"²³. Die Briten sagten zu, die Verpflichtungen der Römischen Verträge vollständig zu akzeptieren und die Entwicklung zu einer wirtschaftlichen und schließlich politischen Union mitzutragen. Entscheidend sei, welchen Einfluß Bonn in Paris geltend machen könne. Kiesinger, dem nach Urteil seines Biographen die "britische Erweiterung der EWG [...] nie ganz geheuer gewesen"²⁴ war und den auch das Angebot der Briten, gegenüber Moskau für die Bonner Ostpolitik zu werben, nicht zu überzeugen schien, reagierte zurückhaltend, indem er zwar allgemein Beistand versprach, gleichzeitig aber argumentierte, je mehr die Bundesregierung die Erwartungen auf eine gute deutsch-französische Zusammenarbeit erfüllen könne, desto besser sei ihre Position in der Beitrittsfrage. Das erlaubte es, fast jede Rücksichtnahme auf Paris als Unterstützung Londons zu deklarieren. Am zweiten Besuchstag parierte der Kanzler das Drängen der Briten mit der Ankündigung, er werde sich "als ehrlicher Makler"²⁵ bei der französischen Regierung für einen britischen Beitritt einsetzen. Daß der Bundeskanzler und der Außenminister, der die Formel aufgriff, eine unterschiedliche Vorstellung von dieser Rolle hatten, deutete sich bereits während der Gespräche an²⁶: Kiesinger knüpfte wohl nicht zufällig an Bismarcks Selbstbeschreibung seiner Aufgabe beim Berliner Kongreß an. (Abgesehen davon, daß Bonn 1967 anders als Berlin 1878 durchaus eigene Interesse in der Streitfrage selbst besaß, hätte ihm zu denken geben können, daß Bismarcks Lohn dafür, daß er die russische Sache "so weit, wie das eben möglich war" betrieb, "in einer tiefen Entfremdung von Rußland"²⁷ bestanden hatte.) Der Kanzler stellte gegenüber Wilson klar, daß London von Bonn keine großen öffentlichen Erklärungen erwarten dürfe. Brandt ergänzte jedoch, dessen unbeschadet werde die Bundesregierung ihren Standpunkt zur Erweiterung der EWG in der anstehenden Europa-Debatte des Bundestages unterstreichen. Im Kabinett führte er aus, in Paris "dürfe nicht der Eindruck entstehen, als

²⁰ Vgl. Vermerk Spangenberg vom 09.02.1967, in: PAAA, B 150, Hubert, MdB, an Brandt am 03.02.1967 zu einem Gespräch mit dem britischen MP Sandys, in: WBA, A 7, 14, Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 106.

²¹ Vermerk Weber zum Gespräch Brandt-Kennedy am 02.02.1967, in: PAAA, B 150.

²² Vgl. Vermerk Spangenberg vom 09.02.1967, in: PAAA, B 150, und Türk, Europapolitik, S. 65.

²³ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 197. Vgl. Türk, Europapolitik, S. 67f. Zu den Gesprächen vgl. AAPD 1967, Dok. 55 und 57, Philippe, Anglo-German Relations, S. 64-67, Gassert, "Kritische Zeit", S. 156f., und Schönhoven, Wendejahre, S. 101f.

²⁴ Gassert, Kiesinger, S. 550.

²⁵ AAPD 1967, Dok. 57, S. 288. In seiner Tischrede am ersten Abend hatte Wilson an die Bundesregierung appelliert, "mehr zu tun als nur England in seinem Beitrittsgesuch zu unterstützen, sondern vielmehr mit all ihrer Macht und Stärke für diesen Beitritt einzutreten" (AAPD 1967, Dok. 57, S. 287f. Aus der veröffentlichten Tischrede ließ er den Passus streichen. Vgl. *ibid.*, S. 290). Anschließend kam es zu einer "temperamentvollen Auseinandersetzung" (Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 197) zwischen Strauß und Brown. Vgl. "Dagegen kämpfen", in: *SPIEGEL* vom 20.02.1967, und Türk, Europapolitik, S. 68.

²⁶ Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 74. Die Briten gewannen bald den Eindruck, Kiesinger sei eher ein "mediator" als ein "negotiator" des britischen Beitritts (Böhmer, "Germany and the Second British Application", S. 220).

²⁷ Hildebrand, Das vergangene Reich, S. 53f. Zum Berliner Kongreß vgl. *ibid.*, S. 50-56.

seien wir von dem Ziel eines britischen Beitritts [...] abgerückt"²⁸. Kiesingers Aussage wurde von britischer Seite "nicht als Hilfsangebot, sondern als Bedrohung britischer Beitrittspläne"²⁹ betrachtet, so daß Brown ganz auf Brandt setzte.

In einer Regierungserklärung führte Brandt am 22. Februar aus, es komme nicht allein auf die Haltung Bonns an, sondern darauf, einen Konsens der Sechs zu ermöglichen.³⁰ Das entsprach dem gemeinsamen Nenner der Koalition. Zugleich löste er sein Versprechen ein, die deutsche Haltung öffentlich zu untermauern, also mehr zu tun, als nur zu sagen, die Bundesrepublik begrüße einen britischen Beitritt. Er versuchte, Gegenargumenten den Wind aus den Segeln zu nehmen und an verschiedene Adressaten Signale auszusenden. Er erinnerte daran, daß Anpassungs-, Übergangs- und Sonderregelungen, die an der Themse gewünscht und an der Seine als Hürde wahrgenommen wurden, auch beim Abschluß der Römischen Verträge vereinbart worden seien. Bei einer Erweiterung der Gemeinschaft sei entscheidend, daß "Zielsetzungen und Grundlagen"³¹ der Verträge erhalten blieben. Dazu hatten sich die Briten in Bonn ausdrücklich bekannt. Als Fazit der Bundesregierung aus dem Wilson-Besuch hielt Brandt fest, daß die Briten es ernst meinten mit ihrem Antrag und "daß es möglich sein müßte, die von britischer Seite aufgeworfenen Fragen im Verhandlungswege zu lösen"³². Bundeskanzleramt und Wirtschaftsministerium wollten dies nach Lektüre des Manuskripts lediglich als Auffassung der britischen, nicht jedoch der deutschen Regierung festgehalten wissen, doch Brandt blieb bei seiner Formulierung.³³ Nach dem Gedankenaustausch mit den Briten hielt er bezüglich der meisten Probleme Übergangsregelungen für hinreichend, bezüglich einiger weniger besondere Regelungen nach dem Muster der Sonderprotokolle des EWG-Vertrags.³⁴ Schließlich trat er im Bundestag Gerüchten entgegen, Bonn sehe sich bereits einem Nein aus Paris gegenüber.³⁵ Zum einen wollte er keine, wie er es nannte, "Politik des Alibis"³⁶ zulassen, nach dem Motto Bonn sei dafür, Paris aber leider dagegen. Zum anderen hoffte er auf eine Änderung der französischen Position, was um so eher möglich sei, wenn die Briten klare Antworten auf die noch offenen Fragen geben würden.³⁷

Den Zeitpunkt für die eigentlichen Beitrittsverhandlungen hielt er für noch nicht gekommen. Dies hatte er auch dem britischen Premierminister zu verstehen gegeben, dem die Gefahr "einer zweiten und diesmal wohl tödlichen Ablehnung"³⁸ ebenso Kopfzerbrechen bereitete wie die Befürchtung, die pro-europäische Tendenz auf der Insel könne erlahmen. Brandts Alternative lautete, die Beitrittsfrage vorläufig auf verschiedenen Ebenen zu behandeln: in bilateralen Konsultationen, in Gesprächen unter den Sechs und – auch schon vor offiziellen Verhandlungen – zwischen den Sechs und den Beitrittskandidaten, etwa im Rahmen der WEU – der "institutionelle[n] Brücke zwischen den Sechs und Großbritannien"³⁹. Anders als

²⁸ Kabinettsprotokolle 1967, S. 156 (Kabinettsitzung vom 16.02.1967).

²⁹ Böhmer, "A minor curiosity", S. 79f. Vgl. Philippe, Anglo-German Relations, S. 67f.

³⁰ Anlaß der Debatte war eine Große Anfrage der SPD-Fraktion, mit der das sozialdemokratische Interesse an einem britischen EWG-Beitritt unterstrichen werden sollte. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 96. Sitzung, S. 4371-4382, Marcowitz, Option für Paris?, S. 273, und Schönhoven, Wendejahre, S. 102.

³¹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 96. Sitzung, S. 4379.

³² VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 96. Sitzung, S. 4382.

³³ Vgl. Vermerk Lahr vom 22.02.1967, in: WBA, A 3, 248. Wilkens ("L'Europe en suspens", S. 334) übersieht diese Differenz.

³⁴ Vgl. Notizen Brandts für die WEU-Ministerratssitzung am 04.04.1967, in: WBA, A 3, 251.

³⁵ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 96. Sitzung, S. 4393f.

³⁶ Brandt vor dem SPD-Parteirat am 17.03.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

³⁷ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Harmel am 20.02.1967, in: PAAA, B 1 470.

³⁸ AAPD 1967, Dok. 57, S. 288.

³⁹ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 199. Vgl. AAPD 1967, Dok. 55. Zur Rolle der WEU in den Jahren 1966-69 vgl. Herrmann, WEU, S. 104-225.

in Bonn wurde Wilson in Den Haag geradezu gedrängt, möglichst bald die Aufnahme von Verhandlungen zu beantragen. Im Auswärtigen Amt glaubte man aber, Paris besitze willkommene Argumente, den Beginn von Verhandlungen zu blockieren: die unausgeglichene britische Zahlungsbilanz und die noch nicht abgeschlossene Kennedy-Runde.⁴⁰ Die Behandlung der Kennedy-Runde hatte Brandt, soweit sie das Auswärtige Amt betrafen, Staatssekretär Lahr überlassen.⁴¹ Brandt selbst war vor allem an einer baldigen Lösung interessiert, "damit anschließend über die restlichen Probleme des britischen Beitritts gesprochen werden könne"⁴². Mehrfach verlieh er seiner Forderung nach ausreichendem Verhandlungsspielraum für die Kommission, die als Bevollmächtigter der Sechs agierte, Nachdruck, indem er darauf hinwies, daß angesichts der Bonner Haushaltschwierigkeiten die Höhe der deutschen Beiträge zur EWG durchaus von einer positiven Entwicklung des Außenhandels abhängen – eine Warnung, die sich an die bremsenden Franzosen richtete.⁴³ Als EWG-Unterhändler Rey zur letzten Verhandlungsrunde aufbrach, hatte er ausreichende Vollmachten im Gepäck.⁴⁴

Da Brandt der Ansicht war, einem formellen Beitrittsantrag der Briten sollten Verhandlungen unmittelbar folgen, und da feststand, daß die Kennedy-Runde nicht vor Ende April abgeschlossen sein, in Brüssel aber bereits Anfang Juli die Sommerpause beginnen würde, befürwortete er einen Antrag in der zweiten Jahreshälfte. Vor Eintritt in das multilaterale Gespräch gedachte er, die Möglichkeiten bilateraler Vorklärunge auszuschöpfen, um das Risiko eines Fehlschlags zu minimieren.⁴⁵ Mit seinem italienischen Kollegen wollte er dementsprechend auf die britische Regierung einwirken. Brandt und Fanfani glaubten, daß ihre Absicht, auf der geplanten EWG-Gipfelkonferenz über den Beitritt Großbritanniens zu sprechen, leichter durchsetzbar sei, wenn bis dahin noch kein förmlicher Antrag vorliege.⁴⁶ Anfang April ließen die Franzosen Brandt wissen, de Gaulle mache sein Erscheinen auf dem Gipfel davon abhängig, daß der britische Beitritt nicht am Konferenztisch, sondern allenfalls in Randgesprächen behandelt werde. Derweil signalisierte die britische Regierung ihre Absicht, voraussichtlich Mitte Mai aus innenpolitischen Gründen einen Beitrittsantrag zu stellen. Während der Ratstagung der WEU in Rom am 4. und 5. April sowie bei seinem ersten Besuch in London eine Woche darauf legte Brandt seine Bedenken dar und versuchte, Brown die Alternative einer britischen Absichtserklärung im Vorfeld des Gipfels schmackhaft zu machen. Doch vergeblich: Am Ende der Gespräche an der Themse wiederholte Brown, er rechne mit

⁴⁰ Aufzeichnung Frank vom 03.03.1967, in: PAAA, B 150. Zu den (auf eine Initiative Präsident Kennedys zurückgehenden) im Rahmen des GATT 1964-1967 periodisch stattfindenden Konferenzen zur Liberalisierung des Handels vgl. AAPD 1966, Dok. 300, Liebich, Das GATT, S. 41-46 und 174-177, Patel, Europäisierung, S. 334-357, sowie von Oetinger, Außenpolitik, S. 63-66.

⁴¹ Vgl. . Ergebnisniederschrift der deutsch-französischen Konsultation am 27. und 28.04.1967, in: PAAA, B 150, und Philippe, Anglo-German Relations, S. 51f. Zur Kennedy-Runde vgl. Türk, Europapolitik, S. 45-57.

⁴² AAPD 1967, Dok. 124, S. 567.

⁴³ Vgl. "Wirtschaftliche und politische Einigung Europas notwendig.", in: *Bulletin* vom 08.03.1967, "Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften", in: *Bulletin* vom 12.04.1967, und Ergebnisniederschrift über die deutsch-französischen Konsultation am 27. und 28.04.1967, in: PAAA, B 150.

⁴⁴ Vgl. "Kennedy-Runde: Etappe auf dem Weg nach Europa", in: *Bulletin* vom 17.05.1967. In der Nacht vom 15. auf den 16. Mai gelang – nach Ausklammerung der Gegensätze im Agrarbereich – der Durchbruch zu einem für die Bundesrepublik günstigen Ergebnis, das besser war, als man im AA erwartet hatte: Die Zölle wurden im industriellen Sektor um 35-40% gesenkt, der Abbau im Landwirtschaftssektor blieb gering. Die Gemeinschaft wurde ein Niedrigzollland mit einem gemeinsamen Zolltarif, der Zoll-Graben zwischen EWG-Ländern und EFTA-Staaten "flacher" (ibid.). Vgl. AAPD 1967, Dok. 170, "Kennedy-Runde belebt Wirtschaft und Handel", in: *Bulletin* vom 19.05.1967, Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 479, Schertz, Deutschlandpolitik, S. 406-411, Müller-Roschach, Europa-Politik, S. 184, und Brunn, Europäische Einigung, S. 164.

⁴⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 124, Drahterlaß Lahr vom 15.03.1967, und Aufzeichnung zum Gespräch Brandts mit dem luxemburgischen Botschafter am 16.03.1967, in: PAAA, B 150. Brandt hatte also nicht, wie Philippe ("Germans Hold the Key", S. 158f.) meint, zunächst Bedenken dagegen, einem Antrag rasch Verhandlungen folgen zu lassen.

⁴⁶ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandts mit dem luxemburgischen Botschafter am 16.03.1967, in: PAAA, B 150, sowie Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Tolloy am 17.03.1967, und Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Fanfani am 03.04.1967, in: PAAA, B 1 470.

einem baldigen Antrag seiner Regierung.⁴⁷ Die Briten fürchteten, ein erst nach dem Gipfel gestellter Antrag könne als taktisches Manöver wirken und zum Erlahmen des aktuellen Schwunges führen, wie Wilson Ende April anlässlich der Beerdigung Konrad Adenauers im Gespräch mit Kiesinger und Brandt meinte. Außerdem könnten die Gegner eines britischen Beitritts ansonsten in Rom darauf hinweisen, daß nichts auf dem Tisch liege.⁴⁸

Vor dem "Arbeitsbegräbnis", zu dem auch de Gaulle nach Bonn kam, hatte Brandt einen Brief des Bundeskanzlers erhalten, in dem Kiesinger kritisierte, in einigen wichtigen Punkten würden die Positionen des Auswärtigen Amts von seinen eigenen Vorstellungen abweichen. Anstoß nahm er an einer von Brandt getroffenen Vereinbarung zur gemeinsamen Ausarbeitung deutsch-britischer Empfehlungen für die technologische Zusammenarbeit. Es dürfe aber an der Seine nicht der "Eindruck einer das deutsch-französische Verhältnis abwertenden zwielichtigen Politik"⁴⁹ entstehen. Kiesingers Parlamentarischer Staatssekretär vermutete einen "Querschuß" gegen die im Januar vereinbarte Technologie-Kooperation mit Paris. Auch ein zweiter Punkt, den der Kanzler monierte, ging auf Guttenbergs Anregung zurück: Die Haltung des Auswärtigen Amts, bei einem offiziellen Antrag Londons der Aufnahme von formellen Verhandlungen zuzustimmen. Guttenberg hatte für Kiesinger notiert: "Wir können den Antrag nicht ablehnen. [...] Es muß deshalb von uns hinhaltend taktiert werden."⁵⁰ Der Kanzler verfocht bei allen öffentlichen Bekenntnissen zu einer Politik der offenen Tür hinter verschlossenen Türen genau diese Linie.⁵¹ Von Wilson um Rat gefragt, äußerte Kiesinger seine Ansichten allerdings nicht, sondern zeigte Verständnis für die britischen Argumente und fügte hinzu, er glaube nicht an eine zweite Zurückweisung durch de Gaulle. Das mußte ermutigend wirken. Brandt meinte nun, der formelle Antrag müsse so vorgelegt werden, daß es noch vor der Sommerpause zu Verhandlungen kommen könne.⁵²

Festzuhalten bleibt: "Der Bundesregierung fehlte es an einer kohärenten Europastrategie", und zwar aufgrund "unterschiedliche[r] Prioritäten. Während das Bundeskanzleramt eine politische Zusammenarbeit und eine verstärkte Integration zunächst unter den Sechs erreichen wollte, sah das Auswärtige Amt den britischen Beitritt" nicht "als wichtigstes Ziel"⁵³, aber als ein mindestens gleichrangiges an. Keineswegs "konnte man sich in der Bundesregierung [...] auf eine gemeinsame Taktik einigen". Die Feststellung "Man spielte auf Zeit."⁵⁴ gilt nur für das Kanzleramt.

Brandt war sich des Ausmaßes der Divergenzen und Kiesingers Verzögerungstaktik wohl noch nicht ganz bewußt, wohl aber, daß es in der Erweiterungsfrage beim Koalitionspartner "etwas stärkere Hemmungen"⁵⁵ gab. Doch auch er hielt die britische Auffassung, es komme vor allem auf Bonn an, "Paris durch ein Machtwort umzustimmen", für eine "Fehleinschätzung"⁵⁶. Mithin mahnte er die Ungeduldigen in London und Bonn, man könne Großbritannien nicht in die EWG hineindrohen, setzte aber gleichzeitig,

⁴⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 118 und 124 sowie Drahterlaß Lahr vom 15.03.1967, in: PAAA, B 150.

⁴⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 143.

⁴⁹ AAPD 1967, Dok. 138, S. 630. Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 328, und Kramer, Europa, S. 224. Zu der Vereinbarung vgl. AAPD 1967, Dok. 126.

⁵⁰ Vermerk Guttenberg vom 23.04.1967, in: NL Guttenberg 90. Vgl. Türk, Europapolitik, S. 71f., Taschler, Herausforderungen, S. 136, sowie Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 287-291.

⁵¹ Vgl. Gassert "Kritische Zeit", S. 157f., und Philippe, "Germans Hold the Key".

⁵² Vgl. AAPD 1967, Dok. 143. Philippe glaubt, Wilson habe Kiesinger bei diesem Gespräch von der Ernsthaftigkeit der britischen Motive überzeugt. Vgl. Anglo-German Relations, S. 70.

⁵³ Türk, Europapolitik, S. 72.

⁵⁴ Türk, Europapolitik, S. 78.

⁵⁵ SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 92 (Fraktionssitzung vom 11.04.1967).

⁵⁶ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 197. Vgl. ders., Erinnerungen, S. 453.

so der französische Botschafter in Bonn, "seine ganze Begabung und seine ganze Fähigkeit"⁵⁷ ein, um die Franzosen zu überzeugen. Er hatte sich vorgenommen, "in Paris zu dieser Frage nicht anders zu sprechen als in London; nicht darauf aus zu sein, durch übersteigerte Zusagen an die Engländer für zwei Tage gute Überschriften in der englischen Presse zu bekommen"⁵⁸, ohne in der Sache die Dinge voranzubringen.

Am 28. April konnte Brandt nach Konsultationen mit dem französischen Außenminister seinem britischen Kollegen zu dessen Freude mitteilen, Frankreich sei nun doch mit einer Erörterung der Beitrittsfrage auf der Gipfelkonferenz einverstanden, zwar nicht im Rahmen einer vorher vereinbarten Tagesordnung, aber so, daß "alle Probleme auf dem Tisch"⁵⁹ liegen würden. Mindestens ebenso wichtig war Couves Zustimmung zur Behandlung eines etwaigen Antrags im EWG-Ministerrat noch vor den Sommerferien. Dorthin, wo Bonn ab dem 1. Juli den Vorsitz innehaben würde, gehörte für Brandt die Lösung der "drei bis vier schwierigen Fragen"⁶⁰, die mit London zu klären waren. Brandt gewann den Eindruck, daß die französische Haltung "nicht mehr so rigide"⁶¹ war. Sein Gespräch mit Couve gab jedoch eher Anlaß zur Skepsis, führte dieser doch aus, eine Assoziierung Großbritanniens an die EWG würde die beste Lösung darstellen. Brandt wies darauf hin, London wünsche den Beitritt primär aus politischen Gründen. Wilson habe beim Begräbnis Adenauers sogar zu verstehen gegeben, die Zeit der bevorzugten Beziehungen zu den USA sei vorüber. Couve ließ sich davon nicht beeindrucken. Brandts Hinweise auf das britische Interesse an der gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialpolitik der EWG, auf Wilsons Angebot eines technologischen Beitrags zum gemeinsamen Wirtschaftspotential und damit zur Stärkung der Stellung Europas, auf das gemeinsame deutsch-französische Interesse einer Einbindung Londons in die europäische West-Ost-Politik und ein fast "nahtloses Aneinanderpassen der Auffassungen"⁶² in diesen Fragen sowie auf das deutsche Eigeninteresse an einem Beitritt verfangen nicht: "Der französische Außenminister blieb eiskalt."⁶³ Und doch glaubte Brandt an einen Beschluß der Sechs, mit London zu verhandeln, wenn der Antrag erkennen lasse, daß die britische Regierung die Römischen Verträge nicht zu ändern beabsichtige, sondern sich auf deren Grundlage um Übergangsregelungen bemühe. Auf Differenzen der Koalitionspartner über die deutsche Haltung angesprochen, antwortete er ausweichend: Dies sei "nicht nur eine Frage der beiden Parteien, obgleich man auch da Nuancierungen sicher feststellen"⁶⁴ könne.

Am 3. Mai befaßte sich das Kabinett mit der Europapolitik. Der Außenminister erklärte, sein Gespräch mit Couve resümierend, Bonn und Paris seien in der Beitrittsfrage "keineswegs so weit auseinander, wie

⁵⁷ Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 106. Vgl. "EEC entry hint by Herr Brandt", in: *Times* vom 15.04.1967, "Aktuelle Aspekte der Außenpolitik", in: *Bulletin* vom 18.04.1967, VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 96. Sitzung, S. 4393, DzD V/1, S. 635, und Schönhoven, Wendejahre, S. 102f.

⁵⁸ SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 93 (Fraktionssitzung vom 11.04.1967).

⁵⁹ Brandt an Brown am 28.04.1967, in: PAAA, B 150, und Philippe, Anglo-German Relations, S. 73. Laut *SPIEGEL* ("Schöner Westerwald") vom 15.05.1967 hatten Kiesinger und Wilson dies de Gaulle "am Grabe Adenauers" abgerungen.

⁶⁰ Protokoll der 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 28.04.1967, S. 448. Die in Beitrittsverhandlungen zu lösenden Schwierigkeiten waren aus Sicht des AA: 1. Die Belastung der britischen Zahlungsbilanz durch die EWG-Agrarpolitik. London würde als größter Nettoimporteur von Ernährungsgütern rund die Hälfte der Zahlungen in den Landwirtschaftsfond zu leisten haben und betrachte dies als ungerecht. 2. Wegen der nahezu ausschließlichen Ausrichtung der neuseeländischen Agrarproduktion auf den britischen Markt strebe London eine Dauerlösung für Neuseeland an, analog zum Marokko-Protokoll des EWG-Vertrags. 3. London befürchte den Abfluß von Kapital und verlange gewisse Schutzmaßnahmen. 4. Paris werfe die Frage auf, was im Falle einer aus der internationalen Stellung des Pfundes resultierenden Pfundkrise geschehen würde. London versichere, in einem solchen, unwahrscheinlichen Fall auf den Beistand der übrigen Mitglieder nach Artikel 108 des EWG-Vertrags zu verzichten. Vgl. Vermerk von Stempel vom 17.04.1967, in: PAAA, B 130. 2.386A.

⁶¹ Protokoll der 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 28.04.1967, S. 447.

⁶² Ergebnismündliche Niederschrift über die deutsch-französische Konsultation am 27. und 28.04.1967, in: PAAA, B 150.

⁶³ Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 106.

⁶⁴ Brandt vor der Bundespressekonferenz am 02.05.1967, in: WBA, A 3, 253.

das noch vor kurzem zu befürchten gewesen sei". Brandt thematisierte auch die Beitrittswünsche Irlands, Dänemarks und Norwegens, die möglichen Assoziierungswünsche Finnlands, Österreichs, Spaniens, Israels und der Maghreb-Staaten sowie Anfragen bezüglich handelsvertraglicher Regelungen aus Portugal und Jugoslawien. Brandt stand all dem offen gegenüber und hatte sich im Gespräch mit Couve für eine großzügige Handhabung der Assoziierungs- und Kooperationswünsche eingesetzt. Als "schwierige Frage" erschien ihm das Verhältnis der EWG zu Israel: "Deutscherseits sollte Israel nach Möglichkeit nicht mehr in Aussicht gestellt werden, als in Brüssel auch durchgesetzt werden könne. Es erscheine deshalb zweckmäßig, den Ausdruck 'Assoziierung' zu vermeiden, auch um die Animosität der arabischen Nachbarn Israels gegen dessen engere Bindung an die EWG nicht zu steigern. "Unabhängig, ob und inwiefern der Halbsatz die vornehmliche Sorge ausdrückte, war Rücksicht auf die arabischen Staaten, deren Beziehungen zur EWG Brandt "durch Abschluß von Handelsverträgen [...] regeln" wollte, für den Außenminister ein zu bedenkender Faktor – wohl nicht zuletzt mit Blick auf die Ostpolitik. Während Brandt, unterstützt von Wirtschaftsminister Schiller und Verteidigungsminister Schröder, betonte, daß "nicht der Eindruck entstehen dürfe, als solle die Angelegenheit auf die lange Bank geschoben werden" – was ja genau Guttenbergs und Kiesingers Taktik war –, warnte der Kanzler, "[a]llerdings dürften die Schwierigkeiten, die durch das britische Beitrittsgesuch ausgelöst w[ü]rden, nicht unterschätzt werden"⁶⁵. Laut einem Vermerk Guttenbergs bezeichnete er den britischen Beitritt zwar als "unvermeidlich"⁶⁶, fragte aber nach den Auswirkungen für die politische Entwicklung Europas und regte eine Überprüfung der Europapolitik an. Im Kabinettsprotokoll findet sich davon nichts.

Am 11. Mai 1967 reichten Großbritannien und Irland offiziell ihre Beitrittsanträge ein, tags darauf folgte Dänemark, im Juli Norwegen und Schweden, das sich an einer neutralitätswahrenden Verbindung interessiert zeigte. In einem Interview hatte Brandt am 10. Mai noch einmal bekräftigt, die Probleme, die ein britischer Beitritt aufwerfe, seien mittels Übergangs- oder Sonderregelungen zu lösen, die "auf das absolute Minimum beschränkt bleiben" und in Beitrittsverhandlungen ausgestaltet werden müßten. Die Bundesregierung werde "ihre ganze Überzeugungskraft dafür einsetzen, die Bedenken der französischen Regierung [...] zu zerstreuen"⁶⁷. Zu diesem Zeitpunkt wußte er bereits, daß de Gaulle auf einer bevorstehenden Pressekonferenz auch die Beitrittsfrage behandeln würde. In einem Telefonat mit Brandt hatte Couve beschwichtigt, daß sich "nichts besonders Wichtiges"⁶⁸ ergeben werde.

Am 16. Mai legte der französische Präsident alle tatsächlichen und vermeintlichen Hindernisse für eine baldige Erweiterung der EWG dar: Er betonte die britischen Bindungen an die USA und den Commonwealth, die britischen Zahlungsbilanz- und Währungsschwierigkeiten sowie die Gefahr eines Zusammenbruchs des EWG-Agrarsystems, wodurch für Frankreich einer der Hauptgründe seiner Beteiligung am Gemeinsamen Markt entfallen würde. De Gaulle kam zu dem Schluß, es gebe drei Möglichkeiten: 1. einen Beitritt mit so vielen Veränderungen und Ausnahmen, der "den Bau eines neuen Gebäudes erfordern würde, während das bisher errichtete praktisch hinweggefegt würde", also etwa eine westeuropäische und schließlich atlantische Freihandelszone, die Europa "jeder wirklichen Persönlichkeit

⁶⁵ Kabinettsprotokolle 1967, S. 269ff. Vgl. *ibid.*, S. 268-272, Ergebnisniederschrift über die deutsch-französische Konsultation am 27. und 28.04.1967, in: PAAA, B 150, Protokoll der Bundespressekonferenz am 02.05.1967, in: WBA, A 3, 253, und AAPD 1967, Dok. 355, S. 1404.

⁶⁶ Vermerk über die Kabinettsitzung am 03.05.1967, in: NL Guttenberg 32. Vgl. Türk, *Europapolitik*, S. 75.

⁶⁷ "EWG-Sonderregelungen auf ein Minimum beschränken", in: *Bulletin* vom 19.05.1967.

⁶⁸ Brandt an Kiesinger am 05.05.1967, in: WBA, A 7, 13. Vgl. Brandt an Brown am 28.04.1967, in: PAAA, B 150.

entblößen würde", 2. eine Assoziierung der Beitrittskandidaten oder 3. einen Beitritt Großbritanniens, nachdem es eine "tiefgreifende, wirtschaftliche und politische Umwandlung"⁶⁹ vollzogen habe. Damit hatte de Gaulle die Suche nach einer Alternative zum Beitritt auf die Tagesordnung gesetzt und "seinen deutschen Partner brüskiert"⁷⁰.

In einer Stellungnahme bemühte sich Brandt um die Deutungshoheit und legte Wert auf de Gaulles Aussage, er beabsichtige nicht, ein Veto einzulegen: "Er hat von Verhandlungen gesprochen, er hat auf Schwierigkeiten hingewiesen, er hat wohl vor allem sagen wollen, daß das seiner Meinung nach alles noch ein bißchen dauern werde, solle, müsse"⁷¹. In einer Analyse, die Brandt Kiesinger übermittelte, kam das Auswärtige Amt zu dem Ergebnis, de Gaulle lehne momentan den britischen Beitritt ab, wolle aber nicht in die "Rolle des Ablehners" geraten. Frankreich werde versuchen, die Partner von der Assoziierungsidee zu überzeugen mit dem Ziel, den Briten die Rücknahme des Beitrittsantrags zu empfehlen. Eine Assoziierung sei für Staaten gedacht, die die Vertragspflichten aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen nicht erfüllen könnten bzw. wollten. Beides treffe für Großbritannien nicht zu. Außerdem berge eine größere Zahl von Assoziierten ohne volle Verantwortung für die Gemeinschaft die Gefahr des Stillstands. Das Papier schloß mit der Empfehlung, auf der Gipfelkonferenz in Rom die deutsche Unterstützung für den britischen Antrag vorzutragen. Eine Konfrontation mit Frankreich könne mit dem Hinweis "auf die in den Beitrittsverhandlungen noch zu lösenden Probleme"⁷² vermieden werden. Fürderhin könne der Ministerrat entsprechend einer vertragsgemäßen Behandlung mit einfacher Mehrheit – mit der Gegenstimme Frankreichs sei zu rechnen – beschließen, die Stellungnahme der Kommission einzuholen. Nach deren Vorlage müsse der Rat einstimmig über die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen beschließen. Da man davon ausgehen müsse, daß Frankreich dagegen stimmen und auf eine längere Beratung unter den Sechs drängen werde, solle Bonn darauf hinwirken, London die Gelegenheit zur Darlegung seiner Beitrittswünsche auf einer EWG-Ministerkonferenz einzuräumen. Dies würde den eigentlichen Verhandlungen vorausgehen. Das werde die Briten zwar nicht zufriedenstellen, sei aber besser als untätig auf den Verhandlungsbeginn warten zu müssen, mit dem angesichts der französischen Haltung so bald nicht gerechnet werden könne. Die Anträge Dänemarks und Irlands seien wegen ihrer Abhängigkeit vom britischen Gesuch dilatorisch zu behandeln.⁷³ Brandt hatte es bereits zuvor als erforderlich bezeichnet, "Vertretern der britischen Regierung noch vor den Sommerferien Gelegenheit zu geben, ihr Beitrittsgesuch zu motivieren"⁷⁴. Guttenberg erläuterte derweil gegenüber dem Kabinettsdirektor des französischen Außenministers die Furcht des Bundeskanzlers, daß durch eine "zu eilige und vorwiegend wirtschaftlich bedingte Ausdehnung" der Gemeinschaft diese ein "wirtschaftliches Monstrum ohne politische Handlungsfähigkeit"⁷⁵ werde und konterkarierte damit die Überlegungen des Auswärtigen Amts und die offizielle Haltung der Bundesregierung.

Die Gipfelkonferenz in Rom, auf der die Gastgeber das Jubiläum der Römischen Verträge mit einer Initiative zur politischen Zusammenarbeit verbinden wollten, war die erste dieser Art seit 1961. Die

⁶⁹ EA 1967, D 253. Vgl. *ibid.* 249-253.

⁷⁰ Türk, *Europapolitik*, S. 76.

⁷¹ Brandt in der ZDF-Sendung "Bonner Perspektiven" am 28.05.1967, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

⁷² Aufzeichnung Meyer-Lindenberg vom 26.05.1967, in: PAAA, B 1 332. Vgl. Vermerk Brandt vom 24.05.1967, *ibid.*

⁷³ Zu Beginn des Monats hatte Brandt sich noch gegen eine dilatorische und für eine parallele Behandlung ausgesprochen, zumindest in jenen Fragen, in denen es möglich sei. Vgl. Brandt vor der Bundespressekonferenz am 02.05.1967, in: WBA, A 3, 253.

⁷⁴ Vermerk Brandt vom 22.05.1967, in: PAAA, B 1 332.

⁷⁵ Vermerk zum Gespräch Guttenberg-de Leusse am 20.05.1967, in: NL Guttenberg 154. Vgl. Türk, *Europapolitik*, S. 77.

italienische Regierung beabsichtigte, eine Formel zu finden, die es den Regierungschefs oder Außenministern gestattete, sich erneut zur Behandlung politischer Fragen zu treffen, und stellte für den Gipfel selbst politische Fragen wie Ost-West-Probleme und die technologische Zusammenarbeit zur Erörterung.⁷⁶ Schließlich sollte in Rom die Verschmelzung der Gemeinschaftsorgane beschlossen werden. Die Fusion sollte, wie Brandt im Februar vor dem Bundestag dargelegt hatte, nicht nur einen Vereinheitlichungs- und Rationalisierungseffekt bewirken, sondern auch im Sinne der Fusionsvereinbarung von 1965 den ersten Schritt zur Verschmelzung der Gemeinschaften selbst darstellen.⁷⁷ Außerdem erhoffte sich Brandt die Erarbeitung einer einheitlichen europäischen Energie- und Forschungspolitik, waren die Zuständigkeiten in beiden Bereichen doch noch auf die drei Gemeinschaften verteilt. "Und anstatt immer nur zu reden über die technologische Lücke zwischen Amerika und Europa", meinte er am Vorabend der Gipfelkonferenz, "muß man mit dieser in Gang kommen"⁷⁸. Die Energiepolitik "als strukturelles Regionalproblem an der Ruhr und im Saargebiet"⁷⁹ beschäftigte den Außenminister ebenso wie den SPD-Vorsitzenden, der das langfristige Überleben der deutschen Steinkohleproduktion sichern wollte.

Anfang April waren die EWG-Außenminister am Rande der WEU-Tagung übereingekommen, schon vor dem Gipfel über die Fusion endgültige Klarheit zu schaffen, damit diese in Rom vollzogen werden könne. Einziges Hindernis war eine Einigung über die Zusammensetzung der vereinigten Kommission und vor allem nach wie vor über die Amtszeit von Walter Hallstein. Auch dessen Nachfolge galt es zu regeln. Brandt mußte seinen Kollegen mitteilen, daß zum Rücktrittsdatum Hallsteins noch kein Einverständnis mit Paris erzielt worden sei. Er machte deutlich, woran ihm vor allem gelegen war: Am Inkrafttreten der Fusion spätestens am 1. Juli.⁸⁰ Die Sache lag trotz der deutsch-französischen Einigung vom Januar im Argen, weil der Bundeskanzler im Februar den Franzosen hatte ausrichten lassen, er halte es für besser, wenn Hallsteins Tätigkeit "nicht schon am 31. Dezember 1967, sondern erst etwas später, und zwar so, daß eine einjährige Amtszeit herauskäme, beendet würde. Falls die neue Kommission ihre Tätigkeit am 1. Mai 1967 beginnen würde, wäre demnach der 30. April 1968 der Endtermin"⁸¹. Die Franzosen beharrten aber auf dem 31. Dezember 1967. Die Gründe für Kiesingers Sinneswandel wurden in einem Schreiben Brandts an Couve deutlich, in dem es hieß, in den Kreisen des Bundestages, deren Haltung der Kanzler berücksichtigen müsse, würde man es "lebhaft begrüßen"⁸², wenn die Amtszeit Hallsteins mindestens bis zum 31. März 1968 dauern könnte. Brandt plädierte dafür, die Erfahrungen des bisherigen Präsidenten zu nutzen und dem künftigen Präsidenten mehr als nur eine Amtszeit von wenigen Monaten zuzubilligen. Im Januar sei man davon ausgegangen, daß die Gipfelkonferenz Anfang April stattfinden und die neue

⁷⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 118, und Aufzeichnung "Aktuelle Fragen im europäischen Bereich" vom 18.04.1967, in: PAAA, B 130 2.386A. Während Wilson eine besondere europäische Organisation für die technologische Zusammenarbeit vorgeschlagen hatte, war das AA für eine engere Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Gemeinschaften, etwa durch eine Aktivierung EURATOMS oder der Zusammenarbeit in EGKS und EAG.

⁷⁷ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 96. Sitzung, S. 4377. Zum Stand der Fusion der Gemeinschaftsorgane vgl. Türk, Europapolitik, S. 33-36.

⁷⁸ Brandt in der ZDF-Sendung "Bonner Perspektiven" am 28.05.1967, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe. Vgl. Aufzeichnung "Aktuelle Fragen im europäischen Bereich" vom 18.04.1967, in: PAAA, B 130 2.386A.

⁷⁹ Protokoll der Pressekonferenz Brandts am 31.05.1967, in: WBA, A 3, 253. Vgl. Schiller an Kiesinger am 09.01.1967, in: PAAA, B 1 331, und EA 1967, D 539f.

⁸⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 118, und Aufzeichnung Meyer-Lindenberg vom 10.04.1967, in: PAAA, B 150. Gasserts Darstellung, "Brandt told his EEC colleagues that Hallstein should serve for at least one year after the fusion had gone into effect" ("Kiesinger and Hallstein", S. 280f.), ist irreführend. Brandt stellte die unterschiedlichen Positionen im Streit zwischen Bonn und Paris dar.

⁸¹ Aufzeichnung Meyer-Lindenberg vom 22.02.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. Gassert, "Kiesinger and Hallstein", S. 278f.

⁸² Brandt an Couve de Murville am 21.04.1967, in: PAAA, B 1 457. Vgl. Aufzeichnung Frank vom 15.02.1967, in: PAAA, B 150, Gassert "Kiesinger and Hallstein", S. 280., und Türk, Europapolitik, S. 40ff., der Brandts Brief allerdings nicht erwähnt.

Ordnung am 1. Mai beginnen würde. Dies sei nunmehr wohl erst am 1. Juli möglich. Auch diese Verzögerung, bat Brandt, solle Anlaß sein, die Angelegenheit noch einmal zu überdenken.

Brandt entwickelte kein besonderes Engagement für eine längere Amtszeit des CDU-Politikers. Nach seinen Gesprächen mit Couve am 27. und 28. April, die die Einigung vom Januar bestätigten, beantwortete er die Frage eines Journalisten, ob die Bundesregierung bereit sei, "persönliche Opfer zu bringen", mit einem klaren "Ja"⁸³. Zuvor hatte er im Auswärtigen Ausschuß erklärt, es gebe "bei allem Respekt, den man Hallstein schulde, keine Möglichkeit mehr für eine Verlängerung, da de Gaulle Hallstein nicht über den 31. Dezember an der Spitze sehen" wolle, "allerdings nichts gegen ihn als Vizepräsidenten in Brüssel"⁸⁴ einzuwenden habe. Am 2. Mai verzichtete Hallstein auf dieses magere Angebot.⁸⁵ Angesprochen auf den Vorwurf, die Bundesregierung habe Hallstein wie eine heiße Kartoffel fallen gelassen, meinte Brandt lakonisch: "Er ist ja fast zehn Jahre erster Mann in Brüssel gewesen."⁸⁶ Den auch von Hallstein selbst angeführten Hinweis, die Absprache über eine verkürzte Amtszeit verstoße dem Buchstaben nach gegen den Fusionsvertrag, quittierte Brandt genervt mit: "Buchstaben hin, Buchstaben her, die Frage ist doch, wie setzt man die Prioritäten bei allem Respekt vor Personen. Meiner Meinung nach [...] kam es jetzt darauf an, mit der Fusion in Gang zu kommen"⁸⁷. Eine baldige Verschmelzung der Organe war ihm wichtiger als Prestige- und Personalfragen. Die Bonner Konzessionsbereitschaft war nicht nur, aber auch Teil eines "calculated effort [...] to reduce areas of friction in Franco-German relations"⁸⁸. In Hinblick auf den Gipfel und die deutsche Vermittlungsrolle in der Erweiterungsfrage wäre ein Kampf um Hallstein kontraproduktiv gewesen. Immerhin hatte Couve am 27. und 28. April de Gaulles Bereitschaft übermittelt, in Rom auch die Beitrittsfrage zu thematisieren. Insofern hatte die Große Koalition sich weniger entschlossen, Hallstein "auf dem Altar der deutsch-französischen Freundschaft [zu] opfern"⁸⁹, als vielmehr Interessen abgewogen.

Durch Hallsteins Verzicht war die Suche nach einem Kommissionspräsidenten dringlich geworden. Brandt hatte im Auswärtigen Ausschuß erklärt, ein Deutscher oder Franzose komme wohl nicht in Frage. Offiziell vorgeschlagen sei der Niederländer Mansholt, gegen den die Franzosen Einspruch erheben würden: "Also dürfte die Wahl auf einen Italiener oder Belgier fallen."⁹⁰ In der SPD-Führung

⁸³ Brandt vor der Bundespressekonferenz am 02.05.1967, in: WBA, A 3, 253. Vgl. Gassert, "Kiesinger and Hallstein", S. 281, und Türk, "Zusammenlegung der Verträge", S. 154.

⁸⁴ Protokoll der 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 28.04.1967, S. 448.

⁸⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 197, Anm. 12, Gassert, "Kiesinger and Hallstein", S. 265 und 281f., sowie Türk, Europapolitik, S. 43.

⁸⁶ Brandt in der ZDF-Sendung "Bonner Perspektiven" am 28.05.1967, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

⁸⁷ Brandt in der ZDF-Sendung "Bonner Perspektiven" am 28.05.1967, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

⁸⁸ Gassert, "Kiesinger and Hallstein", S. 268. Vgl. *ibid.*, S. 267f. und 283f.

⁸⁹ Gassert, Kiesinger, S. 543. Vgl. *ders.*, "Kiesinger and Hallstein", S. 266f., und Morsey, Bundesrepublik, S. 103.

Laut Beate Neuss (Europa mit der linken Hand?, S. 187, 254 und 283f.) mußte die Bundesregierung entweder mit Hallsteins Verzicht fest gerechnet oder den Rückzug des langjährigen EWG-Kommissars von der Groeben einkalkuliert haben, da die SPD, so die Begründung, bereits am 09.03.1967 Wilhelm Haferkamp einen der drei deutschen Posten in der vereinigten Kommission angeboten hatte, nachdem die Kandidaturen von der Groeben und des bisherigen EGKS-Kommissionärs und CDU-Mitglieds Hellwig schon lange feststanden. Tatsächlich hatte die Koalition sich schon im Januar darauf verständigt, daß die SPD einen der deutschen Vertreter in der Kommission stellen und dieser von der Groeben ersetzen sollte. Dies war auch Mitte März noch Stand der Dinge. Die Sozialdemokraten hatten sich aber noch nicht auf den Gewerkschaftler Haferkamp festgelegt. Erst nachdem im Mai der offensichtlich favorisierte Walter Ahrend abgesagt hatte, schlug die Partei dem Koalitionspartner Haferkamp vor, weil er sich der Wertschätzung Brandts erfreute, der einen zuverlässigen Mann in Brüssel haben wollte. Zu diesem Zeitpunkt hatte Hallstein bereits verzichtet, so daß von der Groeben doch Mitglied der vereinigten Kommission werden konnte. Den für Hallstein vorgesehenen Posten eines der drei Vize-Präsidenten übernahm Hellwig. Vgl. Vermerk über die Besprechung der SPD-Minister am 10.01.1967 und Vermerk Jahn vom 13.03.1967, in: NL Jahn 1246, Vermerk Jahn vom 17.05.1967, in: WBA, A 7, 16, Sitzung des SPD-Präsidiums am 19.05.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums, Brandt an Kiesinger am 22.05.1967, in: B 1 332, Neuss, Europa mit der linken Hand?, S. 187 und 280-284, sowie Türk, Europapolitik, S. 37f.

⁹⁰ Protokoll der 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschuß am 28.04.1967, S. 448.

befürwortete man eigentlich eine italienische Präsidentschaft.⁹¹ Brandt schien es bei seinen vorsichtig angedeuteten Präferenzen um ein für alle akzeptables Ausgleichmodell zu gehen. Eine Woche vor dem Gipfel schrieb er an den Bundeskanzler, die Franzosen würden Mansholt nicht, wohl aber den Belgier Rey unterstützen, der im Falle einer offiziellen Nominierung die deutsche Unterstützung verdiene.⁹²

Was die Verschmelzung der Gemeinschaftsverträge betraf, gab es Anzeichen für unterschiedliche Prioritäten innerhalb der Bundesregierung, die weitreichende Konsequenzen für die deutsche Haltung in der Beitrittsfrage haben konnten. Am 16. März unterrichtete Lahr den Außenminister, vor und während des Wilson-Besuchs im Februar habe sich Kiesinger der Meinung des Staatssekretärs im Wirtschaftsministerium angeschlossen, vor einer Wiederaufnahme von Beitrittsverhandlungen mit London müsse die Fusion der Gemeinschaften erfolgen – eine Ansicht, die zuvor weder von einer deutschen Stelle noch von einem EWG-Partner je geäußert worden sei. Lahrs Einwand, damit sei die Beitrittsfrage auf unabsehbare Zeit abgeschrieben, beeindruckte den Kanzler nicht: Der Beitritt sei zwar grundsätzlich zu bejahen, "aber nicht jetzt". In Lahrs Augen bedeutete das, wie er dem Kanzler sagte, "praktisch ein Nein gegenüber dem Beitritt"⁹³. Fusion und Erweiterung dürften sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern müssten parallel behandelt werden. Lahr schlug Brandt vor, die Angelegenheit mit dem Wirtschaftsminister zu besprechen, was Brandt noch am selben Tag tat.⁹⁴ Für eine Klärung mit dem Kanzler schien Brandt keine Notwendigkeit zu sehen. Am 10. April führte Brandt vor dem EWG-Ministerrat aus, die Bundesregierung trete für eine gleichgewichtige Entwicklung ein.⁹⁵

Im Kanzleramt stieß man sich an den vermeintlichen Prioritäten des Auswärtigen Amts. Guttenberg war überzeugt, daß bei den Themenvorschlägen für die Gipfel-Konferenz – West-Ost-Fragen, Fusion der Organe, Ausbau der EWG sowie technologische und politische Zusammenarbeit – letzteres bewußt ans Ende gestellt worden sei. Weil er "unter allen Umständen" die Blockade einer Fortführung der europäischen Einigung unter den Sechs durch den britischen Beitrittsantrag verhindern wollte, plädierte Guttenberg erneut für eine Hinhaltetaktik und empfahl dem Kanzler, in Rom einen Versuch zu unternehmen, "daß nicht nur ältere Beschlüsse über regelmäßige Begegnungen der Regierungschefs sowie der Außenminister wieder in Kraft gesetzt [...], sondern ein Arbeitsorgan aus Beamten der sechs Regierungen gebildet"⁹⁶ werden solle – also an die Gedanken der Fouchet-Pläne anzuknüpfen. Kiesinger hatte im Februar die Hoffnung geäußert, daß noch 1967 der Gedanke an eine politische Union wiederbelebt werden könne.⁹⁷ Derweil hatte Brandt ausgeführt, zu gegebener Zeit werde die Bundesregierung Möglichkeiten erkunden, die politische Entwicklung Europas wieder in Gang zu bringen. Alles deute jedoch darauf hin, daß man in der Außen- und Verteidigungspolitik "das Stadium der intergouvernementalen Zusammenarbeit nicht überspringen"⁹⁸ könne. Zunächst gehe es um Ausbau, Verschmelzung und Vertiefung der bestehenden Gemeinschaften.

⁹¹ Vgl. Sitzung des SPD-Präsidiums am 26.05.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums, und Protokoll der 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 28.04.1967. Auf der WEU-Tagung Anfang April hatte Brandt Fanfani geraten, falls Rom Wert auf einen italienischen Kandidaten lege, diesen bald zu benennen. Vgl. AAPD 1967, Dok. 118.

⁹² Vgl. Brandt an Kiesinger am 22.05.1967, in: PAAA, B 1 332.

⁹³ AAPD 1967, Dok. 101, S. 475. Vgl. *ibid.*, S. 474f., bes. Anm. 3.

⁹⁴ Ein Ergebnis ist den Akten nicht zu entnehmen.

⁹⁵ Vgl. "Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften", in: *Bulletin* vom 12.04.1967.

⁹⁶ Vermerk Guttenberg vom 23.04.1967, in: NL Guttenberg 90.

⁹⁷ Vgl. DzD V/1, S. 529 (Rede Kiesinger 11.02.1967).

⁹⁸ DzD V/1, S. 504 (Rede Brandt 09.02.1967). Vgl. "Überwindung der Teilung Europas notwendig", in: *Bulletin* vom 10.02.1967

Die belgische Regierung schlug, offenbar beruhend auf der "Annahme der Beneluxstaaten, die Bundesrepublik, Frankreich und Italien planten eine politische Initiative"⁹⁹, nun vor, die Gipfelkonferenz solle den Außenministern die Beratung bestimmter außenpolitischer Fragen auftragen, mit der Perspektive einer Verpflichtung, hinsichtlich eines begrenzten Themenkreises keine nationalen Entscheidungen ohne vorherige Konsultationen zu treffen. Die Beratungen müßten den NATO-Staaten, die nicht der EWG angehörten, also auch Großbritannien, offenstehen. Ob die Erörterung dieser Frage fortgesetzt werden sollte, überließ Außenminister Harmel der Bundesregierung. Kiesinger reagierte zurückhaltend und bezeichnete die britische Beteiligung kurz darauf gegenüber dem französischen Botschafter als das "trojanische Pferd"¹⁰⁰ des Vorschlags. Er versprach, Bonn werde keine Initiative ergreifen, weil er "gewisse Bedenken in Paris zu kennen glaube oder zu antizipieren glaube fähig zu sein"¹⁰¹. So hatten ihn auch die Belgier verstanden.¹⁰² Brandt glaubte ebenfalls, daß Harmels Ideen nicht weiterführten. Nur kam der Außenminister nicht auf die Idee, Frankreich vorauseilenden Gehorsam zu signalisieren. Als er am Rande der WEU-Tagung Anfang April seine Kollegen wissen ließ, prinzipiell halte er derartige Absprachen für vernünftig, der Gedanke einer sofortigen Beteiligung der Briten sei aber nicht realisierbar, wußte er bereits, daß die Franzosen die Initiative ablehnten.¹⁰³ Kurz darauf erklärten die Belgier, die Angelegenheit nicht weiter verfolgen zu wollen.¹⁰⁴

Als Alternative zu Harmels Plan regte Brandt an, "mehr aus der WEU zu machen", also jenem Gremium, das im Gegensatz zu den drei Gemeinschaften rein intergouvernemental funktionierte und Großbritannien mit einschloß. Nicht nur mit den Briten, argumentierte er gegenüber seinem französischen Kollegen, sondern auch mit den anderen Partnern gebe es ein gewisses Maß an Übereinstimmung bezüglich der Beziehungen zu Osteuropa. Man solle parallel – nicht unbedingt gemeinsam – Vorstellungen über die anzustrebende europäische Friedensordnung entwickeln und die WEU zum "Rahmen für die notwendige Zusammenfügung der Ideen" machen. Couve versprach, über Verbesserungsmöglichkeiten nachzudenken, zeigte sich aber skeptisch, weil manche der Beteiligten "andere Interessen und andere Verantwortungen"¹⁰⁵ hätten – ein Hinweis nicht nur auf Großbritannien, sondern auch auf Frankreichs Vorreiterrolle im Ost-West-Dialog. Daß Couve allenfalls "gemäßigt positiv"¹⁰⁶ reagierte, hielt Brandt nicht davon ab, noch am selben Tag im Auswärtigen Ausschuß zu verkünden, der französische Außenminister habe seinen Vorschlag einer Aktivierung der WEU "akzeptiert"¹⁰⁷. Eine französische Initiative zur engeren europäischen politischen Zusammenarbeit sei laut Couve nicht zu erwarten, Paris habe aber nichts einzuwenden, wenn die Außenminister sich regelmäßig treffen würden.

Brandt glaubte nicht, daß in Rom mehr als eine Übereinkunft zustande kommen würde, von Zeit zu Zeit über anstehende politische Fragen zu sprechen, die nicht in die Zuständigkeit der europäischen

⁹⁹ Türk, Europapolitik, S. 85.

¹⁰⁰ AAPD 1967, Dok. 82, S. 376. Vgl. *ibid.*, Dok. 62, und Aide-mémoire vom 22.02.1967, in: PAAA, B 1 324.

¹⁰¹ AAPD 1967, Dok. 82, S. 379. Vgl. Kramer, Europa, S. 227f.

¹⁰² Vgl. Dujardin, "Der 'loyalste aller Partner'?", S. 118.

¹⁰³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 118, Aufzeichnung Schütz vom 08.03.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁰⁴ Vgl. Aufzeichnung Meyer-Lindenberg vom 10.04.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁰⁵ Ergebnismünderschrift über die deutsch-französische Konsultation am 27. und 28.04.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. "EWG-Sonderregelungen auf ein Minimum beschränken", in: *Bulletin* vom 19.05.1967. Daß Brandt neben der Überwindung der europäischen Stagnation eine "Definition der europäischen Sicherheitsinteressen gegenüber der den USA" (Kuper, Konfrontation und Kooperation, S. 273) im Sinn hatte, darf insofern bezweifelt werden, als er – wie noch zu sehen sein wird – sicherheitspolitische Fragen vornehmlich im NATO-Rahmen diskutiert sehen wollte.

¹⁰⁶ Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 446.

¹⁰⁷ Protokoll der 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 28.04.1967, S. 447.

Institutionen fielen. Er betonte, Bonn wolle an die politische Einigung Europas "pragmatisch herangehen", ohne sich "durch früher erörterte Formeln gebunden zu fühlen"¹⁰⁸. Das konnte man ebenso auf die Fouchet-Pläne beziehen wie auf Erhards Initiative von 1964. Für das Auswärtige Amt bestand über Konsultationen der Regierungschefs oder Außenminister "als Nucleus politischer Zusammenarbeit" hinaus momentan "keine Aussicht", die Bemühungen um eine politische Union wiederaufzunehmen. Als Gründe hierfür galten Streitfragen der Vergangenheit wie der Einschluß der Verteidigung, die französische Abneigung gegen die Supranationalität und Paris' Sorge, ein "organisierter westeuropäischer Zusammenschluß könnte Bemühungen um Ost-West-Entspannung hemmen"¹⁰⁹, da er die Blockbildung verstärke. Dementsprechend brachte Brandt in der Kabinettsitzung am 3. Mai die WEU als Alternative ins Spiel, die er in ihrem aktuellen Zustand als Forum für "Reiseberichte" qualifiziert hatte. Er regte an zu überlegen: "Wie sieht ein zukünftiges 'einiges Westeuropa' aus, wenn es nicht darin [einen] politischen Kern gibt, der auch osteur[opäische] Aktivität entfaltet"? Zuvor hatte Kiesinger, seinen Prioritäten verpflichtet, skeptisch gefragt, was aus einem erweiterten "EWG-Gebilde"¹¹⁰ politisch werden sollte. Was in Kiesingers Formulierung angeklungen war, spitzte de Gaulle am 30. Mai vor den versammelten Regierungschefs und Außenministern der EWG auf die Frage zu, ob durch den Beitritt Großbritanniens und weiterer Staaten nicht der Charakter der Gemeinschaft verändert werde.¹¹¹ Er bekräftigte seine reservierte Haltung und sprach sich dafür aus, daß zunächst die Außenminister "mit dem notwendigen Zeitaufwand"¹¹² die Auswirkungen eines britischen Beitritts auf die Gemeinschaften prüfen sollten. Die Vertreter der fünf übrigen Länder erklärten dagegen, daß sie den Beitritt begrüßen würden. Kiesinger, der die persönliche und politische Nähe de Gaulles suchte¹¹³, argumentierte im Sinne des Generals, daß die Sechs sich zunächst untereinander einig sein müßten, bevor sie ein neues Mitglied aufnahmen, da sich die Schwierigkeiten sonst auf die Beitrittsverhandlungen verlagern würden, während Brandt die Probleme ja *in* den Verhandlungen lösen wollte. Die Sechs beschlossen, das vertragsgemäße Verfahren zur Behandlung der Anträge nach Artikel 237 der Römischen Verträge bei der nächsten Sitzung des Ministerrat anlaufen zu lassen und das britische Gesuch eingehend zu prüfen. Die Forderung der niederländischen Regierung nach unverzüglichem Beginn der Verhandlungen blieb unerfüllt, der Wunsch der Mehrheit der Regierungschefs nach einer baldigen Anhörung der Briten jedoch unwidersprochen. Der Beitrittsartikel mit der Festlegung des *Procedere* hatte sich als der "rettende Anker"¹¹⁴ erwiesen.

¹⁰⁸ "EWG-Sonderregelungen auf ein Minimum beschränken", in: *Bulletin* vom 19.05.1967. Vgl. DzD V/1, S. 504, Brandt vor der Bundespressekonferenz am 02.05.1967, in: WBA, A 3, 253, "Fouchet ade!", in: *Mannheimer Morgen* vom 11.04.1967, und "Brandt plädiert für die Erweiterung der EWG", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 11.04.1967.

¹⁰⁹ Aufzeichnung "Aktuelle Fragen im europäischen Bereich" vom 18.04.1967 (von Brandt bearbeitet), in: PAAA, B 130 2.386A.

¹¹⁰ Aufzeichnung Guttenberg über die Kabinettsitzung am 03.05.1967, in: NL Guttenberg 32. weder Brandts noch Kiesingers hier zitierte Äußerungen finden sich im offiziellen Protokoll. Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 268-272. Mit einiger Wahrscheinlichkeit rührt aus dieser Kabinettsitzung der Anstoß zu einer grundlegenden Aufzeichnung des Planungsstabs des AA zur deutschen Europapolitik vom August bzw. Oktober 1967. Am 06.10.1967 legte MD Diehl dem Außenminister eine überarbeitete Fassung seiner Aufzeichnung vom 14.08.1967 vor. Vgl. AAPD 1967, Dok. 340. Ein Einfluß dieses Papiers auf Brandts Politik ist nicht erkennbar.

¹¹¹ Die folgende Darstellung der Gipfelkonferenz stützt sich auf: AAPD 1967, Dok. 197 und 205, Aufzeichnung betr. Gipfelkonferenz vom 06.06.1967, in: PAAA, B 1 332, Drahterlaß Lahr vom 04.09.1967, in: PAAA, B 150, und "Die römische Konferenz der EWG-Mitgliedstaaten", in: *Bulletin* vom 06.06.1967. Zum Gipfel s. auch Kramer, Europa, S. 229ff., und Türk, Europapolitik, S. 90ff.

¹¹² AAPD 1967, Dok. 197, S. 847.

¹¹³ Vgl. Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 109, Lahr Zeuge, von Fall und Aufstieg, S. 468, und Türk, Europapolitik, S. 77.

¹¹⁴ "Die Römische Konferenz der EWG-Mitgliedstaaten", in: *Bulletin* vom 06.06.1967. In Artikel 237 der Verträge vom 25.03.1957 (BGBl. 1957 II, S. 898) heißt es: "Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Gemeinschaft zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig, nachdem er die Stellungnahme der Kommission eingeholt hat."

Über das Inkraftsetzen der Fusion der Gemeinschaftsorgane zum 1. Juli als Schritt zur Verschmelzung der drei Gemeinschaften wurde rasch Einigung erzielt. Die formelle Ernennung der Mitglieder der neuen Kommission wurde offengelassen. Die Außenminister verständigten sich auf Rey als Präsidenten, gaben diese Entscheidung aber erst später bekannt. Vizepräsident wurde neben dem Deutschen Hellwig, dem Franzosen Barre und dem Italiener Sandri auch der Niederländer Mansholt.

Prinzipiell herrschte auch Übereinstimmung über die Notwendigkeit einer Intensivierung der politischen Kooperation. Der italienische Kommuniqué-Entwurf enthielt aber nur die relativ unverbindliche Formulierung, die Regierungen würden weitere Bemühungen um eine politische Zusammenarbeit unternehmen. Kiesinger und de Gaulle hielten das für unzureichend. Der General stimmte dem – mit Brandt nicht abgestimmten – Vorschlag des Bundeskanzlers zu, politische Konsultationen der Regierungschefs oder Außenminister durch ein "besonderes Organ"¹¹⁵ von Experten vorbereiten zu lassen. Die Niederländer, die als "Antagonisten der Franzosen"¹¹⁶ auftraten, lehnten jede institutionalisierte politische Zusammenarbeit ab, solange Großbritannien nicht von Anfang an daran beteiligt wurde. Sie vermuteten den Versuch einer Loslösung Europas von den USA. De Gaulle hatte erklärt, Ziel verstärkter politischer Kontakte müsse "die Schaffung eines europäischen Europas, nicht eines atlantischen Europas"¹¹⁷ sein. Auf der Suche nach einem Kompromiß machte der Bundeskanzler einen Vorschlag, der sich an der französischen Position orientierte: Die Beteiligung der Briten werde sich aus der weiteren Entwicklung ergeben. Daher sollten die Sechs untereinander beginnen, ohne eine spätere Beteiligung Großbritanniens auszuschließen. Nach einer Unterbrechung der Sitzung gelang es den Außenministern, die Niederländer zu einem gewissen Einlenken zu bewegen. Im Kommuniqué hieß es betont vage, die EWG-Staaten wollten prüfen, wie sie "mit geeigneten Methoden und Verfahren, [...] den Erfahrungen und Umständen angepaßt [...], schrittweise ihre politischen Bande untereinander enger gestalten" könnten. Die Außenminister wurden beauftragt, "die Prüfung dieser Politik weiter zu vertiefen", und die Staats- und Regierungschefs vereinbarten, "sich voraussichtlich im Laufe dieses Jahres erneut zu treffen"¹¹⁸.

Brandt hielt es für einen Vorteil, daß bezüglich der politischen Zusammenarbeit "nichts institutionalisiert" wurde: "Warum schon wieder irgendwo festlegen, daß alle 2 oder 3 oder 6 Monate sich irgendwelche Herren treffen, ob sie eine Tagesordnung haben oder nicht"? Dieselben Herren träfen sich aus anderem Anlaß ohnehin und könnten bei Bedarf über die in der EWG zu behandelnden Fragen hinaus miteinander reden. Zum Prüfungsauftrag an die Außenminister gehörte für ihn auch das Verhältnis von Aussprachen im Kreis der Sechs zu denen im Kreis der Sieben, also in der WEU. Einen "besonders bemerkenswerten Beitrag" erkannte Brandt in dem Hinweis der niederländischen Regierung auf die Grenzen des Bilateralismus in den Ost-West-Beziehungen und die Notwendigkeit eines Austauschs innerhalb der westlichen Gemeinschaft. Insgesamt war Brandt nicht unzufrieden: "Rom ist", erklärte der Außen-

Die Aufnahmebedingungen und die erforderlich werdenden Anpassungen dieses Vertrags werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt."

¹¹⁵ AAPD 1967, Dok. 197, S. 847. Vgl. Gassert, "Kritische Zeit", S. 158f.

¹¹⁶ AAPD 1967, Dok. 205, S. 867.

¹¹⁷ AAPD 1967, Dok. 197, S. 847.

¹¹⁸ EA 1967, D 269. Der Eindruck auf deutscher Seite war, daß diese beiden Absprachen zusammenhingen. Die niederländische Regierung hatte ihre Zustimmung aber nur unter der Voraussetzung gegeben, daß es sich dabei um zwei verschiedene Komplexe handele. Als Kiesinger bald darauf von einer durch die Außenminister vorzubereitenden weiteren Konferenz der Regierungschefs sprach, machte sie ihre Auffassung deutlich, daß die neue Gipfelkonferenz ohne besondere Vorbereitung durchgeführt werden solle. Eine organisierte politische Zusammenarbeit komme nur bei einer Beteiligung Großbritanniens in Frage. Vgl. Vermerk Forster vom 13.06.1967, in: PAAA, B 1 324.

minister, "gemessen an der Ausgangslage, ein bescheidener, aber tatsächlicher sachlicher Erfolg"¹¹⁹. Das bezog sich vor allem auf die Einigung über die Fusion der Gemeinschaftsorgane. Das Inkrafttreten des Fusionsvertrags zum 1. Juli 1967 bedeutete immerhin eine partielle "Lösung der auf institutionell-personellem Gebiet weiter schwelenden Krise von 1965"¹²⁰. Als relativ positives Ergebnis betrachtete Brandt auch die Entscheidung, daß über das britische Beitritts-gesuch "auf dem Boden des Römischen Vertrages verhandelt" werden konnte. Daraus ergebe sich die Zuständigkeit des Ministerrats. Außerdem sei kein Widerspruch dagegen erfolgt, daß die britische Regierung im Rahmen dieser Prozedur ihr Beitritts-gesuch gegenüber den Vertretern der sechs Regierungen "motivieren und erläutern" müsse, und zwar nach Brandts Vorstellungen noch vor der Sommerpause. Er war sich bewußt, daß das eingeschlagene Verfahren nicht automatisch zur Aufnahme von Verhandlungen führte, sondern darüber "ausdrücklich befunden werden" mußte. Es gelte, sich nichts vorzumachen: De Gaulle habe "schwere Bedenken gegen eine rasche Entwicklung hin zur britischen Mitgliedschaft"¹²¹. Das hatte der General Brandt in einem Vieraugengespräch am Rande des Gipfels "so deutlich gemacht, daß für Illusionen kein Raum"¹²² blieb.

Nachdem er in Rom größtenteils nur Zuhörer gewesen war, machte sich Brandt im Anschluß an den Gipfel daran, seine Interpretation des gefundenen Kompromisses und der deutschen Rolle zu forcieren: Gerade eine Regierung, die es mit der deutsch-französischen Freundschaft "ganz ernst" nehme, verstehe eben diese Freundschaft "nicht als ein dem andern nach dem Munde reden"¹²³. In seinem Verständnis war die deutsche Zustimmung zu den Ergebnissen nicht einmal "andeutungsweise gedacht als eine Barriere gegenüber einem Hinzukommen der Engländer". Als er eine Woche nach dem Gipfel vor seiner Fraktion betonte, daß von französischer Seite keine neuen Hürden aufgetürmt worden seien, vermied er es zugleich, große Hoffnungen zu wecken: "Die Sache mit England wird schwierig."¹²⁴ In der Rückschau meinte er gar, in Rom habe sich keinerlei Ansatz zur Verständigung mit Paris gezeigt, "wie man den Briten entgegenkommen könne"¹²⁵. Der Außenminister war mit weniger zufrieden als der Memoirenschreiber.

Daß Brandt vom Treffen in Rom nicht so enttäuscht war wie etwa Kiesinger¹²⁶, lag an bescheideneren Erwartungen. Daß der Gipfel überhaupt zustande gekommen war, betrachtete Brandt, wie auch Kiesinger, als Verdienst des italienischen und deutschen Außenministers.¹²⁷ Staatssekretär Lahr hatte in Rom "eine Kundgebung der Ohnmacht und Resignation"¹²⁸ erlebt. Zu diesem Eindruck mag beigetragen haben, daß der sich Ende Mai 1967 zuspitzende Konflikt zwischen Israel und Ägypten zwar eine "beträchtliche Rolle" am Rande der Konferenz spielte, aber nicht die Absicht bestand, dazu eine Erklärung abzugeben. Man beließ es dabei, "Informationen und Meinungen darüber auszutauschen"¹²⁹. (Auch auf anderen

¹¹⁹ Protokoll der Pressekonferenz Brandts am 31.05.1967, in: WBA, A 3, 253. Vgl. Aufzeichnung betr. Gipfelkonferenz vom 06.06.1967, in: PAAA, B 1 332, und Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 197.

¹²⁰ "Die römische Konferenz der EWG-Mitgliedstaaten", in: *Bulletin* vom 06.06.1967.

¹²¹ Protokoll der Pressekonferenz Brandts am 31.05.1967, in: WBA, A 3, 253.

¹²² Drahterlaß Arnold (Botschaft Brandts an Brown) vom 31.05.1967, in: PAAA, B 150.

¹²³ Protokoll der Pressekonferenz Brandts am 31.05.1967, in: WBA, A 3, 253.

¹²⁴ SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 160 (Fraktionssitzung vom 06.06.1967). Vgl. Drahterlaß Arnold (Botschaft Brandts an Brown) vom 31.05.1967, in: PAAA, B 150.

¹²⁵ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 197.

¹²⁶ Vgl. Guttenberg, Fußnoten, S. 130.

¹²⁷ Vgl. Protokoll der Pressekonferenz Brandts am 31.05.1967, in: WBA, A 3, 253, und AAPD 1967, Dok. 194.

¹²⁸ Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 469.

¹²⁹ Protokoll der Pressekonferenz Brandts am 31.05.1967, in: WBA, A 3, 253. Vgl. AAPD 1967, Dok. 197.

Ebenen zeigte sich die Uneinigkeit des Westens in dieser Frage.¹³⁰) Das ließ die Bemühungen um eine politische Zusammenarbeit nahezu lächerlich wirken, wie Guttenberg pointiert notierte: "Während sich im Nahen Osten eine akute, friedensbedrohende Krise abspielt, diskutieren die verantwortlichen europäischen Staatsmänner, ob, wann und unter welchen Bedingungen sie sich wieder treffen wollen!"¹³¹

6.1.2 Von Rom nach Ravensburg: Europapolitik am Ende des deutsch-französischen Honigmondes

Vor dem Bundestag zeigte Brandt sich schockiert, daß es "angesichts einer schweren Krise vor der Haustür Europas kaum die Ansätze einer europäischen politischen Zusammenarbeit"¹³² gebe. Mehrfach konstatierte er in der Folge, Europa habe sich während der Nahost-Krise "als politisch nicht existent erwiesen". Daß es "nicht einmal eine politische Konsultation" gegeben habe, sei eine "groteske Lage"¹³³. Dementsprechend forderte er, zunächst den "Konsultationsmechanismus von Grund auf"¹³⁴ zu verbessern, um Europa langfristig in die Lage zu versetzen, sein Gewicht in die Waagschale werfen zu können. Verglichen mit Rufen aus der CDU/CSU nach Schaffung einer politischen Union, Kiesingers Gedanken-spielen einer politischen Dreier-Union mit Italien und eines Kerneuropas¹³⁵, nahmen sich die Vorschläge des Außenministers, der "neuen Projekten"¹³⁶ skeptisch gegenüberstand, bescheiden aus.

Daß die Hoffnung auf eine engere politische Zusammenarbeit "zerplatzte", lag daran, daß de Gaulle "versuchte, Frankreich als nationale Großmacht wieder ins politische Kräftespiel zu bringen, ungeachtet darum, [...] die politische Abstimmung mit den europäischen Partnern zu suchen"¹³⁷. Während Bonn offiziell auf strikte Neutralität bedacht war, Regierung und Öffentlichkeit zugleich aber "für die Sache Israels und der USA"¹³⁸ Sympathie zeigten, bezog Paris an der Seite des Ostens Stellung gegen die beiden Länder.¹³⁹ Für eine tatsächliche Kooperation im Sinne des Elysée-Vertrags, wie Kiesinger sie im Gespräch mit de Gaulle anregte, bestand in der Nahost-Krise keine Möglichkeit.¹⁴⁰ An der Versicherung de Gaulles und Couves im Juli, die französisch-sowjetischen Übereinstimmungen in dieser Frage seien keineswegs beabsichtigt gewesen, schien Brandt nicht zu zweifeln, und für die dargelegten Motive der Nahost-Politik Frankreichs, wenn auch nicht für die Form ihrer Artikulation, zeigte er Verständnis. Mit Couve traf er sich in der Überzeugung, daß ein Bruch zwischen der arabischen und der westlichen Welt verhindert werden müsse.¹⁴¹ Zu Klagen über mangelnde Konsultationen bemerkte Brandt, diese würden

¹³⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 181, 198 und 220.

¹³¹ Guttenberg, Fußnoten, S. 130. Zum Sechstagekrieg vgl. Weingardt, Israel- und Nahostpolitik, S. 183-193.

¹³² VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 115. Sitzung, S. 5693.

¹³³ Sitzung des SPD-Parteirates am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27. Vgl. "Skandinavien und Europa", in: *Bulletin* vom 21.06.1967, und VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 115. Sitzung, S. 5693.

¹³⁴ DzD V/1, S. 1409 (Interview Brandt 30.06.1967).

¹³⁵ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 115. Sitzung, S. 5666, AAPD 1967, Dok. 234, S. 959, und Dok. 241, Taschler, Herausforderungen, S. 138, Türk, Europapolitik, S. 153f., sowie Kramer, Europa, S. 123f. und 231f.

¹³⁶ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 111. Sitzung, S. 5306. Vgl. "VIII. Europäischer Gemeindetag in Berlin", in: *Bulletin* vom 13.06.1967.

¹³⁷ Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen 1963-1969, S. 448.

¹³⁸ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 309.

¹³⁹ Vgl. Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 329f., Bozo, Two Strategies, S. 187, und Weingardt, Israel- und Nahostpolitik, S. 189.

¹⁴⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 263, S. 1052, und Dok. 264, S. 1064, sowie "Humanitäre Hilfe für den Nahen Osten", in: *Bulletin* vom 23.06.1967.

¹⁴¹ Vgl. Zusammengefaßte Niederschrift der Konsultationsbesprechungen vom 24.07.1967, in: PAAA, B 150, und Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967.

nicht aus dem Auswärtigen Amt stammen. Dennoch hielt Brandt – wie auch Kiesinger – eine Verbesserung des deutsch-französischen Konsultationsmechanismus für erforderlich, was abgesehen von der Einrichtung der Position eines Koordinators für die deutsch-französischen Beziehungen und der Einbeziehung der Wirtschafts- und Finanzminister in die regelmäßigen Konsultationen auf wenig Resonanz stieß.¹⁴²

Beide Regierungen stimmten in dem "Wunsch" überein, "gerade in den Fragen des Kontaktes mit dem Nahen Osten künftig mehr europäische Zusammenarbeit zu verwirklichen"¹⁴³. Daß de Gaulles Vorschlag einer Konferenz der Vier Mächte "den um Gleichrangigkeit bemühten Partner in Bonn vor den Kopf stoßen mußte"¹⁴⁴, galt nicht für Brandt. Gegenüber Couve wies er selbst auf die unterschiedliche Stellung der beiden Länder und Frankreichs Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat hin. Zuvor hatte er betont, die Bundesrepublik sei keine Weltmacht und ihre Aufgaben seien in erster Linie europäische.¹⁴⁵

Bei den deutsch-französischen Regierungsbesprechungen herrschte, wie Brandt den Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses mitteilte, "prinzipielle Übereinstimmung, daß Europa zu einem starken und unabhängigen Faktor in der Welt werden müsse". Zugleich seien aber "frühere Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Methodik" wieder zutage getreten. Der "entscheidende Orientierungspunkt" sei für de Gaulle das Problem der Europäer, "den Hegemoniebestrebungen der Amerikaner zu widerstreben" und sie notfalls "niederzuringen". In gewissen Ausführungen de Gaulles erblickte Brandt gleichwohl eine "Konzession an die deutschen Partner"¹⁴⁶. Der Präsident hatte erklärt, den Vorherrschaftsbestrebungen der Amerikaner müsse man sich zur Wehr setzen durch die Bewahrung der europäischen Identität. Dazu bedürfe es dreier Voraussetzungen: der Fortentwicklung des deutsch-französischen Verhältnisses, der Aufrechterhaltung des Europas der Sechs und der Verständigung mit Osteuropa als Alternative zur bipolaren Weltordnung. Diese Politik veranlasse Paris, Bonn in der Frage der Wiedervereinigung zu unterstützen, und vielfach eine andere Haltung einzunehmen als die USA, mit denen es seine Allianz aufrechterhalten wolle, solange eine Gefahr bestehe.¹⁴⁷ Vor den Ausschußmitgliedern hielt Brandt fest, daß der General die Präsenz der US-Truppen in Europa befürwortet habe. Zu den drei Punkten de Gaulles meinte er lakonisch: "Man wird sehen, was da herauskommt."¹⁴⁸

Brandt betonte in der Folge das gemeinsame deutsch-französische Interesse an einem eigenständigen Europa, grenzte sich aber deutlich von de Gaulles Interpretation der Idee ab. Er verwies auf den amerikanischen Schutz und den Verbleib der Bundesrepublik in der NATO, solange die weltpolitische Situation sich nicht grundsätzlich ändere. Im Oktober sagte er vor dem Bundestag: "Wenn die europäischen Gemeinschaften sich weiterhin so ausweiten und entwickeln, wie die Bundesregierung es wünscht, [...] so wird Europas Rolle in der Welt wirtschaftlich und politisch gestärkt werden. [...] Die Vision eines selbständigen Europa, das mit einer Stimme spricht und ebenbürtig neben die Vereinigten Staaten tritt, kann dann Wirklichkeit werden."¹⁴⁹ Anlaß der Regierungserklärung war ein Antrag aller

¹⁴² Vgl. Zusammengefaßte Niederschrift der Konsultationsbesprechungen vom 24.07.1967, Aufzeichnung Kusterer zum Gespräch Kiesinger/Brandt – de Gaulle/Pompidou/Couve am 12.07.1967, in: PAAA, B 150, AAPD 1967, Dok. 264, Türk, Europapolitik, S. 153, Germond, "Cordial Potentiality?", S. 51, und Türk, Europapolitik, S. 115f.

¹⁴³ "Für Normalisierung des deutsch-arabischen Verhältnisses", in: *Bulletin* vom 08.09.1967.

¹⁴⁴ Taschler, Herausforderungen, S. 137f. Vgl. Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S.329f.

¹⁴⁵ Vgl. Sitzung des SPD-Parteirates am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

¹⁴⁶ Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, S. 519.

¹⁴⁷ Vgl. DzD V/1, S. 1446f., und AAPD 1967, Dok. 263 und 264.

¹⁴⁸ Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, S. 519.

¹⁴⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6335f.

Fraktionen, den Entschlüssen des Aktionskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa, des sog. Monnet-Komitees, dem auch Brandt angehörte, Rechnung tragen. Darin wurden neben der baldigen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, einer engeren technologischen Zusammenarbeit sowie der Einrichtung eines Kooperationsausschusses zwischen den EWG-Staaten und den osteuropäischen Ländern und der UdSSR auch die Einsetzung eines amerikanisch-europäischen Verbindungsausschusses mit dem Ziel gleichberechtigter Beziehungen gefordert.¹⁵⁰ Kiesinger hatte Brandt gebeten, in seiner Rede das Wort "Gleichberechtigung" nicht zu benutzen, da es die Einbindung in ein gemeinsames System impliziere. Der Kanzler fürchtete, de Gaulle könne in dem Verbindungsausschuß den "Nukleus einer atlantischen Gemeinschaft sehen"¹⁵¹. Der Außenminister lehnte sich nun bewußt an Formulierungen John F. Kennedys an, um dessen Idee der transatlantischen Partnerschaft de Gaulles Forderung nach einer Loslösung von den USA entgegenzustellen. Brandt sprach bevorzugt nicht von einem unabhängigen, sondern von einem selbständigen Europa: "So, wie man von einem erwachsenen Menschen, der auf eigenen Füßen steht, sagt, daß er selbständig sei. Dies bedeutet ja nicht, daß er ohne Bindungen lebt"¹⁵². Welche weltpolitische Rolle Europa künftig spielen würde, hing Brandt zufolge stark von seiner künftigen Gestalt ab. Einerseits betonte er die Rolle der Nationen, andererseits glaubte er, "daß die europäische nationalstaatliche Ordnung den Aufgaben unserer Zeit nicht gewachsen" sei. Zwischen "den verschiedenen Denkmodellen eine Auswahl zu treffen", hielt er angesichts der aktuellen Lage allerdings für "verfrüht"¹⁵³. Vor dem Bundestag hielt er namens der Bundesregierung fest, daß die Entwicklung "in eine vertragliche Form der politischen Zusammenarbeit münden"¹⁵⁴ solle. Er hatte deutlich gemacht, daß für ihn das politische Europa nicht ohne Großbritannien realisiert werden konnte, sprach sich aber auf kurze Sicht dafür aus, Beitrittsverhandlungen und neue Bemühungen um eine politische Kooperation gleichzeitig anzustrengen.¹⁵⁵

Doch das erwies sich als schwierig. Während der Bundesregierung eine Konferenz der Außenminister im Oktober und der Regierungschefs im November vorschwebte, stieß die Vorbereitung eines neuen Gipfels durch die Außenminister auf den Widerstand Den Haags. Dort hegte man Bedenken bezüglich einer Institutionalisierung der politischen Kontakte. Zudem kursierten widersprüchliche Aussagen darüber, ob die Niederländer ihre Zustimmung zu einer weiteren Gipfelkonferenz rückgängig bzw. von Fortschritten in der Frage des britischen Beitritts abhängig machen wollten.¹⁵⁶ Um die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten zu vermeiden, lud Brandt seine Kollegen anläßlich der EWG-Ratstagung am 23. und 24. Oktober zu einem informellen Gedankenaustausch ein.¹⁵⁷ Der Vorschlag stieß auf positive Resonanz.

¹⁵⁰ Vgl. VBT, 5. WP, Drs. V/2157. Der Antrag wurde federführend an den Auswärtigen Ausschuß überwiesen und am 02.04.1968 vom Bundestag angenommen. Den Entschlüssen des Monnet-Komitees wurde zugestimmt. Vgl. VBT, 5. WP, Drs. V/2801. Zu Brandts Verhältnis zu Jean Monnet vgl. Bossuat, "Europäisches Zusammenspiel".

¹⁵¹ AAPD 1967, Dok. 348, S. 1374.

¹⁵² DzD V/2, S. 226f. (Interview Brandt 14.02.1968). Vgl. Interview Brandt im DFS am 24.07.1967, in: WBA, A 3, 256, und *PMI* 397/67 vom 18.08.1967.

¹⁵³ DzD V/1, S. 2127 (Interview Brandt 05.12.1967).

¹⁵⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6336.

¹⁵⁵ Vgl. *PMI* 417/67 vom 05.09.1967 (Brandt vor dem SPD-Vorstand). Kramers Hinweis (Europa, S. 232), ab "Sommer 1967 zielten weitgehende Überlegungen der Politischen Abteilung des AA darauf ab, [...] die wesentlichen Elemente des zweiten Fouchet-Plans wieder aufzunehmen", ist dahingehend zu ergänzen, daß diese Überlegungen von Planungschef Diehl (AAPD 1967, Dok. 340) keinen Widerhall in der Politik der Amtsspitze fanden.

¹⁵⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 261 und 327, sowie Fernschreiben Meyer-Lindenberg vom 18.07.1967, Drahterlaß Lahr vom 04.09.1967, Drahtbericht Knoke vom 06.09.1967, in: PAAA, B 150, und Türk, Europapolitik, S. 155.

¹⁵⁷ Vgl. Aufzeichnung Lahr vom 17.08.1967, Drahterlaß Lahr vom 04.09.1967 und Runderlaß Meyer-Lindenberg vom 08.09.1967, in PAAA, B 150.

Nach einigem Hin und Her sagte auch Luns zu.¹⁵⁸ Zuvor hatte Brandt auf einem Bericht aus Den Haag notiert: "Ich bin nicht bereit, solche Kindereien mitzumachen. Wenn es Bedingungen für Gespräche der 6 Außenmin[ister] gibt, dann gibt es dazu keine Einladung durch mich."¹⁵⁹ Als die Außenminister sich im Oktober und Dezember trafen, überschattete die Beitrittsfrage die Gespräche. Angesichts der französischen Haltung in dieser Frage zeigten die übrigen Partner keine Bereitschaft, eine Gipfelkonferenz noch für das Jahr 1967 ins Auge zu fassen. "Im Kern", so das Fazit des Auswärtigen Amts, ging es um "die Ausrichtung einer politischen Zusammenarbeit". Den Haag teile nicht de Gaulles Vorstellungen von einem "europäischen" Europa und erhoffe sich von der Beteiligung Londons ein Gegengewicht zu Paris. Während Brüssel für die sofortige Beteiligung Großbritanniens sei, tendierten Rom und Luxemburg zur Ansicht Bonns, daß die politische Zusammenarbeit unter den Sechs beginnen, dann aber auch weiteren Teilnehmern offenstehen sollte, und man "auch ohne zuvor etablierte Einigung in der Haltung der Einzelnen gegenüber bestimmten Grundfragen die Zusammenarbeit aufnehmen sollte"¹⁶⁰.

Hinsichtlich der Verschmelzung der drei Gemeinschaftsverträge war man mit ähnlichen Schwierigkeiten konfrontiert. Die Niederländer wollten die Fusionsverhandlungen nicht ohne Beteiligung Großbritanniens führen. Die Vorstellungen des Auswärtigen Amts zielten auf gleichzeitige Beitritts- und Fusionsverhandlungen ab, an deren Ende Großbritannien einer bereits fusionierten Gemeinschaft beitreten würde.¹⁶¹ Auswärtiges Amt und Wirtschaftsministerium starteten für die turnusgemäße deutsche Ratspräsidentschaft eine entsprechende Fusionsinitiative, die allerdings nicht die gewünschte Unterstützung fand. Bis zum Jahresende sollte lediglich eine Studie der Kommission zu etwaigen Fusionsproblemen erstellt werden.¹⁶²

Außerdem konnte der Eindruck entstehen, es gebe keine einheitliche deutsche Haltung. Bei der Tagung des EG-Ministerrats am 2. und 3. Oktober 1967 schlug Schiller als Ratspräsident vor, über die Beitrittsanträge aus Gründen der Praktikabilität erst nach der Verschmelzung der Verträge der EWG, EAG und EGKS zu entscheiden, "da zwei von ihnen nach der Fusion ihre praktische Bedeutung verlieren würden"¹⁶³. Das schien im Widerspruch zur Haltung der Bundesregierung zu stehen. Vor seiner Fraktion stellte Brandt sofort klar: "Es ist nicht die Politik der SPD und der Bundesregierung, die Fusion der drei Europäischen Gemeinschaften vor dem Beitritt Großbritanniens anzustreben."¹⁶⁴ Zur Freude der Beitrittsbefürworter korrigierte er im Auswärtigen Ausschuß "einige mißverständliche Meldungen", die so hätten

¹⁵⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 327, Drahtbericht von Braun vom 24.09.1967, Aufzeichnung Forster vom 25.09.1967, Aufzeichnung Frank vom 11.10.1967, in: PAAA; B 150, und Türk, Europapolitik, S. 155f.

¹⁵⁹ Randvermerk Brandts vom 22.09.1967 zum Fernschreiben Knoke vom 20.09.1967, in: PAAA, B 150. Der Randvermerk wurde auf Antrag des Verfassers laut Mitteilung des AA vom 09.08.2004 (Gz: 117-251.07/F) offengelegt.

¹⁶⁰ Aufzeichnung Forster vom 14.11.1967, in: PAAA, B 1 324. Vgl. "Ziele der Außenpolitik der Großen Koalition", in: *Bulletin* vom 13.12.1967.

¹⁶¹ Vgl. Aufzeichnung Lahr vom 14.08.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁶² Vgl. Türk, Europapolitik, S. 99-105.

¹⁶³ AAPD 1967, Dok. 338, Anm. 1.

¹⁶⁴ SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 212 (Fraktionssitzung vom 03.10.1967). Guttenberg hatte zuvor Meinungsverschiedenheiten zwischen dem AA und dem BMWi ausgemacht: Während Lahr am 1. Juli 1967 in London die Meinung geäußert habe, der britische Beitritt müsse so früh vollzogen werden, daß Großbritannien als Vollmitglied an der Fusion mitwirken könne, habe Schiller in einem Brief an den Bundeskanzler die Ansicht vertreten, daß über die von der Fusion betroffenen Bereiche erst eine Übereinstimmung unter den Sechs erzielt werden müsse, bevor hierüber mit Großbritannien verhandelt werden könne, und für beschleunigte Fusionserhandlungen plädiert. Ganz so konträr waren die Positionen freilich nicht. Lahr versuchte sogar, die Niederländer davon zu überzeugen, daß es in niemandes Interesse liegen könne, die Fusionsverhandlungen aufzuschieben, bis Großbritannien Mitglied sei. Vgl. Aufzeichnung Guttenberg vom 20.07.1967, in: NL Guttenberg 90, und Aufzeichnung Lahr vom 14.08.1967, in: PAAA, B 150. Zu den Differenzen zwischen AA und Wirtschaftsministerium vgl. Türk, Europapolitik, S. 112ff.

verstanden werden können, "als hätten die Vertreter der deutschen Regierung [...] sagen wollen, die Fusion der Gemeinschaften habe Vorrang vor den Beitrittsverhandlungen". Dies sei nicht die deutsche Position gewesen. Vielmehr habe die deutsche Delegation "von einer Parallelität der drei Vorgänge gesprochen: innere Festigung und innerer Ausbau der Gemeinschaft – einschließlich aller Fragen, die sich jetzt aus dem Bestehen der Gemeinsamen Kommission ergeben –, Fusion der Gemeinschaften und Beitrittsverhandlungen."¹⁶⁵ Am 13. Oktober legte Brandt im Bundestag die Position der Bundesregierung fest. Zuvor hatte Kiesinger ihn gebeten, seine Ausführungen an der Grundhaltung auszurichten, Bonn befürworte weder den Abschluß der Fusion vor dem Beginn von Verhandlungen mit London noch eine Blockade aller Gemeinschaftsentscheidungen vor einem Beschluß über den britischen Beitritt.¹⁶⁶ Im Einklang damit erklärte Brandt, neben dem inneren Ausbau der EWG zur Wirtschaftsunion sowie der Beitrittsfrage werde die Fusion auf die Tagesordnung kommen. Sie dürfe nicht auf die lange Bank geschoben werden und könne die Erweiterung eher erleichtern als erschweren.¹⁶⁷ Brandt sprach im Rahmen der Debatte über die Entschließungen des Monnet-Komitees. Er kündigte eine deutsche Initiative im EG-Ministerrat zur technologischen Zusammenarbeit an und forderte eine beschleunigte Förderung der Rahmenbedingungen beim Kapitalverkehr, der Steuerharmonisierung sowie beim Patent- und Gesellschaftsrecht. Hinzukommen sollte eine Überprüfung möglicher Kooperationen auf den Feldern Informationsverarbeitung- und -verbreitung, Umweltbelastung, Ozeanographie, Werkstoffentwicklung, Verkehr und Meteorologie. Vor allem aber beschäftigte er sich mit der Beitrittsfrage.¹⁶⁸

Im Anschluß an den Rom-Gipfel hatte der Kanzler im Bundestag bekräftigt, die Bundesregierung sei "entschieden für den Eintritt Großbritanniens"¹⁶⁹. Während der Kanzler die Position der Bundesregierung öffentlich deutlicher markierte als zuvor, präzisierte der Außenminister, daß die britische Regierung bald Gelegenheit erhalten solle, ihren Antrag vor den Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zu erläutern.¹⁷⁰ Bei der Ministerratssitzung am 26. Juni sprachen sich auf Vorschlag Brandts alle Delegationen außer der französischen eindeutig für eine Anhörung Großbritanniens bzw. für die Aufnahme von Verhandlungen aus. Couve lehnte jede Konzession ab: Frankreich wünschte nur eine interne Behandlung der Frage unter den Sechs.¹⁷¹ Brandt schlug einen Kompromiß vor, demzufolge die politischen Grundprobleme der Erweiterung in einer Regierungskonferenz der Sechs geprüft und parallel dazu Besprechungen des Ministerrates mit einer britischen Delegation geführt werden sollten, konnte sich damit aber nicht durchsetzen. Immerhin gelang es, Einverständnis darüber zu erzielen, daß die Kommission baldmöglichst in einem Bericht nach Artikel 237 des EWG-Vertrages zu den Beitrittsfragen Stellung nehmen und der Ministerrat sich bereits Mitte Juli mit der Erweiterung beschäftigen sollte. Schließlich regte Brandt an, den Briten kurz zuvor im Ministerrat der WEU die Möglichkeit einzuräumen, ihre Position zur Beitrittsfrage vorzutragen. Die übrigen Minister machten keine Einwände geltend. Brandt teilte dem *Foreign Office* mit, daß die britische Delegation beim WEU-Ministerrat seiner Meinung

¹⁶⁵ Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, S. 584.

¹⁶⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 348, S. 1373.

¹⁶⁷ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6335 und 6388.

¹⁶⁸ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6334ff. und 6387f.

¹⁶⁹ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 115. Sitzung, S. 5665.

¹⁷⁰ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 115. Sitzung, S. 5693, und Philippe, *Anglo-German Relations*, S. 73f.

¹⁷¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 234 und 236.

nach nicht daran gehindert werden könne, unter dem Tagesordnungspunkt "Gedankenaustausch über die wirtschaftliche Lage in Europa" ihren Standpunkt zur Beitrittsfrage vorzutragen.¹⁷²

Die Idee hatte er Brown bereits am 13. Juni vorgestellt, nachdem die Briten ihre Bereitschaft erklärt hatten, ihren Antrag so schnell wie möglich zu begründen. Auf Browns Frage, wie lange der Verhandlungsprozeß wohl dauern werde, bis Ergebnisse vorlägen, hatte Brandt geantwortet, das Verfahren müsse im Juli in Gang gesetzt werden und er rechne dann mit einem Jahr. Brown hielt eine erste Entscheidung des EG-Ministerrats am 26. Juni für notwendig.¹⁷³ Nachdem diese nicht im britischen Sinne gefallen war, wurde das Forum der WEU zur Alternative, deren geistige Urheberchaft Brown später für sich allein reklamierte.¹⁷⁴ Brown schlug nun vor, im WEU-Ministerrat eine detaillierte Erklärung zum britischen Beitrittsgesuch abzugeben und den Text dieser Erklärung Brandt als dem Vorsitzenden des EG-Ministerrats förmlich zuzuleiten.¹⁷⁵ Nachdem er am 4. Juli dementsprechend vorgegangen war, zeigte sich der französische Vertreter verärgert über Äußerungen Browns und Luns', der EG-Rat sei durch die Übermittlung der britischen Erklärung mit ihr befaßt.¹⁷⁶

Am Rande der WEU-Ministerratstagung unternahm Brandt einen Vermittlungsversuch zugunsten des österreichischen Wunschs nach Assoziierung, der nicht nur auf sowjetische und französische, sondern nach einer Anschlagserie in Südtirol auch auf italienische Widerstände stieß. Brandt unterstützte das österreichische Gesuch diskret, wollte aber kein Wasser auf die Mühlen jener lenken, die von "einer wiederholten deutschen Anschlußpolitik"¹⁷⁷ sprachen. Sein Beistand für die Beitritts- und Assoziierungswünsche Österreichs und der skandinavischen Länder war auch dadurch motiviert, daß mit ihnen keine nennenswerten bilateralen Probleme existierten, sie als Mittler im Ost-West-Dialog eine wichtige Rolle spielten und in Schweden und Norwegen die Unterstützung für die Bonner Ostpolitik besonders groß war. Vom 20. bis zum 26. Juni hatte Brandt Helsinki, Stockholm, Reykjavik und Oslo besucht, um mit den dortigen Regierungen über die Erweiterung der EWG sowie die Ostpolitik der Bundesregierung zu sprechen. Mit der schwedischen und norwegischen Regierung vereinbarte Brandt, über Expertengespräche Kontakt zu halten. Er legte Wert darauf, daß die kleineren Antragsteller nicht zweitrangig behandelt wurden. Wo wegen der Neutralität eine Vollmitgliedschaft nicht möglich war, sollte seiner Auffassung gemäß eine Assoziierung oder ein Status sui generis angestrebt werden, der einer Vollmitgliedschaft nahe kam.¹⁷⁸ Insgesamt ist Robin Allers zuzustimmen, daß die skandinavischen Länder zwar

¹⁷² Vgl. AAPD 1967, Dok. 236, und Herrmann, WEU, S. 121f.

¹⁷³ Vgl. Aufzeichnung Weber zum Gespräch Brandt-Brown am 13.06.1967, in PAAA, B 150.

¹⁷⁴ Vgl. Brown, In My Way, S. 221. Ludlow (Crises of the 1960s, S. 139 und 161) spricht die Idee auf der Basis des Ministerratsprotokolls den Belgiern zu, ohne die Vorgeschichte zu thematisieren.

¹⁷⁵ Vgl. Aufzeichnung Meyer-Lindenberg vom 29.06.1967 und Vermerk Frank vom 30.06.1967, in: PAAA, B 150, sowie Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 199, und Blankenhorn, Verständigung, S. 515f.

¹⁷⁶ Vgl. Drahtbericht Forster vom 05.07.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁷⁷ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6388. Brandt versuchte vergeblich, die italienische Regierung zum Nachgeben zu bringen. Am 04.01.1968 wiederholte die italienische Regierung ihre Erklärung, daß sie gegen Verhandlungen solange ein Veto einlegen werde, bis die österreichische Regierung eine Garantie gegen von österreichischem Territorium ausgehende Terroraktionen in Südtirol gebe. Vgl. AAPD 1967, Dok. 243, AAPD 1968, Dok. 15, Anm. 11, AAPD 1968, Dok. 282, Vermerk Siebourg zum Gespräch Brandt-Fanfani am 04.07.1967 und Vermerk Arnold vom 05.07.1967, in: PAAA, B 1 470, sowie "Aussöhnung mit Polen als Element einer europäischen Friedensordnung", in: *Bulletin* vom 12.09.1967. Zum Südtirol-Problem in den deutsch-italienischen Beziehungen vgl. Masala, Italia und Germania, S. 49-68. Für eine Belastung der deutsch-italienischen Beziehungen durch das Südtirol-Problem (vgl. *ibid.*, S. 66f.) gibt es bei Brandts Kontakten mit der italienischen Regierung keine Anzeichen.

¹⁷⁸ Vgl. Aufzeichnung Frank vom 28.06.1967, in: PAAA, B 1 296, "Vertiefung der Beziehungen zu den Ländern des Nordens", in: *Bulletin* vom 15.06.1967, "Skandinavien und Europa" und "Politik der konsequenten und beharrlichen Friedenssicherung", in: *Bulletin* vom 21.06.1967, "Aussöhnung mit Polen als Element einer europäischen Friedensordnung", in: *Bulletin* vom 12.09.1967, "Besuch des dänischen Außenministers in Bonn", in: *Bulletin* vom 12.12.1967, "Gutnachbarliche Zusammenarbeit

"[m]it dem Amtsantritt Brandts und der Wiederaufnahme der Erweiterungsdiskussion [...] stärker in den Blickpunkt deutscher Außenpolitik [rückten], als dies in den Jahren zuvor der Fall gewesen war", die Probleme des britischen Beitrittsgesuchs aber die skandinavischen Anliegen blockierten, so daß sich "die Hilfestellung Brandts darauf [beschränkte], allgemein auf die Aufnahme von Verhandlungen hinzuwirken"¹⁷⁹.

Als Brandt im SPD-Parteirat von seiner Skandinavienreise berichtete, mußte er sich Kritik an der Europapolitik der Großen Koalition stellen. Der Bundestagsabgeordnete Metzger meinte, Bonn müsse über die beträchtlichen deutschen Zahlungen an den landwirtschaftlichen Garantiefonds der EWG, an dem Frankreich ein erhebliches Interesse habe, Druck auf Paris ausüben. Eine Politik der Nötigung lehnte Brandt ab: "[N]ur eine Regierung, die sich über das Formale hinaus auch um die Weiterentwicklung des deutsch-französischen Verhältnisses bemüht, kann die Hoffnung haben, den französischen Faktor zu beeinflussen." Die einzige, aber eben keine ernsthafte Alternative dazu sei: "[S]chmeißt die Franzosen raus und nehmt die Engländer rein"¹⁸⁰! Unterstützt von Helmut Schmidt mahnte Brandt zu Geduld. Der deutsche Vorsitz im Ministerrat müsse genutzt werden, ohne seine Bedeutung zu überschätzen.

Bei der Brüsseler Ministerratssitzung am 10. Juli lehnte Couve eine Erweiterung der Gemeinschaft mit alten und neuen Argumenten ab. Brandt versorgte tags darauf den Bundeskanzler für dessen Gespräch mit de Gaulle am 12. und 13. Juli mit entsprechenden Gegenargumenten.¹⁸¹ In Brüssel hatte er Couve entgegengehalten, Bonn glaube nicht an eine politische Wesensänderung der Gemeinschaft durch einen britischen Beitritt, detailliert Gegenpositionen zu Couves Argumenten bezogen und alle Probleme als lösbar bezeichnet. Der Ministerrat hatte die Kommission um eine Stellungnahme bis zum September gebeten.¹⁸²

Besondere Bedeutung kam Brandts Ansicht nach de Gaulles Besuch in Bonn zu.¹⁸³ Doch da konnte lediglich Einigkeit darüber erzielt werden, daß die eingeleitete Prozedur fortgeführt werden sollte.¹⁸⁴ Was Brandt nicht wissen konnte: Der General und Kiesinger verständigten sich stillschweigend auf die "Taktik, das britische Beitrittsgesuch auf die lange Bank zu schieben und die deutsche-französischen Beziehungen zu vertiefen"¹⁸⁵. De Gaulle erklärte, erst wenn Großbritannien "wirklich europäisch" werde, "was seine Lebensart betrifft, seine Weise, sich Lebensmittel zu beschaffen, sein Währungssystem, seine

zwischen Deutschland und Österreich", in: *Bulletin* vom 08.06.1968, Allers, "Die schwierige Erweiterung", ders., Besondere Beziehungen, S. 122-206, Froland, "The Second Norwegian EEC-Application", S. 456ff., und Laursen, "Denmark, Scandinavia and the Second Attempt to Enlarge the EEC", S. 426ff.

¹⁷⁹ Allers, "Die schwierige Erweiterung", S. 285f. und 288.

¹⁸⁰ Sitzung des SPD-Parteirates am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27. Vgl. Marcowitz, Option für Paris?, S. 279.

¹⁸¹ Vgl. Brandt an Kiesinger vom 11.07.1967, in: PAAA, B 1 457. Couve hatte 1. vor Forderungen der USA nach engeren wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Europa und den USA, die auf eine "Atlantische Gemeinschaft" hinauslaufen würden, sowie 2. vor einer erschwerten Beschlußfassung im Ministerrat durch eine Erweiterung gewarnt und 3. darauf hingewiesen, daß die von Großbritannien geforderte Assoziierung der afrikanischen und karibischen Commonwealth-Länder die Gemeinschaft in eine schwierige Lage gegenüber den Entwicklungsländern, besonders Lateinamerikas, bringen würde. Das AA verwies zu 1. auf den erfolgreichen Abschluß der Kennedy-Runde. Es gebe keine Anzeichen für entsprechende Forderungen Washingtons. Zu 2. wurden berechtigten Bedenken das Erweiterungsziel der Römischen Verträge und Erleichterungen in den Bereichen Verkehr und Agrarmarkt durch eine Erweiterung des geographischen Raumes und des Absatzmarktes gegenübergestellt. Zu 3. wurde festgestellt, daß die Assoziierung Großbritanniens bereits zugestanden worden sei und Frankreich die Sorgen Lateinamerikas, als es um die Assoziierung frankophoner afrikanischer Staaten gegangen sei, als unmaßgeblich bezeichnet habe. Couve hatte außerdem eine Verschärfung der Ost-West-Spannungen und Strukturprobleme, etwa bei der Steuerharmonisierung, in Währungsfragen und der Agrarpolitik, prognostiziert. Vgl. AAPD 1967, Dok. 261, Anm. 12.

¹⁸² Vgl. AAPD 1967, Dok. 261, Anm. 12, "Brandt weist Couves Argumente zurück", in: *Welt* vom 11.07.1967, und "Brüssel schenkt der Rede Brandts große Beachtung", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 12.07.1967.

¹⁸³ Vgl. Sitzung des SPD-Parteirates am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

¹⁸⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 264, S. 1064.

¹⁸⁵ Türk, Europapolitik, S. 116.

Kapitalbewegungen, seine Stellung in der Welt, seine Beziehungen zum Commonwealth, sein Verhältnis zu den Vereinigten Staaten", erst dann gebe es "keinen Grund, es nicht in unsere Gemeinschaft aufzunehmen". Geschehe dies vor Abschluß jener Entwicklung, werde es die Gemeinschaft "nicht mehr geben. Sie würde sich völlig verändern."¹⁸⁶ Zuvor hatten sich Kiesingers Überzeugungsversuche in Hinweisen erschöpft auf die "gefühlsmäßige Stimmung in der deutschen Bevölkerung", "das Interesse der deutschen Industrie", das "etwas naive Motiv [...], daß Europa größer sein müsse", die "Grundstimmung im Parlament, die mehr oder weniger reflektiert sei", und die "europäische öffentliche Meinung". Der Kanzler versäumte nicht, darauf hinzuweisen, er "persönlich bringe den Argumenten de Gaulles viel mehr Verständnis entgegen als die meisten seiner Landsleute"¹⁸⁷. Momentan sehe er "keine andere Möglichkeit, als in dem begonnenen Verfahren Zeit zu gewinnen"¹⁸⁸. In Anwesenheit Brandts hieß es von Seiten Kiesingers nur, die bekannten Positionen seien wiederholt worden. Man solle die Folgen eines britischen Beitritts "durch die Minister in concreto gründlich diskutier[en]"¹⁸⁹ lassen. Keineswegs teilten Kanzler und Außenminister "einmütig [...] ihren Unmut über die Politik de Gaulles [...] in der Frage des britischen EWG-Beitritts"¹⁹⁰.

Brandt unterrichtete seinen britischen Kollegen, die französische Position sei unverändert.¹⁹¹ Auch fand er die französische Argumentation, wie er den Auswärtigen Ausschuß am 21. Juli wissen ließ, widersprüchlich, "denn einerseits sagten die Franzosen, die EWG dürfe nicht in eine politische Integration umschlagen, während sie andererseits darauf hinwiesen, daß der politische Charakter der EWG zerstört werde, wenn die Briten Mitglied würden". Dabei ließ er freilich – absichtlich oder unbewußt – außer acht, daß de Gaulle sich beim Stichwort "politische Integration" am Substantiv störte, dem Europa der Staaten aber durchaus eine politische Rolle zudachte. In seinem Bericht über die Konsultationen gab er nicht ohne Sarkasmus de Gaulles Argumentation wieder:

Um richtiger Europäer zu sein, muß man sich von Produkten ernähren, die im wesentlichen vom europäischen Boden und nicht von weither kommen. Weitere folkloristische Betrachtungen in diesem Zusammenhang: Hinsichtlich Gruppe 2 sprechen wir über ein England, das Teil von Europa ist, oder ein England, das sich Hongkong nennt, ein England, das sich Singapur nennt, usw. Die dritte Kategorie: 'special relationship' zwischen England und Amerika. Eine Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um Amerika bedeutet zwangsläufig das Abgleiten in eine atlantische Gemeinschaft. Das ist der bequemere Weg, meine Herren. Ich habe Verständnis dafür, daß manche ihn gehen wollen. Aber das läuft auf ein amerikanisches Europa hinaus, nicht auf ein europäisches. Das macht dann auch nicht die Lösung der deutschen Frage möglich.

Brandt fuhr fort, er habe dem General dann bei Tisch gesagt, er sei bereit, sich "auf einen Kompromiß einzulassen und zu sagen: Die Engländer müssen sich erst eine anständige Küche anschaffen, bevor sie nach Europa kommen." Brandt glaubte genau zu wissen, daß die Briten auf eine Änderung der französischen Haltung nach dem Abtritt de Gaulles setzten. Weniger überzeugt von der Annahme selbst meinte er: "Es mag ja sein."¹⁹² Als der Bundeskanzler sieben Wochen später den Ausschußmitgliedern Rede und Antwort stand, erklärte er, daß er de Gaulle "klipp und klar"¹⁹³ gesagt habe, in der Beitrittsfrage

¹⁸⁶ DzD V/1, S. 1447 (Erklärung de Gaulle 13.07.1967). Vgl. AAPD 1967, Dok. 263, S. 1057, und Dok. 264, S. 1067.

¹⁸⁷ AAPD 1967, Dok. 261, S. 1039f. Vgl. *ibid.*, Dok. 263, S. 1056.

¹⁸⁸ AAPD 1967, Dok. 261, S. 1058.

¹⁸⁹ Aufzeichnung Kusterer vom 17.07.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. AAPD 1967, Dok. 264, S. 1064.

¹⁹⁰ Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 450f.

¹⁹¹ Vgl. Drahterlaß Brandt vom 17.07.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁹² Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, S. 519.

¹⁹³ Protokoll der 41. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 07.09.1967, S. 558. Vor den Abgeordneten sagte Kiesinger, er habe Wilson gleich beim ersten Besuch wissen lassen: "Wir wünschen den Eintritt Großbritanniens in die

mit ihm nicht einig zu sein. Die niederländische Regierung kritisierte derweil nicht zu Unrecht, daß Kiesinger de Gaulles Ausführungen nicht deutlich genug entgegengetreten sei und der Präsident das Schweigen der Deutschen als Zustimmung werten könne. Sie ließ ausrichten, an einer weiteren Entwicklung der EWG nicht interessiert zu sein, falls die Linie de Gaulles sich durchsetzen werde.¹⁹⁴

Wilson verlor nach den deutsch-französischen Konsultationen jegliches Vertrauen in Kiesinger, und auch Brown setzte ganz auf Brandt.¹⁹⁵ Der britische Botschafter in Bonn teilte derweil mit, Premierminister und Außenminister seien mit der Behandlung ihres Antrags gar nicht so unzufrieden, u.a. weil London Gelegenheit zu einer Stellungnahme (im Rahmen der WEU) gehabt und erste Gespräche mit der Kommission geführt habe. Mit Interesse wartete man nun auf deren Bericht, der am 29. September vorgelegt wurde.¹⁹⁶ Die Kommission kam zu dem Ergebnis, daß der Beitritt der Antragsteller die Gemeinschaft stärken und ihr Wesen nicht ändern werde, sofern diese die Bestimmungen der EG akzeptieren würden. Probleme machte die Kommission in der Wiederherstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts Großbritanniens, seiner Zahlungsbilanz, seiner Beziehungen zu den Commonwealth-Ländern, der gemeinsamen Forschungs- und Technologiepolitik sowie der Rolle des Pfundes als Reservewährung aus. Die Kommission erklärte, aufgrund der vorliegenden Informationen noch keine abschließende Stellungnahme abgeben zu können, und schlug vor, die noch offenen Fragen in Verhandlungen mit den Beitrittswilligen gründlich zu prüfen.¹⁹⁷

Am 2. und 3. Oktober nahm der EG-Ministerrat den Bericht nur entgegen und beschloß, erst am 23. und 24. Oktober eine Aussprache darüber zu führen.¹⁹⁸ Brandt lag daran, daß der Bundestag der Bundesregierung zuvor Rückendeckung gab.¹⁹⁹ Am 13. Oktober fand die bereits erwähnte Europadebatte zur Entschließung des Monnet-Komitees statt. Die Bundesregierung war zwar "durch das Parlament kontinuierlich aufgefordert, in der Europapolitik am Ball zu bleiben"²⁰⁰, doch bedurfte es der Aufforderung an den Außenminister nicht. Er wollte sich den Appell, der im koalitionsinternen Gefüge seine Positionen unterstützte, zunutze machen. Wie zuvor in seiner Partei wurde er nun im Auswärtigen Ausschuß mit der Meinung konfrontiert, die Bundesregierung müsse energischer auftreten und sich überlegen, welche Mittel sie in der Hand habe, "die vielleicht auch ein bißchen weh tun könnten". Brandt meinte dazu, er habe das einmal versucht und in einer Unterhaltung seinen Eindruck kundgetan, daß die deutsche Öffentlichkeit keine positive Haltung zur Neuverhandlung der Agrarfinanzierung einnehmen würde, wenn gleichzeitig die Frage des britischen Beitritts von anderen negativ beantwortet würde. Daraufhin habe eine Pariser Zeitung geschrieben, er habe mit erpresserischen Argumenten operiert. Nichts, so Brandt, habe ihm ferner gelegen. Das widerspreche auch seiner Einstellung. Wie Kiesinger

Wirtschaftsgemeinschaft" (ibid.). De Gaulle gegenüber hatte er erklärt, er habe "niemals zu Herrn Wilson gesagt, er selbst sei für einen britischen Beitritt, sondern er habe beständig die Formel verwendet, die deutsche öffentliche Meinung sei für einen Beitritt" (AAPD 1967, Dok. 263, S. 1058).

¹⁹⁴ Vgl. Vermerk Frank vom 21.07.1967, in: PAAA, B 150. Kiesinger hatte de Gaulle unter vier Augen gesagt, auch "Deutschland wolle nicht von einer Supermacht, und seien es die Vereinigten Staaten, beherrscht werden" (AAPD 1967, Dok. 263, S. 1054). Er "kritisiere den General keineswegs, sondern versuche nur, die [...] Gefühlslage des deutschen Volkes zu erläutern" (ibid., S. 1060). Wenige Tage später sagte er zum amerikanischen Botschafter, er habe "den Stier bei den Hörnern gepackt und de Gaulle gesagt, man verstehe seine anti-amerikanische Haltung in Deutschland nicht. [...] Bisher habe kein Bundeskanzler so deutlich gesprochen" (ibid., Dok. 267, S. 1081f.). Vgl. Marcowitz, *Option für Paris?*, S. 284.

¹⁹⁵ Vgl. Philippe, *Anglo-German Relations*, S. 76.

¹⁹⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 280, S. 1126.

¹⁹⁷ Vgl. EA 1967, D 481-499.

¹⁹⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 338.

¹⁹⁹ Vgl. Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967.

²⁰⁰ Taschler, *Herausforderungen*, S. 143. Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 328, und Wintzer, "Der Auswärtige Ausschuß 1965-1969", S. LXVIIIff.

hatte er die öffentliche Meinung als Instrument benutzt, aber eben offensiver. Den Abgeordneten sagte er, die Bundesregierung werde unabhängig von solchen Argumenten versuchen, die Franzosen davon zu überzeugen, kein Veto einzulegen. Aber auch wenn Paris sich dazu durchringe, sei dies "noch keine Garantie für einen einigermaßen raschen, zügigen, positiven Fortgang der Verhandlungen"²⁰¹.

Um die Zustimmung Frankreichs zumindest für die Aufnahme von Verhandlungen zu erwirken, wollte Brandt das bilaterale Verhältnis in den Dienst der Vorbereitung der nächsten Ministerratssitzung stellen und sich mit Couve noch davor zu turnusmäßigen Konsultationen treffen.²⁰² Zwar hatte man Graf d'Aumale zufolge in Paris erkannt, "daß der Eintritt Großbritanniens zwar noch etwas verzögert werden kann, jedoch eines Tages zwangsläufig erfolgen"²⁰³ müsse, doch aus gleicher Quelle wurde berichtet, es herrsche eine spürbare Enttäuschung des Generals. De Gaulle habe "gegenwärtig zu den führenden Männern in Bonn eine echte Sympathiebeziehung, in besonderer Weise zum Außenminister"²⁰⁴, doch empfinde er gewisse Aktionen zur Beförderung der Beitrittsfrage als persönlichen Affront. Der französische Gesandte malte eine Trübung des deutsch-französischen Verhältnisses und für den Fall eines britischen Beitritts ein britisch-französisches Zusammenspiel an die Wand. Brandt ließ sich davon nicht beeindrucken. In seiner Rede zum 100. Geburtstag Walter Rathenaus am 5. Oktober 1967 führte er aus:

Freundschaft bedeutet nicht, daß man einander nach dem Mund redet. Es wäre also unaufrichtig, wenn ich nicht [...] sagte, daß unserer Meinung nach die Zeit gekommen ist, die Europäische Gemeinschaft zu erweitern [...]. Ebenso deutlich muß ich auch hier sagen, daß es auf dem Weg zur europäischen Sicherheit und zu ihrer Garantie unserer amerikanischen Freunde bedarf und daß wir uns das sich organisierende Europa nicht mit dem Rücken zu Amerika vorstellen, sondern mit dem Wunsch nach enger Zusammenarbeit über das große Wasser hinweg.²⁰⁵

De Gaulle sollte wissen, daß es mit einer bloßen Ablehnung der Aufnahmeanträge nicht getan sei. In einem solchen Fall würde das Konsequenzen für Europa haben. So wollte Brandt auch seinen Beitrag in der Bundestagsdebatte vom 13. Oktober verstanden wissen.²⁰⁶ Dort schloß er sich der Stellungnahme der Kommission an und deutete ihren Inhalt dahingehend, daß die aufgeführten Probleme durch bzw. in Verhandlungen lösbar seien. Die Bundesregierung wünsche, daß es bald zu "Gesprächen" mit den Kandidaten komme. Zugleich nannte Brandt mit Blick auf Paris "die Sorge um die Erhaltung des Geschaffenen legitim" und eine "ernsthafte Prüfung" angebracht. Brandt bot die "guten Dienste" Bonns an, zu einem "Ausgleich der noch stark divergierenden Auffassungen" beizutragen, fügte jedoch hinzu, es müsse "auch die Frage gestellt werden, welche Lage in Europa eintreten würde, wenn die Erweiterung [...] nicht gelänge."²⁰⁷ Der Bundeskanzler warnte hingegen davor, den Eindruck eines Fünfer-Blocks aufkommen zu lassen. Seiner Meinung nach waren weitere Verhandlungen im Kreise der Sechs sinnvoller als die sofortige Hinzuziehung der Briten.²⁰⁸ In dieser Frage vertrat die Bundesregierung letztlich unterschiedliche Meinungen. Der niederländische Außenminister sollte zwei Wochen später

²⁰¹ Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, S 607. Zu den Agrarverhandlungen im Kontext des britischen Beitrittsgesuchs vgl. Franklin (Hg.), *Joining the CAP*.

²⁰² Vgl. "Aussöhnung mit Polen als Element einer europäischen Friedensordnung", in: *Bulletin* vom 12.09.1967. Einem *SPIEGEL*-Bericht zufolge wollte Couve einer Aussprache aus dem Weg gehen. Daraufhin ließ das französische Außenministerium umgehend mitteilen, daß großes Interesse an einem frühen Zusammenkommen bestehe. Vgl. Vermerk Wilke vom 21.09.1967, in: PAAA, B 1 385, und "Terminsorgen", in: *SPIEGEL* vom 18.09.1967.

²⁰³ Thomas an Brandt am 17.08.1967, in: WBA, A 7, 10.

²⁰⁴ Thomas an Brandt am 04.10.1967, in: WBA, A 7, 10.

²⁰⁵ DzD V/1, S. 1766. Vgl. *ibid.*, S. 1856 (Artikel Brandt 14.10.1967).

²⁰⁶ Vgl. Sitzung des SPD-Parteivorstands am 20.10.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

²⁰⁷ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6334f.

²⁰⁸ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6360f.

kritisieren, die Position der Bundesregierung in der Bundestagsdebatte habe de Gaulle ermutigt, "seine Forderungen noch höher zu schrauben"²⁰⁹.

Wenn Brandt vor diesem politischen Hintergrund nach Paris reiste, um die Gegensätze zwischen Frankreich und den übrigen EG-Staaten zu überbrücken, konnte man sich in der Tat fragen, ob dieser Versuch nicht "zum Scheitern verurteilt"²¹⁰ war. Dies galt um so mehr, als Brandt kein Protokoll über ein Gespräch des Kanzlers mit dem französischen Botschafter erhielt, in dem Kiesinger ausführte, zum niederländischen Drängen auf eine schnelle Aufnahme von Gesprächen mit den Beitrittskandidaten werde die Bundesregierung erklären, zunächst müßten die französischen Bedenken und der Kommissionsbericht diskutiert werden, der insofern hilfreich sei, als er eine Reihe schwieriger Probleme aufzeige. Einige Fragenkomplexe könnten erneut zur vertieften Prüfung an die Kommission überwiesen werden, die dann auch die Kandidaten dazu hören könnte, ohne mit ihnen zu verhandeln.²¹¹ Man mag Kiesingers Initiative, die das Kanzleramt hinter Brandts Rücken offenbar auch den Italienern und Belgiern unterbreitete, als "Kompromißvorschlag"²¹² bezeichnen, in Hinblick auf Brandts Paris-Besuch kam sie eher einem Sabotageakt gleich.

In seinem Gespräch mit Brandt wiederholte Couve, der seinem deutschen Kollegen mit einer "eisigen Arroganz"²¹³ begegnete, Paris habe keine grundsätzlichen Einwände gegen den britischen Beitritt, sprach sich aber nachdrücklich dafür aus, daß der gesamte Komplex der Erweiterung "eingehend unter den Sechs erörtert werden müsse"²¹⁴. Brandt kehrte ohne neue Informationen darüber heim, welche Haltung die Franzosen bei der Ministerratstagung einnehmen würden.²¹⁵ Brandts Taktik für diese Sitzung bestand darin, in die Debatte konkreter Fragen einzusteigen, um schließlich zu einer Entscheidung vorzudringen, ob die Sechs sich die Empfehlung der Brüsseler Kommission zu eigen machten, daß Verhandlungen mit Großbritannien möglich und wünschenswert seien. Dazu hatte die deutsche Delegation einen Fragenkatalog erstellt. Verhindern wollte Brandt einen Antrag, über den Verhandlungsbeginn abzustimmen, weil dies eine Krise provozieren würde. Im Fall des Falles sollte die deutsche Delegation allerdings für einen solchen Antrag stimmen.²¹⁶

In seiner Rede vor den Ministern am 24. Oktober versuchte er, mit einem leidenschaftlichem Plädoyer die französischen Bedenken zu entkräften und behutsamen Druck auszuüben: Der Ministerrat sei nicht völlig frei, nach Belieben ja oder nein zu sagen. Geist und Wortlaut des Rom-Vertrages sprächen für die Erweiterung. Nicht nur die positive Antwort auf die vorliegenden Beitrittsanträge sei mit Risiken verbunden, auch eine negative Antwort berge die Gefahr von Stagnation. Die Antragsteller würden ihre Probleme mitbringen, wie auch die Sechs ihre Probleme eingebracht hätten. Dabei erinnerte Brandt daran, ohne Frankreich namentlich zu erwähnen, "daß einige unserer Partner mit ihren afrikanischen Problemen in die Gemeinschaft eingetreten" seien oder "regionale Strukturprobleme mitgebracht" hätten. Nicht die Tatsache, daß ein Mitglied eigene Schwierigkeiten mitbringe, sei dem Wesen der Gemeinschaft zuwider; es komme darauf an, daß diese Fragen nach Geist und Buchstaben des Vertrages behandelt würden. Die

²⁰⁹ AAPD 1967, Dok. 373, S. 1466.

²¹⁰ Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 472.

²¹¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 348, S. 1372f.

²¹² Türk, Europapolitik, S. 120. Zur Lancierung des Vorschlags vgl. *ibid.*

²¹³ Sahm, Diplomaten taugen nichts, S. 217.

²¹⁴ Drahterlaß Meyer-Lindenberg vom 19.10.1967, in: PAAA, B 150.

²¹⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 362, S. 1420.

²¹⁶ Vgl. Alfred Mozer (Kabinettschef des Vizepräsidenten der Kommission Sicco Mansholt) an Herbert Wehner am 05.11.1967, in: WBA, A 7, 36, und "Sogar die Wahrheit", in: *SPIEGEL* vom 23.10.1967.

Bundesregierung teile die Sorge, daß die Substanz der Gemeinschaft beeinträchtigt werde, nicht. Die Lage der britischen Wirtschaft, die Rolle des Pfundes und das Verhältnis Großbritanniens zur gemeinsamen Agrarpolitik wolle Bonn "zunächst mit unseren Partnern und bald auch mit den beitragswilligen Ländern gründlich erörtern". Diese Formulierung repräsentierte sowohl die Diagonale zwischen der Position Kiesingers und Brandts als auch einen möglichen Kompromiß der Tagungsteilnehmer im Sinne der Brandtschen Strategie. Scheinbar spontan fügte er hinzu: "Ich bin eben von Journalisten gefragt worden, wann die Prozedur zur Aufnahme von Verhandlungen eingeleitet wird. Meine Antwort war, daß darüber nicht beschlossen werden brauche, weil wir es mit einem bereits eingeleiteten Verfahren zu tun haben. [...] Über die Prüfung des Berichts der Kommission hinaus wird es – in Verhandlungen und Expertengesprächen – des Gesprächs mit den Regierungen der beitragswilligen Staaten bedürfen."²¹⁷ Diese Sätze standen schon im Manuskript. Ausgehend davon, daß die Aufnahme neuer Mitglieder eines einstimmigen Beschlusses bedurfte, nicht jedoch die Eröffnung der Verhandlungen, gedachte Brandt mittels dieses Tricks ohne Abstimmung zu einer positiven Entscheidung zu gelangen. Couve reagierte "ziemlich gleichgültig: es sei ihm einerlei, ob man das sagen wolle oder nicht". Dann präsentierte er "ein wohlprepariertes [sic!] Exposé, das alle Schwierigkeiten des englischen Beitritts ausmalte und außerdem breit darlegte, wie sich die Gemeinschaften durch die Erweiterung verändern würden"²¹⁸.

Brandts Taktik ging oberflächlich betrachtet auf: Der Ministerrat vertagte die Aussprache auf den 20. November. Ratspräsident Schiller faßte das Ergebnis dahingehend zusammen, daß keine grundsätzlichen Einwendungen gegen eine Erweiterung und die Feststellung erhoben worden seien. Das Verfahren nach Artikel 237 sei bereits im Gange.²¹⁹ Das änderte aber nichts an Couves kompromißloser Haltung. Wie sich die Lage darbot, hatte sich die Rücksichtnahme der Bundesregierung auf Paris "nicht ausgezahlt, im Gegenteil: Frankreich hatte in Luxemburg seine Bedingungen für den Beitritt Englands noch höher geschraubt, als es in den [...] Konsultationen zwischen Brandt und Couve de Murville noch den Anschein gehabt hatte"²²⁰. In gewisser Weise läßt sich feststellen, daß es angesichts des deutschen Bestrebens, eine offene Krise zu vermeiden, gar nicht nötig war, ein Veto gegen die Eröffnung von Verhandlungen einzulegen: "Rather, Couve would continue to prevaricate and delay. Thus, Germany's attitude enabled the French to slip between the twin objectives of Britain's tactics: neither forced into saying 'yes' nor exposed by saying 'no'."²²¹

Während die Minister in Luxemburg konferierten, weilte der Bundeskanzler in London, wo er sich "sehr weit aus dem Fenster"²²² lehnte, als er kundtat, er habe aus Luxemburg die Nachricht erhalten, die Gespräche der Sechs könnten bis Jahresende abgeschlossen sein, was er später korrigieren mußte. Kiesinger erklärte gegenüber Wilson, er habe Brandt vor dessen Treffen mit Couve "angewiesen, deutlich zum Ausdruck zu bringen, 'that we too mean business'²²³. Ansonsten riet der Kanzler dem Premierminister zu Geduld. Mit Druck könne man bei de Gaulle nichts erreichen. Der ungestüme britische Außenminister wurde, unterstützt vom Premierminister, in seiner Antwort recht deutlich: London sei

²¹⁷ Brandt vor dem EWG-Ministerrat in Luxemburg am 24.10.1967, in: WBA, A 3, 262.

²¹⁸ Mozer an Wehner am 05.11.1967, in: WBA, A 7, 36.

²¹⁹ Vgl. "Beratungen des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften", in: *Bulletin* vom 28.10.1967, und AAPD 1967, Dok. 366, Anm. 2.

²²⁰ Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 474.

²²¹ Parr, Britain's Policy towards the European Community, S. 167f.

²²² Türk, Europapolitik, S. 212. Vgl. AAPD 1967, Dok. 362 und 363.

²²³ AAPD 1967, Dok. 362, S. 1419. Vgl. Philippe, Anglo-German Relations, S. 79f.

dankbar für die wertvolle deutsche Unterstützung, besonders für Brandts Eintreten zugunsten von Verhandlungen. Sollte die verzögernde Behandlung des britischen Gesuchs andauern, werde dies möglicherweise Londons Haltung zur NATO und zur Stationierung seiner Streitkräfte beeinflussen. Das britische Anliegen sei, daß Kiesinger seinen persönlichen Einfluß bei de Gaulle geltend mache. Der Bundeskanzler bezeichnete dies als nicht erfolgversprechend und sah sich veranlaßt zu dementieren, in der Großen Koalition gebe es eine pro-französische und eine pro-britische Gruppe.²²⁴ Wilson beendete das abendliche Treffen mit einer weiteren Drohung: "England habe beste Beziehungen zu Amerika, nicht minder gute Beziehungen auch zur Sowjetunion. Die Deutschen sollten also darüber nachdenken, wer ihre lebenswichtigen Interessen wirkungsvoller vertreten könne, nachdenken ebenfalls über die Frage, ob Moskau im Ernstfall mehr auf Frankreich oder auf die vereinten Stimmen Englands und Amerikas hören werde."²²⁵ Die Briten versuchten, "sich im Sinne eines *quid quo pro* die deutsche Unterstützung für den britischen Beitritt zu sichern"²²⁶.

Wenn die Bundesregierung nun ihre "Zurückhaltung gegenüber Frankreich etwas zu lockern, sich von den französischen Bedenken zu distanzieren und die eigenen Gegenvorstellungen pointierter darzulegen"²²⁷ begann, bezog sich das auf den Außenminister. Im Bundestag setzte er sich am 26. Oktober 1967 mit Nachdruck für eine Unterstützung des britischen Gesuchs ein. Man werde keine "abschließende Stellungnahmen der Sechs erarbeiten können, ohne mit den Engländern gesprochen und verhandelt zu haben". Der Beginn von Gesprächen sei geeignet, "die Lösung der wirtschaftlichen und monetären Probleme in Großbritannien günstig zu beeinflussen", und es sei "nicht vertretbar, an Großbritannien härtere Anforderungen zu stellen, als sich die Mitgliedstaaten gegenseitig abverlangt"²²⁸ hätten. Kiesinger hingegen wandte sich entschieden gegen Forderungen, eine härtere Haltung einzunehmen, und vertrat die Auffassung, nun müsse die aussichtsreichste Methode angewandt werden, "um das zu gewinnen, was eben gewonnen werden muß, nämlich die Einstimmigkeit unter den Sechs, die Zustimmung auch Frankreichs"²²⁹.

Davon ausgehend, daß Frankreich Beitrittsverhandlungen auch am 20. November nicht zustimmen würde, plädierte Staatssekretär Lahr dafür, Sachverständigengespräche der Sieben oder exploratorische Gespräche der Kommission mit Großbritannien als Kompromißlösung vorzuschlagen. Gegenüber Paris solle man argumentieren, daß die bisher eingenommene Haltung nicht im französischen Interesse liegen könne, und dabei anführen: die Aussicht, den Beitritt letztlich nicht verhindern zu können, aber die eigene Rolle im künftigen Europa abgewertet zu haben, die mögliche Renitenz einiger Partner etwa bei der Erneuerung des 1968 auslaufenden Assoziationsabkommen mit den frankophonen Staaten Afrikas und die wahrscheinliche Vertagung von Beschlüssen über den für den 1. Januar 1970 geplanten Eintritt in die Endphase der Gemeinschaft, was auch das Gebiet betreffe, das Frankreich mit Abstand am meisten interessiere: die auslaufende Regelung zur Agrarfinanzierung.²³⁰

²²⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 362 und 363, sowie Blankenhorn, Verständigung, S. 519.

²²⁵ Kempfski, Um die Macht, S. 131.

²²⁶ Böhmer, "A minor curiosity", S. 78. Vgl. Philippe, Anglo-German Relations, S. 182ff., und Pine, "A good European", S. 149.

²²⁷ Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 474.

²²⁸ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 129. Sitzung, S. 6532f. Vgl. *ibid.*, S. 6546f. Im AA wurde argumentiert, die Perspektive der Mitgliedschaft könne sich positiv auf das Investitionsklima und das internationale Vertrauen auswirken, das London zur Konsolidierung seiner Währungssituation brauche. Vgl. AAPD 1967, Dok. 366, S. 1444f.

²²⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 129. Sitzung, S. 6533. Vgl. *ibid.*, S.6533f. und 6542f., sowie "Praktische Schritte auf dem Weg zur Einigung Europas", in: *Bulletin* vom 08.11.1967.

²³⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 366.

Lahrs Einschätzung schien sich durch Informationen zu bestätigen, die Brandt nur eine Woche nach der Ministerratssitzung erhielt. Der französische Gesandte d'Aumale hatte Brandts Berater Stephan Thomas "etwas sehr Wichtiges" mitzuteilen gehabt: de Gaulle habe sich entschlossen, "noch während seiner Regierungszeit, persönlich den Beitritt Großbritanniens zur EWG zu verkünden". Etwa zwei Jahre werde es noch dauern. Unklar blieb, ob der genannte Termin bedeutete, daß bereits jetzt die Prozedur anlaufen konnte, um die Voraussetzungen für einen Beitritt im Jahre 1970 zu erfüllen, oder "ob erst nach der Verkündung des Generals die Aufnahmeverhandlungen beginnen sollen"²³¹. In einem zweiten Gespräch gewann Thomas den Eindruck, "daß gegenwärtig auf französischer Seite kein Interesse an Verhandlungen mit Großbritannien bestehe, so lange man auf britischer Seite die materiellen Voraussetzungen für den Eintritt nicht geschaffen" habe. Insgesamt gebe es "zwei entscheidende Gesichtspunkte": Der erste sei die Klärung der wirtschaftlichen Probleme Großbritanniens und der gemeinsamen Agrarpolitik, bei der die Franzosen schon jetzt "ein Interessenspiel zwischen Großbritannien und den Holländern" auszumachen glaubten. Die Rolle des Pfundes als Leitwährung bei einem Eintritt in die EWG sei untragbar. In Paris herrsche die Auffassung, "daß man eine Änderung der britischen Einstellung zu den Wirtschaftsfragen herbeiführen könnte, wenn man hart und unnachgiebig operiere und nicht emotional oder sentimental, wie es auf der deutschen Seite manchmal spürbar sei". Der zweite Punkt betraf Osteuropa und die Sowjetunion. Die Erklärung sowjetischer Diplomaten, durch den Beitritt Großbritanniens werde die Blockbildung in Europa vertieft, müsse man ernst nehmen und darauf achten, "daß durch eine Reihe ökonomischer Maßnahmen diese Befürchtung auf östlicher Seite abgebaut"²³² würde. Das traf sich mit Brandts Vorstellungen, für den die Erweiterung kein Entspannungshindernis darstellte. Im Gegenteil: Er glaubte, sie könne bei optimaler Koordinierung der Osthandelspolitik den osteuropäischen Staaten ihr Interesse an einem sich ausdehnenden Ost-West-Handel vor Augen führen und Ansätze zum technologischen Austausch Gesamteuropas bieten. Er machte sich die Forderung des Monnet-Komitees zu eigen, die EWG solle in Moskau und den osteuropäischen Hauptstädten einen Kooperationsausschuß einrichten, aber kein – die Blöcke in den Vordergrund stellendes – EWG-COMECON-System schaffen.²³³ Hatte sich in der französischen Einstellung zum britischen Beitritt "eine entscheidende Wendung vollzogen", so daß es dem General nur noch "um die Modalitäten"²³⁴ ging? Brandt las Thomas' Berichte aufmerksam. Mit keinem Wort erwähnt er sie in seinen Memoiren, und auch im unmittelbaren zeitlichen Umfeld spielten sie in seinen Gesprächen mit deutschen und europäischen Politikern allem Anschein nach keine Rolle. Dies mag ein Grund sein, warum sie von der Forschung, soweit sie überhaupt erwähnt werden, weitgehend gering geschätzt worden sind.²³⁵ Es handelte sich um ebenso glaubwürdige wie wertvolle Informationen, anhand derer der Außenminister seine Politik gelassener und zugleich zielstrebig verfolgen konnte. Warum behandelte er sie so diskret? Wohl um seine Quelle nicht zu gefährden, de Gaulle nicht zu verstimmen und schließlich weil es nicht nötig war. Zu einem radikalen Wechsel der eigenen Strategie, die er am 13. November auf einem Kongreß seiner Partei bekräftigte,

²³¹ Thomas an Brandt am 31.10.1967, in: WBA, A 7, 10.

²³² Aufzeichnung Thomas über sein Treffen mit d'Aumale am 11.11.1967, in: WBA, A 7, 10.

²³³ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6336 und 6388, DzD V/1, S. 1451f. (Interview Brandt 14.07.1967), sowie "Deutsche Politik in europäischer Verantwortung", in: *Bulletin* vom 01.12.1967. Auch de Gaulle hatte eine engere Gestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen West- und Osteuropa gefordert. Vgl. AAPD 1967, Dok. 197.

²³⁴ Aufzeichnung Thomas über sein Treffen mit d'Aumale am 11.11.1967, in: WBA, A 7, 10.

²³⁵ Vgl. Türk, Europapolitik, S. 121, Anm. 6. Hildebrand ("Brandt, de Gaulle und 'la grande Europe'") wertet Thomas' Berichte als wertvolle Quelle. Marcowitz (Option für Paris?, S. 284ff.) erwähnt die Berichte zwar, in bezug auf die Erweiterung aber nur die o.g. französischen Beschwerden.

gaben sie keinen Anlaß.²³⁶ Sein Vorgehen in den kommenden Tagen und Wochen deutete darauf hin, daß er Thomas' Nachrichten durchaus Bedeutung beimaß und ihre möglichen Interpretationen ausloten wollte. Dabei kam es darauf an, eine Krise in der EG zu verhindern und die Briten bei Laune zu halten, deren Geduld, wie sich bei Kiesingers London-Visite gezeigt hatte, an Grenzen zu stoßen schien. Kurz vor der nächsten Ministerratssitzung nahm Brandt mit Interesse einen Bericht des Bundestagsabgeordneten Kahn-Ackermann zur Kenntnis, der nach einer Reihe von Gesprächen in London zu dem Schluß kam, wenn nicht in den nächsten drei bis vier Monaten "ein sichtbarer Auftakt wenigstens zu Gesprächen" erfolge, sei mit "Kurzschlußhandlungen der britischen Regierung zu rechnen"²³⁷, wobei sich der größte Teil der britischen Enttäuschung gegen Bonn richten werde.

Im Vorfeld der nächsten Ministerratssitzung ließ das Auswärtige Amt in den Gemeinschaftsstaaten und in Großbritannien die dortige Haltung eruieren. Frankreich, so die Rückmeldungen, werde seine Linie fortsetzen, Belgien und Luxemburg die Bildung eines Fünfer-Blocks und eine Krise zu vermeiden suchen. Die Niederländer schienen es auf einen "clash" im Ministerrat ankommen lassen zu wollen. Die Bonner Zentrale hatte, für den Fall, daß es auf absehbare Zeit nicht zu Beitrittsverhandlungen kommen würde, auch um eine Stellungnahme in bezug auf zwischenzeitliche "Alternativen zu einem Beitritt" gebeten. Die Niederländer lehnten eine Assoziierung ab; die Belgier konnten sich eine Assoziierung mit späterem automatischem Beitritt vorstellen, die Luxemburger einen Vertrag *sui generis*, die Italiener einen Beitritt "in Stufen"²³⁸. Bereits am 10. Oktober hatte der französische Wirtschafts- und Finanzminister eine "vorläufige Vereinbarung [...] über einen Handelsvertrag oder eine Assoziierung"²³⁹ angeregt. Auf einer Pressekonferenz erklärte Brandt einen Monat später, eine Assoziierung im Sinne der Römischen Verträge komme nicht in Frage. Die Verträge sähen aber Übergangsregelungen vor, von Brandt als "Stufenregelungen" interpretiert, die ohnehin unausweichlich seien, bevor ein Land voll in den Gemeinsamen Markt "eingeschmolzen" sein werde. Allerdings dürfe man Großbritannien nicht zumuten, "irgendwo an einem Katzentisch [zu] sitzen"²⁴⁰. Genau dort lagen nämlich die britischen Bedenken gegen einen Vollzug des Beitritts in Stufen: Während des Ablaufs einer solchen Stufenfolge besitze man kein Stimmrecht im Ministerrat. Wenn London auch nur einen von dessen zahlreichen Beschlüssen nicht akzeptiere, könne Paris den vollen Beitritt erneut verhindern. Für Kompromißvorschläge sei es außerdem noch zu früh. London bat, entsprechende Überlegungen im Ministerrat nicht zu thematisieren. Das galt auch für den Vorschlag exploratorischer Gespräche zwischen London und der Kommission: Wie könne man ohne die Gewähr eines Verhandlungsbegins die Karten auf den Tisch legen?²⁴¹

²³⁶ Brandt sagte, niemand solle glauben, "ein Faustschlag auf den Tisch oder ein leerer Stuhl seien ein hinreichender Ersatz für Politik. Aber niemand soll daran zweifeln, daß wir die Erweiterung des Gemeinsamen Marktes mit den uns zur Verfügung stehenden Mitteln anstreben" (DzD V/1, S. 1994).

²³⁷ Kahn-Ackermann an Schmidt am 16.11.1967, in: WBA, A 7, 14. Worin die britischen Kurzschlußhandlungen hätten bestehen können, hatte gerade erst die sog. Lord-Chalfont-Affäre gezeigt. Ende Oktober hatte der britische Verhandlungsführer bei den EWG-Verhandlungen in einem Hintergrundgespräch gesagt, im Falle eines französischen Vetos müsse London seine gesamte Außenpolitik neu erwägen, und dabei die Frage der britischen Truppen in Deutschland und den Status von Berlin, angeblich auch die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie und der DDR erwähnt. Vgl. Parr, *Britain's Policy towards the European Community*, S. 169f., Türk, *Europapolitik*, S. 122, und Hoff, *Großbritannien*, S. 356. Im Grunde entsprach das Browns Ausführungen gegenüber Kiesinger (s.o.). Brandt ließ in London offiziell erklären, "daß solche Dinge nicht gerade förderlich seien" (Protokoll der 46. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.11.1967, S. 656).

²³⁸ Aufzeichnung Meyer-Lindenberg vom 09.11.1967, in: PAAA, B 150.

²³⁹ "Harte Absage an den britischen EWG-Beitritt", in: FAZ vom 11.10.1967.

²⁴⁰ Brandt am 10.11.1967 vor der Bundespressekonferenz, in: Archiv der Bundespressekonferenz.

²⁴¹ Vgl. Aufzeichnung Harkort vom 18.11.1967, in: PAAA, B 1 332.

Tags darauf warf der Bundeskanzler im Gespräch mit dem französischen Botschafter den Vorschlag exploratorischer Gespräche und eines Beitritts in Stufen auf. Kiesinger bezog sich auf französische Äußerungen, denen man entnommen habe, daß Paris bis zum Verhandlungsbeginn zwei Jahre ins Auge fasse.²⁴² Das korrespondierte zwar mit den Aussagen d'Aumales, doch fand diesbezüglich offenbar weder ein Austausch zwischen Brandt und Kiesinger noch eine Koordinierung der Gespräche statt. Im Gegenteil: Ebenfalls am 14. November war ein Fernschreiben des deutschen Botschafters in Paris für den Kanzler eingetroffen, in dem Klaiber aufgrund einer mündlichen Weisung Kiesingers zur Beitrittsfrage Stellung nahm und eine Lösung empfahl, "die zwar nicht den Namen 'Assoziierung' tragen solle, aber eine solche ist"²⁴³. Kiesinger hatte gegenüber Seydoux gemeint, man könne versuchen, "einen ersten Akt zu setzen, der keinen vollen Beitritt Großbritanniens, aber doch eine gewisse Teilnahme bedeute", wobei er "Assoziierung nicht für das geeignete Wort"²⁴⁴ halte. Staatssekretär Lahr war empört über das Vorgehen des Botschafters am Minister vorbei und fürchtete, diesem könne nun das Votum seines Untergebenen entgegengehalten werden. Brandt wollte Kiesinger daran erinnern, daß er über Weisungen an Botschafter und deren Berichte an den Kanzler unterrichtet sein müsse. Zur Sache wollte er sich gegenüber Kiesinger erst nach der Ministerratssitzung äußern.²⁴⁵

An deren Vorabend gab London die Abwertung des Pfunds um 14,3% bekannt, womit "eine Hauptforderung Frankreichs erfüllt"²⁴⁶ zu sein schien. Doch Couve de Murville hatte in einer Rede vor der Nationalversammlung den französischen "préables" ein weiteres hinzugefügt: Die Regelung der Agrarfinanzierung im Sinne einer Fortsetzung der "Milliardeneinnahme zugunsten der französischen Landwirtschaft"²⁴⁷. Paris hatte damit die vermeintliche Hebelwirkung dieser Frage erst einmal umgekehrt. Vor diesem Hintergrund und in Erwartung einer Pressekonferenz des französischen Präsidenten unternahm Brandt bei der Ministerratstagung relativ kurzentschlossen einen Vorstoß, der – wie er in Pressekreisen streuen ließ – den "Vorgeplänkeln und Scheinmanövern"²⁴⁸ in der Beitrittsfrage ein Ende bereiten sollte. Namens der deutschen Delegation machte er folgenden, von ihm selbst handschriftlich ins Manuskript eingefügten Vorschlag: Da man im Kreis der Sechs nicht zu einer Lösung der Probleme kommen werde, "die heute nicht unmittelbar unsere eigenen sind", müsse man in Gesprächen mit den Briten "die Grundlagen für eine bessere Beurteilung dieser Probleme in Hinblick auf den Beitritt schaffen". Die Kommission solle beauftragt werden, ihren Bericht durch eine Darlegung der Folgen aus den jüngsten währungs- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen Londons bis zum 12. Dezember zu ergänzen. Dabei dürfe "davon ausgegangen werden", daß Vertreter der Antragsteller der Kommission bei der Vorbereitung des ergänzenden Berichts behilflich sein würden. Bei der Ratstagung am 18. und 19. Dezember sollte der Bericht diskutiert und über den Fortgang des Verfahrens befunden werden, "das im Juli [...] durch das Eingehen auf die Beitrittsanträge [...] eingeleitet worden"²⁴⁹ sei.

Brandt wollte Weichen stellen und einen ersten Kontakt zwischen London und Brüssel etablieren. Sein überrumpelter und darob verärgertes französischer Kollege, der ihn vor dem Oktober-Treffen im

²⁴² Vgl. AAPD 1967, Dok. 391.

²⁴³ AAPD 1967, Dok. 393, S. 1521.

²⁴⁴ AAPD 1967, Dok. 391, S. 1514.

²⁴⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 393, bes. Anm. 5.

²⁴⁶ Türk, Europapolitik, S. 124. Vgl. AAPD 1967, Dok. 391, Anm. 9, und James, International Monetary Cooperation, S. 188-191.

²⁴⁷ AAPD 1967, Dok. 394, S. 1522.

²⁴⁸ "Auf Zimmer 610 scheiden sich die Geister", in: SZ vom 22.11.1967. Vgl. "Ein Jahr danach", in: SPIEGEL vom 27.11.1967.

²⁴⁹ Brandt vor dem EWG-Ministerrat in Brüssel am 20.11.1967, in: WBA, A 3, 263.

Unklaren über seine Absichten gelassen hatte, vermutete zunächst ein Komplott der Fünf; doch Brandt hatte es vermieden, sich mit anderen abzusprechen. Er bat Couve zu einem Gespräch unter vier Augen, an dessen Ende der Franzose einem mündlichen Bericht der Kommission zustimmte, nicht aber einem Auftrag zu Erkundungsgesprächen, weil sonst der Eindruck entstehen könne, die Beitrittsverhandlungen würden beginnen. Brandt beharrte jedoch darauf, daß die Kommission wenigstens ohne förmliche Order mit den Briten sprechen sollte. Bei der Fortsetzung der Ministerratsitzung hieß es dann, die Kommission könne sich bei ihren Erkundigungen der normalen Beziehungen zu Drittländern bedienen und habe die Pflicht, den Rat über neue Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten. Ihr ergänzender Bericht sollte am 18. und 19. Dezember erörtert und dann auch im Sinne des Brandtschen Vorschlags über den Fortgang des Verfahrens befunden werden. Brandt, der gegenüber Journalisten geschimpft hatte, "daß französischer Widerstand den von ihm angestrebten Fortschritt Europas zunichte mache", hielt den Kompromiß dennoch für einen "kleinen Fortschritt", und nannte den Grund gleich dazu: "Ich bin nicht verwöhnt."²⁵⁰ Gleichwohl sah er sich unmittelbar nach seiner Rückkehr veranlaßt, in einem Brief an Couve "seine Sorgen über die französische Hinhaltenetaktik"²⁵¹ sowie seinen Wunsch zum Ausdruck zu bringen, noch vor der Dezember-Tagung mit Couve zu sprechen. Auch London wollte er vorher einen Besuch abstatten.²⁵² Schließlich ordnete er an, die Minister der fünf Partner zu unterrichten, daß die Sitzung mit einem Beschluß über die weitere Prozedur beendet werden und daher alle Minister darauf eingerichtet sein sollten, am 19. Dezember so lange wie nötig in Brüssel zu bleiben.²⁵³ Brandts Aktivitäten deuteten darauf hin, daß er bestrebt war, noch während der deutschen Ratspräsidentschaft die Aufnahme von Verhandlungen zu erwirken statt bereits Alternativmodelle zu diskutieren. Diese Strategie durchkreuzte de Gaulle, als er auf seiner Pressekonferenz am 27. November das britische Beitrittsgesuch aufs Abstellgleis beförderte. Der Aufnahme von Verhandlungen erteilte er eine klare Absage. Es sei unmöglich, Großbritannien in den bestehenden Gemeinsamen Markt aufzunehmen. Man könne natürlich auch die Gemeinschaft aufheben und zusammen mit den Beitrittskandidaten eine Freihandelszone bilden. Oder man könne ein "Arrangement" mit London treffen, "das unter dem Namen der Assoziierung oder einer anderen Bezeichnung schon jetzt den wirtschaftlichen Verkehr zwischen den kontinentalen Ländern"²⁵⁴ und den Beitrittskandidaten fördern solle. Es schien, als habe sich de Gaulles Haltung eher noch verhärtet.²⁵⁵ Brandt hielt die Erklärung, die auch er nur aus der Presse kannte, für das Negativste, das im Zusammenhang mit dem zweiten britischen Beitrittsgesuch bisher eingetreten war, und zwar vor allem, wie er dem Auswärtigen Ausschuß am 30. November verärgert darlegte, weil der Präsident gesagt habe, "wenn andere etwas Neues wollten, bedeute das die Auflösung der Gemeinschaft", selbst aber keine Gegenvorschläge gemacht habe, sondern diese von den kritisierten Partnern erwarte. Dadurch begeben er sich "in die Politik eines sehr privilegierten Partners der Gemeinschaft"²⁵⁶.

²⁵⁰ "Auf Zimmer 610 scheiden sich die Geister", in: *SZ* vom 22.11.1967. Vgl. Aufzeichnung Brandts vom 20.11.1967, in: WBA, A 7, 59, Drahterlaß Arnold vom 21.11.1967, in: PAAA, B 1 332, und "Französisch empfohlen", in: *SPIEGEL* vom 27.11.1967.

²⁵¹ Bauer, *Die deutsch-französischen Beziehungen*, S. 477. Vgl. Brandt an Couve am 23.11.1967, in: PAAA, B 1 332. Ein Entwurf vom 21.11.1967 (PAAA, B 1 328), in dem der Hinweis auf seine Besorgnis noch fehlte, war Brandt offenbar nicht eindringlich genug. Couve stimmte einem Treffen am Rande der NATO-Tagung Mitte Dezember zu. Vgl. Drahterlaß Brandt vom 25.11.1967, in: PAAA, B 150.

²⁵² "Ein Brief Brandts an Couve de Murville", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 25.11.1967.

²⁵³ Vermerke Arnold vom 21. und 27.11.1967, in: PAAA, B 1 332.

²⁵⁴ EA, Folge 1967, D 561.

²⁵⁵ Vgl. Bauer, *Die deutsch-französischen Beziehungen*, S. 479, Ludlow, "A Short-Term Defeat", S. 145, und Lucas, *Vom Atlantik bis zum Ural*, S. 278f.

²⁵⁶ Protokoll der 49. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 30.11.1967, S. 678.

In einer Grundsatzrede zur Europapolitik setzte Brandt am selben Tag de Gaulles drohender Erwähnung einer möglichen Auflösung der EG die warnende These entgegen, kein Mitgliedstaat könne sie in Frage stellen, ohne selbst Schaden zu nehmen. Gegen den zuvor in der Presse erhobenen Vorwurf einer "Schaukelpolitik" verteidigte er sich mit dem Hinweis, wer dies behaupte, verstehe weder die Bundesregierung noch die Situation. Es gehe "nicht darum, weder in Paris noch in London anecken zu wollen, sondern darum, das Notwendige durchzusetzen, ohne das Bestehende aufs Spiel zu setzen". Entschieden wandte er sich gegen jede Verzögerung der Aufnahme von Verhandlungen. Vor einem abschließenden Urteil darüber, wann Großbritannien reif für den Beitritt sei, müsse mit London gesprochen werden. Zugleich signalisierte er nun die Bereitschaft, über ein Arrangement zu sprechen, wollte aber nur "Übergangslösungen" für die Zeit der Beitrittsverhandlungen und keine Alternative zum Beitritt akzeptieren. Auch neue "bemerkenswerte Vorschläge" Wilsons, bilaterale Technologiekooperationen mit dazu bereiten europäischen Partnern zu beginnen, die ausdrücklich nicht als Alternative zum EWG-Beitritt gedacht waren, sollten nach Brandts Willen in Brüssel thematisiert werden. Daß Bonn auf die Blockade in der Erweiterungsfrage mit einer Blockade beim Ausbau der Gemeinschaften reagieren werde, schloß er aus. Doch er prognostizierte ein Erlahmen des europäischen Elans und stellte klar, daß die EG "ihre endgültige Gestalt erst nach der Lösung dieser Frage finden"²⁵⁷ könne.

Brandt hatte einige Gedanken seiner Mitarbeiter aufgegriffen, die für das Ausloten möglicher Zwischenlösungen plädiert hatten. Für Lahr kam es darauf an, das Gespräch der Sechs – mit und ohne Großbritannien – am Leben zu erhalten, bis de Gaulle realisiere, daß sich seine Europa-Konzeption nicht durchsetzen werde.²⁵⁸ Bahr hielt es auf absehbare Zeit für aussichtslos, de Gaulles Meinung durch Überredung oder Druck ändern zu wollen. Statt aber nur auf eine neue Führung in Paris zu warten, seien für die Europa-Politik künftiger französischer Regierungen möglichst enge Bindungen zwischen den Sechs und den EFTA-Staaten als Ausgangsposition für die Zeit nach de Gaulle zu schaffen. Formen der Assoziierung, die nicht als solche bezeichnet werden müßten und in deren Gestaltung der EWG-Vertrag völlige Freiheit lasse, böten die Möglichkeit, den Beitritt "sachlich und institutionell" vorzubereiten. Auf die bisherigen britischen Stellungnahmen gegen die Assoziierung könnte bei der Bezeichnung Rücksicht genommen werden. Frankreich sei gewiß bereit, ein solches Arrangement einzugehen. Bahr empfahl, bei der nächsten Ratstagung Entscheidungen, die Differenzen nur akzentuieren könnten, zu vermeiden.²⁵⁹

Den letzten Punkt sah Brandt anders: Im Vorstand seiner Partei meinte er, am Ende der Ministerrats-sitzung vom 18. und 19. Dezember müsse die Feststellung stehen, fünf Regierungen seien der Meinung, über die Beitrittsgesuche solle verhandelt werden. Die französische Regierung sei zu fragen, welche Vorstellungen sie über den weiteren Weg habe.²⁶⁰ Offenbar wollte er Paris in Zugzwang bringen, Gespräche zwischen Brüssel und London ermöglichen und eine "Krise im Verhältnis zu den Antragstellern und innerhalb der Gemeinschaft [...] vermeiden". Er sah immer noch "mehr Spielraum, als manche Reaktionen auf die Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten vermuten"²⁶¹ ließen. Daß man alle Hoffnungen "vorläufig begraben [mußte], jedenfalls so lange, wie de Gaulle an der politischen

²⁵⁷ "Deutsche Politik in europäischer Verantwortung", in: *Bulletin* 01.12.1967. Zu Wilsons Vorschlägen vgl. EA 1968, D 3ff. Die Präzisierung zu den Übergangslösungen stammt aus einem Gespräch Brandts mit dem britischen Botschafter am 01.12.1967 (PAAA, B 150).

²⁵⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 407.

²⁵⁹ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 30.11.1967, in: Dep. Bahr 396.

²⁶⁰ Sitzung des Parteivorstandes am 01.12.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

²⁶¹ "Ziele der Außenpolitik der Regierung der Großen Koalition", in: *Bulletin* vom 13.12.1967.

Spitze Frankreichs stand"²⁶², glaubte er nicht – vielleicht auch wegen der Informationen d'Aumales. Denen zufolge ging es de Gaulle um Verzögerungen und Vorbedingungen. Brandt hatte versucht, die Angelegenheit trotzdem zu befördern. Mit dieser Strategie – durch Kiesingers Zustimmung zu französischen Alternativmodellen schon vor der Ministerratssitzung konterkariert – war er gescheitert. Dafür, daß die Bundesregierung keine Haltung einnahm und ihre Position Schaden erlitt, trugen beide die Verantwortung.

Im Kabinett erklärte Brandt am 29. November, man müsse "das Ziel eines Beitritts Großbritanniens wachhalten, bis de Gaulle einsehe, daß seine derzeitige [...] Europakonzeption nicht durchzuhalten" sei. Kiesinger hielt de Gaulles Ausführungen "nicht für überraschend", bedauerte aber, daß dieser sie "nicht vorher mit der Bundesregierung erörtert habe, wie es der Konsultationsvertrag vorsehe". Es gelte nun "festzustellen, ob nicht wenigstens Annäherungsphasen zwischen England und der EWG ermöglicht werden könnten"²⁶³.

In für ihn typischer Weise suchte Brandt in den Aussagen de Gaulles nach Ansatzpunkten für die Durchsetzung der eigenen Position: Er hielt fest, daß der Präsident eine Lösung des Problems in Stufen nicht ausgeschlossen habe, und ließ nun Stufenpläne ausarbeiten, die zwischen Beitritt und Vollzug unterschieden.²⁶⁴ Für ein Abrutschen des britischen Beitrittgesuchs auf der deutschen Prioritätenskala²⁶⁵ gab es, soweit es den Außenminister betraf, keine Anzeichen. Am 10. Dezember traf Brandt Wilson und Brown, die ausschließlich an der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, nicht aber an Zwischenlösungen interessiert waren und das deutsch-französische Verhältnis mißtrauisch beäugten.²⁶⁶ Brown überraschte Brandt mit einem "verblüffenden wie ernüchternden" Verlangen: "Willy, you must get us in so we can take the lead."²⁶⁷ Brandt bekundete seine Bereitschaft, auf der bevorstehenden Ministerratstagung "den britischen Antrag voll und ganz zu unterstützen"²⁶⁸. Daraus zu schließen, daß Brandt gegen die Führung und ein anti-integrationistisches Europa-Konzept Londons nichts einzuwenden gehabt habe²⁶⁹, hieße, seine Motive für den britischen Beitritt zu verkennen. Er selbst wies Londons Führungsanspruch zurück. Es gehe bei Europa "nicht um das Kultivieren neuer Hegemonialvorstellungen". Die Bundesrepublik habe sich selbst "Führungsansprüche abgewöhnt" und wolle weder "vor die Wahl zwischen einer französischen oder einer englischen Führung gestellt werden" noch an einer "altmodischen Dreiecksrelation zwischen Paris, London und Bonn"²⁷⁰ beteiligt sein. Brandt verließ London verärgert darüber, daß die sonst so pragmatischen Briten nicht zu einer Lösung in Etappen bereit waren.²⁷¹ Browns Aufforderung hatte noch einmal die Schlüsselrolle unterstrichen, die die Briten der Bundesrepublik und insbesondere dem

²⁶² Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 480. Vgl. AAPD 1967, Dok. 409, S. 1571.

²⁶³ Kabinettsprotokolle 1967, S. 558 (Kabinettsitzung vom 29.11.1967).

²⁶⁴ Vgl. SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 245 (Brandt in der Fraktionssitzung vom 28.11.1967), und AAPD 1967, Dok. 417, S. 1598, bes. Anm. 3.

²⁶⁵ Vgl. Böhmer, "Germany and the Second British Application", S. 221.

²⁶⁶ Vgl. Brown an Brandt am 02.12.1967, in: WBA, A 7, 43, AAPD 1967, Dok. 409, Anm. 10, und Dok. 420, S. 161 ff., Vermerk zum Gespräch Brandts mit dem britischen Botschafter am 01.12.1967, in: PAAA, B 150, Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 204f., und Philippe, Anglo-German Relations, S. 84f.

²⁶⁷ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 201f. Brandt (ibid., S. 204) brachte die Aussage in Zusammenhang mit einem Zitat aus Browns Memoiren: "We have a role: our role is to lead Europe." (Brown, In My Way, S. 209). S. auch Brandt, Erinnerungen, S. 453.

²⁶⁸ "Brandt gab Wilson Zusagen", in: *Hannoversche Allgemeine* vom 11.12.1967.

²⁶⁹ Vgl. Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 207.

²⁷⁰ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 88.

²⁷¹ Vgl. Blankenhorn, Verständigung, S. 523, sowie Philippe, Anglo-German Relations, S. 86 und 92f.

Bundesaußenminister zuwiesen, nachdem sie das Vertrauen in die Unterstützung durch den Bundeskanzler zunehmend verloren hatten.²⁷²

Vier Tage später sprach Brandt mit seinem französischen Kollegen. Couve kündigte an, sich am 19. Dezember gegen die Aufnahme von Verhandlungen auszusprechen. Frankreich sei auch nicht bereit, exploratorische Gespräche in Erwägung zu ziehen. Er stellte lediglich die Möglichkeit in Aussicht, das französische Nein in einer Form auszusprechen, die den Weg zu weiteren Erörterungen im Rat nicht endgültig verbaue. In Hinblick auf Zwischenlösungen meinte er, darüber sollte erst in einigen Monaten gesprochen werden, wenn sich die momentane Aufregung gelegt habe.²⁷³ Vor seinem Gespräch mit Couve hatte Brandt den deutschen Botschafter in Paris persönlich für die Aussage gerügt, Frankreichs Nein zu Verhandlungen sei zu akzeptieren. Brandt hielt dies schlicht für "nicht zulässig"²⁷⁴. Diese Ansicht bekräftigte er am Vorabend der Ratstagung im Bundestag. Im Auswärtigen Ausschuss hatten Abgeordnete aller Parteien erklärt, das Parlament erwarte von der Bundesregierung eine starke Haltung: Auf jeden Fall sei ein Auseinanderfallen der Sechs in eine Position von Paris und Bonn gegen die vier anderen Partner zu verhindern.²⁷⁵ Die beiden Koalitionsfraktionen forderten nun die Bundesregierung auf, im Ministerrat eine "vertragsgemäße Entscheidung über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen [...] herbeizuführen"²⁷⁶.

Das entsprach der Intention Brandts und dem Ergebnis eines Frühstücks der Außenminister der Fünf im Brüsseler Hotel "Amigo" am Tag vor der Debatte. Das Treffen war auf Anregung des belgischen Außenministers zustande gekommen. Brandt hatte zwar darauf hingewiesen, der Eindruck einer Blockbildung müsse verhindert und daher Frankreich vorab informiert werden, zugleich aber seine Teilnahme zugesagt. Wohl war ihm bei solchen Treffen "in halbgeheimen Zirkeln"²⁷⁷ nicht, aber die Abstimmung einer gemeinsamen Position der Fünf hielt er wegen des französischen Verhaltens für zulässig und nötig. Brandt und seine Kollegen kamen überein, sich am 18. und 19. Dezember für die Aufnahme von Verhandlungen auszusprechen und Frankreich zu einer Stellungnahme aufzufordern. Prozedurale Kompromißvorschläge wie exploratorische Gespräche sollten ebenso wenig thematisiert werden wie materielle Zwischenlösungen. Am Ende der Tagung sollte eine klare Feststellung zum Ergebnis stehen. Falls keine Einigung erzielt werde, sollte der Ratspräsident feststellen, daß jede Regierung das Thema jederzeit auf die Tagesordnung der nächsten EG-Ministerratstagung setzen lassen könne. Großbritannien solle zugeredet werden, in diesem Fall den Antrag aufrechtzuerhalten. Auch eine weitere Beratung zu fünft wurde ins Auge gefaßt. Die Fünf wollten die französische Hinhaltetaktik durchbrechen, Paris aus der bequemen Abwartehaltung zwingen und zu einer eindeutigen Entscheidung nötigen, ihm seine Selbstisolierung vor Augen führen und nach einer Entscheidung bezüglich des Arrangements beim Wort nehmen, um dem britischen Beitritt in Etappen näherzukommen.²⁷⁸

Im Bundestag berichtete Brandt über das "kontinentale Frühstück", verwies auf den inzwischen vorliegenden Ergänzungsbericht der Kommission, der die Pfundabwertung günstig beurteilte, und

²⁷² Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 323, und Philippe, "Germans Hold the Key".

²⁷³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 437.

²⁷⁴ Brandt an Kläiber am 07.12.1967, in: PAAA, B 1 458.

²⁷⁵ Vgl. Protokoll der 49. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 30.11.1967.

²⁷⁶ VBT, 5. WP, Drs. V/2382.

²⁷⁷ Brandt, Erinnerungen, S. 452. Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 197.

²⁷⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 420, Vermerk Lahr vom 14.12.1967, in: PAAA, B 1 332, und "Frühstück im Amigo", in: *SPIEGEL* vom 18.12.1967.

bekräftigte, daß sich Bonn für die Aufnahme von Verhandlungen aussprechen werde. Außerdem stellte er fest, Frankreich könne keinen Anspruch darauf geltend machen, die übrigen EG-Mitgliedstaaten daran zu hindern, sich in Verhandlungen mit Großbritannien selbst "ein klares und endgültiges Urteil" zu bilden. "Art. 5 des Römischen Vertrags schreibt jedem Mitgliedstaat vor, alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten. Die Erweiterung ist ein Vertragsziel. Der Vertrag schreibt hierfür Verhandlungen vor. Jedes Mitglied ist zwar in der letzten, materiellen Entscheidung frei, aber kein Mitglied darf den Weg verbauen, der nach dem Vertrag zur Entscheidung über die Aufnahme weiterer Mitglieder führt." Zur Frage einer vertragsgemäßen Entscheidung führte er aus, seiner Meinung nach könne der Beginn von Verhandlungen auch mit einfacher Mehrheit beschlossen werden, wenn man sich vorher lange genug um Einstimmigkeit bemüht habe, doch helfe eine juristische Vertragsauslegung nicht weiter, weil diese umstritten sei und nur der Gang vor den Europäischen Gerichtshof bleibe. Die Bundesregierung bewege sich nicht "in den Kategorien von Machtansprüchen, Demonstrationen oder gar Drohungen", sie sei aber gezwungen, dem "französischen Nachbarn dringend zu empfehlen, es sich selbst und anderen nicht so schwer zu machen"²⁷⁹. Zu Recht wurde Brandts Rede als deutliche Warnung an die Pariser Adresse verstanden – auch und gerade in London.²⁸⁰ Der Bundeskanzler ließ mitteilen, er habe hinsichtlich der Ausführungen Brandts einige Bedenken und wolle hierüber mit dem Minister sprechen. Bis dahin bitte er, von weiteren öffentlichen Äußerungen abzusehen.²⁸¹ Kiesinger zeigte sich zwar mit Brandt darin einig, eine Entscheidung im Ministerrat herbeizuführen und den britischen Antrag auf der Tagesordnung zu halten, wollte aber, und dessen war man sich auch in London vollkommen bewußt, das Verhältnis zu Frankreich keiner "allzu schweren Belastungsprobe aussetzen"²⁸².

Im Kabinett stellte Kiesinger am Morgen der Ministerratstagung, nach dem er Brandt zum Geburtstag gratuliert hatte, "zwei Grundsätze für [...] das Verhalten der deutschen Delegation" auf: Erstens müßten "alle Beschlüsse in der Beitrittsfrage, auch die über den Beginn von Verhandlungen mit Großbritannien [...] einstimmig gefaßt werden." Zweitens wäre jegliche "Institutionalisierung von 5 Mitgliedstaaten gegen Frankreich tödlich". Brandt entgegnete im Sinne der Amigo-Verabredung, es müsse "ohne unnötige Zuspitzung in sachlicher Weise festgestellt werden, wie die Regierungen zur Beitrittsfrage stünden." Sollten keine Beitrittsverhandlungen eröffnet werden, "dürfte diese Feststellung nicht so deutbar sein, als ob die Anträge abgelehnt seien". Einig war man sich, "daß in der Ratssitzung [...] von deutscher Seite noch keine Alternativlösungen zum britischen Beitritt ins Gespräch gebracht werden sollten. Initiativen in dieser Richtung seien erst dann sinnvoll, wenn die ablehnende britische Haltung sich ändere."²⁸³

Im Ministerrat bedauerte Brandt, "zu einem anderen Votum zu gelangen als sein französischer Kollege"²⁸⁴, wiederholte dann aber wörtlich seine Mahnung zum Artikel 5 des Vertrags und deutete nachteilige Konsequenzen eines Neins für die innere Entwicklung der EWG an. Couve erklärte, "erst nach

²⁷⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 145. Sitzung, S. 7471f. Vgl. *ibid.*, S. 7468-7472.

²⁸⁰ Vgl. "France warned by Herr Brandt", in: *Times* vom 16.12.1967, und Pine, Wilson and Europe, S. 36.

²⁸¹ Vermerk Lahr vom 15.12.1967, in: PAAA, B 1 332, und Vermerk Guttenberg vom 15.12.1967, in: NL Guttenberg 93.

²⁸² Kiesinger am 12.12.1967 vor der SPD-Fraktion, in: SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 265. Vgl. Schönhoven, *Wendjahre*, S. 411f., und Pine, Wilson and Europe, S. 36.

²⁸³ Kabinettsprotokolle 1967, S. 594 (Kabinettsitzung vom 18.12.1967). Vgl. *ibid.*, S. 593f.

²⁸⁴ Rede Brandts vor dem EWG-Ministerrat am 19.12.1967, in: WBA, A 3, 268. Zu den von Brandt vorgebrachten Positionen der Bundesregierung zu einzelnen Problemen der Beitrittsfrage vgl. AAPD 1967, Dok. 442.

einer dauerhaften wirtschaftlichen und monetären Konsolidierung Großbritanniens" könnten Beitrittsverhandlungen eröffnet werden, und fügte hinzu, es handele sich "nicht um eine ablehnende, sondern um eine abwartende Haltung"²⁸⁵. Brandt hatte festgestellt, weitere Diskussionen im Rahmen der Sechs würden nicht weiter führen. Zur Konsolidierung seiner Wirtschaft brauche Großbritannien "zuverlässige Perspektiven" und "eine klare Auskunft, die nicht auf dem Wege unbestimmter Zusagen und unverbindlicher Verfahren" gegeben werden könne. Er schlug vor, den britischen Konsolidierungsprozeß und die Verhandlungen "parallel zueinander verlaufen zu lassen"²⁸⁶. Doch darauf ließ der französische Außenminister sich nicht ein, der "trotz aller Unbeweglichkeit Schärfen zu vermeiden suchte"²⁸⁷. Couve registrierte, daß Brandt seine Ansichten dem Interesse einer weiteren Zusammenarbeit mit Frankreich gemäß Ausdruck verlieh.²⁸⁸ Gleichwohl hatten zum wiederholten Male "die deutsche und die französische Seite unbeschadet der Konsultationen völlig unabhängig voneinander im Ministerrat ihre Auffassungen vertreten"²⁸⁹.

Die Fünf drängten ihren französischen Kollegen zu einer Entscheidung. Auf eine formelle Abstimmung wurde verzichtet. Am Ende der Sitzung wurde festgestellt, daß kein Einvernehmen über den Fortgang des Verfahrens zustande gekommen sei. Während fünf Mitglieder Verhandlungen parallel zum wirtschaftlichen Gesundungsprozeß in Großbritannien aufnehmen wollten, sei ein Mitgliedstaat der Meinung, dieser müsse vollendet sein, bevor der britische Antrag wieder in Betracht gezogen werden könne. Es hieß aber auch, daß kein Mitgliedstaat grundsätzliche Einwendungen gegen die Erweiterung erhoben habe und die Anträge auf der Tagesordnung des Ministerrats blieben – so wie Brandt es vorgeschlagen hatte.²⁹⁰ Unmittelbar nach der Ratstagung fand eine kurze Aussprache der fünf Außenminister ohne Couve statt. Brandt betonte die Notwendigkeit, dieselbe Sprache zu sprechen und miteinander Kontakt zu halten. Man solle die Ergebnisse der Ratstagung in Ruhe analysieren. Luns regte an, bilateral mit Großbritannien eine Reihe von Abkommen auf politischem, wirtschaftlichem und technischem Gebiet zu schließen. Brandt wandte ein, ein solcher Vorschlag müsse erst sorgfältig geprüft werden. Die Fünf vereinbarten, daß der deutsche Außenminister zu einem weiteren Treffen einladen würde, um über die Konsequenzen aus dem Ergebnis der Ratstagung zu beraten. Brandt erklärte abschließend, er sei dagegen, nach außen hin eine zu pessimistische Einstellung zur Schau zu tragen, weil zum einen die Gefahr bestehe, daß Großbritannien sich vom Kontinent entfernen werde, und es zum anderen bedenkliche Folgen haben würde, wenn man der deutschen Jugend zusätzlich zum ungelösten nationalen Problem auch noch die Hoffnung auf die europäische Einigung nehme.²⁹¹

Welche Konsequenzen zog Brandt aus dem unausgesprochenen Veto Frankreichs? Zunächst war er nicht bereit, es als solches zu akzeptieren. Dank des Vorgehens der "Amigos" und der deutschen Diplomatie waren weder die Anträge negativ beschieden noch das Verfahren abgebrochen worden und damit die

²⁸⁵ AAPD 1967, Dok. 442, S. 1686 und 1690.

²⁸⁶ Rede Brandts vor dem EWG-Ministerrat am 19.12.1967, in: WBA, A 3, 268 (abgedruckt in: Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 81-86). Zu den von Brandt vorgebrachten Positionen der Bundesregierung zu einzelnen Problemen der Beitrittsfrage vgl. AAPD 1967, Dok. 442.

²⁸⁷ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 204.

²⁸⁸ Vgl. Couve, Außenpolitik, S. 354f.

²⁸⁹ Brandt in der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.01.1968, S. 744.

²⁹⁰ Vgl. EA 1968, D 42f., und Rede Brandts vor dem EWG-Ministerrat am 19.12.1967, in: WBA, A 3, 268. Zum Zustandekommen des Ergebnisses vgl. AAPD 1967, Dok. 442, und Ludlow, "A Short-Term Defeat", S. 146.

²⁹¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 441, und Vermerk Arnold vom 03.01.1968, in: PAAA, B 332.

Möglichkeit gegeben, sich weiter mit der Beitrittsfrage zu befassen – "wenigstens der Form nach"²⁹². Dies war mehr als ein Scheintrost²⁹³, wenn man das Thema "wirklich nicht mehr von der Tagesordnung verschwinden" zu lassen gedachte – im Unterschied zu 1963, als "nach wenigen Monaten business as usual" betrieben worden war. Die Kommission würde weiter berichten, die Regierungen würden Vorschläge machen. Man könne es, so Brandt, den Franzosen "nicht ersparen, ihnen damit [...] auf die Nerven zu fallen". Er setzte auf den französischen "Zweifel an der Möglichkeit, die starre Position durchzuhalten"²⁹⁴.

Davon ausgehend galt es, mit den Mitgliedern und Beitrittskandidaten bilateral und multilateral Chancen und Gestalt eines Arrangements "mit dem Ziel und in der Perspektive des Beitritts" zu sondieren. Dieser Ansatz hatte für Brandt Priorität vor Vorschlägen Großbritanniens, Italiens und der Beneluxländer, eine Zusammenarbeit auf nicht unmittelbar zu den Gemeinschaftsverträgen gehörenden Gebieten wie Technologie, Rüstung, Entwicklungshilfe sowie Außen- und Verteidigungspolitik anzustreben. Brandt schwebte ein handelspolitisches Abkommen etwa zur Errichtung einer GATT-konformen Freihandelszone vor, die auf das graduelle Zusammenwachsen der Volkswirtschaften und eine schrittweise Annäherung der Antragsteller an die Gemeinschaft hinwirken und ihnen bis zum Beitritt angemessene Rechte und Mitwirkungsmöglichkeiten einräumen sollte. Institutionell sollte ein "Scharnier" zwischen den Kandidaten und der EWG nach dem Vorbild des Assoziierungsrates zwischen EGKS und Großbritannien geschaffen werden. Neben der eindeutigen dynamischen Ausrichtung auf das Beitrittsziel sollte das Arrangement der Überbrückung und Vorbereitung dienen: "Wenn die Verhandlungen mit Großbritannien jetzt eingeleitet worden wären, dann wäre in fünf Jahren die volle Angleichung erreicht gewesen: ein Jahr Verhandlungen, ein Jahr Ratifizierung, drei Jahre Übergangsfristen. Wenn man jetzt bestimmte Zwischenlösungen finde, könne sich diese Zeitspanne praktisch um einzelne Zeiträume verkürzen." Darüber hinaus schlug Brandt in Einklang mit britischen Vorschlägen den Ausbau der WEU vor. Dort sollte auch eine technologische Zusammenarbeit – für Brandt das bevorzugte Objekt einer Kooperation außerhalb der Gemeinschaftsverträge – thematisiert werden, selbst "wenn die Franzosen sich nicht sehr aktiv beteiligen sollten. Dann werde eben 5 + 1 gesprochen". Die WEU hielt er nach wie vor für den geeigneten Ort außenpolitischer Konsultationen. Brandt sah nicht ein, "warum wir immer neue Vereine gründen müssen". Schließlich regte er – "mehr unter taktischen Gesichtspunkten" – eine vorgezogene EURATOM-Erweiterung an, weil dort keines der französischen Argumente gegen Verhandlungen über einen EWG-Beitritt gelten könne. Das müßten die Franzosen entweder eingestehen oder sie müßten neue Argumente präsentieren, was die Lage zwar noch verschlimmern könne, eventuell aber notwendig sei, "um zu einer wahren Situation zu kommen"²⁹⁵. Auch wenn Brandts Schlußfolgerungen

²⁹² Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 204. Vgl. EA 1968, D 44, und Gassert, "Kritische Zeit", S. 157f.

²⁹³ Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 335. Dort heißt es: "Tout ce que les cinq partenaires purent obtenir fut la formule communément admise que les demandes d'adhésions [...] restaient à l'ordre du jour du Conseil, consolation d'autant plus factice qu'il en était déjà allé de même en 1963 lors du premier abandon des négociations."

²⁹⁴ Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 25.01.1968, S. 768.

²⁹⁵ Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 25.01.1968, S.767. Vgl. AAPD 1967, Dok. 441, AAPD 1968, Dok. 5 und 22, Runderlaß Lahr vom 31.01.1968, in: PAAA, B 1 332, Notizen Brandts vom 07.01.1968 für die Kabinettsitzung am 10.01.1968, in: WBA, A 7, 18, "Notwendige Kontakte zur Erweiterung der europäischen Gemeinschaften", in: *Bulletin* vom 05.01.1968, "Politik im Interesse Deutschlands und Europas", in: *Bulletin* vom 16.01.1968, "EWG-Test", in: *SPIEGEL* vom 08.01.1968, "Brandt warnt vor Mißdeutung", in: *Handelsblatt* vom 24.01.1968, und Brandt, *Friedenspolitik in Europa*, S. 90f. Daß Brandt zuvorderst an der Übergangslösung einer Technologie-Gemeinschaft interessiert gewesen sei, weil er die Erweiterung primär wegen der Bedeutung des britischen Know-hows für rüstungsrelevante Industrien forciert habe, wie von Braunmühl (*Kalter Krieg*, S. 91) behauptet, läßt sich weder aus seinen Äußerungen noch aus seiner Politik ableiten. Zur Bonner Position bei den GATT-Verhandlungen vgl. Türk, "The Road to a United Europe", S. 120-125.

von den Prämissen ausgingen, die bestehenden Gemeinschaften zu erhalten – statt alternative oder konkurrierende Strukturen zu schaffen – und Frankreich mittels Kompromißvorschlägen auf Feldern gemeinsamen Interesses zu mehr Kooperation mit den Antragstellern zu bewegen²⁹⁶, wollte er Paris doch beim Wort nehmen. In der für ihn charakteristischen Weise griff er die französischen Argumente und Vorschläge auf, interpretierte sie in seinem Sinne und legte Frankreich darauf fest, um den General "mit dessen eigenen Waffen politisch zu schlagen"²⁹⁷.

Einen Tag nach der Sitzung vom 19. Dezember hatte Brandt einen Bericht von Stephan Thomas über dessen Gespräche mit d'Aumale und de Gaulles außenpolitischem Berater Puaux erhalten, die von französischer Seite initiiert worden waren. Darin hieß es, de Gaulles Europakonzeption sehe Großbritanniens EWG-Mitgliedschaft vor. Außerdem war "von einer veränderten Situation, die sich bereits im Frühjahr ergeben könne, gesprochen" worden. Thomas war skeptisch geblieben, woraufhin d'Aumale noch ein zusätzliches Argument für den Beitritt Großbritanniens angeführt hatte, das Brandts besonderes Interesse fand: "Frankreich braucht Großbritannien im künftigen Europa zur Machtbalance gegenüber dem natürlichen deutschen Übergewicht." Dabei gehe es nicht um Mißtrauen gegenüber Bonn, sondern einfach "um die Notwendigkeit eines Machtequilibriums innerhalb der europäischen Gemeinschaft"²⁹⁸. Schon 1967, so schien es zumindest, schreckte den General weniger die britische als die deutsche Stärke. Man konnte den Eindruck gewinnen, daß Paris seine schroffen Zurückweisungen des britischen Beitritts-gesuchs auf der offiziellen Ebene durch nichtamtliche Mitteilungen an den deutschen Außenminister relativierte. Doch konnte Brandt nach den Berichten "von einem entsprechendem Einlenken de Gaulles in etwa '2 Jahren' ausgehen"²⁹⁹? Allem Anschein nach stellte dies für ihn eine ernstzunehmende Möglichkeit dar; sicher war er sich aber nicht. Zum britischen Verhandlungsführer Lord Chalfont meinte er wenig später, er glaube zwar nicht, daß die französische Haltung unveränderlich sei, nur die Erfahrung aber könne dies erweisen. Verärgert reagierte Brandt auf den nicht abgesprochenen britischen Vorstoß, Konsultationen nach dem Muster 5 + 1 über eine Zusammenarbeit auf Gebieten außerhalb der Römischen Verträge in die Wege zu leiten, und eine Konferenz der Fünf mit den Antragstellern einzuberufen. Dadurch war aus Brandts Sicht die Brüsseler Vereinbarung hinfällig, nach der er selbst zu einem Fünfer-treffen einladen sollte. Er hielt die Herangehensweise für falsch und wollte "nicht von Zwischenlösungen sprechen, sondern sich über ein Verfahren unterhalten, das letztlich zum Beitritt führ[e]"³⁰⁰.

Am 10. Januar 1968 lehnte das Bundeskabinett nach einem Bericht Brandts eine Zusammenarbeit außerhalb des EWG-Vertrages ohne Paris in der augenblicklichen Lage ab und erklärte: "Es kommt [...] darauf an festzustellen, welche Möglichkeiten bestehen, [...] dem Ziel der Erweiterung der Gemeinschaften an dem die Bundesregierung unverrückbar festhält, näherzukommen. [...] Die Bundes-regierung hat hierzu bilaterale Konsultationen mit den beteiligten Regierungen innerhalb und außerhalb der EWG aufgenommen."³⁰¹ Brandt hatte dargelegt, die fortgesetzte Erörterung im Ministerrat habe Vorrang vor Vorschlägen für "Konferenzen nach dem Schema 5 plus 1 oder 5 plus 4"³⁰², Beratungen

²⁹⁶ Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 335f.

²⁹⁷ Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 490.

²⁹⁸ Thomas an Brandt am 20.12.1967, in: WBA, A 7, 10.

²⁹⁹ Hildebrand, "Brandt, de Gaulle und 'la grande Europe'", S. 403.

³⁰⁰ AAPD 1967, Dok. 449, S. 1715. Vgl. AAPD 1968, Dok. 5, bes. Anm. 8 und 13, Türk, Europapolitik, S. 130f., und Herrmann, WEU, S. 134f.

³⁰¹ Kabinettsprotokolle 1968, S. 59 (Kabinettsitzung vom 10.01.1968).

³⁰² Notizen Brandts vom 07.01.1968 für die Kabinettsitzung am 10.01.1968, in: WBA, A 7, 18.

zwischen den Fünf und Großbritannien aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Die Fünf mußten Paris die Frage stellen, wie es weiter gehen solle. Auf diese Frage sei bisher verzichtet worden. Am selben Tag bezeichnete ein britisches Kabinettsmitglied das Bonner Stufenprogramm gegenüber dem deutschen Botschafter als unannehmbar und zeigte sich über die Politik des Bundesaußenministers enttäuscht.³⁰³ London verfocht weiterhin eine Politik des "Alles oder Nichts" und erwog eine Kooperation mit Italien und den Benelux-Staaten, ohne Frankreich und die Bundesrepublik, falls Bonn eine Zusammenarbeit nach dem Muster "5 + 1" ablehnen würde.³⁰⁴ Brown versuchte in der Folge die Akzeptanz der von Brandt vorgeschlagenen Übergangslösungen unter den Fünfen zu unterminieren. Er scheint in Übereinstimmung mit dem britischen Kabinett eine Strategie verfolgt zu haben, die auf das Gegenteil dessen zielte, was Brandt wollte: eine Krise der EG zu verhindern.³⁰⁵

In Brandts Augen operierten die Briten ungeschickt und trugen selbst zur Komplizierung bei: Frankreich dürfe aus seiner Verantwortung nicht entlassen werden.³⁰⁶ Am 20. Januar bat der britische Außenminister, seinen verärgerten Amtskollegen, seine Rolle als Freund Großbritanniens und Verfechter seines Anliegens nicht aufzugeben.³⁰⁷ Brandt regte an, London möge auf den Beschluß vom Dezember mit der Bitte um nähere Erläuterung reagieren, um damit den Rat zur Behandlung konkreter Einzelfragen zu veranlassen. Zugleich stellte er klar, Bonn dürfe im Interesse der deutsch-französischen Beziehungen keine Chance versäumen, Frankreich in die Zusammenarbeit mit den beitriftswilligen Staaten einzu-beziehen. Brown seinerseits hielt alle Überlegungen, die die Gefahr eines weiteren französischen Vetos mit sich brachten, für unattraktiv. Dies gelte sowohl für die deutschen Vorstellungen als auch für den Vorschlag der Benelux-Staaten.³⁰⁸

Diese hatten am 19. Januar 1968 ein Memorandum vorgelegt, das ein konkretes Konsultationsverfahren zwischen den Sechs und den Beitrittskandidaten vorsah sowie gemeinsame Aktionen mit wechselnder Teilnehmerkonstellation auf Gebieten außerhalb der Römischen Verträge, wie Rüstung, Technologie und Entwicklungshilfe. Außerdem teilten die drei Länder ihren Entschluß zu Vorabkonsultationen vor wichtigen Entscheidungen in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik sowie der europäischen politischen Zusammenarbeit mit und luden andere europäische Staaten ein, sich dem anzuschließen. Schließlich schlugen sie ein Außenministertreffen am Rande der nächsten WEU-Tagung ohne Frankreich vor, zu dem auch der britische Außenminister stoßen sollte.³⁰⁹

Obwohl das Kabinett sich gerade erst gegen eine Zusammenarbeit nach dem Muster 5 + 1 ausgesprochen hatte, stand Brandt der Benelux-Initiative nicht ablehnend gegenüber, "soweit sie nicht zu neuen Gruppierungen in Europa"³¹⁰ führte. Für gemeinsame Aktionen, darauf legte er Wert, sollten aber ausschließlich solche Bereiche in Betracht kommen, die von den Römischen Verträgen nicht erfaßt wurden. Das bedeutete auch, daß eine technologische Zusammenarbeit nur die Felder abdecken konnte, die nicht bereits durch EURATOM abgedeckt waren. Skeptischer war Brandt, was sicherheits- und außenpolitische Konsultationen betraf, weil mit WEU und NATO die entsprechenden Konsultationsforen

³⁰³ Vgl. Blankenhorn, Verständigung, S. 528f.

³⁰⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 16, und Pine, Wilson and Europe, S. 38-43.

³⁰⁵ Vgl. Philippe, Anglo-German Relations, S. 119ff.

³⁰⁶ Protokoll der Parteivorstandssitzung am 05.01.1967, in: SPD-Parteivorstand 28.

³⁰⁷ Vgl. Pine, Wilson and Europe, S. 45.

³⁰⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 22.

³⁰⁹ Vgl. EA 1968, D 128ff., und Dujardin, "Der 'loyalste aller Partner'?", S. 118ff.

³¹⁰ Besson, Außenpolitik, S. 417. Vgl. "Bonn wünscht klare Antwort von Paris", in: *Welt* vom 17.01.1968.

bereits existierten. Aus diesem Grund überzeugte ihn auch der britische Vorschlag einer verteidigungspolitischen Zusammenarbeit nach dem Muster 5 + 1 oder 5 + 4 nicht. Entgegen der britischen Auffassung wollte er die Zusammenarbeit außerhalb der Vertragsgebiete nicht sofort und ohne Rücksicht auf die Ergebnisse der Bemühungen um eine Gemeinschaftslösung für ein umfassendes Arrangement beginnen.³¹¹

In Den Haag hielt man die deutschen Bemühungen zur Auslotung des "von de Gaulle hingeworfenen Verzögerungsknochens 'Arrangement' [...] für verlorene Liebesmühe"³¹² und schien zu einer Blockade von Gemeinschaftsentscheidungen bereit. Der Versuch, ein guter Makler zu sein, ohne sich zwischen die Stühle zu setzen, gestaltete sich schwierig. Der italienische Vize-Ministerpräsident Nenni warnte den Bundeskanzler und den Bundesaußenminister bei deren Rom-Besuch Anfang Februar vor einer "Achse Paris-Bonn"³¹³. Insgesamt war das Treffen Kiesingers und Brandts mit Moro, Fanfani und Nenni aber keineswegs durch "grundlegende Divergenzen"³¹⁴ in der Erweiterungsfrage geprägt. Die italienische Regierung ermächtigte Bonn, bei den Verhandlungen in Paris auch im Namen Roms zu sprechen. Man kam überein, gemeinsam alles zu tun, um eine Vertiefung des Grabens zwischen EWG-Mitgliedern und Beitrittskandidaten zu verhindern und die Voraussetzung für eine beschleunigte Erweiterung zu schaffen. Brandt hatte im Beisein des Bundeskanzlers erklärt, seine Anstrengungen auf zwei Punkte von praktischer Bedeutung konzentrieren zu wollen: die Schaffung eines Koordinationsrates zwischen den Sechs und Großbritannien und eine technologische Gemeinschaft zu siebt.³¹⁵ Die beiden Außenminister berichteten von einem informellen Treffen der Fünf mit Großbritannien im Hotel *Amigo* anlässlich der WEU-Ministerratssitzung am 30. Januar 1968, bei dem sie den Eindruck gewonnen hatten, "daß Großbritannien nicht mehr allein auf der Politik des Alles oder Nichts bestehe, sondern auch an Zwischenlösungen interessiert sei"³¹⁶.

Bereits am 25. Januar hatte Brown telefonisch mitgeteilt, das britische Kabinett habe beschlossen, sich den Anregungen der Bundesregierung und der Beneluxstaaten zur weiteren Behandlung des Problems anzuschließen.³¹⁷ In Brüssel machte Brown allerdings die Einschränkung, wenn London Entscheidungen der Gemeinschaft übernehmen solle, brauche es gleiche Rechte und die verbindliche Zusage, Mitglied zu werden. Brandt hatte einer Konferenz der interessierten europäischen Staaten zur Zusammenarbeit außerhalb der Vertragsgebiete und damit für den Fall, daß Paris nicht teilnahm, einer Zusammenarbeit ohne Frankreich zugestimmt.³¹⁸ Dementsprechend regte er in der Folge ein Arbeitsessen aller EG-Außenminister unmittelbar vor der Ministerratstagung am 29. Februar an. Die Sechs sollten ihre jeweiligen Ideen über die künftige Zusammenarbeit mit den Antragstellern vorbringen, und zwar im Ministerrat zu den Themen, die die Gemeinschaft als solche betrafen, beim Arbeitsessen zu den außerhalb

³¹¹ Vgl. Kabinettsprotokolle 1968, S. 76f. (Kabinettsitzung vom 24.01.1968), Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 25.01.1968, Notizen Guttenberg zu Brandts Ausführungen vor der CDU/CSU-Fraktion am 23.01.1968, in: NL Guttenberg 190, und Herrmann, WEU, S. 135f.

³¹² AAPD 1968, Dok. 15, S. 47f. Vgl. Türk, Europapolitik, S. 133.

³¹³ AAPD 1968, Dok. 40, S. 137. Vgl. Masala, Italia und Germania, S. 308f., und ders., "Deutschland, Italien und der Beitritt", S.58f.

³¹⁴ Masala, Italia und Germania, S. 302. Vgl. ders., "Deutschland, Italien und der Beitritt", S. 55f.

³¹⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 43, S. 154f., Kabinettsprotokolle 1968, S. 94f. (Kabinettsitzung vom 07.02.1968), und Protokoll der 57. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14.02.1968.

³¹⁶ AAPD 1968, Dok. 40, S. 135, und Terminkalender 1968, in: WBA, A 1, 30.

³¹⁷ Sitzung des Parteivorstands am 25.01.1968, in: SPD-Parteivorstand 28.

³¹⁸ Vgl. Runderlaß Lahr vom 31.01.1968, in: PAAA, B 1 332.

liegenden Themen. Brandt legte Wert darauf, auch Couve zu dem informellen Treffen einzuladen, um Frankreich die Entscheidung zu überlassen.³¹⁹

Trotz der formalen Schwierigkeiten hatte Brandt am 30. Januar im WEU-Ministerrat darum gebeten, die Möglichkeit eines vorgezogenen EURATOM-Beitritts zu erwägen. Man könne daran denken, den Rahmen von EURATOM zu erweitern, ein verbessertes Kooperationsabkommen anzustreben oder zusätzlich oder statt dessen einen neuen Rahmen vorzusehen für die durch die Verträge nicht erfaßten Bereiche der Technologie.³²⁰ Damit stellte Brandt sich gegen Bedenken des Staatssekretärsausschusses für Europafragen, fiel aber keineswegs "den Bemühungen seiner Regierung in der Fusionsfrage in den Rücken"³²¹; der Schritt befand sich im Einklang mit dem im Kabinett Erörterten.

Vorausgeschickt hatte er seinen Ausführungen, zunächst wolle man bei den deutsch-französischen Konsultationen die an der Seine bestehenden Vorstellungen über materielle Lösungen ermitteln.³²² Die Konsultationen fanden Mitte Februar in Paris statt, drei Wochen nach dem fünften Jahrestag der Unterzeichnung des Elysée-Vertrags.

Den Vertrag bezeichnete Brandt anlässlich des Jahrestags als "nützliches Instrument". In der praktischen Zusammenarbeit gebe es gute Ergebnisse, etwa beim Jugend- und Kulturaustausch, der Abstimmung der Entwicklungspolitik, der anvisierten verstärkten Technologiekoooperation und der gemeinsamen Behandlung monetärer Probleme. Die regelmäßigen Konsultationen seien an sich schon fruchtbar. Als positives Beispiel nannte er den ertragreichen Meinungsaustausch zur Entspannungspolitik. Wer jedoch geglaubt habe, allein dadurch werde sich eine gemeinsame Politik entwickeln, habe sich geirrt. Nicht erfüllt habe sich die ohnehin mißverständliche und schädliche Erwartung einer deutsch-französischen politischen Union als Kern der Entwicklung zur politischen Gemeinschaft Europas. Für die europäische politische Einigung, die ein wesentliches Ziel Bonns bleibe, sei die aktuelle Lage ungünstig. Das werde sich erst ändern, wenn man wisse, was aus der Erweiterung werde. In den bilateralen Beziehungen habe der Vertrag nicht vermocht, außenpolitische Meinungsunterschiede zu beseitigen. Der Vertrag nenne ja auch, betonte Brandt, "als Ziel der Konsultationen, soweit wie möglich – diese Worte darf man nicht übersehen – zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen"³²³.

Brandts Bestandsaufnahme im Januar 1968 fiel sehr nüchtern aus.³²⁴ Im April des Vorjahres war man im Auswärtigen Amt noch zu dem Ergebnis gekommen, die deutsch-französischen Beziehungen hätten sich seit Bildung der Großen Koalition verbessert, u.a. weil Kiesinger und Brandt Paris von einer neuen Grundlage für die Zusammenarbeit überzeugt hätten. Die von Bonn gezeigte größere Unabhängigkeit gegenüber Washington habe sich ebenso positiv ausgewirkt wie die gemeinsame Strategie, erfolgversprechende Themen anzupacken und kontroverse Probleme zurückzustellen. Große Sympathien und Erwartungen hätten die neuen ostpolitischen Impulse der Bundesregierung in Frankreich geweckt.³²⁵ Paris unterstützte die "neue" Ostpolitik diplomatisch wie öffentlich und bekräftigte, daß Frankreich die DDR

³¹⁹ Vgl. Brandt an Harmel am 14.02.1968, in: PAAA, B 150, sowie AAPD 1968, Dok. 68, S. 241, und Dok. 72, S. 267. Kramer (Europa, S. 236) zufolge fand vor der Ministerratstagung vom 09.03.1968 ein solches Treffen statt. Der Beleg (AAPD 1968, Dok. 59, Anm. 6) bezieht sich aber nur auf Brandts Einladung für den 29.02.1968. Anscheinend wurden schließlich alle Themen im Ministerrat besprochen. Vgl. AAPD 1968, Dok. 74.

³²⁰ Notizen Brandts zur WEU-Sitzung in Brüssel am 30.01.1968, in: WBA, A 7, 18.

³²¹ Türk, Europapolitik, S. 106.

³²² Vgl. Runderlaß Lahr vom 31.01.1968, in: PAAA, B 1 332.

³²³ "Nützliches Instrument der Verständigung und des Friedens", in: *Bulletin* vom 24.01.1968. Vgl. "Notwendiges Instrument der Kooperation und Konsultation", in: *Bulletin* vom 17.01.1968, und Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 71ff.

³²⁴ Vgl. Ziebura, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 192, und Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 486.

³²⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 150.

nicht anerkennen werde. In Osteuropa wiederum reagierte man positiv auf die deutsch-französische Wiederannäherung.³²⁶ Parallel dazu begann ein intensiver Gedanken- und Informationsaustausch über Stand und Planungen der bilateralen Beziehungen zum Osten, den die Außenminister im April 1967 persönlich fortgesetzt hatten. Brandts Eindruck nach zeigte die Verteidigung der deutschen Politik durch Frankreich, etwa gegenüber Polen, Wirkung. Sein Resümee der sog. Abschirmungsaktion lautete, nur Paris und London hätten wesentlich helfen können. Er bat darum, den engen Kontakt fortzusetzen, bei Reisen in den Osten darauf hinzuweisen, daß Bonn es mit seiner Ostpolitik ernst meine, und das Argument vorzubringen, bei andauernder Intransigenz des Ostens könne in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik ein Rückschlag eintreten. Couve bekräftigte die französische Sympathie und Unterstützung für die Bonner Politik. Die Bundesregierung brauche nur ihre Wünsche anzumelden.³²⁷ Bevor de Gaulle und Couve im Juli 1967 nach Bonn kamen, hatte Brandt von einer verbesserten Zusammenarbeit gesprochen, aber eingeschränkt, die Konsultationen "im Sinne des Sich-Abstimmens [...] über eine gemeinsame Politik"³²⁸ ließen noch zu wünschen übrig. Egon Bahr machte in der Entspannungspolitik große Schnittmengen aus. Auf französischer Seite herrsche sicher größtes Interesse an den deutschen Vorstellungen über ein europäisches Sicherheitssystem. Kurz zuvor hatte Brandt in einem aufsehenerregenden Interview dazu zwei Modelle ins Gespräch gebracht: Ein Weiterbestehen der gegenwärtigen Bündnisse oder eine stufenweise Ablösung von NATO und Warschauer Pakt – ganz im Sinne von de Gaulles Ziel einer Überwindung der Blöcke. Anknüpfend an die Vereinbarung über Studien zur Sicherheit Europas in den siebziger Jahren, regte Bahr eine qualifizierte Abstimmung und bilaterale Vorklärunen an. Dafür gab es noch einen Grund: Das Kommuniqué des Pompidou-Besuchs in Moskau hatte im Auswärtigen Amt aufhorchen lassen, weil es sich der sowjetischen Forderung nach einer gesamt-europäischen Sicherheitskonferenz anzunähern schien. Diesbezüglichen französisch-sowjetischen Gesprächen wollte Brandt zuvorkommen. Brandts Berater wollte auch einen geplanten Besuch de Gaulles in Polen für Bonn nutzbar machen: "Eine Art französischer Garantien für die Verlässlichkeit der deutschen Haltung oder der polnischen Rückversicherung durch Frankreich", die über die Erläuterung der Bonner Politik hinausgehe, könne "die polnische Barriere abtragen". Dies wäre "die Ermutigung zu einer Aktion, die uns nicht schaden, de Gaulle und seiner Rolle schmeicheln könnte"³²⁹. Für einen vertraglichen Gewaltverzicht mit der CSSR schwebte Bahr eine Garantie durch die Vier Mächte vor, worauf Brandt die Franzosen als erste nun ansprechen könne.³³⁰

Brandt griff Bahrs weitgehende Vorstellungen auf, und der französische Außenminister reagierte positiv; eine konkrete Zusage gab er aber nur zu Brandts Vorschlag, systematisch über ein europäisches Sicherheitssystem und das Verhältnis zur UdSSR zu sprechen. Auch de Gaulle äußerte sich bei den Regierungsbesprechungen wohlwollend über die Initiative. Die Außenminister kamen überein, das Thema "Europäische Friedensordnung" in die Gespräche über die gemeinsame Sicherheitsstudie

³²⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 41, Couve, Außenpolitik, S. 231f., Pfeil, Die "anderen" deutsch-französischen Beziehungen, S. 117-126, und ders., "Die DDR und Frankreich", S. 225f.

³²⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 118, Aufzeichnung Schütz vom 08.03.1967, in: PAAA, B 150, Ergebnissniederschrift über die deutsch-französischen Konsultationen am 27. und 28.04.1967, in: PAAA, B 150, und Couve, Außenpolitik, S. 231.

³²⁸ "Umfassender deutsch-französischer Meinungsauustausch", in: *Bulletin* vom 13.07.1967.

³²⁹ AAPD 1967, Dok. 250, S. 1007.

³³⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 250, Aufzeichnung Ruete vom 12.07.1967, in: PAAA, B 150, und Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967. Philippes pointierte Zusammenfassung, "a Locarno-style French security guarantee for any treaties Bonn was hoping to conclude with Eastern European states" ("Germans Hold the Key", S. 160), wird Bahrs Überlegungen nicht gerecht.

einzu beziehen, was nicht weniger bedeutete als einen ersten Schritt zu einer gemeinsamen Entspannungskonzeption. Bei den Verbündeten löste diese Zusammenarbeit in Hinblick auf de Gaulles Haltung zur NATO Mißtrauen aus. Brandt und Couve setzten ihre gegenseitige Unterrichtung zu Ost-West-Themen und -Aktivitäten fort und kamen überein, in der Ostpolitik noch stärker zu kooperieren. Couve berichtete, bei seiner und Pompidous Moskau-Reise habe man die Übereinstimmung mit der deutschen Ostpolitik unterstrichen und auf die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik hingewiesen. Zuvor, so war es inzwischen üblich, hatte er ein Schriftstück über die Auffassungen und Wünsche Bonns erhalten.³³¹

Kiesinger hatte de Gaulle vorgeschlagen, gemeinsame Kommissionen für wirtschaftliche, technologische und industrielle Zusammenarbeit zu bilden und auf beiden Seiten eine Koordinierungsinstanz einzusetzen, vielleicht sogar "eine der Regierung verantwortliche Persönlichkeit"³³². Dafür hatte er die Zustimmung des Generals gefunden. Im Elysée-Vertrag war eine interministerielle Kommission unter Federführung eines Beamten aus dem Auswärtigen Amt vorgesehen. Das Bundeskanzleramt wollte aber eine "Persönlichkeit von hohem Rang"³³³ zum Beauftragten für die Koordination der Frankreichpolitik machen. Kiesinger hatte dafür seinen Parlamentarischen Staatssekretär als dem Bundeskanzler direkt unterstellten Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit vorgesehen. Brandt, der von Kiesingers Plänen überrascht wurde, hatte dagegen Bedenken erhoben und Kiesinger kurz vor de Gaulles Ankunft gebeten, diesen Vorschlag mit de Gaulle noch nicht zu erörtern, "bevor zwischen Ihnen und mir nicht Übereinstimmung hierüber erzielt ist". Die Verantwortung für die Frankreichpolitik sei für ihn von wesentlicher Bedeutung. Wenn die Benennung eines Beauftragten sich als sinnvoll erweisen sollte, müsse dieser "beim Außenminister ressortieren"³³⁴. Brandt sah sich in seiner Auffassung bestärkt durch den Hinweis de Gaulles, im Vertrag stehe, wie die Koordinierung erfolgen solle. Brandt konnte seinen Standpunkt schließlich durchsetzen, mußte aber Zugeständnisse machen.³³⁵ Der "Kordinator für die deutsch-französische Zusammenarbeit" wurde unmittelbar dem Bundesaußenminister unterstellt, erhielt aber das Recht des unmittelbaren Vortrags beim Bundeskanzler.³³⁶ Am 21. November teilte Brandt seinem Kollegen mit, daß Botschafter Kläiber, der Kiesinger nahestand und über dessen Agieren am Minister vorbei Brandt kurz zuvor sich geärgert hatte, das Amt des Koordinators übernehmen werde.³³⁷ Insgesamt hatte sich bei den Juli-Konsultationen gezeigt, daß Bonn und Paris hinsichtlich EWG-Erweiterung, USA, NATO und Nahostkonflikt für eine gemeinsame Politik die Basis fehlte.³³⁸ Eine "ähnlich kühle Distanz, wie man sie an Erhard und Schröder im Juli 1964 getadelt hatte"³³⁹, war aber nicht zu verzeichnen. Um zu einer breiten und tiefen Kooperation zu gelangen, hätte es letztlich "wohl des grundsätzlichen Einschwenkens"³⁴⁰ auf die Positionen de Gaulles bedurft, der Kiesinger erneut einen

³³¹ Vgl. Zusammengefaßte Niederschrift der Konsultationsbesprechungen Brandt-Couve am 12.07.1967, in: PAAA, B 150, AAPD 1967, Dok. 262, 264, 273 und 280, Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, und Aufzeichnung Fried Weseman vom 17.07.1967, in: WBA, A 11.4, 20.

³³² Vgl. AAPD 1967, Dok. 263, S. 1062. Vgl. Dok. 261, S. 1041, und Dok. 264.

³³³ Guttenberg an Schütz am 14.08.1967, in: PAAA, B 150.

³³⁴ Brandt an Kiesinger am 12.07.1967, in: NL Guttenberg 90. Vgl. Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums am 14.07.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums, und "Großes Volk", in: *SPIEGEL* vom 17.07.1967.

³³⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 261, Anm. 16, Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967 und Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums am 14.07.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

³³⁶ Vgl. Notiz Brandts vom 20.12.1967, Aufzeichnung Frank vom 15.01.1968, in: PAAA, B 1 328, und Dienstanweisung vom 23.02.1968, in: PAAA, B 1 469.

³³⁷ Vgl. Brandt an Couve am 21.11.1967, in: PAAA, B 1 328, Kabinettsprotokolle 1968, S. 130, und Türk, Europapolitik, S. 117.

³³⁸ Vgl. Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 453f., und Gassert, "Kritische Zeit", S. 160f.

³³⁹ Besson, Außenpolitik, S. 399.

³⁴⁰ Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 458f.

"besonderen und privilegierten Kontakt"³⁴¹ angeboten hatte. Der Kanzler hatte den General wissen lassen, er habe "Zweifel" bezüglich seines Außenministers gehabt, weil die SPD zwar die deutsch-französische Zusammenarbeit wolle, "aber ohne daß diese eigentümlich (particulière) oder privilegiert sei", inzwischen aber festgestellt, daß Brandt "mit Energie und Loyalität dazu beigetragen" habe, "unser gemeinsames Ziel zu verwirklichen"³⁴². Brandt zeigte sich nach den Konsultationen erfreut über die gute ostpolitische Zusammenarbeit, die – nicht zuletzt mangels Übereinstimmung in anderen Fragen – zum "Kernbereich"³⁴³ der deutsch-französischen Abstimmung avanciert war. Dabei gab es auch auf diesem Feld unterschiedliche Standpunkte. De Gaulle hatte Kiesinger die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie nahegelegt.³⁴⁴ Diese Äußerungen gelangten in die Öffentlichkeit, die darauf allerdings "nicht so harsch wie 1959 oder 1965"³⁴⁵ reagierte, als der General erklärt hatte, daß eine Wiedervereinigung Deutschlands innerhalb der bestehenden Grenzen der Bundesrepublik und der DDR möglich sei. Der SPD-Vorstand ließ verlauten, Ratschläge gehörten zur deutsch-französischen Zusammenarbeit und die Meinung de Gaulles habe zweifellos Gewicht. Es bleibe jedoch der Bundesregierung überlassen, diesbezüglich Entscheidungen zu treffen. Das war alles andere als eine Zurückweisung.³⁴⁶ Als der britische Außenminister im Februar 1967 "in gewisser Weise" von einer Anerkennung der Oder-Neiße-Linie durch London gesprochen hatte, hatte die Bundesregierung auch im Auftrag der britischen Regierung festgestellt, Großbritannien vertrete "unverändert"³⁴⁷ die Haltung, daß die Festlegung der deutschen Grenzen erst in einem Friedensvertrag erfolgen könne. (Bereits 1962 hatte London gegenüber Warschau erklärt, daß es die polnische Westgrenze für de facto festgelegt erachte.³⁴⁸)

Im Vorfeld von de Gaulles Polenreise unterrichteten französische Diplomaten Brandts Umfeld über die Absichten des Generals: das polnische Selbstbewußtsein zu stärken sowie "die deutsche Ostpolitik zu erklären und sich im Geiste der deutsch-französischen Freundschaft dafür einzusetzen, daß die Polen anfangen, ihre etwas starre, negative Position Deutschland gegenüber langsam zu verändern"³⁴⁹. Dabei werde der Präsident auch eine Erklärung zur Oder-Neiße-Linie abgeben. De Gaulle und besonders Couve seien von Brandts Haltung bei den deutsch-französischen Gesprächen sehr beeindruckt gewesen. Er möge Paris noch vor der Reise wissen lassen, "in welcher Form de Gaulle das Deutschlandproblem in Warschau direkt ansprechen"³⁵⁰ solle. Das Auswärtige Amt brachte daraufhin noch einmal den Gedanken einer "gewissen Rückversicherung deutscher Politik durch Frankreich" gegenüber Polen ins Gespräch. Die französische Seite bat um eine Interpretation des Begriffs. Dächte man in Bonn an eine "Übernahme von Garantien für die deutsche Politik durch Frankreich", bereite schon die Grenzfrage Probleme und sei es

³⁴¹ AAPD 1967, Dok. 261, S. 1037.

³⁴² Steinkühler, Der deutsch-französische Vertrag, S. 163, Anm. 113. Steinkühler zitiert das französische Protokoll. In der deutschen Fassung fehlen diese Äußerungen.

³⁴³ Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 454. Vgl. Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums am 14.07.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

³⁴⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 261, S. 1043f., Protokoll der 41. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 07.09.1967, und Gassert, "Kiesinger and Hallstein", S. 271f. Gasserts Aussage, Kiesinger habe de Gaulle den Verzicht auf atomare Bewaffnung "ohne weiteres versprechen" können und der Forderung nach Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze "weitgehend Rechnung" getragen ("Kritische Zeit", S. 154), verkennt, daß der Kanzler die Forderungen de Gaulles eben nicht zu erfüllen willens oder in der Lage war.

³⁴⁵ Marcowitz, Option für Paris?, S. 272.

³⁴⁶ Vgl. DZD V/1, S. 1470f. (Kommuniqué SPD-Vorstandssitzung 21.07.1967), und Schönhoven, Wendejahre, S. 410.

³⁴⁷ AAPD 1967, Dok. 87, Anm. 29. Dafür daß die Bundesregierung Browns Bemerkungen als Verrat einstufte und bittere Proteste aussandte (Vgl. Schrafstetter/Twigge, Avoiding Armageddon, S. 176), findet sich in den deutschen Akten kein Beleg.

³⁴⁸ Vgl. Jarzabek, "Gomulka-Doktrin", S. 85.

³⁴⁹ Thomas an Brandt am 17.08.1967, in: WBA, A 7, 10.

³⁵⁰ Günter Markscheffel an Brandt am 21.07.1967, in: WBA, A 7, 7.

einem Staat kaum möglich, für die Politik eines anderen – "und sei er noch so befreundet – im voraus und prinzipiell zu haften"³⁵¹. Darauf hin stellte das Auswärtige Amt klar, es gehe nicht um Garantien im juristischen, sondern im moralischen Sinne. Paris möge auf die bilateralen und multilateralen Vertragspflichten und Bindungen Bonns verweisen. Darüber hinaus könne es "für Polen interessant sein, wenn Frankreich sich für eine gewisse Sicherung gegen befürchtete unkontrollierte Entwicklungen in der deutschen Politik bereit halte"³⁵². Außerdem bat das Auswärtige Amt de Gaulle, die Grenzfrage bei seiner Polenreise behutsam zu behandeln. Der General ließ übermitteln, er werde keine Erklärung über seine bekannte Einstellung hinaus abgeben.³⁵³ Das bewegte sich nicht nur im Rahmen des von der Bundesregierung Ertragbaren, sondern offenbar auch im Bereich des von Brandt und der SPD Gewünschten. Helmut Schmidt betrachtete die Äußerungen des Generals hinsichtlich der Grenzen "insofern als nützlich, weil sie die Deutschen zum Nachdenken darüber zwängen, wie die Lage wirklich sei"³⁵⁴. Öffentliche Denkanstöße in Richtung einer Anerkennung der Realitäten in der Grenzfrage kamen zur selben Zeit von Brandt, Wehner und Bahr.³⁵⁵ Auch wenn der Verdacht, daß die Bundesregierung absichtlich durch de Gaulle aussprechen ließ, was sie selbst noch nicht öffentlich auszusprechen wagte³⁵⁶, der Grundlage entbehrte, versuchten die Sozialdemokraten, im Kontext der Reise Bonns Position in der Grenzfrage zu flexibilisieren.

In Polen beschwor de Gaulle die französisch-polnische Solidarität als "fundamental und mit keiner anderen in Europa vergleichbar"³⁵⁷ und sprach von den gerechtfertigten und klar festgelegten Grenzen, denen Frankreich seit 1944 immer voll zugestimmt habe. Allerdings war im Kommuniqué nicht wie erwartet von der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als Vorbedingung für eine europäische Friedensregelung die Rede, sondern nur von dem Prinzip der territorialen Integrität. Außerdem erklärte der General, Frankreich habe wie Polen "unter den germanischen Ambitionen zu leiden"³⁵⁸ gehabt, nun aber den Weg der Versöhnung mit Deutschland beschritten. Er trat für das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen ein, bezeichnete ihre Teilung als "abnormal", forderte Polen zur Normalisierung seiner Beziehungen zu Bonn auf und lehnte eine Anerkennung der DDR ab.³⁵⁹ Für Empörung sorgte, daß de Gaulle "die deutschen Ostgebiete als seit eh und je polnisches Land charakterisierte"³⁶⁰ und sich damit der offiziellen polnischen Begründung für die Westverschiebung Polens anzunähern schien. Brandt hielt diese Äußerungen für "ein starkes Stück". Man könne doch die Geschichte nicht einfach "umkrepeln" und den Menschen "die Heimatliebe so einfach aus dem Herzen reißen"³⁶¹. Für ihn hatte de Gaulles

³⁵¹ Drahtbericht Fechter vom 24.08.1967, in: PAAA, B 150.

³⁵² Drahterlaß Schütz vom 31.08.1967, in: PAAA, B 150.

³⁵³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 315, und Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 114. Der Entwurf einer Weisung Lahrs an Klaiiber vom 16.08.1967 (in: PAAA, B 150), de Gaulle darum zu bitten, von einer Erklärung zur Oder-Neiße-Frage Abstand zu nehmen, fand offenbar nicht die Billigung des Ministers.

³⁵⁴ Protokoll der 41. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 07.09.1967, S. 565.

³⁵⁵ Vgl. Kapitel 7 dieser Arbeit.

³⁵⁶ Vgl. DzD V/1, S. 1635 (Journalistenfrage bei Pressekonferenz Ahlers).

³⁵⁷ "de Gaulle spricht von der Sendung Polens", in: FAZ vom 11.09.1967.

³⁵⁸ EA 1967, D 448. Vgl. *ibid.*, S. 447-454, und "Massenaufgebot für de Gaulle", in: FAZ vom 11.09.1967.

³⁵⁹ Vgl. Drahtbericht Klaiiber vom 17.09.1967, in: PAAA, B 150, AAPD 1967, Dok. 335, Anm. 4, DzD V/1, S. 1635f. (Pressekonferenz Ahlers am 11.09.1967), und Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 344.

³⁶⁰ Hildebrand, "Brandt, de Gaulle und 'la grande Europe'", S. 403. Danzig nannte er "zutiefst und ursprünglich polnisch", Hindenburg "die schlesischste aller schlesischen Städte, das heißt die polnischste aller polnischen Städte" ("De Gaulle nennt auch Danzig eine 'bemerkenswert polnische Stadt'", in: *Welt* vom 11.09.1967). Vgl. AAPD 1967, Dok. 319, Anm. 3, und Dok. 348, S. 1368, sowie Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 344f.

³⁶¹ "Man kann die Geschichte doch nicht einfach umkrepeln", in: *Welt* vom 16.09.1967. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6389, Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 349, Anm. 136. Unmittelbar nach den ersten Berichten hatte der Vertreter der deutschen Handelsvertretung in Warschau weisungsgemäß de Gaulles Umgebung bei einem Empfang auf

Geschichtsdeutung dessen Plädoyer für die deutsche Ostpolitik beeinträchtigt. Dennoch bemühte er sich um eine mäßigende Sprachregelung, die auch die positiven Bemühungen von de Gaulles Reise würdigte. Die Bundesregierung ließ verlauten, die Geschichte weise "die jetzt unter polnischer Verwaltung stehenden Gebiete seit Jahrhunderten als deutsches Land aus, aus dem die deutschen Bewohner zu Unrecht vertrieben"³⁶² worden seien. Die Feststellung, daß die Äußerungen des Präsidenten "gereizte Pressekommentare und lautstarke Proteste der Vertriebenen aus[löste], nicht jedoch eine eindeutige Distanzierung der Bundesregierung oder der beiden Koalitionsparteien von de Gaulles Geschichtspolitik"³⁶³, ist ebenso wenig treffend wie die, daß sich "Brandts Außenministerium" in Abgrenzung vom Statement der Regierung "vornehm zurückhielt"³⁶⁴. Von einer "fast förmlichen Verurteilung durch das Kabinett"³⁶⁵ zu sprechen, hieße die deeskalierenden Bemühungen Bonns zu sehr außer acht zu lassen.³⁶⁶ Die Bundesregierung begrüßte ausdrücklich, daß de Gaulle sich "zum Anwalt der deutschen Sache"³⁶⁷ gemacht habe.

Auch Paris zeigte sich bestrebt, die Wogen zu glätten. Couve äußerte Verständnis für die Reaktionen Brandts und der Regierung.³⁶⁸ De Gaulle bat Klaiber zu sich und leistete für "seine Verhältnisse [...]" beinahe eine Entschuldigung³⁶⁹: Es würde ihm leid tun, wenn durch seine Äußerungen in der Bundesrepublik eine Verhärtung in der Oder-Neiße-Frage eingetreten sei.³⁷⁰ Letzteres dürfte der Grund für Brandts Unmut gewesen sein. Auf de Gaulles Eintreten für das Selbstbestimmungsrecht und die Wiedervereinigung war ein "Schatten [...] gefallen"³⁷¹, der der zarten Pflanze des sozialdemokratischen Sichvortastens in der Grenzfrage die Sonne geraubt hatte.

Wenn in Bonn die Hoffnungen auf eine gemeinsame Ostpolitik mit Frankreich einen "Dämpfer"³⁷² erhielten, dann auch weil auf beiden Seiten falsche Erwartungen enttäuscht wurden. Das galt um so mehr, als einstige Bewunderer de Gaulles "sein ostpolitisches Entgegenkommen, zumal sie es in Willy Brandts äußerer Politik wiederzuerkennen meinten, mit unverhohlener Sorge"³⁷³ betrachteten. In Paris hingegen wuchs die Ungeduld gegenüber Bonns zögerlicher Ostpolitik.³⁷⁴ Auch der Außenminister war um eine Hoffnung ärmer, nämlich um die, Frankreich könne mehr tun, als ein gutes Wort für die Bundesregierung einzulegen und Erfahrungen auszutauschen. Zu einer Garantie und Rückversicherung, wie Brandt sie sich wünschte, war de Gaulle nicht bereit, mindestens solange Bonn weder die Oder-Neiße-Linie anerkannte

die Reaktionen in der Bundesrepublik aufmerksam gemacht. Couve und Puaux versuchten, die Äußerungen herunterzuspielen. Der Präsident bezeichnete Böx, der danach zur Berichterstattung nach Bonn bestellt wurde, gegenüber Rapacki demonstrativ als den Repräsentanten Deutschlands – nicht der Bundesrepublik. Vgl. AAPD 1967, Dok. 319

³⁶² DzD V/1, S. 1631, (Pressekonferenz Ahlers 11.09.1967). Vgl. *ibid.*, S. 1633, Anm. 8.

³⁶³ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 410. Gassert ("Kritische Zeit", S. 162) verweist zurecht darauf, daß Brandt und Kiesinger sich provoziert fühlten und entsprechend reagierten.

³⁶⁴ Bernath, *Wandel ohne Annäherung*, S. 114.

³⁶⁵ Lucas, *Vom Atlantik bis zum Ural*, S. 349.

³⁶⁶ Vgl. Bauer, *Die deutsch-französischen Beziehungen*, S. 465f.

³⁶⁷ DzD V/1, S. 1634 (Pressekonferenz Ahlers 11.09.1967).

³⁶⁸ Drahtbericht Klaiber vom 17.09.1967, in: PAAA, B 150.

³⁶⁹ Seydoux, *Botschafter in Deutschland*, S. 115. Vgl. AAPD 1967, Dok. 348, und Bauer, *Die deutsch-französischen Beziehungen*, S. 468.

³⁷⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 335, S. 1319.

³⁷¹ AAPD 1967, Dok. 335, S. 1319.

³⁷² Taschler, *Herausforderungen*, S. 141. Vgl. Bauer, *Die deutsch-französischen Beziehungen*, S. 484. Hofmann blendet diese Entwicklung in ihrem positiven Fazit der ostpolitischen Kooperation vor dem Prager Frühling aus. Vgl. "Prager Frühling" und der Westen, S. 114ff.

³⁷³ Hildebrand, "Brandt, de Gaulle und 'la grande Europe'", S. 400.

³⁷⁴ Vgl. Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 33.

noch einen unzweideutigen Atomwaffenverzicht leistete.³⁷⁵ Daran vor allem zerplatzte – trotz fortgesetzter Konsultation und Unterstützung³⁷⁶ – der "deutsche Traum einer gemeinsamen Ostpolitik"³⁷⁷, wenn es ihn denn überhaupt gegeben hatte. Hinzu kamen substantielle Mißverständnisse: Im Dezember 1967 hieß es, "mit der deutschen Ostpolitik sei der General nicht ganz zufrieden". Der Eindruck, daß man zwischen der Sowjetunion und den Satelliten differenzierte, wurde als "bedenklicher Rückfall in alte deutsche Denk- und Spielformen gegenüber Osteuropa" und als "völlige Verkennung der tatsächlichen Lage im Ostblock"³⁷⁸ angesehen. Verkannt wurde vor allem die ostpolitische Strategie des Bundesaußenministers, den Couve zuvor noch wegen seiner ständigen Bemühungen um einen Dialog mit Moskau gelobt hatte.³⁷⁹ Brandt gewann seinerseits den Eindruck, daß Moskau nur ein begrenztes Interesse an Paris hatte und de Gaulle seine Kräfte überschätzte.³⁸⁰ Die französische Überzeugungskraft in Moskau und Warschau war nicht groß genug, um dort eine mildere Haltung gegenüber Bonn herbeizuführen.³⁸¹ In seiner kritischen Bestandsaufnahme zum Elysée-Vertrag hatte Brandt den ostpolitischen Dialog zwar positiv hervorgehoben, von Kooperation jedoch nicht gesprochen.³⁸²

Meinungs- und Informationsaustausch sowie Fürsprache für Bonn im Osten waren unter den europäischen Partnern keine exklusive französische Leistung. Unterstützung erfuhren die deutschen Entspannungsbemühungen auch bei den übrigen WEU-Partnern.³⁸³ Mit der britischen Regierung, die sich gegenüber Moskau und Warschau für Bonn einsetzte, sah Brandt eine fast nahtlose Übereinstimmung in Ost-West-Fragen.³⁸⁴ Mit Abstrichen galt das auch für Italien.³⁸⁵ Doch mit Brown pflegte Brandt eine persönliche Unterrichtung wie mit "keinem Außenminister eines anderen Landes"³⁸⁶. Eine wichtige Rolle bei der Interpretation der Bonner Politik in Osteuropa spielten in Brandts Konzeption auch die neutralen Länder, wobei der deutsche Außenminister vor allem die persönlich befreundeten Regierungsvertreter Österreichs und Skandinaviens in Anspruch nahm.³⁸⁷ Und doch schwang in bezug auf Paris ein Motiv mit, das Rücksicht gebot. Bereits im Juni 1967 hatte Helmut Schmidt gemahnt, sich nur einmal den extremen Fall auszumalen, die Franzosen würden zu den Osteuropäern sagen: "Ihr habt ganz recht, diese Deutschen

³⁷⁵ Wilkens' Aussage, "[I]a France fournissant une sorte de 'contre-assurance' sur la fiabilité de la politique allemande" ("L'Europe en suspens", S. 331), trifft zwar zu, doch findet das spezielle Verständnis einer Rückversicherung in Bahrs Papier vom 07.07.1967, auf das Wilkens sich bezieht, und die französische Reaktion bei ihm keinen Niederschlag.

³⁷⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 348 und 355, sowie Drahterlaß Meyer-Lindenberg vom 18.10.1967, in: PAAA, B 150.

³⁷⁷ Lappenküper, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 1910.

³⁷⁸ Thomas an Brandt am 20.12.1967, in: WBA, A 7, 10. Der Eindruck war zur Verwunderung Brandts von Beamten des AA bestätigt worden. Vgl. *ibid.* Zu den Unstimmigkeiten s. auch Marcowitz, Option für Paris?, S. 285, und Wilkens, Der unstete Nachbar, S. 33f.

³⁷⁹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 355, S. 1397.

³⁸⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 43, S. 152.

³⁸¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 262, "Massenaufgebot für de Gaulle", in: *FAZ* vom 11.09.1967, und Kapitel 7 dieser Arbeit.

³⁸² Vgl. "Notwendiges Instrument der Kooperation und Konsultation", in: *Bulletin* vom 17.01.1968.

³⁸³ Vgl. Drahtberichte Forster vom 05.07.1967 und 06.05.1969, in: PAAA, B 150, Vermerk von Ungern-Sternberg zum Gespräch Brandt-Harmel am 25.03.1969, in: PAAA, B 1 10090, AAPD 1969, Dok. 276, und "Europapolitik wieder in Bewegung geraten", in: *Bulletin* vom 14.08.1969.

³⁸⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 119, S. 540f., und Dok. 355, S. 1394f., Drahtbericht Blankenhorn vom 24.02.1967, Ergebnisschrift über die deutsch-französischen Konsultationen am 27. und 28.04.1967, Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Brown am 13.06.1967 und Vermerk Schilling zum Gespräch Brandt-Roberts am 01.12.1967, in: PAAA, B 150, Brown an Brandt am 18.10.1967, in: PAAA, B 1 10072, und Protokoll der Pressekonferenz Brandts am 31.05.1967, in: WBA, A 3, 253. S. auch Philippe, "Germans Hold the Key", S. 156f. und 160.

³⁸⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 118, 119 und 194, Anm. 8, sowie AAPD 1968, Dok. 40 und 43.

³⁸⁶ Sitzung des SPD-Parteirates am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27. Vgl. exemplarisch Drahterlaß Brandt vom 17.07.1967, und Drahtbericht Blankenhorn vom 18.07.1967, in: PAAA, B 150. Das persönliche Verhältnis der beiden hatte sich nach Irritationen über Brandts Reaktion auf den Vorstoß Nennis bei der SI-Konferenz Anfang 1967 (s. Kap. 5.3 dieser Arbeit) sehr positiv entwickelt. Vgl. Philippe, "Germans Hold the Key", S. 158., bes. Anm. 43.

³⁸⁷ Vgl. Brandt an Lyng am 31.10.1967, in: PAAA, B 1 10072, "Gutnachbarschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Österreich", in: *Bulletin* vom 08.06.1968, Brandt, Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik, S. 74-79, Paterson, The SPD and European Integration, S. 148, und Allers, Besondere Beziehungen, S. 127-135.

sind wirklich Revanchisten." Dann, so Schmidt, sei die deutsche Außenpolitik erst einmal am Ende: "Niemand kann uns so entsetzlich schaden wie die Franzosen, die wissen das auch, die drohen gar nicht damit, die wissen, daß das eine implizierte Drohung ist."³⁸⁸ Jedenfalls war es eine, die in Bonn ernst genommen wurde.³⁸⁹

Daß de Gaulle die französischen Kräfte im globalen Machtgeflecht überschätzte, hatte Brandt mit Erstaunen festgestellt, als der Präsident einen Artikel des französischen Generalstabschefs Ailleret über die sog. Rundumverteidigung ausdrücklich billigte.³⁹⁰ Im Auswärtigen Amt kam man zu dem Ergebnis das Konzept entspreche insgesamt "dem Postulat völliger Unabhängigkeit Frankreichs"³⁹¹. Außerdem nährte es die Vermutung, Frankreich betrachte die Bundesrepublik weniger als verteidigungspolitischen Partner denn, wie es im Jahr zuvor General Beaufre formuliert hatte, als "ein Vorfeld gegen den Osten"³⁹². Vor diesem Hintergrund stellte sich die Frage nach dem Sinn einer gemeinsamen deutsch-französischen Untersuchung zur europäischen Sicherheit, die Brandt am Herzen lag und mit der er bei unterschiedlichen strategischen Ausgangssituationen das Ziel verfolgte, die Auffassungen "nicht nur nebeneinander zu stellen, sondern auch aneinander heranzuführen"³⁹³. Insofern war die gemeinsame Studie nicht von Anfang an "unsinnig"³⁹⁴ gewesen, es aber nun geworden und verlief sich in der Folge. Schon vorher hatte im Auswärtigen Amt die Wahrnehmung geherrscht, die französische Seite habe die Aufnahme der Beratungen in der gemeinsamen Arbeitsgruppe immer wieder verzögert und sogar falsche Informationen an die Presse gegeben, was am 21. November 1967 zu der Schlagzeile "Bonn verzichtet auf strategische Zusammenarbeit mit Paris"³⁹⁵ führte.

Zur gleichen Zeit veröffentlichte das dem *Quai d'Orsay* nahestehende *Centre d'Études de Politique Étrangère* eine Studie über Sicherheitsmodelle für Europa, die de Gaulles wohlwollendes Interesse gefunden hatte.³⁹⁶ Der Inhalt war teilweise bereits im Sommer bekannt geworden und hatte für Aufregung gesorgt, weil er mit der gemeinsamen Studiengruppe in Verbindung gebracht worden war. Auch wenn es durchaus Berührungspunkte und Überschneidungen mit Ideen gab, die Egon Bahr zur gleichen Zeit anstellte³⁹⁷, handelte es sich um getrennte Vorgänge mit durchaus unterschiedlichen Ergebnissen. Die de Gaulles Dreiklang *détente, entente et coopération* folgenden Modelle des französischen Papiers sahen nämlich entweder die Hinnahme der Existenz zweier deutscher Staaten vor oder die Überwindung der

³⁸⁸ Sitzung des SPD-Parteirates am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27. Ähnlich äußerte sich auch Kiesinger. Vgl. "Praktische Schritte auf dem Wege zur Einigung Europas", in: *Bulletin* vom 08.11.1967. Wie Pine von einer tatsächlichen Drohung zu sprechen ("Perseverance", S. 299), erweckt einen falschen Eindruck. Pine (ibid.) berichtet von Überlegungen Wilsons, britischerseits mit der Anerkennung der DDR zu drohen, um stärkere deutsche Unterstützung des Beitrittsgesuchs zu erzwingen.

³⁸⁹ Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 331f., und Kocs, *Autonomy or Power*, S. 97f.

³⁹⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 43, S. 152, Bozo, *Two Strategies*, S. 203f., und Heuser, NATO, S. 108. Aillerets Konzept ging davon aus, daß eine ernstzunehmende Bedrohung durch die Sowjetunion faktisch nicht mehr bestand. Daher müsse ein französisches Verteidigungssystem errichtet werden, das global und nach allen Himmelsrichtungen ausgerichtet sei und nicht Teil einer militärischen Integration.

³⁹¹ AAPD 1968, Dok. 43, Anm. 8. Vgl. AAPD 1967, Dok. 425, und Lucas, *Vom Atlantik bis zum Ural*, S. 296f.

³⁹² zitiert nach Linsel, *De Gaulle und Deutschland*, S. 234.

³⁹³ "Ziele der Außenpolitik der Regierung der Großen Koalition", in: *Bulletin* vom 13.12.1967.

³⁹⁴ Ziebura, *Die deutsch-französischen Beziehungen*, S. 196.

³⁹⁵ Vgl. Drahterlaß Ruete vom 22.11.1967, in: PAAA, B 150, und "Bonn verzichtet auf strategische Zusammenarbeit mit Paris", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 21.11.1967. In dem Artikel wird die Schuld für das Scheitern des Projekts dem Verteidigungsministerium angelastet. Weiter ist von einer Absage der Gespräche durch den Bundeskanzler die Rede, von der weder Guttenberg noch Brandt etwas gewußt haben sollen.

³⁹⁶ Vgl. Maillard, *De Gaulle*, S. 305.

³⁹⁷ Vgl. Vogtmeier, *Bahr und die deutsche Frage*, S. 104, Anm. 39, und Weisenfeld, *de Gaulle*, S. 112. Zu Bahrs Papieren vgl. Kapitel 6.2.5 dieser Arbeit.

Spaltung in Gestalt eines "Deutschen Bundes mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit"³⁹⁸ – nicht etwa die Bildung eines deutschen Nationalstaats durch die Verschmelzung der Bundesrepublik und der DDR. Dieser Aspekt war einer der Hauptkritikpunkte Brandts an dem Modell, mit dem er "nichts anfangen"³⁹⁹ konnte. Schließlich kursierten im Januar 1968 in Bonn Gerüchte, der französische Finanzminister habe bei seiner Moskau-Reise eine Denkschrift de Gaulles zu einem allgemeinen europäischen Gewaltverzicht überbracht, von der die Bundesregierung nichts wußte.⁴⁰⁰ Zur gleichen Zeit kam der Bundeskanzler zu dem Ergebnis, daß de Gaulle eine von der deutschen Politik stark abweichende Konzeption habe und sie "ohne Rücksicht auf deutsche Belange"⁴⁰¹ verfolge. Vor dem de-Gaulle-kritischen Publikum des Auswärtigen Ausschusses betonte er, daß die Bundesregierung überhaupt nicht daran denke, der Politik des Generals zu folgen und bei den nächsten Konsultationen das Problem des britischen EWG-Beitritts nachdrücklich ansprechen werde.

Daß die Große Koalition nach einem Jahr im Verhältnis zu Paris kaum handfeste Erfolge erzielt hatte und "trotz größter Anstrengungen" zwar nicht "kein", aber nur auf einem eng begrenztem Feld und in sehr begrenztem Umfang ein "größeres Maß an politischer Übereinstimmung [...] hatte erzielen können"⁴⁰², war auch den handelnden Akteuren bewußt. Brandts Bilanz zum Jubiläum des Elysée-Vertrags fiel, auch weil seine Geduld und seine Rücksicht arg strapaziert worden waren, nüchterner aus als die Kiesingers: Zu "einem gewissen Teil" sei das Verhältnis entlastet worden. In der Ostpolitik habe man "manche Dinge zusammen entwickeln können, auch auf verschiedenen Gebieten die bilaterale Zusammenarbeit mit neu belebt und ganz gut entwickelt". Im Laufe des Jahres habe sich aber "leider nichts daran ändern lassen, daß wir in der Frage des Atlantischen Bündnisses und vor allem in der Frage der europäischen Zusammenarbeit und Einigung [...] nicht übereinstimmen". Doch gerade deswegen sei es gut, daß man sich regelmäßig treffe und versuche, "um unnötige Spannungen heranzukommen"⁴⁰³. Als Brandt dies formulierte, war dies gerade einmal nicht gelungen.

Am Morgen des 3. Februar, einem Samstag, sprach Brandt auf einem Bezirksparteitag der SPD in Ravensburg. Im außenpolitischen Teil der frei formulierten Rede sprach er von der unerläßlichen Mitwirkung der USA an einem möglichen europäischen Sicherheitssystem und führte dann aus: "Wenn unser Nachbar Frankreich seine gewissermaßen traditionelle Weltmission mit der großräumigen Strategie einer Rundumverteidigung verknüpft, so ist das seine Sache. Man wird hier nur bedauern können, daß sich unser Nachbarland, weit über sich hinaus wachsend, mit diesen Ansprüchen und Zielen weiter von Europa entfernt."⁴⁰⁴ Mit Blick auf die anstehenden deutsch-französischen Konsultationen erklärte er, sich mit dem Bundeskanzler darin einig zu glauben, daß nirgends der Eindruck aufkommen dürfe, als gelte für

³⁹⁸ DzD V/1, S. 1933. Vgl. *ibid.*, S. 1923-1935, Ziebur, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 198f., und Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 364-367.

³⁹⁹ DzD V/2, S. 183 (Interview Brandt 04.02.1968).

⁴⁰⁰ Vgl. DzD V/2, S. 79.

⁴⁰¹ Protokoll der 51. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14.12.1967, S. 696. S. auch AAPD 1968, Dok. 40, S. 137, Zeittafel zu den Fortschritten der Europäischen Einigung, in: NL Kiesinger 309, und Gassert, "Kritische Zeit", S. 161.

⁴⁰² Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 484. Neben den hier dargestellten Schwierigkeiten waren die Pläne für eine deutsch-französische Rüstungskooperation steckengeblieben. Bei der Arbeitsgruppe Technologie gab es Verzögerungen von französischer Seite. Die Verständigung über die im Juli vereinbarten Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit sowie die Benennung der Koordinatoren nahmen drei bzw. vier Monate in Anspruch. Vgl. Brandt an Kiesinger am 30.06.1967, in: NL Guttenberg 154, AAPD 1967, Dok. 264, 349 und 355, Taschler, Herausforderungen, S. 147, Marcowitz, Option für Paris?, S. 271, und Gassert, "Kiesinger and Hallstein", S. 271f.

⁴⁰³ SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 333 (Brandt in der Fraktionssitzung vom 06.02.1968).

⁴⁰⁴ *PMI* 75/68 vom 05.02.1968. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 152. Sitzung, S. 7774. In Brandts handschriftlichen Notizen für die Rede tauchten weder Frankreich noch de Gaulle auf. Vgl. Notizen für die Ravensburger Rede vom 03.02.1968, WBA, A 7, 18, und Brandt, Erinnerungen, S. 241.

die deutsche Politik die Losung "Feigheit vor dem Freund". Freundschaft bedeute, so hatte er es ja schon mehrfach ausgedrückt, "eben gerade nicht, daß der eine dem anderen nach dem Munde redet, sondern daß man das, was man für richtig hält, und was die eigenen Interessen gebieten, sachlich und klar und mannhaft vertritt." Dem hatte Brandt vorausgeschickt: "Die deutsch-französische Aussöhnung und Freundschaft ist tief in den Herzen unserer Menschen auf beiden Seiten verwurzelt, und das ist gut so. Das gilt auch gerade für die junge Generation. Ich hoffe, die Verankerung ist schon so stark, daß auch unvernünftige Regierungen nicht mehr in der Lage sein werden, daran etwas zu ändern."⁴⁰⁵ Aus diesen Ausführungen, die man nur, wenn man unbedingt will, "zumindest als zweideutig bezeichnen kann"⁴⁰⁶, machte ein *dpa*-Korrespondent: "Die tief verwurzelte deutsch-französische Freundschaft, vor allem im jungen Volk, wird am Ende stärker sein, als die starren, uneuropäischen Gedanken eines machtbesessenen Regierungschefs." Außerdem wurde Brandt mit "Feigheit vor dem Feind"⁴⁰⁷ zitiert. Um 17:32 Uhr lief die Meldung über die Ticker. Das Bundespresseamt reagierte zunächst gar nicht und lieferte dann gemeinsam mit den zuständigen Stellen des SPD-Vorstands ein Beispiel schlechter Koordination. Brandt erfuhr von all dem erst am Sonntagmittag vom Chefredakteur des SPD-Pressedienstes, Markscheffel, dem er erklärte, was er gesagt hatte. Anfänglich nahm er die Angelegenheit nicht sonderlich ernst, beauftragte aber den Sprecher des SPD-Vorstands, "ein scharfes Dementi abzugeben". Dieser bezeichnete daraufhin das fragliche Zitat vom Vortag gegenüber *dpa* als "frei erfunden" – eine Formulierung, die *dpa* kaum akzeptieren konnte. Die Agentur weigerte sich außerdem, ihre ursprüngliche Meldung zurückzuziehen, weil der Korrespondent bei seiner Version blieb. Zusammen mit dem Dementi veröffentlichte sie den von Markscheffel weitergeleiteten Satz Brandts, allerdings hieß es statt "unvernünftig" nun "unfähig"⁴⁰⁸. Der Sprecher des SPD-Vorstands hatte vergeblich gefordert, diese Formulierung nicht zu veröffentlichen.⁴⁰⁹ Durch diese Vorgänge wurde die Glaubwürdigkeit der Richtigstellung erschüttert. Nun bemühte sich Brandt um eine Tonbandaufnahme seiner Rede. Doch das sollte fast einen ganzen Tag dauern.⁴¹⁰

Die Falschmeldung war noch am Samstagabend in die feierliche Eröffnung der neuen deutschen Botschaft am Seine-Ufer geplatzt, zu der Bundespräsident Lübke, die Minister Wehner und Schmücker sowie Staatssekretär Lahr nach Paris gereist waren. De Gaulle erfuhr von den Meldungen am Sonntagvormittag, zeigte sich höchst aufgebracht und lud, ohne eine Stellungnahme abzuwarten, die Bonner Regierungsvertreter von einem für Montag vorgesehenen Essen für Lübke im Elysée wieder aus. Couve bestellte den deutschen Botschafter ein. Daß Lübke und Klaiber an dem Essen teilnahmen, empfand Brandt als jene unangemessene Unterwürfigkeit. Lübke präsentierte dem General, nachdem eine Reihe von Nachrichten mit jeweils unterschiedlichem Wortlaut in Paris eingetroffen war, ein offizielles Dementi, den amtlichen Text von Brandts Rede und eine persönliche Botschaft des Bundeskanzlers, der es als völlig ausgeschlossen bezeichnete, daß die angeblichen Äußerungen gefallen seien. Darauf

⁴⁰⁵ *PMI* 75/68 vom 05.02.1968. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 152. Sitzung, S. 7775.

⁴⁰⁶ Hiepel, Brandt und Pompidou, S. 23.

⁴⁰⁷ *PMI* 78/68 vom 05.02.1968. Vgl. "Verwirrung über Äußerungen Brandts zur Europa-Politik", in: *FAZ* vom 05.02.1968. Dafür, daß die Rede unter dem Einfluß von einigen Gläsern Bier gehalten worden sein soll (Vgl. Vaisse, "De Gaulle et Willy Brandt", S. 110f.), gibt es keinerlei Anhaltspunkte.

⁴⁰⁸ Aufzeichnung Sommer vom 13.02.1968, in: WBA, A 7, 73. Vgl. Ahlers an Sommer am 14.02.1968, *ibid.*, Markscheffel an Brandt am 05.02.1968, in: Dep. Bahr 66A, und Aktennotiz Köster vom 06.02.1968, in: PAAA, B 1 435, "Verwirrung über Äußerungen Brandts zur Europa-Politik", in: *FAZ* vom 05.02.1968, Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 159, und Merseburger, Willy Brandt, S. 525.

⁴⁰⁹ Vgl. Aufzeichnung Sommer vom 08.02.1968, in: PAAA, B 1 435.

⁴¹⁰ Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 160, *ders.*, Erinnerungen, S. 242, und Aufzeichnung Sommer vom 13.02.1968, in: WBA, A 7, 73.

antwortete der General mürrisch: "Eine Menge Dementis". Er hatte sich, so der anwesende Botschafter Seydoux, "seine Meinung gebildet und wünschte, von der Sache nichts mehr zu hören, gleichviel, ob die Entgleisung begangen worden war oder nicht"⁴¹¹. Andere vermuteten ein Interesse daran, unbestätigte und ausdrücklich dementierte Worte Brandts zu einem diplomatischen Zwischenfall aufzubauschen.⁴¹² Couve sprach gegenüber Lahr am Montag von einer Belastung der Beziehungen.⁴¹³

Gegenüber Wehner gab er sich entspannter: Ihm seien die Berichte "so unglaublich, so unverständlich und so sehr im Widerspruch zu der in Frankreich bekannten Auffassung der Bundesregierung erschienen, daß er selbst mehr als überrascht gewesen sei". Daß Paris und Bonn nicht in allen Punkten übereinstimmten, sei nur natürlich. Der öffentliche Hinweis darauf sei aber wenig hilfreich. Couve versäumte auch nicht zu bekennen, Paris frage sich, ob die deutsch-französischen Beziehungen "nicht geradezu der Einsatz bei dem Spiel"⁴¹⁴ um den britischen Beitritt seien. Er entschuldigte sich für die Ausladung Wehners und Schmückers, bezeichnete sie aber als diplomatische Lösung, weil zugleich keine französische Verlautbarung erfolge. Wehner, der – wie Brandt später bei der Lektüre des Dolmetscherprotokolls verwundert feststellte – entgegnete, unter normalen Umständen hätte er zurücktreten müssen, konnte seinerseits darauf hinweisen, daß die *dpa* ihre Meldung nun endlich zurückgezogen hatte

Bis zum Montagmittag hatte die Agentur nämlich an der Version ihres Korrespondenten festgehalten, der sich auf seine Notizen und angebliche Zeugenaussagen von Delegierten berief, die diese Aussagen nach eigenen Angaben nie gemacht hatten. Erst als ein vollständiges Tonbandprotokoll des SWF – dem früher vorliegenden der SPD traute man nicht – komplett ausgewertet war, zog die *dpa* die ursprüngliche Meldung offiziell zurück und erklärte, daß die strittige Formulierung "ohne jeden Zweifel [...] nicht gefallen"⁴¹⁵ und der von der SPD veröffentlichte Redetext authentisch sei. Kurz darauf entschuldigte sie sich beim Auswärtigen Amt für die "journalistischen Fehlleistungen"⁴¹⁶. Brandt wies später zu Recht darauf hin, er sei "in eine unerquickliche Kontroverse verwickelt" worden, die durch eine "falsche Berichterstattung" ausgelöst und durch "technische Unzulänglichkeiten auf deutscher Seite" begünstigt worden sei. Er selbst hatte es, wie in Paris registriert worden war, unterlassen, die Sache in einem Telefonat mit Couve richtigzustellen. Für die französische Reaktion hatte er wenig Verständnis. Sein Fazit der Affäre lautete: "Wenn ich Illusionen gehabt hätte, wären sie mir nachträglich ausgetrieben worden."⁴¹⁷

⁴¹¹ Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 122. Vgl. *ibid.*, S. 121f., AAPD 1968, Dok. 46, Aufzeichnung Kusterer zum Gespräch Lübke – de Gaulle am 05.02.1968, in: PAAA, B 1 435, Aktennotiz Köster (*dpa*) vom 06.02.1968, in: PAAA, B 1 435, VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 152. Sitzung, S. 7776, "Falscher Bericht – echte Entrüstung?", in: *SZ* vom 07.02.1968, Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 481ff., Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 487, sowie Brandt, Erinnerungen, S. 240ff. Brandts Erinnerung zufolge hatte ihn weder Wehner noch Lahr unverzüglich informiert. Wehner hatte ihn allerdings am Sonntagvormittag angerufen, ohne daß Brandt wußte, daß er sich auf den *dpa*-Text bezog. Vgl. SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 332f. (Brandt in der Fraktionssitzung vom 06.02.1968).

⁴¹² Vgl. Scheuer an Brandt am 12.02.1968, in: WBA, A 7, 41, und AAPD 1968, Dok. 49.

⁴¹³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 49, S. 167, und Dok. 46.

⁴¹⁴ Aufzeichnung Merten zum Gespräch Wehner-Couve am 05.02.1968, in: PAAA, b 150.

⁴¹⁵ *dpa*-Meldung vom 05.02.1968, in: WBA, A 7, 73. Vgl. Aktennotiz Köster (*dpa*) vom 06.02.1968, Aktennotiz Bernischke (*dpa*) vom 07.02.1968 und Vermerk Sommer vom 08.02.1968, in: PAAA, B 1 435, Aufzeichnung Sommer vom 13.02.1968, in: WBA, A 7, 73, und VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 152. Sitzung, S. 7775.

⁴¹⁶ Weynen und Bernischke an Brandt am 09.02.1968, in: PAAA, B 1 435. Vgl. Aktennotiz Bernischke vom 07.02.1968, *ibid.*, und *dpa*-Telegramm an Brandt vom 05.02.1968, in: WBA, A 7, 73.

⁴¹⁷ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 66. Vgl. *ders.*, Begegnungen und Einsichten, S. 160, und Thomas an Brandt am 09.02.1968 (zu einem Gespräch mit d'Aumale), in: WBA, A 7, 10.

Das ihm Unterstellte hatte Brandt nicht gesagt.⁴¹⁸ Doch daß seine tatsächlichen Äußerungen nicht ohne Reaktion bleiben würden, dürfte er geahnt und sogar einkalkuliert haben. Daß "mit dem Außenminister zweifellos der Parteichef durchgegangen"⁴¹⁹ war, darf in Frage gestellt werden. Brandts Rede stand in einem engen zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit anderen öffentlichen Äußerungen von seiner Seite. Im Abstand weniger Tage und vieler Jahre stellte er selbst diesen Zusammenhang her. Wie er seiner Fraktion erklärte, hatte er seine Worte so deutlich gewählt, wie er es als Außenminister nur konnte. Wenn sich jemand den Schuh anziehe, sei das dessen Sache. Jedenfalls seien die Deutschen "zuverlässige Partner, aber [...] keine Satelitten"⁴²⁰. Brandts fortgesetzt scharfe Tonart vor den eigenen Leuten sollte wohl auch die Forderung nach einer Front der Fünf gegen Frankreich auffangen, die Fraktionsgeschäftsführer Mommer jüngst im Konzert mit einigen Unionskollegen erhoben hatte.⁴²¹ Auf der anderen Seite konnten sich auch jene in der CDU/CSU angesprochen fühlen, die das deutsch-französische Verhältnis für nicht gefestigt genug hielten, um mit de Gaulle Klartext zu reden. Weitere Adressaten der kalkulierten Demonstration Bonner Mündigkeit waren Paris, wo die Stellungnahme zum Fortgang des britischen Beitritts noch ausstand, aber auch Rom, Luxemburg, Brüssel und Den Haag, von wo aus die Wahrnehmung einer allzu willfährigen Haltung Bonns gegenüber Paris zu einer EG-Krise führen konnte, und London, wo die Gefahr einer enttäuschten Abkehr von Europa keineswegs gebannt war.

Bei der Beurteilung der Ravensburger Rede sind also Brandts Sorge und Zorn nicht nur über Frankreichs Haltung zum britischen Beitrittsgesuch, sondern auch über mangelnde Abstimmung im bilateralen Verhältnis, über die französische Deutschlandkonzeption und die globale Positionierung Frankreichs sowie die innenpolitische Konstellation zu berücksichtigen.⁴²² Das gilt ebenso für die französische Reaktion. De Gaulle stieß sich, und daraus machten Couve und seine Mitarbeiter von Anfang an keinen Hehl, am tatsächlichen Wortlaut der Rede. Das "Interessante in der Pariser Reaktion" war für Brandt, "wie unrecht diejenigen hatten, die eine Äußerung des Generals Ailleret nicht für eine offizielle Äußerung gehalten"⁴²³ hatten. Stein des Anstoßes waren sowohl seine Bewertung der Rundumverteidigung als auch seine jüngsten europapolitischen Initiativen.⁴²⁴

Graf d'Aumale zeigte sich irritiert über die "Hast und Ungeduld" des Auswärtigen Amts, weil bei einem verfrühten britischen Beitritt zwangsläufig "das cordiale Verhältnis London-Paris" wiederhergestellt werde. Der Beitritt komme bestimmt, de Gaulle selbst werde "diesen historischen Akt einmal verkünden

⁴¹⁸ Der Ravensburger Oberbürgermeister Wäschle schrieb Brandt am 16.02.1968 (WBA, A 7, 40): "Jeder von uns, der Ihre Rede gehört hat, hätte auf Anhieb bezeugen können, daß Äußerungen der Art, wie sie von dpa verbreitet wurden, nicht gefallen sind." Bald kam das Gerücht auf, Brandt habe die Äußerungen im Anschluß an die Rede im kleinen Kreis getan, was er selbst als "erstunken und erlogen" bezeichnete (Notizen Brandts für den SPD-Bezirksparteitag am 10.02.1968 in Barsinghausen, in: WBA, A 7, 18). Vgl. "SPD dementiert Gerüchte", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 09.02.1968. Noch in jüngster Zeit ist Bozo (Two Strategies, S. 220) dieser Version gefolgt. Nichts deutet auf ihre Richtigkeit hin. Der dpa-Korrespondent und die übrigen dpa-Mitarbeiter bezogen sich in allen Darstellungen nur auf Brandts Parteitagrede. In Paris schien man an das Gerücht jedoch zu glauben. Vgl. Thomas an Brandt am 09.02.1968, in: WBA, A 7, 10.

⁴¹⁹ Merseburger, Willy Brandt, S. 526.

⁴²⁰ SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 334 (Brandt in der Fraktionssitzung vom 06.02.1968). vgl. *ibid.*, S. 332ff., und Brandt, *Erinnerungen*, S. 241.

⁴²¹ Vgl. Gassert, "Kritische Zeit", S. 162.

⁴²² Während Zieburga (Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 192f.) und Wilkens (Der unstete Nachbar, S. 37, Anm. 41) darauf hinweisen, daß Brandt in Ravensburg das Konzept der Rundum-Verteidigung aufs Schärfste kritisierte, übersieht Marcowitz (Option für Paris?, S. 282f.) dieses Motiv. Bei Bauer (Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 487-490) findet es Erwähnung, wird aber darüber hinaus nicht gewürdigt.

⁴²³ SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 332 (Brandt in der Fraktionssitzung vom 06.02.1968).

⁴²⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 46 und 49, Thomas an Brandt am 09.02.1968 (zu einem Gespräch mit d'Aumale), in: WBA, A 7, 10, Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 122, Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 215f. Taschler, (Herausforderungen, S. 212) weist auf den in der Literatur hergestellten Zusammenhang mit probritischen Vorstößen aus der SPD-Bundestagsfraktion hin.

wollen", doch noch sei der Termin nicht gekommen. Auch wolle der General, während das französisch-sowjetische Verhältnis sich abkühle, "das Verhältnis Paris – Washington wieder freundlicher gestalten". Schließlich berichtete d'Aumale von Hinweisen seitens der Union über ihre "größere Zuverlässigkeit [...] für die deutsch-französische Freundschaft"⁴²⁵. Die CSU hatte dem Außenminister, nachdem Bonn und Paris die Angelegenheit offiziell als erledigt eingestuft hatten, vorgeworfen, den deutsch-französischen Beziehungen erheblich geschadet zu haben.⁴²⁶ Der Bundeskanzler hingegen hatte ihn im Kabinett und vor Journalisten in Schutz genommen.⁴²⁷ Brandt selbst hatte in der Fraktion spekuliert, sowohl in Bonn als auch in Paris gebe es "Leute, [...] die einen bequemeren Bundesaußenminister lieber hätten" und deswegen an einer Manipulation im Zuge der Affäre interessiert gewesen seien. Doch auch wenn er von der französischen Reaktion enttäuscht war, bekräftigte er vor der Fraktion den "Primat der Nachbarschaft" und gab die ebenso realistische wie anspruchsvolle Parole aus, "bei allem auch zu bedenken, was über aktuelle Streitfragen hinaus daran hängt, ob wir das deutsch-französische Verhältnis heil durch eine schwierige Periode hindurchbringen"⁴²⁸. Es war dies gleichsam die Quintessenz der Frankreichpolitik Willy Brandts in seiner Zeit als Außenminister.

Die nächste unmittelbare Probe stand in Gestalt der Februar-Konsultationen bevor, bei denen sich zeigen sollte, daß die "'Ravensburger Depesche', wie sie in dramatischer Anlehnung an Bismarcks martialisch verknappte Botschaft aus Bad Ems genannt wurde", in ihrer Wirkung eher "episodisch"⁴²⁹ blieb. Gleichwohl war sie insofern mehr als "ein Sturm im Wasserglas"⁴³⁰, als sie symptomatisch für die "deutsch-französischen Dissonanzen nach dem Jahreswechsel 1967/68"⁴³¹ waren. Prinzipiell traf Brandts Ravensburger Analyse der Beziehungen durchaus zu. Politische Kommentatoren gingen aber zunächst davon aus, daß der Vorfall den europapolitischen Anliegen des Bundesaußenministers schaden bzw. de Gaulle ihn weiter nutzen würde, um gegenüber dem in Rom gestärkten Gespann Kiesinger-Brandt die eigene Position zu verbessern.⁴³² Brandt hatte die Vorgänge bedauert, legte aber Wert darauf, sich weder entschuldigt zu haben noch im "Büßerhemd"⁴³³ nach Paris zu gehen. Auf eine Teilnahme an den Konsultationen wollte er trotz fiebriger Erkältung nicht verzichten, um nicht den Verdacht einer

⁴²⁵ Thomas an Brandt am 09.02.1968 (zu einem Gespräch mit d'Aumale), in: WBA, A 7, 10. Daß de Gaulle das Verhältnis zu den USA verbessern wollte, bestätigte d'Aumale gegenüber den SPD-Abgeordneten Eppler und Blachstein. Vgl. Vermerk Dingels vom 14.02.1968, in: WBA, 11.14, 31.

⁴²⁶ Vgl. "Bonn und Paris: Der Zwischenfall ist beigelegt", in: *Welt* vom 08.02.1968, und "Ravensburger Spiele", in: *Bayernkurier* vom 10.02.1968.

⁴²⁷ Kabinettsprotokolle 1968, S. 95f. (Kabinettsitzung vom 07.02.1968), und Hintergrundgespräch Kiesingers mit Journalisten am 13.02.1968, in: NL Kiesinger 008.

⁴²⁸ SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 333f. (Brandt in der Fraktionssitzung vom 06.02.1968). Vgl. *PMI* 76/68 vom 05.02.1968, VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 152. Sitzung, S. 7775, Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 488, und Schönhoven, Wendejahre, S. 412f.

⁴²⁹ Hildebrand, "Brandt, de Gaulle und 'la grande Europe'", S. 402. Hildebrand bezeichnet es als "kaum vorstellbar" (ibid.), daß Brandt die mutmaßlichen Äußerungen getan habe, was für einen Rest an Zweifel in der Literatur steht, der hier ausgeräumt werden konnte. Jüngst hat Bozo (Two Strategies, S. 220) die falsche dpa-Formulierung als tatsächliches Zitat angeführt. Der Begriff "Ravensburger Depesche" stammt ursprünglich aus dem *Vorwärts* vom 08.02.1968. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 413, Anm. 196.

⁴³⁰ Merseburger, Willy Brandt, S. 526. Von einem anhaltend schlechten Verhältnis zwischen der SPD und der gaullistischen Regierung in Folge von Brandts Rede zu sprechen (Vgl. Paterson, *The SPD and European Integration*, S. 145), ist aber nicht tragbar.

⁴³¹ Schönhoven, Wendejahre, S. 413. Vgl. Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 486, und von Oetinger, Außenpolitik, S. 226. Marcowitz (Option für Paris?, S. 282) hält es gar für verwunderlich, daß es nicht spätestens Anfang 1968 zum offenen Bruch im deutsch-französischen Verhältnis kam.

⁴³² Vgl. "Brandts Zungenschlag", in: *Mannheimer Morgen*, "Paris und Ravensburg", in: *FNP*, "Die Meldung aus der Provinz und ihre bösen Folgen", in: *Bonner Rundschau*, und "Reaktion in Paris löst Fragen aus", in: *Aachener Volkszeitung*, jeweils vom 06.02.1968, sowie "Querschuß gegen Bonns EWG-Rolle", in: *Welt* vom 07.02.1968.

⁴³³ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 152. Sitzung, S. 7777. Vgl. ibid., S. 7776, und *PMI* 76/68 vom 05.02.1968.

"diplomatischen Grippe"⁴³⁴ hervorzurufen. Nach eigener Darstellung nahm er bei der Begrüßung "den General fest ins Visier und fragte, ob er mir nachzufühlen vermöge, wie schwierig es sein könne, sich unschuldig zu wissen." Ohne anzuklagen, machte er deutlich, daß er zu Unrecht angeklagt worden war. De Gaulle verzog keine Miene und versuchte statt dessen, Brandt "durch ausgesuchte Liebenswürdigkeit zu entwaffnen"⁴³⁵. Zur Überraschung mancher schien de Gaulle die Ravensburger Affäre nicht weiter instrumentalisieren zu wollen.

Brandt tauschte sich mit Couve, der eine fortgesetzte Unterstützung der Bonner Entspannungsbemühungen zusagte, erneut über Fragen der Abrüstungs-, Nahost- und Ostpolitik aus und meldete Klärungsbedarf bezüglich der Studie des *Centre d'Études de Politique Étrangère* an. Kurz darauf distanzierte sich die französische Seite im Rahmen der gemeinsamen Studiengruppe von dem Papier. Damit war die Angelegenheit "erledigt"⁴³⁶. Schließlich kümmerten sich die beiden Außenminister um die Erarbeitung eines gemeinsamen Kommuniqués zum Komplex Europapolitik. Der wesentliche Inhalt der Konsultationen zwischen der französischen und der deutschen Regierung, vertreten durch den Bundeskanzler und acht Minister, sollte schriftlich fixiert und veröffentlicht werden.

Kiesinger und Brandt wollten de Gaulle "beim Wort nehmen"⁴³⁷. Der Kanzler bezog das auf die Aussage, Frankreich wolle keine Freihandelszone, sondern eine politische Gemeinschaft. Brandt bezog das auf den französischen Vorschlag des Arrangements und die Erweiterungsfrage. Am 15. und 16. Februar wurde Einigkeit darüber festgestellt, daß die Entwicklung der Gemeinschaften nicht durch Schwierigkeiten der Beitrittsfrage behindert werden dürfe. Einig wurde man sich auch darüber, daß Bonn und Paris den britischen Beitritt prinzipiell und langfristig befürworteten und die dafür wünschenswerte Entwicklung in Großbritannien bereits begonnen habe. Das ging nach Brandts Bewertung über die französische Haltung auf der letzten Ministerratssitzung hinaus. (Bisher hatte die französische Standardformulierung gelautet, man habe keine grundsätzlichen Einwände gegen den Beitritt.⁴³⁸) De Gaulle stellte die Angelegenheit als eine Frage der Zeit sowie der Anstrengungen Londons dar und ließ anklingen, daß vor dem Beitritt die Agrarfinanzen der EWG neu geregelt werden müßten. Für möglich hielten Paris und Bonn, GATT-konforme Handels- und Zollvereinbarungen sowie Kontingente für Agrarprodukte mit sich annähernden Preisen. Pompidou war sich offenbar stärker als de Gaulle bewußt, daß das auf eine Freihandelszone hinauslief. Kiesinger schlug vor, diese Maßnahmen als Anfang eines Verfahrens darzustellen, das den britischen Beitritt ermöglichen solle, vermittelte aber den Eindruck, als gehe es nicht um eine verpflichtende Formel, sondern vornehmlich darum, in der europäischen Öffentlichkeit das Gefühl eines Fortschritts zu wecken. Für de Gaulles Einwand, die Schaffung institutioneller Bindungen zwischen Gemeinschaft und Kandidaten werde aufgrund des faktischen Mitspracherechts Londons in allen wichtigen Fragen zum Stillstand führen, zeigte der Kanzler Verständnis. Brandt knüpfte an eine Einigung der Sechs zum Patentrecht und zur Technologiekooperation an. Seinen Vorschlag, diese Felder als Ansatzpunkte für eine Zusammenarbeit über den Rahmen der Sechs hinaus ins Kommuniqué

⁴³⁴ "Alle fragen: Wie geht's dem Minister?", in: *WamS* vom 18.02.1968.

⁴³⁵ Brandt, *Erinnerungen*, S. 243. Vgl. ders., *Begegnungen und Einsichten*, S. 159f. Diese Beobachtung teilte der französische Botschafter. Vgl. Seydoux, *Botschafter in Deutschland*, S. 123.

⁴³⁶ Weisenfeld, *Welches Deutschland soll es sein?*, S. 110. Vgl. AAPD 1968, Dok. 60 und Dok. 62, S. 218, und DzD V/2, S. 244f., Anm. 1 (Interview Brandt 17.02.1968).

⁴³⁷ Protokoll der 57. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14.02.1968, S. 788 (Kiesinger), und Brandt an Harmel am 14.02.1968, in: PAAA, B 150. Vgl. Zeittafel zu den Fortschritten der Europäischen Einigung, in: NL Kiesinger 309.

⁴³⁸ Vgl. Türk, *Europapolitik*, S. 136.

aufzunehmen, lehnten die Franzosen ab, weil sie dies, so Brandts Vermutung, als Konzession an das Benelux-Memorandum verstanden hätten. Sie konzedierte aber, die Pressesprecher könnten erklären, daß über das Thema gesprochen worden sei. Zum Abschluß stellte Brandt klar, daß Bonn im Unterschied zu Paris institutionelle Bindungen für nötig halte. Offen blieb die Frage nach der mit dem Arrangement zu verknüpfenden Beitrittsperspektive.⁴³⁹

Darauf gab es in dem von den Außenministern erarbeiteten Kommuniqué eine Antwort, die Raum für Interpretationen ließ. Dort wurde der Wunsch beider Regierungen nach Erweiterung der EG ausgedrückt, allerdings erst sobald die Antragsteller "in der Lage sein w[ü]rden, in die Gemeinschaft tatsächlich einzutreten bzw. sich mit ihr in einer anderen Form zu verbinden". Letzteres klang freilich nach einem Assoziierungsmodell. Zugleich hieß es aber: "In der *Erwartung* [Hervorhebung M.F.], daß die Erweiterung wird stattfinden können", seien beide Regierungen bereit, Vereinbarungen mit den Beitrittskandidaten über einen progressiven Zollabbau für industrielle Produkte und den verstärkten Warenaustausch auf dem Agrarsektor ins Auge zu fassen, die geeignet wären, "die vorerwähnte Entwicklung zu fördern"⁴⁴⁰. Das klang eher nach dem von Bonn gewünschten Hinweis auf den Anfang eines zum Beitritt führenden Verfahrens. Laut Brandt hatte Kiesinger de Gaulle mit großem Nachdruck gesagt, er könne nicht mit leeren Händen nach Bonn zurückreisen. Frankreich müsse einen Schritt tun. Nun konnte die Bundesregierung die Konsultationen, wie es schien, als überraschenden Erfolg verbuchen, und zwar durchaus im Sinne jener selbstbewußten Vertretung eigener Positionen, wie Brandt sie in Ravensburg gefordert hatte. Das war auch von Bedeutung für die Wirkung auf die anderen europäischen Adressaten der Bonner Politik, die sich bisher eher skeptisch gegenüber den Bemühungen um eine Übergangslösung gezeigt hatten. Brandt äußerte sich im kleinen Kreis verhalten optimistisch: "Wenn wir Glück haben, sind wir dabei, die Kuh vom Eis zu bringen."⁴⁴¹

6.1.3 Auf der Suche nach einem "Arrangement"

Die Bundesregierung hatte den französischen Präsidenten beim Wort genommen, de Gaulle wiederum hatte sich – so schien es – beim Wort nehmen lassen und ein neues gegeben. Ob dieses semantische Zugeständnis mit einer substantiellen Änderung der französischen Position einherging, ließ sich noch nicht sagen.⁴⁴² Natürlich trug die Vereinbarung Züge von einem "Formelkompromiß"⁴⁴³, zugleich stellte sie aber einen möglichen "Ausweg aus der bis dahin völlig verfahrenen europäischen Situation"⁴⁴⁴ dar. Daß Paris die gemeinsame Erklärung dahingehend interpretierte, "Bonn von der französischen Sicht

⁴³⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 59, 62 und 72, Notizen Brandts zum Abschlußgespräch am 16.02.1968, in: WBA, A 7, 18, Protokoll der 58. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 07.03.1968, sowie PMI 77/68 vom 05.02.1968, "Brandt für technologische Gemeinschaft in Europa", in: FAZ vom 12.02.1968, "Brandt: Den Frieden sicherer machen", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 19.02.1968, und Couve, Außenpolitik, S. 355.

⁴⁴⁰ EA 1968, D 137. Der Agraraspekt sollte zu einer verstärkten Abnahme kontinentaler Produkte durch Großbritannien führen, bedeutete für Dänemark aber eine größere Chance, seine landwirtschaftlichen Erzeugnisse in die EWG zu verkaufen. Vgl. Protokoll der 58. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 07.03.1968. Zum Streit über die Rindermarktordnung in der Großen Koalition vgl. Patel, Europäisierung, S. 376ff.

⁴⁴¹ "Brandt: Den Frieden sicherer machen", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 19.02.1968. Vgl. Protokoll der 58. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 07.03.1968, und "Bonner Erwartungen übertroffen", in: FAZ vom 17.02.1968. An Rusk schrieb Brandt am 22.02.1968: "Wir haben einen kleinen, aber unverkennbaren Fortschritt erzielt." (in: PAAA, B 1 355).

⁴⁴² Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 338f.

⁴⁴³ Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 285.

⁴⁴⁴ Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 496.

überzeugt zu haben"⁴⁴⁵, schien Brandt nicht zu irritieren. Seine Strategie bestand erneut darin, die Vereinbarung mit konkretem Inhalt zu füllen und durch Ausgestaltung der Marschroute den Weg in die gewünschte Richtung zu lenken – eine durchaus "heikle Aufgabe"⁴⁴⁶, weil die Briten und die EWG-Partner zunächst einmal dafür gewonnen werden mußten, die deutsch-französische Einigung als Chance zu be- und ergreifen, und nicht als Versuch, die anderen Initiativen zu durchkreuzen.⁴⁴⁷ Noch am 16. Februar telegrafierte Brandt an Brown, auch wenn die Pariser Verlautbarung "mager" erscheine, enthalte sie wesentliche Ansatzpunkte. Er bat darum, vorerst von offizieller britischer Seite keine negative Stellungnahme abzugeben. Wenn man nun gute Nerven zeige, komme "eine Entwicklung in Gang, die niemand mehr zurückdrehen"⁴⁴⁸ könne. Erneut setzte Brandt seine Hoffnung auf die Eigendynamik von Gesprächen über konkrete Sachfragen.

Kurz darauf versuchten Lahr und Duckwitz, den äußerst skeptischen Briten die Idee eines handelspolitischen Arrangements nahezubringen: Wenn man einmal in Verhandlungen darüber eintrete, bedürfte es einerseits der Einrichtung gewisser Institutionen und würde andererseits eine Reihe von Problemen gelöst werden müssen, die auch in Beitrittsverhandlungen eine Rolle spielten. Nach britischen Informationen gab es keine Änderung der französischen Haltung, sondern nur ein taktisches Entgegenkommen gegenüber den Deutschen. Brown ließ Brandt die Bitte ausrichten, im Ministerrat spezifische Vorschläge zu unterbreiten und mit gleicher Priorität das Benelux-Memorandum zu beraten, damit London eine Entscheidung treffen könne.⁴⁴⁹ Brandt hielt beide Vorschläge für miteinander vereinbar. Gegen ihre gleichberechtigte Behandlung hatte er nichts einzuwenden. Einmal mehr sah er die Sache pragmatisch: "Kommen wir auf dem einen Gebiet nicht weiter, besteht durchaus die Möglichkeit, dies auf dem anderen zu versuchen."⁴⁵⁰

Unmittelbar vor der Ministerratstagung am 29. Februar bat er seinen britischen Kollegen noch einmal eindringlich, die Vorschläge zu den Modalitäten eines Arrangements abzuwarten und nicht aus Furcht vor einem französischen Nein diesem mit einem britischen Nein zuvorzukommen. Ausführlich warb Brandt in der Anlage zu seinem Brief, die auch den Außenministern Italiens, der Benelux-Länder und der übrigen Antragsteller zur Kenntnis gebracht wurde, für die angestrebte Lösung. Dabei betonte er die dem deutsch-französischen Plan aus seiner Sicht zugrundeliegenden Motive: Statt untätig zuzusehen, wie Großbritannien allein sein Haus in Ordnung bringe, sollten die Sechs dem britischen Konsolidierungsprozeß unterstützende Impulse geben. Ein GATT-konformer progressiver Zollabbau werde die Beseitigung des Grabens zwischen EWG und EFTA einleiten. Die auf den Beitritt hinwirkenden Tendenzen würden verstärkt, ein unaufhaltsamer Prozeß eingeleitet und die späteren Beitrittsverhandlungen wesentlich erleichtert. Wenn auch nicht in rechtlicher und institutioneller, so aber in pragmatischer Beziehung bedeute das Arrangement einen wichtigen, beschleunigenden Schritt auf dem Weg Großbritanniens zur EG. Es sei kein Ersatz für den Beitritt, sondern solle möglichst bald in der Vollmitgliedschaft aufgehen. Insofern sei es ein Durchgangsstadium und weder eine Assoziierung noch ein Stufenplan, den Bonn mit Rücksicht auf britische Bedenken fallengelassen habe. Im Sinne der von

⁴⁴⁵ Kramer, Europa, S. 236.

⁴⁴⁶ Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 494.

⁴⁴⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 71, Anm. 16.

⁴⁴⁸ Brandt an Brown am 16.02.1968, in: PAAA, B 1 332.

⁴⁴⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 68, Blankenhorn, Verständigung, S. 532, und Türk, Europapolitik, S. 136.

⁴⁵⁰ Brandt an Harmel am 14.02.1968, in: PAAA, B 150. Vgl. AAPD 1968, Dok. 72, S. 265, und Aufzeichnung vom 21.02.1968 zum Gespräch Brandt-Luns, in: PAAA, B 20 1470.

Brown bei der WEU-Tagung vorgebrachten Bedenken verändere es den Status Großbritanniens gegenüber der EG nicht. Eine "Automatik des Beitritts"⁴⁵¹, nach der schon jetzt der Beitritt zu einem bestimmten Termin unwiderruflich festgelegt würde, könne es nicht geben. Brandt erinnerte daran, die Alternative laute nicht Mitgliedschaft oder Arrangement, sondern Arrangement oder nichts. Eine Fehlinterpretation sei die in Teilen der internationalen Presse vertretene Meinung, Bonn habe seinen Standpunkt aufgegeben, weil von einem Beitritt die Rede sei, sobald die Kandidaten dazu in der Lage seien. Man müsse deutlich unterscheiden, ob jetzt Verhandlungen beginnen sollten – wofür Bonn nach wie vor eintrete – oder ob Großbritannien jetzt beitreten könne. Auch habe die Bundesregierung in Paris keineswegs das Benelux-Memorandum vom Tisch gefegt, wie Briten und Niederländer zu denken schienen. Vielmehr sei ihr von den Benelux-Ländern bedeutet worden, daß sie ihr Papier selbst gegenüber den Partnern zur Sprache bringen wollten. Schließlich verwies er auf die französische Bereitschaft, die technologische Zusammenarbeit in sachlicher – nämlich über den Atombereich hinaus – und in geographischer Beziehung – nämlich auf die Beitrittskandidaten – auszuweiten. Zu Stellungnahmen aus Paris, die französische Haltung habe sich nicht geändert, meinte er, daß es weniger darauf ankomme, ob sich die heutige französische Position von der früheren unterscheide, als auf die Haltung, die Paris nun einnehme, und da sei die Erklärung vom 16. Februar maßgebend.⁴⁵²

Dessenungeachtet kam im Auswärtigen Amt die Befürchtung auf, daß die britischen Informationen über die französische Interpretation der Konsultationsergebnisse zuträfen und Paris die Absicht hatte, so Duckwitz an Brandt, "einen Keil zwischen uns und die Engländer zu treiben". Beide Staatssekretäre leiteten daraus als notwendige Taktik ab, die Vereinbarungen dem eigenen Verständnis gemäß "im Ministerrat sozusagen gerichtsnotorisch zu machen, da Couve sich kaum gegen die Abmachungen von Paris wenden"⁴⁵³ könne. Dem schloß Brandt sich an. Bewußt wollte er das Pariser Ergebnis weit auslegen. Da die anderen Regierungen eine Präzisierung des deutsch-französischen Plans erwarteten, ging er mit einem Acht-Punkte-Katalog nach Brüssel, der zusammen mit dem Benelux-Memorandum und einem inzwischen eingereichten italienischen Papier am 29. Februar im Ministerrat dargelegt wurde. Bezugnehmend auf das Benelux-Memorandum, schlugen die Italiener vor, der Ministerrat solle keine Entscheidungen mehr treffen, die zusätzliche Hürden für den Beitritt der Antragsteller bedeuten würden, und eine Absichterklärung zur Europapolitik formulieren, der die Beitrittskandidaten sich anschließen könnten. Schließlich sollte eine Konferenz der Außenminister der EWG-Länder und der Antragsteller unter Beteiligung der Kommission die Bedingungen einer engeren Zusammenarbeit thematisieren.⁴⁵⁴

Eines seiner Ziele hatte Brandt zunächst einmal erreicht: Im Rat fand wieder "eine sachliche Diskussion" der Beitrittsfrage statt. Das Ergebnis der deutsch-französischen Konsultationen wurde "mit wohlwollendem Interesse aufgenommen"⁴⁵⁵. Nur Fanfani äußerte die Besorgnis, daß durch das Arrangement eine Dauerlösung geschaffen werden könnte. Brandt hatte das Pariser Ergebnis vorgetragen und dabei betont, daß beide Regierungen die Erweiterung wünschten und in Erwartung der Beitritte zu einer Vereinbarung über eine fortschreitende Verringerung der Handelshemmnisse bereit seien, die "in

⁴⁵¹ AAPD 1968, Dok. 72, S. 267.

⁴⁵² Vgl. AAPD 1968, Dok. 72.

⁴⁵³ AAPD 1968, Dok. 71, S. 260f.

⁴⁵⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 74, Anm. 6, Masala, "Deutschland, Italien und der Beitritt", S. 57f., und ders., Italia und Germania, S. 305ff.

⁴⁵⁵ AAPD 1968, Dok. 74, S. 272f. Laut Kramer (Europa, S. 236), deren Aussage sich auf ein Protokoll im Archiv des Ministerrats stützt, war die Reaktion der Partner auf die deutsch-französische Erklärung am 29.02.1968 "allenfalls reserviert".

jeder Hinsicht zur Entwicklung der Beziehungen zwischen den europäischen Staaten beitragen⁴⁵⁶ solle. Couve stimmte Brandts Interpretation der Pariser Ergebnisse im Ministerrat zu, hatte ihm aber unter vier Augen gesagt, daß sie doch recht extensiv sei. Brandt würdigte die italienischen und neue belgische Vorschläge, vor allem aber das Benelux-Memorandum als wertvolle Grundlage für die Erörterung einer Zusammenarbeit außerhalb des handelspolitischen Bereichs. Mit Blick auf die italienischen Vorschläge bezeichnete er Beschlüsse darüber, "wann und in welcher Form die beitriftswilligen Länder an der gemeinsamen Meinungsbildung mitwirken könn[t]en", als "verfrüht"⁴⁵⁷. Hinsichtlich der Zusammenarbeit außerhalb der Vertragsgebiete sprach er sich für die Einsetzung einer Gruppe von Experten der Kommission oder Regierungsbeauftragten aus. Schließlich regte er an, die Kommission zu bitten, die vorgetragenen Anregungen zusammenzufügen. Seine Vorschläge zu einem handelspolitischen Arrangement liefen darauf hinaus, daß Bonn über einen linearen, phasenweisen und zügigen Zollabbau eine einheitliche Freihandelszone zwischen der EWG und (nicht ausschließlich, aber vorrangig) den Beitrittskandidaten als Durchgangsstadium zum schnellstmöglichen Beitritt anstrebte und die Verhandlungen darüber multilateral führen wollte. Couve wandte sich gegen ein multilaterales Arrangement und einen Auftrag an die Kommission. Frankreich bevorzuge bilaterale Abkommen mit jedem einzelnen Antragsteller, auf die das Angebot nicht beschränkt bleiben dürfe. Die ganze Problematik müsse zunächst zu sechst geklärt werden. Eine technologische Zusammenarbeit schloß er nicht aus, doch eventuellen Verhandlungen mit Dritten müsse auch hier eine innergemeinschaftliche Verständigung vorausgehen. Es sei insgesamt zu früh, Beschlüsse über das weitere Verfahren zu fassen. Schließlich wurde Brandt einstimmig beauftragt, bis zum 9. März seine Vorstellungen schriftlich zu präzisieren, womit seine Vorstellungen in den Mittelpunkt der Diskussion rückten.⁴⁵⁸

Er gedachte, sich nicht auf die handelspolitische Lösung zu beschränken, sondern die verschiedenen Vorschläge und Positionen in Einklang zu bringen. Eine gemeinsame Position der Sechs zu einem Arrangement, die eine entscheidende Voraussetzung für eine Stellungnahme Londons war, hielt er nicht mehr für ausgeschlossen.⁴⁵⁹ Die Aufgabe der Bundesregierung bestand nach seinem Dafürhalten darin, zum einen die Kräfte in der EWG zusammenzuführen und zum anderen, das Interesse an den deutsch-französischen Beziehungen mit der Zielsetzung der Erweiterung auf einen Nenner zu bringen. In diesem Sinne warnte er den Auswärtigen Ausschuß bei aller Skepsis davor, Initiativen eines Teils der Sechs mit den Antragstellern, aber ohne Frankreich kategorisch auszuschließen und sich in die "reine Bilateralität" zu begeben. Damit würde man die Entwicklung eines deutsch-französischen Blocks befördern. Die Bundesregierung müsse in der Erweiterungsfrage, und wenn es nur "millimeterweise" gehe, die Angelegenheit durch Konkretisierung und Weiterentwicklung vorantreiben. Bonn dürfe Paris "nicht aus der Sache entlassen"⁴⁶⁰. Es handele sich um einen Meinungsbildungsprozeß, der auch auf französischer Seite intern zu einem Abwägen führe, was den eigenen Interessen diene.

⁴⁵⁶ AAPD 1968, Dok. 74, S. 274.

⁴⁵⁷ AAPD 1968, Dok. 74, S. 276.

⁴⁵⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 74, Protokoll der 58. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 07.03.1968, Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 285f., und Masala, "Deutschland, Italien und der Beitritt", S. 56f. Laut Lucas und Masala lehnte Couve am 29.02.1968 ein Junktim zwischen Arrangement und Beitritt ab. Im deutschen Bericht findet sich diese Aussage nicht.

⁴⁵⁹ Vgl. Brandt am 01.03.1968 im "Bericht aus Bonn", und in "Die Zeit im Funk", in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe, und Drahtbericht Blankenhorn vom 06.03.1968, in: PAAA, B 150.

⁴⁶⁰ Vgl. Protokoll der 58. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 07.03.1968

Doch trotz positiver Reaktionen aus Italien und den Benelux-Staaten⁴⁶¹ sanken die Chancen für eine gemeinsame Position der Sechs rapide. Die Vorstellungen der Franzosen hätten eine Freihandelszone ad calendas graecas verschoben. Lahr zufolge waren sie weder GATT-konform noch im Einklang mit der Zielsetzung der deutsch-französischen Erklärung vom 16. Februar. Brandt meinte vor dem Auswärtigen Ausschuß, damit könne man in Brüssel allenfalls einen "Heiterkeitserfolg"⁴⁶² erzielen. Gleichzeitig ließ Couve dem Bundeskanzler ausrichten, das von Brandt inzwischen vorgelegte Papier für eine handelspolitische und technologische Zusammenarbeit sei "ungenießbar"⁴⁶³. Im wesentlichen bekräftigte der im Staatssekretärausschuß für Europafragen abgesprochene Plan Brandts acht Punkte, präzierte sie in Anlehnung an sein Schreiben an Brown und griff bewußt die Ideen der Vorschläge aus den Partnerländern auf, die die Kooperation zwischen den Sechs und den Antragstellern intensivieren sollten. Auf ein institutionalisiertes Scharnier zwischen beiden Gruppen wurde aber verzichtet. Brandt schlug vor, die Kommission mit der Erarbeitung eines Vorschlags für ein multilaterales Arrangement zu beauftragen, innerhalb dessen alle Teilnehmer die gleiche Rechtsstellung einnehmen sollten. Im Anschluß an eine Einigung im Rat sollte dann eine Ministerkonferenz der EWG-Staaten und der Antragsteller stattfinden. Die von Rom und Den Haag zwischenzeitlich blockierten Beratungen der Sechs zur Ausdehnung der wissenschaftlichen und technischen Kooperation sollten abgeschlossen, ein Mandat zur Kontaktaufnahme mit den Beitrittskandidaten erteilt und die europäische Zusammenarbeit auf Gebieten innerhalb und außerhalb der Römischen Verträge intensiviert werden. Das bedeute, Kooperationsformen zwischen Antragstellern und EURATOM zu finden oder die technologische Zusammenarbeit in den übrigen Bereichen zu organisieren. Weiterhin sollten die Antragsteller sich am Europäischen Patent und einer Europäischen Handelsgesellschaft beteiligen können. Auf der Verfahrensebene seien vertragsimmanente Fragen von der Kommission und Fragen außerhalb oder am Rande der Verträge durch die Ständigen Vertreter vorzubereiten. Die Kommission solle ferner Anregungen für eine Zusammenarbeit auf weiteren geeigneten Gebieten liefern, z.B. der Konjunktur- und Währungspolitik.⁴⁶⁴

Dieser "Cocktail verschiedener Vorschläge, von denen ein großer Teil in Paris gar nicht besprochen worden sei"⁴⁶⁵, ging den Franzosen, wie Seydoux dem Bundeskanzler mitteilte, zu weit. Doch auch aus Kiesingers Warte hatte Brandt die Vereinbarung vom Februar extrem ausgelegt. Der Kanzler hätte es vorgezogen, präzise Vorschläge den anderen zu überlassen. Außerdem ging es ihm in dem Papier zu sehr um das Arrangement und zu wenig um den Ausbau der Gemeinschaft. Per Telegramm bat er den bereits in Brüssel weilenden Außenminister, noch vor der Ministerratssitzung mit Couve zu sprechen. Man

⁴⁶¹ Vgl. Drahtberichte Weinhold, Obermeyer und Ungern-Sternberg vom 06.03.1968 sowie Drahtbericht Lüders vom 07.03.1968, in: PAAA, B 150.

⁴⁶² Protokoll der 58. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 07.03.1968, S. 810. Vgl. Kabinettsprotokolle 1968, S. 130f. (Kabinettsitzung vom 06.03.1968), AAPD 1968, Dok. 68, Anm. 16, und Türk, Europapolitik, S. 137. Paris schlug vor, in einer ersten Phase von fünf Jahren die Zölle – bei einer Reihe von Ausnahmen – linear um insgesamt 12,5% zu senken, und nicht um 5-15% pro Jahr, wie die deutsche Seite vorher verstanden hatte. In einer zweiten, zeitlich nicht definierten Phase müsse entschieden werden, ob man in eine Zollunion eintrete oder auf dem bisherigen Weg fortfahre. Ferner sollte Großbritannien für Agrarprodukte die in der EWG üblichen Preise zahlen, was laut Lahr unzumutbar war.

⁴⁶³ AAPD 1968, Dok. 1968, S. 333.

⁴⁶⁴ Vgl. EA 1968, D 141-145, und Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 339f. Der italienische Vorschlag einer vorzeitigen Ministerkonferenz wurde nicht berücksichtigt, da Brandt meinte, eine solche mache erst nach Aushandlung des Arrangements Sinn. Für wenig aussichtsreich hielt er eine Zusammenarbeit im Bereich der Rüstung, weil nach ersten Rückfragen deutlich wurde, daß sich dahinter nicht viel mehr als ein britisches Exportinteresse verbarg, und bei der Entwicklungshilfe, weil er sich von einer Hinzuziehung anderer Länder nicht mehr versprach als von der gut funktionierenden bilateralen Abstimmung. Seinem Eindruck nach ging es den Briten verständlicherweise darum, "irgendwo mit dabei zu sein" (Protokoll der 58. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 07.03.1968, S. 812).

⁴⁶⁵ AAPD 1968, Dok. 90, S. 333.

müsse eine offene deutsch-französische Kontroverse verhindern. Er habe Seydoux gesagt, das Papier sei nicht mehr als eine "Diskussionsgrundlage"⁴⁶⁶. Als das bezeichnete Brandt seinen Vorschlag denn auch am 9. März im Ministerrat, und Couve betonte, daß er nicht mit Paris abgestimmt sei. Er wiederholte die französischen Positionen vom 29. Februar und lehnte eine Verbindung des Arrangements mit dem Beitritt ab, außer daß es vielleicht die Vorbereitung der Antragsteller auf den Beitritt erleichtere. Für die anderen war für die Beurteilung aller Vorschläge gerade entscheidend, ob sie zum Beitritt führten. Mit der Aussage, auch wenn die Beitrittskandidaten Vorrang hätten, dürfte man Ländern wie der Schweiz und Österreich derartige Absprachen nicht verweigern, wollte Couve aus Sicht des Auswärtigen Amtes die deutschen Ziele des Arrangements unterlaufen. Daran, daß es bereits jetzt schon zu einem Mandat für die Kommission kommen würde, hatte Brandt schon vor der Sitzung nicht mehr geglaubt, auch wenn er gerade diesen Schritt für entscheidend hielt. Statt dessen sah er sich mit der bremsenden Haltung Couves, einer Reihe von Einwänden seiner Kollegen Luns, Fanfani und Harmel, sowie der Frankreich zupaß kommenden Skepsis des Kommissionspräsidenten Rey konfrontiert, was bei Brandt Enttäuschung hervorrief.⁴⁶⁷

Eine gemeinsame Haltung der Sechs kam weder bei dieser und noch bei der nächsten Ratstagung am 5. April zustande, in der einige Partner nach Brandts Dafürhalten "englischer als die Engländer"⁴⁶⁸ argumentierten und festlegen wollten, daß ein Übergangsabkommen rechtlich eine Vorstufe für den späteren Beitritt darstellen sollte. Das Auswärtige Amt wies darauf hin, daß auch nach Eröffnung von Beitrittsverhandlungen jedes EWG-Mitglied frei über seine Zustimmung oder Ablehnung entscheiden könne. Wie so oft ärgerte sich Brandt über die juristische Argumentation und mahnte eine politische Behandlung an, die an Intentionen und Perspektiven eines Arrangements anknüpfen sollte. Doch Italien und die Benelux-Länder boykottierten nicht nur die inhaltliche Diskussion des Arrangements, die gesamte innere und äußere Entwicklung lag wegen der Beitrittsfrage auf Eis. Brandt ließ sich durch Duckwitz vertreten, der eine Handlungsunfähigkeit des Ministerrats konstatierte und glaubte, es sei Zeit für ein "ernstes Wort"⁴⁶⁹ an die Adresse Frankreichs.

Zwei Tage vor den turnusmäßigen Konsultationen am 22. April ließ Brandt Couve ausrichten, er wünsche eine freimütige Aussprache über die Beitrittsfrage, und betonte dabei die Notwendigkeit, eine gemeinsame Interpretation des Kommuniqués vom Februar zu finden.⁴⁷⁰ Doch es blieb bei den Differenzen über die von Paris strikt abgelehnten organisierten Gespräche mit den Kandidaten sowie über Fristen und Umfang des Zollabbaus.⁴⁷¹ Zwei Tage nach ihrer Unterredung bat Brandt mit der Rücken- deckung des Kanzlers und des Kabinetts Couve in einem Brief, die französische Haltung in den beiden Punkten erneut zu prüfen. In Bonn sei man über die unterschiedliche Auslegung der gemeinsamen

⁴⁶⁶ Kiesinger an Brandt am 08.03.1968, in: PAAA, B 1 332. Vgl. AAPD 1968, Dok. 106, S. 392, Türk, Europapolitik, S. 137f., und Kramer, Europa, S. 236.

⁴⁶⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 93, Drahterlaß Lahr vom 12.03.1968, in: PAAA, B 1 332, Kabinettsprotokolle 1968, S. 130f. (Kabinettsitzung vom 06.03.1968), Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 52f., Protokoll der 58. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 07.03.1968, S. 812, Türk, Europapolitik, S. 138f., Pine, Wilson and Europe, S. 63, und Ludlow, Crises of the 1960s, S. 149f. Die Kommission hatte die deutschen Vorschläge als Hinwendung zu einer großen europäischen Freihandelszone und Abkehr von der Gemeinschaft mißverstanden. Vgl. AAPD 1968, Dok. 106, und Türk, Europapolitik, S. 139f.

⁴⁶⁸ Protokoll der 61. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.05.1968, S. 861. Vgl. AAPD 1968, Dok. 135, und Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 287, Anm. 75

⁴⁶⁹ AAPD 1968, Dok. 125, S. 450, Vgl. *ibid.*, Dok. 135, Protokoll der 61. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.05.1968 und Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 287, Anm. 75.

⁴⁷⁰ Aufzeichnung Frank zum Gespräch Brandt-Seydoux am 16.04.1968, in: PAAA, B 150.

⁴⁷¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 135, Kabinettsprotokolle 1968, S. 175 (Kabinettsitzung vom 24.04.1968), Türk, Europapolitik, S. 141, und Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 340.

Beschlüsse tief enttäuscht. Noch einmal unterstrich er, daß ein Arrangement eindeutig in die Perspektive des späteren Beitritts gestellt werden müsse. Er warnte seinen Kollegen vor einer ernsthaften Beschädigung des deutsch-französischen Verhältnisses in Parlament und Öffentlichkeit der Bundesrepublik.⁴⁷² Das war – gemessen an Bonns bisherigem Brücken bauenden Vorgehen – in der Tat "starker Tobak"⁴⁷³. Der bisher deutlichste Appell an Paris stand offenbar in Zusammenhang mit wachsendem Unmut in den Koalitionsparteien.⁴⁷⁴ Auch Kiesinger hatte Frankreich zu einer großzügigen Interpretation der Pariser Ergebnisse aufgefordert.⁴⁷⁵ Keineswegs begann die Bundesregierung also "vor der unerschütterlichen Haltung de Gaulles allmählich zu resignieren" und sich auf die Zeit nach dessen Präsidentschaft "einzustellen"⁴⁷⁶. Brandt beschäftigte sich bereits mit dem Gedanken einer neuen Initiative zu Ausbau und Erweiterung der EG.⁴⁷⁷ Zugleich bat er den neuen britischen Außenminister (Brown war zwischenzeitlich zurückgetreten) um ein Statement, ob London – wie Couve behauptet hatte – an einem Arrangement tatsächlich kein Interesse habe.⁴⁷⁸ Dazu nahm Browns Nachfolger Stewart anlässlich einer WEU-Ministerratssitzung Stellung. Die Anregung des Auswärtigen Amts, im Interesse eines regelmäßigen Kontakts der Sechs zu Großbritannien die politischen Konsultationen in der WEU zu intensivieren, war auf durchweg positive Reaktionen gestoßen – nur nicht in Paris.⁴⁷⁹ Stewart betonte, daß London an Zwischenlösungen interessiert sei, sofern sie darauf abgestellt seien, den Beitritt vorzubereiten. Ein endgültiges Urteil könne man erst fällen, wenn man wisse, wie die Vorschläge der Sechs lauteten. Die Franzosen deuteten dies als Fortsetzung der Politik des Alles oder Nichts.⁴⁸⁰ In seiner Antwort an Brandt zitierte Couve Stewart, das Arrangement müsse "unlösbar" mit dem Beitritt verbunden sein, und interpretierte dies als höfliche Form der Ablehnung. Über Brandts Schreiben zeigte Couve sich überrascht. In den strittigen Fragen machte er keine materiellen Zugeständnisse, kam Brandt aber verbal entgegen: Das Arrangement solle den Beitritt nicht ersetzen, sondern "erleichtern und abkürzen"⁴⁸¹. Brandt ließ den Briefwechsel dem Bundeskanzler zukommen, der als Marschrichtung ausgab, von Frankreich zu fordern, nicht hinter das Ergebnis zurückzufallen, und selbst nicht darüber hinauszugehen. Dies mit den Vorschlägen zu technologischer Zusammenarbeit und Konsultationen zwischen der Gemeinschaft und den Beitrittskandidaten getan zu haben, warf der Kanzler dem Außenminister vor. Diese Bereiche seien von der Behandlung der handelspolitischen Lösung zu trennen, die Technologiekooperation zunächst unter den Sechs in konkreten Projekten zu organisieren, denen sich andere dann anschließen könnten. Kiesinger bat, hinsichtlich der Zollsenkungen und der Einbeziehung landwirtschaftlicher Produkte einen Kompromiß zwischen den deutschen und französischen Vorstellungen anzustreben. Statt einen direkten Zusammenhang zwischen Beitritt und Arrangement herzustellen, sollte der Text des Kommuniqués in die Präambel der Vereinbarung aufgenommen werden.

⁴⁷² Vgl. Brandt an Couve am 24.04.1968, in: PAAA, B 1 333, und Kabinettsprotokolle 1968, S. 176 (Kabinettsitzung vom 24.04.1968).

⁴⁷³ Türk, Europapolitik, S. 142. Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 216.

⁴⁷⁴ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 216.

⁴⁷⁵ Vgl. Kabinettsprotokolle 1968, S. 175 (Kabinettsitzung vom 24.04.1968).

⁴⁷⁶ Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 497. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 414f. Zu Resignation riet Egon Bahr dem Außenminister. Vgl. Vermerk Bahr vom 25.04.1968, in: Dep. Bahr 341, auf den Schönhoven sich bezieht. Brandt folgte Bahrs Empfehlung nicht.

⁴⁷⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 146 und 147.

⁴⁷⁸ Vgl. Brandt an Brown am 24.04.1968, in: PAAA, B 1 333, und Pine, Wilson and Europe, S. 64f.

⁴⁷⁹ Vgl. Aufzeichnung Forster vom 03.05.1968, in: PAAA, B 1 325, und Drahtbericht Wickert vom 26.04.1968, in: PAAA, B 150

⁴⁸⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 144, und Aufzeichnung Lahr vom 30.04.1968, in: PAAA, B 1 333.

⁴⁸¹ Couve an Brandt am 01.05.1968, in: PAAA, B 1 333.

Auf dieser – weit über Richtlinien hinausgehenden – Grundlage forderte der Kanzler Brandt auf, bei der nächsten Ministerratssitzung Ende Mai einen mit den zuständigen Ressorts abgestimmten Entschließungsvorschlag zu präsentieren.⁴⁸² Brandt erklärte sich damit einverstanden.⁴⁸³

Was zunächst verwundern mag, erklärt sich aus zwei Faktoren: Zum einen herrschte bei Brandt Unklarheit über die französische Haltung.⁴⁸⁴ Zum anderen konstatierte er beim außenpolitischen Kolloquium, das die Bundesregierung am 2. und 3. Mai in Heimerzheim bei Bonn veranstaltete, eine Krise der EWG: Paris, Den Haag und Rom verfolgten dickköpfig ihre Sonderinteressen, und es bilde sich eine Frontstellung der Niederlande, Belgiens und Italiens mit Großbritannien gegen Frankreich und die Bundesrepublik. Dem wollte Brandt mit allen Mitteln entgegenwirken. Bonn müsse versuchen, Paris durch weitere Vorschläge für vernünftige Lösungen zu gewinnen und die Gespräche in der EWG von "Positionsballast" zu befreien. Dem französischen Glauben, die Briten dadurch fernhalten zu können, indem sie Gespräche mit ihnen verhinderten, wollte er mit dem Argument begegnen, die Briten seien ohnehin "mit von der Partie, auch wenn sie nicht am Tisch" säßen. Die Chancen, Paris in Hinblick auf die Agrarfinanzierung unter Druck zu setzen, schätzte er zwar nach wie vor gering ein, doch wollte er einmal versuchen, "den Zusammenhang darzulegen"⁴⁸⁵. Es ging darum, eine "Gesamtlösung anzustreben"⁴⁸⁶, in der auch den französischen Befürchtungen bezüglich der Agrarfinanzierung im Kontext des britischen Beitrittsesuchs entgegengewirkt werden konnte. (Genau das sollte beim Haager Gipfel 1969 den Weg zum Erfolg bahnen.) Daraus den Schluß zu ziehen, daß "die Konzeption Willy Brandts zur Überwindung der EWG-Krise" darin bestanden habe, sich "auf konkrete technisch-ökonomischen Fragen [zu] konzentrieren [...], an denen Frankreich [...] besonderes Interesse hatte"⁴⁸⁷, hieße Brandts Ansatz in doppeltem Sinne zu verengen: Weder mochte er sich allein an Frankreichs Interesse orientieren noch beschränkten sich seine Initiativen auf rein technische Aspekte. Vielmehr folgte er einem pragmatisch-funktionalistischen Ansatz.

Die deutsche Vermittlerrolle barg nach Brandts Dafürhalten die Gefahr, keine Fortschritte zu erzielen, sich aber der Verdächtigung auszusetzen, man habe keine klare Linie. Die Bundesregierung mußte daher hinsichtlich des Arrangements, der technologischen Zusammenarbeit und des inneren Ausbaus der Gemeinschaften aktiv bleiben. Er regte eine neue Initiative zur Festigung der EG an, auch wenn man mit der Erweiterung und den Assoziierungswünschen wegen des Widerstands verschiedener Mitglieder nicht vorankomme. Schwerpunkt, so das Ergebnis der Heimerzheimer Beratungen, sollte die Abrundung der Wirtschaftsunion durch Einbeziehung von Technologie-, Konjunktur und Währungspolitik sein. London wollte man durch verstärkte bilaterale Kooperation zu einer flexibleren Haltung und Paris zu einer extensiveren Auslegung der deutsch-französischen Erklärung vom Februar zu bewegen.⁴⁸⁸

Eine Woche vor der Ministerratssitzung vom 30. Mai empfahl Brandt seinem britischen Kollegen, die Verknüpfung von Arrangement und Beitritt nicht zu einer juristischen Frage zu machen, da es einen

⁴⁸² Vgl. Kiesinger an Brandt am 13.05.1968, in: PAAA, B 333.

⁴⁸³ Vgl. Brandt an Kiesinger am 16.05.1967, in: PAAA, B 333.

⁴⁸⁴ Brandt teilte Kiesinger mit, in einem wichtigen Punkt bedürfe es der Aufklärung. Paris habe gegen den deutschen Vorschlag, daß der Zollabbau in eine Freihandelszone münden solle, Bedenken erhoben und angeregt, die letzte Phase des Zollabbaus solle identisch mit der Herstellung der Zollunion sein, die zum Beitritt gehöre. Diesen Gedanken habe man übernommen. Doch nun scheine die französische Auffassung sich geändert zu haben. Vgl. Brandt an Kiesinger am 16.05.1967, in: PAAA, B 333, und AAPD 1968, Dok. 68, Anm. 16.

⁴⁸⁵ AAPD 1968, Dok. 147, S. 535.

⁴⁸⁶ Thieme, "Agrarpolitik", S. 229. Vgl. *ibid.*, S. 226-240, und Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 340f.

⁴⁸⁷ Thieme, "Agrarpolitik", S. 232.

⁴⁸⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 146 und 147.

Automatismus selbst bei Beitrittsverhandlungen nicht gebe, sondern die politische Verbindung zu sehen, die sich – und hier griff er Kiesingers Vorschlag auf – in der Präambel einer Vereinbarung und ihrer GATT-Konformität zeigen könne. Stewart war skeptisch, ob sich Paris darauf einlassen werde, und betonte das britische Interesse an den Benelux-Vorschlägen, nicht als Alternative, sondern als Ergänzung zu einer handelspolitischen Lösung. Brandt bekundete Reserve gegenüber Prozeduren ohne Paris. Er deutete aber an, dies könne sich ändern, wenn es zu einer völlig ablehnenden französischen Haltung komme. Zunächst müsse die Bundesregierung "versuchen, die Sechs zusammenzuhalten"⁴⁸⁹. Er gab seinen Eindruck wieder, daß Paris und Bonn sich beim Inhalt eines Arrangements näherten. Stewart seinerseits ließ erkennen, daß London sein weiteres Vorgehen überdenken werde, wenn die Sechs am 30. Mai keinen gemeinsamen Vorschlag präsentieren würden. Doch im Ministerrat fand keine Beratung über die Vorschläge der Bundesregierung statt. Sie wurden nach einer Erläuterung durch Staatssekretär Lahr, der Brandt vertrat und sich vorab mit seinem französischen Kollegen abgestimmt hatte, an die Ständigen Vertreter überwiesen. Zuvor hatte Frankreich seine Zustimmung zu einer Präambel-Formulierung gegeben, wonach ein Arrangement den Beitritt erleichtern und vorbereiten solle und gemäß dem GATT-Vertrag auf die Beseitigung der wesentlichen Handelshemmnisse abziele. Hinsichtlich der technologischen Zusammenarbeit schien Paris der Erörterung einer allgemeinen Zusammenarbeit nicht mehr völlig abgeneigt zu sein.⁴⁹⁰ Über d'Aumale hatte der *Quai d'Orsay* ausrichten lassen, man respektiere die Bemühungen Bonns und besonders die Aktivität des Bundesaußenministers um eine Annäherung der Standpunkte.⁴⁹¹

Die Stagnation in Brüssel, gefördert durch Regierungskrisen in Frankreich, Belgien und Italien, sorgte in Bonn für Bewegung. Die Koalition der de-Gaulle-Kritiker machte ihrem Unmut Luft, doch ihre "parlamentarische[n] und publizistische[n] Vorstöße für eine stärkere anti-gaullistische Akzentuierung der Bonner Außenpolitik wurden von den beiden Fraktionsführungen und von der Bundesregierung immer wieder abgefedert"⁴⁹². Brandt kam einerseits rhetorisch dem Druck aus den Parteien entgegen und wußte ihn andererseits zu instrumentalisieren. In der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage, die freilich zwischen Bundeskanzleramt und Auswärtigem Amt abgestimmt war, reklamierte die Bundesregierung eine Revision der EG-Agrarfinanzierung und des Investitionsfonds für die assoziierten Länder. Kurz zuvor hatte sich das Kabinett auf Drängen der SPD zum Einfrieren der Kosten und einer gerechteren Verteilung der Lasten bekannt. Brandt nahm die Anfrage zum Anlaß, diese Gedanken im Parlament namens der Bundesregierung zu wiederholen und auf den Zusammenhang von Ausbau und Erweiterung hinzuweisen. Während er hier die Verzögerung des Ausbaus der EWG zur Wirtschaftsunion als *Folge* der Uneinigkeit in der Erweiterungsfrage bezeichnete, wurde er vor dem SPD-Parteirat tags darauf deutlicher: Fortschritte in der Beitrittsfrage und den von verschiedenen Partnern blockierten Assoziationswünschen seien die *Voraussetzung* für den inneren Ausbau der EWG. Zugleich kündigte er neue deutsche Initiativen an, die dieser Erkenntnis Rechnung tragen müßten.⁴⁹³ Er glaubte, bei seinem letzten Gespräch mit Couve

⁴⁸⁹ AAPD 1968, Dok. 169, S. 639. S. auch Pine, Wilson and Europe, S. 69.

⁴⁹⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 169, Anm. 6 und 8, und Türk, Europapolitik, S. 143.

⁴⁹¹ Aufzeichnung Thomas über Gespräche mit d'Aumale am 10. und 11.05.1968, in: Dep. Bahr 80.

⁴⁹² Schönhoven, Wendejahre, S. 414. Vgl. VBT, 5. WP, Drs. V/2978 und V/3084, Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 114, und Taschler, Herausforderungen, S. 217f.

⁴⁹³ Vgl. VBT, 5. WP, Drs. V/3016, und Stenographische Berichte, 180. Sitzung, S. 9705, Brandt an Kiesinger am 06.06.1968, in: NL Guttenberg, 95, sowie Sitzung des Parteirats am 21.06.1968, in: SPD-Parteivorstand 29. Zu den blockierten Wünschen anderer Länder bezüglich ihres Verhältnisses zur EWG: Die Bundesregierung wollte auch den EFTA-Staaten, die keine Anträge

herausgehört zu haben, daß die Franzosen ihrerseits an ein Tauschgeschäft dachten. Gleichwohl mahnte er zur Vorsicht: Die Franzosen, sagte er im Auswärtigen Ausschuß mit Blick auf den Übergang zur Zollunion am 1. Juli 1968, der bereits Teil des Luxemburger Kompromisses gewesen sei, hätten Erfahrung darin, dasselbe Pferd ein zweites Mal zu verkaufen.⁴⁹⁴ Zu einem Pferdehandel kam es vorläufig nicht, weil Frankreich durch eine akute wirtschaftliche Notlage der dringenden Hilfe seiner Partner bedurfte, um überhaupt pünktlich an der Zollunion teilnehmen zu können.⁴⁹⁵

Während der Bundeskanzler mit seiner neuerlichen Forderung nach einer europäischen Gipfelkonferenz über den weiteren Ausbau der Gemeinschaft auf wenig Resonanz stieß, versuchte Brandt als Gastgeber des WEU-Ministerrats am 8. und 9. Juli, die Brückenfunktion dieses Gremiums zu stärken und als politisches Konsultationsforum der Sechs mit Großbritannien zu nutzen. Er betrachtete dies als Alternative zu den Benelux-Vorschlägen. Einen gewissen Erfolg konnte er insofern verbuchen, als die Beratungen von einem lebhaften Austausch und relativer Übereinstimmung in Sachen Atomwaffensperrvertrag, Entwicklung in Osteuropa, Lage in Afrika, Situation Berlins, Rüstungskontrolle und europäische Sicherheit geprägt waren. Gerade bezüglich des letzten Punkts hielt Brandt die WEU für das geeignete Forum zur Ausarbeitung gemeinsamer Vorstellungen. Im Vorfeld hatte das Auswärtige Amt mit den anderen Regierungen die Tagesordnung abgestimmt und so zum Zustandekommen einer aktiven Diskussion unter Beteiligung von Franzosen und Briten beigetragen.⁴⁹⁶ Harmel ventilierte derweil in einem Gespräch mit Stewart und Brandt die Idee, die WEU als Interimslösung zu nutzen⁴⁹⁷, und griff damit auf, was Brandt als Gastgeber initiiert hatte.

Der Bundesaußenminister nutzte das Gremium auch zur Erörterung der Beitrittsfrage, indem er Stewart die Gelegenheit gab, über die britische Wirtschaftslage zu berichten sowie Londons Wunsch auf Vollmitgliedschaft zu bekräftigen, und selbst noch einmal die Motive der deutschen Vorschläge vom 30. Mai

auf Vollmitgliedschaft gestellt hatten, ähnliche handelspolitische Lösungen anbieten. Sein österreichischer Kollege Waldheim hatte Brandt mitgeteilt, Wien strebe nur noch eine "kleine Lösung" nach dem Vorbild des Handelsarrangements an, was auch Moskau gegenüber leichter durchzusetzen sei. Brandt sicherte erneut diskrete Unterstützung zu. Eine Bitte um Vermittlung gegenüber Rom erfolgte nicht. Den Widerstand von dort hielt Waldheim für weniger entscheidend als den aus Paris. Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt – Waldheim am 14.06.1968, in: PAA, B 1 297, und "Gutnachbarschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Österreich", in: *Bulletin* vom 08.06.1968.

⁴⁹⁴ Vgl. Protokoll der 61. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.05.1968, S. 862.

⁴⁹⁵ Zur Zollunion vgl. Türk, *Europapolitik*, S. 144-152, und Ambrosius, "Zollunion". Die monetäre Krise in Frankreich nahm Brandt – allem Anschein nach nun doch mit dem Gedanken einer neuer Institution spielend – zum Anlaß, im Kreßbronner Kreis die Prüfung von Schritten zur Schaffung eines Europäischen Währungsfonds aus den Sechs und anderen europäischen Staaten bekanntzugeben. Die konvergierenden Interessen Frankreichs und Großbritanniens wollte er dabei als Hebel gegen den französischen Widerstand in der Beitrittsfrage nutzen. Der Vorschlag erregte keinen Widerspruch, wurde aber auch nicht vertieft. Brandt sah vorerst von weiteren Vorschlägen ab. Vgl. Vermerk über das Koalitionsgespräch am 29.06.1968, in: NL Guttenberg 95, und Vermerk Jahn vom 02.07.1968 über die Ergebnisse des Koalitionsgesprächs am 29.06.1968, in: WBA, A 7, 16, sowie AAPD 1968, Dok. 217, S. 854f.

Ähnliche Gedanken verfolgten zur selben Zeit die EG-Kommission und Jean Monnet. Am 05.07.1968 ließ Monnet Brandt ein Memorandum über die Gründung einer Europäischen Währungsunion zukommen, das er ihm am 09.07.1968 persönlich erläuterte. Brandt ordnete eine Prüfung an, die eher negativ ausfiel: Die handelspolitische Abteilung des AA hielt eine gemeinsame Währungspolitik nur am Ende einer Harmonisierung der Wirtschaftspolitik der beteiligten Staaten für sinnvoll, war skeptisch gegenüber einer Hebelwirkung in bezug auf die Beitrittsfrage und empfahl eine Ablehnung der Initiative. Am 17.09.1968 teilte Brandt Monnet mit, daß die Initiative keine Erfolgsaussichten habe. Zugleich leitete er das Memorandum zur weiteren Prüfung an die Bundesbank weiter. Deren Ergebnis lautete: "teils überflüssig, teils schädlich, teils undurchführbar" (Vermerk Harkort vom 03.01.1969, in: PAAA, B 1 495). Vgl. AAPD 1968, Dok. 255, Monnet an Brandt am 23.08.1968, in: PAAA, B 1 495, Brandt an Monnet am 17.09.1968, in: PAAA, B 150, Perron, "'Le discret projet'", S. 361-365, Husson, "Brandt et Monnet", S. 221-224, Bossuat, "Europäisches Zusammenspiel", S. 78ff., und Wilkens, "Werner-Plan", S. 222. Wilkens sieht Brandts Zurückweisung der Vorschläge Monnets ganz im Einklang mit dem Grundsatz "pas d'institutions nouvelles" ("L'Europe en suspens", S. 337f.), berücksichtigt aber wie Perron und Husson nicht Brandts Anregung im Kreßbronner Kreis.

⁴⁹⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 219 und 242, Brandt vor dem WEU-Ministerrat in Bonn am 08.07.1968, in: WBA, A 3, 282,

Pressekonferenz Brandts am 09.07.1968, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe, "Bundeskanzler für europäische Gipfelkonferenz", in: *Bulletin* vom 09.07.1968, und Protokoll der 66. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 29.07.1968.

⁴⁹⁷ Vgl. Pine, Wilson and Europe, S. 70f.

darstellte: Sollte der Ausdruck "Arrangement" zu der Vorstellung geführt haben, als wolle sich die Bundesregierung durch eine handelspolitische Zwischenlösung mit den Antragstellern einerseits und Frankreich andererseits "arrangieren", treffe dies nicht die Position Bonns. Brandt versuchte die Debatte von der formalistischen auf die politische Ebene zu rücken. Die Lösung solle pragmatisch zum Abbau der Handelsschranken beitragen und "ein unentbehrliches Stück des Beitritts" vorwegnehmen, so daß "das zentrale politische Interesse an der Erweiterung" nicht gefährdet werde. Den übrigen Mitgliedstaaten der EFTA, die keine Anträge auf Vollmitgliedschaft gestellt hätten, solle die durch ein handelspolitisches Arrangement entstehende Präferenzzone offenstehen. Er berichtete von Kontakten mit der britischen, dänischen, schwedischen und österreichischen Regierung, durch die Bonn in seinen Vorstellungen ermutigt worden sei. Er machte aber auch deutlich, daß die Bundesregierung für erfolgversprechende Vorschläge anderer offen und in die eigenen nicht "verliebt" sei. Nur das "Hinschleppen lustloser und fruchtloser Diskussionen"⁴⁹⁸ könne die Gemeinschaft sich nicht leisten. Am Ende schlug er mit vorher eingeholter Zustimmung Londons vor, das Thema im Rahmen des EG-Ministerrats nach der Sommerpause wieder aufzugreifen. Das spiegelte sowohl den momentanen Stillstand als auch den Willen, Frankreich nicht aus seiner Verantwortung zu entlassen und im Herbst einen neuen Anlauf zu starten.

In der Zwischenzeit hatte Paris eine Sondersitzung des EG-Ministerrats beantragt, der Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Zollunion zustimmen sollte, um die Frankreich wegen seiner Wirtschaftskrise gebeten hatte.⁴⁹⁹ Am 20. Juli erklärten sich die Partner zum Beistand im Sinne des Vertrags von Rom bereit. In seinem Statement verband Brandt sein Bekenntnis zur "wechselseitige[n] Solidarität" mit der Feststellung: "Frankreich hat ein Anrecht auf unser Verständnis, wie auch wir das Verständnis Frankreichs für unsere dringenden Anliegen erwarten dürfen."⁵⁰⁰ Schon bald sollte er beklagen, daß die Stützungsmaßnahmen zugunsten Frankreichs "nicht stärker für die Förderung der europäischen Einigung nutzbar gemacht werden"⁵⁰¹ konnten.

Welche Gegenleistungen er sich erhoffte, hatte er zuvor im Gespräch mit dem neuen französischen Außenminister anklingen lassen. Der "gaullistische Erzloyalist"⁵⁰² Michel Debré und Brandt kamen gut miteinander aus und pflegten vom ersten Tag an eine offene Aussprache. Der Franzose erklärte sich zwar bereit, mit seinem deutschen Kollegen bei ihren nächsten Konsultationen in aller Ruhe über Ausbau und Erweiterung der Gemeinschaft zu sprechen, wies aber die von Brandt verfochtene Interdependenz der beiden Fragen zurück. Der Bundesregierung war, wie Brandt Debré klarzumachen versuchte, nicht an einer formellen, sondern an einer inhaltlichen Verbindung gelegen. In Paris, so schien es jedenfalls dem Bundesaußenminister, glaubte man, die Bundesregierung nehme das nicht wirklich ernst. Brandt machte deutlich, daß Bonn die technologische Zusammenarbeit weiterhin als wichtigen Ansatzpunkt in der Erweiterungsfrage betrachte. Er versuchte Debré mit dem Argument zu ködern, wenn Europa sich zwischen Washington und Moskau behaupten wolle, müsse es an einer solchen Kooperation interessiert sein. Doch dies verfiel ebenso wenig wie die Warnung, wenn die EWG London nicht ermutige, sondern

⁴⁹⁸ Ausführungen Brandts im WEU-Ministerrat in Bonn am 09.07.1968, in: WBA, A 3, 282. Vgl. Pressekonferenz Brandts am 09.07.1968, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe, und Protokoll der 66. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 29.07.1968.

⁴⁹⁹ Vgl. Pressekonferenz Brandts am 09.07.1968, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

⁵⁰⁰ Ausführungen Brandts im EWG-Ministerrat am 20.07.1968, in: WBA, A 3, 282. Vgl. Pressekonferenz Brandts am 09.07.1968, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

⁵⁰¹ Brandt an Monnet am 17.09.1968, in: PAAA, B 150.

⁵⁰² Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 161. Brandt startete gegenüber Debré einen Versuch, die Konsultationen flexibler zu gestalten, stieß diesbezüglich aber auf große Reserve, weil Debré um Geist und Inhalt des Elysée-Vertrags zu fürchten schien. Vgl. AAPD 1968, Dok. 227, S. 894f., und Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 160f.

verpelle, werde es stärkere wirtschaftliche Bindungen an Washington suchen. Und doch machte Brandt nach dem Gespräch einen Fortschritt aus: Debré regte an, die Sechs sollten prüfen, welche Elemente und Beschlüsse der Gemeinschaft bei einer Erweiterung unbedingt erhalten werden sollten und nannte als Beispiel einer unabdingbaren Grundlage das Festhalten an der gemeinsamen Agrarpolitik. Freimütig gab er zu, Paris befürchte, London könne bei einem Beitritt, da die meisten Agrarverordnungen nur bis 1970 gültig seien, Änderungen für die Zeit danach erwirken. Die Modalitäten der Agrarfinanzierung dürften aber keinesfalls zur Disposition gestellt werden. Hatte Brandt namens der Bundesregierung zuvor eine Revision der Agrarpolitik angemahnt und damit in Paris offenbar Nervosität erzeugt, zollte er in der Ministerratssitzung am 20. Juli den französischen Befürchtungen Tribut, als er ausführte, Eingriffe in den Gemeinsamen Markt, die das Erreichte in Frage stellen könnten, seien grundsätzlich zu vermeiden.⁵⁰³

Es schien, als hoffte er in dieser Phase, die Franzosen durch ein Wechselbad aus behutsamen Drohworten und beruhigenden Versicherungen zu konkreten Schritten bei der Septembertagung des Rats bewegen zu können. In einer wichtigen Frage, so Brandts Resümee, war Debré weiter gegangen als Couve: Er hatte sich bereit erklärt, "bread an[d] butter issues"⁵⁰⁴ der Erweiterung etwa für die Landwirtschaft, den Bergbau und die Verkehrspolitik von Experten prüfen zu lassen. Zu klären war, wie Brandt seinem neuen italienischen Kollegen am 1. August erläuterte, was Debré genau vorschwebte und ob die Kommission an der Prüfung beteiligt sein sollte. Auch hinsichtlich einer handelspolitischen Lösung, der technologischen Zusammenarbeit und den politischen Konsultationen im Rahmen der WEU hielt er konkrete Fortschritte für möglich.⁵⁰⁵ Sein verhaltener Optimismus stieß bei Medici auf Skepsis. Der Italiener sah keinen "Hoffnungsschimmer am Horizont [...], der auf eine Änderung der bisherigen französischen Haltung schließen lasse"⁵⁰⁶.

Zwei Tage zuvor hatte der EG-Ministerrat beschlossen, nach der Sommerpause über die Beitrittsproblematik zu beraten. Für die Bundesregierung hatte Staatssekretär Duckwitz gefordert, dann müsse es zu konkreten Ergebnissen kommen, und daran erinnert, daß die Briten gegebenenfalls bereit seien, die deutschen Vorschläge zu prüfen. Voraussetzung dafür war eine einheitliche Haltung der Sechs. Diese war angesichts der niederländischen und belgischen Position, die Benelux-Vorschläge seien geeigneter als die deutschen, nicht nur von französischer Seite bedroht. Duckwitz bekräftigte Brandts Aussage, Bonn sei bereit, auch andere Vorschläge zu berücksichtigen. Wenigstens die italienische Blockade der Behandlung der Außenbeziehungen war überwunden worden: Der Rat hatte Beschlüsse zur weiteren Behandlung der Assoziierungswünsche Marokkos, Tunesiens, Israels, Maltas, der Türkei und Jugoslawiens gefaßt.⁵⁰⁷ Daß Brandt sämtliche Versuche seines italienischen Kollegen, ihn "auf eine enge inhaltliche Agenda" der Sondersitzung des Ministerrats am 17. September festzulegen, mit dem Hinweis zurückwies, "daß dies bei den französischen Partnern das Empfinden auslöse, sie seien in Europa isoliert"⁵⁰⁸, traf nicht zu. Vielmehr schlug er eine diskrete Abstimmung der jeweiligen Haltung vor und stellte im Anschluß an das

⁵⁰³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 227, Ausführungen Brandts im EWG-Ministerrat am 20.07.1968, in: WBA, A 3, 282, und Protokoll der 66. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 29.07.1968, S. 961ff.

⁵⁰⁴ Protokoll der 66. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 29.07.1968, S. 963. Vgl. AAPD 1968, Dok. 242, S. 942, und Dok. 258, sowie Aufzeichnung Schilling vom 27.07.1968 zu einem Gespräch Brandt-Jackling, in: PAAA, B 1 – VS 10090.

⁵⁰⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 242, S. 943f.

⁵⁰⁶ AAPD 1968, Dok. 242, S. 941. Auch Frank und Lahr waren skeptisch. Vgl. *ibid.*, Dok. 258. Daraus leitet Kramer ab: "Die Bundesregierung reagierte vorsichtig auf diesen Vorschlag, da sie sich nicht durch solche Expertengespräche binden lassen [...] und insbesondere nicht die Zuständigkeit der EG-Kommission in Frage stellen wollte" (Europa, S. 237).

⁵⁰⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 241, und Protokoll der 61. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.05.1968.

⁵⁰⁸ Masala, Italia und Germania, S. 309. Masala bezieht sich auf Zeitungsberichte.

Gespräch heraus, daß die beiden Regierungen sich viel näher stünden als andere europäische Regierungen. Erneut bemühte Brandt sich um eine engere deutsch-italienische Zusammenarbeit, die in Rom zuvor als zu formell kritisiert worden war. In der Tat hatte Medici auf eine gute Vorbereitung der Ministerratssitzung gedrängt, während Brandt die vorhandenen Ansatzpunkte sowie die Ergebnisse seines Gesprächs mit Debré betont und Medici zu überzeugen versucht hatte, daß die deutschen Vorschläge kein Selbstzweck seien. Vielmehr müßten bis zum Ende des Jahres dringend Fortschritte erzielt werden, weil es sonst in Großbritannien, aber auch in der Bundesrepublik ernste psychologische Konsequenzen geben werde.⁵⁰⁹ Im Anschluß an die Begegnung fuhr Brandt nach Norwegen in den Urlaub, aus dem er vorzeitig nach Bonn zurückkehrte, als Truppen des Warschauer Paktes am 21. August 1968 dem "Prager Frühling" ein Ende bereiteten.⁵¹⁰

Kanzler und Außenminister zogen aus dem sowjetischen Einmarsch u.a. den Schluß, sich noch mehr um Erweiterung und Ausbau der EWG sowie um die politische Zusammenarbeit in Europa – wobei Kiesinger vornehmlich den zweiten und dritten Aspekt im Auge hatte – zu bemühen, und hofften, daß die Einsicht in die Notwendigkeit dessen nun wachsen werde.⁵¹¹ Doch dies gestaltete sich unter dem Eindruck der Prager Ereignisse als so beschwerlich wie vorher. Frankreich wollte die Diskussion um eine Aktivierung der politischen Kooperation unter den Sechs führen, die Bundesrepublik, soweit es Brandt betraf, unter Einbeziehung Londons, bevorzugt in der WEU.⁵¹² War es unmittelbar vor dem 21. August schon nicht gelungen, angesichts der Hungerkatastrophe im nigerianischen Biafra eine Sitzung der EWG-Außenminister zustande zu bringen, scheiterte nun eine deutsch-italienische Initiative, sich auf einer Ad-hoc-Ministerratssitzung der WEU über die tschechoslowakische Krise auszutauschen und abzustimmen, an französischem Widerstand, den Brandt durch persönliche Botschaften an Debré vergeblich zu überwinden suchte. Den niederländischen Vorschlag, eine Sitzung ohne französische Beteiligung durchzuführen, lehnte Brandt ab.⁵¹³

Im Laufe des Septembers zeigte sich, daß Bonn und Paris die Lage gänzlich anders beurteilten und höchst unterschiedliche Konsequenzen aus ihr zogen, bis schließlich ein "Rückfall in die Phase der deutsch-französischen Eiszeit"⁵¹⁴ unter Erhard und Schröder möglich schien. Beim außenpolitischen Kolloquium Anfang Mai hatte Brandt zum bilateralen Verhältnis erklärt, die Konsultationen seien zwar sehr nützlich, im wesentlichen aber dadurch gekennzeichnet, daß die Deutschen "den Franzosen erzählen, was [sie] vorhätten". Alles, was mit der Ostpolitik zusammenhänge, lasse sich leicht behandeln, doch komme man "bei der praktischen Politik mit den Amerikanern klarer und rascher zu Rande"⁵¹⁵. Er warnte davor, sich

⁵⁰⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 242, sowie Rede Brandt vom 01.08.1968 und Drahterlaß Brandt vom 03.08.1968, in: PAAA, B 150.

⁵¹⁰ Zum "Prager Frühling" und der sowjetischen Intervention vgl. Kapitel 7.6 dieser Arbeit. Zur unterschiedlichen Rezeption des Prager Frühlings in Bonn und Paris sowie den Auswirkungen auf das deutsch-französische Verhältnis vgl. Hofmann, Prager Frühling.

⁵¹¹ Vgl. Protokoll der 68. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1968, "Erweiterung der europäischen Gemeinschaft und des westlichen Bündnisses", in: *Bulletin* vom 27.08.1968, sowie DzD V/2, S. 1105f. (Interview Kiesinger 21.08.1968), S. 1175f. (Interview Brandt 01.09.1968), und S. 1192 (Interview Brandt 04.09.1968).

⁵¹² Vgl. AAPD 1968, Dok. 279, S. 1079, und Siegler, Politische Einigung II, S. 12.

⁵¹³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 286, Anm. 6 und 7, Drahterlaß Frank vom 23.08.1968, Vermerk Ritzel vom 24.08.1968, Vermerk Duckwitz vom 26.08.1968, Drahterlaß Frank vom 26.08.1968 und Drahtbericht von Braun vom 26.08.1968, in: PAAA, B 150, Brandt am 27.08.1968 vor dem SPD-Vorstand, in: SPD-Parteivorstand 29, Türk, Europapolitik, S. 175f., und Kramer, Europa, S. 245.

⁵¹⁴ Schönhoven, Wendejahre, S. 416.

⁵¹⁵ AAPD 1968, Dok. 146, S. 526. Vgl. AAPD 1968, Dok. 135, und Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 492. Lahr gewann den Eindruck, daß der Außenminister, anders als der Kanzler, seiner These zustimmte, gegenüber de Gaulle könne und müsse man selbstsicherer auftreten. Laut Guttenberg resümierte Brandt sogar, daß eine Gesamtanalyse des bilateralen Verhältnisses negativ ausfalle. Vgl. Marcowitz, Option für Paris?, S. 282.

"nur auf einen Hauptpartner"⁵¹⁶ zu stützen. Auch die Briten hätten sich als zuverlässige Partner erwiesen. Kiesinger hatte beim Kolloquium angemahnt, die französische Politik in der Perspektive der Wiedervereinigung zu sehen. De Gaulle habe ihm zugestimmt, daß die Wiedervereinigung auch im französischen Interesse liege – allerdings unter den Bedingungen: Anerkennung der Oder-Neiße-Linie, Verzicht auf Nuklearwaffen, Rüstungsbeschränkung und Bindung im europäischen Verband.⁵¹⁷

Was die beiden ersten Punkte anging, standen Brandt und die SPD den Vorstellungen de Gaulles näher als Kiesinger und weite Teile der Union. Im März hatte Brandt auf dem SPD-Parteitag von der "Respektierung bzw. Anerkennung" der Oder-Neiße-Grenze bis zur endgültigen Regelung in einem Friedensvertrag gesprochen, was nicht zuletzt auch als Signal an Frankreich gedeutet wurde, und in der Tat fand die Rede in der französischen Öffentlichkeit einen entsprechenden Widerhall.⁵¹⁸ Brandts Einsatz für eine deutsche Unterschrift unter dem Atomwaffensperrvertrag stieß auf Widerstand in der Union, vor allem der sog. "Gaullisten".⁵¹⁹ Nun riefen Unionsvertreter nach einer deutsch-französischen Außen- und Verteidigungspolitik, einer europäischen Verteidigungsorganisation und einem eigenen europäischen Atomschutz. Solchen Vorstellungen begegnete Brandt ebenso mit Skepsis wie der Hoffnung, daß de Gaulle seine Einstellung zur NATO oder zur Erweiterung der EWG im gewünschten Sinne überprüfen könnte. Zwar unterstützte er den vor allem von Kiesinger vorgebrachten Ruf nach einer Belebung der NATO, mahnte aber zur Vorsicht, der UdSSR nicht einen Vorwand zu geben, die Zügel im Warschauer Pakt noch straffer anzuziehen, und betonte Bonns Aufgabe, Frankreichs Sonderrolle in der NATO Rechnung zu tragen.⁵²⁰

Die französische Regierung tendierte dazu, den 21. August 1968 als "Verkehrsunfall"⁵²¹ auf dem Weg der Entspannung herunterzuspielen, der westliche Sicherheitsinteressen nicht berühre. Auch wenn Brandt die französische Warnung vor übertriebenen Reaktionen goutierte, griff ihm dieses Urteil doch "erheblich zu kurz"⁵²². Zur Vorbereitung der nächsten Konsultationen reiste Brandt am 7. September nach Paris. Gegenüber Debré brachte er die Sprache auf die Kampagne Moskaus und Ost-Berlins, die Bonn die Schuld an der Entwicklung in der CSSR zuschob. Die Bundesregierung, sagte Brandt, sei in verstärktem Maße auf die Solidarität ihrer Freunde angewiesen und er wisse, daß Debré die vom sowjetischen Botschafter erhobenen Anschuldigungen zurückgewiesen habe. Er räumte ein, daß die Bonner Ostpolitik "unzureichend" gewesen sein mochte. Daß aber Verdächtigungen gegen sie fehl am Platze seien, möge "die französische Politik – falls sie es meine – auch deutlich sage[n]"⁵²³. Debré empfahl, der sowjetischen Propaganda "gelassen die Stirn" zu bieten. Moskau fürchte das wirtschaftliche Potential und den Einfluß Bonns in Osteuropa. Die Orientierung der deutschen Politik finde "die Zustimmung und die Solidarität Frankreichs"⁵²⁴. Dennoch hatte Brandt den Eindruck, es sei ihm nur "mit mäßigem Erfolg" gelungen, die

⁵¹⁶ AAPD 1968, Dok. 147, S. 539.

⁵¹⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 147, S. 534.

⁵¹⁸ Vgl. "Brandts Nürnberger Plattform", in: *SZ* vom 22.03.1968, und Raus, "Brandt in der öffentlichen Meinung Frankreichs", S. 188f.

⁵¹⁹ Vgl. Kapitel 6.2 dieser Arbeit.

⁵²⁰ Vgl. DzD V/2, S. 1175f. (Interview Brandt 01.09.1968), *ibid.*, S. 1268 (Entschließung CSU 21.09.1968), VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10118, Taschler, Herausforderungen, S. 279f., und Marcowitz, Option für Paris?, S. 288f.

⁵²¹ Debré am 29.08.1968 im außenpolitischen Ausschuß der Nationalversammlung, hier zitiert nach Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 375. Vgl. AAPD 1968, Dok. 286, und Marcowitz, Option für Paris?, S. 287. Zur französischen Reaktion auf den 21.08.1968 vgl. Hofmann, Prager Frühling, S. 246-277.

⁵²² Brandt, Erinnerungen, S. 220.

⁵²³ AAPD 1968, Dok. 286, S. 1104.

⁵²⁴ AAPD 1968, Dok. 286, S. 1107.

"eher absurden Vorstellungen"⁵²⁵ Debrés zur Bonner Verantwortung für die Prager Ereignisse aus der Welt zu schaffen. Worin diese absurden Vorstellungen wohl bestanden, zeigten Äußerungen d'Aumales: Dieser bezeichnete es gegenüber Thomas als "Tatsache, daß aufgrund der politischen Fehlentwicklung eine ökonomische Krisensituation in der Tschechoslowakei entstanden [sei], die zu einem machtpolitischen Vakuum geführt ha[be], in das die Bundesrepublik mit ihrem ökonomischen Potential hineingestoßen wäre. [...] Diese deutsche 'Wirtschaftshilfe' sei eine neuartige Form des deutschen 'Dranges nach Osten'."⁵²⁶ Aus Den Haag hieß es, Debré habe gegenüber dem niederländischen Botschafter ausgeführt, der Einmarsch in die CSSR sei darauf zurückzuführen, daß Prag eine zu umfangreiche Liberalisierungspolitik betrieben und Bonn sich in seinen Kontaktbemühungen zur CSSR "unvorsichtig weit vorgewagt"⁵²⁷ habe.

Brandt wies Debré darauf hin, daß die Bundesrepublik potentiell bedroht sei und sich bedroht fühle. Vor diesem Hintergrund trug er seinem französischen Kollegen an, "unter den gegebenen Umständen [...] zwischen Frankreich und der Bundesrepublik über Sicherheitsfragen zu sprechen"⁵²⁸. Das entsprach der Absicht, die französischen Bindungen an die NATO zu erhalten und Bonn als Bindeglied fungieren zu lassen. Weiterhin schlug er eine Abstimmung der Diplomatie gegenüber den Invasionsmächten und eine Beratung über die politischen Folgen der Krise im europäischen und atlantischen Rahmen vor und stellte ein außerordentliches Treffen der NATO-Außenminister sowie eine baldige Tagung des NATO-Rates zur Diskussion. In dem Zusammenhang brachte er der französischen Regierung als erster seine Überlegung zu Gehör, die NATO-Staaten sollten auf einer Ministerkonferenz ihre Absicht erklären, von der Möglichkeit eines Ausscheidens aus der Allianz nach 1969 keinen Gebrauch zu machen. Debré erklärte, in der Einschätzung der Lage sei man sich einig, wenn man auch in den zu ziehenden Konsequenzen voneinander abweiche. Übereinstimmung wurde festgestellt bezüglich der Forderung nach Abzug der sowjetischen Truppen aus der CSSR und dem Willen nach einer prinzipiellen Fortführung der Entspannungspolitik. Debré stimmte gemeinsamen Sicherheitsgesprächen zu. Mit Blick auf das von der Sowjetunion reklamierte Interventionsrecht gegenüber der Bundesrepublik, das sie aus den sog. Feindstaatenklauseln der UNO-Charta ableitete, erklärte er, Frankreich sei gegen derartige Rechtfertigungsversuche von Hegemonialstreben. Während er einer Vorverlegung der NATO-Ministerratssitzung zustimmte, lehnte er außerplanmäßige NATO- oder WEU-Ministertreffen ab. Gegen eine von Brandt gewünschte öffentliche Erklärung der Drei Mächte zum Status Berlins erhob er ebenso Bedenken wie gegen eine Tagung der Weltbank im Westteil der Stadt.⁵²⁹

In Hinblick auf die EG kamen die beiden Minister nicht voran. Debré argumentierte, Londons Haltung und seine Bindungen an Washington seien mit einem politischen Europa momentan nicht vereinbar, und verlangte nun explizit Garantien für die Erhaltung der Gemeinschaftspolitik, insbesondere auf dem Agrar-sektor. Brandt hielt dem entgegen, Bonn wolle ein selbständiges Europa bauen, aber nicht gegen die

⁵²⁵ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 282f. In seinen 1989 verfaßten Erinnerungen (S. 220) schrieb Brandt: "Als ich kurz nach jenem 21. August nach Paris kam, machte mir Michel Debré [...] tatsächlich ernste Vorwürfe wegen vermeintlich schädlicher Aktivitäten. Sein Nachrichtendienst hatte ihn [...] mit haarsträubenden Informationen munitioniert." Die Protokolle aus dem AA stützen das Bild heftiger Vorwürfe nicht. Seydoux (Botschafter in Deutschland, S. 144) berichtet, das Klima der Begegnung habe mitnichten der gereizten Bonner Atmosphäre entsprochen.

⁵²⁶ Stephan G. Thomas an Willy Brandt am 09.09.1968, in: WBA, Außenminister 6.

⁵²⁷ Drahtbericht Arnold vom 12.09.1968, in: PAAA, Bestand B 130 10072.

⁵²⁸ AAPD 1968, Dok. 286, S. 1105.

⁵²⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 286 und 287 sowie Drahterlaß Duckwitz vom 08.09.1968, in: PAAA, B 150. S. auch Bauer, *Die deutsch-französischen Beziehungen*, S. 502f., Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 180, und Taschler, *Herausforderungen*, S. 282. Zur Problematik der sog. Feindstaatenklauseln vgl. Kapitel 6.2.2.2 dieser Arbeit.

USA. Garantien, daß in der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik alles beim Alten bleibe, könne man nicht geben. Die Hinnahme der für die Bundesrepublik kostspieligen aktuellen Regelungen und eine Berücksichtigung der französischen Interessen bei künftigen Abmachungen sowie die deutsche Bereitschaft, für Ausbau und Fusion der Gemeinschaften einzutreten, begründete Brandt mit der Hoffnung auf Fortschritte in anderen Fragen und stellte so den in Heimerzheim erwähnten Zusammenhang her. Er beschwor die Gefahr, daß man in eine Lage gedrängt werde, die man nicht wolle: "daß es nämlich zu zusätzlichen Gruppierungen in Europa komme" – ein klarer Hinweis auf Vorschläge, ohne Frankreich voranzuschreiten. Es gehe nun darum, den Kontakt mit den anderen zu pflegen und ihnen konkrete Arrangements vorzulegen. Er ließ keinen Zweifel, daß das handelspolitische Arrangement allein nicht ausreiche, und brachte erneut die technologische Zusammenarbeit und eine Belebung der WEU zur Sprache. Debré erklärte sich zu Gesprächen bereit, wich aber von seinen bisherigen Positionen nicht ab und kündigte an, Paris könne bezüglich eines Arrangements nicht großzügig sein.⁵³⁰ Unter vier Augen sprachen die beiden Minister noch über eine bevorstehende Pressekonferenz de Gaulles. Brandt erklärte, Bonn würde es sehr schätzen, wenn der General "sich deutlich von den gegen uns gerichteten Verleumdungen der sowjetischen Seite absetzen würde"⁵³¹.

Doch bald drangen ganz andere Töne von der Seine an den Rhein. Wenige Tage vor de Gaulles Bonn-Besuch gingen im Auswärtigen Amt Berichte ein, wonach der französische Präsident und sein Premierminister Verständnis für die sowjetische Furcht vor zu intensiven deutsch-tschechoslowakischen Kontakten und Wirtschaftsbeziehungen zeigten und Bonn mitverantwortlich für die Invasion machten.⁵³² Zum Verdruß Brandts kam angesichts der sowjetischen Kampagne aus Paris – anders als aus London – keine Solidaritätsadresse. Auch die offizielle französische Zurückweisung des sowjetischen Interventionsanspruchs fiel weniger deutlich aus als die Großbritanniens.⁵³³ Am Tag vor de Gaulles Eintreffen in Bonn sagte Brandt an die Adresse "einiger nichtöstlicher Partner, die Opfer einer anderen Version sein könnten", das "Gerede", Bonn habe sich in der CSSR eine wirtschaftliche Vorzugsposition verschaffen wollen, gehe "in die Irre"⁵³⁴.

Beim Konsultationstreffen kam es "zu einer regelrechten Explosion"⁵³⁵. Kiesinger mußte eine zweitägige Philippika über sich ergehen lassen.⁵³⁶ De Gaulle machte sich nicht nur "so manches Argument der Sowjets zu eigen"⁵³⁷, sondern konfrontierte den Kanzler mit "Vorwürfen, die an Intensität alles übertrafen", was Kiesinger zuvor vom sowjetischen Botschafter "Zarapkin vernommen hatte"⁵³⁸. Seine Anklage lautete: Wäre die Bundesrepublik auf die Forderungen Moskaus bezüglich der europäischen

⁵³⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 287.

⁵³¹ Drahterlaß Duckwitz vom 08.09.1968, in: PAAA, B 150. Zuvor hatte Brandt Kiesinger seine Sorge mitgeteilt, der General könne die Fortsetzung der Gespräche im Ministerrat am 27. September durch Erklärungen beeinträchtigen, "die dann keinen Bewegungsspielraum mehr lassen" würden (Brandt an Kiesinger am 30.08.1968, in: NL Kiesinger 001). Debrés Aussage, daß der Präsident vornehmlich über innenpolitische Themen und die Krise in der CSSR sprechen werde, dürfte ihn diesbezüglich beruhigt haben.

⁵³² Vgl. AAPD 1968, Dok. 310, Hildebrand, "Die tschechoslowakische Krise", S. 449f., Bozo, Two Strategies, S. 225f., Weisenfeld, Welches Deutschland soll es sein?, S. 110, Wilkens, Der unstete Nachbar, S. 34, und Marcowitz, Option für Paris?, S. 287

⁵³³ Vgl. DZD V/2, S. 1258f., Niedhart, "British Reaction", S. 138f., und Taschler, Herausforderungen, S. 282.

⁵³⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10112.

⁵³⁵ Ziebur, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 199. Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 674-677, und Hofamm, Prager Frühling, S. 336-366.

⁵³⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 312, 314 und 318. Der Inhalt der folgenden Passagen zu Kiesingers Gesprächen mit de Gaulle bezieht sich auf diese drei Dokumente.

⁵³⁷ Hildebrand, "Die tschechoslowakische Krise", S. 450.

⁵³⁸ Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 181.

Grenzen, des Atomwaffensperrvertrags und der Akzeptanz eines zweiten deutschen Staates stärker eingegangen und in ihrem auch wirtschaftlichen "Drang nach Osten" zurückhaltender gewesen, "hätten die Russen vielleicht nicht so reagiert"⁵³⁹. Die Bonner Ostpolitik sei "nicht koinzident mit der Frankreichs"⁵⁴⁰. Streng tadelte de Gaulle auch Kiesingers Ruf nach einer Stärkung der NATO im Gefolge des 21. August.⁵⁴¹ Der direkte und schwerwiegendste Vorwurf lautete aber, Bonn habe die französische Offerte einer Zweierunion stets zurückgewiesen.⁵⁴² Kiesinger reagierte mit dem Vorschlag einer Koordinierung der Politik Frankreichs und der Bundesrepublik⁵⁴³, doch de Gaulle sah dafür angesichts der deutschen Politik nicht die Voraussetzungen. Er beklagte eine mangelnde wirtschaftliche, militärische, rüstungs- und europapolitische Solidarität und meinte: "Wer am Zuge sei, sei Deutschland, nicht Frankreich."⁵⁴⁴

Er forderte Kiesinger auf, nun endlich auf Grundlage des Status quo die Entspannung mit Moskau zu suchen, die Oder-Neiße-Grenze anzuerkennen, sich "bei weiterer wirtschaftlicher Expansion nach Osten"⁵⁴⁵ zurückzuhalten und auf Atomwaffen zu verzichten. Der bisherige Verzicht reiche nicht aus, weil er nur "rebus sic stantibus"⁵⁴⁶ gelte. Nichts weise darauf hin, daß Deutschland niemals Nuklearmacht "wollen werde"⁵⁴⁷. Kiesinger gewann den Eindruck, daß dies für de Gaulle "die zentrale Frage"⁵⁴⁸ war. Eine weitere Koordination der Osteuropapolitik erschien ihm, wenn überhaupt, nur noch in sehr begrenztem Maße vorstellbar.⁵⁴⁹ Die Hoffnungen "auf französischen Flankenschutz"⁵⁵⁰ waren zutiefst erschüttert. Das galt auch in einem viel existentielleren Sinne. Einschüchternd führte de Gaulle den Deutschen drastisch vor Augen, Bonn habe "Anlaß, um seine Sicherheit besorgt zu sein"⁵⁵¹, zog die Bereitschaft der USA und der übrigen NATO-Verbündeten, die Bundesrepublik auch atomar zu verteidigen, massiv in Zweifel und ließ deutlich erkennen, nur "wenn die Russen das 'glacis germanique', das strategische Vorfeld der Franzosen also, zu erobern [...] sich anschicken sollten, würde Frankreich handeln, mithin bevorzugt im eigenen und nur sehr nachgeordnet auch im deutschen Interesse"⁵⁵². Lediglich auf Kiesingers provokative Frage: "Was aber würde nun geschehen, wenn die Bundesrepublik das integrierte NATO-System verlasse?" reagierte der General verunsichert. Er unterbrach den Dolmetscher und stellte fest, "Frankreich habe nie gefordert, daß Deutschland die NATO verlasse oder auf den amerikanischen Schutz verzichte"⁵⁵³. Brandt erblickte in dieser Reaktion den Beweis dafür, daß de Gaulles Politik geradezu voraussetzte, "daß andere etwas anderes tun als er"⁵⁵⁴. Beim Bundeskanzler machte sich Nervosität bemerkbar – vor allem aufgrund einer "unübersehbare[n] Reserve" des Generals

⁵³⁹ AAPD 1968, Dok. 312, S. 1206. Vgl. Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 173.

⁵⁴⁰ AAPD 1968, Dok. 314, S. 1225.

⁵⁴¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 318, S. 1253.

⁵⁴² Vgl. AAPD 1968, Dok. 312, S. 1208. Vgl. Hildebrand, "Die tschechoslowakische Krise", S. 452.

⁵⁴³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 312, S. 1210f.

⁵⁴⁴ AAPD 1968, Dok. 314, S. 1222. Vgl. AAPD 1968, Dok. 318, S. 1251.

⁵⁴⁵ So Kiesinger beim Koalitionsgespräch am 01.10.1968 (Vermerk Guttenberg, in: NL Guttenberg 95). Vgl. Guttenberg, Fußnoten, S. 148.

⁵⁴⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 314, S. 1226.

⁵⁴⁷ AAPD 1968, Dok. 314, S. 1225.

⁵⁴⁸ Hintergrundgespräch Kiesingers mit Journalisten am 09.10.1968, in: NL Kiesinger 008.

⁵⁴⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 322, S. 1271, Hintergrundgespräch 23.01.1969, in: NL Kiesinger A 008, und Linsel, De Gaulle und Deutschland, S. 248f.

⁵⁵⁰ Linsel, De Gaulle und Deutschland, S. 248.

⁵⁵¹ AAPD 1968, Dok. 312, S. 1206. Vgl. Hildebrand, "Die tschechoslowakische Krise", S. 451f. und 455.

⁵⁵² Hildebrand, "Die tschechoslowakische Krise", S. 453. Vgl. Steinkühler, Der deutsch-französische Vertrag, S. 176, und Bozo, Two Strategies, S. 227.

⁵⁵³ AAPD 1968, Dok. 314, S. 1222f. Vgl. Hintergrundgespräch Kiesingers mit Journalisten am 09.10.1968, in: NL Kiesinger 008.

⁵⁵⁴ Brandt, BA, Bd. 6, S. 215 (Brandt vor dem Parteirat am 02.11.1968). Vgl. DZD V/2, S. 1384 (Rede Brandt 13.10.1968).

gegenüber dem "Ziel einer nationalstaatlichen Wiedervereinigung"⁵⁵⁵. De Gaulle deutete an, "daß er in bezug auf die Anerkennung der DDR auch anders könne"⁵⁵⁶, jedenfalls war seine Unterstützung für die Wiedervereinigung "vorläufig in weite Ferne gerückt"⁵⁵⁷.

Naheliegende und plausible Gründe für de Gaulles Generalangriff waren "Mißstimmungen wegen der deutschen Europa- und NATO-Politik, Groll wegen der Schwäche des Franc, Mißgunst darauf, daß die Bundesrepublik dank wirtschaftlicher Stärke für manche Ostblock-Staaten attraktiver war als Frankreich, Ärger über das Steckenbleiben seiner eigenen Entspannungspolitik"⁵⁵⁸, die Erkenntnis, daß Bonn Paris "den Rang abzulaufen drohte"⁵⁵⁹, und schließlich "Enttäuschung über die eigene Unfähigkeit [...], die Bundesregierung zu den in französischen Augen unausweichlichen ostpolitischen Kursänderungen zu bewegen"⁵⁶⁰. Der Kanzler hatte die Attacke des Generals nicht zu parieren vermocht; sein Verhalten war reaktiv, defensiv und eingeschüchtert; er hatte sich bereits rechtfertigt, bevor de Gaulle seine Vorwürfe überhaupt erhoben hatte, bis er es schließlich wütend mit Gegenbeschuldigungen versuchte⁵⁶¹: Der Präsident habe doch in Osteuropa viel weniger Zurückhaltung gezeigt als der Bundeskanzler.⁵⁶² Ob der Präsident sich durch Kiesingers Gebaren erst "ermutigt" fühlte, sei dahin gestellt. Daß auch Brandt eine "kleinlaute Art" an den Tag legte und den Franzosen die deutsche "Druckempfindlichkeit vor Augen"⁵⁶³ rückte, läßt sich nach Lektüre der Gesprächsprotokolle nicht unbedingt sagen; daß Brandt die französischen Vorwürfe besonders schlecht aufnahm⁵⁶⁴, noch weniger.

Von sich aus sprach Brandt am 27. September gegenüber Debré unter vier Augen das französische Verständnis für die sowjetische Argumentation an und rückte die Dinge nachdrücklich zu recht.⁵⁶⁵ Er legte dar, was die Bundesregierung getan hatte und was nicht und wie sich der Austausch mit der CSSR in Handel, Kultur und Tourismus entwickelt hatte. Er kündigte an, Debré eine diesbezügliche Dokumentation zukommen zu lassen, und erläuterte die Motive der deutschen Ostpolitik. Deutlich bemüht, sich nicht in die Position des Bittstellers zu begeben, bezeichnete er eine Abschirmungsaktion gegen den sowjetischen Interventionsanspruch als wünschenswert. Bezüglich der "Kritik an der deutschen Expansion nach Osten" (wie de Gaulle sie just zu diesem Zeitpunkt gegenüber Kiesinger übte) räumte Debré sofort ein, daß man Bonn "objektiv gesehen nicht kritisieren könne". Mit seinem einzigen Kritikpunkt trug Debré Eulen nach Athen: Die Bundesregierung hätte "in den letzten Monaten [...] etwas kategorischer, als dies geschehen sei, über Grenzfragen sprechen sollen"⁵⁶⁶. Anders als Kiesinger erklärte Brandt sich grundsätzlich zur Unterschrift des Atomwaffensperrvertrags bereit. Dies sei nur momentan wegen der Stimmung in der Bevölkerung nicht möglich. Debré kündigte an, er werde eine Erklärung vor der UNO abgeben, daß deren Charta keinen sowjetischen Interventionsanspruch begründe. In den Besprechungen am 28. September betrieb man schon wieder *business as usual*, sprach über Einzelheiten

⁵⁵⁵ Hildebrand, "Die tschechoslowakische Krise", S. 456.

⁵⁵⁶ AAPD 1968, Dok. 322, S. 1272.

⁵⁵⁷ Hildebrand, "Die tschechoslowakische Krise", S. 457.

⁵⁵⁸ Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 182.

⁵⁵⁹ Hildebrand, "Brandt, de Gaulle und 'la grande Europe'", S. 400.

⁵⁶⁰ Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 379.

⁵⁶¹ Vgl. Steinkühler, Der deutsch-französische Vertrag, S. 172 und 177, Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 180f., sowie Gassert, Kiesinger, S. 674ff.

⁵⁶² Vgl. AAPD 1968, Dok. 312, S. 1201, und Dok. 318, S. 1252.

⁵⁶³ Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 180.

⁵⁶⁴ Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 342.

⁵⁶⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 313, und Steinkühler, Der deutsch-französische Vertrag, S. 174f.

⁵⁶⁶ AAPD 1968, Dok. 313, S. 1217.

der EWG-Ministerratssitzung vom Vortag, die Lage im Nahen Osten und in Biafra, über Berlin und eine Verstärkung der bilateralen Zusammenarbeit auf Feldern, auf denen prinzipielle Divergenzen weniger zum Tragen kamen und die nicht von den Außenministern zu bewirtschaften waren: Raum- und Luftfahrt, Energiepolitik und Rüstung. Eine bessere Abstimmung der EWG-Fragen begrüßte er, wenn sie bei den Partnern nicht den Eindruck von Vorentscheidungen heraufbeschwöre.⁵⁶⁷ Insgesamt läßt sich sagen, daß Brandt auf französischer Seite den milderen Gesprächspartner hatte und auf deutscher Seite der energischere war. Beides bedingte einander. In Anwesenheit Brandts enthielt sich der General eines anklagenden Tons und sprach gemäßigter.⁵⁶⁸

Vier Tage nach den Begegnungen nahm Debré in der Nationalversammlung die Bundesregierung halbherzig in Schutz.⁵⁶⁹ Nach Lektüre des von Brandt angekündigten Memorandums ließ er süffisant mitteilen, nichts habe ihm ferner gelegen, als Bonn einen Vorwurf zu machen. Er habe nur sagen wollen, "daß das europäische Gleichgewicht in tragischer Weise so gestört gewesen sei, daß ganz nebensächliche Ereignisse wie der Besuch westdeutscher Politiker, die Bestellung von Werkzeugmaschinen und ähnlichem Material in der Bundesrepublik die Sowjets offensichtlich in ihrer Auffassung bestärkt hätten, daß ihr Glacis [...] hierdurch weiter gestört würde"⁵⁷⁰. Das hatte ihn nicht davon abgehalten, vor der UNO-Vollversammlung weder den Interventionsanspruch noch die Vorwürfe Moskaus gegen die Bundesrepublik zurückzuweisen, sondern Bonn gegenüber Dritten erneut mitverantwortlich für das Vorgehen des Warschauer Pakts in der CSSR zu machen. Brandt hatte dafür nur den sarkastischen Kommentar übrig, es sei höchst bemerkenswert, daß Frankreich seine präferentiellen Bindungen zu Bonn durch eine hervorgehobene Distanzierung zum Ausdruck bringe.⁵⁷¹

Im Urteil seines Biographen war Kiesingers "Beschwichtigungstaktik gegenüber de Gaulle grandios gescheitert"⁵⁷². Während der Kanzler, wie Conrad Ahlers Egon Bahr berichtete, nach de Gaulles Abreise, "zusammengebrochen, geschockt und in einem fast bemitleidenswerten Zustand" war, wirkte der Außenminister "viel gelassener". Er hatte den Kanzler demnach "regelrecht aufrichten müssen"⁵⁷³. Daß "im offiziellen Paris die These [einer Bonner Mitverantwortung für die Prager Ereignisse] verbreitet oder jedenfalls geglaubt wurde", hatte Brandt, wie er ein Jahr später einräumte, "wehgetan"⁵⁷⁴. Doch er zog sich den Schuh gaullistischer Anschuldigen nicht an. Ob er gepaßt hätte, wird noch zu fragen sein. Brandt hatte de Gaulles Politik stets nüchtern betrachtet. Einige Argumente des Generals deckten sich mit eigenen Einsichten. Brandt glaubte nicht an eine akute Bedrohung der Bundesrepublik, sondern vertraute auf den Schutz durch die in seinen Augen starke und verlässliche NATO; auch befand er vor diesem Hintergrund die Aufregung über die Feindstaatenklauseln für übertrieben.⁵⁷⁵ Daß de Gaulle keine Notwendigkeit zur Effektivierung der NATO sah, verwunderte Brandt auch nicht sonderlich, weil er davon ausging, daß der französische Staatschef darauf zählte, "daß die Amerikaner in der Bundesrepublik

⁵⁶⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 317.

⁵⁶⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 314.

⁵⁶⁹ DzD V/2, S. 1347.

⁵⁷⁰ von Braun an Brandt am 04.12.1968, in: WBA, A 7, 2.

⁵⁷¹ Vgl. EA 1968, D 560ff., Drahtbericht Brandt an Duckwitz vom 12.10.1968 und Aufzeichnung Frank vom 23.10.1968, in: PAAA, B 150.

⁵⁷² Gassert, Kiesinger, S. 681.

⁵⁷³ AAPD 1968, Dok. 322, S. 1271. Nach eigenem Bekunden war Kiesinger "schockiert" (AAPD 1968, Dok. 316, S. 1237). S. auch Gassert, "Kritische Zeit", S. 165.

⁵⁷⁴ Interview Brandt vom 04.12.1969 in der ZDF-Sendung *Dialog*, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

⁵⁷⁵ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10109 und 10112ff.

bleiben und die Nato im übrigen zusammenbleibt"⁵⁷⁶. Für seine Umgebung lag es "absolut in der Logik der Force de frappe" und konnte "insofern keine Überraschung sein [...], daß Frankreich erst bei einer Gefährdung seines Sanktuariums ernst reagiert[e]"⁵⁷⁷. In Sachen nationalstaatlicher Wiedervereinigung hatte Brandt bereits bei der Studie des *Centre d'Études de Politique Étrangère* aufgehört, und de Gaulles Forderung nach einer Respektierung des Status quo näherte sich wachsenden eigenen Schlußfolgerungen. Und wenn er sich auch niemals Debrés zynischer Unfallrhetorik bedient hätte, war der 21. August 1968 für Brandt schon nach wenigen Wochen ein Rückschlag im widersprüchlichen, und sich letztlich doch unaufhaltsamen fortentwickelnden Kommunikations- und Entspannungsprozeß zwischen Ost und West, aber eben nicht mehr, und in dieser Einschätzung traf er sich mit de Gaulle.⁵⁷⁸

Gleichwohl hielt auch Brandt de Gaulles Besuch für "aufschlußreicher [...] als irgendein anderes deutsch-französisches Gespräch". In der Ostpolitik sah er zwar auf lange Sicht keine großen Unterschiede, auf kürzere Sicht aber auch keine Übereinstimmung. Die von de Gaulle angebotene *Coopération préférentielle* verstand er als Wunsch nach stärkerem wirtschaftlichem Entgegenkommen Bonns und bilateraler Abstimmung der EWG-Probleme. Zu einer "Vorklärung" von Entscheidungen war er nicht bereit. Eine solche "Sonderbündelei"⁵⁷⁹ lehnte er ab. Die deutsch-französische Freundschaft, erklärte er in diesen Tagen, sei "nicht um ihrer selbst willen da"⁵⁸⁰, sondern müsse im Dienst der westeuropäischen Zusammenarbeit stehen. Waren ihre unmittelbaren Reaktionen auf die Konsultationen eher konträr, schlossen Kiesinger und Brandt eine Abkehr von ihrer bisherigen Politik gegenüber Paris unisono aus. Kiesinger war überzeugt, daß Bonn einen Bruch mit Paris vermeiden und an seinem Kurs in der Frankreichpolitik festhalten mußte, weil er fürchtete, de Gaulle könne die Tatsache, daß Frankreich über mehr Optionen verfügte als die Bundesrepublik, "im Falle eines Konflikts rücksichtslos ausbeuten"⁵⁸¹. Auch für Brandt gab es "weiterhin ganz überwiegende Gründe dafür, nicht der Versuchung nachzugeben, anti-französische Politik zu machen", auch wenn nichts leichter und populärer wäre, "als auf die Pauke zu hauen und zu sagen, jetzt ist aber mal Schluß". Hinsichtlich der Europapolitik lehnte er eine "Initiativ-Rolle" Bonns bei anti-französischen Schritten ebenso ab wie "eine von Paris abhängige Politik"⁵⁸². Wenn sich sein Reden also kaum änderte⁵⁸³, so deutete sich doch an, daß die Bundesregierung sich auf diesem Feld eben nicht, wie Kiesinger behauptete, "bis in die Nuancen hinein völlig einig"⁵⁸⁴ war.

6.1.4 Krisenmanagement im Winter des europäischen Mißvergnügens

Die Haltung des Bundeskanzlers zu Europafragen unter dem Eindruck der Prager Ereignisse und der Begegnung mit de Gaulle waren nicht frei von Widersprüchen. Im Vorfeld der Sitzung des EG-

⁵⁷⁶ Brandt, BA, Bd. 6, S. 215 (Brandt vor dem Parteirat am 02.11.1968).

⁵⁷⁷ Vermerk Bahr vom 30.09.1968, in: Dep. Bahr 399, 1.

⁵⁷⁸ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10109-10112, und Maillard, De Gaulle, S. 363.

⁵⁷⁹ Aufzeichnung Frank zum Gespräch Brandt-Jackling am 30.09.1968, in: PAAA, B 150. Vgl. Protokoll der 72. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 03.10.1968.

⁵⁸⁰ "Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens", in: *Bulletin* vom 09.10.1968.

⁵⁸¹ Protokoll der 72. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 03.10.1968, S. 1104. Vgl. Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 166 und 178f., und Taschler, Herausforderungen, S. 284f.

⁵⁸² Brandt, BA, Bd. 6, S. 216f. (Brandt im Parteirat am 02.11.1968). Vgl. Aufzeichnung Frank zum Gespräch Brandt-Jackling am 30.09.1968, in: PAAA, B 150, und Marcowitz, Option für Paris?, S. 289f.

⁵⁸³ Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 342.

⁵⁸⁴ Protokoll der 72. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 03.10.1968, S. 1105. Schönhoven macht eine Übereinstimmung zwischen Brandt und Kiesinger aus, "die eigenen Interessen gegenüber Frankreich in Zukunft mit größerem Nachdruck zu vertreten" (Wendjahre, S. 417).

Ministerrats war der niederländische Ministerpräsident nach Bonn gekommen, um die Bundesregierung aufzufordern, ihr eigenes Gewicht stärker in die europäische Waagschale zu werfen und ihre Bindungen an Paris zu lockern. Kiesinger hielt dem entgegen, der Versuch, de Gaulle durch den Druck der Fünf zu einer Änderung seiner Haltung zu bewegen, sei aussichtslos. Zugleich sprach er sich für eine verbesserte Version eines handelspolitischen Arrangements aus und zeigte sich zu einer gewissen Zusammenarbeit mit Großbritannien außerhalb des EWG-Vertrags bereit, solange innerhalb der Gemeinschaften weitergearbeitet werde. Schließlich wollte nun auch der Kanzler die WEU beleben, wohl vor allem, weil Bonn angesichts des entsprechenden Drängens seitens der Niederlande, Belgiens und Italiens isoliert zu werden drohte.⁵⁸⁵ Als am Vorabend von de Gaulles Besuch die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen im Bundestag wachsenden Unmut über die französische Europapolitik geäußert und angedeutet hatten, daß man gezwungen sein könnte, auf Gebieten jenseits der Römischen Verträge ohne Frankreich vorzugehen, hatte Kiesinger in der Debattenpause den Eindruck vermittelt, er sei nicht nur bereit, den Ausbau der EWG zurückzustellen, sondern auch zu einer Initiative "ohne Frankreich, aber mit den übrigen europäischen Staaten"⁵⁸⁶. Brandt hatte im Plenum in den Chor eingestimmt: "Ich denke, ich habe den Kollegen Schmidt richtig verstanden, daß es ihm wie anderen schrecklich leid täte um jeden Schritt, den die Bundesrepublik eventuell einmal ohne Frankreich gehen müßte. Aber niemand wird befriedigt sein, wenn wir über eine längere Zeit auf der Stelle treten oder uns im Kreis bewegen."⁵⁸⁷ Den Niederländern hatte Brandt zu verstehen gegeben, bei einer Kooperation ohne Frankreich "müsse über jeden Zweifel klar sein, daß es nicht anders gehe". Erneut lautete sein Credo, es gelte zu versuchen, "über eine schwierige Zeit hinwegzukommen". Dazu kündigte er ein Papier für die Ministerratssitzung an, das ein "Arrangement mit etwas mehr Substanz" vorsehe. Entscheidend sei die französische Akzeptanz dreier Punkte: die Idee von Kontakten, die Brandts Vorstellungen gemäß später in einer Ministerkonferenz der Sechs oder der Zehn münden sollten, eine Zusammenarbeit auf technologischem Gebiet und der Vorschlag, "die WEU doch zu einem Rahmen für politische Entscheidungen zu machen"⁵⁸⁸.

Am Morgen des 27. Septembers erläuterte Brandt in Brüssel eine im Staatssekretärsausschuß für Europafragen abgestimmte Initiative, deren Entwurf er den Briten hatte vorab zukommen lassen.⁵⁸⁹ Die Stagnation des europäischen Integrationsprozesses führte er ursächlich auf die Differenzen in der Erweiterungsfrage zurück. Die eine Frage blockiere die andere. Vor diesem Hintergrund präsentierte er ein Aktionsprogramm, das sowohl Erweiterung, Ausbau und Fusion als auch die verschiedenen Positionen in der Erweiterungsfrage zu harmonisieren suchte. Dabei legte er Wert darauf, daß die Vorschläge ein untrennbares Ganzes bildeten. Mit Blick auf die Erweiterung befürwortete er Interimsmaßnahmen, die die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Antragstellern intensivieren, ihren

⁵⁸⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 306, Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 167, Taschler, Herausforderungen, S. 283, und Besson, Außenpolitik, S. 419f.

⁵⁸⁶ Kurzprotokoll der 70. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 26.09.1968, S. 1064. Vgl. AAPD 1968, Dok. 306, S. 1184, VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10085 und 10093, Storz, Außenpolitik als Gesellschaftspolitik, S. 207, Marcowitz, Option für Paris?, S. 290, und Taschler, Herausforderungen, S. 280f.

⁵⁸⁷ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10115. Brandt nahm zwar auf Schmidt Bezug, aber schon im Manuskript stand: "Es täte mir leid um jeden Schritt..." ("Unseren Mitbürgern Sorgen abnehmen", in: PAAA, B 4 45). Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 417.

⁵⁸⁸ AAPD 1968, Dok. 306, S. 1186.

⁵⁸⁹ Vgl. EA 1968, D 604-609, Türk, Europapolitik, S. 166-169, Pine, Wilson and Europe, S. 76 und 81, und Ludlow, Crises of the 1960s, S. 151f. Die Vorschläge liefen britischen Bestrebungen entgegen, eine europäische Zusammenarbeit außerhalb der Gemeinschaften voranzutreiben, nötigenfalls ohne Frankreich und durch die Etablierung neuer Institutionen. In Folge der Niederschlagung des Prager Frühlings bemühten sie sich, sich in Abgrenzung von de Gaulles Verhalten gegenüber Bonn als besserer Anwalt der deutschen Sicherheitsinteressen zu präsentieren. Vgl. Philippe, Anglo-German Relations, S. 149f.

Beitritt "vorbereiten" und damit "also in der Perspektive des Beitritts getroffen" würden. Konkret schlug er dazu ein GATT-konformes Handelsabkommen der Gemeinschaft – nicht etwa der einzelnen EWG-Länder – mit den Beitrittskandidaten vor, an dem sich nach Abschluß der Verhandlungen auch andere europäische Staaten beteiligen könnten. Konkret liefen seine Pläne auf eine Freihandels- oder Zollunion als Vorstufe des Beitritts hinaus. Die Zusammenarbeit im Bereich von Wissenschaft und Technologie wurde zugleich als wesentliche Grundlage für die Heranführung der Beitrittskandidaten an die EG und bedeutungsvoll für den inneren Ausbau bezeichnet. Brandt regte – die französischen Positionen mit denen der anderen verbindend – an, die Kandidaten sowohl an spezifischen Projekten als auch an allgemeinen Aufgaben wie Patent- und Gesellschaftsrecht zu beteiligen. Konkret sollte die momentan blockierte innergemeinschaftliche Arbeitsgruppe zur Technologiekooperation (die sog. "Groupe Maréchal"), die nach Brandts Initiative Anfang 1967 ihre Arbeit intensiviert hatte, diese nun unverzüglich zu Ende führen und dem Ministerrat Bericht erstatten. Anschließend könnte eine Ministerkonferenz der Sechs und der Vier die Möglichkeiten einer Technologiekooperation erörtern. Kommission und Ständige Vertreter wurden zum pragmatischen Ausbau der bestehenden Kontakte und zu Expertengesprächen aufgefordert. Schließlich schlug Brandt eine Außenministerkonferenz mit den Kandidaten vor, die "ohne institutionalisiert oder an einen bestimmten Rhythmus gebunden zu sein, später wiederholt werden"⁵⁹⁰ könnte.

Neben der Befürwortung einer Verschmelzung der Verträge wartete der Bundesaußenminister mit konkreten Vorschlägen zum Ausbau der EWG auf, darunter eine Angleichung der Rechts- und Wirtschaftsordnungen, eine Abstimmung der Wirtschafts-, Finanz- und Konjunkturpolitik, der schrittweise Übergang zur Harmonisierung der Währungspolitik, und die Einführung einer modernen europäischen Finanzverfassung inklusive des Vollzugs jener Ratsbeschlüsse, die im Zusammenhang mit der Agrarpolitik eigene Einnahmen der Gemeinschaften vorsahen. Er verband Frankreichs Bereitschaft zum inneren Ausbau und Forderung nach Erhaltung der Agrarregelungen einerseits mit dem niederländischen Ruf nach fortschreitender Integration andererseits.⁵⁹¹ Kurzum: "Brandt bemühte sich [...] noch einmal um einen Brückenschlag. Seine Initiative enthielt die pragmatisch gedachte Anregung, überall dort, wo es ging, den Ausbau der bestehenden Kontakte und Konsultationen weiterzutreiben, was auf eine Art Parallelismus des Vorgehens in und außerhalb der EWG hinauslief."⁵⁹²

Alle Delegationen mit Ausnahme der französischen stimmten seinem Programm zu, sofern es als Minimallösung und unteilbares Ganzes betrachtet werde. Noch nie waren die Fünf so deutlich in einer Ministerratssitzung als einheitliche Front in Erscheinung getreten. Debré lehnte eine Verbindung von innerem Ausbau und Erweiterung ab und bestand auf getrennter Behandlung. Noch stehe die Prüfung der Konsequenzen einer Erweiterung aus. Ein Handelsarrangement, das Frankreich abzuschließen bereit sei, dürfe nicht mit der Beitrittsfrage verknüpft werden. Er drehte Brandts Spieß um: Die dauernde Erörterung der Erweiterungsfrage behindere die Diskussion um den inneren Ausbau. Luns interpretierte Debrés Ausführungen als Rückfall hinter das deutsch-französische Kommuniqué vom Februar und erklärte, Den Haag werde seine Haltung zu Ausbau und Fusion von Fortschritten im Verhältnis zu den Beitritts-

⁵⁹⁰ EA 1968, D 606f.

⁵⁹¹ Die Niederländer hatten ihre Zusage vom 19.09.1968, an einer Intensivierung der Zusammenarbeit innerhalb der EWG mitzuarbeiten, inzwischen eingeschränkt und erklärt, die Zusammenarbeit in den bisher behandelten Fragen solle zwar weiter-, aber nicht darüber hinausgehen. Vgl. AAPD 1968, Dok. 314, S. 1223f.

⁵⁹² Besson, Außenpolitik, S. 419. Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 341.

kandidaten abhängig machen. Brandt, sichtlich um einen Kompromiß bemüht, führte aus, Bonn schaffe keine andere Verbindung zwischen Arrangement und Beitritt als die Pariser Vereinbarung. Gleichwohl gebe es ein Junktim, das sich aus der inneren Lage der Gemeinschaft ergebe. Er warnte, werde jetzt der Weg Richtung Erweiterung im bescheidenen Rahmen nicht von allen freigegeben, bestehe die Gefahr einer Blockierung der Gemeinschaft in anderen Bereichen. Um doch noch zu einem Ergebnis zu gelangen und den Weg zu einer Weiterbehandlung offen zu halten, beantragte er, die Ständigen Vertreter und die Kommission mit einer inhaltlichen Prüfung der deutschen Vorschläge zu beauftragen, die Kommission Verfahrensvorschläge für das Handelsarrangement und materielle Vorschläge für die Agrarvereinbarungen erarbeiten zu lassen, die Arbeit der "Groupe Maréchal" fortzusetzen und auf der nächsten Ratssitzung die Sachprobleme zu diskutieren. Dies wurde von Italien, den Niederlanden und Belgien mit der Begründung abgelehnt, zunächst müßten die Minister sich über die Grundsatzfragen einigen. Der Rat gelangte zu keinem Beschluß und vertagte sich auf November. Eine Einigung der Sechs schien nicht einmal auf der Basis eines Minimalkompromisses möglich. Der deutsche Vorschlag zur Belebung der EG war am Tag seiner Präsentation nach Ansicht von Akteuren und Beobachtern schon erledigt.⁵⁹³

Und doch hielt Brandt, der mit einer negativen Reaktion Frankreichs gerechnet hatte, an den Vorschlägen fest und wollte doch noch die Zustimmung der Franzosen erlangen.⁵⁹⁴ Am Tag nach der Sitzung hob er im Gespräch mit Debré den Kompromißcharakter des deutschen Papiers hervor. Zufrieden stellte er anschließend fest, sein Eindruck, Paris sei von der Februarvereinbarung abgerückt, treffe nicht zu. Und doch blieb die Frage ungeklärt, ob "in Erwartung" und "in Perspektive" des Beitritts nun dasselbe hieß oder nicht. Brandt machte deutlich, der Zusammenhang zwischen Ausbau und Erweiterung sei, "ob logisch oder nicht, [...] eine Tatsache", und zwar wegen der niederländischen, der italienischen und "in gewissem Umfang"⁵⁹⁵ auch wegen der deutschen Haltung. Debré erklärte sich bereit, mit den Briten in Gespräche über Arrangement und Technologiekooperation einzutreten. Er stieß sich jedoch an Brandts Vorschlag einer Außenministerkonferenz. Nach französischer Ansicht habe das Februar-Kommuniqué den Zeitpunkt des Beitritts offengelassen, mit Beitrittsperspektive und Außenministertreffen würde aber das "Wartestadium überschritten"⁵⁹⁶. Damit charakterisierte er Brandts Motive durchaus treffend. Es schien, als wollte Paris immer genau so viel zugestehen, um in Bonn die Zweifel an einem alternativen Vorgehen lebendig und in Brüssel die Erweiterungsfrage im Wachkoma zu halten. Der Bundesaußenminister wich keinen Deut vom deutschen Memorandum ab, erklärte sich aber bereit, noch im laufenden Jahr über die Agrarfragen der Gemeinschaft zu sprechen, und meinte, Debrés Darlegungen könnten hilfreich sein. Nach dem französischen Versuch, hinter das Papier vom Februar zurückzugehen, so sah Brandt es, war man nun darauf zurückgekommen.⁵⁹⁷ Sollte er geglaubt haben, daß dies ausreichen würde, um die Stagnation in Brüssel zu überwinden, war er sehr optimistisch. Dem stand ein Moment tiefer Skepsis im Kreißbronner Kreis gegenüber, wo Brandt kurz die Frage aufwarf, "ob es ausgeschlossen

⁵⁹³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 315, Drahtbericht Brandt vom 12.10.1968, in: PAAA, B 150, "Keine Fortschritte der EWG-Außenminister", in: NZZ vom 29.09.1968, und Müller-Roschach, Europapolitik, S. 199.

⁵⁹⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 279, S. 1079, und Aufzeichnung von Staden vom 17.10.1968, in: PAAA, B 1 424.

⁵⁹⁵ AAPD 1968, Dok. 317, S. 1243.

⁵⁹⁶ AAPD 1968, Dok. 317, S. 1244.

⁵⁹⁷ Vgl. Aufzeichnung Frank zum Gespräch Brandt-Jackling am 30.09.1968, in: PAAA, B 150.

sei, daß zwischen Frankreich und der Sowjetunion eine Übereinkunft über die Verhinderung der Erweiterung der EWG bestehe"⁵⁹⁸.

Ebenda erläuterte der Bundeskanzler, seine Aussage, Europa könne ohne Frankreich nicht gebaut werden, bedeute nicht, daß ohne Frankreich keinerlei Schritte unternommen werden dürften. Im Auswärtigen Ausschuß wandte er sich zwei Tage später aber gegen jede "Aktion, die Frankreich in toto beiseite lasse"⁵⁹⁹, und kritisierte kaum verhohlen den Außenminister, als er die restriktive französische Interpretation des Arrangements ursächlich auf die extensive deutsche Interpretation zurückführte. Im Gespräch mit de Gaulle hatte Kiesinger erklärt, Brandts Vorschlag im Ministerrat sei in Hinblick auf die Öffentlichkeit nötig gewesen. Er persönlich habe sich nicht viel davon versprochen.⁶⁰⁰ Für den Bundeskanzler war die deutsche Initiative offenbar eine "Alibiveranstaltung"⁶⁰¹. Gegenüber Couve hatte Kiesinger sogar den Eindruck erweckt, die deutsche Öffentlichkeit in der Großbritannien-Frage umstimmen zu wollen, aber nicht zu können.⁶⁰² Brandt hatte demgegenüber seinen Kollegen darauf hingewiesen, die Bezugnahme auf die öffentliche Meinung solle nicht die Tatsache verdecken, daß es ein konkretes deutsches Interesse an Fortschritten gebe.⁶⁰³ Schließlich hatte der Kanzler den General beruhigt, Bonn werde sich an Aktionen ohne Frankreich nicht beteiligen⁶⁰⁴. Presseberichte, Bonn wolle in Zukunft "keinen Schritt ohne Frankreich tun", veranlaßten Brandt nach den Konsultationen zu einer Klarstellung gegenüber dem britischen Botschafter: Aus der "simple[n] Wahrheit"⁶⁰⁵, daß es ein umfassendes Europa ohne Frankreich, aber auch ohne Großbritannien nicht geben werde, ergebe sich nur, daß die Bundesregierung keine Initiative ergreifen werde, die den Anschein erwecken könne, Frankreich ausschließen zu wollen. Initiativen Dritter werde Bonn aber prüfen. Ausdrücklich forderte er seinen Kollegen zu vermehrten britischen Vorstößen auf.⁶⁰⁶ London und Paris mußten demnach stark divergierende Eindrücke von der Haltung Bonns haben.

Während Brandt auch öffentlich für mehr "Unbefangenheit gegenüber Paris"⁶⁰⁷ plädierte, schien Kiesinger sich in einer Regierungserklärung am 16. Oktober der französischen Position anzunähern und von der Europapolitik des Bundesaußenministers zu distanzieren: Er betonte mit Blick auf die Vereinbarung vom Februar besonders die französische Bereitschaft zu einem Arrangement, nicht aber das Bekenntnis zur Erweiterung, wies auf die Unterstützung Frankreichs für die Bonner Pläne zum Ausbau der Gemeinschaft hin und kritisierte dann die Verknüpfung von Ausbau, Erweiterung und Zusammenarbeit außerhalb der EG als Ursache der Stagnation. Man nehme sich zu viel auf einmal vor. Statt dessen gelte es, "das Mögliche zu erkunden, das, was jetzt im Konsensus mit den anderen Regierungen getan werden"⁶⁰⁸ könne. Ein Vertreter der SPD fragte daraufhin, ob Kiesinger eine "Prioritätenskala" aufstellen wolle, "derart nämlich, daß er erst die innere Stärkung der Gemeinschaften"

⁵⁹⁸ Vermerk über das Koalitionsgespräch am 01.10.1968, in: NL Guttenberg 95. Vgl. Marcowitz, Option für Paris?, S. 289, und Schönhoven, Wendejahre, S. 416.

⁵⁹⁹ Protokoll der 72. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 03.10.1968, S. 1101.

⁶⁰⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 312.

⁶⁰¹ Türk, Europapolitik, S. 167.

⁶⁰² Vgl. AAPD 1968, Dok. 316, S. 1237.

⁶⁰³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 317, und Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 508f.

⁶⁰⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 312.

⁶⁰⁵ Aufzeichnung Frank zum Gespräch Brandt-Jackling am 30.09.1968, in: PAAA, B 150.

⁶⁰⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 336, S. 1323. S. auch Brandt, Reden und Interviews 1968-1969, S. 88.

⁶⁰⁷ DzD V/2, S. 1384 (Rede Brandt 13.10.1968).

⁶⁰⁸ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 188. Sitzung, S. 10163. Vgl. Müller-Roschach, Europapolitik, S. 199.

anstrebe, "um dann später einmal den Beitritt Englands zu versuchen"⁶⁰⁹. Im Auswärtigen Amt fürchtete man, die Partner könnten den Eindruck gewinnen, Bonn rücke von seinem eigenen Paket ab. Zugleich fragte man sich, ob der Bundeskanzler die deutsche Verhandlungslinie aufgehoben hatte, die darauf abzielte, "sich auf allen Fronten um Kompromißlösungen zu bemühen und extremen Tendenzen entgegenzuwirken"⁶¹⁰. Letzteres bezog sich offenbar sowohl auf Den Haag und Rom, wo man für Brandts Geschmack zu sehr auf eine "5:1 Situation"⁶¹¹ abzielte, als auch auf diejenigen in den Koalitionsfraktionen, die ihre Initiative vom Sommer wiederaufgriffen und die Bundesregierung aufforderten, "den Widerstand eines Mitgliedstaates gegen die Erweiterung zu überwinden"⁶¹². Jene – und nicht den Außenminister – hatte der Bundeskanzler angeblich bei seiner Erklärung gemeint, über die Brandt verärgert war, zumal das Kanzleramt ihn kurz davor davon abgehalten hatte, seinem französischen Amtskollegen einen Brief zu schreiben, in dem er klarstellen und erläutern wollte, daß die deutsche Initiative vom 27. September nicht im Widerspruch zur deutsch-französischen Erklärung vom Februar 1968 stand.⁶¹³ Der Kanzler erklärte nach einer Intervention des Auswärtigen Amtes, daß er sich nicht von Brandts Politik distanzieren, und versprach, seine mißverständlichen Äußerungen richtigzustellen.⁶¹⁴ Doch nachdem Regierungssprecher Diehl Kiesingers "Sorge" wiederholt hatte und sich erhebliche Differenzen über eine Initiative des belgischen Außenministers zur Aktivierung der WEU auftraten, mußte Brandt beim Kanzler "einige weitere Klärungen" anmahnen, "insbesondere für die Westeuropapolitik"⁶¹⁵.

Wenn man also feststellt, daß Brandt Kiesingers Politik, am Kurs gegenüber Paris festzuhalten, entschieden mitrug⁶¹⁶, kann sich das nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner beziehen, den Bruch mit Frankreich zu verhindern – oder wie Brandt es ausdrückte: die Freundschaft mit Paris auch dort zu pflegen, "wo es der politische Zustand den beiden Regierungen sehr schwer mache", damit der "Geist der Aussöhnung in eine bessere Zeit hinübergerettet werden"⁶¹⁷ könne. Man dürfe "bestimmte Dinge, die sich im Bewußtsein der Völker entwickelt haben, nicht so weit kaputtgehen lassen, daß sie nicht in wenigen Jahren, wenn Regierungen schon anders aussehen können, politisch fruchtbar gemacht werden"⁶¹⁸ könnten. blieb also "tatsächlich nichts weiter übrig, als de Gaulle 'auszusitzen' und in der Zwischenzeit Großbritannien [...] zu trösten"⁶¹⁹? Brandts Aktivitäten im Herbst 1968 sprechen – wie seine Politik bis dahin – dafür, daß er sowohl im Rahmen dieser Option dachte und handelte als auch in Hinblick auf den von d'Aumale angekündigten Wandel noch während de Gaulles Präsidentschaft. In beiden Konstellationen galt es, der ständigen Gefährdung des deutsch-französischen Verhältnisses zu begegnen und zugleich dem Eindruck eines deutsch-französischen Blocks entgegenzuwirken, einen Bruch oder die völlige Stagnation in der EG zu verhindern und die Antragsteller nicht nur bei Laune zu halten, sondern

⁶⁰⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 189. Sitzung, S. 10254.

⁶¹⁰ Aufzeichnung von Staden vom 17.10.1968, in: PAAA, B 1 424.

⁶¹¹ Aufzeichnung Frank zum Gespräch Brandt-Loridan am 01.10.1968, in: PAAA, B 150.

⁶¹² VBT, 5. WP, Drs. V/3413. Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 286.

⁶¹³ Vgl. Türk, Europapolitik, S. 170ff.

⁶¹⁴ Vgl. Duckwitz an Brandt am 17.10.1968, in: PAAA, B 1 424, Ahlers an Kiesinger am 30.10.1968, in: NL Kiesinger 001, und Brandt, Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 19 (Rede SPD-Parteirat 02.11.1968). In der Aussprache zur Regierungserklärung, in der der SPD-Abgeordnete Apel Kiesinger zu einer Klarstellung aufgefordert hatte, ergriff dieser zwar das Wort, sprach aber nur zur Landwirtschafts-, Innen- und Ostpolitik. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 189. Sitzung, S. 10254ff., und 190. Sitzung, S. 10296-10301.

⁶¹⁵ Drahterlaß Brandt vom 22.10.1968, in: PAAA, B 150. Vgl. Aufzeichnung Lahr vom 24.10.1968, in: PAAA, B 1 325.

⁶¹⁶ Marcowitz, Option für Paris?, S. 289.

⁶¹⁷ Aufzeichnung Frank zum Gespräch Brandt-Jackling am 30.09.1968, in: PAAA, B 150.

⁶¹⁸ Brandt, BA, Bd. 6, S. 216 (Brandt im Parteirat am 02.11.1968).

⁶¹⁹ Taschler, Herausforderungen, S. 287.

sie näher an die Gemeinschaft heranzuführen und materielle Hindernisse der Erweiterung zu reduzieren, damit sie dereinst schneller vollzogen werden konnte.

So sehr es in seinen Augen keinen Ersatz für eine Überwindung der Stagnation in der EG gab, unterstützte er doch eine Initiative des belgischen Außenministers zur Aktivierung der WEU.⁶²⁰ Harmel regte als Schritt zur Harmonisierung der Außenpolitik in der WEU obligatorische Konsultationen an. Die intergouvernementale Tätigkeit sollte durch eine institutionelle Struktur abgestützt, zugleich der verteidigungs- und rüstungspolitische Austausch systematisiert und ein europäischer Pfeiler der atlantischen Allianz in der WEU etabliert werden. Auch für Technologie- und Währungspolitik wollte Harmel einen institutionellen Rahmen schaffen. Er verstand seinen Vorschlag als Alternativpfad zur "Ausweitung Europas", lud auch Nichtmitglieder der WEU zur Teilnahme ein und wollte, wenn sich eine Einigung zu siebt als unmöglich erweisen sollte, die Zusammenarbeit "mit weniger Partnern"⁶²¹ beginnen. Obwohl dies das Programm für eine Kooperation notfalls ohne Frankreich war, versicherte Harmel seinem deutschen Kollegen, es sei nicht seine Absicht, eine Frontbildung gegen Frankreich zu provozieren. Bei der nächsten Ministerratssitzung solle auch noch nichts Inhaltliches beschlossen, sondern nur eine Prüfung eingeleitet werden. Dagegen habe sich auch Debré nicht gesperrt.⁶²²

Für Brandts Unterstützung war entscheidend, daß die Haltung Bonns, so sein Eindruck nach Gesprächen am Rande der UNO-Vollversammlung, in London, Rom, Brüssel, aber auch in Washington als "Test" gewertet würde, ob die Bundesregierung "eine selbständige Außenpolitik"⁶²³ betrieb. Ihm ging es darum, "nicht als von anderen abhängig oder gar als wortbrüchig zu erscheinen"⁶²⁴. Im Gegensatz zu seinen Mitarbeitern betrachtete er die Initiative nicht als Konkurrenz oder Hindernis für seine eigenen Vorschläge. Einem Mandat zur Einsetzung einer Studiengruppe, die für die übernächste WEU-Ministerratssitzung konkrete Vorschläge ausarbeiten sollte, stand er positiv gegenüber. Dadurch sollte bei der Prüfung der Pläne das Einstimmigkeitsprinzip umgangen werden. Unklar war, ob dieses Gremium innerhalb oder außerhalb der WEU angesiedelt sein und somit eine neue Institution geschaffen würde. Trotz seiner Skepsis wollte er sich, wie er seinem britischen Kollegen signalisierte, einer Erörterung dieser Thematik durch die Arbeitsgruppe nicht verschließen.⁶²⁵

Der Bundeskanzler betonte dagegen am 15. Oktober im Kreßbronner Kreis, daß die Bundesregierung eine abwartende Haltung einnehmen solle.⁶²⁶ Kiesinger war strikt gegen die Etablierung "einer neuen, gegen Frankreich gerichteten Institution"⁶²⁷. Nach der Koalitionsrunde fragte Guttenberg im Auswärtigen Amt an, welche Linie die deutsche Delegation bei der WEU-Tagung einnehmen werde, die Duckwitz so skizzierte: Man begrüße Harmels Initiative und sei zu einer verstärkten Zusammenarbeit bereit, die aber die Weiterverfolgung der eigenen Vorschläge vom 27. September nicht präjudizieren dürfe. Der Einsetzung einer Studiengruppe von Regierungsvertretern könne zugestimmt werden, sofern dies durch den Ministerrat geschehe, diesem auch Bericht erstattet, der Vorschlag einstimmig angenommen, und das Mandat der Studiengruppe so allgemein gehalten werde, daß alle ihm zustimmen könnten. Bei einer

⁶²⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 336, und Interview Brandt in den *Stuttgarter Nachrichten* vom 05.10.1968, in: WBA, A 3, 287.

⁶²¹ EA 1968, D 610ff. Vgl. Drahtbericht Brandt vom 12.10.1968, in: PAAA, B 150, Dujardin, "Der 'loyalste aller Partner'?", S. 120ff., Herrmann, WEU, S. 148166, und Türk, Europapolitik, S. 177ff.

⁶²² Vgl. Drahtbericht Brandt vom 12.10.1968, in: PAAA, B 150.

⁶²³ Drahtbericht Brandt vom 12.10.1968, in: PAAA, B 150.

⁶²⁴ Drahtbericht Brandt vom 17.10.1968, in: PAAA, B 150.

⁶²⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 336, S. 1322, und Protokoll der 73. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 24.10.1968, S. 1109.

⁶²⁶ Vgl. Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 179.

⁶²⁷ AAPD 1968, Dok. 352, S. 1368.

Nichteinigung solle die deutsche Delegation auf einer erneuten Diskussion bei der nächsten Ministerratstagung oder jedenfalls auf einer "Reflexionspause" bestehen, um den Regierungen Gelegenheit zu geben, die Lage zu überdenken. Die Schaffung neuer Institutionen werde abgelehnt. Der Vorschlag obligatorischer Konsultationen bedürfe noch der Prüfung. Der Vorschlag einer verstärkten Zusammenarbeit im WEU-Rahmen auf dem Gebiet der Verteidigungspolitik finde grundsätzlich Unterstützung, solange die Zusammenarbeit in der NATO dadurch nicht beeinträchtigt werde. Anders als Duckwitz sah Brandt keinen Anlaß, die Frage der Einstimmigkeit bei der Erteilung des Mandats aufzuwerfen oder sich bezüglich der Beteiligung der Beitrittskandidaten Zurückhaltung aufzuerlegen. Auch sollte ihm zufolge die Studiengruppe organisatorisch-institutionelle Neuerungen erörtern dürfen. Schließlich sprach er sich, so verstand ihn wenigstens sein britischer Kollege, nicht für eine "Reflexionspause" im Falle der Nichteinigung aus, sondern für eine klare Entscheidung sowie für ein Vorgehen ohne Frankreich und außerhalb der WEU.

Zuvor hatten Vertreter des Auswärtigen Amts in London den Eindruck erweckt, man sei nicht zu Schritten ohne französische Zustimmung und Beteiligung bereit. Duckwitz hatte explizit die Losung ausgegeben, im WEU-Rahmen zu bleiben. Das Auswärtige Amt bemühte sich um eine Abstimmung mit Paris, erreichte aber nur das Zugeständnis eines Auftrags an die Ständigen Vertreter, bessere Konsultationsmöglichkeiten zu sondieren, lediglich in der Außenpolitik und nicht durch eine eigene Studiengruppe. Einstweilen wurde eine auf Mißverständnissen beruhende französisch-belgische Absprache über das Vorgehen im WEU-Ministerrat getroffen, der sich das Auswärtige Amt nach einem Telefonat mit Brandt anschloß. Daraufhin erklärte Jahn, der Brandt im Ministerrat vertrat, die Bundesregierung unterstütze zwar den Mandatsvorschlag für eine besondere Studiengruppe, der WEU-Rat könne seine Beschlüsse aber nur einstimmig fassen. Für eine Beteiligung an Beschlüssen außerhalb des WEU-Rats reiche das Mandat der deutschen Delegation nicht aus. Wie es aussieht, hatte sich die Linie des Kanzleramts durchgesetzt, begünstigt durch das Vorgehen des Auswärtigen Amts und die Abwesenheit des Ministers.⁶²⁸

In einer von Mißverständnissen und Pannen geprägten Sitzung des WEU-Ministerrats lehnte Frankreich am 22. Oktober 1968 als einziges WEU-Land die Einsetzung einer Studiengruppe ab, weil es darin die Schaffung einer neuen Institution erblickte. Auch der Vorschlag der deutschen Delegation, an den Beratungen Sachverständige zu beteiligen, wurde von Paris entgegen vorheriger Absprachen zurückgewiesen. Es konnte nicht einmal der Beschluß gefaßt werden, das Thema bei der nächsten Sitzung weiter zu behandeln. Gespräche über die Bildung einer Sechser-Gruppe außerhalb der WEU blieben erwartungsgemäß ohne Ergebnis.⁶²⁹ Bonn reihte sich keineswegs "in die Phalanx jener Staaten ein, die auf einen harten Konfrontationskurs gegenüber Frankreich setzten"⁶³⁰.

Aus Jahns Sicht war der Streit in der WEU bewußt vom Zaun gebrochen worden, "um nach außen zu demonstrieren, wer für und wer gegen Europa sei", aber auch um "die deutsche Seite zu klaren Positionen

⁶²⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 353 und 362, Protokoll der 73. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 24.10.1968, S. 1109, Türk, Europapolitik, S. 179f., sowie Pine, Wilson and Europe, S. 89f. In seiner Darstellung der Ereignisse gegenüber Carstens (AAPD 1968, Dok. 353) unterschlug Duckwitz Brandts Weisungen vom 17.10.1968.

⁶²⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 353 und 362, Drahtbericht Brandt vom 12.10.1968, in: PAAA, B 150, Protokoll der 73. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 24.10.1968, S. 1109f., sowie Pine, Wilson and Europe, S. 91f..

⁶³⁰ Masala, Italia und Germania, S. 312, und ders., "Deutschland, Italien und der Beitritt", S. 60. Masala berichtet an beiden Stellen von einer deutschen Zustimmung am 22.10.1968 zu außenpolitischen Konsultationen "zwischen den fünf [sic!]" und belegt dies mit einem Artikel in AdG (S. 14506A). Dort geht es aber um die WEU-Ministerratssitzung vom 22.01.1969.

zu zwingen und die engen Beziehungen zu Frankreich zu lockern"⁶³¹. Delegationsmitglied Blankenhorn notierte, von einer deutschen Politik könne man angesichts der abwartenden Haltung der Bundesregierung im Augenblick nicht sprechen.⁶³² Am selben Tag meldete Brandt aus Montevideo in einer Botschaft an den Bundeskanzler europapolitischen Klärungsbedarf an.⁶³³

Der Bundesaußenminister war, wie er dem britischen Außenminister nach seiner Rückkehr aus Südamerika schrieb, "von den mageren Ergebnissen der WEU-Ministerratstagung [...] enttäuscht", richtete aber den Blick auf den nächstmöglichen Schritt: Nun komme es darauf an, die nächste Tagung so vorzubereiten, daß ein konkretes Gespräch über die Substanz der Vorschläge Harmels stattfinden könne. Dabei gelte es, eine neue Auseinandersetzung "nach Möglichkeit"⁶³⁴ ebenso zu vermeiden wie den Eindruck der Gruppenbildung. Bei einer informellen Besprechung am Rande der WEU-Ratstagung, zu der der italienische Außenminister die Vertreter von sechs Regierungen – gegen den deutschen Wunsch ohne Frankreich – versammelt hatte, war es Stewart gewesen, der eine Arbeitsgruppe der sechs außerhalb der WEU zur Erarbeitung einer gemeinsamen Plattform für die nächste Ratstagung vorgeschlagen hatte. Dies lehnte Brandt ab und befürwortete statt dessen, vordergründig auf die Linie Kiesingers einschwenkend, bilaterale Kontakte. Zugleich nahm er eine Einladung Stewarts zu einem informellen Außenministertreffen am 14. November an. Auf einem Europäischen Parlamentarier-Kongreß in Den Haag, der die Regierungen zur Zusammenarbeit von EG-Mitgliedern und Beitrittskandidaten außerhalb der Gemeinschaften drängte, betonte Brandt am 9. November die Bedeutung der deutsch-französischen Freundschaft, plädierte für eine verstärkte politische Zusammenarbeit in der WEU, um dann hinzuzufügen, die Bundesregierung werde über weitergehende Vorschläge von Fall zu Fall nach Maßgabe ihrer Interessen entscheiden, und benutzte somit die gleiche Formulierung, mit der er gegenüber Stewart eine Beteiligung an Konstellationen ohne Paris in Aussicht gestellt hatte.⁶³⁵ Zuvor hatte Staatssekretär Lahr den Franzosen zu verstehen gegeben, es bedürfe eines gewissen französischen Einlenkens, damit Bonn sich für eine bescheidenere Lösung zu siebt einsetzen würde, statt eine Kooperation ohne Paris ins Auge zu fassen.⁶³⁶ Der Bundeskanzler äußerte sich derweil bei verschiedenen Gelegenheiten widersprüchlich zur Bereitschaft der Bundesregierung, eine europäische Zusammenarbeit neben den bestehenden Institutionen und notfalls ohne Frankreich anzustreben.⁶³⁷

Am 13. November stellte das Kabinett Übereinstimmung darüber fest, daß es keiner neuen Institutionen bedürfe, "die bestehenden Gemeinschaften weiter ausgebaut" und in Bereichen außerhalb der EG "die vorhandenen Möglichkeiten zur Zusammenarbeit ausgeschöpft [...] werden müßten". Kiesinger hatte sich zwar "gegen eine Institutionalisierung europäischer Gruppen ohne Frankreich" ausgesprochen, "einzelne Zusammenkünfte [...], auch wenn Frankreich nicht mitmache"⁶³⁸, aber nicht ausgeschlossen. Am Vortag hatte er Wilson einen Brief geschrieben, der als vorsichtige Befürwortung des Harmel-Vorschlags

⁶³¹ Protokoll der 73. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 24.10.1968, S. 1110.

⁶³² Vgl. Blankenhorn, Verständigung, S. 539f.

⁶³³ Vgl. Drahterlaß Brandt vom 22.10.1968, in: PAAA, B 150.

⁶³⁴ Brandt an Stewart am 05.11.1968, in: PAAA, B 1 325. Vgl. Aufzeichnung Frank vom 02.01.1969, in: PAAA, B 1 326.

⁶³⁵ Vgl. "Organisation Europas für den Frieden und die Wohlfahrt der Völker", in: *Bulletin* vom 12.11.1968, und Siegler, Europäische Politische Einigung II, S. 26-29.

⁶³⁶ AAPD 1968, Dok. 362, S. 1419.

⁶³⁷ Vgl. DzD V/2, S. 1452 (Rede Kiesinger 05.11.1968), AAPD 1968, Dok. 378, S. 1476, *ibid.*, Dok. 401, S. 1551f.,

Informationsgespräch Kiesingers mit Journalisten am 14.11.1968, in: NL Kiesinger 008-1, und Taschler, Herausforderungen, S. 289f.

⁶³⁸ Kabinettsprotokolle 1968, S. 447.

gedeutet werden konnte.⁶³⁹ Am Tag nach der Kabinettsitzung nahm Brandt an der von Stewart initiierten "Kaffeestunde"⁶⁴⁰ der WEU-Außenminister am Rande einer NATO-Tagung teil, zu der auf Brandts Betreiben hin Debré noch kurzfristig eingeladen worden war, aber nicht erschien.

Am Ende des Monats zeigte Brandt im Bundestag die Wege zur einer erweiterten europäischen Zusammenarbeit auf: Verstärkung der politischen Zusammenarbeit in der WEU, Behandlung von Sicherheits- und Verteidigungsfragen in der NATO sowie Verfolgung von Interimslösungen in der EG, wo auch die Themenkreise Technologie und Währung behandelt werden sollten. Die Schaffung neuer Organisationen und Institutionen bezeichnete er als "überflüssig", wenn es gelänge, "auf den hier dargelegten Wegen – hinzu käme dann noch die funktionelle Zusammenarbeit von Fall zu Fall zwischen jeweils einer Gruppe von Staaten [...] – voranzuschreiten"⁶⁴¹.

Einstweilen hatten Brandts Bemühungen an allen Fronten sich dem "zweite[n] Operationsgebiet"⁶⁴² zugewandt, der Sitzung des EG-Rats. Den britischen Außenminister hatte er von seiner Meinung abbringen können, daß die deutsche Initiative vom 27. September bereits "tot" sei.⁶⁴³ In zwei Briefen an seinen deutschen Kollegen hatte Debré die französischen Vorstellungen zum inneren Ausbau und zum Interimsarrangement präzisiert. Der Vorschlag sah für das erste Feld einen festen Terminplan vor, für das zweite größere Flexibilität bezüglich der Technologiekooperation und eine Erhöhung der angebotenen Zollsenkung. Völlig ablehnend war die französische Haltung nach wie vor in der Frage regelmäßiger Kontakte mit Großbritannien. Obwohl die anderen EG-Staaten die deutschen Vorschläge vom 27. September als Minimalposition betrachteten, hielt Brandt Debrés Brief für eine Verhandlungsbasis.⁶⁴⁴ Kurz vor der Ministerratstagung meinte er, wenn es neben den Franzosen nicht auch andere sture, unvernünftige Regierungen in Europa gäbe, käme man jetzt weiter. Aber der niederländische Außenminister habe neulich offen zugegeben, die Franzosen hätten "kein Monopol darauf, schwierig zu sein in Europa". Während Brandt die Forderung, Ausbau und Erweiterung nicht zu verknüpfen, als "nicht genügend durchdacht"⁶⁴⁵ bezeichnete, weil sich die Existenz eines faktischen Junktims erneut bewahrheiten werde, vertrat Kiesinger den Standpunkt, die Stagnation in der einen Frage dürfe die Weiterarbeit in der anderen nicht stoppen.⁶⁴⁶

Im Ministerrat hatte sich Brandt am 5. November mit Debrés Forderung nach einer getrennten Prüfung der Ausbau und Arrangement betreffenden Elemente des deutschen Pakets vom 27. September einverstanden erklärt. Der Franzose hatte bekräftigt, das handelspolitische Arrangement solle nicht etwa an die Stelle eines Beitritts treten, sondern könne diesen erleichtern, wenn es auch nicht an ihn gebunden sei. Frankreich schlug nun Gespräche mit den Beitrittskandidaten über konkrete Projekte und generelle Konzepte im Gefolge einer innergemeinschaftlichen Einigung vor. Nach zähem Hin und Her einigte man sich im Sinne eines Brandtschen Kompromißvorschlags: Der Rat beauftragte die Ständigen Vertreter, in enger Zusammenarbeit mit der Kommission alle im Laufe des Jahres eingereichten Vorschläge zu prüfen

⁶³⁹ Vgl. Pine, Wilson and Europe, S. 96.

⁶⁴⁰ Protokoll der 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.12.1968, S. 1150. Vgl. Brandt an Stewart am 05.11.1968, in: PAAA, B 1 325, und Türk, Europapolitik, S. 181f.

⁶⁴¹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 200. Sitzung, S. 10776.

⁶⁴² Brandt vor dem SPD-Parteirat am 02.11.1968, in: SPD-Parteivorstand 29.

⁶⁴³ Vgl. Drahtbericht Brandt vom 12.10.1968, in: PAAA, B 150.

⁶⁴⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 362, Aufzeichnung von Staden vom 25.10.1968, in: PAAA, B 1 333, Brandt vor dem SPD-Parteirat am 02.11.1968, in: SPD-Parteivorstand 29, und Notizen Carstens zur Kabinettsitzung vom 29.10.1968, in: Nachlaß Carstens 589.

⁶⁴⁵ Brandt vor dem SPD-Parteirat am 02.11.1968, in: SPD-Parteivorstand 29.

⁶⁴⁶ Vgl. DzD V/2, S. 1451. (Rede Kiesinger 04.11.1968), und Taschler, Herausforderungen, S. 289.

und Vorschläge zum Verfahren für die Kooperation mit den zu beteiligenden europäischen Staaten auszuarbeiten.⁶⁴⁷ Im Grunde war nun jener Minimalkompromiß, den Brandt am Ende der Sitzung vom 27. September vergeblich in den Raum gestellt hatte, erreicht worden. Die Franzosen waren zur deutsch-französischen Position vom Februar zurückgekehrt und den anderen bei der Technologiekooperation zumindest etwas entgegengekommen, die Niederlande hatten ihre Blockade der innergemeinschaftlichen Untersuchung hierzu aufgegeben, Italiener und Benelux-Staaten ihre Ablehnung eines Prüfverfahrens. Daß die Novembertagung "nicht ergebnislos verlaufen"⁶⁴⁸ war, faßte man im Auswärtigen Amt als Bestätigung der Strategie auf, sich nicht mit einer Vermittlerrolle zu begnügen, sondern eigene Initiativen zu präsentieren.⁶⁴⁹ Brandt gab sich gegenüber seinem britischen Kollegen zuversichtlich, in den folgenden Wochen endlich zu materiellen Verhandlungen und einer Annäherung unter den Sechs zu kommen.⁶⁵⁰ Im Gespräch mit dem amerikanischen Außenminister kam er zu dem Schluß, vor einem Jahr hätten die Franzosen eine viel negativere Haltung eingenommen. Vielleicht könne die jetzige Bewegung genutzt werden, "um die europäische Frage vom toten Punkt wegzubekommen". Er legte großen Wert darauf, "Großbritannien zusammen mit Frankreich an den Tisch zu bekommen, und zwar a) im Rahmen des neuen Plans zur handelspolitischen und technologischen Zusammenarbeit, b) in der WEU für verstärkte politische Konsultationen, c) in der NATO für engere europäische Konsultationen auf dem Verteidigungsgebiet". Auf Rusk's Einwand, London werde zu c) nicht bereit sein, weil es nicht in Arrangements verwickelt werden wolle, die es aus der EWG heraushalten würden, entgegnete Brandt, wenn man lediglich perfekte Lösungen gelten lassen würde, werde es wahrscheinlich überhaupt keinen Fortschritt geben. Man müsse daher Großbritannien an den Tisch bekommen. Rusk erwiderte, "es dürfe nicht ein Tisch sein, an dem gegen die USA konspiriert werde"⁶⁵¹. Die Amerikaner machten Bedenken gegen ein europäisches Handelsarrangement geltend, das nicht eindeutig mit einem Beitritt verknüpft war und ein Zollpräferenzsystem unter Ausschluß der USA darstellte. Brandt fragte intern unter Verweis auf die Zustimmung der USA zur Gründung der EFTA: "Wie viele dürfen sich zu Regelungen dieser Art zusammenschließen, ohne daß die Amerikaner glauben, intervenieren zu müssen?"⁶⁵² Am 29. November wies er im Bundestag die amerikanischen Einsprüche zurück. Am selben Tag wurde Washington ein entsprechendes, erläuterndes Memorandum überbracht.⁶⁵³

Brandt sprach in einem Augenblick zum Parlament, als, in seinen Worten, "atavistische Instinkte des Mißtrauens in Europa wieder wach geworden waren"⁶⁵⁴. Was war geschehen? Vom 20. bis zum 22. November hatte in Bonn eine Konferenz der Finanzminister und Notenbankchefs des sog. Zehner-Clubs für internationale Währungsfragen stattgefunden. Im Laufe des Sommers und Herbstes war es zu einer Währungskrise gekommen, bei der beträchtliche Zahlungsbilanzdefizite, Währungskursverluste und Kapitalfluchtbewegungen in Frankreich, Großbritannien und den USA erheblichen Export- und Devisenüberschüssen der Bundesrepublik gegenüberstanden, was Bonn in einen Interessengegensatz zu seinen

⁶⁴⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 366, und Türk, Europapolitik, S. 172.

⁶⁴⁸ Brandt am 05.11.1968 in der *Tagesschau*, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

⁶⁴⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 366, Anm. 13, und "Dringlichkeit der europäischen Solidarität", in: *Bulletin* vom 03.12.1968.

⁶⁵⁰ Vgl. Brandt an Stewart am 05.11.1968, in: PAAA, B 1 325.

⁶⁵¹ AAPD 1968, Dok. 375, S. 1464f. Vgl. Türk, Europapolitik, S. 172ff.

⁶⁵² Protokoll der 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.12.1968, S. 1149. Vgl. *ibid.* sowie AAPD 1968, Dok. 368 und 375.

⁶⁵³ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 200. Sitzung, S. 10776, und Türk, Europapolitik, S. 173f.

⁶⁵⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 200. Sitzung, S. 10775.

wichtigsten Handelspartnern brachte. Allgemein wurde eine Aufwertung der D-Mark erwartet bzw. gefordert.⁶⁵⁵

Im Auswärtigen Amt bevorzugte man eine steuerliche Entlastung der Wareneinfuhr und eine Belastung der Warenausfuhr. Um als Ersatz für eine Aufwertung glaubhaft zu sein, so der Leiter der handelspolitischen Abteilung, bedürfe es einer feierlichen Erklärung der Bundesregierung, auf keinen Fall aufzuwerten. Und dann müsse "der zuständige Koalitionspartner den lieben Gott darum bitten, daß er der Regierung den Bruch dieses Versprechens erspar[en]"⁶⁵⁶ möge. Tatsächlich erklärte Kiesinger bald darauf, solange er Bundeskanzler sei, werde Bonn nicht aufwerten, was sich 1969 als "fatale Festlegung"⁶⁵⁷ erweisen sollte. Am Vorabend der Konferenz beschlossen er, Brandt, Schiller und Strauß nach Gesprächen mit Barzel und Schmidt steuerliche Sofortmaßnahmen auf dem Gebiet der Ein- und Ausfuhr anstelle einer Aufwertung.⁶⁵⁸ Daraufhin bat der britische Premierminister den deutschen Botschafter in London mitten in der Nacht zu sich, erklärte, die deutsche Haltung sei nicht hinnehmbar und deutete eine Reduzierung der britischen Streitkräfte in der Bundesrepublik an.⁶⁵⁹ Bereits zuvor hatte eine persönliche Botschaft des französischen Premierministers mit der Bitte um den Besuch einer hochgestellten Persönlichkeit zur Erörterung der Währungsfrage den Bundeskanzler nicht erreicht. Mit mehrtägiger Verzögerung war statt des Wirtschafts- oder Finanzministers ein Staatssekretär an die Seine gefahren. Brandt hatte Seydoux in Vertretung Kiesingers empfangen und den Besuch Schillers angekündigt. Doch offenbar konnte das Kabinett sich nicht einigen, ob Schiller oder Strauß fahren sollte bzw. durfte. Brandt meinte später zu Seydoux: "Wäre ich doch der Sendbote gewesen!"⁶⁶⁰

Die Situation entspannte sich auch während der Konferenz nicht. Washington, London und Paris betrachteten die deutschen Maßnahmen als unzureichend und übten erheblichen Druck aus. Eine ungewohnte Front gegen die Bundesrepublik trat zutage, schien doch "der 'Juniorpartner' [...] die 'grande nation' in eine unfreiwillige Solidargemeinschaft mit den ungeliebten 'angelsächsischen' Mächten gezwungen"⁶⁶¹ zu haben. Doch Bonn setzte sich gegen die vereinten Pressionen seiner Verbündeten durch und entschied ungeachtet der sicherheitspolitischen Abhängigkeiten nach ökonomischen Interessen. Schillers und Strauß' überhebliches Gehabe sorgte im Zusammenspiel mit Schlagzeilen wie "Jetzt sind die Deutschen Nummer 1 in Europa"⁶⁶² für ein internationales Echo mit dem Tenor, Bonn strebe eine Vormachtstellung in Europa an bzw. habe sie bereits übernommen.⁶⁶³

Brandt wies solche Kommentare als Mißverständnisse der Bonner Politik zurück. Die Bundesrepublik habe die Währungsschwierigkeiten anderer Länder nicht provoziert, sondern ihre eigene Wirtschaft in Ordnung gebracht. Sollte es, sagte er in Anspielung auf Strauß und Schiller, falsche Töne gegeben haben,

⁶⁵⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 381, Türk, Europapolitik, S. 194ff., und Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 320f. Im Juli 1967 hatte de Gaulle die Währungspolitik als besonders wichtiges Feld für die deutsch-französische Zusammenarbeit charakterisiert. Vgl. Aufzeichnung Kusterer zum Gespräch Kiesinger/Brandt – de Gaulle/Pompidou/Couve am 12.07.1967, in: PAAA, B 150.

⁶⁵⁶ AAPD 1968, Dok. 381, S. 1487.

⁶⁵⁷ Schönhoven, Wendejahre, S. 453. Vgl. Vgl. AAPD 1969, Dok. 147, Anm. 6.

⁶⁵⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 385, Anm. 4. S. auch Moravcsik, Choice for Europe, S. 248f.

⁶⁵⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 385, Blankenhorn, Verständigung, S. 543f., und Wickert, Glückliche Augen, S. 286ff.

⁶⁶⁰ Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 151. Vgl. *ibid.*, S. 149ff., sowie AAPD 1968, Dok. 389, Anm. 3, und Dok. 396.

⁶⁶¹ Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 383.

⁶⁶² "Jetzt sind die Deutschen Nummer 1 in Europa", in: *BILD* vom 23.11.1968.

⁶⁶³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 386 und 389, sowie Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 151f., Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 321ff., ders., "'Atlantiker' versus 'Gaullisten'", S. 591f., Wilkens, Der unstete Nachbar, S. 41, James, Monetary Cooperation, S. 193-196, Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 382, Soell, Helmut Schmidt, S. 784-787, Schukraft, "Europapolitik", S. 58f., und Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 303f.

bedauere er das, denn Hochmut gegenüber den Partnern wäre "dumm und gefährlich"⁶⁶⁴. Während er das Auftreten der beiden Minister kritisierte, wies er zugleich darauf hin, daß die Vertreter der Bundesregierung prinzipiell getan hätten, "was ihre Pflicht" gewesen sei: "Sie haben deutsche Interessen vertreten."⁶⁶⁵ Das "Gerede" über eine Isolierung der Bundesrepublik oder ein "renversement des alliances" bezeichnete er als "töricht und gefährlich". Die aufgetretenen Gruppierungen seien "die Folge einer augenblicklichen Interessenlage. Man habe es also "nicht mit einer Umorientierung der westlichen Politik zu tun, sondern mit einer währungspolitischen Kalamität". Wenn sich eine Verbesserung der französisch-amerikanischen und der französisch-britischen Beziehungen andeute, dürfe Bonn darauf "nicht eifersüchtig reagieren"⁶⁶⁶. Er sah auch keinen Grund, "nervös zu werden". Die geographische, militärpolitische und wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik sei so beschaffen, "daß Rechnungen, wollte sie ernstlich jemand auf deutsche Kosten aufmachen, überwiegend nicht aufgehen würden"⁶⁶⁷. Die Deutschen warnte er davor, in Europa "Entscheidungen gegen Paris, London oder Rom durchzusetzen"⁶⁶⁸ zu wollen. Wirtschaftliche Stärke und außenpolitisches Gewicht seien nicht unbedingt zwei Seiten der selben Medaille. Die deutsche Außenpolitik müsse die deutsche Vergangenheit, die Teilung des Landes und die Machtverhältnisse berücksichtigen, wie sie sich durch den Zweiten Weltkrieges und das atomare Patt entwickelt hätten.⁶⁶⁹

Die Verstimmungen mit London ließen bald nach, weil beide Seiten Fehler einräumten.⁶⁷⁰ In den Beziehungen zu Paris hatte die Währungskrise ein "Nichtvorhandensein echter Kooperation" in dem Moment offenbart, "da es um die Grundlagen materieller Interessen ging"⁶⁷¹. Erneut hatte sich gezeigt, daß Konsultationen nicht automatisch zu einer gleichgerichteten Haltung führten. Hinzu kam, daß der Konsultationsmechanismus nicht recht funktioniert hatte. Im Gespräch mit dem französischen Botschafter erhob Kiesinger den Vorwurf, das Auswärtige Amt habe die politische Brisanz der Angelegenheit verkannt und versäumt, sich im Interesse eines besseren Klimas einzuschalten.⁶⁷² Tatsächlich hatten das Amt und sein Minister nicht interveniert. Entsprechende Papiere bekam Brandt erst anläßlich seines Treffens mit Kiesinger, Schiller und Strauß am 18. November auf den Tisch. Bis dahin hatten diese drei oder ihre Beamten es nicht für nötig erachtet, das Auswärtige Amt zu informieren. An den schon länger stattfindenden interministeriellen Besprechungen zur Währungssituation war das Amt nicht beteiligt worden.⁶⁷³ Der Austausch *innerhalb* der Bundesregierung, auch unter den Parteifreunden Brandt und Schiller, ließ zu wünschen übrig.

Im Auswärtigen Ausschuß wies Brandt darauf hin, daß es zwar in der französischen Öffentlichkeit viele Zeichen "aufgewirbelten Bodensatzes" gegeben habe, die Staatsführung davon aber anscheinend relativ unbeeinflußt geblieben sei. Die Franzosen hätten sich fair und mit Verständnis für die Haltung der

⁶⁶⁴ "Verantwortung für die wirtschaftliche Prosperität Europas", in: *Bulletin* vom 27.11.1968. Vgl. "Dringlichkeit der europäischen Solidarität", in: *Bulletin* vom 03.12.1968. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 200. Sitzung, S. 10775.

⁶⁶⁵ "Dringlichkeit der europäischen Solidarität", in: *Bulletin* vom 03.12.1968.

⁶⁶⁶ DzD V/2, S. 1587f. (Rundfunckerklärung Brandt 07.12.1968).

⁶⁶⁷ Protokoll der 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.12.1968, S. 1156.

⁶⁶⁸ Brandt, Reden und Interviews 1968-1969, S. 115 (Interview 08.01.1969).

⁶⁶⁹ Vgl. Rede Brandts vor Vertretern der deutschen Wirtschaft am 12.03.1969, in: WBA, A 3, 299, Artikel Brandts für *europäische gemeinschaften* vom März 1969, in: WBA, A 11.1, 4, und Binder, *The Other German*, S. 243.

⁶⁷⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 399, S. 1547, bes. Anm. 5, 6, und 7, sowie AAPD 1969, Dok. 28.

⁶⁷¹ Ziebur, *Die deutsch-französischen Beziehungen*, S. 201. Vgl. Bauer, *Die deutsch-französischen Beziehungen*, S. 514f.

⁶⁷² Vgl. AAPD 1968, Dok. 396. Dem Außenminister sagte er, es sei ihm schwer begreiflich, daß die zuständigen Ressorts nicht von sich aus auf den "Ausblutungsprozeß in Paris" hingewiesen und Vorschläge gemacht hätten. Die Behandlung der Botschaft Couve de Murvilles sei "nicht glücklich gelaufen" (AAPD 1968, Dok. 399, S. 1546f.).

⁶⁷³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 381, und Aufzeichnung Harkort vom 18.11.1968, in: PAAA, B 150.

Bundesregierung geäußert. Formulierungen über den angeblich "für beide Teile Europas unheimlichen Dynamismus der Deutschen"⁶⁷⁴ habe es bereits vor der Krise gegeben und werde es weiterhin geben. Bei ihrem Gespräch am 10. Dezember legten der deutsche und der französische Außenminister die Konsultationsspannen rasch zu den Akten und gingen zur Tagesordnung über.⁶⁷⁵

Und doch hatte der Herbst des Jahres 1968 insgesamt eine deutliche Ernüchterung der bereits strapazierten Beziehungen zwischen Bonn und Paris gezeitigt.⁶⁷⁶ Der schon zuvor an Intensität nachlassende ostpolitische Austausch beschränkte sich nun fast ausschließlich darauf, daß Brandt Debré informierte.⁶⁷⁷ Die Studiengruppe zur Sicherheit Europas in den siebziger Jahren hatte sich zwar als ein geeignetes Forum erwiesen, um Fragen im Grenzgebiet zwischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit den Franzosen zu diskutieren und eine Klammer zur NATO zu bilden, ihre Arbeit sich aber als "Vergleich neben- und zum Teil gegeneinanderstehender Auffassungen" entpuppt, "bei denen eine Annäherung noch nicht abzusehen"⁶⁷⁸ war. Eine zwischenzeitliche Intensivierung der französisch-sowjetischen Beziehungen ließ sich nicht zum Nutzen des deutsch-sowjetischen Verhältnisses einsetzen.⁶⁷⁹ Brandt war ohnehin der Meinung, daß Paris seinen Kontakten zu Moskau nach außen mehr Gewicht beimaß als ihre Substanz rechtfertigte.⁶⁸⁰

In den ostpolitischen deutsch-britischen Konsultationen hingegen wurde seit August ein noch höheres Maß an Übereinstimmung verzeichnet als ohnehin schon. London zeigte in allen Deutschland und Berlin betreffenden Fragen ein außerordentliches Entgegenkommen.⁶⁸¹ Paris hingegen schickte sich im September 1968 an, mit Ost-Berlin über die Übernahme des französischen SECAM-Farbfernsehensystems zu verhandeln, was u.a. deswegen auf heftigen Widerstand im Auswärtigen Amt stieß, weil die Bewohner der DDR dann Sendungen des westdeutschen Fernsehens nicht mehr ohne weiteres hätten empfangen können. Mögen die Fernsehbilder aus dem Westen auch "nicht als Ergebnis westdeutscher Politik auf die ostdeutschen Bildschirme gelangt" sein, war ihr Weiterflimmern keine "höhere Gewalt"⁶⁸², sondern durchaus ein Politikum. Im März 1969 wurde eine Vereinbarung zwischen der französischen Fernsehgesellschaft und dem Postministerium der DDR unterzeichnet, für Egon Bahr die Bestätigung des Sprichworts, daß beim Geld die Freundschaft aufhört.⁶⁸³ Frankreich bemühte sich "mit nicht eben schönen Mitteln"⁶⁸⁴, auch in Italien sein System statt der westdeutschen PAL-Technik an den Mann zu bringen, was Brandt zu mehreren persönlichen Interventionen veranlaßte. Andererseits bemängelte Paris die deutsche Haltung in der Politik gegenüber Moskau und in bilateralen Wirtschaftsfragen.⁶⁸⁵ Offensiv vorgetragenen Forderungen des französischen Botschafters hielt Brandt entgegen, es dürfe "nicht der Eindruck entstehen, als reduziere sich das deutsch-französische Verhältnis auf Dinge, die Bonn zu

⁶⁷⁴ Protokoll der 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.12.1968, S. 1153. Auch Kiesinger empfand die französischen Reaktionen als fair und bedauerte, daß sie in der deutschen Presse verzerrt dargestellt worden seien. Vgl. AAPD 1969, Dok. 101, S. 390.

⁶⁷⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 405.

⁶⁷⁶ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 252, Bozo, Two Strategies, S. 226, und Bauer, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 514f.

⁶⁷⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 405.

⁶⁷⁸ AAPD 1969, Dok. 20, S. 77. Vgl. Kramer, Europa, S. 226f.

⁶⁷⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 20 und 22.

⁶⁸⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 87, S. 315.

⁶⁸¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 359.

⁶⁸² Garton Ash, Im Namen Europas, S. 203.

⁶⁸³ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 07.03.1969, in: Dep. Bahr 342, AAPD 1968, Dok. 363, und AAPD 1969, Dok. 83, sowie Pautsch, "Fernsehvorhang", und Fickers, PAL-SECAM-Kontroverse.

⁶⁸⁴ AAPD 1969, Dok. 115, Anm. 3. Vgl. Dok. 60 und 83, sowie "Die Gespräche Brandts in Rom", in: FAZ vom 02.09.1969.

⁶⁸⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 7, und Dok. 48, S. 159, sowie Drahterlaß Frank vom 02.09.1969, in: PAAA, B 150.

erfüllen habe, während deutschen Anregungen kaum Folge geleistet⁶⁸⁶ werde. Wenn er gut zwei Jahre nach seinem Amtsantritt zu dem Ergebnis kam, daß die Beziehungen verbessert und vertieft worden seien⁶⁸⁷, schönte dies das aktuelle Bild.

Während und nach der Währungskrise wurde jene Entwicklung erkennbar, die d'Aumale bereits ein Jahr zuvor angekündigt hatte: Frankreich bemühte sich um eine Verbesserung seiner Beziehungen zu den USA und Großbritannien. Begünstigt durch die amerikanische Vietnam-, Nahost- und Entspannungspolitik schwächte sich der Gegensatz zwischen Paris und Washington 1969 ab. Der neue französische Generalstabschef rückte vom Konzept der Rundumverteidigung ab. Hinzu kam, daß die Franc-Schwäche de Gaulle eine Fortsetzung seines Kampfes gegen den Dollar nicht erlaubte. Von manchen Zeitgenossen vermutet und – je nach Deutung – auch schon im Gange war eine Umorientierung der französischen Europapolitik, um angesichts der wirtschaftlichen Stärke der Bundesrepublik die europäische Balance neu auszutarieren.⁶⁸⁸ Brandts Urteil, daß de Gaulle damit "in einen unaufhebbaren Widerspruch zu seinen [...] genuinen außenpolitischen Prinzipien"⁶⁸⁹ geriet, griff zu kurz. Er gab zu bedenken, daß eine Änderung der bilateralen Beziehungen zwischen Paris und London noch keine Änderung der französischen Haltung in der Frage der britischen Beteiligung an der europäischen Zusammenarbeit bedeute, fügte aber hinzu: "Ich will nicht sagen, daß das immer so bleiben muß." Solange ging es ihm darum, auf den von ihm aufgezeigten "schmalen Wegen voranzukommen" bzw. erst einmal dafür zu sorgen, daß sie "freigeschaufelt"⁶⁹⁰ wurden. Dem Versuch, immer wieder kleine Zwischenlösungen herbeizuführen, war am 9. und 10. Dezember ein Erfolg beschieden, als der EG-Ministerrat der Prüfung einer technologischen Zusammenarbeit mit den Beitrittskandidaten zustimmte.⁶⁹¹ Zweifel hatte Brandt, ob die Briten sich auf ein handelspolitisches Arrangement einlassen würden, zum einen weil das französische Angebot nicht allzu viel hergab, zum anderen weil man in London, aber auch in Kopenhagen, immer noch befürchtete, das Arrangement könne als Ersatz für den Beitritt dienen. Er war aber der Auffassung, daß man bei einem vernünftigen Verhandlungsangebot durch die Gemeinschaft zu einem gleichberechtigten Dialog mit den Briten kommen würde.⁶⁹²

Ein weiterer von Brandt beschriebener Weg war die Zusammenarbeit von Fall zu Fall, die in seinen Worten die Chance für eine "Integration à la carte"⁶⁹³ bot. Die gemeinsame Entwicklung einer Gasultra-zentrifuge zur Urananreicherung für zivile Zwecke wurde nun nach vergeblichen Bemühungen um ein deutsch-französisches Projekt mit London und Den Haag realisiert und sollte anderen europäischen

⁶⁸⁶ AAPD 1969, Dok. 9, S. 39.

⁶⁸⁷ Vgl. Brandt, Reden und Interviews 1968-1969, S. 114 (Interview 08.01.1969). De Gaulle stellte zur selben Zeit gegenüber dem deutschen Botschafter fest, es seien gewisse Störungen in den Beziehungen aufgetreten wegen unterschiedlicher Meinungen bezüglich Europa, Amerika, der Ostpolitik sowie der Währungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik. Einzelheiten aus dem Gespräch wurden öffentlich. Im AA vermutete man Indiskretionen aus der Umgebung des Kanzlers. Seinen nächsten Bericht an Brandt schickte Botschafter von Braun in privatbrieflicher Form. Vgl. AAPD 1969, Dok. 13, Dok. 35, Anm. 5, und Dok. 48, S. 159, sowie Aufzeichnung Gehl vom 21.01.1969, in: PAAA, B 150.

⁶⁸⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 359 und 368, AAPD 1969, Dok. 149, Anm. 4, Protokoll der 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.12.1968, Bozo, Two Strategies, S. 232-235, Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 320, Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 387 und 395-400, von Oetinger, Außenpolitik, S. 26 und 50f., Masala, Italia und Germania, S. 311, sowie Heuser, NATO, S. 108. Wilkens hält dem entgegen, "Voraussetzung für einen solchen Gedanken wäre eine halbwegs optimistische Einschätzung der politischen Rolle Großbritanniens in Europa gewesen" ("Logik der Geschichte", S. 252f.).

⁶⁸⁹ Linsel, De Gaulle und Deutschland, S. 249. Linsel bezieht sich auf eine Aufzeichnung Kiesingers zu einem Gespräch mit Brandt am 02.12.1968. Sie ist abgedruckt in: AAPD 1968, Dok. 399. Ein Beleg für die Aussage findet sich dort nicht.

⁶⁹⁰ Protokoll der 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.12.1968, S. 1147.

⁶⁹¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 420, S. 1622f., bes. Anm. 10.

⁶⁹² Vgl. Protokoll der 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.12.1968, und AAPD 1968, Dok. 420.

⁶⁹³ AAPD 1968, Dok. 420, S. 1623.

Staaten offenstehen.⁶⁹⁴ Entsprechende Wünsche meldeten schon bald Italien und Belgien an. (Frankreich zeigte gegenüber der Bundesrepublik zunächst weder Interesse noch Widerstand, wandte sich aber mit einigen skeptischen Fragen zu dem Projekt ausgerechnet an Großbritannien, die Niederlande und die USA, um sich schließlich in Bonn in diesem Kontext besorgt über das Ausmaß der deutschen Rüstungsindustrie zu zeigen.⁶⁹⁵) Hier wie auch bei der europäischen Weltraumforschung, wo sich eine Kooperation Belgiens, der Niederlande, Italiens, der Schweiz und der Bundesrepublik abzeichnete, hielt Brandt einen "freiwilligen, nach dem jeweiligen Gegenstand wechselnden Teilnehmerkreis" für wünschenswert. Man müsse sich darauf einstellen, "bestimmte Dinge mit oder ohne Frankreich, mit oder ohne England zu machen"⁶⁹⁶, ohne daß dies gegen jemand gerichtet sei. Die Teilnahme jedes Staates an jedem Gemeinschaftsprojekt sei eine "zu anspruchsvolle Zielsetzung"⁶⁹⁷. Zum niederländischen Vorschlag, eine Konferenz der Regierungschefs jener Länder einzuberufen, deren Abgeordnete an der Parlamentarierkonferenz in Den Haag teilgenommen hatten, d.h. ohne einen Repräsentanten Frankreichs, meinte Brandt, eine solche Konferenz könne dann nützlich sein, wenn sie gut vorbereitet werde und "mindestens zu Teilergebnissen"⁶⁹⁸ führe, nicht jedoch in Hinblick auf die Erweiterungsfrage. Er ließ Luns nach Rücksprache mit Kiesinger wissen, die Bundesregierung sei im Prinzip gerne bereit, an der Konferenz teilzunehmen, wolle zuvor aber über Teilnehmerkreis, Thema und Tagesordnung informiert werden. Ähnliches galt für den Weg über die WEU. Bei der Brüsseler "Kaffeestunde"⁶⁹⁹ vom 14. November hatten Niederländer, Briten und Italiener erneut die Bereitschaft erkennen lassen, auch ohne Frankreich eine außenpolitische Zusammenarbeit zu beginnen. Brandt hatte für eine Weiterbehandlung der Harmel-Vorschläge im WEU-Rahmen plädiert. Man einigte sich darauf, daß die Ergebnisse des Treffens von den Italienern, unterstützt durch Vertreter der anderen Regierungen, fixiert werden sollten. Brandt sah sich veranlaßt zu betonen, daß nicht der Eindruck einer organisierten Sechserarbeitsgruppe entstehen dürfe und das Papier "eine Ausarbeitung der italienischen Regierung zu bleiben habe". Der italienische Entwurf ging aber über die Ergebnisse des Treffens hinaus. Rom, Den Haag und London schienen es zu einem "show-down"⁷⁰⁰ kommen lassen zu wollen. Die italienische Regierung schlug u.a. vor: obligatorische Konsultationen in zahlreichen außenpolitischen Fragen mit dem Ziel abgestimmter oder möglichst gemeinsamer Stellungnahmen, eine Prüfung politischer Aspekte von Verteidigungsfragen, eine gemeinschaftliche Rüstungsproduktion, die regelmäßige Behandlung der Konjunkturlage, eine technologische und monetäre Kooperation außerhalb, aber in Verbindung mit den europäischen Gemeinschaften und die Prüfung einer Teilnahme der Jugend am Aufbau Europas.⁷⁰¹ Brandt hielt dies für

⁶⁹⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 145 und 414, AAPD 1969, Dok. 98, 100, 117, S. 456f., und Dok. 311, "Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Europa", in: *Bulletin* vom 21.03.1969, Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 179, Schrafstetter/Twigge, "Spinning into Europe", und Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 172. Entgegen weitergehenden Vorstellungen des AA war den übrigen EURATOM-Partnern auf Wunsch von Forschungsministerium und Bundeskanzleramt nur eine Beteiligung an den Ergebnissen der Zusammenarbeit angeboten worden. Nachdem die Briten aber die Italiener zu einer unmittelbaren Beteiligung an der Zusammenarbeit selbst eingeladen hatten, schwenkte die Bundesregierung auf diese Linie ein und war bemüht, das Angebot mindestens auf die übrigen EURATOM-Partner auszuweiten. Die Verhandlungen kamen im November 1969 zum Abschluß. Der entsprechende Vertrag wurde im März 1970 unterschrieben.

⁶⁹⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 41, 69 und 133, sowie Drahterlaß Frank vom 02.09.1969, in: PAAA, B 150.

⁶⁹⁶ Protokoll der 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.12.1968, S. 1150.

⁶⁹⁷ AAPD 1968, Dk. 420, S. 1623.

⁶⁹⁸ Vermerk Brandt vom 07.01.1969 (irrtümlich datiert auf 07.01.1968), in: WBA, A 7, 18. Vgl. Drahterlaß Duckwitz vom 10.01.1969, in: PAAA, B 150, und Protokoll der 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.12.1968.

⁶⁹⁹ Protokoll der 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.12.1968, S. 1150.

⁷⁰⁰ Aufzeichnung Frank vom 02.01.1969, in: PAAA, B 1 326. Vgl. Türk, Europapolitik, S. 182.

⁷⁰¹ Vgl. Drahtbericht von Herwarth vom 26.11.1968 (Übersetzung), in: PAAA, B 1 326.

"zu ambitiös"⁷⁰². Abgesehen davon, daß er Technologie, Währung und Verteidigung in anderem Rahmen thematisiert sehen wollte, kam es ihm in Hinblick auf Konsultationen erst einmal darauf an, daß die WEU-Mitglieder im Rat sämtliche politische Fragen, die sie diskutieren wollten, auch diskutieren konnten, und speziell die Franzosen bei der Aufstellung der Tagesordnung auf ihr Veto-Recht verzichteten.⁷⁰³

In diesem Sinne äußerte er sich am Rande der EG-Ratstagung am 10. Dezember gegenüber Harmel und Debré, den er vor und nach dem "Kaffeekränzchen" informiert hatte. Seinen französischen Kollegen beschwichtigte er, er wisse, "daß sehr weitgehende Ideen vorbereitet würden, die jedoch wohl nicht sehr weit führen sollten", um ihn dann um eine "schöne Geste", die Zustimmung zu politischen Konsultationen in der WEU, zu bitten. Debré erwiderte, die letzte WEU-Tagung habe beim französischen Staatschef "Gefühle hinterlassen, aus denen heraus man dafür plädieren könnte, sich gegenüber der nächsten Tagung zurückhaltend zu zeigen"⁷⁰⁴. Aus Debrés Aussage, er sage zu der Bitte weder ja noch nein, schöpfte Brandt aber gewisse Hoffnungen.⁷⁰⁵ Doch schon bald kündigte Paris für den Fall, daß das italienische Papier in seiner bestehenden Version auf die Tagesordnung der WEU gesetzt würde, einen Boykott der Sitzung an. Vorher hatte Bonn zu dem Papier in einer Weise Stellung genommen, daß Rom es nicht als von den übrigen Partnern gebilligt darstellen konnte. Vornehmliches Ziel Bonns war es sicherzustellen, daß Konsultationen stattfinden konnten, wenn ein Mitglied sie beantragte, und die Erörterung von Themen nicht dadurch blockiert werden konnte, daß eine Regierung dies als Verletzung ihrer vitalen Interessen oder der Zuständigkeiten anderer Institutionen bezeichnete. Während Luxemburg mit der deutschen Haltung übereinstimmte, Paris sich eine Stellungnahme vorbehielt, und Brüssel sowie Den Haag aus taktischen Gründen gegen eine Abschwächung des italienischen Papiers waren, zeigten sich Rom und London enttäuscht. Dort hatte man trotz deutscher Warnung offenbar geglaubt, die italienischen Vorschläge würden faktisch die Position der Sechs sein.⁷⁰⁶

Am 14. Januar ließ der neue italienische Außenminister Nenni anfragen, ob die Bundesregierung bereit sei, obligatorischen oder wenigstens freiwilligen Konsultationen der interessierten Staaten zuzustimmen.⁷⁰⁷ Im Auswärtigen Amt witterte man den Versuch, Bonn noch vor der WEU-Ratstagung "auf eine Linie festzulegen, die zu einer Gruppenbildung und zu einer Konfrontation mit Frankreich [...] führen würde"⁷⁰⁸. Die deutsch-britischen Konsultationen am 16. Januar 1969, bei denen Duckwitz den erkrankten Bundesaußenminister vertrat, zeigten, daß London auf einer Behandlung des italienischen Papiers im WEU-Rat bestand. Duckwitz erklärte sich damit einverstanden, daß die Italiener es vorlegten, wandte sich aber gegen eine Abstimmung darüber, da dies nur zu einer Isolierung Frankreichs führen könne.⁷⁰⁹ Ob es ratsam war, in dem Moment, da Paris sich im EG-Ministerrat bewegt hatte, eine Konfrontation in der WEU zu provozieren, war durchaus fragwürdig. Für die Ratstagung am 6. und 7.

⁷⁰² AAPD 1968, Dok. 420, S. 1624.

⁷⁰³ Vgl. Protokoll der 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.12.1968.

⁷⁰⁴ AAPD 1968, Dok. 405, S. 1566f. Vgl. Kramer, Europa, S. 241f.

⁷⁰⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 420, S. 1624.

⁷⁰⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 422, Anm. 2, Aufzeichnung Frank vom 02.01.1969, in: PAAA, B 1 326, Aufzeichnung Lahr vom 07.01.1969, in: PAAA, B 1 334, und Türk, Europapolitik, S. 183. Zur selben Zeit lehnte die SPD-Spitze im Sinne Brandts einen auf Parteiebene unternommenen Vorstoß des britischen Ex-Außenministers Brown ab, einen radikalen europäischen Neuanfang notfalls ohne Frankreich zu starten und neben der EG eine politische Gemeinschaft zu gründen. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 417ff.

⁷⁰⁷ Vgl. Aufzeichnung Büro PStS vom 14.01.1969, in: PAAA, B 1 326.

⁷⁰⁸ Aufzeichnung von Staden vom 15.01.1969, in: PAAA, B 1 326.

⁷⁰⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 15, und Drahtbericht Blankenhorn vom 17.01.1969, in: PAAA, B 150.

Februar erwartete Brandt "ein schreckliches Gewürge". Er sehe immer noch nicht, schrieb er an den Bundeskanzler, wie man ernsthaft vorankommen könne. Zunächst werde die Bundesregierung "noch einmal vermeiden müssen, daß sich die Lage verschlimmert"⁷¹⁰. Um so erstaunlicher war es, daß er nach der Sitzung vom 6. Februar seinen Parteifreunden von einem "kleinen Hoffnungsschimmer" berichten konnte. Die Zusammenkunft habe erkennen lassen, daß sechs Länder sehr konkret für eine Verstärkung der politischen Konsultation seien und auch Frankreich dem "ein gewisses Interesse" entgegenbringe. Daraus habe die britische Regierung die "sehr vernünftige Konsequenz" gezogen, nicht beim "allgemeinen Palaver"⁷¹¹ zu bleiben, sondern eine Konsultation der Ständigen Vertreter zum sich verschärfenden Nahostproblem anzuregen.

Bei der Ratstagung hatte man ohne Festlegung einer förmlichen Tagesordnung über die Verbesserung der Konsultationen gesprochen, so daß die italienischen Vorschläge thematisiert werden konnten. Der französische Vertreter de Lipkowski hatte, wie zuvor Brandt, die Vorstellungen Roms als "zu ambitiös"⁷¹² bezeichnet, erklärte sich aber mit dem deutschen Vorschlag freier Konsultationen einverstanden. Stewarts Ansinnen bemängelte er mit dem Hinweis, Nahost-Konsultationen könnten im Ministerrat stattfinden, verband dies aber mit dem Angebot, im Fall von Krisen Sondersitzungen einzuberufen. Der WEU-Vertrag (Artikel VIII) sah dies nur für friedensbedrohende Situationen vor. Die Benelux-Außenminister, erklärten ihre Bereitschaft, in wesentlichen festzulegenden außenpolitischen Fragen keine Entscheidung ohne vorherige Konsultation zu fällen. Dem schlossen sich Nenni und Stewart an. Jahn, der Brandt vertrat, tat dies nur unter Vorbehalt: Die Zustimmung zu obligatorischen Konsultationen hänge von den Themen ab. De Lipkowski behielt sich eine endgültige Stellungnahme Frankreichs vor und erklärte, die vorgesehenen Konsultationen könnten zwar ohne Frankreich stattfinden, befänden sich dann aber nicht mehr im Rahmen der WEU. Man beschloß, die Vorschläge auf der nächsten Ministerratssitzung im Mai zu diskutieren. Außerdem wurden die Konsultationsabsichten der Sechs und der französische Vorbehalt dazu festgehalten. Jahn hatte unter der Bedingung einer Kabinettsentscheidung Stewarts Konsultationsvorschlag zugestimmt. Im Auswärtigen Amt wußte man nicht einzuordnen, ob Frankreich an Vorabkonsultationen teilnehmen oder sie auch nur tolerieren würde.⁷¹³ Betrachtet man Vorgeschichte und Verlauf der WEU-Tagung vom 6. und 7. Februar, kann von einer deutschen Zustimmung zu den Vorschlägen Roms oder gar davon, daß Bonn sich gegen Paris stellte⁷¹⁴, keine Rede sein.

Zur Konfrontation kam es, als die Bundesrepublik zusammen mit Italien und den Beneluxländern am 14. Februar der Einladung des WEU-Generalsekretärs zu Nahostkonsultationen der Ständigen Vertreter folgte, die auf Initiative des Ratsvorsitzenden Stewart und gegen den Wunsch Frankreichs ergangen war. Paris erklärte die Zusammenkunft der übrigen Mitglieder für vertragswidrig und drohte mit dem Austritt aus der WEU. Die Franzosen stießen sich an einer politischen Diskussion unterhalb der Ministerebene und sahen keinen friedensbedrohenden Anlaß für die Sitzung, womit sie hinter ihre Position der

⁷¹⁰ AAPD 1969, Dok. 43, S. 146. Unmittelbar vor der WEU-Ratstagung empfing Brandt den britischen Außenminister. Vgl. Vermerk Brandt vom 06.02.1969, in: PAAA, B 150. Harmel hatte seine Pläne inzwischen abgeschwächt und "freiwillige obligatorische Konsultationen" angeregt, nach denen "jedes Mitglied zwar zu Konsultationen vor der Durchführung bestimmter Maßnahmen verpflichtet sei, jedoch nicht dazu, sich dann auch nach dem eventuellen Widerspruch der anderen zu richten" (AAPD 1969, Dok. 15, S. 64).

⁷¹¹ Brandt in der Fraktionssitzung vom 11.02.1969, in: SPD-Bundestagsfraktion, 5. WP, 117.

⁷¹² AAPD 1969, Dok. 50, S. 166.

⁷¹³ Vgl. AAPD 1969, Dok. 50, und Dok. 60, S. 200f.

⁷¹⁴ Vgl. Masala, Italia und Germania, S. 312f., ders., "Deutschland, Italien und der Beitritt", S. 60ff., und Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 394. Die Italiener bemängelten sogar die deutschen Vorbehalte gegen eine Linie, die zum Streit oder Bruch mit Frankreich hätte führen können. Vgl. AAPD 1969, Dok. 60, S. 200.

Vorwoche zurückfielen. An der Seine zeigte man sich überzeugt, Opfer eines abgekarteten Spiels geworden zu sein: Es gehe nicht um den Nahen Osten, sondern um den Versuch, aus der WEU eine Anrufungsinstanz für den EG-Ministerrat zu machen, damit die Sechs ohne Großbritannien nichts mehr unternehmen könnten. Nach dem Treffen setzte Frankreich seine Teilnahme an den Ratssitzungen aus, bis die Partner zum Einstimmigkeitsprinzip bei der Einberufung und Themenwahl der Sitzungen zurückkehren würden.⁷¹⁵ Im Auswärtigen Amt war man zu dem Ergebnis gekommen, wenn die Bundesregierung nach ihren fortgesetzten Versuchen, "jede Sonderbündelei und Gruppenbildung 6 + 1 zu vermeiden"⁷¹⁶, nun der französischen Forderung nach Nichtteilnahme nachgegeben hätte, wäre sie in ihrer bisherigen Argumentation unglaubwürdig geworden, daß es jedem Mitglied freistehen solle, jedes Thema zur Diskussion zu stellen und Sondersitzungen zu beantragen.⁷¹⁷

Am 18. Februar erklärte die Bundesregierung die deutsche Teilnahme damit, daß nach Artikel VIII des WEU-Vertrages jedes Mitglied die Einberufung des Rates verlangen könne, wenn aus seiner Sicht eine friedensbedrohende Situation bestehe. Von dieser Ausnahme abgesehen, könnten Ratssitzungen nur einstimmig einberufen werden. In Großbritannien, wo man das Treffen vom 14. Februar als Routine-sitzung einstufte, wurde das als Einknicken unter dem Druck de Gaulles gewertet. Tags darauf hieß es aus Bonn, nur Ratssitzungen außerhalb des normalen Turnus müßten einstimmig einberufen werden. Zugleich kündigte die Bundesregierung an, im WEU-Rat eine Einigung über die Auslegung des fraglichen Artikels und das Konsultationsverfahren herbeiführen zu wollen, nicht zuletzt um die Franzosen wieder zur Teilnahme an den Sitzungen der WEU zu veranlassen.⁷¹⁸ Im Ergebnis baute Bonn den Franzosen eine Brücke, ohne auf die französische Position einzuschwenken. De Gaulle reagierte mit dem Hinweis, Frankreich habe der WEU niemals große Bedeutung beigemessen und könne erst nach einer solchen Klärung wieder an den Sitzungen teilnehmen.⁷¹⁹

Kiesinger hatte – vor dem Hintergrund der sog. "Soames-Affäre", auf die noch einzugehen sein wird, die Teilnahme an der Sitzung ausdrücklich gebilligt. Doch der Kanzler "ruderte auch gleich wieder zurück"⁷²⁰ und teilte Seydoux nach der Sitzung mit, er neige in der Frage, ob ein vertragskonformer Anlaß für die Sitzung bestanden habe, eher der französischen Auffassung zu, während er gegenüber dem britischen Botschafter drei Tage später erklärte, die deutsche Auslegung der strittigen Frage entspreche keineswegs dem französischen Standpunkt, sondern vielmehr der britischen Interpretation. Er versicherte, die Bundesrepublik werde auf jeden Fall an den nächsten Sitzungen des Ständigen WEU-Rats teilnehmen. Dies bekräftigte er auch, als Frankreich seine Teilnahme bis auf weiteres aussetzte.

Auf der einen Seite ist der Bundesregierung bescheinigt worden, "in dieser diplomatisch schwierigen Situation trotz erfolgloser Vermittlungsaktion ein – an den Interessen gemessen – realistisches

⁷¹⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 60, 61, 65 und 102, S. 397, AdG 1969, S. 14506, Kramer, Europa, S. 245f., Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 225f., und von Oetinger, Außenpolitik, S. 137.

⁷¹⁶ AAPD 1969, Dok. 67, Anm. 9.

⁷¹⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 67.

⁷¹⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 67, Anm. 7, und Dok. 70, Anm. 10, Drahterlaß Duckwitz vom 18. und 19.02.1969, in: PAAA, B 1 327, Siegler, Europäische politische Einigung II, S. 41, Müller-Roschach, Europapolitik, S. 204f., und von Oetinger, Außenpolitik, S. 137.

⁷¹⁹ Vgl. Drahtbericht von Braun vom 21.02.1968, in: PAAA, B 150.

⁷²⁰ Türk, Europapolitik, S. 187. Vgl. Aufzeichnung Frank vom 21.02.1969, in: PAAA, B 1 327, AAPD 1969, 61, Anm. 14, Dok. 67, Dok. 70, und Dok. 73, Anm. 4. Kaiser und Schmoeckel (Die vergessene Regierung, S. 226f.) erwähnen lediglich Kiesingers Gespräch mit Seydoux und sprechen davon, der Kanzler habe frühere Darstellungen des AA korrigiert. Kramer (Europa, S. 246) führt zwar das Gespräch mit Jackling an, geht aber auf die Unterschiede zum Gespräch mit Seydoux nicht ein.

Verhalten⁷²¹ an den Tag gelegt zu haben, auf der anderen Seite wird der Vorwurf erhoben, der "begrenzte Konflikt [...] in der WEU-Frage mit Frankreich" sei "völlig kontraproduktiv"⁷²² gewesen. Die Beurteilung ist so widersprüchlich wie die Situation und das auslotende und vermittelnde Verhalten der Bundesregierung, die ein ums andere Mal eine weder kongruente noch konsistente Politik betrieb, wenn der Kanzler das vom Außenminister gleichsam im *trial-and-error*-Verfahren Angestoßene und von ihm selbst Gebilligte konterkarierte.

Der von Brandt nach der Ministerratssitzung ausgemachte Hoffnungsschimmer hatte sich bereits verflüchtigt. Zwischen dem 6. und dem 14. Februar lag die sog. "Soames-Affäre", die u.a. dadurch ihren Ausgang nahm, daß Premierminister Wilson bei seinem Bonn-Besuch am 12. Februar den Bundeskanzler von einem streng vertraulichen Gespräch des britischen Botschafters in Paris mit dem französischen Präsidenten unterrichtete.⁷²³ Demnach hatte Paris London bilaterale Gespräche über die Zukunft Europas vorgeschlagen und angeregt, die EG durch eine Freihandelszone mit agrarwirtschaftlicher Begleitvereinbarung unter Einschluß Großbritanniens zu ersetzen, deren Geschicke ein Viererdirektorium aus Frankreich, Großbritannien, der Bundesrepublik und Italien bestimmen sollte. Kiesinger erkannte in Wilsons Bericht zahlreiche vertraut klingende Formulierungen wieder, war aber überrascht, daß de Gaulle die NATO anscheinend für überflüssig erklärt und sich angeblich für die Auflösung des Gemeinsamen Marktes eingesetzt hatte.⁷²⁴ Brandt warnte Wilson, der ihm einen Krankenbesuch abstattete, vor de Gaulles Reaktion. Grundsätzlich erblickte er in Wilsons Bericht "die gewohnte gaullistische Haltung"⁷²⁵. So lautete auch die französische Sprachregelung: Der General habe nur Entwicklungen festgestellt, nicht gefordert, und ansonsten das gesagt, was er auch schon bei seinen Pressekonferenzen im Mai und November 1967 erklärt habe, nämlich daß ein Beitritt Großbritanniens die Gemeinschaft grundlegend verändern und ein unabhängiges Europa die NATO überflüssig machen würde. Von einem Viererdirektorium sei nicht die Rede gewesen, sondern von dem Potential der vier Länder in Hinblick auf eine gemeinsame europäische Verteidigung.⁷²⁶ Daß London – eine Falle witternd – die anderen EG-Partner über das geheime Gespräch ins Bild gesetzt hatte, versetzte de Gaulle in Wut. Es hieß, Großbritannien habe "endgültig bei ihm verspielt"⁷²⁷. Doch der Groll des Generals änderte mittel- und langfristig nichts daran, "daß die Macht der historischen Entwicklung über den Gestaltungswillen einer großen

⁷²¹ von Oetinger, Außenpolitik, S. 142.

⁷²² Türk, Europapolitik, S. 188.

⁷²³ Vgl. AAPD 1969, Dok. 54, 55 und 56. Zunächst stand eine Vielzahl anderer Fragen im Vordergrund. Die beiden Regierungschefs veröffentlichten eine gemeinsame Erklärung, die auf eine Initiative des AA zurückging und die deutsch-britische Freundschaft deutlich manifestierte. Wilson wollte ihr den Anstrich einer bilateralen Europa-Initiative geben. Bonn verweigerte die Zustimmung zu der Formulierung, keine Regierung würde Schritte ergreifen, die die Erweiterung der EG erschweren würden. London wollte weder die Bemühungen zur politischen Zusammenarbeit durch Erwähnung der WEU präzisieren noch einen auch nur impliziten Hinweis auf Interimslösungen in der Beitrittsfrage akzeptieren. Im Gespräch erklärte sich Wilson ausdrücklich bereit, über ein Arrangement zu sprechen, wenn die Sechs sich darüber einigen sollten. Vgl. AAPD 1969, Dok. 25, Duckwitz an Carstens am 05.02.1969, in: PAAA, B 150, und "Gemeinsame Erklärung", in: *Bulletin* vom 14.02.1969.

⁷²⁴ Vgl. AAPD 1969, Dok. 56, und Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 508f. Zur "Soames-Affäre" vgl. Sanderson, *Perfide Albion*, Vaisse, *La Grandeur*, S. 607-614, Pine, "The Soames Affair", dies., *Wilson and Europe*, S. 106-130, Maillard, *De Gaulle*, S. 339-345, Bozo, *Two Strategies*, S. 232ff., Türk, *Europapolitik*, S. 188ff., Kramer, *Europa*, S. 240-245, und Herrmann, *WEU*, S. 178-188.

⁷²⁵ Wilson, *Die Staatsmaschine*, S. 437. Vgl. Pine, "The Soames Affair", S. 70, und dies., *Wilson and Europe*, S. 117.

⁷²⁶ Vgl. AAPD 1969, Dok. 67, 73 und 77. Eine Interpretation der Äußerungen de Gaulles durch den französischen Botschafter in Bonn paßte allerdings nicht so recht ins Bild. Danach war das "Fortbestehen der EWG undenkbar", wenn Paris und London engere Beziehungen herstellen sollten (AAPD 1969, Dok. 67, S. 231).

⁷²⁷ AAPD 1969, Dok. 73, S. 251. Die beiden Regierungen lieferten sich einen heftigen Streit über verschiedenste Aspekte des Gesprächs, dessen Inhalt in seinen verschiedenen Versionen auch in die Presse gelangte. Vgl. AAPD 1969, Dok. 77 und 90, sowie Siegler, *Europäische politische Einigung II*, S. 41-46.

Persönlichkeit hinwegging bzw. ihm eine neue Richtung gab⁷²⁸. Noch vermochte Brandt – auch nach dem Frankreich-Besuch des neuen US-Präsidenten Nixon und der atmosphärischen Entlastung zwischen Paris und Washington – keine Anzeichen für eine veränderte französische Politik in bezug auf die NATO und Europa auszumachen.⁷²⁹ Die Bundesregierung hielt sich aus der britisch-französischen Kontroverse heraus und beschränkte sich darauf, ihre Haltung zum Atlantischen Bündnis und den Europäischen Gemeinschaften zu bekräftigen.⁷³⁰ Brandt hielt die Affäre bald für nicht so dramatisch wie sie schien.⁷³¹ Was sein Interesse fand, war der Versuch der französischen Seite, mit den Briten über die künftige europäische Politik ins Gespräch zu kommen.⁷³²

Ob das Gespräch mit Soames eine Reaktion de Gaulles auf den "neuen Stil der deutschen Außenpolitik"⁷³³ oder das wachsende Gewicht der Bundesrepublik war, wie es schien, "hatten die deutsch-französischen Beziehungen einen Punkt erreicht, an dem es nur noch gelten konnte, Schlimmeres zu verhüten"⁷³⁴. Kiesinger vertraute Nixon an, mit Paris gebe es "mehr Differenzen als mit irgendeiner anderen westlichen Regierung"⁷³⁵. Im Vorfeld seines nächsten Treffens mit de Gaulle kam man im Auswärtigen Amt zu dem nüchternen Befund, die objektiven Faktoren der deutschen und französischen Politik, die unterschiedlichen Auffassungen in den Grundfragen hätten eine gemeinsame Politik unmöglich gemacht. Zuweilen habe die Bereitschaft gefehlt, dies klar und deutlich vorzutragen, aus dem Glauben heraus, "daß die Vermeidung eines 'showdowns' für die gedeihliche Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen besser sei als eine klare Bestimmung der beiderseitigen Standorte"⁷³⁶. Brandt leitete diese mit konkreten Beispielen versehene Einschätzung an das Kanzleramt weiter und plädierte öffentlich dafür, mit der eigenen Meinung nicht hinterm Berg zu halten; denn nur so ließen sich Meinungsverschiedenheiten abbauen.

Während er selbst bei seinen Gesprächen vor und während der deutsch-französischen Konsultationen dieser Maxime folgte, war der Bundeskanzler nach wie vor bemüht, gegenüber de Gaulle möglichst viel Übereinstimmung zu signalisieren, und den Briten im Anschluß zu versichern, er habe keinen Zweifel daran gelassen, daß der britische Beitritt ein zentrales Ziel seiner Politik sei.⁷³⁷ Auch wenn die Zusammenkunft in Paris in freundlicherer Atmosphäre stattfand als die vorherige in Bonn, konnte von einer Annäherung der Standpunkte kaum die Rede sein. Ein Urteil, nach dem die Hoffnung, "Kiesinger und Brandt würden mit de Gaulle besser zurechtkommen als Erhard und Schröder, [...] längst verschwunden"⁷³⁸ war, läßt den Unterschied zwischen dem "dialogue des sourds"⁷³⁹ einerseits und beständigem Bemühen um den Ausgleich unterschiedlicher Interessen andererseits ebenso außer Acht wie

⁷²⁸ Hildebrand, "'Atlantiker' versus 'Gaullisten'", S. 591.

⁷²⁹ Vgl. *PMI* 73/1969 vom 07.03.1969 und AAPD 1969, Dok. 97, S. 362f.

⁷³⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 90.

⁷³¹ Brandt vor dem SPD-Parteirat am 04.03.1969, in: SPD-Parteivorstand 30.

⁷³² Vgl. AAPD 1969, Dok. 94, S. 346, und Hintergrundgespräch Brandts mit Journalisten am 18.03.1969, in: PAAA, B 1 440.

⁷³³ Marcowitz, *Option für Paris?*, S. 292. Vgl. Hildebrand, "'Atlantiker' versus 'Gaullisten'", S. 591, und Besson, *Außenpolitik*, S. 438.

⁷³⁴ Taschler, *Herausforderungen*, S. 291.

⁷³⁵ AAPD 1969, Dok. 79, S. 274.

⁷³⁶ AAPD 1969, Dok. 89, S. 320. Vgl. *ibid.*, Dok. 90, S. 328, und Artikel Brandts für *europäische gemeinschaften* vom März 1969, in: WBA, A 11.1, 4.

⁷³⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 99, 100 und 103, Pine, *Wilson and Europe*, S. 126, Kramer, *Europa*, S. 247, sowie Steinkühler, *Der deutsch-französische Vertrag*, S. 187. Als der General dem Kanzler vor Augen führte, für Frankreich sei es eine "Selbstüberwindung" (AAPD 1969, Dok. 103, S. 405) gewesen, auf Rache an Deutschland zu verzichten, begegnete Kiesinger dem besänftigend.

⁷³⁸ Besson, *Außenpolitik*, S. 439. Vgl. Gassert, *"Kritische Zeit"*, S. 165, und ders. *Kiesinger*, S. 677.

⁷³⁹ Schwarz, *"Brandt, Pompidou und die Ostpolitik"*, S. 155.

die Unterschiede innerhalb der beiden Paarungen. Und doch war im März 1969 eine differenzierte Reaktion der Franzosen auf die ungleiche Vorgehensweise ihrer deutschen Gesprächspartner kaum zu registrieren.

Beim Vorbereitungstreffen wurden die bestehenden Differenzen und Probleme von Brandt und Debré offen angesprochen. Brandt qualifizierte die Konsultationen als "etwas blutarm", weil man zuweilen den Eindruck habe, "daß der eine oder andere etwas vorenthalte". Er kritisierte, über den Inhalt des Soames-Gesprächs nicht von Paris informiert worden zu sein. Grundsätzlich unterschied er zwischen Pannen und echten Meinungsverschiedenheiten aufgrund abweichender Einschätzungen der jeweiligen Interessenlage. Seine aus der Not der Differenzen im Grundsätzlichen geborene Strategie, daß es nicht zuletzt mit Blick auf die öffentliche Wirkung wichtig war, konkrete bilaterale Projekte in Angriff zu nehmen, auch wenn das "keine Politik im eigentlichen Sinn des Wortes sei"⁷⁴⁰, fand Debrés Zustimmung. Bedenklich fand Brandt die mangelnde Abstimmung in der Europapolitik. Um den Franzosen ihre Sorge zu nehmen, Bonn wolle an den Grundlagen der gemeinsamen Agrarpolitik rütteln, regte er einen bilateralen Meinungsaustausch von Sachverständigen an. Dies stieß auf positive Resonanz, seine Ansicht, man könne im WEU-Streit eine Lösung finden, hingegen nicht: Paris wollte sich mit einem Kompromiß nicht begnügen.⁷⁴¹ Debré erkannte zwar an, daß im Vorfeld der WEU-Krise der Aufbau einer antifranzösischen Position am Verhalten der Bundesrepublik gescheitert sei, zeigte sich aber überzeugt, daß London mit diplomatischen Manövern ein handelspolitisches Arrangement über die WEU umgehen wolle. Mit dem Soames-Gespräch habe de Gaulle "den Briten auf den Zahn fühlen wollen [...], ob sie über den Beitritt zur EWG hinaus zu einer politischen Zusammenarbeit bereit seien"⁷⁴², doch diesen Test hätten sie nicht bestanden. Brandt ließ keinen Zweifel, daß er die britische Politik anders einschätzte als Debré, gestand aber zu, daß ihn das britische Argument, solange "ihnen der Weg nach Europa versperrt sei, könne man von ihnen keine 'Vorweg-Kooperation' verlangen", nicht überzeuge, um dann aber doch auf eine "ungute Wechselwirkung"⁷⁴³ hinzuweisen.

Bei den eigentlichen Konsultationen fand wieder ein substantiellerer Austausch zu ost- und welt-politischen Fragen statt – vor allem dank einer veränderten internationalen Lage. Außerdem einigten sich die beiden Regierungen, in der Wirtschafts- und Währungspolitik enger zu kooperieren, ihre ökonomischen Bande enger zu knüpfen – für de Gaulle Voraussetzung einer präferentiellen Zusammenarbeit – sowie bilaterale Projekte zu prüfen. Auf Anregung Brandts kam man überein, im Hinblick auf die EWG engen Kontakt zu pflegen, um über die Probleme der Agrarfinanzierung zu sprechen und aus den deutschen und französischen Vorschlägen zum inneren Ausbau einen Zeitplan für 1969 zu entwickeln.⁷⁴⁴ Die Bewertung der WEU-Fragen blieb unterschiedlich, auch nachdem Brandt in Anwesenheit des Generals gesagt hatte, Bonn könne sich zwei Prinzipien, auf die Paris offenbar großen Wert lege, zu eigen machen: erstens die strikte Einhaltung des Vertrags, was nicht identisch war mit der

⁷⁴⁰ AAPD 1969, Dok. 94, S. 346. Vgl. Besson, Außenpolitik, S. 440.

⁷⁴¹ Brandt machte darauf aufmerksam, daß die entsprechenden Bestimmungen des WEU-Vertrags wohl von denen des UNO-Sicherheitsrats "abgeschrieben" seien. Wenn dieser nur bei Einstimmigkeit zusammentreten könne, würde nie eine Sitzung zustande kommen. Vgl. *ibid.*, S. 346.

⁷⁴² AAPD 1969, Dok. 94, S. 348.

⁷⁴³ AAPD 1969, Dok. 94, S. 352.

⁷⁴⁴ Vgl. AAPD 1969, Dok. 100, 101 und 102, sowie Drahtbericht Frank vom 14.03.1969, in: PAAA, B 150. Besprochen wurde u.a. eine Zusammenarbeit zur Verwirklichung des Airbus A 300B, die am 29.05.1969 in ein bilaterales Abkommen mündete unter Aufrechterhaltung einer gemeinsamen Einladung zur Teilnahme an Großbritannien. Vgl. Kimmel/Jardin, Deutsch-französische Beziehungen, S. 519f.

französischen Version einer Rückkehr zur Legalität, und zweitens keine Beeinträchtigung der Tätigkeit in den Gemeinschaften durch die Tätigkeit der WEU. De Gaulle ging nicht darauf ein, hatte aber auch nichts dagegen, wenn sich Bonn an den Sitzungen der WEU beteiligte.⁷⁴⁵ Kiesinger wandte sich gegen den Versuch, "über die WEU eine europäische Ersatzorganisation zu schaffen". Politische Probleme sollten in der WEU nur besprochen werden, "wenn alle Partner solchen Gesprächen zustimmten"⁷⁴⁶. Er wollte verhindern, daß die WEU zur politischen Gemeinschaft als Ersatz für einen Ausbau der EG zur politischen Union wurde.⁷⁴⁷

Neben einem Bekenntnis zur weiteren Zusammenarbeit innerhalb der EWG präsentierten die Franzosen eine Alternative, die an das Soames-Gespräch anknüpfte: Man könne entweder Großbritannien in den Gemeinsamen Markt aufnehmen, was den Beitritt Dänemarks und Norwegens sowie Regelungen mit der Schweiz, Schweden, Österreich und später auch Spanien und Portugal bedeute und damit eine grundlegende Änderung des Gemeinsamen Marktes, der dann sehr viel eher einer Freihandelszone ähnele als einer Wirtschaftsunion. Die andere Möglichkeit sei, den Gemeinsamen Markt in seiner Substanz zu erhalten und zur politischen Union nach dem Muster des zweiten Fouchet-Plans auszubauen sowie eine Freihandelszone mit den anderen Ländern zu schaffen.⁷⁴⁸ Bereits im Vorfeld der Konsultationen hatten französische Diplomaten "Fouchet II" wieder ins Gespräch gebracht. Im Auswärtigen Amt hatte man die Brisanz sofort erkannt: Das deutsche Interesse an einem Europa mit Frankreich *und* Großbritannien erlaubte keinen isolierten Rückgriff auf eine politische Zusammenarbeit der Sechs.⁷⁴⁹

Brandt tappte im Anschluß an die Besprechungen ein wenig "im Dunkeln"⁷⁵⁰. Er wollte nicht seine Hand dafür ins Feuer legen, daß de Gaulle wirklich an der EWG festhalten würde, und hielt de Gaulles Überlegungen für eine "Fortsetzung der England-Verhinderung mit anderen Mitteln". Vorläufig erwartete er Vorschläge aus Paris, wie, "ohne an der EWG zu rütteln, [...] in einem erweiterten Rahmen mit den Methoden intergouvernementaler Zusammenarbeit etwas auf den Gebieten der Wirtschaft, der Politik und der Sicherheit geschehen [könne], ohne daß die Kreise sich genau decken" würden. Erst jetzt wurde ihm, wie er selbst einräumte, klar, daß hinter der vielbeschworenen Wesens- oder Charakteränderung der Gemeinschaft offenbar die Ansicht stand, daß eine größere Gemeinschaft nicht mehr nach dem Einstimmigkeitsprinzip funktionieren könne – wobei ursprünglich ja das Mehrheitsprinzip vorgesehen war, so daß in Wahrheit sich nicht die Gemeinschaft, sondern nur "eine Modifizierung der Römischen Verträge"⁷⁵¹ verändern würde. Für Brandt gab es keinen Zweifel, daß die Europäischen Gemeinschaften als "Kern der europäischen Einigung" erhalten und ausgebaut werden mußten, daß aber ebenso eine "erweiterte Basis der europäischen Zusammenarbeit"⁷⁵² vonnöten war. Presseberichte über Äußerungen des Bundeskanzlers, die den Eindruck vermittelten, er habe die französische Auffassung von einer möglichen Charakteränderung einer erweiterten Gemeinschaft übernommen, sorgten bald nicht nur in Skandinavien für Aufregung. Brandt bemühte sich energisch, diesen Eindruck aus der Welt zu schaffen.

⁷⁴⁵ Vgl. Drahtbericht Frank vom 14.03.1969, in: PAAA, B 150, und Hintergrundgespräch Brandts mit Journalisten am 18.03.1969, in: PAAA, B 1 440. S. auch Kramer, Europa, S. 247.

⁷⁴⁶ AAPD 1969, Dok. 99, S. 370.

⁷⁴⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 70.

⁷⁴⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 99 und Dok. 101, S. 387f., sowie Hintergrundgespräch Brandts mit Journalisten am 18.03.1969, in: PAAA, B 1 440.

⁷⁴⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 91.

⁷⁵⁰ Drahtbericht Frank vom 25.03.1969, in: PAAA, B 150. Vgl. *PMI* 85/69 vom 17.03.1969, "Möglichkeiten einer erweiterten europäischen Zusammenarbeit", in: *Bulletin* vom 26.03.1969, und von Oetinger, Außenpolitik, S. 141.

⁷⁵¹ Hintergrundgespräch Brandts mit Journalisten am 18.03.1969, in: PAAA, B 1 440.

⁷⁵² "Interessenausgleich im Rahmen der europäischen Friedensordnung", in: *Bulletin* vom 19.03.1969.

Kiesinger habe lediglich auf einige Probleme hingewiesen.⁷⁵³ Daß der Kanzler doch mehr im Sinn hatte, wurde deutlich, als er dem schwedischen Ministerpräsidenten erläuterte, er könne sich in einer größeren Gemeinschaft "einen Kern derjenigen Länder" vorstellen, "die sich enger zusammenschließen wollten, und darum herum einen äußeren Ring solcher Länder, die sich dem nicht anschließen wollten"⁷⁵⁴ als Freihandelszone – was de Gaulles Andeutungen doch recht nahe kam.

Vor den Konsultationen hatte Brandt Debré ermahnt, man müsse aufpassen, daß das siebte Jahr des Elysée-Vertrages kein "verflixtes Jahr"⁷⁵⁵ werde. Nach der Begegnung empfahl er im Gegensatz zur optimistischen Beurteilung der Konsultationen im Umfeld des Bundeskanzlers, sich daran zu gewöhnen, "daß es nicht immer nur Erfolge geben"⁷⁵⁶ könne. Erwähnenswert erschien ihm, daß beide Seiten die Absichten der Sowjetunion ähnlich beurteilten, Verhandlungen zwischen den Supermächten prinzipiell begrüßten und in der deutschen Frage "nicht mit grundsätzlichen, sondern allenfalls praktischen Lösungen"⁷⁵⁷ rechneten. Etwas verklausuliert reklamierte Brandt damit die französische Unterstützung für sein deutschlandpolitisches Konzept.

Am 25. März unterstützte Brandt im EG-Ministerrat das Arbeitsprogramm der Kommission zur Lösung der inneren Probleme, und erklärte, die Gemeinschaften, deren Erweiterung die Bundesregierung nach wie vor wünsche, seien für Bonn "das wirksamste Instrument der Einigung Europas"⁷⁵⁸. Öffentlich hatte Brandt sich gegen den Verdacht verwahrt, "irgend jemand habe die Absicht gehabt", Großbritannien durch das "Hinterfenster" der WEU in die EWG zu schleusen, "solange die Vordertür versperrt"⁷⁵⁹ sei. Bei der WEU könne es um nichts anderes gehen, als um eine Verbesserung der politischen Konsultation und Zusammenarbeit bei strikter Einhaltung des Vertrags. Das richtete sich nicht nur an jene europäischen Partner, die momentan das Instrument der WEU für interessanter hielten als die EWG, sondern auch an den Bundeskanzler, der unmittelbar nach seiner Begegnung mit de Gaulle im Beisein Brandts gesagt hatte, Bonn und Paris würden weiterhin "den Versuchen Widerstand leisten, durch alle möglichen phantasievollen Einfälle, Pläne, Konferenzen usw. etwas durch die Hintertür zu erreichen, was man nur durch das Hauptportal erreichen"⁷⁶⁰ könne.

Die Chancen zur Beilegung der WEU-Krise erschienen Brandt "sehr gering"⁷⁶¹. Trotzdem war er für weitere Routinesitzungen des Ständigen Rats und eine deutsche Teilnahme an Konsultationen zu politischen Fragen. Auch die weitere Abhaltung von Ministerratssitzungen hielt er für nützlich. Das Einstimmigkeitsprinzip mußte nach seiner Einschätzung auch bei Sondersitzungen keine Anwendung zu finden. Den Optimismus der Briten, man müsse die Konsultationen nur interessant genug machen, um die Franzosen zu einer Überprüfung ihrer Haltung zu veranlassen, teilte er freilich nicht. Seiner Meinung

⁷⁵³ Vgl. Hintergrundgespräch Brandts mit Journalisten am 18.03.1969, in: PAAA, B 1 440, und VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 221. Sitzung, S. 11980, und "Brandt: EWG bleibt ein Eckstein", in: *FR* vom 25.03.1969.

⁷⁵⁴ AAPD 1969, Dok. 128, S. 495. Vgl. AAPD 1969, Dok. 129, S. 501, und Hintergrundgespräch Kiesingers mit Journalisten am 22.04.1969, in: NL Kiesinger 008-1.

⁷⁵⁵ Hintergrundgespräch Kiesingers, Brandts und Schillers mit Journalisten am 14.03.1969, in: NL Kiesinger 008.

⁷⁵⁶ Hintergrundgespräch Brandts mit Journalisten am 18.03.1969, in: PAAA, B 1 440. Vgl. *PMI* 85/69 vom 17.03.1969, und Türk, *Europapolitik*, S. 202f.

⁷⁵⁷ *PMI* 85/69 vom 17.03.1969.

⁷⁵⁸ "Europäische Gemeinschaften als wirksamstes Instrument der Integration", in: *Bulletin* vom 27.03.1969. Vgl.

"Bundesregierung nach wie vor für Erweiterung der EWG", in: *FAZ* vom 26.03.1969, "Brandt bekräftigt das deutsche Interesse an Stärkung der Wirtschaftsgemeinschaft", in: *Welt* vom 26.03.1969, und "Brandt: EWG bleibt Eckstein der Einigung Europas", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 26.03.1969.

⁷⁵⁹ "Möglichkeiten einer erweiterten europäischen Zusammenarbeit", in: *Bulletin* vom 26.03.1969.

⁷⁶⁰ Hintergrundgespräch Kiesingers, Brandts und Schillers mit Journalisten am 14.03.1969, in: NL Kiesinger 008.

⁷⁶¹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 221. Sitzung, S. 11980.

nach sollten sich die politischen Konsultationen im Rahmen des Vertrags halten und Überschneidungen mit Zuständigkeiten der EWG und anderer Organisationen vermieden werden.⁷⁶²

Insgesamt hielt er an seiner Konzeption fest. Obwohl und gerade weil Westeuropa in seinen Augen ein "bejammernswertes Bild"⁷⁶³ bot, wollte er nach wie vor die bestehenden Gemeinschaften vor der "Erstarrung" und damit vor der "Verkümmerng"⁷⁶⁴ bewahren, und zugleich Übergangslösungen in der Erweiterungsfrage, partielle Kooperation bei Einzelprojekten und Möglichkeiten einer qualifizierten Kooperation außerhalb der Verträge weiterverfolgen.⁷⁶⁵ Neben einer "Zusammenarbeit à la carte" setzte er auf Vorschläge der Kommission zur Technologiekooperation "über den Kreis der Sechs hinaus". Zwar wandte er sich gegen die Auffassung, das Hinzukommen der Beitrittskandidaten verändere den Charakter der EG, nutzte aber in für ihn typischer Weise die von de Gaulle angestoßene Diskussion für die Neuaufgabe seines Vorschlags, unter den Sechs und mit den Antragstellern über die Folgen der Erweiterung zu sprechen.⁷⁶⁶ Hinsichtlich des inneren Ausbaus stellte er wirtschaftliche Gesichtspunkte in den Vordergrund und setzte sich in Anlehnung an die Kommission für eine Harmonisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und die Schaffung eines echten Binnenmarktes ein.⁷⁶⁷ Die Schaffung einer besseren Atmosphäre unter den Sechs hielt er für vordringlicher als die von Harmel vorgeschlagene Vereinbarung eines festen Arbeitsprogramms.⁷⁶⁸ Sich Fristen und Prioritäten vorzunehmen, die dann eventuell nicht gewahrt oder durchgehalten werden könnten, hielt er für bedenklich.⁷⁶⁹ Zusammen mit seinen Benelux-Kollegen schlug er ein Gespräch der sechs Außenminister zur Vorbereitung der Mai-Sitzung des EG-Ministerrats am Rande einer NATO-Tagung in Washington vor.⁷⁷⁰ Zugleich kündigte er eine Initiative an, die den wirtschaftlichen Zusammenschluß Westeuropas einen entscheidenden Schritt voranbringen sollte.⁷⁷¹ Diese Initiative legte Brandt Anfang Juni dem EG-Ministerrat vor. In der Zwischenzeit hatte jedoch ein unerwartetes Ereignis alle europäischen Gedanken und Aktionen in ein neues Licht getaucht: Am 27. April 1969 lehnte das französische Volk in einem Referendum de Gaulles Plan einer Regional- und Senatsreform ab. Der Präsident trat daraufhin zurück.

⁷⁶² Vgl. AAPD 1969, Dok. 113, Vermerk von Ungern-Sternberg zum Gespräch Brandt-Harmel am 25.03.1969, in: PAAA, B 1 10090, Drahtbericht Frank vom 25.03.1969, in: PAAA, B 150, und Aufzeichnung Frank vom 21.03.1969, in: PAAA, B 1 327. Wegen einer lange geplanten Türkei-Reise Brandts sollte Jahn Brandt bei der nächsten WEU-Ministerratssitzung im Mai vertreten. Als die Partner auf eine Teilnahme Brandts drängten und Büroleiter Ritzel "ein Wort des Bedauerns" vorschlug, vermerkte Brandt: "Warum soll ich mich bei Luns + Nenni entschuldigen – die fragen mich auch nicht wegen ihrer Disposition!" (Vermerk Ritzel vom 02.04.1969, in: PAAA, B 1 327).

⁷⁶³ "Stellung und Aufgaben Deutschlands in der Welt", in: *Bulletin* vom 22.04.1969.

⁷⁶⁴ Artikel Brandts für *europäische gemeinschaften* vom März 1969, in: WBA, A 11.1, 4.

⁷⁶⁵ "Möglichkeiten einer erweiterten europäischen Zusammenarbeit", in: *Bulletin* vom 26.03.1969.

⁷⁶⁶ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 221. Sitzung, S. 11979f. und 12016f., sowie Schönhoven, Wendejahre, S. 419.

⁷⁶⁷ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 221. Sitzung, S. 11979f., "Europäische Gemeinschaften als wirksamstes Instrument der Integration", in: *Bulletin* vom 27.03.1969, "Brandt: EWG bleibt ein Eckstein", in: *FR* vom 26.03.1969, Müller-Roschach, Europapolitik, S. 207f., und Schukraft, "Europapolitik", S. 59.

⁷⁶⁸ Vgl. Vermerk von Ungern-Sternberg zum Gespräch Brandt-Harmel am 25.03.1969, in: PAAA, B 1 10090.

⁷⁶⁹ Vgl. Brandt an Harmel am 24.03.1969, in: PAAA, B 1 461.

⁷⁷⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 113, Vermerk von Ungern-Sternberg zum Gespräch Brandt-Harmel am 25.03.1969, in: PAAA, B 1 10090, Vermerk Brandt vom 27.03.1969, in: PAA, B 1 336, und Drahtbericht Frank vom 25.03.1969, in: PAAA, B 150. Bei dem Gespräch nahm er Thorn auch die Sorge vor einem Viererdirektorium. Dem Wunsch nach einer luxemburgischen Beteiligung am Raumordnungsprojekt Saar-Lothringen begegnete Brandt positiv. Schließlich würde über das bilaterale Problem von Forderungen ehemaliger luxemburgischer Zwangsrekrutierter in der Wehrmacht gesprochen. Das AA vertrat die Position, streng juristisch bestünden keine Ansprüche. Brandt verfolgte eine indirekte Lösung, nämlich eine finanzielle Beteiligung der Bundesregierung an einem entsprechendem deutsch-luxemburgischen Projekt. Vgl. AAPD 1969, Dok. 150.

⁷⁷¹ Vgl. "Stellung und Aufgaben Deutschlands in der Welt", in: *Bulletin* vom 22.04.1969. Auch Kiesinger dachte über einen neuen Vorschlag nach, "der nicht nur eine Wiederholung des Handelsarrangements darstelle, sondern klar zu erkennen gebe, wie man sich den weiteren Verlauf der Dinge vorstelle" (AAPD 1969, Dok. 128, S. 497).

6.1.5 Vom Wachwechsel an der Seine zum Machtwechsel am Rhein

Für Willy Brandt ergaben sich aus dem Rücktritt de Gaulles in bezug auf die deutsch-französischen Beziehungen keine Änderungen: Sie blieben eine "notwendige Voraussetzung für die Einigung Europas". Als er im gleichen Atemzug aber hinzufügte, der Bundesrepublik sei "gleichermaßen"⁷⁷² an der Freundschaft mit Großbritannien gelegen, tat er dies, noch bevor de Gaulles Nachfolger Pompidou statt der privilegierten eine beispielhafte Zusammenarbeit ausrief.⁷⁷³ Mit der Bezeichnung *exemplaire* war Brandt "sehr zufrieden"⁷⁷⁴, weil sie eine weniger erwartungsfrohe und nüchternere Herangehensweise an das Verhältnis zu Paris erlaubte als das Etikett *préférentielle*. Schon nach seiner ersten Begegnung mit dem neuen Präsidenten sollte Brandt den Eindruck haben, daß es wesentliche Unterschiede in der außenpolitischen Orientierung zwischen de Gaulle und seinem Nachfolger gab. Brandt machte dies vor allem an der Prioritätenskala fest, die Pompidou ihm nannte: Noch vor dem Verhältnis zur Sowjetunion, zu Ost- und Westeuropa unter Einschluß der Beziehungen zu Bonn stand die Verbesserung des französisch-amerikanischen Verhältnisses. Brandt berichtete dem Auswärtigen Ausschuß, Pompidou habe ihm versichert: "Sie können davon ausgehen, Herr Minister: Das große Wasser ist still, und es wird still bleiben."⁷⁷⁵

In der Phase, in der offen war, ob Georges Pompidou oder Alain Poher de Gaulle nachfolgen würden, wirkte "jedes Wort, jede Geste von deutscher Seite auf die Nerven der Franzosen ungemein aufreizend". Strauß' wiederaufgelegte Forderung nach einer europäischen Atomstreitmacht durch Zusammenlegung des französischen und britischen Nuklearpotentials wurde als "Ausverkauf der französischen Atomwaffen"⁷⁷⁶ aufgefaßt; Kiesinger und andere brachten ihre Sympathie für Poher zum Ausdruck, und Brandt konnte den Termin zur Unterzeichnung eines Abkommens über die Regulierung des Rheinlaufes nicht einhalten.⁷⁷⁷

Im Gefolge von de Gaulles Abtritt hatte Brandt erneut Anlaß, Stimmen entgegenzutreten, die von einer Verlagerung des europäischen Machtzentrums von Paris nach Bonn sprachen.⁷⁷⁸ Wie im Herbst des Vorjahres wurden solche Stimmen verstärkt durch die Situation der deutschen und französischen Währung. Im Mai setzte eine erneute Kapitalflucht in die Bundesrepublik ein, die eine sich bis zur Bundestagswahl am 28. September hinziehende Aufwertungsdebatte in der Großen Koalition belebte.⁷⁷⁹ Mehrfach betonte Brandt, die Bundesrepublik erstrebe keine Sonderstellung oder Führungsrolle in Europa.⁷⁸⁰ Den Partnern versuchte er ihre Sorgen zu nehmen, indem er auf den allgemeinen Nutzen der

⁷⁷² "Europäische Zusammenarbeit auf der Basis von Partnerschaft und Solidarität", in: *Bulletin* vom 08.05.1969. Vgl. "Deutsche Politik der Kooperation und des Interessenausgleichs", in: *Bulletin* vom 22.05.1969.

⁷⁷³ Vgl. Aufzeichnung Frank vom 13.06.1969, in: PAAA, B 1 327.

⁷⁷⁴ Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 02.07.1969, in: PAAA, B 1 440. Vgl. *PMI* 422/69 vom 24.09.1969.

⁷⁷⁵ Protokoll der 96. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1969, S. 1368.

⁷⁷⁶ Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 167. Zu Strauß' Vorschlägen vgl. Besson, Außenpolitik, S. 441.

⁷⁷⁷ Vgl. Thomas an Bahr am 13.06.1969, in: Dep. Bahr 80, und Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 167. StS Harkort hatte zunächst den Eindruck erweckt, das Abkommen sei unterschiftsreif, was er aber wegen einer fehlenden Zustimmung des Kabinetts und der beteiligten Bundesländer noch nicht gewesen war. Vgl. Vermerk Ritzel vom 16.05.1969, in: PAAA, B 1 337. Am 20.05.1969 bat Brandt die Ministerpräsidenten Filbinger, Kohl und Zinn in gleichlautenden Schreiben um ihre Zustimmung zum Vertrag. Vgl. *ibid.* Am 25.06.1969 stimmte das Kabinett dem Vertrag zu. Vgl. Kabinettsprotokolle 1969, S. 283f. Lappenküpers Aussage "Brandt machte keinen Hehl daraus, daß nicht Pompidou, sondern [...] Poher sein Wunschkandidat für die Nachfolge de Gaulles gewesen war" ("Auswärtige Angelegenheiten", S. 112), läßt sich nicht stützen, auch nicht durch die von Lappenküper angeführten Belege.

⁷⁷⁸ Vgl. "Europäische Zusammenarbeit auf der Basis von Partnerschaft und Solidarität", in: *Bulletin* vom 08.05.1969.

⁷⁷⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 140 und 147, Schönhoven, Wendejahre, S. 452-469, und James, Monetary Cooperation, S. 196

⁷⁸⁰ Vgl. "Wirksamere Beiträge zur europäischen Einigung", in: *Bulletin* vom 07.05.1969, "Neue Impulse für ein geeintes Europa", in: *Bulletin* vom 14.05.1969, "Deutsche Politik der Kooperation und des Interessenausgleichs", in: *Bulletin* vom 22.05.1969.

wirtschaftlichen Stabilität in der Bundesrepublik und die deutsche Unterstützung einer Erweiterung der EWG hinwies, die das Gewicht Bonns weiter relativieren würde.⁷⁸¹ Deutsche Befürchtungen bezüglich einer neuen britisch-französischen *Entente cordiale* waren für ihn Ausdruck von "Minderwertigkeitskomplexen". Er begegnete ihnen mit dem Argument, eine Verbesserung der Beziehungen zwischen London und Paris liege im deutschen und europäischen Interesse. Bonns Stellung sei gefestigt genug, um dabei "nicht unter die Räder" zu kommen. Andere könnten die Bundesrepublik nicht isolieren, das könne sie nur selbst. Freilich seien, fügte er hinzu, "auf diesem Gebiet schon große Dinge geleistet"⁷⁸² worden. Mit dem Rücktritt de Gaulles sahen manche Beobachter der Brüsseler Szenerie "Willy Brandts Stunde" gekommen, um "mit einem großangelegten Brandt-Plan"⁷⁸³ zur Erweiterung und Integration der EG aufzuwarten. Im Mai hatte er eine Reihe von Gelegenheiten, zu europäischen Fragen Stellung zu nehmen, etwa als Vorsitzender des Ministerkomitees des Europarats oder als Laudator bei der Aachener Karlspreisverleihung. Nicht zum ersten Mal plädierte er dafür, "eine gesunde Mischung von Zukunftsglauben und nüchternem Realismus"⁷⁸⁴ an den Tag zu legen, die vorhandenen Institutionen optimal zu nutzen und auszubauen und Europa gleichsam "mosaikartig [...] mit einem immer dichter werdenden Netz organischer Kooperation zu überziehen". So sehr es von den nationalen Regierungen unabhängiger Institutionen bedürfe und die wirtschaftliche Integration "unerläßliche Grundlage"⁷⁸⁵ einer politischen Kooperation sei, so sehr zeige die Erfahrung, daß es einen automatischen Übergang zur politischen Union nicht gebe. Fortschritt verspreche am ehesten ein pragmatisches Vorgehen und konkretes Mühen um eine Annäherung der Standpunkte, wobei er diesbezüglich nach wie vor auf die WEU setzte und die Frage der politischen Einigung für ihn nur zusammen mit der Beitrittsfrage beantwortet werden konnte.

Noch am Tag von de Gaulles Rücktritt hatte Brandt die Hoffnung auf neue Fortschritte in der Europapolitik geäußert.⁷⁸⁶ Wenige Tage später legte er bei einem Aufenthalt in London die gewagte Prognose nach, daß möglicherweise noch vor Jahresende ernsthafte Verhandlungen über eine Erweiterung der EWG aufgenommen und unter Umständen in weniger als dreieinhalb Jahren abgeschlossen werden könnten.⁷⁸⁷ Zugleich warnte er vor der Illusion, die neue französische Regierung werde auf vermeintlich gaullistische Positionen verzichten, die sich schlichtweg aus der Interpretation französischer Interessen ergeben würden. Den Gedanken, Bonn solle im Interesse Londons auf Paris Druck ausüben, wies er als grundfalsch zurück. Wer es ernst mit dem britischen Beitritt meine, müsse Stellungnahmen vermeiden, die in Frankreich als Einmischung oder Druck angesehen werden könnten. Er hielt es für besser, wenn eine entsprechende Initiative aus Paris kommen würde. Äußerungen, wonach Bonn sich nun nicht mehr hinter den Rockschoßen de Gaulles verstecken könne und Farbe bekennen müsse, bezeichnete er als unhaltbar.⁷⁸⁸ Von Erwägungen Kiesingers, vor der französischen Präsidentschaftswahl eine öffentliche

⁷⁸¹ Vgl. "Einigung Europas auf der Basis gleichberechtigter Partnerschaft", in: *Bulletin* vom 08.08.1969.

⁷⁸² Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 23, S. 232f. (*SPIEGEL*-Interview vom 12.05.1969).

⁷⁸³ "Willy Brandts Stunde", in: *FR* vom 06.05.1969.

⁷⁸⁴ "Bilanz der europäischen Entwicklung", in: *Bulletin* vom 07.05.1969.

⁷⁸⁵ "Neue Impulse für ein geeintes Europa", in: *Bulletin* vom 14.05.1969. Vgl. Brandts Ansprache vor den Außenministern der Mitglieder des Europarats am 05.05.1969, in: PAAA, B 1 301, "Die zentrale Bedeutung eines einigen Europa", in: *Bulletin* vom 20.05.1969, und Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 23 (*SPIEGEL*-Interview vom 12.05.1969).

⁷⁸⁶ Notizen Brandts vom 28.04.1969 für Reden in Coesfeld und Bocholt, in: WBA, A 11.14, 4.

⁷⁸⁷ Vgl. Interview Brandts vom 06.05.1969, in: BPA, Abt. Nachrichten, Europagruppe.

⁷⁸⁸ Vgl. "Europäische Zusammenarbeit auf der Basis von Partnerschaft und Solidarität", in: *Bulletin* vom 08.05.1969, "Brandt: England soll bald in die EWG", in: *FAZ* vom 07.05.1969, und Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 23 (*SPIEGEL*-Interview vom 12.05.1969).

Erklärung zu den schwebenden Europafragen abzugeben, riet der deutsche Botschafter in Paris dringend ab.⁷⁸⁹

Beim Treffen der EG-Außenminister am 12. Mai war den Ausführungen Debrés die Absicht zu entnehmen, ein Junktim zwischen der Agrarfinanzierung und einleitenden Schritten zu Beitrittsverhandlungen herzustellen. Brandt sah dadurch Probleme auf Bonn zukommen und war skeptisch, ob bis Ende 1969 eine dauerhafte Agrarregelung gefunden werden konnte.⁷⁹⁰ Debré hatte präzise Vorschläge der Kommission bis Ende Juni angemahnt, da sonst nicht genug Zeit für die Vorbereitung der Verhandlungen in den letzten Monaten des Jahres bleibe. In der Beitrittsfrage hatte er auf politische Argumente verzichtet und angekündigt, keine französische Regierung könne über Beitritte verhandeln, solange sich die Sechs nicht über gewisse offene Probleme wie die Agrarfinanzierung "vollständig geeinigt und die beschlossenen Lösungen so gesichert hätten, daß die neu zutretenden Staaten sie nicht mehr ändern könnten". Luns und Nenni wandten sich gegen ein solches Verfahren. Brandt hatte keine Bedenken gegen ein solches Sechsergespräch und wollte dabei zugleich die Frage der europäischen Nichtbeitrittskandidaten und mögliche Formen einer politischen Zusammenarbeit prüfen. Letzteres lehnte Debré ab. Die politische Zusammenarbeit sei "ein Wort ohne Inhalt"⁷⁹¹. Obwohl Debré diese Position ausdrücklich nicht vom Ausgang der Präsidentschaftswahlen abhängig machte, zeigte Brandt sich zuversichtlich, daß die Haltung Frankreichs danach "aufgelockerter"⁷⁹² sein werde. Nach der Wahl wollte er prüfen, ob im Sommer noch eine Chance bestand, die EWG zu erweitern.⁷⁹³ Pompidou erreichte zwar nicht im ersten Wahlgang am 1. Juni die absolute Mehrheit, wurde aber in der Stichwahl am 15. Juni zum neuen französischen Präsidenten gewählt.⁷⁹⁴ Bereits Anfang Mai hatte er ein Überdenken des britischen Beitrittsgesuchs in Aussicht gestellt und die Bedeutung einer für Frankreich akzeptablen Lösung der Agrarfinanzierung betont.⁷⁹⁵ Auf dieses Junktim sowie auf eine Annäherung zwischen Paris und London stützte Brandt nun seinen Optimismus.⁷⁹⁶ Vor und zwischen den französischen Wahlen bemühte er sich, eine positive Stimmung für den Beitritt zu erzeugen, ohne Frankreich unter Druck zu setzen.

Doch nicht nur die französische Politik stand im Zeichen von Wahlen. Auch die Bundestagswahl warf ihre Schatten voraus. Am 29. Mai schrieb SPD-Bundesgeschäftsführer Wischnewski in einem Vermerk für die Präsidiumsmitglieder der Partei, durch die Entwicklung in Frankreich komme der Europapolitik in der kommenden Wahlauseinandersetzung größere Bedeutung als erwartet zu: "Notwendig ist, daß der sozialdemokratische Außenminister die Initiative ergreift. Er muß sich jetzt als der bewußte und engagierte Europäer zeigen. Es wäre gut, wenn unmittelbar nach den französischen Wahlen der Außenminister eine Blitzreise durch alle europäischen Hauptstädte machen würde."⁷⁹⁷ Brandt teilte Wischnewski zwei Tage später mit, eine Europa-Initiative sei in Vorbereitung.⁷⁹⁸ Er wollte sich "das

⁷⁸⁹ Vgl. Drahtbericht von Braun vom 05.05.1969, in: PAAA, B 150, und Türk, Europapolitik, S. 210.

⁷⁹⁰ Vgl. Vermerk Schilling zum Gespräch Brandt-Nenni am 13.05.1969, in: PAAA, B 150.

⁷⁹¹ Aufzeichnung Harkort zum Gespräch der EG-Außenminister am 12.05.1969, in: PAAA, B 150.

⁷⁹² Sitzung des Parteivorstands am 16.05.1969, in: SPD-Parteivorstand 30.

⁷⁹³ Vgl. Brandt in der Fraktionssitzung vom 10.06.1969, in: SPD-Bundestagsfraktion, 5. WP, 129.

⁷⁹⁴ Vgl. AAPD 1969, Dok. 149, Anm. 9.

⁷⁹⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 143, und Drahtbericht von Braun vom 05.05.1969, in: PAAA, B 150.

⁷⁹⁶ Graf d'Aumale prognostizierte, durch den Abgang de Gaulles werde der EWG-Beitritt Großbritanniens "nunmehr auf die Tagesordnung kommen", auch wenn es u.a. wegen der Agrarfrage noch eine geraume Zeit dauern werde, bis endgültig die Voraussetzungen geschaffen seien. Er warnte, Frankreich diesbezüglich "zu sehr zu bedrängen" (Thomas an Bahr am 13.06.1969, in: Dep. Bahr 80).

⁷⁹⁷ Vermerk Wischnewski vom 29.05.1969, in: WBA, A 11.3, 15 (abgedruckt in: Wischnewski, Augenmaß, S. 397ff.).

⁷⁹⁸ Vgl. Vermerk Brandt vom 31.05.1969, in: WBA, A 11.3, 15.

Europathema nicht klauen lassen"⁷⁹⁹. Seine Gespräche in den europäischen Hauptstädten, eine Konferenz der westeuropäischen Botschafter in Bonn und eine rege Aktivität in Europafragen über den Sommer sind nicht nur, aber auch in diesem Licht zu sehen. Nachdem die SPD europapolitische Initiativen angekündigt hatte, erstellten CDU und CSU, die sich auf ihrem ureigenen Terrain bedroht sahen, ein Aktionsprogramm.⁸⁰⁰ Einig waren sich Brandt und Kiesinger, der deutsche Wahlkampf dürfe den europäischen Fortschritt nicht blockieren bzw. es anderen nicht erlauben, ihn als Alibi für eine Verzögerung zu benutzen.⁸⁰¹ Doch nicht nur taktische Motive, sondern auch inhaltliche Differenzen erschwerten in der Zeit des herannahenden Wahlkampfes eine gemeinsame Position.⁸⁰² Im Kreßbronner Kreis sprach Brandt dies am 2. Juni offen an: "Er sei nicht sicher, ob man in der Europapolitik gleiche Vorstellungen habe."⁸⁰³ Dabei kritisierte er explizit Strauß' Vorstoß für eine europäische Atomstreitmacht und rührte implizit an einem Punkt, der Kiesingers Äußerungen nach den letzten deutsch-französischen Konsultationen betraf, nämlich die Frage eines Kerneuropas.

Inzwischen hatte Kiesinger einen neuen Anlauf zur politischen Einigung nach den französischen Präsidentschaftswahlen gefordert: Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Idee des handelspolitischen Arrangements schlug er vor, in einem Konzept konzentrischer Kreise die EWG als Kern zur politischen Gemeinschaft – dem künftigen europäischen Bundesstaat – zu entwickeln, um diesen Kern herum die lediglich an der wirtschaftlichen Integration interessierten Staaten zu gruppieren und beide Kreise in einem gemeinsamen Markt zu verbinden.⁸⁰⁴ Einerseits strebte er einen europäischen Bundesstaat an, in dem mindestens die Sechs, Großbritannien und Dänemark zusammengeschlossen sein sollten⁸⁰⁵, andererseits vertrat er die Ansicht, ein vereinigtes Europa müsse "zunächst nicht unbedingt" alle EWG-Staaten umfassen. Es genüge, "wenn sich einige wenige, aber potente Mächte zu einer solchen politischen Einheit zusammenfinden"⁸⁰⁶ würden.

Im Laufe des Sommers sollte deutlich werden, "daß Kiesingers Überlegungen niemanden locken konnten. In Frankreich und den anderen EWG-Ländern konzentrierte man sich zunehmend auf eine Lösung der Beitrittsfrage und den inneren Ausbau der EWG."⁸⁰⁷ Brandt reagierte am 2. Juni im Kreßbronner Kreis auf Kiesingers Ideen (in Einklang mit seiner bisherigen Haltung) mit der Bemerkung, daß "sich

⁷⁹⁹ Sitzung des Parteirats am 27.06.1969, in: SPD-Parteivorstand 30. Schon im Januar 1969 hatte Gerhard Jahn Brandt darauf aufmerksam gemacht, dass Meinungsforschungsuntersuchungen zufolge die SPD als weniger europäisch als die CDU wahrgenommen werde. Vgl. Türk, Europapolitik, S. 217. Daß die ostpolitischen Positionen der SPD im Wahlkampf "eine untergeordnete Rolle" spielten bzw. von Brandt bewußt "besonders tief" gehalten wurden (Bernath, Wandel ohne Annäherung, S. 81), entspricht nicht den Entwicklungen und Kontroversen des Wahlkampfes. Vgl. dazu Kap. 7.10 dieser Arbeit.

⁸⁰⁰ Taschler, Herausforderungen, S. 354ff. und 389. Bessons Eindruck, Brandt habe auf die durch de Gaulles Rücktritt ermutigte Initiative der Union reagiert (Außenpolitik, S. 441), bedarf der Relativierung.

⁸⁰¹ Vgl. Sitzung des Parteirats am 27.06.1969, in: SPD-Parteivorstand 30, und Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 02.07.1969, in: PAAA, B 1 440.

⁸⁰² Vgl. AAPD 1969, Dok. 166.

⁸⁰³ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 235.

⁸⁰⁴ Vgl. Hintergrundgespräch Kiesingers mit Journalisten am 12.06.1969, in: NL Kiesinger 008-1, Kiesinger, "Grundprobleme der deutschen Politik", S. 4, ders., "Endziel Politische Union", Siegler, Europäische politische Einigung II, S. 54f., Türk, Europapolitik, S. 209-212 und ders., "Kerneuropakonzept", S. 236f. Die Idee eines "Kerneuropa" war bereits 1967 aufgetaucht, zunächst eher als Andeutung in Äußerungen Kiesingers, danach in einer Aufzeichnung, die Diehl noch als Planungschef des AA verfaßt hatte, und in Ausführungen von Unionspolitikern. Brandt hatte mit Blick auf die WEU von der Notwendigkeit gesprochen, in einem künftig geeinten Westeuropa müsse es einen politischen Kern geben, der ostpolitische Aktivität entfalte. 1968 hatte die DGAP ein Kerneuropa-Konzept erarbeitet. Vgl. Kapitel 6.1.1 dieser Arbeit, AAPD 1967, Dok. 234, S. 959, und Dok. 340, Aufzeichnung Forster vom 18.09.1967, in: PAAA, B 130 2.386A, Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 290f., sowie Eisermann, Strategiediskussion, S. 231f.

⁸⁰⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 165, S. 614.

⁸⁰⁶ Vermerk Duckwitz vom 25.08.1969 zu Kiesingers Gesprächen mit Nixon am 07. und 08.08.1969, in: PAAA, B 150. Die entsprechende Passage versah Brandt mit einem Fragezeichen.

⁸⁰⁷ Türk, Europapolitik, S. 222.

wirtschaftliche und politische Integration nicht völlig zu decken"⁸⁰⁸ brauchten. Eine Woche später stellte er ebendort den Gedanken in den Raum, "daß die vier großen [sic!] sowie ferner alternierend ein Beneluxland und ein skandinavisches Land den politischen Kreis bildeten. Der andere größere Kreis werde dann der wirtschaftliche sein." Auf Kiesingers Frage, "warum nicht alle Länder in die politische Gemeinschaft aufgenommen werden sollten, die darum nachsuchten", antwortete Brandt, "wenn auch die Sicherheitspolitik einbezogen würde, müsse man es mit Partnern vergleichbarer Größe zu tun haben".⁸⁰⁹ Die hier angestellten Überlegungen, bei denen es "sich allem Anschein nach um einen spontanen Einfall"⁸¹⁰ handelte, wurden von Brandt ebenso schnell verworfen, wie sie entstanden waren. Gleichgerichtete Äußerungen sind nicht belegt. Nicht verwunderlich ist, daß er selbstverständlich von der Teilnahme Großbritanniens (als einer der vier Großen) an der politischen Gemeinschaft ausging. Der Außenminister vermochte dem Vorstoß des Bundeskanzlers nichts abzugewinnen, und setzte sich auch nicht weiter mit ihm auseinander. Seine vereinzelt Äußerungen waren zunächst durchaus widersprüchlich und unscharf. Im Juli bezeichnete er es als schwer vorstellbar, "daß jemand an der ökonomischen Integration beteiligt ist, der nicht auch an der politischen Kooperation teilnimmt"⁸¹¹. Zwar machte er sich die Formel zu eigen, wirtschaftliche und politische Integration müßten nicht in völlig deckungsgleichen Kreisen stattfinden, doch weder war das gleichzusetzen mit einer Aufgeschlossenheit "gegenüber einer differenzierten Integration"⁸¹² im Sinne Kiesingers noch "erwog Brandt kurzzeitig das Modell einer abgestuften westeuropäischen Organisation in einem engeren politischen Kreis und einem weiter gespannten wirtschaftlichen Kreis"⁸¹³. Seine Erläuterungen ließen erkennen, daß er kein konzentrisches Konzept im Sinn hatte, sondern unterschiedliche Teilnehmerkreise für unterschiedliche Kooperations- und Integrationsfelder, was er zuvor Integration *à la carte* genannt hatte. Die WEU-Staaten mußten seiner Meinung nach an wirtschaftlicher *und* politischer Einigung beteiligt sein. Es ging ihm nicht um einen kleinen Kern einer politischen Union, sondern um eine "qualifizierte politische Zusammenarbeit [...] über den Kreis der Sechs hinaus"⁸¹⁴. Das entsprach seiner Auffassung, nur ein größeres Europa könne seiner politischen Rolle in der Welt gerecht werden. Außerdem wandte er sich dagegen, mit Diskussionen über eine politische Union den Eindruck zu erwecken, "als stünde nun der europäische Bundesstaat kurz bevor"⁸¹⁵. Auch vertraute er nicht mehr auf den funktionalistischen "Automatismus ein[es] zwangsläufige[n] Umschlagen[s] vom Ökonomischen ins Politische"⁸¹⁶. Vielmehr blieb er bei seinem Dreiklang von Ausbau, Erweiterung und intensiverer politischer Zusammenarbeit, aus der sich dann Integration entwickeln könne. Der Ort politischer Kooperation blieb für ihn die WEU. Das Wünschenswerte, zitierte er wiederholt die Regierungserklärung von 1966, dürfe dem Möglichen nicht im Weg stehen.⁸¹⁷

⁸⁰⁸ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 235.

⁸⁰⁹ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 253. Vgl. Türk, "Kerneuropakonzept", S. 237, und ders. Europapolitik, S. 212. In Jahns ausführlichen Notizen zu dieser Sitzung tauchen Äußerungen Brandts zum Kerneuropa-Problem nicht auf. S. NL Jahn 1345.

⁸¹⁰ Türk, Europapolitik, S. 212.

⁸¹¹ Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 02.07.1969, in: PAAA, B 1 440.

⁸¹² Türk, Europapolitik, S. 212.

⁸¹³ Wilkens, "Logik der Geschichte", S. 249.

⁸¹⁴ *PMI* 344/69 vom 05.09.1969.

⁸¹⁵ Sitzung des Parteirats am 27.06.1969, in: SPD-Parteivorstand 30.

⁸¹⁶ *PMI* 185/69 vom 16.06.1969 (Rede Brandts beim Kongreß der Sozialistischen Internationale in Eastbourne).

⁸¹⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 147, S. 539, Vermerk Carstens zum Koalitionsgespräch am 02.06.1969, in: NL Kiesinger 010, Drahtbericht Blankenhorn vom 06.06.1969, in: PAAA, B 1 327, Drahterlaß Frank vom 02.09.1969, in: PAAA, B 150, VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 239. Sitzung, S. 13284, *PMI* 185/69 vom 16.06.1969, *PMI* 188/69 vom 23.06.1969, "Europas Weg in die siebziger Jahre", in: *Bulletin* vom 23.07.1969, "Einigung Europas auf der Basis gleichberechtigter Partnerschaft", in:

Wenn Brandt sich wieder und wieder für Pragmatismus aussprach, so sollte dies jedoch nicht als Vorwand herhalten können, Entscheidungen auf die lange Bank zu schieben. Noch vor dem zweiten Wahlgang in Frankreich konstatierte er am 5. Juni im WEU-Ministerrat⁸¹⁸ die Notwendigkeit, bis zum Jahresende die europäischen Dinge in Bewegung zu bringen. Es sei nicht mehr illusionär, gleichzeitig den Ausbau der Gemeinschaften, Verhandlungen über die Erweiterung und eine Verstärkung politischer Konsultation in der WEU mit französischer Beteiligung anzustreben. Noch für 1969 schlug er eine Zusammenkunft der Regierungschefs und Außenminister der sechs Gemeinschaftsstaaten und Großbritanniens außerhalb des Rahmens bestehender europäischer Organisationen vor, um eine Vorklärung der drängenden Probleme zu erreichen, ohne in die Zuständigkeiten der bestehenden Organisationen einzugreifen. Folgende Punkte hatte er dabei vor Augen: Zeitablauf und Inhalt der Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien, die künftige Arbeit der WEU (mit dem Ziel der Verzahnung beider Vorgänge), eine Verständigung über parallel und getrennt zu behandelnde Fragen der Beitrittsanträge der Briten und der übrigen Kandidaten, die Behandlung des schwedischen Gesuchs, Folgen für die übrigen EFTA-Länder, Möglichkeiten der politischen Zusammenarbeit über die Sieben hinaus und Methoden zur Behandlung gesamteuropäischer Fragen, die bisher in EWG (Osthandel) und WEU (Ostpolitik) behandelt wurden. Von seiner Anlage her bewegte sich dieser Plan im Rahmen Brandts bisheriger Schritte, ließ aber auch die Bereitschaft zu weitergehenden Lösungen erkennen.⁸¹⁹

Brandt war überzeugt, eine neue Initiative ergreifen zu müssen, ohne sie als solche betiteln zu wollen, um nicht dem Prestigebedürfnis anderer zu nahe zu treten und gerade jetzt den Eindruck einer Führungsrolle zu wecken. Die Franzosen sollten in ihrem Meinungsbildungsprozeß nicht unter Druck gesetzt werden, was die anderen aber nicht davon abhalten durfte, die eigene Haltung zu klären.⁸²⁰ Zu diesem Zweck, wie auch aus Gründen der öffentlichen Wirkung, rief er die deutschen Botschafter in den westeuropäischen Hauptstädten nach Bonn, richtete eine Arbeitsgruppe im Auswärtigen Amt ein, schickte seinen Parlamentarischen Staatssekretär nach Wien, Dublin und Bern, reiste selbst nach London, Paris, Kopenhagen, Stockholm und Den Haag und empfing europäische Gesprächspartner in Bonn.⁸²¹ In der letzten Arbeitssitzung des EG-Ministerrats vor der Sommerpause wollte er eine Liste entscheidungsreifer Themen vorlegen, "so viele anstehende Fragen wie möglich vom Tisch bekommen"⁸²² und einen

Bulletin vom 08.08.1969, "Breite Basis der europäischen Zusammenarbeit und Einigung", in: *Bulletin* vom 05.09.1969, und "Paris: Brandt denkt frühgaullistisch", in: *Kieler Nachrichten* vom 03.09.1969.

⁸¹⁸ Der Ständige Rat der WEU hatte im März und April Routinesitzungen abgehalten, an denen Frankreich nicht teilgenommen hatte. Bonn hatte es aber abgelehnt, die Konsultationen ohne Paris zu intensivieren. Seit März hatte sich eine Studiengruppe mit der Auslegung des WEU-Vertrags befaßt, aber nur partielle Einigkeit erzielt und sich auf Antrag Bonn's schließlich vertagt. Die Franzosen hatten Anfang Mai gefragt, ob eine WEU-Ministerratstagung im Juni angesichts der Lage in ihrem Land zweckmäßig sei. Brandt erteilte die Weisung, die deutsche Haltung mit der luxemburgischen Ratspräsidentschaft abzustimmen, und nahm schließlich teil. Vgl. AAPD 1969, Dok. 143, Boss an Ritzel am 08.05.1969, in: PAAA, B 1 327, Drahtbericht Schilling vom 13.05.1969, in: PAAA, B 1 301, Müller-Roschach, Europapolitik, S. 206f., und Kramer, Europa, S. 247f.

⁸¹⁹ Vgl. Drahtbericht Blankenhorn vom 06.06.1969, in: PAAA, B 1 327, Rede Brandts am 08.06.1969 in Dortmund, in: WBA, A 3, 309, und *PMI* 185/69 vom 16.06.1969.

⁸²⁰ Vgl. *PMI* 185/69 vom 16.06.1969, *PMI* 204/69 vom 29.06.1969, Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 02.07.1969, in: PAAA, B 1 440, Siegler, Europäische politische Einigung II, S. 56f., und Türk, Europapolitik, S. 213. Im Gespräch mit Wilson am 16. Juni in Eastbourne war Brandt ungeduldiger als der Brite, der meinte, man müsse noch eine gewisse Zeitspanne abwarten, ehe man mit den Franzosen über den britischen Beitritt sprechen könne. Brandt wollte diese Zeitspanne nicht allzu sehr ausdehnen. Vgl. Aufzeichnung Dingels vom 27.06.1969, in: PAAA, B 1 426.

⁸²¹ Vgl. "Neubelebung des europäischen Einigungswerkes", in: *Bulletin* vom 11.06.1969, "Europäische Sondierungsgespräche", in: *Bulletin* vom 16.07.1969, "Brandt gegen Preisgabe der deutschen Interessen", in: *Welt* vom 16.06.1969, und "Brandt sondierte im Norden", in: *Industrie-Kurier* vom 10.07.1969.

⁸²² Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 02.07.1969, in: PAAA, B 1 440. Vgl. Interview Brandt vom 16.06.1969, in: BPA, Nachrichtenabteilung, Europa-Gruppe.

Terminplan für den Rest des Jahres aufstellen, um Europa wieder zu etwas mehr "politische[m] Sex-
Appeal"⁸²³ zu verhelfen.

Einen Tag nach Brandts Auftritt vor der WEU schlug Pompidou bei einer Wahlkampfredede eine Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der EG vor. Kiesinger stimmte sofort und vorbehaltlos zu. Unabhängig davon, ob der französische Staatspräsident tatsächlich Brandts Gipfel-Initiative zu behindern trachtete, war des Kanzlers Reaktion nicht gerade eine Unterstützung für den Außenminister.⁸²⁴ Brandt stellte sich auf die neue Situation ein, die ihm insofern nicht gefallen konnte, als der Bundeskanzler und nicht der Außenminister die bestimmende Rolle auf europäischem Parkett spielen würde, und zog seinen eigenen Vorschlag zurück. Er deutete den Gipfel in seinem Sinne als Instrument einer "Vorverständigung unter den Sechsen [...], bevor man zu siebt in Erweiterungsgespräche eintrete"⁸²⁵, und fand bei Pompidou sogar eine gewisse Resonanz. Kurz darauf bezeichnete er eine EG-Gipfelkonferenz als eines seiner europapolitischen Nahziele. Dazu zählte er weiterhin die "Intensivierung der politischen Zusammenarbeit unter möglichst vielen europäischen Ländern", eine Rückkehr Frankreichs in die WEU und regelmäßige Konsultationen zu außen- und verteidigungspolitischen Fragen, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, den Abschluß von Assoziierungsvereinbarungen mit den interessierten Ländern, die pünktliche Beendigung der in den Verträgen von 1957 vorgesehenen zwölfjährigen Übergangszeit der Gemeinschaft, eine Einigung über eine Agrarfinanzierung ab 1970, eigene Einnahmen der Gemeinschaften (wie der Rom-Vertrag sie vorsah) und Maßnahmen, die Europa für die Bürger erfahrbar machen würden, etwa die Abschaffung von Grenzkontrollen. Mittelfristig strebte er eine Erweiterung der Gemeinschaft "auf alle beitriftwilligen, demokratisch regierten Staaten [an], sofern sie die Rechte und Pflichten aus den Römischen Verträgen übernehmen"⁸²⁶ würden, den Ausbau zur Wirtschaftsunion, die Demokratisierung der Gemeinschaften, eine engere politische Zusammenarbeit in Westeuropa und die Vorbereitung einer europäischen Friedensordnung.

Eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Auswärtigen Amts mit Beteiligung des Wirtschafts-, Finanz- und Landwirtschaftsministeriums wurde beauftragt, eine Position zu den konkreten Fragen des Ausbaus zu erarbeiten. Brandt ging davon aus, daß spätestens im September eine Auseinandersetzung mit Frankreich über die Vollendung des Gemeinsamen Marktes unvermeidlich werden und die Franzosen verbindliche Zusagen fordern würden. Brandt legte Wert darauf, daß der neuen Bundesregierung "nicht vorgegriffen"⁸²⁷ werden durfte. Er war überzeugt, daß gar nichts anderes übrig bleibe, als die bestehenden Regelungen der Landwirtschaftsfinanzierung für ein bis drei Jahre zu verlängern und parallel über eine stark modifizierte Landwirtschaftspolitik zu verhandeln. Das ergab sich für ihn auch daraus, daß die Franzosen befürchteten, jede Art von Übergangszeit bei der Landwirtschaft werde für sie gefährlich,

⁸²³ "Brandt: unser Verhältnis zu Moskau kommt der Normalisierung nahe", in: *SZ* vom 10.07.1969.

⁸²⁴ Vgl. Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 64f., Zu Pompidous Motiven vgl. dies., Brandt und Pompidou, S. 37-44.

⁸²⁵ AAPD 1969, Dok. 221, S. 776. Vgl. *ibid.*, S. 776f., Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 64f., und dies., Brandt und Pompidou, S. 46.

⁸²⁶ "Europas Weg in die siebziger Jahre", in: *Bulletin* vom 23.07.1969. Vgl. Müller-Roschach, Europapolitik, S. 213f.

⁸²⁷ Kabinettsprotokolle 1969, S. 298 (Kabinettsitzung vom 02.07.1969). Vgl. Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 02.07.1969, in: PAAA, B 1 440, Protokoll der 96. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1969, Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S.253, "Europas Weg in die siebziger Jahre", in: *Bulletin* vom 23.07.1969, "Einigung Europas auf der Basis gleichberechtigter Partnerschaft", in: *Bulletin* vom 08.08.1969, Türk, Europapolitik, S. 222-227, und Germond/Türk, "Staatssekretärausschuß", S. 74f. Die 1962 vereinbarte Finanzregelung des Agrarmarkts machte den größten Nahrungsmittelimporteur, die Bundesrepublik, zum größten Nettozahler, Frankreich zum größten Profiteur des Systems. Im Falle eines britischen Beitritts hätte London als Großimporteur von Nahrungsmitteln an zweiter Stelle bei der Finanzierung des Gemeinsamen Marktes gestanden. Vgl. Milward, "The Hague Conference", S. 118ff., und Brunn, Europäische Einigung, S. 170f. Zu den offenen Problemen für ein Ende der Übergangszeit vgl. AAPD 1969, Dok. 229, Anm. 3.

wenn diese mit Erweiterungsverhandlungen zusammenfallen würde und eine Interessenparallelität zwischen Bonn und London zutage treten könne. In den Verhandlungen wollte Brandt nicht die Tatsache ins Feld führen, daß die europäische Agrarpolitik die Bundesrepublik mehr Geld koste als sie einbringe. So wie zwischen den deutschen Bundesländern ein Ausgleich geschaffen werde, müsse das auch in der EG gelten. Nicht akzeptieren wollte er allerdings die Finanzierung einer sinnlosen Überproduktion. Und schließlich dürfe ein zu hoher Selbstversorgungsgrad der EWG nicht zum Hemmnis von Agrareinfuhren und damit des Handels mit Südosteuropa, Afrika und Lateinamerika werden.

Scharf kritisierte Brandt den Bundesfinanzminister und dessen Erklärung, keinen Pfennig mehr für die Agrarfinanzierung auszugeben. Es sei widersprüchlich, rügte der Außenminister, "draußen den großen Europäer spielen zu wollen, den europäischen Bundesstaat und – ausgerechnet, ungefragt, und schlecht beraten – die europäische Atomstreitmacht zu fordern, andererseits aber beispielsweise die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik mit dem Argument abzulehnen, daß es sich dabei um versteckte Reparationen handeln könne"⁸²⁸. Außenminister und Bundeskanzler waren sich in dieser Frage einig. Strauß kündigte im Kreßbronner Kreis trotzig an, er werde gegen seine Überzeugung einer Verlängerung der derzeitigen Agrarregelung zustimmen, wenn das Auswärtige Amt dies für notwendig halte. Brandt hatte sich durchgesetzt, warnte aber vor der Überschätzung einer Hebelwirkung des Musters, Bonn solle auf dem Gebiet der Landwirtschaft nur weiter zahlen, wenn Paris in der Beitrittsfrage zustimme. Auch in der Bundesrepublik seien handfeste Interessen der eigenen Landwirtschaft berührt. Und doch ließ er im kleinen Kreis seine Zuversicht erkennen, daß am Jahresende "ein gewisser faktischer Zusammenhang zwischen Agrarregelung und einer Art Verhandlungszusage gegenüber Großbritannien und den anderen da sein"⁸²⁹ werde.

Am 2. Juli traf er in Paris Pompidou, dessen Premierminister Chaban-Delmas und den neuen Außenminister Schumann. Um die Franzosen nicht unnötig vor den Kopf zu stoßen, hatte Brandt bei der Bekanntgabe seines Vorschlags vom 5. Juni bewußt nicht auf die WEU Bezug genommen und sich sogleich um ein baldiges Treffen mit seinem französischen Kollegen bemüht; denn er wollte Klarheit darüber gewinnen, wie weit Frankreich wie bald zu gehen bereit war.⁸³⁰ Dementsprechend erklärte er zur Freude seines französischen Amtskollegen, Bonn werde momentan keine neue Initiative ergreifen. Der Schlüssel zu weiteren Fortschritten liege in Paris. Schumann machte unter vier Augen deutlich, daß Frankreich vor einer Erweiterung die Landwirtschaftsordnung definitiv geregelt sehen wolle.⁸³¹ Pompidou und Chaban-Delmas ließen in Fragen der Erweiterung und der Agrarfinanzierung eine gewisse Flexibilität erkennen. Der Präsident versicherte, Frankreich gehe guten Willens an die Beitrittsproblematik heran. Zuvor sei aber eine gemeinsame Haltung der Sechs zu entwickeln und die Gemeinschaft zu vollenden. Brandt begrüßte eine "Vorverständigung unter den Sechsen [...], bevor man

⁸²⁸ "Europas Weg in die siebziger Jahre", in: *Bulletin* vom 23.07.1969.

⁸²⁹ Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 02.07.1969, in: WBA, A 3, 314. Vgl. Protokoll der 96. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1969, AAPD 1969, Dok. 229, S. 803, und Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 253.

⁸³⁰ Vgl. Ritzel an Wilke am 04.06.1969, in: PAAA, B 1 327, Brandt an Debré am 09.06.1969, und Aufzeichnung Frank vom 26.06.1969, in: PAAA, B 150, "Neubelebung des europäischen Einigungswerkes", in: *Bulletin* vom 11.06.1969 sowie Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 02.07.1969, in: PAAA, B 1 440. Bis zu dem Gespräch stellte Brandt auch die Entscheidung über die nächste WEU-Ministerratssitzung zurück. Er hoffte, die WEU-Krise bei der von ihm angeregten Konferenz bereinigen zu können. Vgl. Drahterlaß von Staden vom 26.06.1969, in: PAAA, B 1 327.

⁸³¹ Vgl. Protokoll zum Gespräch Brandt-Nilsson-Joedahl vom 06.07.1969, in: PAAA, B 1 302. Brandt berichtete dem schwedischen Außenminister von seinen Pariser Gesprächen. Zum Gespräch Brandt-Schumann gibt es nur ein wenige Zeilen umfassendes Protokoll, weil Schumann den Dolmetscher nach wenigen Minuten bat, nicht weiter mitzutenographieren. Vgl. AAPD 1969, Dok. 220. Die Frage der politischen Einigung blieb bei Brandts Pariser Gesprächen im Hintergrund.

zu siebt in Erweiterungsgespräche eintrete" und brachte dies in Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Gipfelkonferenz. Er bat die französische Regierung um ein entsprechendes Signal zu einem ihr genehmen Zeitpunkt oder zumindest um einen prozeduralen Vorschlag. Die Sechs müßten auch prüfen, wie sie ihr Verhältnis zu den Staaten gestalten wollten, die ohne Beitritt ein geregeltes Verhältnis zur Gemeinschaft wünschten. (Dabei ging es Brandt nicht zuletzt um Österreich und die Schweiz als wichtige Handelspartner der Bundesrepublik.) Pompidou erklärte, er wolle diese Bemerkung so auslegen, daß die Gemeinschaft als Kern wirke, "um den sich eine weniger dichte Zone von Ländern lege, die durch Abkommen, Absprachen oder besondere Beziehungen miteinander verbunden seien"⁸³². Brandt widersprach dem nicht. Mit dieser Definition eines Kerns konnte er offenbar leben. Nach seinen Pariser Gesprächen bestand für ihn "kein Zweifel", daß Pompidou und Schumann ihm "den Eindruck zu vermitteln wünschten, daß es kein französisches Veto gegen die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien gebe"⁸³³.

Seine ursprünglich als Sondierungs- und Werbetour angelegte Rundreise nutzte Brandt nun, um zwischen der französischen und den anderen Regierungen zu vermitteln.⁸³⁴ Luns' Vorschlägen, Paris höflich zur Rückkehr in die WEU und zu einer Absichtserklärung in Sachen EWG-Erweiterung aufzufordern, begegnete er mit der Warnung vor jeglichem Drängen. Zugleich fing er skandinavische Sorgen auf, der britische Antrag könnte zeitlich bevorzugt behandelt werden. Positiven Widerhall fand seine Überlegung, für die Beitrittsverhandlungen einen Katalog mit Fragen aufzustellen, die gemeinsam behandelt werden könnten, und solchen, die mit jedem Land gesondert verhandelt werden müßten.⁸³⁵

In den Mittelpunkt der europäischen Diskussion waren Pompidous Vorschlag einer EG-Gipfelkonferenz und die französische Forderung nach einer baldigen und definitiven Regelung der Agrarfragen gerückt. Vor der Ministerratssitzung vom 22. und 23. Juli hatte Brandt gemahnt, eine Gipfelkonferenz der Sechs dürfe nicht als Vorwand für einstweilige Untätigkeit dienen. Ferner könne man keine Beschlüsse mit Blick auf den Abschluß der Übergangsphase fassen, ohne zu wissen, ob man die Zukunft einer Gemeinschaft von sechs, sieben oder zehn Staaten fixiere.⁸³⁶ Am 22. Juli schlug Schumann offiziell vor, noch 1969 eine Konferenz der EG-Staats- und Regierungschefs in Den Haag abzuhalten, um ohne fixe Tagesordnung Vollendung, Stärkung und Erweiterung der EG sowie politische Fragen zu erörtern. Eine solche Konferenz solle – hierin erinnerte die Anregung, ohne daß Pompidou dies beabsichtigte, an die

⁸³² AAPD 1969, Dok. 221, S. 776ff. Vgl. *ibid.*, Dok. 212 und 222, Protokoll der 96. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1969, und Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 65. Bernath (Wandel ohne Annäherung, S. 80f.) führt an, Brandt habe wegen der Bundestagswahl für einen Gipfel zum Jahresende plädiert. Gewichtiger dürften aber die noch zu lösenden Probleme für die Vollendung des Gemeinsamen Marktes gewesen sein. Wilkens ("Relance et Réalités", S. 381) spricht von einem glücklichen Zufall des Kalenders.

Im September 1969 sondierte Brandt erneut die Chancen für eine Vereinbarung zwischen der EWG und Österreich, die sich nach Aussage des italienischen Außenministers durch die Entschärfung des Südtirol-Problems wesentlich verbessert hatten. Nachdem sich die Aussichten für ein handelspolitisches Arrangement zwischen der EWG und Österreich zerschlagen hatten, empfahl Brandt Außenminister Waldheim am 22.09.1969 eine Vereinbarung *sui generis*, gegen die es von italienischer Seite kein Veto geben werde und gegen die auch die französische Regierung keine Bedenken habe. Vgl. Drahterlaß Frank vom 02.09.1969 und Drahtbericht Böker vom 22.09.1969, in: PAAA, B 150.

⁸³³ Protokoll der 96. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1969, S. 1367. Überrascht war er, daß die Franzosen die Thematik, von der Brandt glaubte, sie bestünde aus zwei Hauptthemen – Ausbau und Erweiterung –, in drei Komplexe aufgliedert hatte: *achèvement, approfondissement, élargissement*. Er fragte sich, was wohl der Unterschied zwischen Vollendung und Vertiefung sein sollte. Ersteres, ließ er bald den Auswärtigen Ausschuß wissen, meine den Abschluß der Übergangszeit, letzteres darüber hinaus Dinge, die in den Römischen Verträgen überhaupt nicht oder nur vage vorgesehen seien.

⁸³⁴ Vgl. Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 67.

⁸³⁵ Vgl. Drahtbericht zum Gespräch Brandt-Hartling am 05.07.1969, in: PAAA, B 1 470, und "Europas Weg in die siebziger Jahre", in: *Bulletin* vom 23.07.1969.

⁸³⁶ Vgl. "Europas Weg in die siebziger Jahre", in: *Bulletin* vom 23.07.1969.

Fouchet-Pläne – in regelmäßigen Abständen wiederholt werden. Den Beitritt Großbritanniens bezeichnete Schumann als wünschenswert – vorausgesetzt, die Gemeinschaft werde dadurch nicht geschwächt. Er regte an, sich zu sechst schnellstmöglich auf Bedingungen hierfür zu einigen.⁸³⁷

Auch wenn Brandt in seiner Antwort nicht darauf einging, wollte die Bundesregierung die "Quasi-Institutionalisierung"⁸³⁸ einer Gipfelkonferenz von den Ergebnissen der ersten Begegnung abhängig machen. Der Bundesaußenminister begrüßte – als einziger – Schumanns Vorschläge und plädierte im Interesse konkreter und verbindlicher Beschlüsse für eine Vorbereitung des Treffens durch die Außenminister. Zum französischen Dreiklang von Ausbau, Stärkung und Erweiterung stellte er klar, wenn es auch kein rechtliches Junktim gebe, bestehe doch "ein innerer, faktischer Zusammenhang"⁸³⁹. Ausbau und Erweiterung seien parallel voranzutreiben. Diese von seinen Benelux-Kollegen unterstützte Aussage stellte Brandt in den Kontext deutscher Solidaritäts- und Opferbereitschaft in der Agrarpolitik, die allerdings von zwei Faktoren bestimmt werde: ob die gebrachten Leistungen tatsächlich "sinnvoll" seien und ob die Landwirtschaftspolitik mitsamt ihrer Finanzierung in der Perspektive einer größeren Gemeinschaft beschlossen werde. Erneut verknüpfte er deutsche finanzielle Konzessionen mit der Erwartung französischen Entgegenkommens in der Beitrittsfrage. Zuvor hatte er Paris gewisse Garantien zur Fortschreibung des Systems gegeben und lediglich in der Frage der Überschußproduktion eine Neuregelung gefordert, was der Forderung im Sechsergremium ihre Schärfe, wenn auch nicht ihren Gehalt nahm. Die von Schumann angeregten innergemeinschaftlichen Vorverhandlungen deutete er als Wiederaufnahme des unterbrochenen Beitrittsverfahrens nach Artikel 237 des EWG-Vertrags. Dementsprechend wurden auf seinen Vorschlag die Kommission mit einer Aktualisierung ihrer Stellungnahmen und die Ständigen Vertreter mit einer Fortführung ihrer Diskussion über die mit der Erweiterung zusammenhängenden Fragen betraut. Drängend fügte Brandt hinzu, mit rein prozeduralen Feststellungen komme man nicht mehr lange über die Runden. Damit die Monate September und Oktober genutzt und infolgedessen im November und Dezember die Übergangsphase abgeschlossen sowie Ausbau und Erweiterung vorangetrieben werden könnten, sollte der Rat nach Brandts Vorstellungen direkt nach der Sommerpause die entscheidungsreifen Fragen des Ausbaus erledigen, um dann Beschlüsse der Gipfelkonferenz für die größeren Probleme vorzubereiten. Dann sollte, so kam man überein, endgültig über den Gipfel entschieden werden.

Einige Regierungen, aber auch Teile des Auswärtigen Amtes hatten Vorbehalte gegen den französischen Vorschlag. Man unterstellte taktische Züge zur Verhinderung der von Brandt vorgeschlagenen Siebener-Konferenz, zur weiteren Verzögerung des britischen Beitritts und zur Wiederbelebung einer politischen Zusammenarbeit unter den Sechs.⁸⁴⁰ Brandt teilte diese Skepsis nicht. Die Siebener-Konferenz wollte er

⁸³⁷ Vgl. Drahterlaß Pönsgen vom 24.07.1969, in: PAAA, B 1 334, EA 1969, D 421f., und Hiepel, Brandt und Pompidou, S. 45f.

⁸³⁸ Vermerk Bahr 26.08.1969, in: Dep. Bahr 341.

⁸³⁹ Erklärung Brandts vor dem EG-Ministerrat am 22.07.1969, in: WBA, A 3, 316. Vgl. Drahterlaß Pönsgen vom 24.07.1969, in: PAAA, B 1 334, Protokoll der 96. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1969, "Europapolitik wieder in Bewegung geraten", in: *Bulletin* vom 14.08.1969, Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 65, dies., Brandt, Frankreich und Europa, S. 260, und Kramer, Europa, S. 250. Keineswegs "plädierte Bonn mittlerweile dafür, den zweiten Fouchet-Plan "unter Einschluß Großbritanniens wieder ins Spiel" zu bringen" (ibid.). Kramer zitiert aus AAPD 1969, Dok. 267. Es handelt sich um eine Analyse der europäischen Politik von MD Frank, die Brandt zwar zur Kenntnis nahm, aber in diesem Punkt nicht umsetzte. Kramers Aussage, "Brandt [...] schloß [...] deutsche Vorleistungen ohne französische Gegenleistungen aus" (ibid., S. 252), klingt auftrumpfender als es Sachverhalt und Kontext entspricht, trifft aber seine Haltung.

⁸⁴⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 253, Aufzeichnung von Staden vom 06.08.1969, in: PAAA, B 150, und Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 66. Hiepel setzt die Meinung von Stadens und Brandts gleich.

zum Thema des Sechser-Gipfels machen.⁸⁴¹ Nach der Ministerratssitzung gelangte er zu der Einschätzung, daß die französische Haltung sich nicht zuletzt in der Erweiterungsfrage "zumindest aufgelockert"⁸⁴² habe. Daß diese Position aber fragil war und vom deutschen Verhalten maßgeblich beeinträchtigt werden konnte, bestätigte sich bei einem Gespräch, das ein Vertrauter Brandts mit dem neuen französischen Regierungssprecher führte. Demnach hatte Pompidou "panische Angst", bei der Aufnahme Großbritanniens und anderer Staaten könne "so etwas wie eine anglo-germanische Führungsgruppe" entstehen. Daher sollten Kiesinger und Brandt beim bevorstehenden Bonn-Besuch des Präsidenten diesem Eindruck "noch eindeutiger als es Brandt kürzlich in Paris getan" habe, entgegenwirken. Außerdem sollte Brandt Pompidou gegenüber erklären, jede Bundesregierung werde die Aufnahme Großbritanniens befürworten, unabhängig davon, wer in Bonn oder London regiere. An der Seine wünschte man ferner eine Konkretisierung der Äußerung Brandts, die Bundesrepublik sei zu Opfern bereit, wenn sie wisse, welchem Zweck sie dienen sollten. Es gehe Pompidou in dieser Frage um eine psychologische Rücksichtnahme auf die französische Bauernschaft. Schließlich bereiteten in Paris Überschriften wie "Wir sind wieder wer" Sorge, aber auch Äußerungen von Strauß, Kiesinger und von Hassel, die "nach Ansicht der meisten französischen Politiker" eine Entwicklung vom "latenten zum virulenten Nationalismus"⁸⁴³ beförderten. Daß die französische Regierung am 8. August – inmitten einer neuerlichen Debatte über eine Aufwertung der D-Mark – ohne vorherige Absprache den Franc abwertete, ließ eine Regelung der Agrarfinanzierung und damit die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen kaum erreichbar erscheinen.⁸⁴⁴

Bei den deutsch-französischen Konsultationen Anfang September⁸⁴⁵ meinte Pompidou, man solle in den nächsten Wochen und Monaten eine "Stunde der Wahrheit" herbeiführen und prüfen, ob der Beitritt Großbritanniens, Dänemarks, Norwegens und Irlands einen profunden Wandel der Gemeinschaft nach sich ziehe und man einen solchen Wandel hinnehmen und die notwendigen Veränderungen erarbeiten wolle. Paris sei dabei keineswegs festgelegt. Zuerst müsse der Eintritt in die Endphase des Gemeinsamen Marktes erfolgen. Es sei notwendig, "daß man zunächst einmal den gemeinsamen Agrarmarkt zum Definitivum mache"⁸⁴⁶. Die britische Regierung müsse so bereits zu Beginn von Verhandlungen sagen, ob sie diese Bedingungen akzeptiere. Hatte der Präsident bei Brandts Besuch in Paris noch den Eindruck gewonnen, als stelle Bonn kein Junktum zwischen dem Eintritt in die Endphase und der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen her, glaubte er aus dessen jüngsten Äußerungen in Rom herauszuhören, der Bundesaußenminister wolle eine parallele Behandlung. Brandt beschwichigte, er habe an eine Übergangslösung gedacht.⁸⁴⁷ In Rom hatte er erklärt, Bonn wünsche keinen Vorrang des Ausbaus vor der Erweiterung, sondern parallele Bemühungen, nicht zuletzt um italienische Befürchtungen zu korrigieren, der Bundeskanzler wolle zusammen mit Paris den britischen Beitritt auf die lange Bank schieben.⁸⁴⁸ Anlaß waren Äußerungen Kiesingers, die nicht nur in London für Spekulationen sorgten, daß er einem deutsch-französischen Direktorium das Wort rede und sich die deutsche Meinung zum britischen EWG-

⁸⁴¹ Vgl. "Einigung Europas auf der Basis gleichberechtigter Partnerschaft", in: *Bulletin* vom 08.08.1969.

⁸⁴² Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Jackling am 26.07.1969, in: PAAA, B 150.

⁸⁴³ Markscheffel an Brandt am 06.08.1969, in: WBA, A 7, 7.

⁸⁴⁴ Vgl. AAPD 1969, Dok. 267, Müller-Roschach, Europapolitik, S. 210ff., Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 70, und Harryvan / van der Harst, "Swan Song or Cock Crow", S. 31f.

⁸⁴⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 279, 280 und 282, sowie Aufzeichnung Herbst vom 12.09.1969, in: PAAA, B 150.

⁸⁴⁶ AAPD 1969, Dok. 279, S. 968. Vgl. *ibid.*, S. 968f.

⁸⁴⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 279, S. 971, und Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 68.

⁸⁴⁸ Vgl. "Brandt tritt für Beitritt Englands ein", in: *Kölner Stadtanzeiger* vom 03.09.1969.

Beitritt geändert habe. Brandt forderte ihn daraufhin bei einer Wahlkampfveranstaltung zu einer Klarstellung auf, die dann auch erfolgte.⁸⁴⁹

Und doch unterschieden sich ihre Äußerungen erheblich. Im Vorfeld der Gespräche hatten sich der Bundeskanzler und die CDU/CSU nicht nur erneut in Ahnlehnung an die Fouchet-Pläne für regelmäßige Treffen der EG-Regierungschefs und der Außenminister – vorbereitet durch ein Sekretariat – ausgesprochen, sondern auch für eine gemeinsame Außenpolitik und eine europäische Verteidigungsgemeinschaft im Rahmen der NATO.⁸⁵⁰ Dies als "einen ersten Vorschlag zur Intensivierung und Koordinierung der Außenpolitik der Staaten Westeuropas"⁸⁵¹ zu bezeichnen, hieße, eine seit Jahren andauernde Diskussion auszublenden und Forderungen aus den letzten Wochen des Bundestagswahlkampfes zu stark zu gewichten. Ein konkreter Plan aus deutscher Feder wurde nicht vorgelegt. Brandt bemerkte hierzu, auf dem Gebiet der politischen Zusammenarbeit werde man nicht mit "hochtrabenden Plänen wie einem europäischen Bundesstaat"⁸⁵² vorankommen. Nach wie vor strebte er einen umfassenderen Meinungsaustausch und eine bessere Abstimmung an – nicht zuletzt im Interesse des Ost-West-Dialogs. Skeptisch blieb er gegenüber neuen Institutionen. Angesichts der Perspektive eines britischen EWG-Beitritts nahm er den Standpunkt ein, eine europäische politische Zusammenarbeit müsse nicht unbedingt im Rahmen der WEU stattfinden. Wie so oft lautete sein Credo, pragmatisch vorzugehen. Vorschläge aus der CDU/CSU zu einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft und Atomstreitmacht waren in seinen Augen "illusorisch" und beruhten "auf der Selbsttäuschung [...], in Westeuropa würden sich dafür Partner finden"⁸⁵³. Wer von deutscher Seite derartige Pläne vorbringe, lege es geradezu darauf an, "alle erdenklichen Kräfte in Ost und West gegen die europäische Einigung mobil zu machen"⁸⁵⁴. Nach der Erweiterung und dem Ausbau der Gemeinschaft könne man sich Gedanken über eine politische Union und eine Verteidigungsgemeinschaft machen. Insofern bestanden die unterschiedlichen Prioritäten zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt fort.⁸⁵⁵

Den CDU-Vorsitzenden plagte derweil die Sorge "über angebliche neue außenpolitische Überlegungen im Führungskreis der SPD", von denen Conrad Ahlers am 4. September dem SPD-Vorsitzenden berichtete. Kiesingers Informationen stammten von "einem ausländischen Nachrichtendienst" und waren

⁸⁴⁹ Vgl. *PMI* 309/69 vom 29.08.1969, "Römisches Zwischenspiel", in: *FAZ* vom 30.08.1969, und Ziebura, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 202. Kiesinger hatte erklärt, zur Belebung der Europapolitik sei besonders ein deutsch-französischer Konsens nötig. Großbritannien schein momentan in bezug auf Europa nicht schlüssig über seinen Weg. Vgl. "Kiesinger: Die Einigung Westeuropas hat Vorrang", in: *Welt* vom 25.08.1969. Am 08.09.1969 bemerkte Kiesinger, daß es wenig Sinn hätte, Europa zu einigen mit Ländern, die ihre Verhältnisse selbst nicht geordnet hätten und nicht stabil wären. In der britischen Presse hieß es daraufhin, Paris und Bonn räumten dem Ausbau Priorität vor der Erweiterung ein. Vgl. AAPD 1969, Dok. 292, S. 1019f., bes. Anm. 14 und 15.

⁸⁵⁰ Vgl. Zeittafel zu den Fortschritten der europäischen Einigung, in: NL Kiesinger 309, und "Kiesinger: Die Einigung Westeuropas hat Vorrang", in: *Welt* vom 25.08.1969.

⁸⁵¹ Hacke, Außenpolitik der Bundesrepublik, S. 132.

⁸⁵² *PMI* 344/69 vom 05.09.1969. Vgl. "Breite Basis der europäischen Zusammenarbeit und Einigung", in: *Bulletin* vom 05.09.1969, "Paris: Brandt denkt frühgaullistisch", in: *Kieler Nachrichten* vom 03.09.1969, Drahterlaß Frank vom 02.09.1969, in: PAAA, B 150, und Küsters, "Europäische Politische Zusammenarbeit", S. 139. Küsters (ibid., S. 136-139) schildert die vermeintliche Haltung des AA anhand der in AAPD abgedruckten Überlegungen von *Beamten* des AA im Frühjahr und Sommer 1969. Die Position des Außenministers wird nur am Rande erwähnt.

⁸⁵³ Interview Brandts vom 19.09.1969 für *Der neue Tag*, in: WBA, A 3, 283. Brandt zeigte sich überzeugt, daß eine europäische Verteidigungsgemeinschaft namentlich "in Paris, wenngleich heute aus anderen Gründen, ebenso abgelehnt würde, wie vor 15 Jahren" (*PMI* 229/69 vom 05.09.1969) und bezog sich dabei auf das Scheitern der EVG 1954. Vgl. hierzu Brunn, Europäische Einigung, S. 88-99, und Knipping, Einigung Europas, S. 74-81.

⁸⁵⁴ *PMI* 400/69 vom 18.09.1969. Der Staatssekretär des französischen Premierministers hatte sich bei Brandt über "das dumme Gerede von Strauß" beschwert. Für die öffentliche Meinung in Frankreich seien solche Reden "katastrophal" (Markscheffel an Brandt am 06.08.1969 zu seinem Gespräch mit Léo Hamon, in: WBA, Außenminister 7).

⁸⁵⁵ Vgl. "Einigung Europas auf der Basis gleichberechtigter Partnerschaft", in: *Bulletin* vom 08.08.1969, "Brandt eager for Six summit in November", in: *Times* vom 27.08.1969, und Kramer, Europa, S. 251.

"über die CSU an den Bundeskanzler gelangt". Demzufolge war die SPD-Führung bereit, "den Gedanken an einen westeuropäischen Staatenbund mit politischer Exekutive und europäischen militärischen Streitkräften fallen zu lassen zugunsten eines europäischen Sicherheitssystems, welches der Sowjetunion die Beibehaltung des Status quo in Europa und die Sicherung ihrer Westflanke garantiere". Gleichsam "als Eintrittspreis der Bundesrepublik in ein solches System sei die SPD-Führung bereit, sobald als möglich die Oder-Neiße-Grenze und die DDR anzuerkennen". Der Kanzler ging von einer "Art Konspiration der westeuropäischen Sozialdemokratie"⁸⁵⁶ aus. Anlass war u.a. offenbar ein Interview Brandts in der französischen Zeitung *L'Aurore*, in dem er gesagt hatte, er "glaube nicht, daß ein europäischer Bundesstaat mit seinen verfassungsmäßigen und demokratischen Organen eine realistische Alternative zum traditionellen Nebeneinander der Nationalstaaten" darstelle. Der Begriff der "politischen Union" helfe derzeit nicht weiter, wohingegen eine "politische Koordination"⁸⁵⁷ der EWG-Staaten dringender denn je sei. Auf einer Wahlveranstaltung korrigierte er sich, indem er präziserte, "ein europäischer Bundesstaat mit einem gemeinsamen Verteidigungssystem sei nicht die *einzig*e Alternative zu dem *überlebten* Nebeneinander der Nationalstaaten [Hervorhebungen M.F.]"⁸⁵⁸.

Noch am 4. September bat Egon Bahr Brandt, im Zusammenhang mit dem anstehenden Pompidou-Besuch zu sagen, der französische Staatspräsident werde "feststellen können, daß es unter den demokratischen Parteien der Bundesrepublik in der Europa-Frage keine Unterschiede"⁸⁵⁹ gebe. Tags darauf erklärte Brandt vor der Presse: "Ich bin für die konsequente und eindeutige Fortsetzung unserer bisherigen Politik zur europäischen Einigung. Es gibt zwischen dem Bundeskanzler und mir auch keine Meinungsunterschiede in der Europapolitik [...]. Es wäre gut, wenn der Bundesfinanzminister sich ebenfalls im Rahmen dieser Regierungspolitik bewegen würde. Seine Vorschläge zu einer europäischen Atommacht oder einem englisch-französischen Atompool sind von den Engländern offiziell zurückgewiesen worden. In Paris hat man nicht einmal dies für notwendig gehalten."⁸⁶⁰

Zwar äußerte Kiesinger gegenüber Pompidou die Überzeugung, ein politischer Zusammenschluß der Sechs genüge nicht für ein Europa, "das stark genug sei, gegenüber den Giganten eine eigene Rolle zu spielen", doch schloß er nicht aus, "zumindest für absehbare Zeit noch bei den Sechs zu verbleiben". Der Präsident, der Kiesingers Drängen auf eine politische Einigung mit deutlicher Reserve begegnete, erklärte den Eintritt in die Endphase des gemeinsamen Marktes zur Priorität und die Erweiterungsfrage zum zentralen Thema einer Gipfelkonferenz. Man könne London "auf die Dauer nicht einfach ignorieren"⁸⁶¹. So aufgeschlossen er sich auch gab, einen Durchbruch zeitigten die deutsch-französischen Konsultationen nicht: Brandt drängte auf eine baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, doch Schumann lehnte die Festlegung eines Datums ab. Er gestand aber zu, daß die Prüfung der Probleme einer Erweiterung zeitlich begrenzt werden könne. Schumann unterstrich, die endgültige Regelung der Agrarfinanzierung müsse noch vor Jahresende erfolgen. Das von der Bundesregierung, insbesondere dem Landwirtschafts-

⁸⁵⁶ AAPD 1969, Dok. 278, S. 961. Vgl. Türk, Europapolitik, S. 220f.

⁸⁵⁷ "Brandt glaubt nicht an politische Union", in: Stuttgarter Nachrichten vom 03.09.1969.

⁸⁵⁸ "Brandt hinterließ Kiesinger zehn Fragen", in: *Weserkurier* vom 05.09.1969.

⁸⁵⁹ Bauer an Brandt am 04.09.1969, in: WBA, A 11.16, 112.

⁸⁶⁰ PMI 339/69 vom 05.09.1969.

⁸⁶¹ AAPD 1969, Dok. 282, S. 985. Vgl. *ibid.*, Dok. 279 und 282, Kramer, Europa, S. 252, Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 68, Steinkühler, Der deutsch-französische Vertrag, S. 194, und Küsters, "Europäische Politische Zusammenarbeit", S. 139. Angesichts der französischen Reserve kann Türks Spekulation, "[w]äre die Große Koalition nicht im September 1969 [...] abgelöst worden, so hätte es vielleicht damals schon die ersten Experimente eines 'Kerneuropas' gegeben" (Kerneuropakonzept, S. 230), mit einem Fragezeichen versehen werden. Türk weist selbst auf das insgesamt schwache Echo im Ausland hin. Vgl. *ibid.*, S. 237f., und Europapolitik, S. 214.

ministerium, angestrebte Junktim zwischen endgültiger Agrarfinanzierung und einer Reform der Agrarpolitik wurde von französischer Seite ebenso zurückgewiesen wie die von Brandt vorsichtig angesprochene Verknüpfung zwischen Agrarfrage und Erweiterung.⁸⁶² Zwischen Kiesinger und Pompidou wurde vereinbart, eine Arbeitsgruppe der beiden Regierungen zu bilden, um die Schwierigkeit in Sachen Agrarfinanzierung vorab zu lösen.⁸⁶³

Kurz vor den deutsch-französischen Konsultationen hatte Brandt seine Rundreise durch Europa mit Besuchen in Rom und Brüssel abgeschlossen. Sein Hauptindruck war, daß man in konkrete Verhandlungen über den "sachlichen Zusammenhang zwischen dem Ausbau der bestehenden Wirtschaftsgemeinschaft und deren Erweiterung"⁸⁶⁴ eintreten könne. Wie bei seiner anschließenden Unterredung mit Harmel in Brüssel stellten sich auch in Rom bezüglich einer Gipfelkonferenz zwei Probleme: die Ablehnung einer Beschränkung der politischen Zusammenarbeit auf die Sechs und die Frage einer Beteiligung der EG-Kommission. Mit Blick auf letzteres war Brandt optimistisch, für eine mittlere Linie zwischen dem Drängen auf Teilnahme der Kommission und den französischen Widerstand Zustimmung erhalten zu können: Bei Fragen, die mit der Gemeinschaft zusammenhingen, sollten Mitglieder der Kommission anwesend sein, während der Erörterung anderer Themen, etwa der politische Zusammenarbeit, hingegen nicht.⁸⁶⁵ Übereinstimmung bestand zwischen Brandt und Harmel, daß bei der Sitzung der Außenminister am 15. September 1969 ein Termin für die geplante Gipfelkonferenz noch in diesem Jahr festgelegt werden müsse.⁸⁶⁶ Darauf konnten sich der deutsche und der französische Außenminister wenige Tage später verständigen. Schumann stellte in Aussicht, bei einem Gipfel über die Beilegung der WEU-Krise zu sprechen, und kündigte an, im Ministerrat zu den Themen einer Konferenz und zur Beteiligung der Kommission Stellung zu nehmen.⁸⁶⁷

Vor dem Treffen der EG-Außenminister am 15. September sah Brandt sich nach einem Gespräch mit dem niederländischen Außenminister veranlaßt, eine Bitte an seinen französischen Kollegen zu richten, die "das Zustandekommen und den Ablauf des Sechser-Treffens der Außenminister erleichtern" könne: Frankreich möge eine öffentliche Geste machen, die von der Öffentlichkeit im Sinne von Kontakten mit den Beitrittskandidaten verstanden werde, etwa analog zu der vorgesehenen Gipfelkonferenz der Sechs eine Konferenz mit den Beitrittskandidaten im Februar oder März 1970. Wenn jetzt kein sichtbares Zeichen in Richtung Erweiterung gesetzt werde – ohne daß dies eine Präjudizierung bedeute – "sei großer Pessimismus hinsichtlich des inneren Ausbaus der Gemeinschaft berechtigt"⁸⁶⁸. In Paris wurde das offenbar als von Den Haag ausgehende Einmischung empfunden. Der Schuß ging nach hinten los:

⁸⁶² Vgl. Zusammenfassung der Gespräche des Bundesaußenministers mit Außenminister Schumann, in: PAAA, B 1 470, Aufzeichnung Herbst vom 12.09.1969, in: PAAA, B 150, Pine, Wilson and Europe, S. 136f., und Ziebura, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 202.

⁸⁶³ Vgl. AAPD 1969, Dok. 279.

⁸⁶⁴ *PMI* 344/69 vom 05.09.1969. Auf Wunsch der neuen italienischen Regierung war die "völlige Übereinstimmung" zwischen Bonn und Rom in bilateralen, europäischen und Ost-West-Fragen durch ein Kommuniké hervorgehoben und eine enge Zusammenwirken bei der Vorbereitung des nächsten Treffens der EG-Außenminister vereinbart worden. Vgl. "Notwendigkeit der politischen Zusammenarbeit in Europa", in: *Bulletin* vom 05.09.1969, "Die Gespräche Brandts in Rom", in: *FAZ* vom 02.09.1969, und Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 529f.

⁸⁶⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 276, Protokoll der 96. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1969, Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 67f., Ludlow, "Opportunity or Threat", S. 21f., sowie Harryvan / van der Harst, "Swan Song or Cock Crow", S. 31 und 33.

⁸⁶⁶ Vgl. Sitzung des SPD-Präsidiums am 04.09.1969. SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

⁸⁶⁷ Vgl. Zusammenfassung der Gespräche des Herrn Bundesaußenministers mit Außenminister Schumann, in: PAAA, B 1 470.

⁸⁶⁸ AAPD 1969, Dok. 285, S. 995.

Schumann drohte, wenn die Partner Bedingungen stellten, werde der Gipfel der Staats- und Regierungschefs nicht stattfinden.⁸⁶⁹

Auch am 15. September verwahrte sich Schumann gegen Versuche, Frankreich unter Druck zu setzen. Während die Außenminister Italiens und der Benelux-Länder auf die Festlegung eines Datums für den Beginn von Beitrittsverhandlungen drängten, bezeichnete er dies als unmöglich. Und doch zeigte er Entgegenkommen: Ob die Bedingungen für den Eintritt in Verhandlungen gegeben seien, müsse nun zügig festgestellt werden. Auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs, an der bei der Behandlung von Gemeinschaftsthemen die Kommission beteiligt werden könne, solle das Problem der Erweiterung erörtert werden.⁸⁷⁰ Brandt, um Ausgleich bemüht, begrüßte Schumanns Aussagen, stimmte einer Gipfelkonferenz ohne Vorbedingungen zu und machte seine Prioritätenskala deutlich: Bewußt nannte er die Beitrittsfrage an erster Stelle. Wenn man diesbezüglich nicht zu terminlichen Vorstellungen gelange und kein Signal gebe, seien "belastende und vergiftende Wirkungen [...] schon auf kurze Sicht"⁸⁷¹ zu befürchten. Gleichwohl müßten Bedenken und Sorgen eines Mitgliedstaates – auch wenn die anderen sie nicht teilten – sorgfältig geprüft werden. Man solle daher die innergemeinschaftliche Erörterung vorantreiben und hierfür eine zeitliche Begrenzung vereinbaren. Ein direktes Plädoyer für eine terminliche Fixierung des Verhandlungsbeginns vermied er: Auf dem Gipfel sei festzulegen, wieviel Zeit es bis zur Kontaktaufnahme mit den Antragstellern brauche. In einer ersten Runde sollten alle Bewerber um einen Tisch versammelt werden, worauf dann Verhandlungen mit den einzelnen Staaten zu folgen hätten. Die Themen der Gipfelkonferenz seien zunächst durch die Ständigen Vertreter und dann durch die Außenminister vorzubereiten. Die Vollendung der Gemeinschaft solle nicht durch die Diskussion zu vieler Details erschwert werden. Die Ständigen Vertreter könnten vorher eine Liste der nötigen Entscheidungen erstellen. Auf die von Frankreich erneut abgelehnte Verknüpfung von Erweiterung, Vollendung und Vertiefung ging er nicht ein, widersprach aber Luns' Feststellung nicht, daß für fünf Länder ein Parallelismus existiere. In Hinblick auf Vertiefung und politische Zusammenarbeit vertrat Brandt die Auffassung, die Ständigen Vertreter sollten Vorstellungen entwickeln, die über die Normalisierung der Situation in der WEU hinausgingen. Schließlich regte er an, bei der nächsten EG-Ratstagung möglichst eine gemeinsame Unterlage zu den verschiedenen Themen der Gipfelkonferenz zu verabschieden.

Die sechs Außenminister vereinbarten die Abhaltung einer Gipfelkonferenz, auf der Vollendung, Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaften sowie politische Fragen erörtert und an der die Kommission bei der Behandlung des ersten Themenkomplexes beteiligt werden sollte. Außerdem legten sie fest: "Ergibt sich bei der Prüfung des neuen Berichts der Kommission über die Erweiterung die Hoffnung, daß eine Einigung zwischen den Sechs bald erreichbar wird, wird ein möglichst naher Termin für Kontakte mit den Bewerbern beschlossen werden."⁸⁷² Brandts Linie hatte sich als konsens- und durchsetzungsfähig erwiesen. Die Geste der französischen Regierung war zur Enttäuschung der Briten ausgeblieben.⁸⁷³ Enttäuschen konnte das Ergebnis des Treffens nur jene, die an die Erfüllung der

⁸⁶⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 285, und Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 68.

⁸⁷⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 294.

⁸⁷¹ Erklärung Brandts am 15.09.1969, in: WBA, A 3, 322. Vgl. AAPD 1969, Dok. 294, Notizen Brandts vom 15.09.1969, in: WBA, A 7, 18, und Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 68f.

⁸⁷² AAPD 1969, Dok. 294, S. 1030. Kramers (Europa, S. 253) Feststellung, am 15.09.1969 sei der Fouchet-Plan in seiner Form von Anfang April 1962 erneut diskutiert worden, führt am Inhalt der Diskussion des Treffens der sechs Außenminister vorbei.

⁸⁷³ Vgl. Aufzeichnung Wilke vom 15.09.1969, in: PAAA, B 1 470.

Maximalforderungen eines Junktims zwischen den drei europäischen Großaufgaben und der Festlegung eines Beitrittsdatums geglaubt hatten.⁸⁷⁴ Dazu bestand aber kein Anlaß. Auf einer Pressekonferenz zog der Bundesaußenminister ein Resümee, das zugleich für seine zu Ende gehende Amtszeit stand: "Noch ist Europa keineswegs in einem freien Fahrwasser. Aber nach Brüssel kann man sagen, daß jetzt eine schmale Fahrrinne sichtbar geworden ist, durch die wir bei geschickter Steuerung freieres Fahrwasser gewinnen können."⁸⁷⁵

Als am 17. Oktober die EG-Außenminister zur Vorbereitung der Gipfelkonferenz zusammenkamen, ließ der Bundesaußenminister und designierte Bundeskanzler Willy Brandt sich durch seine Staatssekretäre vertreten.⁸⁷⁶ Zwischen der Bundestagswahl am 28. September und Brandts Wahl zum Bundeskanzler am 21. Oktober hatte Egon Bahr nach einem Gespräch mit dem französischen Botschafter den Eindruck gewonnen, daß die Regierung Brandt Frankreich gegenüber eine stärkere Position haben werde als die Regierung Kiesinger. Laut Seydoux kalkulierte die französische Regierung ein, daß der neue deutsche Regierungschef viel stärker auf den Beitritt Großbritanniens drängen werde als der gegenwärtige. Der entscheidende Punkt sei, "einen Zustand zu erreichen, in dem Deutschland und Frankreich nicht mehr auseinander oder gegeneinander manövriert werden könnten. Dann könne man über England reden." Darauf reagierte Bahr mit der als spontan deklarierten "Überlegung": "Wir kehren von der 'coopération exemplaire' zurück zur 'coopération préférentielle' und beginnen gleichzeitig die Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien."⁸⁷⁷ Während er bei Seydoux auf positive Resonanz stieß, hielt Brandt eine Rückkehr zu der Formel einer präferentiellen Zusammenarbeit nicht für erforderlich.

In seiner Regierungserklärung hieß es dann auch, die Bindungen zwischen Bonn und Paris sollten "beispielgebend" für die Beziehungen zwischen den europäischen Partnern sein. Zugleich schrieb Brandt dem deutsch-französischen "Gleichklang" eine ausschlaggebende Rolle bei der Aufgabe zu, auf der bevorstehenden Konferenz der Sechs "in den sachlich miteinander verknüpften Themen des inneren Ausbaus, Vertiefung und der Erweiterung der Gemeinschaft [...] einen mutigen Schritt nach vorn" zu tun. Zum einen machte er sich also Pompidous Triptychon zu eigen, zum anderen hieß es klar und unzweideutig: "[D]ie Erweiterung der europäischen Gemeinschaft muß kommen."⁸⁷⁸ Der gordische Knoten, auf dessen Entwirrung Brandt drei Jahre lang so viel Mühe und Phantasie verwandt hatte, wurde bei der Konferenz der Staats- und Regierungschefs am 1. und 2. Dezember 1969 in Den Haag zerschlagen, und zwar vornehmlich von Brandt und Pompidou, die vor und während des Gipfels die noch nötigen Absprachen trafen. Brandt instrumentalisierte die französischen Sorgen als Argument für den britischen Beitritt. Der neue Bundeskanzler bestätigte dem französischen Staatspräsidenten im Haag

⁸⁷⁴ Vgl. Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 69f.

⁸⁷⁵ Pressekonferenz Brandt am 16.09.1969, in: WBA, A 3, 323.

⁸⁷⁶ Nach wie vor lehnte Frankreich jede Verknüpfung von Vollendung und Erweiterung ab und weigerte sich, einen Termin für den Beginn von Beitrittsverhandlungen zu nennen, bis die Vollendung erreicht und eine Einigung unter den Sechs über die Stärkung der Gemeinschaft erzielt war. Die Minister beauftragten die Ständigen Vertreter, ihre Untersuchung der allgemeinen Probleme der Erweiterung bis zum 10.11.1969 abzuschließen. Die Sachfragen der Beitrittsverhandlungen sollten erst nach einer Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen behandelt werden. Vgl. Aufzeichnung Harkort vom 20.10.1969, in: PAAA, B 150, AAPD 1969, Dok. 319, S. 1130, bes. Anm. 15, und Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 70. Am 1. Oktober hatte die EG-Kommission festgehalten, ihre Stellungnahme vom 29. September 1967 sei weiterhin uneingeschränkt gültig, zugleich aber – entsprechend der französischen, aber auch der deutschen Vorstellungen – die Notwendigkeit einer Stärkung der Gemeinschaft herausgestellt und eingehend die Agrarproblematik thematisiert. Vgl. EA 1969, D 508-526, und von Oetinger, Außenpolitik, S. 136.

⁸⁷⁷ AAPD 1969, Dok. 310, S. 1104f. Vgl. *ibid.*, Anm. 5 und 7, Wilkens, "Brandt und die Europäische Einigung", S. 179, ders., "Brandt und die Europapolitik", S. 202, sowie Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 71.

⁸⁷⁸ VBT, 6. WP, Stenographische Berichte, 5. Sitzung, S. 32.

wunschgemäß, daß die Agrarfinanzierung gesichert bleibe, Bonn sich noch stärker ins europäische Gefüge einordnen und "die besondere deutsch-französische Zusammenarbeit durch die Erweiterung keinen Schaden"⁸⁷⁹ nehmen werde. Der entscheidende Meinungswandel im Elysée hatte bereits stattgefunden, doch Brandts klare, drängende Haltung in der Erweiterungsfrage hatte Pompidou ermuntert, nun einer von Brandt offerierten Lösung zuzustimmen, die das französische Gesicht wahrte. Seit dem Sommer hatte Brandt geschickt die für die Franzosen zentrale Agrarfrage genutzt, um seinem Drängen Gewicht zu verleihen, und sich durch sein Vermitteln zwischen Frankreich und den übrigen Partnern Vertrauen und Glaubwürdigkeit verschafft.⁸⁸⁰

Beim Haager Gipfel, der als wichtiger Durchbruch in die Geschichte der Europäischen Einigung eingegangen ist und als Geburtsstunde der Währungsunion und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit gilt, erntete Brandt – wie drei Jahre zuvor – größten Respekt für sein neuerliches Debüt auf europäischer Bühne.⁸⁸¹ Der Bundeskanzler legte ein ambitioniertes Aktionsprogramm für Europa vor, das sich an seinen Vorschlägen der vergangenen Monate orientierte. Er setzte sich für den schrittweisen Aufbau einer Wirtschafts- und Währungsunion ein und schlug vor, die Arbeitsweise des Rates zu straffen, die Exekutivaufgaben der Kommission auszubauen sowie die Befugnisse des Europaparlaments zu erweitern. Er regte einen neuen Anlauf für eine qualifizierte außenpolitische Zusammenarbeit über eine Wiederaufnahme des Meinungsaustauschs in der WEU hinaus an. Wenn dies sich perspektivisch mit der Erweiterung verbände, würden sich frühere Differenzen über den Teilnehmerkreis auflösen und die politische Bestimmung der Gemeinschaft bekräftigt, ohne daß die Kreise wirtschaftlicher Integration und politischer Kooperation völlig deckungsgleich sein müßten. Er unterstrich, daß er selbst, der Bundestag und die deutsche Öffentlichkeit eine weitere Vertagung der Beitrittsproblematik nicht akzeptieren würden.⁸⁸²

Der Haager Gipfel ebnete den Weg zur Lösung einer Reihe von Problemen, die zur Krise der Gemeinschaften in den sechziger Jahren beigetragen hatten. Das Programm des deutschen Regierungschefs fand, "teilweise sogar in den von Brandt gewählten Formulierungen"⁸⁸³, seinen Niederschlag im Kommuniké. Die Staats- und Regierungschefs kamen u.a. überein, bis Ende 1969 die endgültigen Finanzregelungen der gemeinsamen Agrarpolitik festzulegen und die Übergangszeit der Gemeinschaft zu beenden. Sie beschlossen die Ausarbeitung eines Stufenplans für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Prüfung der Frage, wie am besten Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung erzielt werden konnten, stellten dies aber in den Kontext der Erweiterung. Schließlich stimmten sie der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zwischen der Gemeinschaft und den

⁸⁷⁹ Brandt, *Erinnerungen*, S. 454. Vgl. ders., *Begegnungen und Einsichten*, S. 320ff., Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 343, Hiepél, "Greatest Common Denominator", S. 72-78, sowie Harryvan / van der Harst, "Swan Song or Cock Crow", S. 35ff. und 40.

⁸⁸⁰ Vgl. Hiepél, "Greatest Common Denominator", S. 80f., und Milward, "The Hague Conference", S. 123f.

⁸⁸¹ Vgl. van der Harst, "New Start for Europe?", Harryvan / van der Harst, "Swan Song or Cock Crow", Leuchtweis, "Europapolitik", S. 66, 81ff., 88f. und 110, sowie Wilkens, "Brandt und die Europäische Einigung", S. 180f. Zum Haager Gipfel vgl. AAPD 1969, Dok. 385, Hiepél, "Hague Summit", dies., "Greatest Common Denominator", dies., Brandt und Pompidou, S. 63-68, dies., "Brandt, Pompidou und Europa", S. 33f. und 37f., Wilkens, "Relance et Réalités", S. 378-383 und 388ff., ders., "Werner-Plan", S. 221-226, ders., "Logik der Geschichte", S. 257-275, Patel, *Europäisierung*, S. 397-427, Pine, *Wilson and Europe*, S. 149-155, Ludlow, *Crises of the 1960s*, S. 191-198, ders., "Opportunity or Threat", Bitsch, "La mise en route", dies., "L'initiative française", Rücker, "La Haye", Guasconi, "The Hague Conference", Milward, "The Hague Conference", Bossuat, "Drei Wege nach dem Gipfel von Den Haag", und Germond/Türk, "Staatssekretärausschuß", S. 73-79, Brunn, *Europäische Einigung*, S. 179-183, und Knipping, *Einigung Europas*, S. 156-161.

⁸⁸² Vgl. Brandt, *Der Wille zum Frieden*, S. 223-232, und Hiepél, "Greatest Common Denominator", S. 77.

⁸⁸³ Wilkens, "Brandt und die Europäische Einigung", S. 181. Vgl. Leuchtweis, "Europapolitik", S. 65f.

Kandidaten und Gesprächen mit den übrigen EFTA-Mitgliedern über ihr Verhältnis zur EWG grundsätzlich zu. Die Erarbeitung einer gemeinsamen Verhandlungsbasis der Sechs sollte in kürzester Frist und in wohlwollendem Geist durchgeführt werden. Ein konkretes Datum wurde im Kommuniqué nicht genannt. Pompidou hatte aber sein Wort gegeben, daß Beitrittsverhandlungen im Laufe des Jahres 1970 eröffnet werden könnten. Die Bundesrepublik mußte substantielle Zugeständnisse in der Agrarfinanzierung machen, konnte aber auf der Habenseite neben einem ersten Schritt Richtung Währungsunion verbuchen, daß Frankreich den Briten nicht länger den Weg in die Gemeinschaft versperrte. Am Ende kam es zu jenem *quid pro quo*, das Brandt schon früh als Chance begriffen und zu dem er den Franzosen über Monate hinweg seine prinzipielle Zustimmung versichert hatte.

6.1.6 Willy Brandt und die europäische Einigung 1966 bis 1969

Hatte der Bundeskanzler Brandt bei seinem Auftakterfolg im Westen die Früchte der Arbeit des Außenministers Brandt geerntet oder waren sie ihm durch die Erschütterung in den Schoß gefallen, die der Rücktritt de Gaulles bewirkt hatte? Wer die Bilanz der Europapolitik der Großen Koalition exakt am Ende ihrer Regierungszeit zieht und feststellt, keine der hohen Erwartungen auf dem Gebiet der Europapolitik und der Beziehungen zu Frankreich von 1966 habe sich erfüllt⁸⁸⁴, greift zu kurz. Der Fortschritt des Haager Gipfels darf nicht gleichgesetzt werden mit Stillstand in den Jahren zuvor. Brandt hatte zwischen 1966 und 1969 "eine sehr aktive Europapolitik betrieben"⁸⁸⁵. Von einer informellen Arbeitsteilung in der Bundesregierung, nach der Brandt sich auf die Ostpolitik konzentrierte⁸⁸⁶, kann keine Rede sein. Aussagen, Brandts entspannungspolitische Bemühungen seien zu Lasten seines Engagements für den britischen Beitritt gegangen oder nicht mit ihm vereinbar gewesen⁸⁸⁷, blenden nicht nur aus, wieviel Zeit, Energie, und Phantasie er auf westeuropäische Belange richtete, sondern auch, daß die Stärkung Europas neben der Überwindung der deutschen Teilung "der zweite Kernpunkt"⁸⁸⁸ seines außenpolitischen Denkens und Handelns war. Die Einigkeit des Westens war in seinen Augen eine wesentliche Grundlage für dauerhafte Erfolge in der Ostpolitik. Die Gemeinschaft der Sechs und ihre Erweiterung vor allem um Großbritannien betrachtete er nicht als Entspannungshindernis, sondern als richtungsweisendes Modell, das auf die osteuropäischen Staaten ausstrahlen und ihnen langfristig offenstehen sollte, um als "Bauelement einer ausgewogenen gesamteuropäischen Friedensordnung"⁸⁸⁹ zu fungieren. Die Feststellung, Europa sei für Brandt "kein eigenständiges Ziel, sondern [...] ein geographischer Ort" gewesen, geht insofern fehl, als diese Friedensordnung in Brandts Vorstellungen gerade nicht auf den Zweck beschränkt war, "politisches Gefäß"⁸⁹⁰ für Deutschland zu sein.

⁸⁸⁴ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 389.

⁸⁸⁵ Haftendorn, "Brücken bauen", S. 100.

⁸⁸⁶ Vgl. Ziebura, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 192 und 194, und Paterson, The SPD and European Integration, S. 144ff.

⁸⁸⁷ Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 409, Böhmer, "Germany and the Second British Application", S. 212 und 223, sowie Philippe, "Germans Hold the Key", S. 159.

⁸⁸⁸ Haftendorn, "Brücken bauen", S. 100. Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 318, Hiepel, "Brandt, Frankreich und Europa", S. 251, Pine, "Towards British Membership", S. 299, und Wilkens, "Brandt und die europäische Einigung", S. 175.

⁸⁸⁹ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 320. Vgl. Interview Brandts vom 19.09.1969 für *Der neue Tag*, in: WBA, A 3, 283, AAPD 1966, Dok. 405, S. 1676, "Neue Impulse für ein geeintes Europa", in: *Bulletin* vom 14.05.1969, Brandt, Reden und Interviews 1968-1969, S. 174, und Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 332.

⁸⁹⁰ Haftendorn, "Transformation und Stabilität", S. 5.

Warum und mit welchem Erfolg bemühte sich Brandt "so phantasievoll"⁸⁹¹ und ausdauernd um Kompromisse und Übergangslösungen? Zum einen wollte er das Thema auf der Tagesordnung halten, zum anderen die Gemeinschaft vor Stillstand und "Erstarrung, die zur Verkümmern führen würde"⁸⁹², einer Krise oder gar einem Auseinanderbrechen bewahren. Daraus ergab sich die von Brandt deutlich bereitwilliger als von seinem Vorgänger angenommene Aufgabe, eine Maklerrolle anzunehmen und den Dialog nicht nur mit London und Paris, sondern mit allen Partnern voranzutreiben, damit diese sich nicht übergangen fühlten.⁸⁹³ Um einen drohenden britischen Rückzug in die nationale Isolierung zu verhindern, galt es auf der einen Seite der Ungeduld der Briten zu begegnen, ihnen den Eindruck des Fortschritts in der Beitrittsfrage zu vermitteln, sie also bei der Stange zu halten, an die Gemeinschaft heranzuführen und ihnen ein Höchstmaß an Mitwirkungsmöglichkeiten zu verschaffen. Statt angesichts des französischen Widerstands abzuwarten, bemühte Brandt sich, die Erweiterung so weit es ging, materiell vorzubereiten und einzelne Elemente des Beitrittsprozesses vorwegzunehmen, um diesen abzukürzen. Auf der anderen Seite mußte ein Bruch zwischen Bonn und Paris vermieden werden. In der Mitte war dafür zu sorgen, daß es nicht zu einer Schwächung des europäischen Zusammenhalts kam, sei es durch eine Isolierung Frankreichs oder die Wahrnehmung eines deutsch-französischen Blocks in Italien und den Benelux-Ländern.⁸⁹⁴ Auch das Drängen der Koalitionsfraktionen und damit ihre Beruhigung mag eine Rolle gespielt haben⁸⁹⁵, in Brandts Fall aber keine vornehmliche.

Bei seinem Vorgehen orientierte er sich an Jean Monnets Regieanweisung "to rearrange the scene"⁸⁹⁶. Teilweise zur Enttäuschung der Beitrittskandidaten war er weder bereit noch sah er die Bundesrepublik in der Lage, die europäische Entwicklung "durch Druck und Drohungen" zu beeinflussen, sondern wollte die Partner, vor allem Frankreich, überzeugen. Dabei setzte er mit wechselndem Erfolg vor allem auf die Zusammenarbeit mit Italien. Er mahnte, von realistischen Möglichkeiten Bonns auszugehen und ihre Begrenzungen zu berücksichtigen: die "Relativität" des deutschen Gewichts, die "ungelösten Fragen der deutschen Selbstbestimmung", "ihren Zusammenhang mit der Teilung Europas" sowie die "Minusbilanz an Vertrauen"⁸⁹⁷ gegenüber den Deutschen. Früh erkannte er den faktischen Zusammenhang von Vollendung, Ausbau und Erweiterung der Gemeinschaft inklusive dem französischen Interesse an der Regelung der Agrarfinanzierung und arbeitete auf eine Lösung nach dem Prinzip *do ut des* hin.⁸⁹⁸ Zusätzlich setzte er auf eine Karte, von der er wußte, daß sie in Paris Trumpf war: Der britische Beitritt sollte französische Befürchtungen gegenüber einer erstarkenden Bundesrepublik auffangen. Mißtrauen gegen eine Annäherung Paris' an London und Washington hegte er nicht. Selbstbewußt ging er davon aus, Bonn könne sich nur selbst isolieren. Er lehnte es ab, von Paris oder London erhobene oder Bonn zugeschriebene Führungsansprüche zu akzeptieren. Solche Denkmuster hielt er für überholt. An ihre Stelle setzte Brandt die gleichberechtigte Vertretung der jeweiligen Interessen. Selbstbewußter und

⁸⁹¹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 318.

⁸⁹² Brandt, "Deutsche Europa-Politik", S. 6. Vgl. Türk, Europapolitik, S. 237. Ludlow ist zuzustimmen, das ein sog. Arrangement den ökonomischen Interessen der bundesdeutschen Wirtschaft entsprach. Vgl. Ludlow, Crises of 1960s, S. 165.

⁸⁹³ Vgl. Wintzer, "Der Auswärtige Ausschuß 1965-1969", S. LXV.

⁸⁹⁴ Vgl. Hacke, Außenpolitik, S. 131, Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 318, Taschler, Herausforderungen, S. 143, Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 339, ders., "Brandt und die europäische Einigung", S. 177, Pine, "Towards British Membership", S. 297 und 299, Schönhoven, Wendejahre, S. 412, und Marcowitz, Option für Paris?, S. 278.

⁸⁹⁵ Vgl. Marcowitz, Option für Paris?, S. 286.

⁸⁹⁶ Brandt Erinnerungen, S. 455.

⁸⁹⁷ Brandt, "Deutsche Europa-Politik", S. 5f. Vgl. Loth, Einleitung zu: Crises and Compromises, S. 17, Schönhoven, Wendejahre, S. 102f.

⁸⁹⁸ Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 342f.

unbefangener als Kiesinger pflegte Brandt eine offene Sprache, nannte die Dinge beim Namen und sprach Divergenzen direkt an, weil er darin die Voraussetzung einer Verständigung erblickte. Ihm lag viel daran, den Eindruck des Lavierens zwischen den Forderungen und Interessen anderer zu vermeiden. Die Rolle des ehrlichen Maklers beinhaltete für ihn eine erkennbare eigene Position.⁸⁹⁹

Seine anfänglichen Versuche, eine implizite Zustimmung zur Aufnahme von Verhandlungen zu erlangen, erwiesen sich als unwirksam. Soweit es Brandt betraf, "akzeptierte die Bundesregierung [...] die dilatorische Taktik de Gaulles"⁹⁰⁰ keineswegs. Vielmehr nötigte er Paris, Farbe zu bekennen, und visierte einen Beitritt in Etappen an. Er versuchte de Gaulle beim Wort zu nehmen, die gesteckten Grenzen auszuloten und in Richtung Beitritt auszudehnen. Doch de Gaulle ließ sich auf Brandts extensive Interpretation der französischen Konzessionen, die zum Teil von Kiesinger konterkariert wurden, nicht festlegen. Während Brandts Pragmatismus, hierin ist Claudia Hiepel zuzustimmen, in diesem Sinne "scheiterte", bildete er nach dem Rücktritt de Gaulles "die Basis für die Zusammenarbeit mit [...] Pompidou"⁹⁰¹. Brandt begnügte sich aber nicht damit, de Gaulle auszusitzen. Auf eine Änderung der französischen Politik durch einen Wechsel auf dem Präsidentenstuhl wollte er sich nicht verlassen. Außerdem wurde ihm aus französischen Regierungskreisen bedeutet, daß de Gaulle selbst dem Beitritt Großbritanniens zustimmen werde, um das wachsende deutsche Gewicht auszubalancieren. Sein Vorgehen basierte also nicht allein auf dem "Prinzip Hoffnung"⁹⁰². Er versuchte, einer Blockbildung nach dem Muster "5 gegen 1" oder auch "4 gegen 2" entgegenzuwirken. Insofern war die Aktivierung der WEU nur *prima vista* ein "unergiebiges Manöver"⁹⁰³. Brandt war zu einer Zusammenarbeit ohne Frankreich außerhalb der EWG bereit, wenn Frankreich sich entsprechenden Initiativen zur Kooperation mit Großbritannien verweigerte. Priorität hatten aber die fortgesetzten Bemühungen innerhalb der Gemeinschaft. Prinzipiell hatte Brandt keine Einwände gegen unterschiedliche Teilnehmerkreise für verschiedene Aspekte der europäischen Einigung. In Abgrenzung zu Kiesingers Kerneuropa-Ideen sprach er von Integration *à la carte*.

Seine Ziele hat Brandt letztlich erreicht. Er hatte dazu beigetragen, daß zum Ende seiner Amtszeit "eine schmale Fahrinne sichtbar" wurde, durch die Europa "bei geschickter Steuerung freieres Fahrwasser gewinnen"⁹⁰⁴ konnte. Die Große Koalition und ihr Außenminister hatten die Grundlagen für die Erfolge des Haager Gipfels gelegt. Wer Kiesinger und Brandt "an der gaullistischen Herausforderung gescheitert"⁹⁰⁵ sieht, gewichtet zu wenig worauf Klaus Hildebrand hingewiesen hat, nämlich, daß in der Geschichte oft "gerade die Erfolge unterschätzt [werden], die darin liegen, Schlimmeres verhütet zu haben"⁹⁰⁶. Daß sie "das Zerbrechen jeder Gemeinsamkeit der Sechs zu vermeiden" vermochte, muß demnach als "die eigentliche Leistung der Bundesregierung in diesen Jahren"⁹⁰⁷ gewürdigt werden.

Deutlicher als in bisherigen, auch jüngeren Darstellungen läßt sich konstatieren, daß in der Europapolitik wesentliche Differenzen zwischen Brandt und Kiesinger bestanden. Sie führten durchaus zu Friktionen,

⁸⁹⁹ Vgl. Brandt, "Deutsche Europa-Politik", S. 6, und Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 329.

⁹⁰⁰ Ziebur, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 197. Vgl. Türk, Europapolitik, S. 236.

⁹⁰¹ Hiepel, "Brandt, Pompidou und Europa", S. 31. Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 338.

⁹⁰² Schönhoven, Wendejahre, S. 409.

⁹⁰³ Prittie, Brandt, S. 333. Vgl. Türk, Europapolitik, S. 234.

⁹⁰⁴ Pressekonferenz Brandt am 16.09.1969, in: WBA, A 3, 323.

⁹⁰⁵ Hiepel, Brandt, Frankreich und Europa, S. 262. Vgl. Türk, Europapolitik, S. 234ff., von Oetinger, Außenpolitik, S. 226, und Schukraft, "Europapolitik", S. 59. Gassert ("Kritische Zeit", S. 148) scheint in seinem Urteil nicht sicher.

⁹⁰⁶ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 319.

⁹⁰⁷ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 317. Vgl. Marcowitz, Option für Paris?, S. 293.

wegen der Haltung der Partnerländer aber nicht zum offenen Konflikt. Zwar ist Vertretern der jüngeren Forschung wie Hartmut Philippe und Henning Türk darin zuzustimmen, daß weder Brandt noch Kiesinger wegen der Beitrittskrise eine Krise der EG hätten riskieren und die deutsch-französischen Beziehungen in ihren Grundfesten erschüttern wollen und daß die unterschiedlichen Auffassungen aus unterschiedlichen Prioritäten in bezug auf die Entwicklung der Gemeinschaften resultierten (hier Kiesingers präferiertes Projekt einer politischen Union und dort Brandts Blick auf eine möglichst breite Basis für die Ostpolitik und die ökonomischen und politischen Argumente für eine Erweiterung), doch läßt sich daraus nicht ableiten, "the chancellor and the foreign minister agreed more than they disagreed on how to handle the British application"⁹⁰⁸. Die Differenzen waren nicht oberflächlicher oder taktischer Natur. Für Brandt war die Erweiterung der Gemeinschaften um weitere demokratische Staaten nicht nur Mittel zum Zweck, sondern auch ein Wert an sich.

Kanzler und Außenminister verstanden die Maklerrolle der Bundesrepublik unterschiedlich. Sie setzten verschiedene resp. konkurrierende Prioritäten. Brandt war nach Selbstverständnis und Handeln ein entschiedener Fürsprecher des britischen Beitritts. Seine oft strapazierte Bereitschaft zur Rücksichtnahme auf Paris stieß zuweilen an Grenzen.⁹⁰⁹ Für Kiesinger galt wohl, was er selbst über de Gaulle sagte: Er hielt den Beitritt für unvermeidlich, wollte ihn aber verzögern. Der Bundeskanzler gab dem inneren Ausbau der Gemeinschaft hinsichtlich einer politischen Zusammenarbeit Vorrang vor der Erweiterung. Daß Brandt "zu einer umgekehrten Haltung"⁹¹⁰ neigte, läßt sich nicht so einfach sagen. Brandt plädierte für die parallele Verfolgung von Erweiterung und Ausbau, sowohl bei der Fusion der Gemeinschaften als auch bei der Entwicklung zur Wirtschaftsunion als auch bezüglich einer Intensivierung der politischen Zusammenarbeit. Sie auf die Sechs zu beschränken, hielt er für unrealistisch und falsch. Von Beginn setzte er sich deshalb für eine Belebung der WEU ein. Von "zu deutlichen Stellungnahmen in der Frage eines britischen EWG-Beitritts ab[halten]"⁹¹¹ konnte Kiesinger Brandt nicht. Vielmehr verfolgte jeder seine Politik. Brandt sprach in dieser Frage in Bonn, Paris, London und Rom gleich, Kiesinger suggerierte den Franzosen anderes als den Briten, in Öffentlichkeit, Fraktion und Koalitionskreis anderes als im Vieraugengespräch mit de Gaulle.

Kurzum: "Der Bundesregierung fehlte es an einer kohärenten Europastrategie"⁹¹², und letztlich konnte man sich auch nicht "auf eine gemeinsame Taktik einigen"⁹¹³. Sah es anfänglich so aus, als würde der unklare europapolitische Kurs es Bonn nicht erlauben, eine bedeutsame europäische Rolle zu spielen, als müßten die unterschiedlichen Interessen und Aussagen von Kanzler und Außenminister die Vermittlungsposition erschweren, läßt sich dieses vermeintliche Manko auch als unbeabsichtigtes Erfolgsrezept des Gespanns Kiesinger-Brandt deuten. Ohne Brandts Wirken hätten die Zweifel am deutschen Engagement für die Erweiterung leicht überhand nehmen können, ohne Kiesingers Beschwichtigungs- und Verzögerungstaktik die französische Skepsis. Brandt selbst profitierte als

⁹⁰⁸ Philippe, *Anglo-German Relations*, S. 89. Vgl. *ibid.*, S. 89ff., Türk, *Europapolitik* S. 235-239, Germond, "Cordial Potentiality?", S. 52, Schönhoven, *Wendejahre*, S. 102f. und 697f., Ludlow, *Crises of the 1960s*, S. 137, Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 325 und 328f., Kramer, *Europa*, S. 224 und 237, Marcowitz, *Option für Paris?*, S. 276ff., Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 303, Hacke, *Außenpolitik der Bundesrepublik*, S. 131f., Kaiser/Schmoeckel, *Die vergessene Regierung*, S. 206, und Bischoff, *CSU und Außenpolitik*, S. 295.

⁹⁰⁹ Vgl. Leuchtweis, "Europapolitik", S. 88, und Binder, *The Other German*, S. 233.

⁹¹⁰ Taschler, *Herausforderungen*, S. 135f. Vgl. Marcowitz, *Option für Paris?*, S. 276f. S. auch Kramer, *Europa*, S. 237, und Gassert, "Kritische Zeit", S. 158.

⁹¹¹ Marcowitz, *Option für Paris?*, S. 277.

⁹¹² Türk, *Europapolitik*, S. 72.

⁹¹³ Türk, *Europapolitik*, S. 78.

Bundeskanzler von zwischen 1966 und 1969 gewonnener Glaubwürdigkeit und erarbeitetem Vertrauen. Nach dieser resümierenden Lesart war es von Vorteil, daß die europäischen Partner ihre jeweiligen Positionen auf zwei Repräsentanten einer Regierung resp. zwei Interpretationen einer Linie projizieren konnten. Diese Linie, die Diagonale zwischen Brandt und Kiesinger, eignete sich als kleinster gemeinsamer Nenner der Sechs.

Nahm Brandt durch die Unterstützung des britischen Beitritts "den damit verbundenen Rückschlag für die Zielsetzung der europäischen Integration in Kauf"⁹¹⁴, ja äußerte sich darin sogar seine Ablehnung supranationaler Tendenzen? Sicherlich war die Erweiterung *auch* eine "Frage des Prinzips"⁹¹⁵. Doch Brandt argumentierte nicht zuletzt mit dem politischen Gewicht Europas für den britischen Beitritt. Zunächst einmal schenkte er den britischen Bekenntnissen zur politischen Zielsetzung und Integration Europas Glauben – der in den siebziger Jahren und darüber hinaus durch die britische Politik enttäuscht wurde.⁹¹⁶ Zehn Jahre nach dem Beitritt kam Brandt laut Egon Bahr zu dem Schluß, de Gaulle könne "wohl recht gehabt haben, daß England mit seinen vitalen Interessen an Sonderbeziehungen zu Amerika nicht reif für Europa wäre"⁹¹⁷. Doch dessen ungeachtet fanden Brandts Argumente in der Beitrittsfrage bis in die Gegenwart ein fernes Echo in der Debatte um den Austritt Großbritanniens aus der EU bei jenen, denen zufolge Großbritanniens "liberale, weltoffene Gesinnung und dessen strategische Kultur in der Außen- und Sicherheitspolitik [...] das Gegengewicht zu einem überschießenden Integrationismus und zur kontinentaleuropäischen Neigung zur Nabelschau bilden"⁹¹⁸. Für diejenigen, die den "Brexit" bedauern, verliert das "ursprünglich auf individuellen Freiheitsrechten beruhende Integrationsmodell der EU [...] mit dem Abschied der britischen Freihändler den Unterstützer und Deutschland im Ringen um die richtige Wirtschaftspolitik der EU seinen wichtigsten Partner"⁹¹⁹. Der britische Schriftsteller Julian Barnes schrieb 2017 hingegen: "Vor 1973 hatte de Gaulle zweimal den Beitritt Großbritanniens zur Gemeinschaft verhindert. [...] Und jetzt, Jahrzehnte später, sehen wir, wie recht er hatte. Wir waren sehr unzulängliche Europäer, die furchenden Rüpel in der Ecke – hier fordern wir eine Ausnahme, da klinken wir uns lieber aus, wir wollen unser Geld zurück."⁹²⁰ Die Zeit wird zeigen, wie gut "die EU auch ohne ein Land auskommen [kann], das der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erst nicht beitreten wollte, dann nicht beitreten durfte und schließlich seit der Aufnahme 1973 wie kein zweites Mitglied auf Sonderbedingungen und Ausnahmeregelungen bestanden hat"⁹²¹.

In den sechziger Jahren erblickte Brandt realistischerweise in der Haltung de Gaulles das erste Hindernis für Fortschritte in den europäischen Einigungsbemühungen.⁹²² Daß Brandt de Gaulles Konzept vom "Europa der Staaten" in Hinblick auf die Chancen einer nationalstaatlichen Wiedervereinigung Deutschlands "geeigneter" erschien als ein "überstaatlich integriertes Gebilde"⁹²³, ist – sofern damit mehr als eine realistische Einschätzung des Möglichen gemeint ist – durch die Äußerungen des Bundes-

⁹¹⁴ Leuchtweis, "Europapolitik", S. 110. Vgl. Wilkens, "Brandt und die Europapolitik", S. 206.

⁹¹⁵ Wilkens, "Brandt und die Europapolitik", S. 206. Vgl. ders., "L'Europe en suspens", S. 336.

⁹¹⁶ Vgl. Wilkens, "Relance et Réalités", S. 387f.

⁹¹⁷ "Der 'unbekannte' Europapolitiker Willy Brandt, in: *FES-Info* 3/2006, S. 34.

⁹¹⁸ "Vertiefen und verringern", in: *FAZ* vom 08.12.2012. Vgl. "Geht es auch ohne die Briten? Nein", in: *ZEIT* vom 08.12.2011, "Britannien zuhören", in: *FAZ* vom 03.12.2014, "Junker: Die Briten brauchen die EU, die EU braucht britischen Pragmatismus", in: *FAZ* vom 22.06.2016, Joschka Fischer, "Des Albraum erster Teil", in: *SZ* vom 29.06.2016.

⁹¹⁹ "Verlierer des Brexits", in: *FAZ* vom 29.03.2017.

⁹²⁰ Julian Barnes, "In Krulls Welt", in: *LITERATUR-SPIEGEL* 5/2017 vom 29.04.2017., S. 11.

⁹²¹ Gregor Schöllgen, "Er schreibt und schreibt und schreibt", in: *FAZ* vom 07.10.2017

⁹²² Vgl. Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 315.

⁹²³ Hildebrand, "Brandt, de Gaulle und 'la grande Europe'", S. 397.

außenministers der Jahre 1966 bis 1969 nicht zu belegen. Mehr galt diese Feststellung für Egon Bahr, der die europäische Integration als Wiedervereinigungshindernis betrachtete.⁹²⁴ Die Vermutung, Brandt habe – versteckt hinter dem Vokabular des europapolitischen Pragmatismus – Bahrs Furcht vor der europäischen Integration "nie völlig fern"⁹²⁵ gestanden, mißachtet die anhaltenden Meinungsunterschiede zwischen Brandt und Bahr in Fragen der europäischen Integration.⁹²⁶ Zu wenig Berücksichtigung findet dabei auch Brandts Gedanke, daß ein sich weiter integrierendes Westeuropa kein Hindernis darstellte, solange es eine Perspektive zur Überwindung der europäischen Teilung beinhaltete. Auch später war ihm daran gelegen, daß die Vertragspolitik im Osten das Recht der Bundesrepublik, "an der europäischen Einigung mitzuarbeiten, Souveränität abzubauen und die Grenzen zwischen den Partnern der Europäischen Gemeinschaft zu Verwaltungslinien werden zu lassen"⁹²⁷, nicht beeinträchtigte. Das von ihm "angestrebte politisch organisierte Europa"⁹²⁸ war aus Brandts Sicht Ziel "um seiner selbst willen" und "Ausgangspunkt für eine gesamteuropäische Zusammenarbeit"⁹²⁹. Er bekannte sich zum "Prozeß der Integration und der Schaffung supranationaler Institutionen"⁹³⁰, stellte sich aber, "unabhängig von den aktuellen Tendenzen der französischen Politik, auf eine relative lange Zeit intergouvernementaler Zusammenarbeit"⁹³¹ ein. Zur langfristigen Perspektive meinte er, mit "Verfassungsentwürfen auf dem Reißbrett" komme man erfahrungsgemäß nicht weiter. Es sei "*nicht realistisch*, einen europäischen Bundesstaat mit eigenen demokratischen Verfassungsorganen als *einzig* [Hervorhebungen M.F.] Alternative zum überlieferten Nebeneinander der Nationalstaaten anzusehen". Das schließe nicht aus, "daß wir uns die Perspektive einer möglichst umfassenden Lösung der Zusammenarbeit offen halten und [...] versuchen, diesem Ziel schrittweise näherzukommen"⁹³². Daraus läßt sich keine Ablehnung fortschreitender politischer Integration und supranationaler Tendenzen ableiten.⁹³³ Brandt war allerdings kein naiver Anhänger einer supranationalen Konstruktion Europas.⁹³⁴ Der "sich selbst genügende Nationalstaat"⁹³⁵ gehörte für Brandt der Vergangenheit an, doch wußte er um die Beharrungskraft der Nation. 1969 ging er so weit zu sagen, daß bislang "die Integration Westeuropas zu einer politischen europäischen Einheit an der Unterschätzung der Nation und ihrer Bedeutung [...] gescheitert"⁹³⁶ sei. Die Vereinigten Staaten von Europa bezeichnete er als wichtiges Ziel, ging aber davon aus, daß "die Völker

⁹²⁴ Vgl. Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 85f. und 348f., sowie Wilkens, "New Ostpolitik", S. 74f.

⁹²⁵ Merseburger, Willy Brandt, S. 525. Vgl. Paterson, The SPD and European Integration, S. 146 und 151.

⁹²⁶ Vgl. Bahr, Zu meiner Zeit, S. 173-177, und Wilkens, "Brandt und die europäische Einigung", S. 179.

⁹²⁷ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 331.

⁹²⁸ "Überwindung der Teilung Europas notwendig", in: *Bulletin* vom 10.02.1967.

⁹²⁹ DzD V/2, S. 1192 (Interview Brandt September 1968). Vgl. DzD V/2, S. 722 (Aufsatz Brandt Juni 1968). S. auch Kuper, Konfrontation und Kooperation, S. 271f., Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 332, sowie ders., "Brandt und die Europapolitik", S. 202.

⁹³⁰ DzD V/2, S. 523 (Artikel Brandt April 1968).

⁹³¹ *PMI* 77/68 vom 05.02.1968.

⁹³² "Breite Basis der europäischen Zusammenarbeit und Einigung", in: *Bulletin* vom 05.09.1969. Es handelt sich um den Abdruck eines Interviews Brandts, das die Zeitschrift *L'Aurore* am 02.09.1969 veröffentlicht hatte.

⁹³³ Vgl. Ziebura, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 192, und Jachtenfuch, Die Konstruktion Europas, S. 197, die einen solchen Schluß ziehen.

⁹³⁴ Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 336.

⁹³⁵ DzD V/2, S. 722 (Brandt, "Friedenspolitik in Europa", 01.06.1968).

⁹³⁶ *PMI* 398/69 vom 18.09.1969. Vgl. "VIII. Europäischer Gemeindetag in Berlin", in: *Bulletin* vom 13.06.1967. Kupers Restümee, in Brandts Augen habe die "Barriere 'Vaterland' [...] vor der größeren Heimstatt Europa" (Konfrontation und Kooperation, S. 193) gelegen, geht an diesen Aussagen Brandts vorbei. Das gilt auch für Bernaths irreführende Aussage, in Brandts Vorstellungen von einer europäischen Friedensordnung sei für die "ewigen Nationen" von gestern" (Wandel ohne Annäherung, S. 117) kein Platz gewesen. Das läßt sich allenfalls für die nationalstaatliche Ordnung alter Prägung sagen. Vgl. dazu ausführlich Kap. 6.2.5 dieser Arbeit.

Europas in ihren nationalen Staaten organisiert bleiben" würden, gleichwohl ohne ihre "volle nationale Souveränität zu erhalten"⁹³⁷.

Insofern markierte die Leitlinie, die "Anonymität des Supranationalen ebenso zu vermeiden wie einen Rückfall in den Nationalismus des 19. Jahrhunderts [...], den verbindlichen, wenn auch nicht immer auf Anhieb erkennbaren, Bezugspunkt der Europapolitik Kiesingers und Brandts"⁹³⁸. Beide glaubten nicht an Monnets These eines automatischen Umschlagens von der wirtschaftlichen in die politische Verflechtung. Sie zogen daraus aber teilweise unterschiedliche Schlußfolgerungen: Kiesinger hielt direkte organisatorische Schritte zur Bildung einer Politischen Union – nach dem Modell der Fouchet-Pläne – als Etappe auf dem Weg zum europäischen Bundesstaat für nötig. Einen irreführenden Eindruck erweckt das pauschale Urteil, Brandt habe sich mit "der Definition und Umsetzung der Zielsetzung Europas"⁹³⁹ nicht aufgehalten, nur weil er die Schlagworte "Politische Union" und "Bundesstaat" nicht im Munde führte. Vielmehr konzentrierte er sich im Rahmen der bestehenden Institutionen auf die nächsten Schritte, von denen in seiner Sicht die übernächsten abhingen. In diesem Sinne war seine Europapolitik als Außenminister "pragmatisch funktional"⁹⁴⁰. Er bekannte, nicht zu wissen, "welche Formen die Vereinigten Staaten von Europa eines Tages nehmen werden"⁹⁴¹, die schließlich Teil einer gesamteuropäischen Friedensordnung sein müßten. Er ging stärker von der notwendigen Voraussetzung einer Annäherung der Positionen aus. Diesbezüglich setzte er auf die "Lösung praktischer, realer Aufgaben"⁹⁴², auf "konkrete Bemühungen"⁹⁴³ zur Annäherung in politischen Fragen, sowie auf Konsultation, Kooperation und Koordination, um "zumindest auf Teilgebieten eine gemeinsame Willensbildung"⁹⁴⁴ zu erreichen. Bevorzugtes Instrument hierzu war die WEU – wegen der Blockade in der EWG und der Beteiligung Großbritanniens. Wie u.a. seine Initiativen in der WEU zeigen, wollte Brandt den europäischen Gemeinschaften eine eigene Rolle im internationalen Gefüge geben, und zwar auch und gerade in den Ost-West-Beziehungen.⁹⁴⁵ Allerdings hatte bis 1969 der Meinungs austausch in diesem Rahmen "nicht weit geführt" und sich das Thema der außenpolitischen Zusammenarbeit letztlich "nicht bewegt"⁹⁴⁶. Daß Kiesinger und Brandt es nicht verstanden hätten, neue Initiativen zu ergreifen⁹⁴⁷, läßt sich nicht sagen. Vielmehr mußten sie zur Kenntnis nehmen, daß ihre Anläufe erfolglos blieben, weil die Beitrittsfrage alles überschattete.

Wenn Kiesinger davon ausging, "daß sich die Unterschiede zwischen der nationalstaatlichen Variante de Gaulles und der von Monnet auf den Weg gebrachten, supranationalen Idee der europäischen Integrationisten in der langen historischen Perspektive abschleifen würde"⁹⁴⁸, vertraute Brandt auf die Phantasie der Geschichte, neue Wege jenseits alter Kategorien zu weisen. In seiner Zeit als Außen-

⁹³⁷ "Europas Weg in die siebziger Jahre", in: *Bulletin* vom 23.07.1969.

⁹³⁸ Hildebrand, "Der provisorische Staat...", S. 307. Vgl. Küsters, "Europäische Politische Zusammenarbeit", S. 132f.

⁹³⁹ Leuchtweis, "Europapolitik", S. 67. Vgl. Wilkens, "Brandt und die europäische Einigung", S. 168.

⁹⁴⁰ Haftendorn in der Diskussion zu ihrem Vortrag "Brücken bauen", S. 119. Vgl. Wilkens, "Brandt und die Europapolitik", S. 200.

⁹⁴¹ "VIII. Europäischer Gemeindetag in Berlin", in: *Bulletin* vom 13.06.1967.

⁹⁴² Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 345.

⁹⁴³ "Deutsche Politik der Kooperation und des Interessenausgleichs", in: *Bulletin* vom 22.05.1969.

⁹⁴⁴ Brandt, "Deutsche Europa-Politik", S. 6. Vgl. Leuchtweis, "Europapolitik", S. 69, Wilkens, "Brandt und die europäische Einigung", S. 168, ders., "Brandt und die Europapolitik", S. 200, und Germond, "La France et l'Allemagne", S. 226. Germond differenziert nicht zwischen Brandt und Kiesinger, wohl aber zwischen den Beamten des Kanzleramts und des AA. Zu Kiesingers Haltung s. AAPD 1969, Dok. 165, S. 614, und Gassert, "Kritische Zeit", S. 152.

⁹⁴⁵ Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 336.

⁹⁴⁶ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 323. Vgl. *ibid.*, S. 200

⁹⁴⁷ Vgl. Germond, "La France et l'Allemagne", S. 220.

⁹⁴⁸ Gassert, "Kritische Zeit", S. 152f.

minister war das Kennzeichen der Europapolitik Willy Brandts Pragmatismus⁹⁴⁹ – richtig verstanden als eine von den Gegebenheiten ausgehende, auf den nächstmöglichen Schritt ausgerichtete Politik mit darüber hinausgehenden Perspektiven und Zielen.

Ähnlich wie beim Blick auf die Europapolitik darf die Sicht auf die Bilanz der deutsch-französischen Beziehungen am Ende der Großen Koalition nicht von falschen Maßstäben verstellt sein. Aus de Gaulles weltpolitischen Positionierung Frankreichs und der daraus resultierenden Sicht der deutsch-französischen Beziehungen ergab sich angesichts von außenpolitischer Staatsräson und äußerem Bewegungsgesetz der Bundesrepublik eine mangelnde Übereinstimmung der Interessen.⁹⁵⁰ Anders als ihre Vorgängerin entzog sich die Regierung der Großen Koalition de Gaulles Werben um eine exklusive bilaterale politische Zusammenarbeit "mit Geschick und Takt"⁹⁵¹. Zugleich widmeten Kiesinger *und* Brandt dem Partner an der Seine ihr besonderes Interesse⁹⁵² – entgegen Darstellungen, denen zufolge Frankreich bei Brandt nur eine Nebenrolle spielte.⁹⁵³ Ein wichtiges Motiv dabei war die Hoffnung auf die französische Unterstützung der eigenen Ostpolitik. Gerade bei den ersten Schritten Bonns ging die französische Unterstützung durchaus über "wohltönende Worte"⁹⁵⁴ hinaus. Von Brandt angetrieben, fand vor allem 1967 ein reger Austausch statt. Brandt wollte de Gaulle jedoch nicht nur als Fürsprecher, sondern tatsächlich als "Garant der bundesdeutschen Ehrbarkeit"⁹⁵⁵ gewinnen. Er faßte sogar eine polnische Rückversicherung durch Frankreich und eine Garantie des vertraglichen Gewaltverzichts durch die Vier Mächte ins Auge. Zugleich sollte die Entwicklung gemeinsamer Entspannungsperspektiven einer unkontrollierten französisch-sowjetischen Annäherung vorbeugen. Der Meinung, gaullistische Entspannungspolitik und die Ansätze der deutschen Ostpolitik, die sich im Rahmen der NATO bewegt habe, seien nicht in Einklang zu bringen gewesen⁹⁵⁶, kann hier nicht zugestimmt werden. Die Konzepte Brandts und de Gaulles waren durchaus kompatibel.

Doch die Möglichkeit einer "ineinandergreifenden Ostpolitik"⁹⁵⁷ scheiterte schon vor dem August 1968 an de Gaulles Forderung, die Bundesrepublik müsse die Oder-Neiße-Grenze anerkennen und verbindlich auf Atomwaffenbesitz verzichten, was Brandts eigenen Einsichten entsprach, die CDU/CSU jedoch nicht zu erfüllen bereit war. Wie de Gaulle lehnte Brandt eine Isolierung der DDR ab, doch die uneindeutige Politik Bonns in dieser Frage führte zu Mißverständnissen. Brandts Linie wäre insgesamt konsensfähig gewesen. Schon vor dem gewaltsamen Ende des Prager Frühlings zweifelte Brandt aber am französischen Einfluß im Osten, und früh kam man im Auswärtigen Amt zu dem Ergebnis, die entscheidenden Schritte müsse und könne Bonn selbst tun.⁹⁵⁸ Beides führte dazu, daß der Außenminister auf die französischen Vorwürfe, Bonn habe Moskau einen Anlaß für die Intervention geboten, gelassener reagierte als der Bundeskanzler. Im Zusammenspiel mit Kiesinger gelang es Brandt, "das deutsch-französische Verhältnis

⁹⁴⁹ Vgl. Wilkens, "Relance et Réalités", S. 377, und Türk, Europapolitik, S. 229.

⁹⁵⁰ Vgl. Linsel, De Gaulle und Deutschland, S. 227-233.

⁹⁵¹ Hildebrand, "Problematik der deutsch-französischen Beziehungen", S. 180.

⁹⁵² Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 315, Schönhoven, Wendejahre, S. 98, und Kocs, *Autonomy or Power*, S. 97.

⁹⁵³ Vgl. Bernath, Wandel ohne Annäherung, S. 52, und Ziebura, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 226.

⁹⁵⁴ Ziebura, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 195. Zieburas Aussage, die Ostpolitik der Großen Koalition sei "nicht, wie es der Élysée-Vertrag vorsah, mit Frankreich abgestimmt" (Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 239) gewesen, läßt sich nicht aufrechterhalten.

⁹⁵⁵ Grosser, "Die Außenpolitik", S. 363.

⁹⁵⁶ Vgl. Lucas, Vom Atlantik bis zum Ural, S. 323, und Wilkens, Der unstete Nachbar, S. 37. Wilkens stützt sich auf ein Zitat Brandts, das sich primär auf die politische Vereinigung Westeuropas bezieht. Vgl. Interview Brandt vom 04.12.1969 in der ZDF-Sendung *Dialog*, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

⁹⁵⁷ Wilkens, Der unstete Nachbar, S. 35.

⁹⁵⁸ Vgl. Wilkens, "L'Europe en suspens", S. 331.

heil durch eine schwierige Periode hindurch[zu]bringen"⁹⁵⁹. Natürlich entsprach der "freundliche Realismus"⁹⁶⁰ jener Jahre nicht "der herzlichen Exklusivität des deutsch-französischen Verhältnisses in der Adenauer-Zeit"⁹⁶¹. Das war nicht gänzlich unbeabsichtigt. Stärker als der Bundeskanzler betonte Brandt stets die Unabhängigkeit gegenüber Paris.⁹⁶² Offener als Kiesinger kritisierte er die französische Politik. Auch hier wirkten sich die unterschiedlichen Nuancierungen von Kanzler und Vizekanzler nach außen und innen positiv aus. Zu einer neuerlichen Kontroverse um die atlantische oder gaullistische Ausrichtung deutscher Außenpolitik kam es, auch das ein Verdienst, nicht.⁹⁶³

Beide bekannten sich zum Leitbild einer gleichberechtigten Partnerschaft Europas mit den USA. Kiesinger betonte dabei das Ziel eines *unabhängigen* Europa. Mit seiner Ablehnung eines "nordatlantischen Imperiums"⁹⁶⁴ und der Absicht, "[m]it de Gaulle ein Europa zwischen den Titanen [zu] bauen"⁹⁶⁵, näherte er sich bis zum Herbst 1968 gaullistischen Vorstellungen rhetorisch an. Brandt ging dies zu weit.⁹⁶⁶ Beim Außenminister gab es *kein* "europapolitisches Lavieren [...] zwischen der großzügigen Vorstellung des Generals [...] und der Notwendigkeit, sich eben mit [...] Amerika [...] arrangieren zu müssen"⁹⁶⁷. Vielmehr knüpfte er konsequent an Kennedys Konzeption einer transatlantischen Partnerschaft an. Anders als Kiesinger bevorzugte er den Begriff eines *selbständigen* Europa, das nicht unabhängig von den USA sein, sondern "ebenbürtig neben die Vereinigten Staaten" treten sollte. Brandt kleidete dies in das Bild des erwachsenen Menschen, der auf eigenen Füßen steht, deswegen aber nicht ohne Bindungen lebt. So wollte er "das sich einigende und schließlich geeinte Europa eingefügt wissen in einen größeren Rahmen: Partnerschaftliche Beziehungen mit Amerika, gute Zusammenarbeit mit der Sowjetunion als Glied einer stabilen und gerechten Friedensordnung"⁹⁶⁸. Erst für die Zeit nach der Überwindung des Ost-West-Konflikts deutete er eine europäische Rolle als dritte Kraft an. Er war überzeugt, daß Europa "auf eine enge sicherheitspolitische Verbindung mit den USA nicht verzichten" könne, auch "dann noch, wenn ein befriedigendes europäisches Sicherheitssystem entwickelt"⁹⁶⁹ sein werde. Zugleich ging er vor dem Hintergrund des Vietnamkriegs, der Rassenunruhen sowie der Ermordung von Martin Luther King und Robert Kennedy davon aus, daß Westeuropa wegen des zunehmenden Selbstengagements der USA mehr abverlangt werde und es erweitert, geeint und gestärkt werden mußte, um zu einer echten Partnerschaft überhaupt in der Lage zu sein.⁹⁷⁰ Dies alles, meinte Brandt in deutlicher Abgrenzung von de Gaulle, lasse sich aber "nicht durch eine Politik gegen die USA, sondern nur durch eine eigenständige Politik gegenüber den USA – und wo immer möglich, im Zusammenwirken mit ihnen – durchsetzen."⁹⁷¹

⁹⁵⁹ Brandt in der Fraktionssitzung vom 06.02.1968, in: SPD-Bundestagsfraktion, 5. WP, 84. Vgl. Hildebrand, "Brandt, de Gaulle und 'la grande Europe'", S. 404, und Steinkühler, *Der deutsch-französische Vertrag*, S. 189. S. auch Kiesingers ähnliche Einschätzung bei Gassert, "Kritische Zeit", S. 165f.

⁹⁶⁰ Hänsch, "Die Entwicklung der europäischen Gemeinschaften", S. 200.

⁹⁶¹ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 315.

⁹⁶² Vgl. Hiepel, "Greatest Common Denominator", S. 63.

⁹⁶³ Vgl. Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 317.

⁹⁶⁴ DZD V/2, S. 362 (Rede zur Lage der Nation 11.03.1968).

⁹⁶⁵ Notizen Jahn zum Koalitionsgespräch am 13.02.1968, in: NL Jahn 1345. Vgl. Vermerk Guttenbergs zum Koalitionsgespräch am 13.02.1968, in: NL Guttenberg 93, Zieburas, *Die deutsch-französischen Beziehungen*, S. 194, und Marcowitz, *Option für Paris?*, S. 274f. und 283.

⁹⁶⁶ Vgl. Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 36.

⁹⁶⁷ Hildebrand, "Brandt, de Gaulle und 'la grande Europe'", S. 392.

⁹⁶⁸ DZD V/2, S. 227. (Interview Brandt 14.02.1968).

⁹⁶⁹ Brandt, *Friedenspolitik in Europa*, S. 65.

⁹⁷⁰ Vgl. Brandt im Parteirat am 21.06.1968, in: SPD-Parteivorstand 29.

⁹⁷¹ *PMI* 415/68 vom 12.09.1968.

6.2 Transatlantische Partnerschaft in der Probe: Willy Brandt, das westliche Bündnis und die Herausforderungen der späten sechziger Jahre

Als "Lili Marlene love affair"¹ verspottete der frühere Hohe Kommissar John McCloy die deutsch-französische Freundschaft, nachdem Willy Brandt am 16. Dezember 1966 im Bundestag über seinen Besuch bei de Gaulle berichtet hatte. Tags darauf prognostizierte McCloy im Gespräch mit Brandt und Wehner, der Bundesregierung werde höchste Staatskunst abverlangt werden bei der Umarmung Frankreichs und dem gleichzeitigen Festhalten an einer kollektiven Politik, der de Gaulle feindlich gegenüber stehe. Genau diese Herausforderung sprach Brandt bei seinem Besuch in den USA vom 7. bis zum 11. Februar 1967 an, als er bei der Eröffnung des *Adlai-Stevenson-Institute on International Affairs* in Chicago erklärte: "Für mich stehen das Atlantische Bündnis, die europäische Einigung und die deutsch-französische Freundschaft in logischen und gleichwertigen Zusammenhängen."² Die Verklammerung Europas und Amerikas bezeichnete er als einen wesentlichen Sinn der NATO, die militärische und politische Präsenz der USA in Europa als Voraussetzung der europäischen Sicherheit und als Element der Stabilität. Zuvor hatte er in New York vor dem *Council on Foreign Relations* beteuert, die wiederbelebte deutsch-französische Zusammenarbeit stehe nicht in Konkurrenz zu den deutsch-amerikanischen Beziehungen.³ Außenminister Rusk hatte er beruhigt, das Verhältnis zwischen Paris und Bonn müsse als Element betrachtet werden, das die NATO insgesamt stärke. Die Entwicklung gemeinsamer Überlegungen über die europäische Sicherheit bedeute keine Änderung der deutschen Allianzpolitik.⁴

In Chicago äußerte Brandt Verständnis dafür, daß manche Amerikaner das Engagement der USA in Europa als schwere Bürde empfänden. Nach Besprechungen im amerikanischen Außenministerium kurz vor Brandts Reise war Planungsstabchef Diehl mit dem Eindruck nach Bonn zurückgekehrt, die amerikanische Politik werde stark von der Überzeugung beherrscht, die USA hätten sich in der Welt übermäßig engagiert. Daher strebe Washington nach einer "Neuverteilung der Lasten"⁵ in der NATO und nach Entlastung durch Absprachen mit Moskau. Brandt erklärte sich in den USA namens der Bundesregierung zu mehr Mitverantwortung bereit, würdigte die größeren globalen Verpflichtungen der "mächtigeren Länder", fügte aber "als ein Freund dieses Landes", hinzu, daß "die mächtigen Nationen [...] ihren Teil beitragen müssen zum Gelingen der geschichtlichen Probe, vor der wir stehen"⁶.

Wie bereits erwähnt, pflegte Brandt bei seinem ersten USA-Besuch als Außenminister bewußt einen Stil, der seinem "Wunsch nach mehr Selbständigkeit auch im Verhältnis zu den USA"⁷ entsprach und von Beobachtern als "Novum im außenpolitischen Kurs der großen Koalition"⁸ betrachtet wurde. Zuvor hatte er im Auswärtigen Ausschuß angekündigt, er werde zum Ausdruck bringen, daß sich an der deutschen Dankbarkeit und am Wissen um die entscheidende Rolle der Vereinigten Staaten für die Sicherheit des

¹ FRUS 1964-1968 XV, Dok. 193, hier zitiert nach Schwartz, Johnson, S. 147f.

² "Entwicklung einer Interessengemeinschaft der Völker", in: *Bulletin* vom 14.02.1967. Zur öffentlichen Reaktion auf Brandts USA-Reise vgl. Hoeres, Außenpolitik und Öffentlichkeit, S. 288.

³ DzD V/1, S. 503.

⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 48, S. 252.

⁵ AAPD 1967, Dok. 40, S. 212.

⁶ "Entwicklung einer Interessengemeinschaft der Völker", in: *Bulletin* vom 14.02.1967.

⁷ AAPD 1967, Dok. 4, S. 15.

⁸ "Selbstbewußte Außenpolitik", in: *Augsburger Allgemeine* vom 13.02.1967. Vgl. Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 162f.

Westens und den Frieden in Europa nichts geändert habe, daß "die Deutschen als loyale Bündnispartner den verschiedenen Bündnispartnern und gerade dem führenden gegenüber vielleicht offener, als sie es sich angewöhnt hätten, sagen müßten, wo etwas auf Grund ihrer Interessen gehe und wo das nicht gehe"⁹. Seine freimütige Darlegung der deutschen Interessenlage wurde von der amerikanischen Regierung begrüßt und erwidert. Dies schuf Brandts Einschätzung nach Respekt und Vertrauen.¹⁰ Kommentatoren staunten, "wie diese Methodik Probleme zusammenschumpfen ließ, die früher groß genug erschienen, um zu einem Bonner Regierungssturz beizutragen"¹¹. Sowohl in seinen öffentlichen Stellungnahmen als auch in seinen Gesprächen mit dem Präsidenten, dem Vize-Präsidenten, dem Außen- und Verteidigungsminister behandelte Brandt alle wesentlichen Themen und Probleme, die das Verhältnis zwischen Bonn und Washington in diesem Augenblick und bis zum Ende seiner Amtszeit bestimmten: Er sprach sich für den Atomwaffensperrvertrag aus, drängte aber auf die Berücksichtigung einiger Probleme, die nicht spezifisch deutsche seien, etwa die Kontrollfrage, die Erschwerung der europäischen Einigung, eine Verbindung mit Abrüstungsfortschritten, die Sorge um nukleare Erpressung, die Diskriminierung der nichtnuklearen Staaten sowie die friedliche Kernenergieforschung und -nutzung. Er bekannte sich zur Präsenz der USA in Europa und zur integrierten Struktur der NATO, erinnerte aber auch an die politische Rolle der Allianz. Truppenreduzierungen, erklärte er, dürften nur aufgrund technischer oder politischer Entwicklungen erfolgen, nicht aber aus emotionalen oder fiskalischen Gründen. Mit Rusk und McNamara war er sich einig, daß die deutsch-angelsächsischen Dreiergespräche über den Devisenausgleich weitergehen müßten und von großer Bedeutung für die künftige Gestalt der NATO sein würden. Er erläuterte die deutsche Ostpolitik, die den Beifall seiner Gesprächspartner fand, und versicherte sich der amerikanischen Unterstützung. In Ost-West-Fragen insgesamt herrschte weitgehender Einklang. Während Brandt diese Fragen offen und direkt ansprach, verhielt er sich in bezug auf das zentrale Thema der amerikanischen Außenpolitik, das alle anderen beeinflusste, äußerst zurückhaltend. In seinen öffentlichen Reden deutete er es nur indirekt an und in seinen Unterredungen mit den Spitzen der US-Administration verhielt er sich gänzlich rezeptiv.¹² Die Rede ist vom Krieg der USA in Vietnam.

6.2.1 Zwischen Solidarität und Kritik: Willy Brandt und der Vietnam-Krieg 1966-1969

Kurz vor Brandts USA-Reise hatte Planungsstabschef Diehl nach Besprechungen mit dem *State Department* festgehalten: "Der Gedanke, die Bundesrepublik stärker in Vietnam zu engagieren, ist noch nicht aus allen Köpfen verschwunden."¹³ Im Vorfeld seines Besuchs war Brandt von amerikanischen Journalisten auf den Vietnamkrieg angesprochen und nach einer zusätzlichen deutschen Unterstützung gefragt worden. Brandts Antwort bewegte sich ganz im Rahmen der bisherigen Bonner Politik: Die Bundesrepublik habe Vietnam schon seit Jahren beim wirtschaftlichen Aufbau unterstützt. Die humanitäre Hilfe für die Bevölkerung sei zuletzt erheblich erweitert worden, und die Bundesregierung

⁹ Protokoll der 27. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 02.02.1967, S. 369.

¹⁰ Vgl. DzD V/1, S. 530f. (Interview Brandt vom 11.02.1967).

¹¹ "Brandt wird in Washington verstanden", in: *SZ* vom 11.02.1967.

¹² Vgl. AAPD 1967, Dok. 48 und 49, Notizen Brandts vom 08.02.1967, in: WBA, A7, 17, DzD V/1, S. 501-505 (Rede Brandts vor dem *Council of Foreign Relations* 09.02.1967), "Entwicklung einer Interessengemeinschaft der Völker", in: *Bulletin* vom 14.02.1967, und Arenth, Vietnam, S. 195.

¹³ AAPD 1967 Dok. 40, S. 218.

werde sich auch in Zukunft bemühen, diese Hilfe im Rahmen des Möglichen fortzusetzen.¹⁴ Auch in Washington kam der Krieg zur Sprache. Präsident Johnson bekundete seine Bereitschaft zu Verhandlungen "auf zumutbarer Basis"¹⁵, und Außenminister Rusk erklärte, Vietnam habe das amerikanische Interesse an Europa nicht gemindert.¹⁶ Brandt beschränkte sich aufs Zuhören, wofür er von der SED heftig angegriffen wurde. Sein Verhalten zeige die "politisch-moralische Verkommenheit" der Sozialdemokraten, die den "Mord der USA in Vietnam hundertprozentig decken"¹⁷ würden.

In der Zeit der Großen Koalition erreichte der Krieg in Südostasien seinen Höhe- und Wendepunkt.¹⁸ Angesichts der amerikanischen Kriegführung wuchs die Kritik an den USA und wurde zu einem wesentlichen Anlaß für die Studentenproteste der späten sechziger Jahre. Deren Repräsentanten propagierten zum Teil einen offenen Antiamerikanismus und eine Solidarisierung mit der vom kommunistischen Norden unterstützten südvietnamesischen Guerillabewegung Vietcong, die als anti-kolonialistische Freiheitskämpfer betrachtet wurden.¹⁹ Die Regierung Erhard hatte vorbehaltlos hinter dem amerikanischen Engagement gestanden. Ihre Haltung fußte auf der Ansicht, daß die Ausbreitung des Kommunismus in Südostasien verhindert werden mußte und "die Verteidigung dieses Bereiches durch die USA [...] daher für die gesamte freie Welt von größter Bedeutung"²⁰ war. Die Bundesregierungen unter Erhard, Kiesinger und Brandt konzentrierten sich auf die humanitäre und wirtschaftliche Unterstützung Südvietnams. Von 1966 bis 1972 versorgte das Hospitalschiff "Helgoland" Kranke und Verwundete. Danach nahm ein von Bonn finanziertes Landkrankenhaus seine Arbeit auf, dessen Planung und Errichtung Brandt seit 1967 unterstützt und dessen Bau das Kabinett 1968 beschlossen hatte. Darüber hinaus gab es eine Reihe von Hilfsprojekten, die die Bundesrepublik mit Zustimmung aller im Bundestag vertretenen Parteien finanzierte. Als Geberland stand die Bundesrepublik in der Vietnamhilfe auf Platz zwei, direkt hinter den USA.²¹

Diese beträchtliche finanzielle und humanitäre Unterstützung stellte "eine kompensatorische Reaktion auf den massiven Druck Washingtons"²² in den Jahren 1964 bis 1966 dar, Bonn solle Sanitäts- und Pionereinheiten der Bundeswehr nach Vietnam entsenden. Einen solchen Beitrag hatte die Regierung Erhard stets und erfolgreich abgelehnt. Dabei hatte sie auf die internationale Verwundbarkeit der Bundesrepublik aufgrund der deutschen Vergangenheit und Teilung verwiesen sowie darauf, daß die Bundeswehr nicht für Einsätze außerhalb des NATO-Gebiets vorgesehen war.²³ Die "Helgoland", deren Personal das Deutsche Rote Kreuz und nicht die Bundeswehr stellte, wurde ausdrücklich der vietnamesischen Bevölkerung zur Verfügung gestellt. Ihre Entsendung hatte das Kabinett am 12. Januar 1966 beschlossen. (Es war also nicht Brandt, der sich dem amerikanischen Drängen nach einem direkten deutschen

¹⁴ Vgl. Interview Brandts mit dem *St. Louis Post-Dispatch* vom 18.01.1967, in: WBA, A 3, 346.

¹⁵ Vgl. Notizen Brandts vom 08.02.1967, in: WBA, A7, 17.

¹⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 48, S. 253.

¹⁷ "Die SED attackiert Brandt", in: *SZ* vom 16.02.1967.

¹⁸ Zum Vietnamkrieg vgl. Frey, *Geschichte des Vietnamkriegs*, und Greiner, *Krieg ohne Fronten*.

¹⁹ Vgl. Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, S. 250.

²⁰ Aufzeichnung Meyer-Lindenberg vom 17.12.1966, in: PAAA, B 150.

²¹ Vgl. Aufzeichnung Meyer-Lindenberg vom 17.12.1966 und Aufzeichnung "Vietnamhilfe" von Juli 1967, in: PAAA, B 150, Kabinettsprotokolle 1968, S. 295f. und 364f., Protokoll der 50. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14.12.1967, S. 686, und "Positives Echo für deutsche humanitäre Hilfe in Vietnam", in: *Bulletin* vom 22.02.1967. Zum Einsatz der "Helgoland" vgl. Troche, *Berlin wird am Mekong verteidigt*, S. 413-422.

²² Troche, *Berlin wird am Mekong verteidigt*, S. 16. Vgl. *ibid.*, S. 360-433, und Arenth, *Vietnam*, S. 128-133.

²³ Vgl. AAPD 1966, Dok. 24. Intern hielt man die Entsendung von Bundeswehreinheiten nach Vietnam auch für verfassungsrechtlich bedenklich. Vgl. *ibid.*, Dok. 115. 1964 schien Brandt keine Bedenken gegen die Entsendung von Sanitätseinheiten der Bundeswehr auf multilateraler Ebene gehabt zu haben. Vgl. Michel, *Brandts Amerikabild*, S. 250f.

Engagement "geschickt durch das Anbieten, die 'Helgoland' [...] in die Gewässer vor Vietnam zu entsenden"²⁴, entzog.) Die humanitäre Hilfe wurde begleitet durch eine "Schulterschlüßrhetorik"²⁵ der Regierung Erhard, so daß insgesamt keine andere europäische Regierung die USA im Vietnamkrieg "öffentlichkeitswirksamer, vorbehaltloser und mit höherem finanziellen Engagement"²⁶ unterstützte.

Zur gleichen Zeit wuchsen in der deutschen Öffentlichkeit Zweifel an den Methoden der amerikanischen Kriegführung. Spitzenpolitiker aller Parteien rückten von einer vorbehaltlosen Unterstützung des amerikanischen Vorgehens ab.²⁷ Im Auswärtigen Amt griff die Sorge um sich, daß die USA zu Lasten Europas stärkere Verbände in Asien in einen Konflikt brachten, dessen Ende nicht abzusehen war und der ihre moralische Stellung in der Welt beschädigte.²⁸ De Gaulle wies den USA die Hauptverantwortung für den Vietnamkrieg zu, kritisierte sie zuweilen lautstark und forderte sie zum Rückzug auf. Er glaubte, daß der Konflikt die Furcht der UdSSR vor einer Zweifrontensituation nährte und so ihr Interesse am Erhalt eines festen Griffs in Osteuropa verstärken würde.²⁹ Welches Gewicht diese französische Position erlangen würde, so Botschafter Knapstein im Januar 1967, hing nach amerikanischer Ansicht auch davon ab, wie weit insbesondere die Bundesrepublik ihr folgen würde.³⁰ Kiesinger erklärte dem französischen Präsidenten, die Bundesregierung habe weder die Möglichkeit noch die Absicht, die amerikanische Vietnampolitik zu kritisieren.³¹ Auch Brandt lehnte öffentliche Kritik und Ratschläge ab.³² Wie sensibel die US-Regierung war, zeigte sich darin, daß Rusk Knapstein auf eine Polemik gegen die amerikanische Vietnampolitik "in einer Außenminister Brandt nahestehenden Zeitung"³³ hinwies.

Noch als Regierender Bürgermeister hatte Brandt der US-Regierung moralische Unterstützung zugesagt.³⁴ Er gewann aber den Eindruck, daß der amerikanischen Bevölkerung durch den Krieg bewußt wurde, was die Bürden und Grenzen einer Weltmacht bedeuteten, was in seinen Augen nicht ohne Einfluß auf die weltpolitische Orientierung der USA bleiben konnte.³⁵ Seiner Ansicht nach sollten die Deutschen weder die Rolle eines "Lehrmeister[s] für Weltpolitik" einnehmen noch die eines "Satellit[en], der alles gut und schön findet, was die westliche Führungsmacht für richtig hält". Zugleich wandte er sich gegen "vereinfachende [...] Vergleiche zwischen Vietnam und Berlin"³⁶. Dieser Nexus war Grundlage der Argumentation, Berlin werde am Mekong verteidigt. Davon setzte Brandt sich zunehmend ab. Dennoch stand für ihn die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Sicherheitsgarantien auch in Vietnam auf dem Spiel. Eine Schwächung der USA und der Glaubwürdigkeit ihrer Politik betrachtete er als Entspannungshindernis. Der "Vietnam-Faktor" bewirke im Verhältnis zwischen den Weltmächten einen

²⁴ Merseburger, Willy Brandt, S. 502f. Vgl. Koch, Willy Brandt, S. 354.

²⁵ Troche, Berlin wird am Mekong verteidigt, S. 473.

²⁶ Troche, Berlin wird am Mekong verteidigt, S. 433.

²⁷ Vgl. Arenth, Vietnam, S. 182 und 193, sowie Zum Wechselspiel von öffentlicher Meinung und Politik in Sachen Vietnamkrieg vgl. Hoeres, Außenpolitik und Öffentlichkeit, S. 185-206 und 354-358.

²⁸ Vgl. Aufzeichnung Ref. IB5 vom 07.08.1967, in: PAAA, B 150, und Protokoll der 50. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14.12.1967.

²⁹ Vgl. EA, Folge 15/1967, D 367, Arenth, Vietnam, S. 99 und 219-237, Lucas, Europa vom Atlantik bis zum Ural?, S. 326-329.

³⁰ Vgl. Drahtbericht Knapstein vom 12.01.1967, in: PAAA B 150.

³¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 14 und 261.

³² Vgl. Sitzung des Parteirates am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

³³ Drahtbericht Knapstein vom 12.01.1967, in: PAAA B 150.

³⁴ Vgl. Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 559, und Troche, Berlin wird am Mekong verteidigt, S. 351. Zu Brandts Haltung zum Vietnamkrieg 1961-1973 vgl. ausführlich und fundiert Michel, Brandts Amerikabild, S. 242-283, sowie dies., "Willy Brandt und die Vereinigten Staaten", S. 119-126.

³⁵ Vgl. "USA, Vietnam und wir", in: *Tatsachen und Argumente* 188/66, und Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 110.

³⁶ Brandt, BA, Bd. 3, Dok. 110, S. 501 (Brandt an Norman Thomas 04.03.1966). Vgl. Troche, Berlin wird am Mekong verteidigt, S. 350f., und Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 560f. Aus dem Brief an Thomas wird ersichtlich, daß Brandt nicht erst "1968 [...] öffentlich den fatalen Nexus Südvietnam-West-Berlin löste" (Arenth, Vietnam, S. 210).

"Immobilismus", aus dem sich "chaotische Elemente" ergeben könnten. Zugleich war Brandt "von der Klarheit außenpolitischer Linien der amerikanischen Regierung nicht mehr so überzeugt"³⁷.

Die Große Koalition führte die humanitäre Hilfe fort. Mehr als zivilen Beistand für die vietnamesische Bevölkerung erwartete Washington auch nicht mehr³⁸: Das "Bestreben Kiesingers und Brandts [...], die Bundesrepublik vor jeder militärischen Aktivität in Südostasien zu bewahren"³⁹, wurde vor keine nennenswerte Herausforderung gestellt. Sie verzichteten sowohl auf öffentliche Ratschläge und Kritik als auch – und dies im Unterschied zu ihren Vorgängern und eigenen Aussagen früherer Jahre – auf Deklarationen vorbehaltloser Unterstützung.⁴⁰ Auf der Asien gewidmeten Botschafter-Konferenz im Mai 1967 wurde zugunsten einer friedlichen Lösung mit dem Ziel einer politischen Konsolidierung Vietnams argumentiert und zugleich "das Bemühen der USA, durch ihren Einsatz Voraussetzungen für eine friedliche Existenz Vietnams in Freiheit zu schaffen"⁴¹, gewürdigt. Bei den parallel stattfindenden deutsch-japanischen Konsultationen erklärte Brandt, Bonn könne nicht wünschen, daß die Amerikaner eine Niederlage erlitten, "und zwar aus weltpolitischen Gründen und wegen des amerikanischen Schutzes für Deutschland"⁴². Einen einseitigen Abzug der amerikanischen Truppen aus Vietnam lehnte er ab.⁴³ Die Verknüpfung der Glaubwürdigkeit der amerikanischen Garantie mit dem Krieg stellte er nicht in Frage, während die Amerikaner zunehmend argumentierten, daß sie in Südostasien auch Europa verteidigten. Ferner lancierten sie, Johnson fürchte, eine Etablierung des Kommunismus in Südvietnam werde einen Vertrauensverlust der Deutschen und in der Konsequenz deren Einschwenken auf den Kurs de Gaulles oder die Forderung nach Atomwaffen bedeuten, was für die Sowjetunion den *casus belli* darstelle, während sie den USA in Südostasien weitgehend freie Hand lasse.⁴⁴

Derweil hatte sich die seit 1965 eher verhalten geführte Diskussion in der deutschen Öffentlichkeit verschärft. Im Frühjahr 1967 stand Umfragen zufolge eine Mehrheit der Westdeutschen der amerikanischen Vietnampolitik ablehnend gegenüber.⁴⁵ Besonders für die Sozialdemokraten wurde der Krieg "immer mehr zu einem moralischen Problem"⁴⁶. Die Parteiführung war angesichts "wachsender Virulenz der Vietnam-Thematik in den regionalen Gliederungen und bei der Parteijugend" bereits seit längerem zu "einer politischen Gratwanderung genötigt"⁴⁷. Die Bundesregierung und die Parteien wichen "dem Tabuthema Vietnam so weit als möglich aus"⁴⁸. Das galt mit Abstrichen auch für Brandt. Ende Juni unterschied er vor dem SPD-Parteirat zwischen "einer moralischen Position und einer moralisierenden

³⁷ Brandt auf der Sitzung des Parteirats am 11.12.1965, in: SPD-Parteivorstand. Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 172, Michel, Brandts Amerikabild, S. 243-247, P. Brandt, "Willy Brandt und die Jugendradikalisierung", S. 89, und Troche, Berlin wird am Mekong verteidigt, S. 350.

³⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 69, S. 247.

³⁹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 309.

⁴⁰ Vgl. Protokoll der 50. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14.12.1967, S. 563f. und 569f., Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Waldheim am 14.06.1968, in: PAAA, B 1 297, Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 109, Troche, Berlin wird am Mekong verteidigt, S. 473, Arenth, Vietnam, S. 133 und 280, Michel, Brandts Amerikabild, S. 254f., sowie Scholtyseck, "Vietnam 1945-1969", S. 435f. Als amerikanische Diplomaten Anfang 1967 an ihre deutschen Kollegen mit der Bitte herantraten, Kontakte zum Vietcong in Kambodscha zu vermitteln, blieb die Reaktion ausweichend. Brandt war in den Vorgang offenbar nicht involviert. Vgl. AAPD 1967, Dok. 45.

⁴¹ "Thesen einer deutschen Asienpolitik aufgestellt auf der Botschafterkonferenz 1967 in Tokyo", in: PAAA, B 37 289.

⁴² Protokoll deutsch-japanische Konsultationen am 11. und 12.05.1967, in: PAAA, B 1 373.

⁴³ Vgl. Aufzeichnung von Schmoller zum Gespräch Brandt-Nilsson am 23.06.1967, in: PAAA, B1 296.

⁴⁴ Vgl. Drahtbericht Klaiber vom 23.10.1967, in: PAAA, B 150.

⁴⁵ Vgl. Arenth, Vietnam, S. 200, Anm. 30, und Frey, Geschichte des Vietnamkriegs, S. 184.

⁴⁶ Frey, Geschichte des Vietnamkriegs, S. 183f.

⁴⁷ Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie..., S. 562.

⁴⁸ Arenth, Vietnam, S. 203.

Politik"⁴⁹. Dabei argumentierte er mit den begrenzten Möglichkeiten der Bundesrepublik, die keine Weltmacht sei und deren Aufgabe in einem Beitrag zum Frieden in Europa liege. Davon solle man sich nicht ablenken lassen und so tun, als könne man in einem anderen Teil der Welt etwas ändern, wenn man nur darüber rede. Kurz darauf schrieb er an den Bielefelder Präses Wilm, die USA hätten sich in tragischer Weise als Ergebnis ihres verpfändeten Wortes in einen Krieg hineineskaliert, der fast unausweichlich eine Verstrickung in Grausamkeiten mit sich gebracht habe. Er sei aber überzeugt, daß die maßgebenden Kräfte in Washington den Frieden wollten. Daß es dazu bisher nicht gekommen sei, fuhr er in Anspielung auf Peking und Moskau fort, liege an Mächten, die eine Verstrickung der USA für nützlich hielten. Die Amerikaner hätten schon mehrfach ihre Bombardements eingestellt, ohne daß Friedensbemühungen Erfolg gehabt hätten. Mit Blick auf die Bundesregierung meinte er, stille Bemühungen zwischen den Regierungen seien wirksamer als öffentliche Appelle.⁵⁰

Allein, diese Bemühungen fanden von Brandts Seite nicht statt. In den Gesprächen mit Repräsentanten der USA und anderer Länder verhielt er sich beim Thema Vietnam, wenn er es überhaupt zur Sprache brachte, weitestgehend rezeptiv.⁵¹ Als US-Außenminister Rusk sich bei der NATO-Ministerratstagung im Juni 1967 über mangelndes Verständnis der Partner beschwerte und die Vertreter Frankreichs, Kanadas, Dänemarks, Norwegens und Islands sich, wenn auch unterschiedlich stark, von der amerikanischen Vietnampolitik distanzieren, äußerte Brandt sich weder in die eine noch in die andere Richtung.⁵² Auch als der kanadische Außenminister im Dezember in derselben Runde auf die Notwendigkeit einer schnellen Beendigung des Krieges hinwies, schwieg Brandt.⁵³ Der Aufforderung des rumänischen Parteichefs Ceausescu, auf die USA im Sinne eines Bombardierungsstops und des Selbstbestimmungsrechts für Vietnam einzuwirken, begegnete er im August 1967 mit dem Hinweis, die jüngste deutsche Geschichte und die Freundschaft zu den USA geböten Zurückhaltung.⁵⁴ Dies war für ihn allem Anschein nach keine Phrase. Egon Bahr drängte ihn vor dem Hintergrund wachsender Skepsis in der SPD und der Bevölkerung zu einer öffentlichen Äußerung. Brandts Antwort darauf war: "Einem Freund, der in Not ist, macht man's nicht noch schwerer!"⁵⁵

Bei Brandts Zurückhaltung spielten vier Faktoren eine wichtige Rolle: Vietnam war für ihn ein Bereich, über den er "einfach nicht genug wußte". Später räumte er ein: "[V]ielleicht wollte ich auch nicht genug wissen, weil mich dies in einen Konflikt mit der amerikanischen Politik gebracht hätte"⁵⁶. Washington versorgte den deutschen Außenminister natürlich nicht mit Informationen, die seine zunehmende Skepsis gegenüber dem amerikanischen Vorgehen genährt hätten.⁵⁷ Egon Bahr erinnert sich, wie Verteidigungsminister McNamara ihnen einmal erklärte, "daß, warum und ungefähr wann der Krieg gewonnen"⁵⁸

⁴⁹ Sitzung des Parteirates am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

⁵⁰ Vgl. Brandt an Wilm vom 14.06.1967, in: PAAA, B 1 373.

⁵¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 139 und 304, AAPD 1968, Dok. 60, 135 und 190, sowie Aufzeichnung Weber zum Gespräch Brandt-Kennedy am 02.02.1967 und Aufzeichnung Ritzel zum Gespräch Brandt-Rogers am 22.09.1969, in: PAAA, B 150.

⁵² Vgl. AAPD 1967, Dok. 220.

⁵³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 433.

⁵⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 293.

⁵⁵ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002. Vgl. Bahr, "Verständnis für Deutschland", S. 28.

⁵⁶ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 422. So auch Peter Brandt am 18.12.2002 im Gespräch mit dem Verfasser. Die vielleicht intensivsten Debatten, die Brandt über den Vietnamkrieg führte, fanden mit seinen Söhnen statt, für die Vietnam "ein Urelement der Kritik" (Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 266) wurde und die den Vater schon im Frühjahr 1965 kritisiert hatten, weil sie "jede Distanzierung von Bombenangriffen und anderen Abscheulichkeiten vermißten" (ibid., S. 425). Vgl. ibid., S. 266, P. Brandt, "Willy Brandt und die Jugendradikalisierung", S. 89, und Schöllgen, *Willy Brandt*, S. 156.

⁵⁷ Vgl. Gespräche des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 und mit Peter Brandt am 18.12.2002.

⁵⁸ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002. Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 424.

werde. Bahr zufolge empfand Brandt das als "Beispiel für die typisch amerikanische Überheblichkeit [...], aufgrund ihrer materiellen und technischen Überlegenheit Menschen zu unterschätzen"⁵⁹. Wenn Brandt keinen Rat erteilte, dann auch, weil er offenbar keinen wußte. Vor dem Parteirat ließ er das anklingen: Wenn er ein Rezept hätte, das er den Amerikanern geben könnte, würde er es tun, unabhängig davon, ob sie es annehmen würden.⁶⁰

Der zweite Faktor lag darin begründet, daß interne Kritik wenig Aussicht auf Berücksichtigung hatte. "Es ist ziemlich sinnlos", so Egon Bahr, "der Supermacht, die fest davon überzeugt ist, erstens daß sie Recht hat, zweitens daß sie erfolgreich sein wird, drittens daß sie es kann, gute Ratschläge zu geben - aus der Position eines, der weniger weiß und nichts zu verantworten hat."⁶¹ Dies führt zum dritten Faktor, der ausschlaggebend dafür gewesen sein dürfte, daß Brandts Verhalten und das der Bonner Regierung sich von der britischen Politik abhob, die "rhetorisch den Amerikanern die Stange hielt, während Premierminister Wilson im Dialog mit Präsident Johnson das Vorgehen der amerikanischen Regierung in Vietnam doch verschiedentlich mehr als herb kritisierte". Es war fraglich, ob sich "die mit der historischen Hypothek des 'Dritten Reiches' belastete und sicherheitspolitisch von den Vereinigten Staaten in weit höherem Maße abhängigen Deutschen"⁶² derartiges erlauben konnten. Schließlich, das war der vierte Faktor, war Brandt überzeugt, daß die US-Regierung ihre Truppen abziehen würde, wenn sie nur könnte.⁶³

In einem Punkt schien Bonn Washington allerdings aus der Bredouille helfen zu können: Im November 1967 regte der Abrüstungsbeauftragte der Bundesregierung an, die Politik der zurückhaltenden Solidarität gegenüber den USA zu modifizieren. Bonn solle erklären, daß die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Verpflichtung nicht von fortgeführten Bombenangriffen auf Nord-Vietnam abhängt und man ein Interesse an der Beendigung des Vietnam-Krieges habe, weil dieser Initiativen zur beidseitigen Truppenreduzierung in Europa behindere.⁶⁴ Dies stand im Einklang mit Brandts Ansicht, Vietnam stelle ein Entspannungshemmnis dar.⁶⁵ Auch wenn Schnippenkötters Vorschlag vorerst nicht umgesetzt wurde⁶⁶, fand der zugrundeliegende Gedanke in Brandts Äußerungen zunehmend Resonanz.⁶⁷ Das Argument der amerikanischen Glaubwürdigkeit war für ihn durch den immer "grausamer, härter, verbitterter" geführten Krieg "gegenstandslos"⁶⁸ geworden.

Im SPD-Vorstand griff angesichts massiver amerikanischer Bombardements auf Nordvietnam "eine erhebliche Beunruhigung um sich"⁶⁹. Am 5. Januar 1968 erklärte er, daß es keine militärische Lösung geben könne. Damit wurde zunächst nur eine bereits im Oktober 1967 anläßlich der Generalkonferenz der Sozialistischen Internationale eingenommene Haltung bekräftigt. Brandt hatte dort ausgeführt, angesichts des gesteigerten Einsatzes der Kampfmittel, der wachsenden Zweifel, ob damit eine militärische

⁵⁹ Bahr, Das muß Du erzählen, S. 190.

⁶⁰ Sitzung des Parteirates am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

⁶¹ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002.

⁶² Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 309. Zum britisch-amerikanischen Dialog über Vietnam s. Arenth, Vietnam, S. 243-268.

⁶³ Vgl. Sitzung des Parteirates am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

⁶⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 378.

⁶⁵ Vgl. Brandt, Der Wille zum Frieden, S. 137 (Referat vor dem Kongreß der SI am 11.10.1967).

⁶⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 378, Anm. 8.

⁶⁷ Vgl. Troche, Berlin wird am Mekong verteidigt, S. 354. Michel geht zwar auf Brandts veränderte Äußerungen zu diesem Themenkomplex zur Jahreswende 1967/68 ein, ohne allerdings hierbei einen Bezug zu den internen Überlegungen des AA oder der Diskussion im SPD-Vorstand herzustellen. Vgl. Brandts Amerikabild, S. 247f.

⁶⁸ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 111f.

⁶⁹ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 426. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 421.

Entscheidung erreicht werden könne, und der Verbissenheit Nordvietnams sei eine Lage eingetreten, in der niemand siegen könne. Einseitig an die Adresse Washingtons gerichtete Forderungen hatte er abgelehnt.⁷⁰ Nun "identifizierte" sich der SPD-Vorstand mit dem Vorschlag des UNO-Generalsekretärs, "den Weg zu Friedensverhandlungen [...] durch die sofortige Einstellung der Bombenangriffe der USA auf Nordvietnam freizumachen"⁷¹. Der Sprecher der CDU warf der SPD vor, in die Entscheidung des Verbündeten einzugreifen, was von seinem sozialdemokratischen Kollegen zurückgewiesen wurde: Wenn jemand die Hoffnung auf einen baldigen Frieden und den Beschluß als Kritik an den USA betrachte, unterstelle er damit den Amerikanern, daß sie keinen Frieden wünschten.⁷² Auch Kiesinger rügte die sozialdemokratische Forderung nach einem Bombenstopp.⁷³ Doch es sah keineswegs so aus, als könnte die "Sprengkraft" der Vietnamfrage "stark genug sein, um die Große Koalition zu zerstören"⁷⁴.

Doch auch in der amerikanischen Presse ertönte der Vorwurf, die SPD sei nahe daran, sich in amerikanische Angelegenheiten einzumischen.⁷⁵ Nach Brandts Einschätzung war die Verlautbarung – eigentlich ein Kompromiß zwischen den beiden Richtungen im Vorstand – falsch angekommen.⁷⁶ In einem Brief an Rusk bemühte er sich um Schadensbegrenzung: Von einem Beschluß der SPD könne keine Rede sein. In einer weiteren Verlautbarung sei darauf hingewiesen worden, daß Washington seit langem um eine friedliche Lösung bemüht sei. Es wäre falsch, so Brandt, die Sorgen und Zweifel in seiner Partei zu verheimlichen, die in der Vergangenheit nicht so deutlich, wie es normal gewesen wäre, zum Ausdruck gekommen seien. Er bat, dies nicht zu dramatisieren. Er selbst bleibe bei seiner Meinung, es sei nicht im deutschen Interesse, einseitige Lösungen zu vertreten oder den USA öffentliche Ratschläge zu erteilen.⁷⁷ Einen öffentlichen Ratschlag konnte man in der Erklärung durchaus erblicken. Um so mehr fällt auf, daß Brandt zwischen seiner Auffassung und der Mehrheitsmeinung des Vorstands differenzierte. Brandt hatte Verständnis dafür, daß Rusk trotz des Briefes "nicht beglückt"⁷⁸ war. Der amerikanische Außenminister reagierte, so Brandt später, "ziemlich gereizt"⁷⁹. In seiner Antwort fragte Rusk, welches Vorgehen der USA die Deutschen erwarten würden, wenn 25 feindliche Regimenter in der Bundesrepublik operieren würden – doch wohl Bombenangriffe. Er verstehe die Probleme, die die Politiker in Europa mit dem fernen Krieg in Vietnam hätten. Aber er wolle doch hoffen, daß wenigstens die europäischen Regierungen die tieferen Zusammenhänge verstehen würden und die Schritte, die notwendig seien, um den Frieden gegen die eigentlichen Aggressoren aufrechtzuerhalten.⁸⁰ Am 1. Februar 1968 bekam Schütz den Unmut der US-Regierung zu spüren. Zwei Tage zuvor hatte der Vietcong die sog. Tet-Offensive gestartet. Die Fernsehberichterstattung zeigte, wie das Land, das die USA "schützen

⁷⁰ Vgl. Brandt, *Der Wille zum Frieden*, S. 136f., und "Rede Brandts vor der Sozialistischen Internationale", in: *NZZ* vom 13.10.1967.

⁷¹ *PMI* 10/68 vom 05.01.1968. Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 421. Schönhoven (*ibid.*, Anm. 215) übersieht den wesentlichen Unterschied zur Haltung vom Oktober 1967.

⁷² Vgl. *PMI* 13/68 vom 05.01.1968, "SPD: Bombardierung Vietnams einstellen", in: *Welt* vom 06.01.1968, *SPD-Pressedienst* vom 08.01.1968, und Arenth, *Vietnam*, S. 133f.

⁷³ Vgl. Arenth, *Vietnam*, S. 134.

⁷⁴ Arenth, *Vietnam*, S. 217. Am 09.01.1968 sprach Brandt mit dem Bundeskanzler über das Thema. Vgl. Notizen Brandts vom 09.01.1968, in: WBA, A7, 18. Auf ein Zerwürfnis deutet nichts hin.

⁷⁵ Vgl. Arenth, *Vietnam*, S. 206.

⁷⁶ Vgl. Brandt an Alex Möller vom 15.01.1968, in: WBA, A7, 7, und "Böses Blut", in: *SPIEGEL* vom 15.01.1968.

⁷⁷ Vgl. Brandt an Rusk vom 08.01.1968, in: PAAA, B 1 355.

⁷⁸ Brandt an Alex Möller vom 15.01.1968, in: WBA, A7, 7.

⁷⁹ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 426.

⁸⁰ Vgl. Rusk an Brandt am 11.01.1968, in: PAAA, B 1 356.

sollten, niedergebrannt, verwüstet und zerbombt wurde"⁸¹. In den USA und der Bundesrepublik, besonders aber in Berlin, kam es vermehrt zu Antikriegsdemonstrationen. Rusk erklärte gegenüber dem Regierenden Bürgermeister, es dürfe nicht der Eindruck einseitiger Stellungnahmen gegen die USA entstehen. Washington könne seinen Verpflichtungen in Europa nur treu bleiben, wenn es das auch in Asien tue. Soweit es aus innenpolitischer Motivation nicht möglich erscheine, sich fair zu äußern, solle man lieber schweigen.⁸² Unmittelbar nach dieser Unterredung warnte Brandt in einem Interview vor "einseitigen Urteilen und Aufforderungen" und unterschied zwischen dem, was er als Außenminister sagen könne, und seinem Versuch, "das zu artikulieren, was in vielen Kreisen unseres Volkes gedacht"⁸³ werde.

Angesichts des starken Medienechos der Tet-Offensive und der großen Vietnamdemonstrationen in Berlin sah sich die Bundesregierung zu einer Stellungnahme veranlaßt.⁸⁴ Am 13. Februar suchten die Koalitionspartner nach einer gemeinsamen Position. Kiesinger hielt eine militärische, politische oder moralische Unterstützung der amerikanischen Vietnampolitik für unmöglich und wollte Washington keinen "Blankoscheck"⁸⁵ ausstellen. Gleichzeitig warnte er vor einer beherrschenden Attitüde. Reibungsflächen in der Devisenfrage und beim NV-Vertrag geböten Rücksichtnahme. Schmidt und Strauß pflichteten ihm grundsätzlich bei. Brandt nahm zwar an dem Treffen teil, beteiligte sich aber nicht an der Diskussion.

Kurz darauf wandte er sich in einem persönlichen Schreiben an Rusk, um ihm diesmal *im vorhinein* die Hintergründe von Stellungnahmen der SPD zu erläutern. Am 29. Februar 1968 übergab Duckwitz Rusk den Brief, in dem es hieß: "Ich muß mich auch auf eine Auseinandersetzung einstellen, wenn der Parteitag meiner Partei Mitte März in Nürnberg zusammentritt. [...] Ich habe in verschiedenen Reden vor einseitig-ungerechten Urteilen gewarnt und einigen meiner Landsleute geraten, sich nicht als Schulmeister des Weltgeschehens aufzuspielen."⁸⁶ Rusk ging auf den Inhalt zunächst nicht ein, fragte aber, ob beim bevorstehenden SPD-Parteitag erneut mit einer Anti-Vietnam-Resolution zu rechnen sei. Duckwitz antwortete, dies sei nicht auszuschließen, Brandt werde sich aber bemühen, eine solche Resolution im vernünftigen Rahmen zu halten.⁸⁷ Schon bald mußte sich der Bundesaußenminister erneut an seinen Amtskollegen wenden. Zu einer geplanten Reise von drei SPD-Bundestagsabgeordneten nach Hanoi teilte er mit, die Reise diene ausschließlich informatorischen Zwecken. Der Vorstand der SPD wünsche sich ein eigenes und genaues Bild über die Lage in Südostasien zu machen.⁸⁸ Rusk hatte Brandt zuvor ausrichten lassen, er habe mit Erstaunen von dem Plan Kenntnis genommen. Er verstehe zwar, daß es sich um eine parteipolitische Angelegenheit handle, mache aber darauf aufmerksam, daß Hanoi das Zentrum des vietnamesischen Widerstands gegen die USA sei. Die Reaktion der amerikanischen Regierung und Öffentlichkeit werde zweifellos einer deutschen Reaktion auf eine Reise amerikanischer Kongreßabgeordneter nach Ost-Berlin zur Unterrichtung über die innenpolitische Lage der DDR ähneln. Duckwitz

⁸¹ Frey, Geschichte des Vietnamkriegs, S. 166. Zur Tet-Offensive vgl. *ibid.*, S. 160-166.

⁸² Vgl. AAPD 1968, Dok. 44.

⁸³ *PMI* 77/68 vom 05.02.1968.

⁸⁴ Vgl. Arenth, Vietnam, S. 280.

⁸⁵ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 40. Vgl. Vermerke über die Sitzung des Kreßbronner Kreises am 13.02.1968, in: NL Guttenberg 93, NL Jahn 1345, und NL Kiesinger 010. Kiesinger bekundete bald darauf im Gespräch mit dem amerikanischen Botschafter seine Absicht, die Bonner Vietnam-Hilfe zu verstärken. Vgl. AAPD 1968, Dok. 69. Dieser dankte dem Kanzler dafür, daß er seine Partei vor einer Kritik an Washington gewarnt hatte. Vgl. McGhee, Botschafter in Deutschland, S. 365.

⁸⁶ Brandt an Rusk am 22.02.1968, in: PAAA, B 1 355.

⁸⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 76.

⁸⁸ Vgl. Drahterlaß Duckwitz vom 07.03.1967, in: PAAA, B 150, und AAPD 1968, Dok. 110, Anm. 8.

kam zu dem Ergebnis, Rusks Botschaft laufe auf die Bitte an Brandt hinaus, die Reise zu verhindern.⁸⁹ Auch der Bundeskanzler sprach sich gegen das Vorhaben aus.⁹⁰ Wenn Brandt versucht haben sollte, sie zu verhindern, dann ohne Erfolg.⁹¹

In seinem Bericht zur Lage der Nation gelang es Kiesinger am 11. März 1968, die unterschiedlichen Positionen der Koalitionspartner zu integrieren, ohne die Amerikaner zu verärgern. Er betonte die Hoffnung auf eine schnelle Beendigung der Kampfhandlungen, sah Bonn aber nicht in der Lage, dazu einen Beitrag zu leisten. Entschieden wandte er sich dagegen, den Amerikanern einseitig die Schuld zu geben, wies Washington aber indirekt eine Teilschuld zu. Die Ankündigung humanitärer Hilfe für die Leiden aller durch den Krieg betroffener Menschen schloß – zumindest potentiell – auch Nordvietnam mit ein.⁹² Während Barzel unter dem Beifall seiner Fraktion erneut auf die Parallele Vietnam-Europa verwies, unterstützte Schmidt namens der SPD die Forderung nach Einstellung der Kampfhandlungen, betonte die Freundschaft zu den USA, und fügte – in Anlehnung an Brandts Formulierung mit Blick auf de Gaulle – hinzu: "Aber gerade um der Freundschaft willen darf man den eigenen Freunden gegenüber nicht feige sein [...]."⁹³ Ob dies vor allem als Aufforderung an die Bundesregierung gemeint war⁹⁴, sei dahingestellt. Zu hören bekamen die Amerikaner über die Statements im Bundestag hinaus von Regierungsseite nichts. Brandt nahm wegen einer Erkrankung nicht an der Debatte teil, bereitete aber am selben Tag seine Rede für den Nürnberger Parteitag der SPD vor.⁹⁵

In Nürnberg vollführte Brandt eine Gratwanderung zwischen dem Wunsch nach einem "Ende der Schrecken"⁹⁶ sowie einer politischen Lösung einerseits und der Solidarität mit den USA andererseits. Von seiner früheren Begründung für eine Politik der Zurückhaltung rückte er ab: "Man sage uns nicht, wenn von Vietnam die Rede ist, hier gebe es überhaupt keine deutsche Zuständigkeit. Wenn es um den Frieden geht, ist jeder kompetent, der um das Wohl der Menschen besorgt ist."⁹⁷ Man müsse sich um Verständnis für die Vielschichtigkeit des Problems bemühen, schließlich hätten die USA in bitteren Zeiten Verständnis für die Deutschen gezeigt. Das alles war nicht viel mehr als Rhetorik. Doch geschickt hatte er "in seiner Doppelrolle als Parteivorsitzender und als Außenminister einen politischen Kurs skizziert, der die Kritiker der amerikanischen Vietnam-Politik nicht [...] ausgrenzte und sich zugleich vom radikalen Antiamerikanismus der außerparlamentarischen Protestbewegung distanzierte"⁹⁸.

Der Parteitag verabschiedete eine Resolution, in der er "die Bereitschaft aller Beteiligten" forderte, "auf eine militärische Lösung des Konflikts zu verzichten". Weiterhin trat die SPD für die Einstellung der Bombenangriffe auf Nordvietnam ein, appellierte an Hanoi, einen solchen Schritt positiv zu beantworten, und forderte Moskau und Peking auf, eine Beendigung des Krieges zu fördern. Bezogen auf die Sicherheit Europas, der Bundesrepublik und Berlins hieß es: "Ein Verzicht der Vereinigten Staaten auf

⁸⁹ Vgl. Vermerk Duckwitz vom 06.03.1968, in: PAAA, B 150.

⁹⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok 110.

⁹¹ Vgl. Am 14.06.1968 erklärte er gegenüber dem österreichischen Außenminister, in Kürze würden einige Bundestagsabgeordnete Nordvietnam besuchen. Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Waldheim, in: PAAA, B 1 297.

⁹² Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 158. Sitzung, S. 8170, und "Angst und bange", in: *SPIEGEL* vom 18.03.1968.

⁹³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 160. Sitzung, S. 8295 und 8303. Vgl. Arentz, Vietnam, S. 135.

⁹⁴ Vgl. Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S. 238, und Storz, Außenpolitik als Gesellschaftspolitik, S. 113.

⁹⁵ Vgl. Terminkalender Brandts, in: WBA, A 1, 30 und 43, und SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 365 (12.03.1968).

⁹⁶ Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 94. Vgl. *ibid.*, S. 94ff.

⁹⁷ Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 96.

⁹⁸ Schönhoven, Wendejahre, S. 422.

eine militärische Lösung würde unser Vertrauen in die Garantie der USA [...] nicht berühren."⁹⁹ Damit wurde jener von Schnippenkötter angeregte Weg eingeschlagen, der Washington "den ebenso schweren wie unvermeidlichen Schritt der Herauslösung erleichtern"¹⁰⁰ sollte. Zugleich grenzte die SPD sich in einer wörtlich aus Brandts Rede übernommenen Passage von jeglichem Antiamerikanismus ab. Darauf hatte Brandt mit dem Hinweis auf die internationale Wirkung der Entschließung und seine Stellung als Außenminister bestanden.¹⁰¹ Der Resolutionsentwurf des Vorstands war insgesamt um gemäßigte Formulierungen bemüht gewesen und teilweise hinter dem Vorstandsbeschluss vom Januar zurückgeblieben. Nun mündeten die Konzessionen in eine Resolution, die immer noch so ausgewogen war, daß sie einstimmig angenommen wurde.¹⁰² Zweifellos stand die Parteiführung unter dem Druck der Parteilinken und der APO.¹⁰³ Zu Beginn des Parteitags wurde der SPD-Spitze von etwa tausend Demonstranten der Zugang zur Nürnberger Meistersingerhalle versperrt. Brandt bestand darauf, den Haupteingang zu benutzen. Es kam zu Tumulten und Rangeleien. Der Protest war Ausdruck einer Antikriegs- und Antiamerikastimmung, die auch bei Teilen der Delegierten herrschte und durch den Parteiausschluss von Teilnehmern einer Berliner Antikriegsdemonstration angeheizt worden war. Mit der Umformulierung des Vorstandsentwurfs war die Antragskommission den Kriegskritikern der Basis entgegengekommen.¹⁰⁴

In der CDU/CSU stieß der Beschluss der Sozialdemokraten auf Kritik.¹⁰⁵ Nachdem Johnson am 31. März 1968 einen Bombenstopp angekündigt und den Nordvietnamesen Verhandlungen angeboten hatte¹⁰⁶, parierte Brandt die Angriffe der Union als Versuch, "amerikanischer sein [zu] wollen, als die Amerikaner selbst". Inzwischen habe Washington "ziemlich genau das eingeleitet, was die SPD in Nürnberg für geeignet" erklärt habe, "um den Teufelskreis zu durchbrechen"¹⁰⁷. Freilich kam Johnsons Entscheidung der Bundesregierung gelegen. Daß durch sie eine "ernstere Kontroverse um Vietnam zwischen den Koalitionspartnern [...] verhindert"¹⁰⁸ wurde, ist eine verstiegene Vermutung. Weder über den Vorstandsbeschluss noch über die Parteitagsresolution der SPD war es zu einem gravierenden Disput gekommen.¹⁰⁹ Auch daß Johnsons Schritt die Bundesregierung "aus ihrer Hilflosigkeit [befreite], in die sie sich durch ihre Unterstützung des Vietnam-Krieges manövriert hatte"¹¹⁰, trifft nicht zu. Die Große Koalition hatte sich von Erhards politisch-moralischer Unterstützung des Krieges distanziert, auch wenn ihr anderslautende Vorwürfe gemacht wurden.¹¹¹ Der Vorwurf der Hilflosigkeit verfängt insofern nicht, als es keine Anzeichen dafür gab, daß die Regierung eine inhaltlich andere Politik hätte betreiben wollen. Die

⁹⁹ Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 1069.

¹⁰⁰ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 426.

¹⁰¹ Vgl. Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 1069f., und Protokoll der Parteiratssitzung vom 16.03.1968, in: SPD-Parteivorstand 28.

¹⁰² Vgl. Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 707 und 730, sowie Ergänzung zum Protokoll, S. 202. S auch Arenth, Vietnam, S. 209, und Schönhoven, Wendejahre, S. 423.

¹⁰³ Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 421ff., und Arenth, Vietnam, S. 136.

¹⁰⁴ Vgl. Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 703.

¹⁰⁵ Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S. 238, und Schönhoven, Wendejahre, S. 423.

¹⁰⁶ Vgl. EA 1968, D 170-174.

¹⁰⁷ PMI 192/68b vom 23.04.1968.

¹⁰⁸ Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S. 238.

¹⁰⁹ Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 421. Als Kiesinger gegenüber dem amerikanischen Botschafter erklärte, daß ihm die Haltung der SPD nicht gefalle, verband er dies ausdrücklich mit dem Hinweis auf die Verlässlichkeit Brandts, Wehners und Schmidts. Vgl. AAPD 1968, Dok. 100, S. 369.

¹¹⁰ Arenth, Vietnam, S. 211.

¹¹¹ Gegenüber dem sowjetischen Botschafter wies Brandt die Unterstellung zurück, die humanitäre Hilfe könne als moralischer und materieller Beistand für die amerikanische Kriegsführung gewertet werden. Vgl. Aufzeichnung Brandts vom 17.05.1968, in: PAAA, B 150, und Brandt an Kunst am 13.05.1967, in: PAAA, B 1 459.

Aussage, Brandt seien, "was die scharfe Kritik an den USA angeht, die Hände gebunden"¹¹² gewesen, impliziert den falschen Eindruck, er hätte eine scharfe Kritik für angebracht gehalten und gegen seine Überzeugung darauf verzichtet. Das ändert nichts daran, daß ihm und der Bundesregierung, wenn sie das deutsch-amerikanische Verhältnis nicht erheblich belasten wollte, kaum eine Alternative blieb.

Den Wert des Bündnisses mit den USA schätzte Brandt realistisch höher ein als den eines Ausdrucks moralischer Empörung. Auch als Parteivorsitzender äußerte er keine scharfe Kritik an den USA, wengleich er vor allem rhetorische Konzessionen an die Stimmung der Partei machte. In dem Moment, da er an der Argumentation Washingtons etwa in Hinblick auf den Glaubwürdigkeitsnexus von Südostasien und Europa zu zweifeln begann und sich der Forderung nach einem Bombenstopp anschloß, unterließ er es allerdings, darüber in einen Meinungs austausch mit seinem amerikanischen Kollegen zu treten. Ein Verhalten wie das Wilsons war aber wegen unterschiedlicher Voraussetzungen kaum möglich. Brandts Zurückhaltung war jedenfalls mindestens so sehr der eigenen Haltung geschuldet wie den sich aus seinen Ämtern ergebenden Zwängen. Er selbst paßte, wie die Große Koalition insgesamt, seine Position der sich wandelnden Stimmung in der westlichen Welt "nur ganz behutsam an"¹¹³. Alles in allem kann seine z.T. ambivalente sowie Wandlungen unterworfenen Haltung als repräsentativ für die Stimmung der westdeutschen Gesellschaft gelten.¹¹⁴

1976 nahm Brandt eine Auseinandersetzung mit dem eigenen Verhalten vor, die von den einen als "behutsame und eher implizite Selbstkritik"¹¹⁵, von den anderen als "die bisher ehrlichste Selbstreflexion zu diesem Problem"¹¹⁶ wahrgenommen wurde: "Die Art des amerikanischen Engagements mußte selbst den besten Freunden der Vereinigten Staaten moralische und politische Bedenken aufgeben. [...] Mein Dilemma bestand darin, daß es sozusagen 'nicht zu verantworten' zu sein schien, eine offen kritische Haltung gegenüber unserer wichtigsten Garantemacht in mir aufkommen zu lassen." Dies habe zum Zustand eines "gleichsam inneren Denkverbots" geführt. Kritische Fragen an sich selbst habe er auch deshalb zurückgeschoben, weil die deutsche Position nicht dazu angetan gewesen sei, "Weltgewissen" zu spielen. Brandt bekannte aber, eine solche Feststellung dürfe "nicht zur Ausrede werden"¹¹⁷. Wer also von einem "Hin- und Hergerissensein zwischen Gesinnungs- und Verantwortungsethik" spricht, die "typisch für Brandts ambivalente Haltung zum Vietnam-Krieg"¹¹⁸ gewesen sei, tut gut daran, darauf hinzuweisen, daß Brandt sich in der *Rückschau* in diesem Sinne äußerte und dabei nicht einfach feststellte, aus den genannten Zwängen heraus einer kritischen Haltung keinen Ausdruck verliehen, sondern sie gar nicht erst entwickelt zu haben. Obwohl Brandts Doppelrolle als Parteivorsitzender und Außenminister bei kaum einem Thema so brisant war, gelang es ihm, positiv formuliert, "nach innen zumal gegenüber der Jugend, nicht als kompromißloser Hardliner zu erscheinen und nach außen keinen wirklichen ernsthaften Zweifel an der deutschen Bündnistreue aufkommen zu lassen"¹¹⁹. Er artikulierte eigene Zweifel und – vor allem aus innerparteilichen Gründen – die der Bevölkerung, vergaß aber nicht, sie im selben Atemzug und vertraulich gegenüber den Amerikanern zu relativieren.

¹¹² Arenth, Vietnam, S. 211.

¹¹³ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 309. Vgl. P. Brandt, "Willy Brandt und die Jugendradikalisierung", S. 89, und Troche, Berlin wird am Mekong verteidigt, S. 349f.

¹¹⁴ Vgl. Michel, Brandts Amerikabild, S. 279-283, und Arenth, Vietnam, S. 168.

¹¹⁵ P. Brandt, "Willy Brandt und die Jugendradikalisierung", S. 89.

¹¹⁶ Troche, Berlin wird am Mekong verteidigt, S. 349.

¹¹⁷ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 422ff. Vgl. ders. Erinnerungen, S. 398.

¹¹⁸ Arenth, Vietnam, S. 209.

¹¹⁹ Schöllgen, Willy Brandt, S. 156f.

Nach Johnsons Ankündigung vom 31. März 1968 setzte die Bundesregierung ganz auf die im Mai beginnenden Pariser Friedensverhandlungen.¹²⁰ Brandt enthielt sich weiterer Stellungnahmen. Im Bundestag erklärte er, es helfe nicht viel, wenn man den Wunsch nach einem baldigen und gerechten Frieden bekräftige. Statt dessen müsse man sich Gedanken machen über einen Wiederaufbau des Landes nach dem Ende des Krieges.¹²¹ Das ließ noch länger auf sich warten, als es vor allem nach der Wahl Nixons, der die Beendigung des Krieges angekündigt hatte, schien.¹²² Für die Große Koalition stellte das Thema kein akutes Problem mehr dar. Vordringlich blieben aber Themen, die durch den Vietnamkrieg in ein anderes Licht getaucht waren: Washingtons Engagement in Südostasien erhöhte das amerikanische Zahlungsbilanzdefizit und nährte die in den USA vertretene Forderung resp. in der Bundesrepublik gehegte Furcht, Amerika solle bzw. könne einen bedeutenden Teil seiner Truppen aus Europa abziehen. Das wiederum hatte massive Auswirkungen auf die Strategie und Zukunft der NATO, die die amerikanische Sicherheitsgarantie für die Bundesrepublik berührten, deren Glaubwürdigkeit wegen des Vietnamkriegs bezweifelt wurde.¹²³ Damit waren zwei Themen betroffen, die die Hauptgegenstände des bilateralen Verhältnisses in den Jahren 1966 bis 1969 bildeten: Die Dreierverhandlungen und – noch stärker – der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen.

6.2.2 Die Auseinandersetzung um den Atomwaffensperrvertrag

6.2.2.1 Von Brandts USA-Besuch zur Vorlage des sowjetisch-amerikanischen Entwurfs

Als "eine der wichtigsten Amerikareisen, die je ein deutscher Minister gemacht" habe, bezeichnete der CDU-Abgeordnete Kliesing mit Blick auf den Nichtverbreitungsvertrag am 2. Februar 1967 im Auswärtigen Ausschuß Brandts bevorstehenden USA-Besuch. Inzwischen lag der Bundesregierung der vollständige Entwurf eines Vertragstextes vor. Brandt kündigte an, den Amerikanern zu sagen, was die deutschen Interessen zuließen und was nicht. Er habe ausdrücklich nachgefragt, ob ihn der amerikanische Außenminister zu sehen wünsche, denn man "solle nicht in Washington antichambrieren, wenn es dort nichts Wirkliches zu besprechen gebe"¹²⁴. Am selben Tag dankte er Rusk für die eingehende Unterrichtung über die amerikanisch-sowjetischen Gespräche, behielt sich aber Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zum Vertragsentwurf vor.¹²⁵

Im Vorfeld der Reise gab es Berichte über eine Verstimmung der US-Regierung bezüglich Brandts Kontaktaufnahme zu anderen Nichtkernwaffenstaaten.¹²⁶ Für Brandt war es eine zwangsläufige Folge des

¹²⁰ Arenth, Vietnam, S. 217. Vgl. *PMI* 490c vom 01.11.1968. 1969 wandte sich der Vietcong an die SPD und lud zu einem Gedankenaustausch nach Paris ein. Nach Rücksprache mit Brandt wurde die Einladung abgelehnt, statt dessen aber der Chefredakteur des SPD-Pressedienstes beauftragt, mit der nordvietnamesischen Delegation in Paris Kontakt aufzunehmen. Die US-Botschaft war unterrichtet. Ohne Wissen der SPD-Führung nahm der SPD-Abgeordnete Kaffka als einziges Mitglied des Bundestages eine Einladung des stellvertretenden nordvietnamesischen Delegationsleiters in Paris an. Vgl. Wischniewski an Schmidt vom 30.01.1969, in: Dep. Schmidt 7500, Vermerk Jahn vom 15.01.1969, in: NL Jahn 1234, und "Vietcong-Wunsch", in: *SPIEGEL* vom 31.03.1969.

¹²¹ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10110.

¹²² Vgl. Frey, Geschichte des Vietnamkriegs, S. 187-229, und Greiner, "Vietnampolitik Richard Nixons".

¹²³ Vgl. Ruddy, "Grenzen der Solidarität".

¹²⁴ Protokoll der 27. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 02.02.1967, S. 363.

¹²⁵ Vgl. Drahterlaß Brandt vom 02.02.1967, in: PAAA, B 150. Zu den deutsch-amerikanischen Gesprächen über den NV-Vertrag im Dezember 1966 und Januar 1967 vgl. Kapitel 5.3 dieser Arbeit.

¹²⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 40, S. 213, und "Hinterher Enttäuschungen", in: *SPIEGEL* vom 06.03.1967. Nerlichs (Der NV-Vertrag, S. 28, Anm. 1) und Küntzels (Bonn und die Bombe, S. 153) Darstellung, Washington habe massiv gegen Absprachen Indiens, Italiens und der Bundesrepublik interveniert, kann hier nicht bestätigt werden.

NV-Vertrags, daß sich im Zuge einer "neue[n] Art von Differenzierung in der Welt" die Nichtnuklearen zusammenfinden würden. Vermeiden wollte er den Eindruck einer Zusammenrottung der Nichtnuklearen und erst recht den, Bonn schicke sich an, "die Rolle eines gang leaders [zu] spielen". Statt dessen sollte ein alter Leitspruch des preußischen Militärs gelten: "Gut rasiert im zweiten Glied."¹²⁷ Einer Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten stand Brandt zunächst eher skeptisch gegenüber, weil sie seiner Meinung nach kaum noch Einfluß auf die Verhandlungen der UNO-Abrüstungskonferenz in Genf (ENDC), dem eigentlichen Verhandlungsgremium des NV-Vertrags, würde nehmen können und die Bundesrepublik als Nichtmitglied der UNO im Nachteil sein würde.¹²⁸ Weil die Haltung der Nichtkernwaffenstaaten in Genf "nicht einheitlich" war und sie kein Interesse hatten, "nach außen eine gemeinsam [...] agierende Gruppe zu bilden"¹²⁹, bevorzugte er bilaterale Konsultationen mit ausgewählten Nichtkernwaffenstaaten wie Italien, Japan und Indien und versicherte zugleich, die Diskussion in der NATO und primär mit den USA nicht ersetzen zu wollen.

In Washington erklärte Brandt, Bonn befürworte den Nichtverbreitungsvertrag, es gebe aber noch eine Reihe von Problemen, die nicht spezifisch deutsche seien, sondern die Bonn mit anderen Nichtkernwaffenstaaten teile. Im Gespräch mit Rusk und McNamara verband Brandt dies mit dem Hinweis auf sieben Problemfelder:

1. äußerte Brandt den Wunsch nach einer Garantie nuklearer Abrüstung in Form eines Vertragsziels. Darauf legte er u.a. deswegen Wert, weil der Vorrang der Kernwaffenmächte durch den Vertrag sonst geradezu institutionalisiert werde. Die Amerikaner waren zunächst nur bereit, eine Erklärung gegen das nukleare Wettrüsten, die sog. vertikale Proliferation, in die Präambel aufzunehmen.
2. artikulierte Brandt die Sorge, daß die Nichtkernwaffenstaaten atomarer Bedrohung und Erpressung ausgesetzt sein könnten. Prinzipiell sah er die Bundesrepublik in einer besseren Lage als Japan oder Indien, weil sie in das amerikanische Abschreckungssystem einbezogen war. Er hielt Rusk aber entgegen, das Problem sei nicht nur ein militärisches: Es bliebe die Gefahr der politischen Pression. Sein Ziel war, das Recht auf Selbstverteidigung nicht angetastet zu finden und die Möglichkeit nuklearer Erpressung durch eine Wohlverhaltensklausel auszuschließen. Grundsätzlich erblickte Brandt im Fall von sog. *nuclear blackmail* die Möglichkeit, sich auf das Rücktrittsrecht bei der Gefährdung lebenswichtiger Interessen zu berufen. Darüber hinaus überlegte er in bezug auf Sicherheitsgarantien für die Bundesrepublik, zusätzliche bilaterale Vereinbarungen mit den USA zu schließen und die NATO Beschlüsse über eine gemeinsame Nuklearstrategie fassen zu lassen, bevor der Vertrag auf den Tisch kommen würde.
3. brachte Brandt die Befürchtung zur Sprache, daß die Kontrollklausel fremden Mächten politische Interventionen und Industriespionage in einem Vertragsstaat erlauben könne, und führte damit ein Argument ins Feld, "das bezeichnenderweise seit Jahrzehnten von der Sowjetunion vorgebracht wurde"¹³⁰. Am 31. Januar hatte Washington Bonn einen neuen Vorschlag zu Artikel III des NV-Vertrags übermittelt. Hatten die Amerikaner bisher die Ansicht vertreten, daß Nichtkernwaffenstaaten Kontrollen

¹²⁷ Protokoll der 27. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 02.02.1967, S. 368.

¹²⁸ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 90. Sitzung, S. 4168.

¹²⁹ Aufzeichnung Sahm vom 13.04.1967, in: Dep. Bahr 397, 1. Vgl. EA 1967/24, D 562ff., Protokoll der 27. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 02.02.1967, S. 362, sowie Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 151-154 und 174f. Ein großes Maß an Übereinstimmung, besonders in der Frage der zivilen Nutzung und der Kontrollfrage, herrschte zwischen Bonn und Rom. Insgesamt fanden intensive Konsultationen statt. Der italienischen Seite bzw. dem christdemokratischen Teil der dortigen Koalition lag wie Kiesinger die europäische Option besonders am Herzen. Zur deutsch-italienischen NV-Kooperation und zur NV-Diskussion in Italien vgl. Masala, Italia und Germania, S. 207-233.

¹³⁰ Geier, Schwellenmacht, S. 226. Zum Komplex der Kontrollen vgl. *ibid.*, S. 242-249.

der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) *oder* entsprechende internationale Kontrollen akzeptieren sollten, hielten sie es nun für denkbar, daß die Nuklearanlagen der kernwaffenlosen EURATOM-Staaten künftig sowohl den EURATOM-Kontrollen als auch denen der IAEO unterworfen würden. Moskau vertrat den Standpunkt, daß die Klausel allein IAEO-Kontrollen vorsehen sollte, schien aber bereit, eine Übergangszeit zuzugestehen, bevor die IAEO-Sicherungen auf das EURATOM-Gebiet übertragen werden und IAEO und EURATOM sich über die endgültige Gestaltung der Kontrollen im EURATOM-Gebiet verständigen müßten. Danach, schlugen die USA vor, könne die IAEO die Wirksamkeit der EURATOM-Kontrollen überwachen oder beide Organisationen könnten parallele oder gemeinsame Kontrollen durchführen.¹³¹ Die Wirksamkeit der EURATOM-Kontrollen wurde von den Amerikanern nicht bestritten. Der Osten, aber auch Schweden und Indien, lehnten sie als bündnisinterne Kontrollen ab. Deshalb hielt Brandt Vorsicht für geboten, um Konflikte mit einigen Nichtkernwaffenstaaten zu vermeiden.¹³² Die Kontrollen der IAEO an sich waren nach Ansicht deutscher Experten nicht zu beanstanden. Befürchtet wurde aber, daß Kontrolleure aus Ost und West wichtige technologische Kenntnisse erhalten könnten.¹³³ Brandt regte an, nur Kontrolleure aus Ländern zu akzeptieren, die sich selbst Kontrollen unterwerfen würden und eventuell "aus der Rolle des nuklearen Tugendwächters grundsätzlich diejenigen aus[zu]schließen, die bereits den Weg zur Nuklearrüstung beschritten"¹³⁴ hatten, was nicht nur sowjetische Inspektoren ausgesperrt, sondern Druck auf alle Atommächte bedeutet hätte, sich IAEO-Kontrollen im zivilen Bereich zu unterwerfen. Außerdem hegte er die von Wissenschaftlern genährte, aber noch nicht erfüllbare Hoffnung, das bisher praktizierte Kontrollsystem der IAEO, das weitgehend identisch mit dem von EURATOM war, könne schon bald durch die Entwicklung automatischer, spionagesicherer Kontrollen nach dem *black-box*-Prinzip ersetzt werden, die Kontrollteams weitgehend überflüssig machen würden. Er machte allerdings den Vorbehalt, sich diesbezüglich auf das Urteil der vom Auswärtigen Amt konsultierten Wissenschaftler verlassen zu müssen. Selbstironisch meinte er zum Umgang der Politiker mit der komplexen naturwissenschaftlichen Materie: "Ich weiß erst seit vier Wochen, was 'schnelle Brüter' sind, und rede heutzutage darüber, als ob man das auf der Schule gelernt hätte."¹³⁵ Bedenken aus der CDU/CSU aufnehmend, hatte Brandt vor seiner USA-Visite dem *State department* übermitteln lassen, eine Vertragsformulierung ohne Anerkennung der EURATOM-Kontrollen als gleichwertige Kontrollen würde EURATOM eine wesentliche Grundlage entziehen. Frankreich werde als Kernwaffenstaat IAEO-Kontrollen sicherlich ablehnen und die intensive Zusammenarbeit mit den EURATOM-Partnern beenden, weil diese gemeinschaftsfremden Kontrollen unterlägen. Gerade die Bundesrepublik würde einen Nachteil im Bereich multilateraler und bilateraler Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie erleiden. Außerdem sah Brandt den Austausch von Kernmaterial und Informationen im Rahmen des Abkommens der USA mit EURATOM bedroht. Er malte eine Gefährdung der Europäischen

¹³¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 38, Anm. 15, Aide Memoire der USA und Aufzeichnung Schnippenkötter vom 31.01.1967 sowie Aufzeichnung Meyer-Lindenberg vom 02.02.1967, in: PAAA, B 150. Zu den EURATOM-Kontrollen s. Schleicher, "Safeguards", S. 159.

¹³² Vgl. Protokoll der 27. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 02.02.1967, S. 358.

¹³³ Vgl. Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 148f.

¹³⁴ "Wahrung der vitalen Interessen der Nation", in: *Bulletin* vom 21.02.1967. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 97. Sitzung, S. 4417.

¹³⁵ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 97. Sitzung, S. 4417. Vgl. AAPD 1967, Dok. 72, S. 339, "Schlag der Trommeln", in: *SPIEGEL* vom 27.02.1967, Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 175, Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 111f., sowie Radkau, "Kontroverse", S. 64ff., 75 und 85ff.

Gemeinschaften insgesamt an die Wand. Zugleich erkannte er aber die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen EURATOM und IAE0 an. Die Bundesregierung habe bereits am 6. Dezember 1966 im EWG-Ministerrat angeregt, zwischen EURATOM und IAE0 ein Abkommen abzuschließen, das sowohl die Anerkennung der EURATOM-Kontrollen durch die IAE0, als auch IAE0-Kontrollen bei Kernmaterialexporten aus der Gemeinschaft vorsehe. Die Zustimmung zum Grundsatz der weltweiten Kontrolle dürfe nicht dazu führen, daß ein nichtdiskriminierendes System durch ein möglicherweise diskriminierendes ersetzt werde. Als diskriminierend konnte eine Doppelkontrolle betrachtet werden sowie eventuelle Beschränkungen der Kernexporte in Länder, die IAE0-Kontrollen nicht akzeptierten.¹³⁶ Rusk legte im Gespräch mit Brandt dar, man denke nicht daran, die EURATOM-Kontrollen abzuschaffen, sondern sie durch IAE0-Kontrollen zu ergänzen. Foster ergänzte gegenüber Egon Bahr, der Brandt anstelle von Schnippenkötter begleitete, die deutschen Vorschläge für eine Zusammenarbeit zwischen EURATOM und IAE0 seien begrüßenswert, erfüllten aber nicht die sowjetischen Forderungen. 4. betonte Brandt, es sei von größter Bedeutung, daß der Vertrag nicht zu einer Diskriminierung der Bundesrepublik im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie mißbraucht werden könne. Dabei erwähnte er den Fall einer deutschen Firma, die kürzlich durch ihre amerikanische Konkurrenz mit dem Argument des NV-Vertrages um ein Auslandsgeschäft gebracht worden war. (Brandt wollte den NV-Vertrag auf "seinen eigentlichen Zweck" [...], d.h. auf die Verhinderung der Weiterverbreitung von Atomwaffen" beschränkt sehen, während "die friedliche Nutzung der Kernenergie [...] nicht nur nicht ungebührlich behindert" werden, "sondern ihr [...] erweiterte Möglichkeiten eröffnet werden"¹³⁷ sollten. Er drängte darauf, dies im Vertragstext und durch begleitende Abmachungen sicherzustellen. Wie seine Zeitgenossen überschätzte er die Bedeutung einer Teilhabe der Nichtnuklearen an den Erkenntnissen aus der militärischen Forschung und Nutzung der Kernenergie, dem sog. *spin-off*.) Rusk und McNamara stellten klar, daß der Vertrag nur nukleare Sprengkörper betreffe und die friedliche Forschung und Entwicklung darüber hinaus in keiner Weise einschränke. Sie versicherten, die USA seien bereit, etwaigen *spin-off* den Nichtnuklearen zur Verfügung zu stellen. Laut Foster beabsichtigte die US-Regierung, eine Erklärung in die Präambel aufzunehmen, daß der Vertrag die friedliche Verwendung der Kernenergie nicht einschränke.

5. forderte Brandt, aus dem Vertrag müsse hervorgehen, daß die Regelung der NATO-Nuklearplanung erhalten bleibe, worin ihm McNamara sofort zustimmte. Er sei sich, so Brandt, mit dem Bundeskanzler einig, daß die amerikanischen Erläuterungen zur europäischen Option annehmbar sein könnten, mahnte aber – eine Forderung der CDU/CSU aufgreifend – die Möglichkeit von Zwischenlösungen an, da die Einigung Europas sich nicht in einem Zug vollziehen werde. Nach dem aktuellen Entwurf war jede Weitergabe von Kernwaffen, einschließlich der Verfügungsgewalt, an Einzelstaaten und Staaten-zusammenschlüsse verboten, wobei Kernwaffen nach Meinung der Amerikaner atomare Sprengköpfe waren, nicht aber Raketen, die sich von Sprengköpfen trennen ließen. Daraus folge, hatte Brandt dem Auswärtigen Ausschuß dargelegt, daß nukleare Gemeinschaftslösungen ausgeschlossen seien, sofern sie Sprengköpfe einbezögen. Washington betone aber, daß eine Sukzession keine Proliferation darstelle, daß

¹³⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 43, und Protokoll der 27. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 02.02.1967. Zur EURATOM-Problematik vgl. ausführlich AAPD 1967, Dok. 85, und Dok. 92, S. 444f.

¹³⁷ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 90. Sitzung, S. 4165. Vgl. *ibid.*, S. 4165-4168, und Eisermann, Strategiediskussion, S. 217. Zum *spin-off* vgl. *ibid.*, S. 81f., Kuan, Nichtverbreitung, S. 233f., Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 174, und Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 144f.

also "das Eigentum und/oder die Verfügungsgewalt über Kernwaffen der europäischen Kernwaffenmächte auf einen europäischen Bundesstaat übergehen könnten, der sich zumindest auf den Gebieten der Außenpolitik und der Verteidigung wie ein Bundesstaat verhalte"¹³⁸, auch wenn in den übrigen Bereichen die Staaten selbständig blieben. Brandt war der Meinung, ohne ein beträchtliches Ausmaß an politischer Integration werde es ohnehin keine Gemeinschaftslösung geben und berief sich dabei auf de Gaulle. Sobald aber eine gewisse politische Einheit in Europa erreicht sei, könne diese auch den Anspruch erheben, Trägerin atomarer Bewaffnung zu sein. In der CDU/CSU-Fraktion spielte die europäische Option – anders als in der SPD – nach wie vor eine herausragende Rolle. Der Abgeordnete Birrenbach, einer der Meinungsführer der CDU in Sachen NV-Vertrag, sah eine nukleare Zusammenarbeit im Vorstadium einer Föderation Europas unmöglich gemacht.¹³⁹ Rusk argumentierte gegenüber Brandt, die politische Einigung Europas würde ein Ereignis von außerordentlicher Tragweite darstellen, das die Inanspruchnahme der Rücktrittsklausel erlauben könnte. Für Brandt bestand nach dem Gespräch Klarheit darüber, daß ein vereintes Europa nach den Regeln des Völkerrechts nicht automatisch Mitglied des NV-Vertrags sein, sondern "erben"¹⁴⁰ würde, worüber seine Glieder verfügten.

6. wies Brandt darauf hin, daß die Errichtung eines Raketenabwehrsystems sich zu einem Problem für Europa entwickeln könne. Nach dem vorliegenden Entwurf war lediglich die Einführung eines *amerikanischen* ABM-Systems in Europa gestattet. Washington hatte aber versichert, ein ABM-System, das Europa ungeschützt lasse, würde einen Rücktrittsgrund im Sinne des Vertragstextes darstellen.¹⁴¹ Diese Ansicht machte Brandt sich zu eigen.¹⁴²

7. führte Brandt aus, Bonn würde eine Bestätigung der amerikanischen Interpretation durch eine offizielle Note an die Bundesregierung begrüßen. Die USA hatten zuvor erklärt, sie beabsichtigten nicht, von der Sowjetunion eine Zustimmung zu ihren Auslegungen des Vertragstextes zu verlangen. Maßgebend sei die Interpretation in den Anhörungen des US-Senats. Wahrscheinlich werde Moskau die Ratifikation zurückstellen, um die amerikanischen Erklärungen im Senat abzuwarten. Propagandistische Angriffe gegen diese Interpretationen seien nicht von Bedeutung.¹⁴³ Schon im Vorfeld des Besuches hatte Brandt mitteilen lassen, die amerikanischen Interpretationen "könnten geeignet sein, eine Reihe deutscher Zweifel und Bedenken zu zerstreuen", die vornehmlich daraus resultierten, daß zwar einerseits alles erlaubt sein solle, was nicht ausdrücklich verboten sei, andererseits aber durch unklare Formulierungen und fehlende Definitionen unklar bliebe, was verboten sei, so daß man laufende Auseinandersetzungen mit den Sowjets hierüber befürchten müsse. Die amerikanischen Interpretationen sollten "den gleichen Grad von rechtlicher Verbindlichkeit erhalten"¹⁴⁴ wie die von Bonn zu übernehmenden Verpflichtungen. Eine Aufnahme in Sitzungsprotokolle der Ratifikationsdebatte im US-Senat reiche dafür nicht aus. Die Interpretationen müßten der Sowjetregierung wahrscheinlich offiziell zur Kenntnis gebracht werden. Eine

¹³⁸ Protokoll der 27. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 02.02.1967, S. 358.

¹³⁹ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 87ff. und 92-95, sowie Kroegel, Anfang, S. 92. Zu Birrenbachs Haltung als Beispiel eines gemäßigten Vertragskritikers vgl. Hinrichsen, Ratgeber, S. 334-370 und 381-397. Keineswegs nahm Brandt sich in Washington bezüglich der Sicherheitsfrage "allein des Problems der europäischen Option an" (ibid., S. 346). Bange zufolge hatte Johnson im Januar 1967 entschieden, Fortschritte mit Moskau auf Kosten der europäischen Option zu suchen. Als Beleg hierfür gibt Bange ein persönliches Gespräch und einen Briefwechsel mit Francis Bator, Johnsons stellvertretendem Sicherheitsberater, an. Vgl. Bange, "Triangulations", S. 166f.

¹⁴⁰ "Wahrung der vitalen Interessen der Nation", in: *Bulletin* vom 21.02.1967.

¹⁴¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 38, S. 205, und Dok. 40, S. 214.

¹⁴² Vgl. "Wahrung der vitalen Interessen der Nation", in: *Bulletin* vom 21.02.1967.

¹⁴³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 42, S. 222.

¹⁴⁴ Drahterlaß Brandt vom 02.02.1967, in: PAAA, B 150.

Zustimmung Moskaus hielt Brandt nicht für erforderlich. Er ging davon aus, daß nur ein vager Vertragstext eine politisch gewollte Einigung ermöglichen werde und daß Washington späteren Streit etwa darüber, was eine Kernwaffe, was Verfügungsgewalt und was indirekte Weitergabe sei, ebenso in Kauf nehmen werde wie Angriffe Moskaus auf bestehende nukleare Arrangements, etwa die der NATO. Bonn müsse, so Brandt im Auswärtigen Ausschuß, darauf achten, daß die Unbestimmtheit eines Entwurfs nicht extensiven Interpretationen der Sowjetunion zugute komme, sondern vage Formulierungen, durch die ein tatsächlicher amerikanisch-sowjetischer Dissens überlagert werde, klargestellt würden. Mit den bei den Konsultationen vorgebrachten Wünschen solle verhindert werden, daß die Sowjetunion ein Einmischungsrecht in die deutsche Wissenschaft und Wirtschaft, in die internationale Zusammenarbeit auf diesen Gebieten und in europäische Zusammenschlüsse in Außen- und Verteidigungspolitik erhielten. Zur Erfüllung einer weiteren Gruppe von deutschen Wünschen reichten Interpretationen nicht aus. Dafür seien eine Änderung des Vertragsinhalts und eine genügend gut und stark ausgestaltete Präambel erforderlich. Die Bestimmungen über den Rücktritt, die Revision und die nach fünf Jahren geplante Überprüfungskonferenz waren nach Brandts Dafürhalten zu eng, um die deutschen Interessen genügend zu gewährleisten.¹⁴⁵ Rusk versicherte seinem deutschen Kollegen, die Auslegungsfrage werde keine Schwierigkeiten bereiten. Wenn die nuklearen Signatarmächte sich über die wesentlichen Auslegungsfragen nicht verständigen könnten, wäre ein Vertrag nicht möglich. Washington sei bereit, Bonn eine Note über die Auslegungsfragen zuzustellen und auch der sowjetischen Seite von ihrem Inhalt Kenntnis zu geben. Auf Brandts Frage nach dem weiteren Verfahren führte Rusk aus, Foster beabsichtige nach Abschluß der laufenden Konsultationsrunde in der NATO und noch vor Wiederaufnahme der UNO-Abrüstungskonferenz mit seinem sowjetischen Kollegen zusammenzutreffen. Washington werde aber keinen Text in Genf vorlegen, der nicht zuvor mit den Alliierten und insbesondere der Bundesregierung erörtert worden sei. Die beiden Außenminister vereinbarten deutsch-amerikanische Expertengespräche, in denen es nicht nur darum gehen sollte, miteinander zu sprechen, sondern auch "etwas miteinander zu formulieren"¹⁴⁶.

Vor der Presse tat Brandt nach seinen Gesprächen dar, es gebe zwischen den beiden Regierungen "keine ernsthaften Probleme"¹⁴⁷ bezüglich eines NV-Vertrags. Die Bundesregierung begrüße ihn als Beitrag zur Verständigung mit den osteuropäischen Staaten und der Sowjetunion und betrachte es als selbstverständliche Verpflichtung, ihren Teil zu seiner Durchführung beizutragen. Bonn werde seine Haltung zu dem Abkommen darlegen, sobald sein Text feststehe. Die Entscheidung über eine Unterschrift machte Brandt davon abhängig, ob der Vertrag einen echten Beitrag zu Rüstungskontrolle und Abrüstung darstellen und nicht zur Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit der Nichtkernwaffenstaaten führen werde. Seine Haltung läßt sich nicht auf die einfache Formel bringen, Brandt sei "in der Zwischenzeit zur Auffassung gelangt, den Vertrag unterschreiben zu wollen"¹⁴⁸ oder habe sich in

¹⁴⁵ Vgl. Protokoll der 27. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 02.02.1967, S. 359. Brandt forderte in Washington nicht, wie Kroegel schreibt, eine Notifizierung der Interpretationen durch die UdSSR (vgl. Anfang, S. 104).

¹⁴⁶ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 97. Sitzung, S. 4418. Vgl. AAPD 1967, Dok. 48 und 49, Drahtbericht Lilienfeld vom 09.02.1967, und Aufzeichnung Abt. II vom 15.02.1967 mit handschriftl. Anm. Brandts, in: PAAA, B 150. Die Darstellung der Gespräche Brandts stützt sich auf diese Dokumente.

¹⁴⁷ "Brandt: Sperrvertrag fast klar", in: *SZ* vom 11.02.1967. Vgl. "Brandt wirft Kossygin Unlogik vor", in: *Welt* vom 11.02.1967, und "Brandts Besprechungen in den USA", in: *NZZ* vom 12.02.1967.

¹⁴⁸ Taschler, Herausforderungen, S. 89.

Washington weitgehend festgelegt.¹⁴⁹ Prinzipiell begrüßte er eine deutsche Teilnahme schon lange. Doch eine bedingungslose Zustimmung oder eine sofortige Festlegung lehnte er ab. Ebenso wenig erhob er nach seiner Rückkehr aus Washington "eine Reihe neuer Einwände, von denen in Washington noch nicht die Rede gewesen war"¹⁵⁰. Insofern ist seine eigene spätere Charakterisierung einer "differenzierten, grundsätzlich positiven Haltung"¹⁵¹ durchaus zutreffend. Die vorgebrachten Bedenken, das hatte er besonders betont, sollten nicht als Vorwand dienen, den Vertrag zu verhindern, sondern ihn zu einem möglichst universell akzeptablen Instrument der Entspannung zu machen.¹⁵²

Am Ende seines Berichtes über die Ergebnisse seiner USA-Reise äußerte Brandt im Kabinett am 16. Februar die Sorge, es dürfe nicht der Eindruck entstehen, als ob die Bundesrepublik Atomwaffen wolle.¹⁵³ Kiesinger zeigte sich besorgt über die öffentliche Meinung und betonte, die Bundesregierung werde ihre Interessen geltend machen und "[z]u gegebener Zeit [...] allein nach unserer Einsicht und unserem Gewissen über einen deutschen Beitritt entscheiden"¹⁵⁴. Bei der Diskussion über diesen Tagesordnungspunkt war der Bundesfinanzminister schon nicht mehr anwesend. Am Tag zuvor hatte er dem Bundeskanzler in einem persönlichen Schreiben mitgeteilt, Bonn dürfe "weder aus Furcht vor der 'Weltmeinung' noch unter dem Druck der amerikanischen Erpressung eine Unterschrift unter einen Vertrag leisten, der Deutschland endgültig zum geteilten Objekt eines Superkartells der Weltmächte abwertet, Europas Aussichten auf eine politische Einigung zerschlägt und den Bündnisgeist innerhalb der NATO restlos zerstört". Strauß hatte den Eindruck gewonnen, Brandt habe "in Amerika gewisse Bedenken angemeldet, dafür einige beschwichtigende Erklärungen bekommen, schließlich aber die deutsche Unterschrift in Aussicht gestellt", und kam zu dem Schluß: "Eine Regierung, die diesen Vertrag unterschreibt, hat das wesentlichste Recht der Souveränität aus Schwäche oder aus Blindheit [...] preisgegeben." Der CSU-Vorsitzende kündigte an, daß er sich "auf keinen Fall hier einem unter weiß Gott welchen Bedingungen zustande gekommenen Kabinettsbeschuß [...] beugen" und "gegen das Ja zu diesem Vertrag zunächst innerhalb der gegebenen Gremien, dann aber auch in der Öffentlichkeit mit letztem Nachdruck kämpfen" werde, weil für ihn an diesem Punkt der "Bereich der letzten Verantwortung"¹⁵⁵ beginne. Der Brief stellte nicht nur die Fundamentalopposition eines Kabinettsmitglieds gegen die vom Außenminister formulierte Position der Bundesregierung dar, sondern die darin enthaltene "unverhohlene Drohung" hing von nun an "wie ein Damoklesschwert über der Regierung"¹⁵⁶. Strauß' Position war geeignet – angesichts des Acht-Punkte-Programms der SPD, der Koalitionsverhandlungen, der prinzipiellen Zustimmung des Kabinetts zum Vertrag im Januar und der jüngsten öffentlichen Äußerungen des Außenministers – weniger als 100 Tage nach dem Amtsantritt der neuen Regierung eine veritable Koalitions- oder gar Staatskrise auszulösen. Denn auch wenn "der allmächtige Blockierer Strauß"¹⁵⁷ seine Ansichten und Absichten den Sozialdemokraten nicht förmlich mitteilte, blieben sie ihnen nicht verborgen. Am selben Abend erklärte

¹⁴⁹ Vgl. Kroegel, Anfang, S. 98.

¹⁵⁰ Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 164. Küntzel hat keine Kenntnis der Gesprächsprotokolle. Vgl. *ibid.*, S. 163.

¹⁵¹ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 182.

¹⁵² Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 90. Sitzung, S. 4167ff., SPD-Bundestagsfraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969 (14.02.1967), S. 34f., und "Entwicklung einer Interessengemeinschaft der Völker", in: *Bulletin* vom 14.02.1967.

¹⁵³ Vgl. Aufzeichnung Abt. II vom 15.02.1967 mit handschriftl. Anm. Brandts, in: PAAA, B 150.

¹⁵⁴ Kabinettsprotokolle 1967, S. 158.

¹⁵⁵ Strauß an Kiesinger am 15.02.1967, in: NL Kiesinger 406. Zur Position der CSU und ihres Vorsitzenden vgl. ausführlich Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 149-174.

¹⁵⁶ Taschler, Herausforderungen, S. 91. Zur Beurteilung des Briefs vgl. *ibid.*, S. 91f., Kroegel, Anfang, S. 92f. und 98f., sowie Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 179f.

¹⁵⁷ Gassert, Kiesinger, S. 578.

Strauß in Anwesenheit von Wilson, Brown, Kiesinger, Brandt und Schmidt, der NV-Vertrag sei "ein neues Versailles, und zwar eines von kosmischen Ausmaßen". Er sei "ein Feind dieses Vertrages"¹⁵⁸ und werde ihn bekämpfen.

Inzwischen war eine hysterische öffentliche Debatte im Gange, in der vor allem Vertreter der Union und Zeitungen des Springer-Verlags, aber auch Beamte des Auswärtigen Amtes scharfe Kritik am Vertrag und an den USA übten.¹⁵⁹ Am 14. Februar hatte Brandt vor der SPD-Fraktion erklärt, die intensive Diskussion sei größtenteils positiv zu bewerten. Dabei dürfte er daran gedacht haben, den eigenen Wünschen gegenüber der US-Regierung Nachdruck verleihen zu können. Er warnte aber davor zu übertreiben. Er ging davon aus, daß es grundsätzlich keine kategorische Ablehnung des Vertrages gebe. In einer Pressemitteilung wurde Brandts Feststellung veröffentlicht: "Der Nicht-Verbreitungs-Vertrag darf und wird keine vitalen deutschen Interessen verletzen"¹⁶⁰. Das war vor Strauß' Ausfall gegenüber Wilson und Brown gewesen. Der Konflikt wurde im Kabinett weder gelöst noch ausgetragen. Vielmehr wurde der Bundesverteidigungsrat (BVR) beauftragt, sich mit der Angelegenheit zu befassen. Die Konsultationen sollten fortgesetzt und weitere Interpretationen eingeholt werden.¹⁶¹

Am 17. Februar nahm Brandt an einer Sitzung des außenpolitischen Arbeitskreises der Unionsfraktion teil.¹⁶² Am selben Tag stellte das SPD-Präsidium öffentlich fest, den deutschen Interessen sei nicht gedient, "wenn mit unsachlichen Argumenten eine übersteigerte Polemik gegen einen Vertrag geführt werde, der noch nicht fertig [...] und der deshalb auch noch nicht vollständig bekannt"¹⁶³ sei. In einem Interview versuchte Brandt nicht nur konkrete Bedenken zu zerstreuen, sondern legte auch die grundsätzliche Bedeutung der Nonproliferation für die deutsche Außenpolitik dar. Zum einen betonte er das allgemeine Interesse am eigentlichen Ziel des Vertrags, welches sich mit dem deutschen Interesse verbinde, daß andere Staaten den von der Bundesrepublik "bereits vorweggenommenen" Nuklearverzicht vollzögen. Zum anderen argumentierte er, wenn ein Mißbrauch der Kernenergie zu militärischen Zwecken ausgeschlossen werden könne, wäre den Verdächtigungen der Bundesrepublik der Boden entzogen und Bonn in der Entspannungspolitik einen Schritt weiter. Anstatt Vermutungen über die sowjetischen Motive anzustellen, solle man die Möglichkeit erkennen, durch einen "sauberen Nichtverbreitungsvertrag [...] unseren politischen Handlungsspielraum zu vergrößern"¹⁶⁴.

¹⁵⁸ "Dagegen kämpfen", in: *SPIEGEL* vom 20.02.1967. Vgl. AAPD 1967, Dok. 57, S. 284f., und Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 182. Laut Brandt war der Bericht des *SPIEGELS* "zu 80% richtig" (Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 402). Angeblich hatte Wilson kurz zuvor gegenüber der sowjetischen Führung "eine deutsche Beteiligung an einer NATO-Atomtruppe faktisch und einer europäischen Option praktisch" ausgeschlossen (Bange, "A German finger on the trigger", S. 286).

¹⁵⁹ Vgl. "Schlag der Trommeln", in: *SPIEGEL* vom 27.02.1967, Hoeres, "Öffentlichkeit", S. 705-715, ders., *Außenpolitik und Öffentlichkeit*, S. 285-303, Taschler, *Herausforderungen*, S. 88, Kohler, *Sicherheitsgarantien*, S. 125, Haftendorn, *Sicherheitsbefriedigung*, S. 161f. und 166, sowie Küntzel, *Bonn und die Bombe*, S. 157-160 und 163f. Ein Angehöriger des AA vertrat öffentlich, aber anonym die Position, der NV-Vertrag sei unvereinbar mit dem NATO-Vertrag. Vgl. "Sperrvertrag unvereinbar mit NATO-Pakt", in: *Welt* vom 11.02.1967. Brandt, der offenbar wußte, um welchen seiner Mitarbeiter es sich handelte, hielt "die Sorge für nicht ganz unverständlich, die These jedoch für fundamental falsch" (Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 410).

¹⁶⁰ *Die SPD-Fraktion teil mit 72/67* vom 14.02.1967. Vgl. SPD-Fraktion, *Sitzungsprotokolle 1966-1969*, S. 34 (14.02.1967).

¹⁶¹ Vgl. VBT, 5. WP, *Stenographische Berichte*, 97. Sitzung, S. 4415, Haftendorn, *Sicherheitsbefriedigung*, S. 162f., und Fitschen, *Verzögerungstaktik*, S. 88.

¹⁶² Vgl. *Zeittafel Kiesinger zum Thema "Atomsperrvertrag"*, in: NL Kiesinger 406.

¹⁶³ *PMI 50/67* vom 17.02.1967. Vgl. Sitzung des Präsidiums am 17.02.1967, in: SPD-Parteivorstand: *Sitzungen des Präsidiums*.

¹⁶⁴ "Wahrung der vitalen Interessen der Nation", in: *Bulletin* vom 21.02.1967.

Brandt war es um einen positiven Zusammenhang mit der Glaubwürdigkeit der neuen Ostpolitik zu tun.¹⁶⁵ Er erhoffte sich vom NV-Vertrag "eine Verringerung des nuklearen Kriegsrisikos, eine Verminderung der internationalen Spannungen und die Schaffung eines günstigen Klimas für weitergehende Maßnahmen der Rüstungskontrolle und Abrüstung". Er betrachtete ihn als Teil der Gewaltverzichtspolitik und als "Instrument für verbesserte Beziehungen"¹⁶⁶ zu den kommunistischen Staaten. Die Unterzeichnung des NV-Vertrags war von entscheidender Bedeutung, um den Gewaltverzicht als Kernstück seiner Entspannungspolitik nicht nur als abstrakte Willenserklärung erscheinen zu lassen, sondern als substantielles und attraktives Angebot mit konkreten Elementen. Und er erhielt Signale, die ihn darin bestärken mußten: So äußerte das polnische ZK-Mitglied Rakowski im März 1967 gegenüber dem Chefredakteur des SPD-Pressedienstes: "Wenn Bonn den Vertrag unterschreibt, wird eines der wichtigsten Argumente des 'Sozialistischen Lagers' gegen die Bundesrepublik wegfallen. [...] Dann könnte auch bei uns niemand mehr von der revanchelüsteren und militaristischen Bundesrepublik reden."¹⁶⁷

Brandts Aussagen verdeutlichten den Dissens mit den Vertragsgegnern in der Bundesrepublik, die eine "politische, militärische und ökonomische Diskriminierung der Bundesrepublik im Vergleich zu den Nuklearmächten" und damit eine "Beschränkung ihrer Optionen"¹⁶⁸ fürchteten. Im Bundestag wickelte Brandt am 23. Februar die Frage aus, ob innerhalb des Kabinetts eine gemeinsame Basis für eine deutsche Stellungnahme bestehe. Angesprochen auf Presseberichte über Strauß' Intervention, erklärte er silbenstecherisch, ihm sei kein Kabinettsmitglied bekannt, "das sich grundsätzlich gegen den Gedanken wendet, Ordnungselemente einzuführen, kein Atomchaos eintreten zu lassen". Zur Position der Bundesregierung konnte er kaum mehr festhalten als die doppelte Verneinung, daß sie nicht die Absicht habe, "sich gegen den Grundgedanken der Nichtverbreitung [...] zu wenden". Er fügte aber hinzu: "Wir erstreben weder den Besitz noch Verfügungsgewalt über Atomwaffen"¹⁶⁹ – erneut ohne den Zusatz "national", den Kiesinger in der Regierungserklärung gemacht hatte. Auf die Frage, ob Washington den Bonner Bedenken Rechnung trage, konnte Brandt auf eine Botschaft des US-Präsidenten an die ENDC verweisen, in der Johnson die Wünsche der Nichtnuklearen gewürdigt hatte.¹⁷⁰ Zur öffentlichen Diskussion merkte er an, einige Beiträge hätten die Bundesrepublik in die Gefahr gebracht, "ihre Interessen nicht wirksam genug vertreten zu können", weil sie "böswilligen Widersachern" der Bundesrepublik "Argumente zuspiesen"¹⁷¹ würden. Wie zur Bestätigung erklärte der sowjetische Vertreter bei der Genfer Abrüstungskonferenz, Moskau werde den Vertrag nur unterschreiben, wenn Bonn ihn unterschreibe. Zuvor hatte er "führende Kreise"¹⁷² in der Bundesrepublik beschuldigt, mit ihren Einwänden den NV-Vertrag torpedieren zu wollen und Zugang zu Kernwaffen anzustreben. Einen ähnlichen Tenor hatten die Reden der polnischen, bulgarischen und tschechischen Delegierten. Egon Bahr

¹⁶⁵ Vgl. Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 159 und 166f., Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 108, Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 176, und Kroegel, Anfang, S. 100

¹⁶⁶ "Ziele der Außenpolitik der Regierung der Großen Koalition", in: *Bulletin* vom 13.12.1967. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4941.

¹⁶⁷ Markscheffel an Brandt am 18.03.1967, in: WBA, A7, 7

¹⁶⁸ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 167. Vgl. Kuan, Nichtverbreitung, S. 232-336.

¹⁶⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 97. Sitzung, S. 4416. Vgl. *ibid.*, S. 4415-4418. Laut *SPIEGEL* gelang es am 22. Februar im Kabinett, eine oberflächliche Einigung nach der Formel eines "Ja, aber" herzustellen. Das Thema stand aber gar nicht auf der Tagesordnung. Vgl. "Schlag der Trommeln", in: *SPIEGEL* vom 27.02.1967, Kabinettsprotokolle 1967, S. 159-165, und Kroegel, Anfang, S. 105f.

¹⁷⁰ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 97. Sitzung, S. 4418, und AAPD 1967, Dok. 83, Anm. 5, und Dok. 111, S. 507.

¹⁷¹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 97. Sitzung, S. 4418.

¹⁷² AAPD 1967, Dok. 92, Anm. 4. Vgl. *ibid.*, Dok. 90, S. 423f., und Dok. 111, S. 508, "Schlag der Trommeln", in: *SPIEGEL* vom 27.02.1967, und Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 155.

war inzwischen überzeugt, daß dies keine reine Propaganda war, sondern daß man in Moskau zu einem solchen Urteil gelangen mußte, wenn sowjetische Agenten interne Papiere des Auswärtigen Amts weiterleiten würden.¹⁷³ Die schwedische Regierung fühlte sich durch die "nationalistische Melodramatik"¹⁷⁴ der Debatte in der Bundesrepublik davon abgeschreckt, sich mit Bonn zu solidarisieren. Drastische Formulierungen in der innenpolitischen Debatte erschwerten eine Differenzierung zwischen echten Bedenken und nuklearen Ambitionen der Bundesrepublik und waren geeignet, den anlaufenden Gewaltverzichtsdialo g mit Moskau zu belasten.¹⁷⁵

Brandt hatte im Bundestag angedeutet, daß seine Bemerkung u.a. auf Äußerungen von Altkanzler Adenauer zielte.¹⁷⁶ Der führte in jenen Wochen einen rigorosen Kampf gegen den Vertrag und sprach von einem "Morgenthau-Plan im Quadrat"¹⁷⁷. Brandt hielt Adenauer entgegen, wenn es an dem wäre, würde die Bundesregierung das auch ohne fremden Rat bemerken und nicht eine Minute über den Vertrag sprechen. Er kritisierte, daß sich "berechtigte Sorgen, begründete Forderungen mit törichter Unwissenheit, wenn nicht Schlimmerem, vermischt"¹⁷⁸ hätten, und mahnte eine ruhige und sachliche Debatte an. Doch am 27. Februar warf der Bundeskanzler den USA und der Sowjetunion eine "Form des atomaren Komplimentums" vor, beklagte mangelnde deutsch-amerikanische Konsultationen und brachte seine generelle Sorge über das Verhältnis mit den USA zum Ausdruck. Kiesingers niedere Motive unterstellende Formulierung und das lebhafte Presseecho übertönten seine zutreffende Analyse "der gemeinsamen atomaren Verantwortlichkeit"¹⁷⁹ der beiden Supermächte, die den Antagonismus des Kalten Krieges überlagere. Zum Vertrag selbst führte Kiesinger aus, zweifellos bedürfe es vor der Entscheidung über eine deutsche Unterschrift weiterer Klärungen, gab aber seiner Hoffnung auf eine Lösung Ausdruck. Der Kanzler hatte unmittelbar nach Strauß' Drohung begonnen, dem Widerstand gegen den Vertrag mindestens rhetorisch Tribut zu zollen, sich aber zugleich um Mäßigung bemüht und die Unionsfraktion vor einer Koalitionskrise gewarnt.¹⁸⁰ Laut Kroegel entschied er sich in dieser Phase, "die deutsche Zustimmung zum Sperrvertrag hinaus[zu]zögern, wenn möglich ganz [zu] verweigern"¹⁸¹. Seine Äußerungen in der Öffentlichkeit oder gegenüber dem Koalitionspartner ließen das aber nicht erkennen. Vieles sprach dafür, daß er sich "erst einmal aufs Lavieren"¹⁸² verlegte. Zwar hatte sich Strauß in Brandts Anwesenheit als Vertragsgegner profiliert und die Presse durchaus kenntnisreich über den Inhalt seines

¹⁷³ Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 209.

¹⁷⁴ "Ruhig Blut", in: *FAZ* vom 27.02.1967.

¹⁷⁵ Vgl. Haftendorn, *Sicherheitsbefriedigung*, S. 163.

¹⁷⁶ Vgl. VBT, 5. WP, *Stenographische Berichte*, 97. Sitzung, S. 4418.

¹⁷⁷ "Morgenthau-Plan im Quadrat", in: *SPIEGEL* vom 27.02.1967. Vgl. AAPD 1967, Dok. 64, S. 312f., Schwarz, Adenauer, S. 973-977, und Kroegel, *Anfang*, S. 106ff. Nach dem Morgenthau-Plan von 1944 sollte Nachkriegsdeutschland geteilt und in ein Agrarland umgewandelt werden. S. *DzD V/1*, S. 633, Anm. 7.

¹⁷⁸ *DzD V/1*, S. 633 (Rede Brandt 25.02.1967). Vgl. *ibid.*, S. 633f.

¹⁷⁹ Kiesinger, *Große Koalition*, S. 36. Vgl. *ibid.*, S. 36ff. Zu Kiesingers Rede und die Reaktion darauf vgl. Taschler, *Herausforderungen*, S. 97ff., Kroegel, *Anfang*, S. 109-112 und 236, Gassert, "Kritische Zeit", S. 154f., Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 310ff., Schönhoven, *Wendejahre*, S. 106, Kuan, *Nichtverbreitung*, S. 240-244, und Arenth, *Vietnam*, S. 196f., Bischoff, *CSU und Außenpolitik*, S. 180f., sowie Storz, *Außenpolitik*, S. 125f. und 241ff.

¹⁸⁰ Vgl. Öffentliche Äußerungen von Bundeskanzler Kiesinger zum Atomsperrvertrag, in: *NL Kiesinger 406*, Taschler, *Herausforderungen*, S. 96, Kroegel, *Anfang*, S. 105f., Küntzel, *Bonn und die Bombe*, S. 160, Anm. 3, Kuan, *Nichtverbreitung*, S. 239f., und Petri, *Entstehung des NV-Vertrages*, S. 111. Am 11.02.1967 hatte Kiesinger sich im Sinne von Brandts Linie geäußert und lediglich eine Äußerung Kossygin zurückgewiesen, wonach die Bundesregierung sich dem NV-Vertrag anschließen müssen, ob sie wolle oder nicht. Vgl. *DzD V/1*, S. 526f. Die Rede vornehmlich als Signal an die USA zu deuten, "daß Bonn in dieser Frage weiterhin ein schwieriger Partner sein würde" (Taschler, *Herausforderungen*, S. 90), entspricht nicht ihrem Tenor.

¹⁸¹ Kroegel, *Anfang*, S. 234. Vgl. *ibid.*, 114. S. auch AAPD 1967, Dok. 78, S. 364f.

¹⁸² Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 311.

Briefes an den Kanzler berichtet¹⁸³, doch Ausmaß, Tragweite und Wirkung seiner Drohung an die Adresse Kiesingers kannten die Sozialdemokraten nicht.¹⁸⁴ Die Politik der CSU und ihres Vorsitzenden entsprach in den folgenden Jahren den in dem Brief gemachten Ankündigungen und Positionen.¹⁸⁵ Gegenüber McGhee führte Brandt noch am 27. Februar Kiesingers Äußerungen auf Schwierigkeiten innerhalb seiner Partei zurück, zeigte sich aber zuversichtlich, daß dieses Problem nicht zu einer Koalitionskrise führen werde.¹⁸⁶

Im *State Department* war man sich Unterstaatssekretär Kohler zufolge "des Problems Strauß bewußt, der den Kanzler wie den Außenminister zwingt, Stellungnahmen abzugeben, die sie in den Augen der deutschen Öffentlichkeit an den nationalen Interessen mindestens ebenso vorwiegend interessiert zeigen" müßten. Die "wirkliche Gefahr" erblicke man in "Männern wie Grewe und Schnippenkötter". In Washington wurde der Verdacht geäußert, "daß das ganze Gerede über Industriespionage nur ein Feigenblatt sei, um den deutschen Wunsch zu verbergen, sich doch alle Möglichkeiten in bezug auf nukleare Waffen offenzuhalten"¹⁸⁷. Kiesingers Biograph kommt zu dem Schluß, der Kanzler habe, "obwohl [f]ast allen deutschen Bedenken [...] Rechnung getragen" worden sei, von einer Unterzeichnung des NV-Vertrags Abstand genommen und es Schnippenkötter überlassen, "mit legalistischem Perfektionismus die Unterschrift Monat um Monat hinauszuzögern"¹⁸⁸.

Kiesingers Klage über das atomare Komplizentum führte zu einer spürbaren Abkühlung der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Johnson war äußerst verärgert, schickte aber den in Bonn hochgeachteten Sonderbotschafter McCloy, den amerikanischen Abrüstungsbeauftragten Foster und Vize-Präsident Humphrey nacheinander nach Bonn, je nach Lesart auf "Beschwichtigungsmission"¹⁸⁹ oder "um dem Kanzler die Leviten zu lesen"¹⁹⁰. Humphrey, zu dem Brandt schon lange intensiven Kontakt hatte, stattete dem Außenminister bereits vor der offiziellen Visite einen privaten Besuch ab.¹⁹¹ McCloy's Besuch begleitete auf symbolischer Ebene die erste Phase der von Brandt und Rusk vereinbarten Expertengespräche, die am 22. Februar begonnen hatten. Brandt qualifizierte sie ausdrücklich als "Verhandlungen", die sich auf die Ergebnisse intensiver "Sondierungen"¹⁹² in den Wochen zuvor stützen könnten. Kiesingers Beschwerde über mangelnde Konsultationen teilte er nicht.¹⁹³ Nicht erst jetzt gingen die USA

¹⁸³ Vgl. Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 179, sowie "Dagegen kämpfen" und "Schlag der Trommeln", in: *SPIEGEL* vom 20. und 27.02.1967.

¹⁸⁴ Aus Kreisen der Berliner CDU drang wenig später die Information zu Brandt durch, daß Strauß zurücktreten werde, falls Kiesinger in der NV-Frage der SPD gegenüber zu kompromißbereit sein sollte. Vgl. Aufzeichnung Schubert vom 21.04.1967, in: WBA, A 11.4, 23.

¹⁸⁵ Vgl. Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 175. Schönhovens Darstellung, Strauß habe "hinter den Kulissen" signalisiert, "keinen Koalitionsbruch provozieren zu wollen" (Wendejahre, S. 107), basiert auf einem Schreiben Strauß' an den Präsidenten des Bundesarbeitsgerichts [sic!], in dem er seine Drohung schlicht leugnet. Gegenüber Henry Kissinger bekannte sich Strauß im Januar 1968 zu seinem Brief und seiner unveränderten Position. Vgl. FRUS 1964-1968 XV, Dok. 243, und Schrafstetter/Twigge, *Armageddon*, S. 190.

¹⁸⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 72, S. 340, und Hinrichsen, Ratgeber, S. 348f.

¹⁸⁷ Spangenberg an Bahr am 27.02.1967, in: Dep. Bahr 81A.

¹⁸⁸ Gassert, Kiesinger, S. 548.

¹⁸⁹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 312. Vgl. AAPD 1967, Dok. 87, FRUS 1964-1968 XIII, Dok. 241, Gassert, Kiesinger, 546f., Schertz, Deutschlandpolitik, S. 392f. und 421, Costigliola, "Johnson", S. 201f.

¹⁹⁰ Gassert, Kiesinger, S. 547.

¹⁹¹ Vgl. Entwurf Fernschreiben Brandt an Kiesinger vom 29.03.1967, in: PAAA, B 150, und "Grüße an Frösche", in: *SPIEGEL* vom 03.04.1967.

¹⁹² Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 385.

¹⁹³ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 97. Sitzung, S. 4415. Kiesingers Kritik scheint sich vor allem an der Art seiner Gespräche mit McGhee entzündet zu haben. Vgl. Kroegel, Anfang, S. 110. Kroegel irrt, wenn er schreibt, der Bundesregierung habe im Februar noch keine offizielle Fassung des amerikanischen Entwurfs für Artikel II vorgelegen (vgl. *ibid.*, S. 91). Zur Frage der Konsultationen s. auch AAPD 1967, Dok. 92.

"dazu über, die Bundesrepublik ausführlich über die Genfer Verhandlungen zu unterrichten"¹⁹⁴. Bis Anfang Dezember hatte in dieser Frage Funkstille geherrscht, danach waren Konsultationen eingeleitet worden.¹⁹⁵

Brandt hatte Wert darauf gelegt, daß Fosters Mission nicht als deutsch-amerikanische Sonderbehandlung erschien, sondern so gelegt wurde, daß sich Aufenthalte in anderen europäischen Hauptstädten anschlossen.¹⁹⁶ Foster trug in Bonn neue Überlegungen zu Artikel III vor: Die Überwachung solle auf den Vertragszweck begrenzt werden, also die Verbreitung spaltbaren Materials zur Herstellung von Waffen. Die Ergebnisse des Besuchs bestanden zum einen darin, daß die Bundesregierung Fosters Rat folgte, ihre Einwände in Genf von Dritten vorbringen zu lassen, und zum anderen in Fosters Zusage umfassender und unbefristeter Konsultationen *vor* der Präsentation eines Vertragsentwurfs in Genf.¹⁹⁷ Der Amerikaner versäumte nicht, darauf hinzuweisen, daß Moskau auf eine baldige Vorlage eines Entwurfs dränge, die blockfreien Staaten mißtrauisch gegenüber den deutsch-amerikanischen Gesprächen würden und einige Schwellenmächte sich in der Zwischenzeit entschließen könnten, Kernwaffen zu produzieren. Er erklärte, der Vertrag solle der "Beginn einer Reihe von weiteren Maßnahmen" sein, "zur Stärkung der NATO beitragen und zu einer besseren Welt führen"¹⁹⁸. Wenn es nicht möglich sein sollte, den deutschen Bedürfnissen zu entsprechen, werde es keinen Vertrag geben.

Kiesinger hatte Foster sein Anliegen vorgetragen, "gründliche und umfassende Konsultationen nicht nur über den Vertrag zu führen"¹⁹⁹, und sich vor allem besorgt gezeigt, die USA könnten eine Erosion der NATO in der Folge des NV-Vertrags in Kauf nehmen. Außerdem beschäftigte ihn die Gefahr sowjetischer Beschuldigungen, Drohungen und Erpressungen nach Unterzeichnung des Vertrags durch Bonn. In der NATO-Mitgliedschaft der Bundesrepublik sah er keine ausreichende Antwort auf die Frage nach ihrer Sicherheit im Zeichen des NV-Vertrags.²⁰⁰ Vor allem aber war für Kiesinger die Frage der europäischen Option nach wie vor ein "wichtiger Punkt, der eindeutig geklärt werden"²⁰¹ mußte. Während es ihm in allen anderen Punkten allein auf die amerikanische Interpretation ankam, hielt er es für zwingend zu wissen, wie Moskau in der Frage einer europäischen Atomstreitmacht dachte. Auch für den Fall eines europäischen Zusammenschlusses, der "der Eigenstaatlichkeit durchaus einen gewissen Spielraum lasse"²⁰², forderte er die Anwendbarkeit der Rücktrittsklausel des NV-Vertrags. Vor der Unterredung mit Foster hatte der Kanzler bei einer Besprechung mit Schröder, Stoltenberg und Schütz festgestellt, weil die deutschen Wünsche nach der Vorlage eines Vertragentwurfs in Genf "praktisch nicht mehr zum Zuge kommen" könnten, gelte es, Zeit zu gewinnen. Die deutsch-amerikanischen Verhandlungen sollten vor der Präsentation eines Textentwurfs abgeschlossen werden, eventuell sogar durch Brandt oder ihn selbst. Foster gegenüber machte er keinen Hehl aus seiner Sorge, "daß, wenn

¹⁹⁴ Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, S. 262.

¹⁹⁵ Vgl. Küntzel, *Bonn und die Bombe*, S. 162, und Fitschen, *Verzögerungstaktik*, S. 81.

¹⁹⁶ Vgl. Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 387.

¹⁹⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 92 und 94, Aufzeichnung Schnippenkötter vom 09.03.1967, B 150, Fitschen, *Verzögerungstaktik*, S. 91f., sowie Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 313. Der zweite Punkt wurde kurz darauf in einem Schreiben von Präsident Johnson an Kiesinger bestätigt. Vgl. FRUS 1964-1968 XIII, Dok. 241. Zu Kiesingers Antwort vgl. AAPD 1967, Dok. 1117.

¹⁹⁸ Aufzeichnung Schnippenkötter vom 09.03.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. *ibid.* und AAPD 1967, Dok. 92.

¹⁹⁹ AAPD 1967, Dok. 92, S. 442. Vgl. *ibid.*, S. 432 und 440ff.

²⁰⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 120, und Aufzeichnung zum Gespräch Kiesinger-Humphrey am 05.04.1967, in: PAAA, B 150.

²⁰¹ "Freundschaft nur noch auf Französisch?", in: *SPIEGEL* vom 20.03.1967.

²⁰² Aufzeichnung Schnippenkötter vom 30.03.1967, in: PAAA, B 150.

einmal ein [...] Text auf den Tisch komme, die Entscheidung dann praktisch schon gefallen sei. Dieses Unglück gelte es zu verhindern."²⁰³

Auch Brandt, der Foster ausdrücklich für seine Geduld und die gute Zusammenarbeit dankte, gab zu bedenken, wenn man "sich jetzt mehr Zeit für die Lösung der Probleme nehme, dann habe man vielleicht später damit weniger Schwierigkeiten". Andererseits machte er deutlich, die Deutschen seien daran interessiert, nicht "als diejenigen zu erscheinen, die gewisse Dinge in den Vertrag hineinbringen wollten"²⁰⁴. Zwar gebe es einige bilaterale Probleme, aber die wesentlichen, NATO-Probleme betreffenden Punkte könne man nicht nur zweiseitig behandeln. Er regte an, die Interpretation, auf die man sich bei seinem Besuch in Washington geeinigt habe, auch gegenüber anderen auszusprechen. Seinem italienischen Kollegen erläuterte er kurz darauf, wenn der Vertragsentwurf "im Zustand der Unreife"²⁰⁵ aus der Diskussion in der NATO herausgenommen werde, bedeute dies eine Gefährdung des Bündnisses. Im vertraulichen Gespräch äußerte auch er die Sorge über die Lösung gewisser Fragen durch Washington und Moskau "über die beiderseitigen Bündnisse hinweg – wogegen an und für sich nichts zu sagen wäre –, jedoch, durch einen Zufall der Geschichte, einerseits die Dinge in einen engen Zusammenhang mit dem Engagement der USA in Asien gerieten und andererseits für Rußland die Versuchung entstände, Deutschland infolge der Streitigkeiten im westlichen Lager zu isolieren". Die besonderen Probleme der Bundesrepublik stellten sich, so Brandt zu Fanfani, "nur in dem Maße, in dem sie ihr von dem Mißtrauen der russischen Führung und ihrer Propaganda auferzungen würden"²⁰⁶. Offenbar zeigte sich Brandt einigen von Kiesingers Argumenten gegenüber aufgeschlossen. Besonders war ihm nun an einer gemeinsamen Erörterung in der NATO gelegen. Zugleich kündigte er ein Memorandum Bonns an die ENDC an.

Die Genfer Abrüstungskonferenz war bis zum 9. Mai vertagt und die von Washington anvisierte Vorlage eines gemeinsamen amerikanisch-sowjetischen Vertragsentwurfs nicht realisiert worden.²⁰⁷ Einige Alliierte der Amerikaner, unter ihnen die Bundesrepublik, hatten erfolgreich Konsultationsbedarf angemeldet und durchgesetzt, daß das "erste und vielleicht präjudizierende Stadium" der Verhandlungen, wie Guttenberg es ausdrückte, hinausgeschoben wurde. Brandt gestand ihm zu, es sei ein Vorteil darin zu erkennen, daß nun "auch den Amerikanern manches klarer" werde. Er wandte aber fragend ein, ob es nicht ebenso ein Vorteil hätte sein können, "wenn die beiden Supermächte offiziell einen wenn auch unvollkommenen Vertrag früher vorgelegt hätten, um dadurch eine verpflichtende internationale Diskussion auszulösen und anderen eine größere Chance zu geben, direkt am Verhandlungstisch in Genf oder im Zusammenspiel damit Text gegen Text, Erwägung gegen Erwägung zu stellen"²⁰⁸. Das Ergebnis aller bilateralen Kontakte sei, daß keine Regierung genau wisse, was eigentlich los sei. Auch unter Verbündeten spiele man in dieser Frage nicht ganz mit offenen Karten, weil der eine glaube, er müsse vor dem anderen einen Informationsvorsprung haben.

Inzwischen war erkennbar, daß die Amerikaner die Konsultationen mit den Verbündeten bis zum 20. April so weit wie möglich abschließen und am 9. Mai einen gemeinsamen Vertragsentwurf vorlegen

²⁰³ Aufzeichnung Schnippenkötter vom 09.03.1967, in: PAAA, B 150.

²⁰⁴ AAPD 1967, Dok. 94, S. 450.

²⁰⁵ AAPD 1967, Dok. 118, S. 537.

²⁰⁶ Aufzeichnung Bouverat zum Gespräch Brandt-Fanfani am 03.04.1967, in: PAAA, B 1 470.

²⁰⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 111.

²⁰⁸ Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 399.

wollten. Die Mehrheit der NATO-Mitglieder schien die amerikanischen Absichten zu billigen. Im Bündnis war für die meisten deutschen Vorschläge keine allzu große Unterstützung zu erwarten.²⁰⁹ Zugleich machte sich "zunehmende Unruhe über Ausmaß und Intensität der bilateralen deutsch-amerikanischen Konsultationen"²¹⁰ breit. Washington hatte Bonn nach eigenem Bekunden eine "Sonderstellung" eingeräumt, "für die es keinen Präzedenzfall" gab. Vergleichbare Konsultationen würden "mit keinem anderen Alliierten (auch nicht mit Großbritannien) geführt"²¹¹. Die Spitze des Auswärtigen Amtes strebte einen baldmöglichsten Abschluß des bilateralen Gesprächs und eine frühe Überleitung in NATO-Konsultationen an. Auf die Vertretung deutscher Interessen in Genf durch Dritte allein mochte man sich nicht verlassen. Bereits am 17. März hatte Bonn seine Allianzpartner über die eigene Haltung informiert. Kurz darauf hatten die Amerikaner zu den deutschen Vorschlägen aus den bilateralen Gesprächen Stellung genommen und erkennen lassen, daß sie eine Reihe von Wünschen ablehnen oder zurückstellen wollten. Am 31. März erhielt die Bundesregierung den neuesten amerikanischen Vertragsentwurf. Aus Bonner Sicht erschienen Verhandlungen mit Washington nun um so dringlicher geboten.²¹²

Vor diesem Hintergrund beschloß der Bundesverteidigungsrat am 6. April, Schnippenkötter für die nächste Konsultationsrunde nach Washington zu entsenden, um die Voraussetzung für eine Zwischenentscheidung der Bundesregierung vor dem 19. April zu schaffen.²¹³ Mit Schnippenkötter hatte ein Vertragsgegner eine "Schlüsselstellung"²¹⁴: Er leitete nicht nur die entsprechende Unterabteilung des Auswärtigen Amtes und den am 3. Februar 1967 eingesetzten interministeriellen Arbeitsstab, sondern als Abrüstungsbeauftragter der Bundesregierung "entwarf er die Vorlagen für den Minister, den Kanzler, das Kabinett, den Bundessicherheitsrat und führte die Beschlüsse in seinen Verhandlungen und in seiner Interpretation auch durch"²¹⁵. Schließlich verfügte er über enge Verbindungen zu Kanzleramt und Unionsfraktion.²¹⁶ Im August 1968 hielt der CDU-Abgeordnete Majonica mit Blick auf den NV-Vertrag in seinem Tagebuch fest: "Schnippenkötter großartig, AA hat sehr subtile Arbeit geleistet."²¹⁷ In jedem Stadium der Verhandlungen, so sein amtsinterner Widerpart Sahn, analysierte er aus den jeweiligen Entwürfen "immer neue tatsächliche oder auch nur theoretisch denkbare oder gar fiktive Nachteile oder Gefahren für Deutschland heraus, deren Beseitigung er dann als Voraussetzung für eine deutsche Zustimmung postulierte"²¹⁸. Kiesinger zeigte sich in den folgenden Monaten erfreut, daß Schnippenkötter "ganz in [s]eine Richtung" arbeitete, "nämlich alles daran zu setzen, daß die Frage so lange weiter geschoben wird, bis sie schließlich doch versandet"²¹⁹. Bei Egon Bahr hatte sich längst der Eindruck erhärtet, Schnippenkötter verfolge geschickt eine Linie, die zum Scheitern des NV-Vertrags führen sollte, und zwar durch das Auftürmen möglichst vieler möglichst unerfüllbarer Bedingungen. Um eine Sabotage

²⁰⁹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 121, und Aufzeichnung zum Gespräch Schütz-Leddy am 28.03.1967, in: PAAA, B 150.

²¹⁰ AAPD 1967, Dok. 114, S. 517.

²¹¹ Drahtbericht Knappstein vom 28.03.1967, in: PAAA, B 150.

²¹² Vgl. AAPD 1967, Dok. 114.

²¹³ Vgl. Drahterlaß Schütz vom 07.04.1967, in: PAAA, B 150.

²¹⁴ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 165. Vgl. Kuan, Nichtverbreitung, S. 237f.

²¹⁵ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 208. Vgl. AAPD 1967, Dok. 61, Aufzeichnung Ruete vom 04.02.1967, in: PAAA, B 150, und Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 141f. Dem Bundesverteidigungsrat, in dem die NV-Politik koordiniert und die Entscheidungen des Kabinetts vorbereitet wurden, gehörten Kiesinger, Brandt, Schröder, Strauß und Schiller an. Küntzels Darstellung, wonach der BVR in eigener Verantwortung die Richtlinien der NV-Politik bestimmte und Schnippenkötter dem Kanzler direkt unterstellt war, trifft nicht zu. Zum interministeriellen Arbeitsstab vgl. Geier, Schwellenmacht, S. 227f.

²¹⁶ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 223, Hinrichsen, Ratgeber, S. 345, und Kap. 4.3 dieser Arbeit.

²¹⁷ Majonica, Tagebuch, S. 552.

²¹⁸ Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 212.

²¹⁹ zitiert nach Kroegel, Anfang, S. 241.

der von der Amtspitze gewünschten Politik zu verhindern, erhielt Bahr noch vor Brandt und Schütz alle Berichte und Vorlagen zur Thematik.²²⁰ In amerikanischen Ohren ertönten aus dem Auswärtigen Amt ohnehin "zwei Stimmen: die des Ministers und die von Beamten"²²¹. NATO-Botschafter Grewe bekämpfte den Vertrag, wo es ging, und bediente sich, soweit nicht durch Weisungen des Auswärtigen Amtes gebunden, in seinen Stellungnahmen der Argumente vertragskritischer Regierungsmitglieder.²²² Schnippenkötter erhielt vom Bundesverteidigungsrat zwar einen Verhandlungsauftrag, jedoch kein Mandat. Seine Instruktionen bekam er von der Spitze des Auswärtigen Amtes.²²³

Am 7. April übermittelte die Bundesregierung den Vertretern der Genfer Abrüstungskonferenz ein Memorandum, das die Aussagen Brandts aus den vorangegangenen Wochen spiegelte. Brandt betrachtete es als "eine Art öffentlicher Zwischenbilanz"²²⁴, um der deutschen Öffentlichkeit Orientierung zu verschaffen und international einige Positionen Bonns abzusichern. Normalerweise hätte er das Papier in eigener Verantwortung herausgegeben, wegen "möglicher innenpolitischer Reaktionen"²²⁵ hatte er es aber vorher dem Bundeskanzler zukommen lassen. (Die Feststellung, "einige der Hauptbedenken" und Empfehlungen der Unionsfraktion hätten "Eingang in die Denkschrift gefunden"²²⁶, könnte zu der unzulässigen Deutung führen, es habe sich um exklusive oder originäre Anliegen der CDU/CSU gehandelt.) In dem Memorandum wurde der NV-Vertrag als mögliche "Vorstufe wirksamer Friedenssicherung" begrüßt und der Besitz von Kernwaffen als "kein erstrebenswertes Privileg" bezeichnet. Folgende Ziele wurden ausgegeben: 1. Um zu einer Ausgewogenheit der Rechte und Pflichten von Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten zu kommen, sollten erstere ihre Abrüstungsbereitschaft im Vertrag "konkret bekunden" und eine internationale Instanz die zugesagten Maßnahmen überprüfen. 2. Der Verzicht der Kernwaffenmächte auf Drohung oder Erpressung solle Bestandteil der Nichtverbreitungsregelung und ihre Einhaltung ebenfalls durch eine internationale Instanz überprüft werden. 3. In Hinblick auf die Sicherheitsinteressen der Nichtkernwaffenstaaten dürfe ihr Verzicht nicht "zu einer Quelle besonderer Gefährdung" werden. 4. Die zivile Nutzung der Kernenergie müsse uneingeschränkt gewährleistet sein. 5. Das vorgesehene Kontrollsystem müsse weltweit annehmbar sein und dürfe sich nicht als Benachteiligung auswirken. Bereits existierende Kontrollsysteme dürften in ihrer Wirksamkeit nicht beeinträchtigt werden. 6. Der NV-Vertrag dürfe die bestehenden Ungleichheiten zwischen Kernwaffenmächten und Nichtkernwaffenmächten "nicht auch noch institutionalisieren und damit möglicherweise verewigen"²²⁷. Daher müßten die Verfahrensbestimmungen klarstellen, daß die Vertragsziele alle beteiligten Staaten verpflichten würden.

Erstmals befürwortete die Bundesrepublik in einem derartigen Dokument einen internationalen NV-Vertrag. Brandts Linie war nun offizielle Position der Bundesregierung. Die angemeldeten Vorbehalte entsprachen denen fast aller Nichtkernwaffenstaaten. Insofern war die Denkschrift auch ein gelungenes

²²⁰ Vgl. Vermerk und Aufzeichnung Bahr vom 07.04.1967, in: Dep. Bahr 397, Bahr, Zu meiner Zeit, S. 208, und Radkau, "Kontroverse", S. 66, Anm. 6. Daß dies notwendig war, zeigte z.B. ein Vorgang vom April 1968: Abteilung II versuchte in einer Vorlage an den BVR 20 Bedingungen für einen deutschen Beitritt zum Vertrag aufzustellen, die keine Aussicht auf Verwirklichung hatten und zum Teil in den bilateralen Verhandlungen gar nicht erwähnt worden waren. Vgl. Vermerk Bahr vom 08.04.1968, in: PAAA, B 150.

²²¹ Säger an Schütz am 06.04.1967, in: Dep. Schmidt 8208.

²²² Vgl. Grewe, Rückblenden, S. 694.

²²³ Vgl. Drahterlaß Schütz vom 21.02.1967, in: PAAA, B 150, und Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 165f.

²²⁴ Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 392.

²²⁵ Brandt an Kiesinger am 01.04.1967, in: WBA, A7, 13. Vgl. Schütz an Knieper am 03.04.1967, in: PAAA, B 150.

²²⁶ Taschler, Herausforderungen, S. 103.

²²⁷ DzD V/2, S. 890ff.

Mittel, eine "Interessensolidarität" her- und darzustellen, die es Moskau erschwerte, Bonn "anzugreifen, ohne gleichzeitig Gefahr zu laufen, die Forderungen der Blockfreien zu diskreditieren"²²⁸. Die genannten Punkte schlugen sich in Schnippenkötters Verhandlungszielen nieder. Der Bonner Abrüstungsbeauftragte reiste Anfang April mit einer 28 Punkte umfassenden "Wunschliste"²²⁹ nach Washington, die sich in die Bereiche "Abrüstung und Entspannung (I)", "Zivile Nutzung der Kernenergie einschließlich Sicherheitskontrollen (II)", "Allianz- und Europa-Fragen (III)" sowie "Durchführungskonferenz, Kündigungsklausel und Geltungsdauer (IV)" gliederte. Die zähen Verhandlungen zwischen Schnippenkötter und Foster endeten mit einem "überraschendem Endergebnis"²³⁰: 19 der 28 Punkte wurden zur vollen oder weitgehenden Zufriedenheit beantwortet. Die neun übrigen Aussagen der Amerikaner hielt Schnippenkötter für unbefriedigend, wobei Brandt sich in vier Fällen die Meinung des Abrüstungsbeauftragten nicht zu eigen machte.

So stellte etwa auch der neue Entwurf für Artikel III die Kernwaffenstaaten von Kontrollen auf ihrem Gebiet frei. Es gab allerdings eine "bedingte amerikanische Bereitschaft"²³¹, die eigenen zivilen Nuklearanlagen IAEA-Kontrollen zu unterstellen. Schnippenkötter hielt das Petitum aufrecht, Washington und London müßten ihren zivilen nuklearen Bereich völkerrechtlich bindend unter die gleichen NV-Kontrollen stellen. Brandt war nach Besprechungen mit der britischen Regierung optimistisch, daß eine befriedigende Regelung erreicht werden könne.²³² (Schon bald fragten die USA im Foreign Office an, ob Großbritannien bereit sei, gemeinsam zivile Atomanlagen Kontrollen zu unterstellen, um den deutschen Vorbehalten Rechnung zu tragen.²³³) Dem Gedanken einer Verifizierung – also nicht einer Inspektion oder Doppelkontrolle – der EURATOM-Kontrollen durch die IAEA, die das EURATOM-System intakt ließe, standen die Amerikaner inzwischen positiv gegenüber. Auch das Auswärtige Amt hielt dies für eine mögliche Lösung, wenn alle EURATOM-Partner dem zustimmten.²³⁴ Nachdrücklich aber erfolglos setzte Schnippenkötter sich dafür ein, die sog. "Guillotine-Klausel" fallenzulassen, die die automatische Einführung von IAEA-Kontrollen im EURATOM-Bereich vorsah, falls innerhalb von drei Jahren kein Verifikationsabkommen zustande kommen sollte. Im neuen Artikel III wurden allerdings die IAEA-

²²⁸ Kohler, Sicherheitsgarantien, S. 131. Vgl. Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 114f., und Kuan, Nichtverbreitung, S. 245f.

²²⁹ Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 93.

²³⁰ Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 93. Vgl. Geier, Schwellenmacht, S. 234f., und Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 164ff. Zum Ergebnis von Schnippenkötters Verhandlungen vgl. AAPD 1967, Dok. 131. Beim Komplex I waren die Amerikaner bereit, dem deutschen Wunsch nach Aufnahme entsprechender Absichtserklärungen als Vertragszweck in die Präambel und einer regelmäßigen Prüfung seitens der Durchführungskonferenz nachzukommen. Sie wollten jedoch die Änderungen erst nach Einbringung des Vertragsentwurfs in Genf vorschlagen, um sie dort mit Hilfe der übrigen Länder gegen etwaigen sowjetischen Widerstand durchsetzen zu können. Der deutschen Formulierung für eine Wohlverhaltensklausel, um die Nichtkernwaffenstaaten vor Druck, Drohung oder Erpressung zu schützen, standen sie positiv gegenüber, wollten aber von sich aus keine Aufnahme in den Vertrag betreiben. Einen Präambelsatz zum Ausschluß von gegenseitigen Diffamierungen hielten sie nicht für erforderlich. Für Bereich II zeigte die US-Regierung sich gewillt, Bonns Verlangen nach optimalem Schutz der zivilen Nutzung der Kernenergie durch eine bindende Verpflichtung in einem Vertragsartikel zu entsprechen. Schnippenkötter wurde am 14. April ein Entwurf für Artikel III überreicht, der "weitgehend identisch" (AAPD 1967, Dok. 131, S. 600) mit dem deutschen Vorschlag war. Die Sicherung der Teilhabe am *spin-off* sollte in die Präambel aufgenommen werden, die Bundesrepublik außerdem amerikanische Liefergarantien für ihre langfristige Kernbrennstoffversorgung erhalten. Das gewünschte Bekenntnis zur Förderung der zivilen Nutzung im Vertrag sollte leicht abgeschwächt in Präambel und Artikel III aufgenommen werden. Hinsichtlich der strittigen Frage der Sicherheitskontrollen waren die Amerikaner bereit, einen Passus in die Präambel aufzunehmen, der den deutschen Vorstellungen einer instrumentierten Spaltstoff-Flußkontrolle voll Rechnung trug, hielten sich dies aber als Konzessionsmöglichkeit offen und wollten es erst nach der Präsentation eines Vertragsentwurfs in die Verhandlungen einbringen. Im neuen Artikel III wurde die Beschränkung der Sicherheitskontrollen auf den eigentlichen Vertragszweck sowie auf Ausgangs- und besonders spaltbares Material eindeutig festgelegt. Dort hieß es auch, daß die Kontrollen die wirtschaftliche und technologische Entwicklung nicht stören durften.

²³¹ AAPD 1967, Dok. 131, S. 602.

²³² Vgl. AAPD 1967, Dok. 131, Anm. 13.

²³³ Vgl. Schrafstetter, Atommacht, S. 201.

²³⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 106, S. 490f., bes. Anm. 10.

Mitgliedstaaten zur Förderung dieses Abkommens verpflichtet. Die Amerikaner hatten außerdem bereits vorher versprochen, bei IAEO-Kontrollen eine Tätigkeit von Inspektoren des Warschauer Pakts in der Bundesrepublik nicht zuzulassen.²³⁵ Für erwägenswert hielten sie Brandts Anregung, daß Nichtkernwaffenstaaten nur von Nichtkernwaffenstaaten kontrolliert werden sollten.²³⁶ Brandt sah mit Blick auf die Guillotine-Klausel eine schwierige Lage für EURATOM voraus und bemühte sich in der Folge um einen ständigen deutschen Sitz im Gouverneursrat der IAEO.²³⁷

Auf Feld III erklärte Washington sich einverstanden, den Verbündeten verbindliche amerikanische Interpretationen zu geben und den Sowjets offiziell zur Kenntnis zu bringen. Die Interpretationen besagten u.a., daß Kernwaffen im Sinne des Vertrages nur Sprengköpfe und Bomben seien und aktuelle nukleare Arrangements der NATO vom Vertrag nicht tangiert würden. Letzteres hielt Brandt für ausreichend. Er war zugleich dafür, daß die Nukleare Planungsgruppe ihre Arbeit rasch vorantreibt, damit auch Moskau wisse, was die NATO in dieser Hinsicht vorhat.²³⁸ Washington war außerdem bereit, eine Erklärung abzugeben, nach der der Vertrag die "Rechtsnachfolge eines europäischen Bundesstaates in den nuklearen Status eines seiner früheren Gliedstaaten nicht hindern" würde. Dieser Bundesstaat mußte aber nach Ansicht der US-Regierung "die Verfügungsgewalt über alle Funktionen seiner äußeren Sicherheit [...] und über alle mit der äußeren Sicherheit zusammenhängenden auswärtigen Angelegenheiten ausüben". Gleichwohl verhindere der Vertrag "die Übertragung von Kernwaffen [...] oder Verfügungsgewalt an jeglichen Empfänger, einschließlich einer multilateralen Organisation"²³⁹. Schnippenkötter war damit nicht zufrieden. Seine Sorge galt etwaigen nuklearen Zwischenstufen auf dem Wege zur Einigung Europas, "z.B. eine nukleare EWG"²⁴⁰. Brandt aber mochte sich seine Ansicht nicht zu eigen machen. Die Amerikaner hatten bereits vorher zugesagt, wenn die UdSSR erklären sollte, sie interpretiere den Vertrag hinsichtlich der europäischen Einigung anders als Washington, "werde es wohl keinen NV-Vertrag geben"²⁴¹.

Zu Themenkreis IV hatte die deutsche Delegation vorgeschlagen, die Durchführungskonferenz solle alle fünf Jahre die Einhaltung der Vertragspflichten prüfen und die Kompetenz zur völligen oder teilweisen Beendigung des Vertrages durch Mehrheitsbeschluß erhalten, was die US-Regierung ablehnte. Mit Blick auf die Geltungsdauer des Vertrages wurde von deutscher Seite der Gedanke einer ersten Geltungsperiode mit automatischer Vertragsverlängerung zu erwägen gegeben. (Hintergrund dieses Anliegens waren u.a. die Sorge um die Kündbarkeit des NATO-Vertrags, die Furcht vor unvorhersehbaren Entwicklungen technischer und politischer Art sowie die Hoffnung, größeren Druck auf die Atommächte zur Erfüllung ihrer Pflichten ausüben zu können.²⁴²) Doch weder bei den Amerikanern noch in der NATO zeichnete sich eine Zustimmung ab. Brandt war – wie das Kabinett insgesamt – dafür, den Vertrag zunächst für zehn Jahre abzuschließen und dann auf der Durchführungskonferenz zu überprüfen, war aber nicht sehr optimistisch, hierfür genügend internationale Unterstützung zu finden. Für wichtiger hielt er es, daß nicht

²³⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 106, S. 490f., Dok. 120, S. 552f., und Aufzeichnung Kusterer zum Gespräch Kiesinger-Humphrey am 05.04.1967, in: PAAA, B 150.

²³⁶ Vgl. Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 389.

²³⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 124, S. 674f., und Dok. 413, sowie AAPD 1968, Dok. 9, S. 29, Dok. 10, Dok. 334, S. 1312, und Dok. 336, S. 1324.

²³⁸ Vgl. Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 389f.

²³⁹ AAPD 1967, Dok. 131, S. 603f.

²⁴⁰ AAPD 1967, Dok. 131, S. 604.

²⁴¹ Aufzeichnung zum Gespräch Schütz-Leddy am 28.03.1967, in: PAAA, B 150.

²⁴² Vgl. Kuan, Nichtverbreitung, S. 263.

die große Masse der Nichtnuklearstaaten zusammen mit einigen Kernwaffenstaaten über die zivilen Atomkräfte bestimmen würde. Deren besondere Rolle müsse ihren Niederschlag finden; denn sie seien diejenigen, die sich zu etwas verpflichten würden, was einen tatsächlichen Wert darstelle.²⁴³

Vergleicht man das Resultat mit den Instruktionen und Zielen, die Brandt und Schütz für die Verhandlungen formuliert hatten, und den Forderungen des interministeriellen Arbeitsstabes der Bundesregierung²⁴⁴, muß man von einem bedeutenden Erfolg der deutschen Diplomatie sprechen. Umgekehrt blieb, was jetzt nicht hatte durchgesetzt werden können, "zum größten Teil bis zur Unterzeichnung des NV-Vertrags undurchsetzbar"²⁴⁵. Die Mindestziele waren weitgehend verwirklicht, bei den Maximalzielen blieben Wünsche offen, vor allem hinsichtlich der Kontrollklausel und einer befristeten Geltungsdauer des Vertrags. Botschafter Knappstein warnte, die Deutschen dürften nach "dem überraschenden Einlenken der Amerikaner" deren Konzessionsbereitschaft "jetzt nicht durch zu weitgehendes Insistieren auf der Erfüllung aller [...] Forderungen oder gar durch Anmeldung neuer Forderungen überstrapazieren", da sie sonst "in den Verdacht geraten könnten, den Vertrag insgeheim doch hintertreiben zu wollen"²⁴⁶.

Nach Schnippenkötters Rückkehr berichtete Brandt am 19. April dem Kabinett über die Ergebnisse und schlug vor, "keine Einwendungen" gegen die amerikanische Absicht zu erheben, daß der NATO-Rat einen universellen Nichtverbreitungsvertrag begrüßen und sich mit der Vorlage eines amerikanischen Vertragsentwurfs sowie sowjetisch-amerikanischen Verhandlungen einverstanden erklären sollte, zugleich aber festzuhalten, daß damit noch keine materielle Stellungnahme zum Vertrag selbst verbunden sei. Andernfalls befürchtete er eine Gefährdung der Bonner Entspannungspolitik. Zudem waren in seinen Augen durch die deutsch-amerikanischen Konsultationen wesentliche Wünsche befriedigend erfüllt worden bzw. bestand begründete Aussicht auf ihre befriedigende Erfüllung. Über die offen gebliebenen Fragen sollte seiner Meinung nach "bilateral und multilateral – auch im NATO-Rat und im Rahmen von EURATOM – weiter verhandelt werden"²⁴⁷.

Im Kabinett führte Brandt aus, die friedliche Nutzung der Kernenergie werde durch den Vertrag nicht behindert. Ferner konnte er auf eine am Vortag eingegangene Zusage seines amerikanischen Kollegen Rusk verweisen, daß die USA sich IAEO-Kontrollen unterwerfen würden, so daß er von einer "praktischen Nichtdiskriminierung"²⁴⁸ an dieser Stelle sprach. Eine einheitliche Haltung der EURATOM-Staaten sei derzeit nicht in Sicht. Die deutschen Vorstellungen zur Befristung seien bei den NATO-Partnern nicht auf Resonanz gestoßen. In der anschließenden Diskussion bezeichnete Finanzminister Strauß das Gesamtvertragswerk "trotz einer Reihe von positiven Resultaten, die zwischenzeitlich hätten erreicht werden können, [...] als unbefriedigend". Brandts Vorschlag könne er nicht zustimmen. Auch der Bundeskanzler plädierte für eine andere Formulierung: "Man könne keinesfalls als einzige Macht gegen das von den Amerikanern in Aussicht genommene Verfahren protestieren, ebensowenig aber auch diesem zustimmen."²⁴⁹ Nachdem Brandt seine Zustimmung signalisiert hatte, nahm das Kabinett die geplanten

²⁴³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 124, S. 573f., und Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 396.

²⁴⁴ Vgl. Drahterlaß Schütz vom 21.02.1967 und Fernschreiben Schütz vom 07. und 08.03.1967, in: PAAA, B 150, AAPD 1967, Dok. 61, und Ausführungen Brandts im Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967.

²⁴⁵ Kuan, Nichtverbreitung, S. 249.

²⁴⁶ AAPD 1967 Dok. 135, S. 617f. US-Vize-Präsident Humphrey hatte bei seinem Besuch in Bonn kurz vor Schnippenkötters Mission ausgeführt, Johnson und er seien durch die deutschen Fragen "nicht beunruhigt. Beunruhigt wären sie erst, wenn nach Erteilung ehrlicher Antworten die Fragen immer noch gestellt würden" (AAPD 1967, Dok. 120, S. 548).

²⁴⁷ AAPD 1967, Dok. 131, Anm. 22.

²⁴⁸ Kabinettsprotokolle 1967, S. 251 (Kabinettsitzung vom 19.04.1967).

²⁴⁹ Kabinettsprotokolle 1967, S. 253f. Vgl. *ibid.*, S. 251-255.

Schritte Washingtons nur zur Kenntnis (statt keine Einwände zu erheben) und äußerte den Wunsch, parallel weitere bilaterale und multilaterale Konsultationen zu führen.

Dazu gehörten Abstimmungen mit Frankreich und Italien, die Bedenken gegen die geplante NATO-Erklärung erhoben hatten, sowie Sondierungen in Italien, Japan und Indien wegen einer Befristung des Vertrags und weitere Erörterungen der EURATOM betreffenden Fragen.²⁵⁰ Brandt war daran gelegen, "in EURATOM das Bindeglied mit Frankreich zu wahren"²⁵¹: Frankreich nehme eine besondere Rolle ein, weil es EURATOM-Mitglied sei, den NV-Vertrag aber nicht unterzeichnen und damit gegebenenfalls als einziges Euratom-Mitglied nicht den IAEO-Kontrollen unterliegen werde. Brandt fürchtete, daß der EURATOM-Markt zerstört, sich für die Bundesrepublik "eine völlig verzerrte Wettbewerbssituation gegenüber Frankreich ergeben"²⁵² und viele Firmen, um die IAEO-Kontrollen zu umgehen, nach Frankreich abwandern würden. Die EURATOM-Kommission hatte im Februar – zu Brandts Verdrub ohne das Einverständnis Frankreichs – erklärt, der vorgesehene Artikel III sei unvereinbar mit dem EURATOM-Vertrag. Am 10. April hatte Brandt im EURATOM-Ministerrat eine gemeinsame Haltung zum NV-Vertrag angemahnt. Ein isolierter Beitritt von einzelnen Mitgliedstaaten sei nicht zulässig. Es müsse gemeinsam versucht werden, eine Änderung des Vertrags zu erreichen, ohne daß EURATOM beeinträchtigt werde. Seine Ausführungen waren auf positive Resonanz gestoßen, doch zu einer gemeinsamen Haltung kam es außerhalb einer Ablehnung des amerikanischen Entwurfs zu Artikel III nicht.²⁵³

Fluchtpunkt dieser Beratungen und jener im Bundeskabinett war die Debatte im NATO-Rat am 20. April, deren Ergebnisse Botschafter Grewe so zusammenfaßte: "Keine Entschließung des Rates, kein Mandat für die amerikanische Delegation in Genf, keine Verpflichtung irgendeiner Regierung auf irgendeinen Text."²⁵⁴ Tags darauf begrüßte Brandt in einem Schreiben an Rusk die amerikanische Zusicherung, für das deutsche Reaktor-Programm langfristig angereichertes Uranium oder Plutonium zur Verfügung zu stellen und ihre friedliche nukleare Tätigkeit Kontrollen zu unterstellen. Brandt versuchte Tatsachen zu schaffen, indem er schrieb, die Bundesregierung gehe davon aus, daß die abgesprochenen Formulierungen zur Sicherung der zivilen Nutzung und zur automatischen Spaltstoff-Fluß-Kontrolle bereits in die Vorlage eines Vertragsentwurfs aufgenommen würden, obwohl Washington dies erst nach der Präsentation eines Entwurfs einbringen wollte. Außerdem schlug er vor, etwaige Schwierigkeiten beim Zustandekommen einer Vereinbarung zwischen EURATOM und der IAEO auf der Durchführungskonferenz zu behandeln. Erfreut zeigte er sich, daß Washington den deutschen Vorschlag akzeptiert hatte, die Dreijahresfrist lediglich auf den Abschluß eines Abkommens zwischen IAEO und EURATOM anzuwenden, ohne bei Nichteinigung eine Sanktion vorzusehen.²⁵⁵ Die Guillotine war also des Fallbeils

²⁵⁰ Vgl. Drahterlaß Schütz vom 19.04.1967, in: PAAA, B 150, Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 167, und Kuan, Nichtverbreitung, S. 251f.

²⁵¹ Aufzeichnung Weber zum Gespräch Brandt-Rusk am 26.04.1967, in: PAAA, B 150.

²⁵² Kurzprotokoll der deutsch-japanischen Minister-Konsultationen am 16. und 17.09.1968 in Bonn, in: PAAA, B 1 374. Vgl. Brandt im Parteirat am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27, und Schrafstetter, Atommacht, S. 198, Anm. 64.

²⁵³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 133, Drahtbericht Sachs vom 10.04.1967, Runderlaß Steg vom 12.04.1967, in: PAAA, B 150, Brandt an Monnet am 29.03.1967, in: PAAA, B 1 457, VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 97. Sitzung, S. 4416, "Wahrung der vitalen Interessen der Nation", in: *Bulletin* vom 21.02.1967, Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 176, und Masala, Italia und Germania, S. 219f. Masalas auf Presseberichten fußende Aussage, Brandt habe eine Kompromißformel vorgelegt, "der alle Staaten zustimmten und deren Inhalt besagte, daß die Europäer nur EURATOM-Kontrollen zulassen wollten" (*ibid.*, S. 220), ist nicht korrekt.

²⁵⁴ Drahtbericht Grewe vom 20.04.1967; in: PAAA, B 150.

²⁵⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 137, VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4974f., und Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 179.

beraubt worden. Ausdruck von Brandts Bereitschaft, dem Vertrag nun zuzustimmen²⁵⁶, war der Brief gleichwohl nicht.

Wenige Tage später kam es zu einer persönlichen Begegnung mit Rusk: Am 25. April fand beim "Arbeitsbegrißnis" Konrad Adenauers ein lange herausgezögertes Treffen zwischen Kiesinger und Johnson statt, das zu einer Verbesserung der Atmosphäre beitrug.²⁵⁷ Im Vorfeld hatte sich gezeigt, daß es unter der Oberfläche von "Stillhalteabkommen" und "gemeinsame[r] Basis zwischen Kanzler und Außenminister"²⁵⁸ gäbe. In seiner Fraktion hatte er vor der Kabinettsitzung festgestellt, es bereite "große Mühe, das zu halten oder wieder durchzusetzen, was im Januar schon einmal Regierungspolitik zu sein schien". Er wäre dankbar, "wenn ich einmal herausgefordert werden würde, mich öffentlich zu diesem Thema zu äußern"²⁵⁹. Dazu sollte er bald Gelegenheit haben. In derselben Sitzung kündigte Helmut Schmidt an, gegenüber dem Bundeskanzler auf eine Regierungserklärung noch im April zu drängen und eine bereits länger geplante große Anfrage einzubringen.²⁶⁰ Seit Ende Februar wartete außerdem ein Antrag der FDP, der sozialdemokratischen Positionen entsprach, auf eine Reaktion. Mit Mühe einigten sich die Koalitionsfraktionen auf der Basis eines abgeschwächten SPD-Entwurfs nach Abstimmung mit dem Kanzleramt auf eine gemeinsame Große Anfrage, die eine Woche nach der Kabinettsitzung von Brandt zusammen mit dem Antrag der FDP beantwortet wurde.²⁶¹

Im Gespräch mit Brandt wies Rusk derweil die "völlig falsche Vermutung" zurück, "Amerika wolle die Bundesrepublik denuklearisieren"²⁶². Offenbar hatte er von entsprechenden Aussagen Kiesingers erfahren.²⁶³ Unmittelbar vor den Gesprächen mit der US-Regierung beschwerte Kiesinger sich bei Brandt, daß in der Gesprächsmappe des Auswärtigen Amtes die Frage der Befristung des NV-Vertrags nicht erwähnt sei, der er größte Bedeutung beimesse: "Ich neige dazu, den Amerikanern unsere Beteiligung an dem NV-Abkommen in Aussicht zu stellen, wenn das bisher in den deutsch-amerikanischen Konsultationen Erreichte bewahrt und der Vertrag zunächst auf eine Dauer von 10 Jahren befristet wird."²⁶⁴ Kiesinger scheute, u.a. mit Blick auf eine Wiedervereinigung Deutschlands, "eine ewige politische Bindung insbesondere gegenüber der Sowjetunion"²⁶⁵ und hoffte, mit dem – ursprünglich auf Italiens Ministerpräsident Moro zurückgehenden – Gedanken einer Befristung Erfolg haben zu können, wenn er von genügend anderen Staaten vorgeschlagen werde, und fand die Unterstützung Italiens, Japans, Schwedens, Spaniens und der Schweiz.

²⁵⁶ Vgl. Hinrichsen, Ratgeber, S. 352.

²⁵⁷ Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 549, Geier, Schwellenmacht, S. 238, und Schertz, Deutschlandpolitik, S. 421-424.

²⁵⁸ Schönhoven, Wendejahre, S. 107f. Vgl. Kohler, Sicherheitsgarantien, S. 125 und 129.

²⁵⁹ SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 92 (Brandt in der Fraktionssitzung vom 11.04.1967).

²⁶⁰ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion. Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 77f. (11.04.1967).

²⁶¹ Vgl. VBT, 5. WP, Drs. V/1494 und V/1650, VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4939-4946 und 4972-4975, Schmidt an Barzel am 13.04.1967 mit Anlagen, in Dep. Schmidt 5079, sowie Schönhoven, Wendejahre, S. 108f., und Taschler, Herausforderungen, S. 102, die den Vorgang jeweils nur unvollständig beleuchten. Schneiders Aussage, die "Chance, die Schmidt Brandt und Kiesinger ermöglicht hatte, wurde von Seiten der Regierung allerdings nicht genutzt: sie schickten lediglich Ministerialdirigenten in den Bundestag" (Kunst des Kompromisses, S. 203), zeichnet in Verkennung des Vorgangs ein falsches Bild. Schneider leitet daraus, daß Brandt die Chance "nicht nutzte und damit sogar die Koalition insgesamt gefährdete", die "erste Enttäuschung Schmidts über das Verhalten Brandts" ab (ibid., S. 204).

²⁶² AAPD 1967, Dok. 139, S. 631.

²⁶³ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 103f., und Schertz, Deutschlandpolitik, S. 423. Schertz zitiert ein Memo Rostows für Johnson.

²⁶⁴ AAPD 1967, Dok. 138, S. 629. Vgl. Kroegel, Anfang, S. 329f.

²⁶⁵ AAPD 1967, Dok. 142, S. 646. Vgl. ibid., Dok. 143, S. 652, Dok. 140, S. 638, Masala, Italia und Germania, S. 222ff., Taschler, Herausforderungen, S. 105, und Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 97f.

Teile der Union betrachteten den Nuklearverzicht als Tauschobjekt für Fortschritte in der deutschen Frage, was in Brandts Augen eine gefährliche Illusion war. Er kehrte die Logik gleichsam um: Es werde "statt eines Junktims hier wie auf anderen Gebieten darauf ankommen, Voraussetzungen zu schaffen, mit deren Hilfe wir weiterkommen können, was die deutschen Dinge angeht"²⁶⁶. Einer Befristung des Vertrags gegenüber war er nicht abgeneigt, und er setzte sich bei Rusk dafür ein. Er meinte aber, man müsse sehen, wieviel Anklang der Vorschlag finde.²⁶⁷ Keineswegs "bestand"²⁶⁸ er auf einer Befristung. Außerdem stellte er klar, derartige Erwägungen hätten nicht den Sinn, "sozusagen eine nukleare Waffenoption auf Eis liegen zu lassen"²⁶⁹. Damit ging er auf Rusks Statement ein, es sei ein großer Unterschied, ob der Gedanke einer Befristung "mit NATO-Abmachungen in Verbindung gebracht [...] oder so ausgelegt werde, daß man sich die nukleare Option offenhalten wolle". Vorstellen konnte Rusk sich eine Lösung durch "eine Präambel bei der Ratifizierung (wie beim deutsch-französischen Vertrag)"²⁷⁰. Johnson stellte gegenüber Kiesinger unmißverständlich klar, ein "befristeter Vertrag sei weder für fünf noch für zehn noch für fünfzehn Jahre denkbar, denn die Russen würden dies nie akzeptieren". Der Kanzler hatte auf die breite Ablehnungsfront in der Unionsfraktion verwiesen, woraufhin ihm Johnson im Verlauf einer harten Auseinandersetzung entgegengehalten hatte, "daß schon 25 Änderungen in den Vertrag hineingeschrieben worden seien, um ihn für Deutschland annehmbarer zu machen"²⁷¹. In seinem Schreiben an Brandt hatte Kiesinger die Überzeugung geäußert, das Drängen der CSU auf eine Ablehnung des Vertrags könne durch eine Befristung "wohl überwunden werden"²⁷². In dieser Prognose täuschte er sich, da die CSU "in ihrer überwiegenden Mehrheit gegen einen Nonproliferationsvertrag in der vorliegenden Form überhaupt war, gleichgültig ob dieser befristet war oder nicht"²⁷³. Strauß bekräftigte am Rande der Beisetzung Adenauers gegenüber Staatssekretär Rostow seinen erbitterten Widerstand gegen den Vertrag.²⁷⁴ Im Gespräch mit Rusk hatte Brandt die Hoffnung ausgedrückt, "durch seine bevorstehende Erklärung im Bundestag zu einer Verringerung der Schwierigkeiten [...] beitragen zu können"²⁷⁵. Eine Position für die Bundesregierung zu formulieren, war zwar nicht einfach, andererseits mußten er und Kiesinger "die zwischen den drei Koalitionsparteien schwelenden Konflikte [...] nicht austragen, weil die beiden Großmächte noch keinen unterschriftsreifen Vertrag vorgelegt hatten"²⁷⁶. Im Bundestag behielt sich Brandt namens der Regierung eine endgültige Stellungnahme bis nach der Prüfung des fertigen Vertragstexts vor. Mit Blick auf sowjetische Aussagen, Bonn müsse den Vertrag unterschreiben, erklärte er in Anlehnung an eine Formulierung des Bundeskanzlers, man werde "nach Einsicht und Gewissen entscheiden"²⁷⁷. In einem kurz darauf veröffentlichten Artikel, der weitgehend auf Brandts Rede beruhte, fügte er hinzu, Bonn betreibe "keine Politik der politischen Erpressung" und lehne

²⁶⁶ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4974. Vgl. DzD V/1, S. 1408 (Interview Brandt 30.06.1967), Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 159, bes. Anm. 302., und Kuan, Nichtverbreitung, S. 261f.

²⁶⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 139, S. 631, und Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Rusk am 26.04.1967, in: PAAA, B 150.

²⁶⁸ Kroegel, Anfang, S. 239. S. auch Schertz, Deutschlandpolitik, S. 429. Kroegel bezieht sich auf McGhee, Botschafter in Deutschland, S. 3326f., wo von einem Treffen Brandt-Rusk am 10.04.1967 die Rede ist. In den Akten findet sich dazu kein Protokoll. Der dort geschilderte Inhalt entspricht dem der Gespräche am 24. und 26.04.1967.

²⁶⁹ Brandt vor der Bundespressekonferenz am 02.05.1967, in: WBA, A3, 253.

²⁷⁰ AAPD 1967, Dok. 139, S. 631.

²⁷¹ AAPD 1967, Dok. 147, S. 669. Vgl. Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 161.

²⁷² AAPD 1967, Dok. 138, S. 629.

²⁷³ Taschler, Herausforderungen, S. 105. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 110.

²⁷⁴ Vgl. Schertz, Deutschlandpolitik, S. 423. Schertz zitiert ein Memo Rostows für Johnson.

²⁷⁵ AAPD 1967, Dok. 139, S. 631.

²⁷⁶ Schönhoven, Wendejahre, S. 110.

²⁷⁷ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4945. Vgl. *ibid.*, S. 4939-4946 und 4972-4975, DzD V/1, S. 527 (Rede Kiesinger 11.02.1967) sowie Geier, Schwellenmacht, S. 238f.

umgekehrt eine "Politik der nuklearen Erpressung" ab. Da Moskau aber die deutsche Unterschrift offenbar sehr wichtig sei, könne man "wohl erwarten, daß die Sowjetunion die positive Bedeutung eines solchen deutschen Schrittes werten würde"²⁷⁸.

Im Bundestag bezeichnete er es am 27. April als Teil der Bonner Politik, den baldigen Abschluß eines NV-Vertrags zu fördern. Für die Beurteilung des Problems, "politisch mit dem fertig zu werden, was Wissenschaft und Technik an nicht mehr aus der Welt zu schaffenden Erkenntnissen auf den Tisch legen", nannte er vier Kriterien: "erstens die ungehinderte Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, zweitens eine deutliche Verbindung zu allgemeiner Abrüstung, drittens Gewährleistung der Sicherheit und viertens keine Beeinträchtigung regionaler – in unserem Fall: europäischer – Einigungsbestrebungen", was auch der letzten Forderung einen allgemeinen Charakter gab. Außerdem von Belang seien Geltungsdauer, Durchführungsbestimmungen und die Möglichkeit der Anpassung an die internationale Entwicklung. Der amerikanische Textentwurf von Dezember habe sich als "veränderungs- und ergänzungsbedürftig" dargestellt, aber auch als "veränderungs- und ergänzungsfähig"²⁷⁹. Zufrieden konstatierte Brandt ein großes Maß an Übereinstimmung mit anderen zivilen Nuklearstaaten. Den Vorwurf, Bonn habe sich überflüssigerweise zum Wortführer der Bedenkenräger gemacht, ließ er nicht gelten. Dies hätten andere Bonn "andichten" wollen bzw. "bei uns zu Hause einige aus Wichtigtuerei so interpretiert"²⁸⁰. Mehr Zurückhaltung hätte aber weniger Einflußmöglichkeiten bedeutet. Für den Beitritt der zivilen Nuklearstaaten zum Vertrag erwartete Brandt eine "Gegenleistung" der Atomwaffenmächte, nämlich die Bereitschaft zu konkreten Rüstungskontroll- und Abrüstungsschritten, wobei die entsprechenden Absichtserklärungen "nicht nur platonischen Charakter"²⁸¹ haben dürften. Brandt sprach sich gegen den FDP-Vorschlag eines eigenen Abkommens über ein Produktionsverbot von Kernwaffen aus, weil er die "horizontale Nichtverbreitung mit der vertikalen Nichtverbreitung in einem Vertragswerk zu verbinden"²⁸² trachtete.

Besonders beschäftigte Brandt sich mit der zivilen Nutzung der Kernenergie, von der für ihn u.a. die Zukunft der Bundesrepublik als moderner Industriestaat abhing: Bonn bemühe sich darum, daß die zivile Nutzung durch den Vertrag nicht nur nicht behindert, sondern gefördert werde. Zuversichtlich zeigte er sich, daß ein Verifikationsabkommen zwischen EURATOM und IAEO zustande kommen werde. Das zweite Feld intensiverer Betrachtung war die Sicherheitspolitik. Da die entsprechenden Fragen im Vertragstext selbst nicht behandelt würden, komme es auf die Interpretationen an, bei denen Bonn ein "Höchstmaß an Gewißheit", anstrebe. Die Schwierigkeit liege nicht in den bestehenden Arrangements, sondern im Offenhalten künftiger Verteidigungsmöglichkeiten im atlantischen oder europäischen Rahmen. Brandt bekräftigte den deutschen Verzicht "auf eigene Verfügungsgewalt"²⁸³ – womit offen blieb, ob nur die nationale oder auch eine kollektive gemeint war.

Die Thematik hatte durch einen am selben Tag im *Bulletin* veröffentlichten Artikel des Verteidigungsministers an Brisanz gewonnen, in dem Schröder eine etwaige Arbeitsteilung der militärischen Aufgaben und Mittel in der NATO abgelehnt und auf die nukleare Komponente der Bundeswehr, die ja mit Träger-

²⁷⁸ Brandt, "Deutschland und der Atomsperrvertrag", S. 266. Vgl. Kuan, Nichtverbreitung, S. 258.

²⁷⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4940f.

²⁸⁰ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4973. Zur Übereinstimmung mit anderen zivilen Atomwaffenstaaten s. z.B. AAPD 1967, Dok. 153.

²⁸¹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4944.

²⁸² VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4974

²⁸³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4944.

systemen für Atomwaffen ausgerüstet war, gepocht hatte.²⁸⁴ Dies nahm Moskau als Beweis dafür, daß man atomare Trägerwaffen nur dann brauche, wenn man davon ausgehe, eines Tages auch die Sprengköpfe zur eigenen Verfügung zu erhalten.²⁸⁵ Brandt machte im Bundestag deutlich, daß es für ihn allein um die Frage der Planungsteilhabe in NDAC und NPG ging. Mit Blick auf die europäische Einigung verwies er erneut auf das Sukzessionsprinzip und schrieb jenen, die das Offenhalten der europäischen Option weiter absichern wollten, ins Stammbuch, dieses Argument werde von den Verbündeten zuweilen dahingehend "mißverstanden", als ginge es "dabei um Vorstufen einer gemeinsamen Atommacht" – was natürlich gerade kein Mißverständnis war. Deshalb setzte Brandt hinzu, selbst wenn das die deutsche Meinung sein sollte, finde man dafür "keine Aufnahmebereitschaft"²⁸⁶. Brandt schloß, den Vertrag erneut in den Kontext des Entspannungsprozesses stellend, mit der Mahnung, keine Macht könne sich eine Isolierung leisten – "die Bundesrepublik Deutschland schon gar nicht"²⁸⁷.

Dem Auswärtigen Ausschuß vertraute er am nächsten Morgen seine "große Sorge" an, "daß im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen die Schuld daran von vielen Seiten den Deutschen zugeschoben würde"²⁸⁸. Außerdem ging er auf die Frage ein, warum Bonn nur mit einem "Atomgiganten" gesprochen habe. Im Plenum hatte er darauf geantwortet, zum einen habe es sich angeboten, vornehmlich mit der führenden Kraft des eigenen Sicherheitssystems zu verhandeln, zum anderen sei ein Gespräch mit Moskau wegen der "extremen Position" des Kreml und der andauernden "Kampagne"²⁸⁹ gegen Bonn nicht möglich gewesen. Im Ausschuß ergänzte er, in der Tat habe das Auswärtige Amt als Reaktion auf die sowjetische Erklärung vom 28. Januar 1967 eine Note entworfen, in der das Thema Nichtverbreitung eine zentrale Rolle gespielt habe und vorgeschlagen worden sei, über Sicherheitsfragen und die friedliche Nutzung der Atomenergie zu verhandeln. Brandt befürwortete eine engere bilaterale Zusammenarbeit zwischen Bonn und Moskau in der friedlichen Nutzung der Kernenergie – nicht zuletzt als vertrauensbildende Maßnahme. Wegen "zu vieler Hinweise und Ratschläge" sei der Entwurf nicht zum Tragen gekommen. Die Alliierten und die eigene Botschaft in Moskau hätten "mit gewichtigen Argumenten" gegen diesen Entwurf Stellung genommen. Dadurch sei es nicht gelungen, die Angelegenheit auf den Kabinetttisch zu bringen. Gleichwohl sei in seinem Auftrag mit Zarapkin über die Angelegenheit gesprochen worden, der erklärt habe: "Entweder wollen Sie unterschreiben, worüber sollen wir dann verhandeln? Oder Sie wollen nicht unterschreiben, dann brauchen wir nicht zu verhandeln."²⁹⁰ Außerdem hatte Botschafter von Walther in Moskau bezüglich deutsch-sowjetischer Gespräche über den NV-Vertrag vorgefühlt.²⁹¹

²⁸⁴ Vgl. "Der Auftrag der Bundeswehr", in: *Bulletin* vom 27.04.1967. Zu Bedenken bezüglich einer Denuklearisierung der Bundeswehr in der Union vgl. Kuan, Nichtverbreitung, S. 235 und 254ff.

²⁸⁵ Vgl. Markscheffel an Brandt am 11.09.1967, in: WBA, A7, 7.

²⁸⁶ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4946. Vgl. *ibid.*, S. 4974.

²⁸⁷ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4975.

²⁸⁸ Protokoll der 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 28.04.1967, S. 442.

²⁸⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4973.

²⁹⁰ Protokoll der 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 28.04.1967, S. 442. Vgl. AAPD 1967, Dok. 34, S. 186, bes. auch Anm. 1, Aufzeichnung von Walther vom 16.09.1967, in: WBA, A7, 47, Brandt, "Deutschland und der Atomsperrvertrag", S. 266, "Gibt es Freundschaft nur noch auf Französisch?", in: *SPIEGEL* vom 20.03.1967, Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 165, Anm. 346, und Kuan, Nichtverbreitung, S. 259. In den Akten findet sich kein Beleg für Bahrs Erinnerung, der Vorstoß, in direkten Gesprächen mit den Sowjets verbindliche Bestätigungen der amerikanischen Interpretationen zu erhalten, sei auf Rusks entschiedenen Widerstand gestoßen und deswegen unterblieben. Vgl. Zu meiner Zeit, S. 208. Allerdings wies die amerikanische Seite mehrfach darauf hin, daß von Moskau keine Bestätigung der Interpretationen zu erwarten sei. Helmut Schmidts Rat vom Juni 1967 "zu überlegen, ob es nicht sinnvoll sei, auch mit dem östlichen Hauptpartner des künftigen Vertrages, der Sowjetunion, über dessen authentische Interpretation zu sprechen" (Soell, Helmut Schmidt, S. 595), kam in dieser Hinsicht zu spät.

²⁹¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 90, und Geier, Schwellenmacht, S. 230f.

Im Bundestag hatte Brandt "die Richtschnur für die zukünftige Behandlung des Themas in der parlamentarischen Diskussion vorgegeben"²⁹² und dabei eine Linie gezogen, die den koalitionspolitischen Frieden wahrte. Dieser war freilich "nicht sehr belastbar": "Während die SPD vor allem aus entspannungspolitischen Gründen entschlossen blieb, einen Nichtverbreitungsvertrag zu unterschreiben" – zumindest prinzipiell und unter Wahrung der von Brandt definierten Kriterien –, "dominierten in den Unionsparteien weiterhin sicherheitspolitische Bedenken"²⁹³. Wo die Sozialdemokratie im NV-Vertrag die Chance eines Schritts auf dem Weg zu einer europäischen Friedensordnung zu erkennen glaubte, fürchtete die Union die Etablierung einer Ordnung, deren Garanten im einen Fall auf die Unterminierung der Friedensordnung und die Verhinderung der europäischen Einigung ausgerichtet und im anderen Fall nicht mehr so verlässlich wie in den fünfziger Jahren waren. Der Vertreter der CSU machte die Zustimmung seiner Partei nicht nur vom Ausschluß jeglicher Beeinträchtigung der westlichen Verteidigung und der Nichtbehinderung eines europäischen politischen Zusammenschlusses abhängig, sondern auch von konkreten Textänderungen, authentischen Interpretationen und vertraglichen Zusicherungen der Sowjetunion sowie von einer Befristung des Vertrags – Bedingungen, die geeignet waren, einer Ablehnung den Weg zu bereiten.²⁹⁴

Der Koalitionsfriede blieb zunächst gewahrt, weil die amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen stockten. Washington schien – von der Union aufmerksam registriert – dem Zusammenhalt des Bündnisses wieder mehr Bedeutung gegenüber der koexistentiellen Partnerschaft mit Moskau zuzumessen und nahm mehr Rücksicht auf die Wünsche seiner Verbündeten.²⁹⁵ Während der Bundeskanzler sich weiterhin um eine Befristung des Vertrags bemühte und sein Parlamentarischer Staatssekretär nach Gesprächen in Washington den Eindruck gewann, daß die dortige Regierung dem "prinzipiell nicht ablehnend"²⁹⁶ gegenüberstehe, meldete Brandt bei Rusk Bedenken gegen das amerikanische Ansinnen an, einen gemeinsamen sowjetisch-amerikanischen Entwurf unter Aussparung von Artikel III vorzulegen, weil dies den Interessen von EURATOM zuwiderlaufe. Es müsse erklärt werden, daß die Aufrechterhaltung der EURATOM betreffenden Absätze des amerikanischen Entwurfs für Artikel III eine Voraussetzung für die westliche Zustimmung seien. Um den Sowjets die Zustimmung zu erleichtern, könnte zugesagt werden, daß auch nach Ablauf der Dreijahresfrist der Abschluß eines Verifikationsabkommens zwischen EURATOM und IAEO Vertragsziel bleibe und – wie Brandt bereits früher angeregt hatte – die Vertragsdurchführungskonferenz mit dem Problem befaßt werden solle, falls der Abschluß des Abkommens nicht gelinge. Bei Vorlage getrennter Entwürfe sollte in den amerikanischen Artikel III noch eine Bestimmung aufgenommen werden, nach der Staaten, die sich keinen Kontrollen unterwerfen, auch nicht an der Kontrolle in fremden Territorien teilnehmen könnten. Falls Moskau die Verantwortung für das Nichtvorwärtkommen der Verhandlungen dem Westen und

²⁹² Taschler, Herausforderungen, S. 148.

²⁹³ Schönhoven, Wendejahre, S. 109. Vgl. "Koalitionsstreit", in: *SPIEGEL* vom 08.05.1967, Kuan, Nichtverbreitung, S. 258-262, und Taschler, Herausforderungen, S. 149-152. Brandt selbst hatte in der Debatte unterschiedliche Sichtweisen angedeutet. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4975.

²⁹⁴ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 106. Sitzung, S. 4946-4949 und 4961-4965, Taschler, Herausforderungen, S. 149-152, Kuan, Nichtverbreitung, S. 253f., Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 181f., sowie Hinrichsen, Ratgeber, S. 354.

²⁹⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 166, Aufzeichnung Weber zum Gespräch Brandt-Rusk am 26.04.1967, in: PAAA, B 150, Birrenbach an Brandt am 06.04.1967, in: PAAA, B 1 378, Kuan, Nichtverbreitung, S. 252f., Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 97, und Taschler, Herausforderungen, S. 152ff.

²⁹⁶ AAPD 1967, Dok. 166, S. 736f. Vgl. *ibid.*, Dok. 194, S. 834f., und Dok. 225, S. 930f., sowie McGhee, Botschafter in Deutschland, S. 328f.

insbesondere EURATOM zuschieben wolle, solle erklärt werden, daß eine Einigung an der Weigerung der Sowjetunion scheitere, selbst Kontrollen auf ihrem Territorium zuzulassen.²⁹⁷

Washington hielt jedoch an seiner Absicht fest, einen gemeinsamen Entwurf gegebenenfalls ohne Artikel III vorzulegen. Sollte es nicht möglich sein, eine Einigung über den Kontrollartikel zu erzielen, müßten die USA die Situation – in enger Abstimmung mit den Verbündeten – neu betrachten. Brandts Argument aufgreifend, kündigte Rusk an, sollten die Sowjets den amerikanischen Kontrollartikel ablehnen, werde man darauf hinweisen, daß es die Weigerung Moskaus sei, Kontrollen auf seinem Gebiet zuzulassen, die dazu geführt habe, Kontrollen nur in Nichtkernwaffenstaaten vorzusehen. Zur Befristung des Vertrags meinte Rusk, die Angelegenheit solle man verschieben, bis ein die Mühe werter Vertrag Gestalt annehme.²⁹⁸

Am 17. Mai nahm der NATO-Rat die amerikanischen Pläne zum weiteren Vorgehen zur Kenntnis. Die deutsche Delegation unterstützte amerikanische Änderungsvorschläge zur Revisionsklausel (Artikel IV), die es unmöglich machten, den Vertrag gegen den Willen der Bundesrepublik zu verschärfen, und stärkten die Revisionskonferenz als Mittel, den Vertrag den sich wandelnden politischen und technischen Gegebenheiten anzupassen.²⁹⁹ Auch wenn den Petita der Bundesregierung nur zum Teil und sehr vage Rechnung getragen worden war, zeigte sich Brandt zufrieden.³⁰⁰ Einstweilen hatte Moskau einen neuen Entwurf vorgelegt. Der Kreml beharrte auf einem Veto-Recht der Kernwaffenmächte und auf einem einheitlichen Kontrollsystem. Die amerikanischen Vorschläge zu Artikel III und IV wurden abgelehnt, so daß die Amerikaner sich im NATO-Rat pessimistisch bezüglich einer baldigen Einigung gaben.³⁰¹

Vor dem Hintergrund der Nahostkrise und der Zündung einer chinesischen Wasserstoffbombe zeichnete sich Anfang Juni eine Wiederbelebung des Nichtverbreitungsprojekts ab. Für Brandt zeigte die Nahostkrise, wieviel für den NV-Vertrags sprach: Man müsse sich nur vorstellen, was hätte passieren können, "wenn auch nur einer [der] an jenem Konflikt Beteiligten über Kernwaffen verfügt hätte"³⁰². Beim Außenministertreffen der NATO am 13. und 14. Juni informierte Rusk seine Kollegen über Fortschritte bei den Verhandlungen. Brandt sah sich genötigt, nochmals zu betonen, daß Bonn nicht gegen, sondern für einen NV-Vertrags sei.³⁰³ Von den Verbündeten war nach wie vor der Eindruck zu vernehmen, daß "einflußreiche Gruppen und Einzelpersonen [...] in Wirklichkeit doch nach der Möglichkeit streb[t]en, eines Tages volle oder teilweise eigene Verfügungsgewalt über Nuklearwaffen zu erhalten"³⁰⁴. Die Debatte in der Bundesrepublik hatte, so Brandt, die "Situation erschwert". Andererseits betonte er vor dem SPD-Parteirat, das Kabinett habe zweimal erklärt, dem NV-Vertrag positiv gegenüberzustehen, wenn auch – er spielte auf Strauß an – "vielleicht nicht jedes Kabinettsmitglied es für richtig hielt, dabei zu sein"³⁰⁵.

Unklarheit herrschte darüber, ob der NATO-Rat seine Zustimmung zu Gesprächen zwischen Washington und Moskau gegeben hatte. Brandt ließ mitteilen, Bonn stehe unter dem Eindruck, die Amerikaner wollten die Angelegenheit noch einmal im NATO-Rat erörtern, sei aber bereit, nötigenfalls jetzt schon

²⁹⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 168.

²⁹⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 314, S. 1244, und Drahtbericht von Lilienfeld vom 16.05.1967, in: PAAA, B 150.

²⁹⁹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 171.

³⁰⁰ Vgl. Brandt an Rusk im Mai 1967 (Entwurf ohne Datum), in: PAAA, B 150.

³⁰¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 183.

³⁰² Brandt im Parteirat am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27. Vgl. AAPD 1967, Dok. 209, S. 878.

³⁰³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 220, und DzD V/1, S. 1329 (Interview Brandt 17.06.1967).

³⁰⁴ AAPD 1967, Dok. 172, S. 753. Vgl. Sängers an Schütz am 06.04.1967, in: Dep. Schmidt 8208.

³⁰⁵ Brandt im Parteirat am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

"grünes Licht"³⁰⁶ zu geben. Was nun hatte Rusk seinen Kollegen mitgeteilt? Nicht weniger als eine amerikanisch-sowjetische Einigung auf einen gemeinsamen Entwurf unter Aussparung von Artikel III, der als persönlicher Vorschlag der beiden ENDC-Ko-Präsidenten ad referendum gemacht worden war. Bonn hatte den Entwurf bereits einen Tag vor der NATO-Ministerratssitzung erhalten. Brandt begegnete der Entwicklung mit gemischten Gefühlen: Ein gemeinsamer sowjetisch-amerikanischer Entwurf lege die Allianzpartner zwar nicht auf seinen Inhalt fest, werde aber "sein eigenes Schwergewicht entfalten"; andererseits werde er in Genf den Änderungswünschen anderer Konferenzteilnehmer ausgesetzt sein. Vor allem drei Punkte stießen Brandt auf: Erstens sollte eine Revision des Vertrags entweder – bei einem Veto-Recht der Kernwaffenmächte – durch die Mehrheit der Signatarmächte erfolgen können, die aber nur jene Staaten binden würde, die sich die Revision zu eigen machen würden, oder aber durch eine für alle bindende Majorisierung bei einem Veto-Recht des IAEO-Gouverneursrats. Beides befriedigte Brandt nicht. Zweitens schwächte der neue Entwurf aus Bonner Sicht den Schutz der zivilen Kernenergienutzung. Und drittens sah man infolge der Vorlage eines Entwurfs ohne Artikel III und der Isolierung der Kontrollfrage die Schwierigkeiten gewachsen, die Einbeziehung der EURATOM-Kontrolle aufrechtzuerhalten. Im Auswärtigen Amt fürchtete man, daß Verbesserungen am Konferenztisch nach Vorlage eines amerikanisch-sowjetischen Entwurfs für Artikel III nicht mehr zu erwarten seien, da die EURATOM-Probleme nur eine schwache Minderheit der Genfer Konferenz interessierten. Deswegen wollte Brandt sich auf diplomatischem Wege bemühen, die in den deutsch-amerikanischen Konsultationen erreichten Positionen festzuhalten, und am Konferenztisch Verbesserungsversuche unterstützen. Angestrebt wurde eine amerikanische Zusicherung, daß Washington bezüglich der Verifikation nicht nachgegeben werde – es sei denn, Moskau wäre bereit, Sicherheitskontrollen in der Sowjetunion zuzulassen. Washington ließ ausrichten, man werde in keinen Vorschlag für Artikel III einwilligen, ehe nicht eine deutsche Zustimmung vorliege. Das zweite Ergebnis der Konsultationen im Bündnis lautete: "kein Veto und keine Majorisierung"³⁰⁷. Zugleich warb Brandt etwa bei den Japanern um Unterstützung für die Verifikationslösung und bat die Franzosen um eine Stellungnahme, die mindestens "wohlwollende Reserve"³⁰⁸, besser das Signal beinhalten sollte, die von Bonn angestrebte Regelung sei die einzig akzeptable. Ohne französisches Einverständnis, davon war man im Auswärtigen Amt überzeugt, konnte es keine Verifikationslösung geben. Doch trotz Brandts Drängens blieb Paris bei seiner Haltung, an der Diskussion über den NV-Vertrag nicht teilzunehmen, bis ein Vertragstext vorliege. Ingesamt herrschten in Bonn unklare und widersprüchliche Eindrücke darüber vor, ob Paris eine deutsche Unterschrift über den Vertrag wünschte oder nicht.³⁰⁹

³⁰⁶ Aufzeichnung Schütz vom 19.06.1967, in: PAAA, B 150.

³⁰⁷ Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, S. 534. Vgl. Drahtbericht von Lilienfeld vom 23.06.1967, in: PAAA, B 150, AAPD 1967, Dok. 226 und 233, Aufzeichnung Ruete vom 23.06.1967, in: PAAA, B 150, und Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 171.

³⁰⁸ Drahterlaß Schütz vom 28.06.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. Brandt an Mikiam 03.07.1967, *ibid*.

³⁰⁹ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Couve am 12.07.1967, in: PAAA, B 150, sowie AAPD 1967, Dok. 246, und Dok. 250, S. 1007. Der BVR hatte am 03.02.1967 beschlossen, die französische Haltung zu einer deutschen Unterschrift zu sondieren. Vgl. AAPD 1967, Dok. 54. Am 07.03.1967 kam Ruete zu dem Ergebnis: "Wir können aufgrund des uns Gesagten davon ausgehen, daß die Franzosen uns weder Schwierigkeiten machen werden, wenn wir an einem uns akzeptablen Nichtverbreitungsvertrag teilnehmen, noch, wenn wir einen unannehmbaren Vertrag zurückweisen, sofern wir unsere Politik des Nuklearverzichts konsequent fortsetzen." (AAPD 1967, Dok. 91, S. 430). Aus amerikanischen Quellen hieß es, de Gaulle unterstütze jede Bemühung, Bonn von jeglicher Möglichkeit, "mit Atomwaffen in Berührung zu kommen, fernzuhalten" (Sänger an Schütz am 06.04.1967, in: Dep. Schmidt 8208). Dem Bundeskanzleramt lagen hingegen Informationen vor, wonach Paris es mit Hochachtung registrieren würde, wenn Bonn den Vertrag nicht unterzeichnen würde. Für den Fall der Unterzeichnung müsse mit dem Ende der deutsch-französischen Nuklearzusammenarbeit gerechnet werden. Vgl. Vermerk Guttenberg vom 24.04.1967,

Derweil geriet Bonn erneut unter Druck, nachdem es zu einer weiteren Annäherung der amerikanischen und sowjetischen Standpunkte gekommen war.³¹⁰ Der amerikanische Botschafter führte gegenüber Kiesinger aus, "das Thema NV-Vertrag werde wahrscheinlich das einzige sein, hinsichtlich dessen [beim anstehenden Besuch des Bundeskanzlers] in Washington auf eine Entscheidung gedrängt werde"³¹¹. Entgegen ihrer Abrede, nicht gemeinsam ins Ausland zu fahren, begleitete Brandt Kiesinger nach Washington, weil beide die Gespräche für so wichtig erachteten, daß sie sie gemeinsam führen wollten.³¹² Die Reise mußte aber wegen der Beratungen zur mittelfristigen Finanzplanung auf August verschoben werden.³¹³ In der Retrospektive machte Brandt amerikanische Beschwerden über enervierende deutsche Experten zum "Hauptthema des Kiesinger-Besuchs im August"³¹⁴. Tatsächlich kündigte die US-Regierung an, innerhalb der nächsten Tage werde in Genf ein amerikanisch-sowjetischer Text ohne Artikel III präsentiert. Rusk bestätigte die mit Bonn getroffenen Vereinbarungen und berichtete, daß Gromyko eine zeitliche Begrenzung des Vertrags nicht mehr völlig abgelehnt habe, dabei aber an einen Zeitraum von 25 Jahren denke. Außerdem machte er darauf aufmerksam, daß sich die Sowjets momentan weniger über die Deutschen als über die Inder besorgt zeigten. Bonn tue gut daran, andere für sich sprechen zu lassen.³¹⁵ Nachdem Moskau und Ost-Berlin das Bonner Memorandum, das auf ein überwiegend positives Echo gestoßen war, zunächst noch als heuchlerische Tarnung abqualifiziert hatte, enthielt sich die sowjetische Delegation seit dem Wiederbeginn der Genfer Konferenz im Mai der üblichen Verdächtigungen Bonns und hatte sogar einmal von einer konstruktiven Haltung der Bundesregierung gesprochen. Ohne es überzubewerten, war Brandt froh, daß Bonn "zumindest aus der Schußlinie heraus"³¹⁶ war. Er sah sich in seiner Strategie bestätigt, wollte die fortlaufende Abstimmung mit anderen zivilen Nuklearstaaten aber nicht "an die große Glocke gehängt"³¹⁷ sehen.

Als die USA und die Sowjetunion am 24. August getrennte, gleichlautende Textentwürfe (ohne Artikel III) vorlegten, kam dies für die Bundesregierung keineswegs "überraschend"³¹⁸. Sie ließ erklären, den weiteren Verhandlungen in Ruhe entgegensetzen.³¹⁹

6.2.2.2 Der Weg zum Plädoyer für eine deutsche Unterschrift

Dem Vertragsentwurf vom 24. August lag der Text zugrunde, über den die NATO-Außenminister im Juni unterrichtet worden waren, berücksichtigte aber auch einige Wünsche Moskaus aus den Verhandlungen im Sommer.³²⁰ Überrascht wurde die Bundesregierung davon, daß Moskau sich für die zweite Alternative des von Washington vorgeschlagenen Revisionsverfahrens entschieden hatte. Danach konnte der Vertrag

in: NL Guttenberg 90. De Gaulle erklärte gegenüber Kiesinger lediglich, "[w]as Deutschland angehe, brauche Frankreich seinerseits einen solchen Vertrag nicht" (AAPD 1967, Dok. 261, S. 1044).

³¹⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 240, Anm. 16, und FRUS 1964-1968 XI, Dok. 198.

³¹¹ AAPD 1967, Dok. 225, S. 931.

³¹² Vgl. "Brandt doch nach USA", in: GA vom 27.06.1967.

³¹³ Vgl. Brandt im Parteivorstand und Parteirat am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 27.

³¹⁴ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 194. Zu den Gesprächen s. AAPD 1967, Dok. 301-304.

³¹⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 301, S. 1190, Dok. 302, S. 1198, und Dok. 304, S. 1208.

³¹⁶ Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, S. 536. Vgl. Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 122.

³¹⁷ Vermerk Zahl zum Gespräch Brandt-Sasaki/Nishio am 11.05.1967, in: PAAA, B 1 351.

³¹⁸ Hinrichsen, Ratgeber, S. 356. Hinrichsen vermengt die Vorlage des gemeinsamen Vertragsentwurfs mit der kurz darauf erfolgten Vorlage des als sowjetischer Vorschlag deklarierten Entwurfs für Artikel III. Dabei verweist er auf einen Drahterlaß Schütz' vom 18.09.1967 (AAPD 1967, Dok. 322, S. 1269).

³¹⁹ Vgl. Zeittafel Kiesinger zum Thema "Atomsperrvertrag", in: NL Kiesinger 406, und Kuan, Nichtverbreitung, S. 257.

³²⁰ Die folgende Analyse des Entwurfs stützt sich auf EA 1967/20, D 460ff., und AAPD 1967, Dok. 314.

durch bindenden Mehrheitsbeschluß verändert werden, vorausgesetzt, daß alle Kernwaffenstaaten und Mitglieder des Gouverneursrats der IAEO – insgesamt 25 Staaten – dem zustimmten. Die Gefahr einer Majorisierung konnte, wenn Bonn gerade nicht Mitglied des Gouverneursrats war, nur mit Hilfe eines Verbündeten abgewendet werden. Bezüglich der friedlichen Nutzung der Kernenergie sprach auch Schnippenkötter im Vergleich zum amerikanischen Entwurf vom Januar von "beachtlichen Fortschritte[n]"³²¹. In der Präambel wurde der Grundsatz der Teilhabe am *spin-off* festgehalten, ebenso das Recht zum Austausch von wissenschaftlichen Informationen in der zivilen Kerntechnik und ein Bekenntnis zur Förderung der friedlichen Nutzung, im operativen Teil das Recht zur friedlichen Forschung, Entwicklung und Nutzung sowie der Informationsaustausch garantiert. Obwohl Artikel III noch ausgespart worden war, wurde die Kontrollfrage in der Präambel insofern im Sinne Bonns "präjudiziert"³²², als dort nur die Kontrolle von Ausgangs- und besonderem spaltbarem Material an bestimmten Punkten erwähnt und die Absicht bekundet wurde, den Spaltstofffluß weitgehend von Instrumenten kontrollieren zu lassen. Allerdings war nur von IAEO-Kontrollen die Rede. Was Sicherheitsaspekte betraf, waren nach deutscher Einschätzung die Arrangements innerhalb der NATO, namentlich die Tätigkeit deutscher Offiziere in den Stäben der NATO, die Bereitstellung von Trägermitteln für amerikanische nukleare Sprengköpfe durch die Bundeswehr, der bilaterale Informationsaustausch auf dem Gebiet von Kernwaffen und die Zusammenarbeit im Rahmen des NDAC und besonders der NPG vom NV-Vertrag ohnehin nicht berührt, was die Amerikaner den Sowjets in ihren Interpretationen zur Kenntnis gebracht hatten.

Ein "Mangel an Ausgewogenheit"³²³ herrschte nach wie vor beim Verhältnis von horizontalem Verbreitungsverbot und Eindämmung der vertikalen Verbreitung. In der Präambel wurden lediglich die "Absicht, zum frühest möglichen Zeitpunkt die Beendigung des nuklearen Wettrüstens herbeizuführen", erwähnt sowie der Wunsch nach Einstellung der Kernwaffenproduktion, Liquidierung aller vorhandenen nuklearen Waffenvorräte und einem vollständigen Abrüstungsvertrag, ohne daß für die Nichtbeachtung dieser Absichtserklärungen Konsequenzen vorgesehen waren. Ausdrücklich hieß es im Text, daß die (einmalig zusammentretende) Durchführungskonferenz nach fünf Jahren auch die Verwirklichung der Vertragsziele überprüfen sollte. Bei vielen nichtnuklearen Staaten bestand ein großes Interesse, den Entwurf durch eine Klausel zu ergänzen, die den Kernwaffenstaaten verbot, die kernwaffenlosen Staaten mit ihren nuklearen Waffen zu bedrohen oder zu erpressen. Der Text war nach Schnippenkötters Urteil insgesamt "durch Starrheit in den Verfahrensregeln gekennzeichnet": Die Vertragsdauer sei "ausdrücklich unbegrenzt, die Rücktrittsklausel auf den Notfall beschränkt, die Durchführungskonferenz ohne wirkliche Kompetenzen und der Revisionsmechanismus derart, daß er kaum Änderungen herbeiführen"³²⁴ könne.

Brandt hielt den Vertragsentwurf für "verbesserungsbedürftig". Erneut mahnte er an, der Vertrag dürfe die zivile Atomnutzung nicht nur nicht behindern, sondern müsse sie fördern. Von besonderem Belang werde der noch offene Artikel über die Sicherheitskontrollen sein. Die Kontroll-Formulierung in der Präambel bedeute bereits "einen großen Gewinn". Die Sorgen der Nichtnuklearen könnten aber nur durch die Anwendung des Kontrollsystems für den zivilen Bereich auf alle Vertragsstaaten, also auch die Atomkräfte, ausgeräumt werden. Als ungenügend kritisierte Brandt die vorgesehene Abrüstungs-

³²¹ AAPD 1967, Dok. 314, S. 1240.

³²² AAPD 1967, Dok. 314, S. 1244.

³²³ AAPD 1967, Dok. 314, S. 1245.

³²⁴ AAPD 1967, Dok. 314, S. 1247.

verpflichtung sowie die Regelungen zu Geltungsdauer, Rücktritt und Revision. Auch die fehlende Sicherung gegen Druck, Drohung und Erpressung betrachtete er als Nachteil. Die Forderung, der Vertrag dürfe "die zukünftige Einigung Europas nicht stören", interpretierte er als Teil des übergeordneten Prinzips, er dürfe "von niemanden dazu benutzt werden können, eine Politik durchzusetzen, die mit seiner eigentlichen Zielsetzung nichts zu tun"³²⁵ habe. Schließlich verwies er auf Vorschläge, die Abrüstungsmaßnahmen der Atomkräfte periodisch zu überprüfen und Sicherheitsgarantien für die Nichtkernwaffenstaaten auszuarbeiten. Noch stärker als sonst stellte Brandt die deutschen Forderungen in den Kontext der Verlautbarungen anderer nuklearer Schwellenmächte und der allgemeinen Akzeptanz des Vertrags, als wollte er den Eindruck vermitteln, Bonn unterstütze lediglich gemäßigte Forderungen anderer Nichtkernwaffenstaaten, ohne eigene Interessen zu verfolgen. Die bisherige Zurückhaltung hatte sich bewährt. Schon im Frühjahr hatte sich die deutsche Position in Genf "gegenüber den Vorjahren verbessert". Das Bestreben, "im wesentlichen nur Forderungen anderer ziviler Atomkräfte zu vertreten, wirkte sich zu [Bonns] Gunsten aus"³²⁶; in den darauffolgenden Monaten war die Bundesrepublik nicht mehr angegriffen worden. Die im Auswärtigen Amt bestehenden Bedenken und Wünsche bezüglich des Entwurfs vom 24. August spiegelten sich dementsprechend in Vorschlägen, die die Nichtkernwaffenstaaten, aber auch Großbritannien in Genf vorbrachten.³²⁷

Für den Bundeskanzler enthielt der Vertragsentwurf, wie er sich in der Kabinettsitzung vom 5. September 1967 vernehmen ließ, "gefährliche Abweichungen von dem, was die Amerikaner der Bundesregierung zugesagt hätten"³²⁸. Eine Woche später informierte Staatssekretär Schütz die Ministerrunde über den Stand der NV-Verhandlungen. Er berichtete über "einen angeblich private Überlegungen enthaltenden, in Wirklichkeit den sowjetischen Vorschlag darstellenden Entwurf eines Kontrollartikels"³²⁹. Tatsächlich handelte es sich um den Entwurf zu Artikel III, über den die amerikanische und sowjetische Delegation sich ohne Wissen der Bündnispartner geeinigt hatten.³³⁰ In dem Text war die Kontrolle nicht auf Ausgangs- und besonderes spaltbares Material beschränkt, sondern erstreckte sich auch auf nukleare Anlagen. Der Entwurf schrieb explizit IAEO-Kontrollen vor, räumte aber die Möglichkeit von Abkommen zwischen der IAEO und Staaten oder Staatenbünden wie EURATOM ein, allerdings auf eine Art, die nach Lesart des Auswärtigen Amts keine Verifikationslösung zuließ. Im praktischen Ergebnis würden, hatte Schütz an die Botschaft in Washington geschrieben, verschiedene Kontrollen im EURATOM-Bereich eingeführt, "damit eine auflösende Wirkung auf das Kontrollsystem von EURATOM und letzten Endes auf die Gemeinschaft selbst"³³¹ ausgeübt, und das Gleichbehandlungsprinzip im zivilen Bereich der westlichen Nuklearstaaten durchbrochen. Im Kabinett kam Schütz namens des Auswärtigen Amts zu dem Ergebnis, der "sowjetische Vorschlag [hierfür mußte Schütz ihn ja halten, M.F.] lasse wohl gegenüber früheren Entwürfen den Beginn des Verständnisses erkennen, stelle aber, gemessen an den deutschen Vorstellungen, immer noch einen gewaltigen

³²⁵ DZD V/1, S. 1610 (Interview Brandt vom 08.09.1967). Vgl. Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, S. 590-595, und Petri, Entstehung des NV-Vertrags, S. 133f.

³²⁶ Aufzeichnung Sahm vom 13.04.1967, in: Dep. Bahr 397, I. Vgl. AAPD 1967, Dok. 314, S. 1248.

³²⁷ Vgl. EA 1967/24, D 562-574, Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, S. 590-595, und Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 127-130.

³²⁸ Kabinettsprotokolle 1967, S. 426 (Kabinettsitzung vom 06.09.1967).

³²⁹ Kabinettsprotokolle 1967, S. 446 (Kabinettsitzung vom 13.09.1967).

³³⁰ Vgl. FRUS 1964-1968 XI, Dok. 205, und 106, sowie Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 177f.

³³¹ AAPD 1967, Dok. 322, S. 1271. Dieser Ansicht war auch Birrenbach. Vgl. Hinrichsen, Ratgeber, S. 356.

Rückschritt dar. Auch für EURATOM sei der Vertrag immer noch unannehmbar.³³² Allerdings seien außer den Deutschen und den Italienern alle westlichen Delegationen bereit, die vorgesehene Kontrolle hinzunehmen.

Brandt sah in der Verifikation von EURATOM-Kontrollen eindeutig die "einzige akzeptable Lösung des Kontrollproblems". Die westliche Seite sei im Interesse einer Einigung mit Moskau schon von dem Gedanken einer nichtdiskriminierenden Kontrolle und der Äquivalenz von EURATOM- und IAEO-Kontrollen abgegangen. Die Verifikation sei nun die verbleibende Möglichkeit, "wenigstens im europäischen Rahmen die Kontrollen von Diskriminierung so weit wie möglich freizuhalten"³³³, und Frankreich gegenüber das Mittel, um den Grundsatz der Gleichbehandlung im zivilen Bereich aufrechtzuerhalten. Brandt ging weiterhin von Rusks Zusage aus, die in den westlichen Konsultationen erzielte Fassung des Kontrollartikels zu befürworten, und war der Meinung, daß die Substanz dieses westlichen Entwurfs auf jeden Fall erhalten bleiben müsse. Dies wurde auf deutsche Initiative in den folgenden Wochen mit den USA, im NATO-Rat und in den europäischen Gremien thematisiert.³³⁴ Außerdem erachtete es die Bundesregierung als notwendig, gemeinsam mit den EURATOM-Staaten ein Verifikationskonzept zu erarbeiten.³³⁵ So sehr Brandt auf die Einhaltung der amerikanischen Zusage setzte, ließ er doch in Washington, Genf und Paris konkrete, aber als nicht offiziell deklarierte Änderungsvorschläge vorlegen, die sowjetische Formulierungen, britische Anregungen, niederländische Textentwürfe und von anderen Staaten in die Diskussion gebrachte Gesichtspunkte berücksichtigten.³³⁶ Angesichts des sowjetischen Wunsches, dem am 6. November zusammentretenden Politischen Ausschuß der UNO-Vollversammlung gemeinsam mit den USA einen vollständigen Entwurf vorzulegen, drängte das Auswärtige Amt in Washington auf die Klärung der noch ungelösten Fragen.³³⁷ Brandt fürchtete, daß die Aussichten auf Änderungen in New York geringer sein würden als in Genf, weil "die Masse der Delegationen [...] keine nachhaltigen Einwände gegen den vorliegenden Entwurf"³³⁸ habe.

(Zutreffende) Gerüchte, dem sowjetischen Entwurf schon zugestimmt zu haben, wiesen die Amerikaner zurück. In einem Memorandum an die NATO-Partner offenbarten sie allerdings ihre Bereitschaft, den sowjetischen Vorschlag für Artikel III zu akzeptieren, weil er ihrer Interpretation gemäß eine Verifikationslösung erlaubte, was nach Ansicht der Europäer nicht der Fall war.³³⁹ Zugleich stellten sie Bonn ein Nachgeben Moskaus bei der Befristung des Vertrags in Aussicht. Die Frage von Druck, Drohung oder Erpressung sah man in Washington, sofern es die Verbündeten anging, durch die NATO und die amerikanischen Garantien ausreichend geklärt. Der beste Schutz gegen sowjetische Diffamierungen sei ein guter Kontrollartikel, der Moskau "den Wind aus den Segeln nehme". Die Bundesregierung solle die Frage gegenüber der Sowjetunion selbst aufgreifen. Befürchtungen einer Aufwertung der DDR durch ihre Teilnahme wollte Washington durch ein Verfahren nach dem Muster des Teststopp- und des Weltraumvertrages von 1963 und 1966 auffangen. Staatssekretär Rostow bekräftigte die Verbindlichkeit amerikanischer Interpretationen und die Haltung zur europäischen Option und zeigte

³³² Kabinettsprotokolle 1967, S. 446 (Kabinettsitzung vom 13.09.1967). Vgl. *ibid.*, S. 447.

³³³ Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, S. 593.

³³⁴ Vgl. Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, S. 590-595, AAPD 1967, Dok. 322 und 326, sowie Drahtbericht von Lilienfeld vom 19.09.1967, in: PAAA, B 150.

³³⁵ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Stoltenberg-Schütz-Carstens-Arndt am 15.09.1967, in: PAAA, B 150.

³³⁶ Vgl. Drahterlaß Lahr vom 05.10.1967, in: PAAA, B 150.

³³⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 342, Anm. 2.

³³⁸ Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, S. 592.

³³⁹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 342, bes. Anm. 5 und 8, und AAPD 1967, Dok. 350, Anm. 7.

sich verstimmt über die "schleppende Behandlung der Kontrollfrage"³⁴⁰ durch die EURATOM-Mitglieder. Schließlich artikulierte er Mißtrauen gegenüber Bonn, Einwände bei Artikel III zu benutzen, um die Aussichten auf einen Vertragsabschluß zu sabotieren.³⁴¹ Brandt reagierte wohl kaum "trotzig"³⁴², als er die Botschaft in Washington am 12. Oktober anwies, dort seine Betroffenheit über solche Unterstellungen und die Sorge über die Entwicklung der Diskussion auszudrücken. Er habe nicht den Eindruck, daß die deutschen Bedenken gebührend berücksichtigt würden. Erneut berief er sich auf Rusks Zusicherungen vom 17. Mai und mahnte an, "daß die Substanz der in den westlichen Konsultationen erarbeiteten Verifikationslösung ungeschmälert erhalten" bleiben müsse. Abschließend wies er auf die "ernsten und schwer übersehbaren psychologischen und politischen Folgen" hin, wenn die EG-Mitgliedstaaten "das Gefühl bekommen sollten, sich unter Zeitdruck gesetzt oder ihre Gutwilligkeit in Frage gestellt zu sehen, oder gar, daß die weitere Entwicklung womöglich über ihre noch laufenden Beratungen hinweggehen könnte"³⁴³.

Nach einem Gespräch zwischen Rusk und Knapstein, das von amerikanischer Seite im Zeichen kritischer Fragen zu EURATOM stand, wandte sich Brandt am 13. Oktober direkt und in deutlicher Sprache an seinen amerikanischen Kollegen: Die Verifikationslösung des amerikanischen Entwurfs vom April bezeichnete er als die Position, "hinter deren Substanz ohne weitreichende negative Folgen nicht mehr zurückgegangen werden" könne. Sie trete aber im sowjetischen Entwurf in den Hintergrund. Die Problematik gehe über die Kontrollfrage weit hinaus. Angesichts der "besonderen Tendenzen der französischen Politik" gelte es, "ein zusätzliches Risiko der Desintegration Europas" zu vermeiden. Die Bundesregierung habe ihren Wunsch nach einer nichtdiskriminierenden Vertragsbestimmung für Kontrollen des zivilen Nuklearbereichs zurückstellen können, weil sich die verbündeten Kernwaffenstaaten zu internationalen Kontrollen bereitgefunden hätten: die USA und Großbritannien in der Hinnahme künftiger IAEO-Kontrollen, Frankreich durch die bestehenden EURATOM-Kontrollen. Diese Voraussetzung dürfe nicht durch eine Formulierung des Artikels III beseitigt werden, die die EURATOM-Kontrolle gefährde. Da Paris den NV-Vertrag nicht unterzeichnen werde, in EURATOM aber die Gleichbehandlung im zivilen Nuklearbereich akzeptiere, müsse Bonn sich gegen eine Beendigung dieses Zustandes absichern. Die Einführung einer Doppelkontrolle der fünf Nichtkernwaffenstaaten EURATOMs käme einer "unannehmbaren Diskriminierung in einem an Bedeutung wachsenden Bereich von Wissenschaft und Wirtschaft gleich, die die europäische Kohärenz infolge Frankreichs nuklearer Sonderstellung zusätzlich erschweren müßte". Die politischen Konsequenzen für den gesamten Westen, die der sowjetischen Seite zweifellos bewußt seien, könne man schwer abschätzen. Brandt warnte davor, die EG unter Zeitdruck zu setzen. Wenn die weitere Entwicklung der NV-Frage über die Beratungen der EG hinweggehe, werde dies "einen schweren Schlag nicht nur für das Zustandekommen eines weltweiten NV-Vertrages, sondern auch für das Verhältnis zwischen Europa und Amerika"³⁴⁴ bedeuten. Von den noch ungelösten Problemen neben der Kontrollfrage räumte Brandt zwei Vorrang ein: der künftigen Anpassungsfähigkeit des Vertrages mittels Befristung und flexiblerer

³⁴⁰ AAPD 1967, Dok. 342, S. 1346f. Vgl. *ibid.*, Anm. 7. Zur Teilnahme der DDR am NV-Vertrag vgl. AAPD 1967, Dok. 390.

³⁴¹ Vgl. AAAPD 1967, Dok. 343, Anm. 12.

³⁴² Geier, *Schwellenmacht*, S. 251.

³⁴³ Drahterlaß Brandt vom 12.10.1967, in: PAAA, B 150.

³⁴⁴ AAPD 1967, Dok. 351, S. 1383ff. Vgl. *ibid.*, Dok. 350 und Dok. 351. Brandt hatte den Tonfall des von Schnippenkötter entworfenen Schreibens an Rusk nur geringfügig entschärft.

Verfahrensbestimmungen sowie der Absicherung der Nichtnuklearen gegen Druck, Drohung und Erpressung. Erforderlich sei weiterhin die Klärung folgender Fragen: sinnvolle Verbindung mit Abrüstung, Absicherung Deutschlands gegen weitere sowjetische Diffamierung, Stellung der DDR, Verbindlichkeit der amerikanischen Interpretationen für die Sowjetunion, Verteidigungs- und Einigungsmöglichkeiten Europas nach einem NV-Vertrag. Weder hatte Brandt damit "neue NPT-Essentials der Bundesregierung auf den Tisch" gelegt noch war dies der "Tiefpunkt der deutsch-amerikanischen NPT-Diplomatie"³⁴⁵. Es handelte sich vielmehr um eine Bekräftigung bereits vorgebrachter Positionen und Wünsche.

Gleichzeitig fragte das Auswärtige Amt in Rom an, ob die italienische Regierung die gemeinsamen Bedenken zu Revisionsverfahren, Rücktritt und Vertragsdauer in Genf vorbringen könnte, was dann auch geschah.³⁴⁶ Des weiteren bemühte Brandt sich bei seinem französischen Kollegen erfolgreich um die Ermöglichung einer gemeinsamen Stellungnahme von EURATOM. Das Auswärtige Amt brachte einen eigenen Änderungsvorschlag zum sowjetischen Entwurf in die europäische Diskussion ein, der die Beschränkung der Kontrolle auf das für den Vertragszweck Notwendige, die Verifizierung anderer internationaler Kontrollsysteme sowie eine Förderungsklausel für entsprechende Abkommen vorsah.³⁴⁷ Das Auswärtige Amt glaubte, eine Formulierung finden zu können, die die Substanz der deutschen Forderungen wahren und dennoch für die Sowjets "negotierbar"³⁴⁸ sein würde. Schließlich bemühte sich Brandt um eine Vereinbarung zwischen IAEO und EURATOM, um ein Verifikationsabkommen zu erleichtern.³⁴⁹

An all diesen Schritten wird deutlich, daß die Einwände zur Kontrollfrage keine vorgeschobenen Argumente waren, sondern aus Brandts Sicht tatsächliche Interessen Bonns. Dabei argumentierte er vornehmlich so, wie es seinem europapolitischen Interesse an der Bedeutung EURATOMS für die europäische Einigung entsprach, das "ohnehin nicht das stärkste Glied der europäischen Gemeinschaft"³⁵⁰, für ihn aber wegen der Technologiekooperation ein sehr wichtiges war. Eben dies betonte Brandt, als er am 13. Oktober im Bundestag erklärte, der Vertrag sei noch nicht unterschriftsreif und könne daher noch nicht abschließend beurteilt werden.³⁵¹ Der Bundeskanzler und der Vorsitzende der Unionsfraktion stellten sich ausdrücklich hinter Brandts Rede, doch während für Kiesinger die europäische Option gegenüber der Frage von Kontrolle und Schutz vor Erpressung an Bedeutung verloren hatte und er zumindest nach außen hin auf eine pragmatische Lösung im Sinne Brandts setzte, verlangte Barzel eindeutige Gewißheit für Ansätze und Zwischenstufen der europäischen Einigung, auch in Hinblick auf die Entwicklung von Raketenabwehrsystemen.³⁵²

Das Verteidigungsministerium hatte darauf gedrängt, den amerikanischen Entschluß, ein ABM-System zu errichten, und das deutsch-sowjetische Verhältnis im Zusammenhang mit dem NV-Vertrag zum

³⁴⁵ Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 179. Küntzel bezieht seine Kenntnisse des Briefes aus Presseberichten und gibt u.a. an, Brandt habe eine fünfjährige Vertragsfrist gefordert.

³⁴⁶ Vgl. Drahterlaß Lahr vom 13.10.1967, in: PAAA, B 150, und Protokoll der 46. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 09.11.1967.

³⁴⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 355, S. 1398f.

³⁴⁸ AAPD 1967, Dok. 371, S. 1463.

³⁴⁹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 413, S. 1586.

³⁵⁰ Brandt, BA, Bd. 6, S. 141 (Interview Brandt 20.10.1967). Vgl. AAPD 1967, Dok. 413, S. 1586ff.

³⁵¹ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6331f. und 6389.

³⁵² Vgl. DzD V/1, S. 1807 und AAPD 1967, Dok. 364, S. 1438.

Gegenstand der Beratungen im Bundesverteidigungsrat und im Bundeskabinett zu machen.³⁵³ Brandt betrachtete den Aufbau von Antiraketensystemen prinzipiell als neue Stufe der Rüstung und potentiellen Katalysator eines nuklearen Wettrüstens. Zugleich wies er auf das deutsche Interesse hin, daß der NV-Vertrag nicht den Aufbau eines wirkungsvollen Schutzsystems für Europa blockiere, fügte aber hinzu, beim gegenwärtigen Stand der Technik sei es nicht möglich, die Bevölkerung Europas mittels eines ABM-Systems gegen einen nuklearen Angriff der Sowjetunion zu schützen. Im übrigen lasse der NV-Vertrag mit den amerikanischen Interpretationen ein ABM-System in Europa zu, falls die Kontrolle über die nuklearen Sprengköpfe wie bei den taktischen Nuklearwaffen bei den USA verbliebe oder wenn mindestens ein europäischer Nuklearstaat in einem europäischen Bundesstaat aufgegangen sein würde.³⁵⁴ In seiner Antwort an Brandt vom 20. Oktober wies Rusk auf die Notwendigkeit hin, möglichst bald zu einem gemeinsamen Text des Kontrollartikels zu kommen, gestand Bonn aber zu, die eingeleiteten Schritte weiter zu verfolgen. So verstand ihn zumindest Schnippenkötter, der die Zusicherungen vom 17. Mai bestätigt sah und davon ausging, daß Washington im Fall der Nichteinigung mit den Sowjets entsprechend den Zusicherungen u.U. den amerikanischen Entwurf in Genf vorlegen werde.³⁵⁵ Für Brandt enthielt Rusks Antwort außer der Versicherung, die USA würden sich bei allen Überlegungen zum NV-Vertrag vom Prinzip der Integrität der NATO und der weiteren Entwicklungsmöglichkeit der EG leiten lassen, "keine weiteren Zusagen"³⁵⁶. Er empfahl Rusk eine Aufzeichnung zur Lektüre, in der die Haltung festgehalten wurde, die die Bundesregierung in den vorausgegangenen Gesprächen eingenommen hatte: Die EG-Kommission hatte am 23. Oktober auf die Bitte der Bundesregierung hin zu Artikel III Stellung genommen und festgestellt, daß die vorliegenden Textfassungen einschließlich der amerikanischen wegen der Grundverpflichtung zur Annahme von IAEO-Kontrollen nicht mit dem EURATOM-Vertrag vereinbar seien – es sei denn, die Änderungsvorschläge Bonns würden berücksichtigt. Am 26. Oktober hatten Sachverständige im Auftrag des EG-Ministerrats – Brandt hatte Wert auf die Beteiligung Frankreichs gelegt – gemeinsame Grundsätze der Nichtkernwaffenstaaten in EURATOM zur Kontrollregelung verabschiedet, die die deutschen Vorstellungen widerspiegeln: 1. Beschränkung der Kontrollen auf Ausgangs- und besonderes spaltbares Material, 2. Sicherung einer adäquaten Verhandlungsrolle für EURATOM, 3. Verifikation der EURATOM-Kontrolle als Inhalt eines Abkommens zwischen der IAEO und EURATOM, 4. Sicherung der Belieferung der EURATOM mit Kernbrennstoffen bis zum Abschluß des Vertrages mit der IAEO, 5. keine Beeinträchtigung der Verhandlungsposition von EURATOM bis zum Abschluß der Verhandlungen, also keine "Guillotine"-Klausel. Die Grundsätze stellten einen Minimalkonsens dar. Auf einen gemeinsamen Textvorschlag hatte man sich zur Erleichterung der Amerikaner nicht einigen können. Das Auswärtige Amt beabsichtigte, Modifikationen seiner Vorschläge im NATO-Rat zu thematisieren, um die USA für die Verhandlungen mit der Sowjetunion zu binden. Brandt drückte gegenüber Rusk seine Erwartung aus, daß als Ergebnis der Verhandlungen in Genf ein für Bonn akzeptabler Entwurf des Artikels III vorgelegt werde, dessen Text

³⁵³ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Stoltenberg-Schütz-Carstens-Arndt am 15.09.1967, in: PAAA, B 150.

³⁵⁴ Vgl. Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, S. 594f., und Brandt, Der Wille zum Frieden, S. 138. In begrenzten ABM-Systemen sah Brandt keinen Anlaß, weitere Sicherungen in den NV-Vertrag aufzunehmen, im Falle umfassenderer Systeme, die nicht allein gegen eine Macht gerichtet sein würden, konnte man seiner Ansicht nach auf den Artikel im NV-Vertrag hinweisen, der den Rücktritt bei einer grundlegend neuen Situation erlaubte. Vgl. Protokoll der 46. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.11.1967, S. 654f.

³⁵⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 371, Anm. 2. Der Text des Rusk-Briefes ist nicht zugänglich.

³⁵⁶ Protokoll der 46. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.11.1967, S. 652.

nicht der Aushilfe durch Ratifikationsvorbehalte oder ähnlichem bedürfe. Die Amerikaner hatten eine solche Möglichkeit ins Gespräch gebracht, und bald schlugen die Niederlande, Belgien und die EG-Kommission vor, notfalls den NV-Vertrag mit dem Vorbehalt zu unterzeichnen, daß eine befriedigende vertragliche Vereinbarung zwischen der IAEO und EURATOM zustande kommen würde. Als Grund für seine Ablehnung gab Brandt u.a. an, eine auf Besserung des deutsch-sowjetischen Verhältnisses zielende Beteiligung am NV-Vertrag dürfe nicht deshalb ohne Entspannungswirkung bleiben, weil Ratifikationsvorbehalte blieben. Auch dort, wo Brandt Einwände geltend machte, tat er dies im Kontext der Bonner Entspannungspolitik.³⁵⁷ Enthielt Brandts Brief die Drohung, "daß ohne Beachtung dieser Forderungen eine Unterzeichnung des NPT unmöglich war"³⁵⁸? Eine dezidierte Forderung erhob Brandt nicht. In seinem Brief selbst ging er gar nicht auf die o.g. fünf Punkte ein, in der Anlage wurde jedoch darauf hingewiesen, daß sie "die gemeinsame Minimalposition der fünf kernwaffenlosen Mitglieder der Gemeinschaft"³⁵⁹ darstellten.

Natürlich geschah das nicht ohne Absicht und Hoffnung auf Wirkung. Und die blieb auch nicht aus, denn tatsächlich verhandelten Amerikaner und Sowjets weiter über Artikel III. Am 31. Oktober unterbreitete die Bundesrepublik, die den Vorsitz im EG-Ministerrat hatte, dem NATO-Rat die fünf Grundsätze und legte als "Illustration" den deutschen Entwurf zum Kontrollartikel vor. Die Amerikaner versprachen, dies in die Verhandlungen einzubeziehen und die Verbündeten währenddessen weiter zu konsultieren.³⁶⁰ Am 2. November präsentierten sie einen Änderungsvorschlag, der die EURATOM-Grundsätze samt deutscher "Illustration" berücksichtigte, eine Verifikationslösung aber nicht garantierte. Nach Ansicht des Auswärtigen Amtes war er von den zur Konsultation stehenden Texten der beste. Eine Woche später präsentierte Brandt dem Auswärtigen Ausschuss seine Einschätzung der Lage: Die Verhandlungen hätten bisher zu keiner Verbesserung des Textes geführt. Das Problem für Bonn bestehe darin, die bröckelnde Einheit der fünf nichtnuklearen EURATOM-Staaten zu wahren, zumal das entsprechende Engagement der Benelux-Länder nicht sonderlich groß sei. Aus Den Haag heiße es, man könne auch mit der IAEO-Kontrolle leben. Brandt glaubte, daß diese Meinung zumindest für die Industrie sogar richtig sein könne, nicht aber für die Zukunft der EG, in der EURATOM eine entscheidende Rolle zukomme. Weil die Gefahr eines Auseinanderfallens des europäischen Bündnisses steige, lehnte er den o.g. Vorbehaltsvorschlag der Niederlande, Belgiens und der Kommission ab. Nach einer Besprechung von Kiesinger, Brandt, Strauß und Stoltenberg am 16. November drückten die deutschen Diplomaten gemeinsam mit ihren Kollegen aus den kernwaffenlosen EURATOM-Staaten ihre Präferenz für den neuen amerikanischen Vorschlag aus, machten aber Bedenken gegen Formulierungen geltend, die dem EURATOM-Vertrag zu widersprechen schienen. Sie forderten eine NATO-interne Förderungszusage des Verifikationsabkommens zwischen IAEO und EURATOM, Klarheit über amerikanische Andeutungen, ihrerseits die Ratifikation bis zum Abschluß eines befriedigenden Verifikationsabkommens zwischen

³⁵⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 371, und Dok. 402, Anm. 10, FRUS 1964-1968 XI, Dok. 215, und Protokoll der 46. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 09.11.1967, S. 648-655. Küntzels Interpretation, mit den fünf Grundsätzen sei "unter bestimmten Bedingungen die IAEO-Kontrolle auf Euratom-Gebiet akzeptiert" worden (Bonn und die Bombe, S. 180), geht am Wesen des Kompromisses vorbei; denn gerade das wollte Bonn ja verhindern.

³⁵⁸ Hinrichsen, Ratgeber, S. 359.

³⁵⁹ AAPD 1967, Dok. 371, S. 1461f.

³⁶⁰ Vgl. Protokoll der 46. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 09.11.1967.

IAEO und EURATOM hinausschieben zu wollen, sowie die Reziprozität der Kontrollen, so daß nur diejenigen kontrollieren sollten, die sich auch kontrollieren ließen.³⁶¹

Am 29. November befaßte sich das Kabinett erneut mit dem Stand der NV-Verhandlungen. Die Sowjetunion beharrte auf ihrem Entwurf vom 1. September. Trotz aller Zusicherungen Rusks zeigte Washington eine wachsende "Bereitschaft, auf die sowjetischen Wünsche einzugehen" und den Kontrollen das "IAEO-Etikett"³⁶² anzuhängen. Uneinigkeit herrschte im Auswärtigen Amt, was nun zu tun sei. Während für Ruete und Schnippenkötter die "Zeit des Argumentierens auf den bisher benutzten diplomatischen Wegen [...] abgelaufen" und "das Mittel eines Appells des Bundeskanzlers an den amerikanischen Präsidenten"³⁶³ angebracht war, warnte Bahr vor einem Alleingang Bonns und riet dazu, sich die "Ultima ratio eines Kanzler-Briefes" für "die entscheidende Situation"³⁶⁴ aufzuheben. Statt dessen solle man zunächst auf eine Reaktion des US-Außenministers auf Brandts letzten Brief drängen.³⁶⁵ Brandt sprach sich im Kabinett gegen einen Kanzler-Brief aus. Kiesinger pflichtete ihm zwar zunächst bei, wollte sich dann aber doch persönlich an Johnson wenden.³⁶⁶ Als Brandt ihm am 4. Dezember einen Briefentwurf zukommen ließ, mahnte er an, der Kanzler müsse Johnsons öffentliche Ankündigung vom 2. Dezember berücksichtigen, die USA würden ihre zivilen Atomanlagen den Sicherheitskontrollen der IAEO unterwerfen. Brandt hatte die Entscheidung, der sich Großbritannien kurz darauf anschloß, bereits als wesentlichen Beitrag zur Nichtdiskriminierung und wichtigen Schritt auf dem Weg zur Lösung der Kontrollfrage gewürdigt. Er hielt eine "positive Reaktion des deutschen Regierungschefs für angezeigt, zumal das amerikanische Angebot ein Ergebnis unserer monatelangen Bemühungen" sei. Der Brief biete Gelegenheit, die Offerte "in eine angemessene Relation innerhalb des Gesamtzusammenhangs der Kontrollfrage und des NV-Problems überhaupt zu stellen"³⁶⁷.

Kiesinger äußerte gegenüber Johnson die Hoffnung, dessen Angebot könne in Moskau die Bereitschaft wecken, der Verifikation der EURATOM-Kontrollen durch die IAEO zuzustimmen. Er fuhr fort: "Wenn es [...] gelingen würde, die Sowjets davon zu überzeugen, daß die Verifikation der EURATOM-Kontrolle im Text des Kontrollartikels hinreichend Ausdruck finden muß, wäre ich einer schweren Sorge enthoben."³⁶⁸ Er begrüßte die Absicht der Amerikaner, sich für eine Befristung des Vertrages einzusetzen. Eine entsprechende Ankündigung hatte zuvor Botschafter McGhee in gleichlautenden Schreiben an Kiesinger und Brandt gemacht. Außerdem war dort eine Sicherung gegen Druck, Drohung und

³⁶¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 402, S. 1550, und Dok. 431, S. 1654f., Aufzeichnung Ruete vom 20.12.1967, in: PAAA, B 150, FRUS 1964-1968 XI, Dok. 215 und 216, Protokoll der 46. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 09.11.1967, S. 648-655, Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 106, und Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 178f. Brandts britischer Kollege bat ihn am 11.12.1967 um erneute Prüfung des ebenfalls diskutierten Londoner Vorschlags, gegen den die Bundesregierung Bedenken geäußert hatte, weil er IAEO-Kontrollen für EURATOM, aber keine Verifikation der EURATOM-Kontrollen bedeute. Vgl. AAPD 1967, Dok. 431, Anm. 5 und 6, und AAPD 1968, Dok. 10, Anm. 5, sowie Schrafstetter, Dritte Atommacht, S. 203.

³⁶² AAPD 1967, Dok. 402, S. 1550f.

³⁶³ AAPD 1967, Dok. 405, Anm. 3. Vgl. *ibid.*, Dok. 402, S. 1552f. Einen gleichgerichteten Rat erhielt Kiesinger aus der Unionsfraktion. Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 163.

³⁶⁴ AAPD 1967, Dok. 405, S. 1558. Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 27.11.1967, in: PAAA, B 150, und Bahr, Zu meiner Zeit, S. 209. Zu Schnippenkötters Einwänden vgl. dessen Aufzeichnung vom 06.12.1967, in: PAAA, B 150.

³⁶⁵ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 27.11.1967, in: PAAA, B 150.

³⁶⁶ Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 560 (Kabinettsitzung vom 29.11.1967).

³⁶⁷ Brandt an Kiesinger am 04.12.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. "Bedeutsamer Schritt zur befriedigenden Lösung der Kontrollfrage", in: *Bulletin* vom 05.12.1967. S. auch VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 141. Sitzung, S. 7231, und Hinrichsen, Ratgeber, S. 359f.

³⁶⁸ AAPD 1967, Dok. 419, S. 1607.

Erpressung mittels einer Resolution des UN-Sicherheitsrats und einseitiger Wohlverhaltensklärungen – anstelle einer Vertragsklausel – annonciert worden.³⁶⁹

Bahr sah die Bedeutung der Johnson-Erklärung und des McGhee-Briefs u.a. darin, daß nun 1. auch die USA stärker daran interessiert seien, daß Kontrollen nicht entwicklungshemmend sein würden oder zur Industriespionage mißbraucht werden könnten, daß 2. die deutsche Forderung gegenüber Moskau nach Reziprozität eine festere Grundlage erhalten habe, und daß 3. eine UNO-Resolution und/oder eine Wohlverhaltensklärung genau so viel wert sei wie eine Vertragsbestimmung. Vor Erpressung schütze die NATO. Was die amerikanischen Interpretationen anging, meinte Bahr, die Zuverlässigkeit der amerikanischen Zusicherungen ergebe sich nicht aus ihrer Form, sondern aus der gemeinsamen Interessenlage. Auch wenn man dieser Argumentation zustimmt, fällt doch auf, daß sie von einer weltpolitischen Konstellation ausging, die Bahr langfristig zu ändern suchte. Anders ausgedrückt: Bahr mußte davon ausgehen, daß die deutschen und amerikanischen Interessen über die Ost-West-Konfrontation hinaus gleichgerichtet sein würden oder deren Überwindung den NV-Vertrag obsolet machen würde. Ansonsten hätte sein Gedankengang zu kurz gegriffen. Andererseits argumentierte er offenbar in der Überzeugung, daß unangemessener Widerstand gegen den Vertrag dem deutsch-amerikanischen Verhältnis, den gemeinsamen Interessen und der Sicherheit der Bundesrepublik schaden würde. Er erwartete, daß die EURATOM-Partner manche ihrer bisherigen Bedenken nun zurückstellen würden.³⁷⁰

In seiner Antwort sicherte Johnson Kiesinger Unterstützung für eine Verifikationslösung entsprechend dem amerikanischen Vorschlag vom 2. November zu und äußerte sich positiv zum freien zwischenstaatlichen Verkehr mit Kernbrennstoffen und Nuklearmaterial in Europa für jene Staaten, die dem Vertrag beitreten würden.³⁷¹ Auf die übrigen unerledigten Punkte, die Kiesinger erwähnt hatte, ging Johnsons Antwort nicht ein, sondern verwies auf das bevorstehende Treffen zwischen den Außenministern beider Länder in Brüssel.³⁷² Dort kam Brandt am 12. Dezember auf die Frage der Befristung zu sprechen: Sie könne sicherlich gelöst werden, sobald über den Kontrollartikel Einigung erzielt sei. Rusk wollte sehen, was sich machen ließ, machte er aber keinen Hehl aus dem Bestreben der USA, den Vertrag so bald wie möglich abzuschließen, und beschwerte sich über die überladenen Wünsche Bonns. Völliges Unverständnis zeigte er gegenüber dem Problem der Doppelkontrollen. Brandt verwies auf die Befürchtungen der deutschen Industrie; sie könnten dazu führen, daß die deutsche Nuklear-Industrie ins Ausland gehen würde. Außerdem wisse man nicht, wie Frankreich auf die Annahme der IAEO-Kontrollen durch die restlichen fünf EURATOM-Mitgliedsländer reagieren werde. Der Zusammenbruch des gemeinsamen europäischen Energiemarktes sei nicht ausgeschlossen. Rusk zeigte für Brandts Argumente kein Verständnis, griff aber dessen Gedanken auf, einen Entwurf für ein Verifikationsabkommen auszuarbeiten. So sollte Klarheit gewonnen werden, ob einige der amerikanischen Formulierungen vom 2. November tatsächlich nicht mit dem EURATOM-Vertrag vereinbar waren.³⁷³ Grundsätze für ein solches Abkommen wurden vom Auswärtigen Amt in Zusammenarbeit mit dem

³⁶⁹ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 04.12.1967, in: PAAA, B 150. Zu den Entwürfen der Resolution bzw. Erklärung s. Drahtbericht von Braun vom 30.11.1967, *ibid.*

³⁷⁰ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 05.12.1967, in: PAAA, B 150.

³⁷¹ Im AA und beim Bundeskanzler löste das Befürchtungen aus, die USA würden auf den Nichtbeitritt Frankreichs und die Konsequenzen für EURATOM keine Rücksicht nehmen, was aber von Washington bald richtiggestellt wurde.

³⁷² Vgl. FRUS 1964-1968 XI, Dok. 222, sowie AAPD 1967, Dok. 431, und Dok. 440, S. 1681f.

³⁷³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 425, S. 1628f., und Dok. 431, S. 1655.

Forschungsministerium Anfang Januar 1968 vorgelegt. Brandt stimmte einer Erörterung mit den EURATOM-Mitgliedern und der Kommission zu, fürchtete aber, die ausführlichen und teilweise spitzfindigen Prinzipien könnten schwer vermittelbar sein.³⁷⁴ Daraufhin wurde eine kürzere, sich auf das Wesentliche beschränkende Liste erarbeitet. Darin hieß es: "Gegenstand der Verifikation ist die wirksame Durchführung der EURATOM-Kontrollen, nicht aber das EURATOM-Kontrollsystem als solches. Dieses wird [...] von der IAEO [...] akzeptiert. [...] EURATOM akzeptiert nur solche IAEO-Beamte für die Verifizierung, die aus Ländern stammen, die sich selbst internationalen Sicherheitskontrollen [...] unterwerfen."³⁷⁵

In Brandts Gespräch mit Rusk war deutlich geworden, daß die Amerikaner eine bessere Lösung als ihren Vorschlag vom 2. November nicht im Angebot hatten.³⁷⁶ Am 18. Januar 1968 legten Washington und Moskau in Genf zwei vollständige, gleichlautende Textentwürfe vor.³⁷⁷ Die Bundesregierung war von weiteren bündnisinternen und bilateralen Konsultationen ausgegangen. Johnson hatte kurz vor Weihnachten ausrichten lassen, die deutschen Sorgen zu würdigen und nicht auf eine Entscheidung zu drängen.³⁷⁸ Der amerikanische Botschafter hatte derweil unverblümt ausgesprochen, die deutschen Wünsche über die Punkte Befristung, Verifikation, Sicherheitsgarantien und Schutz gegen Druck, Drohung und Erpressung "würden ohnehin einer Ablehnung anheimfallen". Staatssekretär Duckwitz hielt es für vernünftig, "alle anderen Punkte außer den oben genannten vier fallen zu lassen"³⁷⁹. Der Bundeskanzler wollte es damit aber nicht bewenden lassen, sondern unterstrich sein "besonderes Interesse für diese Fragen"³⁸⁰.

Brandt hatte für das Frühjahr mit der Vorlage eines vollständigen Entwurfs gerechnet und befürchtet, daß dann entweder das deutsch-amerikanische Verhältnis oder der innenpolitische Friede strapaziert werden würde.³⁸¹ Die CSU und ihr Vorsitzender hatten nach einer Phase der Zurückhaltung inzwischen deutlich gemacht, daß sie an ihrer Fundamentalopposition gegen den Vertrag unabhängig von seiner Ausgestaltung festhielten.³⁸² Als Brandt am 18. Januar die auch für ihn noch neue Nachricht von der Einigung in Genf in eine Sitzung des SPD-Präsidiums mitbrachte, meinte er, das werde "einige Probleme aufwerfen"³⁸³.

Nach der Vorlage der Vertragsentwürfe vermeldete die US-Regierung ein "plötzliche[s] Einlenken der Sowjets bei Artikel III"³⁸⁴. Moskaus Mann in Bonn meinte zu Brandt: "[E]s handelt sich um einen Kompromiß, im wesentlichen zu Ihren Gunsten"³⁸⁵. So sahen es auch politische Beobachter in Genf.³⁸⁶ Tatsächlich stellte der gleichlautende Entwurf einen deutlichen Fortschritt gegenüber den vorigen Entwürfen dar, zugleich aber ein "kunstvoll austariertes Gesamtpaket"³⁸⁷, das einige, aber nicht alle

³⁷⁴ Vgl. Aufzeichnung Frank vom 03.01.1968, in: PAAA, B 150.

³⁷⁵ AAPD 1968, Dok. 26, S. 78f.

³⁷⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 431, S. 1655.

³⁷⁷ Vgl. FRUS 1964-1968 XI, Dok. 223.

³⁷⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 440, S. 1681f.

³⁷⁹ Aufzeichnung Duckwitz vom 20.12.1967, in: PAAA, B 150.

³⁸⁰ Aufzeichnung Ruete vom 22.12.1967, in: PAAA, B 150.

³⁸¹ Vgl. Brandt im SPD-Präsidium am 17.11.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

³⁸² Vgl. Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 183ff., und Taschler, Herausforderungen, S. 161f.

³⁸³ Brandt im SPD-Präsidium am 18.01.1968, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

³⁸⁴ AAPD 1968, Dok. 21, S. 67.

³⁸⁵ AAPD 1968, Dok. 23, S. 75.

³⁸⁶ Vgl. Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 182.

³⁸⁷ Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 183. Vgl. Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 177. Zum Text des Entwurfs mit den amerikanischen und sowjetischen Erläuterungen s. EA 1968/4, D 81-95.

Forderungen Bonns und der übrigen Nichtkernwaffenstaaten erfüllte: Gänzlich unberücksichtigt blieb die Forderung nach Sicherheitsgarantien für die Nichtkernwaffenstaaten im Vertrag selbst. Der Vertrag wurde auf 25 Jahre befristet. Ein damit kombiniertes Rücktrittsrecht hatte Moskau abgelehnt. Vielmehr sollte eine Überprüfungskonferenz entscheiden, ob der Vertrag periodisch oder unbefristet verlängert würde. Auf das Mehrheitsprinzip bei Vertragsrevisionen wurde verzichtet. Drei Absichtserklärungen der Präambel wurden nun als operative Artikel im Vertragstext aufgenommen und erhielten damit rechtlich verbindlichen Charakter: die Verpflichtungen zu Verhandlungen über Abrüstungsmaßnahmen und zur Teilhabe der Nichtkernwaffenstaaten am *spin-off* sowie das Recht zur Bildung atomwaffenfreier Zonen. Artikel III verpflichtete die Kernwaffenstaaten zu Kontrollabkommen mit der IAEO auf bi- oder multilateraler Basis – "eine indirekte Anerkennung EURATOMS"³⁸⁸. Deren einziges Ziel sollte es sein, die Erfüllung der Vertragspflichten zu verifizieren. Das Verfahren war beschränkt auf das Ausgangs- und besonders spaltbare Material. Die Kontrollen durften die wirtschaftlich-technologische Entwicklung und Zusammenarbeit nicht behindern. Moskau hatte dem amerikanischen Entwurf vom 2. November zugestimmt, aber auf den dazugehörigen, von Bonn akzeptierten *guiding principles* bestanden: "Die IAEO sollte sich zur Vermeidung von Doppelarbeit zwar der bestehenden Kontrollen [...] bedienen, zugleich aber sollte es *ihre* Aufgabe sein, zu gewährleisten, daß keine Abzweigung [von spaltbaren Materialien] stattfindet"³⁸⁹. Zwar wurde keine Guillotine-Klausel aufgenommen, doch je nach Interpretation ließ sich ein Lieferstopp für spaltbares Material als Sanktion bei einem Scheitern der Verhandlungen ableiten. Insgesamt berücksichtigte Artikel III die fünf EURATOM-Prinzipien vom Oktober. Der deutsche Einfluß auf die Gestalt des Artikels war unverkennbar, allerdings war das, worauf es Bonn ankam, Auslegungssache. Das sowjetische Ansinnen einer Erklärung, "daß die angesprochenen Sicherheitskontrollen solche der IAEO seien"³⁹⁰, hatten die USA verhindert. Zur Interpretation von Artikel III im Sinne einer Verifikation der EURATOM-Kontrollen, wie der amerikanische Verhandlungsführer sie vortrug, schwieg sein sowjetischer Kollege. Die dort zum Ausdruck gekommene Auffassung war ein "Kompromiß zwischen dem amerikanischen Prinzip [...], der IAEO die höchste Autorität zu gewähren, und dem Wunsch der Bundesrepublik, die Kontrollautonomie der EURATOM aufrechtzuerhalten und Doppelkontrollen zu vermeiden"³⁹¹.

In einer ersten Stellungnahme bezeichnete Regierungssprecher Diehl den Entwurf als immer noch verbesserungsfähig, würdigte aber die Fortschritte gegenüber dem vorigen Entwurf und vermied Kritik, was die Amerikaner als "sehr befriedigend" empfanden. Sorge bereiteten ihnen Berichte, Kiesinger habe den Vertrag in seiner jetzigen Form als "unacceptable" bezeichnet, was Duckwitz und Brandt dementierten. Der Staatssekretär erklärte dem amerikanischen Gesandten, eine abschließende Stellungnahme könne erst erfolgen, "wenn der Vertrag in seiner endgültigen Fassung und mit verbindlichen Interpretationen vorläge"³⁹².

³⁸⁸ Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 139.

³⁸⁹ Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 183.

³⁹⁰ AAPD 1968, Dok. 21, S. 69.

³⁹¹ Kuan, Nichtverbreitung, S. 265. Zur Bewertung des Entwurfs vgl. *ibid.*, S. 265f., Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 137-141, Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 181-184, und Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 108ff. Zu den *guiding principles* vgl. AAPD 1968, Dok. 21, Anm. 12.

³⁹² AAPD 1968, Dok. 26, S. 80. Vgl. Anlage 2 zu Aufzeichnung Schnippenkötter vom 23.01.1968, in: PAAA, B 150, und *PMI* 58/1968 vom 26.01.1967, DzD V/2, S. 105, und "Fünf Tage Frieden", in: *SPIEGEL* vom 29.01.1968.

In Brandts Augen wies der Entwurf entscheidende Verbesserungen auf und berücksichtigte eine Reihe deutscher Wünsche. Auch er sprach davon, daß der Kontrollartikel wie ein "Einlenken der Sowjets" wirke, aber hinter dem westlichen Entwurf vom Frühjahr 1967 zurückbleibe und gerade noch akzeptabel sei. Insgesamt sah Brandt die lebenswichtigen Interessen der Bundesrepublik durch die Vertragsentwürfe "im wesentlichen" gedeckt. Positiv hob er hervor, daß eine Diskriminierung der zivilen Nuklearnutzung verhindert, die Abrüstung zum Vertragsziel geworden und eine Grundlage für die Lösung der EURATOM-Problematik geschaffen worden sei. Bei den kommenden Genfer Verhandlungen ging es ihm besonders um eine "stärkere Anpassungsfähigkeit" des Vertrages. Der für ihn "wesentliche Teil der noch offenen Fragen" bezog sich auf "Klärungen, die außerhalb des Vertragstextes mit den Amerikanern zu verhandeln" waren. Er warnte davor, "das Vertrauen nicht durch unzweckmäßige Veröffentlichungen zu stören". Die Bundesregierung habe jetzt die Chance, "Zweifel an der Ehrlichkeit ihres Zieles auszuräumen, indem sie [...] der gegnerischen Propaganda nicht unnötig Stoff"³⁹³ liefere.

Vor der Unionsfraktion bezeichnete er den Entwurf am 23. Januar als "viel bessere Diskussionsgrundlage", wenn auch noch "nicht Entscheidungsgrundlage". Man müsse den Amerikanern in puncto Interpretation, Prozedurfragen, Verifikation "noch einmal auf den Wecker fallen"³⁹⁴. Im Auswärtigen Ausschuß bemerkte er zwei Tage darauf, da sich das Vertragswerk weiterentwickelt habe, müßten die amerikanischen Interpretationen vom Frühjahr 1967 überholt und überprüft werden. Dem Argument, "noch so schöne amerikanische Interpretationen [...] binden doch nicht die Russen", begegnete er mit dem Hinweis, die Sowjets hätten von den Interpretationen mit Ausnahme des Schlüsselbegriffs *control* (Verfügungsgewalt) Kenntnis erhalten und sich nicht dazu geäußert, so daß die Amerikaner von einer stillschweigenden Übereinkunft ausgingen und beim Ratifikationsverfahren darauf hinweisen wollten. Eine formelle Anerkennung der Interpretationen durch Moskau sei nicht zu erwarten. Mit Blick auf Artikel III meinte er, im Textentwurf und in den Erklärungen der Delegationsleiter seien die sachlichen Meinungsverschiedenheiten überdeckt worden. Die kommenden Verhandlungen bedürften der Flankierung in Form einer raschen Ausarbeitung der Grundzüge eines Verifikationsabkommens, einer NATO-internen Förderungszusage, einer fortschreitenden Durchsetzung der westlichen Interpretationen und gegebenenfalls eines Ratifikationsaufschubs der EURATOM-Staaten bis zum Abschluß eines befriedigenden Abkommens. Hatte er im Herbst noch einen klaren Artikel III ohne Ratifikationsvorbehalt verlangt, war er nach Vorlage des gemeinsamen Vertragsentwurfs bereit, dieses Mittel zur Konturierung eines unscharfen Kontrollartikels, der ihm hinreichend erschien, zu akzeptieren. Die Möglichkeit eines amerikanischen Ratifikationsaufschubs glaubte er nicht erreichen zu können. Im übrigen müsse die Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem EURATOM-Vertrag noch offiziell von der Kommission geprüft werden. Positiv bewertete er die Beschränkung der Kontrolle auf den Vertragszweck, die Einführung eines wirtschaftlich unschädlichen Kontrollverfahrens durch das Prinzip der instrumentierten Spaltstoffflußkontrolle an bestimmten strategischen Punkten, die Verhinderung einer Festschreibung von IAEO-Sicherheitskontrollen sowie die Zusagen Washingtons und Londons, ihre zivilen nuklearen Anlagen der NV-Kontrolle zu unterwerfen. Dadurch und durch die EURATOM-Kontrolle Frankreichs

³⁹³ "Schlußbemerkung" mit zahlreichen Änderungen Brandts. Anlage zu Vermerk Bahr vom 22.01.1968, in Dep. Bahr 399, 3. Vgl. Kabinettsprotokolle 1968, S. 77f. (Sitzung vom 24.01.1968), Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.01.1968, S. 753-758, und *PMI* 58/1968 vom 26.01.1968.

³⁹⁴ Brandt vor der CDU/CSU-Fraktion, in: *NL Guttenberg* 190. Vgl. EA 1968, Z 33f., "Brandt warnt vor Mißdeutung", in: *Handelsblatt* vom 24.01.1968, Taschler, Herausforderungen, S. 219f., und Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 186.

würden im Westen faktisch gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen. Zur Abrüstungsverpflichtung der Atomkräfte merkte er an, eine konkretere Verbindlichkeit sei nicht zu erwarten gewesen. Die Hereinnahme in einen operativen Artikel eröffne die Möglichkeit, auf einer Vertragsdurchführungskonferenz mehr Fragen in die Erörterung einzubeziehen, als wenn das Thema nur in der Präambel erwähnt wäre. Als schwierig charakterisierte er erneut die prozeduralen Bestimmungen zur Revisionskonferenz, zum Inkrafttreten des Vertrages, zum Rücktritt und zur Geltungsdauer. Letzteres müsse man "im Zusammenhang mit den starren Bestimmungen" für die Revisionskonferenz sehen, deren Vetorecht – Kernwaffenkräfte und alle Mitglieder des IAEO-Gouverneursrates – so weit ausgedehnt worden sei, "daß der Vertrag dadurch praktisch irreversibel" werde. Bisher wehre Moskau sich auch gegen eine periodische Überprüfungs-Konferenz. Brandt kündigte an, daß die Bundesregierung, ohne sich "zu sehr vorzudrängen", an der Verbesserung des Vertrages weiterarbeiten werde. Dazu brauche es erstens eine gute Verhandlungsatmosphäre mit dem Amerikanern, da man von deren Hilfe abhängig sei, und zweitens die Vermeidung des Eindrucks, Bonns Kritik ziele eigentlich darauf ab, den Vertrag nicht zustande kommen zu lassen. Dieses Argument sei "tödlich", weil es nicht nur "Gegenstand östlicher Befürchtungen und Propaganda" sei, "sondern auch in westlichen und neutralen Ländern eine gewisse Aufnahmebereitschaft"³⁹⁵ finde.

Brandt bemühte sich, "eine zu punktuelle Auffächerung" der Wünsche zum aktuellen Entwurf ebenso zu vermeiden wie ein deutsches Engagement für Positionen, von denen nicht sicher war, ob sie durchgehalten werden konnten. Ferner bemühte er sich, die Geschlossenheit von EURATOM zu wahren, schnellstmöglich die Grundlagen eines Verifikationsabkommens zu erarbeiten, dafür wenigstens die Tolerierung durch Frankreich zu erreichen und sich eng mit der italienischen Regierung abzustimmen.³⁹⁶ Die Worte des sozialistischen Außenministers stärker gewichtend als die des christdemokratischen Ministerpräsidenten ging Brandt – anders als Kiesinger – davon aus, daß man in Rom auf eine Unterzeichnung des Vertrags zusteuerte.³⁹⁷

Der Bundesverteidigungsrat hatte am 22. Januar gefordert, in Washington der Mißdeutung vorzubeugen, Bonn habe dem Entwurf zugestimmt. In einem Brief an Rusk sollte Brandt vorbringen, die aktuelle Regelung entspreche nicht dem Wunsch nach einer angemessenen Befristung. Die Amerikaner sollten – so eine Forderung des Forschungsministers – um energische Unterstützung einer EURATOM-gerechten Interpretation des Artikels III und um eine – so der Wunsch des Bundeskanzlers – *Verstärkung* ihrer nuklearen Schutzgarantie gebeten werden. (Laut Guttenberg war Kiesinger inzwischen, wenn vor die Alternative von Zustimmung oder Ablehnung gestellt, bereit zu unterzeichnen.³⁹⁸) Brandt hingegen hielt eine *Bestätigung* der Garantie für ausreichend. Hintergrund der Differenz war die Beurteilung des Sicherheitsrisikos, das sich aus einer möglichen Auflösung der NATO und der amerikanischen Schutzverpflichtungen ergab. Brandt und Bahr fanden es eher "gefährlich", einen Standpunkt einzunehmen, der impliziere, "daß die Verlässlichkeit des NATO-Bündnisses durch einen NV-Vertrag infrage gestellt

³⁹⁵ Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.01.1968, S. 758.

³⁹⁶ Vgl. Brandt an Kiesinger am 29.01.1968, in: WBA, A7, 13, AAPD 1968, Dok. 40, S. 142-146, Dok. 60, S. 201, und Dok. 61, sowie Masala, Italia und Germania, S. 227.

³⁹⁷ Vgl. AAPD 1967, 40, S. 142-145, und Dok. 60, S. 201, sowie Protokoll der 57. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 14.02.1968, S. 794f. Ein deutsch-italienischer Entschluß anläßlich des Besuchs von Brandt und Kiesinger, "vorläufig dem Vertrag nicht beizutreten" (Masala, Italia und Germania, S. 228) wurde nicht gefaßt.

³⁹⁸ Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 662. Gassert bezieht sich u.a. auf ein Schreiben Guttenbergs an Stücklen vom 21.02.1968.

würde"³⁹⁹, zumal Washington erklärt habe, das Ende der NATO stelle einen Rücktrittsfall des NV-Vertrages dar. Bahr hielt es auch mit Blick nach Paris für provozierend, nach einer Verstärkung der amerikanischen Nukleargarantie zu rufen.⁴⁰⁰ In seinem Brief an Rusk ließ Brandt die Frage unerwähnt. Er konzentrierte die deutschen Wünsche auf flexiblere Verfahrensregeln und Unterstützung in der Verifikationsfrage. Andere Fragen, meinte er intern, würden in Genf ja "ohnehin wieder auf den Tisch kommen"⁴⁰¹. Wert legte er darauf anzuerkennen, daß die USA zahlreiche Verbesserungen auf der Linie des bilateral Vereinbarten erreicht hatten. Strauß hatte am 22. Januar erneut gegen den Vertrag interveniert. Der *SPIEGEL* zitierte ihn mit den Worten: "Wenn dieser Vertrag Wirklichkeit wird, dann wird die Bundesrepublik zu einer autonomen Provinz mit Protokollsouveränität."⁴⁰²

Die innenpolitische Diskussion nach Vorlage gleichlautender Textentwürfe in Genf war dem üblichen "Ritual" gefolgt:

Zunächst gab die Bundesregierung eine zurückhaltende Stellungnahme ab [...]. Dann formierte sich jedoch die Kritik aus den Reihen der CDU/CSU-Fraktion, begleitet von einer neuen publizistischen Kampagne, die ein Spiegelbild der politischen Polarisierung war. Während die SPD die erreichten Verbesserungen betonte, wies die CSU auf die nach ihrer Auffassung zu klärenden Punkte hin und die CSU bezeichnete den Entwurf als unannehmbar. Das Ergebnis dieses Interessengegensatzes zwischen den Koalitionspartnern war erneut die Blockierung einer positiven Entscheidung im Kabinett.⁴⁰³

Am 5. März beschwerte Brandt sich im Kreßbronner Kreis "über zahlreiche Artikel im 'Bayernkurier', die sich insbesondere gegen die Nichtverbreitungs-Politik der Bundesregierung richteten", und wies darauf hin, daß die im Frühsommer 1967 eingeschlagene Linie eingehalten werden müsse. Stücklen verwies auf die "große Zurückhaltung" der CSU trotz schwerer Bedenken gegen den Vertrag. Für Kiesinger war "der kritischste Punkt nach wie vor die unbefristete Bindung gegenüber der Sowjetunion"⁴⁰⁴. Moskau müsse wenigstens bereit sein, eine Gewaltverzichtserklärung Bonn gegenüber abzugeben. Der Kanzler stellte außerdem die Überlegung in den Raum, zwischen Unterzeichnung und Ratifizierung zu differenzieren.

Am 8. März überreichte Schnippenkötter in Genf ein Memorandum der Bundesregierung.⁴⁰⁵ Darin wurden die Verbesserungen des Entwurfs gewürdigt, vor allem aber drei Änderungen angeregt: 1. eine konkretere Verbindung zur Abrüstung und die Einbeziehung der zivilen Kernenergie aller Staaten in die NV-Kontrollen, 2. ein Verbot von Druck, Drohung und Erpressung als Wohlverhaltensklausel im Vertrag und nicht nur als Deklaration anläßlich des Vertragsabschlusses sowie 3. eine umfassendere und praktikablere Ausgestaltung der Anpassungsmöglichkeiten des Vertrags hinsichtlich künftiger Entwicklungen, z.B. durch eine Überprüfungskonferenz, die periodisch zusammentreten und auch die Umsetzung der Präambelziele kontrollieren sollte.⁴⁰⁶

Das Dokument, in dem ausschließlich Wünsche erhoben wurden, die auch andere Länder geäußert hatten, stand in "Fülle oder Intensität der Forderungen [...] hinter früheren zurück"⁴⁰⁷. Daß überhaupt noch einmal

³⁹⁹ Vermerk Bahr vom 23.01.1968, in: Dep. Bahr 399, 1. Vgl. Anlage 2 zu Aufzeichnung Schnippenkötter vom 23.01.1968 mit handschriftlichen Änderungen Brandts und Vermerk Brandt vom 28.01.1968, in: PAAA, B 150, AAPD 1968, Dok. 67, sowie *PMI* 58/1968 vom 26.01.1967.

⁴⁰⁰ Vgl. Vermerk Bahr vom Februar 1968, in: Dep. Bahr 397. Zur französischen Haltung s. AAPD 1968, Dok. 41.

⁴⁰¹ Vermerk Brandt vom 28.01.1968, in: PAAA, B 150. Vgl. AAPD 1968, Dok. 47.

⁴⁰² "Fünf Tage Frieden", in: *SPIEGEL* vom 29.01.1968. Vgl. Vermerk Bahr vom Februar 1968, in: Dep. Bahr 397.

⁴⁰³ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 183. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 471, Taschler, Herausforderungen, S. 220f., Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 188ff., und Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 146-149.

⁴⁰⁴ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 55. Vgl. Notizen Jahn zum Koalitionsgespräch am 05.03.1968, in: NL Jahn 1345, und Notizen Guttenberg zum "Dienstagskreis" am 05.03.1968, in: NL Guttenberg 93.

⁴⁰⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 81.

⁴⁰⁶ Vgl. DzD V/2, S. 329ff.

⁴⁰⁷ Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 144.

ein Katalog mit Forderungen vorgelegt wurde, stellte auch eine Konzession an die Union dar, die vor der NV-Debatte in der UNO Mitte März noch einmal die offenen Fragen betonen und den aktuellen Entwurf als Diskussions-, nicht als Entscheidungsgrundlage charakterisiert wissen wollte.⁴⁰⁸ Brandt hatte Rusk um Rat gebeten und ein Papier in Aussicht gestellt, das Anregungen anderer, z. B. Schwedens unterstützen sollte, für die auch Brandt sich stark gemacht hatte.⁴⁰⁹

Der Text des Memorandums war ein Kompromiß. Punkt 1 und 3 entsprachen den schwedischen Vorschlägen sowie Äußerungen Brandts, die in der Koalition konsensfähig waren. Punkt 2 gab ein Anliegen Kiesingers wieder.⁴¹⁰ Brandt hatte durchgesetzt, sich ausschließlich auf die abschließende Gestaltung des Vertragstexts zu konzentrieren und andere Fragen nicht zu thematisieren.⁴¹¹ Außerdem wurde das Memorandum und damit die Bonner Position vom Vorjahr bekräftigt. Auf der anderen Seite gab sich die Bundesregierung nicht mit dem am 7. März von Washington, London und Moskau vorgelegten Entwurf einer UNO-Resolution zur Frage der Sicherheitsgarantien⁴¹² zufrieden. Duckwitz hatte das Thema bei einem Besuch in Washington vorgebracht: "Die Bundesrepublik würde gerne etwas Stärkeres haben als die NATO-Garantie", etwa eine "feierliche Erklärung des amerikanischen Präsidenten", die "innenpolitisch sehr nützlich sein"⁴¹³ würde.

Duckwitz' Hinweis zeigte, daß man sich im Auswärtigen Amt auf "erhebliche Diskussionen"⁴¹⁴ innerhalb der Koalition einstellte, die Brandt vorausgesagt hatte. Am 11. März legten die USA und die Sowjetunion einen revidierten Vertragsentwurf vor, in dem die Kernwaffenmächte auf Verhandlungen zur baldigen nuklearen Rüstungsbegrenzung bzw. Abrüstung festgelegt und eine regelmäßige Überprüfung des Vertrags einschließlich seiner Präambelziele ermöglicht wurden, womit Punkt 1 und 3 des deutschen Memorandums teilweise erfüllt waren. Drei Tage später übersandte die ENDC ihren Bericht an die UNO-Vollversammlung.⁴¹⁵ Als die Bundesregierung einem Sprecher des Auswärtigen Amts zufolge am 12. März die "Verbesserungen in Richtung auf die deutschen Wünsche" begrüßte, stieß das auf Kritik der CSU, die den Entwurf als "unannehmbar"⁴¹⁶ klassifizierte. Auch in der Debatte nach Kiesingers Bericht zur Lage der Nation am 14. März griff ihr Sprecher den Vertrag mit der Begründung an, der Vertrag verhindere die europäische Option.⁴¹⁷ Der Bundesverteidigungsrat hatte am selben Tag beschlossen, die

⁴⁰⁸ Vgl. Eppler an Brandt am 16.02.1968, in: WBA, A7, 3, Vermerk Bahr vom Februar 1968, in: Dep. Bahr 397, AAPD 1968, Dok. 52, Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 187f., und Kroegel, Anfang, S. 241f.

⁴⁰⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 60, S. 201 und Dok. 64, S. 224, Brandt an Rusk am 22.02.1968, in: PAAA, B 1 355, EA 1968/8, S. 301, und Taschler, Herausforderungen, S. 222. Ein in AAPD 1968, Dok. 65, als Schreiben Brandts an Rusk abgedruckter Entwurf wurde *nicht* verwendet. Das o.g. Schreiben vom 22.02. ist mit Brandts Paraphe und dem Hinweis versehen "wird von St.S. Duckwitz in Washington pers. übergeben".

⁴¹⁰ Für Kiesinger ließ sich die zu lange Vertragsdauer evtl. dadurch abmildern, "daß der Rücktritt eines nicht-nuklearen Staates schon in einer für ihn durch die politische Erpressung eines Nuklear-Staates unerträglich gewordenen Situation möglich sein sollte" (AAPD 1968, Dok. 40, S. 144). Laut Memorandum war es "unerträglich", daß ein Nichtkernwaffenstaat durch eine Atommacht erpreßt werde, "ohne daß deren Verhalten als Verstoß gegen den Vertrag anzusehen wäre" (DzD V/2, S. 330).

⁴¹¹ Vgl. Brandt an Kiesinger im Februar 1968 (Entwurf), in: PAAA, B 1 378.

⁴¹² Vgl. EA 1968, D 214f. S. auch DzD V/2, S. 387f. (Rede Barzel 14.03.1968).

⁴¹³ AAPD 1968, Dok. 77, S. 291f. Ebenfalls um die innenpolitische Situation zu entlasten, bat Duckwitz kurz darauf um eine amerikanische Erklärung, die klarstellen sollte, daß der Beitritt zum NV-Vertrag der DDR weder den Weg zu einer Mitgliedschaft in der IAEO noch zur Teilnahme an den Vertragskonferenzen eröffnete. Vgl. AAPD 1968, Dok. 115.

⁴¹⁴ AAPD 1968, Dok. 60, S. 201.

⁴¹⁵ Vgl. EA 1968, D 205 ff., D 216f. und S. 301f., Kuan, Nichtverbreitung, S. 267, und Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 153-159. Das AA hatte sich vergeblich um Aufnahme des deutschen Memorandums in die Konferenzdokumentation des Berichts bemüht und war auf sowjetischen Druck sogar bereit gewesen, eine Gleichbehandlung von BRD und DDR zu akzeptieren. Vgl. AAPD 1968, Dok. 98, und Vermerk Duckwitz vom 19.03.1968, in: PAAA, B 150.

⁴¹⁶ Zeittafel Kiesinger zum Thema "Atomsperrvertrag", in: NL Kiesinger 406.

⁴¹⁷ Vgl. DzD V/2, S. 411f. (Rede Zimmermann 14.03.1968), und Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 193-196.

Interpretation des Vertrags zur europäischen Einigung eingehend prüfen zu lassen.⁴¹⁸ Die Koalitionsspitzen bemühten sich in der Debatte, durch vorsichtige Formulierungen den Frieden zu wahren. Und doch verbargen sich dahinter unterschiedliche Konzeptionen. Der Bundeskanzler hatte der UdSSR empfohlen, da sie von der Bundesrepublik den Verzicht auf Atomwaffen erwarte, würde sie "folgerichtig handeln"⁴¹⁹, wenn sie sich zum Gewaltverzicht bereit erkläre. Das konnte man als Umkehrung der Brandtschen Argumentation verstehen, nach der die deutsche Teilnahme am NV-Vertrag Gewaltverzichtsverhandlungen erleichtern sollte.

Am 18. März erklärte Brandt auf dem Nürnberger Parteitag der SPD, die Vertretung der vitalen deutschen Interessen müsse "münden nicht in ein Nein, sondern in ein Ja zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen". Er fuhr fort: "Wir kriegen sie nicht. Wir wollen sie nicht. Und für die Politik, für die ich einstehe, brauchen wir sie auch nicht."⁴²⁰ Zuvor hatte er klargestellt, daß Strauß in dieser Frage nicht für die Bundesregierung spreche. Er selbst tat es in diesem Moment freilich auch nicht. Die Entschließung des Parteitags stellte eine Zustimmung zum NV-Vertrag in Aussicht, wenn die zivile Nutzung der Kernenergie nicht behindert werde. Andere Bedingungen nannten die Sozialdemokraten nicht.⁴²¹ War Brandt "entschlossen, die Kraftprobe mit der Union zu suchen, nachdem er den Eindruck gewonnen hatte, daß der Nichtverbreitungsvertrag in den Unionsparteien benutzt wurde, um die von ihm forcierte Abrüstungs- und Entspannungspolitik abzublocken"⁴²²? Sein Verhalten im Frühjahr und Sommer 1968 ließ ein doppeltes Bemühen erkennen: Dem Kanzler die Hoffnung zu nehmen, die SPD und ihr Vorsitzender würden die Verzögerungstaktik der Union hinnehmen, und ihm gleichzeitig Brücken zu bauen, die es ihm erlauben würden, sich von dieser Taktik zu lösen – auch wenn "die Bruchlinien zwischen den Koalitionsparteien [...] unüberbrückbar" zu sein schienen, was vor allem für die SPD und die CSU galt, "zumal mit Brandt und Strauß zwei grundverschieden orientierte Minister miteinander im Streit lagen, deren Prestige als Parteivorsitzende zusätzlich noch auf dem Spiel stand"⁴²³.

"Neue Brisanz" erhielt die Situation nicht allein "durch [...] Parteitagsbeschlüsse der SPD"⁴²⁴, sondern genau so dadurch, daß die CDU/CSU ihren "wachsende[n] Bedenken gegen den Vertrag"⁴²⁵ Geltung verschaffte. Am 26. März 1968 drängte ihr Fraktionsvorsitzender im Kreßbronner Kreis darauf, "vor einer endgültigen Entscheidung ein Gespräch im Koalitionskreis" darüber zu führen, ob die von Brandt am 27. April 1967 genannten vier Kriterien "inzwischen befriedigend geklärt" seien. Für Kiesinger war nun wieder "die europäische Option entscheidend"⁴²⁶. Als sich die Runde zwei Wochen später wieder mit der Frage beschäftigte, war Brandt nicht anwesend. Man kam überein, daß die Politiker beider Fraktionen sich öffentlich nicht festlegen oder kritisch äußern sollten. Schmidt traf mit seinem Vorschlag, Brandts Rede vom April 1967 und das Memorandum vom März 1968 als gemeinsame Plattform zu nehmen, auf ein positives Echo. Kiesinger meinte, was die Großmächte wollten, sei "an sich legitim". Er schloß die

⁴¹⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 104.

⁴¹⁹ DzD V/2, S. 361. Vgl. Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 150f.

⁴²⁰ Protokoll des SPD-Parteitags 1968, S. 100.

⁴²¹ Vgl. Protokoll des SPD-Parteitags 1968, S. 995.

⁴²² Schönhoven, Wendejahre, S. 471.

⁴²³ Schönhoven, Wendejahre, S. 472.

⁴²⁴ Taschler, Herausforderungen, S. 224.

⁴²⁵ AAPD 1968, Dok. 109, S. 402. Vgl. "Brandt schlägt zurück", in: *Bayernkurier* vom 23.03.1968, und Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 196f.

⁴²⁶ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 72.

Aussprache mit der Bemerkung: "[W]ir können es uns nicht leisten, durch Nichtunterzeichnen unsere ganze Politik in Frage zu stellen"⁴²⁷.

Eine Koalitionskrise war vermieden worden, doch sich nicht festzulegen, entsprach eher den Interessen derjenigen, die auf Verzögerung setzten. Die Vertragsgegner fühlten sich in ihrer abwartenden Haltung bestärkt, als Johnson am 31. März seinen Verzicht auf eine weitere Präsidentschaftskandidatur bekanntgab.⁴²⁸ Bahr gab Brandt zu bedenken, daß die Bundesregierung darauf vorbereitet sein müsse, im Laufe des Sommers mit der Frage der Unterzeichnung konfrontiert zu werden, und zwar dann, wenn die UNO-Vollversammlung im Mai oder Juni eine Empfehlung zur Annahme des vorliegenden Entwurfs verabschieden, der Vertrag zur Unterschrift aufgelegt und eine große Anzahl von Staaten ihn rasch unterzeichnen würden.⁴²⁹ In Vorbereitung des außenpolitischen Kolloquiums der Koalition in Heimerzheim empfahl Bahr, "die Unterzeichnung im Herbst ins Auge zu fassen, a) da sie den Charakter einer Absichtserklärung der gegenwärtigen Bundesregierung beinhaltet, b) da die Ratifikation erst den nächsten Bundestag beschäftigen wird, c) da 1969 damit ein NV-freies Jahr für die BRD wäre, d) da die BRD die Gefahr der Isolierung vermeiden und für ihre Ostpolitik Spielraum statt Selbstblockierung erreichen würde"⁴³⁰.

Beim Kolloquium griff Brandt, um der Union eine Brücke zu bauen, Kiesingers Überlegungen vom März auf und meinte, man könne und müsse klar unterscheiden zwischen Unterschrift und Ratifizierung, die kein Vorgang mehr für die laufende Wahlperiode sei. Er riet, sich danach zu richten, wie sich der größere Teil der zivilen Atommächte verhalte. Unterschreibe die Mehrheit, könne Bonn sich nicht fernhalten. Selbstverständlich solle sich Bonn weiter bemühen, offene Fragen zu klären, z.B. die Lieferung spaltbaren Materials. Kiesingers Sorgen galten den nicht erreichten Textformulierungen. NATO-Botschafter Grewe berichtete zur Meinungsbildung im Bündnis, die Franzosen würden schweigen, die Benelux-Staaten und Skandinavien den Vertrag befürworten, Italien und die Bundesrepublik als Kritiker allein dastehen. Als Ergebnis hielt der Bundeskanzler fest, anzustreben sei, den Text des Vertrages weiter zu verbessern hinsichtlich des Schutzes vor Druck, Drohung und Erpressung, einer engeren Verbindung mit Abrüstungsmaßnahmen sowie größerer Flexibilität in Sachen Austritt, Änderungen und Überprüfung. Außerhalb des Vertragstextes seien authentische Interpretationen, Liefergarantien für spaltbares Material und eine Post-NATO-Schutzgarantie anzustreben. 1969 könne Washington den NATO-Vertrag kündigen; Bonn wäre in dem Fall "ohne Wehr und Schutz"⁴³¹. Erst die geplante Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten im Sommer und deren Folgen würden eine abschließende Einschätzung ermöglichen. Die Bundesrepublik müsse sie sorgfältig wahrnehmen und dabei vermeiden, in die Rolle des Rädelsführers manövriert zu werden. Innerhalb der NATO müsse man auf die Erhaltung des Bündnisses und die Einhaltung der übernommenen Schutz- und Lieferverpflichtungen Wert legen. Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Bundesregierung den Vertrag unterzeichnen sollte, blieb offen. Strauß hatte kurz vor der Diskussion über das Thema die Sitzung verlassen.

⁴²⁷ Notizen vom 04.04.1968, in: NL Jahn 1345. Vgl. Marx (Bearb.), Krefbronner Kreis, S. 76, und Schönhoven, Wendejahre, S. 472f.

⁴²⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 136, S. 495, Taschler, Herausforderungen, S. 225, und Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 197.

⁴²⁹ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 24.04.1968, in: PAAA, B 150.

⁴³⁰ Aufzeichnung Bahr vom 25.04.1968, in: Dep. Bahr 341.

⁴³¹ Ergebnisprotokoll des außenpolitischen Kolloquiums am 02. und 03.05.1968, in: PAAA, B 150. Vgl. AAPD 1968, Dok. 146, S. 529, und Dok. 147, Vermerk Ritzel vom 13.05.1968, in: PAAA, B 1 378, "Rückzug", in: *SPIEGEL* vom 13.05.1968, sowie Geier, Schwellenmacht, S. 263f.

Im Anschluß an das Kolloquium erteilte Brandt Schnippenkötter folgende Weisungen: allgemeine Zurückhaltung, keine Aktivitäten, die Zweifel an der positiven Haltung zum NV-Vertrag hervorrufen könnten, gemeinsames Vorgehen mit den Verbündeten gegen Versuche, die Verifikationslösung des Kontrollartikels in Zweifel zu ziehen, und Orientierung am Memorandum vom März verbunden mit dem Hinweis, daß der revidierte Entwurf den deutschen Wünschen entgegenkomme. Zu bisher ungeklärten Positionen der Bundesregierung sollte Schnippenkötter nicht Stellung nehmen.⁴³² Entgegen seiner ursprünglichen Absicht entschied er sich, nicht selbst nach New York zu reisen. Er folgte damit dem Rat des Bonner UNO-Beobachters. Von Braun meinte, angesichts amerikanisch-sowjetischer Pressionen auf die Blockfreien und deren Kampf um weitreichende Änderungen würde es unumgebar sein, daß Brandt "als eine treibende oder bremsende, jedenfalls als eine ausschlaggebende Kraft betrachtet" und "dann unvermeidlich die Kritik der Befürworter oder der Gegner des Entwurfs"⁴³³ auf Bonn lenken würde.

Auf der Grundlage von Überlegungen Bahrs erfolgte die Weisung, das Interpretationsproblem stärker politisch als juristisch zu betrachten. Der Bundesverteidigungsrat hatte um Prüfung der Verbindlichkeit der Interpretationen zu Allianz- und Europafragen gebeten, und Brandt war zu dem Ergebnis gekommen, für die deutsche Sicherheit reiche es aus, daß die USA sie im NATO-Rat zu Protokoll gegeben, den Schlüsselbegriff *control* (Verfügungsgewalt) dort verbindlich definiert und sich damit ihren Verbündeten gegenüber politisch gebunden hätten. Sobald der Vertragstext festliege, könnten bestehende Zweifel an der Rechtsverbindlichkeit durch einen Notenwechsel ausgeräumt werden. Deutsch-sowjetische Gespräche lägen nicht im Bonner Interesse. Moskau sei bekannt, daß der Westen andere Vertragsunterlagen als die der amerikanischen Interpretationen als gegenstandslos betrachten werde. Eine Mitteilung an Moskau würde den jahrelangen, bezüglich der MLF geführten Streit über Mitverfügung und Mitbesitz unnötig aufleben lassen. Zusätzliche Interpretationen seien nicht erforderlich und würden als Versuch gewertet werden, neue Schwierigkeiten zu schaffen. Die europäische Einigung sei durch den NV-Vertrag nicht gefährdet; ein europäischer Bundesstaat werde über eine eigene Nuklearstreitmacht verfügen können. Andere Formen einer europäischen nuklearen Option, also die von der Union thematisierten Zwischenstufen, seien unrealistisch: Einerseits werde man dafür keine ausreichende Unterstützung finden, andererseits würden die europäischen Nuklearstaaten erst bereit sein, ihre nukleare Verfügungsgewalt aufzugeben, nachdem ein europäisches Völkerrechtssubjekt existiere. Man könne erwägen, bei Unterzeichnung und Ratifikation des Vertrages einen Vorbehalt hinsichtlich der europäischen Einigung und Verteidigung inkl. ABM-Problematik einzulegen, allerdings nicht im Alleingang. Die inzwischen aufgeworfene Frage der Interventionsrechte der Siegerstaaten des Zweiten Weltkrieges wollte Brandt nicht im Kontext des NV-Vertrags thematisieren.⁴³⁴

Anfang März hatte Schnippenkötter die Frage angeschnitten, inwiefern der Ausschluß von Druck, Drohung und Erpressung im Zusammenhang mit den Sicherheitsgarantien die Problematik der Artikel 53 und 107 der UN-Charta berühre.⁴³⁵ Sie entbanden die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges zur Verhinderung neuer Aggressionen der Besiegten, den sog. "Feindstaaten", vom Prinzip des

⁴³² Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 24.04.1968 und Drahterlaß Lahr vom 25.04.1968, in: PAAA, B 150.

⁴³³ Drahtbericht Braun vom 16.04.1968, in: PAAA, B 150. Vgl. Brandt an Rusk am 22.02.1968, in: PAAA, B 1 355, und AAPD 1968, Dok. 136.

⁴³⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 156, und Aufzeichnung Ritzel vom 03.05.1968, in: PAAA, B 150.

⁴³⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 81, S. 309, bes. Anm. 9, und Dok. 82. Zum Text der Artikel s. AAPD 1968, Dok. 39, Anm. 33.

Gewaltverzichts nach Artikel 2 der UN-Charta und der Pflicht zur Einschaltung des Sicherheitsrates. Moskau leitete daraus ein Interventionsrecht gegenüber der Bundesrepublik ab. In ihrem Memorandum vom 21. November 1967 im Rahmen des deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsdialogs hatte die UdSSR explizit auf die sog. Feindstaatenklauseln hingewiesen.⁴³⁶ Zu diesem Zeitpunkt hatte weder Kiesinger dies etwa in seinem Brief an Johnson aufgegriffen noch wurde es von Schnippenkötter als Argument in die Diskussion eingeführt. Nach Vorlage des vollständigen Textentwurfs leitete er aus dem Memorandum ab, Moskau interpretiere den Begriff *control* nicht nur als Herstellungs- und Erwerbsverzicht, sondern auch als Verzicht auf direkten oder indirekten Zugang zu Kernwaffen, was letztlich auch die NATO in Frage stelle. Nun könne Bonn sich später nicht mehr darauf berufen, Moskau habe zu den amerikanischen Interpretationen geschwiegen. Schnippenkötters Textexegese überzeugte Brandt ebenso wenig wie sein Vorschlag, darüber mit Washington und Moskau zu verhandeln.⁴³⁷ Eine völkerrechtliche Prüfung des Auswärtigen Amtes kam außerdem zu dem Ergebnis, die Befürchtung, Artikel 53 und 107 könnten die Bestimmungen des NATO-Vertrages bei bewaffneten Angriffen gegen die Bundesrepublik unanwendbar machen, sei unbegründet.⁴³⁸ In ihrer Antwort auf das sowjetische Memorandum erklärte die Bundesregierung am 9. April, der NV-Vertrag könne weitere Schritte der Entspannung erleichtern, "wenn damit ein Ausschluß von Druck, Drohung und Erpressung verbunden wäre"⁴³⁹. Der Halbsatz war im Entwurf des Auswärtigen Amtes nicht enthalten gewesen. Die Linie des Amtes drückte sich darin aus, weiter für eine Wohlverhaltensklausel im Vertrag zu plädieren und sich um die Gewährleistung der nuklearen Arrangements in der NATO zu bemühen.⁴⁴⁰ Letzteres gelang durch eine entsprechende Erklärung des amerikanischen Verteidigungsministers, die die Spitze des Hauses zufriedenstellte.⁴⁴¹ Noch wichtiger war, daß Moskau die Tätigkeit der Nuklearen Planungsgruppe als mit dem NV-Vertrag vereinbar akzeptierte.⁴⁴² In der Folge drängte die Leitung des Amtes darauf, daß bei der UN-Resolution zum NV-Vertrag nur auf die Grundsätze der UN-Charta, nicht aber auf die gesamte Charta und damit indirekt auch auf die fraglichen Artikel bezug genommen wurde.⁴⁴³ Ansonsten wollte Brandt das Problem getrennt vom NV-Vertrag im Gewaltverzichtsdialog mit Moskau behandelt sehen.

Kiesingers Wunsch nach einer *Verstärkung* der nuklearen Schutzgarantie in Form einer amerikanischen Garantieerklärung begegnete man in Washington mit Ablehnung. Alternativ bot das *State Department* eine nachdrückliche Bestätigung der Verpflichtungen aus dem NATO-Vertrag evtl. durch den Präsidenten und eine gemeinsame Erklärung der NATO-Mitglieder an, daß die Unterzeichnung des NV-Vertrags durch ihr Vertrauen in den NATO-Vertrag ermöglicht werde. Das Auswärtige Amt würdigte den Vorschlag, weil er den unlösbaren Zusammenhang zwischen der Existenz des Bündnisses und der Übernahme der Verpflichtungen des NV-Vertrages deutlich mache. Gleichwohl räume er die deutschen Sorgen nicht aus, da er nur die durch das Kündigungsrecht begrenzten NATO-Verpflichtungen umfasse. Daher solle die amerikanische Erklärung die Notwendigkeit einer auch zukünftigen Aufrechterhaltung der NATO ausdrücken sowie die Absicht, an den Bündnisverpflichtungen festzuhalten, solange dies von den

⁴³⁶ Vgl. DzD V/1, S. 2050. Indirekte Hinweise auf die Siegerrechte hatte es bereits in früheren Noten gegeben, aber eine explizite Erwähnung war seit längerem unterlassen worden. Vgl. Petri, Die Entstehung des NV-Vertrages, S. 136f.

⁴³⁷ Aufzeichnung Schnippenkötter vom 25.01.1968 mit Vermerk Brandt vom 28.01.1968, in: PAAA, B 150.

⁴³⁸ Aufzeichnung Blomeyer vom 31.01.1968, in: PAAA, B 150.

⁴³⁹ DzD V/2, S. 573.

⁴⁴⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 112.

⁴⁴¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 128, S. 459, und Dok. 133, S. 472, sowie Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 196f.

⁴⁴² Vgl. Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 165, und Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 172.

⁴⁴³ Vgl. Drahterlaß Duckwitz vom 30.05.1968, in: PAAA, B 150. Siehe dazu weiter AAPD 1968, Dok. 195.

Alliierten gewünscht werde.⁴⁴⁴ Brandt stellte schließlich klar, eine Übernahme zusätzlicher Verpflichtungen durch die USA, die eine Zustimmung des Kongresses erfordern würden, könne Bonn nicht erwarten.⁴⁴⁵

Brandts Weisungen waren geeignet, den Weg zu einer deutschen Unterschrift des NV-Vertrags inhaltlich freizumachen. Die wesentlichen Fragen, die auf dem Kolloquium als offen bezeichnet worden waren und einer Unterschrift im Wege standen, beantwortete Brandt unmittelbar danach positiv bzw. er legte die Meßlatte für die Antworten niedrig genug, daß sie ohne größere Probleme positiv beantwortet werden konnten. Schnippenkötter erhob Bedenken. Er plädierte für deutsch-sowjetische Verhandlungen über die Feindstaatenklauseln im Kontext des NV-Vertrags und eigene Interpretationen der Bundesrepublik gegenüber Moskau. Auf Bahrs Anraten hin stellte Brandt es Schnippenkötter anheim, Vorschläge für zusätzliche Interpretationen zu machen und später auf die Feindstaatenklauseln zurückzukommen. Es bleibe aber bei der erteilten Richtlinie. Sie hindere Bonn nicht, bei der Unterzeichnung und Ratifikation auf die amerikanischen Interpretationen Bezug zu nehmen. Die Interventionsrechte aus der UN-Charta würden nach Auffassung der Bundesrepublik im Falle eines Friedensvertrages erlöschen. Sie gesondert außer Kraft setzen zu wollen, werfe weitreichende Grundsatzfragen zur Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes auf.⁴⁴⁶ Bahr hatte hierzu notiert:

Neue bilaterale Interpretationswünsche werfen die Frage auf, ob uns diese Punkte bisher nicht eingefallen sind. [...] Sollte es öffentlich andere Interpretationen durch die SU geben, so sind unsere Interessen besser gewahrt, wenn sie auf die geschlossene Abwehr der NATO stoßen. Wenn wir, bilateral, eine Verbindlichkeitserklärung der SU zu erreichen suchen, die die SU das wie gegenüber den USA ablehnt, werden wir unseren Hauptverbündeten verärgern, die bisherigen NATO-Interpretationen der USA in Frage stellen, den Vertrag gefährden [...] und uns isolieren.⁴⁴⁷

Parallel zur internen Flurbereinigung wandte Brandt sich an den Auswärtigen Ausschuß. Er kündigte an, selbst an der Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten teilnehmen zu wollen. Mit Blick auf die UNO-Vollversammlung war er nicht sicher, ob der Vertrag tatsächlich mit der Unterstützung von 43 Staaten Ende Juni zur Unterzeichnung aufgelegt werde. Erneut plädierte er dafür, zwischen Unterzeichnung und Ratifizierungsvorgang zu differenzieren. Auf die Art würde das Thema teilweise auf die Zeit nach der Bundestagswahl vertagt und der Bundestag "nicht die Katze im Sack kaufen". Etwas anderes, so Brandt, sei eine Absichtserklärung der Bundesregierung, die "deutlich und früh"⁴⁴⁸ erfolgen müsse. Was er damit meinte, zeigte sich in einem Papier Bahrs für die nächste Sitzung des Bundesverteidigungsrates: "Die Unterzeichnung wird den Charakter einer unter Vorbehalt gegebenen 'declaration of intent' der gegenwärtigen Bundesregierung haben; die politisch und rechtlich verbindliche Entscheidung der Bundesrepublik erfolgt erst in beträchtlichem zeitlichen Abstand durch die Ratifikation."⁴⁴⁹ Brandt verfocht eine Beschwichtigungstaktik mit dem Ziel, einem Teil der Union die Zustimmung zur Unterschrift abzurufen, deren Bedeutung er herunterspielte. Das fand seinen Ausdruck, als er sich in seiner Rede zum 90. Geburtstag Gustav Stresemanns am 10. Mai fragte, ob sich beim NV-Vertrag ein Verhaltensmuster wiederholen würde, das die DNVP 1924 beim Reichstagsbeschluß zum Dawes-Plan an den Tag gelegt hatte: "Die Deutschnationalen eiferten gegen das Erreichte, kommandierten aber

⁴⁴⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 118, und 128. Siehe auch *ibid.*, Dok. 67.

⁴⁴⁵ AAPD 1968, Dok. 156, S. 586.

⁴⁴⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 160.

⁴⁴⁷ Aufzeichnung Bahr vom 20.05.1968, in: Dep. Bahr 396.

⁴⁴⁸ Protokoll der 61. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.05.1968, S. 864.

⁴⁴⁹ Aufzeichnung Bahr vom 19.05.1968, in: Dep. Bahr 408.

gleichzeitig 48 Abgeordnete zur positiven Stimmabgabe, weil sie sich dem logischen Zwang der Entscheidung nicht entziehen konnten.⁴⁵⁰ Daß er die Vertragsgegner in der Union damit in die Nähe der DNVP rückte, entsprach Bemerkungen, in denen er Artikel des *Bayernkuriers* mit solchen der rechtsradikalen *Nationalzeitung* verglich und diffamierend in Anspielung auf das Bündnis von NSDAP und DNVP 1932 von einer "Mini-Ausgabe einer neuen Harzburger Front"⁴⁵¹ sprach.

Am 20. Mai versicherte Brandt im Bundesverteidigungsrat, wegen der offenen Entscheidung der UNO-Vollversammlung bestehe kein akuter Handlungsbedarf. Kiesinger unterstrich erneut die Bedeutung der europäischen Option und erwog einen entsprechenden Vorbehalt der EURATOM-Staaten, wie Brandt ihn in seinen Richtlinien als möglich bezeichnet hatte.⁴⁵² Nach einem Gespräch der beiden ergingen gleichlautende Schreiben an die vier nichtnuklearen EURATOM-Partner, in denen zur Diskussion gestellt wurde, bei Unterzeichnung oder Ratifikation des NV-Vertrags gemeinsam eine Vorbehalts- oder Interpretationserklärung des Inhalts abzugeben, daß der Vertrag in keiner Weise das Recht Europas berühre, sich zusammenschließen. Außerdem wurde angeregt, auch Nicht-Mitglieder von EURATOM, also vor allem Großbritannien, einzubeziehen. In einem ähnlichen Schreiben wurde der französische Außenminister unbeschadet der bekannten Haltung Frankreichs um Mitwirkung gebeten.⁴⁵³ Am selben Tag betonte Brandt bei einem Vortrag in Wien, der NV-Vertrag dürfe "den friedlichen Fortschritt ebensowenig behindern wie die Einigung Europas"⁴⁵⁴. Offenbar nahm er sich des für ihn längst geklärten Themas in der Hoffnung an, die entsprechenden Zweifel in der Union und speziell beim Kanzler auf diese Weise endgültig zerstreuen zu können.

Vier Tage zuvor hatte Brandt im SPD-Präsidium ausgeführt, er werde dem Kabinett demnächst eine Zustimmung zum Vertrag empfehlen.⁴⁵⁵ Warum drängte Brandt auf eine baldige Entscheidung? Zum einen betrachtete er den vorliegenden Vertragsentwurf als reif in dem Sinne, daß er nicht mehr bedeutend verändert werden konnte und die deutschen Interessen im wesentlichen berücksichtigte. Er wollte eine relativ frühe Unterschrift nutzen, damit die Bundesrepublik davon profitieren und nicht als Getriebene erscheinen würde. Schließlich hatte er die Sowjetunion im Blick. Die deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsgespräche befanden sich in einer entscheidenden Phase. Brandt stand unter dem Eindruck, daß Moskau sich "der weitreichenden Bedeutung und der großen Möglichkeiten" des deutschen Angebots von bilateralen Gewaltverzichtserklärungen mit allen Mitgliedern des Warschauer Pakts "noch nicht voll bewußt"⁴⁵⁶ war. Der NV-Vertrag spielte in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle. Im Mai war gegenüber Botschafter Allardt von der Gelegenheit die Rede, die deutsche Bereitschaft zur Verbesserung der bilateralen Beziehungen durch eine Unterschrift zu manifestieren. Falls sie dies nicht tue, werde die Sowjetunion "zusammen mit anderen an der Erhaltung des Friedens interessierten Staaten sich genötigt sehen, ihre Politik gegenüber der Bundesregierung zu revidieren"⁴⁵⁷. Eine Unterzeichnung des NV-

⁴⁵⁰ Brandt, Friedenssicherung in Europa, S. 16. Zum Dawes-Plan und zum Stimmverhalten der DNVP vgl. Hildebrand, Das vergangene Reich, S. 446-449.

⁴⁵¹ "Deutschland braucht die SPD!", in: *Vorwärts* vom 24.04.1969.

⁴⁵² Aufzeichnung Bahr vom 19.05.1968 (Vorlage für den BVR), in: Dep. Bahr 408, und Notizen Guttenberg zur BVR-Sitzung am 20.05.1968, in: NL Guttenberg 93.

⁴⁵³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 184, Aufzeichnung Ruete vom 07.06.1968 und Drahterlaß Ruete vom 10.06.1968, in: PAAA, B 150.

⁴⁵⁴ DzD V/2, S. 734 (Vortrag Brandt am 10.06.1968).

⁴⁵⁵ Vgl. Protokoll der Sitzung des Präsidiums am 06.06.1968, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums. Das Präsidium verabschiedete einen Brief, den Brandt als Parteivorsitzender am selben Tag an Kiesinger schickte. Darin mahnte er konkrete Ergebnisse in wichtigen innen- und außenpolitischen Fragen an. Vgl. Brandt, BA, Bd. 6, S. 151f.

⁴⁵⁶ *PMI* 280/68b vom 04.06.1968.

⁴⁵⁷ AAPD 1968, Dok. 173, S. 652.

Vertrags war allem Anschein nach zur "Conditio sine qua non"⁴⁵⁸ für einen Fortschritt im Verhältnis zu Moskau geworden.

Die Unionsfraktion erstellte zur gleichen Zeit mit aktiver Hilfe Schnippenkötters einen Katalog mit über 50 Fragen, der darauf abzielte, "die wunden Stellen des Vertrages bloßzulegen", während die SPD parallel dazu ihre Fragen so formulierte, "daß der Außenminister seine Argumente für den Beitritt darlegen konnte"⁴⁵⁹. Brandt sagte eine Beantwortung in Raten zu. Die in der CDU/CSU "ohnehin nur gering vorhandene Bereitschaft zu einer Unterzeichnung des Vertrages"⁴⁶⁰ sank noch weiter, nachdem die DDR am 11. Juni einen Paß- und Visumzwang für Transitreisen nach West-Berlin einführte. In allen Parteien wurden Stimmen laut, ein Junktim zwischen dem freien Zugang nach Berlin und einer deutschen Unterzeichnung des NV-Vertrags herzustellen.⁴⁶¹ Bereits zuvor hatte Wirtschaftsminister Schiller gefragt, ob man eine Unterschrift nicht "für die Freiheit Berlins verkaufen"⁴⁶² könne. Brandt distanzierte sich von solchen Überlegungen und mahnte, sich vor Kurzschlußreaktionen zu hüten.⁴⁶³ Ohne direkt ein Junktim zu fordern, argumentierten Barzel und Guttenberg, die sowjetische Duldung der Maßnahmen rechtfertige keinen Vertrauensvorschuß, und plädierten dafür, den Vertrag jetzt nicht zu unterschreiben. Der Kanzler äußerte sich ähnlich und drängte nochmals auf den Schutz vor Druck, Drohung und Erpressung. In der Bundestagsdebatte am 20. Juni meldeten die Vertreter der CDU/CSU schwere Vorbehalte gegen eine Unterzeichnung des Vertrags an, während die SPD-Fraktion zur Unterschrift entschlossen war. Kiesinger berichtete tags darauf dem CDU-Vorstand, Brandt habe ihm dies während der Debatte offen gesagt.⁴⁶⁴

Inzwischen hatten drei Viertel der UNO-Mitglieder – darunter Schweden, Italien, Belgien, die Niederlande und Frankreich – die Annahme des Vertrags empfohlen. Dessen Wortlaut stand nun fest. Zuvor war der Komplex zur friedlichen Nutzung der Kernenergie weiter ausgefeilt worden, so daß die Staaten zur aktiven Förderung der Kernforschung und Kernindustrie verpflichtet wurden. Die Abrüstungsversprechen waren noch einmal verstärkt und in die Präambel ein Absatz eingefügt worden, der das Verbot der Gewaltanwendung oder –androhung bezugnehmend auf die UN-Charta in den NV-Zusammenhang stellte, was als Norm für das Wohlverhalten der Atommächte verstanden werden konnte.⁴⁶⁵ Die UNO hatte in der Sicherheitsratsresolution Nr. 255 vom 19. Juni 1968 jedem Nichtkernwaffenstaat, der dem NV-Vertrag beitreten würde, Beistand bei atomarer Aggression oder Bedrohung zugesagt, was in einer Erklärung der USA zusätzlich bekräftigt worden war.⁴⁶⁶

Im Bundestag äußerte sich Brandt am 20. Juni sehr vorsichtig und versuchte, der Union den Eindruck zu vermitteln, er nehme ihre Bedenken ernst: Es werde sehr auf die Interpretationen ankommen, einschließlich der zum Begriff *control* (Verfügungsgewalt), dessen vorliegende Deutung zu gegebener Zeit auch öffentlich gemacht werden müsse.⁴⁶⁷ Inzwischen hatte er der Erarbeitung eigener deutscher

⁴⁵⁸ AAPD 1968, Dok. 173, S. 654. Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 15.03.1968, in: PAAA, B 150.

⁴⁵⁹ Hinrichsen, Ratgeber, S. 367f. Vgl. Brandt an Guttenberg am 09.07.1968, NL Guttenberg 143, Guttenberg an Birrenbach am 30.05.1968, NL Guttenberg 93, und Taschler, Herausforderungen, S. 228f.

⁴⁶⁰ Taschler, Herausforderungen, S. 228. S. auch "Komplott gegen Europas Zukunft", in: *Bayernkurier* vom 25.05.1968.

⁴⁶¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 191, S. 720f., und Dok. 197, S. 743.

⁴⁶² AAPD 1968, Dok. 147, S. 548. Vgl. Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 164, und Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 186f.

⁴⁶³ Vgl. Protokoll der 61. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.05.1968, S. 857, und DzD V/2, S. 817 (Interview Brandt 19.06.1968).

⁴⁶⁴ Vgl. Vermerk zum Koalitionsgespräch am 18.06.1968, in: NL Guttenberg 95, Notizen Jahn vom 18.06.1968, in: NL Jahn 1345, DzD V/2, S. 957 (Pressekonferenz Kiesinger 05.07.1968), Buchstab, Protokolle CDU-Bundesvorstand, S. 976, Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 199f., Taschler, Herausforderungen, S. 229, und Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 165f.

⁴⁶⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 189, und Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 169. Zum Wortlaut vgl. DzD V/2, S. 941-946.

⁴⁶⁶ Vgl. EA 1968, D 332ff.

⁴⁶⁷ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 180. Sitzung, S. 9765.

Interpretationen grünes Licht gegeben. Diese sollten innerhalb der Koalition, dann mit den Amerikanern und eventuell anderen Verbündeten abgestimmt und danach in einer Regierungserklärung vor oder aus Anlaß der Unterzeichnung des Vertrags bekanntgegeben werden.⁴⁶⁸ Bei der NATO-Ministertagung in Reykjavik kündigte er an, Bonn werde eigene Vorstellungen über die Auslegung des Vertrags entwickeln. Die Bundesregierung hatte vorgeschlagen, eine Passage ins Kommuniké aufzunehmen, wonach das Vertrauen der Bündnispartner in das gemeinsame Sicherheitsarrangement ein wesentlicher Faktor bei der Prüfung des möglichen Beitritts zum NV-Vertrag sei. Dies gelang nicht. Brandt gab die Erklärung statt dessen in seiner Rede zu Protokoll.⁴⁶⁹

Im SPD-Parteirat hatte er zuvor öffentlich zu einer sachlichen Prüfung der NV-Problematik aufgefordert und sich gegen negative Präjudizierungen gewendet.⁴⁷⁰ Intern ließ er keinen Zweifel an seiner Meinung, daß die Bundesregierung den Vertrag unterschreiben solle. Die Entscheidung erwartete er in der zweiten Jahreshälfte. Von den vier Kriterien aus dem April 1967 sah er die zivile Nutzung gesichert, die Verbindung zur Abrüstung teilweise realisiert, die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik gewährleistet und die Frage der europäischen Einigung sowohl in Hinblick auf EURATOM als auch auf die sog. europäische Option zufriedenstellend beantwortet.⁴⁷¹

Am 1. Juli wurde der Atomwaffensperrvertrag von den USA, der UdSSR und Großbritannien sowie etwa 60 weiteren Staaten unterzeichnet, nicht aber von den Nuklearmächten China und Frankreich. Paris signalisierte, sich so zu verhalten, als hätte es den Vertrag unterzeichnet. Präsident Johnson kündigte Verhandlungen mit Moskau über die Begrenzung und Reduzierung von Atomwaffenträgersystemen an und wiederholte die bindende Zusage der USA, alle Verpflichtungen im Rahmen der bestehenden Verträge über die gemeinsame Sicherheit einzuhalten.⁴⁷² Am selben Tag leitete Duckwitz eine Bemerkung des irischen Außenministers an das Kanzleramt weiter, die Bundesregierung möge "kein 'Vakuum abwartenden Schweigens' entstehen lassen, weil sie sonst der Propaganda aus Moskau, Ostberlin und Warschau die willkommene Waffe in die Hand drücke, mit der die Glaubwürdigkeit der deutschen Friedens- und Entspannungspolitik in Osteuropa, aber auch bei den Neutralen und in der Dritten Welt gefährlich unterminiert werden könne"⁴⁷³. Am 4. Juli beauftragte der Bundesverteidigungsrat eine interministerielle Arbeitsgruppe, eine Richtlinie für die deutsche Delegation bei der Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten zu erstellen, die entscheidenden Kriterien für die Bewertung des NV-Vertrags darzulegen, die Voraussetzungen für die deutsche Interpretation zu klären und zur Gewährleistung einer einheitlichen Stellungnahme ein Schriftstück anzufertigen, das die Haltung der Bundesregierung bis zur Entscheidung über die Unterschrift festhalten sollte.⁴⁷⁴ Tags darauf schränkte Kiesinger Brandts Aussage, der vorliegende Vertrag sei akzeptabel, ein und verwies auf sein politisches Umfeld: Als Hindernis nannte er die Möglichkeit eines sowjetischen Widerspruchs gegen die amerikanischen Interpretationen, als implizite Bedingung die Aufhebung der Einschränkungen im Berlin-Verkehr und die sowjetische

⁴⁶⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 186, Anm. 20.

⁴⁶⁹ Vgl. DzD V/2, S. 890 (Erklärung Brandt 24.06.1968), und AAPD 1968, Dok. 204, Anm. 8.

⁴⁷⁰ Vgl. *PMI* 283/68a vom 21.06.1968.

⁴⁷¹ Vgl. Protokoll der Sitzungen des Parteivorstands und Parteirates am 21.06.1968, in: SPD-Parteivorstand 28.

⁴⁷² Vgl. EA 1968, D 334f.

⁴⁷³ AAPD 1968, Dok. 217, S. 851f.

⁴⁷⁴ Vgl. Beschluß des BVR vom 04.07.1968, in: PAAA, B 150.

Bereitschaft, Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen. Auf jeden Fall wollte er die Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten abwarten.⁴⁷⁵

Am 9. Juli kündigten Italien und die Benelux-Staaten im WEU-Rat an, den Vertrag in Kürze unterzeichnen zu wollen.⁴⁷⁶ Was Brandt nicht erfuhr: Washington hatte Rom für die Unterschrift einen ständigen Sitz im IAEO-Rat zugesagt. Offenbar sollte nur der belohnt werden, der sich zuerst unterschriftswillig zeigte.⁴⁷⁷ Am 10. und 11. Juli gab die US-Regierung die amerikanischen Interpretationen vor dem außenpolitischen Ausschuß des Senats bekannt. Durch die Behandlung in der Ratifikationsdebatte wurden sie *legislative history* und damit bindend für künftige US-Regierungen. Gegenüber Bonn band sich Washington durch die Notifizierung der Interpretationen in einem Brief von Rusk an Brandt. Die Sowjetunion widersprach den Interpretationen nicht. Die USA bestätigten das Prinzip, daß der Vertrag alles erlaube, was er nicht verbiete. Die nuklearen Arrangements der NATO berühre er nicht; das Weiterbestehen der IAEO- und EURATOM-Systeme müsse gewährleistet sein; den Verpflichtungen des Artikels III könne durch ein Übereinkommen der beiden Organisationen genüge getan werden; ein föderierter europäischer Staat, der die Kontrolle über seine äußere Sicherheit ausübe (nicht aber sämtliche Regierungsaufgaben erfülle), könne die Nachfolge eines der beteiligten Staaten antreten; die Auflösung der NATO berühre das vitale Interesse der Bundesrepublik und könne die Frage der Rücktrittsklausel aufwerfen. Schließlich stellte Washington klar, daß die Teilnahme am Vertrag keine Anerkennung der DDR impliziere. Eine über die NATO-Verpflichtungen hinausgehende Sicherheitsgarantie für Bonn wurde auf Nachfrage der Senatoren dezidiert ausgeschlossen.⁴⁷⁸ Eine wichtige Interpretation wurde im Senat nicht zu Protokoll gegeben: Strauß hatte Brandt kurz zuvor um Stellungnahme zu einer französischen Analyse gebeten, in der es hieß, zwischen Washington und Moskau bestehe ein "tiefgreifendes Mißverständnis" über den Schlüsselbegriff "indirect control" in Artikel I und II. Die Amerikaner verstünden darunter das, "was einen Staat mittelbar in die Lage versetzen könnte, hoheitlich über Atomwaffen zu verfügen", die Sowjets hingegen alles, "was mittelbar zum Besitz von Atomwaffen führen könnte"⁴⁷⁹, also auch das NATO-Arrangement und die zivile Kernenergieforschung. Daher sei eine schriftliche Interpretation der UdSSR vonnöten. Brandt antwortete mit einer Aufzeichnung, in der es hieß, die Annahme eines Mißverständnisses sei "irrig". Man stehe vielmehr vor einem "durchaus bewußten Dissens"⁴⁸⁰, der den Vertrag erst ermöglicht habe. Rechtlich seien beide Auslegungen vertretbar, aber nicht justiziabel und daher stets politisch zu verfechten. Die USA hätten ihre bündnisintern zur Kenntnis gegeben, so daß die Partner sich auf das Sitzungsprotokoll des NATO-Rats berufen könnten. Den Folgerungen des französischen Papiers stimmte Brandt ausdrücklich nicht zu.

Für Brandt liefen die Interpretationen, wie er in einem Interview am 14. Juli darlegte, "darauf hinaus, daß der Vertrag nicht zuungunsten der nichtnuklearen Bündnispartner ausgelegt werden" konnte. Zugleich

⁴⁷⁵ Vgl. DzD V/2, S. 956ff. (Pressekonferenz Kiesinger 05.07.1968).

⁴⁷⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 219, S. 861-864.

⁴⁷⁷ Vgl. Masala, Italia und Germania, S. 229, bes. Anm. 375.

⁴⁷⁸ Vgl. Vorlage an den BVR vom 25.07.1968, in: Dep. Bahr 395, Brandt an Rusk am 01.08.1968, in: PAAA, B 1 460, EA 1970, D 5-10, "Die leidige Unterschrift", in: ZEIT vom 19.07.1968, Baumann, Atomsperrvertrag, S. 155f., Kohler, Sicherheitsgarantien, S. 136-139 und 142f., sowie Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 166f. Hinrichsens Feststellung, die Interpretationen zur europäischen Option seien "restriktiver" (Ratgeber, S. 368) gewesen, als der Vertragstext verlangt habe, suggeriert eine veränderte amerikanische Position und kann hier nicht bestätigt werden. Die Auslegung entsprach den Zusagen vom Frühjahr 1967.

⁴⁷⁹ Strauß an Brandt am 02.07.1968, in: PAAA, B 1 378.

⁴⁸⁰ Brandt an Strauß am 25.07.1968, in: PAAA; B 1 378. Beide Briefe wurden veröffentlicht im *Bayernkurier* vom 15.02.1969.

bedurfte es seiner Ansicht nach "noch einiger Klarstellung"⁴⁸¹, wo die besonderen Interessen Bonns berührt waren. Erneut betonte er den engen Zusammenhang zwischen Nichtverbreitungs- und Ostpolitik und meinte, man solle sich mit einer deutschen Unterschrift nicht zuviel Zeit nehmen. Kiesinger war am 12. Juli auf einer CSU-Versammlung in München von Strauß aufgefordert worden, standhaft zu bleiben, und hatte erklärt, die Bundesregierung lasse sich nicht drängen. Die CSU hatte eine Reihe unerfüllter Vorbedingungen für eine Unterschrift geltend gemacht.⁴⁸² Am 13. Juli ließ Strauß in einem Interview offen, ob seine Partei die Koalitionsfrage stellen werde, falls das Kabinett sich für eine Unterschrift entscheiden würde.⁴⁸³ Tags zuvor waren in der *Iswestija* die bisherigen sowjetischen Noten zum Gewaltverzicht veröffentlicht worden. In der Woche davor hatte die Sowjetunion der Bundesregierung ein Memorandum zukommen lassen, in dem sie erneut – keineswegs "plötzlich"⁴⁸⁴ – auf die Feindstaatenklauseln bezug genommen hatte. Doch nun war das sowjetische Beharren auf Gültigkeit der Artikel öffentlich geworden und wurde sofort von der CSU als Argument gegen eine deutsche Unterschrift aufgegriffen.⁴⁸⁵ Brandt erklärte die Artikel für obsolet und forderte, daß die Prinzipien des Gewaltverzichts, der Unversehrtheit und der Souveränität der Staaten aus der UN-Charta, auf die sich die Präambel des NV-Vertrags beziehe, auch zwischen Bonn und Moskau uneingeschränkt gelten müßten.⁴⁸⁶ Moskau machte die Fortsetzung des Gewaltverzichtsdialogs von der Erfüllung seiner altbekannten Forderungen abhängig und warf Bonn vor, den Abschluß des NV-Vertrags zu behindern.⁴⁸⁷

Vor diesem Hintergrund schrieb Brandt dem Bundeskanzler einen Brief, den er ihm am 17. Juli bei einer Unterredung in Stuttgart übergab.⁴⁸⁸ Darin hieß es, mit der Einstellung der Bundesregierung zum Nichtverbreitungsvertrag stehe, ob begründet oder nicht, die Glaubwürdigkeit ihrer Entspannungspolitik auf dem Spiel. Wenn andere Schwellenmächte zögerten, werde dies bedauert, im Falle Bonns würde "das latente Mißtrauen, das bei unseren östlichen Nachbarn, aber auch bei manchen einflußreichen Kreisen im Westen gegenüber der Bundesrepublik [...] vorhanden ist, neue Nahrung erhalten". Der Atomverzicht von 1954 sei letztlich nie honoriert worden. Bonns gute Gründe, den Vertrag sorgfältig zu prüfen, würden ebenso wenig geachtet werden. Daran trügen "nicht zuletzt die widersprüchlichen Aussagen von Politikern der Großen Koalition einschließlich Mitgliedern der Regierung eine gewisse Verantwortung". Brandt fuhr fort: "Es mag sein, daß auch unsere Unterschrift nicht viel wiegt. Jede Woche aber, um die wir die Unterzeichnung ohne Not verzögern, wiegt schwer und führt zu nachteiligen Dauerwirkungen, die auch durch schließliche Unterzeichnung nicht wieder aus der Welt geschafft werden können." Man laufe Gefahr, den Gegnern "einen billigen Vorwand für ihre Propaganda zu liefern". Bei der Konferenz der Nicht-Nuklearen werde die Bundesregierung einen leichteren Stand haben, wenn sie schon unterzeichnet hätte oder die unmittelbar bevorstehende Unterzeichnung verkünden könne. Mit Blick auf andere Schwellenmächte schrieb Brandt: "Niemand wird bereit sein, sich mit uns solidarisch zu erklären und uns zu verteidigen. Wir bleiben allein." Inzwischen liege auch die Feststellung der EG-Kommission vor, daß

⁴⁸¹ "Brandt antwortet Schröder", in: *WamS* vom 14.07.1968.

⁴⁸² Vgl. Öffentliche Äußerungen von Bundeskanzler Kiesinger zum Atomsperrvertrag, in: NL Kiesinger 406, und Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 201f.

⁴⁸³ Vgl. SDR-Interview Strauß vom 13.07.1968, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe, und Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 203.

⁴⁸⁴ Kroegel, Anfang, S. 243.

⁴⁸⁵ Vgl. Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 168f., und Kuan, Nichtverbreitung, S. 275.

⁴⁸⁶ Vgl. DzD V/2, S. 1005f. (Pressekonferenz Brandt 12.07.1968).

⁴⁸⁷ Vgl. DzD V/2, S. 971f. (Aide-mémoire der Regierung der UdSSR an die Bundesregierung 05.07.1968).

⁴⁸⁸ Vgl. Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 12, Anm. 1, und "Eis für Russen", in: *SPIEGEL* vom 22.07.1968.

keine Unvereinbarkeit zwischen den Zielen des NV-Vertrages und denen von EURATOM bestehe, aber ein Vorbehalt der Mitgliedstaaten notwendig sei, wonach Artikel III erst in Kraft trete, wenn ein zufriedenstellendes Abkommen mit der IAEO zustandegekommen sei. Unter den gegebenen Umständen spreche viel dafür, noch im Sommer die Voraussetzungen für eine deutsche Unterschrift zu schaffen. Größte Bedenken meldete Brandt gegen eine Vertagung der Entscheidung etwa bis nach den amerikanischen Wahlen an. Dies sei praktisch ein "gefährliches Mißtrauensvotum"⁴⁸⁹ gegen die jetzige Administration und die Mehrheit des Senats. Nehme man sich noch mehr Zeit, komme man in den Sog des eigenen Wahlkampfes, was die Große Koalition zerbrechen lassen könne. Natürlich implizierte dieses – durchaus nicht neue oder unrealistische – Szenario eine Warnung, aber Kroegels Aussage, "Brandt schreckte also nicht davor zurück, mit dem Ende der Koalition zu drohen"⁴⁹⁰, geht nicht nur zu weit, sondern mißachtet auch den Kontext der Äußerungen des CSU-Vorsitzenden zur selben Zeit.

Brandt argumentierte, eine verzögerte Unterschrift werde zunächst Druck aus Ost und West, dann Triumphgeschrei im Osten und nationalistische Propaganda zuhause auslösen. Bei einer raschen Unterzeichnung, prophezeite er,

schwimmen wir im Strom der internationalen öffentlichen Meinung, schlagen wir Ostberlin und Moskau ein bedeutendes Propagandainstrument aus der Hand, finden wir Unterstützung und Wohlwollen bei unseren Verbündeten und in der Dritten Welt, gewinnt die Bundesregierung Achtung, weil sie bestehende begründete Bedenken im Interesse ihrer Friedenspolitik zurückstellt [...], schalten wir dieses Thema aus dem Wahlkampf zwischen den demokratischen Parteien aus [...], gewinnen wir genügend Zeit, um die erforderliche Prüfung im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens in Ruhe vorzunehmen und nach den Wahlen zum Abschluß zu bringen, haben wir einen wichtigen Punkt aus dem sowjetischen Katalog aufgegriffen und erleichtern damit unsere gesamte Ostpolitik⁴⁹¹.

In den letzten Tagen werde nun immer stärker das Argument vorgebracht, einer Unterschrift stehe entgegen, daß Moskau aus den Feindstaatenartikeln ein Interventionsrecht ableite. Brandt hielt es für nötig, sich nachdrücklich dagegen zu wenden, hatte aber "die allerstärksten Bedenken dagegen, dies zu einem Grund für die Nichtunterzeichnung zu machen". Dadurch würde man diesen überholten Paragraphen "eine ganz und gar unerwünschte Aktualität geben" und "massives Mißtrauen gegenüber den USA bekunden". Er kam zu dem Ergebnis, daß die Bundesregierung sich, "nachdem es vorher offensichtlich nicht möglich"⁴⁹² sei, auf eine Unterzeichnung im Frühherbst einstellen und erwägen sollte, das sowjetische Aide-mémoire vom 5. Juli aufgreifend die deutsche Auffassung zum NV-Vertrag unmißverständlich klarzumachen.

Den Brief als Beleg dafür zu werten, daß "bei Teilen der Regierungskoalition ein Stimmungsumschwung"⁴⁹³ zugunsten eines Beitritts zum NV-Vertrag stattgefunden hatte, hieße Brandts bisherige Politik zu verkennen. Er hielt den Moment für gekommen, die Angelegenheit zu forcieren. Aus dem letzten sowjetischen Memorandum zog er nicht wie Kiesinger den Schluß, vor eine deutsche Unterschrift weitere Absicherungen zu stellen, sondern sie nun gegenüber dem Osten als Kapital zu nutzen, bevor es von der politischen Inflation aufgezehrt wurde, zumal die CDU/CSU kaum bereit war, eine andere entspannungspolitische Münze zu zahlen. Dem stand die Auffassung gegenüber, daß es keinen Grund zu der Annahme gebe, die sowjetische Haltung gegenüber der Bundesrepublik werde sich nach einem

⁴⁸⁹ AAPD 1968, Dok. 221, S. 869ff.

⁴⁹⁰ Kroegel, Anfang, S. 246.

⁴⁹¹ AAPD 1968, Dok. 221, S. 871.

⁴⁹² AAPD 1968, Dok. 221, S. 872.

⁴⁹³ Masala, Italia und Germania, S. 229.

deutschen Beitritt zum NV-Vertrag positiv verändern, vielmehr werde Moskau die deutsche Unterschrift "als den Sieg über eine Bastion des Revisionismus betrachten"⁴⁹⁴. Ein Kompromiß zwischen den Folgerungen aus diesen Prämissen war letztlich nicht möglich. Gefragt war eine Entscheidung, zu der Brandt den Kanzler in seinem Brief und im Gespräch am 17. Juli drängte. Offenbar verlangte Kiesinger weitere Klärungen zur europäischen Option. Eine Woche später teilte Brandt ihm nach der Rückkehr aus Brüssel mit, keiner seiner Kollegen sei an einer Erörterung interessiert gewesen. Debré hatte ihn dringend davor gewarnt, sich in dieser Frage zu exponieren, weil dies Mißdeutungen Moskaus provozieren könne. Bei den übrigen Partnern hatte sich schon zuvor Zurückhaltung in dieser Frage wie auch bei einer schriftlichen Fixierung des von der Kommission vorgeschlagenen Vorbehalts abgezeichnet. Brandt versprach dem Kanzler, sich weiter um eine gemeinsame Erklärung zu bemühen.⁴⁹⁵ Doch auch bei der Ratstagung Ende Juli fanden die deutschen Vorschläge keine Zustimmung. Einigen konnte man sich auf Brandts Mindestforderung einer Vorbehaltserklärung, die auf die Stellungnahme der Kommission Bezug nahm und mit dem Zusatz versehen wurde, daß die Ratifizierung nicht vollzogen werden solle, ehe EURATOM und IAEO sich geeinigt hätten. Italien und die Benelux-Staaten signalisierten, vor der Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten Ende August unterzeichnen und nicht auf eine gleichzeitige Unterschrift mit der Bundesrepublik warten zu wollen, woraufhin das Auswärtige Amt aus Furcht vor dem Anschein einer Spitze gegen Bonn bat, nicht am selben Tag zu unterschreiben. Schweden strebte derweil eine gemeinsame Unterzeichnung mit der Bundesrepublik an.⁴⁹⁶

Dem Bundesverteidigungsrat waren am 25. Juli erste Ergebnisse der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Genfer Konferenz vorgelegt worden. Darin hieß es, der vorliegende Vertrag stehe zu den wesentlichen Interessen der Bundesrepublik nicht im Widerspruch, wenn einige noch bestehende Unsicherheiten ausgeräumt würden durch Darlegung der deutschen Interpretation in offiziellen Verlautbarungen, im Bundestag, mittels bilateraler und multilateraler Notifizierung sowie auf der Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten (NKK).⁴⁹⁷ Der Fahrplan der Bundesregierung sah vor, am 27. August im Kabinett mit der Prüfung des Vertrags zu beginnen. Am 3. August übermittelte Brandt dem Bundeskanzler die Frage des italienischen Außenministers, ob die Bundesregierung, wenn Italien und die Benelux-Staaten den Vertrag unterzeichnen würden, ihre grundsätzliche Bereitschaft bekunden und den Zeitpunkt der deutschen Unterschrift andeuten könne. Brandt hatte gesagt, er halte eine Entscheidung über die Unterzeichnung noch vor September für unwahrscheinlich. Inzwischen habe das Atomforum mit wichtigen Vertretern der Industrie und Wissenschaft erklärt, für die friedliche Entwicklung der Kernindustrie bestünden nicht genügend Zusicherungen. Brandt hielt diese Auffassung für nicht zutreffend und verwies darauf, daß selbst die hochentwickelte japanische Industrie in dem Vertrag keine Behinderung sehe. Er bemühte sich, die maßgebenden Vertreter zu überzeugen und zu einer positiven Äußerung zu bewegen. Weitere Probleme, ließ er den italienischen Außenminister wissen, seien die

⁴⁹⁴ AAPD 1968, Dok. 214, S. 843f. Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 232.

⁴⁹⁵ Vgl. Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 13, AAPD 1968, Dok. 227, S. 900f., Dok. 230 und Dok. 237, Aufzeichnung Schnippenkötter vom 15.07.1968, in: PAAA, B 150, Luns an Brandt am 19.07.1968, in: PAAA, B 1 460, und Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 190. Kroegel behauptet, Brandt und Kiesinger hätten am 17.07.1968 verabredet, die Entscheidung bis nach der NKK zu vertagen. Vgl. Anfang, S. 246f.

⁴⁹⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 250, Vermerk Duckwitz vom 31.07.1968, in: PAAA, B 1 378, und Protokoll der 66. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 29.07.1968, S. 972.

⁴⁹⁷ Vgl. Vermerk Alten vom 23.07.1968, in: Dep. Bahr 316, und Vorlage für den BVR vom 25.07.1968, in: Dep. Bahr 395.

Feindstaaten-Klauseln und die Forderung der CSU, bis nach der amerikanischen Präsidentenwahl zu warten.⁴⁹⁸

Diese Forderung hatte Strauß eine Woche zuvor in Washington bekräftigt.⁴⁹⁹ Brandt hielt das für ungeschickt: Zum einen würden sich die selbstbewußten Senatoren der USA "nicht gerne sagen lassen, daß sie im Grunde völlig ohne Belang seien", zum anderen die beiden Präsidentschaftskandidaten in diesem Punkt die Position Johnsons teilen. Die Lösung für das Problem der Feindstaatenklauseln sah er im Hinweis darauf, daß sie nach eigener Auffassung und der anderer obsolet seien. Das Auswärtige Amt bemühte sich um eine entsprechende Erklärung der drei Mächte. Parallel zur Unterzeichnung mußte aus Brandts Sicht klargestellt werden, daß Bonn dies "nicht unter Hinnahme der sowjetischen Interpretation zu den Artikeln" tue. Schließlich konzentrierten sich seine Bemühungen darauf, in Genf "eine Reihe solcher eigener Interpretationen vorzunehmen"⁵⁰⁰. Am 29. Juli hatte er das SPD-Präsidium auf ein Interview Kiesingers aufmerksam gemacht, in dem der Kanzler angekündigt hatte, zunächst werde die Konferenz in Genf stattfinden und das Kabinett "dann dieses schwere Problem nach der Sommerpause behandeln"⁵⁰¹, und zwar im Lichte der sowjetischen Drohungen und der künftigen europäischen Verteidigung. Das SPD-Präsidium hatte es daraufhin in offensichtlich bewußter Verkennung der Aussage begrüßt, "daß der Bundeskanzler nach der Sommerpause eine Kabinettsentscheidung zum Vertrag [...] angekündigt" habe. Die deutsche Friedenspolitik werde "durch die Angriffe gefährdet, denen Außenminister Brandt nicht nur von Rechtsradikalen und Kommunisten, sondern auch aus den Reihen der CDU/CSU ausgesetzt"⁵⁰² sei. Der Ton innerhalb der Koalition hatte sich auf eine Weise verschärft, die eine Einigung unmöglich erscheinen ließ.

Gleichwohl faßte man in Brandts Umgebung eine politische Vorentscheidung im Kreßbronner Kreis und im Kabinett in der letzten August-Woche ins Auge sowie eine Parlamentsdebatte Ende September und die Unterzeichnung unmittelbar danach. Hier war der Wunsch, Brandt könne in Genf die deutsche Unterschrift ankündigen, Vater des Gedankens. Mutter war die Einschätzung, daß ohne diese Bekanntgabe selbst "eine aufsehenerregende Rede, hinreißende Rede, die geeignet ist, ein weltweites Echo zu haben", in ihrer Gesamtwirkung "auf nahezu Null reduziert werden" könnte, wenn z.B. der polnische Delegierte anschließend fragen würde, ob Bonn den NV-Vertrag unterschreiben werde oder nicht. Von dieser Grundentscheidung, so Egon Bahr am 30. Juli, hingen die "Visitenkarte" der Bundesrepublik und ihre "Stellung vor diesem Forum der Vereinten Nationen" ab. Dies müsse "allen Beteiligten einsichtig sein, gerade weil es die Alternative der Nicht-Unterschrift nicht"⁵⁰³ gebe. Nach dieser Variante von Morgensterns Palmström-Logik mußte also sein, was nicht nicht sein sollte. Während Brandt sich in den Urlaub aufmachte, leitete das Auswärtige Amt entsprechend dem Beschluß des Bundesverteidigungsrates vom 4. Juli einen Entwurf für eine einheitliche Sprachregelung zur Unterrichtung der Kabinettsmitglieder an das Bundeskanzleramt.⁵⁰⁴ Außerdem wurde eine Kabinettsvorlage erstellt, nach der das

⁴⁹⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 242, S. 950f., Dok. 250, S. 984, und Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums am 29.07.1968, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

⁴⁹⁹ Vgl. Zeittafel Kiesinger zum Thema "Atomsperrvertrag", in: NL Kiesinger 406, und Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 201 und 203f.

⁵⁰⁰ Protokoll der 66. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 29.07.1968, S. 974.

⁵⁰¹ "Bundeskanzler betont Prinzip der Nichteinmischung", in: *Bulletin* vom 30.07.1968. Vgl. Notizen Brandts zur SPD-Präsidiumssitzung am 29.07.1968, in: WBA, A 11.14.

⁵⁰² *PMI* 351/68b vom 29.07.1968.

⁵⁰³ Vermerk Bahr vom 30.07.1968, in: WBA, A7, 20.

⁵⁰⁴ Vgl. Duckwitz an Carstens am 06.08.1968, in: PAAA, B 1 378.

Kabinett über die Punkte befinden sollte, die eine deutsche Interpretation erforderten, und der Außenminister ermächtigt werden sollte, in Genf die Unterschrift für die Zeit nach der Sommerpause in Aussicht zu stellen.⁵⁰⁵ Währenddessen ging die "Koalitions-Plänkelei"⁵⁰⁶ weiter. Kiesinger ließ schließlich ausrichten, er wünsche "das Thema NV nicht und schon gar nicht abschließend in der Kabinettsitzung am 27. August zu behandeln". Bahr empfahl Brandt daraufhin, er solle gegenüber dem Kanzler "erklären, nicht nach Genf zu gehen, bevor die Entscheidung nicht gefallen [sei], und die Auseinandersetzung innenpolitisch darüber Kiesinger und Strauß überlassen, diesen Prozeß mit einem Brief [...] schon jetzt einleiten und [s]ich von dem Vorwurf befreien"⁵⁰⁷, den Kanzler überrumpeln zu wollen.

Mit den "besten Grüßen aus dem erholsamen norwegischen Sommer" setzte Brandt Bahrs Rat in die Tat um und schrieb Kiesinger per Hand, von einer abschließenden Behandlung am 27. August gar nicht ausgegangen zu sein, "zumal für die Bundesregierung erklärt worden [sei], daß sie sich nach der Konferenz der Nicht-Kernwaffen-Staaten in Genf entscheiden werde" – eine Spitze gegen Kiesingers nicht abgesprochene Interview-Aussage. Brandt fuhr fort, die Situation habe sich insoweit verändert, als die vier nichtnuklearen EURATOM-Partner den Vertrag vor Beginn der Genfer Konferenz unterzeichnen würden und Frankreich in der Frage der europäischen Option zur Zurückhaltung geraten habe. Daraus leitete er ab:

Insofern befinden wir uns in einer etwas schwierigen Lage: Eine außenpolitische Isolierung müssen wir vermeiden. Die innenpolitischen Schwierigkeiten, denen gerade Sie sich gegenübersehen, sind mir andererseits wohl bewußt. Die Position der Bundesrepublik würde m.E. in Genf unverantwortbar erschwert werden, wenn wir unsere Haltung nicht plausibel machen können. Deshalb ist es erforderlich, daß wir am 27. August zu einer Vorklärung kommen. [...] Mit einer solchen Vorklärung können wir zur Not in Genf bestehen. Ohne sie würde ich jedenfalls meine Teilnahme nicht für ratsam halten.⁵⁰⁸

Brandts Schreiben wich, wie er selbst feststellte, "in einer taktischen Nuance" von Bahrs Entwurf ab:

Am 27.8. sollte im Kabinett festgestellt werden, auf welchen Gebieten wir befriedigt sind und zu welchen Punkten wir noch Klarstellungen für erforderlich halten. [...] Für die 'Klarstellungen' ist dann gerade Genf wichtig. Was ich dort sage, kann zu einem entscheidenden Argument für das positive Votum gemacht werden. [...] Wenn sich am 27. zeigen sollte, daß über den 'Katalog' und damit die positive Grundeinstellung keine Einigung zu erzielen ist, kann ich immer noch erklären, warum ich unter diesen Umständen nicht gehen könnte.⁵⁰⁹

Brandt hatte Kiesinger eine weitere Brücke gebaut bzw. Falle gestellt, die der Kanzler aber nicht überschreiten bzw. in die er nicht tapen wollte. Am 17. August antwortete er:

Die besondere deutsche Situation, die durch die Sowjetnote vom 5. Juli und die Berliner Maßnahme der 'DDR' erneut unterstrichen wurde, scheint mir [...] eine von unseren EURATOM-Partnern abweichende Prozedur zu rechtfertigen. [...] Im Kabinett sollte [...] die Diskussion möglichst auf jene Probleme beschränkt werden, die zur Meinungsbildung der Regierung zu der in Genf zu behandelnden Thematik notwendig sind. Eine allgemeine Diskussion über die Bewertung des NV-Vertrages anhand einer vom Auswärtigen Amt vorgelegten Unterlage würde zu einer Art Vorentscheidung führen, die meines Erachtens aus innen- und außenpolitischen Gründen noch nicht möglich ist.⁵¹⁰

⁵⁰⁵ Vgl. Kabinettsvorlage vom 08.08.1968, in: B 1 378.

⁵⁰⁶ AAPD 1968, Dok. 245, S. 967.

⁵⁰⁷ AAPD 1968, Dok. 245, S. 971.

⁵⁰⁸ AAPD 1968, Dok. 251, S. 985f. Brandt schrieb *nicht*, man sei ja bisher "davon ausgegangen, daß die vier anderen EURATOM-Partner eine einheitlich ablehnende Haltung einnehmen würden. Das sei jetzt anders." Ebenso wenig hatte er vorgeschlagen, daß das Thema am 27.08.1968 "abschließend behandelt werden sollte" (Kroegel, Anfang, S. 247).

⁵⁰⁹ AAPD 1968, Dok. 252, S. 989.

⁵¹⁰ Kiesinger an Brandt am 17.08.1968, in: Dep. Bahr, 400, 2. Vgl. Kroegel, Anfang, S. 248f.

Für Duckwitz war das "ein starkes Stück" und die Vorentscheidung aus außenpolitischem Blickwinkel "überfällig"⁵¹¹. Bahr teilte Brandt mit, Wehner sei unschlüssig, ob er noch einmal mit dem Kanzler über die Problematik reden solle. Dieser meinte ebenfalls, die deutsche Unterschrift dürfe nicht erst geleistet werden, "wenn sie nichts mehr wert"⁵¹² sei. Die Situation ließ ein Aufeinanderprallen unvereinbarer Positionen, eine Koalitionskrise und vielleicht sogar einen Bruch des Regierungsbündnisses erwarten.⁵¹³ Doch die Lage änderte sich, als die Sowjetunion am 21. August 1968 in einem Nichtkernwaffenstaat militärisch intervenierte und dem Kanzler "das Argument zu einer dilatorischen NV-Politik in die Hand gab"⁵¹⁴.

6.2.2.3 Das Ringen um Zustimmung nach dem 21. August 1968

Man könne der Sowjetunion nahezu dankbar sein für die Besetzung der CSSR, soll Kiesinger gesagt haben, denn sie hätte der Bundesregierung "die Entscheidung über den Atomsperrvertrag vorläufig abgenommen"⁵¹⁵. Die Prager Intervention war "nicht der eigentliche Anlaß, um den Nichtverbreitungsvertrag aus Sicherheitserwägungen abzulehnen", sondern "gab diesem Argument, das seit langem zum Instrumentarium der Vertragsgegner gehörte, die notwendige Plausibilität"⁵¹⁶. Der Kanzler maß der Frage der Feindstaatenklauseln, die für ihn "jetzt noch greller und als unerträglicher zu beurteilen"⁵¹⁷ war, entscheidende Bedeutung zu. Die Artikel würden Moskau die Möglichkeit geben, sie jederzeit als Vorwand für eine gewaltsame Intervention in der Bundesrepublik zu benutzen, etwa wenn Bonn den NV-Vertrag unterzeichnet hätte und die Sowjetunion behaupten würde, die Bundesrepublik halte ihn nicht ein. Daraus leitete Kiesinger die Forderung ab, man müsse "alles daransetzen, um diese Frage zu klären"⁵¹⁸, auch wenn das natürlich nicht ausreiche, um die deutschen Sorgen auszuräumen. Unterstützung erhielt er aus der SPD, namentlich von Schmidt und Wehner, der zwar davor warnte, die "gegenwärtige Tragödie [...] zum Vorwand zu nehmen, etwas abzulehnen, das einige in Deutschland sowieso aus anderen Gründen als den jetzt an den Haaren herbeigezogenen ablehnen"⁵¹⁹ wollten, aber ebenfalls dafür plädierte, die Frage im direkten Gespräch mit Moskau zu klären und die Unterzeichnung zu überdenken.

Brandt versprach sich nichts von einer isolierten Behandlung des Themas zwischen Bonn und Moskau.⁵²⁰ In den Tagen nach der Intervention beteiligte er sich nicht an der öffentlichen Diskussion.⁵²¹ War "auch für Brandt mit der sowjetischen Intervention zunächst an eine deutsche Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrags nicht mehr zu denken"⁵²²? Seine Position erläuterte er am 27. und 28. August im Bundesverteidigungsrat und im Kabinett. Egon Bahr hatte hierfür den vorbereiteten Sprechzettel

⁵¹¹ Vermerk Duckwitz zu Kiesinger an Brandt am 17.08.1968, in: Dep. Bahr, 400, 2.

⁵¹² AAPD 1968, Dok. 256, S. 1008.

⁵¹³ Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 476, und Taschler, *Herausforderungen*, S. 233.

⁵¹⁴ Fitschen, *Verzögerungstaktik*, S. 120. Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 249.

⁵¹⁵ "Herzog Doppelzunge", in: *SPIEGEL* vom 19.05.1969.

⁵¹⁶ Haftendorn, *Sicherheitsbefriedigung*, S. 182f. Vgl. Bischoff, *CSU und Außenpolitik*, S. 204ff., und Küntzel, *Bonn und die Bombe*, S. 191.

⁵¹⁷ Aufzeichnung zum Pressegespräch Kiesinger vom 22.08.1968, in: WBA, A7, 77. Vgl. Informationsgespräch vom 22.08.1968, in: NL Kiesinger 008-1.

⁵¹⁸ DzD V/2, S. 1116 (Interview Kiesinger 23.08.1968). Vgl. *ibid.*, S. 1136f. (Interview Kiesinger 25.08.1968).

⁵¹⁹ DzD V/2, S. 1124 (Interview Wehner 24.08.1968). Vgl. Kuan, *Nichtverbreitung*, S. 276, und Gassert, *Kiesinger*, S. 666.

⁵²⁰ Vgl. DzD V/2, S. 1193 (Interview Brandt 04.09.1968).

⁵²¹ In seiner Stellungnahme vom 22.08.1968 hieß es lediglich, man müsse zukünftig noch wachsamer sein, wenn in sowjetischen Dokumenten von Nichteinmischung, Gewaltverzicht, der UN-Charta und anderen Prinzipien die Rede sei. Vgl. *PMI* 368/68a vom 22.08.1968.

⁵²² Michel, *Brandts Amerikabild*, S. 291.

überarbeitet und mit der Rechtsabteilung abgestimmt: Zunächst wurde festgestellt, aus den Artikeln 53 und 107 rührten keine Interventionsrechte her. Gegenüber der CSSR gebe es diese Sonderbestimmungen nicht und dennoch habe die Sowjetunion ohne Rücksicht auf den Gewaltverzicht der UN-Charta interveniert. Dies zeige, daß der von manchen geforderte sowjetische Verzicht auf die Artikel im Ernstfall wenig nütze: "Schutz kann uns zurzeit nur die NATO geben." Das war natürlich für die indirekt Angesprochenen wenig überzeugend, weil es den Skeptikern ja auch um ein post-NATO-Szenario ging. Was die Haltung der drei Westmächte anging, hätten sie es immer vermieden, die Artikel formell aufzugeben, sich in jüngster Vergangenheit aber bereitgefunden, Brandts öffentlicher Erklärung, sie betrachteten die Artikel als obsolet, nicht zu widersprechen. Daß die Sowjetunion durch die Bundesregierung zu bewegen sein könnte, auf ihren Gewaltvorbehalt zu verzichten, war nach Bahrs und Brandts Einschätzung momentan ausgeschlossen. Wenn man gegenüber Moskau die Unterschrift unter den NV-Vertrag von dieser Bedingung abhängig mache, manövriere man sich selbst in eine Position, die es der Sowjetunion erlaube, durch Beharren auf ihre vermeintlichen Rechte die deutsche Entscheidungsfreiheit einzuengen. Der Gefahr, durch Unterzeichnung des Vertrags ein Interventionsrecht anzuerkennen, könne durch eine förmliche interpretative Erklärung der Bundesregierung begegnet werden, die feststelle, daß der Vertrag gegenüber allen Unterzeichnerstaaten gleichmäßig auszulegen und anzuwenden sei. In Konsultationen mit Washington, London und Paris sollte ermittelt werden, ob die Drei bereit seien, selbst eine Erklärung abzugeben, daß sie die Artikel 53 und 107 gegenüber der Bundesrepublik als obsolet betrachteten, und ob Washington zu dem Versuch bereit sei, "eine entsprechende Erklärung der Sowjetunion herbeizuführen bzw. sie zu veranlassen, einer inhaltsgleichen deutschen Interpretation nicht zu widersprechen"⁵²³. Gelingt dies nicht, müßten die Bündnispartner verlautbaren, daß der NATO-Vertrag uneingeschränkt gelte. Bis zur Klärung dieser Fragen sollten keine präjudizierenden Entscheidungen über den deutschen Beitritt zum NV-Vertrag getroffen werden. In diesem Sinne äußerte sich Brandt dann im Kabinett. (Kiesinger bat das Auswärtige Amt, die Folgen einer eventuellen Nichtunterzeichnung zu prüfen, kam in der Folge aber nicht mehr darauf zurück.⁵²⁴)

Brandt sprach sich öffentlich für eine Vertagung der deutschen Unterschrift aus, zum einen aus der Erkenntnis, daß es momentan für eine Unterschrift keine Mehrheit gab, zum anderen weil, wie er in Anlehnung an Bahrs Aufzeichnung vom 30. Juli formulierte, der polnische Delegierte den Bundesaußenminister nach dessen Rede in Genf nicht mehr fragen werde, wie er es mit der deutschen Unterschrift halte. Und wenn er es doch täte, könne man jetzt sachlich die Probleme des Vertrags darlegen, ohne sich falschen Verdächtigungen auszusetzen. Außerdem verwies Brandt darauf, daß auch Italien, die Schweiz und andere Staaten die Unterzeichnung aufgeschoben hatten.⁵²⁵ Dessen ungeachtet hielt er es für seine "Aufgabe, gerade wegen der heiklen Situation an der Absicht festzuhalten", die Leitung der deutschen Delegation auf der NKK zeitweilig selbst zu übernehmen. Die Genfer Konferenz bot in Brandts Augen

⁵²³ Aufzeichnung Bahr vom 26.08.1968, in: Dep. Bahr 316, 1. Vgl. AAPD 1968, Dok. 272, Kabinettsprotokolle 1968, S. 317ff. (Kabinettsitzung vom 28.08.1968), Notizen zur Kabinettsitzung am 28.08.1968, in: NL Guttenberg 94, und Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 29.08.1968, in: WBA, A3, 283. Zum Verdrüß Kiesingers machte sich Brandt zusätzlich eine von Moskau sofort attackierte Argumentation zu eigen, die Carlo Schmid im Kabinett entwickelte: Die UN-Charta der Vereinten Nationen stehe nicht über dem Völkerrecht, und der NATO-Vertrag stehe als *lex specialis* für eine von der UNO vorgesehene Regionalorganisation über deren Charta. Vgl. DzD V/2, S. 1221, bes. Anm. 6 (Interview Brandt 09.09.1968), und Buchstab, Protokolle CDU-Bundesvorstand, S. 1074.

⁵²⁴ Vgl. Vermerke Ritzel vom 28.08.1968 und 11.02.1969, in: PAAA, B 1 378 und 379.

⁵²⁵ Vgl. DzD V/2, S. 1220f. (Interview Brandt 09.09.1968), Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 29.08.1968, in: WBA 28, Brandt in der *Tagesschau* am 01.09.1968, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe, und Haftendorf, Sicherheitsbefriedigung, S. 183.

nicht nur die Chance, "zum ersten und vorerst einzigen Male" auf einer Konferenz der UNO vertreten zu sein, sondern in der gegenwärtigen Lage auch die Möglichkeit, "die Politik der Bundesregierung [...] vor einem internationalen Gremium überzeugend darzulegen und zu vertreten"⁵²⁶. Doch besonders Schröder wandte sich gegen Brandts Absicht. Außerdem reichte ihm Brandts Position zu den Feindstaatenartikeln nicht weit genug. Stoltenberg verlangte Klarheit über den Inhalt des Ratifikationsabkommens zwischen EURATOM und IAEA vor einer deutschen Unterschrift des Vertrags und nicht erst vor der Ratifikation. Verteidigungs- und Forschungsminister waren gegen Brandts Vorhaben, in Genf Vorschläge für ein Verbot von biologischen und chemischen Waffen zu machen und sich möglichst früh in diese Diskussion einzuschalten, um auf die Gestaltung des Verbots Einfluß nehmen und daraus politischen Gewinn ziehen zu können. Erst in der Kabinettsitzung konnte Einigung erzielt werden, daß Brandt nach Genf fahren könne, mit der Maßgabe, dort dürfe "nicht der Eindruck erweckt werden, als habe die Bundesregierung hinsichtlich des Atomsperrvertrages schon so oder so entschieden"⁵²⁷.

Nach der Sitzung des Bundesverteidigungsrats meinte er im Auswärtigen Ausschuß, es brauche keinen unnötigen Streit darüber zu geben, daß der Komplex der Feindstaatenartikel unter dem Eindruck der Prager Ereignisse noch mehr eine vitale Frage geworden sei. Jede "präjudizielle Behandlung des Vertrages" sei sinnlos und unvernünftig, wenn in dieser Sache nicht "Nägel mit Köpfen"⁵²⁸ gemacht werden könnten. Schnippenkötter hatte ihm ausrichten lassen, die Bedenken Schröders und anderer könnten nur ausgeräumt werden, wenn Brandt eine Lösung präsentiere, die "politisch attraktiver"⁵²⁹ sei. Dem kam Brandt entgegen, ohne sich zu sehr festzulegen, denn ab wann die Klärung der Frage als erfüllt angesehen werden konnte, definierte er im Ausschuß wohlweislich nicht.

Am 30. August 1968 reiste Brandt nach Genf. Bis kurz vor seiner Abreise stand noch nicht fest, ob er in Genf auch selbst das Wort ergreifen würde.⁵³⁰ Vor dem 21. August hatte Brandt sich vorgenommen, in Genf "einen Beitrag zur Gestaltung der internationalen Landschaft zu leisten"⁵³¹, mit Blick auf die sozialdemokratischen Parteien insbesondere der Entwicklungsländer einerseits und die kommunistischen Parteien andererseits, von denen einige, so hatte er gehofft, die orthodoxen Vertreter "von ihren festgesetzten Voreingenommenheiten gegenüber der Bundesrepublik bis zu einem gewissen Grade abbringen könnten"⁵³². Nach dem 21. August wollte er den "Gemeinschaftsgeist der Bedrohten"⁵³³ nutzen und eine aktive, wenn auch keine führende Rolle in Genf spielen. Diesem Ansinnen standen die USA allenfalls "lauwarm"⁵³⁴ gegenüber. Vor seiner Abreise stellte Brandt klar, Gegenstand der Konferenz sei nicht der NV-Vertrag, der nicht mehr geändert werden könne. Vielmehr gehe es erstens um die Sicherheit der Nichtkernwaffenstaaten. Die Prager Ereignisse hätten gezeigt, daß das eigentliche Problem der Bedrohung durch eine Nuklearmacht nicht im Einsatz, sondern im Vorhandensein ihrer Nuklearwaffen

⁵²⁶ Aufzeichnung Ruete vom 26.08.1968 (Sprechzettel für den BVR und Kabinett am 27./28.08.1968), in: Dep. Bahr 316, 1.

⁵²⁷ Kabinettsprotokolle 1968, S. 319 (Kabinettsitzung vom 28.08.1968). Vgl. *ibid.*, S. 317ff., Vermerk Schnippenkötter vom 27.08.1968, in: PAAA, B 1 379, Vermerk Brandt vom 29.08.1968, in: PAAA, B 150, Notizen zur Kabinettsitzung am 28.08.1968, in: NL Guttenberg 94, Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 251, ders., Erinnerungen, S. 180, und Bahr, Zu meiner Zeit, S. 211.

⁵²⁸ Protokoll der 68. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1968, S. 1042.

⁵²⁹ Vermerk Schnippenkötter vom 27.08.1968, in: PAAA, B 1 379.

⁵³⁰ Vgl. Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 29.08.1968, in: WBA, A3, 283. Aufgrund von Gerüchten, man wolle den Deutschen die Vizepräsidentenschaft antragen, hatte Brandt darauf geachtet, nicht zu früh in Genf zu erscheinen.

⁵³¹ AAPD 1968, Dok. 242, S. 952. Kuans Aussage, von der Konferenz "dürfte er [Brandt] nicht viel erwartet haben" (Nichtverbreitung, S. 275), bezieht sich auf Brandts Rede im Bundestag am 01.02.1967 (sic!).

⁵³² Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums am 29.07.1968, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

⁵³³ "Wecken verboten", in: *SPIEGEL* vom 02.09.1968.

⁵³⁴ Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 29.08.1968, in: WBA, A3, 283.

und dem darauf gestützten Einsatz konventioneller Waffen liege. Beim Thema Feindstaatenartikel, von dem er glaubte, daß es innenpolitisch "auf Abwege zu geraten"⁵³⁵ drohte, hoffte er auf ein gesteigertes internationales Verständnis. Zweitens werde das Thema der friedlichen Nutzung der Atomenergie auf der Tagesordnung stehen, dem er ebensoviel Bedeutung beimesse wie dem ersten. Der Grund war einfach: Brandt wollte für die Bundesrepublik als Partner auf diesem Gebiet werben. In Genf würden Dutzende Staaten vertreten sein. Die Bundesrepublik sei von den Nichtkernwaffenstaaten der wirtschaftlich stärkste und könne mit den schnellen Brütern in den siebziger Jahren neben den USA die fortgeschrittensten Reaktoren anbieten, die aber – für Entwicklungsländer besonders bedeutsam – brennstoffbilliger seien. Es ging also u.a. um die Exportchancen der bundesdeutschen Atomindustrie.

Mithin bot Brandt am 3. September auf dem Forum der Nichtkernwaffenstaaten an, bei der zivilen Nutzung der Kernenergie zusammenzuarbeiten, Informationen auszutauschen und Erfahrungen zu teilen. Insgesamt war seine Rede im Genfer Völkerbundpalast vor allem geprägt vom Schatten, den der 21. August auf den NV-Vertrag und die Entspannungspolitik insgesamt geworfen hatte. Ohne sie explizit auszusprechen, benannte Brandt alle heiklen Punkte, die sich aus der NV-Problematik und der aktuellen Situation für die Sicherheit der Nichtnuklearen ergaben, u.a. die Niederschlagung des Prager Frühlings, Moskaus Kampagne gegen Bonn und die Feindstaatenklauseln. Er bemühte sich, die deutschen Interessen erneut in die anderer Staaten einzubetten und einen gemeinsamen Nenner herzustellen. Dabei bediente er sich, um destruktive Wirkungen zu vermeiden, einer ebenso diplomatischen wie für jeden verständlichen Sprache.⁵³⁶ Die historische Bedeutung der Konferenz machte er zum einen darin aus, daß Staaten unterschiedlicher Gesellschaftssysteme und politischer Orientierung ihr gemeinsames Interesse artikulierten, ihre atomare Selbstbeschränkung dürfe keine Deklassierung nach sich ziehen und müsse dem friedlichen Fortschritt der Menschheit dienen. Zum anderen zeige sich, daß die Verhinderung eines atomaren Chaos' noch keinen Schutz für die Unverletzlichkeit der Souveränität eines Staates biete. Damit berührte er unausgesprochen die Prager Intervention und zugleich den sowjetischen Interventionsvorbehalt gegenüber der Bundesrepublik. Ohne Vertrauen in gewisse Grundregeln der internationalen Ordnung und ein Mindestmaß an Verlässlichkeit seien Unterschriften nicht viel wert. Brandt beschwor die Solidarität der Konferenzteilnehmer, als er darlegte, die großen Gefahren würden von den großen Mächten ausgehen und deswegen bedürfe es einer Definition der Pflichten der Kernwaffenmächte. Sie seien zu konkreten Abrüstungsschritten aufgerufen. Aufgabe der Nichtkernwaffenstaaten sei es, "sie nicht aus ihren Verpflichtungen zu entlassen und verhandlungsfähige Lösungen zu unterstützen". Jeder im Saal wisse, daß Drohung mit und Furcht vor Gewalt keine abstrakten Fragen seien. Die Bundesrepublik teile die allgemeine Forderung nach Ausschluß von atomarem Druck und atomarer Drohung. Er begrüßte die diesbezügliche UN-Resolution, die dazugehörigen Erklärungen der Kernwaffenmächte und die Präambel des NV-Vertrags, fügte aber hinzu, die Bundesregierung könne Resolutionen, Deklarationen und Konventionen in der gegenwärtigen Weltlage "nur als ergänzende Stützen ihrer Sicherheit"⁵³⁷ betrachten. Aus der Realität der Kernwaffen als Mittel der Abschreckung und kollektiven Selbstverteidigung leitete

⁵³⁵ DzD V/2, S. 1221 (Interview Brandt 09.09.1968).

⁵³⁶ Vgl. DzD V/2, S. 1183-1189 (Rede Brandts in Genf 03.09.1968). Zu Brandts Rede s. auch Schönhoven, Wendejahre, S. 476f.

⁵³⁷ DzD V/2, S. 1187.

er die Notwendigkeit eines allgemeinen Gewaltverzichts ab, der nicht selektiv auf gewisse Staaten beschränkt werden dürfe, und setzte hinzu: "Wir billigen niemandem ein Interventionsrecht zu!"⁵³⁸

Im selben Atemzug stellte er einen deutschen Vorschlag für eine Resolution in Aussicht, die das Gewaltverzichtsprinzip zum Ausgangspunkt nehmen und über die Sicherheitsgarantien der Atomkräfte, die sich ja nur auf die Anwendung nuklearer Aggression bezogen, hinausgehen sollte: Bonn strebe einen erneuerten und bekräftigten "Verzicht auf die Anwendung oder Androhung jeglicher Form von Druck und Gewalt, die die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit eines Staates bedrohen könnte"⁵³⁹, an. Brandt forderte Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen und begrüßte lateinamerikanische und afrikanische Initiativen für kernwaffenfreie Zonen. Für Europa betonte er die deutsche Bereitschaft zur Mitwirkung an Abkommen über eine ausgewogene Streitkräfte- und Kernwaffenverminderung. Er erinnerte an den deutschen Herstellungsverzicht für B- und C-Waffen, der über den Anwendungsverzicht des Genfer Protokolls von 1925 hinausging, und forderte die übrigen Staaten zur Nachahmung auf.⁵⁴⁰

Brandt nutze den virulenten Zusammenhang von NV-Vertrag und 21. August, um Unterstützung für die deutschen Belange zu finden, und nicht, um aus ihm eine Ablehnung des Vertrags zu konstruieren. Ausgehend davon machte er die deutschen Interpretationen des Vertragstextes, insbesondere zur friedlichen Nutzung und zur Kontrollfrage, geltend. Die anwesenden Delegationen lud er zum Besuch ins Kernforschungszentrum Karlsruhe ein, in dem der schnelle Brüter entwickelt wurde. Im letzten Teil seiner Rede erinnerte Brandt daran, wie Stresemann im September 1924 an derselben Stelle Deutschland in den Völkerbund eingeführt hatte und welchen "furchtbaren Preis viele Völker und das deutsche Volk selbst bezahlen mußten, weil Briands und Stresemanns Warnungen mißachtet wurden", um dann die Verleumdungen der deutschen Außenpolitik nachdrücklich zurückzuweisen. Er tue dies "als jemand, den keiner mit den Verbrechen Hitlers in Verbindung bringen" könne, der aber "seinen Teil der nationalen Gesamthaftung" trage. Die Deutschen, bezeugte er und erklärte er stellvertretend für sie, hätten aus der Geschichte gelernt. Die Bundesrepublik habe ihre Streitkräfte voll in die NATO integriert, verfüge nicht über die auf ihrem Territorium lagernden Atomwaffen, habe keinerlei Ehrgeiz, über sie zu verfügen, und sei entschlossen, "ihre Friedenspolitik unbeirrbar und ungeachtet aller von ihr unverschuldeter Rückschläge fortzusetzen"⁵⁴¹.

Brandt hatte darauf hingewiesen, daß seine Rede erst in den Tagen zuvor entstanden war. Tatsächlich war sie im Juli konzipiert, in Genf aber von ihm selbst völlig neu gestaltet worden.⁵⁴² Um ein Haar hätte er sie gar nicht gehalten. Am 3. September, nachdem der Text schon an Journalisten verteilt worden war, hatte Kiesinger über Guttenberg "Anregungen" für Änderungen, Streichungen und alternative Formulierungen übermitteln lassen. Das Pressereferat mußte den Text wieder einziehen. Brandt war über Kiesinger und diese Art der Behandlung äußerst verärgert, ja wütend. In der Erregung brach hervor, was sonst in ihm

⁵³⁸ DzD V/2, S. 1185.

⁵³⁹ DzD V/2, S. 1186.

⁵⁴⁰ Im September begrüßte das AA den britischen Entwurf eines B-Waffenverbots, betonte aber das Interesse an einem B- und C-Waffenverbot. Zugleich wurden Anschuldigungen Ost-Berlins zurückgewiesen, Bonn strebe nach B- und C-Kampfstoffen. Die Bundesregierung legte ein eigenes Memorandum im Sinne von Brandts Rede vom September 1968 vor. Brandt sprach sich außerdem für den Abzug der amerikanischen C-Waffen in der BRD aus, machte dies aber davon abhängig, daß Washington dies wünsche. Vgl. "Aktives Interesse der Bundesregierung an der Entspannung", in *Bulletin* vom 27.08.1969, "Bundesregierung für weltweites Verbot von B- und C-Waffen", in: *Bulletin* vom 02.09.1969, *PMI* 320/69 vom 02.09.1969, und "Konstruktiver deutscher Beitrag zur Abrüstung und Rüstungskontrolle", in: *Bulletin* vom 16.09.1969.

⁵⁴¹ DzD V/2, S. 1188.

⁵⁴² Vgl. Entwürfe mit zahlreichen Änderungen und handschriftlichen Neuformulierungen Brandts in Dep. Bahr 288.

verschlossen war: "Wie komme ich dazu, mir von diesen alten Nazi Vorschriften machen zu lassen?"⁵⁴³, empörte er sich in Gegenwart Egon Bahrs. Aus Sicht des Außenministers sollte nach der Sitzung des Bundesverteidigungsrats nun auch noch der Rest seiner Handschrift beschnitten werden. Er erwog, abzureisen, die verstümmelte Rede von jemand anders verlesen und die Koalition platzen zu lassen – ein Jahr vor den Wahlen aus einem Grund, den die Öffentlichkeit nicht verstehen würde, wie ihm seine Mitarbeiter vor Augen führten. Also schluckte er seinen Ärger herunter, lenkte zum Teil ein und setzte sich zum Teil über die Einmischung des Kanzleramts hinweg. Es war ein Schlüsselmoment für Brandts Einschätzung seiner Möglichkeiten, in der gegebenen politischen Konstellation ein Mindestmaß seiner Vorstellungen umsetzen zu können.⁵⁴⁴

Dennoch wurde die Rede, die viel Aufmerksamkeit und Lob fand, "ein großer, nicht mehr erwarteter Erfolg"⁵⁴⁵. Helmut Schmidt spürte "auch bei der CDU deutlich Respekt"⁵⁴⁶. In Genf hatten die "zum Schweigen verurteilten Delegierten der CSSR" laut Brandt "Tränen in den Augen"⁵⁴⁷, die Rumänen applaudierten, andere kommunistische Delegationen äußerten sich positiv, Inder und Pakistanis gratulierten, und der sowjetische Delegationschef verzichtete auf seine geplante Replik.⁵⁴⁸ Nur die SED reagierte mit kaum zu überbietender Polemik.⁵⁴⁹ Zum Ärger Brandts empfahl ein amerikanischer Vertreter einem sowjetischen Diplomaten, die Äußerungen des Bundesaußenministers nicht zu ernst zu nehmen, wohl weil es Brandt gelungen war, "sich mit seiner Rede in die vorderste Front der nuklearen Schwellenmächte zu stellen und [...] demonstrativ von den [...] Kernwaffenmächten zu distanzieren"⁵⁵⁰. Der Vertreter des UNO-Generalsekretärs zeigte sich nahezu überschwänglich, erkundigte sich nach umfassenden Vorschlägen für einen Gewaltverzicht und berichtete, die sowjetische Delegation habe geäußert, eine Gewaltverzichtsresolution bereite ihr keine Schwierigkeiten.⁵⁵¹ Der nach Konsultationen mit anderen Delegationen und in der NATO formulierte Entschließungsantrag wurde im Alleingang eingebracht, trotz amerikanischen Widerstrebens mit großer Mehrheit angenommen und damit drei anderen vorgezogen. Er unterstrich die Unteilbarkeit des Prinzips der Nichtanwendung und – androhung von konventioneller *und* nuklearer Gewalt nach Artikel 2 der UN-Charta, das Recht aller Staaten auf

⁵⁴³ Bahr, *Das mußst Du erzählen*, S. 69. Vgl. Ruhfus, *Aufwärts*, S. 115f. Im Gespräch mit dem Verfasser am 07.10.2002 erklärte Bahr, der Wortlaut sei sogar noch drastischer gewesen.

⁵⁴⁴ Vgl. Drahterlaß Ruete vom 02.09.1968, in: Dep. Bahr 288 und B 1 379, Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002, Bahr, *Das mußst Du erzählen*, S. 69, ders., *Brandts europäische Außenpolitik*, S. 24, und ders., *Zu meiner Zeit*, S. 211f. In seinen Memoiren zeichnet Bahr eher das Bild eines resignierten Brandt, der sich nur noch gegen Formulierungen gewehrt habe, die die Entspannungspolitik für beendet erklärt hätten. Vergleicht man Brandts Rede mit den Entwürfen und den Änderungswünschen des Kanzleramts, kommt man zu dem oben gezeichneten, von Bahr bestätigten Eindruck. Kiesinger hatte sich 1. gegen eine Gleichsetzung der USA und der UdSSR als die "großen Mächte" und 2. gegen die Formulierung gewandt, Bonn habe auf Besitz und Erwerb von Atomwaffen verzichtet. 3. hatte er angemahnt, im Kontext der Bemühungen um eine Zone der Entspannung auf den schweren Rückschlag durch die aktuelle Situation hinzuweisen. Kritisiert wurde 4. eine Formulierung, die Doppelkontrollen von IAEO und EURATOM zulasse. Schließlich hatte Kiesinger 5. angeregt, den Satz "Wir haben unsere Lektion der Geschichte gelernt." zu streichen. Brandt setzte sich über 1. hinweg, gab bei 2. nach, fügte aber hinzu, Bonn strebe weder Besitz noch Verfügungsgewalt an, griff 3. auf, ohne in der Substanz von seiner Aussage abzugehen, benutzte zu 4. eine deutlichere Formulierung, die einen Hinweis auf das Verifikationsabkommen beinhaltete, und mißachtete den Wunsch zu 5.

⁵⁴⁵ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 212. Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 251, "Klare Worte in Genf", in: *Welt*, "Die rechten Worte", in: *Münchener Merkur*, "Staatsmännisch", in: *FR*, "Umfassender Gewaltverzicht – auch für die Großen", in: *Nationalzeitung* (Basel), "Appeal by Brandt on use of force", in: *Times* jeweils vom 04.09.1968, sowie "Brandts Vorstoß für Gewaltverzichtserklärungen", in: *NZZ* vom 07.09.1968, und Geier, *Schwellenmacht*, S. 281.

⁵⁴⁶ Woyke (Hg.), *Partner und Rivalen*, S. 205 (Schmidt an Brandt 05.09.1968).

⁵⁴⁷ Brandt, *Erinnerungen*, S. 180.

⁵⁴⁸ Vgl. *DzD* V/2, S. 1385 (Rede Brandt 13.10.1968), "Brandts Vorstoß für Gewaltverzichtserklärungen", in: *NZZ* vom 07.09.1968, "Balance-Akt", in: *SPIEGEL* vom 09.09.1968, und "Hecht im Karpfenteich", in: *Stern* vom 15.09.1968.

⁵⁴⁹ Vgl. "Ost-Berliner Ausfälle gegen Brandt", in: *FAZ* vom 06.09.1968.

⁵⁵⁰ Geier, *Schwellenmacht*, S. 280. Vgl. AAPD 1968, Dok. 336, S. 1324, und Brandt vor dem SPD-Parteirat am 02.11.1968, in: SPD-Parteivorstand 29.

⁵⁵¹ Vgl. Drahtbericht Schnippenkötter vom 18.09.1968, in: PAAA, B 150.

Gleichheit, Souveränität, territoriale Unversehrtheit, Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten und Selbstbestimmung sowie das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UN-Charta als einzige legitime Ausnahme vom Grundsatz der Nichtanwendung von Gewalt. Damit ging er über die Resolution des UNO-Sicherheitsrats Nr. 255 entscheidend hinaus. Die Kernwaffenstaaten wurden ersucht, diese Prinzipien zu bestätigen, die UNO-Vollversammlung aufgefordert, der Entschließung beizupflichten. Bei fünf kommunistischen Nein-Stimmen ging die Zustimmung weit über das erforderliche Zweidrittel-Quorum hinaus, obwohl offensichtlich war, daß die Resolution, wenngleich "auf das allgemeine Interesse zugeschnitten, besonders der deutschen Lage Rechnung"⁵⁵² trug.

Auch die Resolutionen bezüglich der zivilen Nutzung entsprachen den deutschen Interessen und waren unter maßgeblicher Mitwirkung der deutschen Delegation zustande gekommen. Die vom Bundesverteidigungsrat gebilligten Interpretationen zum NV-Vertrag wurden von Schnippenkötter in Genf widerspruchslos zu Protokoll gebracht. Die Bundesrepublik hatte sich in Karlsruhe als hochentwickelter friedlicher Nuklearstaat präsentiert, vor Ort über die Verwirklichung der instrumentierten Spaltstoffflußkontrolle an strategischen Punkten informiert, ein Arbeitspapier zu dieser Sicherungstechnik vorgelegt, Erklärungen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwecks Förderung der friedlichen Anwendung der Kernenergie sowie über den Zugang zu nuklearem Material abgegeben, und ihr Verständnis von interpretationsbedürftigen Textstellen des NV-Vertrags dargelegt. Das Interesse an einem Zusammengehen mit Bonn war groß, zumal hiervon keine politischen und militärischen Abhängigkeiten befürchtet wurden. Die Position von EURATOM erwies sich als relativ stark, weil auch andere Länder sich die Möglichkeit regionaler Kontrollregelungen offenhalten wollten. Insgesamt konnte die Bundesregierung ihre Zurückhaltung gegenüber dem NV-Vertrag mit konstruktiven Beiträgen in Genf ausgleichen und ihr internationales Vertrauenskapital mehren. Obwohl die Entscheidung über eine Unterschrift als aufgeschoben galt, war "das latente Mißtrauen etwa im Falle Schwedens weitgehendem Verständnis und im Falle der Niederlande gar einer vertrauensvollen Zusammenarbeit gewichen"⁵⁵³. Selbst Schnippenkötter kam zu dem Ergebnis, das Ziel der deutschen Beteiligung an der NKK, "auf einem größeren internationalen politischen Forum die friedlichen Ziele und Methoden der deutschen Politik selbst darzustellen und die deutschen Interessen in die breiteren Interessen der Staatengemeinschaft einzubetten", sei "vor allem durch die Rede des Bundesaußenministers erreicht"⁵⁵⁴ worden. Auch wenn Brandt weder vorhatte noch vermochte, "den NV-Vertrag vollkommen auszublenden und statt dessen die Konsterniertheit der Delegationen über die noch taufischen Ereignisse in der CSSR eindrucksvoll für deutsche Belange in Anspruch zu nehmen"⁵⁵⁵, hatte er aus der impliziten Schilderung der Lage in der CSSR geschickt allgemeine Bedürfnisse der Staaten abgeleitet, die den besonderen deutschen Interessen entsprachen.

Am Tag nach seiner Rede verkündete Brandt gemäß den Kabinettsbeschlüssen vor der Presse, daß er die abschließende Würdigung des NV-Vertrags durch die Bundesregierung in Genf nicht vorwegnehmen

⁵⁵² AAPD 1968, Dok. 321, S. 1269. Vgl. Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 170, bes. Anm. 385, und Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 170f. Zum Resolutionstext s. EA 1968, D 533f.

⁵⁵³ AAPD 1968, Dok. 321, S. 1270f. Vgl. AAPD 1968, Dok. 319 und 321, Häckel, Atomwaffensperrvertrag, S. 23, und Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 171.

⁵⁵⁴ AAPD 1968, Dok. 321, S. 1269. Zur NKK s. auch Schnippenkötter, "Sicherheitsgarantien".

⁵⁵⁵ Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 194.

werde. Zugleich stellte er klar, daß seine Frage nach Verlässlichkeit und dem Wert einer Unterschrift nicht Ausdruck von Resignation sei, und erinnerte daran, wer in der Demokratie politische Verantwortung trage, müsse legitime Fragen und Stimmungen in Bevölkerung und Parlament berücksichtigen.⁵⁵⁶ Das tat er wenige Tage später, als er bemerkte: "Ich denke nach der tschechoslowakischen Krise nicht im Traum daran, mir die Beine auszureißen, sondern vertraue auf einen, wenn auch längere Zeit dauernden Prozeß der Klärung der Meinungen bei uns zuhause."⁵⁵⁷ In der Sache selbst sah Brandt nach wie vor zur Unsicherheit keinen Anlaß, aber mit Blick auf die öffentliche Meinung warnte er seine Parteifreunde davor, das Thema Feindstaatenartikel auf die leichte Schulter zu nehmen.⁵⁵⁸ Das Auswärtige Amt hatte der US-Regierung bereits mitgeteilt, "daß das russische Vorgehen einen tiefen Eindruck auch auf die deutschen Parlamentarier gemacht habe, so daß mit einer Unterzeichnung in absehbarer Zeit wohl kaum zu rechnen sei"⁵⁵⁹. Daß das auch für die SPD-Fraktion galt, machte deren Vorsitzender alsbald in Washington deutlich.⁵⁶⁰ Die Amerikaner selbst vertagten die Ratifizierung des Vertrags aus Furcht vor einem mageren Abstimmungsergebnis und drängten Bonn nicht zur Unterschrift.⁵⁶¹

Während Brandt gegenüber dem französischen Außenminister erklärte, eine deutsche Unterschrift sei *momentan* nicht möglich, weil sie sich gegen das Empfinden der öffentlichen Meinung richte⁵⁶², deutete Stoltenberg in einem Gespräch mit Bahr an, "daß man nun wohl auf das Nichtzustandekommen des NV-Vertrages hoffen könne"⁵⁶³. In der CDU/CSU konnte nach dem 21. August "von einer deutschen Unterschrift nicht mehr die Rede sein"⁵⁶⁴. Während Kiesinger am 25. September im Bundestag den Gedanken eines NV-Vertrags prinzipiell weiterhin unterstützte, betonte Barzel tags darauf, seine Fraktion betrachte den Vertrag im Lichte der jüngsten Entwicklung kritisch.⁵⁶⁵ Auch Helmut Schmidt fand die "Geschäftsgrundlage für einen internationalen Vertrag ernsthaft in Frage gestellt", warnte aber eindringlich davor, "endgültige Erklärungen über die Unterschrift oder Nichtunterschrift abzugeben"⁵⁶⁶. Die Rede des Sprechers der CSU ging "an einem endgültigen Nein zum Vertrag nur knapp vorbei"⁵⁶⁷. Brandt versuchte, die "zuweilen hysterische Auseinandersetzung"⁵⁶⁸ über die Feindstaatenartikel einzudämmen. Auf deutsches Drängen hin hatten die Drei Mächte noch vor der Debatte dazu Stellung genommen, auch wenn der Wunsch des Auswärtigen Amts nach einer gemeinsamen Erklärung ebenso unerfüllt blieb wie die Hoffnung, die Alliierten könnten die Artikel als ungültig deklarieren.⁵⁶⁹ Die Drei Mächte wiesen den sowjetischen Anspruch eines *einseitigen* Interventionsrechts zurück, was die Bundesrepublik zu der Klarstellung veranlaßte, daß auch kein Vier-Mächte-Interventionsrecht bestehe. Briten und Amerikaner bestätigten die auch durch die UN-Charta nicht eingeschränkte Gültigkeit des NATO-Vertrags und stellten klar, eine sowjetische Intervention in der Bundesrepublik würde den Bündnisfall

⁵⁵⁶ Vgl. Presekonferenz Brandt am 04.09.1968 in Genf, in: WBA, A3, 284, DzD V/2, S. 1191 (Interview Brandt 04.09.1968), und "Brandt warnt vor Resignation in der Friedens-Politik", in: FAZ vom 05.09.1968.

⁵⁵⁷ DzD V/2, S. 1223 (Interview Brandt 09.09.1968).

⁵⁵⁸ Vgl. Protokoll der Sitzung des Präsidiums am 11.09.1968, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

⁵⁵⁹ Vermerk Duckwitz vom 03.09.1968, in: PAAA, B 150.

⁵⁶⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 302, S. 1169.

⁵⁶¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 291, S. 1126f., Dok. 297, S. 1149, und Dok. 326, S. 1285.

⁵⁶² Vgl. AAPD 1968, Dok. 313, S. 1218.

⁵⁶³ Vermerk Bahr vom 13.09.1968, in: Dep. Bahr 399, 3.

⁵⁶⁴ Taschler, Herausforderungen, S. 292. Vgl. *ibid.*, S. 292-296, und Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 204-207.

⁵⁶⁵ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 185 Sitzung, S. 10054, und 186. Sitzung, S. 10087f.

⁵⁶⁶ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10096.

⁵⁶⁷ Taschler, Herausforderungen, S. 297. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10118f.

⁵⁶⁸ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10109.

⁵⁶⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 392, S. 1520, und Dok. 429.

auslösen.⁵⁷⁰ Darauf wies Brandt im Bundestag hin und erinnerte daran, daß Moskau sich seit langem auf die Artikel berufen habe. Es sei unnötig, sich "diesen alten Hut aufzusetzen und aufsetzen zu lassen"⁵⁷¹. Egon Bahr gab Schnippenkötter die Schuld dafür, daß Moskau begonnen hatte, aus "Papier Politik zu machen", weil er die Artikel "als einen weiteren Anti-NV-Punkt zum Leben erweckt" habe. Er ärgerte sich über die "Laschheit"⁵⁷² der Amerikaner und überlegte, wie Bonn sich von seinen diesbezüglichen Abhängigkeiten freimachen konnte. Die CSU hingegen forderte weitergehende institutionelle und politische Sicherheitsgarantien und einen Moskauer Verzicht auf das Interventionsrecht als Bedingungen für eine Unterzeichnung.⁵⁷³ In einer Resolution des Bundestages, dem auch die SPD zustimmte, hieß es zum Thema Nichtverbreitung nur, Bonn erstrebe keine nationale Verfügungsgewalt über und keinen nationalen Besitz von Atomwaffen. Das war zwar kein Rückfall auf die Position der Regierung Erhard⁵⁷⁴, wohl aber auf die Minimalformel der Regierungserklärung vom Dezember 1966. Vorerst war der Vertrag, wie Brandt selbst erklärte, "auf Eis gelegt"⁵⁷⁵. In der Öffentlichkeit schwieg er, dem australischen Außenminister signalisierte er aber am Rande der UNO-Vollversammlung, Bonn werde im Frühjahr wohl zur Unterzeichnung bereit sein.⁵⁷⁶ Brandt hielt sich Mitte Oktober gleichsam auf der Durchreise nach Lateinamerika in New York auf, nicht zuletzt um die "Genfer Konstellation"⁵⁷⁷ für ein Eintreten der Nichtnuklearen für den Gewaltverzicht gegenüber den Atommächten aufrechtzuerhalten. Dort traf er auch mit seinem sowjetischen Amtskollegen zusammen, der auf ihn einredete, den NV-Vertrag endlich zu unterschreiben, dann sei auch ansonsten eine günstige Entwicklung möglich. Bisher habe Moskau sich mit Kritik noch zurückgehalten. Brandt nahm den Wink zur Kenntnis und erwiderte, er habe dem Kabinett ursprünglich geraten, dies im Herbst zu tun, sage aber angesichts der gegenwärtigen Situation kein Wort mehr dazu. Gromyko verstand und meinte, die Artikel 53 und 107 stünden nun einmal in der UN-Charta, um dann mit einem Lächeln hinzuzufügen: "Now let's talk about reality."⁵⁷⁸ Laut Egon Bahr brachte die "erste freundliche Begegnung der beiden Außenminister [...] ein verbales Geschenk: Die

⁵⁷⁰ Vgl. DzD V/2, S. 1193 (Interview Brandt 04.09.1968), *ibid.* S. 1258, 1265 und 1351, AAPD 1968, Dok. 291, S. 1126, Dok. 297, S. 1149f., und Dok. 302, S. 1167, sowie AAPD 1969, Dok. 231, bes. Anm. 6. Weder war Washington "nur in der Form, nicht in der Sache konzilianter" (Fischer, Einleitung zu Brandt, BA, Bd. 6, S. 26) als Moskau noch läßt sich angesichts der britischen Formulierung eindeutig sagen, die USA hätten den Interventionsanspruch "am entschiedensten zurückgewiesen" (Taschler, Herausforderungen, S. 296). Wie inzwischen bekannt wurde, gestand Johnson zur selben Zeit in einem Brief an Kiesinger Bonn ein Veto-Recht für den Einsatz der auf Trägersystemen der Bundeswehr befindlichen amerikanischen Atomwaffen zu und verpflichtete die USA zu Konsultationen vor dem Einsatz aller amerikanischen Atomwaffen auf deutschem Boden. Vgl. "Veto gegen Atomkrieg", in: *SPIEGEL* vom 11.07.2005. Ein indirekter Hinweis auf den Brief findet sich in AAPD 1969, Dok. 259. Dort heißt es, Nixon habe gesagt, "das Schreiben von Johnson über die nukleare Frage gelte auch weiterhin" (S. 906).

⁵⁷¹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10114.

⁵⁷² AAPD 1968, Dok. 293, S. 1132.

⁵⁷³ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 295ff.

⁵⁷⁴ Vgl. Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 191. Zur Resolution des Bundestages s. DzD V/2, S. 1318. In den Resolutionsentwürfen des AA und der SPD-Fraktion (in: PAAA, B 4 45) hatte es geheißen: "keine nationale Verfügungsgewalt über Atomwaffen und keinen Besitz". Außerdem sollte die Bundesregierung aufgefordert werden, die Voraussetzungen für den Beitritt der Bundesrepublik zum NV-Vertrag zu schaffen. Dieser Passus fehlte in der verabschiedeten Resolution, die in diesem Punkt Formulierungen des Entwurfs der CDU/CSU-Fraktion entsprach. Vgl. *ibid.*

⁵⁷⁵ Interview Brandts mit der Deutschen Welle am 08.10.1968, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

⁵⁷⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 334, S. 1311f.

⁵⁷⁷ "Zahl Du auch mal", in: *SPIEGEL* vom 21.10.1968. Die von der Bundesrepublik eingebrachte Resolution war an die UNO-Vollversammlung überwiesen worden. Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 06.11.1968, in: PAAA, B 150. In der Frage einer regelmäßigen Wiederholung der NKK hatte Brandt Weisung erteilt, dafür zu stimmen, wenn eine Mehrheit der NATO-Staaten und der befreundeten Schwellenländer dies tue, und sich ansonsten zu enthalten. Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 26.09.1968, in: PAAA, B 1 378.

⁵⁷⁸ DzD V/2, S. 1385 (Rede Brandt 13.10.1968). Vgl. AAPD 1968, Dok. 328.

sowjetische Regierung werden den [...] Nichtverbreitungsvertrag erst dann ratifizieren, wenn die Bundesregierung ihn unterschrieben habe."⁵⁷⁹

Auch der britische Außenminister drängte auf eine positive Entscheidung Bonns. Ihm hielt Brandt entgegen, man werde nach den eigenen Interessen entscheiden. Sein Ärger über amerikanische Querschüsse gegen die Solidarität der Nichtnuklearen während und nach der Genfer Konferenz war noch nicht verraucht, und Druck hielt er momentan für alles andere als hilfreich.⁵⁸⁰ (Auch wenn der Gedanke scheinbar naheliegt, stellte das Auswärtige Amt gegenüber London zu keinem Zeitpunkt einen Zusammenhang zwischen der Erweiterung der EWG und den Verhandlungen über den NV-Vertrag her oder begegnete "dem britischen Beitrittsesuch mit Reserve", weil die Briten es versäumt hätten, sich "in Genf zum Fürsprecher der europäischen Belange"⁵⁸¹ zu machen.) Einen Monat später setzten sich im NATO-Ministerrat Großbritannien, Kanada, Dänemark und die USA für die Unterzeichnung des Vertrags ein. Die Briten ratifizierten den Vertrag als erste am 27. November 1968. Die Amerikaner kündigten eine Wiederaufnahme des Ratifizierungsverfahrens im Januar an. In einem persönlichen Gespräch mit Brandt drängte Rusk, auch namens des gewählten Präsidenten Nixon, auf eine deutsche Unterschrift. Brandt unterrichtete am 21. November den Bundeskanzler und kam zu dem Schluß: "Die deutsche Politik muß sich also darauf einstellen, daß sie voraussichtlich nur noch bis zum März in der Situation bleiben wird, ihre Entscheidung frei von sichtbaren äußeren Einflüssen zu fällen."⁵⁸² Ohne offen für eine baldige Unterschrift zu plädieren, sprach sich Brandt dafür aus, die Gelegenheit nicht ungenutzt verstreichen zu lassen. Genau drei Monate nach den Prager Ereignissen, während die Weltmächte zur Tagesordnung zurückkehrten, war das Thema zurück auf der internationalen Agenda. Im Augenblick wollte Brandt es diskret und einvernehmlich behandeln, doch für den Zeitpunkt der Ratifizierung des Vertrags im amerikanischen Kongreß erwartete er eine erneute innenpolitische Auseinandersetzung in der Bundesrepublik.⁵⁸³

Kiesinger mochte vorerst nichts weiter tun, als die Entwicklung in Washington genau zu beobachten.⁵⁸⁴ Er berief sich auf Nixons Aussage, solange sowjetische Truppen in der CSSR stünden, solle der Vertrag nicht ratifiziert werden. Die Unterzeichnung sei auch "eine Frage der Wahlpropaganda", und die CSU lege sich in dieser Hinsicht bereits fest. Als sein wichtigstes Motiv in der Beurteilung des Vertrags nannte er nun nicht mehr die europäische Option, sondern "daß er der Sowjetunion einen ständigen Vorwand liefere, sich in innerdeutsche Angelegenheiten einzumischen"⁵⁸⁵. Moskau zeigte sich derweil bemüht,

⁵⁷⁹ Bahr, Das muß Du erzählen, S. 66.

⁵⁸⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 336, und Brandt vor dem SPD-Parteirat am 02.11.1968, in: SPD-Parteivorstand 29.

⁵⁸¹ Schrafstetter, Dritte Atommacht, S. 217f. Schrafstetters These, de Gaulles Nein wäre "nur schwer durchsetzbar" gewesen, wenn sich die fünf anderen EG-Länder "nachdrücklicher für einen Beitritt Großbritanniens eingesetzt hätten" (ibid., S. 217), muß widersprochen werden. Vgl. dazu Kap. 5.1 dieser Arbeit.

⁵⁸² Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 20, S. 217. Vgl. AAPD 1968, Dok. 382, S. 1491, Vermerk Selbmann vom 19.11.1968, in: Dep. Schmidt 8174, Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 208, und Kabinettsprotokolle 1968, S. 492, Anm. 3.

⁵⁸³ Vgl. Brandt im Parteivorstand am 22.11.1968, in: SPD-Parteivorstand 28.

⁵⁸⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 399, S. 1548.

⁵⁸⁵ AAPD 1968, Dok. 421, S. 1632, Kabinettsprotokolle 1968, S. 493 (Kabinettsitzung vom 13.12.1968), und Notizen Carstens zur Kabinettsitzung am 18.12.1968, in: NL Carstens 589. Bei den deutsch-französischen Konsultationen im September hatte Kiesinger zu Couve gesagt, Bonn wolle "weder das nationale Verfügungsrecht noch die europäische Variante dazu. Europa insgesamt allerdings solle [...] über seine Bewaffnung entscheiden können, jedoch nur bei Einverständnis der Partner" (AAPD 1968, Dok. 316, S. 1237). Nach der Begegnung mit de Gaulle war er sicher, daß der deutsche Verzicht auf Atomwaffenbesitz für den General "die zentrale Frage" war. Kiesinger glaubte aber, seinen Gesprächspartner "völlig beruhigt" zu haben (Gespräch Kiesingers mit Auslandskorrespondenten, in: NL Kiesinger 008). Zu den Konsultationen vgl. Kapitel 6.1.3 dieser Arbeit. Am 20.03.1969 ließ Kiesinger Journalisten wissen, wegen der Rücktrittsklausel im Vertrag habe man "die europäische Option fallen gelassen. Wenn Europa sich einigt, dann wird es auch einen Weg geben." (Hintergrundgespräch Kiesingers mit Journalisten am 20.03.1969, in: NL Kiesinger 008-1).

Bonn nicht unter Druck zu setzen und lediglich auf die atmosphärische Verbesserung im Falle einer Unterzeichnung hinzuweisen, ließ aber keinen Zweifel daran, daß es zwischen Bonn und Moskau nichts zu verhandeln gebe.⁵⁸⁶ Gromyko hatte noch einmal ausrichten lassen, bezüglich der Artikel 53 und 107 habe die Sowjetunion "nicht vor, ihre Position überzubetonen"⁵⁸⁷.

Am 18. Dezember beriet das Kabinett. Brandt berichtete, daß Japan und Italien bald zu unterschreiben beabsichtigten und in den USA bis zum 15. März mit einer Ratifizierung zu rechnen sei. Die Bundesregierung habe also nur noch begrenzt Zeit, durch eine Unterschrift politische Vorteile zu erlangen. Danach sinke ihr Wert durch den Eindruck, unter Druck erfolgt zu sein. Zwischen der Besetzung der CSSR und der NV-Problematik bestehe keine direkte Verbindung. Dies zeige sich schon daran, daß Washington und Moskau sich seit dem Herbst um eine Erweiterung des Achtehnerausschusses der UN-Abrüstungskonferenz (ENDC) bemühen würden, wodurch der Club der zehn Nichtkernwaffenstaaten, den man in New York gebildet habe, praktisch gesprengt worden sei. Während die Bundesrepublik bisher schon außen vor gewesen sei, teile sie dieses Schicksal künftig wahrscheinlich nicht mehr mit Japan, Pakistan und den Benelux-Staaten. Bonn dürfe nicht abseits bleiben. Das werde aber, genau so wie die Bemühungen um einen Sitz im IAEO-Gouverneursrat, durch die Nichtunterzeichnung erschwert bzw. verhindert. Andere Staaten wollten der Bundesrepublik kein Forum für ihre Renitenz bieten. Man stehe erst am Anfang der negativen Auswirkungen der Nichtunterzeichnung, die sich mit jeder Verzögerung vermehren und zu einer schweren Beeinträchtigung deutscher Wirtschaftsinteressen verdichten würden, wenn man zu einer negativen Entscheidung gelange. Trotz des nahezu leidenschaftlichen Isolations-szenarios erklärte sich das Kabinett lediglich "damit einverstanden, daß das Auswärtige Amt dahingehende Sondierungen"⁵⁸⁸ aufnehmen würde. Kiesinger lehnte es ab, vor der Ratifizierung im Senat, an deren Zustandekommen er zweifelte, mit Verbesserungswünschen in Washington vorstellig zu werden. Egon Bahr schlug vor, statt in Washington zu verhandeln, solle Bonn in Moskau folgendes vorbringen: Die Bundesrepublik wünsche, voll in die Sicherheitsgarantie aus den Absichtserklärungen der drei Kernwaffenmächte und der UNO-Resolution Nr. 255 einbezogen zu werden, und bitte die sowjetische Regierung um eine Erklärung, daß im Gesamtbereich des NV-Vertrages – also auch in den Sicherheitsfragen – kein Land diskriminiert werden dürfe. Eine solche Erklärung würde die Bundesregierung in den Stand setzen, den NV-Vertrag zu unterzeichnen. Laut Bahr würde die Erklärung bedeuten, daß Moskau sich im NV-Zusammenhang gegenüber Bonn nicht auf ein Interventionsrecht berufen und die Artikel 53 und 107 nicht als anwendbar betrachten könne. Praktisch würde es sich um einen partiellen Vorgriff auf die Gewaltverzichtserklärungen handeln. Sollte Moskau dazu nicht bereit sein, könne als Alternative eine einseitige deutsche Interpretation ins Auge gefaßt werden, der die Sowjetunion nicht widersprechen

⁵⁸⁶ AAPD 1968, Dok. 410, S. 1587, und Dok. 417, S. 1612.

⁵⁸⁷ Notizen Brandts über sein Gespräch mit dem belgischen Botschafter am 06.12.1968, in: WBA, A7, 18.

⁵⁸⁸ Kabinettsprotokolle 1968, S. 493, Vgl. *ibid.*, S. 492f., Sprechzettel für Brandt vom 17.12.1968 und Notizen Brandt vom 18.12.1968, in: Dep. Bahr 399,2, Vermerk Brandt vom 20.12.1968, in: PAAA, B 150, Guttenberg an Duckwitz am 08.01.1969, in: WBA, A7, 13, Schönhoven, Wendejahre, S. 477, und Hinrichsen, Ratgeber, S. 382. Die Darstellung in Anm. 7 zu Dok. 20 in: Brandt, BA, Bd. 6 "Im Gegensatz zu Brandt hielt es Kiesinger für möglich, im Vorfeld der Ratifizierungsdebatte [...] Washington gegenüber mit Aussicht auf Erfolg 'unsere Probleme noch ein mal vor(zu)bringen'." vermittelt einen falschen Eindruck. Das Zitat stammt aus Guttenbergs Schreiben an Duckwitz. Im Anschluß an die Kabinettsitzung bereitete Schnippenkötter eine Weisung zur Unterrichtung der US-Regierung vor, daß Bonn den Ablauf einer Karenzzeit nicht für die geeignete Folgerung aus den Augustereignissen ansehe, sondern materielle Konsequenzen ziehe. Darüber sollte erst mit der neuen Administration verhandelt werden. Brandt stoppte die Aktion: Dies entspreche nicht dem Zwischenergebnis der Kabinettsitzung. Vgl. Entwurf Schnippenkötter für Drahterlaß Duckwitz und Notiz Brandts dazu vom 23.12.1968 sowie Aufzeichnung Menne vom 03.01.1969 in: B 1 379. Zu den Bemühungen um eine Erweiterung der ENDC vgl. AAPD 1968, Dok. 415, sowie AAPD 1969, Dok. 63, 112 und 120, S. 468f.

dürfe. Beabsichtige sie dies doch, müsse ihr erklärt werden, daß mit einer Unterschrift Bonns in dieser Legislaturperiode dann nicht mehr zu rechnen sei. Bahr wollte vermeiden, die Artikel 53 und 107 direkt anzusprechen, weil es nicht möglich sei, die UN-Charta zu ändern, und keine Aussicht bestehe, die UdSSR zu einem öffentlichen Abrücken von ihrer in der Note vom 5. Juli 1968 bekräftigten Haltung zu veranlassen. Washington sollte über die Initiative unterrichtet werden. Brandt stimmte dem Plan zu.⁵⁸⁹ In einem Gespräch mit Zarapkin am 10. Januar führte er selbst aus, eine sowjetische Versicherung, daß der Vertrag mit keinerlei Diskriminierung für die Bundesrepublik verbunden sei, würde Bonn eine positive Entscheidung erleichtern. Für die Bundesrepublik müsse im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Vertrags und den sich daraus ergebenden Auswirkungen dasselbe gelten wie für andere Nichtkernwaffenstaaten.⁵⁹⁰

Die Regierung Nixon wurde gebeten, das Anliegen Bonns zu unterstützen und die amerikanischen Erklärungen zu den Feindstaatenartikeln und zum Rücktrittsrecht im Falle einer Auflösung der NATO zu wiederholen.⁵⁹¹ Dabei gab es noch ein "Tauziehen"⁵⁹² um Änderungswünsche. Brandt störte sich daran, daß im Palais Schaumburg offensichtlich ein interner Entwurf aus dem Auswärtigen Amt vorgelegen hatte, obwohl er "aus guten Gründen [s]eine eigene Fassung abgezeichnet hatte"⁵⁹³. Sichtlich verstimmt warnte er Kiesinger, aus einer Abstimmung in wichtigen Fragen dürfe "nicht das Mißverständnis entstehen, als sei das Auswärtige Amt eine nachgeordnete Behörde des Bundeskanzleramtes"⁵⁹⁴. Worum ging es? Zum einen darum, ob vor Gesprächen mit Moskau regelrechte Konsultationen mit den USA stattfinden sollten, was Brandt nicht für nötig erachtete. Er wollte nach Unterrichtung der Amerikaner die deutsche Diplomatie parallel in Washington und Moskau vorstellig werden lassen. Zum anderen hieß es in dem Erlaß auf Wunsch Brandts und unter Hinweis auf entsprechende Äußerungen Kiesingers ursprünglich, eine Garantie gegen jegliche Diskriminierung sei der für die deutsche Zustimmung zum NV-Vertrag *entscheidende* Punkt. Der Kanzler strich das Wort "entscheidend" – wohl mit Rücksicht auf seine Fraktion, die weitere Änderungen wünschte. Duckwitz teilte Botschafter Pauls gleichwohl mit, er könne durchblicken lassen, Kiesinger und Brandt würden diesen Punkt tatsächlich als ausschlaggebend betrachten. Weitere Verbesserungswünsche könnten durch geeignete Interpretationen und Stellungnahmen erfüllt werden. Bis zu einer amerikanischen Reaktion wollte man entgegen Brandts ursprünglicher Absicht mit deutsch-sowjetischen Gesprächen warten. Sie sollten aber möglichst bald beginnen.⁵⁹⁵

Der Druck aus Ost und West, namentlich aus Warschau und London, auf eine deutsche Unterschrift war gewachsen. Frankreich wollte erst nach Unterzeichnung des Vertrags durch Bonn Verhandlungen zwischen EURATOM und IAE0 zustimmen. Hinzu kam, daß Washington und Moskau Gespräche über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT) angekündigt hatten und Interesse an einem baldigen Inkrafttreten des NV-Vertrags erkennen ließen. Inzwischen hatte auch Italien den Vertrag unterzeichnet. Schließlich drängte die deutsche Atomwirtschaft aus Furcht vor Wettbewerbsnachteilen auf einen Beitritt

⁵⁸⁹ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 10.01.1969 mit Anm. Brandts und Duckwitz', in: PAAA, B 150. S. auch AAPD 1969, Dok. 14.

⁵⁹⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 8, S. 32.

⁵⁹¹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 14 und 31.

⁵⁹² AAPD 1969, Dok. 38, S. 134.

⁵⁹³ Brandt an Duckwitz am 29.01.1969, in: WBA, A7, 3.

⁵⁹⁴ AAPD 1969, Dok. 43, S. 146.

⁵⁹⁵ Vgl. Brandt an Duckwitz am 29.01.1969, in: WBA, A7, 3, AAPD 1969, Dok. 14, 31, 36 und 38, Aufzeichnung Ruete vom 20.01.1969, in: PAAA, B 150, sowie Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 129.

Bonns. Gegen diesen Trend stand der anhaltende Widerstand in der Union, insbesondere der CSU.⁵⁹⁶ Strauß erklärte in Interviews kategorisch, man könne über vieles reden, nicht aber über den NV-Vertrag, der noch lange nicht unterzeichnungsreif sei. Während Schmidt und Wischniewski vor einer Isolierung Bonns durch eine Verzögerung der deutschen Unterschrift warnten, sprach Barzel sich gegen eine Zustimmung zum Vertrag aus, solange Moskau mit Intervention drohe.⁵⁹⁷

Bei der SPD herrschte daraufhin nicht etwa "langes betretenes Schweigen"⁵⁹⁸; vielmehr gab Brandt seine Zurückhaltung auf und ging in die Offensive.⁵⁹⁹ In einem Artikel, den er am 31. Januar unter dem Titel "Sperrvertrag und Gleichberechtigung" veröffentlichte, setzte er sich mit den Argumenten der Vertragskritiker auseinander und nahm implizit auf Äußerungen Kiesingers, Strauß' und anderer Unionspolitiker Bezug.⁶⁰⁰

Ohne sich direkt für eine deutsche Unterschrift auszusprechen, bejahte Brandt den Vertrag in deutlicher Form und warnte vor einem "voreiligen, gefühlsbetonten oder gar innenpolitisch motivierten Nein". Auf Äußerungen von Kiesinger und Strauß abzielend wies er die These von einer Verschwörung der Supermächte und das Schlagwort vom "Super-Versailles" zurück. Er erinnerte daran, daß "bedeutende Verbesserungen" des Vertragstextes auf deutsche Einwirkung zurückgingen. Nochmals rief er den Lesern die vier Kriterien vom 27. April 1967 ins Gedächtnis, um sie dann einer Würdigung zu unterziehen. Die Gefahr einer Diskriminierung bei der friedlichen Kernenergienutzung, erklärte er, bestehe nicht. Der Vertrag bedeute im Gegenteil die Gleichstellung der Bundesrepublik mit den anderen Nichtkernwaffenstaaten. Die Verbindung zur allgemeinen Abrüstung sei im Vertragstext verankert und nicht zuletzt durch deutsche Vorschläge bei der Genfer Konferenz vom Herbst 1968 so weit verstärkt worden, wie das erreichbar erscheine. Das Scheitern des Vertrags würde bedeuten, den Hebel zur nuklearen Abrüstung, den man u.a. durch die Überprüfungskonferenzen habe, aus der Hand zu geben. In der Sicherheitsfrage wies Brandt auf den von den USA bestätigten, uneingeschränkten Bündnisschutz hin und auf die durch den Vertrag nicht berührten Arrangements in der NATO, die Präsenz der Amerikaner und die Bewaffnung der Bundeswehr. Nichts deute auf eine Auflösung der NATO hin und für eine "nicht übersehbare Zeit" sei von einer "Interessenidentität" zwischen Bonn und Washington auszugehen. Für den theoretischen entgegengesetzten Fall erhalte die Bundesrepublik ihre volle Handlungsfreiheit in Sicherheitsfragen zurück. Die Skeptiker dürften das ebenso wenig überzeugt haben, wie Brandts Ausführungen zum Komplex Feindstaatenartikel: "Es wäre töricht oder Ausfluß eines weltfremden juristischen Denkens, wenn man meinte, Gewaltpolitik sei in unserer Zeit vornehmlich von vermeintlichen Rechtstiteln abhängig." Dennoch bekannte er sich dazu, im Verhältnis zu Moskau eine Klärung herbeizuführen. Indirekt warnte er davor, daß der Bundesrepublik durch eine Nicht-

⁵⁹⁶ Vgl. AAPD 1969, Dok. 15, S. 61, Dok. 23, S. 90, Dok. 25, S. 96, Dok. 26, Anm. 9, Dok. 29, S. 110, und Dok. 55, S. 182ff., Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 198f., Eisenbart/von Ehrenstein, Nichtverbreitung, S. 71, sowie Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 184f. Das britische Drängen erklärte sich u.a. aus den Schwierigkeiten für das gemeinsame Projekt einer Gasultrazentrifuge, die sich aus der deutschen Nichtunterzeichnung ergaben. Zu dem Projekt vgl. AAPD 1969, Dok. 41, und Kap. 6.1.4 dieser Arbeit. Zu den SALT-Verhandlungen vgl. Schors, Doppelter Boden.

⁵⁹⁷ Vgl. "Alles Quatsch", in: *SPIEGEL* vom 06.01.1969, "Der Sperrvertrag – Sonderkontrolle für die Deutschen", in: *Publik* vom 24.01.1969, Taschler, Herausforderungen, S. 302ff., und Kuan, Nichtverbreitung, S. 280f.

⁵⁹⁸ Taschler, Herausforderungen, S. 304. Küntzel (Bonn und die Bombe, S. 199) bringt die Chronologie der Aktionen und Reaktionen durcheinander.

⁵⁹⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 43, S. 146.

⁶⁰⁰ Vgl. *PMI* 32/69b vom 31.01.1969, Auswärtiger Dienst 32 (1969), Heft 1, S. 6-10, und Taschler, Herausforderungen, S. 304f. Die endgültige Fassung des Artikels, der auf einen handschriftlichen Entwurf Brandts zurückgeht, berücksichtigt einige Änderungsvorschläge Bahrs. Vgl. WBA, A3, 295, und Vermerk Bahr vom 28.01.1968, in: Dep. Bahr 318, 1.

unterzeichnung die positiven Bestimmungen des Vertrags zum Ausschluß von Druck, Drohung und Erpressung vorenthalten bleiben würden. Zum entscheidenden Kriterium erklärte er, daß die Sicherheitsgarantien aus der UNO-Resolution Nr. 255 "uneingeschränkt und nichtdiskriminierend" für die Bundesrepublik gelten müßten. Damit legte er sich implizit darauf fest, daß eine entsprechende Erklärung Moskaus eine zufriedenstellende Lösung dieses Problems darstellen würde. In der Frage der europäischen Einigung wurde Brandt so deutlich wie nie zuvor: Ein vereintes Europa könne Atommacht werden, denn nur mit Frankreich und/oder Großbritannien, die ihre Rechte als Atommächte einbringen würden, könne es zu einem vereinten Europa kommen. Die Frage, ob es vorher eine europäische Atomstreitmacht geben könne, beantwortete er eindeutig mit nein. Er machte keinen Hehl daraus, daß er entsprechende Forderungen für völlig unrealistisch hielt, weil keine Nuklearmacht die Verfügung über ihre Waffen an andere übergeben habe oder werde: "Die Übertragung dieses heute äußersten Zeichens der Souveränität kann politisch nur beim wirklichen Übergang zu einem europäischen Bundesstaat erfolgen und nicht am Anfang und auch nicht auf seinem Wege." Mit Blick auf EURATOM warnte er vor einem weiteren Auseinanderdriften der Partner. Versage sich Bonn dem Beitritt zum Vertrag, könne nicht nur die Versorgung mit spaltbarem Material, die durch den Vertrag gesichert sei, gefährdet, sondern die Atomwirtschaft durch das Mißtrauen potentieller Kunden beeinträchtigt werden, dem dann nur durch die Annahme von IAEO-Kontrollen zu begegnen sei. Den Kritikern hielt er vor, sie sollten sich nicht nur mit den Konsequenzen des Vertrags, sondern auch mit den Folgen einer Nichtunterzeichnung beschäftigen. Er distanzierte sich von der Meinung, Bonn könne durch Druck von außen zur Unterschrift gezwungen werden, gab aber zu bedenken, daß die deutsche "Glaubwürdigkeit in Ost und West, in Nord und Süd" auf dem Spiel stehe. Er schloß sein Plädoyer für den Vertrag mit der These, für die Deutschen bringe er "eine Art von Gleichberechtigung, die wir bis heute vermissen", weil er die meisten Staaten dorthin bringe, "wo wir bereits stehen"⁶⁰¹.

Der *Bayernkurier* kritisierte Brandts "Mißachtung der Ansichten des Koalitionspartners" und sein "hektisches Drängen zur Unterschriftsleistung"⁶⁰². Kiesinger warnte vor "einem unüberlegtem, zu frühen oder übereilten Ja"⁶⁰³, und räumte ein, daß es innerhalb des Kabinetts verschiedene Vorstellungen gebe. Die Haltung der Regierung sei, grundsätzlich unterschreiben zu wollen, gegenwärtig aber nicht, weil noch einiges geklärt werden müsse. Auf einen Zeitraum wollte er sich nicht festlegen. Brandt konterte, die Sache werde nicht dadurch besser, daß man sie liegen lasse, und mahnte eine abschließende Würdigung "[i]n den nächsten Monaten"⁶⁰⁴ an. Auch wenn vorher mitnichten Konsens darüber bestanden hatte, "daß eine Unterschrift [...] erst in Frage kam, wenn die UdSSR Bonn einen umfassenden Gewaltverzicht zusicherte"⁶⁰⁵, verdeutlichten der Artikel und die Reaktionen darauf, daß die Positionen innerhalb der Koalition nicht auf einen Nenner zu bringen waren.

Das zeigte sich auch bei der Münchner Wehrkundetagung am 1. und 2. Februar 1969, auf der über den Nichtverbreitungsvertrag diskutiert wurde.⁶⁰⁶ Dort profilierten sich mit den Botschaftern Grewe und Schnippenkötter zwei Spitzenbeamte des Auswärtigen Dienstes als Vertragskritiker und versuchten auch

⁶⁰¹ *PMI* 32/69b vom 31.01.1969.

⁶⁰² "Guter Geist hat Ausgang", in: *Bayernkurier* vom 15.02.1969.

⁶⁰³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 214. Sitzung, S. 11586. Vgl. *ibid.*, S. 11576 und 11585, "Probleme der deutschen Außen- und Innenpolitik", in: *Bulletin* vom 07.02.1969, und Taschler, Herausforderungen, S. 307.

⁶⁰⁴ *PMI* 37/69c vom 07.02.1969.

⁶⁰⁵ Hinrichsen, Ratgeber, S. 382.

⁶⁰⁶ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 305f.

jene Argumente zu entkräften, die Brandt in seinem Artikel für den Vertrag bzw. eine deutsche Unterschrift ins Feld geführt hatte. Schnippenkötter vertrat die Auffassung, die Diskussion um die Frage nach Beitritt oder nicht Nichtbeitritt werde "zur Unzeit" geführt. Er empfahl, einen deutschen Beitritt von einer Reihe bisher unerfüllter Bedingungen abhängig zu machen. Wer sich von einer Unterzeichnung eine Entlastung gegenüber der Sowjetunion verspreche – in diesem Sinne hatte sich Brandt verschiedentlich geäußert – setze auf eine "Entlastung nur für die eigenen Beamten oder die eigenen Politiker in der eigenen Regierung, aber nicht für die internationale Situation unseres Landes". Diesbezüglich sei "Konformismus eine schlechte Maxime für die deutsche Politik"⁶⁰⁷. Grewe sprach dem Vertrag einen diskriminierenden Charakter zu und stellte die Möglichkeit einer europäischen Option in Abrede.

Am 4. Februar erschien in der *FAZ* ein Artikel des Militärexperthen Adalbert Weinstein über die Wehrkundetagung mit dem Untertitel "Grewe und Schnippenkötter lehnen Atomsperrvertrag ab"⁶⁰⁸. Noch am selben Tag bat Duckwitz beide Botschafter telegraphisch um Vorlage des Wortlauts ihrer Beiträge und ersuchte sie, sich einstweilen nicht weiter zum Thema zu äußern.⁶⁰⁹ Davon daß Brandt, der gar nicht in Bonn war, die Botschafter "unverzüglich zum Rapport"⁶¹⁰ bestellte, kann keine Rede sein. In einer Sitzung der SPD-Fraktion am selben Tag antwortete Jahn auf entsprechende Fragen, die Angelegenheit sei "ein unerhörter Vorgang". Seiner Meinung nach hätten die Botschafter kein Recht, sich auf diese Weise zu äußern. Es müßten nun "Konsequenzen gezogen werden". Der anwesende Conrad Ahlers sah den Fehler bei der *FAZ*, die die Äußerungen veröffentlicht habe, obwohl auf der Wehrkundetagung üblicherweise jeder geschützt seine persönliche Meinung sage. Gerhard Jahn widersprach Ahlers. Die Botschafter hätten auf jeden Fall die "nötige Zurückhaltung [...] wahren müssen"⁶¹¹. Der Pressedienst der SPD-Fraktion veröffentlichte anschließend Jahns Statement, die Äußerungen seien ein unerhörter Vorgang – mit dem nicht im Fraktionsprotokoll vermerkten Zusatz: "[s]ollten die Pressemitteilungen zutreffen"⁶¹². Noch am 4. Februar erhielten Jahn und Duckwitz einen Vermerk der Pressestelle des Amtes, aus dem hervorging, daß die *FAZ* über die Ausführungen von Grewe und Schnippenkötter "sehr verzerrt"⁶¹³ berichtet hatte. Tags darauf beschwerte sich Schnippenkötter beim eigentlich zuständigen Staatssekretär Duckwitz über den impliziten "Vorwurf der Illoyalität" und bat um Richtigstellung: "1. Ich habe mich nicht öffentlich geäußert. 2. Weinsteins Indiskretion ist eine falsche Darstellung. 3. Vor der öffentlichen Kritik an meinen angeblichen Äußerungen bin ich nicht gehört worden. 4. Ich glaube mich mit meiner Darlegung auf der Tagung im Einklang mit der Regierungspolitik zu befinden."⁶¹⁴

Derweil meldete die Presse, Brandt habe Grewe und Schnippenkötter einen "Maulkorb"⁶¹⁵ verpaßt. Kiesinger äußerte sich im Fernsehen "befremdet über das Verfahren"⁶¹⁶. In derselben Sendung gab auch

⁶⁰⁷ Diskussionsbeitrag Schnippenkötter auf der Wehrkundetagung am 01. und 02.02.1969, in: NL Guttenberg 149.

Diskussionsbeitrag Grewe, *ibid.*, und "Berkhan für bilaterale Verhandlungen mit dem Osten", in: *FAZ* vom 04.02.1969.

⁶⁰⁸ "Berkhan für bilaterale Verhandlungen mit dem Osten", in: *FAZ* vom 04.02.1969.

⁶⁰⁹ Vgl. VBT, Stenographische Protokolle, 5. WP, 214. Sitzung vom 07.02.1969, S. 11562, und Grewe, Rückblenden, S. 659.

⁶¹⁰ Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 199.

⁶¹¹ SPD-Bundestagsfraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 547.

⁶¹² *Informationen der sozialdemokratischen Fraktion im Bundestag*, Tagesdienst Nr. 71 vom 04.02.1969.

⁶¹³ Vermerk Ruhfus vom 04.02.1969, in: PAAA, B 1 379. Der Vermerk ging auch Duckwitz und dem Ministerbüro zu. Von anderer Seite wurde der Inhalt bestätigt. Vgl. Vermerk VLR Eick vom 05.02.1969, *ibid.*

⁶¹⁴ Schnippenkötter an Duckwitz am 05.02.1969, in: PAAA, B 1 379. In der *FAZ* ließen Schnippenkötter und Grewe Dementis veröffentlichen. Vgl. "Schnippenkötter telegraphiert", in: *FAZ* vom 06.02.1969, und "Botschafter Grewe zur Münchener Wehrkunde-Tagung", in: *FAZ* vom 07.02.1969.

⁶¹⁵ "Der Maulkorb", in: *Münchener Merkur* vom 06.02.1969. Vgl. "Redeverbot für zwei Bonner Botschafter", in: *Kölner Stadtanzeiger* vom 05.02.1969.

⁶¹⁶ "Probleme der deutschen Außen- und Innenpolitik", in: *Bulletin* vom 07.02.1969.

Brandt ein schmallippiges Interview, in dem er, auf die Entscheidung angesprochen, antwortete: "Ich habe keine Entscheidung gefällt und keine bekanntgegeben. Ich bin in Urlaub." Brandt bestritt auch, daß Jahn eine derartige Entscheidung getroffen habe. Auf die Frage, wer dies denn getan habe, meinte er nur: "Müssen Sie in Bonn fragen."⁶¹⁷ In einem anderen Interview erklärte er: "Unter einem Außenminister Brandt gibt es für leitende Beamte des Auswärtigen Amts kein Sprechverbot."⁶¹⁸ Staatssekretär Duckwitz habe nur an bestimmte Regeln für eine geordnete Verwaltung erinnert. Brandt bezog sich auf einen Runderlaß seines Vorgängers, der den Beamten bei öffentlichen Äußerungen "Mäßigung und Zurückhaltung" auferlegte und sie an ihre "Pflicht zur Loyalität und zu taktvollem Verhalten gegenüber dem Dienstherrn" erinnerte. Dies gelte um so stärker, je höher die Position des Beamten und je enger das Thema mit seinem dienstlichen Aufgabenbereich verknüpft sei. Bei noch nicht entschiedenen Gegenständen müsse der Betreffende "klar" zum Ausdruck bringen, "die Veröffentlichung gebe *nur* [Hervorhebung M.F.] seine persönliche Meinung wieder"⁶¹⁹. Im Zweifel sollte der Text dem Vorgesetzten vorher zur Kenntnis gebracht werden. Der Erlaß schien wie für diesen Fall gemacht. Inhaltlich sprach er eindeutig gegen das Verhalten von Grewe und Schnippenkötter – allein: sie hatten sich nicht nachweisbar vorsätzlich öffentlich geäußert.

Inzwischen hatte Guttenberg Duckwitz den Wortlaut der Redebeiträge zukommen lassen.⁶²⁰ Im Palais Schaumburg lagen sie, anders als im Auswärtigen Amt, bezeichnenderweise schon länger vor. Das Amt bemühte sich nun, den Vorgang abzuschwächen. Von einem Maulkorb könne keine Rede sein. Man habe die Botschafter lediglich gebeten, sich bis zur Klärung der gegen sie erhobenen Vorwürfe nicht mehr öffentlich zu einer deutschen Unterschrift unter den Vertrag zu äußern. Eine interne Prüfung habe ergeben, daß sich ihre Äußerungen im Rahmen der von der Bundesregierung angestellten Überlegungen befänden. Eine Klärung erwarte man von den Tonbandaufnahmen der Münchner Tagung. Man blieb jedoch dabei, daß sich die Botschafter, falls ihre Äußerungen gefallen seien, wie berichtet, in einen eklatanten Gegensatz zu ihrem Minister gebracht hätten, ohne diesen zuvor von ihrer abweichenden Haltung informiert zu haben.⁶²¹ Einige Abgeordnete der CDU/CSU reichten für die Fragestunde des Bundestages fünf Dringlichkeitsfragen ein. Einzelne Unionspolitiker forderten gar den Rücktritt Jahns.⁶²² Dieser mußte sich dem Bundestag stellen, weil Brandt offenbar nicht gewillt war, deswegen auch nur einen Tag vor dem Ende seines Urlaubs zurückzukehren.⁶²³ Die Fragestunde fand in einer erhitzten Stimmung statt. Die Vorwürfe richteten sich vor allem dagegen, daß Jahn seine Kritik zuerst vor der SPD-Fraktion geäußert und im Pressedienst veröffentlicht hatte. Doch auch Brandt wurde ins Schußfeld genommen mit der Frage, ob er den Wortlaut der Beiträge gekannt oder die Botschafter angehört habe, bevor er durch Jahn eine wertende Erklärung dazu habe abgeben lassen – was nicht der Fall war. Jahn antwortete, er habe sich in der Fraktion ohne Kenntnis des Außenministers geäußert, sein Statement sei eine persönliche Meinungsäußerung und keine Verurteilung der Beamten gewesen. Er gab zu, daß die

⁶¹⁷ Interview mit Willy Brandt im ZDF am 05.02.1969, in: PAAA, B 1 379.

⁶¹⁸ "CDU schießt sich auf Jahn ein", in: *FR* vom 07.02.1969.

⁶¹⁹ Runderlaß vom 14.05.1965, in: SPD-Bundestagsfraktion, 5. WP, Büro Herbert Wehner 2028.

⁶²⁰ Vgl. Vermerk Guttenberg vom 06.02.1969, in: NL Guttenberg 92.

⁶²¹ Vgl. VBT, Stenographische Protokolle, 5. WP, 214. Sitzung vom 07.02.1969, S. 11562, "Stimme des Partei-Herrn", in: *Kieler Nachrichten* vom 06.02.1969, und "Parlamentarisches Nachspiel um Grewe-Schnippenkötter", in: *GA* vom 06.02.1969.

⁶²² Vgl. "Klepsch fordert den Rücktritt Jahns", in: *FAZ* vom 07.02.1969.

⁶²³ "CDU schießt sich auf Jahn ein", in: *FR* vom 07.02.1969.

Veröffentlichung im Pressedienst "ungewöhnlich und angreifbar"⁶²⁴ gewesen sei. Der Frage, ob Brandt sein Vorgehen billige, wich er aus.

Dieser gab vier Tage später vor der SPD-Fraktion bekannt, daß die Formulierungen des *FAZ*-Artikels nicht durch die inzwischen vorliegende Tonbandabschrift gedeckt würden. Es seien aber noch Fragen offen, die er mit den beiden Botschaftern diskutieren wolle. Die Anordnungen, die Jahn im Auswärtigen Amt und vor der Fraktion verkündet hatte, bezeichnete er als prinzipiell "in Ordnung". Er habe bisher Anordnungen seines Amtsvorgängers bewußt so gut wie nie angewendet und bekenne sich zu einer gewissen Liberalität. Das, was Jahn darüber hinaus gesagt habe, sei konditional gesagt gewesen. Brandt stellte sich hinter Jahn, meinte aber, daß offen bleibe, ob es richtig gewesen sei, zu einem so frühen Zeitpunkt eine Verlautbarung an die Presse zu geben. Helmut Schmidt meinte, er könne sich nicht vorstellen, daß in einem der anderen westlichen Auswärtigen Dienste ein Diplomat in der Öffentlichkeit eine Position vertrete, die von der seines Ministers abweiche. Brandt erwiderte, es sei doch klar, daß "sich bestimmte Leute gestützt, gedeckt, ermutigt, ermuntert fühlen durch das, was auf sie einwirkt aus der politischen Gruppierung heraus, der sie sich zugehörig fühlen"⁶²⁵. Der entscheidende Fehler lag darin, daß Jahn ohne Rücksprache mit Brandt den internen Vorgang, als den Duckwitz die Angelegenheit behandelte, zu einem öffentlichen gemacht hatte.⁶²⁶

Am Tag nach der Fraktionssitzung führte Brandt ein Gespräch mit Schnippenkötter und erklärte, er hätte es "gern gesehen", wenn er von der Absicht, "sich zu einem kontroversen Thema der auswärtigen Politik öffentlich oder halböffentlich zu äußern", vorher unterrichtet worden wäre. Er bedauerte die Veröffentlichung im Pressedienst der SPD-Fraktion. Reichlich unverfroren antwortete Schnippenkötter, er sei davon ausgegangen, "im Sinne der von dem Herrn Minister [...] verfolgten Politik gesprochen zu haben". Er beteuerte, der Artikel Brandts zum Nichtverbreitungsvertrag sei ihm "nur durch eine kurze Zeitungsnotiz bekannt gewesen", was insofern verwundern mußte, als er genau die Argumente zu entkräften versucht hatte, aus denen heraus Brandt in seinem Artikel für den Vertrag eingetreten war. Daß ein Unterabteilungsleiter einen Grundsatzartikel seines Ministers zu seinem Fachgebiet nicht aufmerksam gelesen hatte, war nicht sehr glaubhaft. Brandt schloß das Gespräch mit dem Hinweis, "daß leitende Beamte gut beraten seien, wenn sie sich zu Fragen, die in der Regierung entscheidungsreif gemacht werden, Zurückhaltung auferlegten". Zur Bereinigung der Sache sollte eine Erklärung erarbeitet werden, der die beiden Botschafter zustimmen würden. Beide Seiten verabredeten, "einen Strich"⁶²⁷ zu ziehen.

Brandt war gewillt, dies zu tun – im doppelten Sinne. Obwohl Duckwitz dafür plädierte, die Angelegenheit auf sich beruhen zu lassen, war der Minister bereit, die Botschafter öffentlich zu

⁶²⁴ VBT, Stenographische Protokolle, 5. WP, 214. Sitzung vom 07.02.1969, S. 11562. Vgl. *ibid.*, S. 11561-11569.

⁶²⁵ SPD-Bundestagsfraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 563 (11.02.1969). Auch an anderer Stelle wurde die Personalpolitik des AA zum Wahlkampfthema: Der *Bayernkurier* erhob Vorwürfe gegen das Auswärtige Amt, es habe dem DGB in einer Vereinbarung Einflußnahme auf die Stellenbesetzung von Sozialattachés eingeräumt. Eine förmliche Vereinbarung wurde vom AA zunächst abgestritten. Diese Aussage mußte korrigiert werden. Allerdings war die Vereinbarung noch von Bundeskanzler Adenauer mit dem damaligen Leiter der DGB-Auslandsabteilung, Ludwig Rosenberg getroffen worden. Diese Regelung war am 26.07.1967 in einem Gespräch zwischen Bundesarbeitsminister Katzer, dem DGB-Vorsitzenden Rosenberg und StS Schütz bestätigt worden. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, Bd. 70, 244. Sitzung, 27.06.1969, S. 13650-13653, "DGB besetzt deutsche Botschaften", in: *Bayernkurier* vom 14.06.1969, "Außenamt weist CSU-Blatt zurecht", in: *FR* vom 14.06.1969, "Vorwurf der CSU zurückgewiesen", in: *FR* vom 28.06.1969, und "Gewerkschaftsfunktionäre als Sozialattachés", in: *Augsburger Allgemeine* vom 01.08.1969.

⁶²⁶ Der Vorgang findet bei Profittlich (Mehr Mündigkeit wagen) keine Erwähnung.

⁶²⁷ Vermerk Ritzel vom 05.03.1969, in: PAAA, B 1 379. Zu einem Gespräch mit Grewe kam es nicht, weil dieser nach Brandts Genesung seinerseits erkrankt war. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 221. Sitzung, S. 12018.

rehabilitieren.⁶²⁸ Im Bundestag erklärte Brandt, die Prüfung der Angelegenheit habe ergeben, daß der Bericht über die Aussagen der "zwei besonders tüchtige[n] Botschafter [...] unrichtig und unvollständig" gewesen sei. Bereits am Tag nach Erscheinen des *FAZ*-Artikels habe das Auswärtige Amt festgestellt, die Äußerungen bewegten sich "im Rahmen der von der Bundesregierung angestellten Überlegungen". Noch einmal stellte er klar, "daß es in dem von ihm geleiteten Ressort kein Redeverbot"⁶²⁹ gebe. Sechs Wochen später erklärte Brandt gegenüber Kiesinger, er werde Schnippenkötters "Wunsch [...], mit einem Auslandsposten betraut zu werden"⁶³⁰, entsprechen. Der unliebsame Botschafter wurde wegbefördert. Als Nachfolger berief Brandt Helmuth Roth, der gerade in Bahrs Planungsstab eingetreten war und zuvor für die SPD-Bundestagsfraktion gearbeitet hatte.

Am 10. Februar einigten sich Kiesinger und Brandt in einem persönlichen Gespräch, die Debatte über den NV-Vertrag möglichst nicht öffentlich zu führen, wobei der Außenminister anscheinend auf eine baldige Entscheidung des Kabinetts drängte.⁶³¹ Seinem italienischen Amtskollegen vertraute er an, seine und Kiesingers Position hätten sich angenähert; auch wenn der Kanzler sich wegen innerparteilicher Schwierigkeiten nicht öffentlich für eine Unterschrift aussprechen könne, werde die Bundesregierung "wahrscheinlich in den kommenden Wochen eine entsprechende Erklärung abgeben"⁶³². Brandt war gerade aus seinem Kurort zurückgekehrt, wo er am 6. Februar den sowjetischen Botschafter empfangen hatte. In Reaktion auf Brandts Ausführungen vom 10. Januar (aber auch mit Blick auf die Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin⁶³³) hatte Zarpakin erklärt, falls die Bundesrepublik den NV-Vertrag unterzeichne, werde sie die gleichen Rechte genießen wie alle unterzeichnenden Nichtnuklearstaaten und die UNO-Resolution Nr. 255 sich auch auf die Bundesrepublik erstrecken. Brandt zeigte sich erfreut über die Erklärung, die eine Klarstellung und einen Beitrag zur Meinungsbildung der Bundesregierung bedeute.⁶³⁴ Moskau ging auf den Vorschlag ein, den Brandt auf Bahrs Vorschlag hin und mit Kenntnis der USA unterbreitet hatte und der das entscheidende Hindernis beseitigen sollte.

Doch Kiesingers Bedenken und die der CDU/CSU räumte Zarpakins Erklärung nicht aus.⁶³⁵ Aus der Sicht Brandts und seiner Mitarbeiter war die Forderung nach Nichtdiskriminierung und einer begrenzten Vorwegnahme des Gewaltverzichts erfüllt. Um Moskau festzulegen und Unklarheiten auszuschließen, sollte eine interpretierende Antwort Bonns erfolgen und eine Nichtdiskriminierungserklärung Moskaus für den zivilen Bereich provoziert werden. Anders als Guttenberg und Abteilung II war man der Meinung, eine sowjetische Bestätigung der Gültigkeit des Gewaltverzichts aus Artikel 2 der UN-Charta sei nicht vonnöten. Statt dessen befürchtete man, Bonn würde den eigenen Erfolg durch neue Forderungen abwerten.⁶³⁶ Und doch übergab Duckwitz Zarpakin am 24. Februar ein Memorandum, in dem die Bundesregierung vorschlug, die sowjetische Erklärung zu verdeutlichen durch Hinweise auf das Recht zur friedlichen Nutzung der Kernenergie sowie auf die uneingeschränkte Geltung des in Artikel 2 der UN-

⁶²⁸ Vgl. Vermerk Duckwitz vom 28.02.1969, in: PAA, B 1379, und Vermerk Carstens vom 06.03.1969, in: NL Guttenberg 93.

⁶²⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 221. Sitzung, S. 12018.

⁶³⁰ Brandt an Kiesinger am 31.03.1969, in: WBA, A7, 13. Am 18.08.1969 trat Schnippenkötter sein neues Amt als Leiter der Ständigen Vertretung bei den Internationalen Organisationen in Genf an.

⁶³¹ Vgl. Vermerk Ritzel vom 11.02.1969, in: PAAA, B 1 379, und Taschler, Herausforderungen, S. 308.

⁶³² AAPD 1969, Dok. 60, S. 202. Vgl. Masala, Italia und Germania, S. 230, Anm. 380.

⁶³³ Vgl. Kapitel 7.7 dieser Arbeit.

⁶³⁴ Vgl. AAPD 1969, Dok. 46, S. 151ff., Hintergrundgespräch Brandts vom 18.03.1969, in: PAAA, B 1 440, und Bange, "Triangulations", S. 172.

⁶³⁵ AAPD 1969, Dok. 55, S. 181. Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 308-312, und Hinrichsen, Ratgeber, S. 383.

⁶³⁶ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 11.02.1969, in: Dep. Bahr 399,3, Aufzeichnung Ritzel vom 12.02.1968, in: PAAA, B 150, und "Am Text des Vertrags ist nichts mehr zu ändern", in: *SPIEGEL* vom 10.02.1969.

Charta ausgedrückten Gewaltverbots und der Resolution Nr. 255 auch gegenüber der Bundesrepublik. Zarapkins Reaktion bestätigte die Vorbehalte in Brandts Umgebung.⁶³⁷ Duckwitz wies daher in einem Brief an Zarapkin darauf hin, daß die drei Westmächte 1954 den Bonner Nuklearverzicht mit einer solchen Erklärung honoriert hätten und es nicht zuletzt wegen der Bedenken in der deutschen Öffentlichkeit gegen den Vertragsbeitritt wünschenswert wäre, wenn Moskau sich nun ähnlich verhalte.⁶³⁸ Die Führung des Auswärtigen Amtes hatte sich zu dem Schritt entschlossen, "um die Konzessionsbereitschaft der Sowjetunion auszuloten"⁶³⁹. Offenbar geschah das mit Rücksicht auf die CDU/CSU und den Kanzler. Nach einem Gespräch mit Brandt hatte Kiesinger erklärt, der Außenminister "sei zwar nicht sehr optimistisch", halte es aber auch "nicht für ganz ausgeschlossen"⁶⁴⁰, eine weitergehende Erklärung Moskaus zu erhalten. Brandt hatte daraufhin das bisherige Entgegenkommen Moskaus als nicht ausreichend bezeichnet und zugleich darauf hingewiesen, es bleibe nichts anderes übrig, als dem Koalitionspartner für seine Meinungsbildung "noch etwas Zeit zu lassen"⁶⁴¹. Er wollte den Eindruck vermeiden, der SPD sei an der Klärung kritischer Gesichtspunkte nicht gelegen. Unterdessen ließ Strauß das Auswärtige Amt wissen, er warte auf das vom Bundeskanzler nach den Augustereignissen in Auftrag gegebene Papier über die Folgen einer Nichtunterzeichnung, woraus man im Ministerbüro schloß, Kiesinger habe sich seinerzeit nur einen Wunsch des CSU-Vorsitzenden zu eigen gemacht. Brandt beauftragte Bahr daraufhin, eine aktuelle Antwort zu erstellen und dem Bundeskanzleramt zuzuleiten.⁶⁴² Parallel dazu beantwortete das Auswärtige Amt auf Drängen Barzels die offenen gebliebenen Fragen aus den Katalogen von CDU/CSU und SPD vom vergangenen Sommer und Ergänzungsfragen jüngerer Datums. Bei der Erstellung der Antworten hatte Schnippenkötter sich auf solche Punkte konzentriert, die gegen den Vertrag sprachen, Brandts Ansichten in keiner Weise Rechnung getragen und den Minister indirekt der Erfüllungspolitik geziehen, so daß Bahr den Text neu konzipieren mußte.⁶⁴³ Auch in bezug auf die Folgen einer Nichtunterzeichnung hatten sich die Meinungen im Auswärtigen Amt nicht auf einen Nenner bringen lassen.⁶⁴⁴

In der Antwort an das Kanzleramt argumentierte Bahr wie Brandt in seinem Artikel. Er wies darauf hin, daß 90 Staaten den Vertrag unterschrieben hatten, darunter alle NATO-Partner außer Portugal und Frankreich. Die französische Regierung habe verlauten lassen, ihr komme eine negative Entscheidung Bonns nicht gelegen. Eine über den Vertrag hinausgehende europäische Option könne nach der Bindung der Partner von Bonn allein nicht mehr offengehalten werden. Andererseits würde die Bundesrepublik sich im Bündnis isolieren, seinen Zusammenhalt und damit die eigene Sicherheit schwächen sowie die bilateralen Beziehungen insbesondere zu den USA schweren Belastungen aussetzen. Der amerikanisch-sowjetische Dialog würde womöglich stärker als bisher zur "Kontrollallianz" gegen Bonn. Hinzu käme eine zusätzliche Belastung im Dialog mit der UdSSR, deren Angriffe nicht länger auf eine geschlossene Abwehr der Verbündeten treffen würden. Weiterhin könne Moskau seine Ratifikation und damit das Inkrafttreten des Vertrags von einer deutschen Unterschrift abhängig und so Bonn für das Scheitern

⁶³⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 76.

⁶³⁸ Vgl. Duckwitz an Zarapkin am 26.02.1969, in: PAAA, B 150.

⁶³⁹ Vermerk Bahr vom 13.03.1969, in: Dep. Bahr 399, 3.

⁶⁴⁰ AAPD 1969, Dok. 55, S. 183. Vgl. "Fahne hoch", in: *SPIEGEL* vom 31.03.1969.

⁶⁴¹ SPD-Bundestagsfraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 559 (11.02.1969). Vgl. AAPD 1969, Dok. 60, S. 203.

⁶⁴² Vgl. Vermerk Ritzel vom 11.02.1969 und Vermerk Bahr vom 24.02.1969, in: PAAA, B 1 379.

⁶⁴³ Vgl. Vermerk Bahr vom 13.02.1969, in: Dep. Bahr 399,3, und Duckwitz an Barzel am 21.02.1969, in: *ibid.* 394, sowie Haftdorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 185, und Hinrichsen, Ratgeber, S. 387.

⁶⁴⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 283 und 288, sowie Vermerk Hauber vom 16.09.1968, in: PAAA, B 150.

verantwortlich machen, was wiederum einen schweren Rückschlag für die von Bonn unterstützen Abrüstungsbemühungen darstellen würde. Das internationale Ansehen der DDR werde demgegenüber steigen. Die Sowjetunion könne durch Verteufelung der Bundesrepublik die Klammerfunktion im Warschauer Pakt verstärken, was den Handlungsspielraum Bonns in Osteuropa verringern würde. Durch die Verhinderung einer einheitlichen Position der fünf kernwaffenlosen EURATOM-Staaten müsse man mit einer Schwächung der Gemeinschaft rechnen, die den Deutschen angelastet würde. Bahr prognostizierte schwere Wettbewerbsnachteile für die deutsche Atomwirtschaft durch die Probleme im Austausch mit Ländern, die den Vertrag unterzeichnet hätten. Eine Beteiligung am Verifikationsabkommen zwischen IAEO und EURATOM als Ersatz für eine Unterschrift würde bedeuten, sich den belastendsten Bestimmungen des Vertrages zu unterwerfen, ohne von den Vorteilen (Revision, wissenschaftliche Zusammenarbeit und Teilhabe sowie Sicherheitsgarantien) profitieren zu können. Mitgliedschaften im IAEO-Gouverneursrat und in der ENDC wären nicht mehr realisierbar. Schließlich würden die Glaubwürdigkeit und das Ansehen der Bundesrepublik in der Welt leiden. Der 21. August taue nicht als unterschriftshinderndes Argument, weil es sich gegen die USA und die Länder richte, die inzwischen unterschrieben bzw. den Ratifizierungsprozeß eingeleitet hätten, aber auch gegen die eigenen Bemühungen um Zusicherungen der Sowjetunion in Sachen Interventionsanspruch, die sich mit einer unterstellten generellen Vertragsunfähigkeit nicht vereinbaren ließen. Hatte Brandt diesen Gedanken in Genf selbst noch als Frage formuliert, paßte er aus Bahrs Sicht nun nicht mehr in die politische Landschaft. Die Bundesrepublik befinde sich wegen ihrer wirtschaftlichen, politischen und militärischen Bedeutung sowie ihres Strebens nach Änderung des Status quo in einer Lage, die sich mit der anderer Schwellenländer nicht vergleichen lasse, weshalb in vielfacher Hinsicht besonders auf sie geschaut werde. Die Nachteile einer Nichtunterzeichnung, so Bahrs Fazit, seien "schwerwiegend"⁶⁴⁵.

Bei seinem Besuch in Bonn bestärkte Nixon Kiesinger in der Überzeugung, eine sowjetische Zusicherung bezüglich der Bestimmungen der UN-Charta sei nötig. Der Präsident hatte ihm zuvor ausrichten lassen, er werde Bonn nicht zu einer Unterschrift drängen, sei aber überzeugt, daß sie im deutschen Interesse liege. Die Amerikaner glaubten, die deutschen Wünsche ausreichend berücksichtigt zu haben, und hielten die Zeit für gekommen, Klarheit darüber zu erhalten, unter welchen Voraussetzungen Bonn unterzeichnen werde. Anders als der Außenminister strebte der Kanzler deutsch-amerikanische Gespräche über die Frage der Feindstaatenartikel, der Kontrolle und des Verifikationsabkommens zwischen IAEO und EURATOM an.⁶⁴⁶ Am 13. März 1969 ratifizierte der amerikanische Senat den Vertrag. Nun setzte sich in der veröffentlichten Meinung der Bundesrepublik der Eindruck durch, daß die "Schonfrist für Bonn"⁶⁴⁷ abgelaufen war.

Am selben Tag empfahl Bahr dem Außenminister eine baldige Vorlage des Vertrags zur Entscheidung im Kabinett. Am 10. März hatte die Sowjetregierung ein Aide-mémoire übergeben, das nicht über ihr Papier vom 6. Februar hinausging, in zwei für Brandt signifikanten Punkten die erste Erklärung aber ergänzte, nämlich durch den Zusatz, daß die Nichtdiskriminierung für *alle* Bestimmungen des NV-Vertrags gelte und bei der Ausarbeitung des Vertrags und der Resolution Nr. 255 keine zusätzlichen Empfehlungen formuliert worden seien, die einzelne Staaten, darunter die Bundesrepublik, betreffen und sie in eine

⁶⁴⁵ Aufzeichnung Bahr vom 24.02.1969, in: PAAA, B 1 379. Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 479.

⁶⁴⁶ Vgl. AAPD 1969, Dok. 51, Dok. 66, S. 218f., und Dok. 79, S. 277, sowie Birrenbach an Kiesinger, in: NL Guttenberg 149.

⁶⁴⁷ Besson, *Außenpolitik*, S. 426.

besondere Lage versetzen würden. Für Brandt war damit klar, daß Moskau Wert darauf legte, Bonn nicht zu diskriminieren, ohne dem allgemeinen Gewaltverzicht vorgreifen zu wollen. Von weiteren bilateralen Erkundungen erhoffte er sich nichts.⁶⁴⁸ Weitere Schritte gegenüber Moskau erschienen auch Bahr sinnlos. Der Vertrag war für ihn nun unterschriftsreif. Verhandlungen auf diplomatischer Ebene fänden nicht mehr statt. Es gebe auch nichts zu verhandeln. Für weitere Klärungen, insbesondere zur Verifikation, sei die Unterzeichnung erforderlich. Der Kanzler habe eine Entscheidung über die Unterschrift etwa zwei Wochen nach dem Nixon-Besuch in Aussicht gestellt. Das Drängen auf eine Entscheidung sei geeignet, Fortschritte in der Ost-Politik einzuleiten. Bahr nannte Brandt einen weiteren, taktischen Grund: "Die augenblickliche innenpolitische Situation – Zustimmung der breiten Öffentlichkeit zur Wahl Heinemanns, Unsicherheit innerhalb der CDU/CSU, die Gefahr einer Abstimmungsniederlage in der NV-Frage im Parlament durch SPD/FDP – bietet [eine] günstige Gelegenheit."⁶⁴⁹

Am 19. März befürwortete Brandt – in Übereinstimmung mit der FDP – eine Unterzeichnung des Vertrags noch vor der Sommerpause. Dabei unterstrich er den Ratifizierungsvorbehalt in Sachen EURATOM und besonders die Rücktrittsmöglichkeit, von der Gebrauch zu machen man nicht zögern werde, wenn es zu einer Diskriminierung der Bundesrepublik kommen sollte.⁶⁵⁰ Nach dieser Stellungnahme sah Brandt sich erneut heftigen Attacken des *Bayernkuriers* ausgesetzt. Er beschwerte sich beim Bundeskanzler, empfahl zugleich dem Sprecher des SPD-Vorstands, "hart zurückzuhauen"⁶⁵¹, und gab ihm Formulierungshilfen an die Hand.

Brandt und Kiesinger einigten sich darauf, die Frage am 23. April im Kabinett zu behandeln.⁶⁵² Während der Außenminister nach Nordamerika reiste, erläuterten Jahn und Bahr nach Absprache mit ihm in einem Hintergrundgespräch die positiven Elemente und Verbesserungen des NV-Vertrags sowie die Folgen einer Nichtunterzeichnung. Die Journalisten interpretierten ihre Aussagen dahin, daß Kiesinger bei seinem USA-Besuch im Sommer unterzeichnen werde, woraufhin der Kanzler sich unter Druck gesetzt fühlte. Regierungssprecher Diehl kritisierte, Jahn und Bahr hätten dem Kabinett vorgegriffen, und betonte die "Nachteile einer vorzeitigen Unterschrift"; Strauß wies auf den "tiefgehenden Bewertungsunterschied"⁶⁵³ zwischen Union und SPD in der Frage des Vertrags hin. Brandt verstärkte den Druck auf den Kanzler. Unumwunden befürwortete er eine baldige Unterschrift, widersprach Diehls Aussage und nahm seine Mitarbeiter in Schutz. Sie hätten einer sich im Gange befindlichen einseitigen Manipulation entgegenwirkt. Innenpolitische Schwierigkeiten dürften nicht dazu führen, daß ein wichtiges außenpolitisches Thema unentschieden bleibe: "Entweder nimmt der Bundeskanzler jetzt diese wichtige Entscheidung auf seine Schultern, oder es hilft ihm keiner mehr vom Eis."⁶⁵⁴ Auf dem Wahlparteitag der SPD am 18. April, der eine sofortige Unterzeichnung forderte, kritisierte Brandt das "ständige Hinausschieben oder Verzögern von fälligen Entscheidungen": "Wer Früchte überreif werden läßt, der

⁶⁴⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 97, S. 364, und Hintergrundgespräch Brandts vom 18.03.1969, in: PAAA, B 1 440.

⁶⁴⁹ Vermerk Bahr vom 13.03.1969, in: Dep. Bahr 399, 3.

⁶⁵⁰ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 221. Sitzung, S. 11982f., "Interessenausgleich im Rahmen einer europäischen Friedensordnung", in: *Bulletin* vom 25.03.1969, "Zu viele Hohenstaufen" und "Fahne hoch", in: *SPIEGEL* vom 24. und 31.03.1969, sowie Taschler, Herausforderungen, S. 357f.

⁶⁵¹ Brandt an Schulz am 03.04.1969, in: WBA, SPD-Parteivorsitzender, Verbindungen mit Referaten, Abteilungen, Büros des Erich-Ollenhauer-Hauses 48. Vgl. Notizen Brandts vom 05.04.1969 zum Gespräch mit Kiesinger, in: WBA, A7, 18.

⁶⁵² Vgl. Vermerk Carstens vom 08.04.1969, in: NL Guttenberg 149. S. auch Taschler, Herausforderungen, S. 358f.

⁶⁵³ "Bahr und Jahn preschen zu weit vor", in: *WamS* vom 13.04.1969. Vgl. "Auf die Schulter", in: *SPIEGEL* vom 14.04.1969, Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 215, und Diehl, *Politik und Presse*, S. 465ff.

⁶⁵⁴ "Ein Mann, der nicht zögert, seine Meinung zu sagen", in: *Vorwärts* vom 17.04.1969. Vgl. Notizen Brandts für eine Pressekonferenz am 14.04.1969, in: WBA, SPD-Parteivorsitzender: handschriftliche Aufzeichnungen 4.

erntet sie nicht, sondern sieht sie verfaulen."⁶⁵⁵ Er mahnte, von der Richtlinienkompetenz, die keine Gebrauchsanweisung zum Ausklammern wichtiger Probleme sei, müsse man auch gegenüber der eigenen Partei Gebrauch machen.

Aus Washington verlautete derweil, sollte die Bundesregierung nicht mehr vor der Bundestagswahl unterschreiben, werde Nixon den Vollzug der Ratifikation nicht weiter aufschieben. Botschafter Pauls warnte davor zu glauben, die nüchternere Haltung der neuen Regierung gebe Bonn zeitlich unbegrenzte Bewegungsfreiheit.⁶⁵⁶ Während Brandts Versuch, eine Zurtückweisung des sowjetischen Interventionsanspruchs ins Kommuniké der NATO-Tagung aufzunehmen, an französischem und britischem Widerstand gescheitert war, hatte sein neuer Amtskollege Rogers sich auf Brandts Wunsch hin bereit erklärt, die amerikanische Haltung zu wiederholen. Der amerikanische Vorschlag ging über das Statement vom September 1968 hinaus, machte die Herausgabe der Erklärung aber implizit abhängig von der deutschen Unterschriftsbereitschaft.⁶⁵⁷ Am 23. April nahm das Kabinett einen eingehenden Bericht des Bundesaußenministers entgegen. Am Vorabend hatte Ahlers ihm berichtet, der Bundeskanzler sei "nicht mehr ganz so fest wie noch vor einer Woche davon überzeugt, daß eine Unterschrift vor den Wahlen vermieden werden"⁶⁵⁸ könne: Wenn man dem Kanzler helfen wolle, mit den Vertragsgegnern fertig zu werden, müsse die Zeit bis zu einer möglichen Unterzeichnung überbrückt werden. Zwei Wochen zuvor hatte Ahlers Diehl angeblich wissen lassen, Brandt sei dabei, sich dazu "durchzuringen, daß er sich für eine Unterschrift [...] vor den Wahlen nicht mehr allzu stark machen" wolle. Um zu verhindern, daß Strauß die SPD im Wahlkampf als Verräterin nationaler Interesse attackieren könne, wolle er die Entscheidung "dem Bundeskanzler mehr oder minder überlassen" und "dann vor der Öffentlichkeit ganz klar machen, daß die SPD im Grunde für die Unterschrift"⁶⁵⁹ sei. Abgesehen von der Glaubwürdigkeit der widersprüchlichen Aussagen läßt Brandts Vorgehen zwar diese Deutung zu, spricht jedoch eher dafür, daß er sich die Option offenhielt, zunächst aber weiterhin auf eine Entscheidung drängte, zumal er öffentlich eine "abschließende Würdigung des Vertrags"⁶⁶⁰ verlangte. Er arbeitete nach wie vor auf ein klares Votum des Kabinetts hin, das entweder den Entschluß zur Unterschrift bringen sollte oder feste Kriterien, die eine rasche Klärung ermöglichen würden.

Im Kabinett argumentierte er am 23. April, gerade weil momentan kein besonderer Druck aus Ost und West spürbar sei, hätte die deutsche Unterschrift jetzt einen politischen Wert, der ihr nach einer Ratifizierung durch die USA und die UdSSR oder bei einem formalen Junktim zwischen sowjetischer Ratifizierung und deutscher Unterzeichnung nicht mehr zukommen würde. Er legte die gängigen Argumente für und gegen eine Unterzeichnung sowie die positiven und negativen Folgen einer solchen dar, unterstrich seine "Zweifel am Erfolg weiterer Bemühungen" und bat das Kabinett um eine Entscheidung, "ob die Unterzeichnung jetzt erfolgen soll[e] oder welche Fragen noch [...] vor einer Unterzeichnung erörtert werden soll[t]en". Für Kiesinger und Stoltenberg – die CSU-Minister beteiligten sich nicht an der Diskussion und waren zeitweise gar nicht im Raum – gab es noch eine Reihe von

⁶⁵⁵ "Deutschland braucht die SPD" in: *Vorwärts* vom 24.04.1969.

⁶⁵⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 131, und Dok. 119, S. 462.

⁶⁵⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 118, S. 460, Dok. 120, S. 465, Aufzeichnung Ruete vom 18.04.1969, in: PAAA, B 150, sowie Rogers an Brandt am 09.05.1969 und Vermerk Ritzel vom 09.05.1969, in: Dep. Bahr 395. Die amerikanische Formulierung brachte zum Ausdruck, daß Artikel 53 und 107 niemandem ein Interventionsrecht einräumten.

⁶⁵⁸ Ahlers an Brandt am 22.04.1969, in: WBA, A7, Mappe 76.

⁶⁵⁹ Diehl, *Politik und Presse*, S. 468. Vgl. Küntzel, *Bonn und die Bombe*, S. 200.

⁶⁶⁰ "Deutschland braucht die SPD", in: *Vorwärts* vom 24.04.1969. Brandt definierte die Formulierung als "die Entscheidung über die Unterzeichnung" (ibid.).

Punkten, über die zu verhandeln Sinn hatte, insbesondere die sowjetischen Interventionsdrohungen sowie der Bereich der friedlichen Nutzung und der Kontrollen. Das Kabinett vertagte die Entscheidung und beschloß die Klärung weiterer, "demnächst in einer neuen Beratung festzulegen[der]"⁶⁶¹ Fragen. Eine Karikatur in der *FAZ* zeigte daraufhin einen von Papieren nahezu begrabenen Kiesinger, der dem in der Türe stehenden Brandt zurief: "Ich kann mir noch kein klares Bild machen – fordern Sie noch ein paar Stellungnahmen an."⁶⁶²

Wenige Tage später traf Brandt mit Vertretern der CDU/CSU zusammen. Barzel hatte den Außenminister nach der Bundestagsdebatte vom 19. März aufgefordert zu erläutern, unter welchen Bedingungen eine deutsche Unterschrift geleistet werden könne. Nun warnte der Vorsitzende der Unionsfraktion, eine erzwungene Entscheidung würde momentan negativ ausfallen. Brandt erwiderte, davon würde die Welt auch nicht untergehen. Vorteile würde es jedoch auch nicht bringen. Es sei seine Pflicht darauf aufmerksam zu machen, ab welchem Punkt Bonn ins Abseits gerate.⁶⁶³ Zur selben Zeit weilte eine CSU-Delegation ohne Absprache mit dem Auswärtigen Amt oder dem Bundeskanzler in Washington, um für eine Ablehnung des Vertrags im Kongreß zu werben. Kurz darauf rief der *Bayernkurier* den NV-Vertrag zum zentralen Wahlkampfthema aus.⁶⁶⁴ Jetzt – angesichts dieser Situation und nachdem seine Offensive gegenüber dem Kanzler nicht gefruchtet hatte – wandte sich Brandt mit der Sorge um "die Zusammenarbeit unserer beiden Parteien in der Bundesregierung [...] in dieser Zeit des herannahenden Wahlkampfes"⁶⁶⁵ an den CDU-Vorsitzenden – die CSU ließ er außen vor – und mahnte eine gemeinsame Haltung u.a. zum NV-Vertrag an. Zu diesem Schritt hatte der Bundesgeschäftsführer der SPD ihm geraten. Wischnewski war überzeugt, wenn man auf eine Kabinettsentscheidung dränge, führe das mit Sicherheit zu einer Abstimmungsniederlage. Auch in einer fortgesetzten öffentlichen Auseinandersetzung sah er keinen Gewinn, weil die "Materie [...] für den größten Teil der Bevölkerung zu kompliziert"⁶⁶⁶ sei. Dennoch ließ Brandt den Mitgliedern der Regierung eine Kabinettsvorlage zustellen, in der die Punkte thematisiert wurden, für die noch Verhandlungen mit anderen Staaten in Frage kamen. Zu den meisten Punkten hielt das Auswärtige Amt keine Verhandlungen mehr für nötig: Interpretationen zur friedlichen Nutzung, Kontrolle in den Kernwaffenstaaten, Sicherheitsvorkehrungen in der NATO, Definition des Schlüsselbegriffs "control", Sicherheitsgarantien für eine Auflösung der NATO, Verbindung zur Abrüstung, europäische Einigungsbestrebungen und ABM. Verhandlungen bzw. Klärungen *nach* einer Unterzeichnung wurde beantragt für die Punkte Interpretationen zu Artikel III, Indossierung der deutschen Interpretationen, Verifikationsabkommen zwischen IAEO und EURATOM, Lieferung von spaltbarem Material und Kernsprengdienste. Mit Blick auf den sowjetischen Interventionsvorbehalt hieß es: "Weitere Verhandlungen mit der Sowjetunion sind nicht erforderlich, da jede sowjetische Intervention

⁶⁶¹ Kabinettsprotokolle 1969, S. 2003ff. Vgl. *ibid.*, S. 197-205, Auszug aus dem Kurzprotokoll der Kabinettsitzung vom 23.04.1969, in: PAAA, B 150, und Carstens an Duckwitz am 07.05.1969, in: PAAA, B 1 380.

⁶⁶² abgebildet: "Vom Tisch", in: *SPIEGEL* vom 28.04.1969.

⁶⁶³ Vgl. Hinrichsen, Ratgeber, S. 389f., Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 130, und Taschler, Herausforderungen, S. 358 und 361f.

⁶⁶⁴ Vgl. Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 211-214.

⁶⁶⁵ AAPD 1969, Dok. 166, S. 618.

⁶⁶⁶ Vermerk Wischnewski vom 29.05.1969, in: WBA, A 11.3, 15 (abgedruckt in: Wischnewski, Augenmaß, S. 397ff.). Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 599. Hatten sich kurz *vor* dem 21.08.1968 bei einer Umfrage über 40% der Befragten für und weniger als 20% gegen einen Beitritt zum Vertrag ausgesprochen (wobei beide Werte auch für bekennende Unionswähler galten), waren im November 1969 nur 34% für eine sofortige Unterzeichnung. Vgl. Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968-1973, S. 543. Schrafstetter/Twigge (*Avoiding Armageddon*, S. 190) argumentieren mit Blick auf die Union mit den o.g. Zahlen vom August 1968, die sie auf den 26. (!) datieren, im zeitlichen Kontext des Sommers 1969.

ein casus belli wäre. [...] Es soll versucht werden, von den Sowjets eine Kompromißformel zu erreichen, wobei ihnen die deutsche Unterschrift im Falle des Erfolges in Aussicht gestellt werden kann."⁶⁶⁷

Im Kreßbronner Kreis wandte sich Kiesinger am 2. Juni gegen eine Unterzeichnung. Brandt drängte auf einen Kabinettsbeschluß, in dem festgelegt werden müsse, welche Fragen noch vor einer Entscheidung geklärt werden müßten. Wenigstens darauf wollte er die Union verpflichten. In Abwesenheit von Strauß machte sich die Koalitionsrunde den Vorschlag zu eigen.⁶⁶⁸ Am 10. Juni kam sie erneut zusammen. Am selben Tag teilte Schmidt der Fraktion mit, daß eine Paraphierung des Vertrags bis zur Bundestagswahl nicht mehr erfolgen werde.⁶⁶⁹ Am 17. Juni erklärte Kiesinger im Bundestag, einige wesentliche Fragen seien noch zu klären.⁶⁷⁰ Tags darauf stellte er im Kabinett fest, daß zwischen den Einschätzungen des Forschungsministeriums und des Auswärtigen Amts noch "kein Einvernehmen" bestehe sowie die Stellungnahme des Verteidigungsministeriums noch fehle, und brachte neue klärungsbedürftige Punkte zur Sprache. Stoltenberg verlangte u.a. Klarstellungen auf dem Gebiet der zivilen Nutzung. Kanzler, Forschungs- und Innenminister beschwerten sich über mangelnde Unterrichtung durch das Auswärtige Amt. Brandt wollte die Klärung weiterer Fragen auf die Zeit nach der Unterzeichnung verschieben. Dazu war die CDU/CSU nicht bereit. Kiesinger schloß die Diskussion mit der lapidaren Feststellung, nach Stand der Dinge sei "nicht mehr zu erwarten, daß der Vertrag noch in dieser Legislaturperiode unterzeichnet werde"⁶⁷¹. Das Kabinett konnte über die noch klärungsbedürftigen Punkte keine Einigung erzielen, forderte die Ressorts auf, die aus ihrer Sicht ausstehenden Klärungen umgehend mitzuteilen, und beauftragte das Auswärtige Amt mit einer Stellungnahme. Zum Entsetzen von Egon Bahr sah Brandt keinen Sinn mehr darin, den Koalitionspartner weiter zu bedrängen.⁶⁷² Am 27. Juni meinte er im Parteirat, wenn nicht ein Wunder geschehe, werde diese Bundesregierung den Vertrag nicht mehr unterschreiben. Nicht zuletzt mit Blick auf den Wahlkampf wollte er die Angelegenheit nicht dramatisieren: "Nach den vielen Vorklärunen [...] geht nicht viel den Bach runter, wenn das jetzt noch einige Monate ruht."⁶⁷³

Nachdem das Kanzleramt Versuche des Auswärtigen Amts, das Thema noch einmal auf die Tagesordnung zu setzen, zunächst abzuwehren versucht hatte, präsentierte Brandt am 13. August im Kabinett – Strauß nahm erneut nicht teil – eine Stellungnahme des Auswärtigen Amts zu Fragen des Bundeskanzleramts bezüglich Sicherheitsaspekten und des Forschungsministeriums zur ungehinderten zivilen Atomenergienutzung und drängte dabei auf Gespräche mit den westlichen Verbündeten zur Sicherstellung der westlichen Interpretationen, um "die Angelegenheit weiter zu fördern". Dem wurde zugestimmt, freilich nicht ohne den Vorbehalt, daß dies "nicht als Präjudiz für die spätere Entscheidung"⁶⁷⁴ verstanden werden dürfe. Das Auswärtige Amt hatte angeregt, erstens mit den Amerikanern über die Interpretation des Schlüsselbegriffs "Verfügungsgewalt" und auslegungs-

⁶⁶⁷ Duckwitz an Carstens am 22.05.1969, in: PAAA, B 150. Laut Schraffstetter/Twigge (Avoiding Armageddon, S. 187) empfahl das AA in der Kabinettsvorlage eine Unterschrift vor Jahresende. In der hier zitierten Version findet sich kein Hinweis darauf.

⁶⁶⁸ Vgl. Marx (Bearbeiter), Kreßbronner Kreis, S. 241-244 und 250f., Notizen Jahn zum Koalitionsgespräch am 02.06.1969, in: NL Jahn 1345, Notizen Brandts zum Koalitionskreis am 02.06.1969, in: WBA, A 11.14, 4, und Bahr, Zu meiner Zeit, S. 212. Laut Bahr hegte Brandt den Wunsch, nach Moskau zu fahren, den deutschen Standpunkt und die Interpretationen dort darzulegen und den Vertrag dann zu unterschreiben, wußte aber, daß dies das Ende der Koalition bedeuten würde.

⁶⁶⁹ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 624 (10.06.1969).

⁶⁷⁰ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 239. Sitzung, S. 13250.

⁶⁷¹ Kabinettsprotokolle 1969, S. 276f. (Kabinettsitzung vom 18.06.1969). Vgl. Aufzeichnung Sahn vom 16.07.1969, in: PAAA, B 1 380, Schraffstetter/Twigge, Avoiding Armageddon, S. 187, Hinrichsen, Ratgeber, S. 391, und Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 130f.

⁶⁷² Vgl. Bahr, Zu meiner Zeit, S. 216.

⁶⁷³ Brandt am 27.06.1969 vor dem Parteirat, in: SPD-Parteivorstand.

⁶⁷⁴ Kabinettsprotokolle 1969, S. 346f. (Kabinettsitzung vom 13.08.1969).

bedürftiger Begriffe des Kontrollartikels, deren Wiederholung und Verwendung in den Ratifizierungsdebatten des Bundestages, über die Notifizierung der amerikanischen Interpretationen gegenüber Moskau sowie eine Wiederholung der Rusk-Erklärung zur Sicherheit der Bundesrepublik zu sprechen, zweitens bei Unterzeichnung Erklärungen abzugeben zur deutschen Auslegung bzw. Position in Sachen künftige Entwicklung Europas und Fortbestehen der NATO und des amerikanischen Nuklearschutzes als Geschäftsgrundlage des Vertragsbeitritts, drittens bis zur Ratifikation die Bemühungen um eine gemeinsame Position der EURATOM-Staaten in der Frage eines Verifikationsabkommens sowie um eine Liefergarantie für spaltbares Material abzuschließen. Ungeklärt blieb, wie mit der Forderung nach einem Gewaltverzicht Moskaus umgegangen werden sollte: Ob man hierüber noch einmal direkt mit Moskau verhandeln oder, wie es das Auswärtige Amt empfohlen hatte, Washington, London und Paris bitten sollte, Bonns Bemühungen um einen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen zu unterstützen und ihre Erklärungen zum Interventionsvorbehalt zu veröffentlichen, ansonsten aber gegenüber den Depositar-mächten bei Unterzeichnung zu erklären, daß Bonn die uneingeschränkte Gültigkeit des Artikels 2 der UN-Charta als Geschäftsgrundlage des Vertrags betrachte und die Resolution Nr. 255 auch für die Bundesrepublik uneingeschränkt gelte.⁶⁷⁵

Um die Zeit bis nach der Bundestagswahl zu überbrücken, hatte Brandt entsprechende Signale gen Moskau gesandt. Nach massivem Drängen von Ministerpräsident Kossygin, der eine deutsche Nichtunterzeichnung zum Grund für eine sowjetische SALT-Blockade erklärte, hatte Botschafter Allardt am 24. Juli erklärt, die Unterzeichnung werde voraussichtlich eine der vordringlichsten Aufgaben der neuen Bundesregierung sein.⁶⁷⁶ Beim Besuch des FDP-Vorsitzenden Scheel am selben Tag hatte Kossygin sich bereit gefunden, auf weitere Fragen der Bundesregierung weitere Antworten zu geben.⁶⁷⁷ Am 22. September begrüßte Brandt bei einem Treffen mit Gromyko die sowjetische Gesprächsbereitschaft. Sein sowjetischer Kollege erwiderte, soweit dabei angebliche Hindernisse zur friedlichen Nutzung der Atomenergie gemeint seien, könne er kategorisch erklären, daß die Sowjetunion solche Hindernisse nicht schaffen würde, sondern in bezug auf jedes Land ablehne. Brandt äußerte die Vermutung, "daß die neue Bundesregierung rasch zu einer Entscheidung kommen werde, wobei es vielleicht einiger Klärungen bedürfe, die nicht unmittelbar mit dem Vertragstext zu tun hätten, sondern mit der 'Landschaft', in die der Vertrag gestellt sei"⁶⁷⁸.

In der heißen Phase des Wahlkampfes hatte Brandt die "Schizophrenie" derer beklagt, die sowjetische Erklärungen als wertlos bezeichneten und gleichzeitig perfekte sowjetische Erklärungen verlangten. Es gebe zwar noch offene Fragen, "aber keine mehr, die mit der Unterschrift etwas zu tun" hätten. Bezüglich der friedlichen Nutzung der Kernenergie verwies er auf Schweden, Italien und Japan, die ihre Unterschrift geleistet bzw. angekündigt hatten, und fragte, "ob die Leute in den anderen Ländern alle Idioten sind,

⁶⁷⁵ Vgl. Brandt an die Bundesminister am 28.07.1969, in: PAAA, B 150, Vermerk Ritzel vom 11.08.1969, in: PAAA, B 1 380, VBT, 6. WP, Drs. VI/1, und "Die Zeiten Bismarcks sind vorbei", in: *Weser-Kurier* vom 06.09.1969.

⁶⁷⁶ Vgl. AAPD 1969, Dok. 244, S. 852f., und Aufzeichnung Ruete vom 27.08.1969, in: PAAA, B 150. Bereits im Juni hatte Brandt dem Bundeskanzler geschrieben, bei einem Gespräch mit dem AA habe die Führung der CDU/CSU-Fraktion erkennen lassen, bei Beginn der SALT-Gespräche zwischen Washington und Moskau, den Präsident Nixon inzwischen für August in Aussicht gestellt habe, müsse kurzfristig über eine deutsche Unterzeichnung des NPT entschieden werden. Birrenbach, an den das Schreiben weitergeleitet wurde, stellte richtig, man habe lediglich darauf hingewiesen, der amerikanische Druck auf Bonn könne ansteigen, wenn Moskau die Gespräche von einer deutschen Unterschrift abhängig machen würde. Kiesinger hielt es nicht für nötig, wegen dieser Angelegenheit bald eine Entscheidung zu fällen. Vgl. Brandt an Kiesinger am 24.06.1969, Birrenbach an Brandt am 02.07.1969 und Kiesinger an Brandt am 09.07.1969, in: PAAA, B 1 380.

⁶⁷⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 248, S. 863.

⁶⁷⁸ AAPD 1969, Dok. 297, S. 1061.

bloß Herr Stoltenberg und Herr Strauß nicht". Man wahre seine Interessen nicht "indem man sich als Besserwisser in der ganzen Welt unbeliebt" mache. Natürlich handele es sich um einen "Vertrag unter Ungleichen", bei dem diejenigen, "die dem Alkohol zuneigen und über ihn verfügen, bestimmen, daß die anderen Abstinenzler bleiben" müßten. Nur gebe es keinen anderen Weg, um zu verhindern, daß aus fünf bald zwanzig Atomwaffenmächte würden, was "fast unvorstellbare Gefahren heraufbeschwören"⁶⁷⁹ würde.

In seiner Regierungserklärung als Bundeskanzler kündigte Brandt am 28. Oktober 1969 an, die Bundesregierung werde, um "ihren Willen zur kontinuierlichen und konsequenten Weiterführung der bisherigen Politik beispielhaft deutlich zu machen", den Nichtverbreitungsvertrag in kurzer Frist unterzeichnen, "sobald – entsprechend den Beschlüssen der letzten Bundesregierung – die noch ausstehenden Klärungen herbeigeführt" seien. Die CDU/CSU-Fraktion quittierte das mit einem Lachen. Zugleich betonte Brandt, seine Regierung hege keinen Zweifel an den Verpflichtungen der USA gegenüber Europa, der Bundesrepublik und Berlin; deshalb bedürfe es "weder zusätzlicher Versicherungen noch sich wiederholender Erklärungen"⁶⁸⁰. Damit beendete er den "Stellungskrieg zwischen SPD, CDU und CSU", der für die Bundesrepublik "die Gefahr ihrer Isolierung in Ost und West symbolisiert hatte"⁶⁸¹. Nach der Bundestagswahl waren die Bemühungen um zusätzliche sowjetische Versicherungen fortgesetzt worden. Mit den Ausführungen Zarapkins vom 6. Februar und Gromykos vom 22. September 1969 zeigte Bonn sich schließlich zufrieden; die Gespräche zum Interventionsvorbehalt wurden in die wiederbelebten Gewaltverzichtsverhandlungen verlagert, an deren Ende Moskau schließlich die vorrangige Geltung des Artikels 2 der UN-Charta im Verhältnis zu Bonn anerkannte.⁶⁸² In Washington fanden Expertengespräche statt mit dem Ziel, die USA auf ihre bisherigen Interpretationen und die gewünschten Erklärungen festzulegen. Alle Sondierungen verliefen zur Zufriedenheit der neuen Bundesregierung.⁶⁸³

Am 24. November 1969 ratifizierten die USA und die UdSSR den Nichtverbreitungsvertrag. Vier Tage darauf wurde er von der Bundesrepublik unterzeichnet. Zugleich veröffentlichte die Bundesregierung eine 19-Punkte-Erklärung, eine Stellungnahme des Bundeskanzlers sowie eine Note an die USA, Großbritannien und die UdSSR. Darin legte sie die Voraussetzungen, Vorbehalte, Erwartungen und Interpretationen, die sie mit dem Vertrag verband und die die bisherige Verhandlungsposition Bonns widerspiegeln, als Geschäftsgrundlage für den Beitritt dar. Neben Aussagen zur Abrüstung, zur zivilen Nutzung, zum Verifikationsabkommen zwischen IAEA und EURATOM, der Art der Kontrollen, zu den Arrangements in der NATO und zum Zusammenschluß Europas hieß es, die Bundesrepublik gehe davon aus, daß der Vertrag ihr gegenüber so ausgelegt und angewendet werde wie gegenüber den anderen Vertragsparteien, daß ihre Sicherheit weiterhin durch die NATO oder ein entsprechendes Sicherheitssystem gewährleistet bleibe und daß die UNO-Resolution Nr. 255 uneingeschränkt auch für sie gelte.

⁶⁷⁹ "Die Zeiten Bismarcks sind vorbei", in: *Weser-Kurier* vom 06.09.1969.

⁶⁸⁰ VBT, 6. WP, Stenographische Berichte, 5. Sitzung, S. 31f.

⁶⁸¹ Baring, Machtwechsel, S. 248. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 697.

⁶⁸² Vgl. AAPD 1969, Dok. 314, S. 1116f., Dok. 330, S. 1168, Dok. 336, und Dok. 342, Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 175, Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 193f., Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 170, Kohler, Sicherheitsgarantien, S. 140f. S. auch Link, "Entstehung des Moskauer Vertrages", S. 309f., bes. Anm. 56.

⁶⁸³ Vgl. AAPD 1969, Dok. 314, S. 1116, und Dok. 347, sowie Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 187.

Schließlich behielt sich Bonn vor, bei Gefährdung seiner vitalen Interessen vom Vertrag zurückzutreten.⁶⁸⁴

Aus demselben Anlaß wiederholten die drei Mächte ihre Erklärungen zu den Artikeln 53 und 107 der UN-Charta vom September 1968. Die beiden angelsächsischen Regierungen erinnerten zudem an den förmlichen Verzicht der Drei Mächte auf Anwendung der Artikel gegenüber der Bundesrepublik sowie an die uneingeschränkte Gültigkeit des NATO-Vertrags und dessen Beistandsgarantie für die Bundesrepublik. Die USA bestätigten darüber hinaus die amerikanischen Interpretationen.⁶⁸⁵ Damit waren nun auch alle Sorgen- und Kritikpunkte der oppositionellen CDU/CSU "in der einzig erreichbaren Form abgedeckt"⁶⁸⁶, auch wenn die Union selbst das anders sah. Vertragskritiker Diehl kommentierte die Klarstellungen so: "Die Sowjetunion wußte nun woran sie war. Die Deutschen konnten ruhig schlafen"⁶⁸⁷. Wenn die sichere Nachtruhe der Bundesbürger tatsächlich davon abhing, hätte man sie freilich schon früher haben können. 1974 wurde der Vertrag von Bundestag und Bundesrat ratifiziert. In der Zwischenzeit hatten – nach Verzögerungen seitens Paris – EURATOM und IAEO ein den deutschen Interessen Rechnung tragendes Verifikationsabkommen geschlossen, war die Bundesrepublik im Gouverneursrat der IAEO vertreten und der Interventionsanspruch der Sowjetunion ausgeräumt worden.⁶⁸⁸

6.2.2.4 Willy Brandt und der Atomwaffensperrvertrag

Für Willy Brandt war die Haltung zum Nichtverbreitungsvertrag eine "Kardinalfrage"⁶⁸⁹, weil von ihr Glaubwürdigkeit und Handlungsspielraum der bundesdeutschen Außenpolitik abhingen. Anders als andere Befürworter sah er die Unterzeichnung des Vertrages nicht nur als "unvermeidbar"⁶⁹⁰ an und führte er nicht nur die "uneigentliche"⁶⁹¹ Diskussion um die Nebenwirkungen des Vertrags, sondern begrüßte er die eigentlichen Ziele des Vertrags. Für die SPD und ihren Vorsitzenden ging es um das "Abwerfen des Ballastes nuklearer Optionen, auf den die Bundesrepublik um so mehr verzichten konnte, da sie aufgrund ihres begrenzten Handlungsspielraumes nicht in der Lage war, diese Optionen in politische Möglichkeiten umzusetzen"⁶⁹². Statt den Vertrag "primär als deutsche Diskriminierung zu verstehen" und den vergeblichen Versuch zu unternehmen, sich gegen "gemeinsame Diskriminierungsabsicht der beiden Großmächte"⁶⁹³ zu wehren, begriff Brandt ihn als Mittel zur Gleichberechtigung der Bundesrepublik unter den Nichtkernwaffenstaaten. Während Vertreter der CDU/CSU eine Deklassierung

⁶⁸⁴ Vgl. "Erklärung der Bundesregierung bei der Unterzeichnung des NV-Vertrages", "Note der Bundesregierung zur Unterzeichnung des NV-Vertrages" und "Instrument einer weltweiten Friedenssicherung", in: *Bulletin* vom 29.11.1969, Geier, Schwellenmacht, S. 291-295, sowie Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 158f.

⁶⁸⁵ Vgl. "Wahrung der Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland", in: *Bulletin* vom 29.11.1969. Bereits zuvor hatte Washington die Definition des Begriffs "Verfügungsgewalt" für die vertrauliche Unterrichtung der Bundestagsausschüsse freigegeben, versprochen sich dafür einzusetzen, daß die Sowjets den amerikanischen Interpretationen nicht widersprechen würden, und die deutschen Interpretationen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie und zum Verifikationsabkommen akzeptiert. Vgl. AAPD 1969, Dok. 347.

⁶⁸⁶ Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 175. Vgl. Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 202ff.

⁶⁸⁷ Diehl, Politik und Presse, S. 470.

⁶⁸⁸ Vgl. Häckel, Atomwaffensperrvertrag, S. 24f., Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 177f., und Schleicher, "Safeguards", S. 161ff.

⁶⁸⁹ SPD-Bundestagsfraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 559 (11.02.1969).

⁶⁹⁰ Radkau, "Kontroverse", S. 77. Vgl. Dembinski, "Rüstungskontrolle", S. 224.

⁶⁹¹ Radkau, "Kontroverse", S. 63. Daß Brandt nicht in der Lage gewesen wäre, "konsequent und mit voller Kraft zu argumentieren" (ibid., S. 77), wird vor allem durch seinen Artikel vom Februar 1969 widerlegt.

⁶⁹² Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 186.

⁶⁹³ Besson, Außenpolitik, S. 426.

der Bundesrepublik an die Wand malten, betrachtete Brandt den Vertrag als "Hebel [...], der Bundesrepublik eine globale Wirkungsebene als Gleicher unter Gleichen" und als einer "der Stärksten unter den Schwachen"⁶⁹⁴ zu verschaffen.

Die deutsche Unterzeichnung des Vertrags war aber vor allem von entscheidender Bedeutung, um das Kernstück Brandtscher Entspannungspolitik, den Gewaltverzicht mit der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten, nicht nur als abstrakte Willenserklärung erscheinen zu lassen, bei der die Katze keinen Vorteil davon hat, "wenn die Maus ihr verspricht, sie nicht anzugreifen"⁶⁹⁵, sondern als substantielles Angebot, bei dem die Katze sicher sein kann, es weiterhin mit einer Maus zu tun zu haben und sich nicht irgendwann einem Mutanten gegenüberzusehen. Eine deutsche Unterschrift sollte keine "Vorleistung für einen späteren expliziten Gewaltverzicht der UdSSR"⁶⁹⁶ sein, sondern Element eines beiderseitigen Gewaltverzichts und wesentlicher Beitrag der Bundesrepublik zu einem europäischen Sicherheitssystem. Moskau sollte auch ein wichtiges Instrument zur Denunzierung der Bundesrepublik und zur Verstärkung der Klammerfunktion im Warschauer Pakt aus der Hand genommen werden, um Bonns Handlungsspielraum in Osteuropa zu erweitern. Beides galt um so mehr, als der Nuklearwaffenverzicht die erste unter den östlichen Forderungen an die Bundesrepublik war und Bonn bei den anderen, wie der Anerkennung der Oder-Neiße-Linie und der DDR, keine hinreichende Flexibilität zu zeigen bereit war. Insofern ordnete Brandt den NV-Komplex seinem Konzept einer europäischen Friedensordnung nicht "unter"⁶⁹⁷, sondern verstand ihn als eines ihrer Fundamente.

Während CDU und CSU "eine völlige Klärung des deutsch-sowjetischen Verhältnisses vor einer Unterschrift unter den Nonproliferationsvertrag forderten", beabsichtigte Brandt, "dieser Klärung durch eine Unterschrift näherzukommen". War das "unrealistisch", weil nichts dafür sprach, "daß die Sowjetunion eine deutsche Unterschrift tatsächlich mit einem ostpolitischen Entgegenkommen honorieren würde"⁶⁹⁸? Die Große Koalition hat die Probe aufs Exempel nicht gemacht. Nach der Unterzeichnung des NV-Vertrags (und Kursänderungen in Bonn und Moskau) kam es zur Bereinigung des deutsch-sowjetischen Verhältnisses einschließlich Moskaus Verzichts auf einen Interventionsanspruch. Der Beitritt zum NV-Vertrag war "Voraussetzung und zugleich Auftakt der neuen Ostpolitik"⁶⁹⁹. Brandt hatte das Potential der Unterschrift als "Eintrittskarte"⁷⁰⁰ für Verhandlungen mit Moskau erkannt. Sein Kalkül ging auf: Durch die "unanfechtbare Beglaubigung der Bundesrepublik als Nichtkernwaffenstaat [...] wurden der allianz- und integrationspolitische Gleichklang mit den westlichen Nachbarn und Verbündeten, die entspannungspolitische Öffnung nach Osteuropa und der Ausbau der Kernenergie in internationaler Kooperation möglich"⁷⁰¹. Insgesamt wurde also der Handlungsspielraum der Bundesrepublik erweitert. Mithin war Brandts Einschätzung realistischer als die Forderung der Union.

Schätzte Brandt wegen seiner entspannungspolitischen Betrachtung die Risiken und Probleme des Vertrags gering? Zwar gab er von Beginn an das Signal, daß Bonn den Vertrag prinzipiell begrüßte. Doch eine bedingungslose Zustimmung lehnte er ab. Die von ihm vorgebrachten Forderungen waren gewichtig:

⁶⁹⁴ Bahr, Brandts europäische Außenpolitik, S. 26.

⁶⁹⁵ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 334. Vgl. Hillgruber, Weltpolitik, S. 89.

⁶⁹⁶ Hinrichsen, Ratgeber, S. 383.

⁶⁹⁷ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 186.

⁶⁹⁸ Taschler, Herausforderungen, S. 312.

⁶⁹⁹ Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 194. Vgl. Schrafstetter/Twigge, Avoiding Armageddon, S. 193.

⁷⁰⁰ Merseburger, Willy Brandt, S. 537, und Haftendorn, "Transformation und Stabilität", S. 4.

⁷⁰¹ Häckel, Atomwaffensperrvertrag, S. 52. Vgl. Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 190, Grabbe, Unionsparteien..., S. 585, Vgl. Schrafstetter/Twigge, Avoiding Armageddon, S. 180, und Schulz, "Integration", S. 313.

nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung, Ausschluß von Erpressung der Nichtkernwaffenstaaten durch die Atommächte, Nichtbeeinträchtigung der nuklearen Arrangements der NATO und Offenhalten der europäischen Option, nichtdiskriminierende Kontrollregelungen und Schutz vor Industriespionage, nicht nur Nichtbeeinträchtigung, sondern Förderung der zivilen Kernenergienutzung. Die bilateralen Verhandlungen mit Washington im Jahre 1967 waren ein großer Erfolg. Ihre Ziele fußten auf dem Memorandum der Bundesregierung vom April, das Brandts Forderungen spiegelte, und wurden mit Abstrichen weitgehend erreicht. Brandt gab sich gegenüber den USA nicht so früh zufrieden, wie allgemein dargestellt, sondern setzte sich bis zur Vorlage eines vollständigen Vertragsentwurfs vor allem für die ungehinderte zivile Nutzung und die Belange von EURATOM ein – ob in jedem Punkt und bis zum Schluß aus eigener Überzeugung oder um die allgemeine Zustimmung zu fördern, läßt sich nicht festmachen. Jedenfalls war er damit an der Etablierung eines Standards beteiligt, der den Vertrag bis in die Gegenwart hinein (jüngstes Beispiel: Iran) für Schwellenländer zu einer erwägenswerten Option gemacht hat.⁷⁰²

Auch wenn es nach außen so schien, als ob "die BRD redaktionell kaum an der Vertragsformulierung beteiligt war"⁷⁰³, nahm sie über Washington, die NATO und EURATOM "[w]ie kein zweiter Staat" Einfluß auf die NV-Verhandlungen, der meist erst dort endete, wo die deutschen Forderungen "den Vertrag als Ganzes gefährdeten"⁷⁰⁴. Im Kern berücksichtigte der Vertragstext die meisten deutschen Vorschläge.⁷⁰⁵ Auch wenn die Bundesregierung keinen Einfluß auf die Formulierung der Artikel I und II hatte, waren die dazugehörigen Interpretationen der USA "ein wesentliches Ergebnis der deutschen Bemühungen". Das "greifbarste Resultat der deutschen Diplomatie" war der Artikel zum Schutz der zivilen Nutzung. Auch beim Kontrollartikel hatte das Auswärtige Amt "wesentlichen Einfluß geltend machen können – der amerikanische Vorschlag vom 31. Januar 1967 wurde vollständig revidiert". Bei der Befristung des Vertrages, an der besonders Kiesinger gelegen war, erzielte Bonn einen "Teilerfolg"⁷⁰⁶. Die Einfügung einer bedingten Vertragsbefristung geht auf deutsch-italienische Bestrebungen zurück. Da Bonn seine Interessen mit denen anderer Nichtkernwaffenstaaten verband, sind die Erfolge nicht einfach "dem Verhandlungsgeschick der Bundesrepublik zuzuordnen"⁷⁰⁷. Die Strategie als solche und die Ergebnisse an sich waren allerdings ein Erfolg der Bundesregierung und besonders des Außenministers.

Nach der Unterzeichnung des Vertrags durch die Atommächte drängte Brandt im Juli 1968 auf eine positive Entscheidung der Bundesregierung. Nicht erst jetzt stand für Brandt fest, "daß die Bundesrepublik keine Alternative hat[te], als ihm beizutreten"⁷⁰⁸. Zum einen war er der Meinung, daß der Vertrag die deutschen Interessen im wesentlichen berücksichtigte. Zum anderen sollte die Bundesrepublik von einer frühen Unterschrift profitieren und nicht als Getriebene erscheinen oder sich gar isolieren. Diese Gefahr sah er auch in Hinblick auf die sog. Feindstaatenklauseln. Daß Moskau auf die Artikel verzichten könnte, glaubte er nicht. Er plädierte dafür, die Gefahr, durch Unterzeichnung des NV-Vertrags ein sowjetisches Interventionsrecht anzuerkennen, politisch statt juristisch zu beantworten. Die von ihm in

⁷⁰² Vgl. Gregor Schöllgen, "Eine Frage von nationalem Interesse", in FAZ vom 20.07.2015.

⁷⁰³ Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 182.

⁷⁰⁴ Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 140.

⁷⁰⁵ Vgl. Fischer, Einleitung zu Brandt, BA, Bd. 6, S. 27, von Oetinger, Außenpolitik, S. 181f., und Eisermann, Strategiediskussion, S. 219.

⁷⁰⁶ Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 139f.

⁷⁰⁷ Von Oetinger, Außenpolitik, S. 181f.

⁷⁰⁸ Schöllgen, Willy Brandt, S. 159.

Aussicht genommenen Maßnahmen – ohnehin pragmatisch-zurückhaltend – konnte er nicht ganz durchsetzen. Im Kern erwies sich seine Strategie aber als realistisch und tragfähig: Die Bundesrepublik erklärte die Artikel für obsolet; die Westmächte wiederholten ihren Verzicht, sie Bonn gegenüber anzuwenden; Washington bestätigte seine Schutzgarantie; die Bündnispartner erklärten, daß der NATO-Vertrag uneingeschränkt gelte; Moskau versicherte, daß die Bundesrepublik als Unterzeichner des NV-Vertrages gegenüber anderen Unterzeichnerstaaten nicht diskriminiert würde.

Die Position des Koalitionspartners übernehmend, erhoben Brandt und seine Partei die Sicherung der europäischen Option zur "conditio sine qua non für eine Zustimmung der Bundesrepublik"⁷⁰⁹. Unterschiede bestanden darüber, wann die Bedingung als erfüllt gelten konnte. Daß die Angelegenheit "Kiesinger und Brandt gleichermaßen am Herzen lag"⁷¹⁰, war allerdings nicht der Fall. Im Gegensatz zu Kiesinger und weiten Teilen der Union gaben Brandt und die SPD sich rasch mit der Lösung einer amerikanischen Interpretation zufrieden, wonach ein künftiger europäischer Bundesstaat auf nuklearem Gebiet die Rechtsnachfolge eines seiner Glieder antreten durfte. Dies entsprach Brandts pragmatisch-funktionalen Ansichten zur politischen Einigung Europas und der Überzeugung, daß wegen sowjetischen Widerstands weitergehende Formeln nicht zu erreichen waren, die europäischen Partner sich durch die Unterzeichnung des Vertrags gebunden hatten und die europäischen Atommächte nicht bereit sein würden, die Verfügung über ihre Nuklearwaffen an eine europäische Atomstreitmacht abzugeben, bevor ein europäischer Bundesstaat errichtet sein würde, eine durchaus realistische Einschätzung. Für die Union verband sich mit der europäischen Option die "ihrer Ansicht nach aus dem Vertrag resultierende Perpetuierung der sicherheitspolitischen Abhängigkeit Europas von den USA"⁷¹¹. Brandt hingegen ging einerseits ganz pragmatisch von der NATO als Geschäftsgrundlage des Vertrages aus, deren Auflösung einen Rücktritt vom NPT erlauben würde, und andererseits von einer Interessenidentität der Bündnispartner bis zur Überwindung des Ost-West-Konflikts, die eine völlig neue weltpolitische Konstellation und Errichtung einer neuen Sicherheitsarchitektur für Europa mit sich bringen würde. Anfänglich drängte Brandt mit Rücksicht auf die CDU/CSU auf das Offenhalten von Möglichkeiten für Zwischenstufen auf dem Weg zur Einigung Europas, ließ diese Forderung aber angesichts amerikanischen Widerstands bald fallen.

Großes Interesse und Engagement zeigte Brandt für den Erhalt von EURATOM, weil er fürchtete, Paris könne die nukleare Zusammenarbeit bei gemeinschaftsfremden Kontrollen beenden, der EURATOM-Markt zerstört werden, die Bundesrepublik Wettbewerbsnachteile, vor allem gegenüber Frankreich, erleiden und die europäische Einigung insgesamt Schaden nehmen, zumal aus seiner Sicht ein enger Zusammenhang zwischen Fortschritten in der Atomgemeinschaft und in der sonstigen technologischen Zusammenarbeit bestand und er im Zuge der Beitrittswünsche den EURATOM-Rahmen inhaltlich sowie geographisch erweitern wollte. Dementsprechend war es die Bundesrepublik, die sich am stärksten für die Erhaltung des EURATOM-Systems engagierte.⁷¹² Mit Blick auf andere Nichtkernwaffenstaaten erkannte Brandt, daß ein reines EURATOM-System nicht durchsetzbar war. Nach einer kurzen Orientierungsphase setzte er auf eine Verifikationslösung, für die er hartnäckig kämpfte, und mußte sich schließlich mit dem impliziten Offenhalten der Verifikationslösung zufrieden geben.

⁷⁰⁹ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 180. Vgl. Schertz, Deutschlandpolitik, S. 431.

⁷¹⁰ Hinrichsen, Ratgeber, S. 335.

⁷¹¹ Taschler, Herausforderungen, S. 390.

⁷¹² Vgl. Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 132.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß Brandt und die SPD mit ihren Ansprüchen an den Vertrag und sein Beiwerk hinter den (teilweise nicht erfüllbaren Forderungen) der Union zurückblieben. Daß die SPD-Führung aber stärker bereit gewesen wäre, "die mit dem Vertrag verbundenen wirtschaftlich-technischen Behinderungen zu akzeptieren"⁷¹³, läßt sich hier ebensowenig bestätigen wie die Ansicht, die Betonung dieser Aspekte seitens der Bundesrepublik gehe originär auf das Drängen der Union zurück⁷¹⁴, und der Befund, die Sozialdemokraten hätten fast ausschließlich auf wirtschaftliche und technologische Gesichtspunkte geachtet.⁷¹⁵ Auch, wenngleich nicht "vor allem"⁷¹⁶, auf sicherheitspolitische Fragen legte Brandt Wert, gab sich aber mit politischen Zusicherungen der Bündnispartner zufrieden, wo der Kanzler und die CDU/CSU juristische Absicherungen einforderten.

Über die Strategie, die deutschen Interessen in die anderer einzubetten, war man sich in der Koalition prinzipiell einig. Sie ging aber nicht auf eine Anregung aus der Unionsfraktion zurück⁷¹⁷, sondern war von Brandt schon zur Jahreswende 1966/67 festgelegt worden und wurde von den Vertragsgegnern oftmals "durchkreuzt"⁷¹⁸. Während sein Vorgänger versucht hatte, sich hinter anderen Schwellenmächten "zu verstecken", interpretierte Brandt die nicht angestrebte, aber "unvermeidliche Schlüsselrolle der Bundesrepublik aktiver"⁷¹⁹. Dabei legte er großen Wert darauf, den Eindruck zu vermeiden, Bonn schwingte sich zum Rädelsführer der Nichtkernwaffenstaaten auf. Vielmehr wollte er den einen Teil der deutschen Forderungen von anderen vorbringen lassen oder gemeinsam mit ihnen vorbringen, den anderen Teil in bilateralen Verhandlungen mit den USA durchsetzen, vor allem dann, wenn sich mangelnde multilaterale Unterstützung für deutsche Positionen zeigte. Die Einbettung deutscher in allgemeine Interessen war – anders als bei der Union – nicht nur Kalkül, sondern erwuchs auch aus Brandts Überzeugung, daß die Bundesrepublik weniger ihre Partikularinteressen hegen als die Interessen anderer Schwellenländer teilen sollte bzw. tatsächlich teilte. Die Strategie erwies sich als erfolgreich, gelang es der Bundesregierung und vor allem Brandt doch, die deutschen Einwände "auf die nichtnukleare Ebene der internationalen Politik hinüberzuspielen"⁷²⁰. Einen "Höhepunkt"⁷²¹ fand diese Politik in Brandts Rede auf der Genfer Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten. Unmittelbar nach dem 21. August 1968 benannte er alle heiklen Punkte, die sich aus der NV-Problematik für die Sicherheit der Nichtnuklearen ergaben, und brachte die besonderen Interessen der Bundesrepublik mit denen der anderen Staaten auf einen Nenner. Erstmals seit 1949 spielten die Deutschen "eine große internationale Partie, und zwar ganz auf eigene Rechnung und Gefahr"⁷²² – auch wenn in der deutschen Mannschaft Uneinigkeit über Aufstellung und Taktik herrschte. Brandts Teilnahme war im Kabinett umstritten gewesen, und die Einmischung des Kanzleramts in die Vorbereitung seiner Rede stellte ein Schlüsselmoment für seine Einschätzung der Möglichkeiten dar, in der gegebenen politischen Konstellation ein Mindestmaß eigener Vorstellungen umsetzen zu können. Obwohl er in der Rede auf die Haltung der Bundesregierung zum NV-Vertrag nicht einging, setzte Brandt ein wichtiges Zeichen, daß Bonn nicht auf ein Nein zusteuerte.

⁷¹³ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 186.

⁷¹⁴ Vgl. Besson, Außenpolitik, S. 388.

⁷¹⁵ Vgl. Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 180.

⁷¹⁶ Schöllgen, Willy Brandt, S. 158.

⁷¹⁷ Vgl. Hinrichsen, Ratgeber, S. 340.

⁷¹⁸ Kuan, Nichtverbreitung, S. 230.

⁷¹⁹ Radkau, "Kontroverse", S. 80. Vgl. Häckel, Atomwaffensperrvertrag, S. 22, und Eisermann, Strategiediskussion, S. 219.

⁷²⁰ Besson, Außenpolitik, S. 393.

⁷²¹ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 165. Vgl. Kuan, Nichtverbreitung, S. 280.

⁷²² Besson, Außenpolitik, S. 394. Vgl. Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 154.

Daß sein Engagement für den Vertrag und eine deutsche Unterschrift nach der Niederschlagung des Prager Frühlings nachgelassen hätte⁷²³, trifft nicht zu. Äußerungen, er denke nicht im Traum daran, sich für den Vertrag die Beine auszureißen, waren der Stimmung in Bevölkerung und Parlament geschuldet und auf einen engen Zeitraum begrenzt. Drei Monate nach der Intervention machte er Kiesinger gegenüber deutlich, daß der "Vertagungskonsens"⁷²⁴ innerhalb der Koalition weder unbefristet galt noch als taktisches Mittel zur Verhinderung einer positiven Entscheidung zu verstehen war. Er schien ernsthaft zu glauben, Kiesinger zu einer Unterschrift bewegen zu können. Darstellungen, wonach Kiesinger im Frühjahr 1969 eine Entscheidung gegen die Unterschrift der amtierenden Bundesregierung gefällt oder herbeigeführt und Brandt dies "kampfflos"⁷²⁵ hingenommen hätte, erwecken einen falschen Eindruck. Es gehörte zum Wesen der Großen Koalition, daß es keine Entscheidung gab – weder dafür noch dagegen. Brandt kämpfte bis zum Juni für einen Beschluß des Kabinetts, vermied aber eine Kampfabstimmung, weil sie eine Niederlage und womöglich das Ende der Koalition zu einem denkbar schlechten Zeitpunkt bedeutet hätte.⁷²⁶ Erst als keine Aussicht auf Erfolg mehr bestand, richtete er seinen Blick ganz auf die bevorstehenden Wahlen. Zugespißt läßt sich sagen, daß Brandt "eine Koalitionskrise [...] noch mehr fürchtete als eine außenpolitische Isolierung der Bundesrepublik"⁷²⁷. Doch zum einen hätte das eine das andere nicht verhindert, und zum anderen wirkte Brandt der Isolierung entgegen, indem er mal als öffentliche Forderung, mal gleichsam augenzwinkernd im diplomatischen Gespräch die Unterschrift einer neuen Bundesregierung ankündigte. Die Verzögerung mochte "sich für Kiesinger ausgezahlt"⁷²⁸ haben, doch der Preis war, daß die deutsche NV-Politik am Ende der Großen Koalition wie an ihrem Anfang in eine "Sackgasse"⁷²⁹ geraten war, aus der sie erst die Nachfolgeregierung wieder herausmanövrierte. Durchaus treffend hat Brandt in seinen Memoiren festgehalten, daß die Auseinandersetzung um den NV-Vertrag die Große Koalition vor eine "Art psychologischer Zerreißprobe"⁷³⁰ stellte. Anders als vielfach dargestellt, enthielt die Koalitionsabsprache kein positives Votum oder gar eine Verpflichtung zur Unterzeichnung des NV-Vertrags. Zwischen den Koalitionspartnern bestand ein fundamentaler Dissens in der Beurteilung des Vertrags selbst, seiner Bedeutung und Konsequenzen sowie der Bedingungen, unter denen die Bundesrepublik ihn unterzeichnen sollte. Verschärft wurde dieses Konfliktpotential dadurch, daß der Vertrag zum "Testfall der in Bonn miteinander im Streite liegenden Orientierungen"⁷³¹ wurde, wobei beide Seiten mehr oder weniger realistische Zukunftsvisionen unterschiedlich ernst nahmen: die einen nuklearen Mitbesitz der Bundesrepublik, die anderen Abrüstung und Entspannung.⁷³² Das heißt aber nicht, wie oft zu lesen ist, daß nur die Ziele und Methoden der Entspannungspolitik der eigentliche Streitpunkt waren, Befürworter und Gegner einer deutschen Unterschrift ansonsten aber nicht weit auseinander gewesen seien.⁷³³ Das eine ließ sich nicht vom anderen trennen, weil die Beurteilung der Vertragsbestimmungen und Interpretationen zwar nicht ausschließlich, aber auch von entspannungs- und

⁷²³ Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 538, Kroegel, Anfang, S. 262, und Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 125.

⁷²⁴ Schönhoven, Wendejahre, S. 477. Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 393.

⁷²⁵ Taschler, Herausforderungen, S. 393. Vgl. Koppel, Sources of Change, S. 190.

⁷²⁶ Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 480f.

⁷²⁷ Kuan, Nichtverbreitung, S. 288.

⁷²⁸ Kroegel, Anfang, S. 263.

⁷²⁹ Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 131. Vgl. Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 186

⁷³⁰ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 250.

⁷³¹ Besson, Außenpolitik, S. 388. Vgl. Görtemaker, Geschichte der Bundesrepublik, S. 469.

⁷³² Vgl. Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 178f.

⁷³³ Vgl. Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 167, Besson, Außenpolitik, S. 424f., Kohler, Sicherheitsgarantien, S. 124 und 127, Radkau, "Kontroverse", S. 76, Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 80, und Masala, Italia und Germania, S. 210f.

sicherheitspolitischen Einschätzungen abhing. Dies zeigten die öffentlichen Diskussionen 1967 und 1969. Auch daß die Regierung Brandt die Vertragsauslegung ihrer Vorgängerin übernahm, ist kein "Indiz für das Maß an Übereinstimmung der beiden großen Parteien in der Beurteilung des NPT"⁷³⁴, sondern Ausdruck von Brandts Haltung zum Vertragswerk; denn die Union war ja gerade nicht bereit gewesen, dem Vertrag auf der Grundlage dieser Interpretationen zuzustimmen.

Es handelte sich also nicht nur um eine Frage der "Prioritäten"⁷³⁵. Die CSU und ihr Vorsitzender hatten früh eine Fundamentalopposition gegen den Vertrag angekündigt und in der Folge variantenreich betrieben. Der Kanzler verfolgte eine Verzögerungstaktik, die die deutsche Unterschrift möglichst lange hinausschieben, wenn nicht gar verhindern sollte. Unterstützung erfuhr er von Abteilung II des Auswärtigen Amtes in Gestalt von Schnippenkötter und Ruete, so daß Brandt sich mehreren (außenpolitisch bilateralen und multilateralen sowie innenpolitisch koalitions- und hausinternen) Fronten gegenüber sah. Der NV-Vertrag war kein "Exempel" dafür, wie sehr sich die Koalitionspartner "außenpolitisch auseinandergeliebt"⁷³⁶ hatten. Die Unterschiede waren bereits Anfang 1967 deutlich erkennbar und spitzten sich schon vor dem 21. August 1968 zu.⁷³⁷ Brandts Verhalten ließ ein doppeltes Bemühen erkennen: Dem Kanzler und der CDU die Hoffnung zu nehmen, die SPD und ihr Vorsitzender würden die Verzögerungstaktik der Union hinnehmen, und gleichzeitig Brücken zu bauen, die ihnen eine Zustimmung erlauben würden. Um den Weg inhaltlich freizumachen, beantwortete er die wesentlichen Fragen, die im Kabinett als offen galten, positiv bzw. legte die Meßlatte für positive Antworten niedrig genug. Doch verleitete ihn das Verhalten des Koalitionspartners selten dazu, die wirklichen Probleme des Vertrags zu "verharmlosen"⁷³⁸. Brandt war bemüht, auf Bedenken Rücksicht zu nehmen, versuchte sie auszuräumen, auch wenn er es für aussichtslos oder unnötig hielt, weil er offenbar glaubte, die Union werde sich dem Zwang zu einer positiven Entscheidung letztlich nicht entziehen können und Kiesinger willens und in der Lage sein, den Widerstand in den eigenen Reihen zu überwinden. Seine Prämissen erwiesen sich als falsch. Viel hatte Brandt Kiesingers Verzögerungstaktik, Strauß' Opposition und Schnippenkötters Sabotage nicht entgegensetzen. Einen Koalitionsbruch wegen des NV-Vertrages hätte niemand verstanden, als Druckmittel fiel er also aus.

Der innenpolitische Streit verbesserte Bonns außenpolitische Position nur bis zu dem Punkt, an dem Zweifel begannen, ob die Bundesrepublik tatsächlich an konkreten Problemen interessiert war oder ob es sich um (immer neue) Vorwände handelte. Der scheinbar gewichtige Einfluß der Unionsfraktion auf die Bemühungen des Auswärtigen Amtes⁷³⁹ muß vor diesem Hintergrund betrachtet werden. Bis zu einem gewissen Grad wurden die Anregungen dort geteilt bzw. bedurften keines besonderen Drängens. Darüber hinaus gab es ein Spektrum amerikanischer Zugeständnisse, das ohne den Druck der Union wohl nicht erreicht worden wäre. Es handelt sich aber nicht um Essentielles. Auf der anderen Seite belastete das Verhalten der Union das deutsch-amerikanische Verhältnis und hemmte die Aufgeschlossenheit Washingtons. Umgekehrt wuchs durch die Verhandlungserfolge die Akzeptanz des Vertrags nicht.⁷⁴⁰ Ein ähnlicher Befund trifft für die "intransigente Haltung Schnippenkötters" zu, dessen unbestreitbare

⁷³⁴ Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 202.

⁷³⁵ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 167. Vgl. Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 178f.

⁷³⁶ Merseburger, Willy Brandt, S. 538f.

⁷³⁷ Vgl. Besson, Außenpolitik, S. 389, Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 204f., und Schönhoven, Wendejahre, S. 471.

⁷³⁸ Besson, Außenpolitik, S. 425f.

⁷³⁹ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 404.

⁷⁴⁰ Vgl. Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 164.

Verhandlungserfolge sich zum Teil "positiv auf den Vertragstext ausgewirkt"⁷⁴¹ hatten, zum Teil "Schmankerl für Feinschmecker"⁷⁴² waren, zum Teil aber Pyrrhus-Siege. Auch Kiesingers schrilles Verlangen nach Konsultationen und der sonstige "deutsche Lärm" hatten die Amerikaner "zwar aufgeschreckt"⁷⁴³, der Inhalt stieß aber oft auf taube Ohren, so daß Washington Abmachungen mit Moskau traf, die auf die deutschen Forderungen nur begrenzt Rücksicht nahmen. Man mag sich vorstellen, wie es zurückgeschallt hätte ohne die stille Diplomatie des Auswärtigen Amts und die dämpfenden Töne des Außenministers. Ihre eigentlichen Erfolge erzielte die Bundesrepublik dort, wo sie ihre Begehren gemeinsam mit anderen Staaten vorbrachte. Kurzum: Das Verhalten der Union hat Brandts Strategie und der Position der Bundesrepublik teilweise genützt, ihnen vor allem aber erheblich geschadet.

Obwohl der vielstimmige Chor aus Kanzler, Ministern, Abgeordneten und Beamten des Auswärtigen Amts verschiedenen Melodien folgte, die zuweilen als Kakophonie nach außen drangen, gelang es Brandt zunehmend, der Bundesrepublik eine Stimme zu geben, die den Nichtverbreitungsvertrag begrüßte und eine deutsche Unterschrift in Aussicht stellte. Er erreichte eine fortschreitende Eingrenzung der zu klärenden Fragen, auch wenn einige Unionspolitiker, teils aus Sorge, teils aus Kalkül, jede Gelegenheit wahrnahmen, neue Fragen aufzuwerfen und das Feld der Klärungen zu erweitern. Den Rahmen des Vereinbarten und Möglichen erweiternd, nutzte Brandt sein Amt, durch offizielle Verlautbarungen draußen die Situation im Innern zu beeinflussen.⁷⁴⁴ Die Auseinandersetzungen zwischen Union und SPD stellten am Ende nicht viel mehr dar als "fruchtlosen Stellungskrieg"⁷⁴⁵. Auch wenn die Große Koalition nicht direkt an der NV-Politik "scheiterte"⁷⁴⁶, belastete die Kontroverse das Verhältnis zwischen Kanzler und Außenminister und trug wesentlich dazu bei, daß Brandt keine Neuauflage dieser Konstellation anstrebte.⁷⁴⁷

Die meisten der in der innenpolitischen Debatte artikulierten Befürchtungen und Bedenken gegen den Vertrag haben sich "nicht erfüllt oder sind obsolet geworden"⁷⁴⁸. Der Vertrag gilt als wirksames Mittel seines Zweckes. Rüstungsexperten gehen davon aus, daß es ohne ihn zu Beginn des 21. Jahrhunderts 30 bis 40 Atomwaffenmächte gegeben hätte. Als wichtiges Instrument zur Anpassung des Vertrags haben sich bis in die Gegenwart die von der Bundesregierung und Brandt forcierten periodischen Überprüfungs-konferenzen erwiesen.⁷⁴⁹ Auf der anderen Seite erfüllten sich nicht alle Hoffnungen Brandts, wie er selbst in der Rückschau einräumte. Es zeigte sich, "daß es erstens schwer sein werde, die Zahl der Kernwaffenstaaten auf fünf beschränkt zu halten. Und daß zweitens die große Mehrheit der Staaten sich nicht dauerhaft auf Verzicht einschwören ließe, wenn die stark herausgehobene Minderheit nicht ernste Schritte Richtung Rüstungsbegrenzung und Abrüstung zu unternehmen willens sei."⁷⁵⁰ Zwar besteht die NATO auch nach der Überwindung des Kalten Krieges fort, doch kann von einer Interessenidentität ihrer

⁷⁴¹ Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 138.

⁷⁴² Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002.

⁷⁴³ Besson, Außenpolitik, S. 388. Vgl. *ibid.*, S. 393f.

⁷⁴⁴ Vgl. Petri, Entstehung des NV-Vertrages, S. 119.

⁷⁴⁵ Baring, Machtwechsel, S. 248. Vgl. Kleßmann, Zwei Staaten, S. 235.

⁷⁴⁶ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 186.

⁷⁴⁷ Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 536, Fitschen, Verzögerungstaktik, S. 81, und Häckel, Atomwaffensperrvertrag, S. 21.

⁷⁴⁸ Häckel, Atomwaffensperrvertrag, S. 51. Vgl. Krieger, Nuclear Questions, S. 20.

⁷⁴⁹ Vgl. "Konferenz mit Spaltkraft", in: *SZ* vom 02.05.2005.

⁷⁵⁰ Brandt, Erinnerungen, S. 173.

Mitglieder – Brandts Argument im Zusammenhang mit der Sicherheitsfrage – nicht mehr wie selbstverständlich ausgegangen werden.

6.2.3 Die Dreierverhandlungen

Die Verhandlungen über den Nichtverbreitungsvertrag überschritten sich mit der Krise der NATO, die vor dem 21. August 1968 vielfach die ernste Sorge auslöste, das Bündnis könne auseinanderfallen. Dies betraf die Bundesrepublik als Mittlere Macht, "deren primäre Aktionsbasis das westliche Bündnis"⁷⁵¹ war, in besonderer Weise. Der Vietnam-Krieg und die damit verbundenen "monetären, budgetären und ökonomischen Allianzprobleme machten die Präsenz der amerikanischen Streitkräfte in Europa zum Hauptobjekt der Bündnispolitik"⁷⁵² – zumindest zu Beginn von Brandts Amtszeit. Im Januar 1967 hatte Brandt das Ziel ausgegeben, bei den Dreiergesprächen die Devisenproblematik in den größeren Zusammenhang der langfristigen Verteidigungsplanung zu stellen, eine der Bedrohung adäquate Verteidigungsstruktur der NATO aufzubauen und die Lasten in der Allianz angemessen zu verteilen, gemäß dem Grundsatz, daß alle Verteidigungsanstrengungen der Gesamtheit des Bündnisses zugute kämen und daher gerecht von allen Mitgliedern zu tragen seien. Unter den drei Partnern, hieß es in den Instruktionen für Verhandlungsführer Duckwitz, bestehe Einigkeit, daß sich das militärische Potential der UdSSR eher verstärkt habe, eine glaubhafte Abschreckung notwendig sei und die NATO hierfür über das gesamte Spektrum militärischer Möglichkeiten verfügen müsse, von den konventionellen Streitkräften über taktische Atomwaffen bis zu strategischen Nuklearstreitkräften. Zu eruieren seien die Folgerungen für die Streitkräfte in Mitteleuropa, besonders unter welchen Voraussetzungen eine Rückverlegung britischer und amerikanischer Einheiten zu vertreten sei. Auf Dauer werde man sich entsprechenden Bestrebungen nicht versagen können. Daher sei zu prüfen, ob und wie die Sowjetunion zu einer angemessenen Verminderung ihrer in Osteuropa stationierten Truppen bewogen werden könne.⁷⁵³

Bei seinem Washington-Besuch im Februar 1967 wurde Brandt nachdrücklich auf den Zusammenhang von Devisenausgleich und Erosionserscheinungen der NATO hingewiesen: Ein Ausscheiden Londons aus den Dreiergesprächen und unvereinbare Truppenabzüge müßten unbedingt vermieden werden. Rusk betonte, britische und belgische Truppenreduzierungspläne sowie die Abschaffung der Wehrpflicht in Luxemburg könnten gefährliche Rückwirkungen in den USA haben. Jede geordnete Weiterarbeit in der NATO werde durch die Frage der Zahlungsbilanz erschwert. Brandt erwiderte, die Erörterung von Streitkräfteverminderungen sei von amerikanischer Seite begonnen worden. Man solle darüber sprechen, wenn politische oder technische Veränderungen es ermöglichten, dürfe hingegen nicht "aus emotionalen Gründen oder Zahlungsbilanzgründen handeln"⁷⁵⁴. Damit wandte er sich gegen den Konnex von Truppenreduktion und Devisenausgleich und erklärte die Sicherheitsratio zum alleinigen Maßstab. Unter vier Augen eröffnete er Rusk freimütig, daß die Voraussetzungen des Bundeshaushalts den Vorstellungen der Amerikaner entgegenstünden. Zur Idee, einen deutschen Beitrag zur Getreidehilfe für Indien beim Devisenausgleich zu verrechnen, die von allen amerikanischen Gesprächspartnern mit Nachdruck angesprochen wurde, bemerkte Brandt, daß Bonns verfügbare Mittel durch Zusagen an andere Länder

⁷⁵¹ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 160.

⁷⁵² Ruehl, "Neue Ziele", S. 321.

⁷⁵³ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 18.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁵⁴ AAPD 1967, Dok. 48, S. 253.

gebunden seien. Offenbar hatte sich Brandts Hoffnung, im Kabinett eine Ausweitung der Entwicklungshilfe durchzusetzen, zerschlagen.⁷⁵⁵ Der Bundesaußenminister konnte bei seinen Gesprächspartnern Verständnis dafür wecken, daß durch die amerikanische Bindung des Ausgleichs an Rüstungskäufe "der deutsche Volksglaube"⁷⁵⁶ entstanden war, die Bundesrepublik müsse für die Truppenstationierung an sich zahlen. Nach der Begegnung räumte Rusk auf einer Pressekonferenz am 10. Februar ein, es könne auch andere Wege zum Ausgleich geben als Rüstungskäufe, und hob hervor, der Umfang der NATO-Streitkräfte müsse sich nach sicherheitspolitischen Aspekten richten.⁷⁵⁷

Am 16. Februar berichtete Brandt im Kabinett von der Erwartung der Amerikaner, "daß die deutsche Regierung auch in Zukunft ihre Rüstungsbezüge in den Vereinigten Staaten in einem angemessenen Umfang fortsetze und daß es gelingen werde, zwischen den beiderseitigen Notenbanken zu vereinbaren, daß ein Teil der auf der Truppenstationierung beruhenden Dollarzuflüsse bei der Bundesbank neutralisiert" werde. Die "Hauptsorge aller seiner Gesprächspartner" sei, "daß der Abzug eines wesentlichen Teils der britischen Stationierungstruppen in einer Art von Kettenreaktion über die amerikanische öffentliche Meinung und den Senat schließlich auch die amerikanische Regierung zu einem entsprechenden Truppenabzug zwingen könne". Zu befürchten war aber laut Brandt, "daß die Briten die Fortsetzung der Dreier-Gespräche ablehnen würden". Er schlug daher vor, "trotz aller sonstigen Belastungen doch einmal [zu] überprüfen, ob den Briten nicht in irgendeiner eine Übereinkunft ermöglichenden Weise entgegengekommen werden könne"⁷⁵⁸. Daraufhin herrschte allgemeine Ratlosigkeit. Inhaltliche Beschlüsse wurden nicht gefaßt.

Verhandlungsführer Duckwitz war bereits zuvor zu dem Ergebnis gekommen, der Devisenausgleich mit London sei der Schlüssel zur Lösung des Problems.⁷⁵⁹ Die Briten hatten derweil deutlich gemacht, daß sie sich nicht damit abfinden würden, 1967 keine und 1968 nur geringe Zahlungen zu erhalten. Hielt die Bundesregierung an ihrem Beschluß vom 26. Januar fest, mußte damit gerechnet werden, daß London die Dreiergespräche beenden und eine drastische Truppenreduzierung in Angriff nehmen würde. Im Auswärtigen Amt befürchtete man schwerwiegende Folgen für die eigene Sicherheit, die NATO, die bilateralen Beziehungen zu Großbritannien und den USA, die Aussichten einer aktiven deutschen Ostpolitik und das Kräfteverhältnis in Europa. Vor allem würde die Chance vertan, eine Streitkräfte-reduzierung für parallele Maßnahmen der Sowjetunion zu nutzen. Nachdem die Briten auf einem vollen Devisenausgleich bestanden und mit einer Halbierung oder gar einem vollständigen Abzug ihrer Truppen in Deutschland gedroht hatten, drängte Duckwitz den Minister, eine Revision des Kabinettsbeschlusses herbeizuführen.⁷⁶⁰ Kurz darauf erklärte Finanzminister Strauß öffentlich, 1967 und 1968 stünden keine Mittel für den Abschluß eines Offset-Abkommens zur Verfügung, was von Brandt umgehend korrigiert wurde.⁷⁶¹

Am 2. März erklärte Staatssekretär Lahr im Bundesverteidigungsrat für das Auswärtige Amt, der einzige Ausweg aus dem Streit über die weitere Gültigkeit des Petersberger Angebots der Regierung Erhard vom

⁷⁵⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 48 und 49, und Runderlaß Sahm vom 15.02.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁵⁶ "Brandt wird in Washington verstanden", in: SZ vom 11.02.1967.

⁷⁵⁷ Vgl. DzD V/1, S. 515.

⁷⁵⁸ Kabinettsprotokolle 1967, S. 157. Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 15.02.1967 und Vermerk Harkort vom 20.02.1967 über die Kabinettsitzung am 16.02.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁵⁹ Vgl. Aufzeichnung Duckwitz vom 07.02.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁶⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 52, sowie Aufzeichnung Ruete vom 15.02.1967 und Aufzeichnung Arnold vom 27.02.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁶¹ Vgl. "Mehr als nur Zweiter", in: *Kölner Stadtanzeiger* vom 24.02.1967.

Oktober 1966 bestehe darin, Großbritannien für die Zeit von April 1967 bis Mai 1968 eine Zahlung von 300 Mio. DM in Form von Rüstungskäufen plus 150 bis 250 Mio. DM für zivile Beschaffungen anzubieten. Das Auswärtige Amt wollte das neue Angebot von der britischen Zusage abhängig machen, die Rückverlegung von Truppen auf ein vertretbares Maß zu beschränken. Der Bundeskanzler bezeichnete es, so Brandt kurz darauf im Auswärtigen Ausschuß, als trotz der "schwierigen Haushaltslage nicht zu verantworten, wenn wir uns nicht über den [...] genannten Betrag hinaus weitere Anstrengungen überlegten, die den auf dem Petersberg angestellten Überlegungen ähnelten, von denen die Engländer meinen, es handle sich dabei um eine Zusage der deutschen Regierung"⁷⁶².

Bei den Dreiergesprächen setzten die Briten derweil die Deutschen und die Amerikaner die Briten unter Druck. Washingtons Verhandlungsführer McCloy kritisierte die in der NATO grassierende Eigensucht einiger Mitglieder.⁷⁶³ Am 4. März besuchte er den Bundeskanzler und brachte für den Fall, daß die USA gezwungen wären, Truppen abzuziehen, die Möglichkeit eines Rotationssystems ins Gespräch. Es sah vor, zwei Brigaden einer Infanteriedivision in die USA zu verlegen, die der NATO assigniert bleiben, im Krisenfall binnen 30 Tage nach Deutschland zurückverlegt werden und im sechsmonatigen Wechsel mit der in der Bundesrepublik verbleibenden dritten Brigade rotieren sollten. Das gleiche war für sechs Jagdbomberstaffeln geplant. Luft- und Heeresseinheiten sollten einmal jährlich zu Übungen in die Bundesrepublik kommen.⁷⁶⁴ (Von den Grundzügen der Rotationsidee hatte Brandt bereits im Januar und Februar über Egon Bahr und von Senator Robert F. Kennedy erfahren.⁷⁶⁵) Kiesinger bezeichnete den Vorschlag grundsätzlich als interessant und verließ damit das Dogma eines unveränderten amerikanischen Truppenniveaus.⁷⁶⁶

Tags darauf sprach McCloy mit Brandt und erklärte, daß Johnson "an sich nicht die Absicht habe, Truppen abzuziehen", aber "befürchte, in eine Kettenreaktion hineinzugeraten". McCloy hielt es für "unerträglich", daß die NATO wegen eines Betrags von 50 Mio. Dollar – dies entsprach der Lücke zwischen dem Petersberger und dem aktuellen deutschen Angebot – "in ihre schwerste Krise gestürzt" werden könne. Eine Regelung mit London auf der Basis "etwas mehr als Petersberg, aber etwas weniger als 100% der britischen Forderungen"⁷⁶⁷ sei möglich, wenn die Briten einen kleinen Teil ihrer Truppen abziehen könnten. Brandt sah noch keinen Weg zur Befriedigung der britischen Wünsche. Von der nächsten Kabinettsitzung erhoffte er sich Klarheit. Offen war, ob seine Position sich gegen die des Finanzministers würde durchsetzen können. Im Auswärtigen Ausschuß hielt Brandt als Ergebnis von McCloy's Reise fest, die Bundesrepublik könne Waffen dort kaufen, wo sie sie am vorteilhaftesten bekomme. Die Amerikaner würden ihre eigenen Wünsche zurückstellen, aber auf die der Briten hinweisen, weshalb die Bundesregierung sich bemühe, etwas "zusammenzukratzen"⁷⁶⁸. Wie es scheine, seien militärische Beschaffungen von 200 bis 250 Mio. DM in Großbritannien ohne allzu große

⁷⁶² Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 417. Vgl. AAPD 1966, Dok. 331, AAPD 1967, Dok. 74 und 98, Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 268f., und Zimmermann, Money and Security, S. 230.

⁷⁶³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 74 und 84. McCloy galt als Befürworter uneingeschränkter amerikanischer Präsenz in Europa. Seine Ernennung konnte als Konzession an die Bundesregierung betrachtet werden. Vgl. Zimmermann, Money and Security, S. 214f., Schwartz, Johnson, S. 143f., und Fries, "Zwischen Sicherheit und Souveränität", S. 137f. Zu den verschiedenen Positionen in der US-Regierung vgl. *ibid.*, S. 135-139, und Schertz, Deutschlandpolitik, S. 386ff.

⁷⁶⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 87 und 109, sowie Sprechzettel für die Kabinettsitzung am 19.04.1967, in: PAAA, B 150. Zu den Hintergründen von McCloy's Mission vgl. Schwartz, Johnson, S. 152-156.

⁷⁶⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 32, und Aufzeichnung Weber zum Gespräch Brandt-Kennedy am 02.02.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁶⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 87, S. 410, und Zimmermann, Money and Security, S. 230.

⁷⁶⁷ Aufzeichnung Schütz vom 06.03.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. Zimmermann, Money and Security, S. 231.

⁷⁶⁸ Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 416.

Haushaltsbelastungen möglich. Energisch wandte Brandt sich dagegen so zu tun, als habe die Bundesrepublik nur Bestand, wenn fremde Truppen in einer bestimmten Größenordnung stationiert seien. Gegen einen Truppenabzug in begrenztem Rahmen hatte er keine Einwände.

Mit Blick auf die Kabinettsitzung schrieb Johnson, wie Duckwitz McCloy nahegelegt hatte, einen Brief an den Bundeskanzler, in dem er versicherte, trotz des Drucks aus dem Kongreß keine Schritte zuzulassen, die die NATO signifikant schwächen würden. Der Streitkräfteumfang dürfe nur gemeinsam nach Sicherheitsaspekten bestimmt werden. Damit stärkte der Präsident die Bonner Position gegenüber London. Außerdem gab er in dem Schreiben offiziell den Grundsatz eines Devisenausgleichs durch gleich hohe deutsche Rüstungskäufe in den USA auf. Anstelle dessen befürwortete er eine Neutralisierung durch Maßnahmen der Bundesbank und eine fortdauernde währungspolitische Zusammenarbeit. Schließlich betonte er die Bedeutung einer deutsch-britischen Regelung.⁷⁶⁹ Dem Brief war Kiesingers Bemerkung von der "atomaren Komplizenschaft" vorausgegangen. McCloy hatte Johnsons Zorn darüber mit dem Hinweis auf den drohenden Kollaps der NATO aufgefangen.⁷⁷⁰

Brandt sah in Johnsons Ausführungen eine grundlegende Änderung der amerikanischen Politik und einen wesentlichen Erfolg der Bundesregierung. Die vom Zentralbankrat zwischenzeitlich gebilligte Neutralisierung durch die Bundesbank für einen begrenzten Zeitraum und Betrag begrüßte er.⁷⁷¹ Indirekt auf Johnsons Brief beziehend beantragte Brandt nach Rücksprache mit dem Verteidigungsminister am 15. März im Kabinett eine Änderung des Beschlusses vom 26. Januar. Zunächst wies er darauf hin, daß sich mit den USA nun eine befriedigende Lösung abzeichne, jedoch nur wenn eine Einigung mit Großbritannien erzielt werde. Der Devisenausgleich mit den Briten sei schwieriger, weil deren Zahlungsbilanzsituation kritischer sei als die Washingtons, weil geringere Möglichkeiten zur militärischen Beschaffung bestünden und weil eine Neutralisierung weder von britischer noch von deutscher Seite möglich erscheine. London habe angekündigt, bei einem Festhalten am Kabinettsbeschuß vom 26. Januar mindestens eine Halbierung der britischen Streitkräfte in Deutschland zu beschließen. Die Entscheidung sei unabhängig von strategischen Überlegungen und hänge ausschließlich von der Höhe des deutschen Devisenausgleichs ab. Eine massive Verminderung der britischen Streitkräfte gefährde die Sicherheit der Bundesrepublik und der NATO. Nach einer Studie des NATO-Oberbefehlshabers könne schon eine Reduzierung um ein Drittel die Verteidigung des gesamten Mittelabschnittes der NATO und eine rechtzeitige Entscheidung über die Freigabe nuklearer Waffen in Frage stellen. Der für Dezember anvisierte Beschluß über die NATO- Streitkräfteplanung bis 1972 würde gegenstandslos und dies eine ernste Krise der Allianz auslösen. Ferner, argumentierte Brandt, würde ein einseitiger Abzug die Chance einer Streitkräftereduzierung beiderseits des Eisernen Vorhangs inklusive einer Verminderung sowjetischer Streitkräfte in der DDR zunichte machen. Schließlich würden die bilateralen Beziehungen zu Großbritannien und zu den USA – durch die Diskussion um den Atomwaffensperrvertrag ohnehin belastet – ernstlich beeinträchtigt. Alle bisher erwogenen Auswege hätten sich, so Brandt, in den Verhandlungen als undurchführbar erwiesen. Nach dem bisherigen Beschluß seien für 1967 keine und für 1968 Zahlungen in Höhe von 120 Mio. DM plus zivile Beschaffungen für 200 bis 250 Mio. DM vorgesehen. Der deutsche

⁷⁶⁹ Vgl. FRUS 1964-1968 XIII, Dok. 240 und 241, Aufzeichnung Abt. II vom 23.03.1967, in: PAAA, B 150, und Schwartz, Johnson, S. 156f.

⁷⁷⁰ Vgl. Schertz, Deutschlandpolitik, S. 392ff.

⁷⁷¹ Vgl. Brandt an den Bremer Bürgermeister Weichmann am 29.03.1967, in: PAAA, B 1 457.

Verhandlungsführer solle nun für 1967 die Zahlung von 200 Mio. DM plus zivile Beschaffungen für 200 bis 250 Mio. DM anbieten, unter der Bedingung, daß in diesem Zeitraum keine Streitkräfte abgezogen würden. Als Rückfallposition solle die Zustimmung zum Abzug eines Sechstels der Truppen erlaubt sein. Eine Regelung über den ins Auge gefaßten Zeitraum hinaus sei hingegen nicht in Aussicht zu stellen.⁷⁷²

Nach einer Debatte zwischen Strauß, der eine zusätzliche Bereitstellung von 200 Mio. DM als nicht realisierbar bezeichnete, und Kiesinger, der auf die Bedeutung des Johnson-Briefes verwies, folgte das Kabinett Brandts Antrag bei zwei kleineren Änderungen. Außerdem billigte das Kabinett eine Vorlage des Wirtschaftsministeriums, derzufolge die Bundesbank ca. 2 Mrd. Dollar in mittelfristigen US-Schatzpapieren anlegen sollte, sowie einen Brief des Bundesbankpräsidenten an den Vorsitzenden des US-Zentralbankrates, in dem der Vorsatz der Bundesbank ausgedrückt wurde, ihre Dollarbestände weiterhin nicht in Gold umzutauschen.⁷⁷³ Dies wurde von US-Vizepräsident Humphrey am 5. April im Gespräch mit Kiesinger und Brandt ausdrücklich begrüßt. Humphrey versicherte, die USA würden trotz des Drucks aus dem Kongreß keine einseitigen Aktionen in Hinblick auf die NATO unternehmen. Zuvor hatte er gegenüber Brandt erklärt, daß eine wesentliche einseitige Truppenreduzierung des Westens verhindert und beiderseitige Reduzierungen in Ost und West angestrebt werden sollten.⁷⁷⁴

Am 13. April übermittelte der britische Außenminister Brandt den Wunsch Londons, von der im WEU-Vertrag enthaltenen Verpflichtung Großbritanniens entbunden zu werden, zahlenmäßig festgelegte Truppen in der Bundesrepublik zu unterhalten. Brandt bezeichnete dies als höchst bedauerlich und bemerkte zum baldigen Abzug einer britischen Brigade, man müsse sich fragen, wie sich ein solcher Schritt und der amerikanische Rotationsplan auf die Haltung der bundesdeutschen Bevölkerung, die NATO und die Ost-West-Beziehungen auswirken werde. Ausdrücklich begrüßte er eine Verknüpfung mit einer Truppenverminderung des Warschauer Paktes.⁷⁷⁵

Im Bundesverteidigungsrat kritisierte Brandt am 18. April eine Beschlußvorlage des Verteidigungsministeriums, weil die Zustimmung zu Rüstungskontrollvereinbarungen mit Lösungen in politischen Fragen, etwa der Deutschlandproblematik, verknüpft wurde. Brandts Vorschlag gemäß sollte es vielmehr heißen: "Die Bundesregierung hält an ihrer grundsätzlichen Auffassung fest, daß Verminderungen alliierter Streitkräfte in Europa Bestandteil eines ausgewogenen Planes zur Reduzierung der Streitkräfte in Ost und West, der die Lösung politischer Fragen erleichtert, sein sollten."⁷⁷⁶ Auch lehnte Brandt eine rein militärische Beurteilung des Rotationsplans ab. Das Verhandlungsergebnis der Dreiergespräche bilde ein untrennbares Ganzes, das nicht gefährdet werden dürfe. Der Bundesverteidigungsrat beauftragte das Auswärtige Amt und das Verteidigungsministerium, zunächst mit den USA über die deutschen Vorschläge zu verhandeln. Tags darauf berichtete Brandt im Kabinett, über die Devisenhilfe sei "im wesentlichen Einvernehmen erzielt worden"; Washington habe finanziell "beträchtliches Entgegenkommen gezeigt"; die Verminderung der amerikanischen und britischen Streitkräfte bezeichnete er als "problematisch", sie müsse aber im Interesse des finanziell günstigen Ergebnisses "wohl hingenommen

⁷⁷² Vgl. Brandt an den Chef des Bundeskanzleramtes am 10.03.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁷³ Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 203ff., Auszug aus dem Kurzprotokoll über die 71. Kabinettsitzung am 15.03.1967 und Aufzeichnung Harkort vom 17.04.1967, in: PAAA, B 150, Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 275f., Schertz, Deutschlandpolitik, S. 398, und Zimmermann, Money and Security, S. 225. Zum Brief Blessings vgl. *ibid.*, S. 226.

⁷⁷⁴ Vgl. Brandt an Kiesinger vom 29.03.1967 und Aufzeichnung Kusterer vom 07.04.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁷⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 126.

⁷⁷⁶ Sprechzettel für die Sitzung des BVR am 18.04.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. AAPD 1967, Dok. 145, Sprechzettel für die Kabinettsitzung am 19.04.1967, in: PAAA, B 150, sowie Zimmermann, Money and Security, S. 232.

werden⁷⁷⁷, wobei durch die Zustimmung zum Abzug einer britischen Brigade und von zwei Staffeln der Royal Air Force eine umfangreichere Reduzierung habe verhindert werden können.

Eine Woche später trug Brandt im Kabinett noch einmal die Empfehlungen des Auswärtigen Amts zur Billigung der Ergebnisse der Dreierverhandlungen vor. Die Ministerrunde meinte aber, daß angesichts einer Zusicherung Johnsons an Kiesinger, "die Angelegenheit noch einmal zu überprüfen, hierüber später noch einmal gesprochen werden müsse"⁷⁷⁸, was jedoch nicht geschah. Blessings Brief war inzwischen abgesandt worden. Die beiden Notenbanken hatten vereinbart, daß die Bundesbank einen Betrag von 500 Mio. Dollar in mittelfristigen US-Schatzanweisungen erwerben würde.⁷⁷⁹ Im Abschlußprotokoll der Dreiergespräche sollte festgehalten werden, daß die Regelung kein Regierungsabkommen darstelle, die Frage des Devisenausgleichs dadurch aber bis zum 30. Juni 1968 praktisch erledigt sei. Mit den Briten hatte man sich auf der Grundlage des Kabinettsbeschlusses vom 15. März geeinigt.⁷⁸⁰ London verpflichtete sich, lediglich eine Brigade und zwei Luftwaffenstaffeln, die der NATO assigniert blieben, abzuziehen, und zwar nicht vor 1968. Eine britisch-amerikanische Vereinbarung sah eine Devisenhilfe Washingtons an London in Höhe von 20 Mio. Dollar vor. Das Auswärtige Amt kam zu dem Urteil, der Verzicht auf das bisherige System des Devisenausgleichs sei ein wichtiger deutscher Verhandlungserfolg. Es sei gelungen, unvermeidbare Truppenreduzierungen im vertretbaren Rahmen zu halten und so zu beeinflussen, daß sie die deutschen Sicherheitsinteressen wenig beeinträchtigten.⁷⁸¹

Für den Luftwaffenteil des amerikanischen Rotationsplans wurde in den Abschlußverhandlungen am 28. April, nach einer Unterredung Kiesingers mit Johnson, eine Lösung gefunden. Statt der geplanten 144 und von Bonn gewünschten 72 wurden 96 Flugzeuge abgezogen. Die amerikanische Seite machte aber deutlich, daß sie dafür ein deutsches Entgegenkommen in anderen Fragen erwartete. Die Briten versprachen, sich Brandts Wunsch entsprechend in der NATO für die unverzügliche Einleitung von Kontakten mit Moskau wegen paralleler Truppenreduzierungen einzusetzen. Dem Begehren der Briten und Amerikaner, das Ergebnis zum Präzedenzfall zu erklären, konnten sich die Deutschen erfolgreich widersetzen.⁷⁸² Brandt begrüßte das Ergebnis. Mit der finanziellen Regelung war er zufrieden. Den Abzug der britischen Brigade sah er "nicht als tragisch" an, das amerikanische Rotationssystem als "tragbar". Es biete den Vorteil, daß die Verlegung von Truppen in die Bundesrepublik im Krisenfall nicht eskalierend wirke. Andererseits werde aber auch kein Abschreckungseffekt erzielt. Brandt äußerte jedoch die Sorge, aus dem Ergebnis könne sich "eine Versuchung für bestimmte sowjetische Kreise ergeben, den Verteidigungswillen des Westens zu unterschätzen"⁷⁸³, was der Entspannung zwischen Ost und West nicht dienlich sein könne.

Es blieb das Problem, daß die Entscheidungen zwar das gesamte Atlantische Bündnis betrafen, aber außerhalb seiner Strukturen getroffen worden waren und dem gerade erst beschlossenen Streitkräfte-

⁷⁷⁷ Kabinettsprotokolle 1967, S. 256f. (Kabinettsitzung vom 19.04.1967).

⁷⁷⁸ Kabinettsprotokolle 1967, S. 265 (Kabinettsitzung vom 26.04.1967). Vgl. AAPD 1967, Dok. 145.

⁷⁷⁹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 117, Anm. 6, und Zimmermann, "family pot", S. 343. Zur Beurteilung des Vorgangs vgl. *ibid.*, ders., Money and Security, S. 226f., und Schmidt, "Embarrassment of Strength", S. 178f.

⁷⁸⁰ Vgl. Aufzeichnung Harkort vom 17.04.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁸¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 145, und Sprechzettel für die Kabinettsitzung am 19.04.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁸² Vgl. AAPD 1967, Dok. 151 (bes. Anm. 12), Aufzeichnung Harkort vom 03.05.1967, in: PAAA, B 150, "Abschluß der deutsch-britisch-amerikanischen Dreier-Gespräche", in: *Bulletin* vom 06.05.1967, Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 281, und Zimmermann, Money and Security, S. 232. Zum Gespräch Kiesingers mit Johnson vgl. AAPD 1967, Dok. 147, und Schwartz, Johnson, S. 159-165.

⁷⁸³ Ergebnism Niederschrift zu den deutsch-französischen Konsultationen der Außenminister am 27. und 28.04.1967, in: PAAA, B 150.

planungsverfahren widersprachen. Die Bundesregierung hatte mehrmals auf die notwendige Koordinierung mit dem Defense Planning Committee (DPC) hingewiesen, aber nur die laufende Teilnahme des NATO-Generalsekretärs erreicht.⁷⁸⁴ Brandt legte gegenüber Rusk Wert darauf, daß die NATO-Partner nicht vor vollendete Tatsachen gestellt würden.⁷⁸⁵ Auf Initiative des Auswärtigen Amtes hatte Kiesinger gegenüber Johnson erklärt, daß die bilateralen Gespräche die Erörterungen in der NATO vorbereiten und Rückverlegungen von Streitkräften mit einer angemessenen Truppenverminderung in der DDR und Osteuropa in Zusammenhang gebracht werden sollten.⁷⁸⁶ Letzteres war also nicht vor allem ein Wunsch der Briten⁷⁸⁷, sondern auch der Deutschen. London hatte angekündigt, sich in der NATO für eine unverzügliche Einleitung der Gespräche einzusetzen, und bei der Formulierung des Vorschlags Brandts Wünsche berücksichtigt. Grewe wurde angewiesen, den Vorschlag im DPC zu unterstützen.⁷⁸⁸ Als die Ergebnisse der Dreiergespräche dem NATO-Rat vorgelegt wurden, herrschte dort dennoch der Eindruck, vor vollendete Tatsachen gestellt zu sein. Gleichzeitig wurde aber auch positiv hervorgehoben, daß in den Dreiergesprächen "vieles im Sinne von Flexibilität und Entspannung unternommen worden"⁷⁸⁹ sei.

Am 5. Mai dankte Brandt Duckwitz für die Leitung der Dreiergespräche auf deutscher Seite und zeigte sich über das Ergebnis zufrieden.⁷⁹⁰ Wenige Monate später ernannte er ihn zu seinem Staatssekretär. Für die Abwicklung der Abkommen war der Finanzminister zuständig.⁷⁹¹ Im August 1967 fragte Rusk, wann und in welchem Rahmen erneute Gespräche über den Devisenausgleich geführt werden sollten und ob eine längerfristige Regelung gewünscht werde. Brandt hatte hierüber bereits mit dem britischen Botschafter die Möglichkeit einer längerfristigen Lösung erörtert. Seiner Ansicht nach bot sie den Vorteil größerer Stabilität. Mit Rücksicht auf die NATO bevorzugte er bilaterale statt trilaterale Verhandlungen bei gegenseitiger Information. US-Verteidigungsminister McNamara schloß sich diesem Gedanken an.⁷⁹² Die finanziellen Fragen wurden künftig bilateral ausgehandelt, aber die Dreiergespräche über politische und strategische Fragen auf der Ebene der Planungsstäbe der Außenministerien fortgesetzt.⁷⁹³ Am 19. Januar 1968 erklärte der britische Außenminister, der inzwischen beschlossene militärische Rückzug Großbritanniens auf Europa (die Beendigung des Engagements *East of Suez*) mache es für London noch unerläßlicher, Truppen auf dem Kontinent zu halten, womit sich das Problem der Devisenbelastung verstärke. Er regte an, im Februar 1968 Verhandlungen möglichst auf Ministerebene aufzunehmen. Dabei sprach auch er sich gegen "kurzfristige Regelungen mit ihrem immer wiederkehrenden Schachern"⁷⁹⁴ aus. Besonders wichtig sei es, gemeinsame Rüstungsprojekte zu finden. Brandt stimmte ihm zu und brachte eine deutsche Beteiligung an britisch-französischen Projekten ins Spiel, was bei Brown jedoch auf wenig Gegenliebe stieß.

⁷⁸⁴ Vgl. Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 281f.

⁷⁸⁵ Vgl. Aufzeichnung Weber vom 02.05.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁸⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 117, Briefentwurf vom 15.03.1967 und Aufzeichnung Schütz vom 04.04.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁸⁷ Vgl. Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 282.

⁷⁸⁸ Vgl. Drahtbericht Duckwitz vom 29.04.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁸⁹ AAPD 1967, Dok. 155, S. 696.

⁷⁹⁰ Vgl. Brandt an Duckwitz am 05.05.1967, in: PAAA, B 1 457.

⁷⁹¹ Als sich eine Lücke von 30 Mio. DM für das im Juni 1967 abgelaufene Abkommen auftat, schrieb Brandt an Strauß, er teile dessen Meinung, daß diese Summe in Relation zum Gesamtvolumen und den außerordentlichen Anstrengungen der Bundesregierung als verhältnismäßig geringfügig angesehen werden könne, und empfahl die Amerikaner darauf hinzuweisen. Auch solle man sie nicht im unklaren darüber lassen, daß Bonn künftig nur einem Abkommen entsprechend seinen Haushaltsmöglichkeiten zustimmen könne. Vgl. Brandt an Strauß am 24.07.1967, in: PAAA, B 150.

⁷⁹² Vgl. AAPD 1967, Dok. 302 und 396, Anm. 4.

⁷⁹³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 268, 269 und 392, sowie Aufzeichnung Bahrs vom 24.04.1969, in: Dep. Bahr 396.

⁷⁹⁴ Aufzeichnung Harkort vom 22.01.1968, PAAA, B 150.

Nach dem Gespräch erwartete Duckwitz, inzwischen Staatssekretär, "ohne Freude"⁷⁹⁵, erneut mit der Delegationsleitung betraut zu werden. Er wurde angenehm enttäuscht. Sein Kollege Lahr führte die Gespräche, die nun doch erneut in einjährigen Abschlüssen mit London und Washington resultierten. Den Versuch, zum alten Offset-System zurückzukehren, konnte die deutsche Seite abwehren. Brandt griff nicht wesentlich ein, sondern beschränkte sich darauf, informiert zu werden und seine Zustimmung zu geben. Im Oktober 1968 beauftragte das Bundeskabinett einen Ausschuß mit den Staatssekretären des Auswärtigen Amtes sowie der Ministerien der Finanzen, Wirtschaft und Verteidigung mit der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für den Devisenausgleich. 1969 wurden bilaterale Gespräche auf Staatssekretärs- und Botschafter-Ebene geführt, an denen Brandt wenig Anteil nahm. Er überließ es Staatssekretär Harkort, dem Kabinett Bericht zu erstatten. Nun wurden zweijährige Vereinbarungen mit Washington und London getroffen.⁷⁹⁶ Die Abschlüsse wurden 1968 und 1969 dadurch erleichtert, daß es Bonn aufgrund einer gesunden Volkswirtschaft leichter fiel, den Forderungen der Partner entgegenzukommen, und der Devisenausgleich nach der Abwertung des britischen Pfunds im Herbst 1967 und der Aufgabe der Dollar-Gold-Konvertibilität auf dem freien Markt als währungspolitisches Instrument an Bedeutung einbüßte.⁷⁹⁷ Bedeutung behielt der Devisenausgleich als Mittel zur Besänftigung des Rufs nach einseitigen Truppenreduzierungen.⁷⁹⁸ Die Invasion des Warschauer Pakts in der CSSR im August 1968 ließ die Unterstützung im Kongreß für die Mansfield-Resolutionen erst einmal zusammenschmelzen.⁷⁹⁹ Der Abschluß von 1967 diente als Muster für die folgenden Abkommen.

Ermöglicht wurde er durch die atmosphärische Bereinigung in Folge des Bonner Regierungswechsels, die Erfüllung des alten Abkommens, neue Kompromißbereitschaft in Washington, die Angleichung der sicherheitspolitischen Vorstellungen und die prinzipielle Akzeptanz von Truppenreduktionen, den Wunsch der USA nach Unterstützung bei der Kennedy-Runde und in der Währungspolitik, die Einigung auf eine monetäre Neutralisierung⁸⁰⁰, entscheidend aber auch durch die Abkehr von einer kurzfristigen Politik langfristiger rüstungspolitischer Zusagen und einer kooperativen Haltung, die sich in der Bereitschaft zu einer für London akzeptablen Lösung ausdrückte und damit die Einigung mit Washington ermöglichte. Die von Brandt frühzeitig geforderte Korrektur des Kabinettsbeschlusses vom 26. Januar, der der Vorgabe des Finanzministeriums gehorcht hatte, gelang gegen Strauß' Widerstand durch das Zusammenspiel von Außenminister und Bundeskanzler. Brandt war daran gelegen, eine Schwächung der NATO zu verhindern und die Option paralleler Truppenreduzierungen in Ost und West, wie er sie im Dezember vorgeschlagen hatte, offenzuhalten.

⁷⁹⁵ Handschriftliche Notiz in Aufzeichnung Harkort vom 22.01.1968, PAAA, B 150.

⁷⁹⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 396, AAPD 1968, Dok. 33, 64 192, und 332, Anm. 6, AAPD 1969, Dok. 119, 142, 154, 158, 185, 201, 274 und 314, Kabinettsprotokolle 1968, S. 60, 160 und 401, Kabinettsprotokolle 1969, S. 432f., "Erfolgreiche deutsch-britische Devisenausgleichsverhandlungen", in: *Bulletin* vom 04.04.1968, "Abschluß der deutsch-amerikanischen Devisenausgleichsverhandlungen", in: *Bulletin* vom 15.06.1968, "Neues deutsch-amerikanisches Abkommen über Devisenausgleich", in: *Bulletin* vom 11.07.1969, "Deutsch-britischer Devisenausgleich", in: *Bulletin* vom 25.07.1969, Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 490, McGhee, Botschafter in Deutschland, S. 362f., Zimmermann, Money and Security, S. 252f, ders., "family pot", S. 343, Anm. 78, und S. 345, Anm. 87, Schmidt, "Embarrassment of Strength", S. 179ff., sowie Schertz, Deutschlandpolitik, S. 402 und 445f.

⁷⁹⁷ Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 312, und Zimmermann, Money and Security, S. 229 und 233-238. Zum Zusammenhang zwischen Devisenausgleich und amerikanischer Währungspolitik vgl. *ibid.*, S. 209-244.

⁷⁹⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 66, und Zimmermann, Money and Security, S. 234f.

⁷⁹⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 332, S. 1307, und Costigliola, "Johnson", S. 208.

⁸⁰⁰ Vgl. Rosenbach, "Der Preis der Freiheit", S. 745f., Zimmermann, Money and Security, und Schertz, Deutschlandpolitik, S. 400.

Brandts Hoffnung, die Rückverlegungen in Rüstungskontrollinitiativen gegenüber der UdSSR nutzbar zu machen, erfüllte sich zu seiner Enttäuschung nicht.⁸⁰¹ Aussicht auf Erfolg hätte dieser Schritt am ehesten dann gehabt, wenn er – wie von Bonn gewünscht – vor Abschluß der Dreiergespräche zum Gegenstand von Verhandlungen mit Moskau gemacht worden wäre.⁸⁰² Rusk erklärte Brandt im Juni, daß das Rotieren zweier Brigaden nicht genügend Substanz für Gespräche mit Moskau biete. Brandt teilte diese Ansicht nicht. Auf seinen Einwand, es gehe nicht um die Frage der Stärke sondern der Präsenz, erwiderte Rusk, wenn die Sowjets daran Interesse zeigten, seien die Amerikaner gesprächsbereit, eine Initiative werde man aber nicht starten.⁸⁰³ Kurz darauf machte Brandt seinem Ärger darüber Luft, daß der Abzug britischer und amerikanischer Truppen "als Abfallprodukt von Zahlungsausgleichsschwierigkeiten und Emotionen" erfolge und "für die sowjetische Macht auch nicht den geringsten Anreiz"⁸⁰⁴ enthalte, über gleichwertige Truppenreduktionen zu verhandeln. Ein halbes Jahr später tröstete er sich mit der Feststellung, jedenfalls sei die Behauptung, "die Aufrüstung gehe vom Westen nach Osten, jetzt besonders wenig glaubwürdig"⁸⁰⁵.

Alles in allem handelte es sich um eine für Bonn "überaus günstige Devisenregelung"⁸⁰⁶. Die Bundesregierung hatte von den drei Mächten den geringsten Verhandlungsspielraum gehabt⁸⁰⁷, sich aber als "solide 'Reparaturwerkstatt'" erwiesen; damit besserte sich das bilaterale Verhältnis zu Washington und "Bonn gewann wieder an außenpolitischem Manövrierraum"⁸⁰⁸ – nach Ansicht mancher allerdings zu Lasten der währungspolitischen Handlungsfreiheit.⁸⁰⁹ Der bisherige Zusammenhang von Ausmaß der militärischen Präsenz und Devisenausgleich wurde "durch Einbeziehung des Verhältnisses von Bedrohung, strategischem Konzept und darauf bezogenen Streitkräftestärken"⁸¹⁰ ergänzt bzw. ersetzt. Die Feststellung, daß das Bonner Entgegenkommen Truppenreduzierungen nicht verhinderte⁸¹¹, verkennt deren geringes Ausmaß in Relation zu den Forderungen in Großbritannien und den USA. Gemessen an der Ausgangslage waren die geringe Rückverlegung und damit der Erhalt einer Truppenpräsenz im großen Rahmen ein wichtiger Erfolg für Bonn. Sie bekräftigte die Sicherheit der Verbündeten, was wiederum eine Voraussetzung für die Bonner Entspannungspolitik darstellte.⁸¹² Eine NATO-Krise war abgewendet worden. Mehr noch: Die Dreiergespräche bereiteten der Konsolidierung und der Reform des Bündnisses den Weg.⁸¹³

⁸⁰¹ Vgl. Sprechzettel für die Kabinettsitzung am 19.04.1967 und Aufzeichnung Weber zum Gespräch Brandt-Martin am 12.06.1967, in: PAAA, B 150.

⁸⁰² Vgl. Duckwitz, "Truppenstationierung und Devisenausgleich", S. 475.

⁸⁰³ Vgl. Aufzeichnungen Weber zu Brandts Gesprächen mit Rusk und Brown am 13.06.1967, in: PAAA, B 150.

⁸⁰⁴ Brandt am 30.06.1967 im Parteirat, in: SPD-Parteivorstand 27.

⁸⁰⁵ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 194.

⁸⁰⁶ Rosenbach, "Der Preis der Freiheit", S. 745. Vgl. AAPD 1967, Dok. 145.

⁸⁰⁷ Vgl. Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 283.

⁸⁰⁸ Hildebrand, "Der provisorische Staat und das ewige Frankreich", S. 302. Hildebrand zitiert ein Interview Kiesingers von 1968.

⁸⁰⁹ Vgl. Ruehl, "Neue Ziele", S. 333, Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 312f., und Zimmermann, Money and Security, S. 226ff.

⁸¹⁰ Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 294. Vgl. Fries, "Zwischen Sicherheit und Souveränität", S. 139.

⁸¹¹ Vgl. Zimmermann, "Family pot", S. 344.

⁸¹² Vgl. Zimmermann, Money and Security, S. 232f.

⁸¹³ Vgl. Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 283, und Zimmermann, Money and Security, S. 210.

6.2.4 Willy Brandt und die Bemühungen des Westens um Sicherheit und Entspannung

6.2.4.1 Entspannung multilateral: Willy Brandt und der Harmel-Bericht

Die Jahre, in denen Willy Brandt Außenminister der Bundesrepublik war, stellten "den Beginn einer tiefgreifenden Wandlung des Bündnisses und seiner Bedeutung für die ost-westliche Sicherheitspolitik"⁸¹⁴ dar. Bei der NATO-Tagung im Dezember 1966 waren Fragen des strategischen Konzepts und der Streitkräfteplanung verhandelt worden, da Washington die Ergebnisse der Dreiergespräche abwarten wollte.⁸¹⁵ Am 28. April 1967 wurde zwischen Washington, London und Bonn nicht nur eine Regelung der Devisenfrage gefunden, sondern auch – nach einer Annäherung der Standpunkte im November 1966 – eine gemeinsame Position zur Strategie des Bündnisses: Die NATO benötige zur Abschreckung das volle Spektrum militärischer Instrumente. Rückgrat des Instrumentariums seien die strategischen Atomwaffen, während die taktischen Atomwaffen, so hieß es auf Wunsch Bonns, eine notwendige Ergänzung darstellen würden. Das Bündnis brauche außerdem ausreichende konventionelle Streitkräfte, die einen nicht-nuklearen Angriff abschrecken oder ihm begegnen könnten. Durch die Nennung der Trias militärischer Mittel wurde eine Reaktion auf der vom Angreifer gewählten Stufe impliziert und somit "ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine Annahme der 'flexible response'"⁸¹⁶ durch die Bundesrepublik und die NATO vollzogen. Im Mai bzw. Dezember 1967 erhoben die Verteidigungsminister die *flexible response* zur Strategie des Bündnisses. Der Text der Ministerweisung war ein Kompromiß, der verschiedene Interpretationen zuließ. Die Antwort auf die Gretchenfrage, ab welchem Punkt einer Eskalation die NATO Atomwaffen einsetzen würde, blieb unklar. (Erst Ende 1969 wurden unter maßgeblicher Beteiligung der Bundesrepublik politische Richtlinien für den Einsatz von Kernwaffen festgelegt.)⁸¹⁷ Die Große Koalition war in der Beurteilung des Beschlusses uneins: Während die Unionsfraktion sich besorgt zeigte und Verteidigungsminister Schröder von einer unveränderten Strategie sprach⁸¹⁸, begrüßte Brandt, daß "die Kluft zwischen überholten, aber noch geltenden Programmen und neuen Erkenntnissen überbrückt" worden war. Nun gelte es, "die deutsche Stellung und Aufgabe innerhalb des veränderten Verteidigungskonzepts so festzulegen, daß die Abschreckung als entscheidendes Element der Friedenssicherung wirksam"⁸¹⁹ bleiben könne.

Die Krise des Bündnisses war jedoch noch nicht überwunden. Es war keineswegs sicher, ob nicht einige NATO-Staaten ihre Mitgliedschaft 1969 kündigen würden. Im Falle Frankreichs, Kanadas, Dänemarks und Norwegens galt die Frage als ungeklärt.⁸²⁰ Nach wie vor bestanden Meinungsverschiedenheiten über die Einschätzung der Bedrohung durch die Sowjetunion und der daraus zu ziehenden Konsequenzen, über Aussichten und Ziele der westlichen Entspannungspolitik sowie über die Möglichkeiten eines abgestimmten Vorgehens gegenüber den Staaten des Warschauer Pakts.⁸²¹ Brandt hegte an einer Synchronisation der einseitigen Entspannungsinitiativen der einzelnen Verbündeten ein besonderes

⁸¹⁴ Ruehl, "Neue Ziele", S. 318.

⁸¹⁵ Vgl. Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 263. Zu den offengebliebenen Fragen vgl. AAPD 1967, Dok. 6.

⁸¹⁶ Schertz, Deutschlandpolitik, S. 403. Vgl. *ibid.*, S. 401-405, sowie Wenger, "Crisis and Opportunity", S. 48 und 52.

⁸¹⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 157 und 386, Risse-Kappen, Cooperation, S. 186f., Bozo, Two Strategies, S. 201f., Stromseth, Flexible Response, S. 175-186, Heuser, NATO, S. 52-55, Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 31f. und 72-105, sowie Schake, "NATO-Strategie", S. 212ff.

⁸¹⁸ Vgl. Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 97f., Taschler, Herausforderungen, S. 233, Schertz, Deutschlandpolitik, S. 404, und Kuan, Nichtverbreitung, S. 255.

⁸¹⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 111. Sitzung, S. 5306.

⁸²⁰ Vgl. Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, und AAPD 1967, Dok. 172, S. 753.

⁸²¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 97, und Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 170.

Interesse. Er fragte sich, ob die "Zerfallskrise" der NATO nicht sogar der eigentliche Grund für Moskaus hartes Vorgehen gegenüber Bonn war und der Kreml durch Entspannung "mehrfach bilateraler Art [...] um die Bundesrepublik herum" versuchte, die Große Koalition "in eine Lage zu bringen, in der sie sich von ungünstigeren Ausgangspunkten her arrangieren"⁸²² müßte. Die NATO-Partner wollte er davon überzeugen, daß es keinen Zweck habe, "wenn alle *nebeneinander* mit der Sowjetunion [...] reden"⁸²³ würden. Anlässlich der Beratungen des WEU-Ministerrats am 4. April 1967 warnte er davor, daß die Krise der NATO den Prozeß der Entspannung ernstlich beeinträchtigen könne. Jede Verständigung auf Kosten von Verbündeten wäre nicht nur kurzfristig, sondern auch gefährlich. Bilaterale Schritte ohne gesamteuropäisches Konzept müßten Stückwerk bleiben.⁸²⁴

Die von Brandt angesprochene Thematik bildete einen der vier Schwerpunkte des Ausschusses zur Überprüfung der künftigen Aufgaben der Allianz, die der Ministerrat im Dezember 1966 auf Vorschlag des belgischen Außenministers Harmel eingesetzt hatte. Zunächst war es darum gegangen, die Themen zu definieren, die der Ausschuß behandeln sollte. Bei der ersten Sitzung am 15. Februar 1967 wurde Bonn durch den Staatssekretär des Auswärtigen Amtes vertreten und damit "die Bedeutung unterstrichen, die die Bundesregierung der Harmel-Studie zumaß"⁸²⁵, auch wenn Schütz die eigentliche Arbeit im wesentlichen dem zuständigen Unterabteilungsleiter Sahn überließ. Während Briten und Amerikaner die Behandlung spezieller Themen befürworteten, unterstützte Schütz Harmels Vorschlag einer Bestandsaufnahme der Allianz im Lichte der Entwicklung im kommunistischen Lager, in Europa und in der Welt, auf deren Grundlage Folgerungen für die künftigen Aufgaben der NATO abgeleitet werden sollten. Die Behandlung von militärischen Themen lehnte er aus Rücksicht auf Befugnisse anderer NATO-Gremien und Paris ab. Fragen, die zwischen Frankreich und den übrigen NATO-Partnern strittig waren, wollte die Bundesregierung außerhalb der Harmel-Studie erörtern. Schütz schlug vor, sich auf die politischen Methoden und Ziele der Sowjetunion, die europäische Sicherheit, allgemeine Fragen der Entspannung und die Möglichkeiten für Streitkräfteverminderungen zu konzentrieren.⁸²⁶ Am 20. Februar sprach Brandt mit Harmel über die Arbeit des Ausschusses und setzte sich für die vornehmliche Behandlung von drei Fragen ein:

1. Wie könnten die Mitglieder der Allianz die neuen Ost-West-Beziehungen und die Entspannung für ihre Interessen nutzen? Ziel der Überlegungen müßte es sein, die Situation in Mitteleuropa so zu verändern, daß eine Überwindung des Eisernen Vorhangs und eine Lösung der Deutschland-Frage möglich werde.
2. Wie könnten die europäischen Staaten im NATO-Rahmen ihre Solidarität untereinander stärken, und zwar auch im Verteidigungsbereich? Dabei sollte man pragmatisch vorgehen, um Frankreich nicht vor den Kopf zu stoßen [...].
3. Wie könnte die politische und militärische Solidarität im Atlantischen Bündnis erhalten und gestärkt werden? Die Entspannung dürfe nicht zu einer Schwächung der NATO führen; die Anwesenheit amerikanischer Truppen in Europa, der amerikanische atomare Schutz und die Mitwirkung der USA bei den europäischen Sicherheitsfragen seien nach deutscher Auffassung auch weiterhin unerläßliche Voraussetzungen einer erfolgreichen Politik gegenüber der Sowjetunion.⁸²⁷

Am 13. März beschloß der NATO-Rat die Einsetzung einer *special group* aus hochrangigen Vertretern der Regierungen, deren Themenstellung den Vorschlägen von Harmel und Schütz entsprach. Zu vier Themen wurde jeweils ein Unterausschuß eingesetzt: 1. Die politischen Ziele der Allianz in bezug auf a)

⁸²² BA, Bd. 6, Dok. 5, S. 127. Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 97f.

⁸²³ Protokoll der deutsch-japanischen Konsultationen vom 11. und 12.05.1967, in: PAAA, B 1 373.

⁸²⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 119, und "Brandt berichtet der WEU-Konferenz", in: *SZ* vom 05.04.1967.

⁸²⁵ Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 178. Vgl. Sahn, *Diplomaten taugen nichts*, S. 209, und Schütz, *Logenplatz und Schleudersitz*, S. 117.

⁸²⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 60, und Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 178f.

⁸²⁷ Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 179f. Vgl. Dujardin, "Der 'loyalste aller Partner'?", S. 127.

die Ost-West-Beziehungen und b) die europäische Sicherheit, das Deutschlandproblem und ein *European Settlement*; 2. Beziehungen unter den Alliierten und Möglichkeiten einer innereuropäischen Zusammenarbeit in der Allianz; 3. Verteidigungspolitik; 4. Entwicklungen außerhalb des NATO-Territoriums. Die Federführung der ersten Untergruppe teilten sich Bonn und London, weil einige Mitglieder befürchteten, eine allein deutsche Federführung könnte konstruktive Vorschläge wegen der hergebrachten Positionen zur deutschen Frage verhindern, so daß die Briten den Komplex 1a und die Deutschen den Komplex 1b übernahmen. Die dritte Untergruppe firmierte auf deutschen Vorschlag hin bald unter dem Oberbegriff "Sicherheitspolitik der Allianz", um sowohl die Verteidigungspolitik als auch Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen als Kategorien zusammenzufassen, die die Sicherheit der Allianz gewährleisten konnten. Damit wurde ein erweiterter Sicherheitsbegriff eingeführt, der im Harmel-Bericht seinen Niederschlag finden sollte.⁸²⁸

Noch war nicht absehbar, ob die Harmel-Studie von den NATO-Regierungen nur halbherzig und in Hinblick auf die öffentliche Wirkung betrieben oder sich zu einer ernsthaften Prüfung der Allianz und ihrer Rolle in der Ost-West-Politik entwickeln würde. Die Franzosen arbeiteten zwar mit, weigerten sich praktisch aber, "an der Definition multilateraler Auffassungen, geschweige denn Aktionen, mitzuwirken". Für Paris war "das Dogma der Zweiseitigkeit" fast ebenso bedeutend wie der Wunsch, die dominierende Stellung der USA in der NATO zu mindern. Auch andere Regierungen legten Wert auf ihre bilaterale Bewegungsmöglichkeit. Egon Bahr warnte Brandt davor, sich im Ministerrat für eine abgestimmte westliche Haltung in den Ost-West-Fragen einzusetzen. Der einzige Punkt, der für Frankreich multilateral diskussionsfähig sein könnte, war nach Bahrs Einschätzung das "Thema einer europäischen Sicherheitskonferenz bzw. eines Sicherheitssystems". Er empfahl Brandt, bei der Ministerratstagung am 13. und 14. Juni 1967 in Luxemburg "die Notwendigkeit der multilateralen Konsultation und der bilateralen Aktion"⁸²⁹ hervorzuheben. Im Mittelpunkt der Luxemburger Sitzung stand die Nahostkrise, in der sich in "krassem Gegensatz zu den Deklamationen [...] im Rahmen der Harmel-Studien"⁸³⁰ die Uneinigkeit und Schwäche der Allianz offenbarte. Brandt stimmte mit den meisten anderen Ministern überein, den Nahen Osten nicht zur NATO-Angelegenheit zu erklären.⁸³¹ Einigkeit über angemessene Reaktionsweisen der NATO bei Konflikten außerhalb des Bündnisgebiets konnte aber auch auf der Ministerratstagung nicht erzielt werden.⁸³²

Hinsichtlich der Harmel-Studien unterstützte Brandt die Warnung seines italienischen Kollegen, dem Ostblock nicht die Initiative einer europäischen Sicherheitskonferenz zu überlassen. Er selbst nutzte die

⁸²⁸ Vgl. AAPD 184, Haftendorn, "Harmel Report", S. 105f., dies., "Harmel-Bericht", S.181f., dies., Deutsche Außenpolitik 1945-2000, S. 127, und Wenger, "Crisis and Opportunity", S. 64.

⁸²⁹ Vermerk Bahr vom 16.05.1967, in: Dep. Bahr 399,1. Vgl. AAPD 184.

⁸³⁰ AAPD 1967, Dok. 198. Vgl. *ibid.*, Dok. 210 und 220.

⁸³¹ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 115. Sitzung, S. 5694, und Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Rusk am 13.06.1967, in: PAAA, B 150.

⁸³² Vgl. Haftendorn, Glaubwürdigkeit, S. 19. Was das schwierige Verhältnis der NATO-Mitglieder Griechenland und Türkei anging, drückte der Ministerrat seine Hoffnung auf eine Lösung des Zypernproblems aus und forderte den Generalsekretär auf, seine Beobachtertätigkeit fortzusetzen. Vgl. DzD V/1, S. 1291 (Kommuniqué). Als sich im November 1967 der Konflikt zwischen Athen und Ankara verschärfte und ein kriegerischer Zusammenstoß drohte, wandte sich Brandt mit einem Friedensappell an den griechischen und an den türkischen Außenminister sowie an das zypriotische Staatsoberhaupt und bot ihnen seine Vermittlungsdienste an. Der griechische Außenminister begrüßte Brandts Angebot. Der türkische Außenminister dankte, ließ aber keinen Willen erkennen, es in Anspruch zu nehmen. Bereits vor Brandts Initiative waren Vermittlungsmissionen der USA und der NATO im Gange, die noch im November zu einer vorläufigen Lösung und Entschärfung der Lage führten. Brandt befürwortete in der Folge eine Annäherung Zyperns an die EWG. Vgl. AAPD 1967, Dok. 400, 411 und 418, Brandt am 23.11.1967 an Pipelinis, Caglayangil und Makarios und Brandt an Kiesinger am 25.11.1967, in: PAAA, B 150, sowie Brandt, Reden und Interviews 1968-1969, S. 119.

Gelegenheit, die Bonner Ost- und Deutschlandpolitik zu erläutern, die die Verbündeten ausdrücklich begrüßten und für die sie ihre Hilfe zusagten. Zustimmung erhielt er auch für seinen Appell, die bilateralen Kontakte der NATO-Staaten mit denen des Warschauer Paktes stärker aufeinander abzustimmen. Zu den Ost-West-Beziehungen im allgemeinen merkte Brandt an, es erscheine unwahrscheinlich, daß die Sowjetunion erwäge, ihre Macht militärisch auf Westeuropa auszudehnen. Die NATO sei aber keineswegs überflüssig, ihre militärische Aufgabe erst erfüllt, wenn ihre politische Aufgabe gelöst sein werde. Die Bundesregierung befürworte eine parallele, sich schrittweise vollziehende Verringerung der Streitkräfte. Zur Rolle der NATO in den Ost-West-Beziehungen führte Brandt aus, uniforme Beziehungen zwischen den NATO-Staaten und der Sowjetunion seien weder realistisch noch wünschenswert. Eine Differenzierung seitens der UdSSR zwischen NATO-Staaten, mit denen man sprechen könne, und solchen, gegenüber denen die Sprache des Kalten Krieges angebracht sei, könne zu einer Unausgewogenheit führen, die es dem Bündnis schwer machen würde, eine gemeinsame Linie zu finden. Eine Erfüllung der Moskauer Forderungen durch Bonn würde zwar das bilaterale Verhältnis entspannen, aber weder der Bundesrepublik noch der NATO helfen. Seine Schlußfolgerung laute nicht, die Politik der NATO-Staaten zu reglementieren oder von Block zu Block zu verhandeln, was nur den Warschauer Pakt aufwerten und Moskau die Festlegung einer rigiden Linie erleichtern würde. Die Politik der NATO könne aber nur Erfolg haben, wenn jedes NATO-Mitglied bei seinen bilateralen Kontakten mit dem Osten die Allianz im Auge behalte und die Politik seiner Verbündeten so stark wie möglich unterstütze. Bilaterale Kontakte mit dem Osten – besonders wenn dabei multilaterale Probleme wie die europäische Sicherheit oder auch die deutsche Frage besprochen würden – könnten schaden, wenn Probleme behandelt würden, zu denen die NATO-Partner noch keine gemeinsame Position entwickelt hätten. Deshalb sei es dringend geboten, die Konsultationen innerhalb der NATO zu intensivieren und eine Übereinkunft über die gemeinsamen Grundsätze, Ziele und Positionen zu multilateralen Problemen zu erzielen. Dabei müsse klar sein, daß NATO und Entspannungspolitik keine sich einander ausschließenden Alternativen seien.⁸³³

Brandt war Bahrs Rat gefolgt, so daß Frankreich mit den anderen seinem Vorschlag zustimmte, die Arbeiten des Harmel-Ausschusses zu einer europäischen Friedensordnung voranzutreiben, damit die Verbündeten sie "bilateral, aber koordiniert"⁸³⁴ mit der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten erörtern konnten. Die Minister betonten, daß "die Entspannung allen Mitgliedstaaten zugute kommen" solle und die Regelung der deutschen Frage "ein wesentlicher Faktor einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung in Europa" sei. Außerdem verliehen sie der Ansicht Ausdruck, daß "eine ausgewogene Verminderung der Streitkräfte in Ost und West einen bedeutsamen Schritt auf dem Wege zur europäischen Sicherheit darstellen"⁸³⁵ könnte.

Mit Blick auf eine europäische Sicherheitskonferenz hatte Brandt erklärt, es sei wahrscheinlich zu früh, um darüber zu sprechen. Es sei aber nie zu früh, untereinander einige Grundelemente einer möglichen europäischen Friedensordnung und eines europäischen Sicherheitssystems zu erörtern, um sie dann in das Gespräch mit den Mitgliedern des Warschauer Paktes einzuführen.⁸³⁶ Grundsätzlich begrüßte er eine solche Konferenz, war aber der Meinung, daß sie per se noch keine Lösung bringen würde oder sogar

⁸³³ Vgl. Brandt am 13.06.1967 im NATO-Ministerrat, in: WBA, A3, 255.

⁸³⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 115. Sitzung, S. 5694. Vgl. AAPD 1967, Dok. 220, S. 908f.

⁸³⁵ DzD V/1, S. 1291. Vgl. *ibid.*, S. 1289-1292 (Kommuniqué).

⁸³⁶ Vgl. Brandt am 13.06.1967 im NATO-Ministerrat, in: WBA, A3, 255, und AAPD 1967, Dok. 220.

kontraproduktiv sein könnte. Vor ihrer Einberufung wollte er geklärt wissen, daß begründete Aussicht auf Erfolg bestehen, die USA beteiligt sein und Ost-Berlin nicht auf diesem Umweg einer staatlichen Anerkennung näherkommen würde. Er hielt es für notwendig, daß die Bundesregierung für sich und zusammen mit den Verbündeten Positionen für die Themen der Konferenz entwickelte. Im Auswärtigen Amt hatte er den Auftrag erteilt, Modelle für ein europäisches Sicherheitssystem zu entwickeln.⁸³⁷ Mit Rusk hatte er einen Gedankenaustausch der beiden Planungsstäbe zu diesem Thema vereinbart.⁸³⁸ Entsprechende Gespräche zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Quai d'Orsay wurden von deutscher Seite forciert und in ihrer Themenstellung ausgeweitet.⁸³⁹

In einem am 2. Juli ausgestrahlten, aufsehenerregenden Interview umriß Brandt seine prinzipiellen Vorstellungen zu diesem Komplex. Dabei ging er vom Wandel der Ost-West-Beziehungen und der Unmöglichkeit aus, das aktuelle Truppenniveau in Europa langfristig aufrechtzuerhalten. (Am Anfang der Überlegungen stand also u.a. der "Alptraum von einem einseitigen Rückzug der USA"⁸⁴⁰.) Brandt betonte zunächst den Unterschied zwischen einem europäischen Sicherheitssystem und einer darüber hinausgehenden europäischen Friedensordnung, "die den kalten Krieg und die politischen Spannungen wirklich überwindet". Als deutsche Beiträge für ein Sicherheitssystem nannte er erstens völkerrechtlich verbindliche Gewaltverzichtserklärungen gegenüber der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten, zweitens den Verzicht auf Atomwaffen und drittens die Unterstützung "für einen ausgewogenen gleichwertigen Abbau der Truppenniveaus in Ost und West". Ein europäisches Sicherheitssystem war für Brandt "im Prinzip in zwei Modellen denkbar": Ausgehend vom Fortbestehen der gegenwärtigen Bündnisse oder indem man darangehe, die NATO und den Warschauer Pakt "stufenweise abzulösen und Neues an ihre Stelle zu setzen". Auf diesen beiden Prämissen aufzubauen, war auch der Planungsstab bei der Erarbeitung von Modellen angehalten. Im NATO-Ministerrat war Brandt hingegen vom Fortbestehen der Bündnisse ausgegangen. In beiden Fällen, so Brandts Aussage im Interview, könne ein Sicherheitssystem "nicht völlig losgelöst sein [...] von den Weltmächten", sondern müsse mit ihnen "verflochten" werden – was eine Garantie der USA und der UdSSR für die europäische Sicherheit implizierte. Derartige Überlegungen, fuhr Brandt fort, seien dazu angetan, über den "sterilen Status quo" hinauszuführen. Eine Friedensordnung solle nicht die Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges bestätigen, sondern die politischen Probleme lösen, "Grenzen einebnen und neue Formen der Zusammenarbeit möglich machen", sowie "Menschenrechte nicht nur deklarieren, sondern auf wesentlichen Gebieten praktizieren"⁸⁴¹.

Brandts Vorstellungen wurden in der CDU/CSU "eher skeptisch betrachtet"⁸⁴², während die FDP sie als "vernünftig und zukunftssträftig"⁸⁴³ bezeichnete. Auch wenn Kiesinger sich grundsätzlich zur "Lösung der deutschen Frage im Rahmen der Errichtung einer europäischen Friedensordnung"⁸⁴⁴ bekannte, kam es zu einer Auseinandersetzung zwischen Kanzler und Außenminister. Kiesinger kritisierte die öffentliche Erörterung eines europäischen Sicherheitssystems. Brandt konterte, die Amerikaner hätten sich ihm

⁸³⁷ Vgl. Brandt am 30.06.1967 im Parteirat, in: SPD-Parteivorstand 27, Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, AAPD 1967, Dok. 119, DzD V/1, S. 1107f. (Interview Brandt 10.05.1967), und Kuper, Konfrontation und Kooperation, S. 280f.

⁸³⁸ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Rusk am 13.06.1967 und Drahterlaß Diehl vom 20.06.1967, in: PAAA, B 150.

⁸³⁹ Vgl. DzD V/1, S. 145 (Interview Brandt 14.07.1967), und Kap. 6.1.2 dieser Arbeit.

⁸⁴⁰ Link, "Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt", S. 176.

⁸⁴¹ DzD V/1, S. 1406f. (Interview Brandt 30.06.1967, ausgestrahlt am 02.07.1967). Vgl. Brandt am 30.06.1967 im Parteirat, in: SPD-Parteivorstand 27.

⁸⁴² Taschler, Herausforderungen, S. 169.

⁸⁴³ DzD V/1, S. 1425 (Kommentar der *Freien Demokratischen Korrespondenz* 04.07.1967).

⁸⁴⁴ Vgl. DzD V/1, S. 1443 (Tischrede am 12.07.1967).

gegenüber wesentlich besorgter über einen Vortrag Kiesingers vom 23. Juni 1967 gezeigt, in dem der Kanzler nicht nur eine Entwicklung "zu einem Interessenausgleich zwischen den Bündnissen [...] und schließlich zu einer Zusammenarbeit" anvisiert, sondern es auch als "sehr schwer vorstellbar" bezeichnet hatte, "daß sich das wiedervereinigte Deutschland bei einer Fortdauer der gegenwärtigen politischen Struktur in Europa der einen oder anderen Seite ohne weiteres zugesellen könnte"⁸⁴⁵.

Das Interview des Außenministers hatte im Verbund mit zwei anderen Ereignissen, die ebenfalls im Juli öffentliche Wirkung entfalteten, bei den Verbündeten Fragen nach "einer grundlegenden Wandlung"⁸⁴⁶ der Bonner Haltung zur NATO ausgelöst: de Gaulles Besuch in Bonn und die deutsch-französischen Studien zur europäischen Sicherheit sowie Schröders Ankündigung, die Bundeswehr müsse um 60.000 auf 400.000 Soldaten reduziert werden. Am 6. Juli hatte das Kabinett die mittelfristige Finanzplanung beschlossen. Die Ansätze für den Verteidigungshaushalt blieben hinter den bisherigen Planungen erheblich zurück, so daß eine Reduzierung der Truppenstärke der Bundeswehr intern nicht ausgeschlossen werden konnte. Schröders persönliche Schlußfolgerung wurde von Carstens über das Auswärtige Amt nach Washington weitergeleitet und gelangte in die Presse.⁸⁴⁷ Berichte über geringere Verteidigungsaufwendungen und eine Verkleinerung der Bundeswehr verstärkten in den USA den Ruf nach einem Abbau des amerikanischen Engagements in Europa, was Johnson den Bundeskanzler bei dessen Besuch im August deutlich spüren ließ.⁸⁴⁸ Beim Besuch der Journalisten Henri Nannen und Theo Sommer auf Johnsons Ranch in Texas am 8. Juli kam es während einer Rundfahrt zu einem Ausbruch des Präsidenten: "Er trat auf die Bremse, näherte sein Gesicht Nannen bis auf angeblich 2 cm: Wenn er ins Bad gehe, frage er die Dänen, die Belgier und die Deutschen, ob es ihnen recht sei. Und nun lese er in den Zeitungen, daß die Bundeswehr 60.000 Mann weniger haben solle."⁸⁴⁹

Im Zuge der Angelegenheit war es auch zu einer bereits erwähnten heftigen Auseinandersetzung zwischen Brandt und Kiesinger gekommen. Am 15. Juli hatte der Kanzler sich in aufgeregtem Ton am Telefon darüber beschwert, daß ein Telegramm des Verteidigungsministeriums von Schütz abgezeichnet und nach Washington übermittelt worden war. Der Kanzler sprach von "Sabotage". Brandts Äußerungen über ein europäisches Sicherheitssystem seien "noch schlimmer". Brandt begab sich daraufhin ins Palais Schaumburg und erklärte dem Kanzler, in einem solchem Ton könne man nicht miteinander verkehren. Entweder trage er die Verantwortung für sein Amt oder er könne der Regierung nicht angehören. Er und seine Partei stünden zur Regierung. Darauf ließ er den Satz folgen: "Wenn Sie dies zu ändern wünschen, müssen wir darüber sprechen," worauf Kiesinger antwortete: "Ja, Herr Kollege, wir müssen in der Tat darüber reden, ob es so weiter geht."⁸⁵⁰ Schließlich einigte man sich darauf, künftig enger zusammenzuarbeiten. Kiesinger rief seinen Verteidigungsminister zur Ordnung, relativierte Schröders Aussagen und versicherte Johnson, Bonn beabsichtige keine grundlegende Änderung seiner Außen- und Verteidigungspolitik.⁸⁵¹ Brandt hatte sich darüber geärgert, daß seine Argumentation gegenüber den NATO-Partnern,

⁸⁴⁵ DzD V/1, S. 1370f. Vgl. AAPD 1967, Dok. 267, S. 1084f.

⁸⁴⁶ AAPD 1967, Dok. 278, S. 1118. Vgl. *ibid.*, Dok. 267, 269, 273 und 274, von Staden an Ahlers am 18.07.1967, in: WBA, A7, 1, sowie Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967.

⁸⁴⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 255, 258 und 278, Guttenberg, Fußnoten, S. 135f., Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 292f., und Oppelland, Schröder, S. 690ff., bes. Anm. 29.

⁸⁴⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 290 und 303.

⁸⁴⁹ Vermerk Bahr vom 12.07.1967, in: WBA, A7, 7.

⁸⁵⁰ Notizen Brandt vom 15.07.1967, in: WBA, A7, 17. Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 172.

⁸⁵¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 254, Dok. 267, Anm. 5, und Dok. 301, S. 1191f., Drahtbericht Knapstein vom 11.07.1967, in: PAAA, B 150, sowie Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 293.

unkoordinierte und einseitige Streitkräfteverminderung aus finanziellen Gründen müßten vermieden werden, geschwächt worden war. Er stellte klar, daß das Kabinett nicht über die Truppenstärke entschieden hatte, die Haushaltsansätze nicht automatisch Truppenreduzierungen nach sich ziehen würden und die Kampfkraft nicht allein von der numerischen Größe der Bundeswehr abhing.⁸⁵² Mit Unbehagen verfolgte er, daß Unionspolitiker öffentlich über die künftige Struktur der Bundeswehr debattierten: Die zum Jahresende in der NATO anstehenden Entscheidungen über die Streitkräfteplanung im Zeichen der *flexible response* dürften nicht durch derartige Diskussionen belastet werden.⁸⁵³

Um den Vorbehalten bezüglich seiner eigenen Äußerungen etwas entgegenzusetzen, ließ Brandt am 14. Juli ein von Egon Bahr konzipiertes Interview im SPD-Pressedienst veröffentlichen. Darin relativierte er – mit Rücksicht auf Paris – die Frage einer möglichen Zusammenarbeit zwischen EWG und COMECON und stellte seine Denküben in den Kontext paralleler Überlegungen in Washington und London sowie im Rahmen des Monnet-Komitees, der Harmel-Studien und der deutsch-französischen Sicherheitsgespräche. Erneut bezeichnete er zwei Modelle für ein Sicherheitssystem als vorstellbar: Bei einem Weiterbestehen der Bündnisse müßten diese "in ein Verhältnis zueinander gebracht werden". Das zweite laufe darauf hinaus, die Bündnisse "stufenweise abzulösen und etwas Neues an ihre Stelle zu setzen, sofern es nicht weniger Sicherheit"⁸⁵⁴ bedeuten würde. Vor dem Hintergrund der nationalen und internationalen Diskussion erklärte Brandt zwei Wochen später, daß die Frage einer Ablösung der Bündnissysteme nicht aktuell sei und er vom Fortbestehen der Allianz ausgehe. In Anlehnung an Kiesingers Worte nannte er als Ziel einen Interessenausgleich und schließlich eine Zusammenarbeit zwischen den Bündnissen.⁸⁵⁵ Ein Aufsatz, dessen Text auf Brandts Rede im NATO-Ministerrat basierte, räumte in Washington "mögliche Mißverständnisse aus"⁸⁵⁶. Darin unterstrich Brandt abermals, daß Entspannung zwischen Ost und West nur möglich sei, wenn sie alle Staaten der Allianz umfasse. Führende Kreise in Moskau und Ost-Berlin würden versuchen, Bonn von der Entspannung auszunehmen, die Zersplitterung der NATO zu fördern und die USA aus Europa herauszudrängen. Ihnen müsse "diese Hoffnung genommen werden". Eine Veränderung oder gar Auflösung des Warschauer Paktes zugunsten eines Systems bilateraler Beistandspakte – wie es gerade im Entstehen war – stellte für Brandt keinen Anlaß dar, die NATO aufzulösen. Bezugnehmend auf sein Interview vom 2. Juli meinte er zu den beiden Modellen eines europäischen Sicherheitssystems, vieles spreche dafür, "vom ersten 'Modell' auszugehen, wenn sich dieses Thema einmal als ein solches der praktischen Politik stellen"⁸⁵⁷ werde.

Brandt ärgerte, daß unterschiedliche Maßstäbe angelegt wurden: Johnson habe am 7. Oktober 1966 sagen können, das Bündnissystem der siebziger Jahre sei zu überdenken. Sage der Bundeskanzler das gleiche, sei man in Washington alarmiert. Der britische Außenminister könne mit der Sowjetunion über einen Freundschaftsvertrag verhandeln. Aber wenn der Bundesaußenminister von Gewaltverzicht, Nuklear-

⁸⁵² Vgl. Brandt im *DFS* am 24.07.1967, in: WBA, A3, 256, FRUS 1964-1968 XIII, Dok. 261, "Umfassender deutsch-französischer Meinungsaustausch", in: *Bulletin* vom 13.07.1967, und DzD V/1, S. 1453 und S. 1522 (Interviews Brandt 14.07. und 11.08.1967).

⁸⁵³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 272, und *PMI* 324/67 vom 18.07.1967.

⁸⁵⁴ DzD V/1, S. 1452 (Interview Brandt 14.07.1967). Vgl. *ibid.*, S. 1450-1453, und Vermerk Brandt vom 12.07.1967, in: WBA, A7, 58. Das Interview stimmt über weite Strecken wörtlich mit Bahrs Entwurf vom 13.07.1967 (in: Dep. Bahr, 88 A) überein.

⁸⁵⁵ Vgl. DzD V/1, S. 1481f. (Interview Brandt 29.07.1967).

⁸⁵⁶ AAPD 1967, Dok. 317, S. 1255. Vgl. Drahtbericht Knappstein vom 29.08.1967, in: PAAA, B 150.

⁸⁵⁷ DzD V/1, S. 1487f. (Brandt, "Entspannungspolitik mit langem Atem"). Vgl. *ibid.*, S. 1485-1489, und "Die NATO ist für uns auch künftig von zentraler Bedeutung", in: *Welt* vom 07.08.1967.

waffenverzicht und Truppenverminderung spreche, wirke das sensationell.⁸⁵⁸ Gegenüber NATO-Generalsekretär Brosio klagte er, die Deutschen könnten nicht allein die Prinzipien der NATO-Solidarität verteidigen, während alle anderen bemüht seien, "auf bilateralem Wege ihre Schäfchen ins Trockene zu bringen"⁸⁵⁹, womit er sich sowohl auf die britisch-sowjetischen Verhandlungen als auch auf das Kommuniqué des Pompidou-Besuchs in Moskau bezog. Brandt begrüßte Brosios Ansinnen, im Rahmen der Harmel-Studien eine verbindliche Erklärung der Mitgliedstaaten zum Fortbestehen der NATO herbeizuführen, und wertete die Neuausrichtung der Allianz als Chance für ihre weitere Existenz.

Eine Konsolidierung der NATO war das Zeichen, unter das Brandt und Kiesinger ihren USA-Besuch im August 1967 stellten, der wegen den Beratungen über die mittelfristige Finanzplanung verschoben worden war.⁸⁶⁰ In Washington berichtete Brandt, bei seinem Rumänien-Besuch habe er sich für Verhandlungen zwischen den Blöcken ausgesprochen, was im Gegensatz zu seinen Ausführungen im NATO-Ministerrat stand, die von Rücksicht gegenüber der französischen Regierung geprägt gewesen waren. Rusk wollte die Diskussion über die europäische Sicherheit mit der Frage der Wiedervereinigung verbunden wissen. Was die Hinnahme des Status quo angehe, könne Washington akzeptieren, was Bonn zu akzeptieren bereit sei. Die Bundesregierung müsse sagen, was sie für möglich halte und insoweit die Führung übernehmen. Anders als früher betonte Rusk sein Interesse an beiderseitigen Truppenreduzierungen. Brandt wies "auf die große Bedeutung hin, die darin liegen würde, wenn sich die Westmächte nach Jahren wieder, und zwar nicht nur defensiv-verbal, mit dem Zusammenhang zwischen deutschen Fragen und solchen der europäischen Sicherheit befaßten"⁸⁶¹. Er bekräftigte die Haltung der Bundesregierung, daß die Lösung der deutschen Frage nicht Vorbedingung für die Erörterung anderer Fragen sei. Die Verbindung der Fragen gelte weiter; es gehe aber nicht in erster Linie um die Wiedervereinigung als um eine Lösung der deutschen Frage, die dann zur Wiedervereinigung führen könne. Mit bezug auf einen britischen Vorschlag, wonach Washington, London, Paris und Bonn eine Deutschland-Initiative starten sollten, meinte Brandt, seiner Ansicht nach sollte die Bundesregierung zuvor gegenüber Ost-Berlin vorfühlen, was möglich sei.

In Washington wurde die Behandlung des Verteidigungshaushalts und der Truppenstärke mit einem "freundliche[n] Kopfschütteln"⁸⁶² ad acta gelegt. Brandt zeigte sich nach seiner Rückkehr erleichtert und sprach sich erneut gegen einseitige Abrüstungsschritte der Bundeswehr aus.⁸⁶³ Parallel dazu forderte er die UdSSR auf, einen Teil ihrer Streitkräfte aus der DDR in die Sowjetunion zurückzulegen.⁸⁶⁴ Während in Washington eine "ausgeprägte Neigung" bestand, die in den Dreiergesprächen vereinbarten Rückverlegungen amerikanischer und britischer Truppen "in ihrer Bedeutung für mögliche parallele

⁸⁵⁸ Vgl. Aufzeichnung Wesemann vom 28.07.1967, in: WBA, A11.4, 20. Zu Johnsons Rede vom Oktober 1966 vgl. Kapitel 2.1 dieser Arbeit.

⁸⁵⁹ AAPD 1967, Dok. 274, S. 1110. Vgl. *ibid.*, S. 1107-1110. Zu den britisch-sowjetischen Gesprächen vgl. AAPD 1967, Dok. 97. Brandt war über das Projekt an sich nicht besorgt. Vgl. *ibid.*, Dok. 124, S. 571f. Zu Pompidous Moskau-Besuch vgl. Kapitel 6.1.2 dieser Arbeit.

⁸⁶⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 240, S. 971, sowie DzD V/1, S. 1525 (Erklärung Kiesinger 15.08.1967), und S. 1529f. (Kommuniqué 15.08.1967).

⁸⁶¹ AAPD 1967, Dok. 304, S. 1207. Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Rusk am 16.08.1967, in: PAAA, B 150, und FRUS 1964-1968 XV, Dok. 225.

⁸⁶² AAPD 1967, Dok. 304, S. 1206. Vgl. *ibid.*, Dok. 300. Johnson und Rusk waren nicht bereit, eine Formulierung im Kommuniqué zu akzeptieren, die Einigung Europas setze die deutsch-französische Freundschaft und Zusammenarbeit voraus. Brandt strich im Entwurf die beiden Adjektive und setzte "unter den Nationen Europas" (DzD V/1, S. 1529) hinzu, was zwar nicht besonders sinnvoll war, die Amerikaner aber zufriedenstellte. Vgl. Kommuniqué-Entwurf in: WBA, A7, 9, sowie AAPD 1967, Dok. 303, S. 1204, und Dok. 304, S. 1206.

⁸⁶³ Vgl. DzD V/1, S. 1539f. (Rede Brandt 18.08.1967).

⁸⁶⁴ Vgl. DzD V/1, S. 1607f. (Interview Brandt 08.09.1967).

Maßnahmen der Sowjetunion [...] abzuwerten", versuchte das Auswärtige Amt, Moskau die Maßnahmen als Gelegenheit zu präsentieren, "die Ernsthaftigkeit ihrer Entspannungsbereitschaft durch eine entsprechende Reaktion zu dokumentieren"⁸⁶⁵.

Die Arbeiten an der Neuausrichtung der NATO gestalteten sich derweil schwierig, nicht zuletzt weil Bonn mit seinen Standpunkten zu Hallstein-Doktrin, Alleinvertretungsanspruch und Oder-Neiße-Linie isoliert war. Nicht eben erleichtert wurde die Debatte durch recht unterschiedliche Ansichten innerhalb der Bundesregierung. Der Leiter der für Ostpolitik zuständigen Unterabteilung erinnerte sich später:

"Kiesinger und die CDU/CSU hielten nur dann eine Bewegung in deutschlandpolitischen Fragen für akzeptabel, wenn sie unmittelbar dem Ziel der Wiedervereinigung dienten, was unter den zu jenem Zeitpunkt herrschenden Umständen eine Utopie war. [...] Brandt hielt dagegen eine behutsame Elastizität bei der Vertretung unserer Standpunkte für unumgänglich, um die allgemeinen politischen Beziehungen zwischen Ost und West in Europa so zu beeinflussen, daß die Aussichten für eine europäische Friedensordnung und dadurch für die Bewältigung der deutschen Fragen verbessert würden."⁸⁶⁶

Die Folge war, daß in der ersten Harmel-Gruppe zur Enttäuschung der anderen Teilnehmer lediglich die bekannten Bonner Standpunkte wiederholt wurden. Am deutsch-britischen Berichtsentwurf wurde kritisiert, daß er den Alliierten im Verhältnis zu Ost-Berlin keine größeren Handlungsmöglichkeiten einräumen würde. Er wurde nicht gebilligt, sondern nur zur Kenntnis genommen. Die Niederländer warfen der Bundesrepublik vor, im Verhältnis zu Ost-Berlin eine Monopolstellung anzustreben.⁸⁶⁷ Insgesamt wirkten die Erfolgchancen des Harmel-Projekts aus Sicht des Auswärtigen Amts "eher blaß", da der Reformwille sich oft in "Lippenbekenntnissen zu engerer Zusammenarbeit"⁸⁶⁸ erschöpfte. Es stand zu befürchten, daß lediglich ein Bericht auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zustande kommen würde. Die Berichte der Rapporteurs der zweiten, dritten und vierten Untergruppe waren stark von deren persönlichen Ansichten geprägt. Der Bericht der dritten Untergruppe enthielt jenes Konzept der zwei Säulen von Abschreckung und Entspannung, das Eingang in den Harmel-Bericht finden sollte. Es war aber nicht gelungen, den Bericht so zu formulieren, daß auch Paris ihm hätte zustimmen können.⁸⁶⁹ Frankreich zeigte sich über die Entwicklung der Arbeiten beunruhigt: Es sei verfehlt, einem militärischen Verteidigungsbündnis alle möglichen politischen Aufgaben aufzubürden. Nach Auffassung amerikanischer Stellen hing es deswegen nicht zuletzt von Bonns Haltung ab, ob etwaige Schwierigkeiten von französischer Seite bei der Verabschiedung des Harmel-Berichts überwunden werden könnten.⁸⁷⁰

Brandt hielt es nicht für ausgeschlossen, daß Paris "seine Stellung in der Allianz insgesamt überprüfen könnte", und sah sich gezwungen, seine ursprünglichen Erwartungen an das Harmel-Projekt zurückzuschrauben. Dem Auswärtigen Ausschuß berichtete er am 5. Oktober, die Franzosen hätten sich in den vier Untergruppen weitgehend rezeptiv verhalten und nun erklärt, eine Weiterführung der Studien könne zu einer kritischen Situation führen. Um dem zu begegnen, wollte Brandt vorschlagen, die vorliegenden Berichte ihren Verfassern zuzuschreiben und den NATO-Generalsekretär bei der Vorstellung der Berichte im Ministerrat in einer Zusammenfassung jene Punkte herausstellen zu lassen, die sich die NATO in ihrer

⁸⁶⁵ AAPD 1967, Dok. 318, S. 1259. S. auch *ibid.*, Dok. 324.

⁸⁶⁶ Sahn, *Diplomaten taugen nichts*, S. 209. Vgl. *ibid.*, S. 209f., AAPD 1967, Dok. 266, 268 und 282, Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 185-191, dies., "Harmel-Report", S. 106f., und Wenger, "Crisis and Opportunity", S. 61-64.

⁸⁶⁷ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 26.09.1967, in: PAAA, B 150, Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 189f., und dies. "Harmel Report", S. 107.

⁸⁶⁸ AAPD 1967, Dok. 307, S. 1216.

⁸⁶⁹ Vgl. Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 191-201, dies., "Harmel Report", S. 107f., Wenger, "Crisis and Opportunity", S. 65, und Bozo, "Détente vs. Alliance", S. 352f.

⁸⁷⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 307, Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 202f., und Bozo, "Détente vs. Alliance", S. 353ff.

Gesamtheit zu eigen machen könne. Die bisherige Diskussion hatte gezeigt, daß eine Zusammenführung der vier Berichte zu einem Dokument keine Aussicht auf einstimmige Annahme hatte. Weiterhin beabsichtigte Brandt, die Drei Mächte, die Bundesrepublik und eventuell Italien federführend mit der laufenden Erörterung der Ost-West-Fragen und den Aufgaben einer "Clearingstelle" zu betrauen. Bei einer solchen Form der Konsultation, bei der der NATO-Rat selbst nicht offiziell auftreten würde, interpretierte der Abgeordnete Birrenbach ganz richtig, konnte ein französisches Veto "formaliter nicht zum Zuge kommen"⁸⁷¹.

NATO-Generalsekretär Brosio unterrichtete Brandt vier Tage darauf, Couve de Murville habe ihn gewarnt, Paris könne der Harmel-Studie nicht zustimmen, wenn sie dazu führe, der Allianz größere politische Aufgaben zu geben und die Entspannungspolitik als Aufgabe der Allianz in Erscheinung treten lasse. Man könne also entweder einen den Franzosen genehmen Zwischenbericht verfassen oder der NATO-Ministerkonferenz im Dezember einen Bericht vorlegen, in dem die verschiedenen Meinungen offen ausgesprochen würden. Brandt stellte klar, Bonn halte die Harmel-Studie zwar für sehr wichtig, wünsche aber in dieser Frage keine Konfrontation mit Paris. Er kündigte an, mit Couve zu sprechen. Zur Frage der Präsentation der vier Berichte im NATO-Ministerrat schlug Brandt vor, nur die Resümees der Berichte sollten zusammengefügt werden und die *special group* ihnen zustimmen. Während andere Regierungen es vorzogen, einen gehaltvolleren Text notfalls ohne Frankreich zu verabschieden, drängte Brandt darauf, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Er regte an, die vier Berichte oder Teile daraus zu veröffentlichen, denn für die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik, insbesondere die Intellektuellen sei es wichtig zu wissen, daß die NATO ihre politischen Aufgaben in einer Phase der Entspannung erkenne. Schließlich schlug er Brosio vor, dem Ministerrat die Bildung einer für alle offenen Studien-Gruppe zu den Themen europäische Sicherheit, europäische Friedensordnung und deutsche Frage zu empfehlen, in der die Vierergruppe (USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik) und eventuell Italien federführend sein sollten.⁸⁷² Brandts Anregung setzte sich nicht durch: Amerikaner, Briten und Belgier drängten darauf, der *special group* eine Zusammenfassung der Berichte als gemeinsame Vorlage aller Rapporteurs vorzulegen. Der deutsche Vertreter erklärte sich, da er völlig isoliert war, schließlich einverstanden, daß Brosio bei Vorlage der vier Berichte die Zusammenfassung beifügen würde, wobei allerdings in einem Begleitschreiben alle notwendigen Vorbehalte hinsichtlich der Natur des Papiers festgehalten werden sollten.⁸⁷³

Am 17. Oktober sprach Brandt mit dem französischen Außenminister über die Harmel-Studien. Couve erklärte, ein solch "rein akademisches Exerzitium" dürfe nicht den Eindruck erwecken, "als sei es Ambition der Fünfzehn, gemeinsame Außenpolitik zu definieren"⁸⁷⁴. Der Gedanken- und Informationsaustausch im NATO-Rat solle fortgesetzt werden wie bisher. Dies richtete sich natürlich gegen Brandts Forderung nach multilateraler Koordination der bilateralen Entspannungspolitik und der Entwicklung gemeinsamer Positionen. Der Bundesaußenminister ging auf Couves Bemerkungen nicht ein, sondern verwies, um die Studien den Franzosen schmackhaft zu machen, auf drei Gesichtspunkte, die

⁸⁷¹ Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, S. 599. Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik 1945-2000, S. 130f.

⁸⁷² Vgl. AAPD 1967, Dok. 343, Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 203f., und dies., Deutsche Außenpolitik 1945-2000, S. 131. Bereits in Untergruppe I hatten Bonn und London die Einrichtung einer ständigen Studiengruppe der NATO zu diesen Fragen angeregt. Vgl. Wenger, "Crisis and Opportunity", S. 66.

⁸⁷³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 343, Anm. 5.

⁸⁷⁴ AAPD 1967, Dok. 355, S. 1401f.

Harmels Vorschlag zugrunde gelegen hätten: die seit der Gründung der Allianz eingetretenen Veränderungen, die Notwendigkeit einer besseren Definition von Art und Weise der Kontakte zwischen den Bündnispartnern zu Fragen wie Ost-West-Verhältnis und Entspannung sowie der Wunsch, die europäische Komponente in der Allianz deutlicher hervortreten zu lassen. Couve erklärte sich mit Brandts Vorschlag einverstanden, deutsche und französische Experten sollten die Zusammenfassung der vier Berichte gemeinsam durchsehen, um festzustellen, wo und wie weit gemeinsame Ansichten bestünden. Im Anschluß an das Gespräch teilte Brandt Brosio seine Einschätzung mit, daß "die französische Haltung noch nicht in jeder Beziehung festgelegt"⁸⁷⁵ sei.

In Washington löste Brandts Vorgehen Befürchtungen aus, die Bundesrepublik könne sich – wie Frankreich – von der NATO zu lösen.⁸⁷⁶ Briten und Amerikaner kritisierten, daß die deutsche Haltung de Gaulle mehr Spielraum gebe.⁸⁷⁷ Der amerikanische NATO-Botschafter erinnerte Brandt öffentlich an die Forderung nach einer Koordinierung der Politik gegenüber dem Osten.⁸⁷⁸ Brandt warnte dagegen vor einer "Zerbröckelung der westlichen Allianz", auch wenn es "bestenfalls in ganz bescheidenem Maße" gelingen werde, "die Bemühungen um Entspannung zu koordinieren". Solange es nicht gelinge, "ein wirksames, besseres Sicherheitssystem zu entwickeln"⁸⁷⁹, müsse Bonn gemeinsam mit Washington und London für die Bewahrung der NATO sorgen, was aber nicht davon abhalten dürfe, mit Paris über die Sicherheit in den siebziger Jahren zu sprechen. Dies betreffe alle europäischen Staaten und deshalb müsse ein gemeinsamer Nenner gefunden werden. Daß sich das schwierig gestaltete, zeigte nicht nur das Harmel-Projekt, sondern auch die gerade erschienene Studie des *Centre d'Études de Politique Étrangère* über Sicherheitsmodelle für Europa, mit denen Brandt "nichts anfangen"⁸⁸⁰ konnte.

In der *special group* kam derweil unter größter Mühe ein gemeinsamer Entwurf für den Bericht der Harmel-Studien zustande, wobei strittige Passagen, die nach Ansicht der Franzosen geeignet gewesen wären, die Verbündeten auf eine gemeinsame Politik festzulegen, in Klammern gesetzt wurden. Die Deutschen hatten in den vorausgegangenen Diskussionen zwischen den Positionen Frankreichs auf der einen und der USA und der Niederlande auf der anderen Seite eine vermittelnde Haltung eingenommen und sich bereit gezeigt, Abstriche in der Substanz zu machen. Um zu verhindern, "daß die desintegrativen Tendenzen innerhalb des Bündnisses noch verstärkt wurden"⁸⁸¹, akzeptierten sie, daß es bei der bisherigen Konsultationspraxis bleiben sollte. Bisher stand aber noch nicht fest, ob die NATO-Außenminister den Bericht auf ihrer Tagung am 13. Dezember 1967 annehmen würden.

Brandt nutzte die verteidigungspolitische Debatte des Bundestages am 7. Dezember, um seine Position zur Rolle der NATO in der deutschen Sicherheits- und Entspannungspolitik darzulegen.⁸⁸² Brandt beklagte, bei allem bilateralen Austausch und aller Unterstützung der deutschen Ostpolitik durch Frankreich, Großbritannien und andere Staaten lasse "die konkrete politische Abstimmung [...] in der atlantischen Allianz manches [...] zu wünschen übrig". Er drängte auf ein enges Zusammenwirken der

⁸⁷⁵ AAPD 1967, Dok. 358, S. 1410.

⁸⁷⁶ Vgl. Aufzeichnung Sahn vom 23.10.1967, in: PAAA, B 150, und Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 209.

⁸⁷⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 392, S. 1518.

⁸⁷⁸ Vgl. DzD V/1, S. 1937 (Artikel Cleveland November 1967).

⁸⁷⁹ DzD V/1, S. 1995f. (Rede Brandt 13.11.1967).

⁸⁸⁰ DzD V/2, S. 183 (Interview Brandt 04.02.1968). Vgl. *ibid.*, S. 1932-1935 (Text der Studie) und Kap. 6.1.2. dieser Arbeit.

⁸⁸¹ Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 209. Vgl. *ibid.*, S. 205-212, und AAPD 1967, Dok. 362, 388 und 422.

⁸⁸² Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 141. Sitzung, S. 7229-7233. Zur Debatte vgl. Enders, SPD und äußere Sicherheit, S. 65-74. Enders Feststellung, daß Brandt sich erst in dieser Debatte gegen Abrüstungsvorleistungen des Westens und für die Beibehaltung nuklearer Trägerwaffen ausgesprochen habe (*ibid.*, S. 96), trifft nicht zu.

Bündnispartner als "Voraussetzung für eine erfolgreiche Politik der Entspannung". Fortbestand, Wirksamkeit und Weiterentwicklung der NATO seien gerade mit Blick auf eine künftige europäische Friedensordnung nötig. Vieles spreche dafür, daß ein europäisches Sicherheitssystem am ehesten und vernünftigerweise "durch Vereinbarungen begründet werden könnte, die sich auf die beiden weiterbestehenden Bündnisse beziehen"⁸⁸³ würden. Eine Friedensordnung müsse nicht nur auf den Abbau militärischer Macht, sondern auf Abbau der politischen Spannungen, Ausgleich der Interessen, Verständigung der Völker und Zusammenarbeit der Staaten ausgerichtet sein. Dies setze aber voraus, daß die militärische Konfrontation reduziert und überwunden, den Sicherheitsinteressen der europäischen Völker Rechnung getragen sowie Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen getroffen würden. Brandt befürwortete "eine aktive Rolle" Bonns bei Bemühungen im Kreise der Verbündeten, konkrete Vorstellungen für ein Angebot an die Staaten des Warschauer Paktes zu entwickeln über "einen Abbau der militärischen Konfrontation durch schrittweise und ausgewogene Verminderung der Streitkräfte in Ost und West"⁸⁸⁴.

Vor dem NATO-Ministerrat legte Brandt ein Bekenntnis zum Bündnis ab und erklärte, die Bundesrepublik werde weiterhin einen wirksamen Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung leisten und sich in Zusammenarbeit mit den Verbündeten um Ost-West-Vereinbarungen bemühen. Wie die Außenminister Großbritanniens, Kanadas, Dänemarks und Norwegens setzte er sich nachdrücklich für eine Diskussion darüber ein, was die Formel einer ausgewogenen Verminderung der Streitkräfte konkret bedeuten solle. Auch im Kreis der Fünfzehn informierte Brandt über die ost- und deutschlandpolitischen Schritte Bonns, bat um die Solidarität der Partner und legte Wert auf die Klarstellung, daß Bonn die Teilung Deutschlands nicht anerkennen werde. Brandt zeigte sich überzeugt, daß die sowjetische Führung keinen Krieg wolle und im kommunistischen Bereich ein besonderes Interesse an Zielen bestehe, die nur in Friedenszeiten erreicht werden könnten: wirtschaftliche Entwicklung und Reformen. Darüber hinaus gebe es einen Trend zur Divergenz im kommunistischen Lager, auch wenn man ihn nicht überschätzen dürfe. Momentan herrsche im Warschauer Pakt eher eine Tendenz zur Koordination vor, begleitet von der Hoffnung, daß die Meinungs- und Interessenunterschiede in der NATO zu deren Auflösung führen würden. Brandt appellierte an die Minister, dieses Mißverständnis auszuräumen, und hatte damit sein Anliegen einer verstärkten Koordination nicht aus dem deutschen Interesse, sondern aus seiner Analyse des Ost-West-Konflikts abgeleitet: Die Strategie, den Osten geduldig von den Vorteilen einer Kooperation mit dem Westen zu überzeugen und dabei eine politisch und wirtschaftlich attraktive Alternative zum derzeitigen Status quo in Europa anzubieten, könne nur Erfolg haben, wenn die Mitglieder der Allianz miteinander Schritt halten würden. Die NATO müsse den Rahmen bilden, in dem nicht nur unverbindliche Ansichten ausgetauscht würden, sondern in dem ein politischer Wille entwickelt und mit unterschiedlichen Meinungen auf eine Art umgegangen werde, die die individuelle Initiative und Beweglichkeit nicht schmälere.⁸⁸⁵ Damit unterstrich er seine Forderung vom Juni, forderte Bonns Recht auf eine eigene Ostpolitik ein und kam dem französischen Standpunkt entgegen.

⁸⁸³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 141. Sitzung, S. 7230.

⁸⁸⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 141. Sitzung, S. 7229. Damit hatte Brandt nicht den "Kern der Strategie [Helmut] Schmidts in sein Gedankengut aufgenommen" (Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 207), sondern lediglich seine eigene, bekannte Position unterstrichen. Die These, daß innerhalb der SPD "die außenpolitischen Positionen Brandt und Bahrs gegenüber der weitaus NATO-konformerem Position Schmidts verloren" hätten (ibid., S. 204), verkennt Brandts Haltung zur NATO.

⁸⁸⁵ Vgl. Drahtbericht Oncken vom 13.12.1967, Runderlaß Ruete vom 15.12.1967, in: PAAA, B 150, und "Warnung vor einseitiger Abrüstung", in: SZ vom 14.12.1967. Michel (Vgl. Brandts Amerikabild, S. 293f.) weist zwar zu Recht, darauf hin, daß

Wider Erwarten konnten die Minister die Verhandlungen über den Harmel-Bericht am 13. Dezember reibungslos zum Abschluß bringen, obwohl noch am Vorabend der Konferenz zwischen Frankreich, das einige Formulierungen des Berichts und dessen Veröffentlichung ablehnte, und den übrigen NATO-Staaten eine Krise gedroht hatte, die mit deutscher Beteiligung und zuletzt beim traditionellen Viereressen, zu dem Brandt seinen amerikanischen, britischen und französischen Kollegen eingeladen hatte, verhindert werden konnte. Schließlich erklärte sich die französische Delegation bereit, den Bericht anzunehmen und seiner Veröffentlichung zuzustimmen. Auch die Niederländer hatten nachgegeben: Gestrichen wurde ein Satz, der besagte, daß die Konsultationen der Partner in eine Harmonisierung der Politik münden könnten. Die Italiener verzichteten darauf, auf einer Verlängerung des Mandats der *special group* zu bestehen.⁸⁸⁶

Im Harmel-Bericht wurden "zwei Hauptfunktionen" der Allianz festgeschrieben: zum einen "ausreichende militärische Stärke und politische Solidarität aufrechtzuerhalten, um gegenüber Aggression und anderen Formen von Drückanwendungen abschreckend zu wirken und das Gebiet der Mitgliedstaaten zu verteidigen", zum anderen "die weitere Suche nach Fortschritten in Richtung auf dauerhafte Beziehungen, mit deren Hilfe die grundlegenden politischen Fragen gelöst werden" könnten. Auf den Punkt gebracht hieß das: "Militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung stellen keinen Widerspruch, sondern eine gegenseitige Ergänzung dar." Das "höchste politische Ziel" der NATO war nun offiziell, "eine gerechte und dauernde Friedensordnung in Europa mit geeigneten Sicherheitsgarantien zu erreichen", was ohne Lösung der Deutschlandfrage nicht möglich sei. Es war gelungen, den Standpunkt der Bundesregierung zur deutschen Frage im Text zu verankern. Das "Problem der Wiedervereinigung", hieß es, sei "in der Regel in Kontakten zwischen der Sowjetunion und den drei Westmächten behandelt worden, die auf diesem Gebiet besondere Verantwortung" trügen. An der "Vorbereitung dieser Kontakte" sei die Bundesrepublik "im Interesse einer gemeinsamen Position" beteiligt gewesen. Auch weiterhin sollten die "Ansichten der übrigen Verbündeten [...] berücksichtigt werden, ohne daß dadurch die besonderen Verantwortungen in irgendeiner Weise beeinträchtigt"⁸⁸⁷ würden, was sich auf die Drei Westmächte und die Bundesrepublik bezog.

Vor dem Hintergrund der Debatte über eine Koordinierung der Entspannungspolitik wurde einerseits auf die Souveränität der Mitgliedsländer verwiesen, die ihre Politik nicht kollektiven Entscheidungen zu unterwerfen hätten. Andererseits wurden die Bündnispartner angehalten, sich bei der Förderung der Beziehungen zum Osten bewußt zu sein, daß die Entspannungspolitik nicht zu einer Spaltung der Allianz führen dürfe. Die Erfolgchancen seien dann am größten, wenn die Partner "eine gleichgerichtete Politik" verfolgen würden. Momentan, stellte der Ministerrat fest, entwickelten sich die Kontakte zwischen Ost und West bilateral. Bestimmte Fragen würden aber "ihrer Natur nach eine multilaterale Lösung"⁸⁸⁸ erfordern. Schließlich kündigten die Minister weitere Arbeiten auf Feldern an, die die Harmel-Gruppen beackert hatten.

Im Bericht der ersten Untergruppe war festgehalten worden, daß die Bundesrepublik, die Alliierten und das Bündnis als Ganzes im Rahmen der Entspannungspolitik jeweils spezifische Aufgaben hätten: Bonns

Brandt "eine gemeinsame Ostpolitik der NATO-Partner für zu weitführend" hielt, würdigt aber seine diesbezüglichen Koordinationsbemühungen zu wenig.

⁸⁸⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 435, Runderlaß Ruete vom 15.12.1967, in: PAAA, B 150, und Haftendorn, "Harmel Report", S. 109.

⁸⁸⁷ EA 1968, D 75ff.

⁸⁸⁸ EA 1968, D 76.

Aufgabe sei es, durch Kontakte mit den Behörden in Ost-Berlin menschliche Erleichterungen zu erreichen und die Spannungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands abzubauen. Aufgabe der Alliierten sei es, entsprechende Entspannungsanstrengungen zu unternehmen, zugleich aber Versuchen entgegenzuwirken, die Kontakte zwischen Bonn und Ost-Berlin als völkerrechtliche Beziehungen zu interpretieren. Aufgabe der gesamten Allianz sei es, bei der Koordinierung dieser Politik mitzuwirken sowie die Freiheit und Lebensfähigkeit Berlins zu sichern.⁸⁸⁹ Die Gefahr lag weniger darin, daß "die westlichen Verbündeten an einer sich verweigernden Bundesrepublik vorbei die Entspannung mit der Sowjetunion vorantreiben"⁸⁹⁰ als daß sie die Bonner Entspannungspolitik kontrollieren wollten.⁸⁹¹ Der Harmel-Bericht bildete jedoch einen Rahmen, innerhalb dessen Brandt seine Ostpolitik entwickeln und auf den er gegenüber Skeptikern im Innern und Äußeren verweisen konnte.⁸⁹²

Auch wenn sein Inhalt nicht so weitgehend und gehaltvoll war wie von Brandt ursprünglich erhofft, war die Verabschiedung des Harmel-Berichts ein einschneidender Moment in der Geschichte der NATO und der Entspannungspolitik. Bis zum Ende des Kalten Krieges diente der Text als Referenzdokument der Politik des Bündnisses und seiner Mitglieder.⁸⁹³ Brandt kam in der Rückschau zu der Einschätzung, daß das Bündnis durch den Harmel-Bericht "seine Politik neu begründete: für Entspannung durch Zusammenarbeit und gleichwertigen Rüstungsabbau wurde die Ampel auf Grün geschaltet"⁸⁹⁴. Zusammen mit der Regelung nach Frankreichs Ausscheiden aus der militärischen Integration, den Ergebnissen der Dreiergespräche sowie der Implementierung der *flexible response* bildete der Bericht ein wichtiges Element zur Überwindung der NATO-Krise.⁸⁹⁵ Der Bericht wirkte "als Klammer, der die Allianz angesichts zentrifugaler Tendenzen zusammenhielt"⁸⁹⁶. Alle fünfzehn Mitglieder hatten sich dazu bekannt, daß die NATO "eine dynamische und lebenskräftige Organisation"⁸⁹⁷ sei und eine wichtige Rolle im Entspannungsprozeß zu spielen habe. Anders gewendet: Entspannung nach westlicher Lesart war kein Synonym für die Schwächung oder gar Auflösung des Bündnisses.

Für die Bundesrepublik war die Stabilisierung der NATO aufgrund ihrer sicherheitspolitischen Abhängigkeiten besonders wichtig. Außerdem war der Bericht, wie Werner Link treffend festgestellt hat, eine "wichtige Abstützung der Deutschlandpolitik der Großen Koalition – flexibel genug, um den Dissens über die Aussichten der Ost-West-Entspannung und den Stellenwert der deutschen Frage, der sowohl im Bündnis als auch in der Bonner Koalition bestand, durch einen Formelkompromiß zu überdecken"⁸⁹⁸. Seine Kernformel avancierte zur "inoffiziellen außenpolitischen Doktrin"⁸⁹⁹ der Bundesrepublik. Der Text enthielt nach deutscher Lesart den Wunsch nach einer stärkeren Abstimmung, deren Ausmaß aber als flexibel bezeichnet wurde, was nichts anderes hieß, als daß den an einer intensiveren Konsultation interessierten Regierungen diese Möglichkeit offenstehen sollte.⁹⁰⁰ Sollte die Bundesregierung die

⁸⁸⁹ Vgl. Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 191.

⁸⁹⁰ Baring, Machtwechsel, S. 231.

⁸⁹¹ Vgl. Link, "Deutschlandpolitik der Bundesregierungen", S. 1719.

⁸⁹² Vgl. Haftendorn, "Harmel Report", S. 109ff.

⁸⁹³ Vgl. Schöllgen, Weltpolitik, S. 236f., Kocs, *Autonomy or Power?*, S. 96, Kaplan, *Entanglement*, S. 115, Bozo, "Détente vs. Alliance", S. 343, 356 und 360, Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik 1945-2000*, S. 131.

⁸⁹⁴ Brandt, Kapitel II.3 des Publikationsvorhaben "Europa" (Arbeitstitel), in: WBA, B25, 187.

⁸⁹⁵ Vgl. Bozo, "Détente vs. Alliance", S. 357, und Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik 1945-2000*, S. 134.

⁸⁹⁶ Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 216. Vgl. dies., *Deutsche Außenpolitik 1945-2000*, S. 132, und, "Harmel Report", S. 109.

⁸⁹⁷ EA 1968, D 75. Vgl. Bozo, "Détente vs. Alliance", S. 343f. und 358, sowie ders., *Two Strategies*, S. 196f.

⁸⁹⁸ Link, "Deutschlandpolitik der Bundesregierungen", S. 1718. Vgl. Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik 1945-2000*, S. 126.

⁸⁹⁹ Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 220. Vgl. Kocs, *Autonomy or Power?*, S. 96.

⁹⁰⁰ Vgl. "Warnung vor einseitiger Abrüstung", in: *SZ* vom 14.12.1967.

"Absicht einiger NATO-Partner [...], das Bündnis zu einem Instrument der Entspannungspolitik zu machen", tatsächlich "[m]it Skepsis"⁹⁰¹ verfolgt haben, traf dies nicht auf Brandt zu. Im Gegenteil: Er hatte es selbst angeregt. Auch wenn nicht die Art der Koordination vereinbart wurde, die Brandt vor Augen gehabt hatte, wurde die Gefahr eines unkontrollierten "Entspannungsbilateralismus"⁹⁰² zu Ungunsten der Bundesrepublik doch reduziert. Die Aufzählung gemeinsamer Entspannungsziele und -grundsätze im Harmel-Bericht war ein Beitrag zur Abstimmung im Sinne von Brandts Forderungen. Daß das Harmel-Projekt einen "überraschend positive[n] Ausgang"⁹⁰³ genommen hatte, lag vor allem am Einlenken Frankreichs. Daran hatte die deutsche Diplomatie einen gehörigen Anteil.⁹⁰⁴ Peter Merseburger hat mit Blick auf die NATO-Außenministerkonferenzen vom Juni und Dezember 1967 geschrieben, daß dort "Verteidigungsbereitschaft und Entspannung als *gleichwertige* Zielsetzungen beschrieben" wurden, sei "nicht nur den Vorarbeiten des belgischen Außenministers [...] zu verdanken, sondern auch Willy Brandt"⁹⁰⁵. Für Helga Haftendorn liegt er damit "grundfalsch": Brandt habe "keinen Anteil am Harmel-Bericht"⁹⁰⁶ gehabt. Haftendorn schmälert Brandts Vermittlungsbemühungen und spricht dem Bundesaußenminister einen konzeptionellen Beitrag zu den Arbeiten der Studiengruppe ab. Dabei berücksichtigt sie nicht Brandts Ausführungen in den Ministerratssitzungen der NATO und der WEU. Brandt setzte sich nachdrücklich für eine Synchronisation der bilateralen Entspannungsbemühungen ein. Persönlich und über Schütz nahm er Einfluß auf die Definition der zu untersuchenden Themen der Harmel-Studien. Außerdem trug er dazu bei, daß die Studien vom Ministerrat tatsächlich ernst genommen und nicht oberflächlich behandelt wurden. Durch die Forcierung des Themas eines europäischen Sicherheitssystems und einer europäischen Friedensordnung stieß er eine wichtige multilaterale Diskussion an, die eine französische Beteiligung förderte. Im *Foreign Office* wurde der Ausschuß zur europäischen Sicherheit, der nach Beendigung der Harmel-Studien das Thema weiter bearbeiten sollte, nach dem Urheber des zugrundeliegenden Gedankens "Brandt-Ausschuß" genannt.⁹⁰⁷ Bei der Formulierung zur europäischen Friedensordnung im Text des Harmel-Berichts war "die Handschrift Außenminister Brandts unverkennbar"⁹⁰⁸. Brandt selbst stellte Jahrzehnte später zu Recht fest: "Wir hatten von Bonn aus wesentlichen Einfluß [...] genommen"⁹⁰⁹.

6.2.4.2 Aktive Anpassung: Brandt und das Signal von Reykjavik

Im Kontext des Harmel-Berichts begann man sich in Washington näher mit der Politik des Bundesaußenministers zu beschäftigen. Dabei war man sich über Brandts Intentionen und Pläne "nicht völlig im klaren"⁹¹⁰. Am Vorabend der Ministerkonferenz waren die Außenminister der Vierergruppe zu ihrem

⁹⁰¹ Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 214. Angebliche Skepsis darüber, "ob das Bündnis durch eine theoretische Studie dauerhaft gestärkt werden könnte" (dies., *Deutsche Außenpolitik 1945-200*, S. 126), beschreibt ebenso wenig Brandts Haltung.

⁹⁰² Rühl, "Neue Ziele", S. 342.

⁹⁰³ AAPD 1967, Dok. 435.

⁹⁰⁴ Vgl. Schwartz, Johnson, S. 213, Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 214, und Bozo, "Détente vs. Alliance", S. 355. Lundestads Darstellung, Bonn habe gemeinsam mit Paris, Athen und Ankara dem Harmel-Projekt skeptisch gegenübergestanden (*United States and Western Europe*, S. 131), läßt sich nicht aufrechterhalten, zumal sie die deutschen Vermittlungsbemühungen verkennt.

⁹⁰⁵ Merseburger, Willy Brandt, S. 527.

⁹⁰⁶ Haftendorn, "Brücken bauen", S. 102. Vgl. *ibid.*, S. 102f., und dies., "Transformation und Stabilität", S. 7.

⁹⁰⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 282, S. 1133.

⁹⁰⁸ Enders, *SPD und äußere Sicherheit*, S. 79.

⁹⁰⁹ Brandt, Kapitel II.3 des Publikationsvorhabens "Europa" (Arbeitstitel), in: WBA, B25, 187.

⁹¹⁰ Schertz, *Deutschlandpolitik*, S. 438. Vgl. *ibid.*, S. 438ff.

traditionellen Treffen zusammengekommen. Brandts Kollegen begrüßten die Bonner Schritte zur innerdeutschen Annäherung und befürworteten die Fortsetzung der deutsch-sowjetischen Gespräche. Doch wurden britische und vor allem amerikanische Vorbehalte gegen den Gewaltverzichtsdialog deutlich. Brown führte aus, seit Beginn der deutsch-sowjetischen Gespräche hätte Moskau das Interesse an einem britisch-sowjetischen Freundschaftsvertrag verloren. Er meinte, wenn Bonn die DDR oder die DDR-Grenze anerkennen würde, seien die britische Deutschlandposition und die Präsenz in Berlin innenpolitisch nicht mehr zu halten. Während Couve bereit war, Bonn weitgehende Gesprächsfreiheit einzuräumen und nur für Berlinfragen vorhergehendes Einverständnis der Drei Mächte verlangte, zeigte Rusk großes Mißtrauen bezüglich der sowjetischen Forderung nach einem besonderen Status für West-Berlin und erhebliche Reserve gegenüber einem zu selbständigen Vorgehen Bonns. Brandt fragte nach dem Vertrauen der Verbündeten in die Fähigkeit der Deutschen, mit den Sowjets Gespräche zu führen. Dies sprach Rusk ihm nur mit der Einschränkung aus, da letzten Endes die USA den Kopf für die Sicherheit Berlins und Deutschlands hinhalten müßten, könnten sie der Bundesregierung "keine Blanko-Vollmacht für Verhandlungen erteilen". Einer seiner Mitarbeiter ließ die deutsche Delegation wissen, Rusk wolle nicht "die Büchse der Pandora des Deutschlandproblems"⁹¹¹ öffnen und sich neben Vietnam ein weiteres Problem aufhalsen.

Die sich gegen eine koordinierte Entspannungspolitik wehrende Macht war konsequenterweise bereit, Bonn die größte bilaterale Handlungsfreiheit zu gewähren, während die Führungsmacht des Bündnisses den Dialog der Bundesrepublik kontrollieren wollte. Brandt war bereit, die Verbündeten ausführlich zu informieren und zu konsultieren, nicht jedoch, sie um Erlaubnis zu fragen. In einem persönlichen Brief unterrichtete er Kiesinger über das Treffen und warnte vor falschen Schlußfolgerungen:

Unsere Verbündeten haben früher immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen, eigene Beiträge zur Verbesserung des Verhältnisses gegenüber dem Osten zu leisten und uns nicht hinter der Vier-Mächte-Verantwortung zu verschanzten. Wenn sie jetzt auf die Wichtigkeit laufenden Einvernehmens aufmerksam machen, so sollten wir dies nicht dahin auslegen, daß sie gegen eine Fortsetzung des eingeschlagenen Weges eingestellt sind. Wir sollten den Wünschen der Alliierten nach Unterrichtung zuvorkommend entsprechen, im übrigen aber versuchen, die Gespräche mit Zorapkin ohne Illusionen fortzusetzen.⁹¹²

Wollten Washington und London erreichen, "daß Bonn ihre entspannungspolitischen Bemühungen entschlossen mit trug, ohne sie mit eigenen Akzentsetzungen zu versehen"⁹¹³? Anfang Januar sah Rusk sich zu der Klarstellung veranlaßt, die US-Regierung sei keineswegs beunruhigt über die deutsch-sowjetischen Gespräche. Man wolle nur vermeiden, daß mögliche Gefahrenpunkte übersehen würden.⁹¹⁴ Im Verlauf des Jahres 1967 beteuerten die Amerikaner mehrfach ihre Unterstützung der deutschen Ost- und Deutschlandpolitik.⁹¹⁵ Vize-Präsident Humphrey hatte Brandt bei seinem Bonn-Besuch im Frühjahr aufgefordert: "[M]achen Sie weiter und seien Sie unser Vorposten!"⁹¹⁶ Brandt hatte gegenüber Rusk auf einen intensiveren Austausch in Sachen Entspannungspolitik gedrängt, nicht zuletzt um falschen Gerüchten über etwaige Positionen des jeweils anderen in der Deutschlandpolitik entgegenzuwirken⁹¹⁷, die Amerikaner wiederum regelmäßige Konsultationen über ostpolitische Fragen zwischen *State*

⁹¹¹ AAPD 1967, Dok. 428, S. 1647. Vgl. *ibid.*, S. 1637-1648, und DzD V/1, S. 2216 (Verlautbarung zum Vierergespräch).

⁹¹² Brandt an Kiesinger am 21.12.1967, in: PAAA, B 150.

⁹¹³ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 408.

⁹¹⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 3, S. 10f.

⁹¹⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 72, S. 341f.

⁹¹⁶ Aufzeichnung zum Gespräch Kiesinger/Brandt – Humphrey am 05.04.1967, in: PAAA, B 150.

⁹¹⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 139, S. 633.

Department und Auswärtigem Amt angeregt. Offenbar wollte Washington von den Kontakten Bonns mit den osteuropäischen Staaten profitieren, die Deutschlandfrage vor einer Behandlung im Rahmen der Harmel-Studien bilateral erörtern und mehr über die Deutschlandpolitik der Bundesregierung erfahren. Institutionalisierte bilaterale Konsultationen lehnte das Auswärtige Amt ab; vielmehr setzte man auf die gängige Unterrichtung.⁹¹⁸ Im September erläuterte Bahr im *State Department* die deutsche Einschätzung der Lage in Osteuropa.⁹¹⁹ Zuvor hatte Johnson Brandt ausrichten lassen, die Bundesregierung brauche sich bei neuen Initiativen in der Ost- und Deutschlandpolitik nicht rückzuversichern.⁹²⁰ Auch von Rusk erfuhr Brandt beim Washington-Besuch im August "Ermutigung, auf dem beschrittenen Weg weiter zu gehen"⁹²¹. Rusk erklärte sich zur Prüfung einer Garantie der Westmächte für eine deutsche Gewaltverzichtserklärung mit Blick auf die Oder-Neiße-Linie bereit.⁹²² Nach der Visite stellte Brandt fest: "Wir befinden uns in voller Übereinstimmung mit der amerikanischen Politik gegenüber dem Osten"⁹²³.

Insgesamt hatte sich das deutsch-amerikanische Verhältnis wieder normalisiert, "obgleich oder eben weil die Große Koalition gegenüber dem wichtigsten Verbündeten erkennbar selbstbewußter auftrat als die Regierung Erhard"⁹²⁴. Die Bundesrepublik hatte sich dem allgemeinen Entspannungstrend und entsprechenden amerikanischen Forderungen aktiv angepaßt und dadurch außenpolitischen Handlungsspielraum gewonnen. Auch wenn das Verhältnis zwischen Bonn und Washington "fern von der Süße des Honigmondes" in den fünfziger Jahren blieb, war trotz des Ärgers im Frühjahr 1967 und der andauernden Belastung durch den NV-Vertrag eine deutliche Erholung zu verzeichnen gegenüber den "Schwierigkeiten am Ende des Jahres 1966" und den "Mißklängen [...] während der ausgehenden Ära Adenauer"⁹²⁵. Daß dies bis zum Ende der Großen Koalition so blieb und nicht zu Lasten des deutsch-französischen Verhältnisses ging, lag nicht zuletzt daran, daß Kiesinger und Brandt "in weitgehender Übereinstimmung"⁹²⁶, wenn auch bei unterschiedlichen Ansichten in den Sachfragen, die Beziehungen zu den USA gestalteten. Dabei spielte Brandt – nicht nur, aber auch als Gegengewicht zu Kiesinger – aus amerikanischer Sicht eine bedeutende Rolle.⁹²⁷

Am 30. Januar 1968 kablete Botschafter Knappstein, es gebe Hinweise dafür, "daß in der amerikanischen Regierung bei unveränderter grundsätzlicher Unterstützung für unsere Ostpolitik doch gewisse Sorgen in bezug auf deren praktische Durchführung aufgekommen" seien. Als Belege führte er Ausführungen von Rusk und Unterstaatssekretär Katzenbach an, der erklärt hatte, die USA seien nicht gegen bilaterale Gespräche mit der UdSSR, ohne Koordinierung könnten allerdings die Sicherheitsinteressen des Westens in einem "Wettkampf um die vorteilhaftesten Absprachen mit den Sowjets"⁹²⁸ untergraben werden. Diese Aussagen hätten auch aus einer Rede Brandts stammen können. Dementsprechend war er über Mutmaßungen bezüglich deutscher Alleingänge "einigermaßen verwundert"⁹²⁹. Knappstein hatte

⁹¹⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 182.

⁹¹⁹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 334.

⁹²⁰ Vgl. Vermerk Bahr vom 12.07.1967, in: WBA, A7, 7, und Schwartz, Johnson, S. 149f.

⁹²¹ AAPD 1967, Dok. 304, S. 1205.

⁹²² Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Rusk am 16.08.1967, in: PAAA, B 150.

⁹²³ DzD V/1, S. 1539 (Rede Brandt 18.08.1967).

⁹²⁴ Schöllgen, Außenpolitik, S. 93.

⁹²⁵ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 313f. Vgl. *ibid.*, S. 314f., ders., "Der provisorische Staat", S. 302, Hacke, Außenpolitik, S. 128, Schertz, Deutschlandpolitik, S. 433, und von Braunmühl, Kalter Krieg und friedliche Koexistenz, S. 138.

⁹²⁶ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 315..

⁹²⁷ Vgl. Schwartz, Johnson, S. 149f.

⁹²⁸ AAPD 1967, Dok. 37, S. 117f. Zur Rede Katzenbachs vgl. DzD V/2, S. 73.

⁹²⁹ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 193.

folgenden Eindruck gewonnen: Es gebe zwar keinen "Rapallo-Komplex"; Bonns Gestaltung des Verhältnisses zu den osteuropäischen Ländern werde uneingeschränkt begrüßt. Es zeichne sich aber die Sorge ab, daß die innerdeutschen Kontakte und das Gespräch mit der Sowjetunion zu neuen Komplikationen um Berlin führen könnten. Deshalb sei es nicht überraschend, daß die deutsch-sowjetischen Gespräche "eine etwas zwiespältige Reaktion" hervorgerufen hätten: Einerseits zeige man Befriedigung darüber, daß Bonn um eine Verbesserung der Beziehungen zu Moskau bemüht sei. Andererseits beanspruche Washington dort, wo es um das Verhältnis der beiden Weltmächte zueinander gehe, eine gewisse Priorität, um die Aktivität der Alliierten unter Kontrolle zu behalten. Bei den Ostexperten des *State Departments* herrsche eine gewisse Besorgnis, ein zu rasches oder nicht genügend durchdachtes deutsches Vorgehen könne "dem natürlichen Auflockerungsprozeß im europäischen Osten vorgreifen und zu vorzeitigen Konzessionen ohne ausreichende Gegenleistung hinleiten". Unter anderem würden sie fürchten, "daß die deutsche Politik an einen Punkt gelangen könnte, in dem atlantische Partnerschaft und europäische Integration einerseits sowie Ostpolitik und Wiedervereinigung andererseits sich nicht mehr komplementär, sondern alternativ zueinander verhalten"⁹³⁰ würden.

Knappsteins Bericht gelangte – zum Teil wörtlich zitiert – in die Presse.⁹³¹ Sprecher des Auswärtigen Amtes und der Bundesregierung dementierten jegliche Meinungsverschiedenheit zwischen Bonn und Washington.⁹³² Knappsteins Darstellung mochte ein durchaus treffendes Stimmungsbild liefern, auch wenn der Botschafter in vereinzelte Äußerungen viel hineininterpretierte. Gewisse Befürchtungen, die Bonner Politik könne "eine Abkehr von den Vereinigten Staaten und ein Abenteuer der Hinwendung zum Osten" bedeuten, hatte Kiesinger bereits bei seinem Washington-Besuch wahrgenommen. Der Kanzler war überrascht gewesen, wie "erschütternd wenig" die Senatoren über die Politik und die Absichten Bonns wußten. Er glaubte aber, "drüben manches Mißverständnis beseitigt"⁹³³ zu haben. Brandt war anzulasten, daß die deutsch-amerikanischen Konsultationen über ost- und deutschlandpolitische Maßnahmen Bonns bei weitem nicht so intensiv und konkret wie etwa die deutsch-französischen waren und das Auswärtige Amt dem amerikanischen Wunsch nach regelmäßigen bilateralen Konsultationen nicht entsprochen hatte.

Nun betrieb Brandt Schadensbegrenzung, indem er erklärte, daß man für die Ostpolitik "eine aktivere, eine noch stärker aufeinander abgestimmte"⁹³⁴ West-Politik brauche. Auf der anderen Seite bestritt er eine Beunruhigung der Amerikaner und erklärte, eine laufende Absprache mit den Verbündeten und besonders den USA finde statt. Offensichtlich verärgert betonte er, er selbst habe eine Koordination der westlichen Politik gegenüber dem Osten vorgeschlagen. Zugleich verwies er auf die Bonner Eigenverantwortlichkeit. Das gelte auch für Berlin. Brandt wollte diese Angelegenheiten nicht den Westmächten überlassen, sondern beharrte auf einer autonomen, wenngleich abgestimmten Entspannungspolitik der Bundesrepublik. Angesichts seines Werdegangs reagierte er auf die These, seine Gespräche mit Zorapkin könnten die Sicherheit West-Berlins gefährden, geradezu ungehalten: "Nun kann man mich also für einen Idioten halten, aber nicht, was Berlin angeht!" Angesprochen auf den Knappstein-Bericht, bezeichnete er

⁹³⁰ AAPD 1967, Dok. 37, S. 118f.

⁹³¹ Vgl. DzD V/2, S. 126-129 (Artikel *WamS* 04.02.1968 und *Echo der Zeit* 11.02.1968), und Hoeres, Außenpolitik und Öffentlichkeit, S. 349f.

⁹³² Vgl. DzD V/2, S. 127, Anm. 2 (Erklärung Ruhfus 07.02.1968), und S. 175 (Erklärung Ahlers 02.02.1967).

⁹³³ Protokoll der 41. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 07.09.1967, S. 563.

⁹³⁴ DzD V/2, S. 183 (Interview 04.02.1968). Vgl. *ibid.*, S. 229 (Interview Brandt 14.02.1968), und AAPD 1968, Dok. 40, S. 140.

"Bedenken, daß ein deutscher Alleingang in Sachen Ostpolitik vielleicht zum Hinüberwechseln ins andere Lager führen könnte", als "absurd". Auf die Frage, wie ein solcher Bericht in die Öffentlichkeit geraten könne, meinte er: "So etwas läßt sich wohl, zumal in Bonn, nie ganz vermeiden. Da gibt es Interessen und Interessenten."⁹³⁵ Auf einer Parteiveranstaltung wurde Brandt deutlicher: Er sprach von einer "Kampagne"⁹³⁶ und dem Versuch, die Amerikaner gegen *seine* Ostpolitik auszuspielen. Er und seine Umgebung gingen anscheinend von einer gezielten Indiskretion aus dem Bundeskanzleramt aus, das Knappeins Bericht ebenfalls erhalten hatte.⁹³⁷

Die US-Regierung stellte unmißverständlich klar, daß sie keinerlei Besorgnis wegen der deutschen Ostpolitik hege und Bonn mitnichten unterstelle, über die Position der Alliierten in Berlin verhandeln zu wollen.⁹³⁸ Duckwitz legte dem amerikanischen Außenminister in Washington Ende Februar die Grundzüge der deutschen Politik dar, der Rusk "in vollem Umfang zustimmte". Befriedigt nahm er die Erklärung zur Kenntnis, daß Bonn nicht daran dächte, in der Berlin-Frage ohne ausgiebige Konsultationen mit den Verbündeten vorzugehen. Brandts Staatssekretär wies Meldungen amerikanischer Zeitungen zurück, wonach die US-Regierung nicht über alle diesen Komplex betreffenden Fragen unterrichtet worden sei. Man habe nichts zu verbergen. Rusk riet noch einmal zur Vorsicht: Bonn müsse damit rechnen, daß Moskau versuchen werde, die Deutschen "in der einen oder der anderen mit der Gewaltverzichtserklärung zusammenhängenden Frage in eine Falle zu locken"⁹³⁹.

Um Mißverständnisse weiter auszuräumen bzw. neuen vorzubeugen, erläuterte Brandt in der April-Ausgabe der amerikanischen Zeitschrift *Foreign Affairs* ausführlich Grundsätze, Methoden und Ziele der deutschen Ostpolitik. Darin versicherte er, auch wenn Bonn eine "eigene, besondere Verantwortung" habe, werde es eine "Politik des Schaukelns oder Balancierens zwischen Ost und West"⁹⁴⁰ nicht geben. Schritte, die den Zusammenhalt der NATO verringern oder die Beteiligung der USA an der Sicherheit Europas einschränken würden, lehnte er ab. Das amerikanische Engagement sei "für jedes System einer europäischen Friedensordnung unerlässlich"⁹⁴¹. Hintergrund für diese Formulierungen waren wohl auch Irritationen, für die Kiesinger in Washington gesorgt hatte: Duckwitz war gefragt worden, was der Bundeskanzler in seinem Bericht zur Lage der Nation mit der Bemerkung gemeint habe, die Zukunft Europas dürfe nicht "im festen Gefüge eines nordatlantischen Imperiums"⁹⁴² liegen. Kiesinger hatte seine Äußerungen gegenüber McGhee heruntergespielt, doch plagte ihn – nicht ganz zu Unrecht – der Eindruck, daß man ihm in den USA auch wegen seiner vermeintlich gaullistischen Politik "nicht voll vertraute"⁹⁴³. Kurz darauf betonte er, daß die NATO für die Bundesrepublik "nur ein Instrument der Verteidigung" sei und sie "schließlich eine Sicherheit der europäischen Völker ganz anderer Art [...] in einer europäischen Friedensordnung"⁹⁴⁴ anstrebe. Beim außenpolitischen Kolloquium im Mai 1968 hielt

⁹³⁵ DzD V/2, S. 198f. (Interview Brandt 09.02.1968).

⁹³⁶ Notizen Brandts für den Bezirksparteitag der SPD am 10.02.1968 in Barsinghausen, in: WBA, A7, 18.

⁹³⁷ Vgl. DzD V/2, S. 223f., Anm. 1, "Indiskretion", in: *SPIEGEL* vom 12.02.1968, "Ostpolitik nicht auf eigene Faust", in: *FR* vom 09.02.1968, und "Bonner Auseinandersetzung über Ostpolitik geht weiter", in: *BR* vom 14.02.1968.

⁹³⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 53, S. 180f., Dok. 64, und Dok. 69, S. 251, sowie FRUS 1964-1968 XV, Dok. 245, 247 und 248.

⁹³⁹ AAPD 1968, Dok. 76, S. 289. Das AA hatte dem *State Department* seine Antwort auf das letzte sowjetische Berlin-Memorandum zukommen lassen, das dort das Prädikat "ausgezeichnet" erhielt (AAPD 1968, Dok. 84, S. 318).

⁹⁴⁰ DzD V/2, S. 523 (Brandt, "German Policy toward the East").

⁹⁴¹ DzD V/2, S. 522.

⁹⁴² DzD V/2, S. 362 (Rede Kiesinger 11.03.1968). Vgl. AAPD 1967, Dok. 84, S. 319, und Schertz, Deutschlandpolitik, S. 442f.

⁹⁴³ McGhee, Botschafter in Deutschland, S. 371. Vgl. *ibid.*, S. 371ff., AAPD 1968, Dok. 100, und Taschler, Herausforderungen, S. 240.

⁹⁴⁴ "Vertrauen für die Bundesregierung der Großen Koalition", in: *Bulletin* vom 04.04.1968.

er das Auswärtige Amt an, Gedanken für eine europäische Friedensordnung auszuarbeiten. Dabei dürfe auch die NATO "kein Dogma"⁹⁴⁵ sein.

Brandt hatte zuvor noch einmal klargestellt, daß alles für das Weiterbestehen der NATO spreche, weil der grundsätzliche Konflikt zwischen Ost und West anhalte. Zugleich hatte er eingeräumt, durch den amerikanisch-sowjetischen Dialog, der sich aus dem gemeinsamen Interesse an der Abwendung der Gefahr großer Konflikte und auch der Sicherung gegenüber China erkläre, entstünden im Bündnis Schwierigkeiten. Überlegungen zu einem europäischen Sicherheitssystem würden eine zunehmende Rolle spielen. Niederländer, Belgier und Dänen seien in dieser Hinsicht aktiv. (Die Niederlande diskutierten mit Ungarn und Jugoslawien über eine europäische Sicherheitskonferenz sowie den Status von BRD und DDR bei einer solchen Konferenz. Dänemark hatte eine polnische Einladung zu Gesprächen über eine atomwaffenfreie Zone und eine europäische Sicherheitskonferenz angenommen. Belgien hatte Abrüstungsgespräche mit Polen geführt und einen Phasenplan zur Begrenzung der Streitkräfte in Europa vorgelegt. Im NATO-Rat war es zu einer lebhaften Diskussion über die Aktionsfreiheit der Verbündeten bei bilateralen Kontakten mit dem Osten gekommen. In Anspielung auf Brandts Forderung nach einer Respektierung bzw. Anerkennung der Oder-Neiße-Linie auf dem Nürnberger Parteitag der SPD hatte der belgische Botschafter darauf hingewiesen, solche Erklärungen würden ohne Konsultation oder vorherige Unterrichtung erfolgen.⁹⁴⁶) Beim Kolloquium meinte Brandt, die erwähnten Initiativen würden von der Bundesregierung nicht sonderlich begrüßt, zeigten aber, daß die Entspannung ein unteilbarer Vorgang sei. Bonn müsse daran festhalten, daß der bilaterale Austausch mit den Ostblockländern zwar nützlich sei, die Bündnispartner sich aber nicht gegeneinander ausspielen lassen dürften. Bisher habe man sich hinsichtlich eines europäischen Sicherheitssystems zurückgehalten, doch nun seien die Vorarbeiten für die deutschen Vorstellungen so weit gediehen, daß sie im Herbst vorgelegt werden könnten. Sich auf eine europäische Sicherheitskonferenz einzustellen, sei wenig sinnvoll, weil sie sofort die DDR-Problematik aufwerfen würde. Doch müsse Bonn damit rechnen, daß sich das Interesse an einem solchen Unternehmen aktualisieren werde, wenn der Vietnamkonflikt rascher zu einer Lösung käme, als momentan anzunehmen sei.⁹⁴⁷

Die Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz (ESK) hatte durch ihre Erörterung bei Besuchen des belgischen Außenministers in Belgrad und Budapest sowie des britischen Premierministers und des österreichischen Außenministers in Moskau bereits an Aktualität gewonnen. Die Sowjetunion machte sich nach wie vor für das baldige Zustandekommen einer solchen Konferenz stark, an der alle europäischen Länder einschließlich der beiden deutschen Staaten teilnehmen sollen. Für das Auswärtige Amt war europäische Sicherheit nach Lesart der Sowjetunion "inhaltlich identisch mit der Durchsetzung ihrer Deutschlandpolitik". Bislang habe Moskau aber nichts unternommen, um eine Ost-West-Diskussion über konkrete Modalitäten und Tagesordnungspunkte herbeizuführen – möglicherweise aus Furcht vor der desintegrierenden Wirkung auf den Warschauer Pakt. Anscheinend genüge es dem Kreml zunächst, mit dem Konferenzgedanken an sich Politik zu machen, und die innerwestlichen Divergenzen zu diesem Thema als Erfolg zu verbuchen. Die osteuropäischen Staaten hatten den Vorschlag einer Konferenz bei ihrer Karlsbader Tagung im April 1967 unterstützt. Im Bericht der ersten Harmel-Untergruppe war eine

⁹⁴⁵ AAPD 1968, Dok. 147, S. 545.

⁹⁴⁶ AAPD 1968, Dok. 99, Dok. 114, und Dok. 139, S. 506.

⁹⁴⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 146, S. 526f.

ESK als Propagandamittel zur Zementierung des Status quo bezeichnet worden. Sie sei momentan nicht erfolversprechend, aber prinzipiell wünschenswert. Vor allem innenpolitische Gründe, so die Analyse des Auswärtigen Amts, würden einzelne westliche Regierungen veranlassen, den Eindruck einer positiveren Haltung zur ESK zu erwecken.⁹⁴⁸

Die Haltung der Bundesregierung entsprach Brandts Ausführungen vom 7. Dezember 1967 im Bundestag, die er an derselben Stelle im Juni 1968 bekräftigte:

Wir halten es nicht für sinnvoll, dem Gedanken an eine Europäische Sicherheitskonferenz nachzujagen, einer Sicherheitskonferenz, die, zumal nach dem uns bisher bekannten Schema, ohnehin nur den besonderen Zielen einer Gruppe von europäischen Staaten dienen sollte oder würde. Eines Tages wird es gewiß auch zu einer Konferenz über Fragen der europäischen Sicherheit und der Friedensordnung kommen. Aber sie muß gut vorbereitet sein. Die Zeit muß dann für sie reif sein.⁹⁴⁹

In einem Rund- und Hauserlaß des Auswärtigen Amts hieß es ergänzend, da eine multilaterale Konferenz derzeit keinen Erfolg verspreche, versuche die Bundesregierung, schrittweise zu Ost-West-Vereinbarungen zu gelangen, die zur Sicherheit und Entspannung in Europa beitragen würden, insbesondere durch den bilateralen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen, ausgewogene beiderseitige Truppenverminderung, eine stufenweise Verringerung der atomaren Waffen in Europa und einen Austausch von Manöverbeobachtern.⁹⁵⁰

Brandt betrachtete die "militärische Konfrontation in Europa" als Hindernis für den "Abbau der Spannungen". Rüstungskontrolle und Abrüstung waren demgemäß Voraussetzung für eine wirkliche Entspannung. Entsprechende Maßnahmen sollten am Spannungsherd ansetzen: Kurz nach der NATO-Ministerratstagung im Dezember 1967 hatte er in einem Interview erneut "eine ausgewogene und schrittweise Verminderung der Streitkräfte in Ost und West sowie Rüstungskontrollmaßnahmen in Mitteleuropa"⁹⁵¹ befürwortet. Anfang Januar hatte das Auswärtige Amt in Brüssel zu sondieren begonnen, wie die Themen der Harmel-Studien künftig behandelt bzw. die sich aus ihnen ergebenden Folgerungen umgesetzt werden könnten. Die Allianz beschloß kurz darauf, die Themen europäische Sicherheit, deutsche Frage und Abrüstung weiterzuverfolgen. In Hinblick auf eine Prüfung ausgewogener Truppenreduzierungen plädierte Bonn für eine Einbeziehung Frankreichs und setzte sich damit gegen Washington und London durch, die zunächst Gespräche im DPC, also ohne Paris, bevorzugt hatten.⁹⁵² Die US-Regierung hatte der UdSSR parallele Truppenreduzierungen vorgeschlagen.⁹⁵³ Das Drängen der Bundesregierung auf Beschleunigung der Studie über ausgewogene Truppenverminderungen in Ost und West war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß Bonn weitere einseitige Truppenverminderungen des Westens verhindern wollte.⁹⁵⁴ Die Frage wurde auf Anregung des Auswärtigen Amts erstmalig auch auf die Tagesordnung des WEU-Ministerrats gesetzt.⁹⁵⁵ Dort schlug Jahn am 29. Januar für die Bundesregierung vor, eine ausgewogene Truppenverminderung in Ost und West könne mit einer Verminderung der in der Bundesrepublik und der DDR stationierten ausländischen Truppen beginnen. Auch wenn momentan kaum Aussichten auf erfolgreiche Verhandlungen mit dem Osten bestünden, erläuterte er in

⁹⁴⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 157. Zur Genese einer europäischen Sicherheitskonferenz im Kontext der Politik der Großen Koalition siehe auch Hakkarainen, *Peace in Europe*, S. 18-66.

⁹⁴⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 141. Sitzung, S. 7232. Vgl. *ibid.*, 180. Sitzung, S. 9703.

⁹⁵⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 124, Anm. 9.

⁹⁵¹ DzD V/1, S. 2292 (Interview Brandt 30.12.1967).

⁹⁵² Vgl. AAPD 1968, Dok. 14, Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 216f., und Wenger, "Crisis and Opportunity", S. 69.

⁹⁵³ Vgl. Loth, Helsinki, S. 124.

⁹⁵⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 51, Anm. 10.

⁹⁵⁵ Vgl. Aufzeichnung Ref. II B 2 vom 22.01.1968, in: PAAA, B 150.

Übereinstimmung mit Überlegungen Brandts, sollten jetzt, wie im Harmel-Bericht in Aussicht genommen, innerhalb der NATO Vorstellungen über ein Angebot an die Staaten des Warschauer Pakts zur beiderseitigen Truppenverminderung entwickelt werden.⁹⁵⁶

In der Folge legte Bonn – wie auch andere Regierungen – dem Politischen Ausschuß der NATO ein Arbeitspapier zu Truppenreduzierungen vor.⁹⁵⁷ Im Mai regte das *State Department* an, dem Osten bei der NATO-Ministerratstagung am 24. und 25. Juni 1968 in Reykjavik die Bereitschaft zu exploratorischen Gesprächen über Truppenverminderungen anzudeuten. Brandt begrüßte die amerikanische Initiative. Gegenüber seinem britischen Amtskollegen erklärte er, die Bundesregierung würde jedem derartigen Vorschlag folgen. Zugleich drückte er seine Freude über das zusätzliche britische Engagement in der NATO aus. London hatte im Rahmen einer Neuausrichtung seiner Verteidigungspolitik (Rückzug von Positionen östlich von Suez) angekündigt, eine in Großbritannien stationierte Division sowie einen Flottenverband dem NATO-Oberkommando zur Verfügung zu stellen. Brandt stimmte Stewarts Ansicht zu, daß keine unbegründete einseitige Truppenreduzierung vorgenommen werden dürfe, die nur eine zusätzliche Belastung Bonns zur Folge hätte. In der Bundesrepublik stehe man ohnehin vor der Schwierigkeit, "eine Bundeswehr aufrechtzuerhalten, die die Sowjets beeindrucke, ohne gleichzeitig Luxemburg zu erschrecken"⁹⁵⁸. Seine Parteifreunde hatte Brandt vor weiteren Abrüstungsvorleistungen oder einem Vorgehen gewarnt, das allein auf eine gleiche zahlenmäßige Reduzierung in Ost und West abzielte. Vor dem Hintergrund wesentlicher Erhöhungen der Wehretats in den Staaten des Warschauer Pakts hatte er vielmehr auf die "Notwendigkeit gleichwertiger im Sinne von gleichgewichtiger und gleichzeitiger Verringerung der konventionellen und atomaren Streitkräfte in Europa"⁹⁵⁹ hingewiesen.

Die Briten waren vom amerikanischen Vorschlag nicht überzeugt. Bei der Vorbereitung der Frühjahrs-tagung im NATO-Rat erklärten sie, man solle die Frage der Truppenreduzierung bis zum Dezember so weit vorantreiben, daß ein verhandlungsfähiges Projekt vorliegen würde, sich in Reykjavik aber "mit einer Wiederholung des bisher Gesagten begnügen". Die Belgier beklagten, "daß die von der deutschen Seite erwartete Führung in dem Arbeitsgebiet 'Europäische Sicherheit und Deutschland' ausgeblieben sei"⁹⁶⁰. Harmel erkundigte sich bei Brandt nach den Aussichten des belgischen Vorschlags, die Rüstungen in Ost und West einzufrieren. Im Auswärtigen Amt stand man der Initiative skeptisch gegenüber, weil sie nicht zwingend zu einem beiderseitigen Abbau führen mußte, "ungewollt den Tendenzen zu einseitiger westlicher Verminderung Vorschub leisten" konnte und "ein außerordentlich dichtes Netz von Kontrollen insbesondere auf deutschem Boden mit sich bringen" würde. Seine Frage, was das Ergebnis der Beratungen in Reykjavik sein solle, hielt man im Auswärtigen Amt für überholt durch den amerikanischen Vorschlag, der durch die "beharrlich vertretene Politik" der Bundesregierung vorbereitet worden sei. Harmels dritte Frage zielte darauf ab, ob es zweckmäßig sei, die Erkundung von Rüstungskontrollmaßnahmen im Rahmen der belgisch-polnischen Gespräche fortzusetzen. Dieser Dialog konnte nach Einschätzung des Auswärtigen Amts "von Nutzen für die allgemeine Auflockerung des Klimas" sein.

⁹⁵⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 38, S. 123, und Dok. 60, S. 198.

⁹⁵⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 130, und Müller, MBFR-Politik, S. 56-59.

⁹⁵⁸ AAPD 1968, Dok. 169, S. 640. Vgl. *ibid.*, S. 640f., bes. Anm. 9 und 11. Zur britischen Verteidigungspolitik s. *ibid.*, Dok. 19.

⁹⁵⁹ Parteitag der SPD 1968, S. 722. Der Nürnberger Parteitag der SPD hatte eine Resolution verabschiedet, in der es hieß, die NATO müsse "funktionsfähig gehalten werden, bis ein funktionierendes System gesamteuropäischer Sicherheit geschaffen" sei. Bei den entsprechenden Bemühungen dürften "das Gleichgewicht nicht gestört" und "die Führungsmächte der Bündnisse [...] nicht aus ihrer Verantwortung für die Sicherheit Europas entlassen werden". (*ibid.*, S. 995. Brandts Rede und die Resolution sind auch abgedruckt in *DzD V/2*, S. 474-480). Vgl. auch Enders, SPD und äußere Sicherheit, S. 82-85.

⁹⁶⁰ Drahtbericht Grewe vom 23.04.1968, in: PAAA, B 150.

Harmel sollte aber auf eine "allianzkonforme Handhabung"⁹⁶¹ der Kontakte verpflichtet werden. In seiner Antwort an Harmel zeigte sich Brandt bereit, für eine Belebung des Ost-West-Dialogs in Kauf zu nehmen, daß durch belgisch-polnische Kontakte Warschaus "intransigente Politik" gegenüber Bonn "ausgezeichnet"⁹⁶² würde. Er schlug vor, die verschiedenen Modelle für eine Streitkräftereduzierung den militärischen Instanzen der Allianz zur Begutachtung vorzulegen und sich dann im NATO-Rat ein Urteil darüber zu bilden. Dies solle die Minister aber nicht daran hindern, in Reykjavik die Bereitschaft zu Sondierungen mit den Warschauer-Pakt-Staaten zu erklären. Er vermied eine verbindliche Äußerung zu einem der vorliegenden Modelle, machte aber aus seinen Zweifeln bezüglich des belgischen Plans keinen Hehl.

Am 20. Juni 1968 erklärte Brandt im Bundestag, die NATO-Frühjahrstagung werde keine Routinesitzung sein. Der Ministerrat werde "zum Teil auf deutsche Anregung, jedenfalls unter aktiver deutscher Mitwirkung, konkrete Vorschläge zur Rüstungskontrolle und Rüstungsbegrenzung beraten". Die Bundesregierung habe in Sachen Rüstungskontrolle und Abrüstung "wie auf manchem anderen Gebiet wohl einen Nachholbedarf"⁹⁶³. Brandt beabsichtigte, die Interessen der Bundesrepublik in die des Bündnisses einzubetten und Bonn in die Lage zu versetzen, eigene Abrüstungsvorschläge vorzulegen.⁹⁶⁴ In einem Beitrag für eine isländische Zeitung fordert er den Westen auf, bei Aufrechterhaltung der militärischen Stärke "Bereitschaft zum friedlichen Risiko"⁹⁶⁵ zu zeigen. Bereits zuvor hatte er den Vorschlag wiederholt, mit einer Verminderung der in beiden Teilen Deutschlands stationierten fremden Truppen zu beginnen.⁹⁶⁶ Er war überzeugt, daß eine Reduzierung der sowjetischen Streitkräfte in der DDR die Sicherheit für ganz Deutschland erhöhen würde, das im Falle einer militärischen Auseinandersetzung Hauptschlachtfeld gewesen wäre.⁹⁶⁷ Mit ihm waren Egon Bahr und Helmut Schmidt überzeugt, daß eine Verringerung der sowjetischen Truppen in der DDR die politische Position des Ost-Berliner Regimes schwächen würde.⁹⁶⁸

Als Brandt in Vertretung des französischen Außenministers, der nicht nach Reykjavik gekommen war, die NATO-Außenminister begrüßte, kündigte er "eine wichtige Etappe in der Geschichte [der] Allianz"⁹⁶⁹ an. Als erster Redner der Frühjahrstagung berichtete er anschließend über den Stand der Bonner Ost- und Deutschlandpolitik, bat die Verbündeten, die DDR nicht anzuerkennen, und erläuterte seinen Plan eines innerdeutschen Gewaltverzichts als Beitrag zu einem europäischen Sicherheitssystem. Daran anknüpfend erläuterte er, "Vereinbarungen auf der Basis der weiter bestehenden Bündnisse könnten stufenweise zu einem solchen Sicherheitssystem führen". Zunächst seien "auf Teilgebieten Ost-West-Vereinbarungen anzustreben". Ausgehend von bilateralen Gewaltverzichtserklärungen solle man versuchen, zu einer ausgewogenen Streitkräfteverminderung zu kommen. Angesichts des Abzugs von 50.000 alliierten Soldaten aus der Bundesrepublik und ausbleibender sowjetischer Maßnahmen wandte sich Brandt entschieden gegen "[w]eitere einseitige Truppenverminderungen". Da die "Konfrontation der Streitkräfte der NATO und des Warschauer Pakts in Mitteleuropa [...] am ausgeprägtesten sei", schlug er vor, mit

⁹⁶¹ Runderlaß Lankes vom 31.05.1968, in: PAAA, B 150.

⁹⁶² AAPD 1968, Dok. 172, S. 650. Vgl. *ibid.*, S. 649ff.

⁹⁶³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 180. Sitzung, S. 9703.

⁹⁶⁴ Vgl. Brandt vor dem Parteirat am 21.06.1968, in: SPD Parteivorstand 29.

⁹⁶⁵ Brandt, Reden und Interviews 1968-1969, S. 34.

⁹⁶⁶ Vgl. *PMI* 260/68b vom 04.06.1968.

⁹⁶⁷ Vgl. Brandt, Reden und Interviews 1968/69, S. 46 (Interview 02.07.1968), und Schöllgen, Willy Brandt, S. 157.

⁹⁶⁸ Vgl. Eisermann, Strategiediskussion, S. 224.

⁹⁶⁹ "Bewährung der Atlantischen Allianz", in: *Bulletin* vom 26.06.1968.

einer ausgewogenen Reduzierung in diesem Gebiet zu beginnen. Er plädierte für "baldige exploratorische Gespräche der Verbündeten mit der Sowjetunion und Staaten Osteuropas". Verhandlungen mit dem Osten könnten "nur auf der Grundlage einer gemeinsam erarbeiteten Verhandlungsposition in engem Zusammenwirken der NATO-Staaten geführt werden". Verhandlungen von Block zu Block seien, sagte er mit Rücksicht auf Franzosen und Belgier, "weder notwendig noch zweckdienlich". Um eine mögliche Hürde abzubauen, erklärte er, von seinen Überlegungen könne "auch der andere Teil Deutschlands nicht ausgeschlossen bleiben"⁹⁷⁰.

Brandts Rede wurde mit großem Interesse aufgenommen, seine Ausführungen zum Truppenabbau in Mitteleuropa fanden bei allen Außenministern Zustimmung.⁹⁷¹ Unterstützung erhielt Brandt bzw. die Bundesregierung auch in Sachen Berlin. Die DDR hatte begonnen, den Reiseverkehr von und nach West-Berlin zu behindern, woraufhin Brandt gefordert hatte, der Westen müsse seine militärische Präsenz und den Vier-Mächte-Status wahren sowie die Lebensfähigkeit der Stadt erhalten.⁹⁷² Am Vorabend hatte er mit Rusk und anschließend mit den Außenministern der Drei Mächte gesprochen, die zuvor eine zurückhaltende Erklärung zu den Maßnahmen der DDR abgegeben hatten.⁹⁷³ Im Anschluß an die Ministerratstagung begleitete Rusk Brandt nach Bonn, um die Solidarität der USA zu bekunden.⁹⁷⁴ In Reykjavik verurteilten die Verbündeten die Behinderungen des Berlinverkehrs, machten Moskau dafür verantwortlich, verwiesen auf die Zuständigkeit der Vier Mächte, bekräftigten ihre eigene Verantwortung für die Sicherheit und Wohlfahrt Berlins, lehnten ausdrücklich eine Anerkennung der DDR ab, sagten der Bundesrepublik ihre Solidarität in der Deutschland- und Berlinpolitik zu und lobten sie für ihre Maßnahmen.⁹⁷⁵

Die Ministerratssitzung zeigte einen Trend zur Stabilisierung der NATO. Mehrere Mitgliedstaaten kündigten ihren Verbleib in der Allianz über 1969 hinaus an.⁹⁷⁶ Die Minister kamen überein, die Untersuchungen zur europäischen Sicherheit und Friedensordnung fortzuführen und dabei die Frage von Truppenverminderungen vorrangig zu behandeln. Man erklärte im Sinne Brandts, daß vertrauensschaffende Maßnahmen einschließlich Truppenverminderungen einen wesentlichen Beitrag zu einer Verringerung der Spannungen darstellen und der graduellen Annäherung an das Ziel einer Friedensordnung dienlich sein könnten. Die militärisch integrierten NATO-Länder bekundeten ihre Bereitschaft, "mit anderen interessierten Staaten konkrete und praktische Schritte im Bereich der Rüstungskontrolle zu erkunden", sprachen sich für beiderseitige Truppenverminderungen aus und beschlossen, "zu diesem Zweck alle notwendigen Vorbereitungen für eine Erörterung dieses Themas mit der Sowjetunion und anderen Ländern Osteuropas zu treffen"⁹⁷⁷. Gemäß Brandts Vorstellungen beauftragten sie den Ständigen NATO-Rat, mögliche Modelle der Truppenverminderung, insbesondere in Mitteleuropa, unter militärischen und politischen Aspekten zu prüfen und eine gemeinsame Position der NATO-Staaten zu

⁹⁷⁰ DzD V/2, S. 889f. (Rede Brandt im NATO-Ministerrat 24.06.1968).

⁹⁷¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 204, und "Brandt trägt der NATO Plan für innerdeutschen Gewaltverzicht vor", in: *Welt* vom 25.06.1968.

⁹⁷² Vgl. DzD V/2, S. 889. Zu den Ost-Berliner Maßnahmen, der Bonner Reaktion und zur Berlinpolitik vgl. Kapitel 7.5 dieser Arbeit.

⁹⁷³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 203, sowie DzD V/2, S. 756 und 877f.

⁹⁷⁴ Vgl. DzD V/2, S. 895f. (Pressekonferenz Rusk 26.06.1968).

⁹⁷⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 204, und EA 1968, D 357f.

⁹⁷⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 204.

⁹⁷⁷ EA 1968, D 360. Vgl. *ibid.*, D 357-360, AAPD 1968, Dok. 4, Anm. 14, und Drahtbericht Dröge vom 18.06.1968, in: PAAA, B 150.

erarbeiten. Förmliche Verhandlungen sollten erst danach erfolgen. Bei dieser Prüfung sollten vier Grundsätze maßgebend sein:

- a) Beiderseitige Truppenverminderungen sollen auf Gegenseitigkeit beruhen und nach Umfang und zeitlichem Ablauf ausgewogen sein.
- b) Beiderseitige Verminderungen sollen einen wesentlichen und bedeutenden Schritt darstellen und dazu dienen, den jetzigen Grad der Sicherheit bei verminderten Kosten aufrechtzuerhalten, jedoch nicht so geartet sein, daß sie eine nachteilige Veränderung der Lage in Europa zur Folge haben könnten.
- c) Beiderseitige Verminderungen sollen mit dem Ziel in Einklang stehen, in Europa allgemein und zwischen den Beteiligten Vertrauen zu schaffen.
- d) Zu diesem Zweck soll jede neue Abmachung hinsichtlich der Truppen mit den lebenswichtigen Sicherheitsinteressen aller Parteien vereinbar und wirksam durchführbar sein.⁹⁷⁸

Diese "grobe Beschreibung eines Idealzustandes"⁹⁷⁹ wie der Resolutionstext insgesamt gingen auf amerikanische und deutsche Textvorschläge zurück.⁹⁸⁰ Brandt war mit dem Ergebnis der Frühjahrskonferenz zufrieden. Je nach Lesart optimistisch oder weitsichtig meinte er, sie könne einmal "ein historisches Datum" sein. Wichtig sei eine gründliche Vorbereitung der Abrüstungsgespräche, schließlich handele es sich um "ein kompliziertes Thema, wie man einen gleichgewichtigen, gleichwertigen Abbau auf beiden Seiten zustande"⁹⁸¹ bringen könne. Letztlich ging es um die Frage, was "ausgewogen" angesichts der massiven östlichen Überlegenheit bei der konventionellen Rüstung heißen würde, und tatsächlich wurde dies bei den Verhandlungen in den siebziger Jahren ein "neuralgischer Punkt"⁹⁸². Das Signal von Reykjavik war die "Initialzündung"⁹⁸³ für die Verhandlungen, die fünf Jahre später unter dem Kürzel MBFR (*Mutual and Balanced Force Reductions*) aufgenommen werden sollten. Die NATO begegnete damit dem Trend zu einseitigen Streitkräftereduzierungen, setzte den Forderungen nach einer Sicherheitskonferenz etwas entgegen und stellte die Verhandlungsbereitschaft des Ostens auf die Probe.⁹⁸⁴ Frankreich hatte sich schließlich doch nicht beteiligen wollen, und zwar, so Brandt, "[n]icht nur, weil es Verhandlungen 'von Block zu Block' ablehnte, sondern auch, weil es eine Schwächung der amerikanischen Präsenz befürchtete – nachdem Paris mehr als einmal den Eindruck erweckt hatte, als sähe es am liebsten den Abzug der Amerikaner". Diese "Dialektik" war für ihn "keineswegs nur widersprüchlich": Paris wolle eben "den amerikanischen Schutz und wohl auch eine Aufsicht über die Bundesrepublik, doch zum anderen eine Erweiterung der europäischen Eigenständigkeit"⁹⁸⁵.

In der Rückschau schrieb Brandt nicht zu Unrecht, daß er das "Signal von Reykjavik [...] wesentlich mitformulierte"⁹⁸⁶. Auf jeden Fall trug es "unverkennbar die Handschrift Brandts"⁹⁸⁷. Brandt hatte erheblich dazu beigetragen, den Vorschlag auf die Agenda der NATO, die Tagesordnung des Ministerrats und ins Kommuniké zu bringen. Doch sein Engagement stieß im eigenen Land nicht auf ungeteilte Zustimmung: Auch wenn es "eine der zentralen außenpolitischen Maximen" der Großen Koalition war, "eine Politik der détente zu treiben, ohne darüber jedoch die Aufgaben der NATO zu vernachlässigen"⁹⁸⁸,

⁹⁷⁸ EA 1968, D 360.

⁹⁷⁹ Ruehl, "Neue Ziele", S. 338.

⁹⁸⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 171. Brandt war daran zunächst nicht beteiligt. Vgl. *ibid.*, Anm. 1.

⁹⁸¹ DzD V/2, S. 891, Anm. 1 (Interview Brandt 27.06.1968).

⁹⁸² Fischer, Einleitung zu Brandt, BA, Bd. 6, S. 29.

⁹⁸³ Schöllgen, Weltpolitik, S. 237. Vgl. Fischer, Einleitung zu Brandt, BA, Bd. 6, S. 29.

⁹⁸⁴ Vgl. Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 218.

⁹⁸⁵ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 249f. Vgl. EA 1968, D 359, und Bozo, *Two Strategies*, S. 222.

⁹⁸⁶ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 249. Vgl. *ders.*, *Erinnerungen*, S. 179, Grewe, *Rückblenden*, S. 669, Merseburger, *Willy Brandt*, S. 527, Schöllgen, *Willy Brandt*, S. 157, Haftendorn, "Brücken bauen", S. 103, und *dies.*, "Transformation und Stabilität", S. 7.

⁹⁸⁷ Fischer, Einleitung zu Brandt, BA, Bd. 6, S. 29.

⁹⁸⁸ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 313.

wurde die Frage der beidseitigen Truppenreduzierungen als "Vehikel der Détente-Politik"⁹⁸⁹ von den Koalitionspartnern durchaus unterschiedlich bewertet. Verteidigungsminister Schröder und andere Unionspolitiker warnten davor, die Chancen einer wirklichen Entspannung zu überschätzen, und sprachen mit Blick auf Vorleistungen der NATO und das Gewaltverzichtsangebot der Bundesregierung von trügerischen Hoffnungen.⁹⁹⁰

Zwei Tage nach der NATO-Frühjahrstagung legte Egon Bahr die von Brandt in Auftrag gegebene Studie zur europäischen Sicherheit vor, auf die unter dem Gesichtspunkt eines europäischen Sicherheitssystems noch einzugehen sein wird.⁹⁹¹ Das Papier zeigte, welche zentrale Rolle Rüstungskontrolle, Abrüstung und Truppenverminderungen im Entspannungskonzept Bahrs einnahmen. Das erste von drei Lösungsmodellen (A) besaß gerade im zeitlichen Umfeld des Signals von Reykjavik große Aktualität, zumal es in der bestehenden weltpolitischen Landschaft am ehesten in operative Politik umgesetzt werden konnte. In ihm ging es darum, bei Fortbestand der Paktsysteme durch Abrüstungsmaßnahmen einen möglichst hohen Grad von Entspannung zu erreichen. Das zweite Modell (B), in dem die Pakte durch gemeinsame Organe zur Überwachung von Abrüstungsmaßnahmen verklammert werden sollten, bot Bahr zufolge keine Perspektive für die Überwindung der deutschen Teilung. Bahr ging davon aus, daß die Bundesrepublik größere militärische Sicherheit durch eine Veränderung der Verhältnisse nicht erwarten konnte. Unter der Voraussetzung hinreichender militärischer Sicherheit sei der Gedanke der Truppenreduzierungen daher in erster Linie politischer Natur. Es gehe – abgesehen von "dem vergleichsweise untergeordneten Aspekt einer Verminderung der Rüstungslasten" – darum, "durch an sich im militärischen Bereich liegende Schritte die politische Sicherheit in Europa zu vermehren, den politischen Antagonismus abzubauen und eine Lage zu schaffen, die einer Lösung der europäischen politischen Probleme förderlich" sei. Truppenreduzierungen seien von anderer Qualität als die bisherigen Entspannungsmaßnahmen oder ein Austausch von Gewaltverzichtserklärungen; denn mit ihnen würde "in die Substanz, wahrscheinlich in die Struktur der Bündnisse eingegriffen"⁹⁹². Ein wesentliches Ziel sei die Verminderung der sowjetischen Streitkräfte in der DDR, was eine innere Entwicklung der DDR ermöglichen würde, die zur Annäherung der beiden Teile Deutschlands führe, und darüber hinaus das sowjetische Übergewicht in Osteuropa verringern würde. Daraus folge ein Interesse daran, daß sich die Truppenverminderung in erster Linie auf Stationierungsstreitkräfte beziehe. Dabei werde man sich der Forderung nach einer Reduzierung der Bundeswehr nicht entziehen können, da sie im Verhältnis zu den amerikanischen Stationierungsstreitkräften größer sei als die NVA im Verhältnis zu den sowjetischen. Man solle allerdings in einem solchen Fall auf einer gewissen Verkleinerung der NVA bestehen. Eine Verringerung polnischer oder tschechoslowakischer Streitkräfte sei für die Bundesrepublik politisch irrelevant und die gewünschte Konzentration auf die sowjetischen Stationierungsstreitkräfte nur dann möglich, wenn sich die Reduzierungsmaßnahmen auf Deutschland beschränken würden. Zudem sei es logisch, Reduzierungen dort vorzunehmen, wo die Konzentration am größten sei.

Bei ständigen oder periodischen Kontrollen der Truppenreduzierungen, so Bahr, läge es nahe, die bestehenden Paktorganisationen zu beteiligen. Die Bündnisstrukturen würden dadurch allerdings

⁹⁸⁹ Ruehl, "Neue Ziele", S. 339.

⁹⁹⁰ Vgl. DzD V/2, S. 977f. (Interview Schröder 07.07.1968), Müller, MBFR-Politik, S. 61f., Taschler, Herausforderungen, S. 236 und 277, sowie Schönhoven, Wendejahre, S. 425.

⁹⁹¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 207.

⁹⁹² AAPD 1968, Dok. 207, S. 798.

verfestigt, der politische Status quo geradezu garantiert. Wenn Truppenreduzierungen nur auf deutschem Boden stattfinden würden, seien Kontrollen wahrscheinlich überflüssig, weil die westlichen Erkenntnismöglichkeiten für die DDR ausreichen dürften. Mit dem Thema der Truppenreduzierungen, fuhr Bahr fort, erhalte der vom Osten propagierte Plan einer Europäischen Sicherheitskonferenz Aktualität. Die Sicherheitskonferenz könne dadurch den Verhandlungsgegenstand erhalten, dessen Fehlen bisher vom Westen bemängelt worden sei, auch wenn man sich nicht auf dieses Thema beschränken könne. Eine gleichberechtigte Beteiligung der DDR an einer solchen Konferenz ohne Gegenleistung wäre wohl nicht zu vermeiden. Daher gelte es, multilaterale Verhandlungen weiterhin zu vermeiden. Auch unter diesem Aspekt sei eine Beschränkung der Truppenverminderungen auf Deutschland angebracht, da keine sachliche Notwendigkeit für eine große Konferenz bestehe. Sondierungsgespräche sollten mit der DDR nur durch die Bundesregierung geführt werden und Verhandlungen über die Stationierungstreitkräfte in erster Linie zwischen den USA und der UdSSR. Über die Reduktionen von Bundeswehr und NVA dürfe nur zwischen Bonn und Ost-Berlin verhandelt werden. Die bündnisinterne Abstimmung bleibe davon unberührt. Eine Reduktion der Stationierungstreitkräfte würde die in Deutschland gelagerten Kernwaffen wahrscheinlich einbeziehen. Ein vollständiger Abzug der Stationierungstreitkräfte von deutschem Boden einschließlich eines vollständigen Abzugs der Kernwaffen wurde aber im Rahmen des Modells A "als politisch unrealistisch nicht erörtert"⁹⁹³. Bahr war durchaus bereit, auch einseitige Truppenverminderungen ins Auge zu fassen und es darauf ankommen lassen, ob der Osten diesem Beispiel folge oder nicht. Dann wäre der Osten politisch im Nachteil und müßte zudem den höheren Verteidigungsaufwand tragen. Eine Gefährdung der westlichen Sicherheit sah Bahr nicht, ja er thematisierte sie nicht einmal. Den Vorteil einseitiger Maßnahmen erblickte Bahr vor allem in der indirekten Wirkung auf die Staaten des Warschauer Paktes:

Eine Bundesregierung, die den allmählichen Abzug der amerikanischen Stationierungstruppen begrüßt, mit einer gleichzeitigen Verringerung der hier gelagerten Nuklearwaffen einverstanden ist und das Angebot einer mit der DDR ausgehandelten Verkleinerung der eigenen Streitkräfte aufrecht erhält, wird auf die Dauer auch von der Sowjetunion nicht mit Erfolg als Friedensstörer bezeichnet werden können. Die seit einiger Zeit zu beobachtende Aufweichungstendenz im Warschauer Pakt würde stärker und die offizielle Begründung für die Stationierung sowjetischer Truppen in fremden Territorien fadenscheiniger werden.⁹⁹⁴

Das mußte für Sahn, Ruete und Duckwitz – alle drei malten zahlreiche Fragezeichen an den Rand des Textes – riskant bis illusorisch klingen, war es doch angesichts der bisherigen Erfahrungen eine optimistische Einschätzung und schien es vorauszusetzen, Moskau handle militärpolitisch ausschließlich auf den widerrufbaren Wunsch seiner Verbündeten hin.

Brandt hatte einige von Bahrs Gedanken und Vorschlägen bereits vorweggenommen bzw. griff sie in der Folge auf, andere aber eben nicht. Einig waren sich beide in der Annahme, daß Truppenreduzierungen und Abrüstungsmaßnahmen eine Spannung abbauende sowie eine Friedensordnung vorbereitende Wirkung haben sollten und würden. Sie teilten das Ziel einer Verminderung der sowjetischen Streitkräfte in der DDR sowie des sowjetischen Übergewichts in Osteuropa als Effekt einer Reduzierung der Stationierungskräfte und verbanden es mit der Hoffnung auf eine damit einhergehende Liberalisierung der DDR. In diesem Sinne plädierten beide für eine Verringerung der in Deutschland stationierten fremden Truppen. Eine Abneigung gegen Kontrollen, wie Bahr sie hegte, äußerte Brandt nicht. Vor allem

⁹⁹³ AAPD 1968, Dok. 207, S. 803.

⁹⁹⁴ AAPD 1968, Dok. 207, S. 804.

aber lehnte er weitere einseitige Truppenverminderungen des Westens immer wieder ab. In zwei wichtigen Punkten stimmte Brandt gemeinsam mit seinen WEU-Kollegen am 8. und 9. Juli in Bonn Bahrs Gedanken zu: Weitere Überlegungen zur europäischen Sicherheit sollten sich auf die Truppenverminderung konzentrieren, und bei den Überlegungen zu einem europäischen Sicherheitssystem sollte man auf lange Sicht "kein Arrangement zwischen den Bündnissystemen vorsehen". Eine europäische Sicherheitskonferenz hielt man für nicht aktuell. Brandt erklärte aber, Bonn sei "zu einem ernsthaften Gespräch über die Einbeziehung der DDR bereit"⁹⁹⁵.

Der Vorsitzende der SPD-Fraktion pochte derweil auf eigene Abrüstungsvorschläge der Bundesregierung. Bereits im Dezember 1967 hatte Schmidt Brandt empfohlen, konkrete Vorstellungen der Bundesregierung zur Rüstungsverminderung deutlich zu machen.⁹⁹⁶ Brandt drängte Kiesinger Anfang Juni 1968, die Bundesregierung müsse "eigene Vorschläge auch auf dem Gebiet der Rüstungsbegrenzung und Abrüstung"⁹⁹⁷ machen. Im August tat Schmidt gegenüber Egon Bahr kund, wenn die Regierung in der Bundestagsdebatte Ende September keine substantiellen Abrüstungsvorschläge vorlege, werde er selbst eine entsprechende Rede halten. Obwohl es "Vorarbeiten auf diesem Gebiet" gebe (womit er seine eigenen und Fritz Erlers Schriften meinte), sei das Feld bislang "unbesetzt geblieben". Sollten im Auswärtigen Amt durchdachte Sicherheitsvorstellungen existieren, müsse man versuchen, sie im Kabinett durchzusetzen. Wenn das nicht gelinge, solle der Außenminister "außerhalb Bonns eine große Rede halten". Schmidt war der Meinung, "[w]enn die Koalition an Abrüstung und Sicherheit zerbreche, so hätte das Sinn"⁹⁹⁸, auch wenn er es für wahrscheinlicher hielt, daß sich die Union den Auffassungen der SPD annähern würde.

Aus dem Urlaub schrieb Brandt an Bahr: "Wegen Helmut's permanentem Drängen in Fragen Abrüstung frage ich mich (und Dich), was wir zu bieten haben." Zugleich beklagte er sich, "daß die eigenen Freunde inkl. H(elmut) S(chmidt) wenig Unterstützung bei den drei Teilstücken gegeben haben, um die es in den letzten Monaten ging und noch weiter geht: Gewaltverzicht, Truppenreduzierung (Reykjavik), NV"⁹⁹⁹. Wenige Tage später war Brandt zu dem Ergebnis gekommen, im Auswärtigen Amt jemanden "daran zu setzen, das Vorhandene im Laufe von ein paar Tagen so zusammenzustellen, daß man damit [...] im Bundestag (oder auch für eine besondere Rede außerhalb Bonns) arbeiten" oder erkennen könne, was hinzugefügt werden müsse, "um etwas vorzulegen, das nach einer deutschen Initiative"¹⁰⁰⁰ aussähe.

Bahr schätzte dies anders ein. Er legte Brandt dar, das Auswärtige Amt sei beim außenpolitischen Kolloquium beauftragt worden, bis zum Herbst ein geschlossenes Konzept vorzubereiten. Der Planungsstab habe inzwischen ein Papier zur europäischen Sicherheit vorgelegt. Momentan arbeite er an der Frage einer atomwaffenfreien Zone. Das Papier werde bis zum 10. September fertig und vorher mit den Amerikanern besprochen worden sein. Er fuhr fort: "Ich weiß nicht, ob Du Dir darüber im klaren bist, daß die intensive Arbeit eines halben Jahres von einem halben Dutzend etwas überdurchschnittlich intelligenter Männer, unter Verwertung und Verarbeitung des gesamten riesigen, auf diesem Gebiete

⁹⁹⁵ Aufzeichnung Sahn vom 08.07.1968, in: PAAA, B 150. Vgl. AAPD 1968, Dok. 219, S. 860f., und Pressekonferenz Brandts am 09.07.1968, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

⁹⁹⁶ Vgl. Schmidt im SPD-Präsidium am 15.12.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums. Im September 1967 hatte Schmidt den Mitgliedern des SPD-Präsidiums ein Memorandum zur Sicherheitspolitik für die Diskussion in der Bundesregierung und in der NATO zukommen lassen. Vgl. Soell, Schmidt, S. 762ff.

⁹⁹⁷ Brandt, BA, Bd. 6, S. 151. Vgl. Vermerk Jahn zum Koalitionsgespräch am 26.06.1968, in: WBA, A7, 16.

⁹⁹⁸ AAPD 1968, Dok. 245, S. 971.

⁹⁹⁹ AAPD 1968, Dok. 252, S. 988f.

¹⁰⁰⁰ Brandt an Bahr am 16.08.1968, in: Dep. Bahr, 399, 1.

vorhandenen auch internationalen Materials, unter Heranziehung militärischer, anerkannter Fachleute, in der Lage ist, eine politische Waffe großen Kalibers zu schmieden." Die Papiere würden die Bundesregierung in die Lage versetzen, ein "unverwechselbares Konzept von Abrüstung, Sicherheit und Entspannung vorzulegen". Es sei nur natürlich, daß dieses Konzept "Neues und Ungewohntes" enthalten werde, weswegen eine Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt und den wichtigsten Alliierten erfolgen müsse. Das sei nicht bis Ende September möglich. Einige Erkenntnisse würden sich natürlich für die Bundestagsdebatte verwerten lassen, aber dies könne nicht mehr als ein Abfallprodukt sein. In einer Sprache fortfahrend, die dem Gedanken der Abrüstung zuwiderlief, riet Bahr: "Wir sollten jedenfalls nicht diese Waffe unbenutzt lassen, nur weil sie nicht früher 'scharf' gemacht werden kann."¹⁰⁰¹ Er schrieb diese Zeilen am 19. August 1968. Zwei Tage später rückte der Einmarsch von Truppen des Warschauer Pakts in die CSSR das Thema (vorübergehend) in weite Ferne.

6.2.4.3 Nach dem 21. August 1968: Willy Brandt und der Budapester Appell

Zwischen dem Signal von Reykjavik und der Niederschlagung des Prager Frühlings lagen weniger als zwei Monate. Die NATO hatte die Vorgänge in der CSSR sowie die Manöver und Truppenaufmärsche des Warschauer Pakts zwar aufmerksam beobachtet, sich aber zurückgehalten, um die Position der Reformer nicht zu schwächen, keine falschen Erwartungen zu schüren und keinen Vorwand für eine Intervention zu liefern. Eine Invasion hatte man allgemein für unwahrscheinlich gehalten.¹⁰⁰² Nach dem 21. August verurteilten die NATO-Partner das Vorgehen der Sowjetunion und ihrer Verbündeten, betonten die Bedeutung der Allianz, verstärkten ihre Verteidigungsaufwendungen, verschoben geplante Truppenabzüge und setzten anstehende Maßnahmen des Entspannungsprozesses sowie Kontakte mit den Interventionsmächten aus, signalisierten aber zugleich, daß sie die Entspannungspolitik grundsätzlich nicht in Frage stellten. Der Westen akzeptierte die Intervention als Vorgang innerhalb der sowjetischen Machtsphäre. Insbesondere Washington zeigte sich sehr an Zurückhaltung im Interesse der Entspannungspolitik interessiert.¹⁰⁰³

Das Vorgehen der Alliierten unmittelbar nach dem 21. August kommentierte Brandt so: "Die Regierungen der NATO-Staaten haben einhellig – das hätte ja auch noch gefehlt! – den Überfall verurteilt, haben sich jedoch von der Absicht leiten lassen, die durch den Überfall geschaffene Spannung in der Welt nicht ohne Not [...] zu verschärfen."¹⁰⁰⁴ Direkt nach der Intervention hatte er sowohl für die Fortsetzung der Entspannungspolitik als auch für eine Stärkung der NATO plädiert. Abrüstung setze voraus, "daß man sich zuvor nicht anderen zum Fraße" hinwerfe. Am Ziel von "Verhandlungen über gleichwertige Reduzierungen der Rüstungen in Ost und West"¹⁰⁰⁵ hielt er fest. Scharf hatte er jeglichen Antiamerikanismus, wie ihn vor allem die NPD schürte, verurteilt und auf Vorwürfe der deutschen Presse reagiert, die eine Supermacht lasse die andere gewähren: "Die CSSR hat niemanden um Hilfe gebeten,

¹⁰⁰¹ AAPD 1968, Dok. 256, S. 1007. Zum Papier des Planungsstabs vgl. *ibid.*, Dok. 207, und Kap. 6.2.5 dieser Arbeit.

¹⁰⁰² Vgl. McGinn, "Collective Inaction". McGinn zufolge befürchteten die Amerikaner, Inhalte einer Diskussion über die tschechoslowakische Situation im NATO-Rat könnten dem Kreml zugetragen werden. Einen Beleg für seine Behauptung, es sei bekannt, daß die Ursache des "Lecks" hauptsächlich in der von ostdeutschen Agenten infiltrierten Bundesregierung auszumachen gewesen sei, gibt er nicht an. Vgl. *ibid.*, S. 122.

¹⁰⁰³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 268, FRUS 1964-1968 XIII, Dok. 323, McGinn, "Aftermath", S. 202-206, Kaplan, Entanglement, S. 137f., Bozo, Two Strategies, S. 229f., Schertz, Deutschlandpolitik, S. 450f.

¹⁰⁰⁴ Protokoll der 68. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 27.08.1968, S. 1022. Brandts Ausführungen sind z.T. abgedruckt in: Brandt, BA, Bd. 6, S. 165-177.

¹⁰⁰⁵ "Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft und des westlichen Bündnisses", in: *Bulletin* vom 27.08.1968.

und die USA haben ihr keine Hilfe in Aussicht gestellt. [...] Der Schutz des westlichen Bündnisses reicht nicht weiter als bis zu den Grenzen seiner Mitglieder. Das ist die Wahrheit, an die wir noch einmal nachdrücklich erinnert worden sind."¹⁰⁰⁶ Angesichts der sog. Breschnew-Doktrin, derzufolge für die Staaten der sozialistischen Gemeinschaft eine beschränkte Souveränität galt, beschäftigte Brandt bald die Frage, wie die NATO darauf reagieren sollte, daß der Krenml für sich in Anspruch nahm zu bestimmen, welche Länder zu diesem sozialistischen *Commonwealth* gehörten, und ihnen gegenüber das zu unternehmen, was er für richtig hielt. In den Wochen nach dem 21. August fürchtete man allgemein ein sowjetisches Eingreifen in Rumänien und Jugoslawien und schloß ein solches selbst für Österreich nicht aus. Brandt fragte sich außerdem, ob die Doktrin nicht auch auf Ägypten, Syrien, Finnland oder sogar Schweden angewendet werden könnte. Für ihn forderte die "Formulierung eines solchen sowjetischen Weltanspruchs [...] zwangsläufig die Formulierung von Gegeninteressen heraus" – durch die NATO, die ihre Interessen über die Verteidigung des Gebiets ihrer Mitgliedstaaten hinaus würde definieren müssen, und in anderen Teilen der Welt, was "neuartige Formen von Verzahnungen gemeinsamer Interessen"¹⁰⁰⁷ deutlich werden lasse.

Kiesinger fürchtete, die Erkenntnis, "daß die beiden Supermächte gewaltsame Aktionen nur innerhalb ihres Einflußgebiets vornehmen könnten", müsse "eine lähmende Wirkung auf den Verteidigungswillen des nordatlantischen Bündnisses ausüben". Wie Brandt sprach er sich sowohl für eine Fortsetzung der deutschen Politik als auch für eine Stärkung der NATO aus, betonte das Zweite aber stärker. Ohne allzu großes Engagement zu entwickeln, schlug er ein außerordentliches NATO-Gipfeltreffen vor, "um ein sichtbares Zeichen zu setzen für den Willen [...], nun wirklich diesen von vielen mit Sorge beobachteten Prozeß der Schwächung, der Ermüdung, der Erosion aufzuhalten und zu wenden". Kiesinger hegte die Hoffnung, daß ein einiger Westen mittels gemeinsamer Stellungnahmen "einen heilsamen Einfluß" auf den Osten ausüben könnte, und hielt es für "durchaus möglich, daß man sich in Moskau die Dinge dann noch sorgfältiger überlegen würde"¹⁰⁰⁸.

Die Öffentlichkeit der Bundesrepublik beschäftigte besonders, daß die militärische Intervention in der CSSR die Sicherheitslage in Europa verändert hatte, da sowjetische Divisionen nach Westen verlegt und zum Teil nahe der Grenze stationiert worden waren. Dies weckte Ängste vor einer östlichen Aktion gegenüber der Bundesrepublik oder West-Berlin, die durch die Debatte über die Feindstaaten-Klauseln beflügelt wurden.¹⁰⁰⁹ Auch wenn Brandt bald zu der Einschätzung gelangte, es gebe diesbzüglich "keinen Grund zum Dramatisieren"¹⁰¹⁰, und er davon ausging, daß die Besetzung der CSSR keine gegen die Bundesrepublik und die NATO gerichteten Ziele verfolgt hatte, konstatierte er am 27. August im Auswärtigen Ausschuß eine "Gefährdung der Sicherheit in Europa". Die "potentielle Bedrohung" sei gewachsen, nicht zuletzt durch die zutage getretene "Unberechenbarkeit" der sowjetischen Politik. Die Intervention habe andererseits eine bereits spürbare "Revitalisierung" der NATO mit sich gebracht. Deutlicher als lange zuvor sei den Partnern "die Notwendigkeit engen Zusammenhalts und

¹⁰⁰⁶ DzD V/2, S. 1114 (Erklärung Brandt 22.08.1968). Vgl. *ibid.*, S. 1112-1115, und Protokoll der 68. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 27.08.1968.

¹⁰⁰⁷ Brandt, BA, Bd. 6, S. 210f. (Brandt am 02.11.1968 vor dem SPD-Parteirat). Vgl. *ibid.* sowie DzD V/2, S. 1386 (Rede Brandt 13.10.1968), AAPD 1968, Dok. 327, S. 1288f., Dok. 329, S. 1296, und Dok. 337, S. 1328f. S. auch *ibid.*, Dok. 307, S. 1189, Dok. 335, S. 1316, und Dok. 346.

¹⁰⁰⁸ Protokoll der 68. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 27.08.1968, S. 1036. Vgl. DzD V/2, S. 1136 (Interview Kiesinger 25.08.1968), AAPD 1968, Dok. 280, S. 1082f., sowie Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 179 und 185f.

¹⁰⁰⁹ Vgl. McGinn, "Aftermath", S. 203, Müller, MBFR-Politik, S. 62, und Schertz, Deutschlandpolitik, S. 451f.

¹⁰¹⁰ Interview Brandt vom 12.09.1968, in: WBA, A3, 284.

unverminderter militärischer Wachsamkeit für den Frieden vor Augen geführt worden". Im Gegensatz zu Kiesinger rief er nicht nach einer Demonstration von Einigkeit und Stärke; vielmehr betonte er, es gelte nun, die vorhandenen "Mechanismen der Beratung und Abstimmung im Bündnis zu nutzen"¹⁰¹¹. Zugleich stellte er klar, es gehe um eine politische, nicht um eine militärische Stärkung der NATO. Die Bonner Anregungen seien nicht so gemeint, "daß Moskau ein billiger Vorwand geliefert werden sollte, nun [im Warschauer Pakt] die Zügel noch straffer anzuziehen"¹⁰¹².

Ob die Intervention eine Stärkung oder Schwächung der Allianz zur Folge haben würde, hing aus Sicht des Auswärtigen Amts weitgehend von der deutschen Haltung ab: Die europäischen NATO-Verbündeten würden nur dann verstärkte Verteidigungsanstrengungen in Erwägung ziehen, wenn die Bundesrepublik, deren Sicherheit am stärksten und unmittelbarsten tangiert sei, dazu bereit sein würde. Wenn die Europäer ihre Verteidigungsanstrengungen nicht verstärken würden, werde dies den Rufen nach einer Verminderung der amerikanischen Streitkräfte in Europa neuen Auftrieb geben.¹⁰¹³ Brandt befand sich in einem "Zielkonflikt", wie er seinem französischen Kollegen erläuterte: "Er wisse, daß man eine ungünstige Wirkung auslöse, wenn man das Erfordernis, die NATO zu verstärken, zu viel betone. Man könnte dann Gefahr laufen, die Rolle der Sowjetunion in ihrem eigenen Lager zu stärken und sie dazu zu veranlassen, ihre Truppen weiterhin in der Tschechoslowakei zu lassen. Wenn man aber andererseits nichts tue, könne man nicht sicher sein, daß die Sowjetunion ihren eindeutigen militärischen Vorteil vielleicht nicht sofort, aber in irgendeinem Zeitpunkt und an irgendeinem Punkt der von ihr besetzten Grenzen einmal ausnutze."¹⁰¹⁴ Wenn die NATO sich stärken wolle, sei Bonn bereit, einen eigenen Beitrag dazu zu leisten.

Bei den Verbündeten erfuhren die deutschen Forderungen nach einer Stärkung der NATO nicht gerade eine ungeteilt positive Resonanz. De Gaulle lehnte gerade nach dem 21. August alles ab, was in seinen Augen die Blöcke verfestigen konnte.¹⁰¹⁵ Johnson wollte die Krise vor allem nutzen, um die europäischen Verbündeten, insbesondere die Bundesrepublik, zur Übernahme größerer Lasten zu bewegen.¹⁰¹⁶ Kiesingers Vorschlag einer Gipfelkonferenz fand wenig Unterstützung. Auch im Auswärtigen Amt war man wegen der amerikanischen Präsidentschaftswahlen und der unsicheren Ergebnisse eines solchen Gipfels skeptisch. Brandt regte auf Vorschlag Bahrs und in Übereinstimmung mit einer italienischen Initiative an, die NATO-Mitglieder sollten darauf verzichten, von ihrem ab 1969 bestehenden Austrittsrecht Gebrauch zu machen. Vorschläge, im Umfeld der UNO-Vollversammlung ein Treffen der NATO-Außenminister abzuhalten und die NATO-Herbsttagung vorzuverlegen, unterstützte das Auswärtige Amt. Aus Brandts Sicht sollten sich die Verbündeten bei den Treffen mit der östlichen Kampagne gegen die Bundesrepublik beschäftigen und versuchen, eine gemeinsame Linie für das Verhalten gegenüber den Staaten des Warschauer Pakts festzulegen.¹⁰¹⁷

¹⁰¹¹ Protokoll der 68. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 27.08.1968, S. 1025. Zur Lageeinschätzung der NATO vgl. AAPD 1968, Dok. 323.

¹⁰¹² DzD V/2, S. 1175 (Interview Brandt 01.09.1968). S. auch AAPD 1968, Dok. 286, S. 1106.

¹⁰¹³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 323.

¹⁰¹⁴ AAPD 1968, Dok. 313, S. 1216.

¹⁰¹⁵ Vgl. Kapitel 6.1.3 dieser Arbeit. Kiesinger erklärte gegenüber de Gaulle, mit der Forderung nach einer Stärkung der NATO sei vor allem gemeint, daß keine weiteren Truppenabzüge ohne Gegenleistung erfolgen sollten. Hingegen "denke man nicht an eine Stärkung der atlantischen Gemeinschaft" (AAPD 1968, Dok. 318, S. 1249. Vgl. *ibid.*, Dok. 316, S. 1239).

¹⁰¹⁶ Vgl. FRUS 1964-1968 XIII, Dok. 323 und 324, sowie Schertz, Deutschlandpolitik, S. 452ff.

¹⁰¹⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 281, Dok. 284, Dok. 286, S. 1105f., und Dok. 289. Anm. 4, Aufzeichnung Sahm vom 09.09.1968, in: PAAA, B 150, sowie FRUS 1964-1968 XIII, Dok. 322.

Kanzler und Außenminister waren, wie Brandt am 14. September einem Angehörigen der britischen Botschaft anvertraute, enttäuscht über die mangelnde moralische Unterstützung, die sie von ihren Verbündeten, insbesondere von den USA und Frankreich, angesichts der sowjetischen Propaganda erhielten. Man fühle sich im Stich gelassen.¹⁰¹⁸ Kurz darauf wiesen die drei Mächte den von Moskau reklamierten Interventionsanspruch zurück.¹⁰¹⁹ Wilson unterstrich in einer persönlichen Botschaft an Kiesinger die britische Solidarität mit der Bundesrepublik.¹⁰²⁰ US-Außenminister Rusk unterstrich am 2. Oktober vor der UNO-Vollversammlung die amerikanischen "Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und West-Berlins"¹⁰²¹. Kurz darauf bekräftigte Johnson in einer Botschaft an Kiesinger die amerikanische Verpflichtung gegenüber der NATO.¹⁰²² Dies geschah nach Besuchen des Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion und des CDU-Abgeordneten Birrenbach in Washington. Kiesinger hatte Birrenbach gebeten, "den Amerikanern die Notwendigkeit eines stärkeren Engagements in Europa, einer Aktivierung der NATO und einer Verstärkung der westlichen Position in Berlin vor Augen zu führen"¹⁰²³. Ursprünglich hatte Birrenbach als "Sonderbotschafter" des Kanzlers reisen sollen, wogegen Brandt, der ansonsten mit der Mission einverstanden gewesen war, erfolgreich Einspruch erhoben hatte. Schmidts Besuch war bereits vor dem 21. August geplant worden.¹⁰²⁴

Die Amerikaner fragten vor allem danach, was die Europäer in der augenblicklichen Situation zur Stärkung der NATO zu tun bereit seien. Sie drängten, einen europäischen *caucus* innerhalb der NATO zu etablieren, wie ihn Rusk im Dezember 1967 bereits vorgeschlagen hatte. Die Bundesrepublik müsse die Initiative hierzu ergreifen, eine Führungsrolle übernehmen, ihren Verteidigungsbeitrag erhöhen und Frankreich zu einer stärkeren Kooperation in der NATO oder im Rahmen des Elysée-Vertrags bewegen.¹⁰²⁵ Die "europäische Komponente innerhalb der atlantischen Verteidigung"¹⁰²⁶ zu stärken, hatte Brandt bereits zuvor als sinnvoll bezeichnet, wenn dies durch die deutsch-französische Kooperation auf diesem Gebiet ergänzt würde, die Frankreichs Sonderrolle und den deutschen Interessen Rechnung trage. Auf Forderungen nach einer europäischen Verteidigungsorganisation hatte er allerdings kühl reagiert. Brandt schlug seinem französischen Kollegen nun vor, im Rahmen der deutsch-französischen Studien-Gruppe zur europäischen Sicherheit eine konkrete Einschätzung der veränderten militärischen Lage vorzunehmen. Dem stimmte Debré zu. Brandt hegte aber Zweifel, ob die Gespräche Frankreich wieder näher an die Allianz heranführen würden. Gleichwohl waren sie seiner Meinung nach eine günstige Gelegenheit, um über die französischen Auffassungen und Absichten Klarheit zu gewinnen und den Franzosen die deutschen Gedanken nahezubringen.¹⁰²⁷ Als die Diskussion um einen europäischen *caucus* in der NATO akuter wurde und zu erwarten stand, daß Harmel den Gedanken mit der Erweiterung der EWG verknüpfen und forcieren würde, ließ Brandt eine Arbeitsgruppe einrichten, die die Zweck-

¹⁰¹⁸ Vgl. Niedhart, "British Reaction", S. 138f.

¹⁰¹⁹ Vgl. DzD V/2, S. 1258f.

¹⁰²⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 311.

¹⁰²¹ DzD V/2, S. 1351.

¹⁰²² Vgl. AAPD 1968, Dok. 335, S. 1316.

¹⁰²³ AAPD 1968, Dok. 280, Anm. 15. Vgl. *ibid.*, S. 1088, Protokoll der 69. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.09.1968, "Flugs befördert", in: *SPIEGEL* vom 16.09.1968, und Hinrichsen, Ratgeber, S. 371-375.

¹⁰²⁴ Vgl. Soell, Helmut Schmidt, S. 777ff.

¹⁰²⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 289, Anm. 2, Dok. 291, Dok. 297, 303 und Dok. 305, FRUS 1964-1968 XIII, Dok. 326, Protokoll der 69. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.09.1968, Birrenbach, Sondermissionen, S. 271-291, sowie Hinrichsen, Ratgeber, S. 375-378.

¹⁰²⁶ DzD V/2, S. 1176 (Interview Brandt 01.09.1968). Vgl. *ibid.*, S. 1175f.

¹⁰²⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 289.

mäßigkeit der Idee prüfen sollte. Zweck eines europäischen *caucus* konnte aus Sicht des Auswärtigen Amts nicht mehr als die Entwicklung gemeinsamer strategischer Vorstellungen, eine gemeinsame europäische Streitkräfteplanung und die Schaffung eines europäischen Rüstungspools sein. Eine eigene Institution lehnte das Auswärtige Amt ab.¹⁰²⁸

Die Frage nach den politischen und militärischen Folgerungen aus dem 21. August war Gegenstand der außenpolitischen Debatte des Bundestages am 25. und 26. September. Die Abgeordneten kündigten in einer Entschließung an, die Bundesregierung in ihren Bemühungen um eine Stärkung der NATO zu unterstützen, sprachen die Erwartung aus, daß einseitige Truppenverminderungen der NATO in Europa unterbleiben würden, und traten für Abkommen über gleichwertige Maßnahmen zu Rüstungskontrolle und Abrüstung ein.¹⁰²⁹ In den Resolutionsentwürfen des Auswärtigen Amts und der SPD-Fraktion hatte es darüber hinaus geheißen, der Allianz bleibe auch weiter die doppelte Aufgabe gestellt, die Sicherheit ihrer Mitglieder zu gewährleisten und den Weg zu einer Friedensordnung zu bahnen. Außerdem wurde die Bundesregierung darin aufgefordert, in ihren Bemühungen um ausgewogene Truppenreduzierungen nicht nachzulassen.¹⁰³⁰ In einer Regierungserklärung sprach sich Kiesinger erneut für eine Stärkung des atlantischen Bündnisses aus und forderte den Abzug aller fremden Truppen aus der CSSR. Sollte dies nicht geschehen, sei "eine Überprüfung der Truppenstärken der NATO in Europa unvermeidlich". Er begrüßte die Entscheidung der Bündnispartner, eingeleitete oder geplante Truppenverminderungen vorerst auszusetzen. Zugleich wies er darauf hin, die Bundesregierung habe – vorbehaltlich der Prüfung innerhalb der NATO – zunächst "den Verteidigungshaushalt nicht mit einer dramatischen Geste erhöht"¹⁰³¹.

Auch Schmidt plädierte für eine Festigung der NATO, bat aber unter dem Beifall der Koalitionsfraktionen um Verständnis, daß die Bundesrepublik es für falsch halte, "innerhalb Europas eine Art von Führung [zu] übernehmen"¹⁰³². Oppositionsführer Scheel führte die "Grenzen aller verteidigungspolitischen Bemühungen" zur Stärkung der NATO auf und lobte die "sehr zurückhaltende Linie"¹⁰³³ des Bundesaußenministers in dieser Frage. Brandt selbst erklärte, am "globalen Gleichgewicht der Kräfte, an der Gültigkeit und Wirksamkeit der westlichen Gesamtstärke [habe] sich nichts geändert"¹⁰³⁴. Die NATO-interne Prüfung der Konsequenzen aus dem 21. August dürfe keine "nur militärisch-technische Erörterung"¹⁰³⁵ sein. Er berichtete von seinem Eindruck u.a. auf der Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten in Genf, daß die Deutschen in der internationalen Politik "objektiv wichtiger" seien, als sie sich dies bewußt machten. Nach einer führenden Rolle – wie die USA dies forderten – werde man sich "gewiß nicht drängen". Brandt lehnte sie aber nicht rundweg ab: "In Westeuropa werden wir uns keinesfalls unserer Verantwortung entziehen können." Entscheidend war für ihn, wie Bonn diese Rolle ausfüllen

¹⁰²⁸ Vgl. Aufzeichnung Frank vom 26.09.1968 mit Vermerk Ritzel, in: PAAA, B 150, und Blankenhorn, Verständigung, S. 542.

¹⁰²⁹ Vgl. DzD V/2, S. 1318.

¹⁰³⁰ Vgl. PAAA, B 4 45.

¹⁰³¹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 185. Sitzung, S. 10053. Vgl. *ibid.*, S. 10051ff.

¹⁰³² VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10094. Vgl. *ibid.*, S. 10094f.

¹⁰³³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10105.

¹⁰³⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10112.

¹⁰³⁵ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10113.

würde. Die Deutschen bräuchten ihr "Licht nicht unter den Scheffel zu stellen", wenn sie sich "einer verstärkten Anstrengung [...] für den Frieden verschreiben"¹⁰³⁶ würden.

Am 7. Oktober trafen sich die Außenminister der NATO-Länder (mit Ausnahme Portugals und Islands) in New York zu einem Abendessen, um – erstmals informell auf hoher Ebene – gemeinsam die Situation nach den Prager Ereignissen zu erörtern. Brandt erwartete schwierige Gespräche, weil er nicht in der Lage sein würde zu konkretisieren, zu welchen zusätzlichen Verteidigungsleistungen Bonn bereit sei. Er war der Meinung, Bonn müsse "mitmachen, was die NATO beschließe"¹⁰³⁷. Vor dem Treffen legten er und Kiesinger fest, sich zu einer Stärkung der Bundeswehr im Rahmen des Möglichen bereit zu zeigen und in der Frage der Initiative für einen *European caucus* keine Führungsrolle zu übernehmen.¹⁰³⁸ Eine Intensivierung der Kooperation der westeuropäischen NATO-Partner begrüßte Brandt im Vorfeld des New Yorker Treffens, u.a. weil er sich davon eine Verzögerung des Rückzugs amerikanischer Truppen aus Europa erwartete. Zugleich warnte er vor einer "Vereinfachung" der Konsequenzen aus dem 21. August: Es gehe zum einen nicht nur um eine militärische, sondern ebenso um eine politische Frage, und zum anderen könne man nicht so tun "als bedeuteten gewisse finanzielle Regelungen mehr Sicherheit"¹⁰³⁹ – womit er sich konkret auf amerikanische Forderungen nach einem höheren Verteidigungsetat und einer neuen Regelung des Devisenausgleichs bezog.

Die Außenminister verständigten sich darauf, die NATO-Herbsttagung auf November vorzuverlegen. Im NATO-Rat hatten die USA zunächst darauf bestanden, die Entscheidung erst zu treffen, wenn die Bereitschaft der Alliierten feststehe, Fortschritte auf dem Gebiet der Verteidigungsanstrengungen zu erzielen, hatten dann aber auf deutsche und britische Demarchen hin eingelenkt.¹⁰⁴⁰ Zum Vorschlag einer möglichen Erklärung über das Fortbestehen der Allianz äußerten sich Brandt und sein britischer Kollege positiv. Rusk sagte, die USA seien zu einer Absichtserklärung gern bereit, könnten aber der neuen Regierung nicht vorgreifen. Großbritannien, Griechenland und die Niederlande erklärten sich bereit, verstärkte Beiträge zur gemeinsamen Verteidigung zu leisten. Brandt konnte lediglich ankündigen, Bonn werde die Konsequenzen mittragen, die sich aus der gemeinsamen Erörterung der Lage ergeben würden. In der Rückschau meinte er dazu: "Daß über geringfügige Ergänzungen der militärischen Vorkehrungen gesprochen wurde, war bloße Optik, denn niemand glaubte, daß der Westen anders oder mehr bedroht sei als vor dem Einmarsch." Aus der zeitlichen Distanz war für ihn die gemeinsame Feststellung entscheidend, daß "am Kurs festgehalten werden müsse, und der hieß: Abbau der Ost-West-Spannungen"¹⁰⁴¹. In New York wies er darauf hin, daß die Maßnahmen der Allianz in einem Verhältnis zur sowjetischen Präsenz in der CSSR stehen sollten und die beiden fundamentalen Ziele der Allianz aus dem Harmel-Bericht aufrechterhalten bleiben mußten. Er unterstrich Bonns Bereitschaft, an einer Verstärkung der europäischen Verantwortung innerhalb des Bündnisses mitzuwirken. Seine Kollegen äußerten sich dazu nicht.¹⁰⁴²

¹⁰³⁶ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10116. Im Entwurf (in: PAAA, B 4 45) war noch die Rede davon gewesen, daß der Bundesrepublik nach einer führenden Rolle "nicht zumute" sei, und die Feststellung getroffen worden, daß auf die Deutschen mehr zukomme als ihnen lieb sein könne. Brandt hatte beides geändert.

¹⁰³⁷ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 168.

¹⁰³⁸ Vgl. Vermerk zum Gespräch Brandt-Kiesinger am 03.10.1968, in: NL Kiesinger 009.

¹⁰³⁹ "Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens", in: *Bulletin* vom 09.10.1968. Vgl. *ibid.*, DW-Interview Brandt am 08.10.1968, in: BPA, Abt. Nachrichten, dt. Gruppe, und AAPD 1968, Dok. 336, S. 1322.

¹⁰⁴⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 294, Anm. 13, und Aufzeichnung Ruete vom 03.10.1968, in: PAAA, B 150.

¹⁰⁴¹ Brandt, *Erinnerungen*, S. 181. Vgl. AAPD 1968, Dok. 327.

¹⁰⁴² Vgl. AAPD 1968, Dok. 327, Dok. 334, S. 1311, und Dok. 336, S. 1324, sowie DzD V/2, S. 1384 (Rede Brandt 13.10.1968).

Brandt streifte das Thema bewußt nur, weil Harmel in Hinblick auf die Erweiterung der EWG Vorschläge zur Harmonisierung der europäischen Außenpolitik angekündigt hatte und Brandt nichts zusätzlich zu dem unternehmen wollte, was ohnehin zur Aktivierung der WEU versucht wurde.¹⁰⁴³ Im Gespräch mit Rusk machte er deutlich, daß er die WEU für den richtigen Rahmen eines europäischen Kerns, die Beteiligung Portugals, Griechenlands und der Türkei hingegen nicht für zweckmäßig hielt. Er gewann in New York den Eindruck, daß das Engagement der USA in Europa erhalten bleiben würde, wenn die westeuropäischen NATO-Partner enger kooperieren würden. Der Erwartung, Bonn werde "die Führung in Richtung auf eine militärische Verstärkung der NATO ergreifen"¹⁰⁴⁴, erteilte er eine Absage, weil "für die künftigen Relationen zwischen dem amerikanischen und dem westeuropäischen Element im atlantischen Bündnis das spezifische Gewicht der Bundeswehr ein Faktor" blieb und die Bundesregierung daher auf der Hut sein mußte, sich nicht in etwas "hineinreden" zu lassen, was ihr "schon ein Jahr später von einer Reihe der Bündnispartner [...] als unbedacht übertrieben, weil dem Gleichgewicht nicht Rechnung tragend, angekreidet werden würde"¹⁰⁴⁵. Am Eindruck einer deutschen Dominanz konnte Brandt mit Blick nach West und Ost nicht gelegen sein. Sein Flirt mit einer prononcierten Stellung der Bundesrepublik war vorüber, als sich zeigte, daß eine vor allem vereidigungspolitische und militärische Vorreiterfunktion gewünscht war.

Brandt war mit dem New Yorker Treffen zufrieden. Für den Moment ging es aus seiner Warte darum, die Bindungen zwischen den einzelnen NATO-Staaten zu festigen, den europäischen Zusammenhalt zu fördern und die gemeinsame Abwehrbereitschaft zu stärken, ohne daß Moskau sich bedroht fühlen oder aber dem Irrtum erliegen würde, der Westen lasse sich "übertölpeln" bzw. sei "feige". Bei der vorgezogenen Herbsttagung gelte es, dies zu demonstrieren und auf die neue amerikanische Regierung "im Sinne der NATO günstig einzuwirken"¹⁰⁴⁶. Vor allem wünschte er eine Bestätigung des im Harmel-Bericht formulierten "Doppelziel[s]"¹⁰⁴⁷ der NATO. Die amerikanische Regierung strebte für die Ministerratsitzung konkrete Beschlüsse über die Erhöhung der Verteidigungsausgaben an und legte Wert auf eine gemeinsame Vorbereitung mit der Bundesrepublik. Washington hoffte, daß die Erhöhung des deutschen Verteidigungsetats "ein Symbol für alle anderen NATO-Mitglieder"¹⁰⁴⁸ darstellen würde. Außerdem erwartete die US-Regierung Vorschläge zur Stärkung der Verteidigungskraft der Bundeswehr und war umgekehrt bereit, ihrerseits Vorschläge für eine Erhöhung der amerikanischen Verteidigungskraft in Europa zu machen.

Am 13. November 1968 billigte das Kabinett Maßnahmen zur Verbesserung der Schlagkraft der Bundeswehr und eine Erhöhung der Ansätze des Verteidigungshaushalts. Einig war man sich, daß "eine Institutionalisierung" im Zusammenhang mit "Vorschlägen für einen ‚european caucus‘ [...] untunlich wäre"¹⁰⁴⁹. Tags darauf unterrichtete Brandt den amerikanischen Außenminister über die Entscheidung des Kabinetts, den Personalbestand der Bundeswehr um 20.000 Mann zu erhöhen. Rusk meinte dazu, Senator Mansfield habe ihm erklärt, "sobald die CSSR-Affäre wieder etwas in den Hintergrund trete, würde man

¹⁰⁴³ Vgl. Brandt an Duckwitz am 12.10.1968, in: PAAA, B 150. Zum sog. Harmel-Plan und Brandts Reaktion vgl. Kapitel 6.1.4 dieser Arbeit sowie Herrmann, WEU, S.148-166.

¹⁰⁴⁴ AAPD 1968, Dok. 332, S. 1307. Vgl. Brandt an Duckwitz am 12.10.1968, in: PAAA, B 150.

¹⁰⁴⁵ Brandt, BA, Bd. 6, S. 212 (Brandt am 02.11.1968 vor dem SPD-Parteirat).

¹⁰⁴⁶ AAPD 1968, Dok. 329, S. 1296.

¹⁰⁴⁷ Brandt, BA, Bd. 6, S. 211 (Brandt am 02.11.1968 vor dem SPD-Parteirat).

¹⁰⁴⁸ AAPD 1968, Dok. 360, S. 1413. Vgl. *ibid.*, S. 1412ff.

¹⁰⁴⁹ Kabinettsprotokolle 1968, S. 447. Vgl. *ibid.*, S. 446f., und AAPD 1968, Dok. 360, Anm. 9.

wieder mit allem Nachdruck das Thema des amerikanischen Truppenabzugs aus Europa anschneiden". Um diesen isolationistischen Tendenzen zu begegnen, müßten die Bündnispartner entsprechende Verteidigungsbeiträge leisten und auf die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der USA Rücksicht nehmen, die aus der Truppenstationierung im Ausland entstünden. Brandt konnte ihm mitteilen, daß Bonn in diesem Sinne bereits mit einigen Regierungen in Verbindung stand.¹⁰⁵⁰ Im Gespräch mit seinem kanadischen Kollegen führte er aus, die Bundesregierung lehne eine "neue Runde der Aufrüstung" ab, werde jedoch die Qualität ihrer Streitkräfte verbessern. Nach wie vor sei sie zu Gesprächen über ausgewogene Truppenreduzierungen bereit. Angesichts der aktuellen Überprüfung der kanadischen Außen- und Verteidigungspolitik bat Brandt Sharp, Ottawas Engagement in Europa in absehbarer Zeit nicht zu reduzieren. Grundlage für ein Gespräch mit der UdSSR sei der "solide, nirgendwo abbröckelnde Bestand des Bündnisses"¹⁰⁵¹.

Die vorgezogene NATO-Herbsttagung zeigte, daß der 21. August bei allen NATO-Regierungen – einschließlich Frankreichs – zu größerem Verständnis für den Wert der Allianz und die Notwendigkeit politischer Zusammenarbeit geführt hatte. Die 14 vereinbarten, Qualität und Einsatzbereitschaft der Streitkräfte zu verbessern. Das Kommuniqué der 15 unterstrich die Entschlossenheit der Allianz, weiteren sowjetischen Übergriffen entgegenzutreten, verband dies aber mit dem Angebot zur Fortsetzung der Entspannungspolitik. Die Minister verurteilten die Intervention in der Tschechoslowakei und die Breschnew-Doktrin. Sie lege der Wiedervereinigung neue Hindernisse in den Weg, hieß es. Die NATO-Staaten bekräftigten ihre Haltung zur Deutschland- und Berlinfrage. In der Diskussion wiesen die meisten Minister die sowjetische Propagandakampagne gegen die Bundesrepublik zurück und betonten, daß die NATO-Staaten den Versuchen Moskaus, Deutschland aus der Entspannung auszuklammern, entgegenzutreten müßten. Besonders umstritten war vor der Konferenz das im Kommuniqué enthaltene Signal an die Sowjetunion. Darin wurde Moskau aufgefordert, sich jeder Gewaltanwendung und Einmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten zu enthalten. Jede sowjetische Intervention mit mittelbarem oder unmittelbarem Einfluß auf die Situation in Europa oder im Mittelmeer, warnte die NATO, würde zu einer internationalen Krise mit schwerwiegenden Folgen führen. Zahlreiche Minister, darunter Brandt, setzten sich für die Fortsetzung der Konsultationen im NATO-Rat über das Verhalten der Allianz im Fall einer weiteren indirekten Bedrohung ihrer Sicherheit ein. Zugleich bestand Einigkeit darüber, daß die im Harmel-Bericht festgelegte doppelte Zielsetzung der Allianz weiterhin verbindlich bleiben sollte und die Beratungen in der NATO über ausgewogene Truppenverminderungen fortgesetzt werden sollten, wobei die Intervention als schwerer Rückschlag für diese Bemühungen benannt wurde. Ein weiterer strittiger Punkt war der Absatz des Kommuniqués über die Fortdauer der Allianz. Die Mehrzahl der Außenminister – darunter auch Brandt und Rusk – traten dafür ein, zu erklären, daß keine NATO-Regierung beabsichtige, ab 1969 die Mitgliedschaft in der NATO zu kündigen, was am Widerspruch Kanadas und Frankreichs scheiterte. Statt dessen hieß es, die Allianz sei von unbegrenzter Dauer und ihre weitere Existenz notwendiger denn je. Frankreich erklärte, daß das Bündnis so lange fortgeführt werden solle, wie es sich als notwendig erweise, es sei denn, die Ost-West-Beziehungen würden sich grundlegend verändern.¹⁰⁵²

¹⁰⁵⁰ AAPD 1968, Dok. 372, Anm. 15. Vgl. Drahtbericht Ruete vom 14.11.1968, in: PAA, B 150.

¹⁰⁵¹ AAPD 1968, Dok. 374, S. 1460.

¹⁰⁵² Vgl. AAPD 1968, Dok. 382, Kabinettsprotokolle 1968, S. 460f. und DzD V/2, S. 1484-1487 (Kommuniqué).

Gemeinsam mit seinen Kollegen aus den USA, Großbritannien, Italien und den Niederlanden trat Brandt für eine engere Zusammenarbeit der europäischen Staaten im Rahmen der NATO ein. In einer stark beachteten Erklärung dankte er den Verbündeten für die Abwehr der sowjetischen Kampagne und der Zurückweisung des Interventionsanspruchs. Weiter führte er aus, die Verletzung von Grundregeln des Völkerrechts durch die Sowjetunion verpflichte die Allianz, noch stärker als bisher für den Frieden und das Recht in der Welt zu wirken. Die Bundesrepublik entziehe sich nicht der Verantwortung, ihren Beitrag zu den gemeinsam beschlossenen vermehrten Verteidigungsanstrengungen zu leisten. Eine einseitige militärische Antwort auf die Ereignisse reiche jedoch nicht aus. Ein neuer Rüstungswettlauf müsse vermieden werden. Bonn stehe zum Signal von Reykjavik, die fortdauernde Bereitschaft sei aber so zum Ausdruck zu bringen, daß sie nicht als Schwäche und Hilflosigkeit ausgelegt werden könne. Vor allem müsse die NATO manifestieren, daß keine weiteren einseitigen Truppenverminderungen vorgenommen würden. Zugleich dürfe man nicht nachlassen, "nach Ansätzen für die Schaffung eines sicherheits- und friedensbewahrenden Systems für ganz Europa zu suchen". Seinen britischen Kollegen zitierend gab er die Maxime aus, man solle Moskau klarmachen, "der [Weg] der Aggression sei versperrt, aber die Tür zur Verständigung sei offen". Der Reformkurs in der CSSR habe im Kommunismus seit langer Zeit virulente Kräfte gefördert, die einer evolutionären Entwicklung der Ost-West-Beziehungen zugute kommen würden. Eine wirkungsvolle westliche Allianz sei ein wichtiges Element in diesem Wandlungsprozeß. Brandt drückte die Erwartung aus, daß bei einem wiedereinsetzenden Ost-West-Dialog der Weltmächte die europäischen und deutschen Fragen nicht ausgeklammert werden dürften. Er zeigte sich optimistisch, daß die Verbündeten sich von Moskau und Ost-Berlin nicht dazu verleiten lassen würden, die Bonner Ost- und Deutschlandpolitik nicht länger zu unterstützen. Die Bundesregierung werde sich auch weiterhin ohne jede Illusion um innerdeutsche Regelungen und Hilfe für West-Berlin bemühen. Er bat die NATO-Partner um ein Zeichen der Solidarität mit der Stadt, was der Generalsekretär der Allianz bald mit einem Besuch in West-Berlin beantwortete. Am Schluß dankte er seinem scheidenden Kollegen Rusk und Präsident Johnson dafür, daß sie "uns allen in den vergangenen Jahren Schutz und Rat, Treue und Freundschaft gewährt haben"¹⁰⁵³.

Für Brandt hatte es seit langem keine Ministerkonferenz der NATO mehr gegeben, "auf der so viel politische Übereinstimmung festzustellen" gewesen wäre. Die Gefahr einer Auflösung der NATO war aus seiner Sicht gebannt. Er hielt die Chance, daß die Westeuropäer in der NATO eine gleichberechtigte Rolle innerhalb der NATO spielen könnten, für gegeben, bezweifelte aber, daß sie "auf kurze Sicht auch die Fähigkeit dazu haben"¹⁰⁵⁴ würden. In seinem Bericht vor dem Bundestag unterstrich Brandt die doppelte Aussage der NATO-Tagung. Er legte seine Ansicht dar, daß die getroffenen Vereinbarungen lediglich dazu dienen würden, "durch angemessene, undramatische Verbesserungen die NATO-Streitkräfte in die Lage zu versetzen, auch in der veränderten militärischen Situation ihren Aufgaben der Sicherheit gerecht zu werden", und zeigte sich zufrieden, daß die Maßnahmen bezüglich der Bundeswehr

¹⁰⁵³ Drahtbericht Gnodtke vom 15.11.1968, in: PAAA, B 150. Vgl. AAPD 1968, Dok. 382, S. 1492f., und VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 200. Sitzung, S. 10772-10776. Zu Brosios Berlin-Besuch vgl. AAPD 1968, Dok. 402. Bei der Vorbereitung der Tagung war es zu Beschwerden einiger NATO-Länder über die Praxis gekommen, daß die drei Mächte und die Bundesrepublik die Deutschland- und Berlinfragen vorklärten und den entsprechenden Teil des Kommuniqués formulierten. Die Minister akzeptierten aber schließlich die von den Vier vorgeschlagene Erklärung. Vgl. AAPD 1968, Dok. 348.

¹⁰⁵⁴ "Zielsetzungen der deutschen Außenpolitik", in: *Bulletin* vom 03.01.1969. Zu den weiteren Bemühungen um einen europäischen *caucus* vgl. AAPD 1969, Dok. 27.

nun "im Rahmen einer gemeinsamen Aktion"¹⁰⁵⁵ getroffen werden konnten. Er betonte, die Außenpolitik der Bundesregierung sei "eingebettet in und abgesichert durch die Politik des Bündnisses"¹⁰⁵⁶ und befinde sich "in vollem Einklang"¹⁰⁵⁷ mit ihr.

Doch seine Position war innerhalb der Bundesregierung nicht unumstritten. Im Dezember meldete Duckwitz gegenüber dem Staatssekretär der Hardthöhe Zweifel an, ob die beiden Ministerien dem Komplex Rüstungskontrolle und Abrüstung innerhalb der Außen- und Sicherheitspolitik die "gleiche Rolle zuweisen" würden. Nach Ansicht des Auswärtigen Amtes vertrage sich die aktuelle Erhöhung der Verteidigungsanstrengungen "sehr wohl" mit der Bereitschaft zu beiderseitigen Truppenverminderungen. Die Besetzung der CSSR habe schließlich gezeigt, daß die sowjetischen Streitkräfte nicht nur die Sicherheit der Bundesrepublik bedrohen, sondern auch dazu dienen würden, "jegliches Streben nach Freiheit und Selbstbestimmung zu unterdrücken, Staaten an der Peripherie des NATO-Gebietes einzuschüchtern und damit einer echten Entspannung im Ost-West-Verhältnis entgegenzuwirken". Duckwitz bezog sich u.a. auf Schröders Stellungnahme im Bundestag im Anschluß an Brandts Bericht und beklagte sich über eine Weisung des Verteidigungsministeriums an den deutschen Vertreter im NATO-Militärausschuß, "sich kommentarlos für eine Ablehnung des Modells einer beiderseitigen Verminderung der fremden Streitkräfte auszusprechen, das unsere beiden Häuser [...] gemeinsam entwickelt und nach Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt gemeinsam der NATO vorgelegt hatten"¹⁰⁵⁸.

Für Brandt war das Ziel gegenseitiger ausgewogener Truppenverminderung nach dem 21. August 1968 "ferner gerückt, in der Sache aber noch dringlicher geworden"¹⁰⁵⁹. Es hatte sich, wie er im Abstand einiger Monate resümierte, nämlich gezeigt, "daß den sowjetischen Truppen diesseits der polnischen Ostgrenze nicht nur eine militärische Aufgabe im eigentlichen Sinne, sondern ebenso die Funktion einer paktinternen Polizei zudedacht"¹⁰⁶⁰ sei. Außerdem beobachtete er, daß die "Tendenzen einer Blockverhärtung die beiden Führungsmächte durchaus nicht daran hinder[te]n, ihren bilateralen Interessen zu folgen"¹⁰⁶¹. Er folgerte, daß diese Lage "ein deutliches Artikulieren der europäischen Identität und Interessenlage"¹⁰⁶² in der NATO erfordere und die "Mischung aus Bindung und Polarität zwischen den großen Mächten [...] kleineren Staaten in Ost und West keine Abstinenz aufzwingen"¹⁰⁶³ dürfe. Dementsprechend begann das Auswärtige Amt wenig mehr als drei Monate nach dem 21. August zu sondieren, ob es angesichts des Abzugs der nichtsowjetischen Truppen aus der CSSR, der wenigstens scheinbaren Sanktionierung der Stationierung der sowjetischen Streitkräfte sowie entsprechender amerikanischer Initiativen nicht angezeigt sei, die restriktive Kontaktpolitik der NATO gegenüber den Interventionsstaaten unauffällig zu lockern. Gründe dafür waren u.a., daß die DDR Vorteile aus der

¹⁰⁵⁵ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 200. Sitzung, S. 10773.

¹⁰⁵⁶ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 200. Sitzung, S. 10775.

¹⁰⁵⁷ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 200. Sitzung, S. 10772.

¹⁰⁵⁸ Duckwitz an von Hase (Entwurf) am 19.12.1968, in: PAAA, B 150. Zu Schröders Ausführungen im Bundestag vgl. DzD V/2, S. 1543-1548. Im Oktober hatte Brandt Schröder von der Veröffentlichung des Weißbuchs der Bundeswehr abgeraten, solange die Beratungen in der NATO über die Auswirkungen der tschechoslowakischen Krise auf die NATO noch nicht abgeschlossen seien. Im Entwurf des Weißbuchs hatten sich z.T. unterschiedliche Ansichten von AA und Hardthöhe gezeigt. Vgl. Brandt an Schröder am 03.10.1968 und Aufzeichnung Ruete vom 03.10.1968, in: PAAA, B 1 461.

¹⁰⁵⁹ Brandt, "Plädoyer für die Vernunft", S. 23.

¹⁰⁶⁰ Brandt, Der Wille zum Frieden, S. 208.

¹⁰⁶¹ Brandt, "Plädoyer für die Vernunft", S. 20.

¹⁰⁶² Brandt, "Plädoyer für die Vernunft", S. 26.

¹⁰⁶³ Brandt, "Plädoyer für die Vernunft", S. 20.

fehlenden bundesdeutschen Präsenz in Osteuropa zog und Dissidenten in den kommunistischen Ländern Kommunikation statt Abriegelung befürworteten. Die Sondierung stieß auf Resonanz bei allen Bündnispartnern.¹⁰⁶⁴ Die Zeichen wurden allmählich wieder auf Entspannung gesetzt. Die USA kündigten im Januar 1969, noch vor dem offiziellen Regierungswechsel, im NATO-Rat an, mit der Sowjetunion in Gespräche über die Begrenzung strategischer Atomwaffen (SALT) eintreten zu wollen, deren Beginn ursprünglich just am 21. August 1968 hätte verkündet werden sollen.¹⁰⁶⁵

Brandt bereitete sich derweil auf eine bereits seit längerem geplante Nordamerika-Reise vor. Ähnlich wie 1967 wollte er den Anlaß einer Rede in New York zu einer Begegnung mit der neuen US-Regierung nutzen.¹⁰⁶⁶ Kiesinger war gegen einen Washington-Besuch Brandts, weil er fürchtete, der Außenminister hätte in einem solchen Falle "parteipolitisch den Rahm abgeschöpft"¹⁰⁶⁷. Ein Treffen mit dem neuen Außenminister Rogers kam nicht zustande, weil Brandt sein Programm in den USA verkürzen mußte, als Nixon für Ende Februar eine Europa-Reise ankündigte, um die Absicht engerer Beziehungen zwischen Amerika und Europa zu unterstreichen.¹⁰⁶⁸ Das entsprach den Hoffnungen, die insbesondere die CDU/CSU der neuen US-Regierung entgegenbrachten. Außerdem glaubte man in der Union, Nixon werde "eine 'realistischere', sprich: härtere Position im Ost-West-Dialog"¹⁰⁶⁹ einnehmen. Kiesinger ließ erkennen, daß er ein intensiveres Verhältnis zwischen Europa und Amerika und ein besseres Klima in der NATO erwartete, was als deutliche Kritik an der Regierung Johnson verstanden wurde.¹⁰⁷⁰ Brandt setzte dem entgegen, daß Europa nicht durch die USA vernachlässigt worden sei, sondern "daß die Europäer ihre eigenen Angelegenheiten vernachlässigt"¹⁰⁷¹ hätten. Nixon hatte den Wunsch ausgedrückt, die deutsch-amerikanischen Beziehungen weiter auszubauen und die NATO als eine Institution der Konsultation und Koordination zu beleben. Sicherheitsberater Kissinger hatte ergänzt, die Bundesregierung könne sicher sein, daß ihr ein Vorgehen wie beim Verhandeln des Nichtverbreitungsvertrags nicht noch einmal zugemutet werde. Der Präsident sei entschlossen, aus der Konsultation eine permanente Praxis zu machen. Dazu bedürfe er allerdings konstruktiver Beiträge der Verbündeten. Auf amerikanischer Seite habe in der Vergangenheit mitunter der Eindruck bestanden, daß die europäischen Partner Konsultationen fordern würden, und wenn es dann dazu komme, ihr Beitrag dürftig geblieben sei.¹⁰⁷² Während Nixon schon auf dem Weg nach Europa war, widmete sich Brandt in New York den transatlantischen und deutsch-amerikanischen Beziehungen. Anlaß war die Verleihung des *Freedom Award* an Lucius D. Clay, den amerikanischen Militärgouverneur in Deutschland zur Zeit der Berlin-Blockade,

¹⁰⁶⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 400, und AAPD 1969, Dok. 10.

¹⁰⁶⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 17.

¹⁰⁶⁶ Im August hatte er den Präsidentschaftskandidaten Nixon und Humphrey zu ihren Nominierungen gratuliert und um eine Gesprächsgelegenheit nach den Wahlen ersucht. Als sich Nixons Sieg abzeichnete, ließ er bei ihm wegen eines informellen Treffens anfragen. Im Gefolge der Wahlen bat das AA die Botschaft Washington um eine Intensivierung der Kontakte zu Persönlichkeiten der neuen Administration. Vgl. AAPD 1968, Dok. 413, Anm. 9, Brandt an Nixon am 21.08.1968 und Brandt an Humphrey am 30.08.1968, in: Dep. Bahr 342, Bahr an Harprecht am 07.11.1968, in: Dep. Bahr 58, Lahr an Knappstein am 28.11.1968, in: PAAA, B 150.

¹⁰⁶⁷ Buchstab, Protokolle CDU-Bundesvorstand, S. 1335. Vgl. Vermerk Brandt vom 07.01.1969 (fälschlich datiert auf 07.01.1968), in: WBA, A7, 18.

¹⁰⁶⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 43, S. 145, und Dok. 47, S. 157, Drahterlaß Wilke vom 07.02.1969 und Drahterlaß Ritzel vom 10.02.1969, in: PAAA, B 1 300. Brandt mußte auch seinen Besuch in Kanada absagen, holte ihn aber im April nach. Vgl. Ritter an Sahm am 17.02.1969, Sahm an Ritter am 20.02.1969, und Drahtbericht Ritter vom 21.02.1969, in: PAAA, B 150, sowie Drahtbericht Ritter vom 07.04.1969, in: PAAA, B 1 301.

¹⁰⁶⁹ Taschler, Herausforderungen, S. 393. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 426.

¹⁰⁷⁰ Vgl. DzD V/2, S. 1624f. (Pressebericht 23.12.1968).

¹⁰⁷¹ Brandt, Reden und Interviews 1968-1969, S. 116 (Interview 08.01.1969).

¹⁰⁷² Vgl. AAPD 1969, Dok. 40 und 42.

deren Überwindung Brandt als "Wiege der deutsch-amerikanischen Freundschaft" würdigte. Er dankte dem neuen Präsidenten dafür, daß er angesichts der aktuellen Spannungen wegen der bevorstehenden Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin die Verantwortung der USA für die Stadt bekräftigt hatte. Brandt erklärte, es gehe am Ende der sechziger Jahre nicht mehr darum, was Amerika für Europa tun könne, sondern darum, was beide Seiten, die aufeinander angewiesen seien, füreinander tun könnten. Das mußte Kissinger ebenso gefallen wie die Forderung, nicht ständig nach neuen Garantien der USA zu rufen, an ihrem Wort zu zweifeln und den "Nerv des Vertrauens anzubohren". Vor dem Hintergrund der Erfolge der NPD und der Debatte um die Aufwertung der D-Mark versicherte Brandt, die Bundesrepublik sei ein verlässlicher Verbündeter, der radikalen Strömungen nicht erliegen, wohl aber seine Interessen verfolgen werde. Bis auf weiteres bilde die physische Präsenz der USA in Europa "ein entscheidendes Element der Abschreckung und damit der Friedenssicherung". Die Ereignisse in der CSSR hätten eine Steigerung der Verteidigungsanstrengungen erzwungen. Gleichwohl könne die Sicherheit auch größer werden, wenn das militärische Engagement auf beiden Seiten verringert werde. Solange Moskau aber damit rechnen könne, daß der Westen in seinen Anstrengungen einseitig nachlasse, könne es keine Vereinbarungen zu Rüstungsbegrenzung und Truppenreduzierung geben. Wenn die Sowjetunion keine Zweifel über die Absichten der NATO habe, könne "aus der Konfrontation eine Phase sinnvoller Verhandlungen werden". Brandt drückte seine Hoffnung auf "einen neuen Anfang" nach dem Rückschlag des 21. August 1968 aus. Mit Blick auf die deutsche Ostpolitik unterstrich er, wer der Bundesregierung unterstelle, die Bindungen zum Westen lockern zu wollen, werde ihren Absichten nicht gerecht. Zu Nixons Ankündigung, seine Reise werde zu einem neuen Geist der Konsultation führen, meinte Brandt am Ende seiner Rede: "Wir sind bereit."¹⁰⁷³

Bei Nixons Besuch ging es Brandt um zweierlei: Zum einen erstrebte er, in der NATO zu besseren Konsultationen und einer echten politischen Kooperation zu gelangen. Zum anderen wollte er die sowjetisch-amerikanischen Gespräche über Sicherheitsfragen mit der Erörterung offener europäischer Fragen, insbesondere in bezug auf Deutschland und Berlin, koppeln – mit anderen Worten: die deutschen Interessen in Nixons sog. *linkage*-Politik einbringen. Eine entsprechende Sondierung hatte ergeben, daß Washington nicht abgeneigt war.¹⁰⁷⁴ Der Besuch wurde in Brandts Urteil ein Erfolg.¹⁰⁷⁵ Nixon stattete Berlin demonstrativ einen Besuch ab und erklärte, auf Brandts New Yorker Rede bezug nehmend, die USA würden den Berlinern weiterhin zur Seite stehen.¹⁰⁷⁶ Im Gespräch mit Kiesinger und Brandt bezeichnete er die Beziehungen zwischen Washington und Bonn als "Herzstück der amerikanischen Außenpolitik"¹⁰⁷⁷. Außenminister Rogers ergänzte, er und Brandt hätten festgestellt, daß es zwischen beiden Ländern keine wirklichen Differenzen gebe. Das waren auf jeden Fall andere Töne als man sie von Johnson zu hören bekommen hatte. Zerstreuen mußte Kiesinger Nixons Sorge, ob die Enttäuschung über die ausbleibende Wiedervereinigung und andere Schwierigkeiten dazu führen könnten, daß die Deutschen eines Tages ein Arrangement mit der Sowjetunion anstreben würden. Der Präsident versicherte

¹⁰⁷³ "Gemeinsame Verantwortung für die Sicherheit und den Frieden in der Welt", in: *Bulletin* vom 25.02.1969. Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 195, und Schönhoven, *Wendejahre*, S. 426f. Zu den Spannungen um die Abhaltung der Bundesversammlung in West-Berlin vgl. Kapitel 7.7 dieser Arbeit. Zur Aufwertungsdebatte vgl. Kapitel 6.1.4 dieser Arbeit.

¹⁰⁷⁴ Vgl. AAPD 1969, Dok. 60, S. 203. S. auch *ibid.*, Dok. 42. Auf einer Pressekonferenz am 27.01.1969 hatte Nixon erklärt, im Kontext von SALT sollten auch andere politische Probleme zur Sprache kommen. Vgl. *ibid.*, Dok. 17, Anm. 9, und Dok. 81, S. 285, sowie Kissinger, *Memoiren*, S. 146-150.

¹⁰⁷⁵ Vgl. Brandt am 27.02.1969 in der ZDF-Sendung *Heute*, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

¹⁰⁷⁶ Vgl. "Berlin muß frei bleiben!", in *Bulletin* vom 01.03.1969.

¹⁰⁷⁷ AAPD 1969, Dok. 80, S. 279.

seinerseits, er glaube, daß die USA ihre derzeitige Präsenz in Europa aufrechterhalten sollten, doch benötigten sie aus innenpolitischen Gründen eine erneute Bekräftigung seitens der europäischen Partner, daß auch sie ihren Verpflichtungen nachkommen würden. Nixon versprach, der sowjetisch-amerikanische Dialog werde weder das Bündnis noch die Bundesrepublik schwächen und von intensiven Konsultationen begleitet sein. Brandt regte an, die deutschen Fragen in die Gespräche mit Moskau einzubeziehen. Dabei ging es ihm nicht um Vorschläge der Vergangenheit nach dem Muster etwa des Herter-Plans oder um Maximallösungen, sondern zunächst um begrenzte Initiativen und Teillösungen: Die beiden Weltmächte könnten ihre Partner beeinflussen und auf diese Weise zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen für die Bevölkerung Berlins beitragen. Nixon nahm Brandts Anregung positiv auf und machte sie zum Gegenstand seiner Ansprache in Berlin.¹⁰⁷⁸

Nachdem Nixon auf seiner Europa-Reise sein "Evangelium"¹⁰⁷⁹ einer Ära ernsthafter und konkreter Verhandlungen gepredigt und der Sowjetunion öffentlich Verhandlungen auch über Berlin angeboten hatte, konnte Brandt eine gewisse Freude darüber nicht verhehlen, daß diejenigen falsch liegen würden, die "sich ausgerechnet hatten, sie würden mit einem Republikaner auch schon einen Konservativen im europäischen Sinne zum Präsidenten bekommen und die Wahl [...] würde es ihnen ermöglichen, [...] die Formeln von gestern und vorgestern noch einmal zu wiederholen"¹⁰⁸⁰. Im Bundestag warnte er am 19. März 1969 vor Mißtrauen gegenüber den amerikanisch-sowjetischen Gesprächen und klagte die Bereitschaft ein, konstruktiv zu diesem Dialog beizutragen. Zugleich mahnte er, im Zuge der inzwischen intensivierten deutsch-sowjetischen Kontakte das Interesse Bonn an Konsultationen innerhalb der NATO deutlich zu machen. Alleingänge, die man von anderen nicht wünsche, solle man anderen auch nicht zumuten.¹⁰⁸¹

Besondere Aktualität erfuhr die Bundestagsdebatte durch den sog. Budapester Appell, den der Warschauer Pakt zwei Tage zuvor veröffentlicht hatte. Darin bekannten sich die Staaten des Ostblocks zur Entspannungspolitik und riefen alle Länder des Kontinents auf, rasch die Voraussetzungen für eine europäische Sicherheitskonferenz zu schaffen. Der Text nannte die Unverletzlichkeit (nicht Anerkennung) der europäischen Grenzen und die Anerkennung der Existenz der DDR (nicht Anerkennung der DDR) als Voraussetzung für die europäische Sicherheit (nicht für das Zustandekommen einer Konferenz). Deren Ziel sollte es sein, gemeinsam Mittel und Wege zur "Beseitigung der Spaltung Europas in Militärgruppierungen und zur Verwirklichung der friedlichen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten"¹⁰⁸² zu finden. Vertreter aller interessierten Regierungen sollten bald zusammentreffen, um die Modalitäten der Einberufung und die Tagesordnung der Konferenz festzulegen. Auf einmal, so schien es, war der Osten in der entspannungspolitischen Offensive: "Wenige Monate nach dem brutalen Einmarsch in die Tschechoslowakei hatte [die Sowjetunion] die *westlichen* Regierungen in eine

¹⁰⁷⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 79, 80 und 81, sowie Hintergrundgespräch Brandt am 18.03.1969 (2. Teil), in: PAAA, B 1 440. Bei der Genfer Außenministerkonferenz der Vier Mächte 1959 schlug US-Außenminister Herter eine Wiedervereinigung Berlins vor einer Wiedervereinigung Deutschlands vor. Vgl. Winkler, *Der lange Weg nach Westen II*, S. 196f.

¹⁰⁷⁹ Kissinger, *Memoiren*, S. 435.

¹⁰⁸⁰ Brandt am 04.03.1969 im Parteirat, in: SPD-Parteivorstand.

¹⁰⁸¹ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 221. Sitzung, S. 11980ff., und Brandt am 04.03.1969 im Parteirat, in: SPD-Parteivorstand.

¹⁰⁸² EA 1969, D 152. Vgl. *ibid.*, D 151ff., Selva, "The Warsaw Pact and the ESC", S. 93, und Haftendorn, *Sicherheitsbefriedigung*, S. 301.

Lage manövriert, in der sie sich verpflichtet fühlten, ihren guten Willen in den Ost-West-Beziehungen unter Beweis zu stellen."¹⁰⁸³

Brandt war der erste Regierungsvertreter des Westens, der den Budapester Appell positiv würdigte.¹⁰⁸⁴ Zugleich wies er die Beamten des Auswärtigen Amtes an, von negativen Statements zum Budapester Appell abzusehen.¹⁰⁸⁵ Am 18. März pflichtete er dem Aufruf darin bei, daß man von allgemeinen Friedenserklärungen zu konkreten Entspannungs- und Abrüstungsschritten übergehen sollte, und bezeichnete ausgewogene und gleichwertige Maßnahmen als "denkbar und nützlich". Dabei erinnerte er an das Signal von Reykjavik und holte das Angebot zu Truppenverminderung damit gleichsam aus dem Eisschrank. Er begrüßte den Gedanken einer europäischen Sicherheitskonferenz, schränkte aber ein, seine Verwirklichung müsse eine "Lösung der Probleme in Mitteleuropa näherbringen, die den Hoffnungen des deutschen Volks und den berechtigten Interessen der beteiligten Länder" entsprechen würde. Damit die geweckten Hoffnungen nicht enttäuscht würden, sei eine gute Vorbereitung vonnöten. Ähnlich hatte er sich zwei Jahre zuvor bereits geäußert. Nun aber kündigte er an, Bonn werde mit den NATO-Partnern "alsbald klären, ob diese Voraussetzungen jetzt schon gegeben"¹⁰⁸⁶ seien.

Anders als zuweilen dargestellt¹⁰⁸⁷, wich Brandt sofort nach der östlichen Initiative von Bonns abwartender Haltung zum Konferenzprojekt ab.¹⁰⁸⁸ Dafür waren zwei Gründe ausschlaggebend. Zum einen hatte die NATO sich inzwischen intern mit den Fragen der europäischen Sicherheit beschäftigt und in Brandts Sinne geäußert: Sie ging, so Brandt, "nicht unvorbereitet in die neue Gesprächsrunde"¹⁰⁸⁹. Zum anderen sah er im Budapester Appell einen echten Ansatzpunkt, dessen mögliche "Hebelwirkung"¹⁰⁹⁰ für die Ost- und Deutschlandpolitik er als Chance zur "Europäisierung der Ostpolitik"¹⁰⁹¹ erkannte. Ihm waren vor allem die Unterschiede zu früheren östlichen Erklärungen aufgefallen. Der Budapester Appell enthielt, wie Brandt feststellte, "ein Minimum an Polemik"¹⁰⁹², was in der Tat für die Ernsthaftigkeit des Vorschlags sprach. Eine weitere "wichtige neue Nuance"¹⁰⁹³ machte Brandt darin aus, daß die USA von einer europäischen Sicherheitskonferenz nicht explizit ausgeschlossen wurden. Für ihn hatte der Warschauer Pakt "jedenfalls in taktischer Hinsicht [...] eine[n] überraschenden Kurswechsel" vollzogen. Während der Osten 1967 und 1968 auf die Erosion der NATO gesetzt habe, erachte er es nun – im Zeichen sich anbahnender sowjetisch-amerikanischer Gespräche – wieder für notwendig, "den Zusammenhalt der NATO zu schwächen oder jedenfalls die Europäer getrennt anzusprechen"¹⁰⁹⁴. In Hinblick auf die Meinungsbildung sowohl in der Bundesregierung als auch im Bündnis bat Brandt den sowjetischen Botschafter am 1. April um Erläuterungen zum Budapester Appell. Er fragte u.a., ob sich der Appell mit dem Vorschlag von Reykjavik vereinbaren lasse und die in ihm genannten Forderungen bezüglich der europäischen Grenzen und der DDR als Vorbedingungen für die Konferenz zu verstehen

¹⁰⁸³ Kissinger, Memoiren, S. 434.

¹⁰⁸⁴ Vgl. Duckwitz an Allardt am 02.06.1969, in: PAAA, B 150.

¹⁰⁸⁵ Vgl. Notiz Duckwitz an Sahm 23.03.1969, in: PAAAA, B 150, und Hakkarainen, Peace in Europe, S. 26.

¹⁰⁸⁶ Brandt, Reden und Interviews 1968-1969, S. 162f.

¹⁰⁸⁷ Vgl. Becker, KSZE-Politik, S. 133f.

¹⁰⁸⁸ Vgl. "Realistische Einschätzung des deutschen Problems", in: *Bulletin* vom 07.02.1969.

¹⁰⁸⁹ "Verantwortung der deutschen Außenpolitik für die Sicherung des Friedens", in: *Bulletin* vom 25.04.1969.

¹⁰⁹⁰ Brandt, Erinnerungen, S. 183. Vgl. ders., Begegnungen und Einsichten, S. 249, und Becker, KSZE-Politik, S. 135.

¹⁰⁹¹ Brandt, Erinnerungen, S. 181.

¹⁰⁹² VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 221. Sitzung, S. 11981. So auch Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 301.

¹⁰⁹³ Hintergrundgespräch Brandt am 18.03.1969 (2. Teil), in: PAAA, B 1 440.

¹⁰⁹⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 221. Sitzung, S. 11981.

seien. Außerdem warf er die Frage einer Beteiligung der USA und Kanadas auf.¹⁰⁹⁵ In ihrem Gespräch drei Tage später – offenbar hatte der Botschafter neue Instruktionen erhalten – betonte Zarapkin, die Einberufung der Konferenz werde "mit keinerlei Vorbedingungen verbunden". Natürlich müßten die Bundesrepublik und die DDR "zu gleichen Bedingungen" teilnehmen. Über eine Teilnahme nicht-europäischer Staaten zu entscheiden, sei "Sache der europäischen Staaten"¹⁰⁹⁶. Danach ließ Brandt Zarapkin wissen, im Budapester Appell gebe es "eine ganze Reihe von Punkten [...], bei denen man von gleichen Auffassungen reden könne; vielleicht sogar mehr, als der Botschafter glauben möge"¹⁰⁹⁷.

Schon vor der Konferenz des Warschauer Paktes hatte Brandt begonnen, in Gesprächen die Jubiläumstagung der NATO am 10. April in Washington vorzubereiten. Gegenüber der französischen und britischen Regierung hatte er sich dafür ausgesprochen, erneut auf die unbegrenzte Dauer des Bündnisses hinzuweisen und den Passus über die Ost-West-Beziehungen aus dem Kommuniqué von Reykjavik aufzunehmen.¹⁰⁹⁸ Als der Budapester Appell an den Westen erging, hielt Brandt bereits die Zeit für gekommen, einen neuen Anlauf in der Entspannung zwischen den Blöcken zu prüfen. Nun warb er dafür zu sondieren, was hinter der östlichen Gesprächsbereitschaft stand. Auf deutsche und niederländische Anregung hin befaßte sich der NATO-Rat mit der Konferenz von Budapest und sprach sich dafür aus, deren Appell bei der bevorstehenden Ministerratstagung zu berücksichtigen.¹⁰⁹⁹ Da anknüpfend, wo der Ost-West-Dialog und die bündnisinterne Diskussion vor dem 21. August 1968 aufgehört hatten, bezeichnete Brandt unmittelbar vor der NATO-Frühjahrstagung Sicherheit und "Mut zum friedlichen Risiko" als die "beiden interdependenten Inhalte der Atlantischen Allianz"¹¹⁰⁰, und betonte gegenüber seinem kanadischen und amerikanischen Kollegen die Notwendigkeit, "Elemente für eine gemeinsame Politik zu erarbeiten, die dann als Richtlinien für Ostkontakte dienen könnten"¹¹⁰¹. Die Kanadier warnte er davor, die Ankündigung einer Reduzierung ihrer in Europa stationierten Truppen in die Tat umzusetzen. Brandt fürchtete eine "Kettenreaktion". Moskau dürfe nicht den Eindruck gewinnen, daß die NATO sich allmählich auflöse oder zu einseitigen Schritten bereit sei – gerade jetzt, da die Alliierten, wie Brandt glaubte, "nahe an dem Punkt stünden, wo man mit der Sowjetunion über eine balancierte Truppenreduktion sprechen könnte"¹¹⁰².

Auch wenn die meisten NATO-Partner skeptisch waren, stimmten ihre Vertreter überein, dem Budapester Appell "nicht von vornherein ablehnend zu begegnen"¹¹⁰³. Brandt hatte sich nach Kräften bemüht, seinen französischen und amerikanischen Kollegen davon zu überzeugen, den Appell ernst zu nehmen. Der amerikanische Außenminister hatte, so Brandt im Gespräch mit Journalisten am Rande der NATO-Tagung, seine zunächst "schroffe Ablehnung" im Verlauf der Gespräche "gemildert". Brandt selbst erklärte, der Budapester Appell sei ein Anlaß, die westlichen Vorstellungen zur europäischen Sicherheit darzulegen, das Signal von Reykjavik zu wiederholen und klarzustellen, "daß nur von einer starken militärischen Position aus verhandelt werden könne". Ein europäisches Sicherheitssystem könne nicht die

¹⁰⁹⁵ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Zarapkin am 01.04.1969, in: PAAA, B 1 470.

¹⁰⁹⁶ AAPD 1969, Dok. 116, S. 448.

¹⁰⁹⁷ AAPD 1969, Dok. 116, S. 450. Vgl. Hakkarainen, *Peace in Europe*, S. 27f.

¹⁰⁹⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 97, S. 362, und Dok. 102, S. 398.

¹⁰⁹⁹ Vgl. Drahtbericht Grewe vom 24.03.1969, in: PAAA, B 150.

¹¹⁰⁰ "Die Bedeutung des Atlantischen Bündnisses für die Sicherung des Friedens", in: *Bulletin* vom 11.04.1969.

¹¹⁰¹ AAPD 1969, Dok. 118, S. 461. Vgl. Drahtbericht Ritter vom 07.04.1969, in: PAAA, B 1 301.

¹¹⁰² Drahtbericht Ritter vom 07.04.1969, in: PAAA, B 1 301. Zur Frage der kanadischen Truppen in Europa vgl. weiter AAPD 1969, Dok. 118, Anm. 3, Dok. 190, Anm. 6, und Dok. 286, S. 996f.

¹¹⁰³ AAPD 1969, Dok. 118, S. 461. Vgl. *ibid.*, Dok. 119, S. 463f., Dok. 120, S. 468, Dok. 121, S. 470f., Drahtbericht Ritter vom 07.04.1969, in: PAAA, B 1 301, Kissinger, *Memoiren*, S. 447, Hakkarainen, *Peace in Europe*, S. 29f.

Auflösung der militärpolitischen Blöcke in Mitteleuropa anstreben. NATO und Warschauer Pakt müßten "für eine überschaubare Zeit" erhalten bleiben. Die Art, wie sie Verhärtungen der politischen Situation ausweichen könnten, müsse Gegenstand einer europäischen Sicherheitskonferenz sein. Aus den sowjetischen Erläuterungen gehe hervor, daß Moskau keine Vorbedingungen stelle und eine "flexible Politik" eingeleitet habe. Reagiere die NATO mit einem Schritt der Verständigung, könne sich auch Ost-Berlin dem nicht entziehen und würden vielleicht als "Nebenprodukte"¹¹⁰⁴ Erleichterungen für Berlin und die DDR abfallen. Gegenüber den Amerikanern argumentierte er, durch ihre Teilnahme würde die amerikanische Präsenz in Europa über die Siegerrechte hinaus legitimiert – ein "Gedanke, den Henry Kissinger als Zumutung empfand"¹¹⁰⁵.

Auf der NATO-Tagung forderte Brandt, das Bündnis müsse seine Mitglieder in die Lage versetzen, "einzeln, aber im Einvernehmen miteinander [...] mit der östlichen Seite in Gespräche [...] einzutreten". Wie 1967 warnte er vor einer selektiven Entspannung und plädierte für "rechtzeitige und permanente Konsultationen in Angelegenheiten, die die Interessen der Allianz oder bestimmter Allianzpartner betreffen" würden. Um herauszufinden, welche Absichten sich hinter der Erklärung von Budapest verbergen würden, und um zumindest Teilaspekte eines europäischen Sicherheitssystems in die öffentliche Diskussion einzuführen, empfahl er, die grundsätzliche Bereitschaft zu einer Sicherheitskonferenz zu erklären und eigene Vorschläge zu unterbreiten. Er appellierte an die Bündnispartner, die Staaten des Warschauer Pakts "beim Wort [zu] nehmen" und sie an das Angebot von Reykjavik zu erinnern. Die NATO dürfe ihre Ausgangsposition nicht zerstören, indem sie hinter das Signal von Reykjavik zurückgehe und die andere Seite aus dem Zwang entlasse, "Farbe zu bekennen"¹¹⁰⁶. Brandts Ausführungen spiegelten sowohl seinen Willen, auf den Budapester Appell zu reagieren, als auch das Interesse der Bundesrepublik zu vermeiden, "daß sie isoliert oder der Westen ohne eine gemeinsame und wohl durchdachte Haltung in die Konferenz hineinschlidderte"¹¹⁰⁷.

Seine Erklärung fand allgemeine Zustimmung. An seiner Seite fochten "Pietro Nenni, der italienische Haudegen" und John Lyng, "der Norweger, der mit am Nato-Tisch saß"¹¹⁰⁸, für eine positive und konstruktive Reaktion auf den Budapester Appell. Alle Minister beurteilten die Aussichten auf Verbesserung der Ost-West-Beziehungen mit vorsichtigem Optimismus, traten für eine Wiederaufnahme der Kontakte zur Sowjetunion und Osteuropa ein, betonten andererseits aber auch, daß Illusionen nicht angebracht seien und die Stärke der Allianz gewahrt bleiben müsse. Die meisten Minister waren mit Brandt der Ansicht, daß der NATO-Rat die Budapester Erklärung prüfen sollte. Die Außenminister der USA und Frankreichs beurteilten den Budapester Appell – Brandts Eindruck zum Trotz – weiterhin mit Skepsis.¹¹⁰⁹ Nixon sprach sich wie Brandt gegen eine selektive Entspannung aus, beanspruchte damit aber im Verständnis des Bundesaußenministers vor allem die amerikanische Kontrolle über die Détente.¹¹¹⁰

¹¹⁰⁴ "Brandt befürwortet in Washington die Gespräche mit Moskau", in: FAZ vom 11.04.1969.

¹¹⁰⁵ Brandt, Erinnerungen, S. 182. Vgl. Kissinger, Memoiren, S. 447.

¹¹⁰⁶ Brandt, Der Wille zum Frieden, S. 208f. Vgl. *ibid.*, S. 205-210.

¹¹⁰⁷ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 308.

¹¹⁰⁸ Brandt, Kapitel II.3 des Publikationsvorhabens "Europa" (Arbeitstitel), in: WBA, B25, 187. Vgl. Bernardini, "Forced to Cooperate", S. 87.

¹¹⁰⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 121.

¹¹¹⁰ Vgl. Brandt, Erinnerungen, S. 181, und ders. Begegnungen und Einsichten, S. 193f. Nixons Vorschlag, langfristige Probleme der NATO auf hoher Ebene zu erörtern und einen Ausschuß für Probleme der modernen Gesellschaft, z.B. den Umweltschutz, einzusetzen, stieß bei den Außenministern inkl. Brandt auf Zurückhaltung. Auf amerikanisches Drängen hin ließ Brandt das AA konkrete Vorschläge zur Umweltfrage entwickeln. Vgl. AAPD 1969, Dok. 121, S. 472, Dok. 177, S. 643f., Dok. 190 Dok. 258,

Die NATO sprach keine prinzipielle Annahme des Budapester Konferenzvorschlags aus. Dies lag an einer polemischen Erklärung des Kreml zum 20. Jahrestag der NATO, die der Allianz aggressive Ziele unterstellte. Statt dessen wurde im Kommuniqué der Ratstagung die Absicht bekundet, "in enger gegenseitiger Konsultation bei der Sowjetunion und den anderen Ländern Osteuropas herauszufinden, welche konkreten Probleme sich am ehesten für fruchtbare Verhandlungen und eine baldige Lösung eignen" würden. Der NATO-Rat wurde angewiesen, eine Themenliste für die Ost-West-Kontakte zu erarbeiten und zu untersuchen, wie zu gegebener Zeit der Verhandlungsprozeß am besten in Gang gesetzt werden könne. Der Passus zur Abstimmung in diesen Dingen lehnte sich an Brandts Formulierung an. Die Verbündeten unterstrichen das Fortbestehen der Allianz und kündigten an, ihre Bemühungen und Untersuchungen im Bereich von Abrüstung, Truppenverminderung und Gewaltverzichtsinitiativen fortzusetzen. Das Kommuniqué nahm bezug auf den Harmel-Bericht und erinnerte, wie von Brandt angeregt, an das Signal von Reykjavik, ohne es allerdings zu wiederholen.¹¹¹¹

Daß die NATO nicht ihre Bereitschaft erklärte, eine europäische Sicherheitskonferenz anzustreben, wurde in der unionsnahen Presse als "Abfuhr" für den "von Kreml-Dialog-Illusionen geleiteten"¹¹¹² Bundesaußenminister gewertet. Das beruhte, wie Brandt zwei Wochen später im Auswärtigen Ausschuß leicht beschönigend ausführte, auf einem "Irrtum". Gerade bei der Behandlung des Budapester Appells habe sich ein besonders enges Zusammenwirken zwischen dem amerikanischen und dem deutschen Außenminister ergeben und "eine fast völlige Übereinstimmung" zwischen seinen Vorstellungen und denen der amerikanischen Führung. Eine Schwierigkeit sei die französische "Aversion gegen Multilateralismus" gewesen, die Brandt zuspitzend so charakterisierte: "Kontakte mit den Russen und anderen Osteuropäern sind sehr gut; aber sie sind eigentlich nur gut, wenn sie von den Franzosen wahrgenommen werden, und möglichst von ihnen allein." Auch der britische Außenminister sei zunächst "besonders zugeknöpft" gewesen, nach Brandts Urteil zum einen weil die Beziehungen zwischen London und Moskau "an einem Tiefstand angelangt" und zum anderen weil die Briten, anders als die Amerikaner, besonders mißtrauisch waren, ob die Deutschen "vielleicht morgen schon Rapallo [...] unterschreiben" wollten. Er selbst sei mit einer Position in die Sitzung gegangen, die sich "ziemlich genau als eine Position der Mitte" herausgestellt habe. Tatsächlich hätten einige eine direkte Erwähnung der Budapester Erklärung im Kommuniqué gewünscht, andere nicht. Das sei aber eher eine taktische Frage gewesen. Nenni etwa habe argumentiert, die NATO solle ihrerseits einen Vorschlag machen, statt über das von der anderen Seite gespannte Seil zu springen. Die entscheidenden Punkte seien die Erinnerung an die Doppelaufgabe der Allianz, die ausdrückliche Berufung auf das Signal von Reykjavik und "das Sich-Einstellen auf die bilateralen Kontakte". Bei den bevorstehenden Begegnungen zwischen den NATO-Außenministern und ihren Kollegen des Warschauer Paktes sei bedeutend, daß man – "in der Hoffnung, daß sich die Mitglieder der Allianz in etwa daran halten"¹¹¹³ würden – ein Minimum an gemeinsamen Positionen festgeschrieben habe.

S. 900f., und Dok. 273, S. 947f., Brandt an Kiesinger am 04.06.1969, in: PAAA, B 1 356, sowie Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 223f.

¹¹¹¹ Vgl. "NATO unterstützt Haltung der Drei Mächte zur Berlin-Frage", in: *Bulletin* vom 15.04.1969, Aufzeichnung Ruete vom 17.04.1969, in: PAAA, B 150, und Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 249f. Zur Erklärung des Kreml vgl. "Moskau bestreitet Expansions-Absicht", in: *FAZ* vom 11.04.1969.

¹¹¹² "Brandts Niederlage in Washington", in: *Rheinischer Merkur* vom 18.04.1969.

¹¹¹³ Protokoll der 87. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 24.04.1969, S. 1256.

Parallel dazu stellte Brandt klar, auch wenn das Kommuniqué den Budapester Appell nicht erwähne, sei es doch eine Reaktion auf ihn. Zweck der vereinbarten Maßnahmen sei es, in abgestimmten Kontakten herauszufinden, ob die Zeit für eine europäische Sicherheitskonferenz "trotz der tschechoslowakischen Krise ein wenig reifer geworden" sei. Seinem Eindruck zufolge dachte niemand an Alleingänge. Für die Bundesregierung jedenfalls sei Rapallo "nichts als eine historische Reminiszenz". Ob der weitere Weg zu einer Konferenz führen werde, hänge sowohl von Klarstellungen in den bevorstehenden Gesprächen ab als auch von "adäquatem Verhalten und konkludenten Handeln"¹¹¹⁴ der anderen Seite. Im Bundestag nannte Brandt die Punkte, die bei der weiteren Prüfung des Vorschlags einer Sicherheitskonferenz berücksichtigt werden müßten: keine Vorbedingungen für ihr Zustandekommen, gründliche Vorbereitung, Teilnahme der USA und Kanadas als vollberechtigte Partner und realistische Erfolgsaussichten.¹¹¹⁵

Daß die NATO den Budapester Vorschlag ernst nahm und konstruktiv auf ihn einging, war dem Einsatz Brandts und seines italienischen Kollegen Nenni zu verdanken.¹¹¹⁶ Brandt selbst war "sehr zufrieden", daß sich das Bündnis, wenn auch ohne großen Elan "nicht auf eine taktische Reaktion beschränkt"¹¹¹⁷ hatte. Nun gehe es darum, eigene Vorschläge zu einer europäischen Friedensordnung zu entwickeln. Brandt war zur Tagesordnung der Entspannung übergegangen, und die NATO war es auch. Nach seiner Rückkehr mahnte er die allzu Euphorischen in der SPD, die Budapester Erklärung nicht zu überschätzen. Sie müsse "gründlich abgeklopft und ausgelotet werden"¹¹¹⁸. Er wollte ergründen, was sich tatsächlich dahinter verbarg, in bezug auf die innere Situation des Warschauer Paktes und "vielleicht auch an schwer erkennbaren, nicht zu überschätzenden, aber auch nicht einfach zu bagatellisierenden Strömungen oder Tendenzen in der sowjetischen Führung"¹¹¹⁹. Aus diesem Grund ließ er sowjetischen, ungarischen und polnischen Diplomaten das NATO-Kommuniqué erläutern und regte jeweils einen Dialog über den Budapester Vorschlag an.¹¹²⁰

Dabei sah sich das Auswärtige Amt mit der Frage konfrontiert, was eigentlich die Haltung der Bundesregierung sei. Äußerungen des Bundeskanzlers hoben sich von denen des Außenministers deutlich ab. Kiesinger hatte am 15. April davon gesprochen, daß sich einige im Zusammenhang mit dem Budapester Vorschlag "unberechtigte Illusionen machen" würden. Tatsächlich sei aber die "Verewigung des aufgezwungenen Status quo in Europa [...] die in freundlich klingende allgemeine Sätze gehüllte, harte und unerbittliche Forderung der Budapester Erklärung"¹¹²¹. Vor der NATO-Tagung hatte er Brandt gewarnt, "nicht zu weit zu gehen"¹¹²². Regierungssprecher Diehl hatte zum Bedauern der FDP Brandts Stellungnahmen zur Budapester Erklärung abgeschwächt.¹¹²³ Das Kanzleramt und die CDU/CSU konnten keine Anzeichen einer Veränderung im Warschauer Pakt ausmachen und verfolgten eine dilatorische

¹¹¹⁴ "Verantwortung der deutschen Außenpolitik für die Sicherung des Friedens", in: *Bulletin* vom 25.04.1969.

¹¹¹⁵ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 229. Sitzung, S. 12628, und Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 306.

¹¹¹⁶ Vgl. Besson, Außenpolitik, S. 434. Bessons Vermutung, daß die Westmächte weniger Brandts Vorschläge als die führende Rolle der Bundesrepublik ablehnten (ibid.), ist nur zum Teil plausibel, da es durchaus inhaltliche Differenzen gab.

¹¹¹⁷ "Bekräftigung der Aufgaben des atlantischen Bündnisses", in: *Bulletin* vom 16.04.1969. Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 194.

¹¹¹⁸ "Deutschland braucht die SPD!", in: *Vorwärts* vom 24.04.1969.

¹¹¹⁹ Protokoll der 87. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 24.04.1969, S. 1252.

¹¹²⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 125, Aufzeichnung Ruete vom 17.04.1969, in: PAAA, B 150, und Protokoll der 87. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 24.04.1969, S. 1238 und 1248ff.

¹¹²¹ AAPD 1969, Dok. 125, Anm. 6.

¹¹²² AAPD 1969, Dok. 128, S. 498.

¹¹²³ Vgl. Diehl, Politik und Presse, S. 467f.

Politik.¹¹²⁴ Der *Bayernkurier*, für den der Budapester Appell eine "Wiederholung der Moskauer Uralt-Forderung nach bedingungsloser Kapitulation der Bundesrepublik" war, warf Brandt vor, "problemblind"¹¹²⁵ zu sein. Der beginnende Wahlkampf führte auch auf diesem Feld zu einer scharfen Kontroverse.¹¹²⁶

Die Bundesregierung sah sich gezwungen, Position zu beziehen, als Finnland am 5. Mai als erster Staat außerhalb des Warschauer Vertrags positiv auf den Vorschlag einer Sicherheitskonferenz reagierte und sich in einem Memorandum bereit erklärte, die Gastgeberrolle zu übernehmen.¹¹²⁷ Zwei Tage nach der finnischen Initiative hielt Brandt eine Rede vor dem Hamburger Übersee-Club, die schon vorher so konzipiert worden war, "daß die Zuhörer sich als Zeugen eines politischen Schritts fühlen"¹¹²⁸ sollten. Brandt wollte, ohne "verfrühte und übertriebene Hoffnungen zu wecken", einen eigenen Beitrag zur "Diskussion über Methodik und Themen" einer Sicherheitskonferenz leisten, der durch das Memorandum aus Helsinki eine besondere Aktualität erhielt. Er fügte den von ihm im Bundestag genannten Voraussetzungen für eine europäische Sicherheitskonferenz zwei weitere hinzu: Zum einen bestand er darauf, daß eine gesamteuropäische Konferenz auch die blockfreien Staaten des Kontinents würde zulassen müssen, um der "Verfestigung des Blockgedankens" und damit der "Spaltung Europas" entgegenzuwirken. Zum zweiten stellte Brandt in listiger Exegese fest, daß durch den Budapester Appell "ein großes Hindernis für das innerdeutsche Gespräch beseitigt sein" könne, weil die östlichen Forderungen zu Hauptvoraussetzungen der europäischen Sicherheit und nicht – wie von Ost-Berlin – zu Bedingungen der Gesprächsbereitschaft und zu einer Angelegenheit erklärt worden seien, die die Deutschen untereinander zu regeln hätten. Nun setzte er den darin erkannten Hebel an:

Für die Bundesrepublik selbst erscheint es [...] noch wichtiger als vorher, daß das innerdeutsche Verhältnis geklärt wird, *bevor* [Hervorhebung M.F.] es eine derartige Sicherheitskonferenz gibt. Mit anderen Worten: Schon um keine unliebsamen Überraschungen zu erleben, erscheint es mir dringend erforderlich, daß wir durch nicht-diskriminierende, gleichberechtigte Verhandlungen zwischen Bonn und Ost-Berlin [...] eine Klärung des Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Teilen erreichen. Sonst würde eine Europäische Sicherheitskonferenz zusätzlich zu anderen Belastungen durch eine übersteigerte Vorführung deutscher Querelen von ihren eigentlichen Aufgaben abgelenkt werden.¹¹²⁹

Brandt war bereits vor dem 21. August 1968 und jetzt erst recht entschlossen, Moskaus Interesse an der Sicherheitskonferenz mit seinem Interesse an einem *modus vivendi* zwischen Bonn und Ost-Berlin zu verquicken. Dabei kalkulierte er selbstverständlich für den Erfolgsfall die Teilnahme der DDR an der Konferenz mit ein.¹¹³⁰ Am 6. Juni 1969 unterstrich er im WEU-Ministerrat, vor einer Klärung der "innerdeutschen oder [...] zwischendeutschen Beziehungen" bestehe "keine Möglichkeit für [eine] sinnvolle Zusammenkunft"¹¹³¹. Die Einstellung des Ostens hierzu erhob er zum Gradmesser des ernsthaften Interesses an einer sinnvollen Konferenz. Obwohl er es nach wie vor für denkbar hielt, daß die Sowjetunion die im Budapester Appell erwähnten Hauptvoraussetzungen voll durchsetzen oder zumindest

¹¹²⁴ Vgl. Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 306f. und S. 340f., Hakkarainen, Peace in Europe, S. 26f., und Becker, KSZE-Politik, S. 135.

¹¹²⁵ "Brandts wunder Punkt", in: *Bayernkurier* vom 26.04.1969.

¹¹²⁶ Vgl. Besson, Außenpolitik, S. 433, Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 307, und Becker, KSZE-Politik, S. 134f.

¹¹²⁷ Vgl. Hakkarainen, Peace in Europe, S. 33-36, Becker, KSZE-Politik, S. 134, und Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 306. Zur Einschätzung des Memorandums durch das AA vgl. AAPD 1969, Dok. 155.

¹¹²⁸ Vermerk Bahr vom 02.05.1969, in: WBA, A3, 306.

¹¹²⁹ "Weltweite deutsche Sicherheitspolitik", in: *Bulletin* vom 08.05.1969. Vgl. Hakkarainen, Peace in Europe, S. 36f.

¹¹³⁰ Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 231, ders., Begegnungen und Einsichten, S. 248, ders. Erinnerungen, S. 183, und AAPD 1969, Dok. 186, S. 668.

¹¹³¹ Drahterlaß Frank vom 19.06.1969, in PAAA, B 1 327. Vgl. "Konferenz der Warschauer Pakt-Staaten in Budapest" mit handschriftlichen Anmerkungen Brandts, *ibid.*, AAPD 1969, Dok. 194, S. 694, bes. Anm. 6.

Teilerfolge in ihrer Deutschlandpolitik erzielen wollte, hatte er zwischenzeitlich den Eindruck gewonnen, daß Anzeichen einer Bewegung in Osteuropa vorlagen, die nicht nur taktischer Natur sein konnten. Nach einer aufsehenerregenden Rede des polnischen Generalsekretärs Gomulka am 17. Mai 1969 und mehreren Hinweisen aus den osteuropäischen Ländern konnte man in der Tat den Eindruck gewinnen, daß der Osten es ernst meinte.¹¹³² Am 11. Juni ließ Brandt im Auswärtigen Amt eine Arbeitsgruppe einsetzen, die sich mit den Aspekten einer europäischen Sicherheitskonferenz befassen und an seinen Ausführungen vor dem Übersee-Club orientieren sollte.¹¹³³

Mit seiner Rede im WEU-Ministerrat hatte der Bundesaußenminister bei den NATO-Partnern ein besorgtes Rätselraten ausgelöst.¹¹³⁴ Das Auswärtige Amt sah sich zu der Klarstellung genötigt, Brandt habe eine Klärung des deutsch-deutschen Verhältnisses nicht zur Vorbedingung für Verhandlungen über die europäische Sicherheit erhoben.¹¹³⁵ Kiesinger dämmerte inzwischen, daß zwischen ihm und Brandt ein "Meinungsgegensatz" in der Behandlung des ESK-Themas bestand, wie er Journalisten vertraulich wissen ließ. Er fügte aber hinzu: "Ich weiß, daß der Außenminister, der ständig von dieser Sicherheitskonferenz redet, nicht ernsthaft an ihr Zustandekommen glaubt. Er benutzt das, zumindest versichert er mir das, als taktisches Mittel. Wir sind uns darüber einig, daß es völlig töricht wäre, [...] einen solchen Gedanken a limine abzulehnen, nur, so habe ich ihm gesagt, würde ich nicht so viel darüber reden"¹¹³⁶. Kurz darauf mokierte er sich in einem ähnlichen Kreis, Brandt habe den Eindruck erweckt, "als glaube er an das, was er sagt"¹¹³⁷. Allem Anschein nach täuschte Kiesinger sich. "Taktik" war das richtige Stichwort, aber weniger nach außen als innerhalb der Koalition wurde taktiert. Brandt hatte nämlich seinerseits den Eindruck, daß Kiesinger auf "starke Widerstände aus der rechten Ecke seiner Partei"¹¹³⁸ stieß. Kurz zuvor hatte Brandt im Kreßbronner Kreis beschwichtigt, die Sicherheitskonferenz sei "kein zeitlich drängendes Thema". Die Russen würden selbst nicht davon ausgehen, daß es auf kurze Sicht dazu kommen werde. Sie hätten den Finnen gesagt, "wenn Helsinki bis 1971 genügend Hotelbetten habe, könne die Konferenz dort stattfinden"¹¹³⁹.

Am 17. Juni erntete Brandt im Bundestag für seine Bemerkung, man müsse den Budapester Appell "mit sehr viel Skepsis beurteilen", Zustimmung von der Unionsfraktion. Auch wenn er nochmals dementierte, im WEU-Ministerrat eine Vorbedingung aufgestellt zu haben, setzte er erneut den Hebel an: Wenn der Osten sich Ost-Berlins Forderung nach einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR zu eigen mache, werde der Gedanke einer Sicherheitskonferenz "Theorie"¹¹⁴⁰ bleiben. Tags zuvor hatte er auf einem SI-Kongreß in Eastbourne seine Ausführungen im WEU-Ministerrat bekräftigt und um die Überlegung erweitert, "an mehrere Konferenzen mit sich ergänzender Thematik zu denken" und einige praktische

¹¹³² Vgl. AAPD 1969, Dok. 172 und 178, Drahterlaß von Rantzau vom 11.06.1969 mit Anlage (tschechoslowakisches Memorandum vom 28.05.1969), in: PAAA, B 150, Vermerk Wischniewskis vom 30.05.1969, Vermerk Friedrich vom 10.06.1969 über Gespräche mit polnischen Politikern, in: WBA, A7, 77, und Selvage, "The Warsaw Pact and the ESC", S. 93f.

¹¹³³ Vermerk Brandt vom 11.06.1969, in: PAAA, B 1 380, Vermerk Ruete vom 12.06.1969, *ibid.*, B 1 348, Sahm, Diplomaten taugen nichts, S. 222f., und Hakkarainen, Peace in Europe, S. 39f.

¹¹³⁴ Drahtbericht Lüders vom 16.06.1969, in: PAAA, B 150.

¹¹³⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 208.

¹¹³⁶ Hintergrundgespräch Kiesingers mit Journalisten am 12.06.1969, in: NL Kiesinger 008-1. Kuper kommt zu dem Ergebnis, Brandt sei im April 1969 zwar dafür eingetreten, auf den Konferenz-Vorschlag einzugehen, dabei aber "weniger von der Notwendigkeit und Möglichkeit einer Konferenz" ausgegangen als von einer "langfristige[n] Projektion" (Konfrontation und Kooperation, S. 281). Er belegt dies allerdings mit Aussagen Brandts von 1967 und 1968 (!).

¹¹³⁷ Informationsgespräch Kiesingers mit Journalisten am 24.07.1969, in: NL Kiesinger 008-1.

¹¹³⁸ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 249.

¹¹³⁹ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 253. Vgl. Notizen Jahn zum Koalitionsgespräch am 10.06.1969, in: NL Jahn 1345.

¹¹⁴⁰ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 239. Sitzung, S. 13285.

Fragen schon vorab "anzupacken"¹¹⁴¹, da die Voraussetzungen einer Sicherheitskonferenz zum Teil noch nicht gegeben seien. Dabei brachte er die im Budapester Appell enthaltene Anregung zur Stärkung der ökonomischen und kulturellen Bindungen sowie zur Kooperation auf den Gebieten Energie, Verkehr, Umwelt etc. ins Gespräch, die schon zuvor sein Interesse geweckt hatte. Mehrfach wies er darauf hin, daß ihm das Lesen dieser Punkte vorgekommen sei wie das Treffen mit einem alten Bekannten. Brandt fühlte sich an den Jaksch-Bericht und an sein eigenes Memorandum an Rusk aus dem Jahre 1964 erinnert, in dem er gesamteuropäische Infrastrukturvorhaben und eine europäische Konferenz der Verkehrsminister vorgeschlagen hatte.

Am 18. Juni versicherte Brandt dem sowjetischen Botschafter, daß er das Zustandekommen der Konferenz nicht von Vorbedingungen abhängig zu machen versuche, blieb aber dabei, da bis zur Konferenz "sowieso längere Zeit vergehen werde, wäre es von großem Vorteil für alle, wenn das Verhältnis zwischen Bonn und Ostberlin im Zeitpunkt der Einberufung [...] nicht mehr dasselbe wäre wie heute"¹¹⁴². In den folgenden Wochen bekräftigte er das positive Interesse am Konferenzvorschlag und führte Verhandlungsthemen in die Diskussion ein: technologische und praktische Zusammenarbeit sowie Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zwischen West und Ost, Gewaltverzicht sowie Rüstungs- und Truppenreduzierung. Die deutsche Frage sollte hingegen gerade nicht zum zentralen Thema der Konferenz gemacht werden. Inzwischen sprach Brandt auch ausdrücklich von einer Teilnahme der "beiden Teile Deutschlands"¹¹⁴³ an der Konferenz, die aber nur erfolgversprechend sei, wenn Ost-Berlin sich auf ein Gespräch über einen *modus vivendi* einlasse. Wer also Interesse am Gelingen einer Konferenz habe, müsse in diesem Sinne auf die SED-Führung einwirken. Brandt versuchte den Sowjets nahezu legen, "sie wären ganz gut beraten, wenn sie mit Ost-Berlin einmal ein ernstes Wort redeten"¹¹⁴⁴.

Die sich anbahnende Aufnahme der Gespräche über die Begrenzung strategischer Atomwaffen bezeichnete er als einen potentiellen Ausgangspunkt für den Abbau der militärischen Konfrontation und der politischen Spannungen in Europa sowie als Chance für positive Auswirkungen auf den deutsch-sowjetischen Dialog.¹¹⁴⁵ Sowohl im April in Washington als auch im Juni im Bundestag hatte er – nicht zuletzt wegen der Verknüpfung mit anderen Fragen wie z.B. Berlin – SALT begrüßt und eine konstruktive Haltung der Bundesregierung angekündigt.¹¹⁴⁶ Im Juli legte das Auswärtige Amt dem Bundesverteidigungsrat einen SALT-Bericht vor. Alle NATO-Staaten hatten die amerikanische Absicht, die Gespräche zu führen, und die bisher erfolgten, intensiven Konsultationen begrüßt. Das Auswärtige Amt schlug vor, der BVR möge die bisher dargelegten amerikanischen Verhandlungsgrundsätze sowie die amerikanischen Erklärungen begrüßen, daß die nukleare Abschreckung und die Sicherheit der Allianz unter allen Umständen aufrechterhalten werden sollten und SALT die Strategie der NATO nicht berühren werde. Die Zweitschlagfähigkeit der USA, auf der die Glaubwürdigkeit der nuklearen Abschreckung

¹¹⁴¹ *PMI* 185/69 vom 16.06.1969. Vgl. "Konferenz der Warschauer Pakt-Staaten in Budapest" mit handschriftlichen Anmerkungen Brandts, in PAAA, B 1 327, "Weltweite deutsche Sicherheitspolitik", in: *Bulletin* vom 08.05.1969, SWF-Interview mit Brandt am 16.06.1969, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe, und Protokoll der 96. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1969. Zum Jaksch-Bericht vgl. Kapitel 2.1.1, zu Brandts Memorandum von 1964 vgl. Kapitel 1.4 dieser Arbeit.

¹¹⁴² Aufzeichnung Buring zum Gespräch Brandt-Zarapkin am 18.06.1969, in: PAAA, B 150.

¹¹⁴³ *PMI* 239 vom 30.07.1969. Vgl. "Nur Abbau der Spannungen kann deutsche Frage lösen", in: *Welt* vom 09.07.1969.

¹¹⁴⁴ Protokoll der 96. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1969, S. 1379.

¹¹⁴⁵ Vgl. *PMI* 239 vom 30.07.1969.

¹¹⁴⁶ Vgl. "Brandt befürwortet in Washington die Gespräche mit Moskau", in: *FAZ* vom 11.04.1969, und VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 239. Sitzung, S. 13286.

beruhe, müsse erhalten bleiben. Auch wenn kein Junktim hergestellt werden könne, solle SALT nicht ohne Rücksicht auf andere politischen Entwicklungen zu einem Ergebnis geführt werden.¹¹⁴⁷

SALT war eines der Themen bei Kiesingers Washington-Visite im August 1969. Kiesinger führte gegenüber Nixon aus, Brandt sage manche Dinge, die einen glauben machen könnten, "auch er gebe sich dem Wunschenken hin. Man müsse natürlich hoffnungsvollere Töne, zum Beispiel zur ESK anschlagen, wenn man das Verhältnis zum Osten verbessern wolle. Brandt habe ihm aber gesagt, er sei überzeugt, daß es niemals zu dieser Konferenz kommen werde. Dennoch spreche er darüber, weil er doch auch ein bißchen Erfolg nachweisen wolle"¹¹⁴⁸. Davon erfuhr Brandt freilich nichts: Der Außenminister erhielt keine Kopie des Protokolls. Vielmehr unterrichtete Carstens seinen Kollegen Duckwitz anhand des Dolmetscherprotokolls über Kiesingers Gespräche mit dem Präsidenten.¹¹⁴⁹ Entweder täuschte Brandt Kiesinger oder dieser täuschte Nixon oder Bundeskanzler und Außenminister redeten völlig aneinander vorbei. Nichts von dem konnte gut für die deutsche Außenpolitik sein. Außer Kiesingers Bemerkung gab es keine Anzeichen dafür, daß Brandts Äußerungen zum Komplex Sicherheitskonferenz reine Rhetorik waren. Seine öffentlichen Einlassungen folgten dem Muster, wie es sich in einem Interview Anfang September zeigte:

Bei der Thematik europäische Sicherheitskonferenz geht es mir nicht ums Prozedurale. Die Konferenz kommt ohnehin nicht auf kurze Sicht. [...] Aber viel wichtiger als das Etikett auf der Flasche ist der Inhalt. Also welches sind die Elemente, um die es hier geht und an denen wir mitwirken müssen: Sicherheitsfragen, Möglichkeiten der gleichwertigen Senkung des Truppenniveaus, der politischen Kontakte, der wirtschaftlich-technischen Kooperation, der Entlastungen auf deutschem Boden.¹¹⁵⁰

Daß Brandt das Thema ernst nahm, läßt sich auch an seiner aktiven Beteiligung an den Sondierungen und Vorbereitungen zum Inhalt einer Konferenz ablesen. Am 27. August hatte er im Auswärtigen Ausschuß ausgeführt, gemäß der Vereinbarung der NATO-Frühjahrstagung gelte es, in bilateralen Kontakten herauszufinden, ob es Gebiete gemeinsamen ost-westlichen Interesses gebe, um auf der NATO-Tagung im Dezember die Möglichkeiten für eine Konferenz abzuschätzen.¹¹⁵¹ Eine Woche darauf empfing er seinen belgischen Kollegen, der ihn zuvor bereits brieflich über seine Moskau-Reise berichtet hatte. Auf eine Frage Brandts antwortete Harmel, Moskau sei über den starken Widerhall, den der Vorschlag einer Sicherheitskonferenz gefunden habe, erstaunt gewesen. Der Kreml habe selbst im Augenblick noch keine genaue Vorstellung von ihrer Tagesordnung und ihrem möglichen Inhalt. Die Mitglieder der NATO müßten die Initiative ergreifen und im Dezember Vorschläge unterbreiten.¹¹⁵²

Am 11. September 1969 reagierte das Auswärtige Amt namens der Bundesregierung auf das finnische Memorandum. Den Sommer über hatte Kiesinger erkennen lassen, daß er persönlich gegen eine offizielle Reaktion war, und auch sonst aus seiner Reserve gegen den Konferenzgedanken und Brandts Umgang damit keinen Hehl gemacht.¹¹⁵³ Nun hob das Auswärtige Amt den konstruktiven Geist der finnischen Initiative hervor, begrüßte, daß das Memorandum auch an Washington und Ottawa gerichtet gewesen sei, und verwies abermals darauf, daß die Konferenz sorgfältiger Vorbereitung bedürfe. Die Bundesregierung

¹¹⁴⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 232.

¹¹⁴⁸ AAPD 1969, Dok. 257, S. 896. Vgl. *ibid.*, S. 893-896, Dok. 258, und Dok. 260, S. 912.

¹¹⁴⁹ Vgl. Aufzeichnung Duckwitz vom 25.08.1969, in: PAAA, B 150.

¹¹⁵⁰ "Die Zeiten Bismarcks sind vorbei", in: *Weser-Kurier* vom 06.09.1969.

¹¹⁵¹ Vgl. Protokoll der 96. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1969, S. 1377.

¹¹⁵² Vgl. AAPD 1969, Dok. 275, S. 957.

¹¹⁵³ Vgl. Informationsgespräch Kiesingers mit Journalisten am 24.07.1969, in: NL Kiesinger 008-1, und Hakkarainen, *Peace in Europe*, S. 43-46.

prüfe derzeit zusammen mit den anderen Regierungen eingehend alle Möglichkeiten zur Lösung der großen Probleme der europäischen Sicherheit.¹¹⁵⁴ Die Bundesregierung reagierte "vorsichtig, aber nicht ablehnend"¹¹⁵⁵, und hielt sich alle Optionen offen. Dies war u.a. den Differenzen in der Koalition geschuldet, wodurch die eigentliche Entscheidung vertagt wurde, auch wenn die Reaktion auf das finnische Memorandum zeigte, daß Brandt eine dilatorische Behandlung der Frage für falsch hielt. Der Hinweis auf die Vorbereitung erlaubte es, gleichzeitig Bereitschaft zu bekunden und den Prozeß zu kontrollieren.¹¹⁵⁶ Nach der Bundestagswahl, aber noch als Minister warf Strauß Brandt eine Überschreitung seiner Kompetenzen vor, weil er ohne Absprache mit Kiesinger oder dem Kabinett Zustimmung zu einer Sicherheitskonferenz signalisiert habe.¹¹⁵⁷ Noch Jahre später wiederholte er den Vorwurf. Brandt hingegen legte Wert darauf, daß die Aktion mit Kiesinger abgestimmt gewesen sei.¹¹⁵⁸ Wenige Tage vor der Bundestagswahl führte Brandt am Rande der UNO-Vollversammlung Gespräche, in denen das Konferenz-Projekt eine erhebliche Rolle spielte. Der sowjetische Außenminister fragte ihn, warum Bonn keine konstruktive, vorbehaltlose Haltung einnehme. Brandt konterte, die Bundesregierung habe das finnische Memorandum positiv beantwortet und in der NATO gebe es eine Abstimmung, die schon weit gediehen sei und noch 1969 abgeschlossen werde. Im Vorfeld der Konferenz solle aber auch einiges geschehen, um die Beziehungen zwischen Bundesrepublik und DDR "ein wenig aus der jetzt sehr unbefriedigenden Lage herauszuführen". Sonst würde eine Konferenz von den deutschen Querelen "völlig überschattet"¹¹⁵⁹ werden. Gromyko meinte, niemand sei gegen den Ausbau der Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin, aber Brandt wolle doch wohl nicht als Vorbedingung für die Konferenz eine Änderung der Politik der DDR fordern. Eher könne die Konferenz umgekehrt zu besseren Beziehungen beitragen. Brandt ließ sich darauf nicht ein. Er stimmte Gromyko zu, daß Sicherheit und Abrüstung zwei Seiten derselben Medaille seien, antwortete aber auf dessen Bemerkung, man dürfe nicht fragen, ob Sicherheit vor Abrüstung oder Abrüstung vor Sicherheit komme, sonst erreiche man nichts: Manchmal müsse man die Medaille doch umdrehen. Von sich aus kam er auf den Passus über die Zusammenarbeit in praktischen Fragen aus dem Budapester Appell zu sprechen. Hintergrund hierfür war Brandts Überzeugung, daß in der Zwischenzeit bis zur Konferenz bilaterale Maßnahmen und Verhandlungen erfolgen mußten, und zwar sowohl auf grundsätzlichem wie auf praktischem Gebiet – mit anderen Worten: die Diskussion über eine Konferenz nicht zur Lähmung oder Blockade anderer Schritte führen durfte. Gromyko signalisierte die sowjetische Bereitschaft zu gemeinsamen Lösungen.¹¹⁶⁰ Gegenüber seinem amerikanischen Kollegen betonte Brandt, der Westen solle derweil seine Position für die Konferenz – "so sie je zustande komme"¹¹⁶¹ – definieren, damit es nicht allein Sache des Ostens bleibe, sie zu propagieren und zu beeinflussen. So sahen es auch die Außenminister der Vierergruppe. Sie waren sich in der Einschätzung der Chancen einer Konferenz einig: Es sollte nicht erwartet werden, daß sie schon 1970 zustande kommen würde, und es sollte alles versucht werden, "um durch vorgezogene

¹¹⁵⁴ Vgl. AAPD 1969, Dok. 297, Anm. 15, und Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 307.

¹¹⁵⁵ Brandt, Erinnerungen, S. 183.

¹¹⁵⁶ Vgl. Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 307f., und Becker, KSZE-Politik, S. 135f.

¹¹⁵⁷ Vgl. "CSU: Brandt hinterging Kiesinger", in: *FR* vom 16.10.1969, und Becker, KSZE-Politik, S. 136, Anm. 474.

¹¹⁵⁸ Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 248, und ders., Erinnerungen, S. 183. Petri Hakkarainen hat die Situation nach Sichtung der Akten treffend so zusammengefaßt, daß das AA die Sache nach einigen Mißverständnissen und Verzögerungen schließlich in die Hand genommen habe. Vgl. *Peace in Europe*, S. 48f.

¹¹⁵⁹ AAPD 1969, Dok. 297, S. 1060. Vgl. *ibid.*, S. 1059ff.

¹¹⁶⁰ AAPD 1969, Dok. 298, S. 1065.

¹¹⁶¹ Aufzeichnung Ritzel zum Gespräch Brandt-Rogers am 22.09.1969, in: PAAA, B 150.

innerdeutsche Gespräche die Tagesordnung [...] von den 'querelles allemandes' freizuhalten"¹¹⁶². Brandt sicherte Washington, Paris und London zu, die Viermächteverantwortung für Deutschland und Berlin bleibe von einer Teilnahme der DDR an der Sicherheitskonferenz unberührt.

Am 10. Oktober 1969 legte die von Brandt eingesetzte ESK-Arbeitsgruppe ein Papier vor, dessen Fazit erwartungsgemäß lautete, auf den Budapester Appell solle grundsätzlich positiv reagiert werden.¹¹⁶³ Im zweiten Teil des Berichts präsentierte der Planungsstab einen Vorschlag für die westliche Position zu Ziel, Teilnehmerkreis, Vorbereitung und Sachfragen der Konferenz¹¹⁶⁴ – ein anschauliches Beispiel dafür war, wie Egon Bahr aus grundsätzlichen Äußerungen Willy Brandts, die den konzeptionellen Rahmen absteckten, ein konkretes Konzept entwickelte, wie gewissermaßen aus dem Evangelium des einen die Enzyklika des anderen wurde.

Hatte die Regierung der Großen Koalition zu keinem Zeitpunkt eine offizielle Position zum Plan einer europäischen Sicherheitskonferenz gehabt, setzte Egon Bahr am 13. Oktober Nixons Sicherheitsberater über die Haltung der neuen Bundesregierung ins Bild.¹¹⁶⁵ Zu seiner Überraschung stimmte Kissinger dem deutschen Standpunkt zu, "das Verhältnis zwischen den beiden Teilen Deutschlands vorher zu normalisieren und [ansonsten] lieber nicht an einer Konferenz einschließlich Vorkonferenz teilzunehmen"¹¹⁶⁶. Die sozialliberale Koalition verfolgte eine Politik, in der die Frage einer Sicherheitskonferenz eng mit dem deutsch-sowjetischen, deutsch-polnischen und deutsch-deutschen Dialog verknüpft war.¹¹⁶⁷ Auf ihrer Herbsttagung machte die NATO die Unterstützung einer Sicherheitskonferenz von Fortschritten hinsichtlich Berlins und den Verhandlungen zwischen Bonn und Moskau abhängig.¹¹⁶⁸ Brandt nahm an der Sitzung nicht mehr teil. Inzwischen Bundeskanzler, hatte er sich nach seiner Wahl an die bilaterale Regelung der im Budapester Appell genannten "Hauptvoraussetzungen" der europäischen Sicherheit und die Klärung der innerdeutschen Beziehungen gemacht, die dann tatsächlich vor dem Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa erfolgten. Die Ost- und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Regierung erlaubte ihr ein "flexibleres Aufgreifen des Konferenzprojektes"¹¹⁶⁹ als es in der Großen Koalition möglich gewesen war. In seiner Regierungserklärung bekräftigte Brandt die Antwort auf das finnische Memorandum und fügte hinzu, eine Sicherheitskonferenz könne "nach sorgfältiger Vorbereitung eine wichtige Etappe auf dem Weg zu größerer Sicherheit bei geringerer Rüstung und zu Fortschritten zwischen den Partnern Ost- und Westeuropas werden"¹¹⁷⁰. Keinen Zweifel ließ der neue Bundeskanzler an den Prioritäten der deutschen Politik: "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."¹¹⁷¹

¹¹⁶² Ritzel an Boss am 23.09.1969, in: PAAA, B 150. Vgl. AAPD 1969, Dok. 299, S. 1069f.

¹¹⁶³ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 10.10.1969, in: PAAA, B 150, Sahn, Diplomaten taugen nichts, S. 222f., und Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 310.

¹¹⁶⁴ Vgl. AAPD 1969, Dok. 301.

¹¹⁶⁵ Vgl. Hakkarainen, Peace in Europe, S. 55ff.

¹¹⁶⁶ AAPD 1969, Dok. 314, S. 1117.

¹¹⁶⁷ Vgl. Becker, KSZE-Politik, S. 137, und Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 312ff.

¹¹⁶⁸ Vgl. Brandt, Erinnerungen, S. 182, und Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 312, bes. Anm. 90.

¹¹⁶⁹ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 312.

¹¹⁷⁰ VBT, 6. WP, Stenographische Berichte, 5. Sitzung, S. 32.

¹¹⁷¹ VBT, 6. WP, Stenographische Berichte, 5. Sitzung, S. 32.

6.2.4.4 Willy Brandt und die Bündnispolitik 1967 bis 1969

Die Auseinandersetzungen über die Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz gewannen im Wahlkampf zwar an Schärfe, doch "kam es bei den in Bündnisfragen innerhalb der Koalition auftretenden Meinungsverschiedenheiten niemals zu vergleichbar abrupten Sprengungen des Koalitionsfriedens, wie sie das Thema Atomwaffensperrvertrag verursachte"¹¹⁷². Hatte Brandt eine europäische Sicherheitskonferenz im Sommer 1967 noch als verfrüht abgelehnt, nutzte und beeinflusste er die Harmel-Studien, indem er in der NATO eine Diskussion über ein europäisches Sicherheitssystem und eine europäische Friedensordnung anstieß. Deren Elemente sollten die Verbündeten bilateral, aber koordiniert mit den Staaten des Warschauer Paktes erörtern. Verhandlungen von Block zu Block lehnte er nicht nur aus Rücksicht auf Frankreich bis auf weiteres ab. Während seiner gesamten Zeit als Außenminister bemühte Brandt sich aus Furcht vor einer "selektiven Entspannung" auf Kosten Bonns um ein abgestimmtes Verhalten der NATO-Mitglieder. Dabei war er, trotz vor allem französischer Widerstände und daraus resultierender Abstriche an seinen Vorstellungen, erfolgreich. Daß der Harmel-Bericht verabschiedet, die desintegrierenden Tendenzen in der NATO nicht verstärkt, Abschreckung und Entspannung zu gleichwertigen Zielen der Allianz erhoben und die Gefahr eines entspannungspolitischen Wildwuchses im Zaum gehalten wurde, entsprach nicht nur Brandts Zielsetzungen, sondern lag zum Teil auch am vermittelnden Engagement des Bundesaußenministers und des Auswärtigen Amts. Sie halfen, Paris in die weitgesteckte Definition gemeinsamer Grundauffassungen zu integrieren. Kurzum: Brandt hatte erheblichen Anteil am Zustandekommen und an der inhaltlichen Ausrichtung des Harmel-Berichts.

Seine Denkübenungen zu Modellen eines europäischen Sicherheitssystems, von denen eines langfristig die Auflösung der NATO beinhaltete, lösten in Kombination mit Kiesingers Aussage, ein wiedervereinigtes Deutschland werde wohl keinem der beiden Blöcke angehören können, und Schröders Ankündigung, die Stärke der Bundeswehr zu reduzieren, bei den Verbündeten Zweifel an der Bonner Bündnispolitik aus. Für Kanzler und Außenminister war die NATO langfristig "kein Dogma"¹¹⁷³, auch wenn beide auf absehbare Zeit keine Alternative zu ihr sahen. Kurzfristig widmeten sie sich demonstrativ der Konsolidierung des Bündnisses, wobei Brandt die Chance dazu eben in den Harmel-Studien erblickte, die er als Neuausrichtung der Allianz verstand. Dabei war das Auswärtige Amt an der Durchsetzung eines um die Rüstungskontrolle erweiterten Sicherheitsbegriffs der NATO beteiligt. Noch vor Verabschiedung des Harmel-Berichts trat Brandt dafür ein, konkrete Vorstellungen für ein Angebot an den Warschauer Pakt über gleichwertige Truppenreduzierungen zu entwickeln. Die entsprechende Offerte der NATO vom Frühjahr 1968 trug unzweifelhaft Brandts Handschrift.¹¹⁷⁴ Das Signal von Reykjavik und der Harmel-Bericht waren Ausdruck einer Politik, die manche für die "größte Leistung der Regierung der Großen Koalition" halten: die "Versöhnung von Entspannungs- und Bündnispolitik"¹¹⁷⁵. Seinem Amt und seiner Überzeugung entsprechend hatte Brandt daran einen besonderen Anteil, auch weil bei aller grundsätzlichen Einigkeit in diesem Ziel die Frage der beidseitigen Truppenreduzierungen als Instrument der Entspannungspolitik von den Koalitionspartnern unterschiedlich bewertet wurde. Brandt betrachtete die militärische Konfrontation in Europa als Hindernis für den Abbau der Spannungen und umgekehrt

¹¹⁷² Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 225.

¹¹⁷³ AAPD 1967, Dok. 14, S. 76, und AAPD 1968, Dok. 147, S. 545. Vgl. Link, "Deutschlandpolitik der Bundesregierungen", S. 1720.

¹¹⁷⁴ Vgl. Fischer, Einleitung zu Brandt, BA, Bd. 6, S. 29.

¹¹⁷⁵ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 160.

Rüstungskontrolle wie Abrüstung als Voraussetzung und Etappe auf dem Weg einer wirklichen Entspannung. Die Sowjetunion zum Abzug ihrer "Divisionen aus Deutschland zu bringen"¹¹⁷⁶ und damit das Ost-Berliner Regime einem Liberalisierungsdruck auszusetzen, war schon lange Teil seiner Wiedervereinigungsstrategie, auch wenn er das inzwischen nicht mehr explizit sagte. In Egon Bahrs Konzeption zur europäischen Sicherheit spielte dieses Element eine zentrale Rolle, und Brandts Forderungen, mit Truppenreduzierungen in Deutschland als Hauptschauplatz eines etwaigen Krieges zu beginnen, deckten sich damit. Anders als Bahr ging es Brandt ausschließlich um gleichwertige parallele Schritte in Ost und West. Einseitige Streitkräfteverminderungen des Westens über die Maßnahmen im Zuge des Devisenausgleichs hinaus lehnte er stets ab.

Im Kontext des Harmel-Berichts hatte man in Washington begonnen, sich intensiver mit der Bonner Ost- und Deutschlandpolitik auseinanderzusetzen. Die Regierung Johnson gab Brandt freie Hand, pochte aber auf die amerikanische Zuständigkeit für Berlin und Deutschland als Ganzes, so daß sie den Dialog zwischen Bonn und Moskau aufmerksam bis skeptisch verfolgte. Brandt war daran nicht ganz unschuldig, hatte er die ostpolitischen Konsultationen mit den USA zunächst doch weniger intensiv gestaltet als mit Frankreich. Grundsätzlich war er bereit, die Verbündeten ausführlich zu informieren und zu konsultieren, nicht jedoch, sie um Erlaubnis zu fragen. Er beharrte auf einem autonomen, abgestimmten Vorgehen der Bundesrepublik. Trotz der andauernden Belastung durch den Nichtverbreitungsvertrag normalisierte sich das deutsch-amerikanische Verhältnis in den Jahren 1967 bis 1969, u.a. weil die Bundesregierung selbstbewußter auftrat als ihrer Vorgängerin und sich der Entspannungspolitik aktiv anpaßte. Außerdem vollzog sich die Bonner Amerikapolitik in weitgehendem Einklang zwischen Kanzler und Außenminister, wobei Brandt – ähnlich wie in der Europapolitik, aber weit weniger ausgeprägt – durchaus als Gegengewicht zu Kiesinger wirkte.¹¹⁷⁷

Durch den 21. August 1968 war das Ziel gegenseitiger ausgewogener Truppenverminderungen für Brandt zwar "ferner gerückt, [...] aber noch dringlicher geworden"¹¹⁷⁸, hatte er doch verdeutlicht, daß die sowjetischen Truppen im Warschauer Pakt als paktinterne Polizei fungierten. Als Konsequenz aus der Intervention setzte er sich sowohl für eine – eher politische als militärische – Stärkung der NATO als auch für eine Fortsetzung der Bemühungen um Abrüstung und Entspannung ein. Daß innerhalb der SPD "die im Vergleich mit Brandt/Bahr hinsichtlich der Ziele und Mittel der Entspannungspolitik vorsichtiger und eindeutiger NATO-konforme Position Helmut Schmidts gefestigt wurde"¹¹⁷⁹, läßt sich insofern nicht sagen, als Brandt sich im Einklang mit den Tendenzen und Positionen der Allianz befand. Gegenüber Demonstrationen westlicher Stärke, wie Kiesinger sie befürwortete, war er skeptisch, weil er fürchtete, dies werde den Zusammenhalt des östlichen Lagers stärken. Er unterstützte eine Bonner Beteiligung an der Erhöhung der Verteidigungsanstrengungen der NATO, wandte sich aber gegen eine einseitige militärische Antwort auf die veränderte Lage durch eine solche Maßnahme. Eine Führungsrolle Bonns unter den europäischen NATO-Partnern, zu der Washington die Bundesregierung aufforderte und mit der Brandt zwischenzeitlich zu liebäugeln schien, wollte er mit Rücksicht auf die Position und das Bild der Bundesrepublik in Ost und West nur nachkommen, wenn sie nicht militärisch, sondern

¹¹⁷⁶ Brandt, "10 Jahre danach", in: *Berliner Stimme* vom 15.06.1963.

¹¹⁷⁷ Vgl. Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 313ff., Hacke, *Außenpolitik*, S. 128, Schöllgen, *Außenpolitik*, S. 93, Schertz, *Deutschlandpolitik*, S. 433, und Schwartz, *Johnson*, S. 149f.

¹¹⁷⁸ Brandt, "Plädoyer für die Vernunft", S. 23.

¹¹⁷⁹ Groh/Brandt, *Vaterlandslose Gesellen*, S. 295.

entspannungspolitisch auszufüllen war. Der Forderung nach einem europäischen Machtkern in der NATO begegnete er mit Skepsis, weil er Schwierigkeiten mit Frankreich vorhersah und eine Beteiligung Portugals, Griechenlands und der Türkei nicht für zweckmäßig hielt. Er begrüßte – auch im Kontext der EWG-Erweiterung – eine engere Kooperation in der WEU.

Im November 1968 setzte er sich erfolgreich dafür ein, daß die NATO trotz der Ereignisse in der CSSR die Aussagen des Harmel-Berichts und des Signals von Reykjavik grundsätzlich aufrechterhielt. Seiner Initiative, die NATO-Mitglieder sollten ankündigen, von ihrem Rücktrittsrecht nicht Gebrauch zu machen, war kein Erfolg beschieden. Zur selben Zeit begann das Auswärtige Amt, innerhalb der NATO das Terrain für neue Entspannungsschritte zu sondieren. Als der Warschauer Pakt im Frühjahr 1969 den Westen zu einer europäischen Sicherheitskonferenz aufforderte, hielt Brandt die Zeit für gekommen, einen neuen Anlauf in der Entspannung zwischen den Blöcken zu unternehmen. Er war der erste Regierungsvertreter des Westens, der den Budapester Appell positiv würdigte. Ihm waren vor allem die Unterschiede zu früheren östlichen Erklärungen aufgefallen. Für Brandt hatte der Warschauer Pakt mindestens einen taktischen Kurswechsel vollzogen. Er erkannte in dem östlichen Appell einen echten Ansatzpunkt, eine Chance zur Europäisierung der Ostpolitik sowie zunehmend einen Hebel, um das sowjetische Interesse an einer Sicherheitskonferenz für das Interesse an einem *modus vivendi* in Deutschland und Berlin nutzbar zu machen.¹¹⁸⁰ Bei den Bündnispartnern warb er dafür, den Appell ernst zu nehmen und den Warschauer Pakt somit zu nötigen, Farbe zu bekennen. Gegen die Skepsis in Washington und Paris setzte er mit Unterstützung des italienischen und norwegischen Außenministers durch, daß die NATO dem Appell nicht ablehnend, sondern positiv und konstruktiv begegnete. Zunehmend deutlich erhob er die Klärung der innerdeutschen Beziehungen zur Voraussetzung für eine "sinnvolle" Sicherheitskonferenz. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten sollten, so Brandts Kalkül, Druck auf die DDR-Führung ausüben. Entspannungseuphoriker in der eigenen Partei mahnte er, die Budapester Erklärung nicht zu überschätzen. Wie es scheint, erweckte Brandt bei Kiesinger den falschen Eindruck, seine Äußerungen zum Thema Sicherheitskonferenz seien nicht ernst gemeint, sondern würden allein ihrer Wirkung im In- und Ausland wegen erfolgen. Der Außenminister sorgte aber dafür, daß die Bundesregierung auf das finnische Memorandum zur Sicherheitskonferenz wenigstens verhalten positiv reagierte. Mehr war aufgrund der koalitionsinternen Differenzen nicht möglich.

Bevor nun, gleichsam an der Nahtstelle von "Westpolitik" und "Ostpolitik", Willy Brandts Vorstellungen von einer europäischen Friedensordnung dargestellt und untersucht werden, soll ein kurzer Blick auf Brandts Verhalten gegenüber jenen geworfen werden, die er die "Sorgenkinder der Allianz und des demokratischen Europa"¹¹⁸¹ nannte: Portugal, Spanien und Griechenland.

In Hinblick auf Portugal und Spanien befürwortete Brandt vorsichtige Kontakte, riet aber zur Vorsicht bei Waffen- und Rüstungslieferungen.¹¹⁸² Die Frage wurde virulent, als das Verteidigungsministerium aufgrund der veränderten strategischen Konzeption und der Probleme des Verteidigungshaushalts fast alle laufenden Projekte der militärischen Kooperation mit Lissabon zu liquidieren beabsichtigte. Der deutsche Botschafter in Lissabon warnte vor einer nachhaltigen Beschädigung der bilateralen Beziehungen. Brandt machte sich dessen Bedenken gegenüber Schröder oberflächlich zu eigen, regte ansonsten aber nur eine

¹¹⁸⁰ Vgl. Kuper, Konfrontation und Kooperation, S. 382f.

¹¹⁸¹ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 206.

¹¹⁸² Vgl. Haftendorn, "Brücken bauen", S.106.

gemeinsame Prüfung an, ob und wie negative Auswirkungen auf das Verhältnis zu Portugal vermieden oder auf ein vertretbares Maß beschränkt werden könnten. Beim außenpolitischen Kolloquium in Heimerzheim machte er Bedenken geltend, Bonn dürfe in Afrika nicht als Portugals Waffenlieferant erscheinen. Die Bundesregierung beschloß, die deutschen Projekte in Portugal drastisch zu reduzieren. Ungeklärt blieb die Frage weiterer Rüstungshilfe an Portugal. Insgesamt nahm Brandt wenig Anteil an der Frage und hielt sich mit öffentlichen Äußerungen zurück. Die Einladung seines Kollegen Nogueira zu einem Besuch in Lissabon nahm er unter Hinweis auf Termenschwierigkeiten nicht an.¹¹⁸³

In Bezug auf Spanien war Brandt der Meinung, daß die innenpolitische Entwicklung in der Zeit nach Franco eher in eine demokratische Richtung gehen könne, wenn das Land auf lange Sicht in die EWG aufgenommen würde. Auch in Richtung Westen strebte Brandt also eine Art "Wandel durch Annäherung" an.¹¹⁸⁴ Bei seinem Amtsantritt hatte Brandt eine Vereinbarung vorgefunden, derzufolge sich die Außenminister Spaniens und der Bundesrepublik einmal im Jahr treffen sollten. Angeblich hatte Brandt sich geschworen, "spanischen Boden zu Francos Zeiten nie wieder zu betreten"¹¹⁸⁵. Der 1967 anstehende Besuch in Madrid fand nicht statt. Im Frühjahr 1968 wollte Brandt ihn nicht länger hinauschieben, um nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, er halte sich nicht an Vereinbarungen und sei gegenüber einzelnen Ländern nicht zur sachlichen Erörterung anstehender Fragen bereit. In Verbindung mit einer Afrika-Reise wurde nun ein Zwischenaufenthalt in Madrid ohne ein Treffen mit Franco anvisiert. Vorgesehen war hingegen eine Begegnung Brandts mit Oppositionellen in der deutschen Botschaft. Die Reise blieb Brandt "erspart": Als Kiesinger ankündigte, als erster Bundeskanzler Madrid einen Besuch abzustatten, verschob Brandt seine Visite auf unbestimmte Zeit. Als er im Februar 1969 mit dem Schiff in die USA fuhr und dieses für einige Stunden in Malaga anlegte, überredete der deutsche Generalkonsul ihn zu einem Landspaziergang, so daß Brandt doch noch zu Francos Lebzeiten spanischen Boden betrat.¹¹⁸⁶ Zu einem offiziellen Besuch kam es nicht.

Nachdem am 21. April 1967 die griechische Armee die Regierungsgewalt in Athen übernommen hatte, äußerte Brandt sich öffentlich insgesamt sehr zurückhaltend. Einerseits betonte er die Sorge um Demokratie und Menschenrechte, andererseits bezeichnete er es als "angebracht, daß die deutsche Politik eher still als lautstark ist, wenn es um einen Rat für andere geht"¹¹⁸⁷. Zugleich sorgte er dafür, daß dem griechischen Oppositionellen Basil Mathiopoulos und anderen entlassenen Gefangenen Asyl gewährt wurde.¹¹⁸⁸ Außerdem setzte er sich für die Freilassung des inhaftierten früheren Ersten Staatsministers Andreas Papandreou ein, dem er nicht nur eine Aufenthaltserlaubnis besorgte, sondern den er auch als erster Minister der freien Welt nach dessen Ausreise empfing. Dabei mag durchaus Brandts eigene Exil-

¹¹⁸³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 295, AAPD 1968, Dok. 146 und 330, Brandt an Schröder am 16.08.1967, in: PAAA, B 150, und Brandt an Nogueira am 10.08.1968, in: PAAA, B 1 339.

¹¹⁸⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 128, Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Tolloy am 17.03.1967, in: PAAA, B 1 470, Ergebnisschrift über die deutsch-französische Konsultation am 27. und 28.04.1967, in: PAAA, B 150, Paterson, SPD and European Integration, S. 149. Zum Verhältnis Spaniens zur EWG vgl. Trouvé, "L'Espagne et l'Europe".

¹¹⁸⁵ Seebacher, Willy Brandt, S. 132. Vgl. Brandt an Brenner vom 19.03.1968, in: WBA, A7, 2.

¹¹⁸⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 357 und 358, Drahterlaß Frank vom 29.03.1968, in: PAAA, B 1 339, Drahterlaß Ritzel vom 29.04.1968 und Presseerklärung Ruhfus vom 03.05.1968, in: PAAA, B 1 296, Vermerk Ritzel vom 26.04.1968 sowie Aufzeichnungen Frank vom 26.06. und 02.10.1968, in: PAAA, B 150, SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 361 (Jahn in der Fraktionssitzung vom 05.03.1968), Brenner an Brandt am 13.03.1968 und Brandt an Brenner am 19.03.1968, in: WBA, A7, 2, Rother, "Das Beispiel Spaniens", S. 403, und Seebacher, Willy Brandt, S. 132.

¹¹⁸⁷ "Neunzig Minuten lang lagen Frage und Antwort auf einer Goldwaage", in: *Welt* vom 11.11.1967. Vgl. Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, S. 587f. Zum Umgang Bonns mit dem griechischen Obristen-Regime vgl. Rock, Moral, S. 45-119.

¹¹⁸⁸ Vgl. Mathiopoulos, Athen brennt, S. 128.

Erfahrung eine Rolle gespielt haben. Matthiopoulos und Papandreou begrüßten die Politik der Bundesregierung: Die differenzierte Haltung Bonns im Kontakt mit Athen habe zur Freilassung einiger politischer Gefangener geführt.¹¹⁸⁹

In einem von Brandt gebilligten Grundsatzpapier wurde festgelegt, welchen in Griechenland Verfolgten Bonn zu helfen versuchen sollte.¹¹⁹⁰ Vor seiner Fraktion mahnte Brandt im Oktober 1967, es komme weniger auf verbale Opposition an als darauf, den einzelnen Menschen zu helfen. Durch deutsche Aktivität sei in Griechenland bereits Menschenleben gerettet worden.¹¹⁹¹ Zugleich befürwortete er, daß der Ministerrat des Europarats sich mit Griechenland befaßte, offenbar zur Überraschung der Beamten des Auswärtigen Amts.¹¹⁹² Im Auswärtigen Ausschuß erläuterte er die Politik der Bundesregierung: Bonn gebe humanitäre Hilfen in Einzelfällen. Druck von außen könne zu einem patriotischen Reflex führen, der einer Redemokratisierung nicht hilfreich sei. Bestehende Vereinbarungen sollten aufrechterhalten, neue jedoch nicht abgeschlossen werden. Wirtschaftliche Sanktionen seien erfahrungsgemäß nicht wirksam. Der normale Handelsverkehr solle nicht gestört werden und Besuchsreisen, die politischen Zielen dienen, sollten reduziert werden. Bei der 1966 von Griechenland beantragten Kapitalhilfe für den Neubau von zehn Schiffen auf deutschen Werften stehe das Interesse der deutschen Werftindustrie im Vordergrund. Bei einer Verweigerung würden nicht die griechischen Obristen getroffen, sondern die deutschen Werften, da der Auftrag sonst an nicht-deutsche Werften vergeben würde. Man habe sich ein wirtschaftlich hochinteressantes Projekt versagt, ohne es an die große Glocke zu hängen, woraufhin die britische Regierung in das Projekt eingestiegen sei.¹¹⁹³ Nach dem gescheiterten Versuch des griechischen Königs, die Militärjunta zu stürzen, und der Flucht des Königs erhielt der deutsche Botschafter in Athen den Auftrag, Kontakte mit der griechischen Regierung zu meiden. Die Botschaft sollte den normalen Geschäftsverkehr in Routinefragen unterhalten, die auf andere Weise nicht erledigt werden könnten.¹¹⁹⁴ Einen Abbruch der diplomatischen Beziehungen lehnte Brandt entschieden ab. Niemand fordere etwa den Abbruch der Beziehungen zu den kommunistischen Staaten.¹¹⁹⁵ Bei einer Rede vor den Delegierten der Bundeskonferenz der Sozialistischen Jugend Deutschlands "Die Falken" sagte Brandt, ein Abbruch der Beziehungen zu Griechenland würde die innenpolitische Situation dort nicht ändern. Diplomatische Vertretungen seien keine Gunstbeweise, sondern ein Instrument, um eigene Interessen zu vertreten.¹¹⁹⁶ Dabei hatte Günther Grass ihn ermahnt: "Von Ihnen erwartet die Jugend, – und ich glaube nicht nur die Jugend, – eindeutige Worte und Taten gegen die Militärdiktatur in Griechenland"¹¹⁹⁷.

Bei der NATO-Ministerkonferenz im April 1969 wiesen die Außenminister Italiens und Dänemarks auf die Verpflichtung der NATO-Staaten hin, gemäß Artikel 2 des Vertrages ihre freien Institutionen zu festigen und die Grundsätze der freiheitlichen Demokratie zu beachten. Brandt tat nichts dergleichen. Bei der Ministerratstagung des Europarats im Mai 1969, bei der Brandt den Vorsitz innehatte, wurde

¹¹⁸⁹ Vgl. Papandreou an Brandt am 30.01.1968, in: WBA, A7, 8, "Athener Zeitung greift Brandt an", in: *FR* vom 24.02.1968, Aufzeichnung Frank vom 18.04.1968, in: PAAA, B 150, und Rock, *Moral*, S. 66f. Daß Brandt durch eine Aufzeichnung des Referats IA4 des AA "davon abgebracht worden zu sein" scheint, "sich stärker für die politischen Gefangenen in Griechenland einzusetzen" (Rock, *Moral*, S. 63), läßt sich nicht feststellen.

¹¹⁹⁰ Vgl. Rock, *Moral*, S. 91.

¹¹⁹¹ Vgl. SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 212 (Brandt in der Fraktionssitzung vom 03.10.1967).

¹¹⁹² Vgl. Rock, *Moral*, S. 48.

¹¹⁹³ Vgl. Protokolle der 49. und 61. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 30.11.1967 und 09.05.1968, S. 676f. und 876f.

¹¹⁹⁴ Vgl. Drahterlaß Frank vom 09. und 15.01.1968, in: PAAA, B 150.

¹¹⁹⁵ Vgl. "Brandt über den Vietnamkrieg", in: *SZ* vom 19.02.1968.

¹¹⁹⁶ Vgl. "Diplomatische Beziehungen kein Gunstbeweis gegenüber anderen", in *Westfälische Rundschau* vom 19. Mai 1969.

¹¹⁹⁷ Grass an Brandt am 23.10.1967, in: WBA, A7, 4.

Griechenland aufgefordert rasch zur Demokratie zurückzukehren. Eine Entscheidung über Griechenlands Mitgliedschaft wurde zurückgestellt, bis die Europäische Kommission für Menschenrechte ihren Bericht zur Lage in Griechenland fertiggestellt haben würde. Mit dem Vorschlag eines sog. freundschaftlichen Ausgleichs verschob Brandt die Entscheidung auf die Zeit nach dem deutschen Vorsitz. (Sie fiel im Dezember 1969: Griechenland wurde ausgeschlossen.) Die griechische Botschaft bedankte sich für Brandts Verhandlungsführung. Dies sei umso höher einzuschätzen, als es Widerstände in Brandts Partei gebe.¹¹⁹⁸

Im Wahlkampf äußerte sich Brandt kritischer gegenüber Athen: "Niemand darf beispielsweise glauben, daß ein Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit Athen dem griechischen Volk zur Wiedererlangung seiner demokratischen Freiheit verhelfen würde. Aber niemand soll auch daran zweifeln dürfen, daß wir leidenschaftlich gegen politische Verfolgungen Stellung nehmen und dafür eintreten, daß in Griechenland rechtstaatliche und demokratische Verhältnisse wiederhergestellt werden."¹¹⁹⁹ Zuvor war er auf dem Rückweg aus der Türkei bei einer Zwischenlandung in Athen "demonstrativ an Bord geblieben", um eine prestigeträchtige Begrüßung zu vermeiden. Daß er "im Westen und dort, wo man dem Westen zugehörig sein wollte, strenge Maßstäbe"¹²⁰⁰ anlegte, bezieht sich in erster Linie aufs Protokollarische und auf öffentliche Äußerungen, in denen er die Einhaltung der Menschenrechte und demokratischer Prinzipien forderte; ansonsten verfolgte er auch hier eine pragmatische und interessenbestimmte Politik.

Das zeigte sich bei der Frage von Waffenlieferungen an Athen. Er glaubte, es sei nicht nur Taktik, wenn die griechische Regierung zu verstehen gäbe, daß sie ihren Standort auch außerhalb der NATO wählen könne.¹²⁰¹ Am 29. Juni 1967 hatte die SPD-Fraktion im Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, bis zur Wiederherstellung der Demokratie Griechenland keine weitere Militärhilfe zu gewähren. Der Auswärtige Ausschuß übernahm am 14. Februar 1968 diesen Passus mit der entschärfenden Ergänzung, daß weitere militärische Hilfslieferungen nur aufgrund der schon seit langem bestehenden Verpflichtungen im Rahmen der NATO erfolgen dürften. Daneben sollten keine bilateralen Leistungen erbracht werden. Der Nürnberger Parteitag der SPD sprach sich im März gegen bilaterale Waffenlieferungen an Griechenland aus. Der Haushaltsausschuß des Bundestags tat es ihm nach. Am 2. April 1968 stimmte der Bundestag dem Antrag V/2608 des Auswärtigen Ausschusses zu. Demgegenüber stand eine NATO-Empfehlung, Griechenland und der Türkei Ausrüstungshilfe zu leisten.

Im Kreßbronner Kreis erläuterte Brandt im Juni 1968, es gebe eine NATO-Empfehlung, wonach an Griechenland und die Türkei militärische Ausrüstungshilfe geleistet werden solle. Nur Washington und Bonn seien dieser Empfehlung nachgekommen. Sie hätten Verträge mit beiden Ländern abgeschlossen. Die NATO sehe sich nicht in der Lage, die Angelegenheit zu übernehmen. Brandt schlug vor, ein Teil der Griechenland-Hilfe solle gesperrt werden für Dinge, die schon geliefert seien, so daß das Geld an die deutschen Lieferfirmen gezahlt werden könne, und den Rest bis zur Prüfung der Entwicklung in Griechenland gesperrt zu halten. Der Koalitionskreis stimmte zu.¹²⁰²

¹¹⁹⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 121 und 145, Aufzeichnung Duckwitz vom 12.05.1969, in: PAAA, B 150, und Rock, Moral, S. 70-77. Rock datiert die Sitzung irrtümlich auf Mai 1968.

¹¹⁹⁹ PMI 320/69 vom 02.09.1969.

¹²⁰⁰ Brandt, Erinnerungen, S. 347. Vgl. Rock, Moral, S. 67f.

¹²⁰¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 146, S. 527.

¹²⁰² Vgl. AAPD 1969, Dok. 273, Anm. 8, Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 144f., Vermerk über das Koalitionsgespräch am 29.06.1968, in: NL Guttenberg 95, Vermerk Jahn über das Koalitionsgespräch 29.06.1968, in: WBA, A7, 16, Woyke (Hg.),

Die Aussage "Brandt took [...] an uncharacteristically strong line in relation to Greece"¹²⁰³ ist mindestens übertrieben. Daß er "dem Obristenregime gegenüber weitaus kritischer eingestellt war, als es der offiziellen Regierungslinie entsprach und als er es aufgrund politischer Rücksichtnahmen öffentlich klar aussprechen konnte", ist wahrscheinlich, daß er "innerhalb der Regierungskoalition anscheinend isoliert stand"¹²⁰⁴, eher nicht. Dagegen sprechen seine eigenen Äußerungen, vor allem die vor Parteifreunden. Zu starker Druck erschien ihm kontraproduktiv; eine Schwächung der NATO wollte er verhindern, deutsche Wirtschaftsinteressen gegenüber europäischen Konkurrenten wahren, eine moralisierende Politik vermeiden. Er lehnte es ab, "mit erhobenem Zeigefinger durch die Welt zu laufen und anderen Regierungen Zensuren zu erteilen", räumte aber ein, daß es "dabei Toleranzgrenzen"¹²⁰⁵ gebe. Statt dessen plädierte er für "[n]ormale diplomatische und Handelsbeziehungen mit allen Nationen ungeachtet der Regierungssysteme und der gesellschaftlichen Struktur". Eine realistische Außenpolitik habe "losgelöst von Sympathien und Antipathien für ein bestimmtes Gesellschaftssystem zu erfolgen"¹²⁰⁶. Diese Überzeugung war eine von mehreren Voraussetzungen für seine Überlegungen, wie Ost und West miteinander umgehen und sich einander annähern konnten.

6.2.5 Willy Brandts Vorstellungen von einer europäischen Friedensordnung

Der Begriff der europäischen Friedensordnung gehörte bis 1989 zum festen Vokabular bundesdeutscher Außenpolitik. Seine Spur läßt sich bis zur Berliner Erklärung Frankreichs, Großbritanniens, der USA und der Bundesrepublik im Jahre 1957 und zu einer Entschließung des SPD-Parteitag im Jahr darauf zurückverfolgen. Im Laufe der sechziger Jahre fand er eine immer häufigere Verwendung, und in den Jahren 1966 bis 1969 erfuhr er eine maßgebliche Prägung. Die europäische Friedensordnung avancierte zum "konzeptionelle[n] ostpolitische[n] Gesamtrahmen"¹²⁰⁷. Denkmodelle oder Pläne zur Ablösung des Status quo waren Ende der sechziger Jahre geradezu en vogue.¹²⁰⁸ In Anlehnung an das Losungswort der biblischen Gileaditer, dessen korrekte Aussprache einen vor dem gewaltsamen Tod im Jordan bewahrte, hat Werner Link die europäische Friedensordnung als "Schibboleth"¹²⁰⁹ der neuen Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition charakterisiert. Während Kiesinger sich einer "Präzisierung der neuen europäischen Friedensordnung enthielt"¹²¹⁰, hat Brandt sich in seiner Zeit als Außenminister immer wieder zu Aspekten eines europäischen Sicherheitssystems und einer europäischen Friedensordnung geäußert. In der Literatur ist ihm dabei eine "notorische Unbestimmtheit" attestiert worden, die allerdings – so zumindest wohlwollende Historiker – "nicht Ausdruck von [...] konzeptioneller Unklarheit, sondern die notwendige Folge seines Politikansatzes" gewesen sei, "der auf Interessenausgleich ebenso bedacht

Partner und Rivalen, S. 192f. (Schmidt an Brandt im Juni 1968), und Gray, "Waffen aus Deutschland?", S. 344f. Vgl. auch AAPD 1968, Dok. 344, und AAPD 1969, Dok. 60.

¹²⁰³ Paterson, *The SPD and European Integration*, S. 149.

¹²⁰⁴ Rock, *Moral*, S. 48f.

¹²⁰⁵ Brandt, "Nach einer Reise durch Lateinamerika", S. 347.

¹²⁰⁶ *DzD* V/2, S. 462 (Rede auf dem SPD-Parteitag 18.03.1968).

¹²⁰⁷ Link, "Moskauer Vertrag", S. 299. Vgl. Garton Ash, *Im Namen Europas*, S. 32 und 170-173, sowie Enders, *SPD und äußere Sicherheit*, S. 123f.

¹²⁰⁸ Vgl. Eisermann, *Strategiediskussion*, S. 227-231.

¹²⁰⁹ Link, "Moskauer Vertrag", S. 299. Vgl. ders., "Détente auf deutsch", S. 58, und "Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt", S. 170.

¹²¹⁰ Link, "Deutschlandpolitik der Regierungen", S. 1717. Vgl. Haftdorn, *Sicherheitsbefriedigung*, S. 217.

war wie auf einen Wandel in der Wahrnehmung der jeweils eigenen Interessen¹²¹¹. Oftmals gründet der Vorwurf allerdings auf einer recht schmalen Quellenbasis.¹²¹² Verbreitert man diese, lassen sich gewisse Konturen besser ausmachen. Auch wenn Brandt selbst Wert darauf legte, daß es ihm "nicht um eine nebulöse Entspannung, sondern um ein realistisches Programm zur Überwindung des Ost-West-Konflikts"¹²¹³ ging, hielt er es für "verfrüht, einen in Einzelheiten ausgearbeiteten Plan zu präsentieren", und wollte sich statt dessen darauf beschränken, "einige Grundsätze zu nennen, die [...] die Basis für eine europäische Friedensordnung abgeben könnten"¹²¹⁴. Hier soll nun versucht werden, Brandts vereinzelte Äußerungen jener Jahre zu einem Bild zusammenzufügen.

Brandt legte Wert auf die Unterscheidung zwischen europäischem Sicherheitssystem und einer darüber hinausgehenden europäischen Friedensordnung. Das Sicherheitssystem sollte von den gegebenen Realitäten ausgehen, einschließlich der Existenz der beiden politischen Ordnungen in Deutschland.¹²¹⁵ Vom Status quo *auszugehen*, hieß aber gerade *nicht*, "die Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges als unveränderbar hinzunehmen"¹²¹⁶. Die endgültige "Anerkennung aller durch den Zweiten Weltkrieg geschaffenen Realitäten" kam für Brandt einem "Verzicht auf die Vernunft"¹²¹⁷ gleich. Die Friedensordnung war ihrem Wesen nach ein Konzept zur Überwindung des Ost-West-Konflikts, des Status quo, der Teilung Europas und der deutschen Spaltung.¹²¹⁸ Das Sicherheitssystem sollte sowohl Vorstufe einer dauerhaften Friedensordnung sein als auch ihr integraler Bestandteil.¹²¹⁹ Für Brandt mußte die europäische Sicherheit langfristig eine andere, in seinem Urteil bessere Grundlage erhalten als das "Gleichgewicht des Schreckens", nämlich ein möglichst weitgehendes "Gleichgewicht der Interessen"¹²²⁰. Er sah das atomare Gleichgewicht als ein sehr labiles an und glaubte in der europäischen Geschichte genügend Beispiele zu finden für die "Unsicherheit einer Politik der 'balance of power', wenn die Spannungen und vor allem die Ursachen der Spannungen nicht beseitigt"¹²²¹ seien. Der Schluß daraus lautete "Sicherheit miteinander" statt "Sicherheit voreinander"¹²²².

Als Elemente eines europäischen Sicherheitssystems benannte Brandt ein Geflecht bilateraler, völkerrechtlich verbindlicher Gewaltverzichtserklärungen, den Verzicht auf Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten, gleichwertige Truppenreduzierungen, Abrüstungsmaßnahmen, Austausch von Manöverbeobachtern, gegenseitige Beobachtung sowie Einrichtung von Militärmissionen und Inspektionszonen. Spezifische Beiträge der Bundesrepublik waren demnach Gewaltverzichts-erklärungen gegenüber der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten unter Einschluß der aus der

¹²¹¹ Loth, "Brandt, Pompidou und Entspannungspolitik", S. 169. Vgl. ders., "The road to Vienna", S. 154f., von Bredow, "Wandel in Europa", S. 144, Schwarz, "Brandt, Pompidou und Ostpolitik", S. 162, Enders, SPD und äußere Sicherheit, S. 124, sowie Heinlein, Gemeinsame Sicherheit, S. 44 und 49ff.

¹²¹² Eine wichtige Ausnahme ist: Kuper, Konfrontation und Kooperation.

¹²¹³ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 206.

¹²¹⁴ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 207.

¹²¹⁵ Vgl. DzD V/1, S. 1507, Anm. 4 (Interviews Brandt 04. und 05.08.1967).

¹²¹⁶ Schöllgen, Weltpolitik, S. 249.

¹²¹⁷ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 148.

¹²¹⁸ Vgl. DzD V/1, S. 1406f. (Interview Brandt 02.07.1967), S. 1452f. (Interview Brandt 14.07.1967), S. 1486 (Brandt, "Entspannungspolitik mit langem Atem"), und S. 2085 (Rede Brandt 30.11.1967).

¹²¹⁹ Vgl. DzD V/2, S. 734 (Vortrag Brandt 10.06.1968), Groh/Brandt, Vaterlandslose Gesellen, S. 294, und Heinlein, Gemeinsame Sicherheit, S. 43.

¹²²⁰ Manuskript der Rede Brandts auf dem SPD-Landesparteitag in Bremen am 18.08.1967, in: WBA, A3, 258. Vgl. DzD V/1, S. 2085 (Rede Brandt 30.11.1967), und Kuper, Konfrontation und Kooperation, S. 152.

¹²²¹ DzD V/1, S. 2125 (Interview Brandt 05.12.1967).

¹²²² "Ein Mann, der nicht zögert seine Meinung zu sagen", in: *Vorwärts* vom 17.04.1969. Das Schlagwort ist nicht, wie Enders (SPD und äußere Sicherheit, S. 129) und Marshall (Willy Brandt, S. 84) nahelegen, mit dem Konzept gleichzusetzen, das Ende der siebziger Jahre unter dem Begriff "Sicherheitspartnerschaft" firmieren sollte.

deutschen Teilung resultierenden Fragen, Verzicht auf Atomwaffen und Unterstützung eines ausgewogenen Streitkräfteabbaus in Ost und West. Der Gewaltverzicht sollte Teil des politischen Überbaus für Abrüstungsmaßnahmen sein. Sinn und Zweck eines Systems von Gewaltverzichts-erklärungen war es, den Völkern zunächst die Furcht vor Angriffen zu nehmen und Mißtrauen allmählich durch Vertrauen zu ersetzen. Streitfragen sollten in verbindlicher Form auf den Weg einer ausschließlich friedlichen Lösung verwiesen werden, ohne diese Lösung zu präjudizieren, also u.a alle Grenzen bis zu einem Friedensvertrag sichern und verbindlich klarstellen, daß sie nur auf dem Wege freier Verhandlungen verändert werden könnten. Brandt war überzeugt, der Austausch von Gewaltverzichts-erklärungen würde eine eigene Dynamik entfalten, Schritte zur Abrüstung und Rüstungskontrolle fördern und eine Entspannung mit sich bringen: Habe er erst einmal stattgefunden, könnten weitere Vereinbarungen zur Vermittlung eines größeren Sicherheitsgefühls folgen, z.B. der Austausch von Manöverbeobachtern oder ständige Beobachterposten. Brandt glaubte offenbar ernsthaft, wenn beide Seiten verbindlich den Verzicht auf Gewalt erklären würden, erlaube dies den Verzicht auf die bestehende Massierung von Waffen und Streitkräften: Ausgehend von Gewaltverzichterklärungen könne ein äquivalenter Abbau der militärischen Präsenzen entlang der Demarkationslinien durch beiderseitige Truppenminderung und eine stufenweise Verringerung der Atomwaffen erfolgen. Begonnen werden sollte mit einer ausgewogenen Verminderung der ausländischen Truppen in beiden Teilen Deutschlands, darauf folgen eine gleichwertige Reduzierung der Streitkräfte in Mitteleuropa. Weiter konkretisierte Brandt seine Vorstellungen zu den Bestandteilen eines Sicherheitssystems nicht.¹²²³

Genauer wurde auch Brandts Parlamentarischer Staatssekretär nicht, als er die Elemente auf der WEU-Ministerratstagung am 8. Juli 1968 in Form eines Drei-Phasen-Plans präsentierte: Am Anfang stehe ein System bilateraler Gewaltverzichte, das den beiderseitigen Willen voraussetze, einen Modus vivendi zu finden, und nicht dazu dienen dürfe, einseitige Ziele durchzusetzen. Der Weg solle dann zu einem Abbau der militärischen Konfrontation, also zu Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen führen. Später solle ein ganzes System ausgewogener Sicherheit für möglichst viele europäische Staaten in Ost und West unter Beteiligung der beiden Weltmächte folgen.¹²²⁴ Gerade die Beschreibung der dritten Phase war recht vage. Doch die "Konstruktion perfekter Modelle" hatte für Brandt "nur begrenzten Wert"¹²²⁵. Unter einem Sicherheitssystem stellte er sich ebenso wie unter einer Friedensordnung "nicht unbedingt eine geschlossene juristische Konstruktion vor, sondern einen Zustand, der gewiß rechtlicher Sicherungen bedarf, der aber wahrscheinlich pragmatisch leichter zu erreichen sein"¹²²⁶ werde. Er strebte Ost-West-Vereinbarungen auf Teilgebieten an, die sich zu einem System zusammenfügen sollten. In diesem Sinne

¹²²³ Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 208-211 und 231-234, ders., Reden und Interviews 1968—1969, S. 45f. (Artikel Brandt 02.07.1968), DzD V/1, S. 1406ff. (Interview Brandt 02.07.1967), S. 2085 (Rede Brandt 30.11.1967), und S. 2127 (Interview Brandt 05.12.1967), DzD V/2, S. 734 (Vortrag in Wien 10.06.1968), VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 180. Sitzung, S. 9704, "In der Ostpolitik braucht man einen langen Atem", in: *Bulletin* vom 06.03.1968, AAPD 1968, Dok. 219, Anm. 3, Aufzeichnung Ref. IIB 2 vom 26.07.1967, in: PAAA, B 150, sowie Kuper, Konfrontation und Kooperation, S. 210f. Kuper irrt mit der Behauptung, Brandt habe unilaterale Abrüstungsmaßnahmen vorgeschlagen. Die angeführten Belege (ibid., Anm. 453f.) stützen die Aussage nicht. Der erste führt ein Interview Brandts im *Bulletin* vom 05.08.1969 an, in dem er darauf hinweist, daß "das Gleichgewicht der Kräfte nicht zugunsten einer Seite verändert werden" dürfe. Ansonsten regt er an, "zunächst mit kleineren Rüstungsverminderungen" zu beginnen, keinesfalls mit einseitigen. Der zweite Beleg führt Brandts Rede im Bundestag vom 07.12.1967 an, in der Brandt sich auf die im Zuge der Dreiergespräche bereits vereinbarten Verminderungen seitens der USA und Großbritanniens bezieht. Laut Brandt durften "Ost-West-Vereinbarungen im Sicherheitsbereich [...] nur zustande kommen, wenn sie ausgewogen" sein würden (Friedenspolitik in Europa, S. 228).

¹²²⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 219, Anm. 3, und PPP vom 08.07.1968. Jahn lehnte sich an Brandts Wiener Vortrag vom 10.06.1968 an. Vgl. DzD V/2, S. 734.

¹²²⁵ DzD V/2, S. 889 (Rede Brandt im NATO-Ministerrat 24.06.1968).

¹²²⁶ DzD V/2, S. 229 (Interview Brandt 14.02.1968).

wäre ein europäisches Sicherheitssystem die "Summe"¹²²⁷ aus Vereinbarungen über Rüstungsbegrenzung und Rüstungskontrolle plus Sicherheitsgarantien.

Ein europäisches Sicherheitssystem war für Brandt, wie er in seinem aufsehenerregenden Interview am 2. Juli 1967 dargelegt hatte, *prinzipiell* in zwei Modellen *denkbar*. Das erste sah vor, die Bündnisse fortbestehen zu lassen und durch friedenssichernde Abmachungen (etwa über Rüstungskontrolle und Abrüstung) in Verbindung zueinander zu bringen. Nach dem zweiten Modell sollten sie stufenweise abgelöst und durch ein neues Sicherheitssystem ersetzt werden, das von den Weltmächten garantiert und mit ihnen verflochten werden sollte. Voraussetzung für beide Strukturen war, daß sie nicht zu weniger Sicherheit führen durften. Beide zielten darauf, den Status quo der Blockkonfrontation zu überwinden. Die Beteiligung der USA war für Brandt in beiden Fällen essentiell.¹²²⁸ Für beide Möglichkeiten erschien ihm ein Europa als "neutralisierte Pufferzone zwischen den beiden Weltmächten" als eine "höchst dürftige Lösung"¹²²⁹.

Brandt sprach ausdrücklich von Denkmodellen. Das zweite hielt er für das realistischere. In seinen Äußerungen nach dem 2. Juli 1967 ging er davon aus, daß "auf absehbare Zeit" die Bündnisse erhalten bleiben und in einem "geregelten Nebeneinander" existieren würden. Gleichzeitig sollte der Kontakt zwischen Ost und West bilateral und multilateral verstärkt werden, u.a. durch "[v]orhandene und neu zu schaffende europäische Institutionen"¹²³⁰. Vereinbarungen auf der Basis der weiterbestehenden Bündnisse könnten ein Sicherheitssystem "stufenweise Wirklichkeit werden lassen"¹²³¹. Durch das so entstehende neue Sicherheitssystem sollten die Bündnisse "überlagert"¹²³² werden. 1969 malte er von dieser Vorstellung das Bild, "daß zwischen den beiden Blöcken ein neues Gebäude errichtet werden müsse, das mit der Zeit über diese Blöcke hinauswachse und sie eines Tages entbehrlich machen werde"¹²³³. Die NATO mußte laut Brandt solange erhalten bleiben, bis erstens an ihre Stelle ein neues umfassendes und befriedigendes Sicherheitssystem getreten sein würde, das den Einsatz und die Drohung mit militärischer Macht zur Erreichung politischer Ziele in Europa ausschloß (und auch dann würde Europa auf eine enge sicherheitspolitische Verbindung mit den USA nicht verzichten können), und bis zweitens zwischen den Staaten Europas wie zwischen den beiden Weltmächten ein beträchtliches Maß an Interessenausgleich erreicht sein würde. Kurzum: Die NATO würde ihre militärische Aufgabe erst erfüllt haben, wenn ihre politische erfüllt sein würde.¹²³⁴ Brandt ließ anklingen, daß vor einer Auflösung der Bündnisse die deutsche Frage würde gelöst sein müssen.¹²³⁵

¹²²⁷ DzD /V/2, S. 229 (Interview Brandt 14.02.1968).

¹²²⁸ Vgl. DzD V/1, S. 1406f. (Interview Brandt 02.07.1967), S. 14550-1453 (Interview Brandt 14.07.1967), S. 2126 (Interview Brandt 05.12.1967), Brandt am 30.06.1967 im Parteirat, in: SPD-Parteivorstand 27, Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, und Brandt, "Auf dem Weg zu einer europäischen Friedensordnung", S. 142f.

¹²²⁹ DzD V/1, S. 2127 (Interview Brandt 05.12.1967).

¹²³⁰ Brandt, "Auf dem Weg zu einer europäischen Friedensordnung", S. 142f. Vgl. DzD V/1, S. 2127 (Interview Brandt 05.12.1967), DzD V/2, S. 183 (Interview Brandt 04.02.1968), und S. 228 (Interview Brandt 14.02.1968), sowie Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 193, 208 und 227. 1969 präzierte Brandt, eine Auflösung der beiden existierenden Militärsysteme sei "in den nächsten zehn Jahren [...] ganz unwahrscheinlich" ("Die SPD wird sich nicht billig machen", in: *SPIEGEL* vom 15.09.1969).

¹²³¹ DzD V/2, S. 734 (Vortrag in Wien 10.06.1968). Vgl. *ibid.*, S. 889. (Rede Brandt im NATO-Ministerrat 24.06.1968).

¹²³² AAPD 1969, Dok. 188, S. 677.

¹²³³ AAPD 1969, Dok. 188, S. 679. Vgl. "Die SPD wird sich nicht billig machen", in: *SPIEGEL* vom 15.09.1969.

¹²³⁴ Vgl. DzD V/1, S. 1485 (Brandt, "Entspannungspolitik mit langem Atem"), DzD /V/2, S. 228 (Interview Brandt 14.02.1968), Brandt, Reden & Interviews 1968/69, S. 110, und Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 65 und 227.

¹²³⁵ Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 208. Enders These, daß "für Brandt eine europäische Friedensordnung die Auflösung von NATO und Warschauer Pakt voraussetzte" und sich seine Vorstellungen *daher* "ganz erheblich" von denen Helmut Schmidts unterschieden hätten (SPD und äußere Sicherheit, S. 127), ist nicht tragbar. Enders nennt Schmidts Maßgaben für eine *Friedensordnung* (vgl. *ibid.*, S. 126f.), die mit Brandts Kriterien eines *Sicherheitssystems* kompatibel bis identisch sind.

Gerade in diesen Punkten unterschieden sich Brandts Ansichten von den Präferenzen Egon Bahrs, wie sie in der Studie des Planungsstabs zu den Modellen der europäischen Sicherheit zum Ausdruck kamen, die bei ihrer Veröffentlichung 1973 als angebliche Geheimstudie zur Neutralisierung Deutschlands Furore machte.¹²³⁶ Brandts Auftrag gemäß, Konzeptionen für die europäische Sicherheit zu entwickeln, hatte der Planungsstab 1967/68 eine Reihe von Aufzeichnungen mit mehr als sechshundert Seiten erstellt, die auf 26 Seiten "eingedampft"¹²³⁷ worden waren. Ausgehend von Brandts Äußerungen zu Modellen eines europäischen Sicherheitssystems und in Anlehnung an die Studie des *Centre d'Études de Politique Étrangère*¹²³⁸ wurden in dem Papier drei vorstellbare Varianten der künftigen Entwicklung im Entspannungsprozeß analysiert:

Eine Konzeption (A) geht von den bestehenden Paktsystemen aus, will aber [...] einen möglichst hohen Grad von Entspannung erreichen; eine andere Konzeption (B) will die Pakte durch gemeinsame Organe verklammern, die zunächst [...] Abrüstungsmaßnahmen überwachen würden, sich aber schließlich institutionell zu einem Dach (permanente europäische Sicherheitskonferenz) über den Pakten entwickeln könnten; eine dritte Konzeption (C) ersetzt die beiden Paktsysteme durch ein Sicherheitssystem gleichberechtigter europäischer Staaten, dessen Bestand von den Supermächten garantiert wird, ohne daß sie Mitglieder sind.¹²³⁹

Alle drei Konzeptionen, so Bahr, könnten ohne Beeinträchtigung der tatsächlichen Sicherheit in Europa verwirklicht werden, doch nur die dritte (C) eröffne die Möglichkeit, "eine politische Basis für die Wiedervereinigung Deutschlands und eine europäische Friedensordnung zu schaffen"¹²⁴⁰. Sie verlange allerdings die förmliche Aufgabe bisheriger Grundsätze wie die Nichtanerkennung der DDR und der Oder-Neiße-Linie. Konzeption B könne mit relativ geringfügigen Änderungen des aktuellen Zustandes geschaffen werden, friere aber die bestehenden Paktsysteme ein, integriere die DDR gleichberechtigt in ein multilaterales Vertragsgeflecht, verfestige den Status quo und biete keine Perspektive für die Überwindung der deutschen Teilung. Sie komme einer "Bestandsgarantie der DDR durch die NATO-Mitglieder gleich"¹²⁴¹. Demgegenüber erschien ihm Konzeption A vorteilhafter, weil sie langfristig eine Lage in Gesamteuropa nicht ausschließe, in der die Bündnisse entbehrlich würden. Die deutsche Frage bleibe offen. Konzeption A sei aber nicht in der Lage, endgültige Regelungen für die politischen Probleme Europas und insbesondere für Deutschland anzubieten. Zu berücksichtigen sei, daß es zwischen den drei Konzeptionen zwar Übergänge gebe und die politische Landschaft von A bis C in zunehmend größerem Umfange verändert werde, daß es sich aber nicht um eine zwangsläufige Stufenfolge handele. Es liege im deutschen Interesse, mit einer Politik im Rahmen von Modell A "eine Alternative nach einem C-Modell anzustreben, die Weiterentwicklung zu einem B-Modell aber zu verhindern"¹²⁴².

In der langfristigen Perspektive unterschieden sich Brandts und Schmidts Konzeption. Vgl. hierzu Link, "Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt", S. 177f., sowie Müller, MBFR-Politik, S. 279f.

¹²³⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 207, "Wie Egon Bahr Deutschland neutralisieren will", in: *Quick* vom 27.09.1973, Bahr, Zu meiner Zeit, S. 227ff., und Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 104-108. Zu den Teilstudien und Entwürfen vgl. Dep. Bahr, 316, 3. Die in AAPD 1968 veröffentlichte Version der Aufzeichnung beruht auf einer Kopie. Laut Mitteilung des Ref. 117 des AA vom 19.09.2005 befindet sich das Original im Bestand des Planungsstabs (B 130, Bd. 11573). Brandt hat das Papier am 05.07.1968 mit Paraphe abgezeichnet, aber keine Randbemerkungen gemacht oder Dinge angestrichen. Das ist für ihn ungewöhnlich.

Zum Neutralismusvorwurf gegenüber Bahr vgl. Hahn, "Grand Design of Egon Bahr", S. 869ff. und 875-878, Gallus, Die Neutralisten, S. 296-308, Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 108, und Hakkarainen, Peace in Europe, S. 22f.

¹²³⁷ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002. Vgl. Bahr, Zu meiner Zeit, S. 227.

¹²³⁸ Vgl. DzD V/1, S. 1923-1935, und Kap. 6.1.2 dieser Arbeit.

¹²³⁹ AAPD 1968, Dok. 207, S. 796.

¹²⁴⁰ AAPD 1968, Dok. 207, S. 796.

¹²⁴¹ AAPD 1968, Dok. 207, S. 806.

¹²⁴² AAPD 1968, Dok. 207, S. 805.

In der von Bahr favorisierten Konzeption C würde die Bundesrepublik die DDR völkerrechtlich anerkennen. Außer den beiden deutschen Staaten sollten mindestens noch die Benelux-Staaten, Polen und die CSSR dem Sicherheitssystem angehören. Großbritannien und Frankreich sollten entweder Mitglieder oder mit den USA und der UdSSR Garantiemächte werden können. Die Garantiemächte sollten weder Truppen noch Waffen auf dem Vertragsgebiet stationieren dürfen, die Mitgliedstaaten (ggf. mit Ausnahme Frankreichs und Großbritanniens) entnuklearisiert sein. Alle Garantiemächte und Mitgliedstaaten – also auch die DDR – würden das Recht der Deutschen auf Wiedervereinigung anerkennen müssen. Die Rechte der Vier Mächte sollten in vollem Umfang oder nur in bezug auf Berlin erhalten bleiben. Das System war so angelegt, daß wenn eine der beiden Supermächte Druck auf die Mitgliedstaaten auszuüben versuchen würde, die andere aufgrund ihrer Garantieverpflichtung um Hilfe gebeten werden könnte. Das war, wie Duckwitz anmerkte, "[s]chwer praktisch vorstellbar"¹²⁴³. Bahr führte aus:

Die amerikanische Garantie gibt den westlichen Mitgliedstaaten weniger materielle Sicherheit als sie heute im Atlantischen Bündnis haben. Die östlichen Mitgliedstaaten erhalten dafür einen zusätzlichen Schutz, weil sich die amerikanische Garantie auch auf jede Verletzung ihres Gebietes durch die Sowjetunion erstreckt. Das System begünstigt die Liberalisierung kommunistischer Regime. [...] Modell C geht davon aus, daß die USA nicht bereit sind, eine Beherrschung oder Besetzung des Sicherheitsgebietes durch die Sowjetunion hinzunehmen."¹²⁴⁴

Diese Prämissen und Prognosen waren nicht zwingend und konnten es auch nicht sein. Bahr ging davon aus, daß ein solches Sicherheitssystem in der DDR "starke Kräfte" zugunsten einer Annäherung freisetzen würde. Ohne die Anwesenheit sowjetischer Truppen und ohne Interventionsrecht Moskaus wäre das dortige Regime "auf sich gestellt und ungeschützt den Umwelteinflüssen ausgesetzt". Bahr räumte ein, es sei fraglich, ob ein solches Sicherheitssystem Washington und Moskau annehmbar erscheinen würde. Die Sowjetunion würde "das Ende der kommunistischen Regime in den östlichen Mitgliedstaaten [...] und ein politisch organisiertes Europa ohne ihre Beteiligung und möglicherweise mit deutschem Übergewicht" riskieren. Kurzum: "Obwohl sie die Anerkennung des Status quo erreicht hat, öffnet sie seiner Überwindung die Tür." Daß Modell C alles in allem wenig realistisch war, wußte Bahr selbst. Als wahrscheinliche Entwicklung sah er Konzeption B an, weil sie den Interessen sehr vieler Partner entsprach und sich mit relativ geringfügigen Veränderungen des aktuellen Zustandes erreichen ließ: "man rutscht gewissermaßen in sie hinein". Den deutschen Interessen entspreche sie aber in keiner Weise. Die Bundesrepublik, so sein Fazit, müsse "der allzu naheliegenden Versuchung widerstehen, die Bündnisse erhalten und gleichwohl zu einem 'gesamteuropäischen Sicherheitssystem' gelangen zu wollen"¹²⁴⁵.

An dieser Stelle soll keine ausführliche inhaltliche Auseinandersetzung mit Bahrs Denküben oder eine Einordnung in sein politisches Konzept stattfinden. Das ist an anderen Stellen geschehen.¹²⁴⁶ Er selbst schrieb 1996: "So fruchtbar die damaligen Erkenntnisse auch wurden, sie enthielten mehr Falsches als Richtiges"¹²⁴⁷. Hier gilt es zu unterstreichen, daß Bahrs Vorstellungen nicht die Willy Brandts waren.

¹²⁴³ AAPD 1968, Dok. 207, Anm. 61.

¹²⁴⁴ AAPD 1968, Dok. 207, S. 811.

¹²⁴⁵ AAPD 1968, Dok. 207, S. 812ff.

¹²⁴⁶ Vgl. Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 104-108, Schröder, Egon Bahr, S. 140f., Garton Ash, Im Namen Europas, S. 120ff., Enders, SPD und äußere Sicherheit, S. 130f., Bernath, Wandel ohne Annäherung, S. 221f., Groh/Brandt, Vaterlandslose Gesellen, S. 273, Schwabe, "Entspannung und Multipolarität", S. 12f. Zur internen Diskussion im AA über Bahrs Thesen vgl. AAPD 1968, Dok. 240, 244 und 256, S. 1006 und 1010f.

¹²⁴⁷ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 229. In den siebziger Jahren näherte Bahr sich einem modifizierten Modell B an. Vgl. Groh/Brandt, Vaterlandslose Gesellen, S. 296. 1992 bezeichnete er es als seinen "Irrtum [...] immer geglaubt zu haben: Da der Kern des Ganzen die Sicherheit, die Machtfrage, ist, muß man dafür sorgen, daß es Kriege nicht mehr geben kann. Dann wird die Politik [...] hinterherkommen. Einschließlich der deutschen Einheit, einschließlich der Überwindung der Spaltung Ost und West in

Natürlich paßten Bahrs Überlegungen in den Rahmen von Brandts Äußerungen; das erlaubt aber nicht den Umkehrschluß, daß Brandts Vorstellungen deckungsgleich waren, also alles abdeckten, was Bahr formulierte. Eine selbstverständliche Gleichsetzung ihrer Ansichten nach dem Muster "das entspannungs- politische Konzept von Brandt/Bahr"¹²⁴⁸ ist nicht zulässig, der Abgleich der jeweiligen Äußerungen vonnöten.¹²⁴⁹ Die Unterschiede in bezug auf Modell A sind bereits dargestellt worden: Brandt lehnte einseitige Truppenverminderungen des Westens ab und hatte keine Einwände gegen Abrüstungs- kontrollen, die Bahr als Vorstufe einer Verklammerung der Bündnisse kritisch betrachtete. Insofern waren beiderseitige ausgewogene Truppenreduzierungen nur bedingt "der gemeinsame Nenner für die Konzeptionen Brandts und Bahrs"¹²⁵⁰. Wie verhielt es sich mit Konzeption B? Im Juli 1968 kam der WEU-Ministerrat in Anwesenheit Brandts zu dem Schluß, bei den Überlegungen zu einem europäischen Sicherheitssystem solle man auf lange Sicht "kein Arrangement zwischen den Bündnissystemen vorsehen"¹²⁵¹. Hierbei ist zu unterstreichen, daß nicht einzelne Vereinbarungen, sondern ein Arrangement zwischen den Blöcken abgelehnt wurde und es um die langfristige Perspektive ging. Eine völlige Ablehnung der Charakteristika von Konzeption B, wie sie sich bei Bahr zeigte, ist Brandts Einlassungen nicht zu entnehmen. Das von ihm favorisierte Denkmodell sah gerade vor, die Bündnisse durch friedenssichernde Abmachungen in Verbindung zueinander zu bringen. Mehr noch: Bei seinem Rumänien-Besuch 1967 hatte er Verhandlungen zwischen den Blöcken nicht ausgeschlossen. 1969 griff er die von Bahr für die Beschreibung der Variante B gewählte Formulierung vom gemeinsamen Dach über den Blöcken auf. Er ging von der Überwölbung und daraus resultierenden Auflösung der Pakte aus – also nicht von ihrer Zementierung durch Kooperation. Brandt hatte die Grundidee von Modell C zwar in die Diskussion eingeführt, hieß aber an keiner Stelle die hier skizzierte Ausgestaltung durch Bahr gut. Vor allem ging er in seinen Äußerungen als Außenminister stets von einem längerfristigen Weiter- bestehen der Bündnisse, einer Koexistenz der Allianzen mit neuen friedenserhaltenden und –fördernden Elementen und schließlich einer Ablösung des Blocksystems durch ein sukzessive Gestalt annehmendes Sicherheitssystems aus.

Brandt zeigte also keine Präferenz für eine von Bahrs Konzeptionen, sondern schien eher eine parallele und einander ergänzende Entfaltung von Elementen aus allen dreien für realistisch zu halten. Das Bild eines neuen Gebäudes zwischen den Blöcken, das über diese hinauswachsen und sie ablösen würde, bot Raum für Entwicklungen, wie sie in allen von Bahr erdachten Modellen enthalten waren, und darüber hinaus für nicht absehbare Entwicklungen. Der wesentliche Unterschied zwischen dem Außenminister und dem Chef des Planungsstabs bestand darin, daß Brandt sich eben nicht auf Modelle verstieg, sondern eine eklektische und pragmatische Herangehensweise pflegte, wie es sich auch schon in bezug auf die Europapolitik gezeigt hat. Gerade in Hinblick auf die europäische Integration hätte eine Politik nach Bahrs Modell C einschneidende Konsequenzen bedeutet. Mit dem Haager Gipfel wurden aber die Bemühungen um die westeuropäische Integration verstärkt und nicht aufgegeben, was für Brandt auch

Europa. Das war falsch. Die Politik hat die Sicherheitsfrage überholt." ("Indem ich durch diese Hölle gegangen bin", in: *ZEIT* 13.03.1992)

¹²⁴⁸ Enders, SPD und äußere Sicherheit, S. 282. Vgl. Heinlein, Gemeinsame Sicherheit, S. 42-49. Bei Link heißt es, Bahrs Konzepte hätten Brandt als "perspektivische Orientierung" gedient ("Deutschlandpolitik der Regierungen", S. 1718).

¹²⁴⁹ Vgl. Link, "Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt", S. 171-178, Garton Ash, Im Namen Europas, S. 122f., und Bernath, Wandel ohne Annäherung, S. 220f.

¹²⁵⁰ Link, "Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt", S. 177.

¹²⁵¹ Aufzeichnung Sahm vom 08.07.1968, in: PAAA, B 150.

gar kein Widerspruch zur Ostpolitik war, weil die EG in seinen Augen ja auf die osteuropäischen Länder ausstrahlen und durchaus als Element einer Friedensordnung fungieren sollte.¹²⁵²

Auch was eine europäische Friedensordnung und die Lösung der offenen politischen Fragen inklusive der deutschen Spaltung anging, propagierte Brandt keinen Plan oder gar Stufenplan. Derartiges erschien ihm wenig praktikabel. Man nehme nur seine Opposition gegen den Deutschlandplan 1959 und den Hinweis, daß alle bisherigen Pläne die Deutschen ihrem nationalen Ziel nicht näher gebracht hätten. Seine Politik war eben kein Burgfriedensplan, sondern das Aufgreifen von Ansatzpunkten und das Ingangsetzen von Entwicklungen vermittelt vertrauensbildender Maßnahmen – mit Reaktionen und Entwicklungen, die nicht vorherzusehen oder planbar waren und auf die in ihrem jeweiligem Kontext Antworten gefunden werden mußten, um neue Wege zu eröffnen. Insofern konnte Brandt von einer Friedensordnung "kein geschlossenes Bild"¹²⁵³ zeichnen. Wovon er eine recht klare Vorstellung hatte, waren Richtung und Ziel dieser Wege. Das mag man als das Visionäre an seinen Überlegungen und Äußerungen charakterisieren.¹²⁵⁴

Brandts Ziel war eine dauerhafte europäische Friedensordnung, basierend "nicht auf einem 'Gleichgewicht des Schreckens' [...], sondern auf einem möglichst weitgehenden 'Gleichgewicht der Interessen'"¹²⁵⁵, also einer Balance aus gemeinsamen, aber auch unterschiedlichen oder gegensätzlichen Interessen. Als "[u]npolitisch weil unrealistisch" bezeichnete er die Vorstellung, man könne zwischen Ost und West die ganze Breite von Voraussetzungen parallel schaffen. Vielmehr mußte man, so Brandt, Prioritäten setzen und strittige Punkte zunächst ausklammern, um sie dann zu behandeln, wenn "ein gewisser Fundus gemeinsamer Regelungen" und ein modus vivendi, der keine Seite zur Preisgabe von Grundpositionen zwingen würde, das "beiderseitige Mißtrauen abgelöst"¹²⁵⁶ haben würde. Er rechnete damit, daß es auf dem Weg dorthin zu einer oder mehreren Konferenzen der beteiligten Staaten und zu "einer ganzen Reihe einzelner Vereinbarungen" kommen würde. Es mußte aber nicht unbedingt immer oder sofort zu formellen Abmachungen kommen; Entspannungsmaßnahmen konnten in seinen Augen aber auch "beiderseitiges entsprechendes Verhalten" sein. Er mochte sich nicht festlegen, "[o]b solche Schritte und Vereinbarungen dann durch ein geschlossenes systematisches Vertragswerk [...] zusammengefaßt werden"¹²⁵⁷ sollten, schloß es aber auch nicht aus. Es handelte sich also um ein System weniger im Sinne eines festen, strukturierten Gefüges als im Sinne von in Beziehung zueinander stehender einzelner Elemente, die im Ganzen Stabilität erzielen. Das Bild, das sich aufdrängt, ist weniger die Zeichnung des Architekten als das Modell des Physikers oder Chemikers.

Gleichwohl hatte Brandt natürlich nähere und fernere Weg- und Zielmarken sowie aufeinander aufbauende Entwicklungen vor Augen. Prinzipiell ging es ihm – in Übereinstimmung mit den Schlag-

¹²⁵² Vgl. Kapitel 6.1.6 dieser Arbeit. Im August 1969 legte der Planungsstab ein Grundmodell für ein vorläufiges Sicherheitssystem vor, das Brandts Haltung Rechnung trug: Bewußt wurde vermieden, eine völlig neue Lage anzunehmen. BRD und DDR sollten gleichberechtigt an Verhandlungen über Sicherheitsfragen teilnehmen und den Nichtverbreitungsvertrag vom 1. Juli 1968 ratifizieren. Die Grenzfragen sollten im Rahmen eines Gewaltverzichtsabkommens de facto geregelt werden. Ein vorläufiges Sicherheitssystem sollte auf dem Fortbestand von NATO und Warschauer Pakt beruhen, die Bündnisse nicht institutionell verklammert werden. Spätestens sechs Jahre nach Abschluß eines europäischen Sicherheitsabkommens sollte ein Abzug von 75% der US-Truppen in Europa bzw. der sowjetischen Streitkräfte, die in Warschauer-Pakt-Staaten stationiert waren, erfolgen. Die in Mitteleuropa stationierten Kernwaffen sollten stufenweise reduziert werden. Vgl. AAPD 1969, Dok. 277, bes. Anm. 4.

¹²⁵³ Kuper, Konfrontation und Kooperation, S. 213.

¹²⁵⁴ Vgl. DzD V/1, S. 1876 (Interview Brandt 22.10.1967), und DzD V/2, S. 229f. (Interview Brandt 14.02.1968).

¹²⁵⁵ Manuskript der Rede Brandts auf dem SPD-Landesparteitag in Bremen am 18.08.1967, in: WBA, A3, 258.

¹²⁵⁶ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 208.

¹²⁵⁷ DzD V/2, S. 229 (Interview Brandt 14.02.1968). Vgl. *ibid.*, S. 229f.

wörtern de Gaulles und auch Nixons – darum, "vom feindseligen Gegeneinander"¹²⁵⁸ über "ein friedliches Nebeneinander"¹²⁵⁹ zu "partieller Zusammenarbeit"¹²⁶⁰ und schließlich "einem konstruktiven Miteinander der europäischen Völker"¹²⁶¹ zu gelangen. Dieser Prozeß war für ihn alles andere als eine vorgezeichnete, geradlinige Entwicklung. Gegenläufige und widerspruchsvolle Tendenzen, Rückschläge und Rückfälle in frühere Perioden kalkulierte er – auch schon vor dem 21. August 1968 – ein.¹²⁶² Die "Phase der Détente" mußte aus seiner Sicht "genutzt werden, die europäische Sicherheit solide zu begründen und eine dauerhafte Friedensordnung herzustellen", was nichts anderes hieß als "die Spannungsursachen zu beseitigen und eine Situation zu schaffen, die nach menschlicher Voraussicht keinen Grund zu neuen gefährlichen Spannungen biete[n]"¹²⁶³ würde.

Die Spannungsursachen lagen aus Brandts Warte nicht im Konflikt der Ideologien begründet. 1967 wiederholte er, was er 1963 in Harvard gesagt hatte: "Die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen der verschiedenen Systeme sind nicht die objektiven Ursachen ernster internationaler Konflikte. Die eigentlichen Ursachen der weltweiten Auseinandersetzungen liegen in der Polarisierung der Macht und in dem Anspruch der Machtzentren in Moskau und Peking, die Welt zu beherrschen und nach einer starren Doktrin umzuformen." Inzwischen habe, fügte er nun hinzu, in den kommunistisch regierten Staaten einiges "sich abzuschleifen"¹²⁶⁴ begonnen, anderes bleibe aber unverändert. Eine Entideologisierung der Politik des Ostens war für Brandt nicht Voraussetzung, sondern mögliche Folge der Entspannung. Wenn aber die eigentliche Spannungsursache der sowjetische Machtanspruch war, konnte es nur darum gehen, Moskau von einer "attraktive[n] Alternative"¹²⁶⁵, nämlich von der Ost-West-Kooperation zu überzeugen. Als "Vorstufe" für eine dauerhafte Friedensordnung – gleichsam als erste Stufe der Phase der Kooperation – sollte aus Europa eine "Zone der Entspannung"¹²⁶⁶ mit folgenden Kennzeichen werden: gegenseitiger Gewaltverzicht, konventionelle und nukleare Abrüstung, Normalisierung der Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern, ein geregeltes Nebeneinander in Deutschland, Intensivierung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, erleichterter Kulturaustausch, Abbau der Beschränkungen des Personenverkehrs, unbehinderter Informations- und Presseausaustausch sowie jedwede mögliche sachliche Zusammenarbeit. In diesem Sinne konstatierte Brandt im Oktober 1967 (nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien und dem Austausch von Handelsvertretungen mit der CSSR), daß man auf dem Weg zur Friedensordnung ein Stück weitergekommen sei.¹²⁶⁷

Seine langfristigen Vorstellungen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Verflechtung sowie zur Lösung der Grenz- und Vertriebenenfragen in einer Friedensordnung konkretisierte Brandt.¹²⁶⁸ Die Grenzen sollten eingeebnet und in ihrer Bedeutung – was bei einem liberalisierten Personenverkehr

¹²⁵⁸ "Die Zeiten Bismarcks sind vorbei", in: *Weser-Kurier* vom 06.09.1969.

¹²⁵⁹ DzD V/1, S. 372 (Rede Brandt 24.01.1967).

¹²⁶⁰ "Die Zeiten Bismarcks sind vorbei", in: *Weser-Kurier* vom 06.09.1969.

¹²⁶¹ DzD V/1, S. 372 (Rede Brandt 24.01.1967).

¹²⁶² Daß Brandts Plädoyer für eine europäische Friedensordnung nach der Intervention in der CSSR prinzipiell "seltener" geworden sei (Enders, SPD und äußere Sicherheit, S. 129), läßt sich nicht konstatieren.

¹²⁶³ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 115. Vgl. DzD V/1, S. 1486 (Brandt, "Entspannungspolitik mit langem Atem"), und S. 1608 (Interview Brandt 08.09.1967).

¹²⁶⁴ Vgl. DzD V/1, S. 2124. (Interview Brandt 05.12.1967). Vgl. *ibid.*, S. 2123-2127.

¹²⁶⁵ Vgl. DzD V/1, S. 2127. (Interview Brandt 05.12.1967).

¹²⁶⁶ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10115. Vgl. *ibid.*, S. 10115f., Entwurf der Rede Brandts im Bundestag am 26.09.1968, in: PAAA, B 4 45, AAPD 1968, Dok. 260, S. 1023f., und "Stellung und Aufgaben Deutschlands in der Welt", in: *Bulletin* vom 22.04.1969.

¹²⁶⁷ DzD V/1, S. 1876 (Interview Brandt 22.10.1967).

¹²⁶⁸ Vgl. Kuper, Konfrontation und Kooperation, S. 213.

natürlich ohnehin schon der Fall gewesen wäre – abgeschwächt werden. Als geeignetes Mittel betrachtete Brandt das von der SPD schon länger geforderte europäische Volksgruppenrecht, also einen verbindlichen Schutz nationaler Minderheiten, wie er zwischen der Bundesrepublik und Dänemark oder zwischen Italien und Jugoslawien geregelt war.¹²⁶⁹ Auf dem Gebiet einer ökonomischen Zusammenarbeit sollte die EWG als Vorbild für die Kooperation "auch zwischen den Teilen Europas, wenn vielleicht auch nicht mit der gleichen Dichte wie in einzelnen Teilen"¹²⁷⁰, also wie innerhalb der EWG, dienen. Eine Friedensordnung sollte schließlich wirtschaftliche Verbindungen zwischen EWG und COMECON hin zu einem "wirtschaftlichen Verbund"¹²⁷¹ schaffen. Brandt setzte mit Blick auf das ökonomische Potential der EWG darauf, daß die Staaten jenseits des Eisernen Vorhangs "ein wohlverstandenes Interesse an einem sich ausdehnenden Ost-West-Handel"¹²⁷² hegten und die Bundesrepublik tatsächlich eine "politisch und wirtschaftlich attraktive Alternative zu dem gegenwärtig bestehenden Status Europas"¹²⁷³ zu bieten hatte. Nach seiner Sicht der Dinge standen die europäischen Staaten in West und Ost angesichts der ökonomischen und technologischen Entwicklung vor ähnlichen Problemen. Dem volkswirtschaftlichem "Zwang der Zahlen" würde, so seine Analyse, östliche "Voreingenommenheit auf die Dauer doch nicht standhalten" können. Bereits jetzt würden sich auf wirtschaftlichem und technologischem Gebiet in der Sowjetunion und in den osteuropäischen Staaten "ideologiefreie Bereiche" bilden. Mit steigendem Entwicklungsgrad der östlichen Industrieländer müßte sich die Notwendigkeit verstärken, "neue, der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung angepaßte Formen der Zusammenarbeit in Europa zu finden"¹²⁷⁴.

Lag Brandts Vorstellungen deshalb "eine Art Konvergenzthese zugrunde"¹²⁷⁵? Wenn er davon ausging, "daß die Industriegesellschaften, auch die des kommunistischen Systems, mehr Kommunikation brauchen"¹²⁷⁶ würden und – der Schluß läßt sich aus der Summe seiner Äußerungen ziehen – daß der "technisch-wissenschaftliche und der wirtschaftlich-soziale Fortschritt auch die kommunistischen Staaten zu Reformen zwingen würden, die größere Freiheitsspielräume eröffneten"¹²⁷⁷, dann bedeutete dies nicht, daß er eine Mischform oder eine Annäherung anstrebte, bei der beide Seiten eine ähnlich lange Wegstrecke zurücklegen und sich etwa in der Mitte treffen würden. Brandt glaubte, daß das westliche System für die Herausforderungen des späten 20. Jahrhunderts besser gewappnet war.¹²⁷⁸ Seine Forderung nach einer "Sozialunion" im Rahmen der EWG als "Umstrukturierung" im Sinne des demokratischen Sozialismus zu deuten oder den demokratischen Sozialismus zum "Konvergenzpunkt"¹²⁷⁹ zu erklären, läßt zu sehr die unterschiedlichen, ja gegensätzlichen Definitionen dieses Begriffs im Godesberger Programm der SPD und im Verständnis der SED außer Acht.

¹²⁶⁹ Vgl. DzD V/1, S. 1406f. (Interview Brandt 02.07.1967), Brandt an Czaja am 25.08.1967, in: PAAA, B 1 348, Vermerk Bahr vom 10.07.1967, in: Dep. Bahr 437, und Groh/Brandt, Vaterlandslose Gesellen, S. 297f.

¹²⁷⁰ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 180. Sitzung, S. 9764. Vgl. DzD V/1, S. 2125 (Interview Brandt 05.12.1967).

¹²⁷¹ DzD V/1, S. 1406f. (Interview Brandt 02.07.1967). Vgl. Brandt am 30.06.1967 im Parteirat, in: SPD-Parteivorstand 27.

¹²⁷² DzD V/1, S. 2087 (Rede Brandt 30.11.1967).

¹²⁷³ DzD V/1, S. 2127 (Interview Brandt 05.12.1967).

¹²⁷⁴ DzD V/1, S. 2125f. (Interview Brandt 05.12.1967).

¹²⁷⁵ Groh/Brandt, Vaterlandslose Gesellen, S. 293. Vgl. Link, "Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt", S. 173, und Marshall, Willy Brandt, S. 81. Die in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts entwickelten Konvergenztheorien gingen von einem wirtschaftlich und strukturell bedingten Angleichungsprozeß von Industriegesellschaften unterschiedlicher politischer und wirtschaftlicher Prägung aus.

¹²⁷⁶ "Gemeinsame Verantwortung für die Sicherheit und den Frieden in der Welt", in: *Bulletin* vom 25.02.1969.

¹²⁷⁷ Groh/Brandt, Vaterlandslose Gesellen, S. 293.

¹²⁷⁸ Vgl. Kuper, Konfrontation und Kooperation, S. 215.

¹²⁷⁹ Link, "Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt", S. 173.

Claudia von Braunmühl hat geschlußfolgert, daß Brandt "nicht die Erwartung eines ganz Europa umspannenden 'demokratischen Sozialismus'" hegte, sondern "die Erwartung der Unterwerfung der sozialistischen Staaten unter einen ökonomisch-technologischen Sachzwang". Indem es die EWG und deren Funktionsweise zum Vorbild und Ausgangspunkt Gesamteuropas erhebe, impliziere das Brandtsche Konzept, "daß die sozialistischen Staaten sich ihrer inhaltlichen Zielsetzung entäußern" würden – nicht in einem "Akt bewußter ideologischer Selbstpreisgabe", sondern nach "der zwingenden Logik des wissenschaftlich-technischen Fortschritts"¹²⁸⁰. Dieses überspitzte Urteil bedarf, um zu einer treffenden Charakterisierung zu gelangen, der Ergänzung durch den Hinweis von Ernst Kuper, daß Brandt nicht von einem statischen Konfliktmuster dauerhaft antagonistischer Ordnungen ausging, sondern von der Existenz gemeinsamer Interessen und Entwicklungschancen.¹²⁸¹

Brandt ging zunächst von der möglichen Koexistenz der Wirtschaftsordnungen in einer Friedensordnung aus. Für entscheidend hielt er, daß die Friedensordnung Menschenrechte "nicht nur deklarieren, sondern auf wesentlichen Gebieten praktizieren"¹²⁸² müsse. Darüber hinaus stellte er folgende Kriterien auf:

"Die europäische Friedensordnung müßte der Tatsache Rechnung tragen, daß in den europäischen Staaten verschiedenartige politische, soziale und wirtschaftliche Systeme existieren und daß die einzelnen Staaten auf diesen Gebieten souverän entscheiden können. Es müßte sichergestellt sein, daß alle europäischen Staaten auf die Anwendung von Gewalt sowie auf jegliche Form der Intervention in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten verzichten. Die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten müßten sich auch darüber hinaus nach den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen richten. Die Freizügigkeit und der freie Austausch von Informationen in Europa müßten möglichst weit ausgedehnt werden. Die NATO-Staaten müßten sicher sein, daß die von West und Ost getragene Friedensordnung ihnen – wie es in der Präambel des NATO-Vertrages heißt – die 'Freiheit, das gemeinsame Erbe und die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechtes beruhen', garantiert. Die europäischen Staaten insgesamt müßten sich auf ein wirksames System für die Sicherheit des einzelnen und aller verlassen können. An einem solchen System der europäischen Sicherheit müßten sowohl die Vereinigten Staaten wie die Sowjetunion teilnehmen. Es sollte aus Vereinbarungen hervorgehen, die sich auf die zunächst weiterbestehenden Bündnisse beziehen. Die deutsche Frage müßte gelöst sein."¹²⁸³

Keine Rede kann davon sein, "daß Brandt die Lösung der deutschen Frage einer europäischen Friedensordnung unterordnete"¹²⁸⁴. Er ordnete sie vielmehr in sie ein. Das eine sollte es nicht ohne das andere geben und umgekehrt. Für Brandt konnte der "Entspannungsprozeß im Sinne der Richtung einer umfassenden Friedensordnung gar nicht abgeschlossen werden [...], solange die deutsche Frage ungelöst"¹²⁸⁵ bliebe. Insofern sollte die erhoffte Lösung auch nicht gemäß einer zeitlichen "Sequenzannahme"¹²⁸⁶ nach der Errichtung einer Friedensordnung, sondern in deren Rahmen erfolgen – oder, wie Kiesinger es am 17. Juni 1967 formulierte, darin "eingebettet", was angesichts der "kritische[n] Größenordnung"¹²⁸⁷ eines vereinten Deutschlands gar nicht anders vorstellbar sei.

Doch *wie* sollte die deutsche Frage gelöst werden? Obwohl die Grundelemente einer europäischen Friedensordnung mit einem späteren Friedensvertrag weitgehend identisch sein und zugleich weit über

¹²⁸⁰ Von Braunmühl, *Kalter Krieg und friedliche Koexistenz*, S. 75f.

¹²⁸¹ Vgl. Kuper, *Konfrontation und Kooperation*, S. 215ff.

¹²⁸² DzD V/1, S. 1406f. (Interview Brandt 02.07.1967).

¹²⁸³ Brandt, *Friedenspolitik in Europa*, S. 207f. Vgl. AAPD 1968, Dok. 157, S. 591f.

¹²⁸⁴ Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 185. An anderer Stelle belegt Haftendorn dieselbe These mit einer Aussage Brandts von 1968, die das Problem der deutschen Teilung dem Ziel der Sicherung des Friedens unterordnete, nicht aber "die Lösung der deutschen Frage der Verwirklichung einer europäischen Friedensordnung" (Sicherheitsbefriedigung, S. 217f.). Brandts Aussage entsprach Kiesingers Regierungserklärung vom 13.12.1966.

¹²⁸⁵ DW-Interview Brandts am 24.01.1967, in: BPA/Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

¹²⁸⁶ Link, "Westbindung und Ostverbindungen", S. 209.

¹²⁸⁷ DzD V/1, S. 1323. Bange ("Ost- und Deutschlandpolitik", S. 467) weist darauf hin, daß Kiesinger im Sommer 1967 Aspekte der Vorstellungen Brandts und Bahrs übernahm.

ihn hinausgehen würden, mußte solch ein Vertrag Brandts Meinung nach einer Friedensordnung nicht vorausgehen.¹²⁸⁸ Grundsätzlich forderte Brandt eine "Entwicklung in Richtung auf das Selbstbestimmungsrecht [...], ohne deswegen das Rad der Geschichte zurückdrehen zu wollen"¹²⁸⁹. Was bedeutete das konkret? Brandt äußerte sich hierzu vorsichtig, im Kern aber eindeutig. Es ging ihm um eine Entwicklung im Verhältnis zwischen den beiden Staaten in Deutschland, die nach und nach die Situation der Menschen in der DDR verbessern, Mauer und Todesstreifen liquidieren, eine demokratische Legitimation der Verhältnisse in ganz Deutschland erreichen und die Perspektive der nationalen Einheit offenhalten würde.¹²⁹⁰ Dies auszusprechen, machte das Angebot eines innerdeutschen Gewaltverzichts für ihn "überhaupt erst ehrlich"¹²⁹¹. Im Juni 1968 führte er im Bundestag aus:

Aus meiner Sicht [...] muß zu diesem deutschen Teil einer beginnenden europäischen Friedensordnung gehören, daß der Weg offen ist, daß die Perspektive offengehalten wird dafür, daß die Deutschen, wenn sie es wollen und wenn es mit den legitimen Sicherheitsinteressen ihrer Nachbarn zu vereinbaren ist, ihr Leben staatlich anders organisieren können, d.h. daß sie, wenn sie es wollen, auch unter einem Dach, in einer staatlichen Organisation leben können.¹²⁹²

Brandt verfolgte also eine Form der staatlichen Einheit der Deutschen. Eine Konföderation etwa in Gestalt eines Deutschen Bunds als letztes Ziel lehnte er ab.¹²⁹³ Zugleich warnte er davor, den Eindruck zu erwecken, als strebten die Deutschen "Grenzrevisionen" an, als spekulierten sie "auf ein Großdeutsches Reich oder auf ein Bismarcksches Reich"¹²⁹⁴. Mithin läßt sich festhalten, daß Brandts Konzept der sechziger Jahre "den Status quo zwar nicht hinnehmen wollte, andererseits aber nicht mit den revisionistischen Erwartungen aus der Anfangszeit der Bundesrepublik in Verbindung gebracht werden darf, als die Vorstellung eines Deutschland in den Grenzen von 1937 gepflegt wurde"¹²⁹⁵. Den Begriff "Wiedervereinigung" empfand Brandt als unpassend.¹²⁹⁶ Vermehrt benutzte er Formulierungen, die die geographische und organisatorische Lösung der deutschen Frage "nicht in eine feste Form zwingen" sollten. Denn deutsche Einheit sollte nicht "Einverleibung"¹²⁹⁷ der DDR durch die Bundesrepublik bedeuten, auch wenn Brandts Aussagen auf die Vereinigung der beiden Gebiete in einem staatlichen Verband hinausliefen.

Auffällig ist, daß seine Formulierungen 1969 noch zaghafter wurden. Er begann nun, sich von der Formel "Wiedervereinigung in Frieden und Freiheit" abzusetzen und die Ziele und Forderungen "bescheiden" zu formulieren als "Perspektive [...] für unser Volk, so oder so sich zusammenzuordnen"¹²⁹⁸. Das klang dann so: "Es ergibt keinen Sinn, daß Teile der Deutschen, wie immer sie staatlich organisiert sind, es schwerer haben sollen, zueinander zu kommen, als die Deutschen gegenüber entfernteren europäischen Verwandten oder gegenüber den Japanern und den Eskimos." Mit Blick auf Überwindung des Status quo gehe es um die Frage, wie "die Menschen zueinander kommen" könnten. Er fügte hinzu: "Und ein

¹²⁸⁸ Vgl. DzD V/1, S. 1088 (Pressekonferenz Brandt 02.05.1967).

¹²⁸⁹ Brandt, Reden und Interviews 1968—1969, S. 45 (Artikel Brandt 02.07.1968).

¹²⁹⁰ Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 199f., VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 141. Sitzung, S. 7232, und *ibid.* 180. Sitzung, S. 9764, DzD V/1, S. 1880 (Interview Brandt 22.10.1967), DzD V/2, S. 183 (Interview Brandt 04.02.1968), sowie *PMI* 75/68 vom 05.02.1969.

¹²⁹¹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 141. Sitzung, S. 7232. Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 200.

¹²⁹² VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 180. Sitzung, S. 9764.

¹²⁹³ Vgl. DzD V/2, S. 183 (Interview Brandt 04.02.1968).

¹²⁹⁴ "Die Zeiten Bismarcks sind vorbei", in: *Weser-Kurier* vom 06.09.1969.

¹²⁹⁵ Niedhart, "Revisionistische Elemente", S. 239. Vgl. *ibid.*, S. 239f.

¹²⁹⁶ Vgl. Vgl. DzD V/1, S. 1880 (Interview Brandt 22.10.1967).

¹²⁹⁷ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 149. Vgl. Groh/Brandt, Vaterlandslose Gesellen, S. 296.

¹²⁹⁸ *PMI* 75/68 vom 05.02.1969.

bißchen darf man dann auch noch der Phantasie der Geschichte überlassen."¹²⁹⁹ Die Frage der staatlichen Form der deutschen Einheit war für ihn weniger entscheidend oder aber noch weniger vorhersehbar geworden. Der Hinweis auf den Einfallsreichtum der Geschichte kündete erneut von der Überzeugung, daß solche Entwicklungen nicht planbar waren. Seine Aussagen bedeuten aber nicht, daß er die Lösung der deutschen Frage "eher in Form eines friedlichen Miteinanderlebens der Deutschen als [...] unter einem nationalen Dach"¹³⁰⁰ anstrebte. (Es war Franz Josef Strauß, der zu jener Zeit empfahl, das deutsche Volk solle "seine Kräfte nicht im Streben nach einer nationalstaatlichen Restauration verzehren, die selbst theoretisch in nur unbefriedigender Begrenztheit denkbar wäre", es solle nicht "[b]eharren auf einer staatlichen Wiedervereinigung", sondern "Verhältnisse in Europa herbeiführen [...] helfen, mit denen die freiheitliche Existenz, das soziale Wohlergehen, die kulturelle und wirtschaftliche Leistungskraft auch für die kommenden Generationen des ganzen Volkes gesichert werden"¹³⁰¹ könnten.) In seiner Zeit als Außenminister blieb für Willy Brandt das Selbstbestimmungsrecht für alle Deutschen und die Option seiner Verwirklichung in einer staatlichen Einheit zentrales Kriterium für eine europäische Friedensordnung.

Veränderungen in Europa und eine Lösung für Deutschland setzten natürlich ein Umdenken im Kreml voraus. Brandt nahm zur Kenntnis, daß man dort einer Entspannung mit dem Ziel einer solchen Friedensordnung wenig Interesse entgegenzubringen schien und statt dessen die Détente erst einmal so zu gestalten beabsichtigte, daß die Ergebnisse des Zweiten Weltkriegs festgeschrieben, die USA aus Europa herausgedrängt, die NATO aufgelöst und eine sowjetische Vormachtstellung in Europa etabliert würde.¹³⁰² Er glaubte aber auch zu sehen, daß "die geschichtliche Realität der Völkergemeinschaft"¹³⁰³ der sowjetischen Macht Grenzen setzen und zwei weitere Faktoren Moskau nötigen würden, Bereitschaft zu Kommunikation und Ausgleich mit dem Westen zu zeigen: das sowjetische Sicherheitsinteresse und die Schwierigkeiten mit den "geistigen Strömungen"¹³⁰⁴ der Epoche, den Tendenzen zu nationaler Selbstbehauptung und europäischer Orientierung im östlichen Lager genau so wie die Wirkung von Wissenschaft, Technologie und Bildung auf die kommunistischen Gesellschaften. Daraus leitete Brandt die Chance und die Aufgabe der Bundesrepublik ab, "die osteuropäischen Staaten und die Sowjetunion mit einer zielstrebigem, geduldigen und undramatischen Politik von den Vorzügen einer Ost-West-Zusammenarbeit [zu] überzeugen" und ihr eine "attraktive Alternative zu dem gegenwärtig bestehenden Status Europas"¹³⁰⁵ anzubieten. Um diesen Versuch soll es im folgenden Kapitel gehen.

¹²⁹⁹ "Die Zeiten Bismarcks sind vorbei", in: *Weser-Kurier* vom 06.09.1969.

¹³⁰⁰ Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 96. Haftendorn bezieht sich allgemein auf Äußerungen Brandts zwischen 1961 und 1971.

¹³⁰¹ DzD V/1, S. 1786 (Aufsatz Strauß 10.10.1967).

¹³⁰² Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 229, DzD V/2, S. 1633 (Interview Brandt 29.12.1968), und Kuper, Konfrontation und Kooperation, S. 157.

¹³⁰³ Brandt, "Friedenssicherung in Europa", S. 19.

¹³⁰⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10111. Vgl. *ibid.*, Brandt, "Plädoyer für die Vernunft", S. 22f., und Kuper, Konfrontation und Kooperation, S. 158.

¹³⁰⁵ DzD V/1, S. 2127 (Interview Brandt 05.12.1967).

7. Willy Brandt und die "neue" Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition

7.1 Aus der Defensive: Die Reaktion auf "Ulbricht-Doktrin" und Stoph-Brief

Wenn Bonn bald ostpolitisch steckenblieb, dann hatte Willy Brandt dies – anders als Arnulf Baring meint – nicht vorausgesehen.¹ Unmittelbar nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Bonn und Bukarest hegte er die Hoffnung, daß Ungarn, die CSSR und, wenn auch "nicht in der allernächsten Zukunft"², Jugoslawien dem rumänischen Beispiel folgen könnten. Die Lage war für die Zeitgenossen unübersichtlicher als sie aus der Retrospektive scheint. Am 2. Februar 1967 wiederholte der sowjetische Vize-Außenminister Semjonow in Erläuterung der sowjetischen Note vom 28. Januar Breschnews Aussage, "wenn in der westdeutschen Politik wirklich Elemente enthalten wären, die der Festigung der Sicherheit in Europa dienen, könnten diese durchaus als Gesprächsbasis betrachtet werden". Bonn müsse den Mut aufbringen, "sich von Ballast freizumachen" statt "eine Politik zu betreiben, die nur in der Änderung von Worten bestehe". Das Verhalten der Bundesregierung wirke, als ob sie versuche, "ja nichts falsch zu machen"³, und gerade dadurch die eigentlichen Fehler begehe. Der deutsche Botschafter in Moskau hatte nach wie vor den Eindruck, während eine Gruppe in der sowjetischen Führung einen "modus vivendi mit der Bundesrepublik unter Ausklammerung der nicht zu lösenden Fragen und unter Hintansetzung der Ulbricht'schen Forderungen" anstrebe, sei die andere bereit, "jede Forderung Ulbrichts nach Möglichkeit zu erfüllen"⁴.

In Moskau hatte man sich tatsächlich noch nicht auf ein Bild von der Politik der Großen Koalition verständigt.⁵ Am 7. Februar übermittelte die UdSSR die bereits erwähnte Note, in der es hieß, die Erklärungen Bonns zum Alleinvertretungsanspruch anläßlich des Botschafteraustauschs zwischen Bonn und Bukarest würden "faktisch den Kräften des Neonazismus und Militarismus Vorschub" leisten. Eine Basis für gute Beziehungen sei bei Fortsetzung der Bonner "Revanchepolitik"⁶ nicht gegeben. Zugleich versuchte der sowjetische Botschafter, Staatssekretär Schütz "in immer neuen Variationen" zu überzeugen, daß Bonn endlich eine "realistische Politik" treiben und die DDR anerkennen müsse. Schütz erläuterte seinerseits "so variationenreich wie möglich"⁷, eine Anerkennung der DDR komme nicht in Frage, und erkundigte sich, ob diese als Vorbedingung für jedes Gespräch angesehen werden müsse. Zarapkin stellte die Möglichkeit in Aussicht, unabhängig davon konstruktiv über andere wichtige Fragen zu sprechen. Schütz übergab ihm den deutschen Entwurf für eine Gewaltverzichtserklärung und bat um Prüfung der Frage, ob man in offizielle Gespräche hierüber eintreten könne. Zarapkin zeigte sich vor allem an der – an seine eigene vom Herbst 1966 angelehnte – Formulierung des Entwurfs interessiert, derzufolge die Bundesregierung sich bei der Behandlung von Streitfragen mit der Sowjetunion oder einem ihrer Verbündeten (also auch der DDR) nur friedlicher Mittel bedienen werde, kritisierte aber den Passus, nach dem die Bundesrepublik bei der Verfolgung ihrer Ziele in der Deutschland-Frage auf Anwendung von oder Drohung mit Gewalt verzichte. Wenn Moskau diese Formulierung akzeptieren würde, könne man annehmen, daß die Sowjetregierung gleichzeitig auch die Deutschlandpolitik der Bundesregierung als gerechtfertigt anerkenne. Schütz erklärte, er halte es für möglich, auf diesem Satz nicht zu bestehen. Es wurde vereinbart, die Gespräche fortzusetzen.

War das deutsche Angebot an Moskau "nicht sonderlich attraktiv"⁸, weil die "Katze nun einmal keinen Vorteil davon [hat], wenn ihr die Maus verspricht, sie nicht anzugreifen"⁹? Die Bonner Maus hatte der

¹ Vgl. Baring, Machtwechsel, S. 236f. Am 25.02.1967 erklärte Brandt, es könne keine Rede davon sein, daß die Ostpolitik sich festgefahren habe. Vgl. DzD V/1, S. 632.

² AAPD 1967, Dok. 56, S. 283.

³ AAPD 1967, Dok. 44, S. 231.

⁴ von Walther an Schütz am 09.02.1967 (mit Paraphe Brandts), in: PAAA, B 150.

⁵ Vgl. Sodaro, Moscow, Germany, and the West, S. 95f.

⁶ DzD V/1, S. 484.

⁷ AAPD 1967, Dok. 46, S. 235. Vgl. *ibid.*, S. 235ff. Zum deutschen Entwurf einer Gewaltverzichtserklärung s. DzD V/1, S. 482.

⁸ Taschler, Herausforderungen, S. 114.

Moskauer Katze – es ist im Kontext des NV-Vertrags schon angeklungen – durchaus etwas zu bieten: Die Garantie, nicht zu einem großen, aggressiven Tier zu mutieren. Aus sowjetischer Sicht war die Maus mindestens eine Ratte. Moskau hatte ein Interesse am Gewaltverzicht als Instrument zur Sicherstellung des Status quo. Der Gewaltverzicht mochte in abstracto nicht sonderlich attraktiv sein, wurde er konkret, war er es durchaus: "Für Moskau hatte dieser ganze deutsche Verzichtsgedanke doch nur Sinn, wenn man die bestehenden Grenzen nannte und einbezog; die Russen wollten nun einmal das faktisch längst Erlangte sich auch noch in aller Form rechtlich zuschreiben lassen."¹⁰ Die Gewaltverzichtsverhandlungen waren für die UdSSR ein "Vehikel zur Durchsetzung ihrer gesamten Forderungen an die BRD"¹¹, und ein geeignetes Mittel herauszufinden, wo genau die Grenzen der Bonner Konzessionsbereitschaft lagen. Bonn wiederum war bereit, auf eine aggressive Mutation des Ist-Zustands zu verzichten, um letztlich doch seine friedliche Metamorphose zu erreichen. Neben dem Versuch der Bundesregierung, "dem propagandistischen Vorwurf die Grundlage zu entziehen, sie strebe eine gewaltsame Änderung des Status quo an"¹², bot der Gewaltverzicht, so hat Waldemar Besson seine Logik erläutert, "eine rechtliche Handhabe, den Status quo anzunehmen, ohne ihn doch direkt anerkennen zu müssen. Wenn man das Mittel der Gewalt ausschloß, hatte man vor aller Welt die Bereitschaft erklärt, sich auf der Basis der bestehenden Verhältnisse zu arrangieren, ohne doch ihre Verbesserung im Sinne der deutschen Wünsche auszuschließen."¹³

Eine Woche nach dem Botschafteraustausch kamen die Außenminister des Warschauer Pakts in der polnischen Hauptstadt zusammen und unterschrieben eine interne Übereinkunft, wonach die Herstellung diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den sozialistischen Staaten künftig nur möglich sein sollte, wenn die Bundesregierung die bestehenden Grenzen einschließlich der Oder-Neiße-Grenze und der Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR, die Nichtigkeit des Münchner Abkommens von Anfang an und die Existenz zweier deutscher Staaten anerkennen sowie auf den Alleinvertretungsanspruch, Zugang zu Kernwaffen in irgendeiner Form und Ansprüche auf West-Berlin verzichten würde. Dieses Paket von Bedingungen wird gemeinhin als "Ulbricht-Doktrin" bezeichnet.¹⁴ Moskau, Warschau und Ost-Berlin hielten die anderen sozialistischen Staaten davon ab, dem rumänischen Beispiel zu folgen. Die Beschlüsse wurden nicht veröffentlicht. In der Presse wurde berichtet, die Konferenz habe eine Übereinkunft über die Bedingungen für diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik erzielt.¹⁵ Wenn man also heute feststellt, daß nun "ohne formelle Hinnahme eines zweiten deutschen Staates Ostpolitik nicht mehr möglich war"¹⁶, tut man gut daran zu ergänzen, daß unklar blieb, was darunter zu verstehen war.

Brandts optimistischer Interpretation nach hatte die Warschauer Außenministerkonferenz für die Gegner des rumänischen Vorgehens "ein mageres Ergebnis" gezeitigt. Daß die osteuropäischen Staaten nun betonten, ihr Verhältnis zu Bonn nur normalisieren zu können, wenn die Bundesregierung zu einem völligen atomaren Verzicht sowie zur Anerkennung der DDR und der Oder-Neiße Linie bereit sei, entsprach aus seiner Sicht nur den Forderungen der Bukarester Erklärung, die dem Botschafteraustausch mit Rumänien nicht entgegengestanden hatten. Sie würden, so Brandt am 8. März im Auswärtigen Ausschuß, "im übrigen Osteuropa auch heute nicht als Vorbedingung für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, sondern für das, was man dort 'Normalisierung' nennt – Normalisierung jetzt als etwas interpretiert, das mehr sei als diplomatische Beziehungen –, dargestellt". Die drei Punkte würden ins Feld geführt, um die SED-Führung "zu beruhigen". Den gleichen Zweck erfüllten laut Brandt die ange-

⁹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 334.

¹⁰ Baring, Machtwechsel, S. 237.

¹¹ von Kodolitsch, Ostpolitik, S. 429.

¹² Wintzer, Der "Auswärtige Ausschuß 1965-1969", S. LXIX.

¹³ Besson, Außenpolitik, S. 382f.

¹⁴ Vgl. Wentker, Außenpolitik, S. 229f., Kaiser, Machtwechsel, S. 256-261, Schmidt, Dialog über Deutschland, S. 129-142, Jarzabek, "Gomulka-Doktrin", und Selvage, "Ulbricht Doctrine".

¹⁵ Vgl. DzD V/1, S. 517f.

¹⁶ Bender, Neue Ostpolitik, S. 143.

kündigten Freundschaftsverträge zwischen Ost-Berlin einerseits sowie Warschau und Prag andererseits, bei denen die DDR bezüglich des bilateralen Vertragssystems der Warschauer Pakt-Staaten "einen Nachholbedarf geltend"¹⁷ mache. Brandt verglich sie mit einem "Badeanzug, den man anlegt, bevor man schwimmen geht"¹⁸. Diesem Bild nach hatten die Rumänen "sich auf Nacktbaden eingelassen"¹⁹. Im Kreis seiner WEU-Kollegen deutete er das Ergebnis sogar positiv:

"Der auf der Konferenz erzielte Kompromiß bedeutete [...] eine nachträgliche Sanktionierung der rumänischen Auslegung der Bukarester Erklärung vom Juli 1966, wonach 'Formalisierung' nicht gleichbedeutend sei mit 'Normalisierung' der Beziehungen. Diese Unterscheidung ermöglicht es den einzelnen kommunistischen Staaten, verbal ihre Solidarität mit den starren Moskauer Thesen zu bekunden, ohne sich ihrer Handlungsfreiheit in der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik zu begeben. [...] Wie weit sich die osteuropäischen Staaten in ihrer Politik gegenüber der Bundesrepublik [...] binden lassen, bleibt ihrer Interpretation und damit – wie bisher – ihrem politischen Willen überlassen. Als Auswirkungen der von Ost-Berlin [...] entfaltenen Aktivität gegen unsere Osteuropa-Politik rechnen wir mit einer Verzögerung der Verhandlungen über die Aufnahme der Beziehungen und mit einer Erschwerung dieser Verhandlungen. Es erscheint uns richtig, unsere Partner dort gegenwärtig nicht zu drängen. Wir werden unsere Politik [...] fortsetzen."²⁰

Brandts Lagebeurteilung – Kiesinger neigte grundsätzlich einer ähnlichen zu²¹ – sollte sich als falsch erweisen. Doch in der Tat hatten vor und auf der Warschauer Konferenz die einzelnen Bruderländer unterschiedliche Akzente gesetzt. Gomulka hatte erklärt, jedes Land müsse selbst entscheiden, welche Schritte es tun wolle. Die Delegation der CSSR hatte die Festlegung abgelehnt, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik sei gegenwärtig unzweckmäßig. Moskau und Ost-Berlin registrierten in einigen sozialistischen Ländern (Ungarn, Bulgarien und CSSR) auch nach der Konferenz noch Bestrebungen zugunsten diplomatischer Beziehungen mit Bonn.²² Ulbricht zeigte sich skeptisch, ob sich alle an die Warschauer Vereinbarung gebunden fühlen würden, und sah sich genötigt, vor Bonns Bestrebungen zu warnen, Polen und die CSSR für "eine Art Ostlocarno"²³ zu gewinnen. Als der bulgarische Vize-Außenhandelsminister am 13. Februar nach Bonn kam, schienen wirtschaftliche Fragen die wichtigsten, wenn nicht gar einzigen Vorbedingungen für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu sein. Während des Warschauer Treffens hatte Sofia gegenüber Bonn auf "elegantere"²⁴ Lösungen als beim deutsch-rumänischen Botschafteraustausch gedrängt. Selbst in der polnischen Presse wurde zwischen diplomatischen Beziehungen und der Normalisierung der Beziehungen unterschieden.²⁵ Ungarn schien nach wie vor zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen bereit, ohne die genannten Forderung zu Vorbedingungen zu erheben.²⁶ Aus Prager Quellen hieß es, die "Warschauer Konferenz werde die Entwicklung 'bremsen', aber nicht abstoppen"²⁷.

Und doch gab es Anzeichen für eine veränderte Lage. Am 8. Februar hatte ein ZK-Mitglied der tschechoslowakischen KP erklärt, in Bonn irre man sich sehr, wenn man glaube, die Beziehungen zwischen der CSSR und der Bundesrepublik auf Kosten der DDR entwickeln zu können.²⁸ Der deutsche Vertreter in Sofia bemühte sich vergeblich um einen Gesprächstermin. Die Polen waren nach wie vor nicht einmal zu Sondierungen bereit. Bonn wartete auch am 22. Februar noch auf eine Entscheidung der Ungarn, die für den 11. in Aussicht gestellt worden war.²⁹ Als sie zwei Tage später erfolgte, war von "einigen neuen Umständen"³⁰ die Rede. Gleichwohl wurde prinzipielle Übereinstimmung bezüglich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen festgestellt. Die von ungarischer Seite benannten Hauptprobleme bestanden

¹⁷ Brandt, BA, Bd. 6, S. 123f. Vgl. DzD V/1, S. 985f. (Interview Brandt 20.04.1967).

¹⁸ AAPD 1967, Dok. 124, S. 568.

¹⁹ Kurzprotokoll der 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 28.04.1967, S. 445.

²⁰ Brandt am 04.04.1967 im WEU-Ministerrat, in: WBA, A 3, 251, auch wiedergegeben in: AAPD 1967, Dok. 119, S. 539.

²¹ Vgl. DzD V/1, S. 643 (Erklärung vor der Presse 27.02.1967) und 676f. (Interview 02.03.1967).

²² Vgl. Schmidt, Dialog über Deutschland, S. 124-155, Sodaro, Moscow, Germany, and the West, S. 94f., und Schwarz, Brüderlich entzweit, S. 232-235 und 239f.

²³ DzD V/1, S. 543 (Rede Ulbricht 13.02.1967). Vgl. Schwarz, Brüderlich entzweit, S. 230f.

²⁴ AAPD 1967, Dok. 50, S. 258. Vgl. *ibid.*, S. 257f., bes. Anm. 1.

²⁵ Vgl. DzD V/1, S. 590 (Artikel in *Trybuna Ludu*).

²⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 71, Anm. 2, und DzD V/1, S. 619-623 (Rede Kádár 22.02.1967).

²⁷ Schmidt an Schütz am 14.02.1967, in: Dep. Schmidt 5351.

²⁸ Vgl. Schwarz, Brüderlich entzweit, S. 231f.

²⁹ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 22.02.1967, in: PAAA, B 150.

im Alleinvertretungsanspruch und in der Einbeziehung West-Berlins. Am 20. Februar führte die DDR, nach eigener Darstellung als Antwort auf den Alleinvertretungsanspruch, eine eigene Staatsbürgerschaft ein.³¹ Im März schloß die DDR bilaterale Freundschafts- und Beistandsverträge mit Polen und der CSSR und bildete mit ihnen das sog. "Eiserne Dreieck". Ähnliche Abkommen mit Ungarn und Bulgarien folgten im Laufe des Jahres.³² Ulbricht hatte am 13. Februar gedroht: "Wenn die Herren Kiesinger, Wehner und Brandt erklären, sie bestehen auf der Alleinvertretungsanmaßung der herrschenden Klasse Westdeutschlands, so ist das eine potentielle Kriegserklärung"³³. Im selben Atemzug griff er Brandt direkt an: "Er [...] hilft mit, den Nationalismus in Westdeutschland weiter zu entfachen. Er [...] unterstützt voll die Revancheforderungen der [...] jetzigen Regierung. [...] Wo also soll das Neue oder das Besondere in der Politik der sozialdemokratischen Minister sein? Es besteht eigentlich nur darin, daß Herr Brandt besondere Methoden der Schaumschlägerei entwickelt hat."³⁴

Brandt bekannte offen, daß Bonn "aus Moskau und Warschau, von Ost-Berlin ganz zu schweigen, keine ermutigenden Zeichen" erreichten. Er kritisierte die "unrühmliche Rolle" der DDR-Führung und sagte ihr voraus, "daß es leichter gesagt als getan ist, mit einem Stück bedrucktem Papier Millionen von Menschen für eine fiktive Nation zu reklamieren". Er glaubte nicht, daß die Ostpolitik sich "festgefahren" hatte, und war überzeugt, daß die Reaktionen aus dem Osten "nicht das letzte Wort gegenüber der neuen Bundesregierung"³⁵ sein würden. Diese Hoffnung erhielt zusätzliche Nahrung durch Aussagen des ersten Sekretärs der sowjetischen Botschaft. Er versicherte Egon Bahr, Moskau bewerte es positiv, "daß mit der Großen Koalition neue progressive Kräfte in die Bundesregierung [...] gekommen seien". Den Eindruck, daß das deutsch-sowjetische Gespräch erschwert werde, bezeichnete er als "Verkennung"³⁶ der Lage. Bahr gelangte zu der Einschätzung, Ost-Berlin habe – "aufgeschreckt durch Erfolge unserer Osteuropapolitik, in der Gefahr der Isolierung, zum ersten Mal in der Defensive" – eine "Gegenoffensive" gestartet, die darauf aus sei, "die sozialistischen Länder zu binden, die Bundesrepublik zu blockieren und sie zu zwingen, die DDR anzuerkennen". Kurzum: "Die Zone hat einen Wettlauf mit der Bundesrepublik angetreten, bei der es um die Frage geht: Wer isoliert wen [...]?"³⁷ In dieser Situation komme es nun darauf an, mit Moskau ins Gespräch zu kommen, sich in Osteuropa weiter zu etablieren und einen neuen Anlauf in Richtung Ost-Berlin zu unternehmen, um den dortigen Kurs zu beeinflussen oder gar umzukehren. Damit hatte Bahr die drei Wege skizziert, mit der die Bundesregierung prinzipiell auf die unübersichtliche Lage zu reagieren gedachte.

An erster Stelle stand die noch stärkere Konzentration auf die deutsch-sowjetischen Beziehungen. Brandt ließ eine Antwort auf die Note der Sowjetunion vom 28. Januar vorbereiten, um Druck auf Moskau bezüglich der Aufnahme von Gesprächen auszuüben.³⁸ Die Antwort sollte "sachlich" sein und "in einer sehr gemäßigten Sprache den konkreten Wunsch nach einer Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion"³⁹ ausdrücken. Den Entwurf, in dem Gespräche über Kultur-, Wissenschafts- und Wirtschaftsabkommen, den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen sowie über Rüstungsverminderung vorgeschlagen wurden und den er dem Bundeskanzler zukommen ließ, unterzog Brandt vorher einer intensiven Überarbeitung. Mit Blick auf die Alleinvertretungsfrage versuchte Brandt durch seine Interpretation des Alleinvertretungsanspruchs, "quasi-juristische Hürden abzubauen"⁴⁰, und fügte handschriftlich ein:

Die Bundesregierung will ihre Landsleute im anderen Teil Deutschlands nicht bevormunden. Sie maßt sich keine Zuständigkeiten außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes an. Aber sie steht in der Pflicht, sich für das deutsche Volk in seiner Gesamtheit einzusetzen, zumal den Landsleuten im anderen Teil bisher

³⁰ AAPD 1967, Dok. 71, S. 333. Vgl. *ibid.*, S. 332-336, und Markscheffel an Bahr am 07.03.1967, in: Dep. Bahr 66 A.

³¹ Vgl. DzD V/1, S. 598-607 (Gesetz und Erklärung des DDR-Innenministers vor der Volkskammer).

³² Vgl. DzD V/1, S. 740-743, 767-770, 1154ff. und 1593-1596, sowie Schwarz, *Brüderlich entzweit*, S. 232.

³³ DzD V/1, S. 551.

³⁴ DzD V/1, S. 545.

³⁵ DzD V/1, S. 632 (Rede Brandt 25.02.1967).

³⁶ Vermerk Bahr vom 02.03.1967, in: WBA, A 7, 20.

³⁷ AAPD 1967, Dok. 65, S. 314.

³⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 72, S. 342, und Vermerk Bahr vom 24.02.1967, in: PAAA, B 150.

³⁹ Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Seydoux am 01.02.1967, in: PAAA, B 150.

⁴⁰ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 244.

jede freie Entscheidung vorenthalten worden ist. Das bedeutet auch: Je mehr den Deutschen im anderen Teil die Möglichkeit gegeben würde, über die politische Ordnung mitzuentcheiden und ihren polit[ischen] Weg selbst zu bestimmen, desto mehr Ankerkennung würde die 'DDR' finden.⁴¹

Am 11. Februar sprach auch der Bundeskanzler – wie Brandt es bereits im Dezember und Januar getan hatte – öffentlich davon, "daß es nur einen demokratischen legitimierten deutschen Staat", andererseits aber "drüben nun einmal eine politische Ordnung"⁴² gebe. Am 8. Februar hatte er gegenüber dem sowjetischen Botschafter ein "unverbindliches Gedankenspiel" angestellt und war von der "Annahme" ausgegangen, daß die Bundesregierung trotz Wahrung des Alleinvertretungsrechts versuchen würde, "dem Faktum Rechnung zu tragen, daß im anderen Teil Deutschlands eine [...] politische Organisation bestehe, mit einer Regierung und allem, was zu den Charakteristika eines Staates gehöre". Er hielt es für möglich, "Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der erwähnten politischen Organisation zu unterhalten, ohne diese Organisation im Rechtssinne als souveränen Staat anzuerkennen"⁴³. Das entsprach der Anregung seines Vertrauten Diehl, der DDR eine "sachlich beschränkte und zeitlich bis zur Wiedervereinigung begrenzte Geschäftsfähigkeit"⁴⁴ zuzubilligen. Diehls Vorschläge "bis in die Formulierungen hinein" als das zu deuten, "worauf auch Bahr und Brandt abzielten und was sie nach 1969 tatsächlich umsetzten"⁴⁵, stellt eine deutliche Überbewertung dar. Diehl argumentierte nicht nur, wie von Dannenberg herausgearbeitet hat, gegen die Anerkennung der DDR, sondern war auch ein profiliertes Gegner einer Einbeziehung der DDR in die Politik der Gewaltverzichtabkommen.⁴⁶ Seine Vorschläge blieben bei Brandt "ohne Resonanz"⁴⁷, weil sie hinter seinem seit längerem bestehenden Standpunkt zurückblieben. Diehl mag für Kiesinger ein Vordenker gewesen sein, für Brandt war er eher ein Echolaliker.

Der Minister für gesamtdeutsche Fragen war wesentlich weiter gegangen. Wehner hatte in einem Interview am 31. Januar eine Außenministerkonferenz der Vier Mächte unter Beteiligung von Vertretern West- und Ostdeutschlands (nach dem Vorbild der Genfer Konferenz des Jahres 1959) angeregt, eine "Österreich-Lösung" für die DDR vorgeschlagen (ein Gedanke, mit dem Adenauer neun Jahre zuvor gespielt hatte) und die Prüfung einer Anerkennung der DDR in Aussicht gestellt für den Fall, daß das Ost-Berliner Regime "nach dem Vorbild des heutigen Jugoslawien liberalisiert werden könnte"⁴⁸. So stellte es zumindest der Korrespondent der *Washington Post* dar. Wehner hingegen beharrte darauf, dem Journalisten kein Interview gegeben zu haben; vielmehr habe er "ein Gespräch in der Annahme geführt, ihm dadurch bei der Beurteilung der Lage [...] behilflich zu sein"⁴⁹. In der Union erntete Wehner einen Proteststurm. Kiesinger machte sich Wehners Sprachregelung zu eigen und betonte, es handele sich nicht um Vorschläge.⁵⁰ Brandt nahm zu Wehners Äußerungen nicht Stellung, sondern betonte am 9. Februar,

⁴¹ Anlage zum Vermerk Bahr vom 24.02.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. Brandt an Kiesinger am 06.03.1967, in: Dep. Bahr 400. Ende Januar hatte Brandt eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Gesprächs mit Moskau eingesetzt. Dabei hatte er dem Vorschlag zugestimmt, neben der Gewaltverzichtsthematik auch die Frage des Abzugs von Truppen aus Europa einzubeziehen und die Bereitschaft der Bundesregierung, dem in gewissem Umfang zuzustimmen, als echtes Zugeständnis zu präsentieren. Auch eine Sondierung des Berlinproblems hatte er gutgeheißen. Vgl. AAPD 1967, Dok. 34.

⁴² DzD V/1, S. 527.

⁴³ AAPD 1967, Dok. 47, S. 245.

⁴⁴ AAPD 1967, Dok. 46, Anm. 3, und Dok. 96, S. 462. Im März legte der Planungsstab die Ergebnisse einer von Brandt eingesetzten Arbeitsgruppe zur Deutschlandpolitik vor, an deren Erarbeitung Bahr und Diehl führend beteiligt waren. Die Arbeitsgruppe schlug Maßnahmen vor, die voraussetzten, dem SED-Regime eine beschränkte Geschäftsfähigkeit zuzubilligen sowie Alleinvertretung und Alleinpräsenz zu trennen. Mit Blick auf die Hallstein-Doktrin wurde daran erinnert, daß diese ursprünglich nicht automatisch den Abbruch der diplomatischen Beziehungen verlangte, sondern die Wahl der Mittel offen ließ. Vgl. *ibid.*, Dok. 96 und 105, Aufzeichnung Bahr vom 17.03.1967, in: Dep. Bahr, 399, 2.

⁴⁵ Gassert, Kiesinger, S. 555. Vgl. Link, "Entstehung des Moskauer Vertrages", S. 298, Bange, "An Intricate Web", S. 24-27, ders., "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 465ff. Bange stellt die Vorschläge Geschäftsfähigkeit sowie Trennung von Alleinvertretung und Alleinpräsenz fälschlicherweise als Alternativen zueinander dar und überschätzt insgesamt, wie Gassert, die Bedeutung des Abschlußpapiers, das Brandt mit zahlreichen Fragezeichen versah und dessen konkrete Vorschläge nicht zur Basis operativer Politik wurden.

⁴⁶ von Dannenberg, Ostpolitik, S. 96.

⁴⁷ Taschler, Herausforderungen, S. 120.

⁴⁸ DzD V/1, S. 435. Vgl. *ibid.*, S. 432-435, und Schönhoven, Wendejahre, S. 117f.

⁴⁹ DzD V/1, S. 435, Anm. 1.

⁵⁰ Vgl. DzD V/1, S. 462 (Interview Kiesinger 03.02.1967), Taschler, Herausforderungen, S. 119f., und Kroegel, Anfang, S. 130-134. Laut Kroegel (Anfang, S. 141f.) drängten Brandt und Wehner zur selben Zeit darauf, als Zeichen guten Willens gegenüber der DDR den 17. Juni als Feiertag abzuschaffen. In der Kabinettsitzung vom 07.02.1968 bezeichnete Kiesinger es als "unwürdig, daß der 17. Juni in der Bundesrepublik gesetzlicher Feiertag sei, [er] glaube, diesen Zustand nicht länger hinnehmen zu können" (Kabinettsprotokolle 1968, S. 106). Am 14.02.1968 legte Bundesinnenminister Lücke einen entsprechenden

die DDR sei "kein zweiter deutscher Staat", ihre völkerrechtliche Anerkennung würde nur der "Konservierung eines Unruheherds" dienen, Bonn sei aber zu "umfassenden Regelungen zwischen den Teilen Deutschlands"⁵¹ bereit.

Intern beauftragte Brandt den Planungsstab mit der Erarbeitung einer ost- und deutschlandpolitischen Konzeption unter Beteiligung des gesamtdeutschen Ministeriums.⁵² Das Kabinett richtete einen Ausschuß für innerdeutsche Beziehungen ein. Die Direktorenrunde des Auswärtigen Amtes bat Brandt, "zwei Dinge neu zu überdenken"⁵³, nämlich die Interpretation des Alleinvertretungsanspruchs unter Berücksichtigung der Tatsache, daß es Bonn an effektivem Einfluß auf die Verhältnisse im anderen Teil Deutschlands fehle, und die Bonner Positionen zur Verwendung von DDR-Symbolen und –Bezeichnungen bei internationalen Veranstaltungen im nichtstaatlichen Bereich.

Als Mittel, die Haltung der Bundesregierung zur Hallstein-Doktrin zurechtzurücken und den Alleinvertretungsanspruch neu zu interpretieren, verstand Brandt die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien. Am 6. März übermittelte er Kiesinger seine diesbezüglichen Überlegungen, die die Möglichkeit boten, Bonns grundsätzliche Position "zurechtzurücken": Entscheidender Orientierungspunkt der Bonner Deutschlandpolitik seien Friedenssicherung und die Organisation Europas, die Nichtanerkennung der DDR sei "Mittel, nicht Selbstzweck". Insoweit die Hallsteindoktrin "nur als Negierung der 'DDR' verstanden worden" sei, müsse sie "entstaubt"⁵⁴ werden. Die Jugoslawen seien zu einem Botschafteraustausch ohne Vorbedingungen bereit. Die Schwierigkeit liege darin, daß einige Staaten der Dritten Welt ihn fehlinterpretieren und diplomatische Beziehungen mit Ost-Berlin aufnehmen könnten. Daher müßten vorher die Voraussetzungen geklärt sein. Die Absicherung gegen Fehlinterpretationen müsse durch Bonn selbst, die Verbündeten und die Jugoslawen erfolgen. Man habe Belgrad wissen lassen, daß es von seinem Einwirken auf wichtige blockfreie Regierungen mit abhängen werde, ob eine Wiederaufnahme möglich sei. Ließ er gegenüber Kiesinger die Hoffnung auf einen Abschluß im Laufe des Jahres 1967 durchklingen, wenn die sonstigen Bemühungen gegenüber den osteuropäischen Staaten weiter gediehen und die skizzierten Absicherungsmaßnahmen eingeleitet sein würden, sprach Brandt im Auswärtigen Ausschuß vom "Laufe des nächsten Jahres", in dem man sehen könne, "was sich gegenüber Jugoslawien – was die Art der Vertretung angeht – ändern würde". Dies geschah wohl mit Rücksicht auf skeptische Parlamentarier in den Unionsreihen. Der christdemokratische Ausschußvorsitzende warf denn auch direkt ein, "daß die rechtlichen Schwierigkeiten und die Gefahr der Auswirkung[en] auf Drittstaaten im Fall Jugoslawien besonders groß"⁵⁵ seien.

Ungarn und Bulgarien hatte das Auswärtige Amt im Februar die Bereitschaft zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen übermittelt. Der Bonner Vertreter in Sofia meinte eine grundsätzlich

Gesetzentwurf vor, dem das Kabinett zustimmte. Brandt nahm an der Sitzung nicht teil. Das Gesetz kam nicht zustande. Vgl. *ibid.*, S. 111f., 157f. und 171.

⁵¹ DzD V/1, S. 502f.

⁵² Vgl. Weichert an Bahr am 07.02.1967, in: Dep. Bahr 35 B.

⁵³ AAPD 1967, Dok. 68, S. 320. Vgl. *ibid.*, S. 320-324. Schütz und Bahr plädierten dafür, in einer Generalerklärung darzulegen, daß die Rechtsauffassung der Bundesregierung nicht beeinträchtigt werde, wenn bei ausländischen Sport-, Wissenschafts- und Kulturveranstaltungen Symbole und Bezeichnungen der DDR verwandt würden. Eine Besprechung mit den Ministern des Inneren und für Gesamtdeutsche Fragen habe ergeben, daß die bisherige Bekämpfung der Symbole bei internationalen Sportveranstaltungen nicht mehr gehalten werden könne. Brandt hielt es für ratsam, mit einer solchen Erklärung zu warten, bis mit der Ausführung einer aktiven Deutschlandpolitik begonnen worden sei. Er gab den Auftrag, den Entwurf einer Erklärung zu verfassen. Egon Bahr stellte bei einer Diskussion mit führenden Beamten des AA über die künftige Deutschlandpolitik die Frage, warum man "die Zone nicht als Staat durchgehen lassen [sollte], wenn auch nur als einen ohne Legitimität". Die Anerkennung der DDR als Verhandlungspartner sei letzten Endes unumgänglich. Bahr führte aus, dem alten Konzept "Wiedervereinigung durch Anschluß" müsse das neue Konzept "Wiedervereinigung durch Umarmung" entgegengestellt werden: "[D]ie Dogmatiker in Ost-Berlin sollen sich nicht mehr halten können". Im Verlauf der Diskussion kam zum Ausdruck, daß die bisherige Deutschlandpolitik nicht mehr in die Landschaft passe. Strittig war nur, ob die Vertreter der Bundesrepublik "die noch vorhandenen Trümpfe [...] auswerten sollten, statt sie ohne Gegenleistung über Bord zu werfen". Neben der Gegenfrage, auf welchem Weg man zu einer Auswertung der Trümpfe kommen könne, wurde eingewandt, daß eine Verwertung der Trümpfe mit einer auf die "derzeitige Interessenlage abgestimmten Deutschlandpolitik nicht leicht zu koppeln sei". Fortschritte könnten nur eintreten, wenn das Ost-Berliner Regime seinen "stalinistischen Anker" (AAPD 1967, Dok. 86, S. 394f.) kappen würde. Der Fall Jugoslawiens wurde als beispielhaft angesehen, weshalb Bonn, so die Runde, eigentlich – wenn es keine weitere Rücksicht zu nehmen bräuchte – als erstes mit Belgrad die Beziehungen verbessern müßte.

⁵⁴ AAPD 1967, Dok. 88, S. 415.

⁵⁵ Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 419.

positive, gleichzeitig aber abwartende Haltung ausmachen zu können. Insbesondere Kiesingers Ausführungen zum Alleinvertretungsanspruch hätten "zuviel Aufmerksamkeit auf sich gezogen"⁵⁶. Aus Paris hieß es, die Bulgaren visierten einen Botschafteraustausch im Herbst an.⁵⁷ Bei den Ungarn war die Einbeziehung Berlins offenbar der kritische Punkt. Vorbedingungen sollten aber anscheinend nicht gemacht werden. Vor der Karlsbader Konferenz der kommunistischen Parteien Europas im April konnte nicht mit einer Entscheidung gerechnet werden.⁵⁸ In einem Beitrag für die Zeitschrift *Osteuropa* machte Brandt deutlich, "die einzige realistische Grundlage für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen"⁵⁹ sei, daß keine Seite Vorbedingungen stelle. Er glaubte nicht, daß es Ulbricht gelungen war, die Bonner Initiative gegenüber Osteuropa zu stoppen. Auf einer Pressekonferenz nach den ersten 100 Tagen der Großen Koalition zeigte er sich vorsichtig optimistisch und überzeugt, daß die "tonangebende Gruppierung der SED-Führung" ihren harten Kurs weder innerhalb des sozialistischen Lagers noch innerhalb der eigenen Partei würde durchhalten können. Zugleich stellte er nochmals klar, daß "eine dilettantische Ostpolitik, die glaubte, Partner [...] gegen die Sowjetunion ausspielen zu können, [...] die Sowjetunion dazu [...] veranlassen müßte, sich um so mehr festzukrallen am und im anderen Teil Deutschlands"⁶⁰. Zu einer etwaigen Moskau-Reise meinte er, selbstverständlich werde "eines Tages" der Außenminister der Bundesrepublik nach Moskau fahren. Dies sei aber nichts, worauf die amtierende Bundesregierung "jiejig" sei. Gefragt, ob sie vorhabe, deutschlandpolitisch aktiver zu werden, verwies er auf die Zuständigkeit Wehners. Fragen nach einem innerdeutschen Gewaltverzicht beantwortete er ausweichend, ließ aber mit Blick auf Moskau und Ost-Berlin die Möglichkeit erkennen, daß Bonn einer Regierung "für andere mit"⁶¹ den Gewaltverzicht erklären, also in einer Gewaltverzichtserklärung an die Adresse des Kreml einen Gewaltverzicht gegenüber der DDR aussprechen könnte.

In der Alleinvertretungsfrage warnte er vor einem "Politikersatz durch Rechtsanwaltsaktivitäten" und meinte, daß "der letzte Teil des Wortes, Alleinvertretungsrecht, vielfach einen falschen Klang bekommen" habe, so als ob es um die "Sucht nach Bevormundung" oder die "irrigte Vorstellung" gehe, man könne "administrative Ansprüche geltend machen außerhalb des Geltungsbereichs der Verfassung". Auf das "Allein" könne man verzichten und brauche auch nicht auf einem Recht zu bestehen. Er sprach lieber von Pflicht als von Recht: "Wir empfinden eine politisch-moralische Pflicht, in deutschen Angelegenheiten tätig zu sein in der Welt"⁶². Was die Anerkennungsfrage betraf, blieb er bei der Haltung, die er seit dem Dortmunder Parteitag bzw. seit seinem Amtsantritt als Außenminister eingenommen hatte: "Wir würden dem Ulbricht auch nicht zugestehen, daß er der Kaiser von China ist, wenn er sich als solcher bezeichnete. Wir können nicht zugeben, daß seine Ordnung eine legitime Ordnung sei, daß sie ein legitimer Ausdruck des Willens der betroffenen Bevölkerung sei. Daß es gleichwohl eine politische Ordnung ist, weiß ich auch."⁶³

Diese Argumentationslinie deckte sich nicht nur mit der Herbert Wehners, sondern ließ sich auch mit der des FDP-Vorsitzenden in Einklang bringen, der zwei Tage zuvor eine Neuformulierung des Alleinvertretungsanspruchs gefordert hatte.⁶⁴ Im Grunde hatte Brandt genau dies geleistet. Kiesinger hingegen hatte Mendes Ansinnen zurückgewiesen.⁶⁵ Ein CDU-Sprecher nannte Brandts Ausführungen "sprachphilosophische Wendungen"⁶⁶. Die SED warf ihm vor, "die friedensgefährdende Politik der Anmaßung"⁶⁷

⁵⁶ Drahtbericht Hermann vom 25.02.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. AAPD 1967, Dok. 115, Anm. 1.

⁵⁷ Drahtbericht Klaiber vom 25.02.1967, in: PAAA, B 150.

⁵⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 77, und Drahterlaß Ruete vom 28.02.1967, in: PAAA, B 150.

⁵⁹ Brandt, "Frieden für Europa", in: *Osteuropa* April 1967.

⁶⁰ DzD V/1, S. 713. Vgl. *ibid.*, S. 711-719 (Pressekonferenz Brandt 09.03.1967), "Politik der Friedenssicherung und Entspannung, in: *Bulletin* vom 15.03.1967, und "Brandt: Prag bleibt interessiert", in: *Handelsblatt* vom 05.04.1967.

⁶¹ DzD V/1, S. 715.

⁶² DzD V/1, S. 717.

⁶³ DzD V/1, S. 719.

⁶⁴ Vgl. DzD V/1, S. 703ff. (Interview Mende 07.03.1967), 826f. (Interview Wehner 31.03.1967), und 1423f. (Interview Wehner 04.07.1967).

⁶⁵ Vgl. DzD V/1, S. 696f. (Interview 07.03.1967).

⁶⁶ "Brandt verzichtet auf das 'Allein'", in: *Allgemeine Zeitung Mainz* vom 10.03.1967.

⁶⁷ "Ost-Berlin attackiert Brandt"; in: *SZ* vom 11.03.1967.

bekräftigt zu haben. Breschnew bescheinigte der Bundesregierung am Tag nach der Pressekonferenz, ihr Handeln zeige, daß sich am Bonners Kurs "real nichts verändert"⁶⁸ habe. Ulbricht erklärte am 15. März in Warschau: "Nach den Erfahrungen der Gewaltverzichtserklärungen Hitlers [...] kann ein Gewaltverzicht heute nur ernst genommen werden, wenn mit ihm die Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik und aller Staatsgrenzen in Europa verbunden ist."⁶⁹ Der sowjetische Botschafter forderte am 11. März gegenüber Staatssekretär Schütz, die DDR müsse "bei der Aktion Gewaltverzichtserklärung nicht Objekt, sondern Subjekt"⁷⁰ sein. Als mögliche Formen des Gewaltverzichts nannte Schütz den Austausch von einseitigen Erklärungen, gemeinsame Erklärungen, Abkommen oder Verträge. Zarpapkins Frage, ob Bonn bereit sei, mit der DDR Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen, mußte er verneinen. Die Bundesregierung sei allerdings bereit, in die Gewaltverzichtserklärungen einen Hinweis auf ihren Gewaltverzicht gegenüber Verbündeten der UdSSR aufzunehmen, und dazu gehöre ja auch die DDR. Zarpapkin war das freilich nicht genug. Zwei weitere Punkte störten ihn: Nach einem Interview des Bundeskanzlers hatte er den Eindruck gewonnen, daß Bonn die Vertraulichkeit der Gespräche brechen wolle. Schütz versicherte, man werde am privaten Charakter des Dialogs festhalten. Der Botschafter erkundigte sich ferner, wie die Anwesenheit von ausländischen Truppen auf dem Gebiet der Bundesrepublik mit dem Gewaltverzicht vereinbar sei.⁷¹ Brandt gab die Frage beim Vierertreffen anläßlich der NATO-Tagung im Juni weiter und versicherte, daß die Verteidigungspflichten hinsichtlich der NATO und Berlins unberührt bleiben sollten.⁷²

Die Bedeutung der Behandlung Ost-Berlins für die Ostpolitik war unverkennbar. Auch aus den ost-europäischen Ländern hieß es, "[w]ichtig für die Argumentation im sozialistischen Lager sei es, daß die Bundesregierung im innerdeutschen Verhältnis versuch[e], neue Tatbestände zu schaffen"⁷³. Die SPD bereitete genau das vor. Am 26. März ließ Wehner Brandt den Entwurf für einen Brief an die Delegierten des SED-Parteitag zukommen, über den beide zuvor gesprochen hatten. Darin nahm er eine Reihe von Vorschlägen zu innerdeutschen Maßnahmen aus einem Vortrag von Helmut Schmidt auf.⁷⁴ Brandt unterzog den Entwurf, wie von Wehner angeregt, einer intensiven – vor allem stilistischen – Überarbeitung.⁷⁵ Zwei Tage darauf wurde der überarbeitete Entwurf im SPD-Präsidium besprochen, das sich auf Vorschlag Brandts darauf verständigte, auch den Bundeskanzler und die Spitzen der beiden anderen Fraktionen zu konsultieren. Kiesinger und die Union kritisierten eine unzulässige Vermischung von Regierungspolitik und Parteipolitik und äußerten den Wunsch, eine gemeinsame Aktion der drei Koalitionsparteien zu starten, was Wehner im Gespräch mit Kiesinger akzeptierte. Brandt wandte sich im SPD-Präsidium dagegen und setzte durch, Kiesinger vor die Alternative zu stellen, daß die Union sich dem Schreiben der SPD anschließen oder der Brief als gemeinsames Schreiben aller im Bundestag vertretenen Parteien abgesandt werden könne. Die FDP hatte sich gerade Positionen der SPD angenähert und konkrete Vorschläge für ein geregeltes Nebeneinander zwischen Bonn und Ost-Berlin gemacht. Die Union war zu einer Aktion mit der FDP nicht bereit. Außerdem konnte sie sich nicht zur Zustimmung zum vorliegenden Briefentwurf durchringen. Der Koalition drohte eine Krise. Das SPD-Präsidium machte sich schließlich einen Kompromißvorschlag Brandts zu eigen: Die Bundesregierung sollte eine

⁶⁸ DzD V/1, S. 734. Vgl. *ibid.*, S. 733-736.

⁶⁹ DzD V/1, S. 747.

⁷⁰ AAPD 1967, Dok. 110, S. 504f.

⁷¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 110.

⁷² Vgl. AAPD 1967, Dok. 219, S. 903.

⁷³ AAPD 1967, Dok. 113, S. 515. Vgl. *ibid.*, Dok. 127, S. 587f., und Markscheffel an Brandt am 18.03.1967 zu seinem Besuch in Warschau, in: WBA, A 7, 7.

⁷⁴ Vgl. Wehner an Brandt am 26.03.1967, in: WBA, SPD-Parteivorsitzender: Einzelthemen 3. In einer handschriftlichen Ergänzung schlug Wehner vor, die SPD solle anbieten, daß Brandt die Vorschläge auf dem SED-Parteitag erläutern könne, und Ulbricht Gelegenheit zur Stellungnahme auf einem außerordentlichen SPD-Parteitag geben. Vgl. *ibid.* Zu Schmidts Vortrag vom 20.03.1967 vgl. DzD V/1, S. 787ff., und Lehmann, Öffnung nach Osten, S. 143-147. Schmidt konkretisierte Brandts Dortmunder Forderung nach einem geregelten Nebeneinander in Deutschland mit neun Vorschlägen, die in Wehners Entwurf ihren Niederschlag fanden. Kroegel weist zu Recht darauf hin, daß "Schmidt zum Vater der Ostpolitik zu machen, wie es Lehmann, ein Mitarbeiter Schmidts, mit seinem Buch beabsichtigt, [...] weit über den tatsächlichen Sachverhalt hinaus[geht]" (Anfang, S. 143, Anm. 102).

⁷⁵ Vgl. Entwurf mit handschriftlichen Änderungen Brandts, in: WBA, 11.16, 3.

Erklärung abgeben, die das politische Aktionsprogramm des Briefes enthalten würde, die SPD an die Delegierten des SED-Parteitags schreiben und die Erklärung der Bundesregierung zustellen. Brandt besprach den Vorschlag mit Kiesinger, der ihm zustimmte, und redigierte den Entwurf einer Erklärung.⁷⁶ In Teilen der CDU/CSU wurde das Ergebnis als "Anfang vom Ende des Alleinvertretungsanspruchs" kritisiert. Die Union war "geschickt unter Zugzwang und Zeitdruck gesetzt worden"⁷⁷, wobei Brandt den Druck erhöht hatte, als Wehner schon konzessionsbereit gewesen war, und dann den entscheidenden Kompromißvorschlag unterbreitet hatte.

Am Tag vor Abgabe der Regierungserklärung durch Kiesinger beklagte Brandt in der SPD-Fraktion deutliche "objektive und subjektive Schwierigkeiten" in der Ost- und Deutschlandpolitik, die "kalte Schulter" der Sowjetunion und "das sich völlige Querlegen der Regierung in Ost-Berlin in einer Situation, wo es eine Regierung gibt, die manches von dem anpacken könnte oder möchte, was die Sozialdemokraten [...] auf ihrem Dortmunder Parteitag entwickelt hatten". Dahinter vermutete er – wie sein Freund Richard Löwenthal – weniger Moskaus und Warschaws Solidarität mit Ost-Berlin als vielmehr den sowjetischen Versuch, angesichts der Krise der NATO die Bundesrepublik aus der bilateralen Entspannung mit dem Westen auszunehmen, um sie in eine Lage zu bringen, in der sie sich zu für sie selbst ungünstigeren Konditionen würde arrangieren müssen. Angesichts der Differenzen in der Nonproliferationsfrage gerade in jenen Monaten lag eine solche Vermutung nahe. Zugleich verwies er auf mögliche Probleme mit dem Koalitionspartner. Wie Helmut Schmidt glaubte er, daß einige Punkte, die in der Regierungserklärung "nur ganz knapp angetippt" worden waren, inzwischen "umstrittene Positionen" waren. Besonders stieß er sich an "Hemmungen, über den Formelkram hinwegzukommen"⁷⁸.

Am 12. April stellte die SPD der SED den von Brandt unterzeichneten Brief zu, in dem sie zur Prüfung der Vorschläge aufforderte, die der Bundeskanzler am selben Tag im Bundestag vortrug.⁷⁹ Kiesinger schlug "Maßnahmen zur Erleichterung des täglichen Lebens für die Menschen in den beiden Teilen Deutschlands", "Maßnahmen zur verstärkten wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Zusammenarbeit" sowie "Rahmenvereinbarungen für den wissenschaftlichen, technischen und kulturellen Austausch" vor und erklärte die Bereitschaft der Bundesregierung, "auch andere Vorschläge zu prüfen"⁸⁰.

Kiesingers Erklärung las sich "beinahe wie eine Checkliste der operativen Deutschlandpolitik der siebziger und achtziger Jahre"⁸¹ oder wie "ein Wunschkatalog, wie ihn die nachfolgende Regierung Brandt bei dem Erfurter Treffen mit [...] Stoph unterbreitete" – mit dem wesentlichen Unterschied, daß 1970 eine Anerkennung der DDR nicht länger verweigert wurde und der Bundeskanzler der Bundesrepublik den Ministerpräsidenten der DDR persönlich traf. Das Angebot von 1967 entsprach sowohl Schmidts Anregungen als auch Brandts Konzeption der kleinen Schritte und eines geregelten Nebeneinanders wie der von Wehner "verfochtene[n] Linie, die kaum lösbaren Grundsatzfragen auszuklammern und über konkrete, praktische kleine Schritte Verbesserungen zu erreichen"⁸² – ein Beleg dafür, daß die Vorschläge der SPD-Führung insgesamt "trotz unterschiedlicher Akzentuierung im einzelnen viele Gemeinsamkeiten"⁸³ aufwiesen. Wehners Einlassungen zur Alleinvertretungs- und Anerkennungsfrage entsprachen z.T. wörtlich denen Brandts.⁸⁴ Daß "Brandt für die beharrliche und geduldige Fortführung des Dialogs mit Moskau warb, [während] Wehner sein Hauptaugenmerk auf eine Intensivierung der

⁷⁶ Vgl. undatiertes Vermerk Brandts ("BuKa, Heck/Barzel, CSU, FDP (Mischnick)", Ahlers an Brandt am 06.04.1967 und Erklärung der Bundesregierung (undatiertes Entwurf mit Änderungen Brandts), in: WBA, 11.16, 3, Protokolle der Sitzung des Präsidiums vom 28.03., 07.04. und 11.04.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums, Krone, "Deutschland- und Ostpolitik", S. 191f., sowie Meyer, Herbert Wehner, S. 308f. Zum FDP-Parteitag s. DZD V/1, S. 866ff. und Baring, Machtwechsel, S. 223-226.

⁷⁷ Taschler, Herausforderungen, S. 127f. Vgl. *ibid.*, S. 123-129. In Taschlers und Kroegels (Anfang, S. S. 142ff.) Darstellung erscheint Wehner fälschlicher Weise als fast alleiniger sozialdemokratischer Akteur.

⁷⁸ SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 91ff. (11.04.1967) (z.T. abgedruckt in: Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 5). Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 97f. Zu Löwenthals Analyse s. Eisermann, Strategiediskussion, S. 242.

⁷⁹ Vgl. DZD V/1, S. 910f., Kabinettsprotokolle 1967, S. 240 (Kabinettsitzung vom 12.04.1967), und Kroegel, Anfang, S. 145.

⁸⁰ DZD V/1, S. 903.

⁸¹ Garton Ash, Im Namen Europas, S. 190.

⁸² Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 65.

⁸³ Schönhoven, Wendejahre, S. 120.

deutsch-deutschen Kontakte" richtete, ist zwar richtig, aber eben auch auf ihre Ämter zurückzuführen und nicht so sehr darauf, "daß in der sozialdemokratischen Parteiführung keineswegs eine einheitliche Meinung darüber bestand, welchen Kurs man selbst einschlagen sollte"⁸⁵. Wehners Konzept ließ nicht nur "ein zwar begrenztes, aber streckenweise mögliches Zusammengehen mit der Union"⁸⁶ zu, sondern war in dieser Phase auch kompatibel mit dem Brandts, weil sich der Minister für gesamtdeutsche Fragen für eine Politik aussprach, die die DDR, die Sowjetunion und die osteuropäischen Staaten ansprechen sollte, und der Außenminister davor warnte, "von dem 'Schlüssel', der in Moskau liegt"⁸⁷ zu sprechen: Es gebe nicht mehr nur einen Schlüssel zu den deutschen Fragen. Dies war auch eine Antwort auf Kiesinger und andere Unionspolitiker, die die zentrale Rolle Moskaus betonten, nicht zuletzt um die Notwendigkeit innerdeutscher Kontakte herunterzuspielen.⁸⁸ Für Brandt stellten die deutsch-sowjetischen Gespräche und der Versuch, mit Ost-Berlin ins Gespräch zu kommen, komplementäre Elemente der Bonner Entspannungspolitik dar. Auch wenn er sich auf die eigentliche Außenpolitik konzentrierte, mischte er sich durchaus in die davon letztlich nicht zu trennende Deutschlandpolitik ein. (Im Sommer 1968 sollte sich Wehner im Kreßbronner Kreis über mangelnde Konsultationen seines Ministeriums in Fragen der innerdeutschen Beziehungen seitens des Auswärtigen Amtes beschweren.⁸⁹)

Brandt rückte die aktuelle Bonner Initiative öffentlich und gegenüber den Verbündeten ins rechte Licht: Das Motiv, mit ihr zu zeigen, "wer Entspannung will und wer sie blockiert", erschien ihm "zu oberflächlich". Es gehe um praktische Fortschritte, nicht um "Punkte in einer propagandistischen Auseinandersetzung". Beide Seiten sollten darauf verzichten, "einander ihre verschiedenen rechtlichen Standpunkte aufzwingen zu wollen oder dies gar zur Bedingung für erste praktische Schritte zu machen". Zur Kritik daran, daß die Bundesregierung es vermieden hatte, zu sagen, "wer mit wem solche Übereinkünfte vorbereiten und schließen" solle, meinte er: "Jeder ernsthafte Vorschlag wird ernsthaft geprüft werden."⁹⁰ Das *Neue Deutschland* hatte die Bundesregierung und die SPD am 13. und 14. April aufgefordert, sich mit ihrer Offerte an die Regierung der DDR zu wenden, die für die Behandlung staatlicher Fragen zuständig sei, zugleich aber Bereitschaft zum Dialog signalisiert.⁹¹ Wenige Tage darauf forderte Ulbricht auf dem Parteitag der SED ein Treffen Kiesingers mit dem Ministerpräsidenten der DDR, um über die "ersten Schritte auf dem Weg zu einer Verständigung der beiden deutschen Staaten zu verhandeln und die entsprechenden Verträge abzuschließen"⁹². Auf dem Parteitag verlangte die SED die formelle Anerkennung der DDR sowie normale Beziehungen von Staat zu Staat und kritisierte den Brief der SPD wie die Erklärung des Bundeskanzlers. Brandt bezeichnete die Reaktion Ost-Berlins als "kümmerlich". Zugleich preschte er mit der Aufsehen erregenden Bemerkung vor, eine Begegnung zwischen Kiesinger und Stoph könne, wenn "auf diesem Wege die deutschen Fragen gelöst w[ü]rden, [...] einen Sinn haben". Ulbricht gehe es mit dem Vorschlag aber offenbar nur um "eine Formel, die von dem heute Möglichen ablenken"⁹³ sollte. Gleichwohl gedachte Brandt die ost- und deutschlandpolitische Linie weiterzuverfolgen, auch wenn er fürchtete, daß bei Ausbleiben positiver Reaktionen aus Ost-Berlin und Osteuropa in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik ein Rückfall in überholte Positionen erfolgen würde.

⁸⁴ Vgl. z.B. DzD V/1, S. 942f. (Interview Wehner 16.04.1967).

⁸⁵ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 97. Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 120, und Kreuzberger, *Kampf für die Einheit*, S. 389.

⁸⁶ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 332.

⁸⁷ DzD V/1, S. 987 (Interview Brandt 20.04.1967). Zu Wehner als Minister für gesamtdeutsche Fragen und zum Verhältnis Brandt-Wehner 1966-1969 (aus Wehners Sicht) vgl. Meyer, *Herbert Wehner*, S. 306-334 und 344-347, Kreuzberger, *Kampf für die Einheit*, S. 382-429, und Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, S. 66.

⁸⁸ Vgl. Gassert, *Kiesinger*, S. 558, sowie Koppel, *Sources of Change*, S. 135 und 138.

⁸⁹ Vgl. Vermerk Jahn vom 02.07.1968, in: NL Jahn 1345.

⁹⁰ *PMI* 146/67 vom 15.04.1967. Vgl. AAPD 1967, Dok. 124, S. 570, und Ergebnisniederschrift über die deutsch-französischen Konsultationen der Außenminister am 27. und 28.04.1967, in: PAAA, B 150.

⁹¹ Vgl. DzD V/1, S. 902, Anm. 1, und S. 940, Anm. 5.

⁹² DzD V/1, S. 962. Vgl. *ibid.*, S. 949-971 (Rede Ulbricht 17.04.1967 und Stellungnahme der SED 18.04.1967).

⁹³ DzD V/1, S. 1002 (Rede Brandt 22.04.1967). Zur Debatte um Brandts Formulierung s. *ibid.*, S. 1113ff., bes. Anm. 8 (Bundtagsdebatte 10.05.1968), und "Heftige Debatte im Bundestag um die Deutschlandpolitik", in: *SZ* vom 11.05.1967. Kurz darauf schloß auch Kiesinger eine solche Begegnung nicht aus. Vgl. DzD V/1, S. 1129 (Interview 13.05.1967).

Hoffnung schöpfte er daraus, daß es nach seinen Informationen in der SED-Spitze zu heftigen Diskussionen über die Bonner Initiative gekommen war.⁹⁴

Die SED hatte von der Aktion der SPD frühzeitig Wind bekommen. Am 6. April hatte Egon Bahr Brandt über ein Gespräch mit dem SED-Funktionär "B." berichtet, bei dem es um die Möglichkeit eines vertraulichen Arbeitskontakts ging. Bei "B." handelte es sich um Hermann von Berg, den Leiter der internationalen Abteilung im Presseamt des Ministerratsvorsitzenden, einen Vertrauensmann Stophs.⁹⁵ Bahrs Gesprächspartner sagte gleich zu Beginn, seine Seite habe angesichts der "zerstörten Illusionen über den Dialog", der "feindselige[n] Politik gegenüber der DDR" und den Versuchen, sie zu isolieren, mit der Genehmigung für dieses Gespräch sehr gezögert. Nur zwei Personen wußten davon. Bahr versicherte, "die Politik der Nichtisolierung der DDR sei ernst gemeint". Eine völkerrechtliche Anerkennung stünde allerdings "außerhalb jeder Debatte". Daß dies nicht möglich sei, "jedenfalls nicht jetzt und nicht durch diese Bundesregierung", so B., wisse man. Es sei auch gar nicht erforderlich. Es gehe zunächst darum zu erfahren, ob es "sachlich fundierte und sinnvolle Gesprächsmöglichkeiten" gebe. Er bat Bahr, bei einem nächsten Treffen den Kreis etwaiger Themen zu konkretisieren. Bahrs sagte dies zu – allerdings unter der Bedingung, daß B. ihn in die Lage versetzen würde, "in Bonn verbindlich sagen zu können, daß seine Seite mit einem Arbeitskontakt einverstanden ist, durch den informell geklärt wird, ob und welche Möglichkeiten zur 'Organisation des Nebeneinander' herzustellen sind" und ihm sagen würde, "in wessen Namen er dazu autorisiert sei"⁹⁶, was B. akzeptierte.

In einem weiteren Vermerk berichtete er über ein Treffen mit dem Botschaftsrat an der sowjetischen Botschaft in Ost-Berlin, Belezki, der ihm sagte, "daß im deutsch-sowjetischen Verhältnis nicht viel weiterzukommen sei, wenn es Bonn nicht gelänge, mit Ost-Berlin weiterzukommen". Moskau habe nach einer Zeit des Abwartens begonnen sich darauf einzustellen, daß "die bisherige Politik der Bundesregierung, lediglich mit verbalen Schönheitspfälsterchen versehen, fortgesetzt" werde. Erst nach der Konferenz von Karlsbad werde man "im Lichte der Ergebnisse überlegen, wie in bezug auf Deutschland weiter verfahren"⁹⁷ werde. Bahr übermittelte Brandts Wunsch nach einem Treffen mit Abrassimow. Im Mai teilte Belezki Bahr mit, daß Abrassimow ein Zusammentreffen mit Brandt begrüßen würde und glaube, nach dem Besuch Breschnews in Ost-Berlin etwas mitteilen zu können, was Brandt interessieren werde.⁹⁸ Derweil ließ von Berg ausrichten, am Anfang eines Gesprächs müsse von Bonner Seite "die klare und unzweideutige Zusicherung stehen, die DDR als gleichberechtigten Gesprächspartner zu [...] behandeln. Dabei wisse seine Seite, daß eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR [...] nicht zu erwarten sei. Unter dieser Voraussetzung könne ein vertraulicher Kontakt denkbar sein, der den Sinn habe, ein Verhandlungsprogramm festzulegen."⁹⁹ In der Rückschau betrachtete Bahr dies als "de-facto-Absage"¹⁰⁰.

Nicht nur Brandt, sondern auch Kiesinger versuchte zu dieser Zeit, auf verborgenen Pfaden ostpolitisches Terrain zu erkunden. Ob der Bundeskanzler tatsächlich den CDU-Bundestagsabgeordneten Erik

⁹⁴ Vgl. Ergebnisniederschrift über die deutsch-französischen Konsultationen der Außenminister am 27. und 28.04.1967, in: PAAA, B 150. Die Information stammte vom Chefredakteur des *Vorwärts*, der für die SPD den Parteitag der SED beobachtet hatte: "Nach Aussagen unserer Gesprächspartner haben bis in das letzte Vorfeld des SED-Parteitages erhebliche innere Auseinandersetzungen über die vom Parteitag gegenüber der Bundesrepublik einzunehmende Haltung stattgefunden." (von Puttkamer an Brandt am 26.04.1967, in: WBA, A 7, 10). Zur Wahrnehmung Brandts und der SPD in der SED-Führung insgesamt vgl. Steck, *Neue Ostpolitik*, S. 191-209.

⁹⁵ Egon Bahr am 06.12.2006 im Gespräch mit dem Verfasser. Zu von Bergs Kontakten zu Brandt vgl. Amos, *SED-Deutschlandpolitik*, S. 162-190.

⁹⁶ Vermerk Bahr vom 06.04.1967, in: Dep. Bahr 384. Hubertus Knabe berichtet über das Treffen auf der Basis von Unterlagen der DDR-Staatssicherheit. Demnach erklärte Bahr gegenüber von Berg: "Wir müssen zusammengehen, bis hier der größte Murks weg ist: Oder-Neiße, Münchner Abkommen, Alleinvertretung usw." (Knabe, *Der diskrete Charme der DDR*, S. 140). Laut Knabe, den Gassert als Quelle für Bahrs Äußerung anführt (Vgl. Kiesinger, S. 594), erhielt Stoph im Auftrag Brandts vor der Bildung der Großen Koalition vom Chef der Senatskanzlei, Spangenberg, "nicht nur umfangreiches Material über die deutschlandpolitischen Vorstellungen der SPD, sondern sogar schon die komplette Liste der designierten Kabinettsmitglieder sowie eine fertig ausgearbeitete 'Quasi-Regierungserklärung'" (ibid., S. 139) einer sozialliberalen Koalition.

⁹⁷ Vermerk Bahr vom 06.04.1967, in: Dep. Bahr 341.

⁹⁸ Vermerk Bahr vom 16.05.1967, in: Dep. Bahr, Mappe 431 B.

⁹⁹ Vermerk Bahr vom 02.05.1967 mit Anstreichungen Brandts, in: Dep. Bahr 384.

¹⁰⁰ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 06.12.2006.

Blumenfeld Fühler nach Ost-Berlin ausstrecken ließ, wie Stasi-Unterlagen nahelegen¹⁰¹, ist weder bewiesen noch ausgeschlossen. Ganz sicher hatte Kiesinger ohne Brandts Wissen, aber mit dem Einverständnis Wehners seinen Vertrauten Hans Schirmer als persönlichen Emissär nach Moskau entsandt, der dort am 1. und 2. April ergebnislos Möglichkeiten für Verhandlungen sondiert hatte.¹⁰² Darüber, daß es akut auf die Bemühungen um den direkten Dialog mit der Sowjetunion ankam, waren Kiesinger und Brandt sich (inzwischen) einig. Angeblich hatte der Kanzler zunächst darauf gesetzt, "bei den Satelliten Moskaus [...] die starre Gegnerschaft gegen die Bundesrepublik aufzubrechen" und so "auf Moskau ein[zu]wirken, seinerseits Gesprächsbereitschaft an den Tag zu legen"¹⁰³. Nun scheiterte die Beantwortung der sowjetischen Note vom 28. Januar – die Brandt als Ansatzpunkt für ein Gespräch nutzen wollte – daran, daß die Entwürfe des Auswärtigen Amts vom Bundeskanzler "angehalten"¹⁰⁴ worden waren. Brandt hatte sich just zu dem Zeitpunkt, als dessen Emissär hinter seinem Rücken in Moskau weilte, direkt an Kiesinger gewandt: "Könnten vielleicht je einer Ihrer und meiner Mitarbeiter Ihre Intentionen im einzelnen erfahren, damit diese in den nächsten Tagen den Entwurf so überarbeiten, daß wir beide damit einverstanden sein könnten?"¹⁰⁵ Einen Monat später hatte Brandt die Antwort abgeschrieben.¹⁰⁶ Kiesinger wollte die sowjetischen Äußerungen zwar nicht unbeantwortet lassen, aber zu einem anderen Zeitpunkt auf verschiedene Moskauer Verlautbarungen eingehen.¹⁰⁷ Zunächst wies er – wiederum ohne Wissen Brandts – den deutschen Botschafter in Moskau an, Vize-Außenminister Semjonow den Wunsch der Bundesregierung nach Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion mitzuteilen.¹⁰⁸

Inzwischen hatten auch die Führer der kommunistischen Parteien Europas (ohne Beteiligung Rumäniens und Jugoslawiens) bei ihrem Treffen in Karlsbad vom 24. bis 26. April vereinbart, daß kein weiterer osteuropäischer Staat diplomatische Beziehungen zu Bonn aufnehmen sollte, bis die Bundesregierung die DDR anerkennen würde. Zum Katalog der Forderungen an Bonn gehörten weiterhin die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze, die Nichtigkeitserklärung des Münchner Abkommens von Beginn an sowie der Verzicht auf nukleare Teilhabe. Doch sowohl Novotny als auch Kádár ließen Interesse an einer Verbesserung ihrer Beziehungen zur Bundesrepublik erkennen. Breschnew, dessen Rede zusammen mit der Karlsbader Erklärung Brandt Recht zu geben schien, daß der Osten auf Risse im westlichen Bündnis und die Isolierung Bonns setzte, vermied es im Gegensatz zu Ulbricht, die sozialdemokratischen Mitglieder der Bundesregierung anzugreifen, und erklärte, Moskau sei nicht gegen eine Verbesserung der Beziehungen zu Bonn. Wie Novotny sprach er von der Anerkennung der *Existenz* zweier deutscher Staaten. In der Karlsbader Erklärung, die die üblichen östlichen Forderungen erhob, wurde dies gleichgesetzt mit der Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs, keineswegs aber mit einer völkerrechtlichen Anerkennung.¹⁰⁹ Insofern irrte Brandt, als er genau das in seinen Memoiren zum Bestandteil der Ulbricht-Doktrin machte, ohne zu sagen, auf welches Treffen im Osten er sich bezog.¹¹⁰

1967 äußerte er sich nicht so. Vielmehr schwankte Brandt nach der Konferenz zwischen Zweckoptimismus und Skepsis: Die Bundesregierung sei keineswegs entmutigt, die Meinungsbildung im Osten im Gange. Seinen türkischen und japanischen Kollegen vertraute er die Information an (woher er sie hatte allerdings nicht), in der CSSR habe man im Zentralkomitee nur mit einer Stimme Mehrheit gegen einen

¹⁰¹ Vgl. Bajohr, *Hanseat und Grenzgänger*, S. 170.

¹⁰² Vgl. AAPD 1967, Dok. 122, Anm. 2, Kaiser/Schmoeckel, *Große Koalition*, S. 173f., Gassert, Kiesinger, S. 557, Kroegel, *Anfang*, S. 187f., Wiegeshoff, *Internationalisierung*, S. 224, und Buchstab, "Geheimdiplomatie". Daß die sowjetische Gesprächsbereitschaft im Frühjahr 1969 und die Ostpolitik der Regierung Brandt ohne diese und weitere inoffizielle Kontakte auf nicht-politischer Ebene "kaum denkbar" gewesen wäre (ibid., S. 901), darf bezweifelt werden.

¹⁰³ Kaiser/Schmoeckel, *Große Koalition*, S. 167.

¹⁰⁴ Aufzeichnung Ruete vom 24.04.1967, in: PAAA, B 1 349. Vgl. "Länger als gedacht", in: *SPIEGEL* vom 15.05.1967.

¹⁰⁵ Brandt an Kiesinger am 01.04.1967, in: WBA, A 7, 13.

¹⁰⁶ Vgl. DzD V/1, S. 1086 (Pressekonferenz Brandt 02.05.1967), und Ergebnisniederschrift über die deutsch-französischen Konsultationen der Außenminister am 27. und 28.04.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁰⁷ Vgl. Guttenberg an Jahn am 03.05.1967, in: NL Guttenberg 90.

¹⁰⁸ von Walther an Brandt am 23.05.1967 mit Notiz Brandts vom 31.05.1967, in: WBA, A 7, 62.

¹⁰⁹ Vgl. DzD V/1, S. 1004-1039 und S. 1045-1054, sowie Sodaro, *Moscow, Germany, and the West*, S. 98ff., und Larrabee, *Reconciliation*, S. 115f.

Botschafteraustausch mit Bonn entschieden. Ungarn und Bulgarien würden bereits diplomatische Beziehungen mit Bonn haben, wenn sie nicht daran gehindert worden wären. Er zeigte sich überzeugt, daß es mit geringer Verspätung noch zur Aufnahme kommen werde, und rechnete für die zweite Hälfte des Jahres mit weiteren Fortschritten, wenn auch womöglich "einige Zwischenstufen eingelegt"¹¹¹ würden.

Dieses Urteil entsprach den Informationen und Einschätzungen seines Hauses: Aus Sofia kamen Signale, daß der dortigen Regierung an der Aufnahme diplomatischer Beziehungen gelegen war, sie die Entscheidung jedoch zunächst zurückstellen wollte.¹¹² Der tschechoslowakische Vize-Außenminister hatte am 11. April 1967 die Frage von Schütz, ob es sinnvoll sei, jemanden zur Weiterführung der offiziellen Kontakte nach Prag zu entsenden, zwar verneint, eine positive Entwicklung dieser Frage in der zweiten Jahreshälfte allerdings nicht ausgeschlossen und als Übergangslösung einen Handelsvertrag vorgeschlagen.¹¹³ Der deutsche Vertreter in Budapest äußerte Ende April die Ansicht, daß Ungarn hinsichtlich einer möglichen Aufnahme diplomatischer Beziehungen "noch einen Spalt der Türe" offenlasse, auch wenn dieser "viel schmaler geworden"¹¹⁴ sei. Die Summe der Verlautbarungen und Reaktionen aus dem Osten seit Ende Januar waren allerdings deutliche Zeichen dafür, daß die Hürden für die Ostpolitik Bonns höher gelegt worden waren und das rumänische Beispiel nicht Schule machen würde. Brandt beschlich der Eindruck, daß in Karlsbad "alles aus einer Sicht präsentiert" worden sei, "die die 'DDR' bei etwa vorzunehmenden Schritten als vollen Faktor erscheinen lassen würde"¹¹⁵.

Stärker als in der Bukarester Erklärung wurde in der Karlsbader Erklärung die Forderung nach einem Gewaltverzicht erhoben, und zwar im Gegensatz zu Bonns Vorschlägen einseitiger Deklarationen oder zweiseitiger Abkommen als multilateraler Vertrag aller Staaten Europas und damit auch unter Teilnahme der DDR. Dies würde, so die Analyse Schnippenkötters, "vorweg dasjenige Problem einseitig regeln oder doch schwerstens präjudizieren, das gerade durch den Gewaltverzicht feierlich und endgültig auf den Weg einer Lösung mit ausschließlich friedlichen Mitteln verwiesen werden soll: das Deutschlandproblem als strittigste Frage zwischen Ost und West". Die Politik der Bundesregierung verlange sowohl eine Fortsetzung des Gesprächs mit Zorapkin als auch das "Zurückspielen des Balles von Karlsbad"¹¹⁶ in Form öffentlicher Äußerungen des Kanzlers und des Außenministers. Letzteres unternahm Brandt am 11. Mai bei einem Vortrag im Rahmen einer Asienreise. Den Versuch Moskaus und Ost-Berlins, Bonn von "den jetzt möglichen Bemühungen um europäische Entspannung auszuklammern" und vor "jeden Abbau der Spannungen [...] ihre Forderungen nach Anerkennung der deutschen Teilung" zu stellen, bezeichnete er als "Haupthindernis" der Ostpolitik. Eine "Verewigung" der deutschen Teilung würde "dem Interesse einer soliden Entspannungspolitik zuwiderlaufen" und eine dauerhafte Friedensordnung am Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht vorbeigehen können. Er fuhr mit vier Eingrenzungen zur Entspannungspolitik fort: 1. Gewaltverzicht bedeute den Ausschluß von gewaltsamen Lösungen, nicht aber einen Vorgriff auf die Lösungen. 2. Entspannungspolitik setze den Willen der Beteiligten zu einem modus vivendi voraus, dürfe aber nicht dazu dienen, einseitige Ziele durchzusetzen. 3. Die Bundesrepublik sei zu einem Gewaltverzicht "auch hinsichtlich des anderen Teils Deutschlands in jeder Form bereit", der die Deutschlandfrage nicht negativ präjudiziere, sondern "eine mit dem Willen des betroffenen Volkes übereinstimmende Regelung" offenhalte. 4. Es sei sinnvoll, "wenn die Staaten der sich in Europa konfrontierenden Bündnisse Gewaltverzichtserklärungen austauschen und dabei jeweils

¹¹⁰ Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 224.

¹¹¹ Kurzprotokoll der 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 28.04.1967, S. 445. Vgl. DzD V/1, S. 1084 (Pressekonferenz Brandt 02.05.1967), und S. 1107 (Interview Brandt 10.05.1967), Aufzeichnung zum Gespräch Brandt- Caglayanil am 07.05.1967, in: PAAA, B 150, sowie Protokoll der deutsch-japanischen Konsultationen vom 11. und 12.05.1967, in: PAAA, B 1 373.

¹¹² Vgl. AAPD 1967, Dok. 115 und Dok. 161, sowie Aufzeichnung Schnippenkötter vom 09.05.1967, in: PAAA, B 150.

¹¹³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 127.

¹¹⁴ AAPD 1967, Dok. 77, Anm. 5.

¹¹⁵ Kurzprotokoll der 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 28.04.1967, S.445.

¹¹⁶ AAPD 1967, Dok. 154, S. 693f.

alle Verbündeten des Erklärungspartners einbeziehen", also ein "Netz von Gewaltverzichtern"¹¹⁷ über Europa legen würden. Brandt bemühte sich, den Karlsbader Formeln die Bonner Position entgegenzusetzen und eine realistische Ausgangsbasis für Gewaltverzichtsgespräche herzustellen.

Am Tag vor seinem Vortrag war von Hermann von Berg im Palais Schaumburg ein Brief des Vorsitzenden des DDR-Ministerrats an den Bundeskanzler abgegeben worden. Kiesinger hatte das Schreiben, nach kurzer Rücksprache mit Wehner und entgegen der seit den fünfziger Jahren gängigen Übung, annehmen lassen. Stoph ging auf die Vorschläge vom 12. April nicht ein, sondern lud Kiesinger "in vergleichsweise moderaten Formulierungen"¹¹⁸ zu (durch die Außenminister vorzubereitenden) Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und der Regierung der DDR nach Ost-Berlin ein, deren Themen die Aufnahme normaler Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten, Fragen des Gewaltverzichts, der bestehenden Grenzen in Europa, der Halbierung der Rüstungsausgaben der Bundesrepublik und der DDR sowie des Verzichts auf Besitz und Verfügungsgewalt über Atomwaffen sein sollten. Die DDR-Regierung sei auch bereit, Vorschläge der Bundesregierung zu prüfen. Notwendig sei, daß Bonn den Alleinvertretungsanspruch aufgebe. Die Bundesregierung kündigte in einer ersten Stellungnahme eine Reaktion an, die ihren Rechtsstandpunkt nicht beeinträchtigen werde.¹¹⁹ Am 12. Mai 1967 wurden die diplomatischen Vertretungen der Bundesrepublik angewiesen, auf entsprechende Anfragen zu erklären, im Interesse der Bemühung um innerdeutsche Kontakte sei die Kenntnisnahme des Briefes erforderlich. Es handele sich um einen rein innerdeutschen Vorgang. Bonn bleibe dabei, daß der andere Teil Deutschlands kein Ausland und das Ost-Berliner Regime nicht vom Willen der Bevölkerung getragen sei.¹²⁰ Diese Formel entsprach der viel Bewegungsspielraum öffnenden "Faustregel"¹²¹, die Brandt und Wehner seit Monaten in verschiedenen Varianten anwendeten.

Während Brandt sich noch in Tokio aufhielt, riet Wehner dem Bundeskanzler zu einer Antwort auf den Stoph-Brief, ohne sich auf eine Form festzulegen.¹²² Am 17. Mai beschloß das Bundeskabinett in Brandts Abwesenheit nach ausführlicher Diskussion, den Brief zu beantworten. Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Kiesinger, Brandt, Wehner und Heck, sowie der im Februar gebildete Kabinettsausschuß für innerdeutsche Beziehungen sollten sich mit Form und Inhalt einer Antwort befassen und eine einheitliche Regelung für die Behandlung weiterer Briefe aus Ost-Berlin ausarbeiten.¹²³ Kiesinger scheint zu einer Antwort in Form einer Regierungserklärung tendiert zu haben und nicht mit einem Brief.¹²⁴ Egon Bahr verfaßte eine Aufzeichnung für Brandt und Wehner: Der Stoph-Brief, "der ein Maximum an Unannehmbaren mit einem Minimum an Annehmbaren" verbinde, sei das Ergebnis einer zuletzt modifizierten Haltung der SED. Sowjetische Äußerungen auf diplomatischer Ebene würden bestätigen, daß bei einer negativen Reaktion der Bundesregierung eine "negative Solidarität" mit der DDR die sichere Folge sein würde. Daraus ergebe sich ein Interesse Bonns, "den Stoph-Brief so zu behandeln, daß damit ein innerdeutsches Gespräch erzwungen" werde. Es empfehle sich nicht, Formen der Beantwortung zu wählen, die überwiegend propagandistische Wirkungen hätten, also etwa eine Erklärung des Kanzlers im Bundestag. Denkbar sei, durch einen Beauftragten ein Aide-mémoire überreichen zu lassen, wenn es sich "um sehr viel mehr als um einen Boten" handeln würde. Eine weitere Möglichkeit bestünde in der Beantwortung des Briefes durch den Bundeskanzler. Zu erwägen sei auch, den zuständigen Minister (Wehner) mit

¹¹⁷ DzD V/1, S. 1118. Seinen japanischen Gesprächspartnern erläuterte er dazu, Bonn sei aufgrund der Entwicklung in den letzten Jahrzehnten bereit, ein modifiziertes Selbstbestimmungsrecht anzuerkennen. Während es eigentlich nur von einem Volk in seiner Gesamtheit wahrgenommen werden könne, solle die Bevölkerung der DDR selbst über ihre innere Ordnung frei entscheiden können. Vgl. Protokoll der deutsch-japanischen Konsultationen vom 11. und 12.05.1967, in: PAAA, B 1 373.

¹¹⁸ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 125. Vgl. "Stoph-Brief", in: *SPIEGEL* vom 15.05.1967, Amos, *SED-Deutschlandpolitik*, S. 179f., Kroegel, *Anfang*, S. 148f., Meyer, Herbert Wehner, S. 309f., und Creuzberger, *Kampf für die Einheit*, S. 411.

¹¹⁹ Vgl. DzD V/1, S. 1115ff.

¹²⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 182, Anm. 9.

¹²¹ AAPD 1967, Dok. 86, S. 394. Brandt bekräftigte am 20.04.1967 in einem Interview seine Ablehnung, "die 'DDR' als Ausland anzuerkennen oder ihrem Herrschaftssystem eine demokratische und nationalstaatliche Legitimität zuzusprechen" (DzD V/1, S. 989).

¹²² Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 125f., und Kroegel, *Anfang*, S. 149f.

¹²³ Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 284f. (Kabinettsitzung vom 17.05.1967).

¹²⁴ Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 154, und Taschler, *Herausforderungen*, S. 192.

einem Antwortbrief zu beauftragen. Zum Inhalt meinte Bahr, die Antwort müsse "möglichst ohne Umwege das Ziel eines Verhandlungskontaktes zu erreichen" versuchen. Dabei solle man darauf verweisen, daß es nicht sinnvoll erscheine, mit einer Begegnung zu beginnen. Es sei praktisch unumgänglich, festzustellen, über welche Fragen beide Seiten zu sprechen wünschten. Eine derartige Haltung lasse der Bundesregierung die freie Wahl, "den Regierungskontakt auch auf höchster Ebene offenzuhalten und vom Ergebnis der Verhandlungen abhängig zu machen"¹²⁵.

Am 26. Mai sprach sich das SPD-Präsidium öffentlich dafür aus, "die in dem Brief aus Ost-Berlin enthaltenen Ansatzpunkte mit Entschiedenheit, Kraft und Mut" zu nutzen. Weiter hieß es, der neue außen- und deutschlandpolitische Kurs müsse "unbeirrt eingehalten werden". Die Aussagen waren vor allem eine Reaktion auf den CDU-Parteitag. Brandt wies die dort von Strauß aufgestellte Behauptung zurück, die Sozialdemokraten hätten durch die Regierungsbeteiligung die Richtigkeit der Außenpolitik der Union anerkannt, und forderte: "Den rückwärts gewandten Kräften innerhalb der CDU/CSU muß Einhalt geboten werden."¹²⁶ In der Präsidiumssitzung hatte er dafür plädiert, Stophs Brief "anders als durch eine öffentliche Erklärung zu beantworten"¹²⁷. Es ging letztlich um eine Frage, in der sich schon bei den Koalitionsverhandlungen Dissens gezeigt hatte: Auf welcher Ebene wollte man mit der DDR ins Gespräch kommen? Ein Treffen der eingesetzten Arbeitsgruppe verlief ergebnislos. Die SPD wünschte die schnelle Absendung eines Briefes, die Union war dagegen.¹²⁸ Am 2. Juni kündigte Brandt neue Initiativen in der Deutschlandpolitik an.¹²⁹ Am selben Tag erhielt er vom Berliner Bundessenator Informationen, die dieser bei einem Gespräch tags zuvor im Ostteil der Stadt gewonnen hatte. Demnach war das Politbüro an inoffiziellen Konsultationen solange nicht interessiert, wie keine offizielle Antwort aus Bonn vorlag. Diese Antwort werde auf jeden Fall als nicht ausreichend bezeichnet werden, denn der DDR komme es darauf an, ihren Verbündeten zu beweisen, daß die neue Ostpolitik der Bundesregierung "unaufrichtig und betrügerisch" sei. Mißlinge dieser Beweis, stürze ein Eckpfeiler der Politik der Dogmatiker ein. Deren Linie stünden pragmatische Überlegungen der Technokraten um Stoph entgegen. Wirklich wirksam könne nur "ein möglichst bald abgesandter Brief von Kiesinger direkt an Stoph mit allen Amts- und Ortsbezeichnungen" sein, der "konkrete Angebote" beinhalte. Er könne ruhig die Formel enthalten, daß eine Anerkennung der DDR mit diesem Schreiben nicht verbunden sei, müsse aber so abgefaßt sein, daß er – und dies werde in Ost-Berlin betont – der SED "den schwarzen Peter sichtbar in die Hand spiel[e]"¹³⁰.

In Bonn lag derweil ein Briefentwurf vor, den Bahr zusammen mit dem Völkerrechtsreferat des Auswärtigen Amtes sowie Vertretern des gesamtdeutschen und des Justizministeriums redigiert hatte. Ein Aide mémoire als Antwort, wie die Union es favorisierte, lehnte Bahr inzwischen ab, weil diese Form gerade im zwischenstaatlichen Verkehr gebräuchlich sei. Außerdem sei zu erwarten, daß Ost-Berlin die Bundesregierung durch weitere Briefe in eine zunehmend schwierige Situation bringen könne. Schließlich müsse man davon ausgehen, daß das dortige Regime auf einen Vorwand hoffe, um Kontakte mit Bonn ablehnen zu können.¹³¹

Bei einem Treffen der Koalitionsspitzen am 4. Juni wurde man sich über Form und Inhalt der Antwort einig; in der Union gab es aber keine Mehrheit für einen Kanzler-Brief. Zwei Tage später stimmte das Kabinett, in Abwesenheit Brandts, der Ankündigung des Bundeskanzlers zu, den Brief vor dem Hintergrund des Krieges im Nahen Osten erst später zu beantworten. Wehner nahm Kiesinger diese Entscheidung übel und drohte mit Rücktritt. Der Kanzler konnte ihn besänftigen. Vorstand und Fraktion

¹²⁵ Aufzeichnung Bahr vom 18.05.1967, in: Dep. Bahr, 341. Vgl. Bahr an Wehner am 19.05.1967, *ibid*.

¹²⁶ *PMI* 217/67 vom 26.05.1967. Kroegels Kritik an Brandts Verhalten (Anfang, S. 154) läßt Strauß' Provokation außer Acht.

¹²⁷ Brandt in der Sitzung des Präsidiums am 26.05.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

¹²⁸ Vgl. "Besprechungspunkte Staatssekretär von Guttenberg/BK Kiesinger" (Ende Mai 1967), in: NL Guttenberg 90, Gassert, Kiesinger, S. 580, Taschler, Herausforderungen, S. 192f., Creuzberger, Kampf für die Einheit, S. 414f., und Kroegel, Anfang, S. 155.

¹²⁹ Vgl. "Brandt: Vor weiteren Deutschland-Initiativen", in: *Westfälische Rundschau* vom 03.06.1967.

¹³⁰ Meichsner an Bahr am 02.06.1967, in: Dep. Bahr 384.

¹³¹ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 02.06.1967, in: Dep. Bahr 341, und Schönhoven, Wendejahre, S. 126.

der SPD beharrten jedoch auf einer zeitnahen Antwort. Die *Süddeutsche Zeitung* kam nach der Bundestagsdebatte am 7. Juni, in der sich SPD- und FDP-Sprecher für eine schnelle Beantwortung des Briefes eingesetzt hatten, zu dem Urteil, in der Großen Koalition würden "zwei Denkschulen miteinander im Widerstreit stehen, wobei die retardierenden Argumente öffentlich von den nicht im Kabinett gebundenen Mitgliedern der Unionsparteien gebraucht" würden. Brandt wurde attestiert, "die progressivste Bonner Position in der Deutschlandpolitik formuliert"¹³² zu haben. Er hatte erklärt, seiner Meinung nach müsse Bonn über das Angebot vom 12. April hinausgehen, und versichert: "Es geht [...] nicht darum, den anderen Teil Deutschlands zu isolieren; im Gegenteil, wir wollen ihm, wie ich es sehe, Möglichkeiten geben, zu einem normalen Verkehr mit uns und, wenn es so weit ist, mit der übrigen Welt zu finden."¹³³ Damit kündigte er letztlich an, früher oder später die bisherige strikte Nichtanerkennungspolitik und die Hallsteindoktrin aufzugeben zu wollen.

Am 13. Juni ließ der Kanzler in Ost-Berlin seinen Antwortbrief an Stoph übergeben. Bei der Verlesung des Textes in der SPD-Fraktion bat Wehner seine Parteifreunde, Kiesingers Hinweis zu berücksichtigen, daß "ein nicht unbeträchtlicher Teil der CDU/CSU-Fraktion nicht mit dem Inhalt des Briefes bzw. dem Zeitpunkt seiner Absendung einverstanden sei"¹³⁴. Das Schreiben, dessen Ton deutlich schärfer war als der in Bahrs ersten Entwürfen und dessen Inhalt dahinter zurückblieb, war adressiert an den Vorsitzenden des Ministerrats in X1000 Berlin. Jeglicher Hinweis auf die DDR fehlte; die Postleitzahl entsprach nicht dem postalischen System der DDR, sondern dem quasi gesamtdeutschen der Bundesrepublik. Wie es schien, hatte sich der Kanzler in diesen Punkten gegen die SPD durchgesetzt.¹³⁵ (Im August 1968 erklärte ein Kontaktmann des Moskauer Außenministeriums gegenüber dem deutschen Botschafter, das Schicksal des Kiesinger-Briefs "sei bereits nach der Lektüre der Adresse besiegelt gewesen"¹³⁶.) Stophs Vorschläge wurden als "Alles oder Nichts" zurückgewiesen und an der Bonner Rechtsauffassung "uneingeschränkt" festgehalten. Bei allen Einschränkungen überschritt Kiesinger "eine magische Schwelle"¹³⁷, als er ein offizielles Gesprächsangebot machte: "Ich schlage [...] vor, daß von Ihnen und von mir zu bestimmende Beauftragte ohne politische Vorbedingungen Gespräche über solche praktischen Fragen des Zusammenlebens der Deutschen aufnehmen, wie sie in meiner Erklärung vom 12. April enthalten sind."¹³⁸ Parallel zu Kiesingers Brief stellte die Bundesregierung gegenüber dem Ausland klar, "daß eine Anerkennung [des] anderen Teiles Deutschlands als eines zweiten deutschen Staates nicht in Betracht gezogen werden"¹³⁹ könne.

Brandt erläuterte im NATO-Ministerrat, die Kontakte mit Ost-Berlin seien als "innerdeutsche Angelegenheit zu betrachten und nicht mit völkerrechtlichen Maßstäben zu messen"¹⁴⁰. In einem Interview fügte er hinzu: "Wir können den anderen Teil Deutschlands jedenfalls nicht als Ausland oder das dort bestehende Regime als demokratisch und national legitimiert anerkennen."¹⁴¹ Diese Formulierung unterschied sich von den offiziellen Verlautbarungen der Bundesregierung insofern, als sie eine de-facto-Anerkennung der DDR nicht ausschloß. Letztlich entsprach sie der Position der SPD und

¹³² "Zusammenarbeit mit dem Osten", in: *SZ* vom 10.06.1967. Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 310 (Kabinettsitzung vom 06.06.1967), *DzD V/1*, S. 1249-1253. (Bundestagsreden Schmidt und Barzel 07.06.1967), und S. 1269 (Interview Leber 11.06.1967), Wehner an Kiesinger am 07.06.1967, in: NL Kiesinger 286, Vermerk Schmoeckel vom 10.11.1981, in: NL Kiesinger 305, SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 151 (06.06.1967), Sitzung des Parteivorstandes am 07.06.1967, in: SPD-Parteivorstand 199, "Nach der Krise", in: *SPIEGEL* vom 12.06.1967, Schönhoven, *Wendjahre*, S. 127f., und Taschler, *Herausforderungen*, S. 194ff. Zum Ablauf der Ereignisse vgl. auch Winkels, *Deutschland- und Ostpolitik*, S. 108-115.

¹³³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 111. Sitzung, S. 5305. Vgl. *ibid.*, S. 5312f.

¹³⁴ SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 176 (13.06.1967). Zur Diskussion in der Union vgl. Taschler, *Herausforderungen*, 189-197, und Kroegel, *Anfang*, S. 153-157.

¹³⁵ Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 157f. und 160f., sowie Koppel, *Sources of Change*, S. 137.

¹³⁶ AAPD 1968, Dok. 243, Anm. 8.

¹³⁷ Kielmansegg, *Katastrophe*, S. 195.

¹³⁸ *DzD V/1*, S. 1278f. Kanzler und Außenminister neigten dazu, einen Staatssekretär als Beauftragten zu benennen. Vgl. AAPD 1967, Dok. 219, S. 903.

¹³⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 115. Sitzung, S. 5669.

¹⁴⁰ AAPD 1967, Dok. 220, S. 909. Vgl. "Brandt: Interessen der Partner berücksichtigen", in: *Welt* vom 14.06.1967.

¹⁴¹ "Politik der konsequenten und beharrlichen Friedenssicherung", in: *Bulletin* vom 21.06.1967. Laut Dolmetscher Kusterer sagte Brandt während eines London-Besuchs im April 1967 im kleinen Delegationskreis: "Wenn ich ein deutscher Nationalist wäre, würde ich morgen die DDR anerkennen. Aber ich bin nun mal kein deutscher Nationalist" (Kanzler und General, S. 435).

ihres Vorsitzenden seit dem Dortmunder Parteitag. Es war der frisch gebackene CDU-Vorsitzende Kiesinger, der in dieser Phase scheinbar begann, sich zaghaft Brandts Positionen und Formulierungen anzunähern.¹⁴² In programmatischen Reden am 17. und 23. Juni wies auch er auf die Existenz der DDR hin, wandte sich deutlich gegen eine Isolierung Ost-Berlins und eine sich aufs Bewahren und Abwarten beschränkende Deutschlandpolitik, sprach vom Mut zum Risiko, von der Alleinvertretungspflicht, einem Modus vivendi, einer Lösung der deutschen Frage in Stufen sowie der Einbettung des Zusammenwachsens der getrennten Teile Deutschlands in die Überwindung des Ost-West-Konflikts. Der Formel "Erst Wiedervereinigung, dann Entspannung" erteilte er explizit eine Absage. Doch zu ihrer Umkehr oder einer Auflösung des Junktims mochte er sich nicht durchringen. Mit Blick auf die Hauptforderungen des Ostens erklärte er – sich von Brandts Terminologie unterscheidend – Bonn könne vor ihnen "nicht kapitulieren"¹⁴³. Wie es scheint, waren Kiesingers übrige Äußerungen eher taktischer Natur. Im Oktober 1967 bekannte er sich in einem Hintergrundgespräch zum Konzept einer Isolierung der DDR.¹⁴⁴ Ihm ging es darum, "Ost-Berlin als letzten kalten Krieger der Weltpolitik hinzustellen" und so "die Sowjets zum Entgegenkommen [zu] bewegen"¹⁴⁵.

Die These, "daß die konkrete Entscheidung über [...] den Beginn eines Briefwechsels mit der Regierung der DDR von [...] Kiesinger allein gefällt wurde"¹⁴⁶, läßt sich so sicher nicht aufrechterhalten. Kanzler und Außenminister waren zwei von mehreren Akteuren, wobei Brandt zum drängenden und Kiesinger zum zögernden, wenn auch nicht zum bremsenden Teil gehörte. Die DDR reagierte auf Kiesingers Schreiben eher schroff und wiederholte die Forderungen des Stoph-Briefes.¹⁴⁷ Auch in Bonn war niemand richtig zufrieden mit dem Schreiben vom 13. Juni.¹⁴⁸ Brandt bezeichnete dieses Kapitel des deutsch-deutschen Gesprächs später als "Dialog zwischen Schwerhörigen"¹⁴⁹. Im Frühsommer 1967 enthielt er sich eines Kommentars zu Inhalt und Ton des Kiesinger-Briefes, war aber bezüglich der Ost-Berliner Reaktion "nicht sehr optimistisch"¹⁵⁰. Als sie erfolgt war, unterschied er in seinem bereits erwähnten Interview vom 30. Juni 1967 "99 Prozent krasse Propaganda" von der Aussage, die "im letzten Prozent andeutete, daß eine Antwort erfolgen" würde. Er vermutete, daß die SED-Führung noch nicht wußte, wie sie reagieren sollte. Er sah keine Notwendigkeit, sich "von dem als richtig erkannten Weg abbringen zu lassen". Die Bonner Politik, mahnte er nun noch mehr als vorher, müsse sich "auf weite Strecken einrichten". Dabei ging es um "Ostpolitik im Sinne verbesserter Beziehungen zur Sowjetunion, im Sinne normaler Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten, im Sinne auch [...] als Modus vivendi zwischen den Teilen Deutschlands"¹⁵¹. Seinen Kollegen der Drei Mächte vertraute er an, die Bundesregierung sei sich "heute noch mehr als vor einem halben Jahr darüber im klaren, [...] mehr Gewicht auf Moskau legen [...]" zu müssen und "den anderen Teil Deutschlands nicht isolieren"¹⁵² zu dürfen.

7.2 Zwei Schritte vor, einer zurück: Das Handelsabkommen mit der CSSR, Brandts Besuch in Rumänien und der deutsch-sowjetische Gewaltverzichtsdialog

In der Bundestagssitzung am 7. Juni hatte Brandt darauf hingewiesen, daß die innerdeutschen Beziehungen "sich, von der anderen Seite her gesehen, z.B. wegen vorhandener Blockbindungen und bilateraler Verträge, auch als ein Stück Ostpolitik" darstellten. Er räumte ein, daß Bonns Absichten in

¹⁴² Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 129.

¹⁴³ DzD V/1, S. 1368. Vgl. *ibid.*, S. 1366-1372 (Vortrag 23.06.1967), S. 1321-1324 (Rede 17.06.1967) und S. 1345ff. (Interview 21.06.1967), Gassert, Kiesinger, S. 563, und Hacker, Deutsche Irrtümer, S. 130.

¹⁴⁴ Vgl. Kroegel, Anfang, S. 163, und Winkels, Deutschland- und Ostpolitik, S. 129.

¹⁴⁵ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 327. Vgl. Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 467f.

¹⁴⁶ Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 152.

¹⁴⁷ Vgl. DzD V/1, S. 1297f. (Rede Ulbricht 15.06.1967), 1318ff. (ADN-Mitteilung 16.06.1967), und 1341ff. (Interview Stoph 21.06.1967).

¹⁴⁸ Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 128, und Taschler, Herausforderungen, S. 197ff.

¹⁴⁹ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 222.

¹⁵⁰ AAPD 1967, Dok. 219, S. 902.

¹⁵¹ DzD V/1, S. 1404f. (Interview Brandt 30.06.1967).

Osteuropa wohl noch nicht richtig verstanden worden seien, glaubte aber Grund zu der Annahme zu haben, daß die vorhandenen Mißverständnisse "nicht echt, sondern künstlich" seien. Um weitere Mißverständnisse zu vermeiden, stellte er dann die Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion an die erste, die Bemühungen um "Formalisierung und Normalisierung der Beziehungen zu den Staaten zwischen Deutschland und der Sowjetunion"¹⁵³ an die zweite Stelle. Auf allen drei Ebenen sollte Brandt in den kommenden Monaten initiativ werden bzw. auf Initiativen der anderen Seite reagieren und dabei mit Widerstand von verschiedenen Seiten konfrontiert werden.

Ein halbes Jahr nachdem er sein Amt angetreten hatte, waren die ostpolitischen Bemühungen Bonn's aus Sicht des Außenministers und des Auswärtigen Amtes "ins Stocken geraten". Seit dem Botschafteraustausch zu Rumänien, hielt Ruete fest, sei es Ost-Berlin und Warschau, unterstützt von Moskau, gelungen, die osteuropäischen Staaten, die noch zu Anfang des Jahres die Bereitschaft hätten erkennen lassen, über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu sprechen (CSSR, Ungarn und Bulgarien), "zumindest zu einer Verschiebung neuer Gespräche zu bewegen". Abgesehen davon würden sie eine hinhaltende Taktik auch deshalb für richtig halten, um für sich selbst Vorteile erzielen zu können. Zwei Indizien sprächen dafür, daß Prag, Budapest und Sofia gleichwohl an der Aufnahme diplomatischer Beziehungen nach wie vor gelegen sei: "Sie deuten dies erstens vertraulich an und vermeiden in der Öffentlichkeit jegliche Festlegung, die ihnen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen auf die Dauer versperren könnte; zweitens sind sie um diskrete Fortführung der Kontakte mit uns bemüht."¹⁵⁴

Aus Berichten seiner britischen und italienischen Kollegen über ihre Moskau-Besuche hatte Brandt Ende Mai den Eindruck gewonnen, daß die sowjetische Einstellung gegenüber der Bundesrepublik inzwischen etwas nuancierter war als in den vorausgegangenen Wochen und Monaten. Dadurch "ermutigt", nannte er als mögliche Konsequenzen für die Bonner Politik Gespräche sowohl mit Vertretern der UdSSR als auch mit befreundeten Regierungen, die sich besserer Beziehungen zu Moskau erfreuten, und eine baldige Beantwortung der letzten sowjetischen Note. Auch eine Fortsetzung der im Spätherbst 1966 abgebrochenen deutsch-sowjetischen Gespräche über einen Handelsvertrag hielt er nicht für ausgeschlossen. Brandt betonte jedoch, daß sein Optimismus "ein sehr bescheidener"¹⁵⁵ sei. Ruete hatte angeregt, Moskau die neue Ostpolitik in ihren Motiven und Absichten erneut darzulegen und dem Gespräch dadurch das nötige Gewicht zu geben, daß es durch den Bundesaußenminister eröffnet werden sollte. Falls von sowjetischer Seite Interesse an einer Intensivierung des Dialoges gezeigt werde, könne Brandt die Frage aufwerfen, ob der Kreml es für nützlich halte, daß er in absehbarer Zeit mit seinem sowjetischen Kollegen zusammentreffe.¹⁵⁶ Anscheinend ließ Brandt tatsächlich die Möglichkeit eines Zusammentreffens mit Gromyko an einem neutralen Ort informell über den in Moskau tätigen Industriellen Robert Koch sondieren.¹⁵⁷ Für eine Einladung Gromykos zu einem Besuch in Bonn war nach Ansicht der Spitze des Auswärtigen Amtes die Zeit noch nicht reif.¹⁵⁸

Zwischen dem 20. und 27. Juni besuchte Brandt Finnland, Schweden, Island und Norwegen. Dabei ging es ihm neben der Pflege der Kontakte zu den Alliierten und EWG-Beitrittskandidaten um die Hege der Beziehungen zu den neutralen Regierungen, die über enge Beziehungen zur Sowjetunion und den osteuropäischen Ländern verfügten und sich daher laut Brandt besonders gut als "Mittler" eigneten, um "andere von unseren ehrlichen Absichten zu überzeugen."¹⁵⁹ Anscheinend setzte Bonn's Vertreter in Stockholm das schwedische Außenamt nicht ausreichend über die Absichten der Bundesregierung ins

¹⁵² AAPD 1967, Dok. 219, S. 902.

¹⁵³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 111. Sitzung, S. 5305.

¹⁵⁴ AAPD 1967, Dok. 185, S. 789f. Vgl. *ibid.*, S. 789-793, und Dok. 219, S. 903.

¹⁵⁵ Pressekonferenz Brandt 31.05.1967, in: WBA, A 3, 253.

¹⁵⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 195, S. 837ff.

¹⁵⁷ Koch an Brandt am 20.06.1967, in: WBA, A 7, 32A.

¹⁵⁸ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 26.06.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁵⁹ "Liegt Skandinavien außerhalb der Welt?" (Interview Brandt), in: *Christ und Welt* vom 16.06.1967. Vgl. DzD V/1, S. 1293ff. (Interview Brandt 15.06.1967 und Artikel *FR* 27.06.1967), Brandt bei der Ankunft in Helsinki im SWF am 20.6.1967, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe, "Brandts Besuch in Finnland", in: *NZZ* vom 23.06.1967, und "In die Vergangenheit", in: *SPIEGEL* vom 03.07.1967.

Bild. Außerdem nahmen die östlichen Diplomaten wegen seiner nationalsozialistischen Vergangenheit keinen Kontakt zu ihm auf.¹⁶⁰ Es sprach also vieles für einen Besuch des Bundesaußenministers, der in Schweden und Norwegen über besonders gute persönliche Verbindungen verfügte. Seinem schwedischen Kollegen und der finnischen Führung erläuterte er nun selbst die Bonner Ost- und Deutschlandpolitik, wobei er die Finnen, die kurz zuvor den Außenminister der DDR empfangen hatten, nachdrücklich zur Beibehaltung ihrer bisherigen deutschlandpolitischen Linie ermutigte.¹⁶¹ Im November und Dezember 1967 sollte der schwedische Außenminister Nilsson in Moskau und Warschau als Fürsprecher der Brandtschen Ostpolitik auftreten. In der innenpolitischen Debatte wehrte er die Anerkennungsoffensive der DDR ab.¹⁶²

Zwischen Bonn und Moskau schien derweil "ein etwas anderer Wind" zu wehen. Ruetes Rat folgend vereinbarte das Auswärtige Amt ein Gespräch zwischen Brandt und Zorapkin. Kurz davor nahm der Botschafter Egon Bahr bei einem gesellschaftlichen Anlaß zur Seite und meinte, Moskau seien die Perspektiven der Bonner Politik nicht klar. Breschnew wolle wissen, was man sich darunter vorzustellen habe. Zorapkin betonte sein Interesse "an echten Bemühungen um praktische Fortschritte". Zugleich ließ er erkennen, daß Moskau auf einen Wahlsieg der SPD bei den Bundestagswahlen 1969 hoffe. Bei einem kleinen Disput über Kiesingers Antwort auf den Stoph-Brief beeindruckte Zorapkin angeblich sogar Bahrs schiefes Argument, daß es 1648 "zwischen katholischen und protestantischen Staaten zu einem Frieden gekommen sei, ohne daß deshalb die katholische Kirche bis heute ihren Alleinvertretungsanspruch aufgeben habe"¹⁶³. Für Bahr war die Behandlung der DDR beim Gewaltverzicht die "Kernfrage", der Gewaltverzicht selbst "eine Quasi-Legalisierung des Status quo", auf die sich das sowjetische Interesse richtete. Der Dialog darüber sollte die "faktische multilaterale Sperre weiterer diplomatischer Beziehungen"¹⁶⁴ beseitigen.

Am 16. Juni kam es bei einem Abendessen, zu dem Schütz eingeladen hatte, zu einer denkwürdigen Begegnung zwischen Brandt und dem sowjetischen Botschafter. Er trug ein vorbereitetes Exposé mit einer Liste von 14 Punkten vor, die Gegenstand von Regierungsgesprächen zur Verbesserung des bilateralen Verhältnisses sein könnten, und händigte es Zorapkin auf dessen Wunsch hin aus. Es handelte sich um ein Compositum mixtum verschiedenen Gewichts aus Reaktionen auf direkte und indirekte sowjetische Forderungen und Anschuldigungen, vertrauensbildenden Maßnahmen sowie Gegenständen vorausgegangener deutsch-sowjetischer Gespräche. Brandt schlug u.a. die Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein Handelsabkommen nach den gleichen Grundsätzen wie für EWG-Länder vor, die Prüfung gemeinsamer Investitionsprojekte, die Förderung der kulturellen Beziehungen, die Erörterung von Breschnews Angebot an die europäischen Staaten zur Unterstützung bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie sowie anderer Möglichkeiten technologisch-wissenschaftlicher Zusammenarbeit, die Wiederaufnahme der Gespräche über eine direkte Luftverbindung zwischen Frankfurt am Main und Moskau, eine Zusammenarbeit der Justizverwaltungen bei Verfolgung von NS-Verbrechen, darüber hinaus die Erörterung folgender Themen: Ost-West-Fragen, der Bonner Wunsch, mit allen Staaten Osteuropas diplomatische Beziehungen herzustellen, Grenzfragen, die DDR betreffende Themen, Berlinfragen, Gewaltverzicht "gegenüber der Sowjetunion und ihren Verbündeten"¹⁶⁵, Truppenreduzierung, Austausch von Manöverbeobachtern, Nichtverbreitung von Kernwaffen und schließlich Fragen, an denen die UdSSR interessiert sei. Die Bundesregierung sei bereit, darüber zu sprechen auf Ebene der Botschafter, Minister oder von Sonderbeauftragten in Moskau, Bonn oder an einem dritten Ort.

¹⁶⁰ Vgl. Scholz an Brandt am 20.06.1967, in: WBA, A 7, 41

¹⁶¹ Vgl. Auszug aus der Niederschrift der Gespräche Brandt-Nilsson am 22.06.1967, in: PAAA, B 150, und Putensen, Im Konfliktfeld, S. 228f.

¹⁶² Vgl. Muschik, Das neutrale Schweden, S. 181-192.

¹⁶³ Aufzeichnung Bahr vom 15.06.1967, in: Dep. Bahr 341.

¹⁶⁴ Aufzeichnung Bahr vom 20.06.1967, in: Dep. Bahr, 399, 3.

¹⁶⁵ AAPD 1967, Dok. 224, S. 925.

Zarapkin erwiderte, bei aller Bedeutung gewisser Teilfragen, sei es unerlässlich, die Kernprobleme anzupacken, also vor allem die Gestaltung des Verhältnisses zwischen der DDR und der BRD. Hierbei sei es "aussichtslos, damit zu rechnen, daß die als Auswirkung des letzten Weltkriegs eingetretenen Veränderungen rückgängig zu machen seien"¹⁶⁶. Brandts Versuch, die Aufmerksamkeit auf die übrigen 13 Punkte zu lenken, und sein Argument, wenn auch die Auffassungen über einen der Punkte unterschiedlich seien, so sei ein Gespräch über die verbleibenden Punkte dennoch lohnenswert, fruchteten nicht. Statt dessen verwies Zarapkin auf ein Kommuniqué des Besuchs einer Delegation der in der Bundesrepublik verbotenen KPD in Moskau, in dem Moskaus klassische Forderungen an Bonn aufgelistet worden waren. Auch kritisierte er, laut Presse-Berichten habe Brandt anlässlich der NATO-Konferenz in Luxemburg seine Kollegen um Unterstützung bei der Lösung der deutschen Frage gebeten. Es war einer der seltenen Fälle, in denen ein Gesprächspartner den Bundesaußenminister aus der Fassung brachte. Brandt fragte den Botschafter erregt, ob er vielleicht erwartet habe, daß er in Luxemburg den sowjetischen Standpunkt vertrete. Im übrigen halte er es für "reichlich deplaciert", wenn der Botschafter in diesem Kreise auf ein KPD-Kommuniqué hinweise. Jetzt versuchte Zarapkin zu beschwichtigen, worauf Brandt erwiderte, er habe dem Botschafter 14 Punkte genannt, über die seiner Meinung nach ein Gespräch lohnenswert wäre. Man könne doch von einem Gesprächspartner nicht erwarten, "daß er möglichst noch vor Aufnahme des Gesprächs alle [...] Forderungen in unterwürfiger Weise akzeptiere". Auf eine Bundesregierung, die dazu bereit wäre sein würde, könne die sowjetische Regierung "lange warten". Die Erfahrung lehre, "daß man durch die Regelung von Teilfragen allmählich ein Vertrauensverhältnis schaffen könne, welches dann schließlich auch ein Herangehen an die [...] Kernprobleme" gestatten würde. Warnend fügte er hinzu, von Moskaus Reaktion auf die Vorschläge werde stark abhängen, "wie sich die Stimmung der hiesigen Bevölkerung und somit das gesamte Verhältnis zur Sowjetunion gestalten werde". Offenbar hatte Zarapkin sich wieder erholt, denn er holte zum nächsten Schlag aus und verwies auf "das Anwachsen der neonazistischen Kräfte und auf die besorgniserregende Höhe des jüngsten Militärbudgets" der Bundesrepublik. Schütz mußte dies erst als "das Schockierendste" bezeichnen, was er an diesem Abend aus dem Munde des Botschafters vernommen hatte, bevor Zarapkin versicherte, es handele sich hier wohl um ein Mißverständnis. Er sei mit dem Wunsch und Auftrag in die Bundesrepublik gekommen, die Beziehungen zu verbessern. Brandts Darlegungen, die bestimmt Gegenstand aufmerksamster Prüfung in Moskau sein würden, werde er keineswegs mit einem negativen Kommentar versehen. Brandt bat den Botschafter zu klären, ob der Kreml die Zeit bereits für reif halte, Gespräche über die erwähnten Punkte zu führen. Als der Botschafter am Ende des Gesprächs versuchte, Brandt gegen seinen Koalitionspartner auszuspielen und fragte, welche Möglichkeiten er angesichts der verschiedenen Strömungen in der Großen Koalition sehe, um die Beziehungen zu verbessern, antwortete Brandt nüchtern, für jede Regierung seien "die eigenen Überzeugungen und Interessen entscheidend". Im deutsch-sowjetischen Verhältnis gelte es nun zu prüfen, "auf welchen Gebieten es gemeinsame Interessen gebe"¹⁶⁷.

Gegenüber Egon Bahr betonte Zarapkin wenig später erneut, wie sehr ihm an Kontakten, vor allem auch inoffizieller Art, mit dem Minister liege. Bei dieser vierstündigen Unterredung wirkte der Botschafter auf Bahr "zum ersten Mal wie ein Mensch". Inhaltlich kam man nicht viel weiter. Zarapkin meinte, wenn Bahr versichern könne, daß die DDR an einem Gewaltverzichtssystem als Partner mit gleichen Rechten und Pflichten teilnehmen solle, würde sich "eine große Perspektive für eine günstige Lösung"¹⁶⁸ ergeben. Vorsichtig reagierte der Botschafter auf eine Angelegenheit, die Bahr als persönliche Idee vorgebracht hatte: ein industrielles Großprojekt zwischen Bonn und Moskau. Bahr hatte von Plänen der Firmen Mannesmann und Thyssen erfahren, sich an der Errichtung einer Erdgasleitung von der UdSSR nach Italien zu beteiligen, und überlegt, Moskau eine Abzweigung der Leitung nach West-Berlin und in die

¹⁶⁶ AAPD 1967, Dok. 224, S. 926.

¹⁶⁷ AAPD 1967, Dok. 224, S. 927ff. In einer Mitteilung an die Presse war von 14 Punkten und einem Gespräch zwischen Schütz und Zarapkin die Rede, nicht aber von einer Teilnahme Brandts, die erst im September publik wurde. Vgl. DzD V/1, S. 1303.

¹⁶⁸ Vermerk Bahr vom 10.07.1967, in: Dep. Bahr 437.

Bundesrepublik sowie eine Verlängerung der Erdölleitung aus der UdSSR nach Frankfurt an der Oder in die Bundesrepublik vorzuschlagen. Ein solches Projekt, legte er Brandt dar, entspräche der von Brandt 1964 angeregten Ost-West-Kooperation und dem sowjetischen Interesse an einem stärkeren Rohstoff-export, würde ein Zusammenwirken mit der DDR erfordern und den Beweis erbringen, daß Bonn Ost-Berlin nicht isolieren wolle. Bahr hoffte, "daß ein derartiges Großprojekt von den Russen als der dramatische Schritt verstanden werden könnte, der zum Abbau ihres Mißtrauens als erforderlich bezeichnet worden"¹⁶⁹ war. Bahr hatte die Angelegenheit über Mannesmann in Moskau sondieren lassen und die Minister Brandt, Schiller, Strauß und Wehner ins Bild gesetzt, Brandt ihm sein Plazet gegeben, ein solches Projekt vorsichtig in ein Gespräch mit dem sowjetischen Botschafter einzuführen.¹⁷⁰ 1969 sollte es zu Verhandlungen über ein ähnliches Projekt kommen.¹⁷¹

Der sowjetische Diplomat Juli Kwizinskij berichtet in seinen Memoiren, im Sommer 1967 habe Brandt über den mit ihm befreundeten Komponisten Nicolai Nabokov in Moskau noch einmal die Bereitschaft zur Normalisierung der Beziehungen mit den osteuropäischen Staaten zu gegenseitig annehmbaren Bedingungen signalisieren lassen, doch Gromyko habe sich gegen eine Reaktion ausgesprochen: "Er meinte, die Bundesrepublik sei für ernste Gespräche noch nicht reif, und in Bonn habe nicht Brandt das Sagen, sondern Kanzler Kiesinger [...]. Brandt jetzt entgegenzukommen würde der SPD nur schaden und die unvermeidliche Wachablösung auf der politischen Bühne der Bundesrepublik verzögern".¹⁷²

Botschafter von Walther bekam zu hören, daß das Gespräch über andere Punkte an der Nichtanerkennung Ost-Berlins scheitere.¹⁷³ Pompidou hatte bei seinem Moskau-Besuch den Eindruck gewonnen, daß man dort bemüht sei, "das Deutschland-Problem zur Zeit im Eisschrank zu belassen"¹⁷⁴. Kossygin habe erklärt, keinen Unterschied zwischen der alten und der neuen Bundesregierung erkennen zu können. Couve glaubte, daß die Sowjetführung am Bonner Gewaltverzichtsangebot interessiert sei. Brandt selbst war sich nicht klar darüber, was die verschiedenen Moskauer Signale bedeuten sollten. Daß ein Sachgespräch in absehbarer Zeit möglich sein würde, hielt er für zweifelhaft. Es hing für ihn davon ab, "wie stark sie auf Ost-Berlin insistieren" würden. Er glaubte aber, daß Bonns Position inzwischen "sehr viel gefestigter"¹⁷⁵ war durch die erklärte und praktizierte Nichtisolierung der DDR und das Angebot, den Gewaltverzicht auf alle sowjetischen Alliierten zu beziehen.

Ende Juli berichtete von Walther von einer erneuten erheblichen "Versteifung der sowjetischen Haltung". Von den beiden "Denkschulen der sowjetischen Deutschland-Politik" habe gerade die, die bereit sei, kleine Schritte zur Verbesserung der Beziehungen zu unternehmen, "in der Hoffnung, die Bundesregierung schließlich zur Erfüllung der sowjetischen Kardinalforderungen zu bewegen", keine Chance gegenüber der, die gerade dies zur "Voraussetzung jeglichen Fortschritts"¹⁷⁶ mache. Auch Brandt ging davon aus, daß die interne Diskussion in Moskau noch im Gange war. Eine zeitweilige Bevorzugung der Satelliten stellte für ihn schon deswegen keine Alternative dar, weil eine Aufnahme von diplomatischen Beziehungen momentan nur mit Jugoslawien möglich schien. Vor Belgrad wollte er aber mit mindestens einem weiteren Mitglied des Warschauer Paktes Botschafter austauschen. Was die DDR betraf, ging er davon aus, daß die Dogmatiker in der SED Oberwasser hatten. Die Situation im Verhältnis zu Osteuropa kam ihm "nicht ganz unbeweglich"¹⁷⁷ vor. Dafür gab es konkrete Anhaltspunkte.

Im Falle Bulgariens war, so die Einschätzung des deutschen Vertreters in Sofia, eine Weiterführung der Gespräche über diplomatische Beziehungen nicht angezeigt, solange kein weiteres sozialistisches Land

¹⁶⁹ Aufzeichnung Bahr vom 22.06.1967, in: Dep. Bahr 400.

¹⁷⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 238, und Vermerk Bahr vom 06.07.1967 mit Anmerkungen Brandts, in: Dep. Bahr, 400.

¹⁷¹ Vgl. Kapitel 7.10 dieser Arbeit.

¹⁷² Kwizinskij, Vor dem Sturm, S. 202

¹⁷³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 259.

¹⁷⁴ AAPD 1967, Dok. 262, S. 1049

¹⁷⁵ Zusammengefaßte Niederschrift der Konsultationsbesprechungen Brandt-Couve am 12.07.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁷⁶ Von Walther an Brandt am 27.07.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁷⁷ Niederschrift der Konsultationsbesprechungen Brandt-Couve am 12.07.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. Aufzeichnung Arnold zum Gespräch Brandt-Brown vom 04.07.1967, in: PAAA, B 1 470.

Beziehungen zu Bonn aufgenommen haben würde oder Bulgarien und z.B. Ungarn diesen Schritt nicht gleichzeitig tun würden.¹⁷⁸ Der bulgarische Vertreter in Bonn meinte hingegen, Bulgarien könnte das nächste, zur sofortigen Aufnahme diplomatischer Beziehungen bereite Land sein, wenn Bonn vorher einen langfristigen Kredit gewähren würde – für Brandt ein "schon an sich unzumutbares Angebot"¹⁷⁹. Bald zeigte sich, daß tatsächlich die Behandlung der DDR das Haupthindernis war.¹⁸⁰ Den Ungarn hatte Brandt Bonns Bereitschaft zur Fortsetzung der Gespräche auf informeller Ebene signalisiert, was bei Außenminister Peter auf ein positives Echo stieß. In Budapest hielt man einen etwaigen Austausch von Handelsmissionen zwischen Bonn und Prag für eine Erleichterung auch des deutsch-ungarischen Dialogs.¹⁸¹ Dies war inzwischen ein Thema von größter Aktualität.

Im Mai hatte Brandt ein "persönlicher Bekannter aus Prag" durch Vermittlung des schwedischen Generalkonsuls in Berlin aufgesucht und "auf Veranlassung von Persönlichkeiten in der Partei- und Staatsführung, deren Einfluß gewichtiger als der des Außenministers sei", angefragt, ob Bonn zu einem "voraussetzungslosen Gespräch über die Möglichkeiten künftiger Zusammenarbeit" bereit sei. Er habe sich nicht früher gemeldet, weil "bestimmte Konferenzen stattgefunden" hätten. Die Erklärungen der Bundesregierung, "vor allem auch die Stellungnahmen des Außenministers und seiner Freunde", seien in Prag interessiert registriert worden, weshalb man ein baldiges Gespräch mit ihm oder Personen, die in seinem Auftrag sprechen könnten, für nützlich halte. Zwei Themen wollten die Tschechoslowaken momentan ausklammern: die DDR und die Frage des Münchener Abkommens. In Sachen Berlin hingegen hielt man es für möglich, "eine für beide Seiten akzeptable Form oder Formel zu finden". Für diplomatische Beziehungen, so Brandts Gesprächspartner, sei es wahrscheinlich noch zu früh, aber abgeschlossen werde auch dies nicht. Vielleicht könne der nächste Schritt nur "eine gewisse Formalisierung der Wirtschaftsbeziehungen"¹⁸² sein. Brandt schlug vor, daß Bahr und der stellvertretende Leiter des Ministerbüros im Juni zu einer vertraulichen Mission nach Prag reisen sollten. Der Bundeskanzler wurde im Anschluß an das Gespräch in das Vorhaben eingeweiht.

Die CSSR war neben Albanien das einzige osteuropäische Land, in dem Bonn nicht amtlich vertreten war. Wenigstens das sollte nun geändert werden. Ein Austausch von Handelsvertretungen und der Abschluß eines Handelsabkommens waren 1965 allein an der Einbeziehung West-Berlins gescheitert.¹⁸³ Kurz vor Bahrs Abreise griff Brandt die Forderung nach Anerkennung der Ungültigkeit des Münchener Abkommens von Anfang an auf und differenzierte vorsichtig zwischen juristischer und historisch-politischer ex-tunc-Frage sowie zwischen der offiziellen und seiner persönlichen Meinung, ohne Bonns Rechtsstandpunkt letztlich preiszugeben:

Die Bundesregierung hat klipp und klar gesagt, das Münchener Abkommen ist ungültig. Sie hat weiter gesagt: Das Münchener Abkommen ist unter Androhung von Gewalt zustande gekommen. Das so zustande gekommene Abkommen hat für uns allenfalls historische Bedeutung. Jedermann, der [...] gegen den Nationalsozialismus Stellung bezog, hat das Münchener Abkommen von Anfang an als Element der nationalsozialistischen Politik betrachtet, die das Recht zerstörte und zum Kriege führte. Ich habe meine Meinung in dieser Frage nicht geändert.¹⁸⁴

Der Sprecher der sudetendeutschen Landsmannschaft warf Brandt daraufhin vor, die ex-tunc-Ungültigkeit bejaht zu haben. Brandt wies den Vorwurf zurück, erwähnte aber, daß Kiesinger beim Gespräch mit den Vertretern der Sudetendeutschen davor gewarnt habe, eine gute Sache auf einen als suspekt geltenden

¹⁷⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 223.

¹⁷⁹ Niederschrift der Konsultationsbesprechungen Brandt-Couve am 12.07.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. Vermerk Blech vom 15.06.1967, *ibid.*

¹⁸⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 355, S. 1396, bes. Anm. 14. Zu den deutsch-bulgarischen Beziehungen vgl. Höpken, "Unproblematisches Verhältnis".

¹⁸¹ Vgl. Vermerk Bahr vom 20.06.1967, in: Dep. Bahr 341. Zwischenzeitlich schien es, als sei Budapest nicht abgeneigt, die im Januar begonnenen Gespräche fortzusetzen, doch bis zum Herbst zeigten die Ungarn immer größere Zurückhaltung. Vgl. Niederschrift der Konsultationsbesprechungen Brandt-Couve am 12.07.1967, in: PAAA, B 150, und AAPD 1967, Dok. 355, S. 1396.

¹⁸² AAPD 1967, Dok. 178, S. 769f. Höchstwahrscheinlich handelte es sich um den Schauspieler Valter Taub, den Brandt aus dem Stockholmer Exil kannte. Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 224, und ders., *Erinnerungen*, S. 222.

¹⁸³ Vgl. AAPD 1967, Dok. 174.

¹⁸⁴ DzD V/1, S. 1268 (Rede Brandt 10.06.1967). Vgl. DzD V/1, S. 1260ff. (Interview Klicka vom 08.06.1967).

Tatbestand zu gründen. Brandt fügte hinzu: "Bei allgemein-verständlichen Darlegungen wird man außerdem davon ausgehen dürfen, daß 'nicht (mehr) gültig' und 'ungültig' auf dasselbe hinauslaufen."¹⁸⁵

In Prag erklärte Bahr die Bereitschaft, sowohl über diplomatische Beziehungen als auch über den Austausch von Handelsvertretungen zu sprechen, mußte jedoch feststellen, daß die Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Bonn für die Ostblockländer nicht mehr eine bilaterale, sondern offensichtlich eine multilaterale geworden war. Die tschechoslowakischen Diplomaten hielten es für besser, zunächst auf wirtschaftlichem Gebiet einen Schritt in Richtung Normalisierung zu tun. Sie erinnerten an die Verhandlungen vom 1965. Eine Berlin-Klausel dürfe nicht in den jetzt zu schließenden Abkommen erscheinen; an der bisherigen Praxis solle sich jedoch nichts ändern. Im übrigen müßten auch die beiderseitigen Rechtsstandpunkte unberührt bleiben. Einigkeit konnte darüber erzielt werden, Verhandlungen und Abschluß des Handelsvertrags und des Abkommens über den Austausch von Handelsvertretungen zu koppeln, die Einbeziehung West-Berlins in einer gesonderten Erklärung zu erreichen, den Aufgabenbereich der Handelsvertretungen extensiv auszulegen und weitere Vereinbarungen über den Ausbau der Zusammenarbeit auf den Gebieten von Wissenschaft, Kultur und Verkehr zu treffen. Bahr regte folgende Vorgehensweisen an: Der bundesdeutsche Delegationsleiter sollte eine mündliche Erklärung ab- oder einen Brief übergeben, nach der die BRD davon ausgehe, daß die bisherige Praxis im Außenhandel zwischen den beiden Vertragsseiten auch für das neue Handelsabkommen gelten würde. Analog regule sich die Tätigkeit der Handelsvertretungen. Diese Erklärung sollte von Prager Seite bestätigt werden, und zwar entsprechend der Form der Erklärung des Bonner Delegationsleiters. Eine zweite Variante enthielt die um folgende Formulierung erweiterte Fassung des Textes: "Beide Seiten sind sich einig, entsprechend auch weitere Übereinkünfte oder Abkommen zu behandeln. [...] Durch den Abschluß der Abkommen werden die Rechtsstandpunkte beider Seiten nicht verändert"¹⁸⁶. Das erinnerte an die salvatorische Klausel aus den Passierscheinverhandlungen von 1963.

Nach Rücksprache mit dem Bundeskanzleramt konnte so verfahren werden.¹⁸⁷ Am 11. Juli erhielt Bahr den Auftrag, in Prag Verhandlungen über den Abschluß eines Handelsabkommens und den Austausch von Handelsvertretungen zu führen. Bezeichnenderweise residierte er im Hotel Jalta.¹⁸⁸ Nach der ersten Verhandlungsrunde berichtete er nach Bonn, die tschechische Delegation versuche, die Verbesserung der Beziehungen "politisch klein zu halten"¹⁸⁹. Die Einbeziehung Berlins wünschten sie in Form mündlicher Erklärungen der Delegationsleiter, während er auf einen Briefwechsel gedrängt habe mit der Begründung, er sei wichtig, um die Regelung innenpolitisch und gegenüber den Alliierten vertreten zu können, für vorgesehene weitere Abkommen anwendbar zu machen und die Tätigkeit der Handelsvertretungen zu decken. Die Verhandlungen gestalteten sich schwierig. Das Risiko des Scheiterns wurde so hoch eingeschätzt, daß das Auswärtige Amt mit der Abreise der zunächst in Bonn verbliebenen restlichen Delegation, die über die Warenlisten verhandeln sollte, abwartete.¹⁹⁰

Schließlich akzeptierte die tschechoslowakische Regierung bezüglich der Einbeziehung West-Berlins die schriftliche Form und war bereit, nicht nur den Empfang, sondern auch den Inhalt des Bonner Briefes zu bestätigen.¹⁹¹ Bezüglich der Einrichtung der Handelsvertretungen blieben die Prager Positionen hinter den Absprachen vom Juni und von 1965 zurück. Die CSSR bestand auf einer Formulierung, die einen unmittelbaren Verkehr der Bonner Vertretung mit dem Prager Außenministerium ausschloß. In den Handelsabkommen mit den anderen osteuropäischen Staaten außer Polen hatten die Vertretungen der Bundesrepublik Zugang zu den jeweiligen Außenministerien erhalten. Erhebliche Schwierigkeiten

¹⁸⁵ Brandt an Seeböhm am 12.07.1967, in: PAAA, B 1 347. Kiesinger erklärte kurz darauf, man solle in Prag aufhören, von Bonn ein ex-tunc-Bekennnis zu verlangen. Es handele sich nicht um eine politische, sondern um eine juristische Frage. Vgl. DzD V/1, S. 1367f. (Vortrag Kiesinger 23.06.1967).

¹⁸⁶ Aufzeichnung Bahr vom 14.06.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. *ibid.*, AAPD 1967, Dok. 218, und Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 220f.

¹⁸⁷ Vgl. Vermerk Blech vom 20.06.1967, in: Dep. Bahr 389.

¹⁸⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 256 und Drahterlaß Sahm vom 03.08.1967, in: PAAA 150.

¹⁸⁹ AAPD 1967, Dok. 276, S. 1114. Vgl. *ibid.*, S. 1112ff.

¹⁹⁰ Vgl. Drahterlaß Schütz vom 23.07.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁹¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 281, Anm. 5.

ergaben sich auch bei den Befugnissen der Handelsvertretungen. Hier zeigte sich Bahrs Gesprächspartner "völlig unnachgiebig"¹⁹². Er lehnte es ab, daß die Handelsvertretungen zur Betreuung deutscher bzw. tschechoslowakischer Staatsbürger befugt sein sollten, und forderte, daß die Handelsvertretungen nur auf Ersuchen der zuständigen Stellen des Empfangsstaates auf anderen Gebieten als dem Handel tätig werden sollten. Bahrs Gegenüber betonte, daß die Grenze seines Verhandlungsspielraumes erreicht sei. Brandts Sonderbotschafter hatte den durchaus richtigen Eindruck, daß Prag sich durch Konsultationen mit den Verbündeten auf die aktuelle Position festgelegt sah. Nach seinem Urteil stellten sich vier Alternativen: Annahme der Vorschläge, Abbruch der Verhandlungen, Vertagung in der Hoffnung auf einen Sinneswandel oder ein nochmaliger Versuch, die Haltung der Gegenseite zu modifizieren. Er selbst neigte zur letzten Möglichkeit. Doch auch in diesem Fall müsse eine Entscheidung schnell fallen, da die vierte Alternative "zeitlich wohl bis zum Ende des morgigen Tages ausgeschöpft"¹⁹³ sein würde. Er bat um Weisung, die ihm von Brandt persönlich erteilt wurde, nachdem das Kabinett ihn am 26. Juli zur Berichterstattung in die Bundeshauptstadt beordert hatte.¹⁹⁴

Tags darauf trug Brandt im Kabinett, sekundiert von Bahr, den Stand der Verhandlungen vor und teilte mit, "daß der Senat von Berlin und die Alliierten mit der vorgesehenen Form für die Einbeziehung Berlins [...] einverstanden" seien. Hauptdiskussionspunkt war, "ob durch den Hinweis auf die bisherige Praxis [...] den deutschen Forderungen ausreichend entsprochen werde", woraufhin Bahr bestätigte, die tschechoslowakische Seite wolle mit dieser Formel sicherstellen, "daß Berlin keine andere Behandlung [...] als bisher" erfahre. Kiesinger erklärte abschließend, daß "gewisse Bedenken blieben, man aber trotzdem den Vertragsabschluß wagen"¹⁹⁵ solle. Die Minister schlossen sich dem an.

Laut seiner Weisung sollte Bahr "wo immer vertretbar, Kompromisse suchen, in den [...] politisch entscheidenden Fragen jedoch festbleiben". In Sachen Berlin bedürfe es einer ausdrücklichen tschechoslowakischen Bestätigung der Bonner Feststellungen. In der Frage des Zugangs der Handelsvertretung zum Außenministerium wolle man hinter der Regelung mit den übrigen osteuropäischen Staaten (außer Polen) nicht zurückbleiben, zumal man in Warschau äußerst schlechte Erfahrungen gemacht habe. Die vorgesehenen Befugnisse der Handelsvertretungen seien unbefriedigend, auch in Hinblick auf die Berlin-Befugnisse einer späteren Botschaft in Prag, da man – wie in Bukarest – wahrscheinlich an den Aufgabenbereich der Handelsvertretung werde anknüpfen müssen. Bestehen müsse Bahr darauf, daß die Handelsvertretung in Prag Deutschen Beistand gewähren könne. Als Mindestregelung sei eine einseitige, unwidersprochene Erklärung akzeptabel, durch die eine Tätigkeit der Vertretung in "humanitären Fällen"¹⁹⁶ angekündigt würde. Nicht annehmbar sei es, wenn jede außerwirtschaftliche Tätigkeit der Handelsvertretung in das Belieben der CSSR gestellt würde. Insgesamt gelte es, schon jetzt auf einer Revisionsmöglichkeit zu bestehen.

Am 31. Juli erfuhr Bahr von Vize-Außenminister Klicka, Prag wünsche auch diplomatische Beziehungen, die sich aber erst verwirklichen lassen würden, wenn die internationale Lage besser und ein Minimum an Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin erreicht sei. Klicka begrüßte die – von Bahr anscheinend erklärte – "Bereitschaft der Bundesregierung zu einem völkerrechtlichen verbindlichen Verzicht auf die Änderung bestehender Grenzen unter Einschluß des anderen Teils Deutschlands"¹⁹⁷. Das war weit mehr als der von Bonn angebotene Verzicht auf die Anwendung und Androhung von Gewalt und von Brandt so niemals formuliert. Was Brandt im Vorfeld der Gespräche aufgegriffen hatte, war Bahrs Überlegung, dem Gewaltverzicht mit der CSSR "die besonders feierliche Form eines Vertrages nach dem Vorbild Locarno

¹⁹² AAPD 1967, Dok. 281, S. 1129. Vgl. *ibid.*, S. 1127-1131.

¹⁹³ AAPD 1967, Dok. 281, S. 1131. Zum Druck aus Ost-Berlin vgl. Schwarz, *Brüderlich entzweit*, S. 287.

¹⁹⁴ Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 388f. (Kabinettsitzung vom 26.07.1967), und "Auf deutsch verhandelt", in: *SPIEGEL* vom 31.07.1967.

¹⁹⁵ Kabinettsprotokolle 1967, S. 390f. (Kabinettsitzung vom 27.07.1967).

¹⁹⁶ AAPD 1967, Dok. 284, S. 1142ff.

¹⁹⁷ AAPD 1967, Dok. 287, S. 1150. Vgl. *ibid.*, S. 1149ff.

[zu] geben [...], den die vier Hauptsiegermächte entweder garantieren oder für den sie Partner"¹⁹⁸ sein würden, um die Grenzfrage indirekt zu lösen.

In den eigentlichen Verhandlungen blieben die Tschechoslowaken – anscheinend auf Druck aus Moskau und Ost-Berlin, wo man eine Fortentwicklung der Prager Handelsmission zu einer Quasi-Botschaft fürchtete¹⁹⁹ – hart. Ein neues Problem trat hinzu, nämlich die Bezeichnung für den Bonner Staat in der tschechischen Ausfertigung des Vertragsentwurfs: *nemecka spolikova republika*, also Deutsche Bundesrepublik statt Bundesrepublik Deutschland, was nicht nur den Unterschied zum Staatsnamen der DDR zu marginalisieren schien, sondern auch Bonns Selbstverständnis widersprach. Nun gingen Telegramme zwischen Bonn und Prag eilig hin und her. Im Auswärtigen Amt herrschte Unklarheit, ob es sich um eine linguistische oder politische Frage handelte. Die Prager Diplomaten versicherten, dies sei die korrekte, adäquate tschechische Bezeichnung, wie sie analog auch für andere Länder benutzt werde, und die direkte Übersetzung *spolikova republika nemecka* schlicht nicht möglich. Das Auswärtige Amt willigte schließlich ein, bestand aber auf einem erläuternden Brief, der klarstellte, daß es um eine rein sprachliche Angelegenheit ging, und darauf, daß die deutsche Bezeichnung in Klammern auch im tschechischen Text Eingang finden würde. Ersteres wurde akzeptiert, letzteres nicht. Nach Rücksprache mit dem Bundeskanzler, der darauf bestanden hatte, der letzten Anweisung an Bahr vor ihrem Abgang zuzustimmen, beendete Brandt das Hick Hack, indem er verfügte, es dabei zu belassen, und die endgültige Formulierung für die Erläuterung übermittelte, wonach die Bezeichnung der Praxis der CSSR in vergleichbaren Fällen entsprach. Am 3. August wurden die Abkommen über den Waren- und Zahlungsverkehr und den Austausch von Handelsvertretungen von Bahr und Vize-Außenhandelsminister Babacek unterzeichnet. Die Bundesregierung stellte klar, daß die Handelsvertretungen Visa würden ausstellen können, und erklärte, auch wenn die Missionen keine konsularischen Befugnisse hätten, halte sie es für selbstverständlich, daß sich Deutsche in der CSSR an die Bonner Handelsvertretung wenden können.²⁰⁰

Der Präsident des Bundes der Vertriebenen, der SPD-Politiker Rehs, erklärte, Bonn habe erreicht, was unter den erschwerten Bedingungen zu erreichen gewesen sei.²⁰¹ Brandt mußte hingegen bald Berichten entgegentreten, Bahr habe sich von "seiner eigenen Eile hinreißen lassen", einen "schnellen Erfolg" gebraucht, "um jeden Preis einen Erfolg mit nach Hause bringen" müssen und daher unnötige "Zugeständnisse" gemacht. Brandt legte Wert darauf, daß das "Verhandlungsergebnis nicht hinter dem Verhandlungsauftrag zurückgeblieben" war, sondern im Gegenteil "einige kleinere Verbesserungen" erzielt worden seien. Konkret: "Im übrigen ist West-Berlin tatsächlich einbezogen. Die tschechische Seite hat auch zur Kenntnis genommen, daß unsere Handelsvertretung sich um Besucher aus der Bundesrepublik kümmern wird, die sich an sie wenden."²⁰²

Bereits während der Verhandlungen hatte Brandt – wie man heute weiß, die Verhältnisse richtig einschätzend – darauf hingewiesen, man dürfe Ost-Berlin keine Argumente liefern, mit denen es die Gespräche in Prag stören könne. Die deutschen Positionen würden nicht preisgegeben. Die Bundesregierung treibe eine "Politik des Möglichen"²⁰³. Die Errichtung einer Handelsvertretung sei ein Schritt auf dem Wege zu diplomatischen Beziehungen, der Übergang von einer Handelsvertretung zu einer Botschaft leichter als die sofortige Errichtung einer Botschaft. Die Befürchtung, daß Prags Interesse an

¹⁹⁸ AAPD 1967, Dok. 250, S. 1008. Vgl. Niederschrift der Konsultationsbesprechungen Brandt-Couve am 12.07.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁹⁹ Vgl. Schwarz, Brüderlich entzweit, S. 287.

²⁰⁰ Vgl. DzD V/1, S. 1498f. (Mitteilung AA 03.08.1967), S. 1500-1504 (Erklärung Ahlers/Kastl 03.08.1967), AAPD 1967, Dok. 288 und 289, Drahtberichte Bahr vom 29. und 31.07.1967, Drahterlaß Lahr vom 01.08.1967, Drahterlaß Sahn vom 03.08.1967, Bahr an Babacek und Babacek an Bahr am 03.08.1967, in: PAAA, B 150, Aktennotiz Kastl vom 31.07.1967, in: Dep. Bahr 396 und Lahr an Bahr am 31.07.1967, in: Dep. Bahr 389, sowie Bahr, Zu meiner Zeit, S. 221f.

²⁰¹ Vgl. DzD V/1, S. 1500 (Stellungnahme Rehs 03.08.1967).

²⁰² Brandt an Otto Roegele am 13.08.1967, in: WBA, A 7, 8. Brandt bezog sich auf Roegeles Artikel "Ostpolitik mit roten Webfehlern" im *Rheinischen Merkur* vom 11.08.1967. S. auch DzD V/1, S. 1538 (Rede Brandt 18.08.1967).

diplomatischen Beziehungen nach Abschluß des Warenabkommens sich entscheidend verringern könnte, teilte er nicht. Wie in Sofia, Budapest oder Warschau werde auch in Prag das politische Interesse an einem Ausgleich mit Bonn nicht nur anhalten, sondern zunehmen. Auch ein wirtschaftlicher Anreiz bleibe erhalten. Brandt hatte angekündigt, am Beispiel Rumäniens bald zu demonstrieren, daß diplomatische Beziehungen sich auf die Wirtschaftsbeziehungen besonders belebend auswirken könnten, und eine am GATT orientierte Liberalisierung der Einfuhren aus osteuropäischen Ländern an drei Voraussetzungen zu knüpfen: diplomatische Beziehungen, gültiges Handelsabkommen und Zusicherung gerechter Preise. Auch öffentlich lockte er mit ökonomischen Argumenten: Wer die ausgestreckte Hand Bonns annehme, schrieb er unter der programmatischen Überschrift "Entspannungspolitik mit langem Atem" in der August-Ausgabe der Zeitschrift *Außenpolitik*, werde feststellen, daß man "zum gemeinsamen Nutzen unserer Völker und Wirtschaften"²⁰⁴ kooperiere. Statt Boykott und Embargo hieß die Parole nun zur Freude der bundesdeutschen Wirtschaft Gegenleistung und Belohnung.

Der Artikel erschien kurz nach einem offiziellen Besuch Brandts in Bukarest, zu dem er just am Tag der Prager Vertragsunterzeichnung aufgebrochen war. Es war die erste Visite eines Bundesaußenministers in einem osteuropäischen Staat. Vor seinem Abflug hatte er noch einmal wiederholt, daß es nicht die Absicht der Bundesrepublik sei, sich "in Meinungsverschiedenheiten zwischen den kommunistisch regierten Staaten einzumischen", und – ein Wink, den Klicka aufmerksam zur Kenntnis nahm – das Exemplarische am Bonner Verhältnis zu Bukarest benannt: "Bestehende politische, wirtschaftliche und militärische Verpflichtungen des anderen werden respektiert. Über alle vermeintlichen und echten Gegensätze hinweg einigen sich beide Seiten über das, woran sie ein gleiches oder ein ähnliches Interesse haben. Man verzichtet auf einen böartigen oder verleumderischen Umgangston."²⁰⁵ Dies entsprach nicht nur den Gedanken seiner Harvard Vorträge und seiner Politik als Regierender Bürgermeister, sondern steckte auch das Feld dessen ab, was Brandt eine Politik des Möglichen nannte.

Er hatte sich "nicht danach gerissen"²⁰⁶, nach Rumänien zu reisen, weil der Teil der Moskauer Führung sich möglicherweise bestätigt fühlen würde, der meinte, Bonn wolle Schwierigkeiten im Ostblock ausnutzen. Manescu hatte auf einen Besuch gedrängt. Nach Beratungen mit Paris und London und Rücksprache mit dem Bundeskanzler war Brandt zu dem Ergebnis gekommen, sich einer Rumänienreise nicht entziehen zu können. Kiesinger hatte keine Einwände erhoben, allerdings darum gebeten, den Besuch "nicht in auffälliger Form abzuwickeln"²⁰⁷. Diese Bitte wurde nicht erfüllt, wenn auch in anderer Weise als der Kanzler es gemeint hatte.

In Bukarest wurde Brandt von Außenminister Manescu, Ministerpräsident Maurer und dem Staatsratsvorsitzenden Stoica empfangen. Die beiden Außenminister unterzeichneten ein Abkommen über wirtschaftlich-technische Kooperation, besprachen bilaterale Fragen wie Außenhandel und Familienzusammenführung und vereinbarten die Aufnahme von Verhandlungen über ein Kulturabkommen. Schließlich überbrachte Brandt eine Einladung Kiesingers an Maurer zu einem Bonn-Besuch.²⁰⁸ Das für Brandt "politisch wichtigste Ereignis" seiner Reise war eine fünfeinhalbstündige Unterredung mit Parteichef Ceausescu am 5. August auf dessen Landsitz am Schwarzen Meer. Für Brandt war es, wie er nachher an Kiesinger schrieb, "eine willkommene Gelegenheit [...], dem wichtigsten rumänischen Politiker unseren Standpunkt zu einer Reihe von grundsätzlichen Fragen eingehend und eindringlich vorzutragen". Er nahm an, daß Ceausescu "mit anderen kommunistischen Parteiführern über die gleiche Thematik

²⁰³ Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, S. 530. Vgl. Brandt am 24.07.1967 im *DFS*, in: WBA, A 3, 256. Ulbricht kritisierte die Prager Verhandlungen und ihre Ergebnisse als Anerkennung des Alleinvertretungsanspruchs. Vgl. Schwarz, *Brüderlich entzweit*, S. 252-257 und 287.

²⁰⁴ Dzd V/1, S. 1489. Gegenüber dem BMWi setzte das AA sich erfolgreich für eine Liberalisierung des Osthandels ein. Vgl. Lahr an Neef am 29.08.1967, in: PAAA, B 1 347, und Kabinettsprotokolle 1967, S. 477ff. (Kabinettsitzung vom 11.10.1967).

²⁰⁵ Dzd V/1, S. 1481 (Interview Brandt 29.07.1967). Klicka sprach Bahr auf Brandts Interview an. Vgl. Drahtbericht Bahr vom 31.07.1967, in: PAAA, B 150.

²⁰⁶ Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, S. 528. Vgl. Brandt an Kiesinger am 31.05.1967, in: WBA, A 7, 13

²⁰⁷ Vermerk Neusel vom 02.06.1967, in: NL Kiesinger 001.

²⁰⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 292, und Dzd V/1, S. 1513f. (Kommuniqué).

sprechen und dabei möglicherweise aufklärend wirken" werde. Ceausescu ermunterte Brandt zur Weiterentwicklung der Bonner Ostpolitik. Dabei verwandte er auf zwei Argumente besonderen Aufwand. Zum einen zeigte er Verständnis für den deutschen Wunsch nach Wiedervereinigung und ging davon aus, daß sie kommen werde. Zunächst müsse man aber "von der Tatsache des Bestehens zweier deutscher Staaten ausgehen". Ceausescu kritisierte Bonns "ständige Opposition gegen die Teilnahme der DDR an der internationalen Kommunikation". Zum anderen mißbilligte er den Bonner Vorschlag zur Gestaltung des Gewaltverzichts: Bukarest sei nicht bereit zuzulassen, daß die Sowjetunion eine Erklärung für Rumänien abgebe. Ceausescu war klar, daß dieser Weg gewählt worden war, "um die DDR auszuschalten", hielt es jedoch für besser, "wenn die Erklärung von der DDR und nicht von einem Dritten im Namen der DDR abgegeben würde"²⁰⁹. Auch wenn Brandt das Gespräch als "große[n] Gewinn"²¹⁰ wertete, läßt sich seine Reaktion auf Ceausescus These, die Anerkennung der DDR werde den Prozeß hin zur Wiedervereinigung nicht aufhalten, sondern fördern, keineswegs auf die schlichte Formel bringen: "Brandt stimmte zu."²¹¹ Doch wenn die Bundesregierung glaubte, beim Gewaltverzicht eine salvatorische Formel gefunden zu haben und, wie Brandt es Ceausescu gegenüber ausdrückte, und auch sonst mit der bisher praktizierten Anwendung der "Formel des Modus vivendi weiterkommen"²¹² zu können, war man nun nicht nur von Moskau selbst, sondern auch von gerade dem sowjetischen Verbündeten eines Besseren belehrt worden, der prinzipiell am meisten Verständnis und Entgegenkommen erkennen ließ.

Genau wie Ceausescu hatte tags zuvor bereits Maurer argumentiert.²¹³ Am Abend dieses zweiten Besuchstages hatte Brandt ein Essen für Manescu gegeben. Seine Tischrede sollte das aufsehenerregendste Ereignis des Besuchs werden. Brandt hatte erklärt, daß man "bei den Bemühungen um eine europäische Friedensordnung von den gegebenen Realitäten auszugehen" habe und dies "auch für die beiden politischen Ordnungen, die gegenwärtig auf deutschem Boden bestehen"²¹⁴ würden, gelte. Damit war er terminologisch nur wenig weiter gegangen als bisher, hatte sich allerdings des östlichen Jargons bedient. Am Rhein erhob sich von Seiten der konservativen Presse und der Union ein Sturm der Entrüstung, der in der Rücktrittsforderung eines Unionsabgeordneten gipfelte, sich für Brandt in der Rückschau aber nur als "eine[r] der nicht seltenen Bonner Stürme im Wasserglas"²¹⁵ darstellte. Im Kabinett bat Kiesinger nach Brandts Bericht zu seinem Rumänienbesuch "alle Mitglieder der Bundesregierung darum, bei der Erörterung von wichtigen außenpolitischen Fragen nicht nur die übereinstimmenden Ziele [...] zu vertreten, sondern auch auf die Übereinstimmung in der verwendeten Terminologie zu achten"²¹⁶.

Selbst für einen Brandt gegenüber aufgeschlossenen Unionspolitiker wie Ernst Majonica war der Außenminister "weit über das hinausgegangen, was diese Koalition verantworten"²¹⁷ konnte. Für Brandt hingegen konnte seine Aussage spätestens seit dem Briefwechsel zwischen Kiesinger und Stoph nicht mehr strittig sein.²¹⁸ In ersten Reaktionen auf Journalisten-Fragen erläuterte er seine Motivation: Bei den Gesprächen habe sich gezeigt, "daß auch so aufgeschlossene Gesprächspartner wie hier in Bukarest die Bemühungen der Bundesregierung um die Entkrampfung [...] zwischen den beiden Teilen Deutschlands

²⁰⁹ AAPD 1967, Dok. 293, S. 1169-1172. Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 229f. Ceausescu schlug Brandt über Manescu Kontakte zwischen der SPD und der rumänischen KP vor. Im Präsidium stellte Brandt nach seiner Rückkehr klar, es bleibe dabei, "daß die SPD keine Kontakte mit einer kommunistischen Partei aufnehme". Er werde die Rumänen aber wissen lassen, "daß man auf nichtstaatlicher Ebene und unter eigener Verantwortung der Beteiligten über Fragen der europäischen Sicherheit sprechen könne" (Sitzung des Präsidiums am 30.08.1967, in: SPD-Parteivorstand, *Sitzungen des Präsidiums*). In diesem Sinne schrieb er an Ceausescu. Die SPD schlug schließlich ein "Treffen führender Männer" beider Parteien für nach ihrem Parteitag im März 1968 vor. Vgl. Notizen Brandt vom 06.08.1967 und Brandt an Ceausescu am 31.08.1967, in: WBA, A 7, 7, sowie Vermerk Bahr vom 22.01.1968, in: Dep. Bahr 341.

²¹⁰ Brandt, *Wille zum Frieden*, S. 140 (Rede 11.10.1967).

²¹¹ Kroegel, *Anfang*, S. 175.

²¹² AAPD 1967, Dok. 293, S. 1172.

²¹³ Vgl. Drahtbericht Brandt vom 07.08.1967, in: PAAA, B 150.

²¹⁴ DZD V/1, S. 1507.

²¹⁵ Brandt, *Erinnerungen*, S. 177. Vgl. ders., *Begegnungen und Einsichten*, S. 230, *Schönhoven, Wendejahre*, S. 183f., Gassert, Kiesinger, S. 573ff., Kroegel, *Anfang*, S. 175f., und Taschler, *Herausforderungen*, S. 172.

²¹⁶ *Kabinettsprotokolle 1967*, S. 409f. (Kabinettsitzung vom 10.08.1967)

²¹⁷ Majonica, *Tagebuch*, S. 500.

²¹⁸ Vgl. Brandt am 30.08.1967 im Präsidium, in: SPD-Parteivorstand, *Sitzungen des Präsidiums*.

doch wohl noch nicht stark genug mitgekriegt²¹⁹ hätten. In seinen Memoiren schilderte Brandt später, wie er unter dem Eindruck seiner Gespräche und abweichend vom Manuskript den Zusatz bezüglich der gegenwärtig auf deutschem Boden bestehenden politischen Ordnungen in seine Rede einfügt hatte.²²⁰ Von einer "Stehgreiferweiterung des [...] Trinkspruchs"²²¹ kann eher nicht die Rede sein. Tatsächlich findet sich auf dem maschinenschriftlichen Manuskript der Rede ein handschriftlicher Einschub. Brandt hatte die Rede intensiv vorbereitet. In den zweiten Entwurf hatte er die Passage über die bestehenden Realitäten, von denen auszugehen sei, eingefügt, ins fertige Manuskript dann den Halbsatz über die politischen Ordnungen in Deutschland.²²² Das erscheint nach Lektüre der Gesprächsprotokolle nachvollziehbar, wobei darauf hinzuweisen ist, daß das Gespräch mit Ceausescu erst nach der Rede stattfand. Den erwähnten Eindruck konnte Brandt aber auch aus seinen Unterredungen mit den drei anderen Spitzenpolitikern gewinnen. Ein Grund für einen nachträglichen Einschub war sicher auch, daß Brandt eine Vorabinformation und Intervention des Bundeskanzlers vermeiden, also ein "fait accompli"²²³ schaffen wollte. In der Folge tat Brandt koalitionspolitisch nicht gedeckte öffentliche Äußerungen vor allem in Aufsätzen oder Reden in seiner Eigenschaft als SPD-Vorsitzender.

Brandts Rumänienbesuch hatte wie Bahrs Prager Verhandlungen den Eindruck verfestigt, daß seit der Karlsbader Konferenz bei den osteuropäischen Staaten "noch mehr Zurückhaltung" gegenüber Bonn waltete als ohnehin schon. Der Minister und sein Berater, der ihm nach Bukarest nachgereist war, waren zu dem Schluß gelangt, daß mit den bisherigen Positionen kein Durchbruch erzielt werden konnte. Brandts Tischrede war ein neuerlicher Versuch, die deutsche Außenpolitik aus ihrem allzu engen Korsett zu befreien. Manescu hatte nach der Rede Verständnis dafür geäußert, daß Brandt "in den kritischen Fragen manchmal zwei Schritte nach vorn [und] dann wieder einen Schritt zurück mache"²²⁴. Nach seiner Rückkehr ließ Brandt den zweiten Schritt folgen. In seinem Artikel "Entspannungspolitik mit langem Atem" fügte er den ökonomischen weitere entspannungspolitische Lockstoffe hinzu, die man zwar aus der gemeinsamen Regierungsplattform destillieren konnte, zugleich aber die Riechnerven mancher Unionsvertreter reizen mußten. Einmal war da Brandts Formel: "Wir machen unsere Politik der Entspannung nicht von Fortschritten in der Deutschland-Frage abhängig." Zu dieser völligen Entkopplung war Kiesinger nicht bereit. Dessen Brief an Stoph brachte Brandt in freier Interpretation auf die Formel, je mehr Freiheit das Ost-Berliner Regime den Menschen gewähren würde, desto mehr an internationaler Anerkennung – Brandt schrieb "aner kennende Zustimmung" – könne es erwarten. Im Manuskript hatte er "Sowjetzone" in "DDR" umgeändert, wobei der Begriff in Anführungszeichen erschien. Zwar erklärte Brandt die Forderung nach Anerkennung der DDR als Staat für "nicht realistisch". An anderer Stelle variierte er aber die gebetsmühlenartige Versicherung, "daß wir weder die osteuropäischen Staaten gegeneinander ausspielen, noch irgendeinen Staat dieses Raumes isolieren wollen – auch den anderen Teil Deutschlands nicht"²²⁵. Für politische Beobachter hatte er damit "dem anderen Teil Deutschlands die Qualität eines 'Staates' zuerkannt"²²⁶.

Wieder zuhause, ging er weiter vorwärts in die eingeschlagene Richtung. Auf einer Parteiveranstaltung sprach er in neuerlicher Relativierung des Alleinvertretungsrechts von dem "Bereich Deutschlands, für den die Bundesregierung gewählt" sei, und monierte mit Blick auf Teile der Union, vermeintliche "Grals-hüter deutscher Interessen", deren Weisheit sich darin erschöpfe, vor Zugeständnissen zu warnen, hätten

²¹⁹ DzD V/1, S. 1597, Anm. 4 (Interview Brandt 04.08.1967).

²²⁰ Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 230, und ders., *Erinnerungen*, S. 177.

²²¹ Merseburger, *Willy Brandt*, S. 535. Vgl. Fischer, "Volk der guten Nachbarn", S. 32.

²²² Vgl. Entwürfe und Manuskript der Rede, in: WBA, A 3, 257.

²²³ Koppel, *Sources of Change*, S. 425.

²²⁴ Notizen Brandt vom 06.08.1967 zum Gespräch mit Manescu, in: WBA, A 7, 17. Vgl. "Urlaub in Moskau", in: *SPIEGEL* vom 14.08.1967.

²²⁵ DzD V/1, S. 1485-1488. Das Manuskript findet sich in: WBA, A 3, 258. Bereits im April hatte Brandt in einer Aufzeichnung Schnippenkötters das Kürzel "SBZ" durch "DDR" ersetzt (AAPD 1967, Dok. 131, S. 598). Brandts Parteifreund Schmidt sprach im August in einem Rundfunk-Interview ohne Beiwort schlicht von der DDR. Vgl. "Bier unter Eichen", in: *SPIEGEL* vom 21.08.1967.

²²⁶ "Brandts Absage an eine Isolierung Ost-Berlins", in: *FAZ* vom 18.08.1967. Vgl. Besson, *Außenpolitik*, S. 382.

"allzu lange eine vernünftige Politik behindert"²²⁷. Diese Aussagen ließen den Bundeskanzler "aufhorchen". Die Kritik an der tschechischen Bezeichnung für die Bundesrepublik im Handelsabkommen mit Prag hatte er als unnötige Dramatisierung abgetan. Brandts Äußerungen in Rumänien hatte er "gedeckt" bzw. dahingehend "interpretiert"²²⁸, sie enthielten keinen Widerspruch zur Regierungspolitik, seien aber geeignet, Mißverständnisse zu wecken. Der Außenminister verstehe unter den Realitäten auf deutschem Boden nicht die Existenz eines zweiten deutschen Staates und die Endgültigkeit der Oder-Neiße-Neiße-Linie, wie es die andere Seite tue. Als ein Teil der Presse Kiesingers Äußerungen als Fehldeutung der Brandtschen Äußerungen bezeichnete, forderte der Kanzler den Außenminister erfolglos auf, sich davon zu distanzieren.²²⁹ Nun schrieb der Bundeskanzler aus dem Urlaub an den Außenminister:

Sie wissen, daß ich in den vergangenen Monaten bei verschiedenen Gelegenheiten meine Sorge über terminologische Unklarheiten bezüglich unserer Ostpolitik äußerte. [...] Ich hatte bisher den Eindruck, daß es in der Substanz unserer Politik keine Meinungsverschiedenheiten zwischen uns gäbe. Ich bin mir heute darüber nicht mehr so sicher. [...] Es gibt in einem Teil der deutschen Presse die deutliche Tendenz, die nicht nur auf die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze, sondern auch auf die Anerkennung – schrittweise oder sofort – der 'DDR' drängt. Diese Presse scheint den Versuch zu machen, Ihre Äußerungen in diesem Sinne zu interpretieren. [...] Mir scheint, daß es höchste Zeit ist, daß wir hier reinen Tisch machen und so bald wie möglich der deutschen Öffentlichkeit bestätigen, daß auch die Ostpolitik nach wie vor in Übereinstimmung mit meiner Regierungserklärung geblieben ist.²³⁰

Daß Kiesinger Brandt an seinen Urlaubsort "zitierte"²³¹, entspricht dem Tenor seiner eigenen nachträglichen Darstellung, nicht aber dem Wesen der Großen Koalition und Brandts Selbstverständnis.²³² Am 29. August, eine Woche nachdem der Kanzler seinen Brief abgeschickt hatte, kam es zu dem bereits thematisierten Treffen in Kreßbronn, bei dem Kiesinger, Heck, Brandt und Wehner ost-, deutschland- und finanzpolitische Differenzen besprachen.²³³ Doch nicht der Kanzler, sondern die beiden Sozialdemokraten brachten Brandts viel diskutierte Äußerung zur Sprache, ohne etwas davon zurückzunehmen, woraufhin Kiesinger, so Brandt tags darauf im SPD-Präsidium, "auf seine eigenen Leute geschimpft" habe. Beide Seiten bescheinigten sich demzufolge gegenseitig, auf dem Boden der Regierungserklärung zu stehen, wobei darin "manche Dinge schemenhaft angedeutet worden seien". Brandt machte zwei Gruppen aus, die von der Regierungserklärung abwichen: "1. Leute, die sagen, wir bleiben bei dem, was war, und die in Wahrheit der veränderten Wirklichkeit ausweichen. 2. Andere entziehen sich, indem sie sagen: Jetzt nehmen wir zur Kenntnis, was ist." Eine Hinnahme des Status quo wollte auch Brandt nicht, denn das bedeutete für ihn, es beim "sterilen Status quo"²³⁴ zu belassen statt ihn zur Kenntnis zu nehmen und auf seine Überwindung hinzuarbeiten. Auf diesen Nenner konnten Kanzler und Vizekanzler sich problemlos verständigen, doch konnte das in der Praxis durchaus Unterschiedliches, wenn nicht gar Gegensätzliches bedeuten.

Die Feststellung, daß der Kanzler in Kreßbronn "die Spitzen der SPD noch einmal auf seinen Kurs einzuschwören"²³⁵ vermochte, ist irreführend. Schon kurz darauf sorgte Brandts Feststellung, die Bundesregierung räume dem Wunsch nach Aussöhnung mit Polen Priorität vor anderen Erwägungen ein, und Wehners Aussage, die Grenze, so wie sie momentan sei, werde von Bonn nicht angetastet, für skeptische Nachfragen.²³⁶ Brandt wiederum warnte seine Kritiker aus der Union vor einer weiteren "bewußten Herabminderung von Teilerfolgen unserer Ostpolitik"²³⁷ und einer Verwässerung der Regierungs-

²²⁷ DzD V/1, S. 1538 (Rede Brandt 18.08.1967).

²²⁸ AAPD 1967, Dok. 306, S. 1213. Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 575.

²²⁹ Vgl. Buchstab, Protokolle CDU-Bundesvorstand, S. 664.

²³⁰ AAPD 1967, Dok. 306, S. 1213f. Zu Kiesingers Äußerungen s. *ibid.* und DzD V/1, S. 1544ff. (Pressekonferenz 21.08.1967).

²³¹ Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 461.

²³² Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 575f.

²³³ Vgl. Kapitel 3.8 dieser Arbeit.

²³⁴ Brandt am 30.08.1967 im Präsidium, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums. Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 222.

²³⁵ Taschler, Herausforderungen, S. 172. Vgl. Kroegel, Anfang, S. 182ff.

²³⁶ Vgl. DzD V/1, S. 1609 (Interview Brandt 08.09.1967), S. 1613 (Pressekonferenz von Hase 08.09.1967) und S. 1625 (Rede Wehner 10.09.1967).

²³⁷ "Brandt warnt seine Kritiker in der Union", in: *Wiesbadener Kurier* vom 06.09.1967.

erklärung. Kiesinger hatte gerade erst im Auswärtigen Ausschuß festgestellt, in der Ost- und Deutschlandpolitik bestehe "volle Übereinstimmung in der Regierungskoalition". Zugleich hatte er "ein klares Nein" zur Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze und des Ost-Berliner Regimes gesagt und hinzugefügt: "Dieses klare Nein sagt die gesamte Regierung". Dafür hatte es "Zustimmung bei der SPD" gegeben. Auf die Frage des SPD-Abgeordneten Schulz, ob dieses Nein "ein kategorisches oder ein operatives, zeitlich begrenztes Nein sei", hatte Kiesinger geantwortet, er sehe sich nicht in der Lage und halte es nicht für sinnvoll, "politische Situationen zu antizipieren", auch wenn er sich eine Lage denken könne, "in der die Frage der Anerkennung außerordentlich ernst würde, nämlich dann, wenn unseren Landsleuten drüben [...] politische Bedingungen geschaffen würden, von denen wir sagen müßten, sie seien uns so viel wert, daß hier unter Umständen ein weiterer politischer Schritt getan werden könne". Das kam Brandts Argumentation recht nah. Kiesinger hatte sich von der defensiven Wiedervereinigungspolitik seiner Vorgänger distanziert und dafür ausgesprochen, gegenüber dem östlichen Lager "das Klima zu bessern, Kontakte aufzunehmen, sich besser kennenzulernen und alle Möglichkeiten zu ergreifen, die sich in dieser Richtung anbieten"²³⁸ würden. Wenn Klaus Schönhoven feststellt, "[b]ereits im Sommer 1967 existierte eine Kluft zwischen den außenpolitischen Grundüberzeugungen des Kanzlers und seines Außenministers"²³⁹, suggeriert dies eine Zäsur, die es insofern nicht gab, als die Kluft von Anfang an bestand und so gut oder so schlecht überbrückt werden konnte wie zuvor. Gleichwohl war bei Kiesinger offenbar das Mißtrauen geweckt worden, Brandt könne letztlich doch etwas anderes wollen als er bisher geglaubt hatte. Schließlich kam es in dieser Phase auch zu Irritationen über Brandts Vorstellungen eines europäischen Sicherheitssystems. Brandt selbst vertrat keine anderen Positionen als ein halbes Jahr zuvor, er vertrat sie aber konsequenter, weil er den Eindruck hatte, daß das Neuartige am außenpolitischen Programm der Großen Koalition im Osten nicht verstanden und in Teilen der Union geleugnet bzw. von ihr konterkariert wurde. Kurzum: Die bestehenden Gegensätze wurden in der praktischen Anwendung der Politik spürbar.

Mehr als Brandt mißtraute Kiesinger Egon Bahr. Einem Journalisten vertraute er an, Bahr sei "ein wirklich gefährlicher Mann"²⁴⁰. Bereits nach dessen ersten Gesprächen in Prag schrieb Kiesinger an Brandt, daß er einige von Bahr benutzte Formulierungen für "sehr bedenklich" halte, da sie "dem Anerkennungsbegehren Pankows gefährlich nahe"²⁴¹ kämen. Brandt konnte das nicht nachvollziehen. Er versah den Satz am Rand mit einem Fragezeichen. An welcher Formulierung stieß sich der Kanzler? Bahr hatte in Prag die Bereitschaft der neuen Bundesregierung erläutert, "mit der DDR in friedlicher Koexistenz zu leben und durch völkerrechtlich verbindliche Gewaltverzichtserklärungen gegenüber dem Ostblock anzuerkennen, daß die gegenwärtig bestehenden Grenzverhältnisse – das Gebiet der 'DDR' eingeschlossen – nicht veränderlich seien"²⁴². Da es nicht hieß, "nicht durch Gewalt oder Gewaltandrohung veränderlich", mußte das tatsächlich nach einer Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze und der DDR klingen. Kiesinger zitierte in seinem Brief an Brandt aber nur die Bereitschaft, mit der DDR in friedlicher Koexistenz zu leben (was Brandts Wort vom geregelten Nebeneinander entsprach), und ließ dem drei Punkte folgen, so daß Brandt irritiert sein mußte, wenn allein das der Stein des Anstoßes sein sollte.²⁴³

Nach den eigentlichen Verhandlungen hatte Kiesinger den Eindruck, Bahr habe die Bonner Interessen "nicht fest genug vertreten und seine Möglichkeiten nicht ausgeschöpft"²⁴⁴. Kurz nachdem sich die Wogen des Brandtschen Besuchs am Schwarzen Meer beim Treffen am Bodensee wieder gelegt hatten,

²³⁸ Protokoll der 41. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 07.09.1967, S. 552.

²³⁹ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 184.

²⁴⁰ zitiert nach Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 327. Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 173.

²⁴¹ Kiesinger an Brandt am 30.06.1967, in: WBA, A 7, 6.

²⁴² AAPD 1967, Dok. 218, S. 900.

²⁴³ Kroegel, (*Anfang*, S. 174), Taschler (*Herausforderungen*, S. 167), und Schönhoven (*Wendejahre*, S. 182) zitieren ebenfalls nur den ersten Teil des Satzes.

²⁴⁴ Wickert, *Die glücklichen Augen*, S. 262.

sah Kiesinger sich veranlaßt, einen Beschwerdebrief an Brandt anzukündigen.²⁴⁵ Bei einer Fernsehdiskussion hatte Bahr auf den Vorwurf, die Bundesrepublik werde als Störenfried empfunden, weil sie den Status quo nicht akzeptiere, die Frage gestellt: "Aber warum akzeptieren wir eigentlich nicht den Status quo?" und hinzugefügt: "Ich verstehe es nicht, daß man uns diesen Vorwurf macht. Wir haben ihn doch akzeptiert. Wenn die Bundesregierung sagt Gewaltverzicht. Na was ist das denn anderes? [...] [S]ie will vom Status quo ausgehen, um ihn zu überwinden."²⁴⁶ Bahr hatte den Gewaltverzicht konkretisiert, dabei aber nicht verhohlen, daß die Feststellung des Status quo nicht mit einer verewigenden Fixierung gleichzusetzen war. Dieses Konzept sollte bei seinen Verhandlungen über den Moskauer Vertrag 1970 voll zum Tragen kommen.²⁴⁷ Der zweite Aspekt ging 1967 aber unter, so daß der mindestens mißverständliche Begriff "akzeptieren" als jene Hinnahme aufgefaßt wurde, die Brandt auch im engen Zirkel der SPD ablehnte. Bahrs christdemokratischer Diskussionspartner widersprach allerdings nicht nur diesen Aussagen, sondern auch der, Bonn bemühe sich nicht mehr, Ost-Berlin zu isolieren.

Von dort hieß es derweil, Brandt verpacke seine "expansive Agressionspolitik", die der von Strauß entspreche, in "Entspannungsphrasen", um "in sozialistische Länder einzudringen und den Status quo zu verändern"²⁴⁸. Aus Moskau erhielt Brandt im August als Reaktion auf seinen erwähnten Aufsatz "die verbal wohl heftigste sachliche und persönliche Abfuhr [...] seit der Übernahme seines Ministeriums"²⁴⁹. Die *Prawda* stieß sich an Brandts Bekenntnis zur NATO und stellte ihn als Sprachrohr der von Strauß verkörperten revanchistischen und militaristischen Kräfte in der Bundesrepublik dar. Dabei hatte Brandt in dem Aufsatz die Ernsthaftigkeit des Wunsches zur Verbesserung der Beziehungen "gerade auch zur Sowjetunion" unterstrichen und ihr attestiert, die revolutionären Ziele ihrer Europapolitik seien "zurückgetreten"²⁵⁰ – freilich nicht ohne den Hinweis, man dürfe den Einfluß der Ideologie auf kommunistische Führungen und ihre Wahrnehmung der westlichen Politik weiterhin nicht unterschätzen. Was Moskaus Reaktion auf Brandts 14-Punkte-Memorandum anging, wartete man in Bonn auf Zarakpkins Rückkehr aus dem Urlaub. Von seinem amerikanischen Kollegen erfuhr Brandt, daß Gromyko beim sowjetisch-amerikanischen Gipfeltreffen in Glassboro auf "die sonst üblichen Schimpfkanonaden"²⁵¹ gegen Bonn verzichtet hatte. Brandt zufolge war er sich mit Kiesinger einig, daß in der sowjetischen Führung u.a. mit Blick auf China eine Überprüfung der Außenpolitik im Gange war.²⁵² Und in der Tat herrschte dort Uneinigkeit und Unentschlossenheit über das weitere Vorgehen bezüglich der Brandtschen Vorschläge.²⁵³ Aus unterschiedlichen Quellen erhielt Brandt in dieser Phase ähnliche Informationen über die sowjetische Deutschlandpolitik. Der Chefredakteur des SPD-Pressedienstes hatte mit einem Moskauer Journalisten gesprochen, der nach eigenen Angaben im Auftrag des ZK in Bonn gewesen war. Botschafter von Walther hatte eine Unterredung mit einem Mitglied des Ausschusses geführt, der Brandts 14-Punkte-Katalog redigierte. Aus beiden Gesprächen ging hervor, daß man in Moskau aus der neuen deutschen Ostpolitik nicht schlau wurde. Eine allzu häufige Betonung der Absicht, das sozialistische Lager nicht spalten zu wollen, führe nach kommunistischer Denkweise dazu, daß man erst recht glaube, Bonn wolle Unfrieden säen. Der Alleinvertretungsanspruch werde als "Beweis einer irrationalen Politik"²⁵⁴ gewertet. Eine Anerkennung der DDR als souveränen Staat verlange man gar nicht unbedingt. Übereinstimmend hieß es, das politische und ökonomische Gewicht der DDR innerhalb des sozialistischen Lagers habe sich wesentlich erhöht. Von Walthers Gesprächspartner empfahl, die Gespräche, die man bisher direkt mit Ost-Berlin versucht habe in Gang zubringen, über Moskau zu führen: "Geben Sie uns Vorschläge an die

²⁴⁵ Vgl. Schröder, Egon Bahr, S. 136, und Kroegel, Anfang, S. 184f.

²⁴⁶ DzD V/1, S. 1579f. Vgl. *ibid.*, S. 1575-1587.

²⁴⁷ Vgl. Baring, Machtwechsel, S. 274.

²⁴⁸ DzD V/1, S. 1517 (Artikel *ND* vom 10..08.1967).

²⁴⁹ "Schweres Geschütz gegen Brandt", in: *FAZ* vom 15.08.1967.

²⁵⁰ DzD V/1, S. 1485f. Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 115.

²⁵¹ Drahtbericht Knappstein vom 17.08.1967, in: PAAA, B 150.

²⁵² Vgl. Brandt am 30.08.1967 im Präsidium, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

²⁵³ Vgl. Kaiser, Machtwechsel, S. 266.

²⁵⁴ Markscheffel an Brandt am 11.09.1967, in: WBA, A 7, 7.

Hand, die Ulbricht nicht einfach zurückweisen kann[!] "²⁵⁵ Ähnliche Eindrücke gewann auch der SPD-Abgeordnete Eppler nach einem Besuch im Moskauer Außenministerium. Auch ihm war eröffnet worden, die DDR sei die "Kernfrage" der deutsch-sowjetischen Beziehungen. Wehner habe diesbezüglich "einige interessante Äußerungen" gemacht, Kiesinger ihn aber "zurückgepfiffen" und Brandt "sich herausgehalten". Eppler kam zu dem Ergebnis: "Mit kleinen Schritten, die überdies noch Gegenstand innenpolitischer Auseinandersetzungen sind, ist wenig zu holen."²⁵⁶

Mit den Ost-Berliner Attacken hatte Brandt gerechnet. Die fortgesetzt unnachgiebige Reaktion Moskaus überraschte ihn zwar, doch er nahm es wie es kam – überzeugt, daß die Bundesrepublik keine "Außenpolitik am Reißbrett" betreiben konnte, sondern "immer aufpassen" mußte, "auf welcher der drei Linien Moskau-Osteuropa-Ost-Berlin" man weiterkommen konnte. Daraus folgte: "Wenn die Sowjetunion zurzeit kein Interesse an einem ernsthaften Gespräch hat, dann müssen wir eben versuchen, uns woanders heranzutasten."²⁵⁷ Wie zur Bestätigung seiner Aussagen kam am 18. September 1967, einen Tag bevor Zarapkin nach Bonn zurückkehrte, unerwartete Kunde aus Ost-Berlin. Stoph schrieb erneut an Kiesinger, schlug Verhandlungen über die "Normalisierung der Beziehungen" sowie über den "Verzicht beider deutscher Staaten auf die Anwendung von Gewalt in den gegenseitigen Beziehungen" vor und übermittelte den Entwurf eines entsprechenden Vertrages, den der Kreml redigiert hatte. Die Vorbereitung der Verhandlungen sollte durch die Staatssekretäre des DDR-Ministerrats und des Bundeskanzleramts erfolgen. Im Vertragsentwurf war nicht nur die "Aufnahme und Pflege normaler Beziehungen" mit Kontakten, "wie sie zwischen Staaten üblich sind" und eine "Vereinbarung über Gewaltverzicht" zwischen den "Regierungen beider deutscher Staaten" vorgesehen, sondern auch "Prinzipien" für die gegenseitigen Beziehungen festgelegt, neben der "Achtung der Souveränität, der Gleichberechtigung und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten" der übliche östliche Forderungskatalog. In Aussicht gestellt wurde mittelfristig "die Regelung anderer, beide Seiten interessierende Fragen" und langfristig "Verhandlungen mit dem Ziel der friedlichen Lösung der nationalen Frage"²⁵⁸. Neben scharfer Polemik und dem Bündel an Forderungen fielen drei potentielle Ansatzpunkte auf, nämlich daß wieder von einer deutschen Nation ausgegangen wurde, von "normalen", nicht aber diplomatischen Beziehungen oder einer völkerrechtlichen Anerkennung die Rede war und statt der Außenminister nun Staatssekretäre vorverhandeln sollten.

Tags darauf kündigte Kiesinger nach Rücksprache mit Wehner, der bereits im Juli ein Treffen zwischen Kiesinger und Stoph als möglich bezeichnet hatte²⁵⁹, eine rasche Antwort an. Wehner setzte die Benennung des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt als Beauftragten für Gespräche mit Ost-Berlin durch. Erneut richtete das Kabinett eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundeskanzleramts, des Auswärtigen Amts und des gesamtdeutschen Ministeriums ein. Teile der Union plädierten für einen Abbruch des Briefwechsels.²⁶⁰ Am 28. September antwortete Kiesinger Stoph – in einem konzilianteren Ton als beim ersten Mal. Statt einer Wiederholung des Alleinvertretungsanspruchs hieß es nun:

²⁵⁵ von Walther an Brandt am 15.09.1967, in: WBA, A 7, 47.

²⁵⁶ Eppler an Brandt am 18.09.1967, in: PAAA, B 1 349. Vgl. DzD V/1, S. 1741ff. (Interview Eppler 29.09.1967), und Simon, Epplers, Ostpolitik, S. 135ff. Der CDU-Abgeordnete Majonica, der nicht im Außenministerium empfangen worden war, zog nach seiner Moskau-Reise im Oktober 1967 in einem Artikel das Fazit: "Das Gespräch mit Moskau kann nur dann mit Erfolg angestrebt werden, wenn wir die falschen Auffassungen in Moskau zerstört haben, die Bundesrepublik werde ihren Weg auf Pankow hin gehen und es in nicht allzu langer Zeit auch anerkennen." (DzD V/1, S. 1751). Die gleiche Argumentation trug Botschafter von Walther dem Auswärtigen Amt vor. Vgl. AAPD 1967, Dok. 356.

²⁵⁷ "Man kann die Geschichte doch nicht einfach umkrepeln", in: *Welt* vom 16.09.1967.

²⁵⁸ DzD V/1, S. 1669ff. Vgl. Wentker, Außenpolitik, S. 245f. Laut Bange war Ost-Berlin an einem ernsten deutsch-deutschen Gespräch interessiert, wurde aber von Moskau und Warschau im September 1967 auf eine härtere Linie gedrängt. Vgl. "The GDR in the Era of Détente", S. 62f.

²⁵⁹ Vgl. DzD V/1, S. 1422 (Interview Wehner 04.07.1967).

²⁶⁰ Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 458 und 465 (Kabinettsitzungen vom 20. und 27. 09.1967), DzD V/1, S. 1673 (Rede Kiesinger 19.09.1967), und S. 1678f. (Interview Wehner 20.09.1967), "Fortführung des innerdeutschen Dialogs", in: *NZZ* vom 22.09.1967, "Verkehr im Dreieck", in: *SPIEGEL* vom 25.09.1967, und Kreuzberger, Kampf für die Einheit, S. 416f. Bange spricht fälschlicherweise vom Vorschlag einer "Entsendung von Guttenberg als persönlichem Unterhändler" ("Ost- und Deutschlandpolitik", S. 469). Es wurde aber bewußt der StS des Bundeskanzleramts als ranghöchster Beamter, also Werner Knieper, vorgeschlagen und kein Politiker wie Guttenberg.

Der alleinige Souverän, das deutsche Volk, will *nach unserer Überzeugung* [Hervorhebung M.F.] vereint in einem Staate leben. [...] Auf dem Wege zur Wiedervereinigung könnte ein Programm von der Art, wie ich es bereits in meinen Vorschlägen vom 12. April und in meinem Brief vom 13. Juni 1967 umrissen habe, gemeinsam entworfen und verwirklicht werden, um wenigstens die Not der Spaltung zu mildern [...]. Die Bundesregierung ist bereit, [...] in Verhandlungen über ein derartiges Programm einzutreten. Zu diesem Zweck steht der Staatssekretär des Bundeskanzleramtes jederzeit in Bonn oder Berlin zur Verfügung.²⁶¹

Brandt befand sich zu einem kurzen Kuraufenthalt in Bad Kreuth. Für das Auswärtige Amt waren Schütz und Diehl an der Formulierung der Antwort beteiligt gewesen.²⁶² Aus dem Urlaub gab Brandt ein Interview, in dem er die "Möglichkeit zu einem größeren Sprung" in den Beziehungen zu Ost-Berlin für den Moment ausschloß. Er ging davon aus, daß die führenden Köpfe der SED "nicht auf Kontakte, sondern auf Isolierung aus" waren, weil sie fürchteten "ihre Position in der Welt und auch im kommunistischen Teil der Welt [zu] schwächen, wenn sie sich auf eine Politik der innerdeutschen Kontakte einließen"²⁶³. Er war aber überzeugt, daß sie diese Politik nicht würden durchhalten können. Zumindest mit dem skeptischen Teil seiner Prognose behielt er Recht. Am 29. September erklärte das Presseamt des Ministerratsvorsitzenden, Kiesinger bestehe in seinem Brief auf der Alleinvertretungsanmaßung, erwähne aber den Vertragsentwurf mit keinem Wort. Dennoch bleibe die DDR bereit, über Stophs Vorschläge vom 18. September zu verhandeln.²⁶⁴ Eine Antwort Stophs erfolgte nicht mehr.

Am 6. Oktober traf sich Egon Bahr erneut mit von Berg. Es war das letzte Treffen dieser Art. Im Juni 1968 sollte Bahr festhalten: "Inoffiziell ist der SED der Vorschlag zu einem Gesprächskontakt mehrfach angeboten worden. [...] Der Vertreter der SED erklärte schließlich, daß die Parteiführung jeden derartigen Kontakt auch informeller und vertraulicher Art untersagt habe."²⁶⁵ Im Oktober 1967 legte von Berg dar, man betrachte den Briefwechsel als "abgeschlossen, da keine Fortschritte erkennbar" seien. Die Lage würde sich ändern, "falls verbindlich, unabhängig von der Form, die Möglichkeit eines Treffens Kiesinger/Stoph erklärt würde". Bereits zum dritten Mal betonte er, "man wisse auf seiner Seite, daß eine völkerrechtliche Anerkennung nicht zur Debatte stehe". Worauf es ihr ankomme, sei "die Behandlung als gleichberechtigter Partner"²⁶⁶. Man kann durchaus auf den Gedanken verfallen, daß Bonn durch sein Verhalten – etwa das Weglassen der korrekten Amtsbezeichnung Stophs – dieses Verlangen Ost-Berlins geradezu provozierte.

Bei der Vorbereitung der Antwort an Stoph hatte Kiesinger angeblich gesagt: "Natürlich ist das da drüben ein Staat. Als Jurist kann ich Ihnen alle Kriterien dafür aufzählen, und die sind erfüllt."²⁶⁷ Im Gegensatz dazu benutzte er bei seiner Regierungserklärung am 13. Oktober im Bundestag, die seiner Absicht nach "aller Welt" zeigen sollte, "daß die Große Koalition in außenpolitischen Fragen und ihrer Deutschlandpolitik völlig einig"²⁶⁸ sei, eine Formulierung, die in Brandts Umgebung für Gelächter sorgte²⁶⁹: "Gut, wir erkennen natürlich, daß sich da drüben etwas gebildet hat, ein Phänomen, mit dessen Vertretern ich in einen Briefwechsel getreten bin"²⁷⁰. Diese Aussage konterkarierte den Inhalt der von Kiesinger betriebenen Politik und läßt daran zweifeln, daß diese Debatte tatsächlich "zu einer letzten Manifestation ostentativer deutschlandpolitischer Geschlossenheit von Union und SPD"²⁷¹ geriet. In der Zwischenzeit hatte sich in der Union heftiger Widerstand gegen einen zweiten Briefwechsel geregt. Die CSU-Landesgruppe hatte auf ihrer Herbsttagung den Außenminister und seine Partei getadelt und, ebenso wie Franz Josef Strauß bei einer Rede in Madrid, keinen Zweifel daran gelassen, "daß die CSU den Punkt für

²⁶¹ DzD V/1, S. 1733.

²⁶² Vgl. "Streit um Worte", in: *SPIEGEL* vom 02.10.1967, und Kroegel, Anfang, S. 166f.

²⁶³ DzD V/1, S. 1730f. (Interview 27.09.1967).

²⁶⁴ Vgl. Vgl. DzD V/1, S. 1745f.

²⁶⁵ Vermerk Bahr vom 17.06.1968, in Dep. Bahr 437. Quellen der DDR-Staatssicherheit zufolge hatte deren Führung einen Abbruch des Kontakts beschlossen. Vgl. Knabe, Der diskrete Charme der DDR, S. 140. Auch Kiesinger bemühte sich erfolglos um einen informellen Kontakt zur DDR-Führung. Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 593.

²⁶⁶ Vermerk Bahr vom 10.10.1967, in: Dep. Bahr 384.

²⁶⁷ "Streit um Worte", in: *SPIEGEL* vom 02.10.1967.

²⁶⁸ Kabinettsprotokolle 1967, S. 480 (Kabinettsitzung vom 11.10.1967).

²⁶⁹ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002.

²⁷⁰ DzD V/1, S. 1820.

²⁷¹ Gassert, Kiesinger, S. 583.

erreicht hielt, bis zu dem die Bundesrepublik dem Osten gegenüber ihre Entspannungsbereitschaft demonstrieren konnte²⁷².

Nach dem "Kraftakt" der Beantwortung des zweiten Stoph-Briefes warf der Kanzler "das Steuer endgültig herum" und trug damit "dem wachsenden Druck seiner Partei" und der Furcht Rechnung, "die Fortführung des Dialogs könne indirekt die Anerkennung zur Folge haben". Im CDU-Vorstand sprach er von der "Anerkennungspartei", ein Begriff, der "einen tiefen Graben zwischen die Koalitionspartner zog und schon die Frontbildung für den Wahlkampf des Jahres 1969 andeutete"²⁷³. Der Kanzler erhielt kurz darauf einen – unzutreffenden – Bericht, wonach Bahr in Washington die schrittweise Anerkennung der DDR als unausweichlich bezeichnet hatte. Im persönlichen Gespräch drei Tage vor der Bundestagsdebatte verwahrte Brandt sich gegen die Behauptung und ging in die Offensive, indem er fragte, was Kiesinger denn mit seiner Klage über die Anerkennungspartei meine, von der in der Presse die Rede sei, woraufhin der Kanzler beteuerte, eine Gruppe von Journalisten und Publizisten außerhalb des Bundestags im Sinn zu haben. (In der Tat stellte ein Teil der Presse, darunter *DIE ZEIT*, *DER SPIEGEL*, der *STERN* und die *Süddeutsche Zeitung*, die Union als ostpolitischen Bremsklotz und die SPD als Motor dar.) Kiesinger gab zu, daß es in der Union Vorbehalte gegen die Ostpolitik gab. Hatte er sich im CDU-Vorstand zuvor über Brandt und dessen Terminologie beklagt, gab er nun eine Ehrenerklärung für ihn ab und nannte die DDR öffentlich "ein politisches Regime"²⁷⁴.

Brandt war nach Kiesingers Attacke gegen die Anerkennungspartei keineswegs "stumm"²⁷⁵ geblieben. Öffentlich hatte er sowohl Bahrs Aussage, man müsse vom Status quo ausgehen, und seine eigene Formulierung von den auf deutschem Boden bestehenden politischen Ordnungen bekräftigt.²⁷⁶ Er sah, wie er am 13. Oktober im Bundestag betonte, "keine Veranlassung [...], sie in irgendeiner Weise zu modifizieren", und fügte hinzu, er schäme sich fast, "daß eine solche Banalität soviel Aufmerksamkeit erweckt" habe, um dann zu fragen: "Denn wovon ist der Herr Bundeskanzler in seinem Brief ausgegangen?"²⁷⁷ Zugleich warnte er davor, die Politik der Bundesregierung dadurch zu belasten, daß man sie als althergebracht bezeichnete. Brandt griff damit noch einmal in die Debatte ein, nachdem er morgens "in einer sorgfältig abgewogenen Erklärung die Grundlinien der Außenpolitik der Regierung der Großen Koalition"²⁷⁸ dargelegt hatte. So lautete zumindest das Urteil des Bundeskanzlers, der sehr bemüht war, Gemeinsamkeiten mit dem Außenminister herauszustreichen, dessen Äußerungen aber auch im eigenen Sinne zu interpretieren und ihn damit festzulegen – was Brandt (zusammen mit anderen Debattenbeiträgen) zu der erwähnten Äußerung provozierte. Letztendlich fochten die Spitzen der Koalition einen Kampf um die Deutungshoheit ihrer gemeinsamen Terminologie aus. Hatte Brandt morgens namens der Regierung erklärt: "Die völkerrechtliche Anerkennung der DDR kommt für uns nicht in Frage"²⁷⁹, schob Kiesinger nach, entscheidend sei, daß niemand innerdeutsche Kontakte dahin mißverstehen könne, "als ob wir die völkerrechtliche Anerkennung oder auch nur die De-facto-Anerkennung des anderen Regimes wollten"²⁸⁰. Hatte Brandt ursprünglich zu sagen beabsichtigt, die Bundesregierung nehme "nicht das alleinige Recht in Anspruch, die Bevölkerung des anderen Teils unseres Landes im Ausland effektiv vertreten zu wollen", mußte er diesen Satz streichen und es mit dem folgenden bewenden lassen: "Solange wir die einzige Regierung auf deutschem Boden sind, die vom

²⁷² Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 270. Vgl. *ibid.*, S. 268ff., sowie Taschler, Herausforderungen, S. 173f.

²⁷³ Besson, Außenpolitik, S. 409f. Zur Existenz einer "Anerkennungspartei" in der öffentlichen Meinung vgl. Link, "Deutschlandpolitik", S. 1732-1735.

²⁷⁴ DzD V/1, S. 1795. Vgl. *ibid.*, S. 1795f. (Interview Kiesinger 11.10.1967), Notizen Brandt vom 10.10.1967, in: WBA, A 7, 17, Vermerk Guttenberg vom 11.10.1967, in: NL Guttenberg 90, "Woran man ist", in: *SPIEGEL* vom 16.10.1967, Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 325, sowie Taschler, Herausforderungen, S. 176 und 209.

²⁷⁵ Kroegel, Anfang, S. 186.

²⁷⁶ Vgl. DzD V/1, S. 1768 (Rede Brandt 06.10.1967) und "Sicherheit und politischer Ausgleich", in: *Rheinischer Merkur* vom 06.10.1967.

²⁷⁷ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6387.

²⁷⁸ DzD V/1, S. 1815 (Rede Kiesinger 13.10.1967). Vgl. *ibid.*, S. 1815-1821.

²⁷⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6332.

²⁸⁰ DzD V/1, S. 1820.

Volk in freien Wahlen gewählt worden ist, ergeben sich für uns besondere Pflichten."²⁸¹ Kiesinger sprach von "sehr wohlbedachten Formulierungen"²⁸², die man miteinander besprochen habe. Barzel hatte zuvor davor gewarnt, die "in der Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 verbindlich definierte Politik [...] zu verwässern oder vom Verabredeten abzuweichen"²⁸³. Da diese Erklärung aber – zum Teil bewußt – Raum für Interpretation gab, war des einen Abweichen des anderen Umsetzen dieser Politik. Das machte den Streit um die Worte so brisant.

Der Außenminister hatte erklärt, was die Bundesregierung *nicht* wollte. Doch was wollte er? Rudolf Augstein glaubte zu wissen: "Brandt [...] würde die DDR schrittweise anerkennen, wenn es die CDU nicht gäbe"²⁸⁴. Natürlich hallte bei der betonten Ablehnung einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR (oder einer Anerkennung als Ausland) die Perspektive einer gewissen Form von Anerkennung nach, gleichsam als Echo auf die Forderung von Bahrs Ost-Berliner Kontaktmann nach einer Behandlung auf Augenhöhe. Eine Anerkennung der DDR als zweiten deutschen Staat lehnte Brandt in einem *STERN*-Interview explizit ab. Die von Kiesinger ausgeschlossene de-facto-Anerkennung hingegen war ein Terminus, der vieles bedeuten konnte, u.a. "nicht zu leugnen, daß es eine politische Ordnung eigener Art in jenem anderen Teil Deutschlands"²⁸⁵ gab. Zu mehr als einer impliziten Anerkennung der DDR war Brandt im Herbst 1967 nicht bereit. Warum auch unnötige Festlegungen treffen bzw. engere Grenzen ziehen, als die Lage erforderte und der Koalitionspartner zu akzeptieren bereit war? Brandt glaubte, daß seine Einsichten in die Realitäten der Außenpolitik weiter gingen als die innenpolitischen Möglichkeiten, nach dieser Einsicht zu handeln, gab aber auch zu bedenken, daß nicht einfach die eine Partei die andere bremse, sondern innerhalb der Union sehr unterschiedliche Meinungen herrschten. Darauf, daß sich die ihm nähere durchsetzen würde, mochte sich seine Hoffnung richten. Zunächst war für ihn das maßgeblich, "was in der Regierungserklärung" stand – "und was daraus weiterentwickelt werden"²⁸⁶ konnte.

Die Anerkennungsfrage gewann in jenen Tagen Aktualität durch die Gewaltverzichtsgespräche mit der Sowjetunion, auch wenn Brandt nicht wissen konnte, daß es zwischen Moskau und Ost-Berlin zum Disput darüber gekommen war, ob man zuerst abwarten sollte, wie Bonn auf die Forderung nach einer direkten Gewaltverzichtsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik und der DDR und damit einer de-facto-Anerkennung reagieren würde, oder Stoph zuerst Kiesingers ersten Brief beantworten und eine de-jure-Anerkennung beanspruchen sollte. Dem Kreml kam es u.a. darauf an, nicht nur eine, sondern alle fünf Kardinalforderungen an die Bundesrepublik aufzuwerfen, während Ulbricht mit dem Stoph-Brief u.a. die "Entlarvung Brandts" und die Blockade des Arguments der "sogenannten menschlichen Beziehungen"²⁸⁷ beabsichtigt hatte. Einen Tag vor der Bundestagsdebatte am 13. Oktober hatte Brandt den sowjetischen Botschafter empfangen, der namens seiner Regierung eine Erklärung abgab. Darin ging er auf nur einen der 14 Punkte ein und bekundete die Bereitschaft, in Verhandlungen über einen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen einzutreten – unter der Bedingung, daß die Bundesregierung vor Verhandlungen über den Inhalt etwaiger Erklärungen sich zum Austausch von Gewaltverzichtserklärungen mit der DDR zu den gleichen Bedingungen wie mit den anderen sozialistischen Staaten bereit finde. Brandt sagte eine Prüfung der Erklärung zu und fragte den Botschafter, wie man sie der Presse gegenüber behandeln solle. Zarpkin empfahl, lediglich von einer Fortsetzung vertraulicher Gespräche zu sprechen, worauf Brandt erwiderte, auch er halte es für richtig, die Angelegenheit

²⁸¹ Entwurf der Rede Brandts im Bundestag am 13.10.1967, in: WBA, A 3, 261. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6332.

²⁸² DzD V/1, S. 1820.

²⁸³ DzD V/1, S. 1808. Für Barzel bedeutete Anerkennung per se "die Spaltung rechtlich endgültig machen"; und sich der Möglichkeit zu begeben, "etwas für die Menschen im anderen Teil Deutschlands zu tun", weil dies dann eine "Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates" wäre (ibid., S. 1810f.).

²⁸⁴ Rudolf Augstein, "Anerkennungspartei", in: *SPIEGEL* vom 16.10.1967.

²⁸⁵ DzD V/1, S. 1873. Vgl. ibid., S. 1871-1881 (*STERN*-Interview Brandt 22.10.1967).

²⁸⁶ DzD V/1, S. 1877.

²⁸⁷ Schmidt, *Dialog über Deutschland*, S. 170 (Schmidt zitiert das Protokoll zum Gespräch Ulbricht-Rapacki-Semjonow vom 15.09.1967). Vgl. ibid., S. 160-173, und Kaiser, *Machtwechsel*, S. 266-275.

vertraulich zu behandeln, doch entstehe, sofern man keinerlei Auskunft erteile, das Risiko unnötiger Spekulationen. Man einigte sich schließlich auf die Version, daß der Botschafter den Standpunkt seiner Regierung zu verschiedenen Aspekten der europäischen Sicherheit dargelegt habe. Sollten die Journalisten ausdrücklich fragen, ob irgendein Dokument übergeben worden sei, wollte man antworten, es existiere eine nicht für die Öffentlichkeit bestimmte Aufzeichnung.²⁸⁸

Hintergrund hierfür war die Tatsache, daß im September in der Presse über Brandts 14-Punkte-Memorandum berichtet worden war, von dem auch führende Unionspolitiker nichts wußten. Der Kanzler behauptete, nicht eingeweiht zu sein und beschwerte sich darüber bei Wehner, der seinerseits die 14 Punkte nicht kannte. Brandt hatte Kiesinger mündlich über sein Gespräch mit Zorapkin unterrichtet. Dies geschah wohl recht oberflächlich, zumal der Themenkatalog nichts enthielt, worüber mit Moskau nicht schon gesprochen worden wäre. Vor Brandts Gespräch mit Zorapkin hatte die Sowjetunion nur in den Punkten Zusammenarbeit bei der Verfolgung von NS-Verbrechen und Luftverkehr Interesse gezeigt. Trotz Problemen mit den Westmächten wegen der Überfliegung Berlins bei einer von den Sowjets vorgeschlagenen Streckenführung Moskau-Frankfurt und der Befugnis Bonns, hierüber zu verhandeln, engagierte Brandt sich für Verhandlungen über dieses Thema.²⁸⁹ Hierüber sowie über Inhalt und Hintergründe dessen, "was man mit einem viel zu großen Wort ein 14-Punkte-Programm genannt"²⁹⁰ hatte, waren die Abgeordneten des Auswärtigen Ausschusses am 5. Oktober von ihm unterrichtet worden. In der Regierungserklärung vom 13. Oktober maß Brandt dem deutsch-sowjetischen Verhältnis zum wiederholten Male einen "besonderen Rang" zu, auch wenn "leider noch nichts darauf hin[deutete], daß eine grundlegende Verbesserung der Beziehungen bevorstünde"²⁹¹. Das zeigte sich auch daran, daß die Sowjets Bemühungen zur Isolierung West-Berlins anstellten, zum einen in Form von Demarchen gegen Besuche ausländischer Regierungsvertreter in der Stadt, zum anderen durch ein, so Brandt, "unangenehmes Schreiben"²⁹² an die drei Westmächte, in dem sie gegen Sitzungen des Kabinetts und von Bundestagsausschüssen in Berlin protestierten. Brandt glaubte, daß sie es dabei belassen würden, und bat die Alliierten um eine deutliche Antwort, die dann auch erfolgte.

Eine Woche vor der Bundestagsdebatte hatte Brandt seine Rede zum 100. Geburtstag von Walther Rathenau, also des Außenministers, der 1922 in Rapallo den deutsch-sowjetischen Vertrag geschlossen hatte, und den bevorstehenden 50. Jahrestag der Oktober-Revolution genutzt, um grundlegend zum Verhältnis zur UdSSR Stellung zu nehmen. So wenig Brandt einen Zweifel daran ließ, daß sich Rapallo als "Alptraum westlicher Staatsmänner" nicht wiederholen werde, so sehr setzte er sich für das ein, was er als den "innere[n] Gehalt" des Vertrages definierte, "nämlich ein normales und freundschaftliches Verhältnis zwischen Deutschland und der Sowjetunion". Brandt versuchte, Moskau für einen Dialog zu gewinnen und die Bundesrepublik als attraktiven Dialogpartner zu präsentieren. Er verwahrte sich gegen Einmischungen des Kremles in die inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik und den Versuch, die eigene Ideologie "zu einem Exportartikel zu machen", brachte aber den Willen des demokratischen Deutschlands zum Ausdruck, "ein aufrichtiger Freund der großen Sowjetunion" zu sein, und fügte hinzu, "daß Größe auch Großmut zeigen" könne. Bitten mochte er darum nicht, wohl aber signalisieren, daß "eine Sowjetunion, die die Lebensrechte des deutschen Volkes respektiert [...], das deutsche Volk nicht zu fürchten" brauche. Die eigenen Landsleute erinnerte er daran, "daß die heutige Lage das Ergebnis des Zweiten Weltkrieges" sei. Zum einen bekräftigte er Bahrs Satz, daß man vom Status quo ausgehen müsse,

²⁸⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 347, und DzD V/1, S. 1800f. (Erklärung UdSSR 12.10.1967).

²⁸⁹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 309, Aufzeichnung Sahm vom 08.09.1967, Drahterlaß Schütz vom 20.09.1967 und Aufzeichnung von Hardenberg vom 30.09.1967, in: PAAA, B 150, DzD V/1, S. 1675 (Tagebuch Krone 19.09.1967), Wehner am 22.09.1967 im Präsidium, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums, und "Verkehr im Dreieck", in: SPIEGEL vom 25.09.1967. Zum weiteren Verlauf der Verhandlungen über den deutsch-sowjetischen Fluglinienverkehr s. AAPD 1967, Dok. 355, Anm. 7, Dok. 385 und Dok. 439.

²⁹⁰ Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, S. 590.

²⁹¹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6332f.

²⁹² AAPD 1967, Dok. 355, S. 1396. Vgl. *ibid.*, S. 1396f., und Dok. 370, sowie DzD V/1, S. 1862 (Schreiben Abrassimow 15.10.1967) und S. 1976f. (Antwort Frankreich, Großbritannien, USA und Bundesrepublik).

um ihn zu ändern; zum anderen wunderte er sich, daß ausgerechnet "Kommunisten alle Dialektik auf den Kopf stellen und so tun [würden], als lasse sich die Weltgeschichte an einem bestimmten Punkt einfach festschreiben". Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aktuellen Situation benannte Brandt am Beispiel Rathenaus was ihm wichtiger erschien als der "rasch erzielte Erfolg": als Person "Kapital internationalen Ansehens und Vertrauens" anzusammeln, auf daß es dem eigenen Volk zugute komme. Dies verband er unter Hinweis auf das Gewaltverzichtsangebot mit dem Appell: "Wer an unserer Aufrichtigkeit zweifelt, soll uns beim Wort nehmen."²⁹³

Genau das schien die sowjetische Führung eine Woche später auf eine Art und Weise zu tun, die nicht eben als konstruktiv bezeichnet werden konnte. Wie sollte man nun mit der sowjetischen Antwort vom 12. Oktober umgehen? In dem erwähnten *STERN*-Interview meinte Brandt, die Bundesregierung habe "sich bereit erklärt, Gewaltverzichtserklärungen mit der Sowjetunion und ihren Alliierten auszutauschen [...], wenn Sie mich fragen, mit allen ihren Alliierten, auch mit jedem Staat einzeln". Auf Nachfrage bestätigte er, daß dies "auch mit dem anderen Teil Deutschlands"²⁹⁴ bedeutete. Als der deutsche Botschafter in Moskau dem Auswärtigen Amt berichtete, eine negative Reaktion auf Zarepkins Erklärung in Aussicht gestellt zu haben, reagierte Brandt irritiert. Aufmerksam registrierte er den Hinweis von dessen Gesprächspartner, "daß ein Eingehen auf die russische Antwort keine Anerkennung der DDR bedeute und daß eine nunmehrige negative deutsche Antwort die sowjetisch-deutschen Beziehungen belasten würde"²⁹⁵. Für Brandt kam es darauf an, wie man in der Antwort an den Kreml "die Klippe DDR umschiffen"²⁹⁶ konnte. Im Auswärtigen Amt wurden bei einer Hausbesprechung unter Bahrs Vorsitz am 6. November die Möglichkeiten eines "innerdeutschen" Gewaltverzichts erörtert.²⁹⁷

Am selben Tag plädierte Brandt in einem Brief an Kiesinger dafür, ein deutsch-sowjetisches Gewaltverzichtsgespräch zu führen, ohne sich "auf diesem Umweg eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR aufnötigen [zu] lassen"²⁹⁸. Anlaß für den Brief waren Äußerungen Kiesingers auf einer Pressekonferenz am 3. November. Auf die Frage, ob er Möglichkeiten für ein direktes Gespräch mit Moskau sehe, hatte er geantwortet, Möglichkeiten gebe es immer, nur Chancen für den Erfolg eines solchen Gespräches sehe er derzeit nicht. Angesprochen auf die etwaige Absicht der Bundesregierung, den Gedanken der Gewaltverzichtserklärungen zu konkretisieren und einen formulierten Text vorzulegen, hatte Kiesinger erklärt, die neueste Entwicklung gehe dahin, daß Moskau den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen dazu benutzen wolle, um einen weiteren Schritt zur Anerkennung Ost-Berlins zu tun. Die Nachfrage, ob unter solchen Umständen Gespräche mit der UdSSR sinnvoll seien, die sich nur um dieses Thema drehen würden, hatte der Kanzler verneint.²⁹⁹ Kiesingers vermeintliches "grundsätzliches Mißtrauen gegen die Gespräche mit Moskau" damit zu erklären, daß sie "teilweise auf vertraulichen Kanälen am Kanzleramt vorbei zwischen dem Auswärtigen Amt und der Bonner und Ost-Berliner Botschaft der Sowjetunion angebahnt wurden"³⁰⁰, entbehrt der Grundlage. Brandt hatte den üblichen Verkehr zwischen seinem Ministerium und der sowjetischen Botschaft in Bonn genutzt und Kiesinger informiert – zunächst darüber, daß und worüber Gespräche stattfanden, dann auch über ihren Gehalt, sobald es einen gab.

Kiesingers Mißtrauen war inhaltlicher Natur. Schon vor seiner Pressekonferenz vom 3. November hatte er gegenüber Journalisten und ausländischen Politikern Nein zu Gewaltverzichtsvereinbarungen mit der DDR gesagt. Brandts Kommentar hierzu hatte unter Berufung auf die Regierungserklärung gelautet, in

²⁹³ DZD V/1, S. 1766-1770 (Rede Brandt 06.10.1967). Zum "Gespenst von Rapallo" z.B. in den USA und Großbritannien vgl. Steck, *Neue Ostpolitik*, S. 167-189, und Geppert, "Großbritannien und die neue Ostpolitik", S. 396f.

²⁹⁴ Vgl. DZD V/1, S. 1879 (Interview Brandt 22.10.1967).

²⁹⁵ von Walther an Brandt am 26.10.1967 mit Anstreichungen Brandts, in: WBA, A 7, 47. Wenn von Dannenberg schreibt "'The Soviet memorandum [...] was received by Bonn with dismay. The Auswärtige Amt was indignant about the memo" (*Foundations of Ostpolitik*, S. 37f.) bezieht sie sich auf von Walther, Schnippenkoetter und Beamte unterhalb der Referatsleiterebene.

²⁹⁶ Vermerk Brandt vom 05.11.1967 zur Aufzeichnung Bahr vom 03.11.1967, in: Dep. Bahr 393.

²⁹⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 376, Anm. 10.

²⁹⁸ Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 8, S. 144 (Brandt an Kiesinger am 06.11.1967).

²⁹⁹ Vgl. DZD V/1, S. 1954ff.

³⁰⁰ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 386. Schönhoven bezieht sich auf den Sommer und Herbst 1967. Einen Beleg für diese Aussage gibt er nicht an.

der Sache könne es diesbezügliche keine Meinungsverschiedenheit geben, in der Form gebe es verschiedene Möglichkeiten für einen innerdeutschen Gewaltverzicht.³⁰¹ Bahr hatte nach Kiesingers Pressekonferenz Brandt alarmiert und für ihn festgehalten: "Das Haus ist bekanntlich zu der Auffassung gekommen, daß die Sowjetunion die völkerrechtliche Anerkennung der DDR in ihrem Memorandum nicht zur Voraussetzung macht. [...] Die Glaubwürdigkeit unserer gesamten Ost-Politik wäre in Frage gestellt, wenn wir in dieser Situation das Gespräch mit der Sowjetunion öffentlich oder nichtöffentlich ablehnen oder abbrechen." Für Bahr war dies ein Punkt, den der Kanzler nicht ohne seinen Stellvertreter entscheiden konnte, "ohne daß der Koalitionspartner und der Außenminister zur Bedeutung der FDP in der früheren Koalition degradiert" würden. Seine Empfehlung lautete, die Entscheidung zugunsten der Weiterführung des Gesprächs mit Moskau "jenseits jeden Zweifels klar"³⁰² zu machen, was Brandt in den folgenden Tagen auch tat.

Beim Empfang der sowjetischen Botschaft zum 50. Jahrestag der Oktoberrevolution am 7. November überbrachte Brandt den Wunsch nach einer deutsch-sowjetischen Zusammenarbeit, worauf Zarapkin erwiderte: "Ich teile Ihren Wunsch."³⁰³ Am 10. November 1967 betonte Brandt bei einer Pressekonferenz, die fast nahtlose Übereinstimmung mit dem Bundeskanzler "in allen entscheidenden Fragen der Außenpolitik" und fügte hinzu, er könne nicht einsehen, inwiefern Kiesingers Äußerungen zum Gespräch mit Moskau in Widerspruch zur Auffassung des Außenministers stünden. Auch er glaube nicht an den raschen Erfolg von politischen Gesprächen und auch er würde nein sagen, wenn die Sowjetunion Bonn zumuten wolle, "die Zone, die DDR, als Ausland anzuerkennen". Entscheidend sei die Frage "Ausland oder nicht Ausland". Das konnte freilich so klingen, als sei die Schwelle die völkerrechtliche Anerkennung. Den Eindruck, daß vor einer Anerkennung der DDR, der Oder-Neiße-Grenze und West-Berlins als selbständige Einheit ein fruchtbares Gespräch mit dem Kreml nicht möglich sein würde, bezeichnete Brandt als "eine nicht zutreffende Interpretation der sowjetischen Politik". Gefragt, welche Möglichkeiten es gebe, Ost-Berlin in den Gewaltverzicht einzubeziehen, antwortete er schmallippig: "Mehr als eine." Skepsis ließ er gegenüber Wehners Idee erkennen, eine einseitige Willenserklärung der Bundesregierung bei der UNO zu hinterlegen. Praktisch bedeuteten seine Aussagen, wie er den Journalisten erläuterte, daß das Interesse der Bundesregierung an einer "Erörterung der größeren politischen europäischen und internationalen Fragen"³⁰⁴ mit Moskau – eine Reduzierung auf den Begriff Gewaltverzichtsgespräche vermied er – ungeschmälert bleibe. Diese Position war genau so konstruiert wie die Übereinstimmung mit Kiesinger und diene zur Durchsetzung der eigenen Auffassung. Nun mußte der Kanzler einen Streit vom Zaun brechen, wenn er den Gewaltverzichtsdialoq stoppen wollte.

Vor den Folgen einer solchen Auseinandersetzung "in einer Koalition gleichwertiger Partner" warnte Brandt Kiesinger am 13. November auf der Bundeskonferenz der SPD: "In dieser Regierung würde der Bundeskanzler nie versuchen, in einem wichtigen Punkt dem Außenminister [...] eine Richtlinie zu geben, die mit dessen Überzeugung nicht übereinstimmt, denn dann hätten er und wir gleichermaßen die Krise der Koalition." Vor seinen Parteifreunden bestritt Brandt gar nicht, daß es "Meinungsverschiedenheiten" gab bezüglich der "Ausfüllung" dessen, "was in der Regierungserklärung nur sehr grob umrissen" worden war. Brandt stellte fest, daß Teile der Union sich "wenig gewandelt" hätten und zitierte – wohl als Replik auf Kiesingers Wort von der Anerkennungspartei – Stresemann, der 1926 "eine große mächtige Partei der Deutschen" ausgemacht hatte, die täglich beteten: "Unsere tägliche Illusion gib uns heute!" Sich um Desillusionierung bemühend, forderte er, die Menschen müßten sich "in vollem Umfang bewußt werden, wer den Krieg verloren" habe. Es gelte, Hitlers "gigantischen Bankrott zu liquidieren", dessen Folgen das ganze deutsche Volk trage, während die "ideologischen Nachfahren der Bankrotteure" – gemeint war vor

³⁰¹ Vgl. Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 7, S. 142f. (Interview Brandt 20.10.1967), und AAPD 1967, Dok. 348, S. 1370.

³⁰² AAPD 1967, Dok. 381, S. 1486f.

³⁰³ AAPD 1967, Dok. 381, Anm. 5. Vgl. "Nasdrowje", in: *SPIEGEL* vom 13.11.1967.

³⁰⁴ Pressekonferenz Brandt 10.11.1967 (Protokoll des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung), z.T. abgedruckt in: DzD V/1, S. 1982-1986.

allem die NPD – Illusionen nährten. Die deutschen Interessen konnten Brandt zufolge nicht gewahrt werden, indem man sich darauf beschränkte, den Rechtsstandpunkt zu wahren, denn die "bloße Abwehrhaltung" habe die "Festigung der tatsächlichen Herrschaftsverhältnisse im anderen Teil Deutschlands eher erleichtert", die Ausgangslage zur Lösung der nationalen Frage "nicht verbessert, sondern verschlechtert". Er ließ keinen Zweifel, daß er das mit der Sowjetunion begonnene Gespräch fortsetzen würde. Für große Lösungen, die momentan nicht zu erreichen seien, müsse erst "das Feld vorbereitet werden". Wenn dies bis 1969 gelingen würde, ließ er sein Ziel und seinen Maßstab erkennen, wäre dies "etwas Großes". Jedenfalls werde er sich "von innenpolitischen Querschüssen nicht beirren lassen"³⁰⁵.

Damit spielte er u.a. auf die erwähnte Rede des CSU-Vorsitzenden an, in der dieser am 30. Oktober von Madrid aus jene kritisiert hatte, "die der Illusion huldigten, man könne mit etwas mehr Flexibilität, mit einer Offensive des Lächelns und des freundlichen Wohlverhaltens den Eisernen Vorhang [...] dahinschmelzen lassen". Strauß zeigte sich überzeugt, daß "weder die Sowjetunion noch die meisten ihrer Zwangsverbündeten [...] an einer Entspannung in Europa interessiert"³⁰⁶ waren. In dieser Situation wandte sich Kiesinger gegen die Bedenkensträger in den eigenen Reihen und kritisierte "Vorgestrige" ebenso wie "Übermorgige"³⁰⁷. Der CDU-Vorsitzende befand sich in einem "Dilemma", das Philipp Gassert treffend beschrieben hat: "Als Bundeskanzler war Kiesinger der Repräsentant der gesamten Regierung, der seinen Außenminister in der Öffentlichkeit nicht zurückpfeifen, sondern allenfalls 'interpretieren konnte'. Die eigene Partei erwartete dagegen eine kraftvolle Abgrenzung von der SPD. Das wiederum suchten Kiesingers innerparteiliche Kritiker, vor allem Strauß, sich zunutze zu machen"³⁰⁸.

Am 21. November sprach Brandt mit dem sowjetischen Botschafter, der auf eine Begegnung gedrängt hatte. Zarapkin wollte wissen, ob Presseberichte über die Äußerungen des Bundeskanzlers vom 3. November als Antwort auf die Anfrage der sowjetischen Regierung zu werten seien: "Ist die Bundesregierung bereit, Gewaltverzichtserklärungen mit der DDR unter den gleichen Bedingungen auszutauschen wie mit anderen sozialistischen Ländern?" Außerdem beklagte er sich, daß Kiesinger öffentliche Erklärungen über eine Sache abgebe, die Gegenstand eines nichtoffiziellen Meinungs austauschs sei, und die Bundesregierung der Beantwortung von grundlegenden Fragen zu diesem Thema ausweiche. Brandt wies darauf hin, daß Kiesingers Äußerungen von der Presse nicht ganz korrekt wiedergegeben worden seien, bot Zarapkin an, ihm das Protokoll zuzuleiten, und stellte klar, der Kanzler stimme mit ihm überein, daß eine Erörterung der im letzten sowjetischen Aide-mémoire enthaltenen Fragen sinnvoll sei. Die Erklärungen vom 3. November seien keine Antwort auf die Anfrage der sowjetischen Regierung, eine Stellungnahme vorbereitet und er selbst gern bereit, dem Botschafter seine Gedanken zu diesem Thema demnächst mitzuteilen. Brandt fügte hinzu, die Bundesregierung beabsichtige, bei den Gesprächen "nicht das Problem der Existenz von zwei Teilen Deutschlands auszuklammern". Was direkte Gespräche zwischen Bonn und Ost-Berlin betraf, stellte Brandt schlicht fest, daß noch keine Antwort auf Kiesingers letzten Brief vorliege. Ferner vertrat er die Ansicht, daß es zweifelsohne gleiche Bedingungen beim Gewaltverzicht der sozialistischen Staaten geben müsse, dabei die besondere Lage der einzelnen Länder doch wohl zu berücksichtigen sei – im Verhältnis zwischen Bonn und Prag etwa Fragen, die im Verhältnis zwischen Bonn und Sofia nicht bestünden, weil es zwischen den beiden Ländern keine gemeinsame Grenze gebe. Brandt bezeichnete es als "nicht ratsam", die Erörterung durch ultimative Forderungen einzuengen, und als "nicht [...] zweckmäßig"³⁰⁹, vor Übergabe einer Antwort der Bundesregierung schon derartige Vorfragen zu klären. Zarapkin stellte klar, daß sowjetischerseits nicht an einen Austausch von Schriftstücken zwischen Stoph und Kiesinger gedacht sei, die in Kiesingers letztem Schreiben erwähnten Kontakte aber nicht genügend Substanz hätten. Dann übergab er ein Exposé sowie

³⁰⁵ DzD V/1, S. 1992-1995 (Rede Brandt 13.11.1967).

³⁰⁶ DzD V/1, S. 1916f. (Rede Strauß 30.10.1967).

³⁰⁷ DzD V/1, S. 2020f. Vgl. *ibid.*, S. 2012-2021 (Rede Kiesinger 18.11.1967).

³⁰⁸ Gassert, Kiesinger, S. 569.

³⁰⁹ AAPD 1967, Dok. 395, S. 1524ff. Vgl. *ibid.*, S. 1524-1528.

Entwürfe für Gewaltverzichtserklärungen. Brandt sagte Zorapkin nicht nur eine sorgfältige Prüfung der Vorschläge zu, sondern kündigte auch Gegenvorschläge an und versprach, bald wieder von sich hören zu lassen. Damit hatte er eine Entscheidung über die Fortführung des deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsdialogs positiv vorweggenommen.

Bereits drei Tage später empfing Brandt Zorapkin zu einer weiteren, inoffiziellen Unterredung, um die Atmosphäre aufzulockern. Brandts Appell, endlich das ewige Mißtrauen abzubauen, stimmte der Botschafter spontan zu. Zorapkin zeigte sich vor allem an der Frage interessiert, ob Bonn bereit sei, mit allen Ländern des Warschauer Pakts gleichlautende Vereinbarungen zu treffen, und unterstrich, man sei sich der komplizierten Situation bewußt, in der sich die Bundesregierung befinde. Brandt bestätigte auf drängende Fragen hin, daß die Bundesrepublik auch die DDR einbeziehen werde. Für diesen Fall müsse eine besondere, den Umständen Rechnung tragende Form gefunden werden. Desweiteren regte er an, auf beiden Seiten zu überlegen, ob sich parallel zum Gewaltverzichtsdialog auf anderen Gebieten etwas für die Verbesserung der Beziehungen tun lassen könne. Man ging auseinander mit der Vereinbarung, das Gespräch fortzusetzen.³¹⁰

Was besagten nun die sowjetischen Dokumente, die in Brandts späterem Urteil "von Mißtrauen erfüllt"³¹¹ waren? In dem Exposé wurde Bonns Politik mit dem Ziel einer Änderung der europäischen Grenzen als Vorbereitung eines Krieges gebrandmarkt und eine Gewaltverzichtserklärung ohne Verzicht auf jegliche Gebietsansprüche für nicht zweckmäßig erklärt. Außerdem wurden die sowjetischen Kardinalforderungen an Bonn in direkte Beziehung zur Gewaltverzichtsproblematik gesetzt, ohne jedoch explizit zu Vorbedingungen erhoben zu werden. Moskau behielt sich alle Rechte aus dem Potsdamer Abkommen und aus den sog. Feindstaatenartikeln der UNO-Satzung vor³¹², also auch das Recht zur Intervention. Impliziert wurde, daß dieses Recht auch bei Unterzeichnung eines Gewaltverzichts nicht erlöschen würde. Bei aller Aggressivität bezeichnete der Kreaml die Gewaltverzichtsvorschläge als Schritt in Richtung einer "Gesundung der Lage in Europa"³¹³ und der Normalisierung des bilateralen Verhältnisses. Im sowjetischen Entwurf einer Gewaltverzichtserklärung der Bundesrepublik wurde die Verpflichtung ausgesprochen, "niemals zur Änderung ihrer gegenwärtigen Grenzen [...] Gewalt anzuwenden", einschließlich der Grenze zur DDR, "die Unantastbarkeit der in Europa bestehenden Grenzen anzuerkennen und zu achten und an andere Staaten keine territorialen Forderungen zu stellen". Ferner sollte die Bundesrepublik den "Status West-Berlins als einer besonderen politischen Einheit achten", das Münchner Abkommen von Anfang an für ungültig erklären, (ggf. durch Unterzeichnung des NV-Vertrags) auf jeglichen Zugang zu Kernwaffen verzichten, "die notwendigen wirksamen Maßnahmen treffen, um die Entwicklung des Militarismus und Nazismus" nicht zuzulassen, und die Bereitschaft erklären, "ähnliche Erklärungen mit allen Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages auszutauschen"³¹⁴. Insgesamt wurde der Gewaltverzichtsdialog auf die Gesamtheit der deutschlandpolitischen Ziele Moskaus ausgeweitet, die im Exposé enthalten Thesen in den Erklärungsentwürfen zu Pflichten der Bundesrepublik umgeformt und rechtliche Feststellungen getroffen, die von Bonn bei Unterzeichnung der Erklärung implizit akzeptiert würden. Es handelte es sich, so Sahm in einer ersten Stellungnahme für Brandt, um eine "klare Darstellung der sowjetischen Maximalziele, allerdings mit einer bedeutenden Ausnahme"³¹⁵, die Brandt am 25. November in einem Telegramm an den in Asien weilenden Bundeskanzler hervorhob: "Förmliche Anerkennung der DDR als Staat wird nicht verlangt." Das Gespräch mit Zorapkin rechtfertigte die Vermutung, daß der Dialog "in Gang kommen könnte"³¹⁶. Das weitere

³¹⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 401.

³¹¹ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 227.

³¹² Vgl. Kapitel 6.2.2.2 dieser Arbeit.

³¹³ DzD V/1, S. 2051. Vgl. *ibid.*, S. 2047-2052.

³¹⁴ DzD V/1, S. 2053.

³¹⁵ Stellungnahme Sahm vom 24.11.1967 mit Anmerkungen Brandts, in: PAAA, B 1 VS 10900.

³¹⁶ Brandt an Kiesinger am 25.11.1967, in: PAAA, B 150.

Verfahren – das er letztlich bereits präjudiziert hatte – sollte, so Brandts Vorschlag, nach der Rückkehr des Kanzlers besprochen werden.

Am 29. November führte Brandt im Kabinett aus, "[d]erzeit trage die Sowjetunion ihre Maximalvorstellungen vor. Es schein jedoch, als würden die Gespräche nicht unter der Voraussetzung einer völkerrechtlichen Anerkennung der Zone geführt." Er mahnte eindringlich, der "Gesprächsinhalt dürfe keinesfalls in die Öffentlichkeit gelangen, da der Erfolg dann aus Prestige Gründen gefährdet werden könnte". Kiesinger stimmte Brandt zu, "daß der begonnene Kontakt fortzuführen sei, jedoch keine übertriebenen Hoffnungen daran geknüpft werden dürften"³¹⁷. Der scheinbar "allmächtige Blockierer Strauß"³¹⁸ äußerte sich nicht. Das Kabinett billigte das geplante weitere Vorgehen.

Um zu verhindern, daß eine "Stockung der angestrebten weiteren Kontakte"³¹⁹ eintrat, hatte Brandt eine Verlängerung der Amtszeit des deutschen Botschafters in Moskau beantragt, obwohl er von dessen ostpolitischer Skepsis wußte. Nach der Kabinettsitzung mahnte er Kiesinger erneut, gegenüber der Öffentlichkeit jeden Hinweis auf die Existenz schriftlicher Unterlagen und den Inhalt der Gespräche zu vermeiden sowie den Kreis der informierten Personen möglichst klein zu halten. Brandt informierte den Kanzler, daß er die Vorbereitung einer deutschen Stellungnahme zu den sowjetischen Vorschlägen veranlaßt habe. Anstelle einer sich anfügenden Bitte um Kiesingers Einverständnis im Entwurf des Briefes schrieb er: "Nach der Erörterung in der heutigen Kabinettsitzung darf ich wohl davon ausgehen, daß dieses Verfahren Ihr Einverständnis findet."³²⁰ Daraus zu schließen, daß Brandt auf Kiesingers Drohung, den deutsch-sowjetischen Dialog zu unterbrechen, seine Taktik geändert und Kiesinger stärker als zuvor in die Vorbereitungen des Gewaltverzichtsdialogs einbezogen habe³²¹, ist wohl etwas weit hergeholt. Brandt hatte nach den Gesprächen mit Ziapkin den Eindruck, daß die Sowjets echtes Interesse an einem Gespräch hatten. Aus der Einsicht, "daß es mit einer Einigung auf den gewissermaßen abstrakten Grundsatz des Gewaltverzichts nicht getan sein würde", war Brandt entschlossen, "den Gesprächsfaden nicht abreißen" zu lassen und die Vorstellungen der Bundesrepublik zu "konkretisier[en]" – "soweit es unter den gegebenen Bedingungen möglich war"³²².

Klarheit zu gewinnen, war durchaus geboten, denn in Brandts Umgebung rätselte man, was der Kreml mit dem Gewaltverzicht erreichen wollte und was genau er unter einer Gleichbehandlung der DDR verstand. Für Egon Bahr war es ein unterschätzter Erfolg der neuen Ostpolitik, daß Moskau auf das von Bonn vorgeschlagene Thema des Gewaltverzichts eingegangen war. Niemand könne momentan sagen, ob der Kreml den Gewaltverzicht nur als Vehikel benutzen wolle, um Bonn zur Aufgabe bisheriger Grundsätze zu bewegen, oder ob es sich für Bonn zum Vehikel entwickeln werde, auch über andere Fragen ins Gespräch zu kommen.³²³ Bahr entnahm den bisherigen Gesprächen, daß Gleichbehandlung zunächst *inhaltliche* Gleichbehandlung heiße: Die Grenze zur DDR solle garantiert werden wie andere Grenzen auch. Gleichbehandlung heiße nicht völkerrechtliche Anerkennung, bei Ziapkin sei aber – wie auch bei der Bundesregierung – nicht klar, was das bedeute.³²⁴ Brandt selbst hatte sich in einem Interview gerade noch einmal an einer für die gesamte Bundesregierung gültigen Definition versucht, aber auch nicht für mehr Deutlichkeit gesorgt:

Die völkerrechtliche Anerkennung eines Staates – de jure, d.h. definitiv und ohne Widerrufsmöglichkeit, oder de facto, d.h. vorläufig – setzt voraus, daß der Erklärende das Gebiet als eigenständiges Mitglied der Staatengemeinschaft ansieht. Das gerade trifft auf unsere Haltung zum anderen Teil Deutschlands nicht zu. Wir haben betont und bleiben dabei, daß wir nicht willens sind, die völkerrechtliche Existenz eines zweiten deutschen Staates anzuerkennen. Der Bundeskanzler und ich haben verschiedentlich gesagt, es sei nicht zu leugnen, daß es im anderen Teil Deutschlands eine politische Ordnung eigener Art gibt und daß das Grund-

³¹⁷ Kabinettsprotokolle 1967, S. 559 (Kabinettsitzung vom 29.11.1967).

³¹⁸ Gassert, Kiesinger, S. 578.

³¹⁹ Brandt an den Chef des Bundeskanzleramts am 28.11.1967, in: PAAA, B 1 458. Vgl. Kapitel 4.2 dieser Arbeit.

³²⁰ Brandt an Kiesinger am 29.11.1967, in: PAAA, B 150, z.T. abgedruckt in: AAPD 1967, Dok. 401, Anm. 7.

³²¹ Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 79.

³²² Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 227. Vgl. Brandt am 01.12.1967 im Parteivorstand, in: SPD-Parteivorstand 27.

³²³ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 04.12.1967, in: Dep. Bahr 399.

³²⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 395, Anm. 12, und Vermerk Bahr vom 01.12.1967, in: Dep. Bahr 399, 1.

gesetz der Bundesrepublik dort nicht gilt. Das heißt aber nicht, daß das deutsche Gebiet jenseits der Elbe für uns Ausland ist.³²⁵

Im selben Kontext nahm Brandt zur Hallstein-Doktrin Stellung: Er wies zunächst darauf hin, daß der Begriff sich in keiner offiziellen Äußerung der gegenwärtigen Bundesregierung finde, bezeichnete die ausländische Anerkennung der deutschen Teilung nach wie vor als Belastung, betonte aber, daß Bonn sich von osteuropäischen Hauptstädten nicht fernhalten werde, nur weil Ost-Berlin dort präsent sei. Diese Modifizierung war auf aktuelle Bemühungen Brandts gemünzt, erlaubte sie doch die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien.

7.3 Die Kontroversen über die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien und die Gewaltverzichtsverhandlungen

Jugoslawien hatte in Brandts Vorstellung immer eine besondere Rolle gespielt. Neben dem Respekt für Titos Leistung, gegen die Sowjetunion Stalins den jugoslawischen Staat begründet und behauptet zu haben, war das Modell eines im Inneren liberaleren und nach außen unabhängigen kommunistischen Staates bereits früh Ansatzpunkt seiner auf gesellschaftliche Transformation und Öffnung setzenden Politik. Sein Interesse an diplomatischen Beziehungen zu Belgrad bestand, so Egon Bahr, auch im Hinblick auf die Wirkung im sozialistischen Lager und eine Liquidierung der Hallstein-Doktrin in Stufen.³²⁶ Am 5. Dezember 1967 schlug Brandt Kiesinger vor, die Wiederherstellung diplomatischer Beziehungen mit Jugoslawien zum Gegenstand von Beratungen im Kreißbronner Kreis und im Kabinett zu machen.³²⁷ Einen Monat zuvor hatte er die Angelegenheit auf einer Pressekonferenz als "aktuelles Thema der deutschen Außenpolitik"³²⁸ bezeichnet.

Bereits Anfang Februar 1967 hatte Brandt eine Wiederaufnahme der Beziehungen zu Jugoslawien prüfen lassen. Für ihn durfte Belgrad wegen der Glaubwürdigkeit der Politik der Großen Koalition nicht ausgespart werden; denn so ließ sich belegen, daß Bonn tatsächlich eine neue Politik verfolgte. Als grundsätzliche Schwierigkeiten machte das Auswärtige Amt zu hohe Erwartungen der Jugoslawen auf wirtschaftliche und finanzielle Leistungen der Bundesrepublik aus und die Gefahr, daß einige Staaten der Dritten Welt zu falschen Schlußfolgerungen in ihrem Verhalten gegenüber Ost-Berlin kommen könnten. Die Spitze des Amtes ordnete eine entsprechende Anfrage bei den Botschaftern in wichtigen neutralen Ländern an. Schütz empfahl, die diplomatischen Beziehungen zu Belgrad in dem Moment wiederaufzunehmen, da Bonn zumindest zu zwei weiteren Staaten in Osteuropa ohne Schaden in der Dritten Welt Botschafter ausgetauscht haben würde.³²⁹ Sein Kollege Lahr hingegen äußerte schwerste Bedenken gegen einen solchen Schritt. Er hielt es für "mißlich", keine Beziehungen zu Jugoslawien zu haben, aber "noch mißlicher" war in seinem Urteil "der Zusammenbruch der Hallstein-Doktrin, d.h. der Verteidigung unseres Alleinvertretungsanspruchs gegenüber der übrigen Welt". Man könne einwenden, daß diese Doktrin ohnehin gefährdet sei, doch die Bundesregierung solle den Zusammenbruch nicht beschleunigen. Die Länder der Dritten Welt könnten die der "Geburtsfehler-Theorie" zugrunde liegende Logik nachvollziehen, diese gelte aber eben nicht für Jugoslawien. Lahrs Argumente, die der bisherigen Haltung des Auswärtigen Amtes entsprachen, überzeugten Brandt nicht. Zu den beiden letztgenannten vermerkte er: "1948/55" und "Europa"³³⁰.

Hinter diesen Kürzeln verbarg sich eine Argumentation, die die Angelegenheit nicht von Alleinvertretungsanspruch und Hallstein-Doktrin her dachte und ihnen unterordnete, sondern von den Zielen

³²⁵ DzD V/1, S. 2068 (Interview Brandt 21.11.1967). Vgl. *ibid.*, S. 2065-2069.

³²⁶ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002. S. auch Schmidt, *Kalter Krieg*, S. 132.

³²⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 416.

³²⁸ "Brandt dringt auf Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Belgrad", in: *SZ* vom 11.11.1967.

³²⁹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 51, und Theurer, *Bonn-Belgrad-Ost-Berlin*, S. 234f. Zu den deutsch-jugoslawischen Beziehungen 1957-1966 vgl. *ibid.*, S. 24-231.

³³⁰ AAPD 1967, Dok. 56, S. 282f.

und Interessen der neuen Bonner Entspannungspolitik. Die Hallstein-Doktrin wurde gleichsam halbiert, also für Osteuropa, nicht aber für den Rest der Welt, aufgehoben, die Beteiligung eines Landes am Aufbau einer europäischen Friedensordnung als Beitrag zur deutschen Einheit verstanden.³³¹ Diese Argumentation würde, so Brandt im März in einem Brief an Kiesinger, "von folgendem auszugehen haben":

Unsere Politik [...] zielt darauf ab, [...] einer europäischen Friedensordnung den Weg zu ebnet. Jugoslawien ist ein Mitglied der europäischen Staatengemeinschaft. Wir können es aus unserer Politik [...] nicht ausklammern. Dies ist um so weniger möglich, als die wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit mit Jugoslawien enger ist als mit anderen osteuropäischen Staaten. [...] Wir meinen weiterhin, daß Jugoslawien 1957 eine falsche Entscheidung gefällt hat, als es [...] diplomatische Beziehungen zu Ost-Berlin aufnahm. [...] Jugoslawien war seit 1948 'blockfrei'. Nach dem Ende der Stalin-Ära hatte es seit 1955 sein Verhältnis zur Sowjetunion und zum sowjetischen Einflußbereich in Europa neu geordnet. Hieraus ergab sich die Entscheidung von 1957. Dieser Zusammenhang macht deutlich, daß der jugoslawische Fall nicht als Alibi für ganz andersgeartete, außereuropäische Interessen in Anspruch genommen werden kann.³³²

Im Kanzleramt gab es erhebliche Vorbehalte gegen diese Ansichten. Guttenberg fürchtete zum einen Moskaus Verdacht, Bonn wolle die Autonomiebestrebungen im Osten stärken, und zum anderen die Unterminierung der Hallstein-Doktrin.³³³ Vorerst konzentrierte sich das Auswärtige Amt auf die Verbesserung der bestehenden Beziehungen zu Jugoslawien. So setzte Brandt sich gegenüber dem Bundesarbeitsminister für die von Belgrad erbetene Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein Gastarbeiterabkommen ein.³³⁴ Im Brüsseler Ministerrat hob er den bis dato bestehenden Einspruch Bonns gegen den jugoslawischen Wunsch einer handelsvertraglichen Regelung mit der EWG auf.³³⁵ Bonner Konzessionen bei den im April wiederaufgenommenen deutsch-jugoslawischen Wirtschaftsverhandlungen stießen auf ein positives Echo in Belgrad.³³⁶ Referatsleiter Kastl bemühte sich bei einer Reise nach Belgrad Ende März u.a. um die Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten in den Schutzmachtvertretungen. Die Jugoslawen erklärten sich dabei zur bedingungslosen Wiederaufnahme der Beziehungen bereit. Schon bald mischte sich in derartige Bekundungen ein "Unterton von Ungeduld"³³⁷. Nach der Karlsbader Konferenz thematisierten die Jugoslawen zunehmend ihre Forderungen nach Entschädigungen für Opfer des Nationalsozialismus. Bonns offizielle Haltung dazu lautete: Wer der Bundesregierung nicht das Recht zugestehe, für das ganze deutsche Volk zu sprechen, könne auch nicht erwarten, daß sie für die Folgen einer im Namen des ganzen deutschen Volkes verfolgten Politik einstehe. Offenbar hatten die Jugoslawen, solange sich der deutschen Ostpolitik alle Türen zu öffnen schienen, gefürchtet, "den fahrenden Zug als letzte besteigen zu müssen und [...] in bezug auf ihre materiellen Wünsche Einbußen zu erleiden". Nun, da dieser Besorgnis der Boden entzogen war, gab es keinen Grund, "den Kernpunkt ihres Interesses zu verschleiern"³³⁸. Das zwischenzeitliche Nachlassen des jugoslawischen Drängens auf Wiederherstellung der Beziehungen kam Bonn aber eher gelegen. Gleichwohl mochte Brandt diese Frage "nicht mehr auf die lange Bank schieben", wie er Ende Juni im SPD-Parteirat meinte, wo er zunächst auf die Fortschritte in den bilateralen Beziehungen hingewiesen hatte. So könnten die "halbdiplomatischen Vertreter" bei den Schutzmachtvertretungen inzwischen so wirken, als seien sie "voll diplomatische Vertreter"³³⁹. Der Austausch in Handel und Kultur entwickle sich zufriedenstellend. Doch Brandts Interesse blieb auf diplomatische Beziehungen gerichtet. Aufmerksam nahm er Informationen aus dem Osten zur Kenntnis, nach denen ein Botschafteraustausch mit Jugoslawien "nicht angesehen würde als ein neuer Versuch, mit Außenseitern anzubündeln, sondern

³³¹ Vgl. Booz, Hallsteinzeit, S. 118f., und Kilian, Hallstein-Doktrin, S. 342f. Kilian weist darauf hin, daß Grewe bereits 1965 eine "Halbierung" der Hallstein-Doktrin erwogen hatte. Vgl. *ibid.*, Anm. 104.

³³² AAPD 1967, Dok. 88, S. 414f.

³³³ Vgl. Entwurf Guttenberg für einen Brief Kiesingers an Brandt vom Juni 1967, in: NL Guttenberg 90.

³³⁴ Vgl. Brandt an Katzer am 21.04.1967, in: PAAA, B 1 457, und Protokoll der 55. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 31.01.1968, S. 773f.

³³⁵ Vgl. DzD V/1, S. 1088 (Pressekonferenz Brandt 02.05.1967), und AAPD 1968, Dok. 194, S. 733, bes. Anm. 4.

³³⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 156.

³³⁷ AAPD 1967, Dok. 127, S. 587. Vgl. *ibid.*, Anm. 4.

³³⁸ AAPD 1967, Dok. 191, S. 822. Vgl. *ibid.*, S. 820-825, und Dok. 323. Zur Haltung der Bundesregierung in der Wiedergutmachungsfrage vgl. Kapitel 7.5 dieser Arbeit.

³³⁹ Brandt vor dem SPD-Parteirat am 30.06.1967, in: SPD-Parteivorstand.

als Beweis für die Neuorientierung³⁴⁰ der Bonner Außenpolitik. Der polnische Parteichef Gomulka hatte im Mai erklärt, wenn die Regierung Kiesinger wirklich einen Weg zur Änderung der Ostpolitik ihrer Vorgänger suchen würde, dann müßte sie in erster Linie diplomatische Beziehungen zu Jugoslawien aufnehmen.³⁴¹ Während der SPD-Abgeordnete Eppler diese Ansicht bei seinen Gesprächen im sowjetischen Außenministerium bestätigt fand, berichtete der CDU-Abgeordnete Majonica von seinem Besuch in Moskau, dort werde es bei Aufnahme von Beziehungen mit dem Dissidenten Tito zu scharfen Reaktionen kommen. Brandt war davon aber – nicht zuletzt seit seinem Besuch in Rumänien – nicht mehr überzeugt.³⁴²

Nachdem im Sommer Familienminister Heck – offiziell in Sachen Internationaler Feuerwehrverband – in Kiesingers Auftrag und trotz Bedenken des Auswärtigen Amts Sondierungen in Belgrad unternommen hatte³⁴³, reiste im Oktober der frühere Sprecher des SPD-Vorstands, Brandts Berliner Bekannter Franz Barsig, in seiner Eigenschaft als Chefredakteur des Deutschlandfunks nach Belgrad und sprach dort mit dem ZK-Mitglied Markowic und dem Leiter der Westeuropa-Abteilung des Außenministeriums, Lucic. Dies war womöglich ein "verstecktes Wettrennen zwischen Kiesinger und Brandt mit dem Ziel, über informelle Kanäle möglichst als erster in Belgrad vorzusprechen"³⁴⁴, vor allem aber Ausdruck des jeweiligen Bedürfnisses nach Information über die Bedingungen eines Botschafteraustausches, das diskret gestillt werden mußte. Letztlich hatten beide in dieser Frage wohl dasselbe Motiv: die CDU/CSU von der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu überzeugen.

In Barsigs Bericht an das Auswärtige Amt hieß es, in Belgrad bestehe unverkennbar Interesse an diplomatischen Beziehungen– trotz Titos jüngster Bemerkung, man sei dazu bereit, aber nicht auf Kosten der Entschädigungsforderungen. Man hoffe dort, wenn auf dem Gebiet der Wiedergutmachung nichts zu erwarten sei, auf anderes Entgegenkommen, wobei das Gastarbeiterabkommen als Glaubwürdigkeitstest gelte. Die Jugoslawen deuteten an, daß sie im Umfeld eines Botschafteraustauschs anderen blockfreien Staaten raten könnten, weiterhin keine Beziehungen zur DDR aufzunehmen. In Aussicht gestellt wurde auch eine Lösung des Problems, ob und wie Belgrad eine Respektierung der Bonner Rechtsauffassung in der deutschen Frage zum Ausdruck bringen würde. Schließlich schlugen sie unverbindlich vor, den Dialog an einem dritten Ort fortzusetzen.³⁴⁵

Barsigs Eindrücke paßten in das Bild des Auswärtigen Amts. Dort erwartete man für die Verhandlungen keine besonderen Schwierigkeiten, auch nicht in der Berlinfrage. Zu klären waren noch die Modalitäten und das Procedere. Obwohl Bonn seine allgemeine moralische Verpflichtung zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts anerkannte, konnte es die spezifische jugoslawische Forderung nach einem globalen Wiedergutmachungsabkommen aus finanziellen, politischen und rechtlichen Gründen nicht erfüllen und die Jugoslawen in ihren Ansprüchen vorweg befriedigen. Man ging davon aus, daß die Sowjetunion und ihre Verbündeten die Wiederaufnahme wegen der erwarteten Schwächung der deutschen Nichtanerkennungspolitik gerne sehen würden. Die in Belgrad, Budapest und Warschau vorgebrachten Argumente gegen die "Dissidenten-Theorie" hielt man für glaubhaft. Ferner nahm man an,

³⁴⁰ Bericht Eppler über Gespräche in Ungarn vom 04.09.1967, in: PAAA, B 1 352. Vgl. Vermerk Arnold zum Gespräch Brandt-Davico am 30.05.1967, *ibid.*, B 150.

³⁴¹ Vgl. Drahtbericht Böx vom 15.12.1967, in: PAAA, B 1 352, Stehle, Nachbarn im Osten, S. 234, und Theurer, Bonn-Belgrad-Ost-Berlin, S. 250.

³⁴² Vgl. Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, und DzD V/1, S. 1743 (Interview Eppler 29.09.1967).

³⁴³ Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 587, und Kroegel, Anfang, S. 194f. Kroegel, der sich auf Hecks Aussagen stützt, mißt der Mission zu große Bedeutung bei.

³⁴⁴ Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 463. Im Laufe des Jahres reisten auch Diehl sowie die CDU-Abgeordneten Marx und Wörner im Auftrag Kiesingers, aber anscheinend ohne Wissen des AA, nach Belgrad. Vgl. *ibid.*, S. 490, Anm. 28, Gassert, Kiesinger, S. 587f., Diehl, Politik und Presse, S. 424, und Theurer, Bonn-Belgrad-Ost-Berlin, S. 249f.

³⁴⁵ Vgl. Barsig an Schütz und Drahtbericht Loeck vom 09.10.1967, in: PAAA, B 150, und AAPD 1967, Dok. 346. Vor seiner Abreise hatte Barsig mit Schütz gesprochen; seine Gespräche erfolgten aber nicht in amtlichem Auftrag. Zu Titos Bemerkung vgl. DzD V/1, S. 1760 (Rede 03.10.1967). In seinen Memoiren (Begegnungen und Einsichten, S. 231), schreibt Brandt, es seien Kontakte geknüpft worden, bei denen ein jugoslawischer Journalist in Paris hilfreich gewesen sei, den er aus Berliner Tagen gut gekannt habe. In den Akten läßt sich das nicht nachvollziehen. Ursprünglich hatte Brandt erwogen, bei seinem Besuch in Rumänien inoffiziell in Belgrad zwischenzulanden, den Gedanken aber verworfen. Vgl. Vermerk Arnold zum Gespräch Brandt-Davico am 30.05.1967, in: PAAA, B 1 470.

daß die Wiederaufnahme in Osteuropa umso eher Beifall finden würde, wenn Bonn auf eine Bekräftigung seiner Nichtanerkennungspolitik verzichten würde. Gleichwohl glaubte man die Aktion vor Mißdeutungen im In- und Ausland schützen zu müssen. Darin bestand das Dilemma, das sich bereits im Falle Rumäniens gezeigt hatte: Je deutlicher man mit Blick auf die Dritte Welt und auf die deutsche Öffentlichkeit an der Nichtanerkennungspolitik festhalte, umso weniger hilfreich werde dies für die weitere Entwicklung der Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten sein. Auch die Jugoslawen dürfe man nicht überfordern: Sie würden nichts erklären, was Moskau und Ost-Berlin verärgern und ihren eigenen Thesen zur Lösung der deutschen Frage widersprechen würde. Da die deutsche Erklärung also einen außenpolitischen Kompromiß darstellen mußte, sollte sie so zurückhaltend gefaßt sein, wie es innenpolitisch noch zulässig wäre. Dabei wollte man so argumentieren, wie der Außenminister es im März gegenüber dem Bundeskanzler getan hatte. Brandt bat Barsig, den Kontakt mit Markovic fortzusetzen, vor allem um den möglichen Inhalt einer jugoslawischen Erklärung bei der Wiederaufnahme weiter zu sondieren.³⁴⁶

Hatte Brandt bis in den Sommer hinein vor einem Botschafteraustausch mit Belgrad zuerst noch diplomatische Beziehungen "mit noch einigen Warschauer-Pakt-Staaten"³⁴⁷ herstellen wollen und gehofft, daß der Ablauf der Ereignisse Bonn diese Chance eröffnen möge, schwand diese Hoffnung immer mehr. Egon Bahr hatte schon im Juni nüchtern festgehalten, daß diplomatische Beziehungen für die Mitglieder des Warschauer Pakts "de facto nicht mehr bilateral entscheidbar"³⁴⁸ waren, Jugoslawien aber Handlungsfreiheit besaß. Im Oktober räumte Brandt gegenüber seinem französischen Kollegen ein, daß sich in der Ostpolitik seit dem Amtsantritt der neuen Bundesregierung "nur wenig geändert und viel Widerstand gezeigt" habe, auch wenn die Bilanz "insgesamt nicht negativ" sei. Für die Zukunft erwartete er "nur ganz langsame Fortschritte" und setzte seine Hoffnung einstweilen darauf, mit Jugoslawien "vielleicht doch zu voller Normalisierung gelangen zu können"³⁴⁹. Kiesinger hatte Anfang September im Auswärtigen Ausschuß erklärt, "er persönlich sähe es lieber, wenn nicht ausgerechnet mit zwei solcher östlicher Staaten die Aufnahme diplomatischer Beziehungen begonnen werden müßte, die sich am entschiedensten von Moskau distanziert hätten; möglicherweise bleibe aber [...] nichts anderes übrig"³⁵⁰. Im Oktober erklärte er vor seiner eigenen Fraktion, aus Überzeugung oder um "die skeptische, wenn nicht ablehnende Haltung vieler Unionsabgeordneter nicht zu versteifen"³⁵¹, er habe Brandt klar gemacht, daß die Frage momentan nicht aktuell sei.³⁵²

Brandt hatte in den Entwurf für seine Regierungserklärung vom 13. Oktober die Sätze geschrieben: "Die Wiederherstellung diplomatischer Beziehungen zu diesem Lande wünscht die Bundesregierung. Sie prüft die damit zusammenhängenden Fragen mit dem Ziel, darüber in absehbarer Zeit in Verhandlungen einzutreten"³⁵³. Er strich sie – allem Anschein nach in Folge einer Besprechung mit Kiesinger. Nun hieß es: "Es ist der Wunsch der Bundesregierung, gerade mit diesem Land die Beziehungen wieder völlig zu normalisieren, und wir hoffen, daß die damit verbundenen rechtlichen bzw. politischen Schwierigkeiten überwunden werden können."³⁵⁴ Brandt beantragte nun einen Kabinettsbeschluß zur Fortsetzung der Verhandlungen über das Gastarbeiterabkommen, nachdem das Thema vertagt und auch auf Ebene der Staatssekretäre keine Einigung erzielt worden war.³⁵⁵ Am 16. November beschloß das Kabinett,

³⁴⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 367. Zur Bonner Politik in der Wiedergutmachungsfrage im Allgemeinen vgl. Lappenküper, Außenpolitik, S. 83.

³⁴⁷ Zusammengefaßte Niederschrift der Konsultationsbesprechungen Brandt-Couve am 12.07.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. Pressekonferenz Brandt 24.07.1967, in: WBA, A 3, 256.

³⁴⁸ Aufzeichnung Bahr vom 20.06.1967, in: Dep. Bahr 399, 3.

³⁴⁹ AAPD 1967, Dok. 355, S. 1396.

³⁵⁰ Vgl. Protokoll der 41. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 07.09.1967, S. 565.

³⁵¹ Gassert, Kiesinger, S. 587.

³⁵² Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 179.

³⁵³ Entwurf der Rede Brandts im Bundestag am 13.10.1967, in: WBA, A 3, 261.

³⁵⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. 6333.

³⁵⁵ Vgl. Brandt an den Chef des Bundeskanzleramts am 19.10.1967, in: PAAA, B 1 458. Das Arbeitsministerium stand dem Vorhaben inzwischen prinzipiell positiv gegenüber; es waren der Finanz- und der Verteidigungsminister, die sich sträubten.

entsprechende Verhandlungen aufzunehmen.³⁵⁶ Außerdem ließ Brandt eine Aufzeichnung für den Kanzler anfertigen und leitete diese am 16. November weiter: Die Jugoslawen seien bereit, die Beziehungen ohne Bedingungen wiederaufzunehmen. Nicht sicher sei, ob diese Bereitschaft unverändert anhalten werde. Durch weiteres Abwarten werde man weder einen günstigeren Zeitpunkt finden noch die Bedingungen verbessern können. Das Risiko von Fehldeutungen eines Botschafteraustauschs mit Belgrad durch Drittstaaten veranschlagte Brandt aufgrund der laufenden Berichterstattung aus "kritischen" Hauptstädten gering. Er plädierte dafür, vor allem im Hinblick auf Kiesingers bevorstehende Asienreise in blockfreie Schlüsseländer, die Wiederaufnahme der Beziehungen zu Jugoslawien nun vorzubereiten. Wenn Kiesingers Reiseerfahrungen und die Berichte der Auslandsmissionen es rechtfertigen würden, könne man mit Belgrad alsbald über die Modalitäten der Wiederaufnahme verhandeln und den Schritt "schnell und ohne spektakuläre Aktion vollziehen"³⁵⁷. Vom deutschen Botschafter in Neu Delhi hatte Brandt erfahren, daß die indische Regierung auf etwaige Fragen des Bundeskanzlers klar erklären würde, die Wiederaufnahme deutsch-jugoslawischer Beziehungen werde kein Anlaß sein, ihre bisherige Deutschlandpolitik zu ändern.³⁵⁸ Premierministerin Gandhi – als Vertreterin eines führenden blockfreien Landes – versicherte Kiesinger am 24. November, keine diplomatischen Beziehungen zur DDR aufzunehmen und mit der bereits geplanten Umwandlung der Ost-Berliner Handelsvertretung in eine Handelsmission (mit diplomatischem Status) zu warten. Die Asienreise gab dem Kanzler das Argument in die Hand, daß kein "Dammbruch" zu befürchten war.³⁵⁹

Über seinen britischen Kollegen hatte Brandt erfahren, daß der jugoslawische Außenminister Interesse an der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen bekundet habe, wann immer Bonn dies wünsche. Belgrad werde die Lage nicht durch eine Alles-oder-nichts-Attitüde komplizieren.³⁶⁰ Brandts öffentliche Aussage vom 10. November, die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Belgrad sei ein "aktuelles Thema der deutschen Außenpolitik", stieß in Belgrad auf eine positive Resonanz. Nach der Modifizierung der Hallstein-Doktrin gefragt, meinte Brandt, die Frage unterstelle die Existenz einer Doktrin. Mit seiner Äußerung, der Meinungsbildungsprozeß sei noch nicht abgeschlossen, hatte Brandt auf starke Widerstände in der CDU/CSU angespielt.³⁶¹ Einem *SPIEGEL*-Bericht zufolge war Kiesinger während seiner Asienreise zu dem Entschluß gelangt, die Sache soweit voranzutreiben, daß die Unionsfraktion sich "nicht vergewaltigt"³⁶² fühlen würde. Um die Bedenkenräger umzustimmen, sollte Belgrad in einer Erklärung das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen anerkennen. Im CDU-Vorstand erklärte Kiesinger am 4. Dezember, er habe Weisung gegeben, daß es in Sachen Jugoslawien vorläufig nicht weiter gehen werde.³⁶³ Von Ahlers erhielt Brandt am selben Tag einen "Hilferuf"³⁶⁴ des Kanzlers, der tatsächlich das Thema bis zum Jahresende abschließen wolle, aber keine Möglichkeit sehe, seine Fraktion bis dahin zu überzeugen. Er brauche bessere Argumente gegenüber den Kritikern als die bisher vom Auswärtigen Amt gelieferten. Ahlers riet Brandt, die andere Seite mit einer Art *fait accompli* zu konfrontieren, denn die CDU/CSU werde nicht die Gefahr auf sich nehmen wollen, durch ein Nein die

³⁵⁶ Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 539 (Kabinettsitzung vom 16.11.1967).

³⁵⁷ Brandt an Kiesinger am 16.11.1967 (mit Anlage), in: PAAA, B 150.

³⁵⁸ Vgl. Drahtbericht von Mirbach vom 15.11.1967, in: PAAA, B 130 10072.

³⁵⁹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 399, Kroegel, Anfang, S. 196, Gassert, Kiesinger, S. 589, und Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 463f. Die Absicherung der Jugoslawienpolitik war aber nicht, wie Bange und Gassert suggerieren, die ursprüngliche Absicht in bezug auf die Reise gewesen, die unabhängig davon geplant war. Brandt hatte die Verknüpfung in seinem Brief vom 16.11.1967 angeregt.

³⁶⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 364, S. 1436, Kabinettsprotokolle 1967, S. 556f. (Kabinettsitzung vom 29.11.1967), und Brown an Brandt am 26.10.1967, in: PAAA, B 130 10072.

³⁶¹ Vgl. "Brandt dringt auf Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Belgrad", in: *SZ* vom 11.11.1967, DZD V/1, S. 1982ff. (Pressekonferenz Brandt 10.11.1967), Brandt am 12.11.1967 im SPD-Präsidium, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums, und "Positives Echo in Belgrad auf Brandts Rede", in: *Welt* vom 14.11.1967. Die Skepsis der Unionsabgeordneten war in einer Fragestunde des Bundestages am 09.11.1967 deutlich geworden, in der Jahn für das AA geantwortet hatte. Vgl. DZD V/1, S. 1979-1982, Gassert, Kiesinger, S. 587, und Theurer, Bonn-Belgrad-Ost-Berlin, S. 261ff.

³⁶² "An die Grenze", in: *SPIEGEL* vom 04.12.1967.

³⁶³ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 182.

³⁶⁴ Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 464.

Ostpolitik zu blockieren.³⁶⁵ Tags darauf schlug Brandt Kiesinger vor, noch vor Weihnachten vertrauliche Gespräche mit den Jugoslawen aufzunehmen.³⁶⁶ Am 8. Dezember erklärte er öffentlich, das Kabinett werde bald die Voraussetzungen für die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen prüfen.³⁶⁷

Inzwischen lag Brandt Barsigs Bericht über seine Gespräche in Belgrad vom 25. bis zum 28. November (von denen Kiesinger unterrichtet war) vor. Die Jugoslawen waren bereit, über eine Erklärung anlässlich der Wiederaufnahme der Beziehungen zu verhandeln, und versprachen, bei einer Einigung auf einen Text – anders als seinerzeit die Rumänen – von sich aus ihren Standpunkt in der Deutschlandfrage nicht mehr öffentlich zu präzisieren. Den deutschen Textentwurf akzeptierte die jugoslawische Seite nicht. Wenn die Erklärung allerdings einen Hinweis auf die deutsche Teilung enthielte, würde Belgrad vielen Fragen ausgesetzt sein und seinen Standpunkt erneut verkünden, nämlich daß es zwei deutsche Staaten gäbe. Das gerade wünsche seine Regierung nicht – auch mit Rücksicht auf die prekäre innenpolitische Situation der Bundesrepublik und auf den Bundesaußenminister. Markovic sicherte ferner zu, daß die jugoslawische Regierung die Wiederaufnahme nicht zum Anlaß nehmen werde, die Wiedergutmachungsforderungen demonstrativ zu erneuern. Belgrad hoffe, daß man darüber sprechen könne, ohne an die Wiederaufnahme Bedingungen zu knüpfen. Nach der Lektüre des Berichts vermerkte Brandt für Duckwitz, jetzt solle die Aufzeichnung für den Bundeskanzler erstellt werden, wie das Auswärtige Amt sich die Aufnahme von Beziehungen vorstelle, und ließ eine Botschafterkonferenz mit den Missionschefs in den osteuropäischen und den wichtigsten westeuropäischen Hauptstädten sowie des Vertreters bei der UNO unter seinem Vorsitz zusammentreten. Um die mutmaßliche Reaktion von Staaten der Dritten Welt zu berücksichtigen, bat er die Botschafter in den "kritischen" Staaten noch einmal um Berichte.³⁶⁸

In seinem Brief an Kiesinger vom 5. Dezember bezeichnete er das Ergebnis des Sondierungsgesprächs als gute Grundlage für vertrauliche diplomatische Verhandlungen und schlug vor, diese noch vor Weihnachten aufzunehmen. Seinem Schreiben fügte er den Entwurf einer jugoslawischen Erklärung bei, in der weder vom Selbstbestimmungsrecht noch von der Nation die Rede war. Wie gewünscht, listete Brandt dem Kanzler Argumentationshilfen auf: Er selbst habe auf seiner Asienreise feststellen können, daß das Risiko von negativen Rückwirkungen tragbar sei. Diese Eindrücke würden von der deutschen Öffentlichkeit anscheinend weithin geteilt und von der Botschafterkonferenz bestätigt. Die Drei Mächte würden die Wiederaufnahme als konstruktiven Beitrag zur Entspannung begrüßen. Eine Verzögerung der Wiederaufnahme würde Ost-Berlin die Möglichkeit bieten, sich störend zu betätigen, was wohl bereits versucht werde. Schließlich würde es innenpolitisch ungünstig wirken, "wenn die Regierung gegenüber einer entscheidungsreifen Angelegenheit als nicht entschlußfreudig erschiene"³⁶⁹. Brandt regte an, die Angelegenheit im Kreißbronner Kreis zu erörtern und sie gleichzeitig auf die Tagesordnung der Kabinettsitzung am 13. Dezember zu setzen.

Auf der Botschafterkonferenz am 4. und 5. Dezember wurde festgehalten, daß die Wiederaufnahme der Beziehungen zu Belgrad die Haltung der übrigen osteuropäischen Staaten weder negativ noch positiv entscheidend beeinflussen werde sowie ein "Erdrutsch" in der Dritten Welt momentan zwar nicht zu erwarten, Eile aber geboten sei. Als Resultat der Botschafterkonferenz wurden 17 Thesen zur Osteuropapolitik formuliert, die Brandt am 10. Januar 1968 im Kabinett verteilen ließ. Darin wurde die Herstellung

³⁶⁵ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 06.11.1967, in: Dep. Bahr, 399, 1, und Ahlers an Brandt am 04.12.1967, in: WBA, A 7, 1, Guttenberg, Fußnoten, S. 139f., und Taschler, Herausforderungen, S. 181.

³⁶⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 416.

³⁶⁷ Vgl. Interview Brandt vom 08.12.1967, in: WBA, A 3, 267.

³⁶⁸ Vgl. Barsig an Brandt am 29.11.1967, in: PAAA, B 1 352, und AAPD 1967, Dok. 416.

³⁶⁹ AAPD 1967, Dok. 416, S. 1596. Vgl. *ibid.*, S. 1595ff. In dem Entwurf für eine jugoslawische Erklärung hieß es u.a.: "Die jugoslawische Regierung hofft, daß dieser Schritt die beiden Staaten ihrem gemeinsamen Ziel, der Schaffung einer europäischen Friedensordnung, näher bringt. Sie glaubt, daß im Rahmen einer solchen dauerhaften und friedlichen Ordnung in Europa auch die Lösung der Fragen möglich sein müßte, die heute in Europa noch offen und strittig sind." (*ibid.*, Anm. 4). Im deutschen Entwurf einer jugoslawischen Erklärung hatte es geheißen: "Die jugoslawische Regierung hofft, daß dieser Schritt die beiden Staaten ihrem gemeinsamen Ziel, der Schaffung einer europäischen Friedensordnung, näher bringt und damit die Lösung der deutschen Frage ermöglichen wird. Die jugoslawische Regierung verkennt nicht die Probleme, die sich für die deutsche Nation aus ihrer Teilung ergeben. Diese Probleme können nur in Anwendung des Rechts der Selbstbestimmung, wie es in Artikel 1 der Satzung der Vereinten Nationen verankert ist, gelöst werden." (AAPD 1967, Dok. 367, Anm. 9).

diplomatischer Beziehungen als "Mittel, nicht Selbstzweck", im "langwierigen Prozeß der Entspannung" klassifiziert, in dem man durch Annäherung, Verständigung und Zusammenarbeit in allen Bereichen der zwischenstaatlichen Beziehungen einem gesamteuropäischen Sicherheitssystem schrittweise näherkommen wolle. Da die deutsche Osteuropapolitik die Trennung in Europa zu überwinden trachte und sich damit gegen Bestehendes wende, gerate sie leicht in den Ruf, "die Ruhe zu stören" und müsse daher besonders darauf bedacht sein, die Friedlichkeit ihrer Mittel und Ziele zu belegen, etwa durch Gewaltverzichtserklärungen. Früchte tragen könne sie nur dort, wo die deutschen Interessen denen der osteuropäischen Nachbarn glichen, doch die Bereiche der Interessenkongruenz, so wurde festgestellt, seien außerhalb der Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie noch eng begrenzt. Moskau, Ost-Berlin und Warschau wollten die bestehenden Machtverhältnisse in Europa konsolidieren, in Budapest, Sofia, Bukarest und in Prag liege das Bedürfnis nach größerer Bewegungsfreiheit im Widerstreit mit ökonomischen und militärischen Abhängigkeiten sowie den Bindungen von Ideologie und Selbsterhaltungswillen der kommunistischen Regierungen. Die SED finde Gehör mit dem Argument, die Bonner Politik ziele auf eine Isolierung Ost-Berlins. Die Bundesregierung müsse daher deutlich machen, daß ihre Entspannungsbereitschaft auch die DDR einschließe und "Ost-Berlin, nicht Bonn, das Hemmnis auf dem Weg zum Ausgleich" sei. Erforderlich sei dazu, "die Ziele, aber auch die Grenzen" dieser Politik klar zu benennen, denn – so hatte es Brandt auch in seiner Eröffnungsrede formuliert – Entspannungsbereitschaft bedeute nicht Schwäche oder die Preisgabe vitaler Interessen, sondern Annäherung der Standpunkte durch Ausgleich der Interessen. Man zog eine positive Bilanz der neuen Ostpolitik: "Wir sind jetzt – Albanien ausgenommen – in allen osteuropäischen Staaten präsent. Den meisten Staaten sind wir der wichtigste westliche Handelspartner [...]. Der Kulturaustausch wächst. Außer in Warschau besteht überall grundsätzliche Bereitschaft zum politischen Gespräch und zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen". Diejenigen, die die Beziehungen auszubauen wünschten, sollten "so diskret wie möglich", ermutigt werden. Bilateralen Maßnahmen wurde, wegen der Gefahr, daß die Entspannung an der Bundesrepublik vorbeiführen könne, vor multilateralen der Vorzug gegeben. Zu politischen Kontakten sollte ohne Eifer jede sich bietende Gelegenheit genutzt werden. Auch der Kulturaustausch wurde als nützlich eingestuft. Im Auswärtigen Amt bestand aber kein Zweifel, daß der "Hauptantrieb" der osteuropäischen Staaten für eine Zusammenarbeit mit Bonn ihr Wunsch sei, "sich wirtschaftlich zu entwickeln und an der westlichen Technologie teilzuhaben". Dementsprechend sollte versucht werden, "ein wirtschaftliches Interesse an der Verbesserung auch der politischen Beziehungen wachzuhalten". Die sowjetische Deutschlandpolitik wurde als "zweigleisig" charakterisiert: Die "öffentliche Frustrationspolitik"³⁷⁰ und antideutsche Polemik solle Bonn bei den Verbündeten isolieren, in der Dritten Welt diffamieren und die sowjetische Vormachtstellung in Osteuropa festigen. Daneben sei aber in jüngster Zeit das sachliche Gespräch getreten.

Brandt hatte das Verhältnis zur Sowjetunion bereits bei der Eröffnung der Botschafterkonferenz als "Hauptfaktor"³⁷¹ der bundesdeutschen Ostpolitik bezeichnet. Wohl auch um die nachträglich kritisierten Umstände des deutsch-rumänischen Botschafteraustauschs zu vermeiden, hatte er am 27. November gegenüber Zarapkin erwähnt, die Bundesrepublik erwäge die Normalisierung ihres Verhältnisses zu Jugoslawien. Ein solcher Schritt sei gegen niemanden gerichtet und diene nur der Bereinigung des deutsch-jugoslawischen Verhältnisses, was im Interesse einer allseits gewünschten Entspannung liege. Der "vorsichtig formulierten Unterstellung" des Botschafters, Bonn habe eine Abwertung der DDR in Jugoslawien im Auge, war Brandt "in sehr entschiedenem Ton"³⁷² entgegengetreten, woraufhin Zarapkin sogleich eingelenkt hatte. Moskau gleichsam um Erlaubnis zu fragen, hatte Brandt nach wie vor nicht im Sinn.

³⁷⁰ "Thesen zur Osteuropapolitik" (Ergebnisse der Tagung der osteuropäischen Missionschefs im AA am 04./05.12.1967), in: PAAA, B 150. Vgl. Notizen Brandt vom 05.12.1967, in: WBA, A 7, 17, und Rudolph, Wirtschaftsdiplomatie, S. 282f.

³⁷¹ Ergebnisprotokoll der Arbeitstagung der Missionsleiter in den osteuropäischen Staaten vom 13.12.1967, in: PAAA, B 1 352.

³⁷² AAPD 1967, Dok. 401, S. 1546.

Nicht als Zufall mochte es erscheinen, daß der Kreml am 8. Dezember den schon länger zurückliegenden Parteitag der NPD zum Anlaß nahm, den "bisher schärfsten Angriff" gegen die neue Ostpolitik zu führen, und dabei öffentlich Bedingungen für einen Gewaltverzicht nannte. Moskau forderte die Bundesregierung nun unter Berufung auf das Potsdamer Abkommen (und seine angeblich daraus resultierenden Kontrollrechte) zum Kampf gegen Militarismus, Revanchismus und Faschismus auf, um ihr zugleich deren Förderung vorzuwerfen. Außerdem suggerierte der Text, daß ein Austausch von Gewaltverzichts-erklärungen die Erfüllung der östlichen Kardinalforderungen voraussetzte. Als weiteres Motiv vermutete man (nicht nur) im Auswärtigen Amt eine zunehmende Nervosität in Ost-Berlin und Warschau bezüglich der deutsch-sowjetischen Gewaltverzichts-gespräche. Verschiedene Quellen legten nahe, daß Moskau darauf spekulierte, die öffentliche Meinung der Bundesrepublik zu beeinflussen sowie Gegensätze innerhalb der Großen Koalition auszunutzen. Die deutsche Öffentlichkeit und die Sozialdemokraten waren – anders als Teile der CDU/CSU – nicht in die Nähe zur NPD gerückt worden. Das Auswärtige Amt ging davon aus, "daß die Sowjets auf zwei Ebenen arbeite[te]: einerseits vertrauliche, sachliche Gespräche mit der Bundesregierung [...], andererseits Aufbau einer Geräuschkulisse [...], um jeden Verdacht auszuschließen, als ob die Sowjetunion mit der Bundesregierung auf Kosten der Interessen der osteuropäischen Staaten zu einem Arrangement kommen könnte"³⁷³.

Brandt schloß sich dieser Beurteilung an. Aus seiner Sicht bestand kein Grund zur Beunruhigung. Er beabsichtigte, die Erklärung durch eine "klare, knappe und feste Antwortnote"³⁷⁴ öffentlich zurückzuweisen sowie zugleich im fortgesetzten vertraulichen Dialog herauszufinden, was Moskau tatsächlich im Sinn hatte. Er ärgerte sich über Äußerungen der beiden Regierungssprecher, die die sowjetische Erklärung öffentlich mit der Wiederaufnahme der Beziehungen zu Jugoslawien in Verbindung gebracht hatten. Er selbst wollte von der Sache – wohl auch, um die Bemühungen des Kanzlers in den eigenen Reihen nicht zu stören – möglichst wenig Aufheben in der Öffentlichkeit machen.³⁷⁵ Kiesinger konnte nach hartem Ringen in der Unionsfraktion und dem Hinweis, CDU und CSU dürften nicht länger als ostpolitische Bremser auftreten, am 12. Dezember 1967 vor der SPD-Fraktion verkünden, er habe die "moralische Unterstützung" seiner eigenen Fraktion dafür eingeholt, daß das Kabinett dem "Petitum des Außenministers"³⁷⁶ zustimmen möge, in Verhandlungen mit Belgrad einzutreten. Danach rief er Brandt an, um ihm die frohe Kunde zu übermitteln und ihn wissen zu lassen, daß er für die Kabinettsitzung am nächsten Tag nicht extra aus Brüssel nach Bonn kommen müsse.³⁷⁷ Die Unterstützung der Union war aber mitnichten so eindeutig, wie der Kanzler es darstellte. Er hatte vor den Außenpolitikern seiner Fraktion gemäß Brandts' Schreiben argumentiert und eine Erklärung Belgrads angekündigt, die den Schritt nicht zu einer Preisgabe der "Ein-Deutschland-Position"³⁷⁸ werden lasse. Dennoch blieb große Skepsis. Es war nicht nur wachsendes Mißtrauen gegenüber dem Drängen der SPD und des Auswärtigen Amts deutlich geworden, durch das man sich nun tatsächlich vor ein *fait accompli* gestellt sah, sondern auch Furcht vor dem Eindruck, die SPD habe sich gegenüber der CDU/CSU durchgesetzt. Nach einem Gespräch mit Barzel hielt Bahr fest, es gebe keine festgelegte Haltung der Unionsfraktion. Eine Abstimmung hatte wohlweßlich gar nicht erst stattgefunden.³⁷⁹

³⁷³ AAPD 1967, Dok. 424, S. 1624f. Vgl. *ibid.*, Dok. 432, Drahtbericht Sante vom 08.12.1967 und Aufzeichnung Blumenfeld vom 14.12.1967, in: PAAA, B 150, Vermerk Bahr vom 11.12.1967, in: Dep. Bahr 399, 3, Larrabee, Reconciliation, S. 128ff., und Schmidt, Dialog über Deutschland, S. 179f. Zum Text der sowjetischen Erklärung s. DzD V/1, S. 2173-2179. Zugleich wandte sich Moskau in derselben Sache an die drei Westmächte. Vgl. *ibid.*, S. 2180-2185.

³⁷⁴ Brandt an Kiesinger am 21.12.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. AAPD 1967, Dok. 425, S. 1626, und Dok. 428, S. 1638ff., sowie Brandt im Präsidium am 15.12.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums. In ihrer Darstellung des Sachverhalts, die sich auf Memoranden von Sahn, Ruete und Duckwitz stützt, läßt von Dannenberg (Foundations, S. 38f.) Brandts Brief an Kiesinger unberücksichtigt.

³⁷⁵ Vgl. Brandt im Präsidium am 15.12.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

³⁷⁶ SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 264. Vgl. Theurer, Bonn-Belgrad-Ost-Berlin, S. 265ff.

³⁷⁷ Vgl. AAPD 1967, Dok. 428, S. 1640, und "Spiel mit Kugeln", in: *SPIEGEL* vom 18.12.1967.

³⁷⁸ Taschler, Herausforderungen, S. 183. Taschler zitiert aus einer Arbeitskreissitzung am 12.12.1967.

³⁷⁹ Vgl. Vermerk Bahr vom 12.12.1967, in: Dep. Bahr 160, Taschler, Herausforderungen, S. 182-187, Gassert, Kiesinger, S. 589-592, und Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 464.

Am 13. Dezember lag dem Kabinett Brandts Antrag vor, ihn zur Aufnahme von Verhandlungen mit der jugoslawischen Regierung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu ermächtigen. Dem folgte das Kabinett nach einer Intervention von Strauß nur mit der einschränkenden Maßgabe, "daß jugoslawische Wiedergutmachungsforderungen auch nicht dem Grund nach anerkannt werden können und daß bei den Verhandlungen mit der jugoslawischen Regierung über diesen Punkt ausdrücklich Klarheit geschaffen werden"³⁸⁰ müsse. Am 14. Dezember berichtete Kiesinger dem Auswärtigen Ausschuß, der Kabinettsbeschuß "über die Aufnahme offizieller Verhandlungen mit Jugoslawien habe fast überall in der Welt einen positiven Widerhall gefunden. Die Reaktion aus Belgrad sei [...] entgegenkommend trotz offensichtlicher Bemühungen" Ost-Berlins, "Sand ins Getriebe zu streuen. Wenig erfreut über diese Entwicklung zeige sich die Sowjetunion. Wie er aber aus zuverlässiger Quelle wisse, wolle sie die Entwicklung hinnehmen."³⁸¹

Am 15. Dezember begannen die deutsch-jugoslawischen Vorgespräche in Bonn, am 23. Januar die eigentlichen Verhandlungen in Paris.³⁸² Am selben Tag informierte Brandt die Unionsfraktion, daß die andere Seite die Wiedergutmachungsfrage nicht angeschnitten habe. Außerdem versicherte er, vor einer Wiederaufnahme der Beziehungen werde das Votum der parlamentarischen Gremien eingeholt.³⁸³ Zugleich machte er sich gegenüber seinem Kollegen Schiller für eine Liberalisierung der Einfuhr aus Jugoslawien stark.³⁸⁴ Am 31. Januar nahmen Bonn und Belgrad ihre Beziehungen zueinander wieder auf und erklärten gemeinsam, daß dies einen positiven Beitrag zum Entspannungsprozeß in Europa darstelle. Regierungssprecher Diehl ergänzte, der Schritt diene auch der Politik zur Errichtung einer europäischen Friedensordnung, deren Grundzüge ebenso wie die deutsche Rechtsauffassung in der Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 dargelegt worden seien. Die Bundesregierung gab sich überzeugt, daß die Staatenwelt ihre diesbezüglichen Bemühungen weiterhin unterstützen werde. Die jugoslawische Regierung erklärte u.a., an den Grundsätzen ihrer Europapolitik festzuhalten, äußerte sich aber nicht zum Selbstbestimmungsrecht der Deutschen.³⁸⁵ Dahinter verbargen sich erstens ein, wie Brandt es nannte, "in maßvoller Sprache gehaltenes Sich-Absetzen von der Kampagne, die von Ost-Berlin" gegen die Bundesrepublik geführt werde, zweitens – verklausuliert und einseitig – Bonns Anspruch auf Wiedervereinigung und Alleinvertretung sowie der Appell an die übrigen Länder, nun keine Beziehungen zu Ost-Berlin aufzunehmen, und drittens Belgrads vorsichtige Distanzierung davon, die aber aus Brandts Sicht "keinen [...] kritisch zu wertenden Passus"³⁸⁶ enthielt. Die Erklärungen blieben deutlich hinter dem von Bonn ursprünglich Anvisierten zurück, gingen aber über das von Belgrad zuletzt Geforderte hinaus und stellten einen Kompromiß dar, dem Brandt und Kiesinger zugestimmt hatten.

Die Erklärungen waren Hauptdiskussionspunkt und Hauptschwierigkeit der Verhandlungen gewesen. Auf alle sonst vorgebrachten Bitten war die jugoslawische Reaktion fast durchweg positiv gewesen. Die deutsche Seite hatte eine gemeinsame Erklärung, in deren zweitem Teil beide Regierungen einseitige Erklärungen abgeben würden, und von der jugoslawischen Seite ein Bekenntnis zum Selbstbestimmungsrecht sowie zum Recht der deutschen Nation auf Einheit gewünscht. Die jugoslawische Regierung hatte nur eine gemeinsame Erklärung gewollt und erklärt, alle einseitigen deutschen Erklärungen würden sie zu einer Gegenerklärung zwingen. Sie hatte wegen der internen Wirkung im Vielvölkerstaat den Begriff des

³⁸⁰ AAPD 1967, Dok. 416, Anm. 11. Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 577f. (Kabinettsitzung vom 13.12.1967), und Brandt an den Chef des Bundeskanzleramts am 13.12.1967, in: PAAA, B 150.

³⁸¹ Protokoll der 51. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14.12.1967, S. 706. Am 11.12.1967 war DDR-Außenminister Winzer zu einem überraschenden Besuch nach Belgrad gereist, hatte sich dort aber nach Informationen des AA nicht gegen die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Bonn gewandt, sondern darauf gedrungen, auf die Länder der Dritten Welt einzuwirken und die "in die Hallstein-Doktrin geschlagene Bresche zu erweitern" (AAPD 1967, Dok. 428, Anm. 9).

³⁸² Vgl. AAPD 1967, Dok. 436, Drahtbericht Ruete vom 24.01.1968, in: PAAA, B 150, und Theurer, Bonn-Belgrad-Ost-Berlin, S. 277-282.

³⁸³ Notizen Guttenberg zu Brandts Ausführungen vor der CDU/CSU-Fraktion am 23.01.1968, in: NL Guttenberg 190, und Taschler, Herausforderungen, S. 187.

³⁸⁴ Vgl. Brandt an Schiller am 25.01.1968, in: PAAA, B 1 458, und Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.01.1968, S. 749f.

³⁸⁵ Vgl. DzD V/1, S. 138f.

³⁸⁶ Protokoll der 55. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 31.01.1968, S. 771.

Selbstbestimmungsrechts zu vermeiden und aus erforderlicher Rücksichtnahme auf die übrigen sozialistischen Staaten alles zu verhindern gesucht, was nach einem Eingehen auf den deutschen Standpunkt ausgesehen hätte. Weder in einer gemeinsamen noch in einer einseitigen Erklärung hatte sie zur Deutschland-Frage Stellung nehmen oder sich dem Appell an alle Staaten anschließen wollen. Am 26. Januar 1968 hatte Duckwitz Delegationsleiter Ruete den in einer Besprechung mit dem Bundeskanzler festgelegten Text der deutschen Erklärung übermittelt. Darin war noch der Satz enthalten gewesen: "Die Bundesregierung ist überzeugt, daß eine [...] Friedensordnung eine gerechte Lösung der deutschen Frage einschließen muß."³⁸⁷ Doch auch der war mit Kiesingers Einverständnis zunächst geändert und auf Vorschlag von Duckwitz dann gestrichen worden, da ansonsten eine entsprechende Klarstellung von jugoslawischer Seite erfolgt wäre. Ruete hatte seinerseits eine Belgrader Erklärung verhindern können, wonach die Wiederherstellung der diplomatischen Beziehungen die Regelung offener bilateraler Fragen – also etwa die Wiedergutmachungsfrage – erleichtern würde. In seinem Vortrag im Kabinett am 31. Januar war Brandt zu dem Urteil gekommen, die gemeinsame Erklärung sei auch im deutschen Sinne vorteilhaft. Der Auftrag des Kabinetts, jugoslawische Wiedergutmachungsansprüche auch nicht dem Grunde nach anzuerkennen, sei erfüllt worden. Das Bundeskabinett hatte daraufhin der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien zugestimmt.³⁸⁸

Kiesinger hatte sich detailliert unterrichten lassen und über Duckwitz in die Verhandlungen eingegriffen, die Brandt seinem Staatssekretär überlassen hatte. Unmittelbar vor der Kabinettsentscheidung unterrichteten Kanzler und Außenminister gemeinsam den Auswärtigen Ausschuß, der der Wiederaufnahme der Beziehungen zustimmte. Bereits am 25. Januar hatte Brandt den Ausschuß über die verschiedenen Aspekte der Pariser Verhandlungen und der (unterbrochenen) Bonner Verhandlungen über Wirtschaftsfragen und ein Gastarbeiterabkommen informiert.³⁸⁹ Bedeutete Brandts Zurückhaltung in dieser Phase, daß der Botschafteraustausch mit Jugoslawien "des Kanzlers Außenpolitik"³⁹⁰ war, Kiesinger "die Angelegenheit gewissermaßen selbst in die Hand"³⁹¹ genommen hatte? Keineswegs: Seit Februar 1967 war Brandt die treibende Kraft in dieser Angelegenheit gewesen. Hatte der Kanzler den Außenminister bis zum Oktober noch bremsen können, setzte Brandt den zögernden Kiesinger danach immer mehr unter Druck, zumal er davon ausgehen konnte, daß sie sich prinzipiell einig waren. Der Kanzler und mehr noch seine Fraktion wurden unter Zugzwang gesetzt. Kiesinger gelang es, die Union von dem Schritt zu überzeugen.³⁹² Er hatte Brandts Argumente übernommen und darüber hinaus Wert auf eine Erklärung gelegt, die Bonns Rechtsstandpunkt wahrte. Das dürfte der Grund gewesen sein, warum Brandt sich in das diesbezügliche Hin und Her nicht eingemischt hatte. Er mochte des Kanzlers Steckenpferd nicht reiten. Bereits im April hatten sich die Koalitionspartner anscheinend darauf verständigt, provokative Regierungserklärungen zum Alleinvertretungsanspruch wie nach dem Botschafteraustausch mit Rumänien nicht "zu einer Art Ritus werden"³⁹³ zu lassen.

In beiden Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses hielt Brandt Skeptikern aus der Union entgegen, hätte man die Gespräche drei Monate früher führen können, wäre die Erklärung anlässlich der Wiederaufnahme unter Umständen günstiger ausgefallen, so aber hätte die Publizität derartiger Erwägungen erheblichen Druck auf Belgrad ausgelöst. Ost-Berlin und Warschau – Moskau aber nicht – hätten gegen die Aufnahme der Beziehungen votiert. Außerdem gab Brandt die Wirkung des Vorgangs auf die Bemühungen gegenüber den anderen osteuropäischen Staaten zu bedenken: "Wenn ich mir das ansehe, dann kommen wir diesmal mit der Begleitmusik, wie sie sich jetzt darstellt, besser weg als im rumänischen Fall." Daß dieser Fall sich dennoch exemplarisch entwickelt hatte, wurde Brandt nicht müde

³⁸⁷ AAPD 1967, Dok. 30, Anm. 15.

³⁸⁸ Vgl. Kabinettsprotokolle 1968, S. 90, sowie AAPD 1968, Dok. 27, 29, 30 und 31.

³⁸⁹ Vgl. Protokolle der 54. und 55. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25. und 31.01.1968.

³⁹⁰ Kroegel, Anfang, S. 189.

³⁹¹ Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 175.

³⁹² Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 329.

³⁹³ "Ins Rollen", in: *SPIEGEL* vom 10.04.1967 (zitiert wird Wehner).

zu betonen, und so fehlte auch an dieser Stelle nicht der Hinweis, daß Bukarest im vergangenen Jahr in sehr vielen Fällen Verständnis für Bonns Politik gezeigt und "Moskau und anderen die Stirn geboten"³⁹⁴ habe. Nun würde man auch in Belgrad die eigenen Argumente nicht länger über Dritte vorbringen lassen müssen, sondern selbst präsent sein. Auch in der Berlin-Frage verbuchte Brandt einen "Verhandlungserfolg"³⁹⁵: Belgrad habe der Bonner Interpretation nicht widersprochen, daß sich die bisherige Haltung, die in der Aufnahme einer Berlin-Klausel im Entwurf eines langfristigen deutsch-jugoslawischen Waren- und Zahlungsabkommens Ausdruck gefunden habe, nicht ändern werde. Brandt informierte den Ausschuß über das Ergebnis einer Sondierungsaktion bei 108 diplomatischen Vertretungen: Bei den Verbündeten habe man große Unterstützung gefunden. Die Regierungen Lateinamerikas hätten erklärt, sie dächten nicht an eine Intensivierung ihrer Beziehungen zu Ost-Berlin. Ähnliches gelte für den Fernen Osten. In Afrika werde der Schritt gegenüber Belgrad durchweg begrüßt. Selbst aus der arabischen Welt liege kein Bericht vor, der Anlaß zu Besorgnis geben könne. Zwar wurde gegenüber deutschen Diplomaten in Kairo und Islamabad festgestellt, die Bundesregierung gebe mit der Wiederherstellung der Beziehungen zu Jugoslawien zu erkennen, daß sie nicht mehr auf dem Boden der Hallstein-Doktrin stehe³⁹⁶, doch führte eine Rundreise von DDR-Außenminister Winzer durch Ägypten, Burma, Kambodscha und Indien unmittelbar nach dem Botschafteraustausch zwischen Bonn und Belgrad zu keinem Erfolg.³⁹⁷

Mit einem "Dammbruch"³⁹⁸ hatte Brandt von Anfang an nicht gerechnet. Gleichwohl, meinte er im Ausschuß, wisse man in ein oder zwei Fällen (er dachte in erster Linie an Syrien) nicht, "ob nicht jemand – völlig unabhängig vom Belgrader Arrangement – einmal fremdgehe"³⁹⁹. Konfrontiert mit der Ansicht, daß der Schritt "zweifellos als eine gewisse Preisgabe"⁴⁰⁰ der Hallstein-Doktrin bezeichnet werden könne, und der Forderung nach einer Klarstellung, daß die Bundesregierung ihren Standpunkt aufrechterhalte, erklärte Kiesinger, daß Rechtsstandpunkt, Alleinvertretungsanspruch und Hallstein-Doktrin nach wie vor gültig seien, auch wenn es vielleicht besser wäre, von Alleinvertretungspflicht zu sprechen. Man werde nach wie vor die Aufwertung des Ost-Berliner Regimes durch irgendeinen Staat als unfreundlichen Akt gegen die Bundesrepublik betrachten, ohne daß festgelegt sei, welche Konsequenzen daraus zu ziehen wären. Man möge nicht "aus einer Doktrin in der praktischen Anwendung ein Dogma machen"⁴⁰¹. Auch Brandt meinte etwas gewunden, man müsse deutlich machen, "daß die Politik der Bundesregierung nicht eine Politik sei, die zwei deutsche Botschaften in den jeweiligen Hauptstädten wünsche oder zulasse"⁴⁰². Doch dies war nur ein Teil der Wahrheit: Die Aufnahme der Beziehungen zu Belgrad bedeutete nicht nur eine "weitere Abschwächung"⁴⁰³, sondern die faktische Liquidierung von Hallstein-Doktrin und Alleinvertretungsanspruch in ihren bis dato gültigen Interpretationen⁴⁰⁴, und sie war als solche von Brandt gewollt.⁴⁰⁵ Brandts ost- und deutschlandpolitischer Ansatz bestand ja seit Beginn der Großen Koalition darin, der östlichen Forderung nach Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs und Anerkennung der Existenz der DDR als politischer Ordnung entgegenzukommen, ohne bzw. um gerade nicht dem Verlangen nach einer vollständigen Anerkennung der DDR nachzugeben. Insofern war die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien ostpolitisch gerade nicht "ein Muster ohne Wert"⁴⁰⁶.

³⁹⁴ Protokoll der 55. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 31.01.1968, S. 777.

³⁹⁵ Winzer, "Der Auswärtige Ausschuß 1965-1969", S. LIII. In dem Entwurf hieß es, die Bestimmungen der Vereinbarungen würden auch auf das Gebiet Berlin in Anwendung gebracht. Vgl. *ibid.*, Anm. 33.

³⁹⁶ Vgl. AAPD 1967, Dok. 34, S. 111, und Dok. 42, S. 149.

³⁹⁷ Vgl. Troche, Ulbricht und die Dritte Welt, S. 71ff.

³⁹⁸ Brandt am 12.11.1967 im SPD-Präsidium, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

³⁹⁹ Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.01.1968, S. 766.

⁴⁰⁰ Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.01.1968, S. 763.

⁴⁰¹ Protokoll der 55. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 31.01.1968, S. 776.

⁴⁰² Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.01.1968, S. 766.

⁴⁰³ Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 192.

⁴⁰⁴ Vgl. Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 260.

⁴⁰⁵ Vgl. Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002 und Hans Arnold an den Verfasser am 03.10.2002.

⁴⁰⁶ Theurer, Bonn-Belgrad-Ost-Berlin, S. 300.

Im Auswärtigen Ausschuß hatte Brandt dargelegt, der jugoslawische Fall sei "kein Schlußpunkt, sondern eine Etappe"⁴⁰⁷. Denn nach wie vor, so Brandt, ließen Ungarn, Bulgarien und die CSSR prinzipielle Bereitschaft zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen erkennen, auch wenn das "bis auf weiteres nicht gehe"⁴⁰⁸. Ihnen war nun – zumindest theoretisch – ein Argument resp. ein Alibi an die Hand gegeben worden. Hatte die Bundesregierung sich erst zur Wiederaufnahme der Beziehungen zu Jugoslawien entschlossen, "als jeder andere ostpolitische Schritt verbaut schien"⁴⁰⁹? Der Schritt gehörte von Anfang an zu Brandts Programm, und auch Kiesinger hatte ihn bereits im Januar 1967 nicht ausgeschlossen. Brandt war jedoch die treibende Kraft gewesen.⁴¹⁰ Er hatte noch vor der Karlsbader Konferenz begonnen, die Angelegenheit zu prüfen und zu forcieren. Er hatte vor allem die Glaubwürdigkeit der Bonner Ostpolitik und eine Demonstration der Abkehr von alten Formeln sowie Jugoslawiens besondere Stellung im Blick, doch letzteres sorgte auch für Bedenken beim Außenminister. Ein Abschluß ausgerechnet mit einem weiteren Renegaten des sozialistischen Lagers? Er ließ sie fallen, nachdem er verschiedene Hinweise erhalten hatte, daß diese Sichtweise im Osten nicht die vorherrschende war. Anders als im Falle Bukarests setzte er Moskau dezidiert vorab in Kenntnis, verbat sich aber jeglichen Einspruch. Seine Rücksichtnahme auf den Kreml ging keineswegs soweit, daß er sich von dort die Erlaubnis für einzelne Schritte der Osteuropapolitik einholte. Bei der letztlichen Entscheidung spielte sicher eine Rolle, daß andere Länder zu einem Botschafteraustausch momentan nicht in der Lage schienen; dies stand aber nicht im Vordergrund bzw. nur insofern als Brandt den Fall Jugoslawien als Instrument betrachte, "ein weiteres Stück gefrorenen Bodens in Osteuropa auf[z]utauen"⁴¹¹.

In Bonn und Belgrad hieß es nun sofort, daß mit einem baldigen Besuch Brandts in Jugoslawien zu rechnen sei. Brandt legte aber gegenüber dem Bundeskanzleramt Wert darauf, daß der Wunsch nicht von ihm stammte, sondern vom jugoslawischen Vertreter bei den Pariser Verhandlungen aufgeworfen worden war.⁴¹² Im Sommer 1968 reiste Brandt nach Jugoslawien, wo er u.a. Tito traf.⁴¹³ Ein Jahr darauf kam der jugoslawische Außenminister nach Bonn, wo er und Brandt ein Abkommen über die deutsch-jugoslawische Zusammenarbeit unterzeichneten.⁴¹⁴

Zum Verhalten der Sowjetregierung hatte Brandt im Auswärtigen Ausschuß noch einmal festgestellt: "Sie haben in der Öffentlichkeit ihre polemischen Angriffe gegen uns verstärkt. Sie haben andererseits durch ihren Botschafter zu erkennen gegeben, daß sie auch über Sachfragen sprechen möchten." Brandt neigte dazu, die öffentliche Propaganda bis zu einem gewissen Grad als "Geräuschkulisse"⁴¹⁵ zu betrachten. Für Lärm hatte zweifelsohne die erwähnte sowjetische Erklärung vom 8. Dezember 1967 zum NPD-Parteitag gesorgt. Brandt befürchtete, daß weitere Erfolge der NPD eine sowjetische Propagandakampagne ungekannten Ausmaßes auslösen würden, um die "kaum vernarbten psychologischen Wunden des 2. Weltkrieges wieder aufzureißen"⁴¹⁶, durch die den Bonner Versuchen, in Osteuropa Vertrauen zu gewinnen, weitgehend der Boden entzogen würde. Ausdrücklich aus diesem Grund regte er im SPD-Präsidium an, einen Verbotsantrag beim Bundesverfassungsgericht in Erwägung zu ziehen.⁴¹⁷

Die Bundesregierung reagierte ebenso entschieden wie konstruktiv auf das Vorgehen Moskaus. Am 14. Dezember übergab Duckwitz Zarapkin ein Aide-mémoire mit Fragen zur sowjetischen Erklärung. Darin wurde festgestellt, daß die Erklärung sowohl im Ton als auch im Inhalt der bisherigen sowjetischen

⁴⁰⁷ Protokoll der 55. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 31.01.1968, S. 777.

⁴⁰⁸ Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.01.1968, S. 751.

⁴⁰⁹ Stehle, Nachbarn im Osten, S. 235.

⁴¹⁰ Theurer weist zu Recht darauf hin, dass Gasserts Darstellung zur Jugoslawien-Politik diesbezüglich "zu einseitig" ausfällt und "die herausgehobene Rolle, die Bundesaußenminister Willy Brandt bei der Wiederaufnahme des diplomatischen Verhältnisses zu Belgrad zweifelsfrei gespielt hat" (Bonn-Belgrad-Ost-Berlin, S. 16), nahezu ausblendet.

⁴¹¹ Vgl. *PMI* 75/68 vom 05.02.1968.

⁴¹² Vgl. Notiz Brandt vom 04.02.1968 und Duckwitz an Carstens am 06.02.1968, in: PAAA, B 1 296.

⁴¹³ Vgl. Kapitel 7.5 dieser Arbeit.

⁴¹⁴ Vgl. "Gemeinsame Ziele: Verständigung und Entspannung", "Politik der Aussöhnung mit Ost- und Südosteuropa", "Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit unterzeichnet" und "Wir haben eine gute Strecke des Weges hinter uns gebracht", in: *Bulletin* vom 30.07.1969.

⁴¹⁵ Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.01.1968, S. 745.

⁴¹⁶ Brandt an Lücke am 08.01.1968, in: PAAA, B 1 349.

Haltung und dem bisherigen Ergebnis der Gewaltverzichtsgespräche widerspreche. Die Bundesregierung wandte sich gegen die Behauptung, sie stemme sich dagegen, *in entsprechender völkerrechtlicher Form* mit der DDR Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen. Bonn sei nach wie vor bereit, die sowjetischen Dokumente zu prüfen und die Gespräche weiterzuführen. Man würde es bedauern, wenn das sowjetische Interesse an einer Fortsetzung der Gespräche in Zweifel gezogen werden müßte.⁴¹⁸ Um für Moskaus Reaktion gewappnet zu sein, bereitete eine Gruppe, zu der u.a. Bahr, Sahn und Schnippenkötter gehörten, Antworten auf die in den sowjetischen Dokumenten erwähnten Sachfragen vor.⁴¹⁹ Am 22. Dezember wies die Bundesregierung in einer von Brandt und Kiesinger gebilligten und mit den drei Westmächten abgestimmten Verbalnote die sowjetische Erklärung als Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik und als Entstellung der Bonner Außenpolitik zurück.⁴²⁰ (Daß Brandt den Kanzler nicht konsultiert hatte und in Sachen Gewaltverzicht gleichsam eine geheimniskrämerische Attitüde gegenüber dem Kanzleramt an den Tag legte⁴²¹, trifft nicht zu – daß Brandt ihn nicht über alle internen vorbereitenden Schritte im Auswärtigen Amt informierte natürlich schon.) Washington und London, die ebenso wie Paris nun auch detailliertere Informationen über den deutsch-sowjetischen Dialog erhielten, zogen mit eigenen Erklärungen am 29. Dezember nach.⁴²²

Zu Beginn des neuen Jahres traf eine Botschaft aus Moskau ein, die in Bonn zunächst bestaunt wurde wie "ein Stein, der von einem fremden Stern auf die Erde gefallen ist"⁴²³. Am 6. Januar 1968 übergab der sowjetische Botschafter Brandt einen vertraulichen Brief an den Bundeskanzler, der nicht in Bonn weilte. Unter Bezugnahme auf diverse Manifestationen der Verbundenheit zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik unterstellte der Kreml in dem Schreiben der Bundesregierung, sie versuche, West-Berlin de facto in die Bundesrepublik einzugliedern. Sollte sie an ihrem Kurs festhalten und illegale Aktionen wie Staatsakte, die Veranstaltung parlamentarischer Wochen, Kabinettsitzungen in West-Berlin oder die Überschwemmung der Stadt mit Bundesbeamten dulden, sähe sich die UdSSR vor die Notwendigkeit gestellt, Maßnahmen zum Schutz ihrer Rechte und Interessen sowie der ihrer Verbündeten zu ergreifen. Die Bundesrepublik dürfe sich keine Übergriffe gegen den Status der Stadt als einer selbständigen politischen Einheit zuschulden kommen lassen. Brandt versicherte lediglich, daß Bonn nicht an einer Verschärfung der Lage im Zusammenhang mit West-Berlin interessiert sei. Es sei richtig, daß Berlin einen besonderen internationalen Status besitze und die drei Mächte Träger der obersten Gewalt in West-Berlin seien. Andererseits gebe es viele Fragen des täglichen Lebens, bei denen sich eine Regelung entwickelt habe, die derjenigen in der Bundesrepublik entspreche. Somit müsse man West-Berlin von zwei Gesichtspunkten aus betrachten: von der alliierten Zuständigkeit sowie von der praktischen und rechtlichen Verzahnung, die sich vor allem auf wirtschaftlichem und finanziellem Gebiet auswirke. Eine bessere Unterrichtung der sowjetischen Seite über die wirklichen Zusammenhänge würde sicherlich dazu beitragen, diese Fragen zu entdramatisieren. Brandt bot Zarapkin ein Glas Sherry an und trank mit ihm auf die Verbesserung der Beziehungen.⁴²⁴ Obschon Zarapkin um Vertraulichkeit gebeten hatte, wurde der Inhalt des Schreibens an Kiesinger bekannt, worüber sich der Botschafter gegenüber dem Auswärtigen Amt entrüstet zeigte.⁴²⁵ Bereits im Dezember hatte Brandt sich beklagt, daß durch "bewußte oder unbewußte Indiskretion ermutigende Entwicklungen entweder gestört oder gar gestoppt" worden seien: "Es macht nicht immer Spaß, dem sowjetischen Botschafter klarzumachen, daß unsere Ostpolitik nicht

⁴¹⁷ Brandt im Präsidium am 25.01.1968, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

⁴¹⁸ Vgl. AAPD 1967, Dok. 430, und DzD V/1, S. 2220ff.

⁴¹⁹ Aufzeichnung Ruete vom 18.12.1967, in: PAAA, B 150.

⁴²⁰ Vgl. DzD V/1, S. 2275f., AAPD 1967, Dok. 443, und Aufzeichnung Sahn vom 27.12.1967, in: PAAA, B 1 10090.

⁴²¹ von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 79.

⁴²² Vgl. DzD V/1, S. 2288f.

⁴²³ DzD V/2, S. 36 (Artikel *Tagesspiegel* 24.01.1967). Vgl. Kroegel, Anfang, S. 232f.

⁴²⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 4. In ihrer Darstellung der deutsch-sowjetischen Beziehungen zur Zeit der Großen Koalition, läßt von Dannenberg (Foundations, S. 39) den Brief an Kiesinger unberücksichtigt.

⁴²⁵ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 17.01.1968, in: PAAA, B 150, und DzD V/2, S. 76-79 (Pressekonferenz Diehl 17.01.1968).

darin besteht, *leaks* zuzulassen, Versuchsballons in die Lüfte zu jagen oder gezielte Informationen zu 'pflanzen'⁴²⁶.

Die politischen Auguren erkannten in dem Brief sowohl eine Warnung als auch eine Offerte, die die Bestätigung gewisser Bindungen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik zu enthalten schien.⁴²⁷ Auffällig war, daß Moskau sich wegen Berlin direkt an Bonn wandte, wenn auch nicht zum ersten Mal. Brandt belehrte den Auswärtigen Ausschuß, daß dies in den Jahren der Berlin-Krise mehrfach geschehen sei. Neu sei, daß sich der Kreml nicht an den Regelungen reibe, die sich unter alliierter Verantwortlichkeit tatsächlich zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin ergeben hätten, sondern an Gegenständen, bei denen keine volle Übereinstimmung zwischen den Deutschen und den drei Alliierten herrsche. Als Hintergrund für Moskaus Demarche kamen für Brandt zwei Faktoren in Frage: Zum einen hatte die DDR in den letzten Monaten die Berlin-Situation angeheizt. Ulbricht hatte erklärt, West-Berlin liege auf dem Territorium der DDR und gehöre rechtlich zu ihr; erneut scheiterten Passierscheinverhandlungen; gegen Schütz als Bundesratspräsidenten lief eine Schmähekampagne. Vieles, so Brandt, spreche dafür, daß dies dem Kreml wegen des Solidarisierungseffekts im Westen nicht gefiel. Der zweite Faktor war die Tatsache, daß in Ost-Berlin an einer neuen Verfassung gearbeitet wurde. Die Vermutung lautete, daß die DDR-Führung dort etwas hineinschreiben wolle, was sich auf ganz Berlin beziehe und aus der sowjetischen Interessenlage heraus zu weit gehe. Wenn dies aber, so Brandts Schlußfolgerung, stimme, dann spreche auch sehr viel dafür, sich mit den sowjetischen Argumenten auseinanderzusetzen, auch wenn man sie für noch so fadenscheinig halte, weil dann von dieser Auseinandersetzung unter Umständen etwas auf den Dialog zwischen KPdSU und SED "abfärben" könne.⁴²⁸ Brandts Einschätzung war insofern realistisch, als daß zu dieser Zeit "über den Umgang mit West-Berlin tatsächlich tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten"⁴²⁹ zwischen Breschnew und Ulbricht bestanden.

Brandt hatte nicht die Absicht, mit Moskau in Verhandlungen über Berlin einzutreten in Fragen, die den Status der Stadt hätten verändern können. Darin war er sich mit Kiesinger einig. (Auch wollten sie überprüfen, ob alle Demonstrationen der Bundespräsenz in West-Berlin tatsächlich vonnöten waren, die Frage des Stimmrechts der Berliner Abgeordneten nicht weiter verfolgen und Sitzungen des Verteidigungsausschusses in Berlin vermeiden.) Er mochte sich aber nicht die "deutsche Mitverantwortung für die deutsche Stadt Berlin"⁴³⁰ absprechen lassen und hielt es für klug, die eigene Position zu Punkten, in denen die Bonner Verantwortlichkeiten berührt waren, unter Verweis auf die Zuständigkeit der Alliierten in der Statusfrage vorzubringen. Dementsprechend ließ er eine Antwort vorbereiten. Die drei Westmächte stimmten dieser Vorgehensweise zu, hatten aber Vorbehalte gegen deutsch-sowjetische Berlin-Gespräche und blieben auf die Achtung ihrer Verantwortlichkeit sehr bedacht.⁴³¹ Am 23. Januar erklärte Brandt vor der CDU/CSU-Fraktion, er glaube nicht, daß man vor einer neuen Berlin-Krise stehe.⁴³² Auch an einen engeren Zusammenhang zwischen der Berlin-Demarche und den Gewaltverzichtsgesprächen glaubte er nicht.⁴³³

Was deren Fortführung betraf, hatte Brandt entschieden, zunächst abzuwarten, wie die sowjetische Seite auf das Aide-Mémoire vom 14. Dezember reagieren würde.⁴³⁴ Er rechnete damit, daß die Verhandlungen zwei Jahre dauern würden. Seinen amerikanischen, britischen und französischen Kollegen erläuterte er, Moskau gehe wohl davon aus, daß Bonn ein Modell der bilateralen Gewaltverzichtserklärungen mit der

⁴²⁶ "Wir müssen in langen Zeiträumen denken", in: *ZEIT* vom 15.12.1967.

⁴²⁷ Vgl. DzD V/2, S. 36ff. (Artikel *Tagesspiegel* 24.01.1967), und "Zarapkin wartet", in: *SPIEGEL* vom 22.01.1967.

⁴²⁸ Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.01.1968, S. 748. Vgl. *ibid.*, S. 746ff.

⁴²⁹ Schmidt, Dialog über Deutschland, S. 181.

⁴³⁰ DzD V/2, S. 199 (Interview Brandt 09.02.1968). Vgl. AAPD 1968, Dok. 60, S. 200, Vermerk zum Koalitionsgespräch am 23.01.1968, in: NL Kiesinger, und Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.01.1968. Zum "Nervenkrieg" um Berlin vgl. AAPD 1967, Dok. 446.

⁴³¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 26 und 36, sowie Vermerk Gehl vom 10.01.1968 und Aufzeichnung Sahn vom 25.01.1967, in: PAAA, B 150.

⁴³² Vgl. Notizen Guttenberg zu Brandts Ausführungen vor der CDU/CSU-Fraktion am 23.01.1968, in: NL Guttenberg 190, und "Brandt vor der CDU/CSU-Fraktion", in: *NZZ* vom 25.01.1968.

⁴³³ Vgl. DzD V/2, S. 184 (Interview Brandt 04.02.1967).

Führungsmacht im kommunistischen Bereich aushandeln würde, dessen Grundsätze dann auf die anderen Erklärungen angewandt werden könnten. Die Sowjets würden versuchen, unter der Überschrift "Gewaltverzicht" weitergehende Fragen zu erörtern (was umgekehrt auch Bonns Interesse sei) und all ihre Maximalforderungen in diesem Begriff unterzubringen. Rusk warnte ihn, wenn Bonn in Verbindung mit dem Gewaltverzicht bestätige, daß die Demarkationslinie zur Staatsgrenze der DDR geworden sei, bedeute das: "Die Wiedervereinigung ist erledigt"⁴³⁵. Brandt hingegen betonte, die Bundesregierung betrachte die Respektierung der Grenze zum anderen Teil Deutschlands nicht als Anerkennung der DDR. Einer direkten Antwort auf die Frage der FDP-Fraktion, ob die Bundesregierung den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen mit der DDR beabsichtige, wich er aus und erklärte statt dessen, "ein innerdeutscher Gewaltverzicht" sei "nicht ausgeschlossen"⁴³⁶. Damit ging er weiter als der Bundeskanzler, der auf eine ähnliche Frage mit der Bemerkung reagiert hatte, "es müßte an sich genügen, wenn man in Gewaltverzichtserklärungen mit anderen Staaten die Zone [...] mit einschließt"⁴³⁷.

Im Auswärtigen Amt kam man zu dem Ergebnis, daß es zweckmäßig sei, möglichst viele Differenzierungen nach Ländern als "Abweichung von der Norm des Gewaltverzichts gegenüber Moskau"⁴³⁸ zum Tragen zu bringen, um eine abweichende Form für einen Gewaltverzicht mit Ost-Berlin rechtfertigen zu können. Statt aber in Verhandlungen mit Ost-Berlin einzutreten, bezog man diesen Komplex in die Gespräche mit der UdSSR als für Deutschland als Ganzes verantwortlicher Macht ein. Nach eingehendem Studium der sowjetischen Papiere gelangten Brandt und Duckwitz zu dem Entschluß, einem Gespräch auch über Fragen am Rande des Gewaltverzichts nicht aus dem Weg zu gehen, der anderen Seite die eigenen Ansichten so eindeutig wie möglich erläutern und klarzumachen, wo die Grenzen der Bonner Verständigungsbereitschaft lagen. Sie teilten die Einschätzung des deutschen Botschafters in Moskau, daß dort die Ansicht herrsche, Bonn stehe unter dem Zwang der Verhältnisse kurz vor einem grundsätzlichen Kurswechsel in der Ostpolitik. Erst wenn der Kreml einsehen werde, so Duckwitz an von Walther, daß es vergeblich sei, die Bundesrepublik unter Druck setzen oder isolieren zu wollen, würden sachliche Gespräche auch über Grundfragen auf der Basis der Gleichberechtigung möglich sein. Wenn, wie von Walther meinte, eine "Finnlandisierung" der Bundesrepublik das Endziel der sowjetischen Deutschlandpolitik sei, müsse die Bundesregierung gemeinsam mit ihren Alliierten zeigen, daß dies eine Illusion sei.⁴³⁹

Die Sowjets glaubten nicht, der Bundesregierung eine Antwort auf das Memorandum vom 14. Dezember schuldig zu sein, sondern hatten es, so der Gesandte Bondarenko am 16. Januar, als taktisches Manöver aufgefaßt, mit dem Bonn Moskau die Schuld am Abbruch der Gespräche zuschieben wolle. Brandt habe am 6. Januar nichts davon erwähnt, sondern seine Hoffnung auf eine baldige Fortsetzung der Gespräche ausgedrückt. Die UdSSR warte ihrerseits auf eine Antwort auf die sowjetischen Dokumente vom Herbst 1967.⁴⁴⁰ Beim Diplomatenball drei Tage später bejahte Brandt Zarapkins Frage, ob er mit einer Antwort darauf rechnen könne. Unabhängig davon werde das Auswärtige Amt sich auch zum Berlin-Papier äußern.⁴⁴¹

Zehn Tage später übergab Zarapkin dann doch eine Antwort auf das Memorandum der Bundesregierung, in dem die sowjetische Gesprächsbereitschaft mit dem Vorwurf verbunden wurde, Bonn wolle sich der Beantwortung gewisser Fragen entziehen und sei für die öffentliche Diskussion über die vertraulichen Kontakte verantwortlich. Duckwitz erklärte sich namens der Bundesregierung mit dem offensichtlichen Wunsch Moskaus einverstanden, auch Grundfragen einer deutschen Friedensregelung und des Bonner Verhältnisses zu den osteuropäischen Staaten sowie zum anderen Teil Deutschlands zu thematisieren.

⁴³⁴ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 08.01.1968, in: Dep. Bahr 393.

⁴³⁵ AAPD 1967, Dok. 428, S. 1643. Vgl. *ibid.*, S. 1640-1645.

⁴³⁶ DzD V/1, S. 2212 (BT-Drs. V/2409).

⁴³⁷ DzD V/1, S. 2199 (Fernsehdiskussion 11.12.1967).

⁴³⁸ Aufzeichnung Ruete vom 18.12.1967, in: PAAA, B 150.

⁴³⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 11.

⁴⁴⁰ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 17.01.1968, in: PAAA, B 150.

Zugleich regte er aber an, schrittweise vorzugehen und zunächst über den Gewaltverzicht zwischen Bonn und Moskau zu sprechen. Eine Frage des sowjetischen Aide-mémoires beantwortend unterstrich Duckwitz, es sei die Politik der Bundesregierung, mit allen Mitgliedern des Warschauer Pakts, also auch mit der DDR, Gewaltverzichtserklärungen nach dem Muster der Vereinbarung zwischen Bonn und Moskau auszutauschen. Daher wäre es nützlich, konkrete Vorstellungen darüber zu gewinnen, welche Form und welchen Inhalt diese haben würde. Das Auswärtige Amt glaubte, Moskau mit einer prinzipiellen, aber zurückgestellten Bereitschaft, die Gewaltverzichtsgespräche auszuweiten, ködern zu können. Zarapkin hielt nichts davon, sich zunächst auf den deutsch-sowjetischen Gewaltverzicht zu konzentrieren: Der Austausch von Gewaltverzichtserklärungen und die dem vorausgehenden Gespräche mit den einzelnen Ländern sollten gleichzeitig erfolgen. In diesem Zusammenhang verwies er auf das gerade übergebene Aide-mémoire, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, ihre Haltung zur Anerkennung der bestehenden Grenzen in Europa, zum Verzicht auf den Alleinvertretungsanspruch und auf Kernwaffen, zu West-Berlin sowie zur Anerkennung der Ungültigkeit des Münchener Abkommens von Anfang an zu definieren. Ein Austausch von Gewaltverzichtserklärungen zwischen Bonn und Ost-Berlin zu den gleichen Bedingungen und in einer völkerrechtlichen Form wurde als wichtigste Aufgabe bezeichnet. Duckwitz hielt dem entgegen, Bonn betrachte den Austausch mit der Sowjetunion als Modellfall für den Austausch mit den anderen Staaten des Warschauer Pakts. Auf die Frage des Botschafters, ob dies zu gleichen Bedingungen geschehen solle, berief sich Duckwitz auf Brandts Aussage, die Grundform werde überall die gleiche sein, ansonsten werde es, je nach der Art des Verhältnisses der Bundesrepublik zu dem betreffenden Staat, Abweichungen geben. Zarapkin erwiderte, falls die mit der DDR auszutauschende Erklärung eine andere Form haben solle als die anderen, würde dies doch wohl bedeuten, daß die Bundesregierung nicht bereit sei, eine völkerrechtliche Verpflichtung gegenüber der DDR zu übernehmen. Duckwitz antwortete nicht, sondern kündigte an, Brandt werde dem Botschafter demnächst – vermutlich schon im Laufe der nächsten Woche – die deutsche Auffassung in schriftlicher Form zur Kenntnis bringen.⁴⁴²

So schnell ging es dann beileibe nicht. Zwar lag im Auswärtigen Amt bereits zwei Tage später der Entwurf für ein Antwort-Memorandum vor, aber bis zur Übergabe sollten Monate vergehen. Brandt bemühte sich, die Angelegenheit zu forcieren, wohl auch weil sich – so Egon Bahr – eine Gelegenheit bot, die Glaubwürdigkeit der DDR-Führung in Moskau zu verringern. Bahr hatte gerade aus "gewöhnlich gut unterrichteter Quelle" erfahren, daß beim Besuch der sowjetischen Führungsspitze in Ost-Berlin ausführlich über das Thema Gewaltverzicht gesprochen worden sei. Dabei sei von der SED argumentiert worden, Bonn verfolge hauptsächlich propagandistische Absichten. Ein Mitglied der sowjetischen Delegation hatte Bahrs Gewährsmann gesagt, "daß man zur Zeit nicht recht wisse, ob man die Argumente Ost-Berlins oder Bonns ernster nehmen müsse"⁴⁴³. Auch aus polnischen Quellen erfuhr Brandt bald, daß es diesbezüglich "eine wichtige Differenz"⁴⁴⁴ zwischen Ost-Berlin einerseits sowie Moskau und Warschau andererseits gebe.

Nachdem Brandt den erwähnten Entwurf durchgesehen und ihm prinzipiell zugestimmt hatte, leitete Duckwitz ihn am 9. Februar an Carstens weiter und bat, "möglichst schon in den ersten Tagen der kommenden Woche"⁴⁴⁵ die Stellungnahme des Bundeskanzlers mitzuteilen. Das Auswärtige Amt wollte das Aide-Mémoire noch vor dem Konsultativ-Treffen der kommunistischen Parteien vom 26. Februar bis zum 5. März in Budapest beantworten.⁴⁴⁶ Egon Bahr traf sich derweil noch einmal zu informellen Sondierungen mit Zarapkin. Zunächst machte er unmißverständlich deutlich, daß eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR außerhalb jeder Debatte stand und Bonn ein solches Verlangen als Zeichen dafür

⁴⁴¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 23.

⁴⁴² Vgl. AAPD 1967, Dok. 32, und DzD V/2, S. 123-126 (sowjetisches Aide-mémoire und Erklärung Duckwitz 29.01.1967).

⁴⁴³ Vermerk Bahr vom 24.01.1968, in: Dep. Bahr 396.

⁴⁴⁴ Stephan G. Thomas an Brandt am 27.02.1968, in: Dep. Bahr 80.

⁴⁴⁵ AAPD 1968, Dok. 39, Anm. 1.

⁴⁴⁶ Vgl. Informationsgespräch Ahlers am 15.02.1968, in: Dep. Bahr 393.

ansehen würde, daß Moskau den Gewaltverzicht scheitern lassen wolle. Zorapkin erwiderte, die Sowjetunion lege Wert auf die formale Gleichbehandlung der DDR. Bereits berücksichtigt habe man, daß diesbezüglich ein Austausch von Erklärungen sicher einfacher sei als ein Gewaltverzichtsabkommen. Modalitäten und technische Einzelheiten des Gewaltverzichts mit der DDR könnten in den Verhandlungen mit der Sowjetunion geklärt werden. Bahr erkundigte sich, wie die Gleichzeitigkeit von bilateralen Verhandlungen mit allen Beteiligten zu verstehen sei, woraufhin Zorapkin erläuterte, Moskau lege Wert darauf, daß alle Übereinkünfte zeitlich in einer engen Folge erfolgen sollten. Natürlich müsse man zwischen Bonn und Moskau die Verhandlungen beginnen und danach Verhandlungen mit anderen Regierungen, insbesondere Ost-Berlin, aufnehmen. Da die sowjetischen Vorschläge das Ergebnis von Konsultationen mit Verbündeten seien, könne man davon ausgehen, daß sich bei den anderen bilateralen Verhandlungen keine grundsätzlichen Probleme ergeben würden.⁴⁴⁷ Das klang schon vielversprechender als Zorapkins Aussagen gegenüber Duckwitz und das Aide-mémoire, dessen Inhalt im wesentlichen bekannt geworden war.⁴⁴⁸ In einem Hintergrundgespräch mit Journalisten plauderte Vize-Regierungssprecher Ahlers auch noch Inhalte des Antwortentwurfs aus und gewährte Einblicke in die Diskussion innerhalb der Koalition:

Selbst wenn es richtig ist, was die Gegner einer Gewaltverzichtserklärung sagen: die Russen wollten damit im Grunde einen Ersatzfriedensvertrag und damit eine Festschreibung des Status quo haben, sagen die Befürworter: die Sache ist aus zwei Gründen wertvoll: 1. Es ist kein Friedensvertrag und damit keine endgültige völkerrechtliche Festlegung des Status quo [...]. 2. Wenn sich die Russen damit zufrieden geben, geben sie zu erkennen, daß sie das als ausreichend ansehen, um zu einer Verbesserung der deutsch-sowjetischen Beziehungen zu kommen.⁴⁴⁹

Ahlers betonte, für Brandt sei die Frage des Gewaltverzichts so ernst, daß er auf einem Handlungsspielraum bestehe. Diese Aussage hatte einen brisanten Hintergrund: Brandt nahm die Diskussion – neben anderen Meinungsverschiedenheiten – zum Anlaß für eine überraschende Rücktrittsdrohung. Am 10. Februar hatte er auf einem Bezirksparteitag in Barsinghausen gesagt, wenn er daran gehindert werde, die in der Regierungserklärung festgelegten Grundsätze der Außen- und Ostpolitik durchzuführen, würde er nicht mehr Außenminister sein. Aus seinen Notizen für die Rede ergibt sich, daß er dies keineswegs spontan tat. Der Vorfall stellte eine Eruption schon lange schwelender Spannungen zwischen Brandt und Teilen der Union dar, für den es mehrere Auslöser gab. Anlaß für Brandts Aussage waren neben der Kritik des *Bayernkuriers* an der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien die bereits erwähnte Veröffentlichung des Knappstein-Berichts zur angeblichen amerikanischen Skepsis gegenüber der Bonner Ostpolitik, die Brandt als gezielten Querschuß betrachtete, sowie Stellungnahmen von Unionsabgeordneten, die der vom Auswärtigen Amt verfolgten Gewaltverzichtspolitik widersprachen. Anstelle von entsprechenden Abkommen oder eines Austauschs von Erklärungen mit den dazu gehörenden Verhandlungen befürworteten sie neuerdings eine einseitige Erklärung Bonns. In bezug auf den Artikel eines Unionsabgeordneten im amtlichen Pressedienst der CDU/CSU hatte Brandt in Barsinghausen gesagt, wenn dies die Stellungnahme der CDU sei, bedeute das einen Bruch mit der Regierungspolitik. Er fürchtete, solche Äußerungen würden den heiklen deutsch-sowjetischen Dialog gefährden. Barzel erklärte am 12. Februar, es gebe keinen Anlaß für Brandts Erklärung. Tags zuvor hatte er in einem Interview mit Blick auf den Schießbefehl an der innerdeutschen Grenze gefragt, ob der Empfänger einer Bonner Gewaltverzichtserklärung jemand sein könne, der gegen Deutsche Gewalt anwende.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 55.

⁴⁴⁸ Vgl. DzD V/2, S. 173ff. (Interview Ahlers).

⁴⁴⁹ Informationsgespräch Ahlers am 15.02.1968, in: Dep. Bahr 393.

⁴⁵⁰ Vgl. "Brandt droht: Notfalls Rücktritt", in: *Welt* und "Brandt: Deutschland und Frankreich aufeinander angewiesen", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 12.02.1968, "Spannungen zwischen CDU/CSU und Brandt", in: *SZ*, "Wieder Wirbel um Brandt-Äußerung", in: *Rheinische Post*, "Brandt bestätigt indirekte Rücktrittsdrohung", in: *Stuttgarter Zeitung*, "Kein Grund für Rücktritt Brandts", in: *BR* und "Wie ernst meint es Brandt?", in: *Münchener Merkur* vom 13.02.1968, DzD V/2, S. 187f. (Artikel von Eckhardt 07.02.1968) und S. 222-225. (Interview Barzel 11.02.1968 und Pressekonferenz Ahlers/Ruhfus), "In der Ostpolitik braucht man langen Atem", in: *Bulletin* vom 06.03.1968, sowie Taschler, Herausforderungen, S. 245f. In Brandts Notizen zu der Rede heißt es: "Habe nicht die Absicht, mit mir spielen zu lassen, sondern werde mein Amt zur Verfügung stellen, wenn ich

So wie Brandt seine Politik sabotiert sah, war man in der Union alarmiert, daß der Koalitionspartner über die eigene Interpretation des Verabredeten hinausging. Am 3. Februar hatte Brandt in seiner bereits thematisierten Ravensburger Rede vor "schlechte[n] Ratgebern" gewarnt, die meinten, "jetzt hätte man wohl im Osten genug unternommen und jetzt müsse man sich, nachdem noch nicht genug dabei herausgekommen sei, wieder ganz dem Westen zuwenden". Es gebe in der Außenpolitik keine "Hätschelkinder nach Himmelsrichtungen". Einer der Erfolge der Ostpolitik bestehe gerade darin, daß der Bundesaußenminister "auf westlichen Konferenzen nicht mehr wie ein Außenseiter"⁴⁵¹ erscheine. Über die offensichtlichen Differenzen wurde in der nächsten Sitzung des Kreßbronner Kreises nicht gesprochen.⁴⁵² Brandt selbst betonte schon bald die prinzipielle Einigkeit der Koalitionspartner und erklärte, nicht mit Rücktritt gedroht, sondern nur Selbstverständliches ausgesprochen zu haben, "um vor den Konsequenzen einer Abweichung von der auf Entspannung abzielenden Politik zu warnen"⁴⁵³. Die Wogen glätteten sich, doch die eigentliche Kluft blieb – auch zwischen Kanzler und Außenminister.⁴⁵⁴

Das zeigte sich in Äußerungen Brandts und Kiesingers gegenüber dem amerikanischen Botschafter. Am 20. Februar meinte Brandt zu McGhee, er hoffe, daß am folgenden Tag der Entwurf des Auswärtigen Amts für eine Antwort auf das sowjetische Memorandum im Kabinett besprochen werde. Es gebe zwei Sichtweisen in der Regierung. Eine laufe darauf hinaus, gegenüber Moskau zu erklären: Da es zwischen uns so viele Streitpunkte gibt, müssen wir Gewaltverzichtserklärungen austauschen, um einen Konflikt zu vermeiden. Das entsprach dem, was zuweilen als "abstrakter Gewaltverzicht" bezeichnet wird. Seine eigene Sicht sei eher: Weil wir nicht übereinstimmen, müssen wir in der langfristigen Perspektive einer Lösung über Bereiche unterschiedlicher Auffassung miteinander sprechen. In diesem Sinne solle Bonn – nicht unbedingt mit der Antwort auf das sowjetische Memorandum – Moskau ein umfassendes Dokument mit vernünftigen deutschen Positionen zu allen östlichen Forderungen übergeben. Dies hielt Brandt auch für geboten wegen der Gefahr, der Kreml könne seine Interpretation des deutsch-sowjetischen Dialogs zu Propagandazwecken veröffentlichen. Ein rechtzeitig übergebenes Papier könne dem vorbeugen und zugleich die Basis für einen weiteren Gedankenaustausch bilden.⁴⁵⁵ Zwei Tage später meinte Kiesinger gegenüber McGhee, er sei von Brandts Gewaltverzichtsgesprächen "nicht so sehr angetan"⁴⁵⁶. Damit war er nicht allein. Guttenberg fühlte sich mit Wehner "im Widerstand gegen Brandt und besonders Bahr und deren einseitige Überspannung einig"⁴⁵⁷. Wehner, der sich nur unzureichend und "en passant" vom Auswärtigen Amt unterrichtet fühlte, hatte die Vorlage des Auswärtigen Amts zum Gewaltverzicht im Gespräch mit Guttenberg als "wirres Papier"⁴⁵⁸ bezeichnet. Nach der Kabinettsitzung vom 21. Februar stand lediglich fest, daß bald ein Gespräch der Koalitionsspitzen zu diesem Thema stattfinden sollte.⁴⁵⁹

In zwei Treffen am 3. und 6. März kamen Kiesinger, Brandt, Wehner, Schröder, Heck, Stücklen, Guttenberg und Carstens überein, bald zu antworten. Die strittige Frage, ob man auf die zusätzlich zum Gewaltverzicht aufgeworfenen Sachfragen eingehen sollte, wurde so beantwortet: Die sowjetische Seite habe die Bundesregierung nach ihrer Meinung gefragt. Demzufolge solle man den Bonner Standpunkt darlegen und die Bereitschaft erklären, in den Gewaltverzichtsverhandlungen die eigenen Auffassungen im einzelnen darzulegen, nicht aber darüber zu verhandeln. Bei den Einzelfragen sollte das Auswärtige Amt sich stärker auf den Inhalt der Regierungserklärungen beziehen, also nicht darüber hinausgehen. Berücksichtigt werden sollte, daß Bonn bilaterale Gespräche mit den einzelnen Staaten des Warschauer

darán gehindert werde, die Politik durchzuführen, auf die wir uns im Dez. 66 verpflichtet haben" (in: WBA, A 7, 18). Zum Knappstein-Bericht vgl. Kapitel 6.2.4.2 dieser Arbeit.

⁴⁵¹ *PMI* 75/68 vom 05.02.1968. Daß Brandt sich zu diesem Zeitpunkt in erster Linie durch Kiesingers "tiefe Abneigung gegenüber [...] Bahr" (Schönhoven, *Wendejahre*, S. 386f.), provoziert fühlte, ist nicht belegt.

⁴⁵² Vgl. Marx (Bearb.), *Kreßbronner Kreis*, S. 40–45, und Notizen Guttenberg zum Koalitionsgespräch am 13.02.1968, in: NL Guttenberg 93.

⁴⁵³ "Nicht mit Rücktritt gedroht", in: *FNP* vom 19.02.1968.

⁴⁵⁴ Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 387.

⁴⁵⁵ Vgl. *FRUS* XV, Dok. 247. Im deutschen Protokoll sind diese Aussagen nicht enthalten. Vgl. *AAPD* 1968, Dok. 64.

⁴⁵⁶ *AAPD* 1968, Dok. 69, S. 251. Vgl. McGhee, *Botschafter in Deutschland*, S. 368.

⁴⁵⁷ Krone, "Deutschland- und Ostpolitik", S. 198.

⁴⁵⁸ Notizen Guttenberg vom 17.02.1968, in: NL Guttenberg 93.

Pakts zu führen wünschte. Der wichtigste Punkt, auf den sich die Runde aber verständigte, war: Der DDR sollten Verhandlungen über den Gewaltverzicht angeboten und dieses Angebot in die Antwort an Moskau aufgenommen werden. Brandt kündigte an, die Überarbeitung der Antwort bereits "in den nächsten Tagen vorzunehmen"⁴⁶⁰. Doch es sollte noch einen ganzen Monat dauern, bis die deutsche Antwort übergeben wurde, und es sollte ein turbulenter Monat werden.

Am 6. März betonte der Bundeskanzler in einem Hintergrundgespräch mit Journalisten, er sei mit der Politik des Außenministers völlig einverstanden.⁴⁶¹ Brandt traf sich tags darauf mit Vertretern der Unionsfraktion zu einer Aussprache und nutzte seinen Auftritt im Auswärtigen Ausschuß, um Pressemeldungen über tiefgehende Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und Kiesinger bezüglich der Politik gegenüber Moskau als "grobe[n] Unfug"⁴⁶² zu bezeichnen. Im Kreßbronner Kreis hatte er sich gerade über die Angriffe des *Bayernkuriers* auf ihn beklagt und sie in die Nähe jener der rechtsextremen *Nationalzeitung* gerückt.⁴⁶³ Auf Bitten des Kanzlers ließ er eine Liste seiner Gravamina zusammenstellen und sandte sie kurz darauf an den Kanzler mit dem Hinweis auf "die seit Monaten andauernde Kampagne, die der *Bayernkurier*, das offizielle Organ der der Koalition angehörigen CSU", gegen die Politik der Bundesregierung und gegen ihn persönlich führe. In Artikeln der vergangenen drei Monate war von Fehleinschätzungen der SPD sowie "sozialdemokratische[n] Traumwandlern" die Rede, Brandts Politik wurde als "gefährlich" abqualifiziert, ihm wurden Sachkenntnis, Stehvermögen und diplomatisches Geschick abgesprochen sowie Tricks unterstellt, "um die Notwendigkeit eines Spitzengesprächs mit den Sowjets zu konstruieren"⁴⁶⁴. Guttenberg beruhigte zur selben Zeit den früheren Vorsitzenden der Unionsfraktion: "Wo in den letzten Monaten vom Auswärtigen Amt Vorlagen für das Gespräch mit Moskau gekommen seien, habe es in ihnen mehr als einmal kritische Stellen gegeben; sie seien aber beim Kanzler auf Widerstand gestoßen und abgelehnt worden"⁴⁶⁵.

In dieser Situation fanden nun kurz hintereinander die Bundestagsdebatte über den ersten Bericht zur Lage der Nation und der SPD-Parteitag statt. Am 11. März erweiterte Kiesinger – nun vom anderen Teil Deutschlands statt von einem Phänomen sprechend – die Bereitschaft der Bundesregierung zu Verhandlungen mit der "Regierung in Ost-Berlin [...] ausdrücklich um das Thema des Gewaltverzichts". Der Kanzler schränkte lediglich ein, daß die andere Seite darauf verzichten müsse, dies mit der "Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung zu verquicken", und bot sogar ein Treffen mit Stoph an, "sobald sich ein befriedigendes Ergebnis solcher Verhandlungen absehen ließe"⁴⁶⁶. Damit kam Bonn der DDR einen weiteren Schritt entgegen – just an dem Tag, an dem Ost-Berlin die Einschränkung des freien Personenverkehrs zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin bekanntgab.⁴⁶⁷ Goutiert wurde Kiesingers Angebot nicht: Ulbricht fragte am 13. März, wie es eigentlich einen verbindlichen Gewaltverzicht zwischen den beiden deutschen Staaten geben könne, wenn die Bundesregierung den Vertragspartner, die DDR, nicht anerkenne, ja sogar ihre völkerrechtliche Existenz bestreite. Erneut forderte er die Herstellung "normale[r] vertragliche[r] Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten [...], die der Natur der Sache nach völkerrechtliche Beziehungen"⁴⁶⁸ sein würden.

Der Vorsitzende der SPD-Fraktion ging in der Aussprache zu Kiesingers Bericht weiter als der Kanzler. Er bezeichnete es – zum Verdruß der CDU/CSU – nicht nur als "wahr, daß die DDR ein Staat" sei,

⁴⁵⁹ Vgl. Vermerk Brandt vom 20.02.1968 und Vermerk Arnold vom 21.02.1968, in: PAAA, B 150.

⁴⁶⁰ AAPD 1968, Dok. 88, S. 330. Vgl. *ibid.*, S. 329f., Aufzeichnung Carstens vom 06.03.1968, in: NL Kiesinger 009, Notizen Guttenberg vom 03.03.1968, in: NL Guttenberg 93, DzD V/2, S. 365 (Bericht zur Lage der Nation 11.03.1967), Kabinettsprotokolle 1968, S. 131f., und Taschler, Herausforderungen, S. 247. Brandt hatte vermelden können, daß Washington und Paris ihre Zustimmung zu einem Gespräch Bonns mit Moskau signalisiert hätten, während London "eifersüchtig" reagiere (Notizen Guttenberg vom 03.03.1968, in: NL Guttenberg 93).

⁴⁶¹ Vgl. Arno Scholz an Brandt am 06.03.1968, in: PAAA, B 1 352.

⁴⁶² Protokoll der 58. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 07.03.1968, S. 816.

⁴⁶³ Vgl. Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 55f., und Notizen Guttenberg zum Koalitionsgespräch am 05.03.1968, in: NL Guttenberg 93.

⁴⁶⁴ Brandt an Kiesinger am 14.03.1968, in: NL Kiesinger 001. Brandt zitierte aus dem *Bayernkurier*.

⁴⁶⁵ Krone, "Deutschland- und Ostpolitik", S. 197.

⁴⁶⁶ DzD V/2, S. 365. Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 592f.

⁴⁶⁷ Vgl. DzD V/2, S. 357f. (Anordnung DDR 10.03.1967). Zum Protest der Bundesrepublik und der Drei Mächte s. *ibid.*, S. 375.

sondern plädierte auch für Abkommen mit der DDR, "in denen alles, was nicht dem Friedensvertrag vorzubehalten" sei, geregelt werden sollte. Ferner schlug er die gegenseitige Ernennung von Generalbevollmächtigten vor. Außerdem wies Schmidt darauf hin, "daß keine fremde Regierung heute ernstlich deutsche Ansprüche auf Gebiete jenseits von Oder und Neiße vertreten"⁴⁶⁹ wolle. Kiesinger hatte vorgerechnet, gegenüber dem Jahr 1933 habe "die deutsche Gesamtbevölkerung um 11 Millionen zugenommen", sie lebe aber "in einem um etwa 1115000 qkm geschrumpften Gebiet"⁴⁷⁰. Sicher unbeabsichtigt konnte diese Formulierung Erinnerung an das NS-Schlagwort vom "Volk ohne Raum" wecken bzw. dementsprechend ausgeweitet werden – was von sowjetischer Seite auch bald geschah.⁴⁷¹ Brandt nahm an der Debatte nicht teil. Er kurierte eine Grippe aus und bereitete seine Rede für den SPD-Parteitag vor, nach der Heinrich Krone in sein Tagebuch notierte: "Nationaler Ausverkauf"⁴⁷².

7.4 Signale mit schwachem Echo: Der Nürnberger Parteitag der SPD und ostpolitische Sondierungen über inoffizielle "Kanäle"

Beim Parteitag in Nürnberg stand die Führung der SPD unter einem besonderen Rechtfertigungs- und Profilierungsdruck. Auf dem Programm standen die Billigung der Großen Koalition (die dann nur mit Mühe erreicht wurde) und der Notstandsgesetzgebung, die Frage der Wahlrechtsreform, die Diskussion über den Vietnam-Krieg und nicht zuletzt die Ost- und Deutschlandpolitik. Die Landtagswahlen seit Dezember 1966 hatten einen Abschied vom Genossen Trend bedeutet. Fortan sollte die SPD den "begrenzten Konflikt" mit der Union suchen. Der Nürnberger Parteitag war aber nicht nur Ventil für "das Unbehagen vieler Sozialdemokraten", sondern markierte auch inhaltlich auf innen- und außenpolitischem Feld "deutlich die Grenzen der Gemeinsamkeit zwischen der SPD und den Unionsparteien"⁴⁷³.

In seinem Rechenschaftsbericht warnte der Parteivorsitzende am 18. März die eigene Partei davor, "in der Regierungsverantwortung die Opposition fort[zusetzen"⁴⁷⁴. Diese Rolle sei an die CSU vergeben. Im außenpolitischen Teil der Rede stellte er fest, es seien "Tatsachen geschaffen worden, die sich von denen des Jahres 1966 wesentlich unterscheiden" würden. So sei die Gefahr der Isolierung im Westen abgewendet und eine "Politik der Entspannung und des Brückenschlags nach Osten eingeleitet" worden. Brandt schränkte die Erfolgsbilanz ein durch den Hinweis, "Widerstände von zwei Seiten" hätten größere Erfolge verhindert, um dann auf die Führungen von CDU/CSU und SED zu sprechen zu kommen. Er fragte: "Glaubt man ernsthaft, daß ein CDU-Bundeskanzler die Briefe Stophs beantwortet [...] hätte, wenn es nicht sozialdemokratische Minister gäbe? [...] Glaubt man ernsthaft, daß die zukunftsweisende Politik des Gewaltverzichts ohne SPD-Minister entwickelt worden wäre?" Daß die Bonner Politik im kommunistischen Lager nicht mehr als feindlich abgetan werden konnte, reklamierte Brandt als Erfolg. Im "Interesse der Wahrhaftigkeit" wolle die SPD nicht so tun, als glaubte sie die deutsche Einheit "in absehbarer Zeit zu erhalten". Das bedeute aber nicht, daß sie dieses Ziel aufgebe, wohl aber, "daß auch die DDR für eine nicht absehbare Zeit existieren" werde, weswegen man das "Nebeneinander und Miteinander der beiden Teile Deutschlands zu organisieren" habe. Zu Ulbrichts Forderung nach Gleichberechtigung bei Verhandlungen und einem völkerrechtlich verbindlichen Gewaltverzicht meinte Brandt, das erste sei bei Gesprächen zwischen Staatssekretären oder Stoph und Kiesinger doch wohl gegeben, beim zweiten die Verbindlichkeit selbstverständlich, der Völkerrechtscharakter aber nicht möglich, weil die DDR "eben kein Ausland"⁴⁷⁵ sei. Solange nur eine Seite glaube, sie allein habe "unumstößlich

⁴⁶⁸ DzD V/2, S. 384. Vgl. *ibid.*, S. 382ff. (Rede Ulbricht 13.03.1968).

⁴⁶⁹ DzD V/2, S. 400f. (Rede Schmidt 14.03.1968). Vgl. *ibid.*, S. 429f. (Rede Gradl 14.03.1968).

⁴⁷⁰ DzD V/2, S. 360 (Rede Kiesinger 11.03.1968). Vgl. *ibid.*, S. 418 (Rede Kiesinger 14.03.1968).

⁴⁷¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 200, S. 756, und Dok. 213, Anm. 5.

⁴⁷² Krone, "Deutschland- und Ostpolitik", S. 198.

⁴⁷³ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 235.

⁴⁷⁴ Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 103. Die Rede ist z.T. abgedruckt in: DzD V/2, S. 460-466.

⁴⁷⁵ Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 90ff.

festzulegen", was die Realitäten seien, werde es keine Verständigung geben können. Brandt vertraute – es war der Frühling des Jahres 1968 – darauf, "daß auf der anderen Seite jene Kräfte stärker w[u]rden, die das verstehen"⁴⁷⁶ würden. Auf die "Grenzprobleme nach Osten" zu sprechen kommend, gestand er zu, daß Rechtstitel ihre Bedeutung hätten, gab aber zu bedenken, daß der Verwirklichung solcher Ansprüche "harte Grenzen gesetzt" seien. Eine Realität sei, daß 40% der Menschen, die im Gebiet jenseits von Oder und Neiße lebten, dort bereits geboren worden seien. Und niemand sei doch wohl so vermessen, an eine neue Vertreibung zu denken. Eine weitere Realität sei, "daß das deutsche Volk die Versöhnung gerade auch mit Polen" wolle und brauche, freilich "ohne zu wissen, wann es seine staatliche Einheit durch einen Friedensvertrag finden" werde. Auf die selbstgestellte Frage, was sich aus all dem ergebe, antwortete Brandt dann: "Daraus ergibt sich die Anerkennung bzw. Respektierung der Oder-Neiße-Linie bis zur friedensvertraglichen Regelung."⁴⁷⁷

Mit seiner Rede "leitete Brandt eine Kurskorrektur der bundesrepublikanischen Politik ein"⁴⁷⁸. Seine "Festlegung klang nicht nur wie eine Regierungserklärung, sie wurde auch Teil des Programms, das [er] als Kanzler [...] 1969 im Bundestag zu Protokoll"⁴⁷⁹ geben sollte. Doch warum sagte Brandt, was er sagte? Warum sagte er es so, wie er es sagte? Und warum sagte er es ausgerechnet jetzt? Um diese Fragen zu beantworten, bedarf es eines Blicks auf die deutsch-polnischen Beziehungen und die Entwicklung der öffentlichen Meinung in der Bundesrepublik bis zum Frühjahr 1968. In der Rückschau stellte Brandt fest, daß der Dialog mit Warschau "zögernd über den Austausch von Reden" begann, weil zunächst "der Boden der Versöhnung mit großer Behutsamkeit bestellt werden" mußte, und dies konnte nach seiner Überzeugung nur geschehen, wenn man "bereit war, mit den gewaltsamen, keineswegs gerechten und moralisch gerechtfertigten Korrekturen des Jahres 1945 zu leben"⁴⁸⁰. Im Januar 1967 hatte er die deutsch-polnische Aussöhnung als "eines der vornehmsten Ziele der deutschen Außenpolitik"⁴⁸¹ und als ebenso wichtig wie die deutsch-französische bezeichnet. Zugleich stellte er fest, die Verschlossenheit und die extremen Forderungen des amtlichen Polen erlaubten die Eröffnung einer sachlichen Diskussion nicht. Vier Monate später konstatierte man im Auswärtigen Amt: "Warschau hat unseren Entspannungsbemühungen von Anfang an offenen Widerstand entgegengesetzt. [...] Im Gegensatz zu den übrigen ost-europäischen Staaten hat sich Polen auch nicht zu einem diskreten Dialog mit uns bereitgefunden."⁴⁸²

Da die Polen Gespräche über politische Fragen über die deutsche Handelsvertretung in Warschau ablehnten, war die Kommunikation nur über Bande möglich. Zum einen nutzte Brandt Parteikontakte, zum anderen Begegnungen befreundeter Außenminister mit polnischen Politikern. Wie bereits dargestellt, bediente Bonn sich der französischen Regierung, deren Botschaft zum einen lautete, daß für Bonn "der Weg nach Warschau über Moskau führe"⁴⁸³, und zum anderen in der Aufforderung bestand, die Oder-Neiße-Grenze anzuerkennen. Im Mai informierte der türkische Außenminister Brandt über seine Besprechungen mit Rapacki: Der Regierungswechsel habe zunächst einen günstigen Eindruck in Polen erweckt, jedoch seien polnische Hoffnungen auf neue Ansatzpunkte enttäuscht worden, insbesondere in der Frage der Oder-Neiße-Linie. Polen könne nicht ausschließen, daß es darüber tatsächlich einmal zum Kriege kommen könne. Der Ausbau der Beziehungen zu Osteuropa werde als Neubelebung der Hallstein-Doktrin aufgefaßt mit dem Ziel, die DDR zu isolieren.⁴⁸⁴ Auch mit seinem niederländischen Kollegen tauschte Brandt sich aus, und dieser erläuterte danach in Warschau die deutsche Politik.⁴⁸⁵

⁴⁷⁶ Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 94.

⁴⁷⁷ Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 110f.

⁴⁷⁸ Lorenz, Willy Brandt, S. 143f.

⁴⁷⁹ Gregor Schöllgen, "Wenn die Worte versagen", in: FAZ vom 07.12.2010.

⁴⁸⁰ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 240.

⁴⁸¹ Brandt an Couve de Murville am 24.01.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. "Brandt will Aussöhnung mit Polen", in: FR vom 24.01.1967.

⁴⁸² AAPD 1967, Dok. 185, S. 790. Zur polnischen Haltung vgl. Tomala, Deutschland, S. 241-247 und 269.

⁴⁸³ AAPD 1967, Dok. 319, S. 1262. Vgl. Kapitel 6.1.2 dieser Arbeit

⁴⁸⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 160, S. 717f. Brandt ließ daraufhin für seinen türkischen Kollegen ein Memorandum zur Widerlegung der polnischen Argumente erstellen. Vgl. *ibid.*, Dok. 202.

⁴⁸⁵ Vgl. Brandt an Luns am 19.09.1967, in: WBA, A 7, 35. Vgl. Luns an Brandt am 09.10.1967, *ibid.*

Brandt ließ den norwegischen Außenminister Lyng und befreundete norwegische Politiker im Osten ein gutes Wort für Bonn einlegen bzw. von ihren Eindrücken berichten.⁴⁸⁶ Lyng unterrichtete Brandt ausführlich über seine Gespräche: Rapacki habe ausgeführt, Gespräche seien sinnlos, solange Bonn nicht die Oder-Neiße-Linie und durch Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs die DDR anerkannt sowie den NV-Vertrag unterschrieben habe. Lyng hatte gefragt, ob man in Warschau "ernsthaft erwarten wolle, daß ein verantwortlicher deutscher Politiker die Oder-Neiße-Grenze oder gar die DDR anerkenne", und dargelegt, "daß gerade die Norweger aus bester persönlicher Kenntnis großes Vertrauen in die Absichten des Bundesaußenministers hätten", worauf Rapacki erwidert hatte, ähnliches "schon von mehreren westlichen Kollegen gehört" zu haben. Er zweifle auch nicht daran, nur sei Brandt nicht die Bundesregierung, in der "immer noch revisionistische Kräfte am Werk"⁴⁸⁷ seien. Er sehe keinen Grund für eine besondere Kommunikation, solange Bonn keine konkreten Beweise für seine neue Ostpolitik präsentiere. Wenn der *SPIEGEL* also bald von einem "vertraulichen Briefwechsel" zwischen Brandt und Rapacki "über Dritte"⁴⁸⁸ sprach, war das übertrieben, wenn auch im Kern nicht ganz falsch.

Im Februar 1968 meinte Brandt zu seinem französischen Kollegen, Polen bleibe zwar "ein ganz besonders schwieriges Kapitel", aber auch hier gebe es "gelegentlich Anzeichen", daß die polnische Haltung "nicht ganz so rigide"⁴⁸⁹ sei, wie sie scheine. In der Zwischenzeit, am 9. Januar 1968, hatte Egon Bahr sich auf Initiative des Journalisten Hansjakob Stehle in Wien mit dem zweiten Mann der dortigen polnischen Botschaft getroffen und die deutsche Ostpolitik gleichsam aus erster Hand erläutert. Dies war aus Sicht des polnischen Diplomaten, Jerzy Raczkowski, den Bahr aus dessen Zeit bei der polnischen Militärmission in Berlin kannte, dringend nötig: Zu Stehle hatte er gemeint, in Warschau habe man kein klares Bild von den Absichten der Bundesregierung.⁴⁹⁰

Laut Raczkowskis Gesprächsvermerk erklärte Bahr, daß die neue Bundesregierung die Wiedervereinigung "nicht als Ziel ihrer Politik" behandle, sondern "im Gegenteil [...] als historischen Prozeß von ferner Perspektive". Das war zumindest mißverständlich bzw. ambivalent. Weiter betonte Bahr demnach u.a. den "Druck des reaktionären Flügels" der Union. Niemand wisse, wie die Wahl 1969 ausgehen werde, weswegen die SPD versuche, "Fakten zu schaffen"⁴⁹¹. Wegen der "bestehenden Kräfteverhältnisse in der Bundesrepublik" sei weder eine Anerkennung der Grenzen noch eine "volle Anerkennung der DDR" möglich. So komme die "Formel einer Anerkennung [...] als selbständigem, souveränen Staat, aber nicht als Völkerrechtssubjekt" zustande. Dies bedeute die Aussage, die DDR nicht als Ausland, "sondern als zweiten, selbständigen deutschen Staat"⁴⁹² anerkennen zu wollen. Davon sprach Brandt freilich so (noch) nicht.

In Bahrs Aufzeichnung liest sich dies alles freilich anders; er selbst stellte zweiundzwanzig Jahre später fest, daß jede der beiden Darstellung "korrekt"⁴⁹³ sei, wies aber darauf hin, daß die Verfasser solcher Vermerke dem Gesprächspartner natürlich auch Dinge "in den Mund legen" würden, um bei den Lesern eine bestimmte Wirkung zu erzielen. Er bestand aber darauf, daß die Polen als erste im sozialistischen Lager durch ihn "unser Konzept"⁴⁹⁴ erhielten, was natürlich deckungsgleiche Vorstellungen von Brandt und Bahr impliziert. Zur Grenzfrage hielt Bahr 1968 für Brandt fest:

⁴⁸⁶ Vgl. Drahtbericht Balken vom 05.04.1967, Brandt an Finn Moe am 19.04.1967 und Vermerk Böker vom 07.02.1968, in: PAAA, B 1 338, Brandt an Lyng am 31.10.1967, in: PAAA, B 150, sowie Allers, *Besondere Beziehungen*, S. 128ff.

⁴⁸⁷ Drahtbericht Balken vom 15.11.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. Drahtbericht Balken vom 14.11.1967, in: PAAA, B 1 VS10072. Ein polnischer Journalist machte Brandt zur selben Zeit darauf aufmerksam, daß Polen keine völkerrechtliche Anerkennung der DDR verlange. Vgl. Brandt, *Notizen zum Gespräch mit dem polnischen Journalisten Woyna* am 17.11.1967, in: WBA, A 7, 17.

⁴⁸⁸ "Briefe über Dritte" in, *SPIEGEL* vom 11.12.1967. Vgl. "Dreiecks-Verkehr", in: *SPIEGEL* vom 01.01.1968.

⁴⁸⁹ AAPD 1968, Dok. 60, S. 199.

⁴⁹⁰ Vgl. Stehle, "Zufälle", Stehle an Bahr im Dezember 1967, in: Dep. Bahr 323, und Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 229-234. Bereits im Juni 1967 hatten "dem polnischen Außenministerium nahestehende Gesprächspartner" am Rande eines Kongresses in Genf erstmals seit dem Amtsantritt der neuen Bundesregierung die Bereitschaft angedeutet, über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen ein Gespräch zu führen (Aufzeichnung Ruete vom 07.06.1967, in: PAAA, B 150).

⁴⁹¹ Stehle, "Zufälle", S. 163.

⁴⁹² Stehle, "Zufälle", S. 165f.

⁴⁹³ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 230.

⁴⁹⁴ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 233f.

Dabei stellte sich heraus, daß die polnische Seite die Bedeutung des Problems nach wie vor überdimensioniert sieht, [...] ohne im Falle einer Anerkennung der Oder-Neiße-Linie auch nur mit Sicherheit die Aufnahme diplomatischer Beziehungen in Aussicht zu stellen, obwohl dies nicht ganz undenkbar erscheint. [...] Es wird sehr schwer sein, die Polen von ihrem 'ceterum censeo' abzubringen. Ein möglicher Weg könnte die Formel sein, daß Gewaltverzicht die Anerkennung der Grenzen bis zum Friedensvertrag bedeute. Dies könnte nach den Worten R.'s eine Gesprächsbasis sein, wobei die Polen bestrebt sein würden, dies expressis verbis zu bekommen⁴⁹⁵.

Einen Monat nach dem Treffen teilte Raczkowski mit, daß die Zeit für direkte vertrauliche Kontakte noch nicht reif sei. Sein Gesprächsvermerk sollte erst mit vierzehnmonatiger Verspätung an die polnische Staats- und Parteiführung weitergeleitet werden und bis dahin ohne Wiederhall bleiben.⁴⁹⁶ Zur selben Zeit kamen aber andere informelle Kontakte mit Warschau zustande, und zwar über die SPD und die ihr nahe stehende Friedrich-Ebert-Stiftung. Bereits im März 1967 hatte der Chefredakteur des SPD-Pressedienstes, Markscheffel, in Warschau Gespräche mit Angehörigern des dortigen ZK und des Außenministeriums geführt. Ihm war bedeutet worden, zwar glaube man, daß die SPD ehrlich eine Verbesserung der Beziehungen mit den osteuropäischen Staaten anstrebe, man befürchte jedoch, daß Kiesinger sich gegenüber seiner eigenen Partei auf Dauer nicht werde durchsetzen können.⁴⁹⁷ Der Kontakt fand zunächst keine Fortsetzung. Der Direktor der Planungsabteilung im Warschauer Außenministerium ließ Markscheffel mitteilen: "Wenn Willy Brandt der polnischen Regierung ein Zeichen geben würde, daß er eine europäische Sicherheitskonferenz für wünschenswert hält, so wäre Polen innerhalb von zwei Monaten bereit, mit der Bundesregierung in Konsultationen über die Vorbereitung einer solchen Konferenz [...] einzutreten."⁴⁹⁸ Polen stelle für die Konferenz keinerlei Vorbedingungen, auch nicht die formelle Anerkennung der DDR. Schwer vorstellbar sei aber die Aufrechterhaltung des Alleinvertretungsanspruchs. Brandt glaubte, "mit seiner Rede vor dem Rhein-Ruhr-Club [...] eben jenes Zeichen gegeben zu haben"⁴⁹⁹.

Er hatte am 11. Januar, zwei Tage nach Bahrs Rückkehr aus Wien, im Düsseldorfer Rhein-Ruhr-Club auf ein Interview Rapackis vom 7. Januar bezug genommen und sachliche Berührungspunkte ausgemacht, u.a. in der Nonproliferationspolitik, bei Abrüstungsvorschlägen, beim Prinzip des Gewaltverzichts und bei der Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems zur Überwindung der Blöcke. Brandt hatte gefolgert, an "Ansatzpunkten für ein sachliches Gespräch"⁵⁰⁰ fehle es also nicht – solange man sie nicht mit Vorbedingungen belaste. Genau das dementierte Rapacki zu Beginn des Nürnberger Parteitags im *Neuen Deutschland*: Direkt auf Brandts Rede vor dem Rhein-Ruhr-Club bezugnehmend, stellte er klar, es gebe "keine 'Berührungspunkte'"⁵⁰¹. Das Düsseldorfer Signal war offenbar nicht angekommen. Bereits am Tag nach Erscheinen des ersten Rapacki-Interviews hatte der polnische Vize-Außenminister Winiewicz im Gespräch mit dem Leiter der deutschen Handelsvertretung in Warschau der Notwendigkeit Ausdruck gegeben, daß die Bundesregierung "ihre Glaubwürdigkeit besser als bislang beweisen"⁵⁰² müsse. Auffällig war, daß der Vize-Außenminister (und nicht etwa der Vize-Außenhandelsminister) mit Böß überhaupt über politische Fragen sprach und in Aussicht stellte, den Gedankenaustausch fortzusetzen. Anlaß für die Unterredung war zunächst das polnische Interesse an einer Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Ost und West gewesen. Das Auswärtige Amt beabsichtigte, es aufzugreifen, allerdings bilateral und nicht in einer Weise, daß die Ausweitung des Handels eine Begünstigung darstellen würde, die andere osteuropäische Staaten, die sich Bonn gegenüber weniger spröde zeigten, irritieren und damit Bonns ostpolitischem Konzept in dieser Frage zuwiderlaufen würde, also der

⁴⁹⁵ Stehle, "Zufälle", S. 169f.

⁴⁹⁶ Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 234, Stehle, "Zufälle", und Tomala, *Deutschland*, S. 269.

⁴⁹⁷ Vgl. Markscheffel an Brandt vom 18.03.1967, in: WBA, A 7, 7. S. auch Bange/Geiger, "Versöhnungsinitiativen", S. 285.

⁴⁹⁸ Pierre Simonitsch an Markscheffel am 29.02.1968, Anlage zu Markscheffel an Brandt am 02.03.1968, in: Dep. Bahr 66A.

⁴⁹⁹ Bahr an Markscheffel am 14.03.1968, in: Dep. Bahr 66A. Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 234.

⁵⁰⁰ DzD V/2, S. 48. Vgl. *ibid.*, S. 46ff. (Rede Brandt 11.01.1968 und Stellungnahme PAP 13.01.1968), sowie S. 38-43 (Interview Rapacki 07.01.1967).

⁵⁰¹ DzD V/2, S. 457f. (Interview Rapacki 17.03.1968).

⁵⁰² AAPD 1968, Dok. 18, S. 59. Vgl. *ibid.*, S. 56-59.

"Belohnung" politischer Flexibilität durch wirtschaftliches Entgegenkommen.⁵⁰³ Böx schlug Winiewicz vor, einen Sachkatalog aufzustellen, der die beiderseitigen Auffassungen zu politischen Fragen enthalte, was sein Gegenüber als interessant bezeichnete. Im Auswärtigen Amt wurde daraufhin ein entsprechender Entwurf konzipiert und von Brandt überarbeitet, in dem u.a. die Bereitschaft der Bundesregierung festgehalten wurde, über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen zu verhandeln und der polnischen Regierung "die Achtung der Unverletzlichkeit der polnischen Grenzen bis zu einer frei vereinbarten friedensvertraglichen Regelung zu versichern"⁵⁰⁴.

Diese Aussage zur Kardinalfrage der deutsch-polnischen Beziehungen ging über die bisher verwendeten hinaus, blieb aber hinter der von Bahr und Raczkowski diskutierten Formel zurück. Insgesamt waren Brandts Äußerungen als Außenminister zur Grenzfrage zurückhaltender als seine früheren Einlassungen, was angesichts seiner Funktion und der Regierungskonstellation nicht verwundern konnte.⁵⁰⁵ Seine Einschätzung, wie weit die Bundesregierung in ihren Stellungnahmen gehen konnte resp. mußte, wandelte sich im Laufe des Jahres 1967. Zunächst vertrat er die Ansicht, die Regierungserklärung gehe gegenüber Polen "so weit, wie sie heute gehen könne"⁵⁰⁶, auch wenn er sie selbst gern um den Hinweis erweitert hätte, die Deutschen seien zu Opfern bereit. Auch ein halbes Jahr später schien er noch überzeugt, wer sie sorgfältig lese, werde den Ausblick auf "neuartige und weitgehende Möglichkeiten, diese schwierige Frage zu lösen"⁵⁰⁷, erkennen. Doch schon bald beschlichen ihn Zweifel, ob die auf Versöhnung mit Polen gerichtete Politik nicht doch "unzulänglich"⁵⁰⁸ ihren Niederschlag in der Regierungserklärung gefunden hatte. Im Vorfeld von de Gaulles Besuch in Oberschlesien führte er in einem Interview aus, es gehöre nun einmal zu den Tatsachen, daß viele auch in der westlichen Welt die Grenzfrage anders beantworteten als Bonn, und mit Blick auf die Regierungserklärung nachgeschoben: "Dort heißt es – nicht allzu frei übersetzt –, daß diese Bundesregierung den Gedanken und den Wunsch nach Aussöhnung mit dem polnischen Nachbarn [...] noch höher setzt als andere Erwägungen"⁵⁰⁹. Zu diesen Erwägungen zählte ein Sprecher des Auswärtigen Amts am selben Tag ausdrücklich die Regelung der Grenzfrage durch eine gesamtdeutsche Regierung.⁵¹⁰ Wehner sagte zwei Tage darauf: "Die Grenze, so wie sie jetzt ist, wird von uns nicht angetastet."⁵¹¹ Bahr hatte wenige Tage zuvor in einer bereits erwähnten Fernsehdiskussion den Gewaltverzicht als Anerkennung des Status quo definiert.⁵¹²

Die Koalitionsrason zwang Brandt, am 13. Oktober im Bundestag namens der Bundesregierung zu erklären:

Unser [...] Verständnis für den Wunsch des polnischen Volkes, in gesicherten Grenzen zu leben, ist vom Aussöhnungswillen diktiert. Wir haben ebenso offen gesagt, daß nur in einem Friedensvertrag über die Grenzfrage entschieden werden kann. Aber es gibt keinen vernünftigen Grund, der einer Verbesserung der bilateralen Beziehungen und einem ernsthaften deutsch-polnischen Gespräch im Wege stehen könnte.⁵¹³

Dabei handelte es sich um – zumindest in den Augen des Kanzlers, mit dem die Passage abgesprochen war – um einen "sehr kleinen Schritt"⁵¹⁴ über die Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 hinaus: Habe dort nur der Hinweis auf den Friedensvertrag gestanden, werde jetzt gesagt, daß man schon vorher eine Lösung vorbereiten könne.

Mit dieser Formel und dem Gewaltverzichtsangebot versuchte Brandt zunächst weiterzukommen. Auch benutze er die verbreitete aber wenig konstruktive Argumentation, daß das offizielle Polen eine

⁵⁰³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 57, und Rudolph, Wirtschaftsdiplomatie, S. 286. Zuvor war man sich über ein Zusatzprotokoll zum Handelsabkommen bezüglich einer Ausweitung des deutsch-polnischen Warenverkehrs einig geworden. Vgl. "Ausweitung des deutsch-polnische Warenverkehrs", in: *Bulletin* vom 19.12.1967.

⁵⁰⁴ AAPD 1968, Dok. 73, S. 270. Vgl. *ibid.*, S. 268-272, und Dok., 131.

⁵⁰⁵ Vgl. Elsing, Polenpolitik, S. 466.

⁵⁰⁶ AAPD 1966, Dok. 398, S. 1642. Vgl. *ibid.* Dok. 396, S. 1629f., und Kap. 5.1 dieser Arbeit.

⁵⁰⁷ AAPD 1967, Dok. 202, S. 860.

⁵⁰⁸ Brandts an Luns am 19.09.1967, in: WBA, A 7, 35.

⁵⁰⁹ DzD V/1, S. 1609 (Interview Brandt 08.09.1967).

⁵¹⁰ Vgl. DzD V/1, S. 1613 (Erklärung Ruhfus 08.09.1967).

⁵¹¹ DzD V/1, S. 1625 (Rede Wehner 10.09.1967).

⁵¹² Vgl. DzD V/1, S. 1578f. (Fernsehdiskussion Bahr 04.09.1967).

⁵¹³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 126. Sitzung, S. S. 6333.

gemeinsame Grenze mit einem gesamtdeutschen Staat nicht wünsche, sondern sage, es habe eine Grenze mit der DDR, die diese Grenze akzeptiere, woraus sich die Frage ableite, was dann eine Bonner Garantie der polnischen Westgrenze eigentlich solle.⁵¹⁵ Im Dezember warf er aber im Präsidium seiner Partei die Frage auf, "was die Bundesregierung daran hindern könne, zu einem gegebenen Zeitpunkt festzustellen, daß der Staat Bundesrepublik Deutschland keine territorialen Forderungen habe". Brandt glaubte, daß die Erklärungen zum Gewaltverzicht "auf Dauer etwas 'wenig' seien"⁵¹⁶. Drei Tage nach der Präsidiumssitzung befürwortete Brandt Ruetses Vorschlag, die Bundesregierung könne im Rahmen eines Gewaltverzichts gegenüber der Sowjetunion und/oder Polen erklären, daß sie bis zum Friedensvertrag die gegenwärtigen Grenzen Deutschlands "achten (und anerkennen)"⁵¹⁷ würde.

Kiesinger und die Union betrachteten die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als potentielle Konzession, für die man etwa bei Friedensvertragsverhandlungen Gegenleistungen würde einhandeln können.⁵¹⁸ Der Kanzler hielt ein Nachgeben in der Grenzfrage nicht nur für "verfrüht und daher für gefährlich"⁵¹⁹, sondern fürchtete, daß die Haltung der anderen Seite in der Wiedervereinigungsfrage dann "noch intransigent"⁵²⁰ werden würde. Mit "Vorleistungen", meinte er, wäre "nicht nur [...] gar nichts gewonnen, sondern im Gegenteil sehr viel verloren"⁵²¹. Als Journalisten Kiesingers Formulierung, es müsse einst eine für beide Seiten akzeptable Lösung dieser Frage geben, so interpretierten, die Polen könnten nicht erwarten, den aktuellen Besitzstand ungeschmälert zu behaupten, widersprach er nicht.⁵²² Vor Vertriebenen wandte er sich gegen die Ansicht, der Verzicht auf die deutschen Ostgebiete sei der Preis für den von Hitler begonnenen Krieg, und gegen die "naive Verzichtsromantik gewisser Deutscher"⁵²³. Rücksichtnahme auf die Vertriebenen sowie auf ihre mögliche Wahlentscheidung zugunsten der NPD spielten für Kiesinger und die Union eine wichtige Rolle. Von Anfang an hatte die Große Koalition, insbesondere aber die CDU/CSU, unter dem Druck der Vertriebenenverbände gestanden und war ihm entgegengekommen – der Kanzler und die Minister der Union allerdings konkreter und deutlicher als ihre sozialdemokratischen Kollegen. Auch Brandt sprach von "Realitäten der Innenpolitik, Realitäten des Bewußtseins [der] Menschen"⁵²⁴, aber bei ihm gesellte sich zur Rücksichtnahme zunehmend der Wille zum bewußtseinsverändernden Überzeugen, während Kiesinger der Ansicht war, daß die Deutschen noch nicht so weit waren, und sich selbst – im Gegensatz zu de Gaulles Rolle in der Algerienfrage – die Meinungsführerschaft offenbar nicht zutraute.⁵²⁵

Ob die Deutschen schon so weit waren, ließ sich nur schwer beantworten. Zwischen Juni und November 1967 erbrachten verschiedene Umfragen verschiedener Institute verschiedene Ergebnisse, was die öffentliche Meinung der Bundesrepublik zur Oder-Neiße-Grenze betraf.⁵²⁶ Und doch ließen sich Trends ausmachen, die auf einen Wandel hindeuteten. Bei einer seit 1951 durchgeführten Umfrage des Allensbacher Instituts mit einer konstanten Fragestellung gab es im November 1967 erstmals mehr Befragte (46%), die dafür waren, sich mit der Oder-Neiße-Linie abzufinden, als solche, die dies ablehnten. Letztere Gruppe war auf 35% gegenüber 54% im Februar 1966 geschrumpft. Für eine Anerkennung der DDR als Staat sprachen sich nur 27% der Befragten aus, während 61% dies ablehnten. (Auch innerhalb der SPD-Anhängerschaft gab es keine Mehrheit für eine Anerkennung der DDR.) Gleichwohl hatten 43% der Befragten das Empfinden, daß zwei Deutschland existierten, und ein großer

⁵¹⁴ AAPD 1968, Dok. 348, S. 1370. Vgl. *ibid.*, S. 1369f., und DzD V/1, S. 1955f. (Pressekonferenz Kiesinger 03.11.1967).

⁵¹⁵ Vgl. DzD V/1, S. 1880 (Interview Brandt 22.10.1967).

⁵¹⁶ Protokoll der Präsidiumssitzung vom 15.12.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

⁵¹⁷ Aufzeichnung Ruete vom 18.12.1967 mit Anstreichungen Brandts, in: PAAA, B 150.

⁵¹⁸ Vgl. Storz, Gesellschaftspolitik, S. 166-170, und Gassert, "Kritische Zeit", S. 154.

⁵¹⁹ Hildebrand, "Der provisorische Staat", S. 306.

⁵²⁰ AAPD 1967, Dok. 261, S. 1045.

⁵²¹ DzuD V/1, S. 643 (Erklärung Kiesinger 27.02.1967).

⁵²² Vgl. DzD V/1, S. 783 (Interview Kiesinger 20.03.1967).

⁵²³ DzD V/1, S. 1076 (Rede Kiesinger 29.04.1967).

⁵²⁴ DzD V/1, S. 1768 (Rede Brandt 06.10.1967). Vgl. Ahonen, Expulsion, S. 215-221 und 235-239, sowie Stickler, Vertriebenenverbände, S. 231.

⁵²⁵ Vgl. DzD V/2, S. 348f., Anm. 1 (*STERN*-Artikel 10.03.1968).

Teil der Westdeutschen keine festgelegte Meinung, so daß es durchaus ein Potential für einen Meinungswandel gab.⁵²⁷ Kurz vor dem Nürnberger Parteitag veröffentlichte der *STERN* eine Umfrage, bei der nur 31% der Befragten sich für eine Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze aussprachen, 56% (gegenüber 46% 1965) aber der Meinung waren, die deutschen Ostgebiete seien für immer verloren. 60% der Bundesbürger, hieß es, würden dem Bundeskanzler eine Anerkennung von Oder-Neiße-Linie und DDR mit dem Ziel einer Erleichterung des Zueinanderkommens der Deutschen nicht als Verrat ankreiden. Daraus folgte das Blatt: "Ließe er einen Führungswillen spüren, die große Mehrheit wäre bereit, ihm zu folgen."⁵²⁸ Das konnte auch als Aufforderung an den SPD-Parteitag gelten. Und natürlich tat Brandt seine Nürnberger Äußerungen "[a]ngesichts seines gewiß abgerundeten Kenntnisstandes zum Meinungsbild und Trend in der Öffentlichkeit über die Anerkennungsfrage"⁵²⁹.

Die ost- und deutschlandpolitische Debatte in der Bundesrepublik und besonders auch innerhalb der Sozialdemokratie war in vollem Gange. Im Dezember 1967 forderte der Bundeskongreß der Jungsozialisten die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze, mußte aber nach heftigen Diskussionen über eine Resolutionsabsatz, wonach Abkommen mit der DDR nicht an der Frage der völkerrechtlichen Anerkennung scheitern dürften, abgebrochen werden. Im Januar hieß es in einem Beschluß der Berliner SPD, ein wiedervereinigtes Deutschland werde einer endgültigen Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze zustimmen. Im Januar legte der Parteivorstand den Entwurf der sozialdemokratischen "Perspektiven" für die siebziger Jahre vor, in dem erstmals in einem offiziellen Parteidokument die DDR ohne Anführungszeichen genannt und ein geregeltes Miteinander der beiden politischen Ordnungen in Deutschland gefordert wurde. Im Vorfeld des Parteitags forderten die traditionell linken Parteibeiräte immer lauter die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie.⁵³⁰ Im März 1968 hieß es im viel diskutierten "Bensberger Memorandum" von 160 katholischen Intellektuellen (vom Kabarettisten Hanns Dieter Hüsch bis zum späteren Papst Benedikt XVI.), eine Friedensregelung mit Polen erscheine nach der durch Hitlers Angriff und seine Folgen geschaffenen Lage "nicht ohne Gebietsverluste denkbar"⁵³¹. Während der Vatikan offiziell Bonns Haltung durch seine Politik noch stützte, forderten die Unterzeichner des Memorandums eine kirchenrechtliche Neuregelung der ehemals deutschen Bistümer in Polen⁵³² und wiesen auf die legitime Frage der Polen hin, warum Bonn der Bereitschaft zum Gewaltverzicht nicht die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze folgen lasse, wo doch Polen die Gebiete jenseits davon auf friedlichem Wege nicht zurückgeben werde. Sie zeigten Verständnis dafür, daß die Polen nach den Erfahrungen des Zweiten

⁵²⁶ Vgl. DzD V/1, S. 2242f. (Antwort Guttenberg auf Anfrage des MdB Picard vom 15.12.1967), "Unterschied", in: *SPIEGEL* vom 25.12.1967, und Bender, Die "Neue Ostpolitik", S. 326.

⁵²⁷ Vgl. Noelle/Neumann (Hg.), Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968-1973, S. 510 und 525, Glaab, Deutschlandpolitik, S. 88 und 249ff. und 265, und Schönhoven, Wendejahre, S. 394.

⁵²⁸ DzD V/2, S. 350. Vgl. *ibid.*, S. 348-357 (*STERN*-Artikel 10.03.1968).

⁵²⁹ Rehbein, Oder/Neiße-Debatte, S. 147. Zur öffentlichen Meinung vgl. *ibid.*, S. 147ff.

⁵³⁰ Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 394 und 541f., Elsing, Polenpolitik, S. 468 und 472f., sowie Stickler, Vertriebenenverbände, S. 260.

⁵³¹ DzD V/2, S. 307 und 309. Vgl. *ibid.*, S. 302-314 (Bensberger Memorandum 02.03.1968), Jacobsen/Tomala, Bonn-Warschau, S. 170-182, und Stoklosa, Polen, S. 139ff.

⁵³² Der Vatikan hatte darauf verzichtet, die Bistumsgrenzen an die politische Grenzziehung von 1945 anzupassen und polnische Bischöfe für vakant gewordene Bistümer zu ernennen. Diese Politik leitete er aus der Gültigkeit des 1933 mit dem Deutschen Reich geschlossenen Konkordats ab. Rom trug sich aber seit Anfang 1966 mit dem Gedanken, in den fraglichen Gebieten sog. Apostolische Administratoren oder gar residierende Bischöfe einzusetzen. Die Frage war Anfang 1967 vom Vatikan mit der zur Debatte stehenden Abschaffung der staatlichen Konfessionsschulen in Baden-Württemberg verknüpft worden, worin Rom eine Verletzung des Konkordats erblickte. Die Angelegenheit wurde auch während der Audienz, zu der Papst Paul VI. Brandt im Januar 1967 empfing, thematisiert. Auch wenn das AA eine Verbindung der beiden Themen ablehnte, sagte Brandt dem apostolischen Nuntius zu, auf seine Parteifreunde in Stuttgart einzuwirken und auch den Bundeskanzler um einen entsprechenden Schritt zu bitten. Den baden-württembergischen Ministerpräsidenten drängte Brandt, die neue Schulregelung in Einklang mit dem Konkordat zu gestalten. Bundesratsminister Schmid bat er, in dieser Angelegenheit zwischen dem Land Baden-Württemberg – sowie bald auch den Ländern Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen – auf der einen und dem Vatikan auf der anderen Seite zu vermitteln. Darüber hinaus widmete sich Brandt der Frage nicht. Im Mai 1967 akzeptierte die Bundesregierung die Administratorenlösung, die bis zu einem Friedensvertrag gelten sollte. Der Konflikt bezüglich des baden-württembergischen Schulgesetzes konnte gelöst werden. 1972 regelte der Vatikan die deutsch-polnischen Bistumsgrenzen neu. Vgl. AAPD 1966, Dok. 409, AAPD 1967, Dok. 22, 69, 108 162, 180 und 296, AAPD 1968, Dok. 12, AAPD 1969, Dok. 32, Kabinettsprotokolle 1967, S. 228f., 292 und 302, Brandt an Filbinger am 20.01.1967, in: PAAA, B 1 534, Brandt an Kiesinger am 21.01.1967, in: PAAA, B 1 456, Brandt an Kiesinger am 16.3.1967, in: PAAA, B 1 534, Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 19.01.1967, VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, S. 4422ff., Morsey, "Haltung der Bundesregierung", S. 32-63, Stoll,

Weltkrieges kein Vertrauen zu den Deutschen hätten: "Muß [...] nicht die Aufrechterhaltung von Forderungen nach den Grenzen von 1937 [...] den Polen entweder als politisch illusionär oder als eine Unaufrichtigkeit erscheinen, die sie zur Skepsis berechtigt?" Ähnliche, wenn auch vorsichtigere Töne schlug zur selben Zeit eine Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland an, in der Brandts Konzept eines geregelten Nebeneinanders bzw. Miteinander der beiden Teile Deutschlands aufgegriffen wurde.⁵³³

Waren die Deutschen so weit? Es gab einen Trend, aber es bedurfte der Führung, um ihm zum Durchbruch zu verhelfen – wenn man denn der Meinung war, daß er in die richtige Richtung ging. In der Debatte über den Bericht zur Lage der Nation meinte Helmut Schmidt, wenn man durch eine Gewaltverzichtserklärung den Sicherheitsinteressen der Polen entgegenkommen wolle, heiße dies nichts anderes als "die jetzigen Demarkationslinien [zu] respektieren"⁵³⁴ und die endgültige Regelung einem Friedensvertrag vorzubehalten. Glaubt man dem französischen Botschafter, hatte Brandt seinen französischen Kollegen darauf hingewiesen, daß sich die Bundesregierung darauf vorbereite, bis zum Friedensvertrag die Oder-Neiße-Linie als Deutschlands Ostgrenze anzuerkennen.⁵³⁵ Dies war die Situation zu Beginn des SPD-Parteitags, bei dem Brandt von der "Anerkennung bzw. Respektierung der Oder-Neiße-Linie bis zur friedensvertraglichen Regelung" sprach. Im Entwurf war nur von der "Anerkennung der Oder-Neiße-Linie bis zum Friedensvertrag"⁵³⁶ die Rede gewesen, doch Brandt hatte Schmidts Begriff "Respektierung", der im Entschließungsantrag des Parteivorstands stand, nach dem Vorbild des Vorschlags von Ruete mit dem der Anerkennung verknüpft und eine ganz eigene Formulierung gefunden. Insofern war es auch nicht einfach das, was Bahr im nachhinein die "Bestätigung [s]einer Wiener Formel"⁵³⁷ genannt hat. Während die einen Brandts Diktum als schizophren bezeichnen, weil es immer noch dem Friedensvertragsvorbehalt huldigte und vor einem endgültigen Verzicht zurückschreckte⁵³⁸, war und ist es anderen gerade wegen seiner suggestiven Unbestimmtheit ein "ostpolitisches Ei des Kolumbus"⁵³⁹, das ebenso Rücksichtnahme auf die innenpolitischen Beharrungskräfte suggerierte wie Entgegenkommen gegenüber den drängenden Kräften in der eigenen Partei, bei den Alliierten sowie im Osten, wo Brandts Erklärung als "formelle Anerkennung schon vor der Friedensregelung verstanden"⁵⁴⁰ werden konnte und auch wurde.

Beide Begriffe aus Brandts Formel fanden Verwendung im zwischenstaatlichen Verkehr. Während "Respektierung" häufig gerade da benutzt wurde, wo von einer Anerkennung abgesehen werden sollte, war völkerrechtlich fraglich, ob eine Anerkennung mit vorläufigem Charakter überhaupt abgegeben werden konnte, weil im konkreten Fall eine Anerkennung seitens der Bundesregierung wohl auch eine gesamtdeutsche Regierung binden würde (so wie der Warschauer Vertrag die Regelungen von 1990 in gewissem Sinne, aber eben auch nicht völlig präjudizierte). In der Grenzfrage bedeutete dies, daß die Bundesregierung sich mit einer Abtretung der polnisch besetzten Gebiete förmlich einverstanden erklärt und – unabhängig davon, wie man das Verhältnis der Bundesrepublik zum Deutschen Reich juristisch beurteilte – eine künftige gesamtdeutsche Regierung präjudiziert hätte, da auch das wiedervereinigte Deutschland an die Verträge der Bundesrepublik gebunden sein würde. Eine zeitlich begrenzte

Kulturpolitik, S. 459 und 467-485, Boll (Hg.), Deutsch-polnische Verständigung, S. 91f., sowie Rehbein, Oder/Neiße-Debatte, S. 173f.

⁵³³ Vgl. DzD V/2, S. 297-288 (Studie EKD 01.03.1968).

⁵³⁴ DzD V/2, S. 399 (Rede Schmidt 14.03.1968).

⁵³⁵ Vgl. Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 124. Im Protokoll des Gesprächs Brandt-Couve (AAPD 1968, Dok. 60) findet sich davon nichts.

⁵³⁶ Entwurf (III) für Brandts Parteitagrede am 18.03.1968, in: WBA, A 3, 273.

⁵³⁷ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 234.

⁵³⁸ Vgl. Ahonen, Expulsion, S. 233.

⁵³⁹ "Brandts Nürnberger Plattform", in: SZ vom 22.03.1968.

⁵⁴⁰ Aufzeichnung Bock vom 20.03.1968, in: Dep. Bahr 399, 3.

Anerkennung ging juristisch über eine Respektierung hinaus. Brandts Formulierung und ihr Kontext qualifizierte den einen Ausdruck jeweils im Sinne des anderen.⁵⁴¹

Deshalb ergab nur die Kombination des Begriffspaares den von Brandt gewünschten Sinn. Es verband außen- und innenpolitische Notwendigkeiten. Im Innern konnte darauf hingewiesen werden, daß es nicht mit dem traditionellen Anerkennungsbegriff gleichzusetzen war, Brandt also "den völkerrechtlich starren Begriff politisiert und flexibel auf Tatsachen hin und vom Rechtsinstitut fort bewegt" hatte. Der "politische" Teilbegriff "respektieren" stellte einen Schritt in Richtung der Änderung des politischen Bewußtseins dar: "Man nimmt etwas [...] hin, man findet sich ab in dem Gefühl, daß es hier um Realitäten geht, die [...] nicht zu ändern sind."⁵⁴² Die Verbindung mit "anerkennen" stellte dies in Beziehung zu den rechtlichen Konsequenzen. Die Trennung der Begriffe hätte das Pendel zu weit nach der einen oder anderen Seite ausschlagen lassen, wäre also entweder völkerrechtlich bindend und innenpolitisch anstößig gewesen oder hätte außenpolitisch keine bzw. eine negative Wirkung erzielt.

In der Resolution des Parteitags wurde Brandts Formulierung zur Grenze übernommen, mit der in Polen aufmerksam registrierten Variation, daß statt von der Oder-Neiße-Linie von der polnischen Westgrenze sowie von Respektierung und Anerkennung statt von Respektierung bzw. Anerkennung die Rede war. So fand es sich dann auch in Brandts 1968 veröffentlichtem Buch *Friedenspolitik in Europa*. Die Partei ging also – mit Brandts Zustimmung – über die Worte ihres Vorsitzenden hinaus. Brandts Äußerungen und die Resolution zusammen bedeuteten, vor allem wenn man bedenkt, daß die SPD 1964 in Karlsruhe, "noch die Grenzen von 1937 beschworen hatte", in der Tat, "einen geradezu revolutionären Bruch mit der Gemeinsamkeitstradition, die ja auch bei der Gründung der Großen Koalition noch Pate gestanden hatte"⁵⁴³. Abgelehnt wurden jene Anträge, "die die Grenzfrage in diesem Moment endgültig regeln zu können glaub[t]en" oder die "auf eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR hinaus[ge]laufen" wären. Statt dessen hieß es, der Austausch von Gewaltverzichtserklärungen mit allen Mitgliedern des Warschauer Paktes müsse der Tatsache Rechnung tragen, "daß die beiden Teile Deutschlands füreinander keine ausländischen Völkerrechtssubjekte sein" könnten. Die Frage der Staatlichkeit der DDR wurde umgangen. Ein Beschluß im Sinne zahlreicher Anträge, auf den Alleinvertretungsanspruch zu verzichten, wurde abgewendet durch eine Formulierung, in der auf das Selbstbestimmungsrecht und die "Aufgabe der frei gewählten Bundesregierung, sich stets von den Interessen der gesamten Nation leiten zu lassen", hingewiesen wurde. Brandt stellte noch einmal klar, daß für ihn "Anerkennung als Ausland" und "völkerrechtliche Anerkennung"⁵⁴⁴ gleichbedeutend waren. Im Entwurf seiner Rede hatte er die von Helmut Schmidt vorgeschlagenen Generalbevollmächtigten zunächst als Beauftragte der Regierungen "zweier Staaten einer Nation" titulierte, dies dann aber geändert in "Beauftragte der Regierungen zweier politischer und administrativer Ordnungen einer Nation"⁵⁴⁵. Bahrs Wiener Formel mochte er (noch) nicht aussprechen. Und doch läßt sich in den beiden hier behandelten Fragen Übereinstimmung zwischen dem Minister und seinem Berater konstatieren.

Brandt hielt die Zeit für reif und hatte Position bezogen. Er hatte dies getan unter dem Eindruck der in den ersten Monaten des Jahres 1968 zunehmenden Zeichen polnischer Gesprächsbereitschaft, anhaltenden Drängens aus dem Osten, Beweise für die Glaubwürdigkeit der neuen Ostpolitik zu

⁵⁴¹ Vgl. Aufzeichnung Blomeyer vom 26.03.1968, in: Dep. Bahr 399, 3.

⁵⁴² Aufzeichnung Pommering vom 21.03.1968, in: Dep. Bahr 399, 3. Vgl. Buchheim, Deutschlandpolitik, S. 125f.

⁵⁴³ Merseburger, Willy Brandt, S. 547. Vgl. Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 150f.

⁵⁴⁴ Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 704-707 und 719. Vgl. *ibid.*, S. 995ff., DZD V/2, S. 478-488 und 506f., sowie Koppel, Sources of Change, S. 166. Laut Erhard Eppler bat Brandt ihn am Vorabend des Parteitags, den Resolutionsentwurf zur Oder-Neiße-Grenze zu überarbeiten und danach Egon Bahr vorzulegen. Die in diesem Entwurf enthaltene Formulierung, man sei bereit, die polnische Westgrenze zu respektieren und anzuerkennen, bis die deutschen Grenzen in einer friedensvertraglichen Regelung endgültig festgelegt würden, habe der Parteivorstand gebilligt. Über die Antragskommission habe Wehner ergänzt, die friedensvertragliche Regelung müsse von allen Beteiligten als gerecht und dauerhaft empfunden werden können – womit er sich offenbar zur Absicherung an eine Formel Kiesingers anlehnte. Vgl. Eppler, Komplettes Stückwerk, S. 42f., Boll (Hg.), Deutsch-polnische Verständigung, S. 73f. und Simon, Epplers Ostpolitik, S. 104. Brandts Redeentwurf und das Parteitagsprotokoll sprechen dagegen, daß Eppler die Resolution inklusive der Formel von der Respektierung und Anerkennung ohne Kenntnis von Brandts Rede formuliert hat.

⁵⁴⁵ Entwurf (III) für Brandts Parteitagsrede am 18.03.1968, in: WBA, A 3, 273.

präsentieren, den Signalen Warschus und auch Moskaus, daß die bisherigen Verlautbarungen aus Bonn keine hinreichende Grundlage für Fortschritte darstellten, prinzipieller und aktueller Aufforderungen der Verbündeten⁵⁴⁶, parteipolitischen Profilierungsdrucks sowie eines sich vorsichtig abzeichnenden und von einem Teil der Presse forcierten Wandels in der öffentlichen Meinung, letztlich aber aus eigener, seit den vierziger Jahren gereiften Überzeugung und in der Absicht, die Meinungsführerschaft für seine Position anzustreben. Die außenpolitische Motivation darf nicht nur, wie Daniela Taschler zu Recht meint, "nicht vernachlässigt" werden, sie muß als ausschlaggebend gewertet werden. Brandt schien es in der Tat "geboten, dem sowjetischen Forderungskatalog in einigen Punkten entgegenzukommen", etwa auch in Sachen NV-Vertrag, aber eben nur in Fragen, in denen dies nicht die Aufgabe einer Position bedeutete, deren Aufrechterhaltung er für vorteilhaft hielt. Mit anderen Worten: Bei der Abwägung von außenpolitischen Vor- und Nachteilen senkte sich die Waagschale nach seiner Eichung zugunsten des Entgegenkommens. Darin bestand der nun immer deutlicher zu Tage tretende ostpolitische Dissens mit der Union und dem Kanzler – und nicht im Gegensatz zwischen christdemokratischem Denken "in längerfristigen Zeitkategorien" und Brandts Streben nach "schnellere[n] Erfolgen"⁵⁴⁷. Das Vertagen eines letztlich unausweichlichen Schritts mußte aus Brandts Sicht auch langfristig falsch sein; gewisse Signale konnten demnach nur Wirkung entfalten, wenn sie rechtzeitig gesendet wurden.

Nach der ersten Kritik an seiner Rede sagte Brandt am vorletzten Tag des Parteitags in bezug auf Stimmen aus Warschau, Moskau und Ost-Berlin sowie auf die Kritik des CDU-Bundestagsabgeordneten und Vizepräsidenten des Bundes der Vertriebenen: "Wir müssen es ertragen können, zeitweise von zwei entgegengesetzten Seiten kritisiert zu werden."⁵⁴⁸ Zugleich sprach er der versöhnlichen Haltung der Vertriebenen seine Anerkennung aus. Der Vorsitzende des Bundes der Vertriebenen und SPD-Bundestagsabgeordnete Rehs hatte während Brandts Rede am 18. März protestierend den Saal verlassen und rief bei den kommenden Landtagswahlen dazu auf, jene Kandidaten, die Brandts Formulierung zustimmten, nicht zu wählen. Gleichwohl setzte Brandt sich für eine erneute Wahl Rehs' in den Parteivorstand und eine erneute Nominierung für den Bundestag ein, wohl auch in der Hoffnung, "mit Rehs die Vertriebenen zumindest bis zur Wahl an die SPD binden zu können"⁵⁴⁹. Rehs trat im Mai 1969 zur CDU über, und nach einer scharfen Attacke des Bunds der Vertriebenen gegen die SPD und einer ebenso deutlichen Reaktion vertiefte sich der Riß im bis dato guten Verhältnis zwischen der Partei und den Vertriebenenverbänden immer mehr. Daß Brandt nicht einfach einem Trend in der öffentlichen Meinung oder in seiner Partei folgte, sondern durchaus ein Risiko einging, zeigt sich daran, daß die Vertriebenenverbände 1968 "nach den Gewerkschaften die größte innerparteiliche Interessengruppe"⁵⁵⁰ in der SPD bildeten und die Sozialdemokraten im April bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg, wo es einige Wahlkreise mit hohem Vertriebenenanteil gab, von 37,3% auf 29% der Wählerstimmen abstürzte, während die NPD mit 9,8% in den Landtag einzog.⁵⁵¹ Aus Brandts Sicht war dies "ein schwerer Schlag für die Partei". Seine Konsequenz daraus lautete aber, man solle sich u.a. in Sachen Oder-Neiße-Frage "einen Ruck geben und sagen, was die Wahrheit"⁵⁵² sei.

Brandt hatte in Nürnberg nicht als Außenminister die Position der Bundesregierung dargelegt, sondern das, was er als Vorsitzender seiner Partei gerne als künftige Position der Bundesregierung gesehen hätte. Aber natürlich konnte er "abschätzen, wie sehr sein Amt als Außenminister die politische Wirkung seiner

⁵⁴⁶ Die Bundesregierung mußte zunehmend feststellen, daß die polnischen Ansprüche international auf Verständnis stießen. Washington drängte im Vorfeld des Nürnberger Parteitags auf eine Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze. Vgl. AAPD 1968, Dok. 87, DzD V/2, S. 91 (Fragestunde Bundestag 19.01.1968), und Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 240.

⁵⁴⁷ Taschler, Herausforderungen, S. 253f.

⁵⁴⁸ Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 720. Zur Kritik Jahns s. DzD V/2, S. 473, Anm. 1.

⁵⁴⁹ von Braunmühl, Kalter Krieg, S. 157. Vgl. Ahonen, Expulsion, S. 239ff., Koppel, Sources of Change, S. 325ff., und Elsing, Polenpolitik, S. 477ff. Zum weiteren Verhältnis der SPD und Brandts zu den Vertriebenenverbänden und Rehs bis 1969 vgl. Stickler, Vertriebenenverbände, S. 262-275, und Frömel, SPD und Vertriebenenverbände, S. 24-27.

⁵⁵⁰ Schönhoven, Wendejahre, S. 397. 12% der SPD-Bundestagsabgeordneten waren Vertriebene (gegenüber 11,2% in der CDU/CSU). Vgl. Stickler, Vertriebenenverbände, S. 211.

⁵⁵¹ Vgl. Stickler, Vertriebenenverbände, S. 262f.

⁵⁵² Brandt am 29.04.1968 im Präsidium, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

Parteitagssäuerung verstärken würde⁵⁵³. Seine Formel war nicht mit dem Bundeskanzler abgesprochen.⁵⁵⁴ Als unmittelbar nach seiner Rede Meldungen über einen Koalitionskrach die Runde machten, rief Brandt Kiesinger an, dessen Einwände – so Brandt – "mehr taktischer als inhaltlicher Art"⁵⁵⁵ waren. Von einer zwischen Kiesinger und Brandt "längst abgestimmten Formel"⁵⁵⁶ kann man in Hinblick auf Brandts Satz in Nürnberg nicht sprechen. Den Genossen berichtete der SPD-Vorsitzende von dem Gespräch und stellte fest, daß der Kanzler nicht die Richtlinien des Parteitages bestimme. Kiesinger ließ eine mit Brandt abgestimmte Stellungnahme herausgeben, wonach die Auffassung der Bundesregierung zur Oder-Neiße-Linie sich aus der Regierungserklärung ergab und die Grenzen eines wiedervereinigten Deutschland nur in einer frei vereinbarten Regelung mit einer gesamtdeutschen Regierung festgelegt werden konnten.⁵⁵⁷ In einem Interview nach Abschluß des Parteitags stimmte der Kanzler der Feststellung, Bonn wolle die Oder-Neiße-Linie bis zum Friedensvertrag respektieren, ausdrücklich zu. Nur den Begriff "Anerkennung" in diesem Kontext bezeichnete er als "unglücklich, weil er zu Fehlinterpretationen Anlaß"⁵⁵⁸ gebe. Ein energisches Eingreifen⁵⁵⁹ konnte man das kaum nennen, auch wenn Kiesinger inzwischen weniger geneigt war, Brandt vor den Angriffen aus der Union in Schutz zu nehmen.⁵⁶⁰ Intern kritisierte er die Politik der SPD als "töricht"⁵⁶¹. Die sich in der SPD andeutende Tendenz, von zwei deutschen Staaten zu sprechen, die nicht Ausland für einander seien, gehörte für Kiesinger zu den "ganz fürchterliche[n] Konstruktionen, die zu nichts führen"⁵⁶² würden. Seinen nach außen moderaten Tönen standen Äußerungen aus der CDU/CSU entgegen, in denen von "gefährlichen Wegen", einem "Absetzen"⁵⁶³ von den Koalitionsvereinbarungen und von "törichte[r] Vorleistungspolitik"⁵⁶⁴ die Rede war. Am 26. März erklärte Kiesinger im Kreßbronner Kreis die Nürnberger Äußerungen zur Grenzfrage für schwerwiegender als die Ablehnung eines Mehrheitswahlrechts durch die SPD. Er monierte die Verwendung des Begriffs "Anerkennung"; mit der Formulierung, "daß man diese Grenze bis zu einem Friedensvertrag respektieren wolle", zeigte er sich hingegen einverstanden. Brandt erwiderte, das Wort "Respektierung" wirke, als nehme man etwas unter Zwang und nicht aufgrund einer freien Entscheidung hin. Diesen Eindruck habe er durch den Gebrauch des Begriffs "Anerkennung" ausräumen wollen. Damit sei keine rechtliche Anerkennung gemeint; vielmehr solle zum Ausdruck gebracht werden, daß man die Tatsache der Existenz einer Grenze an Oder und Neiße "im politischen Sinne hinnehme"⁵⁶⁵. Brandt bekannte sich zur Fortsetzung der Koalition, stellte aber auch klar, daß Parteitage nicht allein den Inhalt der Regierungserklärung bestätigen könnten, die Parteien müßten das

⁵⁵³ Rehbein, Oder/Neiße-Debatte, S. 147.

⁵⁵⁴ Nach Angaben des französischen Botschafters hatte er aber "einige seiner christdemokratischen Kabinettskollegen von seinen Absichten in Kenntnis gesetzt, freilich ohne genau anzugeben, wie er zu formulieren und bei welchem Anlaß er sie in die Tat umzusetzen gedachte" (Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 126).

⁵⁵⁵ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 243. Kiesinger hatte nach dem Telefonat den Eindruck, Brandts Äußerung sei eine Art Versprecher, bis er von der Resolution des Parteitags erfuhr. Vgl. Informationsgespräch Kiesinger am 21.03.1968, in: NL Kiesinger 008.

⁵⁵⁶ Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 473.

⁵⁵⁷ Vgl. DzD V/2, S. 490f. (inkl. Anm. 10) und 513f. 1989 erweckte Brandt – anders als 1976 – den Eindruck, als habe er Kiesinger in dem Telefonat über die Richtlinienkompetenz belehrt. Vgl. Brandt, Erinnerungen, S. 178, und ders. Begegnungen und Einsichten, S. 243. Kroegel, (Anfang, S. 204) übernimmt Brandts spätere Darstellung und datiert das Telefonat vor Brandts Rede.

⁵⁵⁸ DzD V/2, S. 490 (Interview Kiesinger 21.03.1968).

⁵⁵⁹ Vgl. Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 178.

⁵⁶⁰ Vgl. Kroegel, Anfang, S. 209f.

⁵⁶¹ Taschler, Herausforderungen, S. 252.

⁵⁶² Hintergrundgespräch Kiesingers mit Journalisten am 12.06.1969, in: NL Kiesinger 008-1.

⁵⁶³ DzD V/2, S. 499 (Artikel SZ vom 22.03.1968). Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 395f., und Kroegel, Anfang, S. 210f.

⁵⁶⁴ Taschler, Herausforderungen, S. 251. Vgl. *ibid.*, S. 251f.

⁵⁶⁵ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 67f. Vgl. Vermerk Jahn vom 26.03.1968, in: NL Jahn 1345, und Protokoll der Sitzung des Präsidiums vom 26.03.1968, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

Recht haben, ein eigenes Profil zu entwickeln. Die Koalitionspartner waren sich einig in ihrem Willen, bis zur Bundestagswahl gemeinsam weiter zu regieren. Am 27. März erklärte der Kanzler im Bundestag, die Aussprache am Vortag habe ergeben, daß weder durch Brandts Äußerungen noch durch die Beschlüsse der SPD "etwas anderes gesagt werden sollte, als das, was bisher übereinstimmende Auffassung der beiden Koalitionspartner gewesen"⁵⁶⁶ sei.

Hatte Brandt "den Rückzug angetreten"⁵⁶⁷? Nein. Er unterschied zwischen seiner als Parteivorsitzender geäußerten Formel und den Positionen der gesamten Regierung. Da keine unmittelbare, positive Reaktion aus Warschau oder Moskau erfolgte, gab es keinen Anlaß, Streit vom Zaun zu brechen. Das Gesagte war gesagt und wurde nicht zurückgenommen. Dies zeigt folgende Passage aus einem Aufsatz, den Brandt im April in der Zeitschrift *Foreign Affairs* veröffentlichte: "Vielleicht lassen sich bereits die von uns wiederholt angebotenen Gewaltverzichts-Erklärungen so formulieren und sichern, daß die gegenwärtigen Grenzen Polens für die Zeit, in der die Bundesrepublik sich binden kann, also bis zur Friedensregelung, anerkannt werden."⁵⁶⁸ Bei aller einschränkenden Betonung der Vorläufigkeit ging Brandt durch das Auslassen des relativierenden Begriffs "respektieren" an dieser Stelle letztlich sogar über die Nürnberger Formel hinaus. Im Juni formulierte er bei einem Vortrag, die Bundesregierung respektiere die gegenwärtigen Grenzen und habe keine territorialen Forderungen.⁵⁶⁹ Den in der Presse zitierten und im Manuskript enthaltenen Satz, von der "Respektierung der Oder-Neiße-Linie als politische Anerkennung bis zum Abschluß eines Friedensvertrages"⁵⁷⁰ ließ er aus.

Stellte Brandt das "offenbar unerwünschte Werben" ein, weil seine Signale "ohne Echo"⁵⁷¹ geblieben waren? Weder das erste noch das zweite trifft zu. Seine Äußerungen fanden im westlichen Ausland Beifall.⁵⁷² Die Reaktion aus dem Osten und insbesondere aus Polen fiel differenzierter, keineswegs aber eindeutig negativ aus. Die Nürnberger Formeln der SPD wurden in Teilen der polnischen Presse als "Schritt nach vorn"⁵⁷³ gelobt. Stephan G. Thomas' polnischer Freund erklärte, "daß man in Warschau Brandts Aussagen zu würdigen"⁵⁷⁴ wisse. Zwei Tage nach Beendigung des Parteitags warnten die in Dresden versammelten Vertreter des Warschauer Pakts (mit Ausnahme Rumäniens) vor der "militaristischen neonazistischen Aktivität in Westdeutschland" und den "jüngsten gegen die Interessen der [...] sozialistischen Länder gerichteten Schritten der Regierung Kiesinger/Brandt"⁵⁷⁵. Inzwischen weckte der Prager Frühling die Furcht vor dem "Reformbazillus", den Wunsch nach einer einheitlichen Linie der Bruderländer und das Interesse an der Diffamierung der Bundesrepublik. Auch und gerade Polen war "empfänglich für Bedrohungsängste [...] und perpetuierte Feindbilder"⁵⁷⁶. Die Zeichen für die Eröffnung eines politischen Dialogs standen schlecht.

Noch während des Parteitags endete Markscheffels Kontakt vorläufig mit der Mitteilung, die Polen würden sich melden, "[f]alls die Sache irgendwie weitergehen sollte"⁵⁷⁷. Ruete notierte, die gegenwärtige Lage Polens – gemeint waren die schweren Studentenunruhen an den polnischen Universitäten und interne Erschütterungen des Gomulka-Regimes – sei für ein deutsch-polnisches Gespräch "keineswegs

⁵⁶⁶ DzD V/2, S. 514 (Rede Kiesinger 27.03.1967).

⁵⁶⁷ Kroegel, Anfang, S. 212. Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 614.

⁵⁶⁸ DzD V/2, S. 527.

⁵⁶⁹ Vgl. DzD V/2, S. 733 (Vortrag Brandt 10.06.1968). Insofern "bestätigte [...] Brandt die neue Formel der Sozialdemokraten, die nicht mehr von der gesamten Bundesregierung getragen wurde" (Bingen, Polenpolitik, S. 106) gerade nicht.

⁵⁷⁰ WDR-Interview Brandts vom 11.06.1968, in: WBA, A 3, 280.

⁵⁷¹ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 234.

⁵⁷² Vgl. "Hat Willy Brandt das Ende bedacht?", in: *Welt* vom 21.03.1968.

⁵⁷³ DzD V/2, S. 506 (Artikel 24.03.1968).

⁵⁷⁴ Thomas an Brandt am 25.04.1968, in WBA, A 7, 45.

⁵⁷⁵ DzD V/2, S. 500 (Kommuniqué 23.03.1968).

⁵⁷⁶ Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 62.

günstig", und schlug vor, den Gedanken eines Kontakts an drittem Ort "vorerst zurück[zu]stellen"⁵⁷⁸. Brandt stimmte einem Aufschub zu. Zugleich ließ er dem Bundeskanzler den Sachkatalog für ein etwaiges Gespräch zukommen, und bat um dessen Genehmigung. Der Grund dafür war, daß Kiesinger den Passus zur Grenzfrage aus dem Entwurf des Auswärtigen Amts für die Antwortnote an Moskau gestrichen hatte. Auch jetzt ging dem Kanzleramt die Formulierung des Auswärtigen Amts, Bonn sei zur "Achtung der Unverletzlichkeit der polnischen Grenzen bis zu einer frei vereinbarten friedensvertraglichen Regelung"⁵⁷⁹ bereit, zu weit.

Im Juni erhielt Brandt Berichte des dänischen Ministers Petersen, der dem nach dem Rücktritt Rapackis amtierenden polnischen Außenminister Winiewicz und Ministerpräsident Cyrankiewicz die deutsche Haltung zum Gewaltverzicht nahezubringen versucht hatte. Demnach sahen sich die Polen durch Äußerungen Kiesingers nach Brandts Rede darin bestätigt, daß die Bundesrepublik ihre Politik nicht geändert habe. Man bezweifle nicht "Brandts persönliche Integrität", wisse aber, "daß ein einzelner Mann die Politik des Landes nicht gestalte"⁵⁸⁰. Warschau unterstellte Bonn nun, die Anerkennung der Grenze als Konzession darstellen und die Anerkennung der DDR umgehen zu wollen. Ein wirklicher Fortschritt wäre hingegen ein Austausch von Gewaltverzichtserklärungen zwischen Bonn und Ost-Berlin.⁵⁸¹ Ähnliche Töne waren von informellen Kontakten über die Partei zu vernehmen.⁵⁸² Der der Ebert-Stiftung nahestehende Autor Günter Granicky berichtete Brandt im Juli über ein Gespräch mit dem stellvertretenden Leiter der Polnischen Militärmission in Berlin, der Brandts Erklärung auf dem Nürnberger Parteitag als erheblichen Fortschritt bezeichnete. Auf den Einwand, daß die offiziellen polnischen Äußerungen anders klängen, erwiderte er, daß man unterscheiden müsse zwischen öffentlichen Reaktionen und der internen politischen Beurteilung. Überdies werde es im Hinblick auf die innenpolitische Situation in der Bundesrepublik nicht als opportun angesehen, wenn die Erklärung des SPD-Vorsitzenden zu positiv gewertet werde. Gerade weil man am ehesten von der SPD Möglichkeiten für eine Neugestaltung des deutsch-polnischen Verhältnisses erhoffe, sei man in den offiziellen Stellungnahmen sehr zurückhaltend. Nicht zuletzt mit Rücksicht auf die innenpolitische Situation in der Bundesrepublik halte man es für zweckmäßiger und wirksamer, mit einem gewissen "Erwartungsdruck" zu arbeiten. Man habe den Eindruck, daß die SPD versuche, die Nürnberger Erklärungen nachträglich abzuschwächen. Auf den Hinweis, daß die neue Ostpolitik von Warschau bisher nur negative Reaktionen erfahren habe und diese Haltung innenpolitisch die Durchsetzung einer solchen Politik nicht gerade erleichtere, entgegnete der Pole, bei der derzeitigen Verhärtung müsse man die Entwicklung innerhalb des Warschauer Paktes berücksichtigen. Polen fürchte, daß die Geschehnisse in der CSSR außer Kontrolle gerieten, woraus sich zwangsläufig das derzeitig besonders enge Zusammengehen mit Moskau und Ost-Berlin ergebe.⁵⁸³

Nun mag bei diesen Unterredungen eine Menge Taktik im Spiel gewesen sein, doch es zeigten sich mögliche Ansatzpunkte für die Eröffnung eines Dialogs durch Bonn. Im Juli schlug Winiewicz die Fortsetzung des Gesprächs mit Böx im August vor.⁵⁸⁴ Passend dazu wandte sich der polnische Vertreter

⁵⁷⁷ Simonitsch an Markscheffel am 18.03.1968 mit Vermerk Markscheffel für Bahr vom 20.03.1968, in: Dep. Bahr 66A. Ein anderer Parteikontakt über Eugen Selbmann und Bruno Friedrich blieb erhalten. Vgl. Schmid, Entscheidung in Bonn, S. 97.

⁵⁷⁸ AAPD 1968, Dok. 73, Anm. 7. Vgl. *ibid.*, Anm. 9. Zu Situation in Polen vgl. Tomala, Deutschland, S. 248f.

⁵⁷⁹ AAPD 1968, Dok. 131, S. 468. Vgl. *ibid.*, S. 465-469, und Guttenberg an Lahr am 06.06.1968, in: PAAA, B 150.

⁵⁸⁰ Aufzeichnung zum Gespräch Petersen-Winiewicz am 29.05.1968, in: Dep Bahr 387.

⁵⁸¹ Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Petersen-Cyrankiewicz am 12.06.1968, in: Dep. Bahr 388.

⁵⁸² Vgl. Bruno Friedrich an Brandt am 07.06.1968, in: PAAA, B1 353. Vom 28.05. bis zum 03.06.1968 fand in Würzburg eine deutsch-polnische Informationstagung statt, die auf Anregung des Leiters des SPD-Bildungswerks, Friedrich, zustande gekommen war. Teilnehmer waren der Direktor des Polnischen Instituts für Internationale Angelegenheiten, Tomala, der stellvertretende Leiter der polnischen Handelsdelegation in Köln und Chefredakteure polnischer Zeitungen auf der einen Seite sowie Friedrich, SPD-Schatzmeister Nau, Mitarbeiter der SPD-Bundestagsfraktion und ein Beamter des Gesamtdeutschen Ministeriums auf der anderen. Der Bericht und besonders die zitierten Passagen fanden Brandts besondere Aufmerksamkeit. Tomalas Darlegungen waren nach eigener Aussage mit dem polnischen Außenministerium abgesprochen. Er äußerte u.a., die Interpretation, wonach die Karlsbader Punkte Bedingungen darstellen würden, sei falsch. Man erwarte eine Anerkennung des Status quo durch Gewaltverzicht. Tomala regte eine Konkretisierung der deutschen Vorschläge nach dem Muster der 14 Punkte für Zorapkin an.

⁵⁸³ Vermerk Günter Granicky vom 20.07.1968, in: PAAA, B 1 353.

⁵⁸⁴ Vgl. Drahtbericht Böx vom 05.07.1968, in: PAAA, B 150.

bei der UNO in Genf im August an Bahr: Es bestünden gute Aussichten, daß die Polen am Rande der Genfer Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten informelle Kontakte zur Erörterung von Aspekten einer europäischen Sicherheitskonferenz mit der deutschen Delegation aufnehmen würden.⁵⁸⁵ Es war das Ende des Prager Frühlings, das dem "Hauch von Bewegung"⁵⁸⁶ in den deutsch-polnischen Beziehungen, an den Brandt sich dreißig Jahre später erinnerte, den Sauerstoff raubte. Mit seinen Äußerungen vom Januar, März, April und Juni hatte Brandt versucht, einerseits die Bewegung zu beleben und zu erkunden, welche Schritte Warschau gegenüber Erfolg versprachen, und andererseits "die Öffentlichkeit in den schon gewohnten therapeutischen Dosen mit seiner Ansicht vertraut [zu] machen"⁵⁸⁷.

Zwischen Brandts Äußerungen im April und im Juni lagen die Hinweise von polnischer Seite, denen er Rechnung trug, sowie der Eingriff des Bundeskanzlers in den Sachkatalog für Gespräche mit Warschau und den Entwurf für eine Antwort an Moskau, worauf noch einzugehen sein wird. Ferner hatte sich zwischenzeitlich ein "Koalitionsbeben" ereignet, dessen Auswirkungen bis zur Bundestagswahl "spürbar blieben"⁵⁸⁸. Am 4. April kam es im Kreßbronner Kreis zu einer "schweren Auseinandersetzung"⁵⁸⁹, deren Gegenstand Kontakte zwischen der SPD und der Kommunistischen Partei Italiens waren, die ohne Wissen des Kanzlers stattgefunden hatten und öffentlich geworden waren.

Bereits zu sehen war, daß die Ostpolitik nicht nur über die üblichen diplomatischen, sondern auch über informelle Kanäle vonstatten ging. Dies war, wie Egon Bahr in der Rückschau schrieb, gleichsam die "Methode", solange ein direktes Gespräch mit den Spitzenpolitikern der anderen Seite nicht zustande kam: "Journalisten wurde etwas gesagt in der Erwartung, sie würden es übermitteln, in Ost-Berlin oder in Moskau. Aus Prag oder Warschau oder Wien oder Rom sollten die Moskowiter gleiche, sie neugierig machende Informationen, Signale, Hinweise bekommen"⁵⁹⁰.

Die Kontakte zwischen SPD und KPI sind inzwischen Gegenstand zahlreicher Darstellungen.⁵⁹¹ An dieser Stelle sollen sie in Hinblick auf das Thema dieser Arbeit zusammengefaßt und um einige weitgehend unberücksichtigte Informationen ergänzt werden. Die KPI war ein "Sonderfall": Als stärkste kommunistische Kraft in Westeuropa bewegte sie sich am "Schnittpunkt zweier Welten"⁵⁹²: Sie war sowohl im italienischen Parteiensystem als auch im Weltkommunismus fest verankert. Ihr Politbüro konnte sich gleichsam als "Sprecher einer 'schweigenden Mehrheit' osteuropäischer Kommunisten fühlen"⁵⁹³. Auf der Karlsbader Konferenz hatte die KPI für eine differenzierte Beurteilung der Bonner Ostpolitik plädiert und sich erfolgreich für mehr Parteienautonomie sowie Kontaktmöglichkeiten mit verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen des Westens eingesetzt. In diesem Sinne regte sie im September 1967 über den Auslandschef ihres Zentralorgans, Jacoviello, beim Chefredakteur des SPD-Pressedienstes, Markscheffel, ein Informationsgespräch mit Vertretern der SPD an, um die außen-, sicherheits- und deutschlandpolitischen Positionen der Bonner Sozialdemokraten erläutert zu bekommen und ihre Ernsthaftigkeit zu prüfen. Die Initiative ging – mit Wissen Moskaus – von den Italienern aus. Die SPD-Spitze griff die Anregung auf: "Die [...] Gelegenheit, aufgeschlossenen Gesprächspartnern aus dem kommunistischen Lager die eigenen Motive ohne diplomatische Verkleidung und im

⁵⁸⁵ Vgl. Simonitsch an Bahr am 01.08.1968, in: Dep. Bahr 66A, und AAPD 1968, Dok. 256, S. 1006. Bereits im Mai hatte Bahr während einer Zwischenlandung am Genfer Flughafen mit ihm über die Möglichkeit deutsch-polnischer Kontakte zur Vorbereitung einer europäischen Sicherheitskonferenz gesprochen. Vgl. Simonitsch an Bahr am 08.05.1968, in: Dep. Bahr 66A.

⁵⁸⁶ Brandt, *Erinnerungen*, S. 178.

⁵⁸⁷ "Verkalkuliert", in: *Hannoversche Allgemeine Zeitung* vom 01.04.1968.

⁵⁸⁸ Schönhoven, *Wendjahre*, S. 397. Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 212.

⁵⁸⁹ Carstens, *Erinnerungen und Erfahrungen*, S. 362.

⁵⁹⁰ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 251.

⁵⁹¹ Vgl. Timmermann, "Vorfeld", Pöthig, *Italien und die DDR*, S. 173-185, P. Brandt et al., Leo Bauer, S. 273-287, Merseburger, Willy Brandt, S. 540-545, Gassert, Kiesinger, S. 595-602, Lill, *Völkerfreundschaft*, S. 409-429, ders., "DDR und Italien", S. 252-255, Masala, *Italia und Germania*, S. 135-143, Schönhoven, *Wendjahre*, S. 397-400, Scheib, *Entspannungspolitik*, S. 238-248, Waske, *Liaison*, S. 149ff., Kaiser/Schmoeckel, *Die vergessene Regierung*, S. 186-194 und Szatkowski, Karl Carstens, S. 174f. Im Italienischen wird der Parteiname der KPI mit PCI abgekürzt.

⁵⁹² Scheib, *Entspannungspolitik*, S. 225f. Vgl. *ibid.*, S. 225-238.

⁵⁹³ Stehle, *Nachbarn im Osten*, S. 53.

Zusammenhang darlegen zu können, die das Gehörte authentisch nach Moskau und in die anderen Hauptstädte weiterberichten würden, mußte verlocken"⁵⁹⁴. Im Grunde unterschied sich dieses Vorgehen nicht von Brandts sonstigen Bemühungen, die Bonner Ostpolitik nach eigenen Vorgaben den Betroffenen von Dritten glaubwürdig interpretieren zu lassen. Die KPI war mindestens so attraktiv wie die Repräsentanten neutraler Länder. Um die Ernsthaftigkeit des Angebots zu sondieren, schickten Brandt und Wehner den *STERN*-Redakteur Leo Bauer bereits einen Monat später nach Rom.

Bauer, ehemals Mitglied der KPD und 1952 von einem sowjetischen Militärgericht zu Tode verurteilt, war nicht nur ein Freund Brandts (dessen Nürnberger Rede er mitformulierte) und Wehners, sondern kannte auch KPI-Generalsekretär Longo aus gemeinsamer Lagerhaft während des Zweiten Weltkrieges. Bereits im Mai 1967 hatte er Herbert Wehner über ein Treffen mit dem KPI-Funktionär Sergio Segre berichtet.⁵⁹⁵ Jetzt traf Bauer neben Segre (zu dem sowohl die deutsche Botschaft als auch die SPD bereits einen informellen Draht unterhielten⁵⁹⁶), Alberto Jacoviello und Carlo Galluzzi, den Leiter der KPI-Abteilung für Internationale Politik, und schlug Gespräche über den Themenkomplex "Europäische Sicherheit, Gewaltverzicht, Entspannungspolitik" vor. Er stellte klar, daß die deutschen Gesprächsteilnehmer verantwortliche Repräsentanten der SPD sein, aber in persönlichem Namen sprechen würden. Beide Seiten vereinbarten Vertraulichkeit, auch um die italienischen Sozialdemokraten nicht vor den Kopf zu stoßen. Diese erfuhren allerdings von der Aktion, was zu einer Verstimmung zwischen PSU und SPD führte.

Ende November fuhren Bauer, Fried Wesemann, der Informationsdirektor beim SPD-Vorstand, und Egon Franke, zum rechten SPD-Flügel gehörendes Präsidiumsmitglied und Vorsitzender des gesamtdeutschen Ausschusses des Bundestags, nach Rom, wo sie mit Galluzzi, Segre und Politbüro-Mitglied Enrico Berlinguer sowie schließlich auch mit Generalsekretär Longo zusammentrafen. Thema der Unterredung war u.a. das Verbot der KPD in der Bundesrepublik, dessen Aufhebung die kommunistischen Parteien seit langem ultimativ forderten. Bereits am 10. November hatte Brandt sich öffentlich für die Existenz einer – neu zu gründenden, verfassungstreuen – kommunistischen Partei in der Bundesrepublik ausgesprochen. Dies scheiterte bisher nur an der SED-Führung.⁵⁹⁷ Diese Position vertraten seine Parteifreunde nun auch in Rom. Weiterhin verteidigten sie die als halbherzig kritisierte Ostpolitik mit Hinweisen auf innenpolitischen Druck und mahnten positive Signale aus Ost-Berlin an. Berlinguers Argument, wenn Bonn bessere Beziehungen zwischen Rom und Ost-Berlin hinnehmen würde, werde das bessere Beziehungen der Ostblockstaaten zu Bonn nach sich ziehen, begegneten die Deutschen aufgeschlossen: Brandt habe der japanischen und indischen Regierung gegenüber keine Einwände gegen Handelsmissionen der DDR erhoben.⁵⁹⁸ Ferner legten Bauer und Franke dar, daß sie von einem Entspannungsprozeß ausgingen, der auch zur Anerkennung der DDR – allerdings nicht als Ausland und unter dem Vorbehalt einer möglichen Wiedervereinigung – führen werde. Nach eigener, vertraulicher Aussage erklärten sie schließlich, "daß vom Verhalten der kommunistischen Politik sehr viel abhängen würde, wie die Wahlen in der Bundesrepublik ausgehen würden"⁵⁹⁹. Die Kommunisten ließen erkennen, daß in Karlsbad die Mehrheit der teilnehmenden Parteien sich für die Bereitschaft zum Gespräch mit Bonn ausgesprochen hatte, auch wenn die Verlautbarungen einen anderen Eindruck erwecken würden. Die Bundesregierung unterschätze die Bereitschaft zum Dialog – auch seitens der DDR. Zum einen waren dies wichtige und ermutigende Informationen für Brandt. Zum anderen kam es in der KPI zu einer positiven Neubewertung der SPD und der Brandt zugeschriebenen Absichten. Man fühlte sich ermutigt, den Bruderparteien die sozialdemokratischen Positionen darzulegen. Insofern läßt sich der Gang der

⁵⁹⁴ P. Brandt, Leo Bauer, S. 273.

⁵⁹⁵ Kreuzberger, Kampf für die Einheit, S. 412f.

⁵⁹⁶ Vgl. von Herwarth, Von Adenauer zu Brandt, S. 336f.

⁵⁹⁷ Pressekonferenz Brandt 10.11.1967 (Protokoll des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung), z.T. abgedruckt in: DzD V/1, S. 1982-1986.

⁵⁹⁸ Bei den deutsch-japanischen Konsultationen am 11.05.1967 hatte Brandt ausgeführt: "Japan braucht nicht zu glauben, daß wir etwas gegen den Handel mit der Zone haben" (Protokoll, in: PAAA, B 1 373).

Dinge nicht dahingehend zusammenfassen, daß die SPD "über die italienische kommunistische Partei sich um politische Kontakte mit der SED bemühte"⁶⁰⁰.

Die Behauptung, bei diesem Gespräch hätten "die SPD-Unterhändler den Bonner Koalitionspartner auf geschmacklose Weise gegenüber Vertretern einer kommunistischen Partei denunziert"⁶⁰¹, stützt sich auf einen Vermerk Guttenbergs, der wiederum auf einem Dossier von BND-Chef Reinhard Gehlen basiert, welcher auf den Bericht des BND-Residenten in Rom zurückgeht, dem seine Informationen "aus Kreisen der italienischen *Democrazia Christiana* (DC) zugetragen worden"⁶⁰² sein sollen.

Im Dezember 1967 reisten Galluzzi und Segre nach Ost-Berlin und berichteten dort, daß sich an gewisse Positionen der Bundesregierung anknüpfen lasse. Die Bruderpartei war aber zum Dialog mit den "Verbündeten von Strauß und Kiesinger"⁶⁰³ nicht bereit.

Im Februar 1968 besuchte eine SED-Delegation unter der Leitung des Politbüro-Mitglieds Paul Verner Rom.⁶⁰⁴ Zum ersten Mal konnte eine SED-Delegation in ein NATO-Land reisen. Brandt hatte dem angeblich persönlich zugestimmt und über Fanfani dafür gesorgt, daß die Delegation Diplomatenvisa erhielt.⁶⁰⁵ Den Akten des Auswärtigen Amtes zufolge gab es eine Zustimmung Brandts nicht. Demnach handelte das italienische Außenministerium in eigener Verantwortung.⁶⁰⁶ Die KPI-Vertreter berichteten nun der SED-Delegation, die SPD wolle nach der Bundestagswahl mit der CDU/CSU brechen und eine Koalition mit der FDP bilden. Dazu sei jedoch eine gewisse Zurückhaltung der sozialistischen Länder gegenüber der SPD notwendig. Das Kommuniqué der Begegnung von SED und KPI verzichtete auf Polemik, würdigte indirekt die Kontakte der KPI zur SPD und sparte zwei Karlsbader Forderungen aus: die Anerkennung West-Berlins als besondere politische Einheit und der ex-tunc-Ungültigkeit des Münchner Abkommens. Die SED akzeptierte die Neugründung einer kommunistischen Partei anstelle einer Wiederezulassung der KPD, wehrte sich aber gegen die vorgeschlagene Forderung nach einer Anerkennung der bestehenden Grenzen durch die Bundesrepublik bis zu einer analogen Verpflichtung durch das wiedervereinigte Deutschland. Vielmehr stand am Ende die Forderung nach einer Anerkennung zweier souveräner und gleichberechtigter deutscher Staaten.⁶⁰⁷

Im Januar oder März 1968 (wann genau läßt sich nicht eruieren, die Darstellungen hierzu sind widersprüchlich) fand ein Treffen zwischen Galluzzi, Segre, Bauer und Franke in München statt, an dem auch Egon Bahr teilnahm, der ostdeutschen Quellen zufolge seine angeblichen Wiener Äußerungen inhaltlich wiederholte und erklärte, die SPD würde, wenn die kommunistischen Parteien auf ihrer Konferenz in Budapest eine Anerkennung der innerdeutschen sowie der Oder-Neiße-Grenze bis zu einem Friedensvertrag fordern würden, dem zustimmen.⁶⁰⁸ Was Bahr Informationen aus zweiter Hand nach gesagt haben soll, war nicht "das Programm einer sozial-liberalen Ostpolitik"⁶⁰⁹, sondern entsprach dem, was er in vertraulichen Gesprächen mit osteuropäischen Kontaktmännern und auch öffentlich geäußert hatte. Bahrs

⁵⁹⁹ Bauer an Brandt am 25.03.1969, in: WBA, A 7, 2.

⁶⁰⁰ Buchheim, Deutschlandpolitik, S. 126.

⁶⁰¹ Gassert, Kiesinger, S. 596.

⁶⁰² Gassert, Kiesinger, S. 595. Guttenberg ließ sich regelmäßig vom BND über Brandt und Interna der SPD unterrichten, was natürlich nicht zum Aufgabenreich des Auslandsnachrichtendienstes gehörte. Vgl. Waske, Liaison, S. 144ff.

⁶⁰³ Axen, zitiert nach Lill, Völkerfreundschaft, S. 421, und Pöthig, Italien und die DDR, S. 180.

⁶⁰⁴ Vgl. Di Palma, "Eurokommunismus", S. 153.

⁶⁰⁵ Vgl. Löwenthal, Ich bin geblieben, S. 298, und Knabe, Der diskrete Charme der DDR, S. 142.

⁶⁰⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 96, S. 354, bes. Anm. 12.

⁶⁰⁷ Laut Kroegel (Anfang, S. 216f.), der sich auf einen Mitarbeiter Wehners beruft, ließ die SED über die KPI zwei Forderungen ausrichten: die Tolerierung kommunistischer Agitation in den bundesdeutschen Gewerkschaften und Zurückstellung der ideologischen Auseinandersetzung der SPD mit der SED. Als Indiz führt Kroegel an, daß Wehner Anfang Januar 1968 sich an Kiesinger und Barzel mit der Bitte wandte, zu überprüfen, ob man den Kommunisten in der Bundesrepublik Diskussionsfreiheit zubilligen könne, was, so Kroegel, die Zulassung einer kommunistischen Partei und die Freigabe kommunistischer Agitation in den Gewerkschaften betraf. Eine solche Bitte wäre weit weniger spektakulär gewesen, als Kroegel es darstellt. Wettig ("Sowjetische Deutschlandpolitik", S. 90f.) nennt unter Berufung auf einen MAD-Mitarbeiter dieselben Punkte als Bedingungen, die Moskau über die KPI habe mitteilen lassen.

⁶⁰⁸ Vgl. Lill, Völkerfreundschaft, S. 423f., Pöthig, Italien und die DDR, S. 181, und Gassert, Kiesinger, S. 597f. Alle drei beziehen sich auf SED-Quellen. Auch bei Vogtmeier (Egon Bahr, S. 170) findet sich ein Hinweis auf das Treffen.

⁶⁰⁹ Gassert, Kiesinger, S. 599. Gassert leitet eine Information aus dem Guttenberg-Vermerk über einen BND-Bericht, der Informationen aus der DC weitergab, mit den Worten ein: "*Tatsächlich* [Hervorhebung M.F.] sprachen Bahr und Bauer gegenüber Segre und Galluzzi davon..." (ibid.).

Anwesenheit zeugte von der Bedeutung, die Brandt dem Kontakt beimaß, war allerdings insofern problematisch, als nun ein Regierungsbeamter mit am Tisch saß, während es sich bisher um einen reinen Parteikontakt gehandelt hatte. Genau das wurde bald darauf vor allem von Helmut Schmidt kritisiert.⁶¹⁰ Warum wurde Bahr hinzugezogen? Er selbst beantwortet das so:

Brandt wollte, daß unsere Argumente und unsere Überlegungen und unsere Intentionen nicht durch Herrn Ulbricht in Moskau [...] interpretiert wurden, sondern von einem Kommunisten, dessen kommunistische Grundhaltung in Moskau nicht in Zweifel gestellt werden konnte. [...] Das war der Grund, warum Leo sagte: 'Egon sollte da mal mitkommen, denn der weiß das besser als ich und kann das auch besser argumentieren.' Und dann hat Brandt gesagt: 'O.k., mach das!'. [...] Man konnte sagen, jawohl das ist nicht ganz protokollgerecht, das ist wohl wahr. Aber: Ich hatte ja nichts zu verhandeln, ich hatte ja nur zu argumentieren. Wenn also ein [...] Journalist zu mir gekommen wäre, hätte ich ja das gleiche gesagt. Nur in diesem Falle war der Adressat interessanter als jeder Journalist.⁶¹¹

Nach eigenem Bekunden berichtete Bahr dem Bundeskanzler nach dem Zusammentreffen davon. Der habe aber schon Bescheid gewußt.⁶¹² Auf seinem Schreibtisch hatte ein entsprechender BND-Bericht gelegen. Der Nachrichtendienst glaubte auch von einem fast zweistündigen Gespräch zwischen Brandt und dem KPI-Generalsekretär am 31. Januar 1968 zu wissen: "Brandt [...] stellte die Möglichkeit einer Wiedenzulassung der KP in der Bundesrepublik in Aussicht und wünschte dafür [...] die Vermittlung zum SED-Regime in Ost-Berlin. [...] Es ließe sich unter Umständen auch über eine Anerkennung der DDR reden."⁶¹³

Nachdem die Zeitung *Christ und Welt* von Kontakten zwischen SPD und KPI berichtet hatte, bestätigten die Sozialdemokraten diese am 1. April. Kurz darauf vermeldete der *Bayernkurier* ein geheimes Spitzentreffen zwischen Brandt und Longo.⁶¹⁴ Brandt hatte nach Bekunden der beiden Beteiligten "nicht mehr als einen Satz"⁶¹⁵ mit Longo gewechselt, und zwar Anfang Februar bei einem offiziellen Empfang in Rom. Dort hatte auch Kiesinger sich mit dem Generalsekretär unterhalten, nach Angaben der KPI über die Fragen einer Wiedenzulassung der KPD, der europäischen Grenzen und einer Anerkennung der DDR. Kiesinger berichtete noch im Februar im Auswärtigen Ausschuß von dem Treffen, nannte als Thema aber lediglich die Wiedenzulassung einer kommunistischen Partei.⁶¹⁶ Auch mit dem sowjetischen Botschafter sprach er kurz darauf über seine Unterredung mit Longo und meinte, wenn die KPD sich auf den Boden des Grundgesetzes stellte, "stünde ihrer Zulassung nichts im Wege"⁶¹⁷. Im September 1968 wurde die DKP gegründet. Justizminister Heinemann und sein Staatssekretär Ehmke hatten bei der Vorbereitung juristische Hilfestellung geleistet. Das war auch deshalb sinnvoll, weil die Bundesregierung sich so eines östlichen Vorwurfs und Propagandamittels entledigen konnte. Gegen die Existenz einer kommunistischen Partei in der Bundesrepublik hatten die Partner der Großen Koalition per se nichts einzuwenden.⁶¹⁸

Die Informationen über die Kontakte von SPD und KPI waren über den BND, dessen Leiter, General Gehlen, ein erklärter Gegner der Entspannungspolitik war, in die Presse gelangt.⁶¹⁹ Gehlens Bruder war Resident des BND in Rom und hatte eine hochrangige Quelle in der KPI-Führung. Auch aus der SPD erhielt Gehlen Informationen. Bereits am 8. Januar hatte er dem Bundeskanzler einen Bericht über die

⁶¹⁰ Vgl. Protokolle der Sitzungen des Präsidiums am 04.04.1968, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums, und des Parteivorstands am 23.04.1968, in: SPD-Parteivorstand 28.

⁶¹¹ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002.

⁶¹² Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002.

⁶¹³ ("General Gehlens Bericht an Kanzler Kurt Georg Kiesinger", in: *WamS* vom 26.10.1986. Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 252, Löwenthal, *Ich bin geblieben*, S. 304-307, und Knabe, *Der diskrete Charme der DDR*, S. 142. Der Bericht wird auch wiedergegeben bei Löwenthal und Bärwald, *Ostbüro*, S. 148. Bärwald, *Leiter des Ostbüros der SPD*, arbeitete auch für den BND. Vgl. Schmidt-Eenboom, *Geheimdienst*, S. 238-242.

⁶¹⁴ Vgl. *PMI* 149/68 vom 04.04.1968 und "Hinter dem Rücken des Kanzlers", in: *Bayernkurier* vom 06.04.1968.

⁶¹⁵ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 290. Vgl. Brandt im Parteivorstand am 23.04.1968, in: SPD-Parteivorstand 28, und Timmermann, "Vorfeld", S. 397.

⁶¹⁶ Vgl. Protokoll der 57. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14.02.1968, S. 788.

⁶¹⁷ AAPD 1968, Dok. 75, S. 287.

⁶¹⁸ Zur Gründung der DKP vgl. Roik, *DKP*, S. 58-73.

⁶¹⁹ Vgl. "Es war eine dolle Sammlung", in: *ZEIT* vom 18.10.1974, Heinz Vielain "General Gehlens Bericht an Kanzler Kurt Georg Kiesinger", in: *WamS* vom 26.10.1986, Merseburger, *Willy Brandt*, S. 540, Schmidt-Eenboom, *Geheimdienst*, S. 156. Vielain arbeitete in den sechziger Jahren für die *Welt* und den *Bayernkurier* und verfügte über enge Kontakte zum BND. Vgl. *ibid.*, S. 41f. und 279ff.

Kontakte zwischen SPD und KPI mit einem Protokoll des Gesprächs in Rom zukommen lassen.⁶²⁰ Den Vize-Kanzler informierten Geheimdienst oder Kanzleramt nicht.⁶²¹ Ende Januar sprach Strauß den Bundeskanzler auf die Kontakte zwischen SPD und KPI an, woraufhin sich Kiesinger an Wehner wandte, der ihm eine Aufzeichnung über die Gespräche vom November übergab. Am 6. und 26. Februar erhielt Kiesinger vom Präsidenten des BND aus italienischen Quellen bzw. aus SPD-Kreisen stammende Berichte. Am 8. März informierte der BND das Kanzleramt über das angebliche zweistündige Gespräch zwischen Brandt und Longo am 31. Januar.⁶²²

Die konservative Presse stellte die Begegnungen in Rom und München als konspirative Aktion dar. Unnötig angestachelt wurde die Empörung durch eine ungeschickte Informationspolitik der SPD. Von Volksfrontgelüsten, Verbrüderung mit den Kommunisten, einem Verstoß gegen den Koalitionskodex, einer Nebenaußenpolitik hinter dem Rücken des Kanzlers und schließlich von höchsten Bedenken der Amerikaner war nun die Rede.⁶²³ Dies war wohl einer der Gründe für eine zwischen SPD und KPI vereinbarte Denkpause. Ein weiterer war die Tatsache, daß die zweite Unterredung die Grenzen der Möglichkeiten des Kontakts deutlich machte. Die SPD war nicht bereit, die Frage der Anerkennung der DDR so aufzugreifen, daß es den Kommunisten genügte.

Der Kontakt wurde von Bauer aufrechterhalten. Die SPD erhielt weiterhin Informationen über die Haltung der Bruderparteien der KPI und informierte diese über den Fortgang der Ostpolitik. Im Februar 1969 nahm Bauer als Beobachter am Parteitag der KPI teil.⁶²⁴ Diesmal leitete das Kanzleramt einen Bericht des BND über erregte Diskussionen zwischen der SED-Delegation und der Direktion der KPI wegen Bauers Anwesenheit an Brandt weiter. Die SED habe von der KPI gefordert, keine weiteren Kontakte mehr zur SPD aufzunehmen⁶²⁵ - ohne Erfolg. Nach Gesprächen mit der KPI im März 1969 übermittelte Leo Bauer die zutreffende Nachricht von einem sich anbahnenden Wandel in der sowjetischen Deutschlandpolitik noch vor den Bundestagswahlen. Außerdem seien die Italiener in Moskau und Warschau gefragt worden, ob die SPD wohl zu Parteikontakten ähnlich wie mit der KPI bereit sein würden.⁶²⁶ Die SPD hatte bereits ähnliche Anfragen aus Belgrad und Bukarest erhalten, schloß Parteikontakte aber aus. Informelle Gespräche begrüßte man jedoch. So war Leo Bauer im Dezember 1968 in Brandts Auftrag nach Belgrad geflogen und hatte dort mit dem jugoslawischen Außenminister gesprochen.⁶²⁷ Im April 1969 trafen sich Berlinguer, Galluzi und Segre in Bonn mit Franke, Bahr und Wehner.⁶²⁸ Ein vorgesehener Termin mit Brandt kam nicht zustande, eventuell weil er selbst vor dem Treffen zurückschreckte. Im Juni und November 1969 war Bauer erneut in Rom.⁶²⁹ Die Bedeutung des Kontakts zwischen SPD und KPI ließ nach, als direkte Gespräche mit den Regierungen des Warschauer Pakts seine Funktion übernahmen.

Am 4. April 1968 kam es im Kreßbronner Kreis zu einer "längeren Erörterung" der Kontakte. Beide Seiten wollten aber einen öffentlichen Streit vermeiden. Brandt war wegen einer Auslandsreise nicht anwesend. Schmidt und Wehner räumten "verfahrensmäßige Fehler" der SPD ein: Kiesinger hätte vorher unterrichtet werden müssen. Sie vertraten aber entschieden die Auffassung, die Gespräche selbst seien

⁶²⁰ Vgl. Heinz Vielain "General Gehlens Bericht an Kanzler Kurt Georg Kiesinger", in: *WamS* vom 26.10.1986, und Löwenthal, *Ich bin geblieben*, S. 297-302. Bei Löwenthal ist der komplette Bericht abgedruckt.

⁶²¹ Vgl. Brandt, *Erinnerungen*, S. 182.

⁶²² Vgl. Aufzeichnung Guttentberg vom 16.04.1968, in: NL Kiesinger 311, Masala, Italia und Germania, S. 141f., bes. Anm. 376, und Kroegel, Anfang, S. 220ff.

⁶²³ Im Mai hielt Brandt der von Unionsseite geäußerten Meinung, die Kontakte der SPD zur KPI hätten Washington alarmiert, entgegen, Rusk habe ihm versichert, daß die Kontakte keinerlei Beunruhigung ausgelöst hätten. Brandt hatte seinen Kollegen um eine Stellungnahme zu der Angelegenheit gebeten und dieser hatte volles Verständnis für die Kontakte gezeigt. Vgl. Marx (Bearb.), *Kreßbronner Kreis*, S. 94, und McGhee an Brandt am 12.05.1968, in: PAAA, B 1 426. Gassert deutete das so, Brandt habe "gut Wetter bei Kiesinger" (Kiesinger, S. 601) machen wollen.

⁶²⁴ Vgl. Bauer an Brandt am 26.02.1969, in: WBA, A 7, 2.

⁶²⁵ Vgl. Carstens an Brandt am 24.02.1969, in: WBA, A 7, 13.

⁶²⁶ Vgl. Bauer an Brandt am 25.03.1969, in: WBA, A 7, 2, Pöthig, *Italien und die DDR*, S. 183, und Scheib, *Entspannungspolitik*, S. 244

⁶²⁷ Vgl. Notiz für Claus Sönksen vom 18.12.1968, in: WBA, A 7, 20, und Bauer an Brandt am 26.02.1969, in: WBA, A 7, 2.

⁶²⁸ Bauer an Brandt am 04.1969, in: WBA, 11.16, 112.

⁶²⁹ Aufzeichnungen Bauer vom 27.06. und 07.11.1969, in: Dep. Bahr 403.

nützlich gewesen und hätten dem Zweck gedient, "die starre Position Ulbrichts in den Fragen der Beziehungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands zu erschüttern"⁶³⁰. Wehner beklagte sich, vom BND generell nicht unterrichtet zu werden. Im Mai versetzte die Bundesregierung den erst 60jährigen Gehlen in den Ruhestand, woraufhin dieser immer wieder Material an die Presse gelangen ließ, das u.a. Brandt und Bahr kompromittieren sollte.⁶³¹

Wohl um "die Wogen weiter zu glätten", hielt Wehner nach dem Koalitionsgespräch vom 4. April im Bundestag eine kämpferische deutschlandpolitische Rede und beteuerte in einem persönlichen Schreiben an den Bundeskanzler seine Loyalität, verwies aber auch auf "Meinungsunterschiede"⁶³². Zwischen den Koalitionspartnern nahm in dieser Phase die Entfremdung deutlich zu. Das Mißtrauen auf beiden Seiten wuchs. Dazu trugen die Ereignisse um Kontakte der SPD zur KPI und der Nürnberger Parteitag ein besonderes Scherflein bei. Daß die SPD die Wahlrechtsreform auf 1970 oder später verschob, war für manche in der Union, vor allem aber für Innenminister Lücke, geradezu eine Verletzung der Geschäftsgrundlage der Großen Koalition, obwohl die SPD und vor allem Brandt schon bei den Koalitionsverhandlungen eine eindeutige Festlegung vermieden hatten.⁶³³ Auch die Kontroverse um die Notstandsgesetze war noch nicht ausgestanden. Die innen- und außenpolitischen Komponenten "verstärkten sich nun wechselseitig"⁶³⁴. Die Verschlechterung der Atmosphäre ging mit einer inhaltlichen Distanzierung einher:

Auch wenn sich die Spitzenpolitiker [...] weiterhin an der in Kiesingers Regierungserklärung [...] verkündeten Generallinie orientierten, wuchsen hinter den Kulissen die Spannungen, wenn es um die Definition des konkreten Handlungsspielraums ging. In der Union neigte man dazu, ihn sehr eng zu begrenzen und dabei auch die ost- und deutschlandpolitischen Ambitionen der Sozialdemokratie, namentlich die von Brandt und Bahr, intensiv zu beobachten und möglichst einzuschränken.⁶³⁵

Einem internen Vermerk der KPI zufolge traf Bauer sich am 7. April 1968 mit Segre und eröffnete ihm, Brandt erwäge, im Lichte der jüngsten Entwicklung und der zu erwartenden schweren Wahlniederlage der SPD in Baden-Württemberg zwei Möglichkeiten: 1. am "Jahresende eine Überprüfung der Umsetzung des Regierungsprogramms zu verlangen und die Koalition von links her zu brechen, um die Partei zu den Wahlen auf klarer linke Positionen zu führen (Grenzen, DDR etc.)" und 1969 eine sozial-liberale Koalition zu bilden, oder 2. ausgehend vom Nichtverbreitungsvertrag und anderen Problemen "einen Bruch zwischen CDU und CSU [...] zu provozieren mit dem Verlassen der Regierung seitens Letzterer", was allerdings das Risiko in sich berge, "damit der Rechten einen herausgehobenen Führer zu verschaffen, Franz Josef Strauß, der sich auf tendenziell neonazistischen, sicherlich aber nationalistischen Positionen"⁶³⁶ bewege. Hierüber denke Brandt derzeit mit ihm, Bauer, und Bahr nach, ohne mit einem Präsidiumsmitglied darüber gesprochen zu haben. Entsprach das tatsächlich Brandts Überlegungen und hatte Brandt dies der KPI und damit indirekt auch deren Bruderparteien tatsächlich mitteilen lassen? Skepsis ist insofern angebracht, als es sich um eine Quelle aus dem Archiv der KPI handelt, deren Autor nicht frei von ganz eigenen Interessen war, was die Bedeutung und Inhalte der Kontakte zur SPD anging. Ferner könnte Bauer ohne Wissen und Zustimmung Brandts gehandelt haben. Andererseits paßte der Inhalt zu dem, was Bauer selbst über das Gespräch vom November 1967 festgehalten hatte, und auch zur sonstigen Argumentation der Sozialdemokraten bzw. zu der von kommunistischer Seite geäußerten Einschätzung. Es konnte also Taktik sein. Egon Bahr hält es in der Rückschau nicht nur für nicht

⁶³⁰ Marx (Bearb.), Krefßbronner Kreis, S. 78. Vgl. Vermerk Jahn zum Koalitionsgespräch am 04.04.1968, in: NL Jahn 1345, und Vgl. "In und nach Brandts Urlaub", in: FAZ vom 04.04.1968.

⁶³¹ Vgl. Binder, *The Other German*, S. 243f.

⁶³² Schönhoven, *Wendjahre*, S. 399.

⁶³³ Zur Wahlrechtsfrage vgl. Taschler, *Herausforderungen*, S. 270ff., Gassert, Kiesinger, S. 603-612, Schönhoven, *Wendjahre*, S. 235-267.

⁶³⁴ Schönhoven, *Wendjahre*, S. 393.

⁶³⁵ Schönhoven, *Wendjahre*, S. 399f. Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 223f.

⁶³⁶ Archivio del Partito comunista italiano, Sezioni di lavoro: Esteri 1968, Microfilm 0552, S. 1482f. Das Dokument wird thematisiert in: Raffaele D'Agata, "L' 'altra' distensione: Brandt, Berlinguer, e la ricerca di un nuovo ordine di pace negli anni '70", in: *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e dell'900* (Bologna), Jg. 5, Nr. 2, April 2002, S. 233-251. Der Verf. dankt Bernd Rother von der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung für den Hinweis und die Überlassung des Dokuments.

ausgeschlossen, daß Bauer das Thema gegenüber Vertretern der KPI angesprochen hat, sondern findet die Brandt zugeschriebenen Äußerungen nicht überraschend: Brandt habe sich in der Tat 1968 zunehmend von Strauß und Kiesinger "blockiert"⁶³⁷ gefühlt. Angesichts der Entwicklung im Frühjahr 1968 ist das nicht auszuschließen: Die Turbulenzen um den Knappstein-Bericht, der zunehmende Streit um den NV-Vertrag, die Auseinandersetzung um den Gewaltverzicht, die Attacken Seitens der CSU und die Rücktrittsdrohung – all das hatte sich in den ersten Monaten des Jahres 1968 ereignet bzw. an Schärfe gewonnen.

Welche Bedeutung hatten nun die Kontakte zur KPI für Brandt und die neue Ostpolitik? Dazu muß man zunächst nach ihrem Zweck fragen. Brandt hatte den Eindruck, daß die italienischen Kommunisten die Bonner Politik "früher als andere [...] begriffen und – auch in Moskau – für unsere Ostpolitik plädierten". Zum einen wollte er erfahren, "wie sich die weltpolitischen und inter-kommunistischen Vorgänge durch die Brille der italienischen KP-Führer ansahen"⁶³⁸, zum anderen war er überzeugt, "daß der Kontakt auch für die Meinungsbildung der italienischen Seite einige Bedeutung hatte"⁶³⁹, was sich dann im kommunistischen Lager niederschlagen sollte. Es ging also erstens um das Einholen von Informationen darüber, welche Haltung sich hinter den offiziellen Positionen der östlichen Regierungen verbarg und an welchen Punkten die Bonner Politik ansetzen konnte bzw. mußte. Und es ging zweitens um das Aussenden der Botschaft, was sich potentiell hinter den offiziellen Positionen verbarg. Leo Bauer brachte es bereits am 5. April 1968 gegenüber der *Frankfurter Rundschau* auf den Punkt: "Es wäre einfach lächerlich, der SED das Exklusivrecht für die Darlegung und Interpretation der Politik der Großen Koalition gegenüber den anderen kommunistischen Parteien zu überlassen. Die Begegnung von Rom [...] diene ausschließlich dem Zweck der exakten Information und der klaren Interpretation der SPD-Politik und der Politik der sozialdemokratischen Minister innerhalb der Bundesregierung."⁶⁴⁰ Die KPI war für Brandt und die SPD wertvolle Quelle und glaubwürdiger Kurier bzw. "Dolmetscher"⁶⁴¹. Die Feststellung, daß darüber hinaus oder gar in erster Linie beabsichtigt war, "den 1966 auf Parteiebene gerissenen Gesprächsfaden mit der SED wieder zu knüpfen"⁶⁴², verwischt den Unterschied zwischen Absicht und tatsächlicher Entwicklung: Es war die KPI, die in dieser Hinsicht initiativ war und eine Vermittlerrolle anstrebte, wobei die SPD nichts gegen den Versuch einzuwenden hatte. Betrachtet man die Gesamtheit der Kontakte und die Äußerungen der Beteiligten, waren von sozialdemokratischer Seite alle östlichen Bruderparteien der KPI, insbesondere aber die KPdSU indirekte Adressaten der Aktion.

Die Gespräche etwa für den deutsch-sowjetischen Dialog wichtiger zu nehmen als die sonstige Entwicklung des Jahres 1969 oder zu sagen, Brandts Weg nach Moskau habe über Rom geführt⁶⁴³, hieße, sie völlig zu überschätzen. Bahr meint in der Retrospektive dazu: "Die Moskowiter waren dadurch theoretisch besser vorbereitet, aber nur theoretisch. Das waren Versuche, Auflockerungsübungen, wenn man so will für den Fall aller Fälle."⁶⁴⁴ Brandt bewertete sie rückblickend als beschleunigenden, aber nicht notwendigen Umweg der Ostpolitik.⁶⁴⁵ Johannes Lill hat aber zu Recht darauf hingewiesen, daß eine gewisse Wirkung der Vermittlungstätigkeit der KPI auf die Überlegungen der Moskauer, Warschauer und Ost-Berliner Führung nicht in Abrede gestellt werden sollte:

Ob ein westdeutscher Außenminister in vager Formulierung ein 'geregeltes' Nebeneinander' in Deutschland und den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen öffentlich verkündete, oder ob hohe Repräsentanten seiner Partei den Funktionären einer kommunistischen Partei im vertraulichen Gespräch ausführliche

⁶³⁷ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002.

⁶³⁸ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 289ff.

⁶³⁹ Brandt, Manuskript zu "Erinnerungen", in: WBA, B 25, 174.

⁶⁴⁰ zitiert nach: Timmermann, "Vorfeld", S. 392.

⁶⁴¹ Timmermann, "Vorfeld", S. 390.

⁶⁴² Schönhoven, *Wendjahre*, S. 398. Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 214, 216 und 220.

⁶⁴³ Vgl. Wettig, "Sowjetische Deutschlandpolitik", S. 90, Scheib, *Entspannungspolitik*, S. 239, Pöthig, *Italien und die DDR*, S. 184, und Timmermann, "Vorfeld", S. 399.

⁶⁴⁴ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002.

⁶⁴⁵ zitiert nach Pöthig, *Italien und die DDR*, S. 184. Die Aussage stammt von 1983.

Darlegungen über ihre Vorstellungen zur Lösung der Spannungen in Europa machten – das waren schon zwei verschiedene Ebenen.⁶⁴⁶

Dabei darf ein Aspekt nicht übersehen werden, der in den Darstellungen zu den SPD-KPI-Kontakten unberücksichtigt bleibt: Parallel zu den Gesprächen in Rom und München versuchte Brandt über Bahr und befreundete Außenminister den Polen sein Konzept zu vermitteln, und zwar u.a. aus Mangel an geeigneten diplomatischen Möglichkeiten. Anders gewendet: Die vermeintlich konspirativen Kanäle wurden genutzt, weil es andere nicht gab bzw. diese verstopft waren. Das galt in Hinblick auf Warschau, auf Ost-Berlin, aber auch auf Moskau, denn Brandt glaubte in Zarapkin und von Walther Botschafter zu haben, die der Kommunikation in seinem Sinne nicht förderlich waren. Aus diesem Grund hatte Bahr mit Belezki im Mai 1967 über eine Begegnung zwischen Brandt und Abrassimow gesprochen, den Brandt nicht nur 1966 mehrfach getroffen hatte, sondern der neben seiner Funktion als Botschafter in Ost-Berlin auch Mitglied des ZK der KPdSU war.⁶⁴⁷ Brandt wußte natürlich, daß in den Volksdemokratien die Parteien und nicht die Außenämter oder Regierungen die Richtlinien der Außenpolitik bestimmten.⁶⁴⁸ Kurz darauf hatte Brandt dem Kanzler mitgeteilt, daß Abrassimow zu einem Treffen bereit sei, und versucht, Kiesinger für das Vorhaben zu gewinnen: "Ich glaube, es läßt sich dafür eine Form finden, die den Vorgang nicht öffentlich bekannt werden läßt. Jedenfalls neige ich stark zu der Meinung, daß wir diese Möglichkeit, unsere Politik zu interpretieren, [...] wahrnehmen sollten"⁶⁴⁹. Doch der Kanzler machte Bedenken geltend und bat Brandt, "seine diesbezüglichen Überlegungen noch einmal zu überprüfen"⁶⁵⁰. Auch in einem persönlichen Gespräch mit Brandt ließ sich Kiesinger nicht überzeugen.⁶⁵¹ Angesichts dessen schienen sich Ebenen anzubieten, die eine Abstimmung mit dem Kanzler nicht unbedingt erforderlich machten, und ein Parteikontakt zur KPI eine solche Ebene zu sein. Oder hatten Brandt und die SPD den "Verhaltenskodex von Koalitionspartien untereinander [...] mißachtet"⁶⁵²? Betrieben sie "hinter dem Rücken"⁶⁵³ Kiesingers eine Sonder- oder Nebenaußenpolitik, die mit der gemeinsamen Linie der Koalition nicht vereinbar war? Diese Fragen sind zu verneinen. Daniela Taschler weist zu Recht darauf hin, daß "unkonventionelle Wege" zur Überwindung des Stillstands in der Ostpolitik "legitim" waren, solange "keine festen Absprachen hinter dem Rücken des Koalitionspartners" getroffen wurden. Und: "Im übrigen hatte ja auch Kiesinger [...] ohne Wissen seines Außenministers heimlich in Moskau sondieren lassen."⁶⁵⁴ Brandt erfuhr davon übrigens noch vor der Bundestagswahl 1969 – von sowjetischer Seite.⁶⁵⁵ Die Gesprächspartner der KPI gaben keine Erklärungen für die Bundesregierung ab (sie sprachen eigentlich nicht einmal im Namen der SPD). Die von ihnen dargelegten außen- bzw. - deutschlandpolitischen Positionen unterschieden sich kaum von dem, was SPD-Politiker öffentlich oder in diplomatischen Gesprächen direkt oder indirekt sagten. Sie waren – ansonsten hätten die Kommunisten auch die Zeitung lesen können – deutlicher und gerade durch die Vertraulichkeit der Gespräche glaubwürdiger. Die andere Seite konnte es für bahre Münze nehmen. Ihrer Absicht entsprechend erhielten die Sozialdemokraten in der Tat wichtige Informationen, die ansonsten nicht zu erhalten waren, und trug die KPI den gewünschten Eindruck in die Bruderparteien. Als Kiesinger Wehner ansprach, bestätigte dieser den Kontakt. Brandt hatte der Kanzler nicht gefragt. Nichts deutet darauf hin, daß Kiesinger den Kontakt mißbilligte.⁶⁵⁶ Hätte Brandt Kiesinger vorher über die SPD-KPI-Kontakte informiert, wäre die Vertraulichkeit kaum zu wahren gewesen, wie sich beim Knappstein-Bericht, beim

⁶⁴⁶ Lill, Völkerfreundschaft, S. 427. Vgl. *ibid.*, S. 427ff.

⁶⁴⁷ Vgl. Aufzeichnung Bahr vom 29.05.1967, in: Dep. Bahr, 341.

⁶⁴⁸ Vgl. Scheib, Entspannungspolitik, S. 247.

⁶⁴⁹ Brandt an Kiesinger am 31.05.1967, in: WBA, A 7, 13.

⁶⁵⁰ Vermerk Neusel vom 02.06.1967, in: NL Kiesinger 001. Vgl. Kroegel, Anfang, S. 173.

⁶⁵¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 408, Anm. 13.

⁶⁵² Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 186.

⁶⁵³ Kroegel, Anfang, S. 219.

⁶⁵⁴ Taschler, Herausforderungen, S. 273. Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 602.

⁶⁵⁵ Vgl. Drath, Willy Brandt, S. 328.

⁶⁵⁶ Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 600f. Kroegel meint: "Die Aufdeckung der Kontakte führte zu einer Wende in Kiesingers Haltung gegenüber dem Koalitionspartner." (Anfang, S. 220), ohne dies überzeugend zu belegen.

Dialog mit Zorapkin und eben auch bei den Kontakten schließlich zeigte. An Brisanz für die CDU/CSU gewannen die Gespräche nicht zuletzt durch Art und Zeitpunkt des Bekanntwerdens, nämlich kurz nachdem der Nürnberger Parteitag die Differenzen zwischen Union und SPD deutlich gezeigt hatte. Kritisch einzuwenden ist, daß eben doch eine Vermischung von Regierungs- und Parteipolitik stattfand. Das zeigt Bauers Statement vom 5. April 1968 und die Beteiligung Egon Bahrs. Gravierender aber ist, daß die Vertreter der SPD unter Berufung auf Brandt eine unheilvolle Differenzierung zwischen den Positionen der SPD, der Regierungslinie und den Widerständen der Union vornahmen. Möglicherweise vermittelten sie den Eindruck, daß nur eine andere Bundesregierung ein adäquater Partner für die Entspannungspolitik sein konnte. Dieses Vorgehen war geeignet, die erkennbare Tendenz des Ostens zu befördern, die Große Koalition auseinanderzuidividieren und auf die SPD zu setzen, ja eventuell sogar ihren möglichen Wahlsieg abzuwarten. Dabei muß man wohl davon ausgehen, daß Brandt sich subjektiv als treuer Sachwalter der Regierungslinie verstand und einen Teil der Union (nicht ganz zu Unrecht) als Kräfte wahrnahm, die hinter das im November 1966 Vereinbarte bzw. dessen Ausformung in Regierungshandeln zurückgehen wollten. Am 23. April 1968 kritisierte er, einige wollten nicht mehr wahrhaben, wie sehr sie sich "auf die Rolle von Bremsern eingestellt" hätten, andere fielen aus der Rolle, weil sie es für außergewöhnlich hielten, wenn man die Wahrheit ausspreche. Er kündigte an, sich "nicht stärker bremsen zu lassen, als es aufgrund der politischen Kräfteverhältnisse unvermeidlich" sein würde. Es gehe darum, daß die Regierungserklärung "nicht verwässert [...], sondern zügig in praktische Politik umgesetzt"⁶⁵⁷ werde. Für diese Aussagen hatte es gerade erst wieder einen Anlaß gegeben.

7.5 Das Wachkoma des Gewaltverzichtsdialogs mit Moskau

Am 9. April 1968 beantworte Bonn die sowjetischen Memoranden vom 12. Oktober und 21. November 1967 sowie vom 29. Januar 1968. Kurz zuvor ergriff Brandt noch einmal die Gelegenheit, sich in einem Aufsatz grundsätzlich zur Ostpolitik zu äußern, worunter er die Gesamtheit der Beziehungen zur Sowjetunion, "zu den östlich und südöstlich Deutschlands gelegenen europäischen Staaten" und zum Ost-Berliner Regime verstanden wissen wollte, weil "eine Ostpolitik unter Außerachtlassung der deutschen Frage nicht realistisch wäre"⁶⁵⁸. Das Verhältnis zu Moskau bezeichnete Brandt als von "zentraler Bedeutung". Dies ergebe sich schon "aus der Bewertung der weltpolitischen Gegebenheiten, der Machtverhältnisse und der Interessenlage in Osteuropa". Die Verbindung Moskaus mit einer Reihe anderer Staaten, die Tatsache, daß "der andere Teil Deutschlands, die DDR, in dieses 'Kräftefeld' eng einbezogen" sei, ja der andere Teil Deutschlands selbst stellten Realitäten dar, denen Rechnung zu tragen sei. Lediglich eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR lehnte Brandt erneut ab. Er strich heraus, daß die bisherigen Bemühungen um ein geregeltes Nebeneinander an der Haltung Ost-Berlins gescheitert seien. Diese Unbeweglichkeit bringe das SED-Regime zunehmend in eine Situation, in der es "stets aufs neue das solidarische Verhalten der Verbündeten beschwören" und sich um Unterstützung für eine Politik bemühen müsse, "die durchaus nicht immer den Interessen der [...] Staaten des Warschauer Pakts" entspreche. Brandt spekulierte, daß diese Länder, einschließlich der Sowjetunion, begonnen haben könnten, "eine kühle Abwägung ihrer wahren Interessen vorzunehmen". So wenig Bonn beabsichtige, Ost-Berlin zu isolieren, so wenig habe man, schrieb Brandt vor dem Hintergrund des Prager Frühlings, die Absicht, "Differenzen zwischen der Sowjetunion und ihren Verbündeten herbeizuführen oder auszunutzen". Brandt glaubte, auf alle Hauptforderungen des Ostens könne "konstruktiv geantwortet" werden: Seine Antwort auf die Forderungen, "Bonne müsse die DDR als Staat" sowie "die Demarkationslinie zwischen den beiden Teilen Deutschlands und die Oder-Neiße Linie als Staatsgrenze anerkennen", war die Bereitschaft, über Gewaltverzichtserklärungen zu verhandeln. Zum Verlangen, "angebliche

⁶⁵⁷ *PMI* 192/68b vom 23.04.1968.

⁶⁵⁸ *DzD* V/2, S. 521. Vgl. *ibid.*, S. 521-528 (Aufsatz Brandt vom April 1968).

Ambitionen auf Atomwaffen auf[zu]geben", verwies Brandt auf den Bonner Verzicht von 1954 und begrüßte die baldige Verwirklichung eines "weltweit annehmbaren Atomwaffen-Sperrvertrag[s]". Zum Anspruch anzuerkennen, "daß West-Berlin eine selbständige politische Einheit auf dem Territorium der DDR sei", meinte er sehr optimistisch, auch diese Bedingung lasse sich "überwinden": Die Bundesrepublik habe stets den Viermächtestatus für *ganz* Berlin respektiert, auf dessen Basis "praktische Lösungen"⁶⁵⁹ erreicht werden könnten.

Während Brandt also bemüht war, das Terrain möglicher Verhandlungen und Kompromißlösungen zu bereiten, beantwortete Kiesinger am 2. April im Bundestag das Verlangen, die östlichen Forderungen zu erfüllen, als gebe es keinerlei Spielraum: "Es bleibt dabei: Wir sind nicht der Meinung, daß wir damit einen guten Beitrag für den Frieden in Europa leisten würden."⁶⁶⁰ In derselben Debatte machte der FDP-Vorsitzende Scheel – sich inhaltlich und sprachlich an die SPD und ihren Vorsitzenden anlehnd – die Diskrepanzen innerhalb der Koalition ebenso deutlich wie die Schnittmenge zwischen einem der Koalitionspartner und der Opposition: Scheel lobte deutschlandpolitische Vorschläge der SPD und erklärte, daß die DDR für die Bundesrepublik "nicht Ausland sein" könne, die Beziehungen zwischen "beiden Teilen Deutschlands [...] besondere Beziehungen sein" müßten. Nicht inhaltlich, wohl aber terminologisch ging er weiter, als Brandt es wagte, indem er diese Haltung auf die Formel brachte: "Es sind zwei Staaten da, aber ein Volk, eine Nation."⁶⁶¹ Scheel warf der Bundesregierung mit einem Wort Churchills vor, sie sei angesichts der unterschiedlichen Auffassung "entschlossen zur Unschlüssigkeit, willens ohne Willen zu sein, der Bewegung abgeneigt, der Veränderung widerstrebend, allmächtig in der Ohnmacht"⁶⁶².

Daß Scheel im Kern Recht hatte, zeigte sich in der Diskussion über den Text des Aide-mémoires, das am 9. April von Bonn nach Moskau gesandt wurde: Am 29. Januar hatte Duckwitz dem sowjetischen Botschafter eine baldige Antwortnote angekündigt. Brandt wurde bereits drei Tage später ein Entwurf zugeleitet, der das Gespräch zwischen Duckwitz und Zarapkin berücksichtigte. Dieser Entwurf ging dem Bundeskanzleramt am 9. Februar zu.⁶⁶³ Am 23. Februar wurde Duckwitz ins Palais Schaumburg gebeten. Dabei stellte sich heraus, daß Kiesinger "ganz neue Ideen" über den Inhalt des Papiers entwickelt hatte. Von einer Übergabe vor der Budapester Konferenz, wie vom Auswärtigen Amt beabsichtigt, konnte keine Rede mehr sein. Der Kanzler warnte, der Kreml könne versuchen, die Bundesregierung über die Frage des Gewaltverzichts "in eine Diskussion zu verwickeln", bei der Bonn "den kürzeren ziehen" würde. Kiesinger kam es wesentlich darauf an, das Papier so abzufassen, daß man "der Weltöffentlichkeit gegenüber bestehen" könne. Wehner hatte den Gedanken in die Debatte geworfen, den Sowjets nur ein kurzes Papier zu übergeben und ein Weißbuch mit Bonns Vorstellungen zum Gewaltverzicht auszuarbeiten. Duckwitz hielt für Brandt fest: "Wenn es nach den Vorstellungen des Bundeskanzlers geht, müßten wir uns also ausschließlich auf die Frage der Gewaltverzichtserklärung konzentrieren und keinen Versuch unternehmen, das deutsch-russische Verhältnis insgesamt zu behandeln"⁶⁶⁴.

Die von Brandt vorgenommenen und von Wehner unterstützten Änderungen im Entwurf des Kanzleramts in Sachen Berlin hatte Kiesinger im wesentlichen akzeptiert. Brandt hatte den Text entschärft und deutlicher zwischen der tatsächlichen Entwicklung und den formellen Beziehungen unterschieden. Auf Klarstellungen zu einzelnen sowjetischen Vorwürfen hatte Brandt im Interesse einer raschen Antwort verzichtet. Am 1. März 1968 konnte Kiesinger Zarapkin die Antwort auf die sowjetische Berlin-Erklärung übergeben. Darin wurde die Viermächteverantwortung für ganz Berlin anerkannt, Bonns Mitwirkung an der Ausübung der Verantwortlichkeiten der Drei Mächte in den westlichen Sektoren

⁶⁵⁹ DzD V/2, S. 524-528. Im dem Text benutzte Brandt den Begriff "Ostdeutschland" (ibid., S. 525) für die DDR, der gewöhnlich für die ehemaligen deutschen Ostgebiete verwendet wurde.

⁶⁶⁰ DzD V/2, S. 535 (Bundestagsrede Kiesinger 02.04.1968).

⁶⁶¹ DzD V/2, S. 540. Vgl. ibid., S. 537-543 (Bundestagsrede Scheel 02.04.1968).

⁶⁶² DzD V/2, S. 543.

⁶⁶³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 39, Anm. 1.

⁶⁶⁴ AAPD 1968, Dok. 71, S. 258f. Vgl. ibid., S. 258ff., bes. auch Anm. 9.

erwähnt sowie die Mißachtung des Viermächtestatus im Ost-Sektor und die hermetische Trennung der Stadt kritisiert. Weiter wurde, Brandts Vorschlag entsprechend, hingewiesen auf die mannigfachen Bindungen zwischen dem Bund und Berlin, die auf "der Grundlage alliierter Beschlüsse, und somit in vollem Einklang mit dem Status Berlins" entstanden sowie "zu einer unentbehrlichen Voraussetzung der Wohlfahrt und Lebensfähigkeit und damit Bestandteil der gegenwärtigen Lage Berlins geworden"⁶⁶⁵ seien. Bonn beabsichtige nicht, wie von Moskau unterstellt, diesen Zustand unter Umgehung alliierter Beschlüsse zu verändern. Zorapkin zeigte sich denn auch zufrieden darüber, daß Bonn den Status West-Berlins nicht ändern wolle und eine Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern anstrebe, kritisierte aber das Vorhaben einer parlamentarischen Woche in West-Berlin, zu der fast das ganze Kabinett reisen sollte. Selbstverständlich wünsche auch die Sowjetunion entspannte Beziehungen und erwarte die noch ausstehende Antwort auf ihre Vorschläge. Sollte allerdings die Bundesregierung darin an ihrem Rechtsstandpunkt in der deutschen Frage festhalten, verspreche er sich keine sonderlich positiven Auswirkungen. Kiesinger versprach zu prüfen, ob und welche Veranstaltungen in West-Berlin zu einer ernsthaften Störung der beiderseitigen Beziehungen führen könnten. Was die Beantwortung der sowjetischen Gewaltverzichtsvorschläge angehe, seien mehrere Entwürfe in Arbeit. Die Antwort werde "in nächster Zeit"⁶⁶⁶ erfolgen.

Weitere Gespräche zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Palais Schaumburg bestätigten derweil Duchwitz' Eindrücke von des Kanzlers Überlegungen. Diehl übergab Ruete den Entwurf für das Weißbuch und bat, in der Antwortnote folgendes zu berücksichtigen: Man solle nicht ausschließlich davon ausgehen, daß die Bundesrepublik einen Gewaltverzicht anbieten müsse; vielmehr brauche sie selbst die Gewähr, daß die andere Seite auf die Anwendung von Gewalt verzichten wolle. Schließlich sei der Komplex im Kontext des NV-Vertrags zu sehen, in dem keine Vorkehrung gegen nukleare Erpressung vorgesehen sei. Brandt ließ daraufhin zwei Alternativ-Entwürfe erarbeiten.⁶⁶⁷

Am 4. März legte Ruete eine Aufzeichnung zu den notwendigen Entscheidungen vor.⁶⁶⁸ Er tat dar, der Kreml beabsichtige anscheinend, über den Gewaltverzicht einen großen Teil seiner Forderungen in der Deutschlandpolitik durchzusetzen, und gehe dabei wohl zunächst von einem Maximalprogramm aus. Noch nicht erkennbar sei, ob die Sowjets tatsächlich annähmen, so einer Friedensregelung vorgreifen und einen für sie noch günstigeren Status quo erreichen zu können. Vorstellbar sei, daß sie auch mit Teilerfolgen zufrieden sein würden, was Raum für wirkliche Verhandlungen eröffne. Denkbar sei aber auch, daß sie der deutschen Ostpolitik ein neues Hindernis entgegenstellen wollten. Gerade weil im Osten die Ansicht verbreitet zu sein scheine, Bonn stehe unter dem Zwang der Verhältnisse vor einem grundsätzlichen Kurswechsel in der Ostpolitik, müsse man deutlich machen, daß Entspannungspolitik nicht Kapitulation bedeute, sondern ein Entgegenkommen auf beiden Seiten voraussetze. Ruete regte an, auf spezifische Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik hinzuweisen, um den Eindruck zu vermeiden, als ob nur von den Deutschen eine Gefahr ausginge. Brandt stimmte dem zu, wollte dies aber nicht zu ausführlich behandelt wissen.

Angesichts der Tatsache, daß Moskau die Frage des Gewaltverzichts mit weiteren Punkten verbunden hatte, erschien es Ruete angebracht, nicht von vornherein jede Diskussion abzulehnen. Wenn man aber dazu bereit sei, solle man die Standpunkte zu den einzelnen Punkten bereits in der Antwort andeuten:

Die Sowjets haben [...] ihre Positionen dargelegt; wir sollten ihnen unsere Positionen entgegenhalten, da wir ihnen sonst die Initiative überlassen; [w]enn wir unsere Position klar darlegen, haben wir einen guten Ausgangspunkt für etwaige Gespräche und Verhandlungen; [g]egenüber unseren Verbündeten, aber auch bei einer späteren möglicherweise notwendig werdenden Veröffentlichung, wird deutlich, daß wir der Diskussion nicht ausgewichen sind; [n]ur durch ein Eingehen auf die zusätzlichen Punkte ist es möglich, auch unsererseits zusätzliche Fragen anzuschneiden.⁶⁶⁹

⁶⁶⁵ DzD V/2, S. 287.

⁶⁶⁶ AAPD 1968, Dok. 75, S. 286.

⁶⁶⁷ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 01.03.1968, in: PAAA, B 150.

⁶⁶⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 79.

⁶⁶⁹ AAPD 1968, Dok. 79, S. 298.

Klarzustellen war laut Ruete allerdings, daß daraus keine Bedingungen für einen Gewaltverzicht erwachsen dürften. Auch dem stimmte Brandt zu. Zum neuen Tatbestand der amerikanisch-sowjetischen Einigung über einen NV-Vertrag merkte Ruete an, Bonn sei an einer Verpflichtung Moskaus interessiert, auf die Drohung mit Gewalt zu verzichten. Auch das fand Brandts Billigung.

Bemerkenswert fand Ruete Zarpkins Forderung, die Verhandlungen mit der Sowjetunion müßten in zeitlichem Zusammenhang von Verhandlungen mit den übrigen Mitgliedern des Warschauer Paktes stehen. Da es nicht vorstellbar sei, gleichzeitig mit sieben Regierungen Verhandlungen zu führen, müsse man mit dem Vorschlag rechnen, die Verhandlungen in einer Konferenz zusammenzufassen. Es sei daher darauf zu achten, daß der bilaterale Charakter der Gespräche erhalten und die Beteiligten frei blieben, untereinander die Erklärungen je nach den Umständen auszugestalten. Die Bundesregierung könne sich zwar bereit erklären, mit der Sowjetregierung allgemeine Grundsätze eines Gewaltverzichts zu erörtern, müsse aber klarstellen, daß sowohl die Bundesrepublik wie die Mitglieder des Warschauer Paktes frei sein müßten, die einzelnen bilateralen Erklärungen nach ihren Vorstellungen auszugestalten. Zu erwägen sei, schon jetzt bilaterale Kontakte mit den Regierungen der osteuropäischen Staaten aufzunehmen, um dem Vorwurf zu entgehen, man verhandele über sie betreffende Fragen hinter ihrem Rücken mit den Sowjets. Brandt stimmte dem zu und hatte bereits entsprechende Sondierungen gestartet.⁶⁷⁰

Ein innerdeutscher Gewaltverzicht – Brandt teilte diese Einschätzung Ruetes – sei eine Voraussetzung für die Annäherung beider Teile Deutschlands, sozusagen die "Geschäftsgrundlage"⁶⁷¹ des Einigungsprozesses, und nicht mit dem üblichen zwischenstaatlichen Gewaltverzicht gleichzusetzen. Als Reaktion boten sich laut Ruete folgende Möglichkeiten an: 1) Die grundsätzliche Bereitschaft zu Verhandlungen mit Ost-Berlin, um eventuell einen Aufschub zu erreichen. 2) Ein sofortiges Angebot an die DDR etwa in Fortsetzung des Briefwechsels mit Stoph. Dieser Weg würde Ulbricht aber die Möglichkeit geben, durch Ablehnung von Formulierungen oder durch Forderungen das deutsch-sowjetische Gespräch zu stören. 3) Eine Einbeziehung des Gewaltverzichts gegenüber der DDR in die deutsch-sowjetischen Gespräche. Die Verhandlungen mit der DDR würden dann einer späteren Phase überlassen bleiben. Dieser Variante gaben Ruete und Brandt den Vorzug.

Ganz auf der von Ruete skizzierten Linie hatte Brandt bereits am Tag zuvor bei dem erwähnten Gespräch mit Kiesinger, Wehner, Schröder, Heck, Stücklen, Guttenberg und Carstens argumentiert und hervorgehoben, die Verknüpfung des Gewaltverzichts mit Sachfragen schütze Bonn bei einer späteren Veröffentlichung und Sorge dafür, daß es um mehr gehe als eine "abstrakte Sache". Auch wenn er "nicht optimistisch" sei, könne man "nicht völlig ausschließen", daß es die Möglichkeit eines Gesprächs über das große Ganze mit Moskau gebe. Kiesinger hingegen hatte, u.a. aus Furcht vor einem propagandistischen Erfolg Moskaus, "gewisse Bedenken", sich auf Gespräche einzulassen, und folgte dem anderen Ansatz: "Solange wir uns nicht einig in Sachfragen werden, dann wenigstens Gewaltverzicht." Er wollte lediglich Bonns Positionen erneut darlegen. Brandts Vorgänger Schröder fand es vor allem wichtig, Moskau den "Mund zu stopfen"⁶⁷². Am Ende kündigte Brandt an, den Entwurf überarbeiten zu lassen. Nachdem die Runde sich am 6. März darauf geeinigt hatte, der DDR Verhandlungen über den Gewaltverzicht anzubieten und dieses Angebot in die Antwort an Moskau aufzunehmen⁶⁷³, leitete Duckwitz am 18. März dem Bundeskanzleramt den überarbeiteten Entwurf zu, in dem die Ergebnisse der Besprechung "sowie einige weitere Überlegungen, die in der Zwischenzeit im Bundeskanzleramt und im Auswärtigen

⁶⁷⁰ Über seinen niederländischen Kollegen Luns ließ Brandt die ungarische Haltung zum Gewaltverzichtsangebot sondieren und fand seine Vermutung bestätigt, daß Budapest einen Austausch von Erklärungen an eine parallele Aktion zwischen Bonn und Ost-Berlin band. Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 20.02.1968, in: PAAA, B 1 VS 10090. Rumänien wurde ausführlich über die deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsgespräche unterrichtet. Vgl. AAPD 1968, Dok. 129.

⁶⁷¹ AAPD 1968, Dok. 79, S. 295. Vgl. Aufzeichnung Sahn vom 16.02.1968 mit Vermerk Arnold vom 21.02.1968, in: PAAA, B 150.

⁶⁷² Notizen Guttenberg vom 03.03.1968, in: NL Guttenberg 93.

⁶⁷³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 88, S. 330, Aufzeichnung Carstens vom 06.03.1968, in: NL Kiesinger 009, DzD V/2, S. 365 (Bericht zur Lage der Nation 11.03.1967), und Taschler, Herausforderungen, S. 247.

Amt angestellt worden"⁶⁷⁴ waren, Berücksichtigung gefunden hatten. Am 1. April legte Ruete einen "entsprechend den Wünschen des Bundeskanzleramts" erneut geänderten Entwurf vor, in dem die "noch im Stadium der Konsultation befindlichen Stellen"⁶⁷⁵ gekennzeichnet waren. Während Brandt im Anschluß an die Botschafterkonferenz in Afrika noch im Senegal weilte, übergab Duckwitz am 9. April das deutsche Aide-mémoire. Brandt hatte verfügt, nicht bis zu seiner Rückkehr zu warten.⁶⁷⁶

In ihrem Aide-mémoire schlug die Bundesregierung vor, bald Gewaltverzichtsabmachungen als Schritt zur Überwindung von Mißtrauen und Furcht sowie als Ausgangspunkt für weitere Schritte zur Festigung der Sicherheit in Europa zu treffen. Als Beispiele wurden eine stufenweise Verringerung von Atomwaffen und ein Austausch von Manöverbeobachtern genannt. Nicht aufgenommen wurde Brandts im Entwurf enthaltener Vorschlag einer ausgewogenen Truppenverminderung in Europa. Statt des vom Auswärtigen Amt formulierten Angebots, mit Moskau Erklärungen gleichen Inhalts wie gegenüber den Verbündeten auszutauschen oder in Verhandlungen über abweichende Formulierungen einzutreten, hieß es in der Fassung vom 9. April, Bonn sei bereit, mit der UdSSR Verhandlungen über die Formulierungen von gegenseitigen Erklärungen über den Gewaltverzicht aufzunehmen, der spezifisch auf die Probleme des deutsch-sowjetischen Verhältnisses bezogen werden könne. Anstelle der Willensbekundung, mit allen Mitgliedern des Warschauer Paktes *Verhandlungen* über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen *aufzunehmen* (wenn zuvor geklärt sei, welche Form und welchen Inhalt die deutsche und die sowjetische Erklärung haben würden) und im Prozeß der "Annäherung beider Teile Deutschlands, die sich gegenseitig nicht als Ausland ansehen, auch mit der DDR Erklärungen über den Gewaltverzicht auszutauschen", wurde in die Fassung vom 9. April eingefügt, man sei bereit, "auch *mit dem anderen Teil Deutschlands* über einen verbindlichen Gewaltverzicht *zu sprechen* [Hervorhebung M.F.]". Die Note differenzierte zwischen der DDR und den übrigen Verbündeten der Sowjetunion. Zum sowjetischen Vorschlag, im Zusammenhang des Gewaltverzichts auch andere Fragen zu behandeln, regte Bonn im Einklang mit Duckwitz' Äußerungen vom Januar an, schrittweise vorzugehen. In der Fassung vom 9. April wurde allerdings betont, die Bundesregierung halte "zunächst eine Vereinbarung über den Verzicht [...] von Gewalt für wünschenswert". Zum NV-Vertrag hatte das Auswärtige Amt die Erwartung formuliert, daß der Beitritt beider Seiten zur Verbesserung der deutsch-sowjetischen Beziehungen beitragen werde. Zur Grenzfrage hieß es, die Bundesrepublik erhebe keine Gebietsansprüche. Ansonsten wurde an die an Polen gewandte Passage der Regierungserklärung erinnert. Nicht aufgenommen wurde die im Entwurf ausgesprochene Bereitschaft, "mit der polnischen Regierung in Verhandlungen einzutreten, um im Zusammenhang mit Beratungen über einen Gewaltverzicht zu prüfen, in welcher Weise beide Seiten die Achtung der Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzlinien bis zu einer friedensvertraglichen Regelung erklären" könnten. Das gleiche Schicksal erfuhr der im Entwurf enthaltene Vorschlag, mit der CSSR im Kontext des Gewaltverzichts alle Folgerungen der Ungültigkeit des Münchner Abkommens zu prüfen. Zur angeblichen Aktivierung militaristischer und neonazistischer Kräfte wurde auf die Stellungnahme vom 22. Dezember verwiesen. Die Bundesregierung wisse die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu schätzen; ihre Politik sei ganz auf die Festigung des Friedens gerichtet. Im Entwurf war festgestellt worden: "Wir sind mit der Sowjetunion der Auffassung, daß nie wieder von deutschem Boden eine Kriegsgefahr ausgehen noch in Deutschland faschistisches Gedankengut Einfluß gewinnen darf. Die Bundesregierung wird alles in ihrer Macht stehende tun, um das Aufkommen solcher Gefahren auszuschließen." Zum sowjetischen Hinweis auf die sog. Feindstaatenartikel der UNO-Charta fragte der Entwurf des Auswärtigen Amts nach Sinn und Zweck eines Gewaltvorbehalts angesichts des Wunsches, die Anwendung von oder die Drohung mit Gewalt aus den gegenseitigen Beziehungen auszuschließen. Der endgültige Text lautete: "Ein solcher Vorbehalt würde den Gewaltverzicht einseitig jeder praktischen Bedeutung entkleiden." Zusammenfassend stellte die Bundesregierung fest, es liege im gemeinsamen

⁶⁷⁴ Duckwitz an Carstens am 18.03.1968, in: PAAA, B 150.

⁶⁷⁵ AAPD 1968, Dok. 79, Anm. 25.

Interesse, den Gewaltverzicht nicht mit erschwerenden Voraussetzungen zu belasten. Die Bereitschaft, in die Gewaltverzichtsgespräche Fragen einzubeziehen, die zu einer Verbesserung der Beziehungen der Bundesrepublik mit der Sowjetunion und anderen Ländern beitragen könnten, wurde aus dem Schlußteil des Entwurfs gestrichen. Der Entwurf endete mit der Erklärung: "Die Bundesregierung ist daher bereit, unverzüglich in Verhandlungen mit der sowjetischen Regierung einzutreten." Das tatsächlich übergebene Aide-memoire schloß, die Bundesregierung sei bereit, "unverzüglich in Verhandlungen [...] über die Formulierung von gegenseitigen Erklärungen über den Gewaltverzicht einzutreten, wobei sie ihren Entwurf vom 7. Februar 1967 [...] als einen geeigneten Ausgangspunkt"⁶⁷⁷ betrachte.

Ein Teil der Bundesregierung mochte im Frühjahr 1968 letztlich nicht weiter gehen als ein Jahr zuvor, es bei einem "abstrakten"⁶⁷⁸ Gewaltverzicht bewenden lassen, während Brandt im Kontext der Gewaltverzichtsverhandlungen Lösungen für die zwischen der Bundesrepublik und ihren östlichen Nachbarn strittigen Fragen sondieren und den innerdeutschen Gewaltverzicht zur Geschäftsgrundlage des Verhältnisses zwischen Bonn und Ost-Berlin machen wollte. Daß "die Sowjetunion Gewaltverzichts-erklärungen mit der Bundesrepublik nur dann austauschen wollte, wenn Bonn den Maximalkatalog der Moskauer Deutschlandpolitik [...] akzeptierte" läßt sich ebenso wenig sagen wie, daß Brandt und das Auswärtige Amt allein nach Formulierungen gesucht hätten, "die eine Einigung auf 'den gewissermaßen abstrakten Grundsatz des Gewaltverzichts' ermöglichen konnten"⁶⁷⁹.

Der Text des Aide-mémoires stellte gegenüber den Entwürfen des Auswärtigen Amts eine Einschränkung und ein Ausweichen ins weniger Substantielle dar. Dadurch wurde nicht nur der Raum für die Suche nach Kompromißlösungen erheblich kleiner, vielmehr sollte das Terrain, auf dem man hätte ausloten können, womit sich der Kreml diesseits seiner Maximalforderungen zufrieden gegeben hätte, möglichst gar nicht erst betreten werden. Mit Blick auf Ost-Berlin – dessen Behandlung Moskau gegenüber Bonn immer wieder zum Lackmустest erhoben hatte – erklärte man sich lediglich zu Gesprächen bereit. Von Verhandlungen oder einer den übrigen Staaten des Warschauer Pakts gleichberechtigten Vorgehensweise war nicht die Rede. Diese "Aufteilung der Warschauer-Pakt-Staaten"⁶⁸⁰ kritisierte Zarapkin gleich bei der Übergabe des Memorandums am 9. April.

Nachdem Bonn und Moskau, so Brandt, nun "ein schwieriges politisches Gespräch begonnen" hatten, versuchte Ost-Berlin "die mühsame Entspannung zu stören"⁶⁸¹. Am 13. April 1968 verfügte der Innenminister der DDR, daß Ministern und leitenden Beamten der Bundesregierung bis auf weiteres die Durchreise durch die DDR nach West-Berlin nicht mehr gestattet werde.⁶⁸² Am 19. April erklärten London, Paris und Washington, daß die ostdeutschen Behörden nicht befugt seien, die geltenden Vier-Mächte-Vereinbarungen zu ändern. Zwei Tage zuvor hatten sie Moskaus Behauptung zurückgewiesen, die NPD könne unter dem Schutz der Legalität in West-Berlin faschistische Aktivitäten entfalten.⁶⁸³ Brandt befürchtete, eine Anwendung der Ost-Berliner Weisung könne "zu höchst unliebsamen Auswirkungen in Berlin führen"⁶⁸⁴, erst recht, wenn weitere folgen würden. Er drängte die Drei Mächte, die Angelegenheit nicht auf sich beruhen zu lassen. Am 26. April 1968 trat der befürchtete Fall ein: Der Regierende Bürgermeister von Berlin wurde an der Durchreise durch die DDR gehindert. Brandt ließ unverzüglich um die Einberufung einer Sondersitzung des NATO-Rats ersuchen. Weitere Maßnahmen waren eine Rede Brandts vor dem Reichstagsgebäude in Berlin am 1. Mai, eine Demarche beim

⁶⁷⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 438, und "Dieser ganze Unsinn", in: *SPIEGEL* vom 15.04.1968.

⁶⁷⁷ AAPD 1968, Dok. 39, S. 127-134. Hier finden sich sowohl die Zitate aus dem Entwurf als auch (in den Anmerkungen) aus dem endgültigen Text, der abgedruckt ist in: DzD V/2, S. 570-575.

⁶⁷⁸ Bender, Die "Neue Ostpolitik", S. 145.

⁶⁷⁹ Schönhoven, Wendejahre, S. 386. Schönhoven zitiert Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 227. Dort heißt es aber, im Frühjahr und Sommer 1968 sei deutlich geworden, daß es mit einer "Einigung auf den gewissermaßen abstrakten Grundsatz des Gewaltverzichts nicht getan sein würde" (ibid.).

⁶⁸⁰ AAPD 1968, Dok. 121, S. 440.

⁶⁸¹ DzD V/2, S. 621 (Rede Brandt 01.05.1968)

⁶⁸² Vgl. DzD V/2, S. 590 (Anordnung Dickel 13.04.1968).

⁶⁸³ Vgl. DzD V/2, S. 591 und 593f.

⁶⁸⁴ AAPD 1968, Dok. 135, S. 493.

sowjetischen Botschafter und eine weltweite diplomatische Aktion in Abstimmung mit den drei Schutz-
mächten: Ost-Berlin wolle sich durch eine "Salamitaktik"⁶⁸⁵ die Kontrolle über den Zugang nach Berlin
verschaffen. Die Maßnahmen stellten einen Anschlag auf die Freiheit und Lebensfähigkeit Berlins dar
und vergifteten die Bemühungen um Entspannung in Europa.

Moskau wurde von den Drei Mächten "dringend [...] auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht, den
freien Zugang nach Berlin [...] wiederherzustellen"⁶⁸⁶. Der Kreml verwies auf den Freundschaftsvertrag
zwischen der DDR und der UdSSR von 1955 und erklärte, das Durchreiseverbot falle in die Zuständigkeit
Ost-Berlins.⁶⁸⁷ Während Washington "die festen, doch maßvollen Formulierungen der Bundes-
regierung"⁶⁸⁸ im Kontext der Vorgänge um die Zufahrtswege lobte, kritisierten die Drei Mächte
Erklärungen Wehners und des Sprechers der Bundesregierung, daß Bonn zur Zeit keine Maßnahmen
treffen werde, da die Aufrechterhaltung des freien Zugangs nach Berlin ausschließlich Sache der
Alliierten sei. Ferner forderten sie Reisebeschränkungen für SED-Vertreter, was das Auswärtige Amt
wegen des Prinzips der innerdeutschen Reisefreiheit ablehnte.⁶⁸⁹

Die amerikanische Bereitschaft zu Gegenmaßnahmen schien von der deutschen "Entschlossenheit
abzuhängen, notfalls auch eine Eskalation der Krise um Berlin in Kauf zu nehmen". Dem Bonner
Ansinnen einer Reise Brandts oder Kiesingers nach Washington oder eines Besuchs Ruskis in Bonn stand
man aufgeschlossen gegenüber. In Washington herrschte aber der "Eindruck einer gewissen
Unschlüssigkeit" der Bundesregierung bzw. einer "uneinheitliche[n] Beurteilung durch die Koalitions-
partner"⁶⁹⁰. Verbreitet war die Meinung, Bonn stehe vor einem Dilemma und fürchte, durch eine
Verschärfung der Lage in Berlin die bisherigen Erfolge der neuen Ostpolitik zu gefährden. Brandt wollte
sich nicht unnötig "auf die Ebene innerdeutscher Repressalien abdrängen" lassen. Deshalb überzeugte er
die Alliierten davon, die Angelegenheit zunächst "politisch hochzuspielen"⁶⁹¹, um dem Kreml die Frage
aufzuzwingen, ob sein Interesse an einer Kooperation mit den westlichen Schutzmächten auf anderen
Feldern wirklich mit einer Zuspitzung der Zugangsfrage zu vereinbaren war. Am 29. April fand im

⁶⁸⁵ Drahterlaß Brandt vom 30.04.1968, in: PAAA, B 150 (z.T. abgedruckt in: AAPD 1968, Dok. 148, Anm. 15).

⁶⁸⁶ DzD V/2, S. 610 (Erklärung Frankreich, Großbritannien, USA 28.04.1968).

⁶⁸⁷ Vgl. DzD V/2, S. 639 (Erklärung Abrassimow 09.05.1968).

⁶⁸⁸ AAPD 1968, Dok. 148, S. 555.

⁶⁸⁹ In diesem Zusammenhang wurde in der Bonner Viererrunde auch das sog. TTD-System diskutiert. Nach der TTD-Regelung konnten Deutsche aus der DDR nur mit einem *Temporary Travel Document* (TTD) des *Allied Travel Office* der Drei Mächte (ATO) ins westliche Ausland reisen. DDR-Pässe wurden in NATO-Staaten und anderen westlichen Ländern nicht als gültiges Reisedokument anerkannt. Die NATO hatte stets unerwünschte Reisen hoher DDR-Funktionäre verhindert. Seit der Berlin-Krise waren die NATO-Partner an der Festlegung der Regeln für die TTD-Erteilung beteiligt. Inzwischen wurden nur noch für Reisen mit eindeutig politisch-propagandistischem Charakter keine TTDs erteilt, was etwa 1 % aller TTD-Anträge entsprach. Die NATO-interne Kritik am bestehenden TTD-System lautete, daß die Bundesregierung nicht die Verhängung von Einreisebeschränkungen gegenüber Vertretern des SED-Regimes in NATO-Staaten erwarten könne, wenn sie ihrerseits nicht zu entsprechenden Maßnahmen im innerdeutschen Bereich bereit sei. Der Hinweis auf den Ausnahmecharakter der innerdeutschen Beziehungen fand kein Gehör. Im Februar 1967 hatte StS Schütz eine Überprüfung des TTD-Systems mit dem Ziel seiner Aufhebung angeregt. Brandt billigte eine Kabinettsvorlage, wonach das Kabinett den Außenminister beauftragen sollte, Gespräche mit den Drei Mächten über die Abschaffung der TTD-Regelung zu eröffnen. Die bisherige Regelung konnte in Brandts Augen den Eindruck erwecken, sie trage zur Isolierung der Landsleute in der DDR bei. Auch künftig sollten die Verbündeten nicht *jeden* DDR-Bürger einreisen lassen. Der NATO-Rat billigte die probeweise Einführung eines Verfahrens für TTD-Ausnahmen. Im Frühjahr 1968 sprach sich auch das *State Department* für eine Revision der bisherigen TTD-Regelung aus. Das AA erarbeitete eine neue Kabinettsvorlage, in der argumentiert wurde, durch die Abschaffung des TTD-Systems könne Bonn mit größerem Nachdruck als bisher auf die Isolierung hinweisen, in der das SED-Regime die dortige Bevölkerung halte. Die Kabinettsvorlage wurde allerdings im Kabinettsausschuß für innerdeutsche Beziehungen nicht behandelt. Nach der Einführung des innerdeutschen Paß- und Visazwangs verschärfte der NATO-Rat am 20.06.1968 die TTD-Richtlinien. Im Dezember 1968 gaben die Drei Mächte zu verstehen, daß sie diese bald wieder rückgängig machen wollten. Brandt trat dafür ein, nun eine Gesamtüberprüfung des TTD ins Auge fassen. Bis dahin verwahrte er sich aber gegen die wiederholte Einreisegenehmigung für das SED-Politbüro-Mitglied Norden nach Italien ohne TTD. Im April 1969 schlug er den Drei Mächten vor, die Vierergruppe möge sich mit einer Modifizierung des TTD-Systems befassen. Diese wollten es als Element der Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes im Prinzip aufrechterhalten und plädierten für eine Liberalisierung, die dann auch erfolgte. Die Bonner Vierergruppe arbeitete einen Entwurf aus, demzufolge TTDs in jedem Falle auf Antrag ausgegeben werden sollten, und zwar auch an SED-Funktionäre, sofern die Gastregierung damit einverstanden war. Im Juni 1969 sprachen sich außer Dänemark und Norwegen alle NATO-Mitglieder für die prinzipielle Beibehaltung und Liberalisierung des TTD-Systems aus. Auf Anregung Brandts wurde das TTD-System schließlich suspendiert. Vgl. AAPD 1967, Dok. 31, 73, 75, 93, 116, 141, 144 und 216, AAPD 1968, Dok. 84, Anm. 17, Dok. 96, 141 und 111, Dok. 191, Anm. 11, Dok. 420 und 425, AAPD 1969, Dok. 60, 120, 153, 157, Anm. 17, 170 und 181, Vermerk Arnold vom 06.03.1967, Aufzeichnung Ruete vom 22. 06. 1967 (bearbeitet von Brandt), Vermerk Duckwitz vom 20.12.1968 und Vermerk Wilke vom 30.05.1969, in: PAAA, B 150, Kabinettsprotokolle 1968, S. 245f. und 320f., Kabinettsprotokolle 1969, S. 311, Anm. 21, Haftendorn, "Instrumentarium", S. 64, sowie Allers, *Besondere Beziehungen*, S. 134f.

⁶⁹⁰ Drahtbericht Knapstein vom 17.06.1968, in: PAAA, B 150.

Auswärtigen Amt eine Besprechung unter Brandts Vorsitz statt, an der u.a. Wehner, Carstens, Duckwitz und der Berliner Bundessenator Spangenberg teilnahmen. Die Runde beschloß, allen Regierungen, mit denen Bonn diplomatische Beziehungen unterhielt, ihre große Besorgnis bezüglich möglicher Folgen der "Ost-Berliner Schikanen"⁶⁹² darzulegen. Bald darauf vermeldete Brandt im Auswärtigen Ausschuß, daß die Aktion eine positive Resonanz gefunden und sogar "bis in die tschechoslowakische Regierung hineingewirkt"⁶⁹³ habe, deren öffentliche Stellungnahme der Bonner Position näher komme als der Ost-Berliner. Trotz vorheriger Drohgebärden des DDR-Außenministeriums reiste Brandt zum 1. Mai demonstrativ nach Berlin. Auf einer Kundgebung warnte er eindringlich vor dem "Spiel mit dem Feuer"⁶⁹⁴, zeigte sich aber überzeugt, daß niemand der DDR-Regierung, die sich auch im eigenen Lager isoliere, in eine neue Berlin-Krise folgen werde. Brandt "warf sich den Mantel des kalten Kriegers"⁶⁹⁵ also kurz aus taktischen Überlegungen über und streifte ihn sofort wieder ab.

Letztlich begriff die SED, daß ein Zweck der Gewaltverzichtspolitik darin bestand, das "in Osteuropa daran vorhandene Interesse als Hebel gegen die DDR zu benutzen, um sie zu dem erforderlichen Minimum an konstruktiver Haltung zu zwingen und sie aus ihrer faktischen Veto-Position [...] herauszudrücken". So formulierte es Egon Bahr im Vorfeld des außenpolitischen Kolloquiums der Großen Koalition. Der Gewaltverzicht bot für ihn ferner die Chance, eine "faktische Lösung der Grenzfrage ohne Aufgabe der deutschen Rechtsansprüche zu erzielen". Bahr beabsichtigte eine Verständigung mit Moskau über die Grundsätze der bilateralen Erklärungen, "so daß parallel mit einer gewissen zeitlichen Verschiebung ähnliche Verhandlungen zunächst mit der DDR und der CSSR möglich" würden. Der Gewaltverzicht mit der DDR verlange eine Formel, die man generell brauche: "Verbindliche Abmachungen mit Ost-Berlin ohne völkerrechtliche Anerkennung". Der bisherige Abwehrkampf lasse sich "nur mit begrenztem Erfolg noch eine begrenzte Zeit" führen. Daraus ergebe sich: "Einen Mühlstein loswerden, solange man für ihn noch etwas bekommt."⁶⁹⁶

Die außenpolitische Bestandsaufnahme, die die Große Koalition auf der Heimerzheimer Wasserburg am 2. und 3. Mai 1968 vornahm, empfand Bahr in der Rückschau als "ziemlich realistisch"⁶⁹⁷. In seinem Eröffnungsvortrag führte Brandt aus, in der Entspannungspolitik zeige sich die Sowjetunion derzeit unbeweglich. Man könne unterstellen, daß Moskau durch innere Probleme, den Konflikt mit China und die Entwicklung innerhalb des Ostblocks – gemeint war vor allem der Prager Frühling – in Atem gehalten werde. Es müsse sich zeigen, ob die Gespräche über den Gewaltverzicht zu einer neuen Entwicklung führen oder eine Episode bleiben würden. Bonns Interesse mußte es Brandt zufolge sein, auf möglichst breiter Basis über Sachfragen zu sprechen, solange man in den großen politischen Fragen nicht weiterkomme. Um in der Gewaltverichtsfrage gegenüber Osteuropa Fortschritte zu erreichen, stellte Brandt in Anlehnung an Bahrs Aufzeichnung drei Dinge zur Diskussion: Bonn könne 1. andeuten, daß man die Grenzfragen faktisch als erledigt betrachte, ohne die Ansprüche aufzugeben, 2. verbindliche Abmachungen mit der DDR ohne völkerrechtliche Anerkennung treffen und 3. das osteuropäische Interesse gegen das Veto der DDR für die Normalisierung der Beziehungen mit der Bundesrepublik mobilisieren. Ebenfalls im Sinne des Bahrschen Papiers stellte Brandt fest, daß die Abwehr der Aufnahme der DDR in internationale Regierungsorganisationen immer schwerer werde. Bisher habe man argumentiert, daß die DDR kein Staat sei. Brandt plädierte für eine andere Begründung, da man nur noch für begrenzte Zeit die volle Quarantäne aufrechterhalten könne. Diese Frage stelle sich schon für den Antrag Ost-Berlins, über den die Weltgesundheitsorganisation im Mai zu befinden habe. Brandt gab mit Unterstützung Wehners zu erwägen, ob man nicht bewußt eine Einrichtung wie die WHO ausklammern

⁶⁹¹ Brandt in der 61. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.05.1968, S. 856.

⁶⁹² DzD V/2, S. 612 (Mitteilung AA 29.04.1968).

⁶⁹³ Brandt in der 61. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.05.1968, S. 857.

⁶⁹⁴ DzD V/2, S. 620 (Rede Brandt 01.05.1968). Vgl. *ibid.*, S. 618, Anm. 1.

⁶⁹⁵ Gassert, Kiesinger, S. 662.

⁶⁹⁶ Aufzeichnung Bahr vom 25.04.1968, in: Dep. Bahr 341.

⁶⁹⁷ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 213. Zum Kolloquium vgl. AAPD 1968, Dok. 146 und 147.

und den Beitritt der DDR mit Bedingungen für die Freiheit des Berlin-Zugangs verknüpfen sollte. Eine Entscheidung wurde nicht getroffen.⁶⁹⁸

Der bereits im Ruhestand befindliche deutsche Botschafter in Moskau, von Walther, kritisierte, daß Bonn das Gewaltverzichtsangebot aufgefächert und damit die Führungsrolle Moskaus in Osteuropa nicht bestätigt habe. Brandt hielt dem entgegen, nicht Bonn habe aufgefächert; die Sowjetunion argumentiere widersprüchlich. Der deutsche Vertreter bei der UNO regte an, der Ostpolitik mit einer großen Initiative, welche auch fühlbare Opfer anbieten müsse, mehr Stoßkraft und neuen Schwung zu verleihen. Sie sollte die Unterzeichnung des NV-Vertrags, die Teilnahme an der Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten im September in Genf und die Entwicklung eines größeren Plans für eine europäische Entspannungszone beinhalten, begleitet von Vereinbarungen mit den osteuropäischen Staaten, z.B. über Reiseerleichterungen, Kulturabkommen, Jugendwerke und eine Entwicklungsbank. Brandt stand dem Vorschlag positiv gegenüber und hielt die Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten für ein geeignetes Forum; er fragte aber skeptisch: "1) Kann man mit reduzierter Position etwas erreichen, was vorher nicht erreichbar war? 2) Ist es sinnvoll, uns in der Unterzeichnungsfrage des NV-Vertrags zu exponieren?"⁶⁹⁹ Helmut Schmidt plädierte für eine substantielle außenpolitische Standortbestimmung im Frühherbst. Dem stimmte Kiesinger zu. Man müsse die Regierungserklärung aufgrund der inzwischen eingetretenen Änderungen "neu entwickeln"⁷⁰⁰. Er fragte in die Runde: "[S]ollen wir eine mühsame schwere Politik weiterführen oder Ballast abwerfen und uns freistrampeln?" Seine Antwort ließ keinen Zweifel: "Die Zeit arbeitet für uns, nicht gegen uns. [...] Es ist eine mühselige Arbeit zu halten, was zu halten ist, aber es ist eine lohnende Aufgabe, in der Hoffnung auf bessere Zeiten. Ich halte diese mühsame Arbeit für richtiger als einen 'Paket'-Kraftakt mit Opfern, die wir evtl. nicht zu bringen brauchen."⁷⁰¹ Der von Schmidt angemahte Konsens, der verhindern sollte, daß "alle Politiker zu allen Problemen mit verschiedenen Zungen reden"⁷⁰², wurde nicht ausgehandelt. Vielmehr hielt Kiesinger fest:

Die Politik der Entspannung sowie der Verbesserung und Erweiterung der Beziehungen mit allen osteuropäischen Staaten ist bilateral [...] in dem Maße weiter zu betreiben, wie der jeweilige Partner dazu bereit ist. Politische Substanz unserer Grundpositionen (Wiedervereinigungs- und Sicherheitspositionen) darf nicht als Vorleistung zur Erhöhung der Bereitschaft der Partner geopfert werden. [...] Rücksicht auf die Interessen der SU darf uns nicht hindern, die Beziehungen zu anderen Staaten Osteuropas zu verbessern. [...] Es besteht keine Hoffnung, in absehbarer Zeit mit unserer Sowjetpolitik weiterzukommen.⁷⁰³

Dem selben Tenor folgten Kiesingers Direktiven hinsichtlich der künftigen Gestaltung der Deutschlandpolitik, Vorleistungen seien wenig sinnvoll, zumal die Gefahr bestehe, daß sie "ohne Gegenleistung kassiert"⁷⁰⁴ würden.

Wer die Heimerzheimer Protokolle im Kontext der koalitionsären Diskussionen des Frühjahrs 1968 liest, gelangt zu der Feststellung: Mochte man sich in der Anamnese noch recht einig sein, war man es in der Diagnose schon weniger und in der Frage der Therapie verfolgte man, wie sich immer deutlicher zeigte, völlig verschiedene Ansätze. Angesichts dessen von einem "erstaunlich weitgehenden außenpolitischen

⁶⁹⁸ Am 8. Mai 1968 wurde der Antrag der DDR auf Aufnahme in die WHO mit 59 gegen 19 Stimmen bei 27 Enthaltungen und 15 sich der Abstimmung durch Abwesenheit Entziehenden abgelehnt. Die UdSSR hatte vor der Konferenz wissen lassen, sie betrachte den WHO-Fall als Prüfstein für die Ehrlichkeit der Bonner Politik. Frankreich hatte mitgeteilt, man werde das Argument, die DDR sei kein Staat, künftig nicht mehr verwenden. Zweifel äußerte bald auch die US-Regierung. Die Bonner Delegation berief sich mit ausdrücklicher Zustimmung des Bundeskanzlers lediglich darauf, daß die Frage der Staatlichkeit der DDR kontrovers sei, und argumentierte vornehmlich mit der negativen Reaktion Ost-Berlins zu Bonner Vorschlägen in Sachen menschliche Erleichterungen. Der sowjetische Chefdelegierte griff die Botschaft des deutschen Delegationsleiters positiv auf. Im AA wurde gleichwohl registriert, daß die ungebundenen Staaten der deutschen Problematik und Argumentation überdrüssig waren. Vgl. AAPD 1968, Dok. 164 und 175, Protokoll der 61. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.05.1968, S. 857f., Wintzer, "Der Auswärtige Ausschuss 1965-1969", S. LV, sowie Frank, Entschlüsselte Botschaft, S. 213-218. S. auch AAPD 1969, Dok. 167.

⁶⁹⁹ AAPD 1968, Dok. 147, S. 544.

⁷⁰⁰ AAPD 1968, Dok. 147, S. 546.

⁷⁰¹ AAPD 1968, Dok. 147, S. 545.

⁷⁰² AAPD 1968, Dok. 147, S. 552.

⁷⁰³ Außenpolitisches Kolloquium 02. und 03.05.1968, Ergebnisprotokoll, in: PAAA, B 150.

⁷⁰⁴ Außenpolitisches Kolloquium 02. und 03.05.1968, Ergebnisprotokoll, in: PAAA, B 150.

Konsens der führenden Politiker von CDU, CSU und SPD⁷⁰⁵ in Heimerzheim zu sprechen, hieß Schweigen mit Zustimmung zu verwechseln. Wie reagiert die Runde auf des Kanzlers Resümee? Egon Bahr erinnert sich: "Niemand widerspricht. Es ist deprimierend."⁷⁰⁶

Als ernstes Hindernis einer "Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten" stellte die SED derweil die geplante Verabschiedung der Notstandsgesetze dar, und wurde darin von den sowjetischen Genossen unterstützt. Am 14. Mai warf Ulbricht der Bundesregierung in einem Brief an Kiesinger vor, sie wolle "den Weg zur weiteren Renazifizierung und zur Militärdiktatur ebnen" und "eine verstärkte expansive Politik [...] zur Revision der Ergebnisse des zweiten Weltkrieges ermöglichen"⁷⁰⁷. Die sowjetische Nachrichtenagentur TASS sprach von einer antidemokratischen und militaristischen Aktion, die den Frieden in Europa gefährde und keine innere Angelegenheit der Bundesrepublik darstelle, so daß Moskau sich etwaige Maßnahmen gegen ein "Anwachsen der Kräfte des Militarismus, Revanchismus und Neonazismus"⁷⁰⁸ vorbehalte. Im Auswärtigen Amt schloß man nicht aus, daß der Kreml die Notstandsgesetze zum Anlaß nehmen könnte, um Maßnahmen zur Disziplinierung des eigenen Lagers und Störmaßnahmen gegenüber der Bundesrepublik zu treffen.⁷⁰⁹

Am 30. Mai griff Brandt in die Notstandsdebatte des Bundestages ein.⁷¹⁰ Zunächst stellte er klar, daß mit Inkrafttreten der Gesetze die alliierten Vorbehaltsrechte aus dem Deutschlandvertrag von 1955 erlöschen würden. Diesbezüglich waren in den Koalitionsfraktionen Zweifel aufgetreten.⁷¹¹ Mit den Drei Mächten wurde in einem Notenwechsel Einigkeit über die neue Rechtslage hergestellt.⁷¹² Die Kritik aus Ost-Berlin kommentierte er mit den Worten, die dortigen Machthaber seien schlechte Ratgeber für eine freiheitliches, demokratisches Staatswesen. Die leidenschaftliche Debatte in der Bundesrepublik habe gezeigt, wie empfindlich das demokratische Gewissen reagiere, und dies sei "keine Gefährdung, sondern [...] eine Stärkung des Friedens in Europa"⁷¹³. Die Nachbarn der Bundesrepublik lud Brandt ein, die friedlichen Absichten einer Regierung an ihrer praktischen Politik zu messen. Vor dem Hintergrund der Wahlerfolge der NPD richtete er die warnende Frage gen Osten: "Welche Kräfte will man eigentlich stärken, wenn man durch die Ablehnung aufrichtiger Vorschläge und großer Angebote einen Fatalismus in diesem Volk erzeugt, der dann von bösen Kräften ausgebeutet werden könnte?"⁷¹⁴. Brandt appellierte an den Kreml, zu bedenken, daß von einer nach rechts rückenden Bundesrepublik keine wie auch immer geartete Hinnahme des Status quo zu erwarten war, während in der aktuellen Konstellation eine gewisse Chance lag. Auf der anderen Seite war man sich im Auswärtigen Amt bewußt, daß die Linie der momentanen sowjetischen Politik darin bestand, "die Notstandsdiskussion und die damit verbundene Unruhe, vor allem der studentischen Jugend, für eine massivere Einmischung in die inneren Verhältnisse der Bundesrepublik zu nutzen". Man hielt es für gut möglich, daß die sowjetische Führung "dabei – und vielleicht nicht einmal ungerne – in Kauf" nahm, daß der Ruf nach "Ordnung und Autorität" lauter wurde und der NPD neue Anhänger zuführte: "Sie kommt so einem ihrer wesentlichen Ziele näher – der Belebung des Geistes der Antihitler-Koalition [sic!] und der Isolierung der Bundesrepublik". Nach dieser Lesart war eine wachsende NPD "eine gefährliche und nützliche sowjetische Waffe"⁷¹⁵. Insofern stellte Brandts Appell auch eine propagandistische Enttarnung an die Adresse der übrigen Länder und Regierungen dar. Im Nachgang der Rede schrieb ihm Heinrich Böll, einer der Gegner der Notstandsgesetze: "Ihre Garantie ist das einzige, was mich nach der Verabschiedung der Notstandsgesetze noch

⁷⁰⁵ Link, "Entstehung des Moskauer Vertrags", S. 299.

⁷⁰⁶ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 213.

⁷⁰⁷ DzD V/2, S. 649 (Brief Ulbricht 14.05.1968). Zu den Notstandsgesetzen vgl. BGBl. 1968 I S. 709-715, 776-796 und 949-952, sowie Schönhoven, *Wendjahre*, S. 272-289.

⁷⁰⁸ DzD V/2, S. 683. Vgl. *ibid.*, S. 681ff (TASS-Erklärung 28.05.1968).

⁷⁰⁹ Vgl. Aufzeichnung Sähm vom 30.05.1968, in: PAAA, B 150.

⁷¹⁰ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 178. Sitzung, S. 9625-9631.

⁷¹¹ Vgl. Woyke (Hg.), *Partner und Rivalen*, S. 182f. (Brandt an Schmidt 27.05.1968), und Brandt an Barzel und Schmidt am 29.05.1968, in: PAAA, B 1 460.

⁷¹² Vgl. "Endgültiges Erlöschen der alliierten Vorbehaltsrechte", in: *Bulletin* vom 31.05.1968.

⁷¹³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 178. Sitzung, S. 9627.

⁷¹⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 178. Sitzung, S. 9628.

tröstet. [...] Aber ich will [...] Ihnen eigentlich nur sagen, daß ich Ihnen vertraue und die Art bewundere, wie Sie endlich, endlich nach zwanzig Jahren Bewegung in die Außenpolitik bringen."⁷¹⁶

Bereits am 9. Mai hatte Brandt im Auswärtigen Ausschuß erläutert, das Thema des vermeintlichen Neonazismus stelle ein Einigungselement im kommunistischen Block dar und berge die Gefahr, auch in westliche und neutrale Ländern hineinzuwirken. In bezug auf die schärferen Töne aus Moskau in jüngster Zeit dürfe man die Entwicklung in der CSSR und die Polemik zwischen Prag und Ost-Berlin nicht unterschätzen. Brandt gab außerdem zu bedenken: "Manch einer redet ja dann besonders stark, wenn er sich in Wirklichkeit nicht so stark fühlt." Vielleicht gehöre es zum Charakteristikum des Jahres 1968, daß beide Weltmächte vor dem Hintergrund ihrer "schrecklichen Macht [...] in Wirklichkeit doch furchtbar immobil" seien. Zum Aide-mémoire vom 9. April meinte Brandt, es gelte wohl, "sich auf eine mehr polemische als konstruktive Antwort vorzubereiten". Er rechnete aber eher nicht damit, daß Moskau es "für klug hielte, den Aktendeckel zu schließen"⁷¹⁷.

Diese Einschätzung sollte er sehr bald im doppelten Sinne bestätigt finden. Am 24. Mai wandte sich Belezki an Egon Bahr mit der Frage, ob Brandt den Wunsch habe, Abrassimow zu treffen. Eine Reihe von Personen hätte diesen Eindruck erweckt. Bahr erwiderte, davon sei ihm nichts bekannt, und fragte zurück, ob Abrassimow denn Brandt zu sehen wünsche, worauf er zur Antwort bekam, daß die Bereitschaft dazu wahrscheinlich bestehe. So fädelt der in Ost-Berlin ansässige Repräsentant Moskaus einen neuen Anlauf für eine Begegnung mit dem Bundesaußenminister ein, die ein Jahr zuvor nicht zustande gekommen war. Bahr machte darauf aufmerksam, "daß ein derartiges Zusammentreffen nicht einfach sei". Dies nahm Belezki zum Anlaß darzulegen, Moskau und Ost-Berlin hätten "keine Neigung, der großen Koalition zu Erfolgen zu verhelfen". Je früher die SPD die Regierung verlasse, desto besser. Auf Bahrs Einwand, welchen Sinn ein Treffen dann überhaupt haben könne, meinte sein Gesprächspartner, es sei "nicht unmöglich, in einigen Sachfragen gemeinsame Interessen zu finden". Bisher überwiege in Moskau der Eindruck, daß "der alte Kern der CDU" die Bonner Ostpolitik bestimme, daß z.B. Staatssekretär Carstens für die "entscheidenden Verschlechterungen" des Aide-mémoires vom 9. April verantwortlich zeichne. Auf eine solche Politik könne man nicht kooperativ reagieren. Bahrs Gegenargumentation nahm in gewisser Weise Brandts Warnung in der Notstandsdebatte vorweg: Man habe "Hitler gegeben [...], was Rathenau und Stresemann verweigert" worden sei. Belezki deutete an, der Kreml erwäge derzeit seine Linie gegenüber Bonn bis zu den Wahlen 1969. Für das Gespräch zwischen Brandt und Zarakin schlug er vier Themen vor: "Das Verhältnis KPdSU-SPD, das Verhältnis SU-Bundesrepublik, DDR-Bundesrepublik und SED-SPD". Belezki schränkte allerdings ein, "ob er wirklich ein solches Zusammentreffen wünsch[e]"⁷¹⁸, werde sein Chef erst nach seinem anstehenden Moskau-Besuch wissen.

Am 6. Juni teilte Belezki Bahr mit, ein Zusammentreffen werde für wünschenswert gehalten. Der Form nach könne es nur zwischen einem Mitglied des ZK der KPdSU und dem Vorsitzenden der SPD stattfinden. Sonst würde es den Kompetenzen Zarakins zuwiderlaufen. Das Gespräch solle vertraulich bleiben. Abrassimow habe den Wunsch, mit Brandt allein zu sprechen. Bahr erwiderte, zweifellos würden beide Herren auch unter der genannten Voraussetzung Außenminister bzw. Botschafter bleiben. Belezki akzeptierte das und fügte hinzu, man gehe davon aus, daß auch Themen behandelt würden, die der Minister sonst mit Zarakin erörtere. Bahr hegte Zweifel, ob die in beiderseitigem Interesse liegende Vertraulichkeit gewahrt werden könnte, und meinte, man müsse sich vorher über eine Sprachregelung verständigen. Er müsse es Brandt überlassen, ob dieser das Gespräch allein führen wolle; er werde jedenfalls begleitet sein. Bahr hielt für Brandt den Eindruck fest, bei Moskaus Drängen auf einen

⁷¹⁵ Aufzeichnung Sahn vom 30.05.1968, in: PAAA, B 150.

⁷¹⁶ Heinrich Böll an Willy Brandt am 20.06.1968, in: Nobert Bicher, Mut und Melancholie, S. 62.

⁷¹⁷ Brandt in der 61. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.05.1968, S. 870.

⁷¹⁸ Vermerk Bahr vom 27.05.1968, in: Dep. Bahr 341. S. auch AAPD 1968, Dok. 408, S. 1577, und Schönhoven, Wendejahre, S. 388.

baldigen Termin handele es sich möglicherweise um den Wunsch nach einer Erkundung vor der Festlegung der sowjetischen Deutschlandpolitik bis 1969 und der Formulierung einer Antwort auf das deutsche Gewaltverzichtspapier. Die Ablehnung eines solchen Gesprächs müsse das deutsch-sowjetische Verhältnis für die nächsten 15 bis 18 Monate schwer belasten. Bahr schlug vor, das Gespräch noch vor der NATO-Tagung in Reykjavik am 24. und 25. Juni zu führen.⁷¹⁹

Die Schwierigkeiten, kurzfristig einen Termin zu finden, hatten vor allem mit Brandts bevorstehendem Jugoslawien-Besuch zu tun. Am 9. Juni traf Brandt sich zu einer Besprechung mit Kiesinger, bei der es um Jugoslawien und das Treffen mit Abrassimow ging, zu dem der Kanzler meinte: "Nun, schaden kann's nicht, vielleicht kann's nutzen, wenn ich auch diese Hoffnung nicht allzu hochhänge."⁷²⁰

Am 10. Juni brach Brandt zu seiner Reise auf, zunächst zu einem offiziellen Besuch nach Wien, wo er einen Vortrag vor der österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik hielt. Brandt führte aus, die Tatsache, daß man angesichts der Zerrissenheit Europas nicht "für einen Ausgleich der Interessen von einer breiten gemeinsamen Basis der Überzeugungen ausgehen" könne, dürfe nicht "einer resignierenden Untätigkeit als Vorwand dienen". Vielmehr müsse europäische Politik "ein nie endender Versuch sein, Bereiche des gemeinsamen Interesses zu erkunden, fruchtbar zu machen und zu erweitern"⁷²¹. Mit Blick auf die Kritiker zuhause bezeichnete Brandt es als "töricht", nach anderthalb Jahren einer neuen Außenpolitik die Geduld zu verlieren. Wer glaube, alles könne schneller gehen, vergesse, "daß die deutsche

⁷¹⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 181. Belezki hatte vorgeschlagen, das Gespräch in der Ost-Berliner Botschaft oder im Landhaus des Botschafters stattfinden zu lassen. Abrassimow wollte Brandt in seinem Wagen aus West-Berlin abholen und zurückbringen lassen. Die Botschaft als Ort der Begegnung lehnte Bahr ebenso ab wie eine Abholung in West-Berlin. Statt dessen schlug er die Einreise mit eigenem Wagen über das Auffanglager Marienborn vor. Dies warf – wohl nicht unbeabsichtigt – die Problematik der Anordnungen des Innenministers der DDR vom 13. April auf. Bahr meinte dazu lakonisch, dies sei eine sowjetische Angelegenheit. Belezki drängte auf einen Termin in den folgenden Tagen; Bahr hingegen schlug Juli oder August vor. Nachdem er neue Instruktionen eingeholt hatte, erklärte Belezki, der Botschafter habe Gründe, das Zusammentreffen möglichst bald herbeizuführen. Er bat den 8. Juni oder die Tage zwischen dem 17. und 20. Juni zu prüfen. Was die Einreise anging, führte er aus, die DDR sei bisher nicht unterrichtet. Wenn der Minister aus privaten Gründen nach Berlin komme, so glaube man, daß der Vertraulichkeit am besten gedient wäre, wenn er in dem nicht-kontrollierten Wagen des Botschafters abgeholt würde und in die Wohnung des Botschafters führe. Letzteres lehnte Bahr ab, um sich dann nach dem Landhaus zu erkundigen.

⁷²⁰ DzD V/2, S. 963 (Pressekonferenz Kiesinger 05.07.1968). Vgl. Brandt am 21.06.1968 im Parteivorstand, in: SPD-Parteivorstand 28. Zuvor hatte Brandt Kiesinger über die Punkte informiert, die das deutsch-jugoslawische Verhältnis belasteten: die Diskriminierung der jugoslawischen Arbeitnehmer gegenüber anderen Gastarbeitern, Bonns bisherige Weigerung gegenüber einer Liberalisierung der jugoslawischen Einfuhren sowie die Wiedergutmachungsfrage. In den ersten drei Punkten plädierte Brandt erfolgreich für ein Entgegenkommen der Bundesregierung. Auch in der Wiedergutmachungsfrage erklärte der Kanzler sich grundsätzlich mit den Überlegungen des AA einverstanden. Das AA ging davon aus, daß Jugoslawien die deutsche Reaktion in der Wiedergutmachungsfrage als Kriterium für die Glaubwürdigkeit der Bonner Entspannungspolitik deuten werde, und schlug vor, Belgrad gegenüber eine moralische Verpflichtung anzuerkennen, auf die unüberwindbaren rechtlichen und politischen Schwierigkeiten zu verweisen und die Aussicht auf materielle Vorteile zu bieten, die es den Jugoslawen lohnend erscheinen lassen würden, nicht mehr auf ihren Wiedergutmachungsforderungen zu bestehen. Konkret dachte man an eine als "Friedensfonds" oder "Entspannungsbeitrag" deklarierte Ausbringung einer Sonderverpflichtungsermächtigung im Haushaltgesetz in Höhe von 400 Mio DM (was in etwa der erwarteten Wiedergutmachungsforderung entsprach) zur Gewährung von Krediten zum Bezug von Industriegütern aus der Bundesrepublik. Parallel dazu verständigten sich Wirtschaftsministerium und AA auf großzügigere Leitlinien für Ausfuhrkreditbürgschaften für osteuropäische Länder, wie sie z.B. in Frankreich bereits üblich waren. Die gegenüber dem Bundeskanzleramt angenehme Prüfung der Osthandelspolitik war notwendig, weil das AA in den Besprechungen mit anderen Ressorts nicht weiter kam. Vgl. AAPD 1968, Dok. 183, Brandt an Kiesinger am 06.06.1968 (Entwurf) und Vermerk Duckwitz vom 10.06.1968, in: PAAA, B 150, Aufzeichnung Sahn vom 28.05.1968, in: PAAA, B 1 352, Aufzeichnung Harkort vom 10.06.1968 und Brandt an Schiller am 17.06.1968, in: PAAA, B 1 459, sowie Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 233. Zur Haltung der Bundesregierung in der Wiedergutmachungsfrage s. auch 1967, Dok. 156, Anm. 11, AAPD 1968, Dok. 30, Anm. 4, Dok. 301 und Dok. 403, S. 1560, sowie AAPD 1969, Dok. 52 und 57. Daß Belgrad diplomatische Beziehungen von Wiedergutmachungsleistungen "abhängig machte" (Lehmann, Öffnung nach Osten, S. 149), trifft nicht zu. Die Frage wurde bis zum Ende von Brandts Amtszeit nicht gelöst. Im Februar 1969 schlug Brandt dem jugoslawischen Wirtschaftsminister Granfil "auf dessen Drängen nach Aufnahme von Expertengesprächen" über das Wiedergutmachungsproblem Gespräche zwischen dem jugoslawischen Botschafter in Bonn und MD Ruete vor, die dann auch stattfanden, aber kein konkretes Ergebnis zeitigten. Beim Besuch des jugoslawischen Außenministers Tepavac in Bonn im Juli 1969 brachte dieser das Wiedergutmachungsproblem erneut zur Sprache. Brandt konnte die Bitte um Expertengespräche mit dem Hinweis auf die Bundestagswahlen abwehren, war aber nicht nur davon überzeugt, "daß die jugoslawische Seite das Problem nicht fallenlassen [...] werde", sondern auch, daß die "weitere Entwicklung der deutsch-jugoslawischen Beziehungen [...] sehr wesentlich davon abhängen" würde. Vorsorglich veranlaßte er, "daß im Zusammenwirken mit den anderen zuständigen Ressorts Material zur Vorbereitung künftiger Auseinandersetzungen zusammengestellt" wurde (Brandt an Kiesinger am 16.09.1969, in: PAAA, B 1 462). Am 18.09.1969 übergab der jugoslawische Botschafter ein Papier mit Erläuterungen zu "Umfang und Motivierung" der Belgrader Forderungen (Aufzeichnung Ruete vom 18.09.1969, in: PAAA, B 130 10072). Außerdem mahnte das Auswärtige Amt gegenüber dem Palais Schaumburg eine gründliche Prüfung der Osthandelspolitik an. Wegen Bonns Handelsbilanzüberschüssen müsse im Osthandel mit Stagnation oder gar Rückgang des Außenhandelsvolumens gerechnet werden. Das Auswärtige Amt schlug mit Brandts Billigung eine möglichst liberale Einfuhrpolitik vor. Brandt hatte diesen Punkt zusammen mit dem Vorschlag einer Intensivierung auch des innerdeutschen Handels bereits in einem Brief an Kiesinger aufgeworfen, den er am 6. Juni in seiner Eigenschaft als SPD-Vorsitzender mit Billigung des Präsidiums seiner Partei geschrieben hatte. Vgl. Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 10.

⁷²¹ DzD V/2, S. 731 (Vortrag Brandt 10.06.1968).

Außenpolitik nicht nur die Last des Krieges zu tragen [habe], sondern noch immer auch die Last verlorenen oder enttäuschten Vertrauens". Erneut bezeichnete Brandt das Verhältnis zu Moskau als "von geradezu zentraler Bedeutung", fügte aber hinzu, dessen Verbesserung könne "nicht das Ergebnis einseitiger Anstrengungen und Vorleistungen sein"⁷²². Er rief seinen Zuhörern die "positiven Vorschläge" Bonns an die Adresse Ost-Berlins in Erinnerung und zeigte sich enttäuscht darüber, daß die DDR-Führung, "statt sachliche Antworten zu geben", stets eine völkerrechtliche Anerkennung fordere. Dies ging laut Brandt "an der Wirklichkeit vorbei, weil der eigentliche Souverän, nämlich das deutsche Volk, dabei übersehen" werde. Zum wiederholten Male betonte Brandt, in einer solchen Feststellung liege "weder eine anmaßende Bevormundung noch eine getarnte Absicht, [sich] den anderen Teil Deutschlands einzuverleiben"⁷²³.

Von Wien sollte es weiter nach Belgrad gehen, doch am Tag nach Brandts Vortrag unternahm die DDR einen weiteren demonstrativen Versuch, ihre vermeintliche Souveränität auf ihre Art unter Beweis zu stellen: Am 11. Juni 1968 führte Ost-Berlin, u.a. auf den Bonner Alleinvertretungsanspruch und die Notstandsgesetze verweisend, einen Paß- und Visazwang für die Transitstrecken zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin sowie weitere Schikanen im Personen- und Güterverkehr ein, darunter Steuern für den Güter- und den gewerblichen Personenverkehr sowie eine Erhöhung des Mindestumtauschs für Privatreisen in die DDR. Brandt flog nach Bonn, um an der Lagebesprechung des Kabinetts teilzunehmen, in der Gegenmaßnahmen diskutiert und Hilfen zugunsten der Lebensfähigkeit Berlins beschlossen wurden. Erwogen wurden auch Reisen Brandts in die USA und in wichtige neutrale Länder zur dortigen Erläuterung des Bonner Standpunkts. Die Behandlung der großen außenpolitischen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion sollte zum Anlaß einer Stellungnahme der Bundesregierung genommen werden. Kiesinger konferierte mit den Repräsentanten der Drei Mächte, die das Vorgehen der DDR öffentlich verurteilten. Seiner mit dem Hinweis auf den NV-Vertrag verbundenen Forderung nach Gegenmaßnahmen begegneten sie mit Skepsis.⁷²⁴ Aus Sicht des Auswärtigen Amts waren alliierte Rechte nicht direkt berührt. Man glaubte auch nicht, daß Moskau beabsichtigte, eine größere Berlin-Krise heraufzubeschwören. Einig war man sich mit den Drei Mächten in der Absicht, eine Krise zu vermeiden und Schritte zu ergreifen, die die DDR von einer effektiven Behinderung des Berlin-Verkehrs abschrecken sollten.⁷²⁵

In einer Kabinettsitzung grenzte Kiesinger am 12. Juni 1968 die Reaktion auf die DDR-Maßnahmen folgendermaßen ein: Sie dürfe nicht zur Eskalation führen, sondern müsse verhältnismäßig sein; sie dürfe nicht Berlin oder die Bevölkerung im anderen Teil Deutschlands, sondern nur das Regime treffen; sie dürfe die Entspannungspolitik nicht gefährden. Über die Auslegung dieser Grundsätze waren sich die betroffenen Ministerien nicht einig. Brandt wollte sie so verstanden wissen: Die Bonner Entspannungspolitik sollte deutlich von der entspannungsfeindlichen Haltung Ost-Berlins abgehoben und der SED-Führung der negative Effekt der Maßnahmen für ihr Anerkennungsstreben vor Augen geführt werden, die konkreten Maßnahmen sollten adäquat sein, prompt erfolgen und eine begrenzte zeitliche Wirkung haben. Es schien Brandt erforderlich, Bereitschaft zu vernünftigen Kompromissen und Festigkeit in den Grundfragen miteinander zu koppeln. Die Entspannungspolitik könne ihren Zweck nur erreichen, wenn sie nicht als Bereitschaft mißdeutet werde, sich einer Politik des Drucks und der vollendeten Tatsachen zu beugen. Bonn könne die Alliierten nur dann zur vollen Unterstützung veranlassen, wenn es selbst eine feste Haltung in der Berlinfrage unter Beweis stelle. Daß Bonns generelle Entspannungspolitik davon nicht berührt werde, sollte durch fortgesetzte Vorschläge für Verbesserungen im Verhältnis beider Teile

⁷²² DzD V/2, S. 732.

⁷²³ DzD V/2, S. 735.

⁷²⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 187 und 191, sowie DzD V/2, S. 751f. (Erklärung Diehl 12.06.1968).

⁷²⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 188.

Deutschlands zueinander und Entspannungsinitiativen gegenüber Osteuropa und der Sowjetunion unterstrichen werden.⁷²⁶

Die Bundesregierung und die Westmächte ergriffen eine Reihe von – vornehmlich verbalen – Gegenmaßnahmen.⁷²⁷ Jenen Beamten im Auswärtigen Amt, die auf entschiedenere Gegenmaßnahmen drängten, gab Brandt zu Bedenken:

1) An den Anfang gehört die Erkenntnis, daß Auseinandersetzungen dieser Art im wesentlichen nicht auf deutscher Ebene ausgetragen werden können [...]. 2) [...] Ich bin dafür, daß wir uns nichts vormachen, sondern der eigenen Regierung, in angemessener Weise auch der eigenen öffentlichen Meinung (und den alliierten Beamten in der Vierergruppe) sagen, daß das bloße Reden über Gegenmaßnahmen nichts nützt, sondern daß man nüchtern und ehrlich zu untersuchen hat, was einen wirklichen Sinn ergibt und was nicht. Allein so kommt man von einer verbalen zu einer realen Festigkeit.⁷²⁸

Am 17. Juni sicherte Präsident Johnson dem freien Berlin seine Unterstützung zu. Doch Kiesinger drängte die Amerikaner, wie er Brandt mitteilte, energisch die Rücknahme der Ost-Berliner Maßnahmen zu fordern. Die Bundesregierung sei ihrerseits bereit, mit Maßnahmen gegenüber Ost-Berlin jene der Schutzmächte zu unterstützen. Kiesinger bat Brandt, die gegenüber dem amerikanischen Botschafter ausgesprochene Einladung an Außenminister Rusk zu wiederholen, im Anschluß an den NATO-Gipfel in Reykjavik nach Bonn zu kommen. Rusk kam dann auch tatsächlich. Während Kiesinger beteuerte, es "liege ihm fern, die jüngsten Geschehnisse ungebührlich zu dramatisieren, und es liege ihm noch ferner, aus dem, was geschehen sei, eine gefährliche Krise entstehen zu lassen", versicherte Rusk, sollte "die Verbindung mit Berlin physisch unterbrochen werden, so wären die Vereinigten Staaten sofort involviert"⁷²⁹. Ansonsten gingen die Aktionen der Schutzmächte über Proteste und Erklärungen zum Viermächtestatus nicht hinaus. Das Kommuniqué der NATO-Ministerratstagung vom 25. Juni 1968 erinnerte an die Berlin-Garantie des Bündnisses von 1958.⁷³⁰ Am 3. Juli bezeichneten die Westmächte die Ost-Berliner Maßnahmen in einer Note an Moskau als "Verletzung internationaler Abmachungen" und "unvereinbar mit dem Status der Stadt"⁷³¹.

Den Jugoslawien-Besuch hatte Brandt nicht absagen wollen. Im Anschluß an die Kabinettsitzung am 12. Juni reiste er nach Belgrad. Dort machte er darauf aufmerksam, daß Ost-Berlin einen Visa-Zwang einführe, während der zwischen Bonn und Belgrad aufgehoben werde. Bezüglich des bilateralen Verhältnisses konnte Brandt eine gewisse Liberalisierung der Einfuhr, die Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein Handelsabkommen und eine Lösung in Sachen Gastarbeiterabkommen in Aussicht stellen. In der Wiedergutmachungsfrage vertrat er die Grundsatzposition des Auswärtigen Amts, ohne jedoch schon einen konkreten Vorschlag zu machen. Belgrad zeigte wenig Neigung zu einer pragmatischen Lösung, sondern bezeichnete die Angelegenheit als Frage der jugoslawischen Ehre. Die Angelegenheit schwelte weiter. Höhepunkt des Jugoslawien-Besuchs war Brandts eineinhalbstündiges Gespräch mit Staatspräsident Tito auf der Insel Brioni. Die Unterredung befaßte sich mit bilateralen Themen und Problemen der europäischen Sicherheit. Die Bedeutung des Gesprächs lag nach Einschätzung des Auswärtigen Amts vor allem darin, daß Brandt Gelegenheit hatte, Tito wesentliche Gesichtspunkte der deutschen Außenpolitik eindringlich zu erläutern. Es bewiese, daß Belgrad in der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen einen Anfang für eine intensivere Zusammenarbeit erblicke. Im Kontext der Berlin-Fragen zeigte Tito sich überzeugt, daß Moskau keine Spannungen wünsche.⁷³² Auch aus dem jugoslawischen Außenministerium hieß es bald, die wesentlichen Elemente

⁷²⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 224, S. 879f., und Kabinettsprotokolle 1968, S. 231f., (Kabinettsitzung vom 12.06.1968).

⁷²⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 224.

⁷²⁸ AAPD 1968, Dok. 235, S. 920.

⁷²⁹ AAPD 1968, Dok. 205, S. 783 und 786. Vgl. *ibid.*, Dok. 199, Anm. 3 und 11, sowie Kroegel, Anfang, S. 230ff.

⁷³⁰ Vgl. DzD V/2, S. 892.

⁷³¹ DzD V/2, S. 952. Brandt gingen die Proteste der Westmächte vielleicht insofern "nicht weit genug" (von Oetinger, Außenpolitik, S. 150), als das AA eigentlich eine Note der drei Botschafter an den Bundeskanzler anstrebte, von der Moskau unterrichtet und die veröffentlicht werden sollte, um das Verhältnis Berlins zum Bund zu dokumentieren, nicht zuletzt in Hinblick auf die Bundesversammlung 1969. Vgl. Aufzeichnung Sahn vom 15.07.1968, in: PAAA, B 150.

⁷³² Vgl. AAPD 1968, Dok. 190 und 194, DzD V/2, S. 759 (Tischrede Brandt 12.06.1968), 776f. (Kommuniqué) und 780f. (Erklärung Brandt 15.06.1968), sowie Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 231-235. S. auch "Deutsch-jugoslawische

der Bonner Haltung seien dort zwar schon vor dem Besuch bekannt gewesen, jedoch habe "die Art der Darlegung und der Erläuterung durch den Minister die verantwortlichen jugoslawischen Kreise von der Vertrauenswürdigkeit und Dauerhaftigkeit unseres Strebens nach Entspannung in Europa und friedlicher Regelung der deutschen Frage überzeugt"⁷³³.

Brandt kürzte seine Visite am Ende ab, "um möglichst rasch nach Berlin zu kommen"⁷³⁴ und dort Präsenz zu demonstrieren. Keineswegs trat er, "während Kiesinger sich verbale Zurückhaltung auferlegte", als "Scharfmacher"⁷³⁵ auf. Er war vielmehr bemüht, die entstandene Lage zu entschärfen. In einem Interview betonte er noch einmal, Bonn sei zur Einbeziehung der DDR in den Entspannungsprozeß und zu Kontakten auf höchster Ebene bereit, nicht aber zur einer Festschreibung der deutschen Teilung.⁷³⁶ Am 18. Juni beschäftigte sich der Kreßbronner Kreis mit der Berlin-Frage.⁷³⁷ Brandt nahm an der Runde nicht teil, weil er sich in Ost-Berlin mit Abrassimow traf. Am 13. Juni hatte ein weiteres Gespräch zwischen Bahr und Belezki stattgefunden. Dabei hatte Bahr darauf hingewiesen, daß wegen der Maßnahmen der DDR Umdispositionen für ein Gespräch Brandts mit Abrassimow erforderlich seien. Belezki hatte erwidert, daß es sich um Maßnahmen eines Staates handele, der um seine Anerkennung kämpfe, und "unmißverständlich" erklärt, Moskau wolle keine Berlin-Krise und es werde auch keine Behinderung auf den Zugangswegen geben. Die Sowjetunion wünsche die Politik der Entspannung fortzusetzen. Auf Bahrs Bemerkung, die Maßnahmen seien "entspannungsfeindlich", hatte Belezki geantwortet, sie würden keine neue Spannung schaffen. Schon in verhältnismäßig kurzer Zeit werde sich zeigen, "daß diese Maßnahmen nur Ausdruck der Souveränität der DDR seien und nicht gegen Berlin gerichtet sein würden". Zu einem Treffen zwischen Brandt und Abrassimow hatte er ausgeführt, es sei an höchster Stelle in Moskau beschlossen worden, sofern Herr Brandt ihm zustimme. Man glaube, daß ein Gespräch noch vor der außenpolitischen Debatte des Bundestages für Brandt von Interesse sein würde. Die Fragen der deutsch-sowjetischen Beziehungen seien "grundsätzlicher und weitreichenderer Natur als die Paß- und Visumbestimmungen der DDR"⁷³⁸. Tags darauf hatten Bahr und Belezki technische Einzelheiten besprochen.⁷³⁹

Kiesinger war, wie auch die Botschafter der Drei Mächte, unterrichtet worden und hatte einem Treffen zugestimmt.⁷⁴⁰ Brandt traf sich am 18. Juni in Begleitung seines Büroleiters Ritzel in West-Berlin mit Belezki, der ihn demonstrativ mit "Herr Parteivorsitzender" anredete. Im Wagen der sowjetischen Botschaft fuhr man am Sektorenübergang in der Friedrichstraße ohne Kontrollen in den Ostteil der Stadt. An eine nachmittägliche Gesprächsrunde in der Wohnung des Botschafters schloß sich ein Saunabad, ein Abendessen (bei dem Brandt zugute kam, daß er sich morgens mit dem Verzehr einer Büchse Ölsardinen gegen die Wirkung der zahlreichen sowjetischen Toasts gewappnet hatte⁷⁴¹) und eine zweite Gesprächsrunde an, die bis Mitternacht dauerte. Man kam überein, erforderlichenfalls in einer Veröffentlichung über die Begegnung auf die jeweilige Parteifunktion der Gesprächspartner abzuheben und von "einem Meinungsaustausch über beide Seiten interessierende Fragen" zu sprechen. Abrassimow fügte hinzu, "man könne sich wohl einmal wiedersehen, vielleicht in West-Berlin"⁷⁴².

Nachdem der Gastgeber ankündigt hatte, Gromyko, Podgornyj, Kossygin und Breschnew – mit dem er zwischenzeitlich sogar telefonierte – von dem Treffen zu berichten, leitete Brandt das Gespräch mit der

Vereinbarung über die Aufhebung des Sichtvermerkzwangs", in: *Bulletin* vom 31.10.1968. Zur Lösung der Gastarbeiterregelung und der Handelsliberalisierung vgl. AAPD 1968, Dok. 337, Anm. 3 und 5, sowie "Unterzeichnung deutsch-jugoslawischer Abkommen" und "Deutsch-jugoslawische Wirtschaftsverhandlungen", in: *Bulletin* vom 15.10.1968. 1969 paraphierten Bonn und Belgrad ein Kulturabkommen. Vgl. "Kulturelle Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Jugoslawien", in: *Bulletin* vom 30.01.1968.

⁷³³ Drahtbericht Loeck vom 17.07.1968, in: PAAA, B 150.

⁷³⁴ DzD V/2, S. 780 (Erklärung Brandt 15.06.1968).

⁷³⁵ Gassert, Kiesinger, S. 661.

⁷³⁶ Vgl. DzD V/2, S. 785 (Interview Brandt 15.06.1968).

⁷³⁷ Vgl. Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 109ff.

⁷³⁸ Aufzeichnung Bahr vom 14. 06.1968, in: Dep. Bahr 408.

⁷³⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 408, S. 1577.

⁷⁴⁰ Vgl. Vermerk Duckwitz vom 20.06.1968, in: PAAA, B 150, und Kaiser/Schmoedel, Die vergessene Regierung, S. 174.

⁷⁴¹ Vgl. Ritzel, Soweit ich mich erinnere..., S. 112f.

Bemerkung ein, daß er angesichts der sowjetischen Haltung manchmal zur Resignation neige. Das Aide-mémoire vom 9. April sei offensichtlich nicht richtig gewürdigt worden. Er wies darauf hin, daß Bonn Vorschlägen zur Rüstungskontrolle und Rüstungsbegrenzung keineswegs abgeneigt sei. Eine positive Würdigung des NV-Vertrages werde der Bundesregierung dadurch erschwert, daß Moskau sie dauernd beschuldige und sich dabei auf die Feindstaatenartikel der UN-Charta berufe. Danach wandte Brandt sich der Situation zwischen Bonn und Ost-Berlin zu und betonte, wie sehr die Maßnahmen gegen den Berlin-Verkehr die Entspannungsbemühungen beeinträchtigten. Abrassimow verteidigte die Maßnahmen der DDR und bat zur Kenntnis zu nehmen, daß die Sowjetunion keine Verschärfung wolle, sondern "Ruhe in und um Berlin"⁷⁴³. Im übrigen gebe es keine Ansprüche der Bundesrepublik auf West-Berlin, während Moskau nie in Frage gestellt habe, daß West-Berlin wirtschaftlich und kulturell zusammenarbeiten könne, mit wem es wolle. Als Brandt im Verlauf des Gesprächs die für alle Beteiligten schädlichen Wirkungen unterstrich, die von einseitigen Veränderungen des Berlin-Status ausgehen müßten, polemisierte Abrassimow gegen Bonner Aktivitäten in Berlin, die sich verstärkt hätten, seitdem Brandt von Berlin nach Bonn gegangen sei. Ausdrücklich warnte er vor Veranstaltungen wie dem CDU-Parteitag und Plenarsitzungen des Bundestags. Die gemeinsame Linie von CDU und SPD, die auf den praktischen Einschluß West-Berlins in die BRD und die Untergrabung des Status der Stadt als besondere politische Einheit gerichtet sei, verschärfe die Situation und werde nur der Bundesrepublik selbst schaden. Abrassimow warnte vor einer "Politik der Eskalation der Ansprüche auf West-Berlin"⁷⁴⁴. Brandt erwiderte, die Bundesregierung erhebe weder unrechtmäßige Ansprüche noch sei ihr an einer Verschärfung gelegen. Eine Belastung der Situation und der Entspannungsbemühungen sei bereits eingetreten. Abrassimow reagierte positiv auf Brandts Bemerkung, es wäre vernünftig, eine Globalerstattung für die Benutzung der Autobahn u.ä. auszuhandeln.

Zu den deutsch-sowjetischen Beziehungen meinte der Botschafter, entscheidend für eine Verbesserung sei eine Annäherung der Positionen "in den Kernfragen der europäischen Sicherheit [...]: Anerkennung der europäischen Grenzen, Verzicht der BRD auf die Alleinvertretung aller Deutschen, auf den Erwerb von Atomwaffen, auf Ansprüche auf West-Berlin, sowie die Frage der Anerkennung der ursprünglichen Ungültigkeit des Münchener Abkommens"⁷⁴⁵. Bonn nehme eine Position ein, die sich jeglicher Lösung dieser Fragen widersetze. Der Versuch des SPD-Parteitages, an die Frage der europäischen Grenzen "mit einem gewissen Grad von Realismus heranzugehen"⁷⁴⁶, spiegele sich in der offiziellen Politik der Bundesrepublik nicht wider. Bonn lehne es ab, die notwendigen Schlüsse aus der Existenz der DDR zu ziehen. Die Lage der Dinge ändere sich auch nicht durch Formulierungen Brandts wie bei seiner Tischrede in Bukarest. In der Praxis fahre Bonn fort, juristisch und faktisch haltlose Auffassungen zum Alleinvertretungsrecht zu vertreten und die Position der DDR in der internationalen Arena zu untergraben. Die Sowjetunion hoffe, daß die SPD zum Wachstum der neonazistischen und militaristischen Kräfte in der Bundesrepublik Stellung nehmen werde. Dies sei nicht nur eine innere Angelegenheit der BRD. Das sowjetische Volk, das die Hauptlast des Kampfes gegen den Nationalsozialismus getragen habe, könne eine Wiederholung der Ereignisse der dreißiger Jahre nicht zulassen.

Zum Gewaltverzichtsdialog merkte der Botschafter an, das Aide-mémoire vom 9. April drücke ein negatives Verhalten zu allen in den sowjetischen Dokumenten gestellten Fragen über die europäische Sicherheit aus. Außerdem gebe die Bundesregierung zu verstehen, daß sie nicht bereit sei, auf den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen mit der DDR auf der gleichen internationalen Rechtsgrundlage einzugehen wie mit anderen sozialistischen Ländern. Bonn versuche einen Meinungs-austausch in eine ausweglose Bahn zu lenken, auf jeden Fall entwickle sich die Angelegenheit "nicht in der

⁷⁴² AAPD 1968, Dok. 200, S. 753.

⁷⁴³ AAPD, Dok. 200, S. 754.

⁷⁴⁴ AAPD, Dok. 200, S. 757.

⁷⁴⁵ AAPD, Dok. 200, S. 755.

⁷⁴⁶ AAPD, Dok. 200, S. 756.

Richtung, über die einige der Parteiführung nahestehende Vertreter der SPD gesprochen" hätten – gemeint waren wohl u.a. Bahrs Aussagen gegenüber Belezki. Abrassimow folgerte, daß der Bonner Vorschlag offensichtlich auf taktische oder innenpolitische Erwägungen zurückzuführen sei, aber keineswegs auf eine Übereinkunft mit Moskau abziele. Wolle sich die Bundesregierung "von der Last des Mißtrauens von Seiten der europäischen Völker [...] befreien"⁷⁴⁷, solle sie schnellstmöglich ihre Zustimmung zum NV-Vertrag bekunden.

Abrassimow beschwerte sich über die Behandlung der Kontakte in der Presse und fügte einschüchternd hinzu, natürlich werde man das berücksichtigen. Gleichwohl beteuerte er, die Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern entspreche den Interessen der Sowjetunion und sei zum Nutzen des Friedens und der Sicherheit in Europa. In Bonn solle man über den Widerspruch zwischen den Erklärungen der führenden Politiker über das Bestreben um Normalisierung der Beziehungen zu Moskau und dem unveränderten Wesen der Bonner Politik nachdenken.

Der Botschafter erinnerte an sein letztes Gespräch mit Brandt im November 1966 und bekräftigte seine Meinung, die SPD hätte nicht an der Großen Koalition mitwirken dürfen, um dann anzumerken, trotz unterschiedlicher Auffassungen gebe es informatorische Kontakte zwischen der KPdSU und sozialdemokratischen Parteien Finnlands, Schwedens, Italiens und Frankreichs. Brandt antwortete, daß Informationsgespräche führender Parteimitglieder in eigener Verantwortung von der SPD nicht ausgeschlossen würden. Im Gespräch nach dem Abendessen antwortete er auf Abrassimows Frage, worauf er Breschnew vor allem aufmerksam machen sollte, erstens solle man in Berlin kein Unheil anrichten, zweitens solle Moskau nicht negativ auf Bonns Darlegungen zum Gewaltverzicht reagieren. Abrassimow deutete ominös an, hierzu läge schon eine Antwort bereit, aber vielleicht könne er darauf noch Einfluß nehmen. Als Brandt die Geschichte vom Ende des 18. Jahrhunderts bis zum Ende des 19. Jahrhunderts heranzog, meinte Abrassimow, die Zukunft Europas hänge vom Verhältnis zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik ab. Wenn das einmal in Ordnung gebracht sei, "würden sich Engländer und Franzosen wundern"⁷⁴⁸.

Die Rückfahrt erfolgte an einem anderen Übergang als die Hinfahrt. Inzwischen lagen Meldungen vor, daß am Übergang Friedrichstraße Journalisten warteten. Anscheinend hatten Malergesellen Brandt in der sowjetischen Limousine auf dem Weg nach Ost-Berlin gesehen und die Information an West-Berliner Zeitungen weitergegeben.⁷⁴⁹ Auf dem Flug von Berlin nach Bonn am nächsten Morgen fertigten Brandt und sein Büroleiter Vermerke an, anhand derer der Außenminister den Bundeskanzler, das Kabinett sowie eine Runde mit den Spitzen sowohl der Koalition als auch der Opposition ins Bild setzte. Besonderes Gewicht legte er dabei auf die Berlin-Problematik. Ansonsten beschränkte er sich darauf mitzuteilen, daß nahezu alle im deutsch-sowjetischen Verhältnis auftretenden Fragen behandelt worden seien, Abrassimows Haltung als hart zu charakterisieren und seinen ersten Eindruck wiederzugeben, daß sich an keinem Punkt eine Änderung der sowjetischen Haltung gezeigt habe.⁷⁵⁰ Ähnlich äußerte sich Brandt zwei Tage später im SPD-Vorstand.⁷⁵¹ Aus Ritzels Vermerk strich Brandt folgende Passage: "Ausführlich wurden von sowjetischer Seite Namen genannt. Brandt sei glaubwürdig. Aber schon die SPD durch Wehner u.a. nicht mehr ganz so überzeugend. Kiesinger sei doch Nazi, Strauss sei gefährlich und

⁷⁴⁷ AAPD, Dok. 200, S. 758.

⁷⁴⁸ AAPD, Dok. 200, S. 760. Brandts Büroleiter hatten sowjetische Botschaftsangehörige in getrennt stattfindenden Gesprächen zu verstehen gegeben, in Moskau glaube man, Brandt könne die Politik der Entspannung in der Großen Koalition nicht durchsetzen, worauf Ritzel erwiderte: "Es liegt auch an Moskau, daß diese Politik Erfolg hat." Der Hinweis, die sowjetischen Diplomaten müßten angesichts des pluralistischen Systems der Bundesrepublik "Gewichte setzen und werten", förderte zutage, daß dies offenbar "selbst für einen geschulten sowjetischen Beobachter schwer" war. Weiter wurde Ritzel bedeutet, die deutsche Unterschrift unter den NV-Vertrag sei der Prüfstein der Bonner Entspannungspolitik. Die Sowjets zeigten sich überzeugt, daß der Frankfurter Chemie-Konzern Degussa binnen weniger Wochen eine Atombombe herstellen könne. Dies müsse verhindert werden. Die Maßnahmen im Berlin-Verkehr schienen Ritzels Gesprächspartnern "peinlich" (ibid.) zu sein.

⁷⁴⁹ Vgl. "Dschugasch-Willy", in: *SPIEGEL* vom 24.06.1968.

⁷⁵⁰ Vgl. Vermerk Brandt vom 19.06.1968, in: WBA, A 7, 18, Vermerk Carstens vom 20.06.1968, in: NL Guttenberg 95, und Ritzel, Soweit ich mich erinnere..., S. 114f.

⁷⁵¹ Vgl. Brandt am 21.06.1968 im Parteivorstand, in: SPD-Parteivorstand 28.

Schröder auch. Wie könnten Sie mit solchen Menschen arbeiten?" Statt dessen hieß es nun, die Glaubwürdigkeit der Bonner Politik sei "[a]usführlich in Frage gestellt"⁷⁵² worden.

Gemäß der Gesprächsaufzeichnung, die Abrassimow Ulbricht zukommen ließ, hatte Brandt u.a. ausgeführt, "daß die positive Stellungnahme der Sowjetunion oder der DDR zu einer Reihe von Fragen, die die Sozialdemokratie nach Bildung der 'Großen Koalition' aufgeworfen habe [...], für die SPD im bevorstehenden Wahlkampf eine bestimmte Hilfe wäre." Angeblich hatte Brandt auch informelle Kontakte zwischen der SPD und der KPdSU angeregt und zu verstehen gegeben, daß die Sozialdemokraten "auch mit der SED auf Parteilinie Kontakte unterhielten", die jedoch "schwächer geworden" seien, "da der SED offensichtlich die von der SPD vorgeschlagene Kontaktebene nicht zusage". Für nützlich halte er "inoffizielle Kontakte zwischen SPD und SED [...] vorerst auf der Ebene von Parteivorstandsmitgliedern". Angeblich soll Brandt sogar den Wunsch geäußert haben, mit Ulbricht vertraulich als Parteivorsitzende zusammenzukommen. Ferner soll er nach dieser Aufzeichnung gesagt haben, seine Generation werde die Wiedervereinigung nicht mehr erleben, man solle das Problem der nächsten Generation überlassen. Jetzt gehe es um "ein geregeltes Miteinanderbestehen der beiden Teile Deutschlands". Die DDR sei offenbar noch nicht bereit dazu, aber durch die Entwicklung in Europa werde Ost-Berlin "früher oder später gezwungen sein [...], positiv auf die Vorschläge der Bundesrepublik zu reagieren"⁷⁵³. Es ist gut möglich, daß Brandt sich wenigstens teilweise so geäußert hatte. Zu beachten bleibt zum einen, daß Brandts Äußerungen auch taktischer Natur waren, insofern er Abrassimow und über ihn die SED-Führung beeinflussen wollte, und zum anderen, daß Abrassimow Ulbricht auch nicht völlig neutral berichtete, sondern sowjetische Interessen verfolgte, zumal der SED die Sondierungen zwischen Abrassimow und Brandt mißfielen. Dem Kreml wiederum gefiel Ulbrichts Idee von Verhandlungen zwischen SED und SPD nicht.⁷⁵⁴

Seinen Bericht im Kabinett über das Treffen verband Brandt mit der Einschätzung, daß er weder für eine Auflockerung noch für eine Zuspitzung in Berlin Anzeichen sehe.⁷⁵⁵ Gegenüber der Presse, die er nun, da das Treffen bekannt geworden war, auch informierte, zeigte sich Brandt "weder entmutigt noch ermutigt"⁷⁵⁶ und verkündete seine Absicht, den Dialog mit Abrassimow fortzusetzen. In bezug auf Berlin dementierte Brandt Berichte, wonach Washington Druck auf Bonn ausübte, die Erregung zu dämpfen. Angesprochen auf eine etwaige Verknüpfung mit dem Thema NV-Vertrag, wie Kiesinger sie vorgenommen hatte, warnte er vor "gedanklichen Kurzschlußreaktionen"⁷⁵⁷.

Brandt ging es in Sachen Berlin darum, daß die Auseinandersetzung nicht auf andere Felder verlagert, sondern um das eigentliche Thema, die freie Zufahrt, geführt wurde, und zwar von den verantwortlichen Vier Mächten, besonders Washington und Moskau, und nicht stellvertretend für sie von Bonn und Ost-Berlin. Gegenmaßnahmen sollten nur getroffen werden, sofern sie effektiv sein und keine unnötige Eskalation nach sich ziehen würden. Diese Position vertrat er erfolgreich bei der Tagung des NATO-Ministerrats in Reykjavik und beim traditionellen Vierertreffen am Vorabend der Konferenz. Man wollte sich nicht zu einem Abweichen von der westlichen Entspannungspolitik provozieren lassen, zugleich aber dem Ausbau der Ost-Berliner Position Einhalt gebieten.⁷⁵⁸ Bereits in der Bundestagsdebatte vom 20. Juni

⁷⁵² Vermerk Ritzel vom 20.06.1968, in: WBA, 11.14, 3.

⁷⁵³ zitiert nach Stadt, Westpolitik, S. 243f. Vgl. *ibid.*, S. 245, und Kaiser, Machtwechsel, S. 308.

⁷⁵⁴ Vgl. Kaiser, Machtwechsel, S. 308. Stasi-Quellen zufolge versuchte das Kanzleramt im Februar und März 1968, Ost-Berlin ein "Gewaltverzichtsangebot durch Staatsvertrag und Herstellung normaler Beziehungen mit der DDR" (zit. nach Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 473) zu unterbreiten, was wenig glaubhaft ist.

⁷⁵⁵ Vgl. Kabinettsprotolle 1968, S. 254f. (Kabinettsitzung vo 19.06.1968).

⁷⁵⁶ DzD V/2, S. 813. Vgl. *ibid.*, S. 811-819 (Pressekonferenz Brandt 19.06.1968).

⁷⁵⁷ DzD V/2, S. 817.

⁷⁵⁸ Vgl. Brandt am 21.06.1968 im SPD-Parteirat, in: SPD-Parteivorstand 29, DzD V/2, S. 887ff. (Rede Brandt 24.06.1968), S. 891ff. (Kommuniqué NATO-Tagung 25.06.1968) und S. 895f. (Erklärung Rusk 26.06.1968), AAPD 1968, Dok. 203 und 234 sowie Wintzer, "Der Auswärtige Ausschuß 1965-1969", S. LVI. Brandt und die Vertreter der Drei Mächte faßten konkret folgende Maßnahmen ins Auge: Bekundung der westlichen Solidarität im NATO-Kommuniqué, Restriktive TTD-Ausgabe und Beschränkung der politischen Ambitionen der DDR im Ausland, Förderung der Wirtschaftskraft Berlins, Stärkung der Bindungen Berlins zum Bund, Untersuchung über die Möglichkeiten eines militärischen Schutzes der Landzugänge durch die Drei Mächte und, Brandts Anregung entsprechend, eine Pauschalabgeltung an die DDR durch den Bund für die Benutzung der Landzugänge. Auf Brandts Anregung, Moskau wissen zu lassen, daß ein unfreundliches Verhalten in Berlin auf die

1968 hatte Brandt sich gegen das scheinbare Gebot der Stunde gestemmt, auf die Ost-Berliner Maßnahmen mit Gegen-Maßnahmen zu antworten. Er war überzeugt, daß die SED-Führung die Bonner Entspannungspolitik zwar "hemmen", aber "in Wirklichkeit nicht stören" könne, wenn die Bundesregierung nur langfristig daran festhielte. Man dürfe sich generell nicht von Ulbricht "das Gesetz des Handelns aufzwingen"⁷⁵⁹ lassen. Er gab zu bedenken, daß den Berlinern "mit Scheinaktivitäten überhaupt nicht geholfen" sei und "ein bloßes Rufen nach Gegenmaßnahmen" zu Enttäuschungen führen müsse, da man "auf Grund ungünstiger geographischer Voraussetzungen [...] am kürzeren Hebel"⁷⁶⁰ sitze. An die Adresse des Koalitionspartners gewandt verwahrte er sich gegen Unterstellungen, er habe empfohlen, innerdeutsche Regelung an die Stelle alliierter Rechte zu setzen, und sei bereit, West-Berlin notfalls zu opfern.

Der Bundeskanzler hatte zuvor verlangt, Ost-Berlin müsse zur Rücknahme seiner Maßnahmen gebracht werden. Seine Erklärung war nach eigenem Bekunden "härter [...], als sie gern der Außenminister gewollt hätte"; Kiesinger wollte die Alliierten "mindestens dazu bringen"⁷⁶¹, mit Maßnahmen zu drohen. Zu Brandts Mißfallen verknüpften der Kanzler und seine Fraktion die Berlin-Problematik mit dem NV-Vertrag.⁷⁶² Mit Brandt war Kiesinger aber der Meinung, Bonn dürfe sich "durch die Maßnahmen Ost-Berlins nicht zu falschen – vielleicht erwarteten – Maßnahmen – provozieren lassen"⁷⁶³. Und schließlich bot seine Rede dem Außenminister die Gelegenheit, des Kanzlers Feststellungen lobend hervorzuheben, daß die Entspannungspolitik der Bundesregierung fortgesetzt werden solle.

Diese "eindeutige Bestätigung der Ostpolitik" war in Brandts Augen "keine Kleinigkeit"⁷⁶⁴, denn während Kiesinger grundsätzlich an der bisherigen Linie festzuhalten entschlossen war, zeigte sich in der Großen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Außenpolitik und in den Äußerungen der Unionssprecher eine zunehmende Reserve gegenüber der Bonner Ost- und Deutschlandpolitik, die man angesichts der intransigenten Haltung Moskaus und Ost-Berlins in der Sackgasse wähte.⁷⁶⁵ Am Vorabend der Debatte hatte Helmut Schmidt in der SPD-Fraktion festgestellt, es werde "innenpolitisch immer schwieriger", an der Entspannungspolitik der Bundesregierung festzuhalten. Innerhalb der eigenen Partei werde die "differenzierte Politik ohnehin nicht recht verstanden". Bei den Jungsozialisten bestehe die Tendenz, "alles abzuschreiben". In derselben Sitzung sprach sich Erhard Eppler für eine "Anerkennung der Staatlichkeit der DDR"⁷⁶⁶ aus. Der Journalist Peter Bender erregte zur selben Zeit große Aufmerksamkeit mit zehn Gründen für eine Anerkennung der DDR. Einer Umfrage des Allensbach-Instituts zufolge stand für die Hälfte der Bundesbürger fest, daß Bonn langfristig nichts anderes übrig bleiben würde, als die DDR als zweiten deutschen Staat anzuerkennen.⁷⁶⁷ Eine "Akzeptierung des Staatscharakters der DDR", die "nicht gleichbedeutend mit der völkerrechtlichen Anerkennung wäre", hatte Egon Bahr in einem Papier für Brandts Gespräch mit Abrassimow als "ein wesentliches Ergebnis"⁷⁶⁸ von etwaigen verbindlichen Verträgen mit der DDR bezeichnet. In ihrer Antwort auf die Anfrage der CDU/CSU beließ es die Bundesregierung dabei, sich auf die Positionen der Regierungserklärung zurückzuziehen.⁷⁶⁹

In seiner Rede vor dem NATO-Rat in Reykjavik sprach Brandt der DDR am 24. Juni das Recht ab, "sich als souveränen Staat im völkerrechtlichen Sinn zu bezeichnen". Zugleich erklärte er aber, die Bundesregierung sei zu einem bilateralen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen mit der DDR bereit und

Gesamtbeziehungen der Westmächte zur Sowjetunion nicht ohne Einfluß bleiben könne, gingen die drei anderen Außenminister nicht ein. Von wirtschaftlichen Gegenmaßnahmen hielten alle vier nicht viel. Vgl. AAPD 1968, Dok. 203, S. 776.

⁷⁵⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 180. Sitzung, S. 9705.

⁷⁶⁰ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 180. Sitzung, S. 9766. Vgl. *ibid.*, S. 9764f., und Vgl. "Meint er, was er schreibt?", in: *Bayernkurier* vom 15.06.1968.

⁷⁶¹ Buchstab, Protokolle CDU-Bundesvorstand, S. 970. Vgl. *ibid.*, S. 976.

⁷⁶² Vgl. DzD V/2, S. 796 (Rede Kiesinger 17.06.1968) und S. 865ff. (Erklärung Barzel 20.06.1968).

⁷⁶³ DzD V/2, S. 823. Vgl. *ibid.*, S. 821-824 (Erklärung Kiesinger 20.06.1968)

⁷⁶⁴ Brandt am 21.06.1968 im SPD-Parteirat, in: SPD-Parteivorstand 29.

⁷⁶⁵ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 248. S. auch DzD V/2, S. 836-841 (Erklärung Gradl 20.06.1968).

⁷⁶⁶ SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 426 (19.06.1968).

⁷⁶⁷ Vgl. DzD V/2, S. 913-920 (Bender, "Zehn Gründe für die Anerkennung der DDR"), und "Stück um Stück", in: *SPIEGEL* vom 01.07.1968.

⁷⁶⁸ Vgl. Vermerk Bahr vom 17.06.1968, in Dep. Bahr 437.

entkräftete so den Vorwurf, Bonn wolle die DDR nur in ein anderes Abkommen einbeziehen. Als Ziel der Gespräche über einen "innerdeutschen Gewaltverzicht" benannte er "reziproke Erklärungen [...], in denen sich beide Seiten verpflichten, die Lösung der nationalen Frage nur mit friedlichen Mitteln anzustreben und bei allen im innerdeutschen Verkehr entstehenden Streitfragen auf die Anwendung von Gewalt oder Drohung mit Gewalt zu verzichten, [sowie] ferner keinen Versuch zu unternehmen, die gesellschaftliche Struktur im jeweils anderen Teil Deutschlands gewaltsam zu ändern"⁷⁷⁰. Dies ging über bisherige Verlautbarungen hinaus und war als deutlicher Wink zu verstehen, daß Bonn zu einer gewissen Anerkennung der DDR doch bereit sein würde – ein Wink, der natürlich vor allem an Moskau gerichtet war.

Während Brandt gemeinsam mit den NATO-Außenministern von Reykjavik ein Signal an den Warschauer Pakt aussandte, traf sich Bahr zur Nachlese der Begegnung zwischen Brandt und Abrassimow mit Belezki. Im Bundestag hatte Brandt sich in bezug auf sein Gespräch mit Abrassimow vorsichtig optimistisch gegeben, daß die Sowjetunion die "Tragweite"⁷⁷¹ der Bonner Vorschläge erkannt habe. Im SPD-Parteirat hatte er auf die selbst gestellte Frage, ob der schwierige Dialog weitergeführt werden könne, skeptisch geantwortet: "Ich weiß es nicht, ich möchte es aber nicht ausschließen."⁷⁷² Belezki äußerte Bahr gegenüber die Hoffnung, daß weiterhin keinerlei Inhalte des Gesprächs in die Öffentlichkeit dringen würden. Auf Bahrs Vorschlag, daß die Fortsetzung des Dialogs in West-Berlin stattfinden könne, reagierte Belezki vorsichtig. Abrassimow habe bereits ausführlich nach Moskau berichtet. Es sei jedoch anzunehmen, daß die Prüfung dort einige Zeit in Anspruch nehmen werde. Er halte es für nützlich, Überlegungen bezüglich einer Reise des SPD-Chefs nach Moskau anzustellen, wo "Begegnungen in persönlicher Verantwortung, aber autorisiert durch die zuständigen Gremien, nur auf der Ebene der Vorsitzenden in Frage kämen". Sollte Breschnew tatsächlich persönlich mit Brandt sprechen wollen? Bahr schloß seinerseits eine entsprechende Begegnung "auf deutscher Ebene"⁷⁷³, also zwischen Brandt und Ulbricht, nicht aus. Das alles waren nicht viel mehr als spekulative Überlegungen. Zunächst einmal verblieben die beiden Mittelsmänner mit der Abrede, daß Belezki in der letzten Juli-Woche das Echo aus Moskau übermitteln sollte. Doch dieses Versprechen wurde nicht eingelöst.⁷⁷⁴

Von dort kamen derweil Töne, die wenig Hoffnung machten. Außenminister Gromyko bezeichnete am 27. Juni vor dem Obersten Sowjet die Anerkennung der Tatsache des Bestehens der DDR als Grundlage für einen Gewaltverzicht. Die Äußerung wurde gegenüber der deutschen Botschaft vom sowjetischen Außenministerium dahingehend erläutert, Bonns Antwort vom 9. April auf die Frage, ob die Bundesregierung bereit sei, mit Ost-Berlin in gleicher Weise wie mit Moskau und seinen Verbündeten Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen, sei eine Ausflucht.⁷⁷⁵ Zugleich erkundigten sich sowjetische Diplomaten, was Brandt bei seiner Rede in Reykjavik damit gemeint habe, der DDR könne nicht das Recht zugesprochen werden, sich als Staat im völkerrechtlichen Sinn zu bezeichnen. Die deutsche Ostpolitik sei "unklar und widersprüchlich"⁷⁷⁶. Wenn die sowjetische Botschaft über positive Entwicklungen der deutschen Politik berichte, treffe sie in Moskau auf Skepsis. Die Bundesregierung weiche sowohl in der Frage der Beziehungen zur DDR wie in der Grenzfrage einer klaren Stellungnahme auf der Grundlage der Realitäten aus. Publizistisch wurde Brandts Gewaltverzichtskonzeption in Moskau unterstellt, sie solle "die sozialistischen Staaten veranlassen, durch die Unterzeichnung formaler Abkommen auf effektive völkerrechtliche Garantien ihrer Sicherheit zu verzichten"⁷⁷⁷. Sein Vorschlag menschlicher, wirtschaftlicher und kultureller Kontakte diene dazu, "die Grundlagen des Sozialismus in der DDR, die

⁷⁶⁹ Vgl. VBT, 5. WP, Drs. V/3016.

⁷⁷⁰ DzD V/2, S. 887ff. (Rede Brandt 24.06.1968). Zu Brandts Vorschlägen im NATO-Rat vgl. 6.2.4.2 dieser Arbeit.

⁷⁷¹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 180. Sitzung, S. 9704.

⁷⁷² Brandt am 21.06.1968 im SPD-Parteirat, in: SPD-Parteivorstand 29.

⁷⁷³ Vermerk Bahr vom 24.06.1968, in: Dep. Bahr 384. Vgl. AAPD 1968, Dok. 408, S. 1578.

⁷⁷⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 245, S. 968.

⁷⁷⁵ Vgl. Drahtbericht Allardt vom 01.07.1968, in: PAAA, B 150.

⁷⁷⁶ AAPD 1968, Dok. 210, S. 824. Vgl. *ibid.*, S. 821-829.

⁷⁷⁷ DzD V/2, S. 932. Vgl. *ibid.*, S. 928-936 (Aufsatz in *Mezdunarodnaja* Juli 1968).

Grundlagen ihrer Freundschaft mit den anderen sozialistischen Ländern und vor allem mit der Sowjetunion [zu] untergraben"⁷⁷⁸.

Am 2. Juli erschien ein Artikel Brandts, in dem er sich nochmals grundsätzlich zum Verhältnis gegenüber der Sowjetunion und ihren Verbündeten, insbesondere der DDR, äußerte. Seine Landsleute an die anhaltende Gegenwärtigkeit des Zweiten Weltkrieges erinnernd und den Sowjets sowohl Verständnis als auch Grenzen des Verständnisses hierfür aufzeigend, bezeichnete er die deutsch-sowjetischen Beziehungen als "Berg aus Trümmern und Skeletten, [...] aus Schuld und Leid", der durch "Nicht-vergessen-wollen, Haß und Furcht [...] höher getürmt" worden sei und nun die Sicht aufeinander versperre. Deutschland habe die UdSSR mit Krieg überzogen, aber das ganze deutsche Volk hafte "durch Unschuldige und Schuldige, durch die eigenen Toten, durch Millionen Vertriebene, [...] durch die Teilung als Staat und Volk und all das neue Leid, das diese Teilung hervorgerufen" habe. Die Bundesrepublik habe nach dem Krieg ihre "Ansprüche auf Einheit und gerechte Grenzen behauptet", die Wirklichkeit damit aber nicht verändern können. Die Rechnung des Krieges sei "de facto zum großen Teil beglichen", aber "nicht signiert". Die Jugend wisse nicht mehr, wofür sie haften solle. "Sollen wir", fragte Brandt die Generation der Väter und Großväter, "die Rechnung – wie gesagt unsigniert – der nächsten Generation überlassen?". Einmal mehr forderte er dazu auf, "von den Tatsachen auszugehen", und dazu gehöre:

Die DDR ist der achte Industriestaat der Erde. Sie ist ein besonders treuer und ergebener, aber auch wichtiger Verbündeter der Sowjetunion. Und wer gibt schon gern treue und wichtige Verbündete auf? Der DDR-Staat funktioniert. [...] Dennoch ist die DDR für uns kein Ausland. [...] Aber sie ist da. Ihre Existenz zu leugnen wäre lächerlich. Die Bundesregierung hat die Existenz der Staatlichkeit der DDR zur Kenntnis genommen. Wir sind bereit, mit ihr Vereinbarungen zu treffen und Abkommen zu schließen, die natürlich genauso verbindlich sein müssen, wie alle Verträge und Abkommen, die die Bundesregierung eingeht. Ich höre von einer Seite, es sei genau dies, was die DDR wolle. Ich höre von anderer Seite, die DDR wolle viel mehr, nämlich die völkerrechtliche Anerkennung. Wenn es so sein sollte, dann sage ich: Genau dies geht nicht.

Brandt bot an, Gewaltverzichtserklärungen, "in gleicher verbindlicher Weise, mit allen [...] Mitgliedern des Warschauer Pakts vorzunehmen". So sehr man im Frühjahr 1968 den Eindruck gewinnen konnte, daß Brandt weniger als zuvor bereit war, die sowjetischen Vorwürfe ohne klare Zurückweisung hinzunehmen, so wenig wollte er sich, "zur Freude jener, die von den Spannungen leb[t]en", provozieren lassen. Ein solches Verhalten war in seinen Augen ebenso "kurzsichtig" wie das Verhalten Moskaus. Brandt war überzeugt, "eines Tages" werde die UdSSR "auch im Verhältnis zu Deutschland die Frage nach ihren Interessen neu stellen", und das solle man "ihr nicht schwermachen"⁷⁷⁹. Angesichts der Entwicklungen vom Sommer 1968 bis zum Herbst 1969 klingen seine Worte in der Rückschau recht hell-sichtig, bezogen auf das unmittelbare zeitliche Umfeld stellten sie aber vor allem das Bemühen dar, direkt auf die Moskauer Beschwerden einzugehen. In seinen bis dahin deutlichsten Worten markierte der Bundesaußenminister, wie weit er zu gehen bereit war, um den Gewaltverzichtsdialo-g am Leben zu halten. Doch der wurde schon bald von Moskau ins Wachkoma versetzt.

Am 5. Juli übergab Zarapkin Staatssekretär Duckwitz die sowjetische Antwort auf die Note vom 9. April. Neben den gewohnten Hinweisen auf das Potsdamer Abkommen und die Feindstaatenartikel der UNO-Charta, der üblichen Kritik und den obligatorischen Forderungen in ihrer härteren Form enthielt das Aide-mémoire ein auch für sowjetische Verhältnisse ungewöhnliches Maß an Polemik. Die Sowjetunion warf der Bundesregierung vor, den vereinbarten vertraulichen Charakter des Gewaltverzichtsdialo-gs verletzt und "alle möglichen, die Haltung der Sowjetunion entstellenden Spekulationen" inspiriert zu haben. Bonn wurde unterstellt, "Anschläge gegen die Unantastbarkeit und die souveränen Rechte" der DDR zu schmieden. Kiesingers Äußerung im Bericht zur Lage der Nation am 11. März wurde als Wiederbelebung der "nazistischen Theorie vom 'Lebensraum'" diffamiert. Weiter hieß es, die Bundesregierung versuche, "die Neonazis in Schutz zu nehmen". Außerdem würden "einflußreiche Kreise der BRD" nach wie vor "aggressive Absichten" hegen, denn sonst wäre es schwer zu erklären, weshalb die Bundesregierung bei

⁷⁷⁸ DzD V/2, S. 934.

ihrem Gewaltverzichtsverschlagn "Äußerungen in bezug auf die Achtung der in Europa bestehenden Grenzen vermeide". An einer Stelle differenzierte der Notentext: Während Teilen der CDU/CSU mehr oder weniger indirekt unterstellt wurde, "den gleichen Kurs [zu] steuern wie die NPD", wurden in Anspielung auf die SPD die "gesunden Kräfte" gelobt, die "für eine Änderung der Regierungspolitik unter Berücksichtigung der Realitäten in Europa" einträten. Zur deutschen Note vom 9. April wurde festgestellt, sie enthalte nicht einen Satz, der gegenüber den sowjetischen Vorschlägen eine konstruktive Einstellung verrate. Vielmehr versuche die Bundesregierung, mit Hilfe ihrer Gewaltverzichtspolitik "in einer völkerrechtlichen Form ihre Weigerung zu legalisieren, die Ergebnisse des zweiten Weltkrieges anzuerkennen". Ein Austausch von Gewaltverzichtserklärungen müsse aber "einen konkreten Inhalt haben". Zu einem entsprechenden Meinungsaustausch sei Moskau dann bereit, wenn Bonn endlich "konstruktiv und sachlich"⁷⁸⁰ darangehen würde.

Duckwitz zeigte sich Zarapkin gegenüber enttäuscht, daß die von der Bundesregierung vorgebrachten Argumente in dem vorliegenden Dokument praktisch nicht behandelt würden. Bezüglich der Vertraulichkeit räumte der Staatssekretär ein, daß in der westdeutschen Presse Meldungen erschienen seien, die dem wahren Verlauf der Gewaltverzichtsgespräche zuwiderliefen und die Haltung Moskaus entstellten hätten. Das Auswärtige Amt und auch Brandt persönlich hätten dies bedauert und ausdrücklich darauf hingewiesen, daß es sich dabei um Spekulationen irgendwelcher Journalisten handle. Von amtlicher Seite sei der Presse der Wortlaut der Vorschläge und Gegenvorschläge zu diesem Thema nicht übergeben worden. Duckwitz verwahrte sich jedoch gegen den Vorwurf, daß die Verzerrungen durch amtliche Stellen inspiriert worden seien. Dem am Schluß des sowjetischen Memorandums geäußerten Wunsch nach Verbesserung der deutsch-sowjetischen Beziehungen stimmte Duckwitz zu. Genugtuung äußerte er darüber, daß die Sowjetunion bereit sei, das Gespräch über den Gewaltverzicht fortzusetzen. Zarapkin betonte hingegen lediglich, die sowjetische Regierung wolle "mit dem Memorandum Klarheit schaffen"⁷⁸¹.

Das war anscheinend gelungen. Der Kreml mochte den Gewaltverzichtsdialog auf die bisherige Art und Weise (vorläufig) nicht fortführen, sondern beharrte auf Verhandlungen zu seinen Bedingungen: "Moskau bestand auf einem 'konkreten' Gewaltverzicht, was die ganze Forderungsliste der Anerkennung enthielt. Die sowjetische Führung verhandelte nicht, um sich von der Bundesrepublik Friedfertigkeit versprechen zu lassen, sie wollte den Beweis für die Friedfertigkeit durch formelle Hinnahme des Status quo und Verzicht auf Atomwaffen." War Bonn demgegenüber nur bereit, "einen 'abstrakten' Gewaltverzicht [zu] geben, also seine Rechtsauffassung und Ziele bewahren und nur auf deren gewaltsame Durchsetzung [zu] verzichten"⁷⁸²? Oder hatte die Große Koalition prinzipiell bereits "zugestanden", was Egon Bahr 1970 in Moskau vollzog, nämlich "das sowjetische Junktim von Gewaltverzicht und Grenzregelung zu akzeptieren"⁷⁸³? Das läßt sich nur so beantworten: Brandt hatte versucht, den Bonner Gewaltverzicht zu konkretisieren, Moskau eine implizite Anerkennung der Nachkriegsrealitäten anzubieten, war dabei aber auf Widerstände des Koalitionspartners gestoßen.

Mit dem Notentext vom 9. April offensichtlich unzufrieden, hatte Brandt versucht, dessen Manko durch das Treffen mit Abrassimow und seine öffentlichen Äußerungen zu kompensieren. Doch seine Bemühungen waren nicht von Erfolg gekrönt. In einer ersten Reaktion auf das Moskauer Aide-mémoire zeigte sich seine realistische, aber nicht vollends pessimistische Beurteilung der Situation: "Man muß ganz nüchtern sehen, [...] zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik [...] liegt soviel, daß es lange Zeit dauern wird, bis man wirklich über die Dinge reden kann, um die es geht. Das Einzige, was ich jetzt sagen kann, ist: die Regierung der Sowjetunion scheint nicht geneigt zu sein, den Meinungs-

⁷⁷⁹ Brandt, Reden und Interviews 1968-1969, S. 43-46.

⁷⁸⁰ DzD V/2, S. 965-973 (Aide-mémoire der UdSSR 05.07.1968).

⁷⁸¹ AAPD 1968, Dok. 213, S. 842. Vgl. *ibid.*, S. 838-842.

⁷⁸² Bender, Neue Ostpolitik, S. 145.

⁷⁸³ Baring, Machtwechsel, S. 274.

austausch über die Gewaltverzichtsfrage abubrechen.⁷⁸⁴ Im WEU-Ministerrat kommentierte er die sowjetische Note sarkastisch, die Bundesregierung werde darin "zu dem 'Kompromiß' eingeladen, die sowjetischen Forderungen bedingungslos zu akzeptieren"⁷⁸⁵.

Schon bald folgte die nächste "kalte Dusche"⁷⁸⁶, als die Brandt das sowjetische Vorgehen empfand. Moskau war vorerst offenbar nicht mehr an erfolversprechenden Verhandlungen mit Bonn, sondern nur noch an einer Diskreditierung der deutschen Ostpolitik interessiert.⁷⁸⁷ Am 11. Juli berichtete die sowjetische *Izvestija* von den Gesprächen zwischen Bonn und Moskau und druckte Moskaus Aide-mémoire vom 12. Oktober 1967 ab, während der Kreml ankündigte, in den folgenden Tagen auch die Memoranden vom 21. November 1967 sowie vom 29. Januar und 5. Juli 1968 zu veröffentlichen, womit er "die Bundesrepublik unter Zugzwang setzte"⁷⁸⁸. Noch in der Nacht zum 12. Juli, einem Freitag, ließ der enttäuschte Bundesaußenminister, "der in seinem Arbeitszimmer mit Hilfe einer Flasche Cognac geduldig ausharrte"⁷⁸⁹, von seinen Mitarbeitern die seit dem 7. Februar 1967 an die Sowjetunion gerichteten Noten für eine Dokumentation mit einer erläuternden Einführung zusammenstellen, die er am nächsten Tag der Presse vorstellte. Es ging um Schadensbegrenzung. Brandt wollte "der sowjetischen Seite das Öffentlichkeitsbild nicht ein ganzes Wochenende überlassen"⁷⁹⁰. Spöttisch pries er den Journalisten die "seltene Gelegenheit" an, "einen unmittelbaren und umfassenden Einblick in einen noch keineswegs abgeschlossenen Prozeß diplomatischer Verhandlungen zu tun". Da Moskau aus unbekanntem Gründen Teile des Meinungsaustauschs öffentlich gemacht habe, sei Bonn nicht mehr an die Vertraulichkeit gebunden. Deshalb lege man jene Dokumente vor, "die zum Verständnis der von der Regierung der UdSSR veröffentlichten [...] unentbehrlich" seien. Brandt bedauerte die sowjetischen Angriffe, "deren Unbegründetheit sich allein schon aus den [...] vorliegenden Dokumenten" ergebe; gleichwohl erneuerte er die Bereitschaft, den Gewaltverzicht "gegenüber jedem einzelnen Mitglied des Warschauer Paktes zu bekräftigen"⁷⁹¹.

In Abstimmung mit Kiesinger stand am Ende der Dokumentation die Entschlossenheit, den Gewaltverzichtsdialog fortzusetzen, der ja auch von Moskau nicht abgebrochen worden war. Insofern war er weder offiziell noch "faktisch beendet"⁷⁹². Brandt betrachtete das sowjetische Vorgehen (zu Recht) nur als "Zwischenantwort"⁷⁹³. Schon anlässlich des Antrittsbesuchs von Botschafter Allardt am 1. August machte Gromyko deutlich, daß Moskau auf die sachliche und vertrauliche Fortführung der Gewaltverzichtsgespräche großen Wert legte, sprach mit Allardt über die damit verknüpften Themen und schlug bei deren Behandlung sachlichere Töne an.⁷⁹⁴ Brandt gab Allardt Weisung, das Gespräch weiterzuführen. Er sollte Gromyko aufsuchen und an dessen Äußerungen anknüpfen: Sie seien in Bonn positiv aufgenommen worden. Der deutsche Außenminister habe sich bekanntlich trotz der sowjetischen polemischen Note grundsätzlich so geäußert. Diese Note müsse beantwortet werden. Die Antwort werde zweifellos auf den Ton der sowjetischen Note eingehen müssen. Allardt sollte Gromyko *à titre personnel* fragen, ob der sowjetische Außenminister es vorziehen würde, den internen Gedankenaustausch erst nach Erhalt der deutschen Antwortnote fortzusetzen.⁷⁹⁵

⁷⁸⁴ DFS-Interview mit Willy Brandt (Tagesschau) vom 07.07.1968, in: WBA, A 3, 282.

⁷⁸⁵ Aufzeichnung Sahn vom 08.07.1968, in: PAAA, B 150.

⁷⁸⁶ AAPD 1968, Dok. 227, S. 895.

⁷⁸⁷ Vgl. von Dannenberg, *Foundations of Ostpolitik*, S. 41.

⁷⁸⁸ Möller, "Prager Frühling", S. 551. Vgl. AAPD 1968, Dok. 222, Anm. 2, und Brandt in der 66. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 29.07.1968.

⁷⁸⁹ Sahn, *Diplomaten taugen nichts*, S. 207.

⁷⁹⁰ Brandt in der 66. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 29.07.1968, S. 967.

⁷⁹¹ DzD V/2, S. 1005f. (Erklärung Brandt 12.07.1968). Brandts Erklärung und die Dokumentation wurden am 16.07.1968 im *Bulletin* veröffentlicht.

⁷⁹² Taschler, *Herausforderungen*, S. 249. Vgl. von Dannenberg, *Foundations of Ostpolitik*, S. 41, Fischer, "Volk der guten Nachbarn", S. 30, und Larrabee, *Reconciliation*, S. 141f.

⁷⁹³ AAPD 1968, Dok. 227, S. 895.

⁷⁹⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 243. Allardt bewertete das Gespräch zurückhaltend und gab zu bedenken, Adressat könnten eher die Verbündeten der UdSSR als die BRD sein. Egon Bahr hielt es allerdings für nötig, auf Gromykos Äußerungen einzugehen. Vgl. *ibid.* und Dok. 245, S. 968.

⁷⁹⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 252, Anm. 5, und Vermerk Bahr vom 13.08.1968, in: Dep. Bahr 396.

Eine Woche zuvor hatte der sowjetische Botschaftssekretär Barmitschew gegenüber dem SPD-Abgeordneten Dröscher geäußert, Moskau beobachte aufmerksam, was Brandt Positives tue; man wisse, daß er es nicht leicht habe, und hoffe, daß er sich durchsetzen werde, könne aber nichts zu seiner Unterstützung tun, weil es sich um eine innerdeutsche Auseinandersetzung handele.⁷⁹⁶ Für Brandt stand außer Frage, den Gesprächsfaden auch bei geringen Erfolgsaussichten nicht abreißen zu lassen und die sowjetische Note vom 5. Juli zu beantworten, und zwar aus zwei Gründen, die er am 29. Juli im Auswärtigen Ausschuss erläutern hatte:

Erstens: Unser Standpunkt, daß wir die Gewalt als Mittel in internationalen und innerdeutschen Auseinandersetzungen ablehnen, ist Grundlage und Eckstein unserer Europa- und Deutschlandpolitik, und dazu gibt es keine Alternative. Auch wenn die Sowjetunion zeitweise so 'aufdreht', wie sie es tut, entsteht damit keine Alternative für die deutsche Politik [...]. Wir haben außerdem Grund zu der Annahme, daß uns unsere bisherige Haltung manche Sympathie in der Welt eingetragen hat, auch bei mehreren Staaten des Ostblocks [...]. Zweitens: Wir können der Sowjetunion und Ost-Berlin nicht das Forum in der Auseinandersetzung über die Europa- und Deutschlandpolitik überlassen und nicht zulassen, daß unsere Rechtsüberzeugung, unsere politische Haltung [...] verdreht und verzerrt werden.⁷⁹⁷

Just zu dieser Zeit sah Brandt sich heftigen Attacken ausgesetzt. In *Echo der Zeit* wurde ihm vorgeworfen, einen "Entspannungsmythos" zu kultivieren und vor einem "Scherbenhaufen der Ostpolitik"⁷⁹⁸ zu stehen. *Christ und Welt* legte ihm den Rücktritt nahe. Dort war vom "totalen Fiasko" der Gespräche mit der UdSSR die Rede. Brandt wurde vorgeworfen, "daß er die wahre Sachlage so lange völlig verkannte und auch verschleierte, bis Moskau seine Noten veröffentlichte"⁷⁹⁹. Daraufhin verfaßte Klaus Harpprecht – angeblich auf Wunsch mit der Umgebung des Außenministers – eine deutliche Replik; auch der *Vorwärts* wies die Vorwürfe scharf zurück, und das SPD-Präsidium ermahnte Teile der CDU/CSU einschließlich nicht namentlich genannter Kabinettsmitglieder, künftig von Attacken auf den SPD-Vorsitzenden abzusehen.⁸⁰⁰

Dies veranlaßte den Bundeskanzler, von Brandt eine "Erläuterung der kritischen Anmerkungen" zu erbitten. In seiner Antwort vom 30. Juli beschwerte dieser sich erneut über die "Kampagne" gegen ihn. Zur Erklärung des CDU-Sprechers, Brandt solle sich überlegen, ob er nicht hier und da den Eindruck erweckt habe, illusionäre Vorstellungen von der Moskauer Bereitschaft zu haben, auf die deutsche Friedenspolitik einzugehen, meinte der Außenminister: "Hier werden der Regierungspolitik, die ich gewissenhaft vertrete, illusionäre Elemente angedichtet." Seine Mitarbeiter hätten ihn aber auf diverse unsachliche, teils polemische Äußerungen von CDU/CSU-Abgeordneten aufmerksam gemacht. Verteidigungsminister Schröder habe "unwidersprochen den Eindruck aufkommen lassen, als wüsche er sich von der Entspannungspolitik zu distanzieren". An Kiesingers Adresse richtete Brandt die Forderung, man dürfe "nicht zulassen, daß das Regierungsprogramm auf kaltem Wege revidiert" werde. Ihm sei bewußt, daß es auch aus den Reihen der SPD und ihr nahestehenden Organen Äußerungen gegeben habe, "die besser unterblieben wären". In diesem Fall sei "der Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung allerdings unverkennbar". Drohend fügte er hinzu, alle Beteiligten sollten wissen, "daß die SPD ihren Vorsitzenden nicht im Stich"⁸⁰¹ lasse.

Tags darauf stellten Kanzler und Außenminister im Kabinett gemeinsam fest, die Friedenspolitik der Bundesregierung "beharrlich, ohne Illusionen" weiterzuverfolgen. Brandt mahnte auf einer anschließenden Pressekonferenz mehr Unterstützung für seine Position an. Es dürfe sich keine Rollenverteilung einbürgern, wonach "einige Angriffe auf den Außenminister starten und andere dazu schweigen"; denn es gebe auch ein "Handeln durch Unterlassen"⁸⁰². Inzwischen war unverkennbar, daß in

⁷⁹⁶ Vgl. Wilhelm Dröscher an Brandt am 14.08.1968, in: WBA, A 7, 3.

⁷⁹⁷ Brandt in der 66. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 29.07.1968, S. 969f. Vgl. DzD V/2, S. 1041 (Pressekonferenz Brandt 31.07.1968), und Aufzeichnung Schilling vom 27.07.1968 zum Gespräch Brandt-Jackling, in: PAAA, B 1 VS 10090.

⁷⁹⁸ AAPD 1968, Dok. 238, S. 928.

⁷⁹⁹ "Welche Konsequenzen zieht Willy Brandt?", in: *CuW* vom 26.07.1968.

⁸⁰⁰ Vgl. "Welche Konsequenzen zieht Willy Brandt?", in: *CuW* vom 02.08.1968, *PMI* 351/68b vom 29.07.1968 und "Wie gegen Stresemann", in: *Vorwärts* vom 01.08.1968.

⁸⁰¹ AAPD 1968, Dok. 238, S. 928f.

⁸⁰² DzD V/2, S. 1042 (Pressekonferenz Brandt 31.07.1968). Vgl. Kabinettsprotokolle 1968, S. 305f.

der Union "die Kluft zum Koalitionspartner als immer größer empfunden" wurde und sich inzwischen "mehr als nur taktische Differenzen aufgetan hatten"⁸⁰³. Das Verhalten der Sowjetunion wirkte dabei wie der Katalysator eines Spaltprozesses, der die Legierung unterschiedlich gepolter Elemente auseinanderzuberechnen geeignet war.

Die Frage, aus welchen Gründen die Sowjetregierung sich entschlossen hatte, den Dokumentenaustausch über den Gewaltverzicht zu veröffentlichen, wurde im Auswärtigen Amt mit "der Entwicklung der politischen Verhältnisse in der Tschechoslowakei"⁸⁰⁴ und den Folgen für das sowjetische Bündnissystem beantwortet. Brandt führte dazu im Auswärtigen Ausschuss aus:

Die Sowjetunion hat sich [...] wegen der Schwierigkeiten im eigenen Bündnis, die sie auch der ihr gefährlichen Entspannungspolitik der Bundesrepublik anlastet, zur Offenlegung deutsch-sowjetischer Kontakte entschlossen. Moskau, Warschau und Ost-Berlin sind offensichtlich heute mehr denn je auf ein einigendes Band angewiesen, und dieses machen sie sich in Gestalt einer revanchistischen, militaristischen und neonazistischen Bundesrepublik zurecht. Sie brauchen es, [...] um von daher die Kohäsion im eigenen Lager nicht noch weiter zu gefährden.⁸⁰⁵

Der sowjetische Botschaftsrat in Ost-Berlin bat kurz darauf gegenüber Franz Barsig um Verständnis, daß die Sowjetunion die Memoranden zum Gewaltverzicht veröffentlicht habe. Das müsse man doch bei der Prager Entwicklung verstehen. Im Herbst würde alles wieder günstiger werden, denn dann hätte sich die Lage in Prag beruhigt, und man könne weiter sprechen.⁸⁰⁶

Die Lage in der CSSR und im Warschauer Pakt spitzte sich in diesen Wochen dramatisch zu, und "um so dringender brauchte die UdSSR auch wieder den deutschen Prügelknaben zur Legitimierung ihrer Herrschaft in Osteuropa"⁸⁰⁷. Am 3. Juli hatte Breschnew auf einer Kundgebung in Moskau erstmals die Doktrin der Unverletzlichkeit der sozialistischen Gemeinschaft, die bald unter seinem Namen berüchtigt werden sollte, verkündet. Angesichts des zunehmenden Konflikts zwischen dem Kreml und den Reformkommunisten auf dem Prager Hradschin hatte Breschnew die "Geschlossenheit und Aktionseinheit der Länder der sozialistischen Gemeinschaft" beschworen und gemahnt, es könne keinen Sozialismus geben, "ohne die führende Rolle der kommunistischen Partei". Gerade das wurde in der CSSR zunehmend in Frage gestellt. Mit drohendem Unterton hatte Breschnew zu verstehen gegeben, daß Moskau nicht gewillt war, einer unliebsamen Entwicklung tatenlos zuzusehen, denn das "Schicksal des Sozialismus und Kommunismus auf der Erde" könne der Sowjetunion "nicht gleichgültig sein". In diesem Kontext war der Generalsekretär der KPdSU auch auf die Politik der Bundesregierung eingegangen: Zunächst hatte er kundgetan, "daß der Revanchekurs Bonns trotz des Deckmantels der 'neuen Ostpolitik' zum Scheitern verurteilt" sei, und dann hatte er vor jenen gewarnt, die versuchen würden, "den Sozialismus ins Wanken zu bringen oder [...] 'aufzuweichen' und den Bruderbund der sozialistischen Länder zu schwächen"⁸⁰⁸. Ob und inwiefern die Bundesregierung und der Außenminister bzw. die SPD und ihr Vorsitzender durch ihr Verhalten während des Prager Frühlings den sowjetischen Vorwürfen Anlaß und Nahrung gaben, soll nun betrachtet werden.

7.6 Prager Frühling und Bonner Herbst

Am 5. Januar 1968 wurde der Reformler Alexander Dubcek zum Generalsekretär der KPC gewählt. Es begann jener Prozeß, der als "Prager Frühling" in die Geschichte eingegangen ist.⁸⁰⁹ Bereits im November

⁸⁰³ Taschler, Herausforderungen, S. 277.

⁸⁰⁴ AAPD 1968, Dok. 222, S. 873.

⁸⁰⁵ Brandt in der 66. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 29.07.1968, S. 969. Vgl. AAPD 1968, Dok. 227, S. 895, und Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 252.

⁸⁰⁶ Vgl. Barsig an Ritzel am 12.08.1968, in: WBA, A 7, 2.

⁸⁰⁷ Besson, Außenpolitik, S. 413.

⁸⁰⁸ DzD V/2, S. 954ff. (Rede Breschnew 03.07.1968).

⁸⁰⁹ Zur Entwicklung der CSSR und den Reaktionen in Ost und West 1967/68 vgl. Karner et al. (Hg.), Prager Frühling, Navrátil, The Prague Spring, Schulze Wessel, Der Prager Frühling, Kramer, "The Czechoslovak Crisis", Pauer, Prag 1968, Hofmann, Prager Frühling, Oüimet, Rise and Fall, S. 17-63, Neubert (Hg.), Moskaus Außenpolitik 1940-1968, S. 251-283, und Sodaro, Moscow, Germany, and the West, S. 108-134.

1967 hatten das ZK-Mitglied Svetska und Vize-Außenminister Klicka den Chefredakteur des *Vorwärts* empfangen. Hinter der Initiative stand "eine bestimmte Gruppe im ZK [...], die eine beweglichere, unabhängigere Außenpolitik anstrebt[e] und die deshalb am Knüpfen eines bilateralen Fadens interessiert" war. Dabei ging es zunächst um einen Kontakt zwischen der KPC und der SPD. Von Puttkamer lehnte namens der Sozialdemokraten einen offiziellen Parteikontakt ab, erklärte aber, "ein individueller Meinungs austausch sei [...] durchaus erwünscht". Wie mit Egon Bahr vereinbart, brachte von Puttkamer den Gedanken vor, "daß sich die CSSR und die Bundesrepublik nicht mit Gewaltverzichtserklärungen begnügen, sondern sie um ein bilaterales Grenzabkommen erweitern sollten", und übermittelte die Bonner "Bereitschaft zu geheimen Sondierungsgesprächen auf diplomatischer Ebene"⁸¹⁰. Ein Gewaltverzicht, "nicht einseitig, sondern völkerrechtlich verbindlich", sollte Bahrs Einschätzung zufolge "politisch das Ende von München"⁸¹¹ bedeuten. Vize-Außenminister Klicka meinte dazu, wenn Bonn die Prager Regierung zuvor wissen lassen würde, daß die Verhandlungen nicht auf Grundlage des Alleinvertretungsanspruchs geführt werden sollten, werde Prag sich darauf einlassen.⁸¹² Gleichsam vom ersten Knospen des Prager Vorfrühlings an ging innerer Reformwille mit dem Streben nach besseren Beziehungen zu Bonn einher, und von Beginn an hegten nicht nur die Prager Reformer ein besonderes Interesse an der SPD, sondern waren Brandt und seine Umgebung auch gewillt, diese Chance zu nutzen. Mit dem Wechsel an der Spitze in Prag verband sich für sie aber nicht so sehr die Erwartung einer Kursänderung in der Außenpolitik oder in den bilateralen Beziehungen. Egon Bahr ging davon aus, daß die wirtschaftliche und innenpolitische Entwicklung der CSSR nun wohl "etwas vernünftiger, etwas freier" verlaufen würde. Nach aller Erfahrung seien Auflockerungen im Innern aber nicht notwendigerweise von Auflockerungen in der Außenpolitik begleitet. Es gebe vielmehr Anzeichen für eine besondere Empfindlichkeit in Prag, "die durch das törichte Geschreibsel übertriebener Erwartungen in westlichen Zeitungen verschärft worden sein dürften"⁸¹³, schrieb er kurz nach Dubceks Amtsantritt. Auch Brandt dämpfte im außenpolitischen Ausschuß die Erwartungen. Was die innere Entwicklung der CSSR angehe, habe man seit einigen Jahren bemerken können, daß heftige Auseinandersetzungen im Gang gewesen seien, "einmal um die Schaffung eines leistungsfähigen Wirtschaftssystems und zum anderen [...] um so etwas wie eine Aussöhnung des kommunistischen Herrschaftssystems mit den Traditionen des Landes, die ja zum Teil zwischendurch parlamentarisch-demokratische Traditionen gewesen oder geworden waren". Brandts Informationen zufolge hielten erhebliche Kräfte in der Partei – im Gegensatz zu Dubceks Vorgänger Novotny und den Kräften, die ausschließlich wirtschaftliche Reformen wünschten – politische Reformen für erforderlich, die auf "eine Teildemokratisierung im Sinne der politischen Meinungsbildung innerhalb der Partei sowie auf eine stärkere Sicherung der Rechte des einzelnen" abzielten. Auslöser für Novotnys Sturz seien die ökonomische Krise und das slowakische Streben nach größerer Autonomie gewesen. Die Wahl des Slowaken Dubcek war für Brandt gleichwohl "überraschend" gekommen. Daß die innenpolitische Entwicklung nicht unbedingt zu außenpolitischen Kursänderungen führen werde, führte er auf zwei Überlegungen zurück:

1. nicht das außenpolitische Bündnis mit der Sowjetunion ist zur Zeit in der tschechoslowakischen kommunistischen Partei umstritten, sondern ausschließlich seine innenpolitischen Folgewirkungen; 2. die neue Parteiführung ist durch innenpolitische Aufgaben voll in Anspruch genommen. Die innenpolitische Entwicklung in der Tschechoslowakei wird in den Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes mit Besorgnis beobachtet. Der Führung in Prag muß deshalb um so mehr daran gelegen sein, ihre Verbündeten über die Kontinuität der tschechoslowakischen Außenpolitik zu beruhigen. [...] In diesem Zusammenhang sind wir natürlich erneut angegriffen worden. Das ist nicht überraschend. Es gehört zu dieser Absicherung der neuen

⁸¹⁰ Von Puttkamer an Brandt am 28.11.1967, in: Dep. Bahr 77. Am 22.03.1968 konstituierte sich in Prag ein Aktionskomitee zur Wiederbegründung der bis 1948 bestehenden Sozialdemokratischen Partei. Von der SPD erhielt es laut Brandt keine Unterstützung, sondern den Rat, auf eine Komplizierung der Lage zu verzichten. Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 284.

⁸¹¹ Bahr an Günter Grass am 16.01.1968, in: WBA, A 7, 4.

⁸¹² Vgl. von Puttkamer an Brandt am 28.11.1967, in: Dep. Bahr 77.

⁸¹³ Bahr an Günter Grass am 16.01.1968, in: WBA, A 7, 4.

Führung im kommunistischen Bereich dazu, daß sie ihr Aide-mémoire über die angeblich wachsende neonazistische Gefahr in der Bundesrepublik verteilen läßt.⁸¹⁴

Doch kurz darauf ließ Dubcek gegenüber Egon Bahr auf eine "Fortsetzung des Parteikontaktes zum Thema Gewaltverzicht und andere Fragen"⁸¹⁵ drängen, so daß Brandt Mitte Februar seinen französischen Kollegen informierte: "Wir haben den Eindruck, daß die Tschechen in absehbarer Zeit engere Kontakte mit uns wollen."⁸¹⁶

Bahr war aber auch zugetragen worden, daß der Bonn gegenüber aufgeschlossene Vize-Außenminister Klicka seinen Posten hatte räumen müssen, weil es "zu positive Veröffentlichungen in der westdeutschen Presse gegeben"⁸¹⁷ habe. Von Januar 1968 an bäugten die Bündnispartner der CSSR – mit Ausnahme Rumäniens – die Prager Ereignisse voller Mißtrauen. Während Moskau um die Einheit des Warschauer Paktes besorgt war, fürchtete man vor allem in Warschau und Ost-Berlin, Prag könne sich Bonn annähern und durch sein Beispiel Reformdruck gegenüber dem eigenen Regime auslösen.⁸¹⁸ Brandt hatte in die Instruktionen für den ersten Leiter der Bonner Handelsvertretung in Prag, Heipertz, der Anfang Januar seinen Dienst angetreten hatte, den Hinweis schreiben lassen, der Bundesrepublik liege nicht daran, die CSSR von ihren Verbündeten zu isolieren; vielmehr wolle man die Beziehungen parallel mit denen zur Sowjetunion und den übrigen osteuropäischen Staaten verbessern und auch das Verhältnis zur DDR in die Entspannungsbemühungen einbeziehen.⁸¹⁹ Auch wenn die Prager Ereignisse (ebenso wie die Erschütterungen des Gomulka-Regimes in Warschau) und die Budapester Konferenz der Kommunistischen Parteien für Brandt Beweise für positive Veränderungen in Osteuropa waren, warnte er zur gleichen Zeit davor, "ein Triumphgeheul anzustimmen". Es gelte statt dessen, diesen Prozeß "mit Interesse und Aufgeschlossenheit"⁸²⁰ zu verfolgen. Auch der Vorsitzende der Unionsfraktion mahnte im März, "niemandem, der danach sucht, einen Vorwand für Einmischung [zu] liefern"⁸²¹. Zwei seiner Fraktionskollegen waren gerade in die CSSR gereist.⁸²²

Die reformorientierte KPC-Spitze war nicht bereit, das Machtmonopol ihrer Partei aufzugeben, wohl aber das öffentliche Leben der CSSR zu demokratisieren. Am 23. März trafen sich Parteiführer des Warschauer Paktes in Dresden, wo die Verbündeten der Tschechoslowakei – vor allem Warschau und Ost-Berlin – erstmals Druck ausübten, "konterrevolutionäre" Entwicklungen zu stoppen.⁸²³ Dort bezeichnete Ulbricht einen Kommentar der tschechoslowakischen Nachrichtenagentur CTK, Brandt habe mit dem Eintritt in die Regierung Kiesinger einen "mutigen Schritt" getan, als "Vertretung der Ideologie des westdeutschen Imperialismus"⁸²⁴. Brandt hörte, daß die Vertreter der CSSR argumentiert hätten, man solle den Entspannungsgegnern keine Argumente liefern zu einem Zeitpunkt, in dem der Bundesaußenminister den Revanchismus in die Schranken weise.⁸²⁵ Als die KPC Anfang April ein Aktionsprogramm verabschiedete, in dem sie politischen Pluralismus und die Anerkennung der bürgerlichen Grundfreiheiten mit der führenden Rolle der Partei sowie die sozialistische Wirtschaftsordnung mit marktwirtschaftlichen Elementen zu versöhnen versuchte, betonte sie, Grundorientierung ihrer Außenpolitik sei die Freundschaft mit der Sowjetunion und den übrigen sozialistischen Staaten. Zugleich kündigte sie an, gegenüber den kapitalistischen Ländern "aktiv die Politik der friedlichen Koexistenz zur Geltung

⁸¹⁴ Protokoll der 54. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.01.1968, S. 752 f. Zu den Informationen des AA über die Vorgänge in Prag vgl. AAPD 1968, Dok. 28.

⁸¹⁵ Vermerk Bahr vom 02.02.1968, in: Dep. Bahr 341.

⁸¹⁶ AAPD 1968, Dok. 60, S. 199.

⁸¹⁷ Vermerk Bahr vom 02.02.1968, in: Dep. Bahr 341.

⁸¹⁸ Vgl. Navrátil, *The Prague Spring*, S. 28.

⁸¹⁹ Vgl. Brandt an Heipertz am 08.01.1968, in: PAAA, B 150.

⁸²⁰ Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 93.

⁸²¹ DzD V/2, S. 386 (Rede Barzel 14.03.1968).

⁸²² Vgl. "Deutsch-tschechoslowakische Beziehungen in den Jahren 1967 und 1968", in: NL Kiesinger 310.

⁸²³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 161, Anm. 12, Navrátil, *The Prague Spring*, S. 30-33, Sodaro, *Moscow, Germany, and the West*, S. 110, und Schwarz, *Brüderlich entzweit*, S. 295ff.

⁸²⁴ Karner et al. (Hg.), *Prager Frühling*, Bd. 2, Dok. 75, S. 461.

⁸²⁵ Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 277.

bringen", dabei von der Existenz zweier deutscher Staaten ausgehen, aber auch "die realistischen Kräfte in der Bundesrepublik unterstützen"⁸²⁶ zu wollen, womit anscheinend Brandt und die SPD gemeint waren. Kurz zuvor war der Leiter des Prager Instituts für internationale Politik, Professor Snejdárék, zu einem Besuch ins Auswärtige Amt gekommen, um mitzuteilen, "daß die neue tschechoslowakische Regierung starkes Interesse an der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik [...] habe". Snejdárék regte Expertengespräche über die Frage des Münchner Abkommens an, jedoch "nicht auf Regierungsebene"⁸²⁷. Bereits ein Jahr zuvor hatte er gegenüber Klaus Schütz "Formen der Kooperation"⁸²⁸ zwischen der KPC und der SPD angeregt.

Auf tschechoslowakischen Wunsch traf am 17. und 18. April Egon Bahr in Prag mit dem stellvertretenden Leiter der Abteilung für auswärtige Beziehungen im ZK der KPC zu vertraulichen Gesprächen zusammen. In dortiger Wahrnehmung war Bahr ein Emissär der SPD, nicht des Auswärtigen Amtes. Bahr erläuterte ausführlich die Gewaltverzichtspolitik und die Möglichkeiten einer Beilegung des Streits über das Münchner Abkommen, die für die neue Prager Führung "die entscheidende Frage für eine Bereinigung" des beiderseitigen Verhältnisses zu sein schien. Bahrs Gesprächspartner baten eindringlich, abzuwägen, "ob es nicht doch eine Möglichkeit zu einer ex tunc Nichtigkeitserklärung gebe". Ihrerseits wollten sie die Möglichkeit eines politischen Abkommens über Gewaltverzicht, Grenzvertrag und Münchner Abkommen prüfen. Sie lockten mit der Aussicht, daß Prag bei einer Konsolidierung der inneren Entwicklung die befriedigende Bereinigung der Frage des Münchner Abkommens zum Anlaß nehmen könnte, die übrigen Bedingungen des Warschauer Paktes für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Bonn, an die man sich noch gebunden fühle, "nicht mehr als Hindernis [...] gelten zu lassen". Im Verlauf des Gesprächs wurde deutlich, daß die Prager Reformer bei ihrer Aktivierung der Westpolitik "ihren Schwerpunkt eindeutig in dem Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen" legten. Konkrete Wünsche, z.B. nach Krediten, wurden dabei nicht einmal angedeutet. Was die innere Entwicklung betraf, gaben die Vertreter des ZK "freimütig Auskunft" darüber, daß die "führende Rolle der KPC [...] nicht mehr für selbstverständlich gehalten"⁸²⁹ werde.

Bezüglich der Beziehungen zwischen SPD und KPC dachte man an Kontakte ähnlich wie die der SPD zu den französischen Sozialisten der SFIO, war aber mit der Formel "Unter persönlicher Verantwortung, aber mit Billigung der Führungen" einverstanden. Man wünschte "Expertenbegegnung auf der Parteiebene mit dem Ziel, die Möglichkeiten des Ausbaus der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu prüfen bis zu einem Grade, der ein positives Ergebnis der dann folgenden Regierungsverhandlungen sicher" stelle. Bahr erfuhr, dass sich die CDU offenbar um Kontakte zur KPC bemüht hatte, die aber "bislang nicht honoriert"⁸³⁰ worden seien. Kredit- und Kooperationsangebote aus dem Bundeskanzler nahestehenden Kreisen, hätten "fast einem Umfang angenommen, der [...] die tschechische Seite mißtrauisch mache"⁸³¹.

Einen Tag vor Bahrs Abreise hatte Radio Moskau deutsche Politiker, Parteien und Medien angegriffen, sie bemühten sich, die CSSR und andere Staaten "von der sozialistischen Gemeinschaft loszureißen und sie gegen die Sowjetunion aufzuwiegeln"⁸³². Die Prager Gespräche blieben nicht im Verborgenen und wurden im Warschauer Pakt harsch kritisiert, insbesondere von Moskau und Ost-Berlin.⁸³³ Es war, wenn auch nicht direkt beabsichtigt, in der Tat "unverkennbar, daß die westdeutsche Seite zunehmend an

⁸²⁶ DzD V/1, S. 565 (Aktionsprogramm KPC 05.04.1968). Vgl. Suri, "Promise and Failure", S. 147, Navrátil, *The Prague Spring*, S. 83ff., und Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 284.

⁸²⁷ Aufzeichnung Ruete vom 02.04.1968, in: PAAA, B 150. Auf einer Tagung der deutsch-tschechoslowakischen Gesellschaft bezeichnete Snejdárék zur selben Zeit Brandts und Kiesingers Erklärungen zum Münchner Abkommen als zufriedenstellend. Vgl. Filitov, "Sowjetunion", S. 28.

⁸²⁸ AAPD 1967, Dok. 113, S. 513.

⁸²⁹ Aufzeichnung Bahr über die Gespräche am 17. und 18.04.1968, in: Dep. Bahr 390. Vgl. AAPD 1968, Dok. 134 und 152, Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 222f., sowie Navrátil, *The Prague Spring*, S. 108-111.

⁸³⁰ Vermerk Bahr vom 21.04.1968, in: Dep. Bahr 390. Vgl. hierzu auch Bange, "Das Ende des Prager Frühlings", S. 424f., der sich allerdings auf eine andere Aufzeichnung Bahrs zu beziehen scheint und die Gesprächsinhalte skandalisiert.

⁸³¹ AAPD 1968, Dok. 134, S. 482.

⁸³² "Deutsch-tschechoslowakische Beziehungen in den Jahren 1967 und 1968", in: NL Kiesinger 310. Vgl. Sodaro, *Moscow, Germany, and the West*, S. 112f.

⁸³³ Vgl. Navrátil, *The Prague Spring*, S. 85.

Einfluß gewann", auch wegen der diplomatischen und politischen Kontakte, aber vor allem aufgrund der "offenkundigen Verbindung zwischen tschechoslowakischen Reformern und westdeutschen Medien" und des "Wertanstieg[s] der tschechoslowakischen Ein- und Ausfuhren aus bzw. in die BRD um 45 bzw. 50 Prozent"⁸³⁴. Zugleich gab ein tschechoslowakischer Diplomat einem deutschen Kollegen zu erkennen, daß in der CSSR "eine sehr labile Situation" herrsche. Wenn die neue Regierung nicht in der Lage sei, Fortschritte auf wirtschaftlichem Gebiete zu erzielen, werde sie in große Schwierigkeiten geraten. Viel hänge von der ökonomischen Hilfe des Westens ab. Schon bald sei mit einem Herantreten von tschechoslowakischer Seite an Bonn zu rechnen. Dann gelte es, "schnell, wirksam und undoktrinär zu handeln"⁸³⁵. Stefan Thomas' polnischer Freund warnte derweil: "Der Westen irre sich [...], wenn man dort glaube, daß nun der liberale Frühling in Prag ausgebrochen sei. Der Enttrümmerungsprozeß wird auch in Prag dort seine Grenzen finden, wo er sie nach dem Oktober 1956 in Polen zwangsläufig finden mußte: in der kommunistischen Staats- und Parteilinien."⁸³⁶

Wie alle WEU-Außenminister setzte Brandt nach außen hin weiter auf größtmögliche Zurückhaltung. In der WEU wurde die deutsche Ostpolitik im April 1968 als "Katalysator für die Entwicklung der Lage in Osteuropa"⁸³⁷ gelobt. Der deutsche Vertreter bei der UNO konnte derweil vermelden, Bonns Ansehen sei als Folge der neuen Deutschland- und Ostpolitik gestiegen, während Ost-Berlins Kurswert gefallen sei. Die sowjetische Politik der Isolierung Bonns begegne zunehmend Schwierigkeiten, auch bei den Osteuropäern. Brandt fürchtete aber, daß es in Prag "zu schnell gehe"⁸³⁸. Beim außenpolitischen Kolloquium am 2. und 3. Mai 1968 hielt er den Teilnehmern die Möglichkeit eines Rückschlags vor Augen. Man müsse damit rechnen, daß die neue Regierung außenpolitisch sehr zurückhaltend verfare. Sollte sie am Ruder bleiben, könne man mit ihr über München sprechen. Was die Frage wirtschaftlicher Hilfe anging, plädierte er dafür, daß die Bundesregierung nicht von sich aus initiativ werden sollte.⁸³⁹ Weniger vorsichtig stellte Kiesinger fest: "Rücksicht auf die Interessen der SU darf uns nicht hindern, die Beziehungen zu anderen Staaten Osteuropas zu verbessern"⁸⁴⁰. Kurz darauf ließ Brandt im Auswärtigen Ausschuß erkennen, daß er dies prinzipiell nicht anders sah. Zunächst mahnte er zu Zurückhaltung. Wahrheitsgemäß dementierte er Pressemeldungen, das Auswärtige Amt habe Gespräche über das Münchener Abkommen angeboten. Seine hinzugefügte Bemerkung, wenn die andere Seite von sich aus darum bitten sollte, würde man darüber sprechen, unterschlug Bahrs Sondierungen, beschrieb aber treffend die Position und das Vorgehen des Auswärtigen Amtes. Schließlich nahm er für die Bonner Außenpolitik in Anspruch:

Manches von dem, was aus Prag kommt, wäre heute nicht denkbar ohne den Hintergrund bestimmter Geschichten, um die wir uns bemüht hatten. Dies steigert aber nur die russische Nervosität, allerdings können wir den Russen da nicht helfen, es sei denn, wir hätten von Anfang an gesagt: 'Uns sind all die anderen Länder schnuppe, wir wollen nur mit euch!' Nebenbei gesagt: dabei wäre auch nichts herausgekommen auf kurze Sicht.⁸⁴¹

Derweil warnte Breschnew Dubcek bei dessen Moskau-Besuch Anfang Mai, die Situation sei ernst und keine innere Angelegenheit mehr. Ein erstes Geheimgespräch der fünf Führer der UdSSR, Polens, Ungarns, Bulgariens und der DDR wenige Tage später schloß eine militärische Intervention in der CSSR prinzipiell nicht aus. Kurz darauf führten sowjetische Truppen Manöver nahe der tschechoslowakischen Grenze in der DDR und Polen durch.⁸⁴² Im Auswärtigen Amt beschäftigte man sich bereits mit Vorkehrungen für

⁸³⁴ Zimmermann, Sozialistische Freundschaft, S. 420. Andere Zahlen finden sich bei Haberl und Hecker, Unfertige Nachbarn, S. 268-273. Demnach stieg der Warenverkehr um 27,6% bzw. 34,6% gegenüber dem Vorjahr. Er machte aber nur 3,6% (gegenüber 3,4% 1967) im Außenhandelsumsatz der CSSR aus.

⁸³⁵ AAPD 1968, Dok. 127, S. 457.

⁸³⁶ Stephan G. Thomas an Brandt am 25.04.1968, in: WBA, A 7, 45.

⁸³⁷ Drahtbericht Wickert vom 26.04.1968, in: PAAA, B 150. Vgl. AAPD 1968, Dok. 135, S. 493.

⁸³⁸ Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Seydoux am 16.04.1968, in: PAAA, B 150.

⁸³⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 146, S. 528. Wehner ergänzte, die Auseinandersetzung unter den Kommunisten könne nur dann für Bonn günstige Resultate haben, wenn man nicht als Anstifter dastehen würde. Vgl. *ibid.*, S. 552.

⁸⁴⁰ AAPD 1968, Dok. 147, S. 551, Anm. 28.

⁸⁴¹ Brandt in der 61. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 09.05.1968, S. 875. Vgl. AAPD 1968, dok. 152, Anm. 2.

⁸⁴² Vgl. Navrátil, The Prague Spring, S. 86-89, und Suri, "Promise and Failure", S. 148.

den Fall eines Einmarsches sowjetischer Truppen in die CSSR. Diese Möglichkeit, so Egon Bahr, sei "unwahrscheinlich, aber nicht mehr völlig auszuschließen"⁸⁴³.

Am 14. Mai bat Kiesinger im Kreßbronner Kreis, von Abgeordnetenreisen in die CSSR möglichst abzusehen. Kurz zuvor waren die Unionsabgeordneten Deringer und Hofmann in Prag gewesen. Brandt stimmte Kiesinger zu und mahnte Zurückhaltung bei öffentlichen Erklärungen an.⁸⁴⁴ Zuvor hatte er den SPD-Abgeordneten Kahn-Ackermann gebeten, vor einer weiteren Reise nach Prag Rücksprache mit Gerhard Jahn zu nehmen.⁸⁴⁵ Am 17. Mai unterrichtete ihn Erhard Eppler, er habe einen sowjetischen Botschaftsrat informiert, daß er am nächsten Tag nach Prag reisen werde. Der Botschaftsrat gab zu verstehen, daß er "über gewisse Geheimkontakte in Prag" – gemeint waren offenbar die informellen Kontakte von SPD und KPC – "sehr erbost sei. Die Sowjetunion werde nicht dulden, daß man von der Bundesrepublik aus versuche, auf die Entwicklung in der CSSR einzuwirken"⁸⁴⁶.

Kiesinger scheint über einen Vertrauensmann in der deutschen Handelsmission über sämtliche Besuche aus der Bundesrepublik in Prag informiert gewesen zu sein. Doch auch wenn er die Sozialdemokraten zur Zurückhaltung drängte, worauf er in der Retrospektive größten Wert legte, war er um Kontakte seiner Partei nach Prag bemüht – wohl auch "aus innenpolitischer Konkurrenz zu den Ostpolitikern der SPD und aus Furcht vor einer [...] von Brandt betriebenen 'Sozialdemokratisierung' Europas"⁸⁴⁷. Kiesinger versuchte etwa nicht, den CSSR-Besuch der CDU-Abgeordneten Marx und Müller-Herrmann vom 20. bis 24. Mai 1968 zu verhindern.⁸⁴⁸ Ende Mai reiste auch der CSU-Landesminister Hundhammer nach Prag.⁸⁴⁹ Kiesinger schritt auch nicht gegen den CSU-Vorsitzenden ein, der – hierin mit Egon Bahr einig – die Prager Reformer finanziell unterstützen wollte. Ende April hatte Ota Sik, der Architekt der Prager Wirtschaftsreformen, erklärt, die CSSR benötige dringend einen Kredit von 500 Millionen Dollar, um den sie, wenn Moskau ihn nicht gewähren könne, im Westen bitten müsse.⁸⁵⁰ Am 24. April hatte die Bundesrepublik sich bereit erklärt, der CSSR Exportkredite zu gewähren.⁸⁵¹ Am Rande des außenpolitischen Kolloquiums sprach Bahr mit Strauß über eine finanzielle Unterstützung des Prager Frühlings und fand dessen Zustimmung.⁸⁵² Laut tschechoslowakischem Protokoll hatte Bahr im April von sich aus Unterstützung für die tschechoslowakische Wirtschaft angeboten. Kredite von zwei- bis dreihundert Millionen DM seien kein Problem.⁸⁵³ Strauß bekundete auch öffentlich, die Bundesrepublik müsse ihre Wirtschaftskraft im Sinne einer Überwindung der europäischen Spaltung nutzen, um den östlichen Nachbarn im wirtschaftlichen Aufholungsprozeß zu helfen.⁸⁵⁴ Der SPD-Bundestagsabgeordnete Kahn-Ackermann berichtete Brandt zur selben Zeit, bei seinem Gespräch im Prager Außenministerium sei ihm erklärt worden, "Kredite und Lieferkredite würden in absehbarer Zeit erwünscht sein"⁸⁵⁵. Im Juni 1968 führte die CSSR Zeitungsmeldungen zufolge Verhandlungen über mittelfristige Kredite mit privaten Banken und Bankenkonsortien in der Bundesrepublik.⁸⁵⁶ Wirtschaftsministerium und Auswärtiges Amt

⁸⁴³ AAPD 1968, Dok. 154, Anm. 2.

⁸⁴⁴ Vgl. Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 93. Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 256f.

⁸⁴⁵ Vgl. Vermerk Ritzel zu Kahn-Ackermann an Brandt am 06.05.1968, in: PAAA, B 1 352.

⁸⁴⁶ Eppler an Brandt am 17.05.1968, in: WBA, A 7, 3. Eppler hielt sich vom 18.23.05.1968 in Prag auf. Vgl. AAPD 1968, Dok. 202, Anm. 2 und 23. Laut Simon (Epplers Deutschland- und Ostpolitik, S. 108) besuchte Eppler während des Prager Frühlings zwei Mal die CSSR. Im Juni 1968 schlug er eine gemeinsame Sitzung der Auswärtigen Ausschüsse des Bundestags und des Parlaments der CSSR vor. Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 257. Zu den Kontakten zwischen dem Auswärtigen Ausschuß des Bundestages und dem Auswärtigen Ausschuß des tschechoslowakischen Parlaments vgl. AAPD 1968, Dok. 202, S. 766, bes. Anm. 9 und 10, sowie Wintzer, "Der Auswärtige Ausschuß 1965-1969", S. C-CIII.

⁸⁴⁷ Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 472. Vgl. *ibid.*, S. 471ff.

⁸⁴⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 170, Anm. 2, und Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 93, Anm. 3.

⁸⁴⁹ Vgl. "Deutsch-tschechoslowakische Beziehungen in den Jahren 1967 und 1968", in: NL Kiesinger 310.

⁸⁵⁰ Vgl. Sodaro, Moscow, Germany, and the West, S. 113.

⁸⁵¹ Vgl. Dean, West German trade with the East, S. 192.

⁸⁵² Vgl. Bahr, Zu meiner Zeit, S. 214.

⁸⁵³ Vgl. Navrátil, The Prague Spring, S. 111.

⁸⁵⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 301, Anm. 14.

⁸⁵⁵ Kahn-Ackermann an Brandt am 06.05.1968, in: PAAA, B 1 352.

⁸⁵⁶ Vgl. Kreile, Osthandel, S. 111.

verständigten sich auf (bereits länger anvisierte) großzügigere Leitlinien für Ausfuhrkreditbürgschaften für osteuropäische Länder, wie sie z.B. in Frankreich bereits üblich waren.⁸⁵⁷

In Prag war man an Kontakten mit Parteipolitikern aus der Bundesrepublik nach wie vor sehr interessiert.⁸⁵⁸ Kanzler und Außenminister legten den eigenen Appell zur Zurückhaltung im Mai und Juni 1968 nicht allzu strikt aus. Natürlich hegten sie neben Befürchtungen auch Hoffnungen, die sich in einem Aufsatz Brandts von Anfang Juni ausdrückten:

Die europäischen Völker suchen nach Möglichkeiten, die erstarrten Fronten aufzubrechen. Sie entdecken die Bereiche gemeinsamer Interessen. Auch als loyale Mitglieder des einen oder anderen Bündnisses betonen sie ihre nationale und europäische Identität. Über die Zuordnung zu den Blöcken hinweg beginnt sich eine Zukunft in freiwilliger Zusammenarbeit abzuzeichnen [...]. Dabei zeigt sich, daß ideologische Unterschiede [...] einer Annäherung nicht im Weg zu stehen brauchen. [...] Dieser vielversprechende, wenn auch gewiß noch widerspruchsvolle Prozeß [...] kann durch eine konsequente Entspannungspolitik gefördert werden. [...] Es liegt uns deshalb daran, mit unseren östlichen Nachbarn, die denselben Wunsch haben, auf allen Gebieten des wirtschaftlichen, kulturellen – und womöglich auch – politischen Lebens zusammenzuarbeiten.⁸⁵⁹

Brandt war vom Prager Frühling "fasziniert"⁸⁶⁰. Ihm mußten die Geschehnisse im Osten wie *die* Bestätigung seines Transformationskonzepts erscheinen. Die damit verbundene Chance durfte dementsprechend nicht vertan werden. Brandt vergaß nicht, die vorrangige Bedeutung Moskaus innerhalb der Bonner Entspannungspolitik zu betonen. Etwaige Differenzen zwischen der Sowjetunion und ihren Verbündeten ausnutzen oder die DDR isolieren zu wollen, bezeichnete er als illusionär. Am 22. Mai führte er im Kabinett aus, er rechne zwar mit einer "Verlangsamung und Einengung der politischen Reformen", nicht aber mit einer "gewaltsamen Intervention der Sowjetunion"⁸⁶¹, auch wenn er sowjetische Pläne zu Truppenstationierungen im Westen der CSSR erwähnte.

Am 10. Juni gab er bei seinem erwähnten Vortrag in Wien seine, wenngleich vorsichtig formulierte, deutlichste Einschätzung der Entwicklung in der CSSR und der Konsequenzen für die deutsche Ostpolitik zu Protokoll. Die Politik Bonns, führte er aus, könne "einige positive Tendenzen einbeziehen", aus denen sich ablesen lasse, "daß der gegenwärtige, sehr unvollkommene Zustand nicht das letzte Wort der Geschichte sein" werde. Es wachse die Einsicht, daß das Schicksal der Völker "nur durch die Konvergenz der dem Friedens- und Wachstumsinteresse untergeordneten Einzelinteressen" zum Guten gewandt werden könne. Die wissenschaftlich-technische Revolution erfordere eine enge Kooperation. Und die Zahl derer nehme zu, "die für die gesellschaftlichen Strukturen in Ost und West einen Wandel durch Fortschritt erwarte[te]n". Die rhetorische Frage, warum ein deutscher Außenminister "nicht einmal das Wort von der aktiven Koexistenz aufgreifen" sollte, beantwortete er mit der Bekundung lebhaften Interesses, "die wirtschaftlichen, kulturellen und sonstigen Beziehungen zu allen osteuropäischen Staaten auszubauen". Bonn sei jederzeit zu Beratungen bezüglich staatlicher Abkommen über "Austausch und Kooperation, aber auch mehr Freizügigkeit und Information", bereit. Brandt drückte die Hoffnung aus, daß eine ausgebauter EWG "der Osthandelspolitik besser gerecht" werden könne. Wo ein Ausgleich der Handelsbilanzen vorläufig strukturell nicht möglich sei, würden "langfristige Kredite zu erwägen sein". Er wiederholte die Bereitschaft, mit allen osteuropäischen Staaten diplomatische Beziehungen aufzunehmen, versuchte aber zu beruhigen: "Dabei drängen wir nicht [...]. In Moskau scheint man gelegentlich [...] zu meinen, wir legten es darauf an, etwaige Meinungsverschiedenheiten zwischen den kommunistischen Staaten auszunützen. Dies ist eine völlige Fehleinschätzung, auch eine Unterschätzung unserer Intelligenz." In Prag habe Bonn sich mit der Einrichtung einer Handelsvertretung begnügt, "um auch nicht den Anschein eines Einwirkenwollens auf den eigenen Weg der tschechoslowakischen Republik aufkommen zu lassen". Für das Bedürfnis der CSSR, an ihren Bündnisverpflichtungen festzuhalten, äußerte Brandt Verständnis. Er fügte allerdings hinzu:

⁸⁵⁷ Vgl. Aufzeichnung Harkort vom 10.06.1968 und Brandt an Schiller am 17.06.1968, in: PAAA, B 1 459.

⁸⁵⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 170.

⁸⁵⁹ DZD V/2, S. 719f. Vgl. *ibid.*, S. 718-723 (Aufsatz Brandt 01.06.1968).

⁸⁶⁰ Brandt, Erinnerungen, S. 220.

So wie die Bundesrepublik [...] nicht notwendigerweise alle Auffassungen ihrer Bündnispartner zu einer bestimmten Frage sich zu eigen macht, so ist für uns auch nicht einzusehen, warum die Mitglieder des Warschauer Paktes eine spezifische Haltung gegen die Bundesrepublik übernehmen und sich dadurch an der Verbesserung ihrer Beziehungen mit uns hindern lassen sollten. Jeder weiß, was gemeint ist, und versteht, daß dies keine Einmischung und kein Ausnutzen von Meinungsverschiedenheiten bedeutet, sondern daß es ein zusätzlicher Hinweis darauf ist, daß frühere Spannungen auch durch Lockerung der Fronten vermindert werden können.⁸⁶²

Grundsätzlich waren Brandts Aussagen nicht neu. Doch so deutlich hatte er seit 1963 seine Erwartung einer Transformation durch eine Politik des intensiven Austauschs und damit das Ziel seiner Politik nicht ausgesprochen. Nur mußten seine Worte, obwohl sie vorsichtiger gewählt waren als 1962/63, im Frühsommer 1968 ungleich brisanter klingen, weil sie nicht die vage Hoffnung eines Entspannungsvisionärs, sondern die sich gerade vollziehende Entwicklung zu beschreiben schienen und damit das (unausgesprochene) Ziel des Wandels im Ostblock einschließlich der DDR hin zur europäischen und deutschen Einheit als Fluchtpunkt dieser Entwicklung.

Es war auch einer der seltenen Fälle in den sechziger Jahren, in denen Brandt scheinbar der Konvergenztheorie huldigte. Dies dürfte taktische Gründe gehabt haben, um der anderen Seite die Angst vor einem Wandel als reiner Verwestlichung zu nehmen. Seine Analyse der Situation und noch mehr seine Angebote an die osteuropäischen Staaten, besonders gemünzt auf die Tschechoslowakei, waren geeignet, auf Prags Verbündete alarmierend zu wirken, vermittelten sie doch den Anschein einer aktiven Konvergenzpolitik gegenüber der CSSR, die auf kurze und mittlere Sicht zwar nicht aus dem Warschauer Pakt gelöst werden sollte, aber aus der Riege kommunistischer Staaten leninistischer Prägung. Das wiederum war aber eben die Sorge, die Moskau gegenüber Prag hatte, und somit war Brandts Rede geeignet, diese Sorge zu verstärken.

Bei seinen Gesprächen mit dem österreichischen Außenminister in Wien hatte Brandt erfahren, daß die Sowjets sich im informellen Gespräch sehr besorgt gezeigt hätten: Die UdSSR könne es keinesfalls dulden, daß die CSSR aus dem Ostblock herausgelöst werde. Laut Waldheim hatte man in der Sowjetunion "echte Angst vor der Entwicklung in der Bundesrepublik" und war besorgt, sie könne "nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch und eines Tages militärisch dominieren"⁸⁶³. Daraufhin hatte Brandt sein Redemanuskript anscheinend um den Passus zu den Bündnisverpflichtungen der CSSR ergänzt. Doch seine "allzu deutlichen Ermunterungen", stellte Hansjakob Stehle im Dezember 1968 treffend fest, erscheinen rückblickend "weniger diplomatisch, als sie formuliert waren"⁸⁶⁴ und verfehlten bei den in Wien anwesenden Ostblockdiplomaten ihren Eindruck nicht. Wohl als Lehre aus der ungarischen Krise 1956 glaubte Brandt, daß der Kreml in erster Linie um die Bündniszugehörigkeit der CSSR fürchtete, und betonte daher die vom Westen akzeptierte Gültigkeit dieser Bindung um so mehr. Letztlich zog Brandt damit dieselben Schlüsse aus der Situation wie Dubcek. Tatsächlich war dies aber nur Teil der sowjetischen Sorge. Vor allem fürchtete der Kreml (und mit ihm Gomulka und Ulbricht) die Abkehr von Einparteiendiktatur und Kommunismus, die Infiltration der Verbündeten und der Sowjetrepubliken mitsamt einem Überspringen des Freiheitsbazillus – und das, bedenkt man das gleichzeitige Aufbegehren gegen die erstarrten Strukturen in Polen und der Ukraine, durchaus zu Recht.⁸⁶⁵ Insofern waren Brandts Worte Wasser auf die Mühlen der Moskauer Besorgnis – mindestens aber auf die der sowjetischen Propaganda. In einer sowjetischen Zeitschrift hieß es im Juli, die Bonner Ostpolitik werde "immer mehr zu einem Instrument der fast unverhüllten Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Länder Ost-

⁸⁶¹ Kabinettsprotokolle 1968, S. 208.

⁸⁶² DzD V/2, S. 731-734 (Vortrag Brandt 10.06.1968).

⁸⁶³ Aufzeichnung zu den Gesprächen Brandt-Waldheim am 10. und 11.06.1968, in: PAAA, B 1 297.

⁸⁶⁴ DzD V/2, S. 1585 (Artikel Stehle 06.12.1968).

⁸⁶⁵ Vgl. Weiner, "Prague Spring", S. 171-175, Suri, "Promise and Failure", S.151f., Kramer, "The Czechoslovak Crisis", S. 135ff. und 141-145, Schwarz, Brüderlich entzweit, S. 299 und 304, Larrabee, Reconciliation, S. 146-151, sowie Umbach, Das rote Bündnis, S. 195.

und Südosteuropas und der Ermunterung sogenannter 'Evolutionsprozesse', die nach den Absichten der Bonner Politiker Schritt für Schritt diese Staaten ihres sozialistischen Charakters berauben⁸⁶⁶ sollten. Im Prager Außenministerium und beim neuen Außenminister Hájek stieß Brandts Rede auf eine positive Resonanz. Ende Juni hieß es im Prager Rundfunk, die ostdeutsche Politik eines einheitlichen ablehnenden Walls entspreche nicht dem tschechoslowakischen Standpunkt, der sich in einer ständigen Kontaktsuche auch im Westen ausdrücke. Brandt war von Wien nach Belgrad gereist – zum Vertreter des blockfreien, "liberaleren" Kommunismus, um auch dort erneut die Formel der aktiven Koexistenz aufzugreifen und für mehr Bewegungsfreiheit innerhalb der Bündnisse zu plädieren. Kurz darauf zeigte er sich auf der NATO-Tagung in Reykjavik überzeugt, "daß der Drang nach Freiheit, das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit eines Volkes und aller Völker Europas treibendere Kräfte sind als überkommene Ideologien"⁸⁶⁷. Brandt konnte sich zwar subjektiv aufrichtig zum Prinzip der Nichteinmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten bekennen und versichern, die CSSR nicht aus dem östlichen Bündnis herauslösen oder das sozialistische Lager nicht aufspalten zu wollen⁸⁶⁸, doch konnte, wer mochte, darin einen Widerspruch zu seinen Bemerkungen in Wien sehen. Bei allen Beruhigungsbemühungen wollte er die Kontakte zu den Prager Reformern pflegen, um den dortigen innen- und außenpolitischen Wandel zu fördern. So befürwortete er eine Reise von Staatssekretär Lahr, der zur Wirtschaftsmesse ins tschechoslowakische Brünn im September eingeladen worden war.⁸⁶⁹

Während die Manöver des Warschauer Pakts auf dem Territorium der CSSR begannen, machte sich die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die parlamentarische Anfrage der Unionsfraktion am 20. Juni Brandts Wiener Standpunkte und Offerten zu eigen. Brandt selbst hob Dubceks jüngst geäußertes Interesse an einer Normalisierung der Beziehungen hervor. Mit Blick auf die Anschuldigungen aus Moskau erklärte die Bundesregierung durchaus zutreffend, aber in ungewohnt deutlichen Worten, der Kreml nehme es "der Bundesregierung offenbar besonders übel, daß sie mit ihrer [...] Entspannungspolitik die Chimäre der 'deutschen Gefahr', den Popanz der 'imperialistischen, revanchistischen und neofaschistischen herrschenden Kreise' als Erzeugnisse der Propaganda entlarv[e]"⁸⁷⁰. Kiesinger stützte Brandts Strategie. Am 21. Juni sagte er im CDU-Vorstand:

Wir machen in unserer Ostpolitik weiter wie bisher. Das erwarten auch die Völker drüben. Wir wissen es aus vielen Quellen. Sie rechnen mit uns, sie wollen ihre Wirtschaft entwickeln und wollen nicht einzeln abhängig sein. Wir wollen sie nicht losbrechen aus dem Warschauer Pakt und auch nicht aus dem COMECON-System. [...] Aber wir wollen ein besseres Klima herstellen zwischen uns und ihnen. Das kann man nur auf dem Wege machen, den wir beschrritten haben.⁸⁷¹

Daß Kiesinger und die CDU/CSU die Prager Entwicklung im Gegensatz zu Brandt und der SPD "mit Skepsis"⁸⁷² betrachteten, lässt sich so nicht sagen. Auch seitens der Union waren die Sympathien für die Prager Reformer "unverkennbar"⁸⁷³.

Am selben Tag führte Brandt im SPD-Parteirat aus, die offizielle deutsche Politik habe sich ebenso wie die Sozialdemokraten mit Äußerungen zurückgehalten, "die wie Einmischung hätten aussehen können"; aber, fügte er hinzu, man werde sagen dürfen, daß in der CSSR "ein unverkennbarer Wille zu mehr Eigenständigkeit und stärkerer europäischer Zusammenarbeit geltend gemacht" werde. Von seinem Besuch in Jugoslawien berichtete er, "wieviel man von deutschen Sozialdemokraten erwartet[e] [...] in diesem Land und in anderen, die von dort nicht weit entfernt"⁸⁷⁴ seien.

⁸⁶⁶ DzD V/2, S. 936 (Aufsatz Novosel'cev Juli 1968).

⁸⁶⁷ "Bewahrung der Atlantischen Allianz", in: *Bulletin* vom 26.06.1968. Vgl. Dietrich Möller (*Kieler Morgenzeitung*) an Bahr, in: Dep. Bahr 145 (Möller berichtet über ein Gespräch mit Rezek), DzD V/2, S. 758f. (Tischrede Brandt 12.06.1968) und S. 1585f. (Artikel Stehle 06.12.1968), sowie Schwarz, *Brüderlich entzweit*, S. 306f.

⁸⁶⁸ Vgl. DzD V/2, S. 783 (Interview Brandt 15.06.1968).

⁸⁶⁹ Drahtbericht Heipertz vom 12.06.968 mit Vermerk Brandt vom 19.06.1968, in: PAAA, B 150.

⁸⁷⁰ VBT, 5. WP, Drs. V/3016, S. 4. Vgl. *ibid.*, S. 5 und Stenographische Berichte, 180. Sitzung, S. 9704. Zur selben Zeit hieß es in einer Studie der sicherheitspolitischen Abteilung des ZK der KPC, der Hinweis auf die deutsche Gefahr sei nichts als ein Mittel zur engeren Kontrolle innerhalb des Warschauer Pakts. Vgl. Mastny, *Cardboard Castle*, S. 283ff.

⁸⁷¹ Buchstab, Protokolle CDU-Bundesvorstand, S. 976.

⁸⁷² Kaiser/Schmoeckel, *Die vergessene Regierung*, S. 196.

⁸⁷³ Storz, *Gesellschaftspolitik*, S. 94.

⁸⁷⁴ Brandt am 21.06.1968 im SPD-Parteirat, in: SPD-Parteivorstand 29.

Inzwischen lag Brandt der Bericht über ein Gespräch vor, das Duckwitz mit einem Vertrauensmann von Außenministers Hájek, dem Journalisten Przak, geführt hatte. Darin hieß es, die tschechoslowakische Regierung sei der Bundesregierung für ihre zurückhaltende Haltung dankbar und bitte darum, sie beizubehalten. Ein entscheidender Termin sei der außerordentliche Parteitag der KPC im September. Bis dahin werde außenpolitisch nichts geschehen. Hájek habe jedoch erklärt, daß danach die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik nur noch eine Frage von Monaten sei. Das einzige noch zu lösende Problem sei die Ungültigkeitserklärung des Münchener Abkommens. Hájek hoffe, daß schon sehr bald Experten gemeinsam eine für beide Seiten tragbare Formel suchen würden, wobei er volles Verständnis für die innerpolitischen Schwierigkeiten der Bundesrepublik in Hinblick auf die Sudetendeutschen habe. Duckwitz hatte versichert, daß die bisher von Bonn eingeschlagene Politik fortgesetzt würde.⁸⁷⁵

Am 21. Juni wurde im Auswärtigen Amt die Situation in Prag und der Stand der deutsch-tschechoslowakischen Beziehungen resümiert: Die Entwicklung der CSSR befinde sich im Fluß. Die Handelsvertretung in Prag unterhalte dichte Kontakte mit den Tschechoslowaken; es gebe amtliche Kontakte zu Vertretern des ZK der KPC; deutsche Parlamentarier berichteten über Gespräche mit tschechoslowakischen Parlamentariern. Der gemeinsame Eindruck sei: Die Konservativen würden die Verbesserung der Beziehungen zu Bonn bremsen, die Progressiven sie behutsam vorantreiben. Sie müßten aber auf Warschau, Moskau und Ost-Berlin Rücksicht nehmen. Man glaube, zunächst müßten die innenpolitische Lage konsolidiert und die sozialistischen Länder beruhigt werden. Dieses Stadium werde wohl um die Jahreswende erreicht werden. Die CSSR hoffe, daß Bonn sich möglichst bis zum 30. Jahrestag des Abschlusses des Münchener Abkommens am 29. September eben davon politisch distanzieren werde. Zugleich sei sie bereit, eine vereinbarte Erklärung abzugeben, daß der Bundesrepublik aus der Ungültigkeitserklärung keine schädlichen Rechtswirkungen erwachsen würden. Damit wolle Prag das Gewicht der übrigen Bedingungen für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen verringern, auf die es sich im Februar 1967 in Warschau gegenüber ihren Verbündeten verpflichtet hatte. Bis zum Parteitag der KPC, glaubte man, würden bindende Zusagen von der tschechoslowakischen Seite nicht einzuhandeln sein. Am 26. Juni 1968 wurde dem tschechoslowakischen Außenministerium die Bereitschaft der Bundesregierung zu vorbereitenden Expertengesprächen zwischen den Außenministerien mitgeteilt.⁸⁷⁶

Als die tschechoslowakische Nationalversammlung am 27. Juni die Zensur abschaffte und eine Gruppe von prominenten Intellektuellen, Wissenschaftlern und Sportlern das Manifest der 2000 Worte veröffentlichte, das den Weg zu weiteren Reformen, Pluralismus und Demokratie wies, wurde das in Moskau als Aufruf zur Konterrevolution begriffen. Das Politbüro der KPdSU warnte die Prager Genossen vor der Zerstörung der führenden Rolle der Partei.⁸⁷⁷ Am 3. Juli erfolgte Breschnews bereits erwähnte Rede über die Geschlossenheit und Einheit der sozialistischen Gemeinschaft. Am selben Tag stellte Radio Prag fest, es gebe bis auf die Frage des Münchner Abkommens keine strittigen Probleme in den Beziehungen zwischen der CSSR und der Bundesrepublik. In deutschen Presseberichten aus Prag hieß es, Brandt wäre dort zu einem Besuch willkommen. Tatsächlich hatten sich der Vizepräsident der tschechoslowakischen Nationalversammlung und der Leiter des für die Bundesrepublik zuständigen Referats im Prager Außenministerium für einen solchen Besuch ausgesprochen.⁸⁷⁸ Brandt reagierte zurückhaltend, sprach von einer netten Geste und entschied, nicht auf die Offerte einzugehen. Sein Prager Kollege dementierte derweil, daß eine Einladung vorliege. Kiesinger wollte eine Reise Brandts nicht ausschließen und erklärte, daß die Bundesregierung sich über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen freuen

⁸⁷⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 198.

⁸⁷⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 202.

⁸⁷⁷ Vgl. Sodaro, Moscow, Germany, and the West, S. 117, Suri, "Promise and Failure", S. 149ff., und Haefs, Ereignisse, S. 114f.

⁸⁷⁸ Vgl. Dietrich Möller an Bahr, in: Dep. Bahr 145. Vgl. "Deutsch-tschechoslowakische Beziehungen in den Jahren 1967 und 1968", in: NL Kiesinger 310, und "Pilsener Urquell", in: SPIEGEL vom 15.07.1968.

würde. Eine ex-tunc-Ungültigkeitserklärung des Münchner Abkommens lehnte er entschieden ab. Angesprochen auf eine Änderung der deutschen Kreditpolitik gegenüber Osteuropa meinte er, wo Bonn helfen könne, werde man dies tun. Den von ihm selbst thematisierten Vorwurf, die Bonner Ostpolitik umgehe Moskau, beantwortete er mit der Bemerkung: "Manchmal muß man kleine Umwege machen."⁸⁷⁹ Diese Äußerungen waren noch mehr als Brandts Wiener Vortrag geeignet, von der Sowjetregierung als Beweis dafür mißbraucht zu werden, daß Bonn aktiv Einfluß auf die Entwicklung der CSSR auszuüben und Prag gegen Moskau auszuspielen versuche.

Am 4. und 5. Juli warnten die Führungen der kommunistischen Parteien der UdSSR, Polens, Bulgariens, Ungarns und der DDR die KPC vor der Entwicklung in der CCSR.⁸⁸⁰ Brandt verfolgte die Ereignisse "mit bangem Interesse". Die Verbündeten unterrichtete er davon, daß Bonn u.a. über die Frage des Münchner Abkommens im Gespräch sei. Er hoffte, bis zum 30. Jahrestag einen "kleinen Schritt weiter" zu sein. Offenbar dachte er an eine einseitige deutsche Erklärung, der dann eventuell ein "Echo" aus Prag folgen würde. Brandt bat seine WEU-Kollegen um besondere Vertraulichkeit, "da es nicht nur innenpolitische Probleme gäbe, sondern auch jede Belastung des Vorganges selbst vermieden werden müsse"⁸⁸¹.

Eine gewisse Flexibilität in dieser Frage auf Prager Seite zeigte sich beim Besuch des FDP-Vorsitzenden Scheel und seines Stellvertreters Genscher vom 12. bis 17. Juli 1968 in Prag, die u.a. mit Hajek zusammentrafen. Scheel unterrichtete Brandt ausführlich über seine Gespräche.⁸⁸² Am Tag von Scheels Rückkehr übergab Brandt dem Bundeskanzler den Entwurf eines Verhandlungsauftrages für Expertengespräche zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Prager Außenministerium, in denen geprüft werden sollte, inwieweit die Bundesregierung dem Wunsch einer ex-tunc-Ungültigkeitserklärung des Münchener Abkommens entgegenkommen könne. Eine solche Erklärung sollte die Interessen der Vertriebenen berücksichtigen und nur unter der Voraussetzung erwogen werden, daß die Bonner Rechtslage sich hierdurch nicht unangemessen verschlechtern würde. Jedenfalls müsse durch eine verbindliche tschechoslowakische Erklärung sichergestellt werden, daß der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch die Sudetendeutschen im Jahre 1938 nicht in Frage gestellt werde. Schließlich solle sondiert werden, ob mit der Abgabe einer befriedigenden Erklärung die Hindernisse für eine spätere Aufnahme diplomatischer Beziehungen aus dem Weg geräumt sein würden.⁸⁸³

Nach Ansicht des Auswärtigen Amtes sprach die jüngste Entwicklung eher gegen eine baldige Kontaktaufnahme⁸⁸⁴: Am 14. und 15. Juli hatten sich in Warschau erneut die Spitzen der "Fünf" getroffen und Dubcek ein Ultimatum gestellt, in dem sie sofortige Schritte gegen konterrevolutionäre Tendenzen forderten und kaum verhohlen mit dem Einsatz von Gewalt drohten. Ulbricht hatte das Bonner Einwirken für die Entwicklung in der CSSR verantwortlich gemacht. Gomulka hatte bezweifelt, daß Prag an den gemeinsamen Bedingungen gegenüber Bonn festhalten würde. In dem sog. "Warschauer Brief" an die KPC hieß es, der Versuch eines Flirts von Bonner Seite finde in Prag Widerhall. In der Folge schloß sich die *Prawda* der Kampagne des *Neuen Deutschland* an, in der Bonn die Schuld für die Prager Entwicklung gegeben wurde.⁸⁸⁵

Polemisch aufgegriffen wurden neben Scheels Prag-Aufenthalt auch die Gespräche von Bundesbankpräsident Blessing mit dem Präsidenten der tschechoslowakischen Nationalbank. Blessing und sein Kollege besuchten sich regelmäßig gegenseitig in Frankfurt und Karlsbad. Blessing riet nun, sich nicht um eine öffentliche Anleihe in der Bundesrepublik, sondern um Kredite bei einem europäischen Banken-

⁸⁷⁹ DzD V/2, S. 963. Vgl. *ibid.*, S. 959-963 (Pressekonferenz Kiesinger 05.07.1968)

⁸⁸⁰ Vgl. Schwarz, *Brüderlich entzweit*, S. 308.

⁸⁸¹ Vermerk Sahn vom 08.07.1968, in: PAAA, B 150.

⁸⁸² Vgl. AAPD 1968, Dok. 223. Vgl. *ibid.*, Dok. 202, Anm. 21, und "Deutsch-tschechoslowakische Beziehungen in den Jahren 1967 und 1968", in: NL Kiesinger 310. Angeblich hatte Brandt Scheel persönlich ein Dossier über den Stand der bilateralen Beziehungen mit auf den Weg gegeben. Vgl. "Pilsener Urquell", in: *SPIEGEL* vom 15.07.1968.

⁸⁸³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 223, Anm. 10.

⁸⁸⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 223, S. 878.

⁸⁸⁵ Vgl. DzD V/2, S. 1012-1018 (Brief der fünf ZKs 15.07.1968), Schwarz, *Brüderlich entzweit*, S. 309, Mastny, *Cardboard Castle*, S. 294-301, Kramer, "The Czechoslovak Crisis", S. 146ff., Navrátil, *The Prague Spring*, S. 185f., und Sodaro, *Moscow, Germany, and the West*, S. 118f.

konsortium zu bemühen. Die Blessing-Reise wurde von der *Prawda* als versuchte Konterrevolution des westdeutschen Wirtschaftsimperiums verurteilt. Tatsächlich ließ sich angesichts der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Bonn und Prag keinesfalls von einer ökonomischen Subversion sprechen. Das *Neue Deutschland* beschuldigte Brandt, durch Kontakte der SPD und der Gewerkschaften auf die CSSR im Sinne einer sozialdemokratisch bestimmten Politik einwirken zu wollen. Vor diesem Hintergrund einigten sich Brandt und Kiesinger bei einem Gespräch in Stuttgart am 17. Juli darauf, ihren Parteifreunden von Reisen in die CSSR abzuraten.⁸⁸⁶ Sie waren sich darin einig, alles zu vermeiden, was wie eine Provokation aussehen oder als solche interpretiert werden könnte.⁸⁸⁷

In diesem Zusammenhang kam es zum Streit über das geplante Bundeswehr-Manöver "Schwarzer Löwe" nahe der tschechoslowakischen Grenze, gegen das von Osten her bereits polemisiert wurde.⁸⁸⁸ Wer unbedingt wollte, konnte sich an das "Unternehmen Grün" erinnert fühlen, bei dem die Wehrmacht in der Krise um die Tschechoslowakei 1938 im Bayerischen Wald aufmarschiert war, um kurz darauf einzumarschieren.⁸⁸⁹ Es war Helmut Schmidt, der – aufgeschreckt durch eine Meldung der amerikanischen Nachrichtenagentur *UPI* – den Bundeskanzler sowie den Außen- und Verteidigungsminister am 19. Juli per Telegramm aus dem Urlaub um eine Überprüfung des Manövers und seiner Begleitumstände bat und diese Bitte auch öffentlich machte. Anscheinend hatte Brandt den Bundeskanzler (wahrscheinlich bei ihrem Treffen am 17. Juli) schon zu bewegen versucht, das Manöver diskret abzusagen, und ärgerte sich nun über Schmidts Urlaubsaktion.⁸⁹⁰ Schmidt "wußte weder, daß Brandt vom Manöver wußte, noch daß er interveniert hatte"⁸⁹¹. Ebenfalls am 19. Juli erklärte ein Angehöriger des tschechoslowakischen Militärattachéstabes in Washington gegenüber einem deutschen Diplomaten, es sei wichtig, daß vor dem außerordentlichen Parteitag der KPC keine Manöver stattfänden, um Moskau keinen Vorwand für eine Intervention zu liefern.⁸⁹² Während Brandt und einige Unionspolitiker am 20. Juli erklärten, das Manöver passe nicht in die Landschaft, widersetzte sich Schröder "mit einer gewissen Sturheit"⁸⁹³ einer Verlegung und weigerte sich sogar, mit Brandt darüber zu sprechen. Brandt hatte den Eindruck, daß Schröder die

⁸⁸⁶ Vgl. "Deutsch-tschechoslowakische Beziehungen in den Jahren 1967 und 1968", in: NL Kiesinger 310, Duckwitz in der 67. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 13.08.1968, AAPD 1968, Dok. 233, Anm. 2, Kabinettsprotokolle 1968, S. 374, Anm. 24, Seydoux, Botschafter in Deutschland, S. 139, Kreile, Osthandel, S. 112f., Kroegel, Anfang, S. 256f., und Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 474. Für seine Behauptung, Brandt habe die Reisen Blessings und des sudetendeutschen MdB Paul unterstützt (vgl. *ibid.*, S. 473, und ders., "Das Ende Prager Frühlings", S. 423), führt Bange keinen Beleg an. Vermutlich stützt er sich – wie Kroegel – auf Interviews Kiesingers vom 31.01.1978 (in: NL Kiesinger 313) und 17.11.1980 (in: NL Kiesinger 305). Brandt erklärte am 27.08.1968 vor dem SPD-Vorstand (in: SPD-Parteivorstand 29): "Ich meine, Blessing hätte zu Hause bleiben sollen. Er hat sich davon nicht abbringen lassen." Gegenüber ihren französischen Gesprächspartnern führten Kiesinger und Brandt am 27.09.1968 aus, Blessing sei "auf dringende Einladung der tschechischen Regierung" gereist (AAPD 1968, Dok. 312, S. 1201. Vgl. *ibid.*, Dok. 313, S. 1215).

⁸⁸⁷ Vgl. Brandt an Kiesinger am 23.07.1968, in: WBA, A 7, 52. Bange ("Das Ende Prager Frühlings") konstruiert auf ebenso dünner wie wenig überzeugender Quellengrundlage eine Bonner "Sonderrolle", die der Bundesregierung angeblich "von der amerikanischen Spitze zur Umsetzung der gemeinsamen Transformationsstrategie angetragen" (S. 411) worden sei. Die Bundesregierung habe quasi (unbewußt) als "Strohmann amerikanischer Politik" agiert, wobei sich Brandt und US-Außenminister Rusk in der "Taktik ideologischer Aufweichung [...] sowohl vor als auch nach dem sowjetischen Einmarsch einig" (S. 415) gewesen seien. Als Beleg dienen recht allgemeine Bemerkungen Rusks im Nationalen Sicherheitsrat vom 24.04.1968 und Banges Behauptung: "Ähnlich Brandt nach einem Gespräch mit Milan Kadnar" (S. 416, Anm. 11). Bei dem angeführten Dokument handelt es sich um Notizen Brandts vom 05.09.1968 (sic!), die Bange nicht zitiert. Wie selbstverständlich behauptet Bange, wenn Rusk von Westeuropäern spreche, "konnten eigentlich nur die Deutschen gemeint sein" (S. 416). Eine Bemerkung des amerikanischen Botschafters in Paris gegenüber dem CDU-Politiker Birrenbach, Bonn solle seine Ostpolitik "leise weiterverfolgen", macht Bange zum "unmißverständliche[n] Wink an den Kanzler", auf den hin "Kiesinger, der die Aktivitäten seines Außenministers Brandt und dessen Partei in der CSSR am liebsten unterbunden hätte, begriff, daß er der US-Globalstrategie jetzt nicht im Weg stehen durfte" (S. 416). Der (deutsche) Terminus "Sonderrolle" (S. 417) wird aus dem (nicht veröffentlichten) amerikanischen Protokoll eines Gesprächs zwischen Kiesinger, Brandt und Rusk abgeleitet bzw. "zitiert", dessen (deutsches, veröffentlichtes) Protokoll als Gesprächsinhalt Berlinangelegenheiten vermerkt. Vgl. AAPD 1968, Dok. 205. Das Datum von Brandts Stuttgarter Gespräch mit Kiesinger weiß Bange "nicht genau zu bestimmen" (S. 421, Anm. 33). Ein Blick in Kiesingers Nachlaß hätte genügt.

⁸⁸⁸ Vgl. "Deutsch-tschechoslowakische Beziehungen in den Jahren 1967 und 1968", in: NL Kiesinger 310, und DzD V/2, S. 1016 (Brief der fünf ZKs 15.07.1968).

⁸⁸⁹ Vgl. "Rückzug des Löwen", in: *SPIEGEL* vom 29.07.1968. Zur Krise um die Tschechoslowakei 1938 vgl. Hildebrand, Das vergangene Reich, S. 651-666.

⁸⁹⁰ Vgl. Schmidt an Kiesinger, Brandt und Schröder am 19.07.1968 in: Dep. Schmidt 5357 und PAAA, B 1 356, "Streit auf dem Rücken des Löwen", in: *Welt* vom 24.07.1968, und "Rückzug des Löwen", in: *SPIEGEL* vom 29.07.1968.

⁸⁹¹ Schmidt an Georg Schröder (*Welt*-Redakteur) am 25.07.1968, in: Dep. Schmidt 5373.

⁸⁹² Vgl. Drahtbericht von Stackelberg vom 19.07.1968, in: PAAA, B 150.

⁸⁹³ OPELLAND, Gerhard Schröder, S. 702. Vgl. "Deutsch-tschechoslowakische Beziehungen in den Jahren 1967 und 1968", in: NL Kiesinger 310, und Kroegel, Anfang, S. 257.

Brisanz der Angelegenheit völlig verkannte.⁸⁹⁴ Er rief Kiesinger in dessen Urlaubsort an und riet dringend zur Verlegung des Manövers. Auch Schröder selbst versuchte er, telefonisch umzustimmen. Kanzler und Außenminister baten den Verteidigungsminister um eine räumliche oder zeitliche Verschiebung, woraufhin dieser das Manöver am 24. Juli nach Baden-Württemberg verlegen ließ. Es war also mehr Brandts Drängen als "Kiesingers Insistieren"⁸⁹⁵, das zu der Verlegung geführt hatte. In Prag wurde diese Entscheidung "mit sehr großer Erleichterung aufgenommen"⁸⁹⁶, so Heipertz in einem Bericht an das Auswärtige Amt.

Zur selben Zeit bereiteten Brandt Nachrichten über ein geplantes Heimattreffen der Egerländer Gemeinde, einer Gruppe innerhalb der Sudetendeutschen Landsmannschaft, in Schirnding an der deutsch-tschechoslowakischen Grenze Sorge. Dort sollte auch der Sprecher der Sudetendeutschen Landsmannschaft, der CSU-Bundestagsabgeordnete Becher, auftreten. Becher hatte gerade erst mit seiner öffentlichen Forderung nach einer Beteiligung der sudetendeutschen Landsmannschaft an den Verhandlungen zwischen Bonn und Prag den Ärger von Außenminister Hajek auf sich gezogen.⁸⁹⁷ Botschafter Allardt drahtete aus Moskau: "Vorsorglich wird darauf hingewiesen, daß nichts den Sowjets gelegener kommen würde als dieses Treffen"⁸⁹⁸. Brandt bat den Kanzler am 23. Juli, in diesem Sinne auf die Führung der Sudetendeutschen Landsmannschaft einzuwirken. Er selbst werde dies gegenüber seinen politischen Freunden tun.⁸⁹⁹ Becher sah hingegen keinen Anlaß zu einer Verlegung des Treffens.⁹⁰⁰ Daraufhin wandte sich Brandt nochmals an den Kanzler und bezeichnete es als "unerlässlich, daß Sie sich gegenüber der Landsmannschaft äußern"⁹⁰¹. Kurz darauf erfuhr er aus Prag, das Treffen in Schirnding berge die Gefahr eines Anlasses, der die Entwicklung "auf Jahre" unterbrechen würde. Die Bundesregierung müsse sich davon distanzieren. Dies sei "von außerordentlicher Wichtigkeit, dürfe aber auf keinen Fall bekannt werden. Jede Hilfe, die der CSSR in der heutigen Lage geleistet werde und von einer nicht dem Ostblock angehörenden Macht komme, belaste die Situation in Prag, ganz besonders aber eine Hilfe aus Bonn"⁹⁰². Das Schirndinger Treffen fand schließlich statt und wurde von Breschnew in einem Brief an Dubcek als Beweis des westdeutschen Revanchismus angeführt.⁹⁰³

Am 24. Juli führte Brandt im Bundeskabinett, dessen Sitzung er in Abwesenheit des Bundeskanzlers leitete, aus, die Besorgnis, daß Moskau eine bewaffnete Intervention in Erwägung ziehe, habe sich verstärkt. Nach wie vor halte er eine solche Entwicklung jedoch für "unwahrscheinlich", solange Moskau die sowjetischen Interessen nüchtern abwäge. Gegen eine solche Intervention müsse aus sowjetischer Sicht sprechen: 1. Der Druck Moskaus auf die Prager Reformer habe wesentlich dazu beigetragen, die gesamte tschechoslowakische Bevölkerung mit der Parteiführung zu solidarisieren. 2. Moskau würde sich in Konflikt begeben mit den kommunistischen Parteien im Westen und damit die für November geplante Kommunistische Weltkonferenz gefährden, mit der vor allem Breschnew sein ganzes Prestige verbunden habe. 3. Ein erneuter Bruch zwischen Moskau und Belgrad wäre unvermeidlich. 4. Ein Eingreifen würde langfristig die vorhandenen zentrifugalen Tendenzen verstärken. 5. Die Einheit der NATO würde gestärkt, die Bemühungen um einen Ausgleich mit den USA gefährdet. Alle Prognosen sollten eintreffen, Moskau aber nicht von einer Intervention abhalten. Brandt machte darauf aufmerksam, daß der tschecho-

⁸⁹⁴ Vgl. "Rückzug des Löwen", in: *SPIEGEL* vom 29.07.1968, "Deutsch-tschechoslowakische Beziehungen in den Jahren 1967 und 1968", in: NL Kiesinger 310, Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 13, Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 276, und Kroegel, Anfang, S. 257, Anm. 257. Als Kiesinger kurz darauf in einem Interview sagte, seine Entscheidung hätte kaum schneller fallen können, versah Brandt die Passage mit einem Fragezeichen. Vgl. Interview Kiesinger vom 26.07.1968 mit Anstreichungen Brandts, in: Dep. Bahr 121. Das am 27.07.1968 veröffentlichte Interview ist abgedruckt in: DzD V/2, S. 1036-1040.

⁸⁹⁵ Gassert, Kiesinger, S. 664.

⁸⁹⁶ AAPD 1968, Dok. 231, S. 913f. In Budweis fand ein Fackelzug statt, bei dem Jugendliche angeblich ein Transparent mit der Aufschrift "Vivat Brandt" trugen. Vgl. Manfred Bissinger (*STERN*) an Brandt am 11.09.1968, in: Dep. Bahr 36A.

⁸⁹⁷ Vgl. Zimmermann, Sozialistische Freundschaft, S. 420.

⁸⁹⁸ Drahtbericht Allardt vom 23.07.1968, in: PAAA, B 1 353.

⁸⁹⁹ Vgl. Brandt an Kiesinger am 23.07.1968, in: WBA, A 7, 52.

⁹⁰⁰ Vgl. "Becher: Harmlose Angelegenheit", in: *Welt* vom 24.07.1968.

⁹⁰¹ Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 13, S. 159.

⁹⁰² Aktennotiz vom 30.07.1968, in: Dep. Schmidt 5076 und Dep. Bahr 390. Vgl. Drahtbericht Boie vom 26.07.1968, in: PAAA, B 150, und Fritz Säger (MdB) an Willy Brandt am 28.07.1968, in: PAAA, B 1 353.

⁹⁰³ Vgl. Rouget an Duckwitz 19.08.1968, in: PAAA, B 150.

slowakische Ministerpräsident Cernik am 19. Juli erneut betont habe, daß seine Regierung ein gutnachbarschaftliches Verhältnis zur Bundesrepublik anstrebe. Er erklärte, das Auswärtige Amt sei bereit, mit der tschechoslowakischen Seite alle von ihr gewünschten Themen zu erörtern, werde jedoch keine Initiative ergreifen. Um für den Fall eines Zustandekommens deutsch-tschechoslowakischer Gespräche zum Münchner Abkommen die Interessen der Vertriebenen angemessen berücksichtigen zu können, habe in der vergangenen Woche ein Gespräch zwischen Vertretern des Auswärtigen Amts und Experten der Sudetendeutschen Landsmannschaft stattgefunden. Er forderte das Kabinett und in einer Stellungnahme der Bundesregierung die deutsche Öffentlichkeit auf, alles zu vermeiden, was einen Vorwand für eine Verschärfung der tschechoslowakischen Situation liefern könnte. Dementsprechend sei "Zurückhaltung bei Reisen politisch profilierter Persönlichkeiten in die CSSR angebracht"⁹⁰⁴.

Am selben Tag erklärte Ota Sik gegenüber Heipertz, die wirtschaftliche Gesamtsituation in der CSSR sei nach wie vor kritisch. Sik strebte Blessings Vorschlägen folgend eine Regelung für Finanzkredite etwa im Spätherbst an, bei der auf Notenbankebene Absprachen zwischen mehreren europäischen Partnern getroffen werden könnten, ohne daß die Bundesrepublik nach außen hin als Initiator in Erscheinung treten würde. Eine verstärkte industrielle Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik bezeichnete er als entscheidend für die technologische Entwicklung der tschechoslowakischen Industrie. Allerdings müsse eine solche Zusammenarbeit "mit Rücksicht auf die starken Angriffe aus dem sowjetischen Machtbereich möglichst geräuschlos vor sich gehen"⁹⁰⁵. Ein Mitglied des tschechoslowakischen Militärattachéstabes in Washington informierte einen deutschen Diplomaten, auf Druck der Sowjetunion werde Prag eventuell die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Bonn "opfern" müssen. Insgesamt sei man vom Westen enttäuscht, insbesondere von den USA, die auf keinen Fall etwas im Einflußbereich Moskaus unternehmen wolle. Die Mobilisierung der Weltöffentlichkeit sei "das einzige, was mit einiger Aussicht auf Erfolg eine sowjetische Intervention verhindern könne"⁹⁰⁶.

Der Kreml schob der Bundesrepublik unter Verweis auf die Besuche Blessings, Scheels, Epllers und anderer einen Teil der "Schuld" an der Entwicklung in Prag zu. Erkennbar sei der "Versuch des Westens, hier ein Stück aus der geschlossenen Front herauszubrechen"⁹⁰⁷. Seit Anfang Juli sah sich Bonn einer Kampagne aus Moskau und Ost-Berlin ausgesetzt, bei der "die Bundesrepublik im allgemeinen und die deutsche Sozialdemokratie im besonderen beschuldigt [wurden], auf die Entwicklung in der Tschechoslowakei Einfluß genommen zu haben". Das SPD-Präsidium sah sich am 29. Juli veranlaßt, diese Beschuldigungen "energisch" zurückzuweisen und zugleich die deutsche Politik aufzufordern, "alles [zu] vermeiden, was als Absicht mißdeutet werden könnte, daß sie [...] an einer dauerhaften Verbesserung der Beziehungen zu allen Partnern des Warschauer Paktes nicht interessiert bleibe"⁹⁰⁸.

Das Auswärtige Amt sah sich zu einem Protest veranlaßt. Duckwitz bat den sowjetischen Botschafter am 31. Juli 1968 zu sich, übergab eine Zusammenstellung von sowjetischen Presseäußerungen, wies in einer Erklärung die Behauptungen zurück, fragte, wem sie nützen sollten, und äußerte die Vermutung, es handele sich um gezielte Polemik, um die Bundesrepublik zu diskreditieren. Zarpkin antwortete, die sowjetische Presse publiziere nur Tatsachen. Es sei die westdeutsche Presse, die sich ständig einmische. Das geplante Manöver "Schwarzer Löwe" und dessen Aufhebung unter Druck seien beredt genug, um deutlich zu machen, daß hier eine klare Einmischung vorliege. Ferner wies er auf die Reisen deutscher

⁹⁰⁴ Kabinettsprotolle 1968, S. 302. Vgl. Aufzeichnung Abteilung IIA für die Kabinettsitzung am 24.07.1968 und Entwurf einer Stellungnahme der Bundesregierung vom 23.07.1968 (von Brandt bearbeitet), in: PAAA, B1 353. Im gleichen Sinne äußerte sich Brandt auch im Auswärtigen Ausschuß. Vgl. Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 29.07.1968, S. 961. Brandt begrüßte die Entscheidung der DGB-Führung, den Besuch einer offiziellen Delegation erst für Ende Oktober zu planen, und bat, die Frage der Delegationsleitung des DGB-Vorsitzenden von der weiteren Entwicklung abhängig zu machen. Vgl. Brandt an Ludwig Rosenberg am 29.07.1968 (Entwurf), in: PAAA; B 1 460.

⁹⁰⁵ AAPD 1968, Dok. 233, S. 918.

⁹⁰⁶ Drahtbericht Boie vom 26.07.1968, in: PAAA, B 150. Die Enttäuschung gegenüber der westlichen Zurückhaltung bezog sich auch auf Brandt. Vgl. Navrátil, The Prague Spring, S. 188 und 288ff.

⁹⁰⁷ Wilhelm Dröscher an Brandt am 14.08.1968, in: WBA, A 7, 3. Dröscher berichtet über ein Gespräch mit dem sowjetischen Botschaftssekretär vom 24.07.1968. Vgl. Filitov, "Sowjetunion", S. 281.

⁹⁰⁸ PMI 351/68b vom 29.07.1968. Vgl. AAPD 1968, Dok. 239, Anm. 2.

Politiker in die Tschechoslowakei hin, die einen "politischen, wirtschaftlichen und propagandistischen Charakter"⁹⁰⁹ trügen. Duckwitz erklärte, die deutschen Medien hätten jegliche Einmischung ebenso vermieden wie die Bundesregierung selbst. Das Manöver "Schwarzer Löwe" sei schon vor über Jahresfrist geplant gewesen. Die Verlegung sei eine äußerst beredte Tatsache dafür, daß die Bundesregierung jeden Eindruck einer Einmischung zu vermeiden wünsche. Was die Reisen anbeträfe, so handle es sich um rein private Reisen aufgrund von Einladungen. Solche Reisen habe es auch schon früher gegeben, und man habe keinen Grund, sie nicht weiterzupflegen. Duckwitz Darlegungen waren etwas gewagt, im Kern aber zutreffend.

Brandt bestätigte die "krampfhaften Bemühungen, eine Einmischung der Bundesrepublik in die tschechoslowakische Innenpolitik zu konstruieren", in der Politik der Zurückhaltung. Am 29. Juli informierte er den Auswärtigen Ausschuß, bisher habe Prag im Westen die Bereitschaft zu eventueller Kreditgewährung nur unverbindlich sondiert. Durch mancherlei Gesprächskontakte wisse man, daß in Prag der Wunsch nach Verbesserung der bilateralen Beziehungen zu Bonn weiterhin bestehe. Vom am selben Tag beginnenden Treffen der Moskauer mit der Prager Führung im slowakischen Cierna erwartete er, daß die Sowjets versuchen würden, konkrete "Zusicherungen bezüglich verstärkter militärischer, außenpolitischer und ideologischer Zusammenarbeit zu erlangen", und daß dazu auch die Deutschlandpolitik gehören würde. Dies werde sich nicht nur unter propagandistischem, sondern auch militärischem Druck vollziehen. Aus Moskau, Washington, London und Paris mehrten sich Informationen, daß der Kreml die Rote Armee an der deutsch-tschechoslowakischen Grenze stationieren wollte. Berichte über Manöver in den westlichen Regionen der Sowjetunion erinnerten Brandt in ihrer Anlage an das, was man "aus früheren Zeiten im Zusammenhang mit einer Generalmobilmachung"⁹¹⁰ kannte. Tatsächlich standen zu diesem Zeitpunkt zwanzig Divisionen des Warschauer Pakts an der Grenze der CSSR.⁹¹¹

Am 31. Juli erklärte Brandt in der letzten Pressekonferenz vor seinem Urlaub bezüglich des "erregenden Vorganges" um die CSSR: "Wir sind Zeugen und Beobachter – und sonst nichts. Wir haben uns nicht eingemischt und wir werden uns nicht einmischen. Das Beste, was wir jetzt für Prag tun können, ist, nichts zu tun."⁹¹² In einem – tags darauf von der sowjetischen Nachrichtenagentur TASS veröffentlichten – Fernsehinterview erklärte er, auch als Vorsitzender der SPD müsse er sich an das "Gebot der Zurückhaltung und der strikten Nichteinmischung halten", auch wenn er es als "bedrückend empfunden"⁹¹³ habe, daß man den ein oder anderen habe abweisen müssen, der einen habe sprechen wollen. Natürlich konnte und kann man auch und gerade solche Äußerungen als "äußerst zweideutig" bezeichnen und den "Nachsatz [...] so interpretieren, daß schon irgendwelche geheimen Kontakte mit Prag geknüpft"⁹¹⁴ worden waren, aber das gilt dann sowohl für jede Betonung der Nichteinmischung wie für deren Nichtbetonung. Außerdem hatten diese Äußerungen offenbar immer auch Prag als Adressaten und sollten erklärend und nicht unnötig entmutigend wirken.

Brandt glaubte, wie er seinem italienischen Kollegen anvertraute, daß die Sowjetunion zwar einen sehr harten Druck auf die CSSR ausüben, aber nicht zu einer militärischen Intervention schreiten werde. Die Tschechoslowaken müßten "Konzessionen machen, um überleben zu können, vermutlich auf außenpolitischem Gebiet, was die Beziehungen zur Bundesrepublik anlange". Bonn sei bereit, "wenn die Zeit gekommen sei, auf finanziellem Gebiet mit der Tschechoslowakei zusammenzuarbeiten, [...] würde es aber vorziehen, wenn dies in europäischem Rahmen und nicht bilateral erfolgte". Als sehr wichtig bezeichnete er es, daß die CSSR "die Ereignisse ohne zu viele Konzessionen durchstehe, da dies sich auch auf Ungarn, möglicherweise auf Bulgarien und sogar Polen auswirken könne"⁹¹⁵.

⁹⁰⁹ AAPD 1968, Dok. 239, S. 931.

⁹¹⁰ Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 29.07.1968, S. 958.

⁹¹¹ Vgl. Kramer, "The Czechoslovak Crisis", S. 149, und Navrátil, *The Prague Spring*, S. 188ff.

⁹¹² DZD V/2, s. 1041 (Pressekonferenz Brandt 31.07.1968).

⁹¹³ *PMI* 364/68b vom 02.08.1968.

⁹¹⁴ Filitov, "Sowjetunion", S. 284.

⁹¹⁵ AAPD 1968, Dok. 242, S. 953.

Nach dem Gespräch begab sich Brandt in den Urlaub nach Norwegen. Am 3. August – am selben Tag zogen die verbliebenen sowjetischen Manövertruppen aus der CSSR ab – traf die tschechoslowakische Führung in Bratislava mit den Führern der "Fünf" zusammen. Im Kommuniqué bekräftigten die Parteiführer die Absicht, jeglichen Versuchen antikommunistischer Kräfte entgegenzutreten, die führende Rolle der kommunistischen Parteien zu schwächen und einen Keil zwischen die sozialistischen Länder zu treiben. Ferner wurde festgestellt, daß die Aktivierung der Kräfte des Revanchismus, Militarismus und Neonazismus in Westdeutschland die Sicherheit der sozialistischen Staaten unmittelbar berühre und den Frieden bedrohe. (Auf Dubceks Forderung hin wurden aber auch jene Kreise in der Bundesrepublik erwähnt, die gegen diese Kräfte kämpften.) Man werde jeglichem Versuch, die Ergebnisse des Zweiten Weltkriegs zu revidieren, eine Abfuhr erteilen, darauf beharren, daß das Münchner Abkommen von Anfang an ungültig gewesen sei. Die Teilnehmer bekannten sich zur gemeinsamen Pflicht aller sozialistischen Staaten, die Errungenschaften des Sozialismus zu verteidigen. Auf diese Formulierung sollte sich Moskau noch mehrfach berufen. Die militärischen Vorbereitungen liefen bereits auf Hochtouren. Mehrere Mitglieder des Präsidiums des ZK der KPC wandten sich hinter Dubceks Rücken an die KPdSU mit der Bitte, "die CSSR der drohenden Gefahr einer Konterrevolution zu entreißen"⁹¹⁶.

Die Ergebnisse der Konferenzen von Cierna und Bratislava wurden, so die Feststellung im Auswärtigen Amt, "sowohl im Westen wie auch fast überall in Osteuropa mit spürbarer Erleichterung aufgenommen". Die tschechoslowakischen Kommunisten hatten sich demnach weitgehend freie Hand sichern können, ihren innenpolitischen Kurs fortzusetzen. Zufrieden wurde registriert, daß von einer Interventionsdrohung im Kommuniqué von Preßburg keine Rede mehr war und die Frage der Stationierung von Truppen des Warschauer Pakts in der CSSR nicht mehr aktuell erschien. Zugeständnisse habe Prag in der Block- und Außenpolitik gemacht. Der Passus im Kommuniqué von Bratislava, der die entschiedene Unterstützung der DDR betonte, gebe Ost-Berlin eine zusätzliche Handhabe, "Prag auf eine von der SED gutzuheiße Linie in der Deutschlandpolitik festzulegen". Die Meinungsverschiedenheiten seien durch die Konferenzen "überdeckt und vorläufig überbrückt" worden. Eine erneute krisenhafte Zuspitzung sei jederzeit möglich, eine gewaltsame sowjetische Intervention "allerdings schwerer vorstellbar". Mit der Beurteilung, wie sich die Ergebnisse der Konferenzen auf die deutsch-tschechoslowakischen Beziehungen auswirken würden, tat man sich schwer. Erwartet wurde, daß Prag "den bilateralen Aspekt künftig wieder eindeutig hinter bündnispolitische Aspekte zurückstellen" würde. Ein eventueller tschechoslowakischer Alleingang in der Frage der diplomatischen Beziehungen sei "sehr viel unwahrscheinlicher geworden"⁹¹⁷.

Direkt aus Prag (u.a. durch Gespräche deutscher Diplomaten mit Außenminister Hajek) erfuhr der urlaubende Bundesaußenminister, daß die erste Fassung des Kommuniqués von Dubcek und Breschnew ausgearbeitet worden sei und die Bonn betreffenden Passagen den differenzierten tschechoslowakischen Formulierungen entsprochen hätten. Auf massives Drängen Ulbrichts und Gomulkas sei der Entwurf in die endgültige Fassung gebracht worden. Breschnew habe von Dubcek keine Konzessionen im Bereich der Deutschlandpolitik verlangt. Die Durchsetzung einer neuen außenpolitischen Linie könne erst nach dem außerordentlichen Parteitag der KPC im September eingeleitet werden.⁹¹⁸

Egon Bahr drahtete Brandt seine Einschätzung nach Norwegen. Entscheidend war für ihn die (im Kommuniqué nicht explizit ausgesprochene) Verpflichtung, nur eine abgestimmte Politik nach außen zu verfolgen. Dies bedeutete in Bahrs Augen nicht nur eine "Bekräftigung der berühmten drei Punkte", sondern auch "daß Prag keine diplomatischen Beziehungen aufnehmen" werde und "nach der russischen Juli-Note noch mehr als vorher, auf der ex tunc-Ungültigkeitserklärung von München bestehen" müsse.

⁹¹⁶ AAPD 1968, Dok. 262, Anm. 7. Vgl. DzD V/2, S. 1047-1051. (Erklärung von Bratislava 03.08.1968), Kramer, "The Czechoslovak Crisis", S. 149-52, Sodaro, Moscow, Germany, and the West, S. 121, und Navrátil, The Prague Spring, S. 309ff.

⁹¹⁷ Aufzeichnung Kastl vom 08.08.1968, in: PAAA, B 1 353. In diesem Sinne äußerte sich auch Duckwitz in der 67. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 13.08.1968.

⁹¹⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 246, S. 974f.

Wenn die CSSR überhaupt das Risiko eingehen wolle, "sich einen Spielraum bis zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu erretzen", was Bahr für zweifelhaft hielt, "dann nur nach einer im Blocksinn keimfreien Erledigung Münchens". Und das zu erproben, erschien ihm "sinnvoll". Bahr glaubte also, eine für Prag akzeptable Einigung im Sinne einer ex-tunc-Ungültigkeit und in deren Gefolge diplomatische Beziehungen seien möglich. Den vornehmlichen Hinderungsgrund erblickte er in "innenpolitischen Gründen"⁹¹⁹. Von Brandts Devise, die beste Hilfe für Prag sei augenblicklich größte Zurückhaltung, schien er nicht überzeugt zu sein.

Brandt selbst rechnete nicht damit, daß die CSSR sich in Sachen München melden würden, wollte aber darauf vorbereitet sein und ließ daher beim Palais Schaumburg nachfragen, was der Bundeskanzler zu dem Verhandlungsmandat für die Expertengespräche, das er ihm am 17. Juli in Stuttgart gegeben hatte, meinte.⁹²⁰ Am 16. August 1968 leitete Duckwitz die Anfrage des "anscheinend mit dem Lachsfang nicht ausreichend beschäftigten Ministers"⁹²¹ an Staatssekretär Carstens weiter. Bahr hatte inzwischen einen Bericht erhalten, demzufolge die Bonner Korrespondenten der tschechoslowakischen Nachrichtenagentur CETEKA erklärt hatten, in Prag hoffe man, die Bundesregierung werde aus Anlaß des 30. Jahrestags des Münchner Abkommens eine Erklärung abgeben, "die es der Prager Regierung möglich machen könnte, nunmehr in konkrete Gespräche über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen einzutreten". In Prag rechne man mit langfristigen Krediten des Westens, wobei an die "Leistungen der Bundesrepublik besondere Erwartungen geknüpft" würden. Aus Paris, Brüssel, Den Haag und den skandinavischen Hauptstädten lägen bereits sehr günstige Angebote vor. Das Münchner Abkommen habe in Bratislava eine wichtige Rolle gespielt. Dubcek habe in der Diskussion ausgeführt, er habe "keine Veranlassung zu der Vermutung, daß Bonn ein schlechtes Spiel mit Prag treiben" wolle. Abschließend sei festgestellt worden, man werde Ende September ja sehen, ob die Bundesregierung "reinen Tisch" machen wolle. Ulbricht habe erklärt, "er werde 'beweisen', daß es überhaupt keinen Sinn habe, mit den Revanchisten und Militaristen in Bonn zu reden"⁹²².

Am 9. August setzte Ulbricht seine Ankündigung in– um mit Herbert Wehner zu sprechen – ein "Alibi und zugleich ein gelungenes Täuschungsmanöver"⁹²³ um und erklärte (nach einer Tirade von Vorwürfen an die Bonner Adresse) vor der Volkskammer, der "Vorschlag, zwischen den beiden deutschen Staaten Bevollmächtigte [...] auszutauschen, könnte erörtert werden", wenn Bonn zum Verzicht auf Alleinvertretungsanspruch und Hallstein-Doktrin sowie zum "Abschluß eines völkerrechtsgültigen Vertrages über Verzicht auf Gewalt und Anerkennung der Grenze zwischen der DDR und der Bundesrepublik bereit"⁹²⁴ sei. Die Volkskammer bevollmächtigte den Ministerrat, einen Staatssekretär zur Vorbereitung von Verhandlungen zu bestimmen, ohne daß klar war, ob auch dieser Vorschlag von Bedingungen abhängig gemacht wurde. Weiter hieß es, auch zwischen dem Minister für Außenwirtschaft der DDR und dem Bundeswirtschaftsminister könnten Verhandlungen geführt werden. Die Bundesregierung erklärte dazu, Ulbrichts Ausführungen enthielten "möglicherweise neue Nuancen". Sollte sich dies bestätigen, werde man "sicher nicht negativ reagieren"⁹²⁵. Vorbedingungen könne man jedoch nicht akzeptieren. Am 16. August 1968 lud DDR-Außenwirtschaftsminister Sölle Bundeswirtschaftsminister Schiller in einem Schreiben ohne Briefkopf, Anrede und Unterschrift zu Gesprächen ein, die in der zweiten August- oder ersten Septemberhälfte in Leipzig stattfinden sollten. Schiller erklärte sich am selben Tag zu einem solchen Treffen bereit. Die Entscheidung über eine Zusammenkunft war für die Kabinettsitzung am 21. August 1968 geplant.⁹²⁶

⁹¹⁹ AAPD 1968, Dok. 245, S. 968.

⁹²⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 252, S. 987.

⁹²¹ AAPD 1968, Dok. 252, Anm. 4.

⁹²² Markscheffel an Bahr am 12.08.1968, in: Dep. Bahr 66A.

⁹²³ "Man wird immer wieder zurückgeworfen", in: *SPIEGEL* vom 26.08.1968.

⁹²⁴ DzD V/2, S. 1084 (Erklärung Ulbricht 09.08.1968). Zur Einschätzung der Offerte vgl. Sodaro, *Moscow, Germany, and the West*, S. 121f.

⁹²⁵ DzD V/2, S. 1085 (Stellungnahme Bundesregierung 10.08.1968).

⁹²⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 256, Anm. 14, und Dok. 257, und Kabinettsprotokolle 1968, S. 311.

Mit dem Rumänen Ceausescu und dem jugoslawischen Präsidenten Tito besuchten in jenen Tagen ausgerechnet die KP-Chefs Prag, die in Moskau ohnehin Mißtrauen erregten. Ceausescu und Dubcek sprachen sich für gute Beziehungen zur Bundesrepublik aus.⁹²⁷ Zur selben Zeit faßte das Politbüro der KPdSU den Beschluß zur Invasion der CSSR, der am 18. August den Führern Polens, Bulgariens, Ungarns und der DDR mitgeteilt wurde.⁹²⁸

Am 14. August meldete die französische Nachrichtenagentur *AFP* und daraufhin auch die *TASS*, daß in der letzten Augustwoche Gespräche zwischen Finanzexperten aus Prag mit Vertretern der Bundesbank geplant seien.⁹²⁹ Am 19. August reiste der tschechoslowakische Außenminister Hajek zur UNO-Vollversammlung nach New York. Im Anschluß an ein Treffen mit Ulbricht hatte er auf "positive und realistische Kräfte im komplizierten Spektrum der westdeutschen Gesellschaft" aufmerksam gemacht, zu denen auch führende Sozialdemokraten gehörten, "sicher nicht Wehner, aber sicher Brandt"⁹³⁰. In bezug auf einen Botschafteraustausch zwischen Bonn und Prag hatte er ausgeführt:

Wir haben schon früher erklärt, daß die Normalisierung unserer Beziehungen sehr komplex ist; es ist nicht nur eine bilaterale Frage, sondern eine Frage der europäischen Sicherheit. Es ist außerdem auch eine Frage der Anerkennung der Realitäten, die nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden sind, der Anerkennung der Grenzen, der Existenz zweier deutscher Staaten und der Anerkennung des Münchner Abkommens als von Anfang an ungültig [...]. Dies bedeutet nicht, daß wir die Gespräche einfrieren lassen, sondern es sind Anzeichen von der anderen Seite für eine Ausweitung der Beziehungen vorhanden. Die realistischen Ansichten sind im Wachsen, und die CSSR wird die realistischen Kräfte unterstützen. Bis volle diplomatische Beziehungen eingerichtet werden, wird noch eine lange Zeit vergehen.⁹³¹

Durch Zufall erfuhr Kiesinger, so schildern es seine Mitarbeiter in der Rückschau, "daß trotz seiner ausdrücklichen Weisung, politische Kontakte zu Prag zu unterlassen, ein Treffen Hajek-Bahr bei einer Zwischenlandung in Frankfurt geplant gewesen war, aber aus technischen Gründen abgesagt werden mußte"⁹³². (Die vermeintliche Weisung war wahrscheinlich Kiesingers Bitte, von Abgeordnetenreisen abzusehen, der auch nicht alle Mitglieder seiner Fraktion nachgekommen waren.) Egon Bahr erklärte hingegen 2002, er habe Hajek getroffen: "Von einer solchen Weisung höre ich in diesem Augenblick zum ersten Mal. Nein, ich weiß genau, ich bin mit dem Hubschrauber 'runtergefliegen nach Frankfurt, zum Flugplatz, habe ihn getroffen, wir haben eine Stunde geredet, und dann bin ich wieder zurückgefliegen."⁹³³ Aus den verschiedenen Darstellungen zu dieser Begebenheit wird nicht deutlich, an welchem Tag das Treffen stattfand bzw. stattfinden sollte.⁹³⁴ Bahr berichtete später, daß just zu jener Zeit eine tschecho-

⁹²⁷ Vgl. DzD V/2, S. 1094-1098 (Freundschaftsvertrag CSSR-Rumänien vom 16.08.1968 und Communiqué vom 17.08.1968) sowie Haefs, Ereignisse, S. 145-148.

⁹²⁸ Vgl. Navrátil, The Prague Spring, S. 312f., Kramer, "The Czechoslovak Crisis", S. 154, und Umbach, Das rote Bündnis, S. 190-193.

⁹²⁹ Vgl. Filitov, "Sowjetunion", S. 290.

⁹³⁰ "Rote Striche, grüne Striche", in: *SPIEGEL* vom 19.08.1968.

⁹³¹ AAPD 1968, Dok. 259, S. 1020f.

⁹³² Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 200. Vgl. Kroegel, Anfang, S. 256.

⁹³³ Egon Bahr im Gespräch mit dem Verfasser am 07.10.2002. Brandt erwähnt das Treffen in seinen Erinnerungen (S. 221).

⁹³⁴ Am 19. August schrieb Bahr an Brandt, ohne das Treffen mit Hajek zu erwähnen. Statt dessen machte er Brandt darauf aufmerksam, daß es bisher noch keine eigentliche Antwort der SPD auf das Angebot der KPC gegeben habe, offizielle Parteikontakte herzustellen. Bahr sprach sich für einen "Besuch des Vorsitzenden der SPD bei Dubcek" aus. Für das Bild der SPD, argumentierte er, wäre dies "auch deshalb hervorragend, weil damit alle Versuche der CSU, von denen wir wissen, ins Leere gehen würden, die SPD wegen ihrer Kontakte zu kommunistischen Parteien madig zu machen". Dubcek sei nicht nur bei den Sozialdemokraten populär. Die Frage sei nur, ob Dubcek "sich das erlauben" könne. Bahr fügte hinzu: "Dies festzustellen, könnte das Gespräch mit Deinem Freund am 27. dienen." Offenbar wollte Brandt sich mit seinem Prager Bekannten Valter Taub treffen. "Falls Du eine positive Reaktion darauf bekommst", fuhr Bahr fort, "könnten wir die noch ausstehende Antwort der SPD in diesem Sinne erteilen. Ein solches Treffen könnte auch geeignet sein, die Schwierigkeiten einer Erklärung über München nicht juristisch, aber faktisch aus der Welt zu schaffen" (AAPD 1968, Dok. 256, S. 1005f.). Am 22.08.1968 notierte Bahr für Brandt: "Auf dem Flug nach Frankfurt habe ich mir überlegt, was ich mit Hajek besprechen könnte. Davon bleibt: Vermutlich wird Hajek in enger Verbindung mit den Jugoslawen bleiben, vielleicht von ihnen unterstützt werden. Was wir können, die Jugoslawen aber nicht, ist, ihn über unsere Erkenntnisse der Entwicklung in der CSSR auf dem Laufenden zu halten. [...] Falls dies Zustimmung findet, wären die entsprechenden Weisungen zu geben, insbesondere einer Kontaktaufnahme unserer UN-Delegation mit Hajek." (Notiz Bahr vom 22.08.1968, in: Dep. Bahr 399, 1). Dem stimmte Brandt zu. Am selben Tag war Nachricht aus Belgrad gekommen, wo Hajek sich gerade aufhielt. Er hatte mitteilen lassen, daß er es gegenwärtig nicht für angezeigt halte, in die Bundesrepublik zu reisen, und bedauere, Bahr daher nicht treffen zu können. Vgl. Drahtbericht Loeck vom 22.08.1968, in: Dep. Bahr 390. Dieses Schreiben landete offenbar auf Kiesingers Schreibtisch, der Brandt darauf ansprach. Vgl. Interview Kiesinger 31.01.1978, in: NL Kiesinger 313, und Kroegel, Anfang, S. 256. Am 24.08.1968 drahtete der Bonner Vertreter bei der UNO, er werde weisungsgemäß versuchen, mit Hajek Kontakt aufzunehmen. Vgl. Drahtbericht Boeker 24.08.1969, in: PAAA, B 150. Vom AA hieß es dazu, die Sache sei "als Geste der Verbundenheit gemeint" gewesen, dürfe Hajek aber keineswegs in

slowakische Delegation in Bonn weilte, um mit ihm eine Lösung des Streits über das Münchner Abkommen zu erarbeiten. Am 20. August hatte Bahr den Eindruck, tags darauf den Durchbruch erzielen zu können. Zugleich äußerte er mit Blick auf den Wunsch Prags, 1969 diplomatische Beziehungen aufzunehmen, seine Besorgnis, die Tschechoslowaken könnten zu viel zu schnell wollen, stieß aber auf taube Ohren. Am andern Tag kam die Prager Delegation nur noch, "um sich zu verabschieden, mit Tränen in den Augen"⁹³⁵.

In der Nacht zum 21. August 1968 marschierten Truppen des Warschauer Paktes (entgegen der zeitgenössischen Propaganda Ost-Berlins und dem Glauben im Westen: ohne direkte Beteiligung der NVA) in die CSSR ein. Die KPC beschloß, keinen militärischen Widerstand zu leisten; die Bevölkerung übte zivilen Widerstand aus, der die Besatzer zwar nicht vertreiben konnte, aber "den einrückenden Truppen den wahren Zweck des Einmarsches erklärte, während diese nach der ideologischen Indoktrinierung und wegen der strategischen Täuschung durch das eigene Oberkommando geglaubt hatten, die westdeutsche Bundeswehr habe die CSSR angegriffen"⁹³⁶. Dubcek und andere hochrangige Regierungsmitglieder wurden nach Moskau gebracht. Doch der Plan der UdSSR, zügig eine neue Regierung zu präsentieren, scheiterte daran, daß Moskaus Getreue in Prag keine ausreichende Unterstützung in Regierung, Parlament und Partei fanden. Zunächst blieben die maßgeblichen Reformpolitiker in ihren Ämtern. Das am 24. August zwischen ihnen und den Kreml-Herren geschlossene Moskauer Protokoll leitete jedoch die Aufhebung fast aller Reformprojekte ein. Dubcek versuchte, einen deutlich abgeschwächten Reformkurs zu steuern. Doch zunehmend wurde ersichtlich, daß der Prager Frühling mit dem 21. August 1968 sein Ende gefunden hatte. Im April 1969 wurde Dubcek schließlich durch Gustáv Husák ersetzt.⁹³⁷

Die Bundesregierung verurteilte die Intervention am 21. August als "eine völkerrechtswidrige Aktion und eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Tschechoslowakei". Sie wies "alle Versuche zurück, [...] sie in den Kreis der äußeren Urheber dieser Aktion einzubeziehen"⁹³⁸. Am frühen Nachmittag des 21. August suchte der sowjetische Botschafter Kiesinger auf, um ihm eine Erklärung seiner Regierung zu übermitteln. Darin hieß es u.a., angesichts "der Lage, die infolge einer Verschwörung der äußeren und inneren Reaktion gegen die in der Tschechoslowakei bestehende Gesellschaftsordnung [...] eingetreten" sei, habe sich die Regierung der CSSR an ihre Verbündeten "mit der Bitte gewandt, ihr direkte Hilfe einschließlich der Hilfe mit Streitkräften zu leisten"⁹³⁹. Der Botschafter traf auf "einen unsicheren, sich unablässig entschuldigenden Kanzler"⁹⁴⁰, der betonte, daß sich die Bundesregierung in den vergangenen Wochen und Monaten streng an das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten gehalten habe. Zarapkin machte auf jene Passage der Erklärung aufmerksam, in der es hieß, die Aktionen der Sowjetunion seien gegen keinen Staat gerichtet. Man gehe davon aus, daß die gegenwärtigen Ereignisse den Beziehungen zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik keinen Schaden zufügen sollten. Diese Feststellung nahm Kiesinger mit Befriedigung zur Kenntnis. Die Bundesregierung, fuhr er fort, beabsichtige nicht, ihre Beziehungen zur Sowjetunion zu verschlechtern.⁹⁴¹ In einem Gespräch mit Journalisten am nächsten Tag stellte der Kanzler fest: "Es besteht für uns kein Grund, [...] unsere Politik zu ändern." Er fügte allerdings hinzu: "Wir werden fortfahren, aber [...] sicher werden manche, die allzu rasche Erfolge, insbesondere im Verhältnis zur

Verlegenheit bringen (Drahterlaß Ruete vom 27.08.1968, in: PAAA, B 150). Am 01.09.1968 wurde Hajek als Außenminister abgelöst.

⁹³⁵ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 223. Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 283, und Kroegel, S. 257f. Wahrscheinlich handelte es sich um die "unverbindlich[e] und inoffiziell[e]" Bonn-Reise von Professor Snejdarek, der sondieren wollte, "in welcher Form in der außenpolitischen Debatte [des Bundestages im September] zur Frage München Stellung genommen werde" (Drahtbericht Rouget vom 19.08.1968, in: PAAA, B 150).

⁹³⁶ Umbach, *Das rote Bündnis*, S. 195. Vgl. AAPD 1968, Dok. 267, Anm. 2, Haefs, *Ereignisse*, S. 157-163, Kramer "The Czechoslovak Crisis", S. 156-159, Wenzke, *Die NVA und der Prager Frühling*, S. 151-159, sowie ders., „Kein Einsatz in Prag“.

⁹³⁷ Vgl. Navratil, *The Prague Spring*, S. 437-442.

⁹³⁸ DzD V/2, S. 1103 (Erklärung Ahlers 21.08.1968).

⁹³⁹ AAPD 1968, Dok. 263, Anm. 2.

⁹⁴⁰ Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 177.

Sowjetunion sich erwartet haben, etwas realistischer sehen."⁹⁴² In einem weiteren Hintergrundgespräch erklärte Kiesinger, es sei "Unfug", die Entspannungspolitik der Bundesregierung als "die Politik Willy Brandts oder der SPD zu bezeichnen". Er selbst vertrete sie auf das Entschiedenste. Es gebe "lediglich Unterschiede in gewissen Nuancen"⁹⁴³. Bei seinem Plädoyer für eine Fortsetzung der neuen Ostpolitik hatte er allerdings vor allem ihre Bedeutung für die Glaubwürdigkeit der Bundesrepublik im Westen und in der übrigen Welt im Blick. Bonn dürfe sich nicht von der allgemeinen Entspannungspolitik abkoppeln.⁹⁴⁴

Willy Brandt befand sich in der Nacht auf den 21. August auf einem Schiff, wo ihn sein Büroleiter erreichte. Noch in der Nacht flog er mit einem Wasserflugzeug nach Oslo und von dort mit einer Bundeswehrmaschine nach Bonn, wo er am 21. August spätnachmittags ankam.⁹⁴⁵ In einer ersten Stellungnahme am frühen Abend sprach er von einem "schweren Rückschlag" für die Bonner Entspannungsbemühungen, wandte sich aber gegen die Ansicht, daß die Politik der Bundesregierung gescheitert sei. Den offiziellen östlichen Verlautbarungen folgend, entschuldigte er sich bei der Bevölkerung der CSSR im Namen der Deutschen dafür, "daß erneut Söhne dieses Volkes als Okkupationstruppen auf tschechoslowakischem Boden stehen"⁹⁴⁶ müßten. Nach einem Gespräch mit Kiesinger und Wehner betonte er in einem Interview, Entspannungspolitik habe für ihn nie Leichtgläubigkeit oder Illusionismus bedeutet. Es gebe keine Alternative zur bisherigen Politik. Man brauche "einen noch längeren Atem als bisher"⁹⁴⁷.

Wurden die Prager Reformer von der Bundesregierung wie vom Westen insgesamt "den Wölfen überantwortet" und der Ostblock "widerstandslos als 'chasse gardée' der Sowjetunion"⁹⁴⁸ akzeptiert? Grundsätzlich ergab sich letzteres aus der Konstellation des Kalten Krieges. Eine Intervention des Westens hätte die Gefahr eines Nuklearkrieges heraufbeschworen. Soweit es Brandt betrifft, waren ihm die Wegmarken 1956 und 1961 Lehren gewesen. Nach einer Sitzung des SPD-Präsidiums erklärte er: "Mit starken Worten und gefühlvollen Appellen ist jetzt niemandem geholfen". Die Invasion zeigte "auf tragische Weise, bis zu welchen Konsequenzen die Abgrenzung der Einflußbereiche der beiden Weltmächte führen" könne. Der Schutz der NATO reiche nicht weiter als bis zu den Grenzen ihrer Mitglieder. Entspannung bedeute "keine Unterwerfung unter die Interessen anderer". Jene, die der Bundesregierung unterstellten, sich in die Angelegenheiten der CSSR eingemischt zu haben, bezichtigte er der Lüge. Die SPD habe Provokationen vermieden und Selbstdisziplin geübt. Zu den Motiven der sowjetischen Führung meinte er: "Sie haben aus Angst gehandelt, aus Furcht vor den Folgen einer freieren Entwicklung und besserer zwischenstaatlicher Beziehungen." In Moskau habe man damit rechnen müssen, daß die Besetzung der CSSR zu einer "unmittelbaren und schweren politisch-psychologischen Belastung des Ost-West-Verhältnis[ses]" und zu einem "neuen Schisma innerhalb des kommunistischen Lagers" führen würde. Viele Kommunisten in Ost und West wollten mit dem Vorgehen gegen die CSSR nichts zu tun haben. (Das traf zu: Die KPI und die KPF hatten die Intervention noch am 21. August mißbilligt.⁹⁴⁹) Die Führungen des Warschauer Paktes hätten diese Konsequenzen in Kauf genommen, "weil sie die Folgen der Reformbestrebungen in der Tschechoslowakei noch mehr fürchteten [...], weil man nicht zulassen wollte, daß der östliche Sozialismus auf dem Boden der CSSR demokratisiert würde und daß nationale Interessen an Ort und Stelle, im Einvernehmen zwischen Staats-

⁹⁴¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 263.

⁹⁴² Informationsgespräch Kiesinger vom 22. August, in: NL Kiesinger 008-1. Vgl. DzD V/2, S. 1104ff. (Interview Kiesinger 21.08.1968), und "Konsequente Fortsetzung der Politik der Entspannung", in: *Bulletin* vom 24.08.1968.

⁹⁴³ Aufzeichnung zum Pressegespräch Kiesingers vom 22.08.1968, in: WBA, A 7, 77. Die zitierten Passagen sind von Brandt unterstrichen worden.

⁹⁴⁴ Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 669 und 679.

⁹⁴⁵ Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 273, ders., *Erinnerungen*, S. 221, und Ritzel, *Soweit ich mich erinnere*, S. 108f.

⁹⁴⁶ DLF-Interview Brandt vom 21.08.1968, in: WBA, A 3, 283.

⁹⁴⁷ *PMI* 386/68c vom 21.08.1968.

⁹⁴⁸ Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 178 und 174. Zur Reaktion der Bundesregierung vgl. insgesamt auch Hofmann, *Prager Frühling*, S. 278-330.

⁹⁴⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 264, Anm. 5 und 6.

volk und Staatsführung, auf der Basis des Selbstbestimmungsrechts der Völker interpretiert würden". Brandt war sicher, daß dieser "Rückfall" in stalinistische Methoden "in eine Sackgasse" führen würde. Was die Konsequenzen für die Bonner Politik anging, kündigte er an, man werde "noch wachsamer reagieren, wenn in Moskauer Dokumenten von Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten, vom Verzicht auf Gewalt [...], von der Charta der Vereinten Nationen und anderen hohen Prinzipien die Rede" sei. Auch die Lösung der deutschen Fragen sei erschwert worden. Die Ereignisse in der CSSR hatten ihm, nicht zuletzt in Hinblick auf die DDR gezeigt, "wie sehr sich die sowjetische Führung in jedem Gebiet festkrall[e], auf das sie im mißbrauchten Namen des Sozialismus und unter Berufung auf den Ausgang des Zweiten Weltkriegs Anspruch erhebe[e]"⁹⁵⁰.

Ob Kiesinger Brandt gemeint hatte, als er von mangelndem Realismus gesprochen hatte, oder nicht: Der Außenminister schien ernüchtert. Sah er sein Konzept der Transformation am Ende? Grundsätzlich sprach 1968 mehr als vorher für die These, daß in kommunistischen Regimen Transformation bzw. Wandel und Liberalisierung (von oben) nötig und möglich waren. Auf tragische Weise fand Brandt bestätigt, daß dies allenfalls, wie Bahr in Tutzing mit Blick auf die DDR formuliert hatte, in homöopathischen Dosen und mit Moskaus Zustimmung geschehen durfte, wenn es nicht zu einer Eskalation kommen sollte.⁹⁵¹ Brandt glaubte schon bald, daß man die Liberalisierungstendenzen im Ostblock im Westen eher unter- als überschätzt habe. Als Lehre für die Zukunft formulierte er: "Und weil sich dort sehr viel mehr rührte, [...] als viele angenommen hatten, haben es andere als eine so große Gefahr gesehen." Was das eigene Verhalten anging, zeigte er sich überzeugt, der Situation entsprechend Zurückhaltung geübt zu haben, und zwar "bis hart an die Grenze des Zumutbaren [...]; zumutbar aus politisch-moralischer Sicht"⁹⁵². Daraus sprach die ernüchternde Erkenntnis, daß die selbst auferlegte Zurückhaltung das Moskauer Handeln nicht zu verhindern vermocht hatte – weil nicht die westliche Unterstützung der Entwicklung in der CSSR entscheidend gewesen war, sondern die östliche Angst vor dieser Entwicklung.

Nach eigenem Bekunden kam Brandt, nachdem er den 21. August zunächst als "eines der einschneidendsten und folgenschwersten Ereignisse der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg"⁹⁵³ eingeordnet hatte, "rasch zu dem Ergebnis – und diese Auffassung wurde im wesentlichen von den Verbündeten geteilt –, daß Prag als ein tragischer Einschnitt, nicht aber als eine historische Wende im Verhältnis zwischen Ost und West zu betrachten sei"⁹⁵⁴. Für ihn selbst sei es ein "Signal der Selbstprüfung"⁹⁵⁵ gewesen. Das Ergebnis beschrieb er so: "Ich wich, mit zusammengebissenen Zähnen, nicht von der Einsicht ab, daß wir an unserem Kurs, der auf Abbau von Spannungen gerichtet war, auch jetzt festhalten müßten: auch, wenn es je möglich sein sollte, um Tragödien, wie die von Prag zu verhindern". In der Retrospektive fügte er hinzu: "Diese Haltung war zwischen Kiesinger und mir nicht unumstritten."⁹⁵⁶

Am 23. August bekräftigte Kiesinger im Kreßbronner Kreis, "die bisherige Politik der Entspannung und der Anbahnung einer europäischen Friedensordnung müsse fortgesetzt werden"⁹⁵⁷. Zugleich, so Kiesinger, sei aber der Eindruck des Illusionismus zu vermeiden und der Begriff "Entspannung" vorsichtiger zu gebrauchen. Barzel sprach sich zwar auch für die Fortsetzung der Bonner Politik aus, hielt es aber für nötig, deren Methoden zu überdenken.

⁹⁵⁰ DzD V/2, S. 1112-1115 (Erklärung Brandt 22.08.1968).

⁹⁵¹ Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 286, und Materialien der Enquete Kommission zur Aufarbeitung der SED-Diktatur V/1, S. 442f. (Werner Link).

⁹⁵² DzD V/2, S. 1172 (Interview Brandt 01.09.1968).

⁹⁵³ Brandt am 27.08.1968 in der 68. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1968, S. 1013. Vgl. Brandt am 27.08.1968 vor dem SPD-Vorstand, in: SPD-Parteivorstand 29.

⁹⁵⁴ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 286. Zur Haltung der Verbündeten s. Kap. 6.1.3 und 6.2.4.3 dieser Arbeit sowie Hofmann, *Prager Frühling*, S. 218-277.

⁹⁵⁵ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 273.

⁹⁵⁶ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 285.

⁹⁵⁷ Marx (Bearb.), *Kreßbronner Kreis*, S. 157. Vgl. Notizen Guttenberg zum Koalitionsgespräch am 23.08.1968, *ibid.*, und Notizen Jahn zum Koalitionsgespräch am 23.08.1968, in: NL Jahn 1345. In den Notizen von Helmut Schmidt tauchen zwei Bemerkungen Kiesingers auf, die weder Jahn noch Carstens noch Guttenberg festhielten: Zum einen erklärte Kiesinger demnach, die Bonner Entspannungspolitik sei offensiv gewesen, zum anderen behauptete er, es immer abgelehnt zu haben, sich direkt an Moskau zu wenden. Beide Aussagen stießen bei Schmidt auf Unverständnis. Vgl. Soell, *Helmut Schmidt*, S. 772f.

Brandt nahm an der Sitzung nicht teil, sagte aber am selben Tag in einem Interview, daß diejenigen, die Illusionen gehabt hätten, von ihnen Abschied nehmen müßten. Nur zähle er sich nicht dazu und zwar, weil er gewußt habe und wisse, mit welcher Weltmacht man es zu tun habe, aber auch wie schwierig ihre Lage sei. Vorstellungen von einem einheitlichen Kommunismus seien nicht mehr haltbar.⁹⁵⁸ Brandt glaubte zu Recht, daß die Sowjetunion schon bald Wege suchen werde, aus der Ecke herauszukommen, in die sie sich manövriert hatte. Tatsächlich sollten sich die Beziehungen der Sowjetunion zum Westen im Allgemeinen und zur Bundesrepublik im Besonderen gerade nach der Stabilisierung ihrer Hegemonie im Warschauer Pakt zum Besseren entwickeln.⁹⁵⁹ In Brandts zeitgenössischem Urteil war die Entwicklung zwischen Ost und West (und innerhalb des Ostens) unterbrochen, aber eben nicht abgebrochen. Der Prager Frühling und andere Erscheinungsformen des Reformkommunismus, davon war er überzeugt, würden "nachwirken"⁹⁶⁰.

Brandt fragte sich, ob der durch den "Versuch der Demokratisierung des Sozialismus östlicher Prägung" eingeleitete Prozeß "langsam genug und lange genug" von statten gehen und andauern würde, damit die verschiedenen Entwicklungen innerhalb des Ostblocks Anschluß aneinander finden und in eine günstigere Entwicklung münden würden. Dabei hatte er eine zeitliche Perspektive im Kopf, die näher an fünf als an fünfzig Jahren lag. Der demokratische Sozialismus, zu dem er die SPD zählte, war für Brandt eine Strömung von "gewaltiger [...] und zukunftsgestaltender Kraft" sowohl "im Osten" als auch "in der dritten Welt". Für ihn mischten sich nach der ersten Betrachtung der Geschehnisse, wie er am 27. August vor dem Partei- und Fraktionsvorstand der SPD ausführte, "Tragödie und Hoffnung". Hoffnung zog er aus der Tatsache, daß der Prager Frühling "nicht von ein paar Intellektuellen getragen" worden war, sondern auch von Arbeitern, Journalisten, kommunistischen Funktionären und Ministern. Inzwischen war er sich ganz sicher, daß die "Furcht vor dem Reformkommunismus" und die "vermutlich hoch eingeschätzte Gefahr der Ansteckung, des Überspringens" ausschlaggebend für die sowjetische Intervention gewesen waren. Zu Recht ging er davon aus, daß es unterschiedliche Meinungen in der sowjetischen Führung gegeben und die militärischen Führer eine Gelegenheit erblickt hatten, eine für die Sowjetunion günstigere Situation zu schaffen. Er ging davon aus, daß sowjetische Truppen an der Grenze zur Bundesrepublik stationiert bleiben würden. Aus der aktuellen Situation heraus bezeichnete Brandt die Aktion zutreffend als "militärisch geglückt, politisch fehlgeschlagen", und zwar aufgrund der Tatsache, daß die Führung der KPC sich nicht in jeder Hinsicht mit der Situation abgefunden hatte und sich keiner derjenigen, die die Interventen gerufen hatten, öffentlich dazu bekannt hatte. Für möglich hielt er es, daß eine von vielen befürchtete militärische Aktion gegen Rumänien deswegen nicht stattgefunden habe, weil die Dinge in Prag aus sowjetischer Sicht nicht reibungslos funktioniert hätten. Eine wichtige Lehre des 21. August bestand für Brandt darin, daß man es bei der sowjetischen Führung "nicht [...] mit einer ganz rational und damit weitgehend berechenbar agierenden Führung zu tun" hatte. Brandt fühlte sich an Chruschtschows "Abenteurertum" in der Kuba-Krise erinnert. Er rechnete damit, daß die Bundesrepublik und besonders die SPD noch stärker zum Ziel sowjetischer Propaganda werden würden als ohnehin schon. Dabei ließ er keinen Zweifel daran, daß er bezüglich des Vorwurfs der Einmischung ein absolut reines Gewissen hatte. Er sei nicht sicher, "ob jeder Besuch vernünftig" gewesen sei. Blessing, so meinte er, wäre besser nicht nach Prag gereist, aber "Böses" habe er nicht angerichtet. Wirtschaftliche Hilfe sei nicht angeboten worden. Vielmehr habe man immer gesagt: "[W]enn eine Situation kommt, wo ihr [...] westliche Kredite braucht, dann sagen wir euch schon heute, möglichst nicht bilateral, möglichst europäisch". Es sei ebenso richtig wie bedrückend gewesen, zu Gesprächsangeboten tschechoslowakischer Sozialdemokraten nein gesagt zu haben. Zwei Gefahren gelte es nun zu begegnen: "zurückzufallen in Vorstellungen der fünfziger Jahre" oder "weiter[zu]machen" wie bisher. Das erste bezog sich auf eine "Simplifizierung" des Bildes vom Kommunismus, die dessen "Differenziertheit" nicht

⁹⁵⁸ Vgl. *PMI* 393/68c vom 23.08.1968.

⁹⁵⁹ Vgl. von Dannenberg, *Foundations of Ostpolitik*, S. 41.

(ausreichend) zur Kenntnis nahm. Das zweite hob sich durchaus von den ersten öffentlichen Verlautbarungen der Bundesregierung und auch der SPD ab: Ein Unterstreichen der Elemente der bisherigen Politik reiche nicht aus. Das Ziel bleibe, auch bei weiteren Rückschlägen, richtig. Aber der Weg ergebe sich nicht nur aus dem, was man sich ausdenke, sondern auch aus der jeweiligen Landschaft, und man vergebe sich nichts, wenn man angesichts einer neuen Landschaft zu dem Ergebnis komme, daß "jedes einzelne Teilstück" der Politik daraufhin "abgeklopft" werden müsse. Dabei betonte er, tschechoslowakische und jugoslawische Gesprächspartner hätten ihm gegenüber erklärt, eine "Politik des Nichtkontakts" stärke die konservativen Kräfte des Ostblocks, während es in jedem Interventionsstaat bis in die Führungsgruppen hinein, "die ja an solchen Kontakten partizipieren" würden, Leute gebe, die "voller Zweifel" seien. Den Zweifel in den östlichen Führungen wollte Brandt weiterhin oder sogar mehr als bisher nähren. Seine Parteifreunde stellte er auf Kontroversen mit dem Koalitionspartner ein. Innenpolitisch werde man versuchen, der SPD Illusionen anzuhängen. Brandt räumte ein, daß einzelne in der SPD "von der Wirklichkeit weit genug weg" gewesen seien, für die Führung gelte das aber nicht. Daß die Ostpolitik "gescheitert" sei, habe "der innenpolitische Gegner schon [...] gesagt, bevor die tschechoslowakische Krise" akut geworden sei. Brandt forderte aber mit Blick auf die Bundestagswahl 1969, die außenpolitischen Kontroversen mit der Union "auf das absolute Mindestmaß [zu] reduzieren"⁹⁶¹, wobei er er Strauß und Teile der CSU ausdrücklich ausnahm.

Auch wenn sich Brandt andernorts in ähnlicher Weise äußerte, seine Rede vor seinen Parteifreunden, die von ungewöhnlichem Freimut zeugte, kann als Schlüsseldokument bezüglich seiner Einschätzung des 21. August 1968 und der daraus zu ziehenden Konsequenzen angesehen werden. Zwar ließ er offen, wie die veränderte Situation seine Politik verändern würde, doch keinen Zweifel an der Notwendigkeit, bei Beibehaltung des Ziels den Kurs der veränderten politischen Landschaft anzupassen. Im Kommuniqué der Sitzung der SPD-Führungsgremien war davon kaum etwas zu spüren. Darin wurde die Solidarität mit der Bevölkerung der CSSR ausgedrückt, der Abzug der Okkupationstruppen gefordert, die Rolle der SED verurteilt, aber auch auf die Wandlungen in der kommunistischen Welt und die Verurteilung der Invasion durch die meisten kommunistischen Parteien hingewiesen.⁹⁶²

Am selben Tag, an dem die Führung der KPC gezwungen wurde, im Moskauer Protokoll⁹⁶³ der Zurücknahme der Reformen zuzustimmen, stellten sich Bundeskanzler und Außenminister gemeinsam dem Auswärtigen und Gesamtdeutschen Ausschuß. Kiesinger neigte im Gegensatz zu Brandt dazu, das sowjetische Vorgehen als Ausdruck von Stärke, nicht als ein Zeichen der Schwäche zu werten. Außerdem ließ er (nicht zum ersten Mal) anklingen, daß die Lösung der deutschen Frage zwar nicht zeitliche, aber kausale Voraussetzung für eine Entspannung sei, daß der Umkehrschluß für ihn jedenfalls nicht (mehr) galt. Beides müsse miteinander verbunden, gleichsam ein Prozeß sein. Kiesinger betonte den Gegensatz, daß Moskau unter "Entspannung" die Annahme des Status quo und eventuell darüber hinaus dessen Verbesserung aus sowjetischer Sicht verstand, während es Bonn unter demselben Begriff um die Überwindung des Status quo und die Lösung der deutschen Frage gehe. Der Kanzler sah sich in seinen bisherigen Prämissen und der bisherigen Politik bestätigt. Zugleich glaubte er, die Ostpolitik künftig direkter mit Moskau betreiben zu müssen. Er warnte jedoch davor, dauernd Angebote an die Sowjetunion zu machen, Vorleistungen zu erbringen und hohe Erwartungen zu hegen. Unter den gegenwärtigen Umständen wollte er vor allem nicht dazu beitragen, das angeschlagene Prestige Ost-Berlins dadurch

⁹⁶⁰ Vgl. "Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft und des westlichen Bündnisses", in: *Bulletin* vom 27.08.1968.

⁹⁶¹ Brandt am 27.08.1968 vor dem SPD-Vorstand, in: SPD-Parteivorstand 29. Vgl. Brandt am 27.08.1968 in der 68. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses (z.T. abgedruckt in: Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 15), und DzD V/2, S. 1171-1178 (Interview Brandt 01.09.1968). Am 30.08.1968 gab Brandt Kiesinger von einer Information Kenntnis, die er "von einem amerikanischen Freund" erhalten habe, der Rußland gut kenne und sich dort im Sommer aufgehalten habe: "Er schreibt, daß es in der sowjetischen Führung zweifellos politische Differenzen gebe und daß dies die sowjetische Regierung flatterhafter und weniger verantwortlich mache, als es sonst der Fall sein würde" (in: WBA, A 7, 13). Am 23.08.1968 hatte Brandt gegenüber dem rumänischen Botschafter ausgeführt, er teile Befürchtungen, daß sich die Krise ausweiten könnte. Vgl. Drahterlaß Ritzel vom 26.08.1968, in: PAAA, B 1 355. S. hierzu auch AAPD 1968, Dok. 275, Anm. 8, und Dok. 313, S. 1214.

⁹⁶² Vgl. DzD V/2, S. 1147-1151 (Entschließung SPD 27.08.1968).

⁹⁶³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 273, und Dok. 278, Anm. 4.

aufzubessern, indem er so tue, als sei nichts passiert.⁹⁶⁴ Das alles konnte die "ostpolitische Isolierung des Kanzlers"⁹⁶⁵ in der Union, in der die Skepsis gegenüber der bisherigen Entspannungspolitik der Großen Koalition angesichts der Prager Ereignisse rapide gewachsen war, freilich nicht überdecken.

Brandt zog aus dem Moskauer Protokoll den Schluß, daß Prag u.a. darauf verpflichtet worden sei, die bekannten Bedingungen für die Fortgestaltung der Beziehungen zur Bundesrepublik einzuhalten. Auch wenn er die Hoffnung noch nicht ganz aufgegeben hatte, glaubte er nicht mehr, daß die Führung in Prag ihren Demokratisierungskurs würde fortsetzen können. Noch einmal listete er die Nachteile auf (und fand mehr als noch im Juli), die aus Sicht des Kreml gegen eine Invasion hätten sprechen müssen. Dem stellte Brandt gegenüber:

Sicherung der sowjetischen Hegemonie im unmittelbaren kommunistischen Herrschaftsbereich. [...] Eine weitere Einschränkung des Reviers, nach dem Schisma im Verhältnis zu China und Albanien, nach dem Abfall von Jugoslawien vor 20 Jahren und der Sonderstellung Rumäniens, glaubte sich die sowjetische Führung vielleicht nicht mehr leisten zu können. Die Labilität, nicht nur in der DDR, sondern auch Polens, Ungarns, Bulgariens ließ vielleicht bei weiterem – in deren Verständnis – Nachgeben einen Domino-Effekt befürchten. Dann aber soll man auch nicht die Rolle unterschätzen, die die Verteidigung der ideologischen Orthodoxie dabei spielt. Wenn man in Moskau Vorteile und Nachteile abgewogen hat, dann wird dies vermutlich unter dem Strich der entscheidende Punkt gewesen sein: die Furcht vor dem, was vom Reformkommunismus ausgeht, – wie sehr immer das unzulänglich sein mag, gemessen an der Werteskala westlicher Demokratie. Aber aus dortiger Sicht ist es der Versuch des Einführens demokratischer Kategorien oder Teilkategorien in den Sozialismus östlicher Prägung. Die Sowjetunion, seit einem halben Jahrhundert davon überzeugt, geschichtsnotwendig stets das im Ergebnis Richtige zu tun, beansprucht die Interpretation nicht nur der geschichtlichen, sondern der geschichtlichen und ideologischen Wahrheit. Die Dynamik des Reformkommunismus stellt diesen Anspruch in Frage und hat sich mit seinen Gedanken für die Russen als erschreckend zugkräftig erwiesen, ist ernst genommen worden, über die Tschechoslowakei hinaus. [...] Die tschechoslowakische Idee [...] mußte der sowjetischen Führung Konterrevolution bedeuten.⁹⁶⁶

Bei aller Vorsicht war Brandt überzeugt, daß die Sowjetführung die Vorteile überschätzt und die Nachteile unterschätzt hatte. Er verwies auf aktuelle Erscheinungen von Unruhe und Protest in der Sowjetunion, Polen und der DDR, Solidaritäts- und Protestbekundungen Jugoslawiens, Rumäniens, Chinas, Albanien und der kommunistischen Parteien des Westens sowie den Versuch Moskaus, die Krise nun mit Verhandlungen zu lösen. Langfristig würde die Invasion der CSSR, da war Brandt sich sicher, "auch als Episode, tiefere Wirkungen als die Ereignisse in Ungarn haben"⁹⁶⁷. Denn er bezweifelte, daß auf längere Sicht die im Prager Frühling entfalteten "geistigen Strömungen und moralischen Impulse unterbunden werden"⁹⁶⁸ könnten: "Was dort ausgetreten werden sollte, werde sich anderswo entzünden. [...] Man habe in längeren Zeiträumen zu denken."⁹⁶⁹

Bis Mitte September gelangte er zu der (aus heutiger Perspektive sehr hellichtig wirkenden) Einschätzung, daß die Intervention *in diesem Sinne* später einmal als "Wendepunkt der europäischen Entwicklung" erscheinen werde:

Noch nie klappte zwischen dem sowjetischen Machtdenken und den Wünschen der osteuropäischen Völker ein solcher Abgrund. Die Konsequenz wird sein, daß dieser Widerspruch immer tiefer ins eigene Lager eingetragen und immer weniger leicht mit Machtmitteln aufzuheben sein wird. Ich sage damit nicht, daß wir schon morgen oder übermorgen einen Führungswechsel in Moskau und eine realistischere sowjetische Politik erleben werden. Kaltblütig ausgeübte Macht ist zählebig. Doch geistige Bewegung hat ein noch zäheres Leben. Der Prozeß der Wandlung geht weiter. Weniger sichtbar für eine Weile, aber kaum weniger wirksam.⁹⁷⁰

Dem japanischen Außenminister legte er im Sinne seiner Transformationsidee dar:

Das Problem der Erosion im kommunistischen Machtbereich findet durch den militärischen Einmarsch keine Lösung. Der nationale Faktor hat sich als stärker erwiesen, die Gesetze der modernen Industriegesellschaft verlaufen zuungunsten der sowjetischen Hegemonieansprüche und zugunsten

⁹⁶⁴ Vgl. Protokoll der 68. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1968, S.1004-1013, sowie DzD V/2, S. 1137f. (Interview Kiesinger 25.08.1968), und AAPD 1968, Dok. 275, S. 1066.

⁹⁶⁵ Gassert, Kiesinger, S. 670. Vgl. *ibid.*, S. 670ff.

⁹⁶⁶ Brandt in der 68. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1968, S. 1019. Erneut beeindruckte Brandt den CDU-Abgeordneten Majonica: "Im Ausschuß Kiesinger sehr allgemein, Brandt hervorragend" (Majonica, Tagebuch, S. 555).

⁹⁶⁷ Brandt in der 68. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1968, S. 1021.

⁹⁶⁸ DzD V/2, S. 1190 (Interview Brandt 04.09.1968).

⁹⁶⁹ AAPD 1968, Dok. 286, S. 1104.

⁹⁷⁰ Rede Brandt vor der Berliner SPD-Fraktion am 17.09.1968, in: Dep. Bahr 88B.

umfassender internationaler Zusammenarbeit. [...] Unsere Ostpolitik hat einen ernsten Rückschlag erlitten, aber sie hat auch dazu geführt, daß der Versuch, uns zu isolieren und zu verteufeln sehr viel schwerer geworden ist. Die Sowjets haben uns weit überschätzt oder sie tun so, als ob sie uns weit überschätzen würden⁹⁷¹.

Die "prognostische Kraft mancher dieser Annahmen"⁹⁷², die Brandt Anfang November im Parteirat in ähnlicher Form wiederholte⁹⁷³, brauchte Zeit sich zu entfalten. Nach und nach setzte sich bei ihm ein Bild der neuen politischen Landschaft zusammen, aus dem eine Landkarte und eine Routenplanung erarbeitet werden mußte.

Die Bundesregierung verurteilte am 28. August die Invasion der CSSR als völkerrechtswidrig, forderte, diese rückgängig zu machen, und kündigte an, "ihre bisherige realistische und illusionsfreie Arbeit für eine europäische Friedensordnung fortsetzen"⁹⁷⁴ zu wollen. Das Prager Außenministerium bedankte sich unverzüglich für die Erklärung und das gleichzeitige Unterlassen "kompromittierende[r] Bekundungen der Solidarität" oder einer "die Sowjetunion provozierende[r] Sprache des kalten Krieges", die "den reaktionären Kräften im Warschauer Pakt lediglich als Alibi für ihre eigene Gewaltpolitik [hätte] dienen können"⁹⁷⁵. Ferner riet man eindringlich zur Fortsetzung der Kontakte mit den Interventionsmächten, auch mit Ost-Berlin inklusive eines Gesprächs Schiller-Soelle, weil Ulbricht damit die Argumente gegen Gespräche zwischen Bonn und Prag genommen würden. Das Kabinett hatte auf Vorschlag Kiesingers beschlossen, daß an der bevorstehenden Leipziger Herbstmesse – anders als vom Wirtschaftsministerium anvisiert – weder Regierungsmitglieder noch hohe Beamte teilnehmen sollten. Routine-Verbindungen zur DDR wie die in Sachen Interzonenhandel sollten hingegen – dafür hatten Brandt und Wehner plädiert – aufrechterhalten bleiben, um den Gesprächsfaden nicht abreißen zu lassen.⁹⁷⁶

In der ersten Sitzung des CDU-Bundesvorstands nach dem 21. August zeigten sich die "Reserven starker Kräfte innerhalb der CDU gegen die Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition", die "durch die Ereignisse in der CSSR an Gewicht gewonnen" hatten. Schon jetzt war "absehbar, daß die CDU mehrheitlich keine Politik mittragen würde, die noch stärker auf Kooperation und Verständigung mit der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten setzen würde". Dies galt um so mehr für die CSU, "die auf die Ereignisse vom 21. August noch schärfer reagierte als ihre Schwesterpartei", wobei ihr Vorsitzender Strauß intern sogar für einen "klaren Gegenkurs"⁹⁷⁷ zur Außenpolitik der Großen Koalition plädierte. Der CSU-Vorsitzende Strauß attackierte die Entspannungspolitik und verkündete: Moskau wünsche von Bonn kein Gewaltverzichtsabkommen, sondern eine "Kapitulation"⁹⁷⁸.

Währenddessen richtete man sich in Bonn auf eine verschärfte sowjetische Kampagne ein. Brandt war überzeugt, daß die Sowjetunion es nun schwerer haben würde, Bonn zum "Buhmann"⁹⁷⁹ zu machen. Er erwartete harte, auch auf Fälschungen basierende Beschuldigungen aus Moskau und Ost-Berlin. Wenn die sowjetische Presse die behauptete Unterstützung konterrevolutionärer Kräfte in der CSSR belegen wolle, werde sie sich u.a. auf die angebliche Zusage von Finanzkrediten seitens der Bundesrepublik beziehen. Wahr sei, daß man in Prag davon hätte ausgehen können, die Bundesrepublik oder private Banken würden sich etwa einer europäischen Konsortialregelung angeschlossen haben. Diese Erwägung

⁹⁷¹ Kurzprotokoll der deutsch-japanischen Minister-Konsultationen am 16. und 17.09.1968 in Bonn, in: PAAA, B 1 374.

⁹⁷² Cornelißen, "Quelle des Stolzes und des Ansporns", S. 312.

⁹⁷³ Vgl. Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 19, S. 214 (Rede Parteirat 02.11.1968).

⁹⁷⁴ DzD V/2, S. 1151 (Erklärung Bundesregierung 28.08.1968).

⁹⁷⁵ AAPD 1968, Dok. 276, S. 1067.

⁹⁷⁶ Vgl. Kabinettsprotokolle 1968, S. 315, Notizen Guttenberg zur Kabinettsitzung am 28.08.1968, in: NL Guttenberg 94, und "Fatale Situation", in: *SPIEGEL* vom 02.09.1968. Das AA entschied auch gegen die Teilnahme an der Brünner Messe im September. Vgl. AAPD 1968, Dok. 278.

⁹⁷⁷ Wengst, "Reaktionen auf den Einmarsch", S. 564f.

⁹⁷⁸ "Jetzt mit Johnson über NATO reden"; in: *WamS* vom 01.09.1968. Vgl. DzD V/2, S. 1197-1209 (Interview Strauß 08.09.1968), und "Tüchtige Träumer", in: *SPIEGEL* vom 09.09.1968. Auch Kiesinger hatte nach dem 21. August davon gesprochen, Moskau verstehe unter Entspannung die Annahme ihrer Bedingungen im Sinne einer Kapitulation Bonns. Vgl. Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 16, Anm. 4, und DzD V/2, S. 1138 (Interview Kiesinger 25.08.1968).

⁹⁷⁹ DzD V/2, S. 1178 (Interview Brandt 01.09.1968).

müsse, fügte Brandt hinzu, nicht nur für die Vergangenheit gelten.⁹⁸⁰ Den Bundeskanzler informierte er, nach seiner Kenntnis könne es in Prag keine kompromittierenden Unterlagen geben. Ein Treffen zwischen ihm und Hajek (Gerüchte kursierten über eine Begegnung am 10. Juni in Wien) habe nicht stattgefunden. Gespräche mit Regierungsvertretern zum Münchner Abkommen habe es seit Bahrs Mission im Frühjahr nicht gegeben. (Bahrs informelle Gespräche in Bonn vom August erwähnte er nicht.) Von der Finanzierung einer tschechoslowakischen Sozialdemokratischen Partei könne keine Rede sein. Prag sei mitgeteilt worden, Kreditwünsche würden wohlwollend geprüft werden. Zusagen seien ebenso wenig gegeben wie von der anderen Seite Wünsche geäußert worden. Über Versprechungen von privater Seite könne er nichts sagen. Für das Auswärtige Amt lasse sich feststellen, "daß wir nicht den geringsten Grund haben, auf die wahrscheinlichen Vorwürfe sowjetischerseits zu reagieren, als hätten wir ein schlechtes Gewissen"⁹⁸¹.

Am 2. September empfing der Bundeskanzler den sowjetischen Botschafter, der eine Mitteilung seiner Regierung überbrachte. Das Gespräch stellt im Urteil von Kiesingers Biograph einen "negativen Höhepunkt seiner Karriere"⁹⁸² und in dem Horst Möllers einen Akt "diplomatische[r] Selbstverleugnung"⁹⁸³ dar. Auf sowjetische Vorwürfe und Drohungen hin verteidigte Kiesinger sich und seine Regierung, jedoch nicht ohne den Finger auf andere zu richten: Als im Laufe des Sommers "eine gewisse Reisewelle in Richtung Tschechoslowakei zu beobachten gewesen sei, habe er [...] Bundesaußenminister Brandt gebeten, dafür zu sorgen, daß in der nächsten Zeit möglichst keine SPD-Politiker mehr in die Tschechoslowakei reisen sollten. Das Gleiche habe er für die CDU zugesagt". Von einer feindseligen Haltung Bonns könne keine Rede sein. Gerade die jetzige Bundesregierung habe immer festgestellt, "daß es vitale Interessen der SU gebe, die diese zu verteidigen gezwungen sei". Vor allem habe er selbst darauf hingewiesen, "daß die Bundesregierung töricht handeln würde, wenn sie den tölpelhaften Versuch unternähme, den Warschauer Pakt zu spalten". Er bat den Botschafter, einige Passagen des überbrachten Papiers zu erläutern, woraufhin dieser auf die "positiven und konstruktiven Erwägungen" des Dokuments hinwies und eine Passage zitierte, in der es hieß:

Die Sowjetunion sucht keine Komplikationen mit irgendeinem Staat und auch nicht mit der Bundesrepublik [...]. Die reale Grundlage für eine derartige Verbesserung der Beziehungen kann jedoch nur darin bestehen, daß die Bundesrepublik [...] ihre Versuche, die in Europa bestehenden Grenzen zu ändern, die Sicherheit der sozialistischen Länder zu verletzen und sich in deren innere Angelegenheiten und in die Beziehungen der sozialistischen Länder untereinander einzumischen, in eindeutiger Form aufgibt.

Anschließend verwies er auf den sowjetischen Wunsch, die Beziehungen zu Bonn weiterzuentwickeln. Es werde daher in erster Linie von der Bundesregierung abhängen, "wie sich der gegenwärtige Zustand und auch die Aussichten für die sowjetisch-westdeutschen Beziehungen entwickeln" würden. Zarapkin warnte davor, "in Zukunft so weiterzumachen und keine Änderung des außenpolitischen Kurses herbeizuführen". Unter Verweis auf die DDR zitierte er aus seiner Mitteilung: "Niemandem wird es jemals gestattet werden, auch nur ein einziges Glied aus der Gemeinschaft der sozialistischen Länder herauszubrechen"⁹⁸⁴. Moskau hatte die Breschnew-Doktrin⁹⁸⁵ in Bonn nun auch in bezug auf seine Deutschlandpolitik amtlich gemacht.

⁹⁸⁰ Vgl. Informationsgespräch mit Journalisten am 29.08.1968, in: WBA, A 3, 283. Am 03.10.1968 leitete Helmut Schmidt eine Aufzeichnung über ein Gespräch, das er mit einem Prager Journalisten geführt hatte, an Brandt weiter. Schmidts Gesprächspartner hatte angeregt, in der gegenwärtigen Lage müßten die Bundesrepublik und andere westeuropäische Länder der CSSR finanzielle Hilfe leisten. Moskau habe der CSSR außenhandelspolitische Freiheit zugesichert. Er gab eine Anregung des stellvertretenden Leiters der tschechoslowakischen Staatsbank weiter: Banken der Bundesrepublik und anderer westeuropäischer Länder sollten per Fernschreiben der Commerz-Bank in Prag anbieten, kurzfristige Gelder dort zu deponieren. Dem AA war die Initiative über die Bonner Handelsvertretung in Prag bekannt. Dort herrschte größte Skepsis. Vgl. Schmidt an Brandt und Schiller am 03.10.1968 mit Vermerk Ritzel vom 05.10.1968, in: PAAA, B 1 353, und Woyke (Hg.), Partner und Rivalen, S. 216f.

⁹⁸¹ Fernschreiben an Conrad Ahlers zur Weitergabe an den Bundeskanzler vom 01.09.1968, in: Dep. Bahr 342. Vgl. DzD V/2, S. 1189 (Interview Brandt 04.09.1968).

⁹⁸² Gassert, Kiesinger, S. 668.

⁹⁸³ Möller, "Prager Frühling", S. 558.

⁹⁸⁴ AAPD 1968, Dok. 277, S. 1070-1076.

⁹⁸⁵ Zur Breschnew-Doktrin vgl. Ouimet, Rise and Fall (bes. S. 66-69), und Kramer, "The Czechoslovak Crisis", S. 167-170.

Brandt ließ zur selben Zeit bei der Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten in Genf die Tendenz seiner Reaktion erkennen, indem er zum einen die mit Drohungen verknüpften Verleumdungen der deutschen Außenpolitik zurückwies, und zum anderen erklärte: "Wenn andere ihre Macht demonstrieren und damit neue, gefährliche Spannungen erzeugen, so kann es nicht unsere Sache sein, darauf zu antworten, indem wir die Spannungen steigern." Er verwies aber auch auf die universalen Prinzipien des Völkerrechts – Souveränität, territoriale Integrität, Gewaltlosigkeit, Selbstbestimmungsrecht sowie Menschenrechte – und fügte hinzu: "Laßt jedes Volk seinen eigenen Weg bestimmen"⁹⁸⁶. Für Bonn bekräftigte er die Bereitschaft, dem Wunsch nach gesicherten Grenzen in Wort, Tat und Verträgen Rechnung zu tragen. Hintergrund für Brandts Äußerungen dürften u.a. erste Versuche etwa der polnischen Regierung gewesen sein, "die Fäden zum Westen wiederanzuknüpfen"⁹⁸⁷. Tatsächlich äußerten sich die polnischen Vertreter positiv zu Brandts Rede; die Sowjets zeigten sich unter der Hand beeindruckt; die Delegierten der CSSR hatten laut Brandt "Tränen in den Augen"⁹⁸⁸, während die Rumänen unverhohlen Beifall spendeten, was wohl daran lag, daß Brandt in Genf das Prinzip der Gewaltlosigkeit insbesondere im Verhältnis der Großmächte zu kleineren und mittleren Mächten einklagte. Zu einem Empfang, den er gab, lud er die Vertreter der Interventionsmächte nicht ein. Vor dem Hintergrund der Ereignisse in der CSSR, meinte er, brauche man "nicht auch noch miteinander Sekt zu trinken"⁹⁸⁹. Vor dem SPD-Parteirat berichtete er später, ein amerikanischer Delegierter habe zu einem sowjetischen Delegierten gemeint, es sei ja "ganz interessant, was die Deutschen hier sagen", man solle es aber "nicht zu ernst nehmen". Trotz "Tschechoslowakei und so" sollten sich die "beiden Großen [...] nicht von [ihrem] Geschäft abbringen lassen". Brandt ahnte, daß das amerikanisch-sowjetische Verhältnis "im Begriff" war, "sich neu einzupendeln"⁹⁹⁰, was sich dann ja 1969 immer deutlicher abzeichnete.

Im Zusammenhang der Mitteilung der Sowjetregierung kam die Frage auf, ob Bonn sich in seiner Ostpolitik nicht künftig (stärker) auf Moskau würde fokussieren müssen. Brandt verwahrte sich gegen die Behauptung, "man hätte die Ereignisse in der Tschechoslowakei vermeiden können, wenn man sich mit der Friedenspolitik mehr auf die Sowjetunion konzentriert hätte". Er hielt dem – übertrieben, aber im Kern zutreffend – entgegen: vor "jedem Schritt, den man unternommen habe, sei [...] mit der Sowjetunion gesprochen worden"⁹⁹¹. Zugleich wies er darauf hin, "daß die außenpolitische Bewegungsfreiheit der osteuropäischen Länder bis auf weiteres stark eingeengt sein"⁹⁹² würde. Brandt kam zu dem Schluß, Bonn müsse weiter bereit sein zur Verbesserung der Beziehungen, wann immer auf der anderen Seite der entsprechende Wunsch erkennbar werde, dürfe aber nichts tun, was den Interessen der osteuropäischen Staaten schaden könne. Auf dem Rückweg aus Genf traf er in München einen Vertreter der tschechoslowakischen Handelsmission, der um Verständnis dafür bat, wenn künftig "alte Töne"⁹⁹³ zu hören sein würden.

Was das Verhältnis zu Ost-Berlin anging, hielt Brandt "taktvolle Zurückhaltung" für "nicht angebracht". Die Zurückstellung der Entscheidung über ein Treffen Schillers mit Sölle durch das Bundeskabinett am 21. August hieß er gut. Doch dürfe moralische Empörung langfristig nicht das Handeln diktieren und Ulbricht ein "Alibi" für seine intransigente Haltung liefern. Er war überzeugt, daß es auch in der SED-Führung "leidenschaftliche Diskussionen" gab, die es zu nutzen galt. Und deshalb wollte er "recht bald [...] die vorhandenen Fäden wieder aufnehmen"⁹⁹⁴. Ebenso glaubte er, daß die neue Ostpolitik in Moskau

⁹⁸⁶ DzD V/2, S. 1189 (Rede Brandt 04.09.1968).

⁹⁸⁷ Drahtbericht Boex vom 03.09.1968 als Anlage zu Duckwitz an Schmidt am 06.09.1968, in: Dep. Schmidt 5358.

⁹⁸⁸ Brandt, Erinnerungen, S. 180. Vgl. "Balance-Akt", in: *SPIEGEL* vom 09.09.1968.

⁹⁸⁹ "Der Weg ist jetzt schwieriger", in: *AZ* vom 06.09.1968.

⁹⁹⁰ Brandt am 02.11.1968 vor dem SPD-Parteirat, in: SPD-Parteivorstand 29. Dieser Passus ist nicht abgedruckt in Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 19. Cornelißen datiert die Rede fälschlich auf den 01.11.1968. Vgl. "Quelle des Stolzes und Ansporns", S. 310.

⁹⁹¹ Aufzeichnung zum Gespräch Kiesinger/Brandt – de Jong/Luns am 19.09.1968, in: PAAA; B 150.

⁹⁹² DzD V/2, S. 1192 (Interview Brandt 04.09.1968). Vgl. *ibid.*, S. 1215-1219 (Interview Brandt 09.09.1968), und Rede Brandt vor der Berliner SPD-Fraktion am 17.09.1968, in: Dep. Bahr 88B.

⁹⁹³ Notizen Brandt zum Treffen mit Milan Kadnar vom 05.09.1968, in: WBA, A 7, 18.

⁹⁹⁴ Rede Brandt vor der Berliner SPD-Fraktion am 17.09.1968, in: Dep. Bahr 88B.

"nicht überall nur negativ angekommen"⁹⁹⁵ sei. Den aktuellen "Einschüchterungsversuch"⁹⁹⁶ Moskaus wollte er ernst nehmen, aber nicht dramatisieren. Er ging davon aus, daß die Sowjetunion versuchen würde, die Bundesrepublik zu isolieren, dabei aber auf Schwierigkeiten stoßen werde. Bei aller Vorsicht und Rücksicht auf die innenpolitische Stimmung ging er von einer Weiterführung des Gewaltverzichtsdialogs mit dem Kreml aus, ohne dem deutschen Botschafter aber schon grünes Licht für das Wiederanknüpfen des Gesprächsfadens zu geben. Auf keinen Fall wollte er sich von Moskau "Kapitulations-erklärungen und Schuldbekennnisse" abpressen lassen, sondern "die deutliche Sprache der Interessen"⁹⁹⁷ sprechen. Vertreter der sowjetischen Botschaft in Bonn betonten derweil gegenüber ihren deutschen Gesprächspartnern, die Tür für Gewaltverzichtsgespräche sei "nicht zugeschlagen"⁹⁹⁸. Welche Wege die Ostpolitik der Großen Koalition künftig tatsächlich gehen sollte, war noch offen. Eine erste Festlegung sollte die außenpolitische Debatte des Bundestages am 25. September bringen. Brandt hatte mit Barzel vereinbart, Überlegungen über den Wortlaut einer Entschließung zur Außenpolitik anzustellen.⁹⁹⁹

Brandts Aufmerksamkeit fand ein Papier Bahrs vom 19. September. Darin stellte dieser zutreffend fest, daß entgegen dem öffentlichen Eindruck in der Trias Sowjetunion-Osteuropa-DDR Moskau bisher schon "nach der Aktenlage ebenso wie nach dem Aufwand von Zeit und Energie" Priorität gehabt habe. Bahr stimmte Carl-Friedrich von Weizsäckers "Kritik ohne Vorwurf" zu, "daß objektiv die deutschen Bemühungen gegenüber der UdSSR nicht ausgereicht hätten". Dies implizierte, daß ein Mehr an wie auch immer geartetem Entgegenkommen oder Mühen zu mehr Erfolg führen könnte. Bahrs zweite Prämisse lautete, es sei "nicht erkennbar, warum die Sowjetunion den Versuch machen sollte, die Bundesrepublik 'zu gewinnen' statt zu isolieren". Schließlich betonte er den Interessengegensatz zwischen dem Bestreben Moskaus, den Status quo zu erhalten, und dem Bestreben Bonns, ihn zu verändern, wobei es zur Stärke der sowjetischen Position gehöre, daß weder die osteuropäischen Staaten noch die neutralen Länder noch die Verbündeten Bonns sich für eine solche Veränderung wirklich einsetzten. Eine Politik, die "ausgesprochenermaßen" den Status quo verändern wolle, führe automatisch zur Kohärenz des Ostblocks und in die Gefahr der Isolierung Bonns. Mit anderen Worten: Anders als 1962/63 und seither sollte das Ziel der Transformation, des Wandels und der Veränderung des Status quo nicht mehr *betont* werden. Daß es beibehalten werden sollte, geht aus dem Papier ganz klar hervor. Mehr noch: Bahr zielte darauf ab, durch den "Einsatz stärkerer Mittel" noch stärkere Folgen "im Sinne der Erosion der sowjetischen Interessensphäre" zu erzielen, als das die bisherige Annäherung an die Staaten Osteuropas nach seinem Dafürhalten bereits getan hatte. Daher plädierte Bahr für eine fortgesetzte "Politik des Angebots, bei dem einzelne Länder selbst das Tempo der Entwicklung bestimmen" würden. Eine Bevorzugung Moskaus, fuhr er fort, führe praktisch zur Wiederbelebung des deutsch-sowjetischen Dialogs, zur Wiederholung der sowjetischen Forderungen und im Falle einer Wiederholung der Bonner Standpunkte nach dem Muster der Note vom 9. April 1968 automatisch zum Ende des Dialogs. Die Blockierung des Verhältnisses zur Sowjetunion würde aber nicht nur eine Normalisierung der Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern blockieren, sondern auch – so Bahrs nächste Prämisse – den Status quo konsolidieren und damit den Interessen Moskaus und Ost-Berlins entgegenkommen. So wie Bahr die Rechnung aufgemacht hatte, blieb, um nicht (weiter) ins Soll zu rutschen, nur die Möglichkeit eines Angebots an Moskau. Dementsprechend schlug er vor, "einige Elemente des Status quo zu akzeptieren", zumal die Geschichte beweise, daß "eine Fixierung des Status quo ihn noch niemals erhalten" habe. Nimmt man langfristige Entwicklung als Maßstab, hatte er sicher recht, womit aber noch nicht der historische Umkehrschluß geführt war, daß eine Fixierung des Status quo das geeignete Mittel war, diesen doch noch zu verändern. Bahrs Wechsel war auf die Zukunft ausgestellt. Welches Angebot hatte Bahr nun im Sinn? Er glaubte, es

⁹⁹⁵ DzD V/2, S. 1219 (Interview Brandt 09.09.1968).

⁹⁹⁶ DzD V/2, S. 1254 (Interview Brandt 13.09.1968). Vgl. AAPD 1968 Dok. 286, S. 1104, und Dok. 296, bes. Anm. 10.

⁹⁹⁷ Rede Brandt vor der Berliner SPD-Fraktion am 17.09.1968, in: Dep. Bahr 88B.

⁹⁹⁸ Erhard Eppler an Brandt am 19.09.1968, in: WBA, A 7, 3.

⁹⁹⁹ Vgl. Vermerk Ritzel vom 12.09.1968, in: PAAA, B 1 424.

könne "die Erklärung genügen, die DDR sei ein Staat". Eine solche Erklärung würde keine völkerrechtliche Anerkennung bedeuten und sollte das "Ergebnis deutsch-sowjetischer Verhandlungen" sein. Was er dafür konkret einzuhandeln gedachte, ließ Bahr offen. Als positiven Effekt erwartete er, Moskau und Ost-Berlin den "Kern ihrer Vorwürfe" gegen Bonn zu nehmen und sofort neue Ansatzpunkte für die Gewaltverzichtspolitik zu erhalten. Er ging allerdings davon aus, daß es dazu auch einer Unterzeichnung des NV-Vertrages bedurfte. Insofern bestand sein Vorschlag aus zwei Angeboten an die Sowjetunion. Er ging (wie sich zeigen sollte, ganz richtig) davon aus, daß Moskau nach einer "relativen Konsolidierung der CSSR [...] mit einer Art von 'Friedensoffensive'" aufwarten würde. Dies war für ihn der "Augenblick, um eine vorbereitete deutsche Initiative zu starten"¹⁰⁰⁰. Brandt war von den als "Diskussionsgrundlage" bezeichneten Überlegungen "noch nicht überzeugt" und forderte eine "durchberatene Vorlage" an. Statt der "Überwindung des Status quo" wollte er von dessen "Abwandlung"¹⁰⁰¹ sprechen. Daß er aber eine Fortentwicklung der bisherigen Politik für nötig hielt, zeigte sich, als er in einer Rede erklärte, die SPD habe ihre Ost- und Deutschlandpolitik in der Bundesregierung, "noch nicht klar genug entwickelt"¹⁰⁰². Auch wenn Bahrs Überlegungen noch nicht ausgereift waren und Brandts Reaktion eine gemischte war, deutete beides aber bereits in "die Richtung, in die sich die Bonner Entspannungspolitik mittelfristig bewegen sollte"¹⁰⁰³.

Ironischerweise argumentierte der außenpolitische Berater von Franz Josef Strauß am Vorabend der Bundestagsdebatte zur Außenpolitik teilweise ganz ähnlich wie Bahr und plädierte öffentlich für eine Anerkennung der DDR, während die SPD sich zur selben Zeit im Kreßbronner Kreis über neuerliche Angriffe des *Bayernkuriers* in Sachen Ostpolitik beschwerte.¹⁰⁰⁴ In einer Regierungserklärung bestätigte Kiesinger am 25. September 1968 die Fortführung der Politik zur Anbahnung einer europäischen Friedensordnung und des Festhaltens an den Vorschlägen gegenüber der DDR. Zugleich gab er sich entschlossen, den Forderungen Moskaus nicht nachzugeben, und in dem Verdacht bestärkt, daß die sowjetische Führung keine Verständigung und kein wirkliches Gespräch mit der Bundesregierung wünschte.¹⁰⁰⁵ Barzel rief das Ende der ersten Runde westlicher Entspannungspolitik aus, die plötzlich ohne Adressaten dastehe, ohne Kiesingers Ankündigung einer prinzipiellen Fortführung der bisherigen Politik zu widersprechen.¹⁰⁰⁶ Auch der Sprecher der CSU bekannte sich grundsätzlich zur Ostpolitik der Bundesregierung.¹⁰⁰⁷ Oppositionsführer Scheel warf der Bundesregierung, indirekt aber vor allem der Union vor, bei ihrer Ostpolitik "den Faktor Moskau"¹⁰⁰⁸ nicht genügend berücksichtigt zu haben. Er forderte sogar, "weitere Aktivitäten in den osteuropäischen Raum hinein vorher mit der Sowjetunion zu

¹⁰⁰⁰ Aufzeichnung Bahr vom 19.09.1968, in: Dep. Bahr 399/2. Zum Gespräch Bahr-von Weizsäcker vgl. Niedhart, "Revisionistische Elemente", S. 245f. Zur gleichen Zeit machte sich Egon Bahr weitgehende Gedanken über mögliche Konsequenzen aus dem 21. August und der aktualisierten Diskussion über den Interventionsanspruch Moskaus, die ein Gedankenspiel blieben: "Die Überlegung drängt sich auf, ob es nicht vorteilhafter ist, der eigenen Mentalhygiene und der Glaubwürdigkeit der Demokratie in dieser Bundesrepublik dienlich, wenn diese Bundesrepublik, 20 Jahre nach ihrem Bestehen ohnehin mehr als ein Provisorium, zu dem Ergebnis kommen muß, für sich alle Rechte zu verlangen, die jeder andere Staat [...] besitzt. Dies führt zum Friedensvertrag für zwei deutsche Staaten. [...] Die Aufgabe der Deutschen oder ihr Wille, wieder zusammenzukommen, werden durch eine andere Rechtslage nicht verändert" (AAPD 1968, Dok. 293, S. 1133). Die Frage, ob der 21.08.1968 zu einem grundlegenden Wandel in der Entwicklung der ostpolitischen Konzeption Egon Bahrs führte, weg vom Ziel eines Wandels der inneren Ordnung der sozialistischen Länder hin zu einer gleichsam "westfälischen Vorstellung" (Juneau, Egon Bahr, S. 148) der Stabilität und Souveränität der Staaten, wie Jean-Francois Juneau meint, kann nur am Rande Gegenstand dieser Arbeit sein. Die hier ausgewerteten Unterlagen sprechen nicht dafür.

¹⁰⁰¹ Notiz Brandt vom 19.09.1968, Anlage zu Aufzeichnung Bahr vom 19.09.1968, in: Dep. Bahr 399/2. Vgl. Niedhardt, "Revisionistische Elemente", S. 246f. Am 01.10.1968 legte Bahr seine Überlegungen StS Duckwitz vor. Vgl. AAPD 1968, Dok. 324.

¹⁰⁰² "Brandt: Dubcek wollte das gleiche wie die SPD", in: *FR* vom 23.09.1968.

¹⁰⁰³ Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 183. Vgl. Hofmann, *Prager Frühling*, S. 323ff.

¹⁰⁰⁴ Vgl. Klaus Bloemer, "Ohne die DDR geht es nicht", in: *ZEIT* vom 20.09.1968, abgedruckt in: *DzD V/2*, S. 1262-1265, und Marx (Bearb.), *Kreßbronner Kreis*, S. 164.

¹⁰⁰⁵ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 185. Sitzung, S. 10050-10054.

¹⁰⁰⁶ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10079-10085.

¹⁰⁰⁷ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10116f.

¹⁰⁰⁸ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10104.

harmonisieren"¹⁰⁰⁹. (Auch Kiesinger glaubte, man habe die Empfindlichkeit Moskaus bezüglich direkter Verhandlungen mit den osteuropäischen Regierungen unterschätzt.¹⁰¹⁰)

Brandt erklärte, das Ringen um eine europäische Friedensordnung sei "schwerer geworden, aber noch wichtiger", ja es müsse "gerade jetzt mit verstärkter Kraft weitergeführt werden". Was der Entwicklung in der CSSR den "Charakter eines erregenden historischen Experiments" gegeben habe, sei der Versuch gewesen, "Humanität und Kommunismus, Demokratie und Sozialismus östlicher Prägung miteinander zu versöhnen, zusätzlich noch der Versuch, in einem System der übernational gelenkten Staatswirtschaft eine verbraucherbezogene Produktion und eine gewisse Eigeninitiative zu fördern, eine relative Freiheit in Presse, Kultur und Wissenschaft und die Freizügigkeit der Menschen zu etablieren". Dies sei nun erst einmal gestoppt, aber der historische Prozeß nicht beendet worden. In Zukunft komme es nun darauf an, daß dieser auf mehr Kommunikation zulaufende und "mit der Selbstverständlichkeit eines Naturereignisses" von statten gehende Prozeß nicht die Sicherheit der Staaten und Völker gefährde. Dabei bekräftigte er die Bereitschaft zum Gewaltverzicht in aller Form. Den Vorwurf, Bonn habe sich in Prag eine wirtschaftliche Vorzugsposition schaffen wollen, wies Brandt mit dem nicht besonders vielsagenden Argument zurück, daß der Handel mit Polen 1967 umfangreicher gewesen sei als mit der CSSR. Wichtiger war der Hinweis auf die diesbezügliche von der Bundesregierung tatsächlich geübte Zurückhaltung. Zu den Anwürfen Scheels meinte er: "Die Sowjetunion hatte und hat die Priorität in unseren ostpolitischen Überlegungen". Kiesingers Ankündigung der prinzipiellen Fortführung der bisherigen Ostpolitik interpretierte bzw. erweiterte Brandt auf die "Einzelthemen" der Ostpolitik. Bildlich verklausuliert ließ er durchblicken, was das bedeuten sollte: "Man muß die Früchte ernten, wenn sie reif sind; wenn sie abfallen und faulen, sind sie nichts mehr wert, und keine Ungeduld vermag die Frist abzukürzen, bis die Zeit zu neuer Blüte und neuer Reife wiederkommt."¹⁰¹¹ Mit anderen Worten: Einen Monat nach dem 21. August 1968 sprach Brandt sich, während Kiesinger die Gesprächsbereitschaft Moskaus in Zweifel zog, gegen eine Pause in den Entspannungsbemühungen, ja sogar für deren Intensivierung aus.

Doch oberflächlich betrachtet ging von der Bundestagsdebatte ein gänzlich anderes Signal aus. Die Fraktionen von Regierung und Opposition hatten sich ernsthaft um eine gemeinsame Erklärung des Bundestages bemüht. In 14 von 15 Punkten wurde man sich einig. So wurden u.a. die Besetzung der CSSR verurteilt, die Anschuldigungen gegen die Bundesrepublik zurückgewiesen, das Wiedervereinigungspostulat wiederholt, auf die Verpflichtung der Drei Mächte aus dem Deutschlandvertrag von 1954 hingewiesen, die Friedensnote von 1966 bekräftigt sowie Verhandlungen zum Wohle der Menschen und des nationalen Zusammenhalts unterstützt. Hinzu kamen Bekenntnisse zur NATO und zur EG, zu den Grundsätzen der UNO und zur Abrüstung. Die auf eine europäische Friedensordnung gerichtete Politik sollte fortgesetzt werden. Doch Punkt 6 der Resolution der Koalitionsparteien lehnten die Liberalen ab, weil sie darin den "Anspruch des Alleinvertretungsrechts für alle Deutschen im internationalen Geschäft"¹⁰¹² erblickten. Dort hieß es in Anlehnung an die Präambel des Grundgesetzes: "Unsere Verbündeten [...] haben bekundet, daß sie die Bundesregierung als die einzige deutsche Regierung ansehen, die frei und rechtmäßig gebildet ist. Sie spricht auch für jene, denen mitzuwirken versagt ist. Die Anerkennung des anderen Teiles Deutschlands als Ausland oder als zweiter souveräner Staat deutscher Nation kommt nicht in Betracht."¹⁰¹³ Das widersprach nicht nur Brandts Bemühungen, den Alleinvertretungsanspruch zu relativieren, sondern setzte sich auch von seinen Formulierungen ab, die eine gewisse Anerkennung der DDR als Staat in Aussicht stellten. Brandt konnte mit der Resolution

¹⁰⁰⁹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10109.

¹⁰¹⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 316, S. 1237.

¹⁰¹¹ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10109-10114. Vgl. *ibid.*, S. 10109-10116. Im Gespräch mit seinem französischen Kollegen legte er tags darauf überzeugender dar, 1968 sei der Handel gegenüber 1967 nur geringfügig gestiegen. Vgl. AAPD 1968, Dok. 313, S. 1214f. und Anm. 9.

¹⁰¹² VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10101. Vgl. *ibid.*, S. 10119f., und Moersch, Kursrevision, S. 97f.

¹⁰¹³ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10122.

also einerseits nicht zufrieden sein, mußte es andererseits aber insofern sein, als die bisherige Politik grundsätzlich gebilligt wurde – "wenn auch mit leichten Abstrichen"¹⁰¹⁴, wie er zu seinem französischen Kollegen meinte.

Die Resolution war ein Kompromiß zwischen den Positionen der SPD und der CDU/CSU, der den tiefer werdenden Graben zwischen beiden Lagern kaum kaschierte und im Ergebnis eher zugunsten der Union ausfiel. Im Unionsentwurf hieß es u.a., die aktuellen Angriffe Moskaus richteten sich "gegen unverzichtbare Positionen der deutschen Politik". Das Ziel eines wiedervereinigten, in die europäische Gemeinschaft integrierten Deutschlands mit einer dem Grundgesetz ähnlichen Verfassung wurde – zu Unrecht – als durch den Deutschlandvertrag mit den drei Mächten "völkerrechtlich bindend" bezeichnet. Ausgeschlossen wurde eine "Anerkennung der 'DDR' als eines zweiten deutschen Staates"¹⁰¹⁵. Im Entwurf der SPD hieß es in Anlehnung an Brandts Formulierungen auf dem Nürnberger Parteitag (ähnlich wie im FDP-Entwurf¹⁰¹⁶), eine "Anerkennung der DDR als Ausland" komme nicht in Betracht. Hier fand das *Bekanntnis* der Verbündeten zur "Einheit Deutschlands" und das Ziel der "volle[n] Herstellung des Selbstbestimmungsrechts der Deutschen" Erwähnung. Ferner wurde gefordert, beide Teile Deutschlands müßten sich "um ein geregeltes friedliches Nebeneinander bemühen"¹⁰¹⁷, wozu die Einigung auf einen Gewaltverzicht der Ausgangspunkt sein könne. Im Entwurf des Auswärtigen Amts war weder von der Anerkennung der DDR noch vom Alleinvertretungsanspruch die Rede, sondern ebenfalls vom Selbstbestimmungsrecht und der Einheit der Nation.¹⁰¹⁸ In der Tat "standen die Sozialdemokraten in der Frage des Alleinvertretungsanspruchs eher auf der Seite der Opposition" und stimmten der gemeinsamen Resolution aus Gründen der Koalitionsraison "[z]ähneknirschend"¹⁰¹⁹ zu. Eine "weitgehende Übereinstimmung der Koalitionspartner"¹⁰²⁰ zu diesem Zeitpunkt gab es allenfalls an der Oberfläche. Analysiert man die parteiinternen Diskussionen zwischen dem 21. August und Ende September 1968, zeigen sich hier "bereits Bruchlinien [...], die in den heftigen Auseinandersetzungen zwischen der sozial-liberalen Koalition und den Unionsparteien über die 'neue Ostpolitik' ab 1970 zutage traten"¹⁰²¹.

Eine Woche nach der Bundestagsdebatte, am 3. Oktober 1968, unterstrich der sowjetische Außenminister vor der UNO-Vollversammlung die inzwischen offiziöse Breschnew-Doktrin.¹⁰²² Brandt hielt sie für im Kern nicht neu; seiner Auffassung nach diene sie vor allem als nachträgliche Rechtfertigung; was ihn beunruhigte, war, daß sie sich nicht nur auf den Warschauer Pakt, sondern auf das sozialistische *Commonwealth* bezog und somit Druck etwa auf Jugoslawien oder gar auf Ägypten erlaubte.¹⁰²³ Gromyko warf Kiesinger vor, seine Forderung nach einer Änderung des Status quo bedeute eine Umgestaltung der Karte Europas, und brachte dies mit Hitlers Politik in Zusammenhang. Zugleich verzichtete er aber auf eine Wiederholung des sowjetischen Interventionsanspruchs gegenüber der Bundesrepublik, betonte den Willen zu guten Beziehungen sowie zur Kooperation auf verschiedensten Gebieten und erklärte die Bereitschaft zur Fortsetzung des Gewaltverzichtsdialogs.¹⁰²⁴ Das Auswärtige Amt erblickte in der Rede "einen hoffnungsvollen Ansatzpunkt"¹⁰²⁵ für die Fortführung des deutsch-sowjetischen Gesprächs. Fünf Tage später empfing Gromyko Brandt in New York zu einer Unterredung.

Bei einem Routinetreffen mit dem sowjetischen Botschaftsrat hatte sich der zuständige Referent auf Weisung seines Abteilungsleiters, aber offenbar ohne Brandts Wissen, erkundigt, wie lange Gromyko in

¹⁰¹⁴ AAPD 1968, Dok. 313, S. 1216.

¹⁰¹⁵ Entwurf eines Antrags der CDU/CSU vom 12.09.1968, in: PAAA, B 4 45.

¹⁰¹⁶ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10123, und Taschler, Herausforderungen, S. 325.

¹⁰¹⁷ Entwurf eines Antrags der SPD (ohne Datum, mit Vermerk Ritzel vom 19.09.1968), in: PAAA, B 4 45.

¹⁰¹⁸ Entwurf (AA) eines Antrags der Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP (ohne Datum), in: PAAA, B 4 45.

¹⁰¹⁹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 350. Vgl. Lehmann, Öffnung nach Osten, S. 160.

¹⁰²⁰ Taschler, Herausforderungen, S. 316.

¹⁰²¹ Wengst, "Reaktionen auf den Einmarsch", S. 568. Vgl. *ibid.*, S. 568f.

¹⁰²² Am 26.09.1968 hieß es in der *Prawda*, daß im Falle eines Konfliktes zwischen den nationalen Interessen eines sozialistischen Staates und den Grundinteressen der anderen sozialistischen Länder die nationalen Belange zurückzustehen hätten. Man könne die Souveränität einzelner sozialistischer Länder nicht den Interessen des Weltsozialismus entgegenstellen. Vgl. DzD V/2, S. 1325-1329.

¹⁰²³ Vgl. Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 19, S. 210 (Rede Parteirat 02.11.1968), und DzD V/2, S. 1560f. (Interview Brandt 06.12.1968).

¹⁰²⁴ Vgl. DzD V/2, S. 1354ff. (Rede Gromyko 03.10.1968).

New York weilen würde. Dies hatten die Sowjets als Initiative zu einer Begegnung verstanden. Jedenfalls stellten sie es so dar, als man sich im nachhinein darüber stritt, von wem die Initiative ausgegangen war. Die sowjetische Botschaft ließ nun wissen, daß ein Gespräch am Vormittag des 8. Oktober stattfinden könne. Eine Einladung im eigentlichen Sinne gab es nicht. Brandt mußte den Vorschlag wegen Terminschwierigkeiten ablehnen, willigte aber prinzipiell ein und flog nach New York, wo er auf dem Weg nach Lateinamerika u.a. wegen eines Treffens der NATO-Außenminister einen ausgedehnten Zwischenstop eingelegte.¹⁰²⁶ Zu diesem Zeitpunkt kursierten in der Presse bereits Gerüchte über die Möglichkeit eines Gesprächs.¹⁰²⁷ Über den New Yorker *dpa*-Korrespondenten ließ die sowjetische Vertretung Brandt ausrichten, wenn Brandt Gromyko treffen wolle, werde die Reaktion positiv ausfallen. Für Egon Bahr war das ganze Prozedere "[t]ypisch sowjetisch: Wenn die etwas wollen, muß der Kleinere den Wunsch äußern"¹⁰²⁸. Das Bundeskanzleramt hatte Brandt nicht unterrichtet. Kiesinger beschwerte sich prompt bei Duckwitz, aus der Presse von einem möglichen Treffen zwischen Brandt und Gromyko erfahren zu haben.¹⁰²⁹ Telefonisch verständigten sich Kanzler und Außenminister dann über die grundsätzliche Linie für das Gespräch.¹⁰³⁰ Nach der Begegnung ließ Brandt dem Bundeskanzler sofort eine Zusammenfassung des Gesprächs zukommen, die allerdings um vermeintlich brisante Formulierungen "entschärft" war.¹⁰³¹ Das Gespräch verlief ohne jede polemische Schärfe. Brandt erklärte eingangs, die Probleme zwischen den beiden Ländern seien durch kürzliche Entwicklungen nicht leichter geworden. Der Kreml habe hoffentlich verstanden, daß Bonn die bilateralen Beziehungen verbessern wolle. Mit bezug auf Gromykos Rede vor der Vollversammlung fragte er, auf welchen Gebieten die UdSSR eine Zusammenarbeit beabsichtige. Der deutsche Botschafter in Moskau stünde zur Verfügung, um darüber Näheres zu erfahren. Gromyko ging jedoch auf diese Fragen nicht ein. Brandt unterstrich zwar die Bereitschaft zur Fortsetzung des Gewaltverzichtsdialogs, schränkte aber ein, dies sei nur sinnvoll bei wachsender Bereitschaft, die Position der anderen Seite zu verstehen. Wenn die deutsche Seite von Gewaltverzicht spreche, meine sie, "daß der Status quo nur im Einvernehmen mit den betroffenen Völkern und Regierungen verändert werden sollte". Brandt machte auch gegenüber Moskau kein Hehl daraus, daß die Überwindung respektive Abwandlung des Status quo sein Ziel blieb. Gewaltverzicht bedeute also: "Status quo plus solche Verbesserungen in Richtung auf ein Sicherheitssystem und ein System der Organisation der Friedenserhaltung, wie sie von den betroffenen Völkern und Regierungen erwünscht würden." (In der Version für den Bundeskanzler hieß es lediglich, daß Veränderungen der gegenwärtigen Lage nur im Einvernehmen der betroffenen Völker und Regierungen erfolgen dürften. Dies liege im Interesse eines Systems der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit.) Brandt fragte, ob Allardt in diesem Sinne in Moskau weiterverhandeln solle und was Gromyko hinsichtlich der Verhandlungen vorschlage. Gromyko betonte, daß die bilateralen Beziehungen eng mit Sicherheitsproblemen verknüpft seien. Daher müßten auch Fragen behandelt werden, die die Verbündeten der Sowjetunion berührten. Seine Regierung habe Zweifel am Wunsch der Bundesregierung nach besseren Beziehungen. Das sowjetische Volk betrachte die Bevölkerung Westdeutschlands "nicht als ewigen Feind", auch wenn man für lange Zeit nicht vergessen könne, was Deutsche den Völkern der UdSSR im Zweiten Weltkrieg angetan hätten. Bonn müsse "einen neuen politischen Kurs einschlagen [...], der eine völlige Wendung zur Verbesserung der Beziehungen und eine Lösung der europäischen Probleme erlauben würde". (Diese Forderung fehlte in der Aufzeichnung für Kiesinger.) Die Frage der nach 1945 entstandenen Grenzen bezeichnete Gromyko als "Frage von Krieg oder Frieden". Daß die Bundesrepublik die Grenzen nicht anerkenne,

¹⁰²⁵ Duckwitz an Unogerma am 07.10.1968, in: PAAA, B 150.

¹⁰²⁶ Vgl. Notiz Ritzel vom 07.10.1968, in: PAAA, B 1 298, Aufzeichnung Ruete vom 10.10.1968, in: PAAA, B 150, Protokoll Pressekonferenz Ahlers Nr. 82/68 vom 09.10.1968 (Anlage zu Ahlers an Brandt am 10.10.1968), in: WBA, A 7, 1, und "Something cooking?", in: *SPIEGEL* vom 14.10.1968.

¹⁰²⁷ Vgl. "Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens", in: *Bulletin* vom 09.10.1968.

¹⁰²⁸ Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 213. Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 253.

¹⁰²⁹ Vgl. Vermerk Guttenberg vom 08.10.1968, in: NL Guttenberg 94.

¹⁰³⁰ Vgl. Protokoll Pressekonferenz Ahlers vom 09.10.1968, Anlage zu Ahlers an Brandt am 10.10.1968, in: WBA, A 7, 1

¹⁰³¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 328, S. 1290, und Drahtbericht vom 08.10.1968, in: Dep. Bahr 299.

werde ihr weder jetzt noch in Zukunft politisches Kapital einbringen. Sobald sie ihre Haltung aber korrigiere, werde eine Entspannung in Europa und eine Verbesserung der bilateralen Beziehungen folgen. Die feindselige Einstellung gegenüber der DDR zeige sich darin, daß Bonn sich verhalte, "als ob es keinen zweiten deutschen Staat" gebe, was nur zu einer Verstärkung der Spannungen führen könne. Die Bundesregierung erhebe Ansprüche auf West-Berlin, was immer wieder Spannungen oder Krisen hervorrufen werde. Ferner kritisierte Gromyko die Bonner Haltung zum Münchner Abkommen. In Sachen Nichtverbreitungsvertrag betonte er, daß sich die Sowjetregierung große Zurückhaltung auferlegt habe in ihrer Kritik an der deutschen Haltung. Man habe die Entschlüsse der Bundesregierung nicht komplizieren wollen. Der Vertrag sei für die Bundesregierung eine "einmalige Gelegenheit zu zeigen, was sie wert sei". Das "unerledigte Geschäft" des Gewaltverzichtsdialogs solle man fortsetzen. Seine Regierung sei bereit, die Verhandlungen zu intensivieren. Das werde jedoch nur zum Erfolg führen, wenn deutscherseits der Zusammenhang mit den erwähnten Problemen der europäischen Sicherheit akzeptiert werde. Es sei "nicht so, daß Gewaltverzicht gleich Status quo bedeute". Die bisherigen deutschen Vorschläge seien aber ein "Gehäuse ohne substantiellen Inhalt". Brandt antwortete, Gromyko habe Fragen aufgeworfen, deren eingehende Erörterung ihn das Flugzeug versäumen lassen würde. Bei allem Verständnis für Erinnerungen an den Krieg müsse er auf die neue Generation in Deutschland aufmerksam machen, die nicht mit den Irrtümern ihrer Väter belastet werden wolle. Die Sowjetregierung sei gut beraten, dies anzuerkennen. Der deutsche Gewaltverzichtsvorschlag komme in der Grenzfrage den sowjetischen Vorstellungen "weit entgegen". Es gebe keine feindselige Haltung gegenüber der DDR. Dies habe die Bundesregierung durch eine Reihe praktischer Vorschläge bewiesen. Es könne keine Lösung wesentlicher politischer Fragen geben, wenn sie nicht für die Deutschen die Perspektive für ein Zusammenleben und eine Normalisierung offenlasse. Brandt wies den sowjetischen Vorwurf zurück, die Bundesregierung erhebe unberechtigte Ansprüche auf Berlin. Die Stadt könne eine andere Rolle spielen, wenn sich die Verhältnisse zwischen der Bundesrepublik und der DDR verbesserten. Zum Münchner Abkommen merkte er an, bei Gesprächen mit der CSSR seien noch einige rechtliche Fragen zu klären gewesen. Gromykos Bemerkungen zur sowjetischen Zurückhaltung in Sachen NV-Vertrag habe er aufmerksam zur Kenntnis genommen. Während die Diskussion in der Bundesrepublik im Fluß gewesen sei, habe die Berufung des Kremls auf angebliche Interventionsrechte "große innenpolitische und psychologische Schwierigkeiten für die Bundesregierung gebracht". Was den Gewaltverzicht angehe, stehe man am Anfang der Diskussion, bei der nicht einzusehen sei, "warum das Gehäuse nicht im Laufe der Verhandlungen mit Inhalt gefüllt werden könnte"¹⁰³². Dies setze allerdings voraus, daß es echte Verhandlungen gebe und nicht bloß die Akzeptierung der sowjetischen Standpunkte verlangt werde. Zum Interventionsanspruch meinte Gromyko, die Aufregung um die Artikel der UNO-Charta sei unbegründet. Er hoffe, daß das Gehäuse der deutschen Vorschläge zum Gewaltverzicht nun mit Inhalt angefüllt werden könne. Die Sowjetregierung erwarte weitere Vorschläge.

Bei dem Treffen wurden keineswegs "nur die bekannten Standpunkte beider Seiten wiederholt"¹⁰³³. Die Begegnung im nachhinein als Auftakt für einen Wechsel in der sowjetischen Deutschlandpolitik zu werten¹⁰³⁴, ist sicher übertrieben bzw. kann nur in Verbindung mit der Konsolidierung des sowjetischen Herrschaftsbereichs gelten. Absehbar war dies im Oktober 1968 nicht. Brandt war mit dem Gespräch – dem ersten zwischen den Außenministern Bonns und Moskaus seit sechs Jahren – zufrieden, wollte daraus aber keine grundlegende Änderung der Situation ableiten.¹⁰³⁵ Es zeichnete sich ein neuer Anlauf in der zentralen Frage des Gewaltverzichts ab und nicht nur (wie von Kiesinger gewünscht) in Randbereichen. Brandt und Gromyko hatten klar und deutlich die Möglichkeiten und Grenzen deutsch-

¹⁰³² Drahtbericht vom 08.10.1968, in: Dep. Bahr 299. Vgl. AAPD 1968, Dok. 328, Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 253-256, und Niedhardt, "Revisionistische Elemente", S. 247f.

¹⁰³³ Taschler, Herausforderungen, S. 319.

¹⁰³⁴ Vgl. Larabee, Reconciliation, S. 184.

¹⁰³⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 329, S. 1294, Brandt am 08.10.1968 gegenüber der *Deutschen Welle*, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe, und Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 19, S. 215 (Rede Parteirat 02.11.1968).

sowjetischer Verhandlungen benannt, wobei Gromyko einen gewissen Spielraum signalisiert hatte. Betrachtet man das Gespräch als Ganzes, ging Brandt in seinen Ankündigungen und Andeutungen über die gemeinsame Linie der Großen Koalition, wie sie sich Moskau gegenüber präsentiert hatte, hinaus. Aus Kiesingers Sicht enthielten weder die Rede des sowjetischen Außenministers vom 3. Oktober noch dessen Gespräch mit Brandt Zeichen der Ermutigung. Der Kanzler sprach in einer Regierungserklärung von einer Überprüfung der Bonner Politik angesichts der Breschnew-Doktrin und zugleich von der Fortführung der Friedenspolitik der Bundesregierung. Im Zeichen dieser alles und nichts bedeutenden Aussagen konnte er denn auch völlige Einigkeit der Koalitionspartner über die Außenpolitik konstatieren.¹⁰³⁶ Welchen ostpolitischen Weg der Kanzler letztlich einzuschlagen gedachte, ließ sich kaum sagen. (Polnische Diplomaten ließen nach der Regierungserklärung anfragen, "ob die Bundesregierung in Zukunft tatsächlich 'keine Ostpolitik' mehr machen wolle"¹⁰³⁷.) Auf der einen Seite interpretierte Kiesinger die Breschnew-Doktrin so, daß niemand versuchen dürfe, einen Staat aus der sozialistischen Gemeinschaft zu lösen, auch nicht die DDR und auch nicht mit friedlichen Mitteln. Eine Annäherung zwischen West- und Osteuropa könne jederzeit als Bedrohung der hegemonialen Sphäre, Entspannungspolitik als Aggression interpretiert werden. Daraus ergab sich für den Regierungschef ein "Zwang zu einer gewissen [...] Zurückhaltung [...] gegenüber dem Osten, solange Moskau selbst nicht bereit [sei], mit sich reden zu lassen". Er gab sich gesprächsbereit, hielt vorerst aber nichts von neuen Angeboten, die "als ein Zu-Kreuz-Kriechen" mißverstanden werden könnten. Statt dessen wollte er "Gelände [...] abseits der großen Streitfragen"¹⁰³⁸ suchen. Genau das sah Brandt anders. Und doch hatten sich beide noch vor Brandts Gespräch mit Gromyko darauf verständigt, daß Botschafter von Walther den Gesprächsfaden mit Moskau wiederanknüpfen sollte.¹⁰³⁹ Kiesingers Motivlage läßt sich wohl am besten so beschreiben: "Weil die westliche Politik aber auch weiterhin an der Entspannung gegenüber dem Osten festhielt, kam es für den Bundeskanzler darauf an, Kurs zu halten, um nicht vom Verbund abgehängt zu werden und sich möglicherweise in rauher See mit der Sowjetunion alleingelassen wiederzufinden."¹⁰⁴⁰ Eine Politik der Anerkennung (etwa im Sinne der Bahrschen Vorschläge vom September) lehnte er allerdings kategorisch ab: "Sah Bahr, von Brandt unterstützt, die Notwendigkeit, der Sowjetunion in puncto Staatsqualität der DDR entgegenzukommen, hielt Kiesinger an seiner allgemeinen Idee einer europäischen Friedensordnung fest, der seit der Jahreswende 1968/69 kein operatives Konzept einer Modifikation des Status quo in Europa zugrunde lag."¹⁰⁴¹

In der CDU/CSU insgesamt "schwand fortan die Bereitschaft, entspannungspolitische Vorleistungen der Bundesrepublik in das Kalkül einzubeziehen"¹⁰⁴². Mehr noch: Anders als ihr Vorsitzender fanden sich "[g]roße Teile der CDU [...] durch die Invasion der CSSR in der Meinung bestätigt, daß schon der Ansatz der Entspannung verfehlt gewesen sei. Das schien ein bewusstes Zurückdenken zu den Prinzipien Adenauers anzukündigen"¹⁰⁴³. Als Kiesinger auf dem Bundesparteitag der CDU im November 1968 andeutete, eine Fortsetzung der Großen Koalition könne notwendig sein, wurde er mit für die CDU ungewöhnlichen Unmutsbekundungen des Parteivolks konfrontiert. In der Parteitagsresolution wurde die DDR als sowjetisch besetzter Teil Deutschlands bezeichnet und der Alleinvertretungsanspruch bekräftigt. Die "ostpolitische Reorientierung" der Union war "gescheitert", der Kanzler "zurück ins Glied gezwungen"¹⁰⁴⁴. Die CSU bildete innerhalb der Koalition inzwischen eine außen- und deutschland-

¹⁰³⁶ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 188. Sitzung, S. 10161, und 190. Sitzung, S. 10297-10300, sowie Taschler, Herausforderungen, S. 318.

¹⁰³⁷ Drahtbericht Stoecker vom 04.11.1968, in: PAAA, B 150.

¹⁰³⁸ Kiesinger in der 72. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 03.10.1968, S. 1098. Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 188. Sitzung, S. 10160.

¹⁰³⁹ Vgl. Vermerk zum Gespräch Kiesinger-Brandt am 03.10.1968, in: NL Kiesinger 009, und Gassert, Kiesinger, S. 679f.

¹⁰⁴⁰ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 337.

¹⁰⁴¹ Gassert, Kiesinger, S. 681. Vgl. *ibid.*, S. 679ff.

¹⁰⁴² Schönhoven, Wendejahre, S. 329.

¹⁰⁴³ Besson, Außenpolitik, S. 416. Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 668-672 und 681f.

¹⁰⁴⁴ Gassert, Kiesinger, S. 681. Vgl. *ibid.*, S. 672f. und 682f., sowie Taschler, Herausforderungen, S. 322, 336ff. und 340ff.

politische Opposition mit populistischem Antlitz. In der öffentlichen Meinung lag die Union, was die außenpolitische Kompetenz betraf, unterdessen weit hinter der SPD.

Bei seinen zahlreichen Gesprächen in New York hatte Brandt seine Befürchtung nach den August-Ereignissen widerlegt gefunden, es könne Moskau gelingen, Bonn die Schuld für das Vorgehen gegen die CSSR zuzuschieben und zu isolieren.¹⁰⁴⁵ Im Auswärtigen Amt hatte man registriert, daß die Sowjets offensichtlich bemüht waren, ihr durch die Intervention in die CSSR beeinträchtigtes internationales Ansehen wieder zu verbessern und zu einer gewissen Normalität in ihren Beziehungen zum Westen und auch zur Bundesrepublik zurückzukehren. Die wiederholt geäußerte sowjetische Bereitschaft zu Gesprächen wollte man nicht ignorieren, auch wenn man vorerst nicht mit greifbaren Fortschritten rechnete. Wie von Brandt angekündigt, sollte zu gegebener Zeit auch das sowjetische Memorandum vom 5. Juli 1968 beantwortet werden. Genau einen Monat nach Brandts Treffen mit Gromyko beauftragte das Auswärtige Amt Botschafter Allardt, in Moskau eine Fortsetzung des unterbrochenen deutsch-sowjetischen Gesprächs vorzuschlagen. Das Palais Schaumburg hatte vorab die Bitte übermittelt, den Bundeskanzler über die entsprechende Weisung zu unterrichten. Allardt sollte nun die sowjetische Einstellung zu einer ganzen Reihe bilateraler Themen sondieren: die Intensivierung der kulturellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit, die Wiederaufnahme der Wirtschaftsverhandlungen, ein Abkommen für eine Luftverkehrsverbindung Frankfurt/Main–Moskau, die Errichtung von Konsulaten, humanitäre Fragen, Rechtshilfe bei NS-Strafsachen und Zulassung einer deutschen Botschaftszeitung in Moskau. Ferner sollte Interesse an der Fortsetzung des Gewaltverzichtsdialogs bekundet werden. Egon Bahr gab zu bedenken, daß Brandt im Gespräch mit Allardt ursprünglich entschieden hatte, nur zwei bis drei Punkte aus der zur Auswahl stehenden Liste den Sowjets nochmals nahezubringen, darunter die Frage der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit (was ganz im Sinne des Transformationskonzepts war).¹⁰⁴⁶ Das gewählte Vorgehen entsprach zugleich Kiesingers Absicht, nach gemeinsamem Terrain auf Randgebieten zu suchen wie der Brandts, eine Annäherung auf zentralen Feldern zu suchen. Bahr hatte bei Brandts Gespräch mit Gromyko den Eindruck gewonnen, daß es der sowjetischen Seite weniger um die von Brandt angeschnittenen bilateralen Fragen als um den Gewaltverzicht ging. Dies fand er bei einer Abschiedsbegegnung mit Belezki, der in die Moskauer Zentrale zurückkehrte, in Berlin bestätigt. Demnach wertete die sowjetische Seite die New Yorker Unterredung positiv. Das konkrete Ergebnis sah man in der Übereinstimmung bezüglich einer Fortsetzung des Gewaltverzichtsdialogs. Man erwarte eine deutsche Initiative bzw. deutsche Vorschläge. Dabei gehe es "um Substanz, was die Fragen der Grenzen [...] und die formelle Einbeziehung der DDR" angehe. Gewaltverzichtsgespräche zwischen der Bundesregierung und den osteuropäischen Regierungen waren offenbar unerwünscht. Vielmehr solle zwischen Bonn und Moskau über die Inhalte verhandelt und der bilaterale Austausch von Erklärungen zwischen allen Beteiligten gleichzeitig vollzogen werden. Die sowjetische Führung sei "gesprächsbereit, trotz ihrer Skepsis, ob die deutsche Seite verhältnismäßig kurz vor den Wahlen in einigen Punkten scheinbar oder wirklich auseinanderliegenden Standpunkten zu einem erfolgreichen Ergebnis kommen wolle oder könne". Jedenfalls werde man sich in Moskau nun "den deutschen Fragen wieder mit erhöhter Intensität zuwenden"¹⁰⁴⁷.

Für Bahr war die Bundesregierung nun "am Zuge". Die Hauptschwierigkeit erblickte er darin, daß eine Antwort auf das sowjetische Memorandum vom Juli beim "gegenwärtigen Sachstand" nur die schon in der deutschen Note vom April enthaltene Position wiederholen würde. Den "Zeitbedarf bis zur Genehmigung des Textes" durch den Koalitionspartner schätzte er als "erheblich" ein. Eine derartige Note, so sein Fazit, "würde die sowjetische Gesprächsbereitschaft wieder blockieren oder einschränken" und könne wiederum eine schriftliche Antwort auslösen. Er kam zu dem Schluß, daß die sowjetische

¹⁰⁴⁵ Vgl. Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 19, S. 213 (Rede Parteirat 02.11.1968), *PMI* 495/68c vom 01.11.1968 und Brandt am 15.11.1968 vor dem NATO-Ministerrat (Drahtbericht Gnodtke), in: PAAA, B 150.

¹⁰⁴⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 370.

¹⁰⁴⁷ Aufzeichnung Bahr vom 10.11.1968, in: Dep. Bahr 431B.

Note erst beantwortet werden sollte, nachdem der mündliche Meinungs austausch in Gang gekommen sei. Da die beiderseitigen Standpunkte hinreichend bekannt seien, müßten die Gespräche dem Ziel dienen, die Grundlage für einen Kompromiß zu ermitteln. Aussicht, vom toten Punkt wegzukommen, bestehe überhaupt nur dann, wenn die Unterhändler einen hohen Rang besitzen würden. Belezki habe erkennen lassen, daß seine Regierung an Sonderbeauftragte denke. Falls die Sowjets Vize-Außenminister Semjonow benennen sollten, müsse auf deutscher Seite Duckwitz die Verhandlungen führen. Diese sollten möglichst bald beginnen, und zwar weder in Moskau noch in Bonn. Unabhängig davon sollte der Botschafter in Moskau weiter über bilaterale Einzelfragen verhandeln.¹⁰⁴⁸

Brandt erteilte Allardt Ende November im persönlichen Gespräch Weisung, bei Gromyko in folgendem Sinne vorzusprechen: Bonn sei bereit, den Gewaltverzichtsdialog fortzusetzen. Natürlich könne ein derartiges Gespräch auch zur Erörterung anderer Themen dienen, wenn dies gewünscht werde. Vorstellbar sei auch eine Unterredung zwischen Duckwitz und Semjonow im Dezember an einem Ort, den beide im Rahmen ihrer dienstlichen Verpflichtungen ohnehin besuchen müßten, beispielsweise in New York. Falls die sowjetische Seite eine Einladung nach Moskau aussprechen würde, wäre möglichst ein anderer Anlaß für eine solche Reise zu finden.¹⁰⁴⁹ Spekulationen, er selbst werde nach Moskau reisen, stellte Brandt derweil in einem Brief an seinen schwedischen Kollegen und Freund Torsten Nilsson richtig: Die Sowjetunion befinde sich der Bundesrepublik gegenüber in einem solchen Übergewicht, daß sie nicht auch noch den Eindruck gewinnen solle, als liefere man ihr nach. Eine Initiative hierzu müsse aus Moskau kommen, was bisher nicht der Fall sei. Gespräche mit der sowjetischen Führung würden ohnehin schwierig sein. Ausweichen würde er ihnen gleichwohl nicht, auch wenn dies mit innenpolitischen Belastungen verbunden sein würde.¹⁰⁵⁰

Daß Brandt Allardt mündlich instruiert hatte, bot aus Sicht des Auswärtigen Amtes auch den Vorteil, daß nach der schriftlich erteilten Weisung vom 8. November "für die Implizierung der Weisung eine erneute Beteiligung des Bundeskanzleramtes nicht erforderlich"¹⁰⁵¹ war. Dies als Beleg dafür zu deuten, daß Brandt eine geheime Politik gegen das Kanzleramt verfolgen wollte¹⁰⁵², stellt eine Überinterpretation der entsprechenden Dokumente dar. Es ging zunächst darum, "die sowjetische Einstellung [...] zu sondieren"¹⁰⁵³. Die Tendenz der Aussage deckt sich gleichwohl mit Brandts Verhalten. Dem Palais Schaumburg wurde nur die Weisung an Allardt zur Kenntnis gegeben, bei Gromyko einen Termin zu vereinbaren. Kiesinger ließ Brandt kurz darauf wissen, daß er für die künftige Politik gegenüber Moskau "engstes Einvernehmen"¹⁰⁵⁴ zwischen Kanzler und Außenminister erwarte. Tatsächlich tat Brandt auf der Basis des Formelkompromisses zwischen Kiesinger und ihm der Form genüge. Unterhalb dieser Schwelle bestimmte er aber die Ausgestaltung des Gesprächs mit der Sowjetunion eigenständig, was formal dem Prinzip von Richtlinienkompetenz und Ministerverantwortung entsprach. Kiesinger hatte seine Bitte an Brandt so verstanden, "in dieser Frage von den allerersten Erwägungen an auf das engste [...] zusammen zu beraten". Ihm gefiel das "Etikett" Gewaltverzicht für die deutsch-sowjetischen Gespräche nicht, zum einen weil es "in sehr unangenehme Richtungen interpretiert werden" konnte und zum anderen weil man sich aus seiner Sicht "in der Position des kleinen David gegenüber dem Goliath, aber ohne Steinschleuder" befand. Das widersprach eben Brandts Ansatz, der den Gewaltverzichtsdialog als substantielles *do ut des* begriff. Der Kanzler sah einen Ansatzpunkt allenfalls in der "Ausklammerung der Fragen, die zur Zeit nicht lösbar" seien. Er war ohnehin überzeugt, daß es mit der sowjetischen Gesprächsbereitschaft nicht weit her sei, Moskau vielmehr "eben allen möglichen Ländern gegenüber auf

¹⁰⁴⁸ Aufzeichnung Bahr vom 19.11.1968, in: Dep. Bahr 396. Vgl. von Dannenberg, S. 42f.

¹⁰⁴⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 387.

¹⁰⁵⁰ Vgl. Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 21 (Brandt an Nilsson 21.11.1968). S. auch DzD V/2, S. 1563 (Interview Brandt 06.12.1968).

¹⁰⁵¹ AAPD 1968, Dok. 387, S. 1506. Vgl. Aufzeichnung Blumenfeld vom 18.12.1967, in: PAAA, B 1 349.

¹⁰⁵² Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 124.

¹⁰⁵³ AAPD 1968, Dok. 370, S. 1446.

¹⁰⁵⁴ AAPD 1968, Dok. 399.

allen möglichen Gebieten ein paar freundliche Worte¹⁰⁵⁵ finde, bis die Geschehnisse in der CSSR vergessen seien.

Die Differenz zwischen Außenminister und Kanzler schlug sich konkret im Gespräch nieder, das Bonns Botschafter in Moskau am 11. Dezember mit Gromyko führte, wobei Allardt weisungsgemäß auf einer Linie manövrierte, die Brandts Strategie entsprach und nicht Kiesingers. Allardts Gesprächspartner wollte wissen, wie zum einen eine Annäherung in der einen oder anderen Frage "materialisiert" werden solle und ob zum anderen die Fragen parallel oder der Reihe nach, verbunden oder nicht miteinander verbunden behandelt werden sollten. Allardt erklärte, die Kernfragen sollten im Mittelpunkt der Erörterung stehen. In der Zwischenzeit würden die Gespräche nützlich sein, um eine schriftliche Beantwortung der sowjetischen Note vom Juli zu erleichtern. Im Sinne einer von Brandt anvisierten Konkretisierung des Gewaltverzichts sollte sich, so Allardt, der Notenwechsel "nicht wie bisher im luftleeren Raum vollziehen, sondern Schritt für Schritt zu einer Klärung führen, um auf dem Gebiet des Gewaltverzichts voranzukommen". Um dies erreichen zu können, hielt es das Auswärtige Amt für "erforderlich, das Paket der sowjetischen Forderungen aufzuschnüren und die Problematik in ihre einzelnen Bestandteile aufzulösen". Das war die Formel für den Neuanfang. Parallel hierzu könnten Gespräche über periphere Themen (wie der Kanzler sie vor Augen hatte) geführt werden, so daß sicher eine Reihe von Problemen gelöst werden könnten, ohne daß in den Grundproblemen eine Entscheidung gefällt werden müsse. Allardt fügte – gleichsam im direkten Kontrast zur Ansicht des Kanzlers – hinzu, die "großen Fragen müßten also nicht ausgeklammert werden, um die kleinen zu lösen". Gromyko erwiderte, er habe nichts gegen Brandts offensichtliche Absicht einzuwenden, den Austausch von Meinungen nicht nur durch Noten, sondern durch Begegnung vor sich gehen zu lassen. Ein schriftlicher Meinungs-austausch könne "zwecks größerer Genauigkeit und der Bequemlichkeit halber nebenher erfolgen". Was ihn betreffe, sei jeder Ort und jeder Themenkreis akzeptabel. Auf die Möglichkeit eines Gesprächs zwischen Semjonow und Duckwitz ging Gromyko nicht ein. Er hoffe, daß der Meinungs-austausch "konkretisiert und intensiviert" werden könne. Allerdings sei Bonn an der Reihe. Es gebe in einer Reihe von Fragen ernste Meinungsverschiedenheiten. Ein Meinungs-austausch müsse also klären, ob eine Beseitigung oder eine Einengung bestehender Differenzen möglich sei. Dazu sei er bereit. Gromyko sträubte sich gegen das Aufschnüren des Pakets. Die Verbindung von einzelnen sowjetischen Vorschlägen bedeute "nichts anderes als die Widerspiegelung der realen Lage in Europa". Würde die Einstellung Bonns mehr als bisher die reale Lage berücksichtigen, dann ließe sich nicht nur eine Annäherung, sondern sogar ein Einvernehmen zwischen beiden Staaten erzielen. Mit Blick auf den NV-Vertrag und West-Berlin meinte er, die Bundesregierung solle Schritte unterlassen, "die den Eindruck entstehen ließen, daß sie mit einer Hand nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Beziehungen suche, mit der anderen Hand gleichzeitig aber diese Möglichkeiten wieder verschlechtere und zerstöre"¹⁰⁵⁶. Allardt erläuterte, mit dem Terminus technicus "Paket" habe er folgendes sagen wollen: Für Bonn sei es nicht möglich, einen Katalog sowjetischer Forderungen zu akzeptieren – noch dazu ohne Verhandlungen und ohne Gegenleistungen. Wenn Gromyko von der realen Lage spreche, sei zu berücksichtigen, daß es auch auf Seiten Bonns Realitäten gebe, die berücksichtigt werden müßten. Deswegen wolle man das Paket aufschnüren, also Schritt für Schritt vorgehen.

Am 16. Dezember erstattete Allardt Brandt Bericht. Gromyko schein bereit zu sein, "über die Art und Weise der bisherigen Gespräche hinauszugehen", aber sicher nicht, wesentliche sowjetische Positionen zu räumen. Es schien Allardt aber, daß der sowjetische Außenminister die alte Formel aufgegeben hatte, wonach Bonn zunächst den Katalog der Forderungen Moskaus bedingungslos zu akzeptieren habe, bevor man auch nur Gespräche führen könne. Brandt bemerkte, daß das Auswärtige Amt ein Konzept für die Fortsetzung des Gesprächs entwerfen sowie sich über Themen und deren Reihenfolge klar werden müsse.

¹⁰⁵⁵ Informationsgespräch Kiesinger vom 05.12.1968, in: NL Kiesinger 008.

¹⁰⁵⁶ AAPD 1968, Dok. 410, S. 1583-1586.

Als mögliche Themen nannte er den deutsch-sowjetischen Gewaltverzicht, den Gewaltverzicht zwischen Bonn und Ost-Berlin, die Einbeziehung West-Berlins in das deutsch-sowjetische Handelsabkommen, die technologische Zusammenarbeit, die Errichtung von Konsulaten und ein Luftverkehrsabkommen, über das inzwischen bereits verhandelt wurde. Konzessionen gegenüber der Bonner Note vom April 1968 kamen für ihn zunächst nicht in Frage. Konzessionsbereitschaft der Sowjets würde allerdings "auf deutscher Seite eine zusätzliche Flexibilität erforderlich machen"¹⁰⁵⁷. Gerade die war aber in Hinblick auf den Kanzler, an den Brandt am 18. Dezember eine Aufzeichnung über Allardts Gespräch mit Gromyko weiterleiten ließ¹⁰⁵⁸, und dessen Fraktion fraglich. Schon bald begann Brandt, auch öffentlich Meinungsverschiedenheiten als solche zu benennen und auf Fragen nach den Erfolgen der Großen Koalition mit dem Hinweis auf verpaßte Chancen zu antworten: "Außenpolitisch hätte ich mir die Möglichkeit zu mehr Konsequenz gewünscht, das heißt eine geringere Beeinflussung durch taktische Erwägungen, die sich aus Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Koalitionsparteien ergeben haben."¹⁰⁵⁹

Der sowjetische Gesandte versicherte derweil Egon Bahr, daß Moskau "wirklich Fortschritte erzielen wolle". Den Vorschlag, schrittweise vorzugehen, hielt er für durchaus geeignet. Die Bundesregierung möge doch zu erkennen geben, in welchen Punkten sie eine modifizierte Position einnehme, worauf Bahr erwiderte, "daß dies nur auf Gegenseitigkeit möglich sei"¹⁰⁶⁰. So sinnvoll letzteres war, so sehr wäre das Auswärtige Amt wohl nicht in der Lage gewesen, Modifizierungen als Positionen der Bundesregierung zu benennen. Offenbar setzte Brandts Umgebung darauf, mit Moskau ein Bündel aus Konzessionen und Gegenkonzessionen aushandeln zu können, das entweder in der Koalition konsensfähig sein würde oder erst nach Beendigung der Wahlperiode akut werden würde. Der deutsch-sowjetische Gesprächsfaden war jedenfalls wieder aufgenommen, mit der Aussicht auf eine Neuausrichtung, die dem Dialog eine konkretere Perspektive verlieh als vor dem August 1968. Zugleich war dieser Dialog aber innenpolitisch noch weniger abgesichert als im Frühjahr und Sommer, als das Auswärtige Amt vom Palais Schaumburg massiv gebremst worden war. Davon, daß Kiesinger nach der Intervention in der CSSR für den Rest des Jahres 1968 jeden weiteren Schritt auf die Sowjetunion zu zu verhindern wußte¹⁰⁶¹, kann allerdings keine Rede sein.

Den Auswärtigen Ausschuß informierte Brandt am 5. Dezember, "daß es falsch sei, anzunehmen, daß auf Grund des politischen Rückschlages nichts mehr geschehe". Es seien neue Handelsgespräche mit Rumänien und Finanzgespräche mit den Jugoslawen begonnen worden, im Januar sollten Handelsgespräche mit den Tschechen, im Februar solche mit den Ungarn folgen. Der sowjetische Druck wirke sich nicht so aus, daß keine Kommunikation mehr stattfinden könne. Während sein Zusammentreffen mit dem jugoslawischen Außenminister in New York von der Belgrader Regierung positiv aufgenommen worden sei, seien die Beziehungen zu Ost-Berlin sehr gespannt. In Polen habe der jüngste Parteitag den Eindruck hinterlassen, daß die stark an Moskau angelehnte Politik Gomulkas gestärkt worden sei. Ungarn sei von den Ereignissen in der CSSR stark in Mitleidenschaft gezogen worden. Bulgarien sei weiterhin auf sowjetischen Kurs festgelegt. In Rumänien sei auf Teilgebieten ein Nachgeben gegenüber dem wachsenden sowjetischen Druck zu beobachten. In der CSSR "opfere Dubcek wichtige Reformen, um wenige Reformen zu retten". Es wachse der Protest gegen die "Erfüllungspolitik". Die Zeit, so Brandt, scheine für die Sowjets zu arbeiten, die ihren "Druck zur Gleichschaltung"¹⁰⁶² fortsetze.

¹⁰⁵⁷ Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Allardt am 16.12.1968, in: PAAA, B 150. Zu den deutsch-sowjetischen Verhandlungen über ein Luftverkehrsabkommen vgl. AAPD 1968, Dok. 397 und 423, AAPD 1969, Dok. 216, sowie Kabinettsprotokolle 1969, S. 93ff.

¹⁰⁵⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 410, Anm. 1.

¹⁰⁵⁹ Brandt, *SPIEGEL*-Gespräche, S. 133 (Interview 06.01.1969). Vgl. *ibid.*, S. 134. Der CSU-Vorsitzende erklärte Ende 1968 das Konzept "Wandel durch Annäherung" für gescheitert und kündigte an, die Bundesregierung denke nicht daran, vor den sowjetischen Forderungen zu kapitulieren. DzD V/2, S. 1600f. (Rede Strauß 14.12.1968).

¹⁰⁶⁰ AAPD 1968, Dok. 417, S. 1611. Vgl. *ibid.*, S. 1612.

¹⁰⁶¹ Vgl. Kroegel, Anfang, S. 282.

¹⁰⁶² Brandt am 05.12.1968 in der 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.12.1968, S. 1160. Anfang Dezember 1968 überprüfte das AA die restriktive Behandlung der Kontakte gegenüber den Interventionsstaaten und kehrte bald zu der seit 1967 gültigen Praxis zurück. Vgl. AAPD 1968, Dok. 400, S. 1549, und Runderlaß Duckwitz 30.01.1969, in: PAAA, B 1 349.

Kurz darauf erläuterte ein Vertreter der tschechoslowakischen Handelsvertretung im Auswärtigen Amt die Prager Deutschlandpolitik, "die auf den Realitäten beruhe, den Wunsch des deutschen Volkes nach Einheit nicht übersehe und eine Normalisierung der Verhältnisse in Deutschland als ein Lebensinteresse der CSSR betrachte"¹⁰⁶³. Als vorteilhaft sah man in Prag die gerade getroffene Interzonenhandelsvereinbarung zwischen Bonn und Ost-Berlin an, die auch für West-Berlin galt. Nun könne die Prager Regierung darauf verweisen, daß sie im Wirtschaftsverkehr mit der Bundesrepublik nur das Gleiche tue wie die DDR. Noch weitergehende Äußerungen tat ein tschechoslowakischer Journalist, der mit Wissen der Führung des Prager Außenministeriums in Bonn war, am 11. Dezember in einem Gespräch mit Herbert Wehner. Demnach legte die Prager Führung größtes Gewicht auf eine Kooperation mit Bonn, auch wenn sie zur Zeit nicht öffentlich über politische Fragen verhandeln könne. Möglich seien kleine Schritte im Bereich der Handels- und Kulturbeziehungen. Das Münchner Abkommen habe nach dem 21. August eine noch größere Bedeutung bekommen. Große Hoffnungen würden die tschechoslowakischen Reformpolitiker auf einen Wahlerfolg der SPD richten. Daher sei die Prager Führung an weiteren Kontakten auf höchster Ebene und unter strengster Geheimhaltung interessiert. Wehner leitete eine Gesprächsaufzeichnung einschließlich der Bitte des Mannes, mit Brandt zu sprechen, an diesen weiter. Tags darauf traf der SPD-Vorsitzende den Tschechen im Erich-Ollenhauer-Haus. Wehners Kontaktmann bestätigte, Prag habe "grünes Licht" für Kontakte mit der Bundesrepublik bezüglich Wirtschaft und Kultur gegeben. Auch politisch werde "einiges möglich sein, aber nichts Spektakuläres". Ferner habe die Prager Regierung beschlossen, "sich um Kredite im Westen zu bemühen"¹⁰⁶⁴, was Moskau hinnehme. Brandt wollte das Münchner Abkommen ebenso wie die Oder-Neiße-Linie – ganz im Sinne eines Aufschnürens des Pakets – nicht zum Inhalt des deutsch-sowjetischen Gesprächs machen, sondern vorsichtig anbringen lassen, daß es sich um bilaterale Probleme handele. Allardt sollte Moskau allerdings signalisieren, daß Bonn hinsichtlich des Münchner Abkommens keine Schwierigkeiten sähe.¹⁰⁶⁵ Insofern verfolgte er diesbezüglich die Linie, die er auch vor dem 21. August verfolgt hatte: Moskau grundsätzlich zu informieren, aber nicht um die Genehmigung bilateraler Fragen zu ersuchen. Zum Ende des Jahres betonte er noch einmal:

[W]ir waren zu keinem Zeitpunkt so töricht, Ostpolitik hinter dem Rücken der Sowjetunion oder gegen sie machen zu wollen. Wir haben immer erklärt, daß unsere Osteuropapolitik von der Gestaltung unseres Verhältnisses zur Sowjetunion nicht zu trennen ist. Die Entwicklung unserer Beziehungen zu den anderen Ländern Osteuropas sollte unsere Kontakte zur Sowjetunion nicht ersetzen, sondern ergänzen. Die Sowjetunion hatte, was sich nachweisen läßt, in unseren ostpolitischen Überlegungen jene Vorrangstellung, die sich aus dem Sinn für Größenordnungen ergibt.¹⁰⁶⁶

¹⁰⁶³ AAPD 1968, Dok. 409, S. 1580f. Zur Interzonenhandelsvereinbarung vgl. *ibid.*, Dok. 380, Anm. 14.

¹⁰⁶⁴ Notizen Brandt zum "Gespräch mit P." am 12.12.1968, in: Dep. Bahr 390, 1. Vgl. Wehner an Brandt am 11.12.1968, Wehner an Brandt (ohne Datum), Aufzeichnung Wehner (ohne Datum) und Notiz Ritzel vom 12.12.1968, *ibid.* Bereits Ende September hatte Brandt über den DGB-Vorsitzenden vom neuerlichen Wunsch nach Krediten erfahren. Vgl. Ludwig Rosenberg an Brandt am 25.09.1968, in: PAAA, B 1 353. Offenbar bat Brandt daraufhin den Leiter der Bonner Handelsmission in Prag um eine Stellungnahme, die dieser an Beamte des Außenhandelsministeriums der CSSR weiterleitete. Im November brachte ein Kontaktmann Helmut Schmidts die Möglichkeit von Krediten westlicher Privatbanken ins Gespräch und besprach dies mit Erhard Eppler und Alfred Mozer von der EG-Kommission. Schmidt leitete die Informationen an Brandt weiter. Vgl. Vermerk Wolfgang Schulz vom 24.10.1968, in: Dep. H. Schmidt 5370, Schmidt an Brandt am 12.11.1968, in: PAAA, B 1 353, und Woyke (Hg.), *Partner und Rivalen*, S. 225f.

¹⁰⁶⁵ Vgl. AAPD 1968, Dok. 419, S. 1620, und Vermerk Ruete vom 19.12.1968, in: PAAA, B 150. Das Palais Schaumburg hatte im November beim AA angefragt, ob eine Agenturmeldung zutrefte, daß in vertraulichen Gesprächen zwischen der Bundesregierung und der CSSR-Regierung Übereinstimmung über die Lösung der damit zusammenhängenden Fragen erzielt worden sei, derzufolge das AA das Abkommen offiziell als von Anfang an ungültig erklären und die Prager Regierung im Gegenzug erklären solle, daß die Sudetendeutschen, die 1938 die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten hatten, diese weiterhin besäßen. Außerdem solle zu der Regelung eine Versicherung der Prager Regierung gehören, daß sie keinerlei Wiedergutmachungsforderungen an die Bundesrepublik zu stellen beabsichtige, womit auch mögliche Entschädigungsforderungen der Vertriebenen unmöglich gemacht würden. Brandts Büro hatte mitgeteilt, die Meldung entspreche nicht den Tatsachen. Vgl. Boss an Ritzel am 07.11.1968 und Ritzel an Boss am 09.11.1968, in: PAAA, B 1 353. Zuvor hatte Gerhard Jahn erklärt, das Münchner Abkommen sei "von Anfang an ungerecht" (DzD V/2, S. 1437: Rede Jahn 25.10.1968) gewesen. Bonn sei bereit, über die Frage der Nichtigkeit von Anfang an zu sprechen. Die sudetendeutsche Landsmannschaft und der Präsident des Bundes der Vertriebenen, der SPD-Bundestagsabgeordnete Rehs, hatten Jahns Äußerungen scharf kritisiert. Vgl. DzD V/2, S., S. 1437f., Anm. 3 (Stellungnahme Sudetendeutsche Landsmannschaft 27.10.1968).

¹⁰⁶⁶ Brandt, Reden und Interviews 1968-1969, S. 107 (Interview 15.12.1968). Als Belege führte Brandt die Bereitschaft an, "mit der Sowjetunion auf deren Wunsch zunächst allein über das Thema des Gewaltverzichts zu reden", und die "Tatsache, daß die sowjetische Regierung von der bevorstehenden Aufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Rumänien, von dem beabsichtigten Austausch von Handelsmissionen mit der CSSR und der geplanten Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Jugoslawien unterrichtet worden" (*ibid.*, S. 108) sei.

Dem ist aus der zeitlichen Distanz von fünfzig Jahren zuzustimmen. Andererseits betrieb Bonn laut Brandt "keine selektive Entspannungspolitik"¹⁰⁶⁷. Er wollte die deutsche Politik gegenüber dem kommunistischen Osten nicht auf den "Faktor Moskau" reduziert sehen. Gegenüber seinem dänischen Kollegen räumte er allerdings ein, im Verhältnis zu den osteuropäischen Staaten habe sich seit dem 21. August eine völlig neue Situation ergeben. Die Möglichkeiten für politische Gespräche mit diesen Ländern seien zur Zeit erheblich eingeschränkt. Was Moskau betreffe, habe er den Eindruck, daß die Polemik gegen die Bundesregierung in letzter Zeit etwas abgenommen habe. Die Besprechung mit Gromyko habe gezeigt, daß die Sowjets an einer Fortsetzung des Meinungsaustauschs interessiert seien. Man müsse einen Weg finden, der die Gespräche über kleinere Probleme erfolgreich erscheinen lasse.¹⁰⁶⁸ So sehr Brandt die zentralen Fragen behandelt wissen und eben nicht ausklammern wollte, so sehr war seine Methode doch stets, durch Fortschritte und Kompromisse in kleinen und praktischen Fragen nach gemeinsamen Interessen zu suchen und gegenseitiges Vertrauen aufzubauen.

Eine abschließende Antwort, ob man den 21. August 1968 auf längere Sicht einmal als "Wendepunkt" oder doch "nur" als tiefen Einschnitt werde bezeichnen können, vermochte Brandt Ende 1968 noch nicht zu geben. Inzwischen hatte er das Bild vom "Erdbeben in der politischen Landschaft Europas"¹⁰⁶⁹ gefunden, das er auch in einem Grundsatzartikel verwendete, der Anfang 1969 erschien: Die Landschaft sei noch die gleiche, aber die Spaltungen im Gelände seien vertieft, und manche Brücken seien eingestürzt oder hätten sich als nicht tragfähig erwiesen. Noch wisse man nicht, wann und wo ein weiteres Beben folge. Zugleich ging er davon aus, daß es in Moskau auf kürzere Sicht zu neuen Führungskrisen kommen und Prognosen bezüglich der sowjetischen Politik äußerst schwierig anzustellen sein würden. Die Sowjetunion habe zwar zunächst ihre strategischen Ziele erreicht, ihre Machtposition erfolgreich konsolidiert, zugleich sei aber die ideologische Position des Kommunismus weltweit erschüttert worden. Der Abgrund zwischen sowjetischem Machtdenken und osteuropäischen Wünschen werde auf Dauer nicht zu überspielen sein, wobei Brandt glaubte, daß der Westen schlecht beraten wäre, sich in diesen Prozeß einzumischen. Die Breschnew-Doktrin sei nicht eben eine Werbung für den Kommunismus. Sollte Moskau sich auch noch das Recht herausnehmen zu bestimmen, welche Länder dem sozialistischen *Commonwealth* zuzurechnen seien, würde das erschreckende Gefahren mit sich bringen. Die Entwicklung seit August zeigte in Brandts Augen, daß Moskau den "Weg der nackten Gewalt nur ungern bis zu seinem Ende weiterverfolgen" wollte. Wahrscheinlich erkenne man dort, daß die internationale Stellung der UdSSR nicht unbegrenzt belastbar sei. Außerdem sei Osteuropa "eben doch nicht eine hermetisch abzuschließende Reservation". Auch die kommunistischen Industriegesellschaften, einschließlich der Sowjetunion, benötigten – so Brandt ganz im Sinne seines Transformationskonzepts – Kommunikation auf wissenschaftlichem und wirtschaftlichem Gebiet. Das Verlangen nach geistiger Freiheit und menschlicher Würde breche immer wieder durch. In bezug auf die (vor allem wirtschaftliche) Attraktivität der Bundesrepublik als Partner für die osteuropäischen Länder meinte Brandt: "Wir nehmen Rücksicht, aber wir sind nicht bereit uns für unsere Existenz zu entschuldigen." Brandt wollte die "Nuancierungen" in Osteuropa aufmerksam zur Kenntnis nehmen: "Jene, die ihre eigenen Interessen besonders eng mit den Interessen Moskaus verbunden haben, identifizieren sich völlig mit den sowjetischen Thesen. Bei anderen mag sich unter der äußerlich angepaßten Haltung eine differenziertere Einstellung verbergen." Bonn werde allerdings "niemanden durch unangebrachtes oder gar übertriebenes Werben in Verlegenheit bringen". Den Gesprächsfaden mit Moskau habe man "umsoweniger abreißen lassen", als diese Großmacht Rechte in bezug auf Deutschland als Ganzes habe. Ob Gromykos Aussage vom 3. Oktober über die deutsch-sowjetischen Beziehungen

¹⁰⁶⁷ DzD V/2, S. 1561. (Interview Brandt 06.12.1968).

¹⁰⁶⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 420, S. 1626f.

mehr als taktische Bedeutung habe, könne erst die Zukunft erweisen. "Die Strukturen der Macht", schloß Brandt, "unterliegen einem manchmal unmerklichen, doch nicht aufzuhaltenden Wandel durch Evolution. Das gilt auch für die Ergebnisse von Revolutionen, die sich nicht in versteinerten Form tradieren lassen. Wer das zu lange versucht, wird neue Umwälzungen hervorrufen."¹⁰⁷⁰

Am Ende des Jahres 1968 standen die heute noch diskutierten Fragen: Trug die Bundesregierung "Schuld" am 21. August 1968? War das Konzept von "Transformation durch Koexistenz" bzw. "Wandel durch Annäherung" gescheitert¹⁰⁷¹? Läßt sich argumentieren, in der CSSR habe Wandel stattgefunden, das sowjetische Eingreifen aber übertriebene Hoffnung auf die Gleichzeitigkeit von Wandel und Entspannung zerstört, so daß die Suche nach Entspannung nun mit der Hinnahme des Status quo kombiniert werden mußte¹⁰⁷²? Wurde die "Prämisse der Bonner Wiedervereinigungsstrategie" dadurch in Frage gestellt, "dass die Sowjetunion keine Schwächung ihrer Einflußsphäre in Mitteleuropa dulden würde"¹⁰⁷³?

Weder das Verhalten der Bundesregierung noch das der SPD zur Zeit des Prager Frühlings spielte bei der Entscheidung zugunsten der Intervention am 21. August 1968 eine maßgebliche Rolle.¹⁰⁷⁴ Eine Bedrohung durch die Bundesrepublik war schlicht nicht gegeben. Und dennoch waren die neue *Haltung* Bonns und die von einem Teil der Regierung, insbesondere der SPD und ihres Vorsitzenden, vertretenen Positionen von einer – aus Moskauer Sicht – bedrohlichen Attraktivität für die nach mehr Freiraum strebenden Kräfte des Ostblocks. Es waren "nicht zielgerichtete diplomatische Initiativen, von denen die Vorgänge in der CSSR mit beeinflusst wurden, sondern eher die indirekten Auswirkungen der Entspannungspolitik"¹⁰⁷⁵. Die "Schuld" der Bundesregierung für die Ereignisse in Prag hatte Bonns Botschafter in Moskau genau einen Monat vor der Intervention treffend charakterisiert:

Die von der Bundesregierung eingeleitete Entspannungspolitik hat die natürlichen Bestrebungen der osteuropäischen Staaten gefördert, sich uns wieder anzunähern. Daß diese Bestrebungen zwangsläufig eine Lockerung ihrer Bindungen an Moskau implizieren, war voraussehbar und unvermeidlich, es sei denn, man hätte von vornherein [...] die Bereitschaft einiger ihrer [der Sowjetunion, M.F.] Verbündeten, mit uns ins Gespräch zu kommen, zunächst dem Kreml zur Entscheidung vorgelegt. [...] Da dies nicht geschah, kann es auch nicht überraschen, wenn die Konsequenzen unserer Entspannung hier äußerst suspekt erscheinen. [...] Die Sowjets hingegen wollen ihren Besitzstand sichern, selbst zum Preis latenter Spannungen, dementsprechend mißt Moskau unseren Entspannungswillen an dem Maßstab unserer Bereitschaft, eine Regelung der ungelösten Fragen im Sinne der Sicherung des sowjetischen Besitzstandes zu akzeptieren. [...] Unter solchen Aspekten verkehrt sich in sowjetischer Sicht unsere 'Entspannung' ins Gegenteil und wird zu einer antisowjetischen Offensivstrategie der Bundesregierung mit dem Ziel, den Zusammenhalt im östlichen Bündnis zu lockern.¹⁰⁷⁶

Auch in der Rückschau läßt sich die "scharfe Reaktion der Sowjetunion auf die neue Ostpolitik" der Großen Koalition darauf zurückführen, daß sie "falsch interpretiert oder als eine gegen die Sowjetunion gerichtete offensive Strategie dargestellt wurde"¹⁰⁷⁷. Dessen war man sich 1968 in Bonn, insbesondere im Auswärtigen Amt bewußt, und deswegen vermied man "erkennbar jede Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Tschechoslowakei"¹⁰⁷⁸, ja man ließ eine Form der Zurückhaltung walten, die angesichts des tschechoslowakischen Drängens zuweilen am Rande der Zurückweisung lag. Gewisse Ausnahmen sind Brandts Äußerungen im Juni in Wien sowie die Kontakte Egon Bahrs und der SPD zu

¹⁰⁶⁹ Brandt, "Plädoyer für die Vernunft", S. 20. Vgl. *ibid.*, S. 20-26, Brandt am 15.11.1968 vor dem NATO-Ministerrat (Drahtbericht Gnodtke), in: PAAA, B 150, *PMI* 495/68c vom 01.11.1968 und Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 19, S. 213 (Rede Parteirat 02.11.1968).

¹⁰⁷⁰ Brandt, "Plädoyer für die Vernunft", S. 22-26.

¹⁰⁷¹ Vgl. Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 338, und Niedhart, "British Reaction", S. 138.

¹⁰⁷² Vgl. Niedhart, "British Reaction", S. 138.

¹⁰⁷³ Hanrieder, *Außenpolitik*, S. 194. Vgl. von Braunmühl, *Kalter Krieg*, S. 147.

¹⁰⁷⁴ Zu den einzelnen Faktoren, die zur Interventionsentscheidung führten vgl. Umbach, *Das rote Bündnis*, S. 190ff.

¹⁰⁷⁵ Schwarz "Die Regierung Kiesinger", S. 172. Vgl. Hanrieder, *Außenpolitik*, S. 195, Schöllgen, *Weltpolitik*, S. 232.

¹⁰⁷⁶ AAPD 1968, Dok. 229, S. 907. In diesem Sinne auch: Larrabee, *Reconciliation*, S. 146 und 151.

¹⁰⁷⁷ Hacke, *Außenpolitik der Bundesrepublik*, S. 136.

¹⁰⁷⁸ Schöllgen, *Jenseits von Hitler*, S. 279. Vgl. Schwarz "Die Regierung Kiesinger", S. 167-172, Roucek, *Tschechoslowakei und Bundesrepublik*, S. 54-57, Link, "Deutschlandpolitik der Regierungen", S. 1721, Koppel, *Sources of Change*, S. 176f., und Kroegel, *Anfang*, S. 255.

Repräsentanten Prags.¹⁰⁷⁹ Dies rechtfertigte keineswegs die sowjetischen Schuldzuweisungen, lieferte ihnen aber Vorwände. Das gilt auch für die zahlreichen journalistischen Kontakte und tausende deutsche Touristen, die aufgrund der Prager Visabestimmungen im Frühjahr und Frühsommer 1968 täglich in die CSSR kamen und in den Augen Moskaus potentielle Geheimdienstmitarbeiter darstellten.¹⁰⁸⁰ Dies war insbesondere der DDR ein Dorn im Auge, zumal sie selbst den Touristenaustausch mit der CSSR 1967 massiv ausgeweitet hatte, so daß hunderttausende DDR-Bürger ins Nachbarland reisten und sich in Prag Deutsche aus Ost und West begegneten. Zusätzlich versorgte die Stasi die SED mit "Informationen über eine von der BRD und den USA organisierte angebliche Unterwanderung der Tschechoslowakei"¹⁰⁸¹.

Wer behauptet, daß "die Bundesregierung tatsächlich einen ambivalenten, dabei aber relativ ungeplanten, gleichsam ‚spontanen‘ Kurs gegenüber dem ‚Prager Frühling‘ verfolgte"¹⁰⁸², scheint zum einen Wirkung und Absichten einseitig zu bewerten und zum anderen der Gefahr der ex-post-Betrachtung zu erliegen, die Dynamik der Ereignisse zu unterschätzen und eine Planbarkeit zu unterstellen, die sich den Akteuren wenn überhaupt nur äußerst bedingt bot. Schließlich stellt sich die Frage, ob die Bundesregierung den Reformen in der CSSR und Prags Wunsch nach Kooperation wirklich gänzlich zurückhaltend, also gleichsam ablehnend hätte beugen sollen. Natürlich sympathisierte sie mit den Reformen und versuchte ihnen das Leben mit einer insgesamt ausgewogenen Mischung aus relativer Unterstützung und Zurückhaltung nicht unnötig schwer zu machen. Dabei betrat man quasi täglich neues Terrain, das vorher nur bedingt sondiert werden konnte.

Stand das (vermeintlich brisante) Verhalten sozialdemokratischer Politiker im Gegensatz zum (vermeintlich besonneneren) Agieren der Vertreter von CDU/CSU¹⁰⁸³? Durchaus nicht. Vielmehr enthielten, wie ein Kontaktmann des sowjetischen Außenministeriums Anfang August zu Botschafter Allardt meinte, "die von der Sozialdemokratie vertretenen Grundsätze [...] für die Einheit des sozialistischen Lagers weit zersetzendere und gefährlichere Elemente als die der übrigen Koalitionspartner"¹⁰⁸⁴.

Die Frage, die sich aufgrund von Allardts Analyse allerdings stellte, war die nach der Glaubwürdigkeit der deutschen Ostpolitik und damit auch nach den Konsequenzen aus dem 21. August 1968. Anders gewendet: Warum konnte die neue Ostpolitik mißinterpretiert werden? Hansjakob Stehle schrieb dazu Ende 1968 in der *ZEIT*:

Im Gegensatz zu de Gaulle hatten Kiesinger und Brandt [...] jede 'Vorleistung' verweigert – sowohl in der Grenzfrage wie in ihrem Verhältnis zum atlantischen Bündnis. Sie hatten sich deshalb keinen Vertrauensvorschuß einhandeln können – ganz abgesehen von den historischen Belastungen der Deutschen. [...] Die Teilerfolge des Bonner Versuchs, Wandlung durch Annäherung zu erzeugen, ohne konkrete Sicherheiten zu bieten, hatten, so schien es, unversehens die Verkrampfung im kommunistischen Lager gefördert.¹⁰⁸⁵

Zunächst einmal bestätigte der Prager Frühling Brandts Thesen von der Koexistenz, waren sie doch ein Beweis dafür, daß ein Wandel von oben innerhalb eines Ostblock-Staates, "daß Reformkommunismus möglich" war. Zugleich zeigten aber der Prager Sommer und Herbst, "daß der Spielraum für innere und äußere Veränderungen im Ostblock noch sehr viel geringer war, als man anfänglich angenommen hatte"¹⁰⁸⁶. Doch wenn die CSSR sich nicht transformieren durfte, warum sollte es der Kreml dann der DDR erlauben? Demnach mußte eine andere, wenn man so will: sanftere Entwicklung gefördert werden,

¹⁰⁷⁹ Hierzu gehörte auch, daß Duckwitz noch am 8. August 1968 dem hessischen Ministerpräsidenten geschrieben hatte, er "würde es begrüßen, wenn die hessische Landesregierung dem tschechoslowakischen Vorschlag entsprechen würde, einen Erfahrungsaustausch zwischen Kommunalpolitikern aus Hessen und der Tschechoslowakei durchzuführen" (Duckwitz an Georg August Zinn am 08.08.1968, in: PAAA, B 1 460).

¹⁰⁸⁰ Vgl. Weiner, "Prague Spring", S. 174, Hofmann, Prager Frühling, S. 134, Filitov, "Sowjetunion", S. 289f., und Schwarz "Die Regierung Kiesinger", S. 171f.

¹⁰⁸¹ Zimmermann, Sozialistische Freundschaft, S. 421. Vgl. *ibid.*, S. 412 und 434.

¹⁰⁸² Hofmann, Prager Frühling, S. 181. Vgl. *ibid.*, S. 180-208. Hofmann bezeichnet Maßnahmen, die das Attribut "diskret" verdienen, gerne als "konspirativ" (S. 198), etwa im Zusammenhang mit dem Besuch Scheels und Genschers in Prag, der alles andere als geheim war. Insgesamt bezieht Hofmann sich fast ausschließlich auf die auch hier ausgewerteten Akten des AA.

¹⁰⁸³ Vgl. Kaiser/Schmoeckel, Die vergessene Regierung, S. 195-200.

¹⁰⁸⁴ Drahtbericht Allardt vom 05.08.1968, in: PAAA, B 150.

¹⁰⁸⁵ "Die blockierte Ostpolitik", in: *ZEIT* vom 06.12.1968 (abgedruckt in: DzD V/2, S. 1581-1586).

die aber auf lange Sicht in die gleiche Richtung ging. Bahr hatte in Tutzing von der homöopathischen Dosierung des Wandels gesprochen. Wenn man im Bild bleiben will, muß man im Kontext der tschechoslowakischen Entwicklung 1968 wohl von einer Überdosis sprechen. (Hinzuzufügen ist, daß "Wandel durch Annäherung" ja gerade auf den Erfahrungen von 1953 und 1956 fußte.) Brandt baute – anders als es die Verengung seiner politischen Konzeption auf Bahrs Tutzinger Vortrag vielleicht nahelegt – auf die Transformation des gesamten Ostens – letztlich inklusive der Sowjetunion (deren "Umbruch [...] unter Gorbatschow anfangs nach demselben Modell"¹⁰⁸⁷ oder zumindest ähnlich wie 1968 in der CSSR verlief). Die Erfahrung von 1968 bestätigte die Erfahrungen von 1953, 1956 und 1961, so daß Brandt und seine Umgebung in den Worten Egon Bahrs daraus zwei Lehren zogen, an denen sie bis 1989 festhielten: Zum einen, daß der "Prager Frühling in Moskau" stattfinden mußte, und zum anderen: "Veränderungen gehen nur langsam und nur von oben. Alles, was von unten kam, wurde gewaltsam unterdrückt, brachte Rückschläge, kostete Blut, und der Westen war zu wirksamer Hilfe unfähig und unwillig im Interesse des Friedens."¹⁰⁸⁸ Mit Blick auf die deutsche Ostpolitik mußte sich jedenfalls mehr transformieren als "die Zone", und die "Zustimmung der Sowjetunion" setzte mehr voraus, als bislang weithin angenommen worden war.

Eine weitere Frage, die sich stellt, lautet: Unterzogen Brandt und die SPD "ihre außenpolitisch-strategischen Konzeptionen Revisionen"¹⁰⁸⁹, traten sie "für eine Politik des Jetzt-erst-recht ein"¹⁰⁹⁰ oder war der 21. August 1968 eher ein "Katalysator für Einstellungen und Tendenzen, die bereits längerfristig im Spiel waren"¹⁰⁹¹? Betrachtet man die Überlegungen Brandts und Bahrs sowie das Verhalten der Bundesregierung insgesamt nach dem 21. August 1968, kommt man zu dem Schluß: "Die sowjetische Invasion erhöhte offenbar die Bedeutung Moskaus und Ost-Berlins für die deutsche Ostpolitik."¹⁰⁹² Daß es eine "vom Kanzler bevorzugte Orientierung auf Moskau" gab, "zu der sich auch Brandt nach der CSSR-Krise 1968 durchrang"¹⁰⁹³, läßt sich allerdings nicht konstatieren.¹⁰⁹⁴ Seit Dezember 1966 hatte Brandt ununterbrochen auf das Gespräch mit der Sowjetunion gesetzt und höchsten Wert auf den Gewaltverzichtsdialo g gelegt. Noch deutlicher wurde nun, daß die Suche nach einem modus vivendi mit dem Osten einen Ausgleich zwischen den beiden deutschen Staaten erforderlich machte und eine konsequentere, wie auch immer geartete Annahme der bestehenden Situation voraussetzte¹⁰⁹⁵, wie es sich in Bahrs Papieren vom September ausdrückte. Grundsätzlich hatten Brandt und die SPD aber auch schon vorher für eine gewisse – über die offizielle Regierungsposition hinausgehende – Anerkennung der DDR plädiert. Die Kräfte in der Union, die gerade das vehement abgelehnt hatten, zogen aus der Entwicklung des Jahres 1968 Schlüsse, die denen Brandts und Bahrs zuwiderliefen.

Aber das bedeutete nicht, daß "Entspannungspolitik auf der Basis des territorialen Status quo [...] für die SPD-Führung an die Stelle von Wandel durch Annäherung"¹⁰⁹⁶ rückte. Vielmehr hielt man prinzipiell "an dem Grundgedanken fest, wie er in den frühen 60er Jahren [...] entwickelt worden war"¹⁰⁹⁷: Bahrs Tutzinger Dialektik setzte genau wie Brandts Konzeption seit den frühen sechziger Jahren auf eine Hinnahme der Realitäten. Vom Ziel der Entspannung und der Transformation ließ man auch künftig nicht ab. Man postulierte es nur nicht mehr so laut. Das war eine der ersten tatsächlichen Konsequenzen, die Brandt aus der Niederschlagung des Prager Frühlings zog.

¹⁰⁸⁶ Schwarz "Die Regierung Kiesinger", S. 172f. Vgl. Niedhart, "Revisionistische Elemente", S. 243f., und Materialien der Enquete Kommission zur Aufarbeitung der SED-Diktatur V/1, S. 153f.

¹⁰⁸⁷ Schwarz "Die Regierung Kiesinger", S. 172.

¹⁰⁸⁸ Materialien der Enquete Kommission zur Aufarbeitung der SED-Diktatur V/1, S. 758.

¹⁰⁸⁹ von Braunmühl, Kalter Krieg, S. 147. Vgl. Marshall, Willy Brandt, S. 84, und Elsing, Polenpolitik, S. 480f.

¹⁰⁹⁰ Lorenz, Willy Brandt, S. 146.

¹⁰⁹¹ Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 182. Vgl. Roucek, Tschechoslowakei und Bundesrepublik, S. 63.

¹⁰⁹² Hanrieder, Außenpolitik, S. 196. Vgl. Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 183ff.

¹⁰⁹³ Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 467f.

¹⁰⁹⁴ Vgl. Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 183f.

¹⁰⁹⁵ Vgl. Hanrieder, Außenpolitik, S. 197, und Koppel, Sources of Change, S. 192.

¹⁰⁹⁶ Fritsch-Bournazel, Sowjetunion, S. 97.

¹⁰⁹⁷ Niedhart, "Revisionistische Elemente", S. 242.

Schon eher betrachtete Brandt die Invasion als zusätzlichen Grund für eine neue Ostpolitik, wie er sie auch schon vor dem 21. August 1968 vertreten hatte. Demnach konnte nur eine Politik, die die kommunistischen Regime nicht bedrohte, die Sowjetunion dazu verführen, Wandel zuzulassen.¹⁰⁹⁸

7.7 Keine Berlin-Krise: Die Bundespräsidentenwahl 1969

Zu Beginn des Jahres 1969 gab sich Brandt verhalten optimistisch. In der Januar-Ausgabe der Zeitschrift *Civis* äußerte er den Eindruck, daß der Weg zum Dialog mit der Sowjetunion und zur Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten keineswegs versperrt sei. Daß sich im kommenden Jahr "grundlegende Veränderungen abzeichnen" würden, hielt er jedoch "nicht für wahrscheinlich"¹⁰⁹⁹.

Von einem Aufenthalt in Bonn nach Moskau zurückgekehrt wurde Botschafter Allardt im Januar von Vize-Außenminister Semjonow gefragt, was er Neues vom Rhein mitgebracht habe. Allardt erwiderte, daß er noch auf schriftliche Instruktionen warte, zeigte sich aber überzeugt, sie würden "den Wunsch der Bundesregierung reflektieren, nach dem Meinungsaustausch der letzten Jahre nunmehr konkrete Gespräche zu führen". Bonn habe "ein vitales Interesse, in aller Offenheit und zunächst einmal mündlich, politische Grundsatzprobleme und bilaterale Fragen zu erörtern, um aus dem derzeitigen, höchst unbefriedigenden Stand der deutsch-sowjetischen Beziehungen herauszukommen. Semjonow bezeichnete diese Bemerkungen als "recht erfreuliche Einleitung"¹¹⁰⁰.

Doch die Stimmung war in diesem Augenblick getrübt: Am 24. Dezember 1968 war das Auswärtige Amt von den Drei Mächten über den Protest der Sowjetunion gegen die geplante Abhaltung der Bundesversammlung zur Wahl eines Nachfolgers für Bundespräsident Lübke am 5. März in Berlin unterrichtet worden.¹¹⁰¹ Wie war Berlin erneut zum Hindernis in den deutsch-sowjetischen Beziehungen geworden? Nach den Turbulenzen im Zusammenhang mit der Einführung des Paß- und Visumszwangs durch die DDR im Juni 1968 hatte das Auswärtige Amt sich, wie erwähnt, um eine Note der drei Botschafter an den Bundeskanzler bemüht, von der Moskau unterrichtet und die veröffentlicht werden sollte, um das Verhältnis Berlins zum Bund zu dokumentieren, nicht zuletzt in Hinblick auf die Bundesversammlung 1969.¹¹⁰² Bereits im Mai hatte Brandt an Kiesinger geschrieben, es sei an der Zeit, die mit der Wahl des Bundespräsidenten zusammenhängenden Fragen zu besprechen, nachdem öffentlich geworden sei, daß der Bundesvorstand der CDU das Präsidium beauftragt habe, alle Probleme, die sich aus der anstehenden Neuwahl des Bundespräsidenten ergäben, zu prüfen.¹¹⁰³

Nachdem die Bonner Vierergruppe, am Vorabend der NATO-Ministerratstagung in Reykjavik von den vier Außenministern dazu beauftragt, die Frage des Verhältnisses Berlins zum Bund einer umfassenden Prüfung unterzogen und gemeinsame Vorschläge zur Sicherung der Lebensfähigkeit Berlins und zur Regelung des deutschen Zivilverkehrs nach Berlin ausgearbeitet hatte, legte das Auswärtige Amt den Entwurf einer Übergangsregelung des Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehrs zwischen der Bundesrepublik und der DDR samt entsprechender Note der drei Westmächte an die Sowjetunion vor. Vorgeschlagen wurde ein Abkommen zwischen Bonn und Ost-Berlin über die Einrichtung einer Paritätischen Kommission, um gemeinsam ein Programm zur Beseitigung der Probleme der Spaltung Deutschlands im Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehr zu entwickeln. Darin erklärte sich die

¹⁰⁹⁸ Vgl. Cary, "Ostpolitik", S. 248, und Niedhardt, "Revisionistische Elemente", S. 243-247. Wohl auch auf die Prager Erfahrung ist zurückzuführen, daß Brandt die Verhängung des Kriegsrechts in Polen 1981 gegenüber einem von ihm befürchteten militärischen Eingreifen der Sowjetunion nach dem Muster von 1956 und 1968 als kleineres Übel betrachtete und eher zurückhaltend darauf reagierte, auch wenn seine Reaktion "in der Rückschau als Fehleinschätzung anzusehen" ist (Rother/Schmidt, Einleitung zu Brandt, BA, Bd. 8, S. 41. Vgl. *ibid.*, S. 40f. sowie Dok. 61-63).

¹⁰⁹⁹ Brandt, *SPIEGEL*-Gespräche, S. 133 (Interview 06.01.1969). Vgl. "Fortsetzung der Politik der Zusammenarbeit und Verständigung", in: *Bulletin* vom 28.01.1968.

¹¹⁰⁰ AAPD 1969, Dok. 2, S. 7. Semjonow erwähnte u.a., kürzlich seien in der sowjetischen Botschaft in Bonn interessante Gespräche geführt worden. Weder Allardt noch das AA noch das Bundeskanzleramt wußten, um welche Gespräche es sich dabei handelte. Vgl. *ibid.*, Dok. 22, sowie Allardt, Tagebuch, S. 151f.

¹¹⁰¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 427.

¹¹⁰² Vgl. Aufzeichnung Sahm vom 15.07.1968, in: PAAA, B 150.

Bundesregierung zur Kostenerstattung für die Benutzung der Verbindungswege nach Berlin (West) sowie für die Mehrleistungen der DDR im Post- und Fernmeldeverkehr bereit. Der Vorschlag für eine Übergangsregelung des Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehrs war so ausgestaltet, daß das Viermächtedach erhalten blieb, die völkerrechtliche Anerkennung eines zweiten deutschen Staates nicht impliziert und die bisherige Rechtsgrundlage des Berlinzugangs nicht beeinträchtigt wurde. Nach Gesprächen Brandts mit Kiesinger, Wehner und Schütz wurde am 24. Juli 1968 ein überarbeiteter Entwurf an das Bundeskanzleramt übermittelt.¹¹⁰⁴ (Die Angelegenheit war auch deswegen wichtig, weil eine (internationale) Anerkennung der DDR letztlich "nur erfolgen [konnte], wenn vorher die westliche Präsenz in West-Berlin, die freie Benutzung seiner Zugangswege und seine institutionellen Bindungen an die Bundesrepublik von der Sowjetunion und der DDR [...] akzeptiert waren: Sonst hätte die als souverän anerkannte DDR versuchen können, diese Rechte einseitig zu annullieren."¹¹⁰⁵)

Am 17. Juli hatte Brandt Kiesinger Vorschläge für eine Erklärung der Drei Westmächte über den Status von Berlin übergeben, mit denen der Bundeskanzler sich einverstanden zeigte. Bezüglich einer innerdeutschen Vereinbarung sollte laut Kiesinger lediglich der Entwurf der Note an die Vierergruppe weitergeleitet, der Entwurf der innerdeutschen Vereinbarung selbst aber vorerst zurückgestellt werden. Die Note sei dahingehend zu ändern, daß die Drei Mächte der Sowjetunion vorschlagen sollten, unter Verantwortung der Vier Mächte eine paritätische gesamtdeutsche Kommission einzurichten.¹¹⁰⁶

Durch die Dreimächteerklärung sollte der Status quo nicht geändert, sondern nur die kodifizierten und gewohnheitsrechtlichen Grundlagen der Beziehungen West-Berlins zum Bund verdeutlicht werden. Bonn drängte auf eine baldige Abgabe der Erklärung, weil man möglichen Störmanövern gegen verschiedene für den Herbst geplante Veranstaltungen in Berlin zuvorkommen könne. Die Drei erklärten im August, sie seien noch nicht in der Lage, auf den Entwurf näher einzugehen. London und Paris machten mit Blick auf die etwaige sowjetische Reaktion grundsätzliche Zweifel geltend. Jede Fixierung des Berlin-Status durch die Westmächte würde als Modifikation des Status quo gewertet werden. Die Initiative werde der Sowjetunion neue Argumente gegen die Politik der Bundesregierung an die Hand geben und vom Kreml ausgenutzt werden, die osteuropäischen Staaten zu noch stärkerer Zusammenarbeit im Warschauer Pakt zu zwingen.¹¹⁰⁷

Im Gespräch mit Debré im September versuchte Brandt, die Franzosen zur Zustimmung zu bewegen. Man dürfe "nicht zum Gaudium anderer weiterhin darüber streiten, was in Berlin legitim sei und was nicht"¹¹⁰⁸. Ferner machte er sich den Vorschlag des Berliner Senats zu eigen, daß Weltbank und IWF 1970 in Berlin tagen sollten. Dem folgten Wirtschaftsminister Schiller und das Bundeskabinett.¹¹⁰⁹ Schließlich bat Brandt seinen Kollegen, nach Berlin zu kommen. Debré tendierte dazu, statt ein Papier zu veröffentlichen, nur die gemeinsame Auffassung der Westmächte und der Bundesrepublik intern festzulegen. Was die Tagung der Weltbank anbelangte, zeigte er sich skeptisch. Auch bezüglich eines Berlin-Besuchs reagierte er zurückhaltend.

Bei seinem Aufenthalt in New York im Oktober dankte Brandt dem amerikanischen Außenminister für dessen Rede vor der UNO-Vollversammlung, in der Rusk das amerikanische Engagement für die Sicherheit der Bundesrepublik und West-Berlins unterstrichen hatte. Rusk wies darauf hin, er habe Gromyko in aller Deutlichkeit gesagt, daß Berlin Staatsinteresse der USA sei. Gromyko habe erklärt, daß die Sowjets nichts gegen Berlin unternehmen würden, daß sie sich aber gegen das verwahrten, was die Bundesrepublik in Berlin tue. Brandt betonte nochmals die Nützlichkeit eines alliierten Berlin-Papiers.

¹¹⁰³ Vgl. Brandt an Kiesinger am 21.05.1968, in: Dep. Schmidt 5357.

¹¹⁰⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 218.

¹¹⁰⁵ Löwenthal, "Vom kalten Krieg zur Ostpolitik", S. 679.

¹¹⁰⁶ Vgl. Carstens an Duckwitz am 02.08.1968, in: PAAA, B 150.

¹¹⁰⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 247 und 253.

¹¹⁰⁸ AAPD 1968, Dok. 287, S. 1114. Vgl. Vgl. AAPD 1968, Dok. 350, und Brandt an Rusk am 19.09.1968 (Entwurf), in: PAAA, B 150.

¹¹⁰⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 326, Anm. 6, und Kabinettsprotokolle 1968, S. 362f. und 424. Eine Tagung in Berlin fand 1988 (!) statt.

Ein internes Papier, wie es die Franzosen bevorzugten, sei besser als nichts. Rusk gab sich zurückhaltend.¹¹¹⁰ Auch bezüglich einer Übergangsregelung für den innerdeutschen Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehr gab es keine Fortschritte. Im amerikanischen Außenministerium war man nach dem 21. August 1968 der Auffassung, daß die durch die Invasion entstandene Atmosphäre für eine Initiative zur Zusammenarbeit bei der Regelung des innerdeutschen Verkehrs nicht günstig sei.¹¹¹¹

Derweil protestierte Moskau bei den Westmächten gegen anstehende Veranstaltungen in Berlin, u.a. eine Parlamentarische Arbeitswoche des Bundestages, den Bundesparteitag der CDU, einen Parteitag der NPD und schließlich die Bundesversammlung 1969.¹¹¹² Auch Paris wandte sich gegen die Abhaltung der Veranstaltungen.¹¹¹³ Der britische Botschafter brachte namens der Drei Mächte in einem Schreiben an Abrassimow die Auffassung zum Ausdruck, daß es legitime Verbindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin gebe und die Bundesrepublik eine legitime Verantwortlichkeit für die Lebensfähigkeit und Wohlfahrt der Stadt habe. Der letzte Satz des Entwurfs, es sei nur natürlich, daß westdeutsche Organisationen sich von Zeit zu Zeit in Berlin versammeln würden, wurde auf französisches Verlangen gestrichen. Für Ministerialdirektor Ruete stellte dieses Schreiben dennoch die bis dato eindeutigste Deckung der Bundespräsenz in Berlin dar. Erstmals werde in dieser Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, daß nichts in den Viermächte-Abkommen Veranstaltungen von Institutionen des Bundes in Berlin entgegenstehe.¹¹¹⁴

Das Zusammentreten der Bundesversammlung in Berlin war im Entwurf einer Drei-Mächte-Erklärung als wesentlicher Punkt des Verhältnisses zwischen West-Berlin und dem Bund aufgeführt worden. Eine etwaige Verlegung der Bundesversammlung wurde von Duckwitz als schwere Belastung der innenpolitischen Situation und des Verhältnisses der deutschen Bevölkerung zu den Alliierten betrachtet, die den sowjetischen Druck auf Berlin keinesfalls verringern, sondern eher ermutigen würde. In einer Weisung für den deutschen Botschafter in Paris fügte er allerdings hinzu: "Verbesserungen der Situation im Rahmen des Status von Berlin bedürfen der Mitwirkung aller Beteiligten. Falls die Sowjetunion eine weniger negative Haltung zu den essentiellen Beziehungen Berlins zur Bundesrepublik Deutschland einnehmen und ihre Politik der Abschnürung der Stadt von den lebensnotwendigen Verbindungen zur Bundesrepublik revidieren würde, wären wir zu entsprechenden Beiträgen bereit."¹¹¹⁵ Hier deutete sich erstmals eine Art Kompensationsgeschäft im Kontext einer Verlegung der Bundesversammlung an.

Parallel zur sowjetischen Propagandakampagne wurde von Seiten Moskaus und Ost-Berlins der Eindruck erweckt, daß faktisch nichts gegen Berlin unternommen werden würde. Und tatsächlich verliefen die parlamentarische Arbeitswoche und der CDU-Parteitag störungsfrei. Zugleich trat die Bundesversammlung in der östlichen Propaganda mehr und mehr in den Vordergrund.¹¹¹⁶ Am 15. Oktober fragte Helmut Schmidt im Kreßbronner Kreis, ob bereits feststehe, daß die Bundesversammlung in Berlin stattfinden werde. Kiesinger erwiderte, daß er sich dafür einsetzen werde, "die nächste Bundesversammlung nicht in Berlin" abzuhalten. Die Bundesregierung stehe zu Berlin, es müsse aber gefragt werden, wie man sich in einer Zeit verhalten solle, "in der viele in der Welt um den Frieden bangen". Es sei "notwendig, sich eine elegante Begründung dafür einfallen zu lassen, daß die Bundesversammlung anderswo im Bundesgebiet stattfinde"¹¹¹⁷. Brandt nahm wegen seines Aufenthalts in New York und seiner

¹¹¹⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 332, S. 1305f.

¹¹¹¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 339, S. 1332f.

¹¹¹² Vgl. AAPD 1968, Dok. 340, S. 1336f.

¹¹¹³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 350.

¹¹¹⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 354, insbesondere auch Anm. 7.

¹¹¹⁵ AAPD 1968, Dok. 354, S. 1377. Von den vier seit 1949 abgehaltenen Bundesversammlungen hatte nur eine, nämlich die von 1949, nicht in Berlin stattgefunden. 1949 war das Verhältnis Berlins zum Bund noch nicht Gegenstand vertraglicher Abmachungen gewesen. Die entsprechenden Briefwechsel zwischen den Drei Mächten und der Bundesregierung datierten aus den Jahren 1952/54. Vgl. *ibid.*

¹¹¹⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 365 und 371.

¹¹¹⁷ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 180.

Lateinamerika-Reise weder an dieser Sitzung noch an der eine Woche später teil, bei der als Ort der Bundesversammlung "Bonn ins Auge gefaßt"¹¹¹⁸ wurde.

Allem Anschein nach sprach sich Brandt bei einem Treffen der Partei- und Fraktionschefs mit Bundestagspräsident Gerstenmaier am 30. Oktober vehement für eine sofortige Entscheidung zugunsten Berlins aus. Er glaubte, der Bundestagspräsident und der Kanzler hätten durch ihr bisheriges Zögern "geradezu eine Einladung an die Sowjets"¹¹¹⁹ geliefert. Kurz darauf beauftragte Brandt seinen Mitarbeiter Sahm, der mit Gerstenmaier befreundet war, diesen "vertraulich von sowjetischen Warnungen zu unterrichten, die Bundesversammlung nicht [...] in Berlin tagen zu lassen", und hinzuzufügen, nach Meinung der Bundesregierung sei es "gefährlich [...], einem solchen sowjetischen Druck nachzugeben"¹¹²⁰.

Am 12. November sprach sich Kiesinger in der Kreßbronner Runde "dagegen aus, die Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin allzu sehr zu forcieren"¹¹²¹. Inzwischen lagen der Bundesregierung Nachrichten vor, wonach die Volkskammer "weitere schwerwiegende Behinderungen im Berlinverkehr beschließen"¹¹²² wollte. Kiesinger drängte darauf, die deutsch-alliierten Gespräche über Eventualfallplanungen für den Güterverkehr auf den Personenverkehr auszudehnen, und bat Brandt, in diesem Sinne beim Vierertreffen am Vorabend der NATO-Ministerratstagung zu wirken.

Aus dem State Department hieß es derweil, Paris und London hätten Bedenken gegen die Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin angemeldet. Problematisch sei u.a. die Teilnahme von NPD-Abgeordneten. Die amerikanische Haltung sei noch nicht festgelegt, werde aber den Bonner Vorstellungen soweit möglich Rechnung tragen, wobei diese eben noch nicht bekannt seien. In Washington vermute man erhebliche Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Großen Koalition.¹¹²³ Im Gespräch mit Brandt merkte Rusk an, nachdem die drei letzten Bundesversammlungen in Berlin stattgefunden hätten, sei die Verlegung der nächsten an einen anderen Ort problematisch. Gegenwärtig suchten die Sowjets überall nach Schwächemomenten des Westens. Man solle daher gerade in dieser Periode nicht nachgeben und Fehlkalkulationen auf sowjetischer Seite vorbeugen. Brandt merkte an, daß Bonn auf die Meinung aller drei Schutzmächte Wert lege. Der Bundestagspräsident neige zur Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin, habe jedoch bisher weder über den Ort noch über den Zeitpunkt entschieden.¹¹²⁴

Bei seinem Treffen mit dem amerikanischen, britischen und französischen Außenminister am 14. November drängte Brandt nochmals auf eine Berlin-Erklärung der Drei Mächte, notfalls ohne Veröffentlichung oder Bekanntgabe an die Sowjetunion. Er schlug vor, die Bonner Vierergruppe zu beauftragen, die Prüfung der legitimen Bindungen Berlins zum Bund fortzusetzen. Rusk meinte, man solle den Status quo aufrechterhalten, ohne sich zu bemühen, die formelle Zustimmung der Sowjetunion zu erhalten. Für Debré ging das Verhältnis Berlins zum Bund nur die Drei und die Bundesregierung an und sollte weder bei den Sowjets anhängig gemacht noch öffentlich behandelt werden. Brandt bat auch, zur gegebenen Zeit der Sowjetunion den Vorschlag zu übermitteln, daß die Vier Mächte den beiden deutschen Seiten nahelegen sollten, bei der Regulierung des innerdeutschen Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehrs und bei der Errichtung einer entsprechenden paritätischen Kommission zusammenzuwirken. Brandt wollte die Prüfung so vorantreiben, daß eine "Initiative unverzüglich eingeleitet werden könne, wenn sich ein neuer Ost-West-Dialog anbahne". Sein britischer Kollege glaubte, eine solche Initiative passe nicht in die jetzige Landschaft. Rusk sah dies anders. Brandt brachte auch Maßnahmen zum alliierten Schutz des deutschen Berlinverkehrs im Falle von neuerlichen

¹¹¹⁸ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 186.

¹¹¹⁹ "Klares Zeichen", in: *SPIEGEL* vom 03.03.1969. Vgl. Ahlers an Kiesinger am 30.10.1968, in: NL Kiesinger 001, und Kroegel, Anfang, S. 286f.

¹¹²⁰ Sahm, Diplomaten taugen nichts, S. 220.

¹¹²¹ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 193.

¹¹²² Vermerk Carstens vom 12.11.1968, in: NL Guttenberg 94.

¹¹²³ Vgl. Drahtbericht Knappstein vom 13.11.1968, in: PAAA, B 150.

Behinderungen zur Sprache, die das Auswärtige Amt vorgeschlagen und auf die der Bundeskanzler gegenüber dem amerikanischen Botschafter gedrängt hatte. Zugleich stellte er klar, ihm und Kiesinger läge daran, ein mögliches Mißverständnis auszuräumen: Bonn wolle keinesfalls die Bürde der Aufrechterhaltung des Zuganges allein auf die Drei Mächte abladen, sondern sei bereit, einen eigenen Beitrag zu leisten und entsprechende Parallelmaßnahmen im Bereich der innerdeutschen Beziehungen inklusive des innerdeutschen Handels zu ergreifen. Nochmals brachte Brandt die Weltbanktagung ins Gespräch: Es reiche nicht aus, wenn die vier Außenminister jedes halbe Jahr in einem NATO-Kommuniqué die Berlinposition erneut bekräftigten und gleichzeitig in der Realität die Lage Berlins sich verschlechtere. Eindringlich gab er zu überlegen, "was es bedeuten würde, wenn Berlin dem Westen auf solche Art verloren gehe". Debré sprach sich kategorisch gegen die Abhaltung der Weltbanktagung in Berlin aus. Bonn möge sich auf andere Veranstaltungen konzentrieren. Mit Blick auf die Bundesversammlung betonte Brandt, die Entscheidung über den Ort liege beim Bundestagspräsidenten. Gerstenmaier habe ihm gesagt, er tendiere dazu, die Bundesversammlung dem Brauch entsprechend wieder nach Berlin einzuberufen. Brandt stellte aber klar, falls die Drei Mächte ernste Besorgnisse hegten, würde Bonn sie "selbstverständlich gebührend berücksichtigen". Gleichwohl gab er zu bedenken, "eine Verlegung würde psychologischen Schaden anrichten und erneut einen Status quo minus bedeuten". Derartigen Nachteilen könne eher begegnet werden, "wenn kompensierende Gewinne [...] erreicht werden könnten". Explizit nannte er "Passierscheine, Reiseerleichterungen usw."¹¹²⁵ Damit war der Gedanke in die Debatte eingeführt, der das Thema "Bundesversammlung" bis zum 5. März 1969 bestimmen sollte.

Brandts Kollegen gingen darauf nicht ein. Sie betrachteten die Teilnahme der 22 NPD-Abgeordneten als gravierendes Problem, aus der die Sowjets eine Provokation konstruieren könnten. Die Minister beauftragten die Bonner Vierergruppe, die Prüfung des Verhältnisses Berlins zum Bund weiterzuführen. Brandt glaubte, die Auffassungen hierüber gingen nicht weit auseinander. Auch der Berlin-Teil des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung verspreche weitere Klarstellungen. Darin bekräftigten die Minister ihre Unterstützung für die Entschlossenheit der Drei Mächte, die Sicherheit Berlins zu gewährleisten und den freien Zugang zu dieser Stadt aufrechtzuerhalten. Mit Befriedigung wurden die Maßnahmen zur Kenntnis genommen, die die Bundesrepublik zur Aufrechterhaltung der Lebensfähigkeit der Stadt getroffen hatte. Die NATO identifizierte sich mit der Auffassung der Drei Mächte hinsichtlich des legitimen Interesses der Bundesregierung am Wohlergehen und der Lebensfähigkeit Berlins und der sich daraus ergebenden Bindungen. Die Minister schlossen sich ferner dem von den Drei Mächten an die Sowjetunion gerichteten Appell an, die Viermächtevereinbarungen über Berlin zu respektieren. Die vier Außenminister kamen ferner überein, die Bonner Vierergruppe solle die Frage der Paritätischen Kommission und Übergangsregelung des innerdeutschen Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehrs im einzelnen prüfen und entsprechende Vorschläge vorlegen sowie die Eventualfall-Planung bezüglich der Behinderung des Berlinverkehrs intensivieren. Ferner sollte auf Rusks Vorschlag hin der internationale Veranstaltungskalender daraufhin geprüft werden, welche staatlichen und nichtstaatlichen Konferenzen nach Berlin gezogen werden könnten.¹¹²⁶ Brandts Kollegen erbaten von der Bundesregierung eine Präzisierung ihrer Überlegungen zu einem innerdeutschen Übereinkommen in dieser Frage, was Brandt zusagte. Er versprach, den Bundestagspräsidenten über das Gespräch zu unterrichten, und erklärte, die Frage der Bundesversammlung sei "keine Prestigefrage". Bonn sei bereit, flexibel zu agieren. Er schlug vor, die Bonner Vierergruppe solle "wegen eines Quid pro quo für den Fall der Verlegung der Bundesversammlung Überlegungen anstellen"¹¹²⁷.

¹¹²⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 372.

¹¹²⁵ AAPD 1968, Dok. 377, S. 1468ff.

¹¹²⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 377.

¹¹²⁷ AAPD 1968, Dok. 377, S. 1473. Vgl. *ibid.*, S. 1468-1475. Brandt schlug dem Regierenden Bürgermeister von Berlin vor, die Berliner Bewerbung für die IWF- und Weltbanktagung zwar nicht formell zurückzuziehen, sie aber auch nicht aktiv weiterzubetreiben, gegenüber der Öffentlichkeit jedoch hervorzuheben, daß sich die vier Außenminister dafür ausgesprochen hätten, mehr internationale Tagungen für Berlin zu gewinnen. Vgl. *ibid.*, Anm. 11.

Die Minister gingen auch auf diese Bemerkungen Brandts nicht ein. Das Auswärtige Amt ließ daraufhin in der Bonner Vierergruppe anfragen, ob die drei Schutzmächte bei der Sowjetunion bezüglich einer Honorierung der Verlegung der Bundesversammlung etwa in der Passierscheinfrage sondieren könnten. Diese ließen eine gewisse Bereitschaft erkennen, dies zu tun, sofern Bonn "genügend klar" festlegen würde, für "welchen Preis die Verlegung der Bundesversammlung [...] annehmbar"¹¹²⁸ erscheine. Brandt entschied aber kurz darauf, die Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen. Im SPD-Vorstand führte er am 22. November aus, die Westmächte hätten gegen die Durchführung der Bundesversammlung in Berlin keinen Einspruch erhoben.¹¹²⁹

Egon Bahr hielt Ende November den Stand der Dinge für Brandt fest und gab seine Empfehlung ab: Die Bundesversammlung sei das einzige Bundesorgan, in der die Berliner Abgeordneten volles Stimmrecht besäßen. Von der Praxis der Abhaltung in Berlin abzugehen, würde "den gewachsenen Status in den Beziehungen zwischen dem Bund und Berlin mindern", die Berliner dies als "Zeichen der Bereitschaft [...] werten, dem sowjetischen Druck nachzugeben". Wie der Kreml auf die Wahl des Tagungsortes reagieren werde, sei fraglich. Seit der Besetzung der CSSR habe er wiederholt zu erkennen gegeben, daß er gegenüber dem Westen zu einer Politik des "business as usual" zurückzukehren und die Berlin-Situation nicht zu verschärfen beabsichtige. Andererseits gebe es Befürchtungen, daß Moskau und Ost-Berlin sich eventuelle Gegenmaßnahmen für die Bundesversammlung "aufsparen" wollten. Die Teilnahme der NPD-Abgeordneten gäbe "einen auch im westlichen Ausland brauchbaren Vorwand". Das Risiko einer begrenzten Krise rechtfertige jedenfalls keine Verlegung der Bundesversammlung. Franzosen und Briten hätten gewisse Einwände, während die Amerikaner der Bundesregierung zur Durchführung der Bundesversammlung in Berlin geraten hätten. Diese Haltung habe für Bonn "fast zwingenden Charakter". Das Engagement der USA dürfe "in keinem Augenblick durch zaghaftes Verhalten der Deutschen gefährdet werden". Bahr plädierte für eine baldige Entscheidung zugunsten Berlins:

Die Sowjetunion hat ihr hervorragendes Interesse an der Normalisierung ihrer Beziehungen zu den Vereinigten Staaten gezeigt. Zum Zeitpunkt des Präsidentenwechsels wird sie alles vermeiden, was diese Beziehungen belasten könnte. [...] Die [...] öffentlichen Spekulationen über die Einstellung der Alliierten und die ausweichenden Äußerungen der zuständigen deutschen Stellen erwecken den Eindruck, als sei die Haltung der Bundesrepublik unsicher. Allzu langes Abwarten und allzu große Rücksichtnahme [...] könnten zur Folge haben, daß [...] eine von uns als Attribut des Berlin-Status-quo proklamierte Position geräumt wird.¹¹³⁰

Am 2. Dezember fragte der Kanzler den Außenminister, ob die Amerikaner wirklich so nachdrücklich dazu rieten, die Bundesversammlung in Berlin zu halten, worauf Brandt antwortete, "so sei es auch wieder nicht". Kiesinger bat ihn, "das Problem noch einmal genau zu überdenken"¹¹³¹. Am 5. Dezember 1968 nahm Brandt mit Wehner und Schütz an einem Gespräch der Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen bei Bundestagspräsident Gerstenmaier teil, bei dem sich die Mehrheit der Teilnehmer – allem Anschein nach auch Brandt – dafür aussprach, die Bundesversammlung nach Berlin einzuberufen. Gerstenmaier deutete an, daß ihm aus Kreisen der künftigen US-Administration ein Hinweis gegeben worden sei, der auf eine veränderte amerikanische Haltung hinzudeuten schien.¹¹³²

Kiesinger und Gerstenmaier wollten eine möglichst genaue Vorstellung von der Haltung der drei Westmächte in dieser Frage haben und baten Brandt um entsprechende Unterrichtung.¹¹³³ Der Kanzler erklärte am 10. Dezember im Kreßbronner Kreis, er neige immer noch dazu, die Bundesversammlung in Bonn abzuhalten. Dabei führte er eine persönliche Aussage des amerikanischen Botschafters an, der sich dezidiert gegen Berlin ausgesprochen habe. Die Nachrichtenlage in Sachen Berlin sei allerdings "nicht

¹¹²⁸ Aufzeichnung Ruete vom 22.11.1968 mit handschriftlichem Vermerk Ritzel vom 29.11.1968, in: PAAA, B 150.

¹¹²⁹ Vgl. Brandt am 22.11.1968 im SPD-Vorstand, in: SPD-Parteivorstand 28.

¹¹³⁰ Aufzeichnung Bahr vom 25.11.1968, in: Dep. Bahr 399/2.

¹¹³¹ AAPD 1968, Dok. 399, S. 1548.

¹¹³² Vgl. AAPD 1968, Dok. 399, S. 1548, Anm. 10, und Dok. 413, S. 1600, sowie Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 212.

¹¹³³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 405., S. 1568.

alarmierend". Kiesinger selbst glaubte, "daß die Sowjets keine Berlinkrise wünschten", und fragte, ob es eine Möglichkeit gebe, mit ihnen "eine Art Stillhalteabkommen zu erreichen". Er glaubte nicht, daß er und Brandt, der erneut nicht anwesend war, in dieser Frage "weit auseinander seien", wollte aber noch einmal mit ihm sprechen. Man kam überein, "daß jetzt keine Entscheidung durch den Bundestagspräsidenten gefällt werden sollte"¹¹³⁴.

Als sich die Runde am Tag darauf erneut traf, erklärte der Bundestagspräsident, er wolle seine Entscheidung möglichst noch in derselben Woche bekannt geben. Brandt hatte Gerstenmaier persönlich dargelegt, die Argumente für Berlin überwögen. Kiesinger tendierte nach wie vor zu Bonn, meinte aber, wenn die Haltung der USA klar sei, solle man nach Berlin gehen. Kanzler und Außenminister stimmten in der Beurteilung der alliierten Haltung überein: Die derzeitige amerikanische Administration sei eher dafür, daß die Sitzung in Berlin abgehalten werde, Botschafter Cabot Lodge persönlich dagegen. Angeblich hatte sich auch Henry Kissinger, der außenpolitische Berater des gewählten, aber noch nicht amtierenden Präsidenten Nixon, so geäußert. Man bat Gerstenmaier, seine Entscheidung zu verschieben, bis geklärt war, welche Haltung die Regierung Nixon einnehmen werde und ob man bei den Sowjets die Bereitschaft zu Gegenleistungen im Falle einer Verlegung sondieren solle. Kiesinger und Wehner wollten dieses Gespräch über die Amerikaner führen lassen, Brandt hingegen selbst das Gespräch suchen, allerdings erst, sobald intern ein Beschluß gegen Berlin gefallen sein würde, da man mit den Sowjets nicht gut über beide Alternativen verhandeln könne. Es sei mit Moskau "nichts 'auszuhandeln'". Kiesinger war sich nicht sicher, ob bei Verhandlungen mit Moskau nicht "andere Fragen, z.B. Passierscheine angeschnitten werden" könnten, gab aber zu bedenken, wenn dies fehlschlage, werde die Situation in Berlin "noch aggressiver"¹¹³⁵.

Kurz darauf ließ Henry Kissinger mitteilen, die Gerüchte über angebliche amerikanische Bedenken gegen Berlin entbehrten jeder Grundlage. Nixons Auffassung zufolge handele es sich bei der Auswahl des Ortes der Bundesversammlung ausschließlich um eine deutsche Angelegenheit. Der Bonner Gesandte in Washington wurde indes auf deutsche Versuche angesprochen, auf die amerikanische Position Einfluß zu nehmen. Nixon lege größten Wert darauf, nicht in innerdeutsche Auseinandersetzungen hineingezogen zu werden. Das State Department wies auf einen Zeitungsartikel hin, in dem der Eindruck erweckt worden sei, daß eine Nixon nahestehende Persönlichkeit dem Bundestagspräsidenten empfohlen habe, sich gegen die Durchführung der Bundesversammlung in Berlin zu entscheiden. Die Veröffentlichung habe Kissinger im höchsten Grade verärgert. Auch Rusk sei aufgebracht über Behauptungen, Washington versuche, ein Zusammentreten der Bundesversammlung in Berlin zu verhindern.¹¹³⁶

Am 18. Dezember 1968 gab Bundestagspräsident Gerstenmaier die Entscheidung bekannt, die Bundesversammlung für den 5. März 1969 nach Berlin einzuberufen.¹¹³⁷ Daß er dies "[g]egen den ursprünglichen Willen [...] Brandts"¹¹³⁸ getan habe, läßt sich ganz und gar nicht behaupten. Brandt teilte seinem amerikanischen Kollegen tags darauf mit, die Haltung der USA sei ein entscheidender Faktor in den deutschen Überlegungen gewesen. Er selbst habe die Risiken einer Änderung der bisherigen Praxis immer hoch eingeschätzt.¹¹³⁹

Kurz zuvor hatte der sowjetische Außenminister gegenüber Botschafter Allardt geäußert, seit etwa einem Jahr versuche die Bundesregierung, die Atmosphäre um die Berlin-Frage aufzuheizen. Wenn eine deutsch-sowjetische Annäherung gewünscht werde, sei dies nicht vereinbar mit der Fortsetzung der Linie der Bundesregierung in West-Berlin.¹¹⁴⁰ Der sowjetische Gesandte in Bonn erklärte inoffiziell gegenüber Egon Bahr, man käme sich düpiert vor und habe nach Äußerungen des Kanzlers und des Außenministers

¹¹³⁴ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 210ff.

¹¹³⁵ Vermerk Jahn zum Koalitionsgespräch am 11.12.1968, in: NL Jahn 1345. Vgl. Vermerk und Notizen Guttenberg zum Koalitionsgespräch am 11.12.1968, in: NL Guttenberg 95, und Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 217f.

¹¹³⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 413.

¹¹³⁷ Vgl. DzD V/2, S. 1618ff. (Interview Gerstenmaier 18.12.1968).

¹¹³⁸ Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 476.

¹¹³⁹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 413, Anm. 8.

nicht mehr mit Berlin als Ort der Bundesversammlung gerechnet. Eine derartige Entscheidung könne nur als Wunsch nach einer Kraftprobe verstanden werden. Bahr antwortete, daß eine derartig heftige Reaktion, selbst inoffiziell, eine wirkliche Überraschung sei, gerade da es sich bei der Bundesversammlung um keinen neuen Schritt handele und die Sowjetunion sich trotz einer öffentlichen Debatte darüber nicht geäußert habe. Bahr war überzeugt, daß eine solche Aussage über das hinausging, was sowjetische Diplomaten ohne entsprechenden Auftrag inoffiziell von sich geben konnten.¹¹⁴¹

Kurz vor Weihnachten wurden die Botschafter der Drei Mächte ins sowjetische Außenministerium gebeten, um von Vize-Außenminister Kusnezow eine mündliche Protesterklärung gegen die Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin entgegenzunehmen. Auf die Frage des amerikanischen Botschafters, was die UdSSR mit diesem Protest eigentlich bezwecke, erwiderte Kusnezow, daß die erneute Abhaltung der Bundesversammlung in dieser Stadt nicht zur Normalisierung der deutsch-sowjetischen Beziehungen beitragen würde. Die Bundesrepublik könne jetzt unter Beweis stellen, daß sie ernsthaft gewillt sei, ihren bisherigen Kurs aufzugeben und einen echten Beitrag zu freundschaftlichen Beziehungen zu leisten.¹¹⁴² Im erwähnten Gespräch mit Allardt am 3. Januar 1969 bezeichnete Semjonow Gerstenmaiers Entscheidung als Schritt "von bemerkenswerter Deutlichkeit"¹¹⁴³, dessen Folgen die Bundesregierung allein zu tragen haben werde. Trotz dieses neuen Hindernisses müsse man aber weiter an der Entwicklung der beiderseitigen Beziehungen arbeiten.

Brandt glaubte nicht, daß Moskau oder Ost-Berlin "an einer Krise größeren Umfangs interessiert"¹¹⁴⁴ waren. Er schlug dem Bundeskanzler vor, dem Kreml zu signalisieren, wenn die Bundesversammlung ohne Störungen vonstatten gehen werde, könne man auf eine Verstärkung der politischen Präsenz des Bundes in Berlin verzichten und über einen modus vivendi sprechen, allerdings ohne daß in die Rechte der drei Westmächte eingegriffen werde. Kiesinger war damit einverstanden.¹¹⁴⁵ Duckwitz erfuhr derweil vom amerikanischen Botschafter, daß Abrassimow gedrängt habe, die Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin zu verhindern.¹¹⁴⁶ Am 10. Januar 1969 empfing Brandt Botschafter Zarapkin und bat, die Angelegenheit nicht zu dramatisieren. Sodann unterbreitete er den mit Kiesinger abgestimmten Vorschlag und fügte hinzu, es wäre für eine künftige Regelung von Nutzen, wenn die sowjetische Seite erneut zu verstehen gäbe, daß sie gegen enge wirtschaftliche, währungspolitische und kulturelle Verbindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin nichts einzuwenden habe. Ziel der Bundesregierung sei es, den Status quo West-Berlins so lange unverändert zu lassen, bis eines Tages eine bessere Regelung in einem größeren Zusammenhang gefunden werden könne. Wenn für West-Berlin nicht neue Hindernisse geschaffen, sondern im Bereich des Handels, des finanziellen und kulturellen Lebens mehr Stabilität eintreten würde, dann ließen sich sicherlich einige Fragen leichter lösen. Zarapkin erklärte, Moskau betrachte Gerstenmaiers Entscheidung als eine Bekräftigung der Ansprüche der Bundesrepublik auf West-Berlin aus eindeutig politischen Überlegungen und eine Provokation, die natürlich Auswirkungen haben werde, welche auf eine Verschärfung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern hinauslaufen werde. Wenn die Bundesregierung dies wirklich nicht wünsche, müßten auf entsprechende Erklärungen auch Taten folgen. Brandt konnte Zarapkins Ausführungen nur bedauern.¹¹⁴⁷

Kurz darauf erfuhr er, daß Fabian von Schlabrendorff, Richter am Bundesverfassungsgericht und ein Freund Gerstenmaiers, Ende November und am 12. Dezember mit Henry Kissinger gesprochen und den Bundestagspräsidenten über die Gespräche informiert hatte. Demzufolge hatte sich Kissinger gegen die Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin ausgesprochen. Dies wurde im Auswärtigen Amt mit Erstaunen zur Kenntnis genommen, da man dort ja "genau entgegengesetzte Auffassungen Kissingers zur

¹¹⁴⁰ Vgl. AAPD 1968, Dok. 410, S. 1587.

¹¹⁴¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 417, S. 1612f.

¹¹⁴² Vgl. AAPD 1968, Dok. 427.

¹¹⁴³ AAPD 1969, Dok. 2, S. 7.

¹¹⁴⁴ Brandt, Reden und Interviews, S. 118 (Interview 08.01.1969).

¹¹⁴⁵ Vermerk Brandt für Duckwitz vom 07.01.1969 (irrtümlich datiert auf 07.01.1968), in: WBA, A 7, 18.

¹¹⁴⁶ Vgl. AAPD 1969, Dok. 5, S. 23f.

Kenntnis erhalten"¹¹⁴⁸ hatte. Brandt entsandte erneut Sahn zu Gerstenmaier, der offenbar "über seine privaten Kanäle versucht hatte, zumindest eine Klärung der amerikanischen Haltung herbeizuführen". Sahn unterrichtete den Bundestagspräsidenten, daß weder die bisherige noch die künftige US-Regierung förmlich zu der Frage Stellung genommen habe. Die Bundesregierung sei "unverändert für Berlin". Gerstenmaier sah sich "[a]uf Grund von Brandts taktvoller Initiative, ihn durch einen persönlichen Bekannten erkennen zu lassen, daß seine Schritte bekannt seien, [...] genötigt, sich von dem Wirken seiner Freunde zu distanzieren"¹¹⁴⁹.

Inzwischen hatte Abrassimow auch den Briten nahegelegt, Brandt zu bedenken zu geben, welche Gefahren mit der Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin verbunden seien.¹¹⁵⁰ Außenminister Stewart betonte denn auch gegenüber Staatssekretär Duckwitz, er halte die getroffene Entscheidung für "unglücklich". Für ihn stehe fest, "daß die sowjetischen Proteste diesmal keine leeren Drohungen sein würden"¹¹⁵¹.

Brandt beschlich – wie der an einer Rippenfellentzündung erkrankte Außenminister Conrad Ahlers wissen ließ – das Gefühl, "daß die Entscheidung, nach Berlin zu gehen, vielleicht doch nicht ganz richtig gewesen sei". Er stimmte Kiesingers Interpretation zu, daß Moskau ein Interesse daran habe, wenn die Bundesregierung die Bundesversammlung in Berlin tagen lasse, als Vorwand, um Bonn als Störenfried zu brandmarken. Brandt schloß es "nicht völlig aus", eine Kompensation für die West-Berliner, eine positive Reaktion Moskaus und das Einverständnis Washingtons vorausgesetzt, nun "doch nicht nach Berlin zu gehen"¹¹⁵².

Duckwitz bat Allardt, um einen erneuten, baldigen Termin im sowjetischen Außenministerium nachzusuchen.¹¹⁵³ Doch sowohl Egon Bahr als auch Botschafter Allardt hatten Bedenken gegen Duckwitz' Weisung, weil sie ihnen zu wenig substantiell erschien, so daß der Staatssekretär ihre Ausführung zurückstellen ließ.¹¹⁵⁴ Statt dessen erhielt der von Wehner und Kiesinger favorisierte Weg über Washington Präferenz. An den neuen Botschafter Pauls drahtete Duckwitz nach Rücksprache mit Brandt:

Die sowjetischen Äußerungen zur Einberufung der Bundesversammlung nach Berlin haben uns Veranlassung gegeben, den Beschluß des Bundestagspräsidenten erneut zu überdenken. Eine einfache Zurücknahme des Beschlusses ist aus politischen und psychologischen Gründen nicht möglich. Dagegen würde uns ein solcher weitreichender Entschluß erleichtert, wenn die Gegenseite, d. h. in diesem Fall die Sowjetunion und die DDR, Schritte zur Erleichterung der menschlichen Beziehungen unternähme. Hier bietet sich in erster Linie die Wiederaufnahme der Gespräche über eine Passierscheinregelung für die Bewohner West-Berlins an. Die Möglichkeit einer direkten Unterhaltung zwischen uns und der DDR scheidet aus. Ein unmittelbares Gespräch mit den Sowjets bietet keine Erfolgsaussichten. [...] Dagegen erscheint ein Gespräch der Amerikaner mit den Russen nicht aussichtslos.¹¹⁵⁵

Die Amerikaner sollten den Sowjets erklären, daß sie bereit seien, auf die Bundesregierung einzuwirken, von der Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin abzusehen, könnten ihr dies jedoch nur zumuten, wenn es ein sichtbares Zeichen des Entgegenkommens gebe. Sie schlugen daher vor, Moskau möge auf Ost-Berlin einwirken, die Ausstellung von Passierscheinen wieder zuzulassen bzw. die West-Berliner ähnlich zu behandeln wie die Westdeutschen. Dabei könne man zunächst an Ostern und Weihnachten denken. Pauls sollte sich möglichst an Kissinger wenden, von dem angenommen wurde, daß er kein Befürworter der Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin war, wenn er sich auch öffentlich anders geäußert hatte. Für den Fall, daß die Amerikaner das Ansinnen ablehnen würden, wollte die Bundes-

¹¹⁴⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 8, S. 33-37.

¹¹⁴⁸ Aufzeichnung Sahn vom 13.01.1969, in: PAAA, B 1 346. Vgl. auch Kissinger, Memoiren, S. 438f., und Binder, *The other German*, S. 244.

¹¹⁴⁹ Sahn, *Diplomaten taugen nichts*, S. 220f.

¹¹⁵⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 15, S. 60.

¹¹⁵¹ AAPD 1968, Dok. 26, S. 97.

¹¹⁵² Ahlers an Kiesinger am 15.01.1968, in: NL Kiesinger 001.

¹¹⁵³ Vgl. AAPD 1969, Dok. 26, S. 99ff.

¹¹⁵⁴ Vgl. Vermerk Bahr vom 22.01.1969, in: Dep. Bahr 431B, und AAPD 1969, Dok. 30.

¹¹⁵⁵ AAPD 1969, Dok. 29, S. 109f.

regierung nicht insistieren. Der Plan war nur einem ganz kleinen Kreis bekannt und sollte verständlicherweise geheim bleiben.¹¹⁵⁶

Pauls wies in seiner Antwort darauf hin, daß die neue amerikanische Regierung, inklusive Kissinger, die Durchführung der Bundesversammlung in Berlin unverändert befürworte und es wohl nicht verstehen würde, wenn ihr die Bundesregierung "Nachgiebigkeit empfehlen"¹¹⁵⁷ würde. Er befürchtete verheerende Auswirkungen, wenn in der Bundesrepublik behauptet würde, man habe unter dem Druck der USA auf die Durchführung der Bundesversammlung in Berlin verzichten müssen. Duckwitz bezweifelte in einem Schreiben an den in Kur befindlichen Außenminister, ob Pauls mit seiner Sichtweise richtig lag, daß es Washington "auf einen Krach oder eine Krise mit den Sowjets" über die Bundesversammlung nicht ankomme. Wenn dem allerdings doch so sei, falle Bonns "wesentlichstes Argument für eine Demarche der Amerikaner bei den Russen fort"¹¹⁵⁸. Der Staatssekretär rückte in seiner Weisung an Pauls dessen "auf gewissen Mißverständnissen" beruhende Ausführungen zurecht: "Wir gedenken keineswegs, weich zu werden [...]. Wir sind im Gegenteil entschlossen, die Bundesversammlung in Berlin durchzuführen, es sei denn, die andere Seite findet sich zu einem Entgegenkommen bereit, das uns in die Lage versetzt, auf die Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin dieses Mal zu verzichten." Unter keinen Umständen wolle man Kissinger oder ein anderes Mitglied der US-Regierung in Verlegenheit bringen. Auf der anderen Seite konnten Duckwitz und Brandt sich "sehr gut vorstellen, daß die neue Administration eine Absprache der Versöhnlichkeit [...] begrüßen würde". Dem Auswärtigen Amt gehe es darum, unter Wahrung seines "grundsätzlichen Standpunktes einen Konflikt mit zur Zeit noch nicht übersehbaren Folgen zu vermeiden" und "ein limitiertes Entgegenkommen zu zeigen, das auf der anderen Seite eine erhebliche Erleichterung der [...] immer wieder geforderten menschlichen Verbindungen zwischen Ost und West mit sich bring[en]" würde. Dabei sei die amerikanische Haltung "naturgemäß von entscheidender Bedeutung"¹¹⁵⁹.

Da Pauls sein Beglaubigungsschreiben noch nicht übergeben hatte, ließ er seinen Stellvertreter Oncken "mit einer höheren Persönlichkeit der Administration, zu der ein besonderes Vertrauensverhältnis" bestand, ein Gespräch "à titre personnel" führen. Dem Amerikaner war von der Erwähnung eines quid pro quo durch Rusk nichts bekannt. Grundsätzlich sei die amerikanische Haltung in der Frage der Bundesversammlung unverändert. In Bezug auf den deutschen Vorschlag fragte er, "worin eine solche Gegenleistung bestehen könne, ob sie noch rechtzeitig vor dem Termin der Durchführung der Versammlung sichergestellt werden könne, ob sie politisch ein Äquivalent für eine Verlegung der Bundesversammlung darstelle und ob die deutsche Öffentlichkeit dieses Äquivalent als ausreichend erachte"¹¹⁶⁰. In der Passierscheinfrage werde wahrscheinlich der Versuch gemacht werden, die Verhandlungen auf die Regierungsebene anzuheben und dabei den Sonderstatus Berlins nachhaltig zu unterstreichen. Im übrigen sei es fraglich, ob zeitlich befristete Abmachungen eine ausreichende Kompensation darstellen würden. Grundsätzlich sei es ihm stets richtig erschienen, in der Frage der Bundesversammlung keine Positionen aufzugeben. Bisher gebe es keine Anzeichen dafür, daß die Sowjets eine größere Krise anstrebten. Freilich sei die Position des Westens durch wiederholte öffentliche Äußerungen deutscher politischer Kreise nicht erleichtert worden. Auch dem Ostblock sei bewußt, daß die Meinungen im Bundeskabinett geteilt seien. Er könne sich ferner vorstellen, daß bestimmte deutsche Kreise in einer Aufgabe Berlins als Veranstaltungsort einen Rückzug erblicken und für dieses angebliche Zurückweichen eine Empfehlung der Amerikaner verantwortlich machen würden, was sich nachteilig auf die deutsch-amerikanischen Beziehungen auswirken könne. Ferner könne es einen Wahlerfolg der NPD bei den Bundestagswahlen zur Folge haben. Schließlich gab er zu bedenken, wenn die Sowjets den Eindruck gewönnen, daß sie

¹¹⁵⁶ Vgl. AAPD 1969, Dok. 29.

¹¹⁵⁷ AAPD 1969, Dok. 33, Anm. 1.

¹¹⁵⁸ Duckwitz an Brandt am 28.01.1969, in: PAAA, B 150.

¹¹⁵⁹ AAPD 1969, Dok. 33, S. 118f.

¹¹⁶⁰ AAPD 1969, Dok. 34, S. 120f.

Bonn durch Ausübung von Druck zur Überprüfung politischer Positionen veranlassen könnten, würde ihre Konzessionsbereitschaft nicht erhöht. Nach diesem Bericht und einem Gespräch mit Kiesinger wies Duckwitz Pauls am 30. Januar 1969 an, von einer weiteren Verfolgung der Initiative abzusehen.¹¹⁶¹ Bei Pauls' Antrittsbesuch im Weißen Haus meinte Präsident Nixon, es sei nicht einzusehen, warum die Bundesversammlung nicht ein viertes Mal in Berlin tagen solle. Die Sowjets würden sicher eine große Propagandatätigkeit entfalten, aber man solle sich nicht nervös machen lassen. Er schloß seine Bemerkungen mit den Worten: "We are certainly not belligerent, but we stand firm."¹¹⁶²

Am 31. Januar erklärte der sowjetische Botschafter in Ost-Berlin gegenüber Klaus Schütz, die Sowjetunion und ihre Verbündeten müssten bei einer Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin ernste Gegenmaßnahmen ergreifen, die sich auf die Bevölkerung der Stadt auswirken würden.¹¹⁶³ Am 6. Februar suchte Zorapkin Brandt an dessen Kurort auf, wo er ihm eine Erklärung bezüglich des NV-Vertrags übergab¹¹⁶⁴, die er als Ausdruck des guten Willens Moskaus bezeichnete. Zugleich übermittelte er den Wunsch, die Bundesregierung möge darauf mit einer positiven Aktion reagieren und ihre Entscheidung über die Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin überprüfen. Brandt stellte eine Antwort in Aussicht, vermied eine inhaltliche Stellungnahme und lehnte ein Junktim zwischen beiden Angelegenheiten ab. Zorapkin stellte klar, sowjetischerseits verbinde man die beiden Fragen nicht miteinander, drängte jedoch auf einen positiven Schritt der Bundesregierung in Sachen Berlin als Ausgangsbasis für die Regelung der offenen Fragen. Brandt wies nun darauf hin, daß die Frage der Bundesversammlung "leichter zu regeln gewesen wäre, wenn seitens der Sowjetunion etwas Konstruktives für West-Berlin erfolgt wäre. Etwas, was der kulturellen und wirtschaftlichen Entfaltung dieser Stadt dienen würde oder z.B. ein Schritt, um in der traurigen Frage der Familientrennung voranzukommen." Zorapkins mögliche Antwort vorwegnehmend, daß derartige Fragen zur Kompetenz der DDR-Regierung gehörten, fuhr er fort, es sei doch klar, "daß der Rat der Sowjetunion in diesen Fragen ein großes Gewicht habe. Es wäre jedenfalls für die Bundesregierung leichter, mit West-Berlin zusammenhängende Fragen zu prüfen, wenn in allgemeine Normalisierungsbestrebungen auch West-Berlin einbezogen würde. [...] Sowjetische Schritte in Richtung auf eine Konsolidierung der Verhältnisse in West-Berlin würden wesentlich dazu beitragen, Entscheidungen der Bundesregierung in West-Berlin betreffenden Fragen zu ermöglichen."¹¹⁶⁵ Brandt war vom Konjunktiv II in den Konjunktiv I gewechselt und hatte Zorapkin damit bedeutet, daß es bei einem entsprechenden Angebot für eine Überprüfung der Entscheidung noch nicht zu spät war. Zorapkin verwies tatsächlich auf die Zuständigkeit der DDR. Mit einem positiven Schritt Bonns ließe sich ein wesentliches Hindernis auf dem Wege zu einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen Moskau und Bonn beseitigen. Es würde dann eine neue Lage entstehen, und man könnte viel unbeschwerter miteinander sprechen. Moskau verlangte eine Bonner Entscheidung gegen Berlin offenbar als Vorleistung. Brandt schloß das Gespräch mit der Bemerkung ab, er könne dem Botschafter nicht in Aussicht stellen, daß die vom Bundestagspräsidenten getroffene Entscheidung geändert werde, versprach aber, bald wieder von sich hören zu lassen. Parallel dazu brachte er in einem Interview Gespräche zwischen Bonn und Ost-Berlin über die Regelung praktischer Fragen und eines "Nebeneinander[s] der beiden deutschen Gebiete"¹¹⁶⁶ ins Gespräch. Erste konkrete Schritte auf Staatssekretärebene könnten sofort eingeleitet werden.

Am 8. Februar untersagte der Innenminister der DDR bis auf weiteres allen Mitgliedern und Mitarbeitern der Bundesversammlung, allen Angehörigen der Bundeswehr und den Mitgliedern des Verteidigungsausschusses des Bundestags die Durchreise durch die DDR nach West-Berlin.¹¹⁶⁷ Daraufhin sprachen sich

¹¹⁶¹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 34, Anm. 7, und Dok. 38, S. 134.

¹¹⁶² AAPD 1969, Dok. 40, S. 139.

¹¹⁶³ AAPD 1969, Dok. 46, Anm. 6.

¹¹⁶⁴ Vgl. hierzu Kap. 6.2.2.3 dieser Arbeit.

¹¹⁶⁵ AAPD 1969, Dok. 46, S. 153f.

¹¹⁶⁶ "Realistische Einschätzung des deutschen Problems", in: *Bulletin* vom 07.02.1969.

¹¹⁶⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 60, Anm. 4.

am 10. Februar alle Partei- und Fraktionsvorsitzenden der im Bundestag vertretenen Parteien für Berlin aus, was Brandt Zorapkin mitteilte.¹¹⁶⁸ Diesem gegenüber deutete SPD-Bundesgeschäftsführer Wischniewski tags darauf an, Bonn könne bei bestimmten Zugeständnissen auf Berlin als Tagungsort verzichten, z.B. bei einer Erneuerung des Passierscheinabkommens.¹¹⁶⁹ Am selben Tag folgte Brandt einer seit Längerem bestehenden Einladung zu einem privaten Lunch beim sowjetischen Botschafter. Bezüglich Berlins bestätigte Brandt den Eindruck, der Zorapkin am Vorabend des Diplomatenballs von Duckwitz vermittelt worden war, "daß nämlich das Thema Bundesversammlung durch die DDR-Maßnahmen fast hoffnungslos verfahren sei"¹¹⁷⁰. Zorapkins Antwort: Die DDR habe nur auf Grund westdeutscher Ankündigung gehandelt und die DDR könne sich zu Recht auf ihre Souveränität berufen. Wenn man sich entschließen könne, nicht nach Berlin zu gehen, würde die Sowjetunion der Bundesregierung helfen.

Der Kreßbronner Kreis stellte am selben Abend fest, "daß eine Änderung der Entscheidung über den Ort [der Bundesversammlung] nicht mehr möglich sei". Brandt nahm an der Sitzung erneut nicht teil. Helmut Schmidt wies aber – dem Gesprächsvermerk von Carstens zufolge – darauf hin, daß der Außenminister sich "am Vormittag vor der SPD-Fraktion auch im gleichen Sinne geäußert habe"¹¹⁷¹. Tags zuvor hatten die Drei Mächte in einer gemeinsamen Erklärung darauf hingewiesen, daß die deutsche Entscheidung, die Bundesversammlung in Berlin abzuhalten, nach gebührender Konsultation mit den drei Mächten im Rahmen von deren Verantwortung für Berlin getroffen worden sei. Die drei Regierungen seien der Ansicht, daß es für die ostdeutsche Bekanntmachung vom 8. Februar keine Rechtfertigung gebe und diese unvereinbar mit der Tatsache sei, daß die Sowjetunion für den freien und ungehinderten Zugang nach Berlin verantwortlich sei.

Kiesinger hielt es für "unmöglich, zurückzuweichen und Schwäche zu zeigen"¹¹⁷². Am 12. Februar teilte der neue Bundestagspräsident von Hassel – Gerstenmaier war inzwischen zurückgetreten – mit, er habe die Bundesversammlung für den 5. März nach Berlin einberufen.¹¹⁷³ Daraufhin protestierte Zorapkin beim Bundeskanzler. In einer Erklärung drohte der Kreml "äußerst unerwünschte Folgen für die Situation in diesem Gebiet und dementsprechend für die Interessen der West-Berliner Bevölkerung"¹¹⁷⁴ an. Zorapkin erläuterte, Moskau hoffe, diese Erklärung werde die Bundesregierung veranlassen, ihre Entscheidung noch einmal zu überprüfen. Sollte die Bundesregierung bei ihrer Entscheidung bleiben, so werde man sowjetischerseits die Erklärung veröffentlichen. Ein Verzicht auf West-Berlin als Wahlort könne sich hingegen günstig auf die Gestaltung der Beziehungen zwischen Moskau und Bonn auswirken. Zorapkin drängte auf eine sehr genaue Prüfung des Papiers.¹¹⁷⁵

Brandt glaubte nach wie vor, daß es zwar zu einigen Komplikationen, nicht jedoch zu einer ernsten Krise kommen würde, weil das Interesse Moskaus, mit Washington ins Gespräch zu kommen, zu stark sei.¹¹⁷⁶ Er brach zu einer Genesungsreise und einem anschließenden Nordamerika-Besuch auf. Egon Bahr schrieb ihm, auch die Drei Mächte seien überzeugt, daß die Bundesversammlung keine große Berlin-Krise auslösen werde. Die Formulierungen des sowjetischen Papiers legten nahe, daß der DDR das Feld freigelassen werde zu Maßnahmen im zivilen Verkehr von Gütern und Personen, ohne daß diese

¹¹⁶⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 60, S. 199, und Taschler, Herausforderungen, S. 321.

¹¹⁶⁹ Vgl. Alisch, Insel, S. 133. Alisch bezieht sich auf eine Niederschrift Zorapkins.

¹¹⁷⁰ Aufzeichnung Brandt vom 11.02.1969, in: PAAA, B 150, z.T. abgedruckt in: AAPD 1969, Dok. 55, Anm. 10.

¹¹⁷¹ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 224. In den Notizen Gerhard Jahns findet sich die Aussage Kiesingers (dem eine Aufzeichnung von Brandts Gespräch mit Zorapkin vorlag), daß Brandt eine Verlegung der Bundesversammlung unterstützen würde. Vgl. Notizen Jahn zum Koalitionsgespräch vom 11.02.1969, in: NL Jahn 1345. Brandt hatte vor der Fraktion gesagt, die sozialdemokratische Partei und Fraktion wünschten "keine Verschärfung im Verhältnis zwischen der BRD und der UdSSR" und hätten sich "nie zu Fürsprechern von Prestigepolitik gemacht". Die jüngsten Ost-Berliner Maßnahmen seien allerdings "rechtswändig, anmaßend und entspannungsfeindlich", so daß es "so gut wie hoffnungslos geworden" sei, "durch Geben und Nehmen über einen Abschnitt des Stillhaltens hinweg die Lage entspannen zu helfen" (SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 560).

¹¹⁷² AAPD 1969, Dok. 54, S. 177.

¹¹⁷³ Vgl. "Bundesversammlung nach Berlin einberufen", in: *Bulletin* vom 14.02.1969.

¹¹⁷⁴ AAPD 1969, Dok. 58, Anm. 3.

¹¹⁷⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 58.

¹¹⁷⁶ Vgl. AAPD 1969, Dok. 60, S. 200.

Maßnahmen alliierte Rechte und gegebene Garantien verletzen würden. Bahr glaubte, daß sich eine Reihe von DDR-Maßnahmen vorstellen ließen, die Bonn im Laufe weniger Wochen dazu zwingen könnten, einen Vertrag mit der DDR über den zivilen Verkehr zu schließen. Er könne nur hoffen, daß man in Ost-Berlin nicht über die Phantasie des Planungsstabes verfügte. Für eine Reihe denkbarer Maßnahmen gebe es, wie er festgestellt habe, keinerlei Vorsorge. Bahr befürchtete, daß man "für die Bundesversammlung sehr teuer bezahlen" werde. Helmut Schmidt teile diese Auffassung, wolle sich aber nicht mehr für eine Änderung der Entscheidung engagieren, vor allem, weil dies als unloyal Brandt gegenüber erscheinen müsse. Auch Wehner teile seine, Bahrs Auffassung, befinde sich aber in einer schwierigen Lage, da er immer gegen Berlin gewesen sei. Es bestehe Einigkeit, daß die Entscheidung zugunsten Berlins nach dem geplanten Besuch Nixons in Berlin am 26. und 27. Februar kaum noch revidierbar sei.¹¹⁷⁷ Der amerikanische Präsident warnte derweil Moskau, sollte sich die Lage in Berlin zuspitzen, könne dies negative Auswirkungen auf die Bereitschaft des US-Senats haben, den NV-Vertrag zu ratifizieren.¹¹⁷⁸

Im Kreßbronner Kreis war man am 21. Februar – tags zuvor hatten Moskau und Ost-Berlin ein gemeinsames Manöver in der DDR angekündigt – nicht mehr so überzeugt wie bei dem vorigen Treffen. Kiesinger, meinte, man müsse "an Berlin festhalten, es sei denn, die Sowjetunion sei zu einem wesentlichen Entgegenkommen bereit". Wehner schlug vor, Moskau zu signalisieren, "eine Änderung des Tagungsortes sei möglich, wenn den West-Berlinern die gleiche Regelung für den Besuch Ost-Berlins und der DDR eingeräumt würde, wie sie für die Bewohner der Bundesrepublik bestehe". Kiesinger informierte, "daß ein derartiger Fühler ausgestreckt worden" sei, und empfahl "abzuwarten"¹¹⁷⁹.

Allem Anschein nach hatte Kiesinger der sowjetischen Botschaft am 19. Februar über den Journalisten Gustav Meissner eine inoffizielle schriftliche Versicherung der Bundesregierung übermittelt, wonach diese zu einer Verlegung der Bundesversammlung bereit sei, falls die UdSSR zu einer baldigen Regelung der Passierscheinfrage in Berlin beitragen werde. Unklar blieb, ob dieser Journalist eine dauerhafte Regelung verlangt hatte – so war es in der westdeutschen Presse zu lesen – oder aber nur Passierscheine für die Osterfeiertage – so schien es die östliche Seite verstanden zu haben oder verstanden haben zu wollen.¹¹⁸⁰

Nachdem Ulbricht von einem Moskau-Besuch zurückgekehrt war, schrieb er am 21. Februar einen Brief an den SPD-Vorsitzenden, den wegen Brandts Abwesenheit dessen Stellvertreter Wehner in Empfang nahm. Wehner informierte sofort den Bundeskanzler. Ulbricht erklärte die Bereitschaft der DDR, im Austausch für eine Verlegung der Bundesversammlung den West-Berlinern während der Osterfeiertage 1969 die Möglichkeit von Besuchen in Ost-Berlin einzuräumen. Ulbricht griff also prinzipiell auf, was zuerst Brandt und dann auch Kiesinger den Vertretern der Sowjetunion implizit vorgeschlagen hatten, allerdings in deutlich reduzierter, nämlich örtlich und zeitlich befristeter Form – anscheinend in direkter Anknüpfung an die Mission von Kiesingers Mittelsmann. Die SED rechnete offenbar fest mit einer entsprechenden Abmachung, obwohl Ulbricht die Latte auch auf andere Weise höher gelegt hatte: Abrassimow hatte vorgeschlagen, Brandt solle versichern, daß er eine Verlegung der Bundesversammlung erreichen werde, die SED darauf antwortete, daß die DDR in diesem Falle ein Ersuchen des West-Berliner Senats um Passierscheine positiv behandeln werde. Statt dessen forderte die SED nun die Verlegung der Bundesversammlung als Vorleistung, auf deren Erfüllung hin die DDR erst handeln würde. Kiesinger empfand den Brief an Brandt offenbar als Affront und wandte sich mit seiner Reaktion nicht an Ost-Berlin, sondern an Moskau. Tags darauf erläuterte er Zarpkin, wie sich die Dinge nun einmal entwickelt hätten, sehe er nur zwei Möglichkeiten: Entweder es bleibe bei dem gefassten Beschluß oder aber beide Regierungen müßten im Geben und Nehmen einen überzeugenden Beitrag leisten, um

¹¹⁷⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 72.

¹¹⁷⁸ Vgl. Kabinettsprotokolle 1969, S. 130, Anm. 12, und Niedhart/Bange, "Relikte der Nachkriegszeit", S. 435.

¹¹⁷⁹ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 232f.

¹¹⁸⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 74, Anm. 5, Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 495f., Anm. 95, und Alisch, Insel, S. 133f. Alisch bezieht sich auf Aussagen Abrassimows und das Protokoll der Sitzung des SED-Politbüros vom 21.02.1969.

ihren Entspannungswillen zu bekunden. Ein solcher Beitrag der sowjetischen Seite könnte in einer Vermittlung bestehen, um die dringend notwendige Regelung bezüglich des Zugangs zwischen West-Berlin und Ost-Berlin herbeizuführen, und zwar nicht nur für einen kurzen Zeitraum, sondern für längere Zeit. Sein Vorschlag stelle eine persönliche Anregung dar. Aus Zeitmangel habe er sie lediglich mit einigen Kabinettskollegen und – wegen Brandts Abwesenheit – mit Staatssekretär Duckwitz besprochen. Er habe jedoch keinen Zweifel, daß das Kabinett ihn in dieser Angelegenheit unterstützen werde.¹¹⁸¹

Tags darauf empfing Kiesinger den sowjetischen Botschafter im Beisein von Duckwitz in Stuttgart.¹¹⁸² Zarapkin hatte inzwischen Instruktionen erhalten und dringend um ein Gespräch gebeten. Er verlas eine Mitteilung, derzufolge eine örtliche Verlegung der Präsidentenwahl sich günstig auf den Meinungs-austausch über beide Seiten interessierende Fragen auswirken würde, und verwies auf – allerdings noch nicht angelaufene – Verhandlungen zwischen dem West-Berliner Senat und den Behörden der DDR. Der Kanzler stellte klar, eine Passierscheinregelung nur für die Osterfeiertage sei unzureichend. Außerdem könne die Bundesregierung keine Entscheidung treffen, solange lediglich die Ankündigung eines eventuellen Entgegenkommens der anderen Seite vorliege. Nach einigem Hin und Her fragte Zarapkin, ob der Bundeskanzler ihm zusagen könne, daß die Präsidentenwahl aus West-Berlin verlegt werde. Kiesinger erklärte sich "bei einem überzeugenden Entgegenkommen bezüglich Berlins bereit [...], eine solche Erklärung abzugeben"¹¹⁸³. Einer entsprechenden Erklärung der sowjetischen Regierung würde er Glauben schenken, wobei ein solider Beitrag der anderen Seite unerlässlich sei. Zarapkin mochte darauf nicht eingehen, sondern wies darauf hin, daß der Verkehr zwischen Ost-Berlin und West-Berlin Sache des West-Berliner Senats und der DDR sei, während die Präsidentenwahl eine Angelegenheit darstelle, die von Bonn beschlossen worden sei. Er sehe keinen Grund, zwischen den beiden Fragen ein Junktim herzustellen oder ein Geschäft daraus zu machen. Kiesinger beschwichtigte, er beabsichtige nicht, ein Junktim herzustellen, sondern er wünsche, zu einem praktischen Ergebnis zu gelangen. Sollte bei den Verhandlungen zwischen den zuständigen Stellen, bei denen die Sowjetunion bzw. die Bundesrepublik als Vermittler auftreten würden, eine Regelung zustande kommen, durch die das Leben der West-Berliner erleichtert werde, so würde dies der Bundesregierung helfen, einen entsprechenden Beschluß zu fassen. Vor Journalisten meinte Kiesinger anschließend, so müsse man mit den Russen umgehen.¹¹⁸⁴

Am 25. Februar kehrte Brandt nach Bonn zurück und antwortete auf Ulbrichts Brief: Zwischen der SPD und der SED könne es über den Tagungsort der Bundesversammlung keine Verhandlungen geben. Den sachlichen Kern des Schreibens habe man in die Gespräche eingebracht, die die Bundesregierung führe. Die SPD unterstütze die Bemühungen, die der Regierende Bürgermeister von Berlin mit einem Brief an den Ministerratsvorsitzenden vom selben Tag begonnen habe.¹¹⁸⁵ Darin hatte Schütz in Abstimmung mit Kiesinger Verhandlungen über umfassende, langfristige Regelungen über die Freizügigkeit für die Berliner vorgeschlagen.¹¹⁸⁶ Daß Brandt überhaupt antwortete, war schon im Vorfeld in der Union auf heftige Kritik gestoßen.¹¹⁸⁷ Am 25. und 27. Februar traf sich Kiesingers Emissär Meissner erneut mit seinem sowjetischen Kontaktmann. CDU-Generalsekretär Heck übermittelte den Sowjets angeblich, das Einverständnis der DDR zu Besuchsmöglichkeiten an Ostern würde ausreichen.¹¹⁸⁸

Am Abend des 25. Februars überbrachte ein Bote aus Ost-Berlin einen Brief Stophs an Schütz, in dem das Angebot von Passierscheinen für Ostern als Gegenleistung für eine Verlegung der

¹¹⁸¹ Vgl. EA 1969, D 193 (Ulbricht an Brandt am 21.02.1969), AAPD 1969, Dok. 74, Diehl, Politik und Presse, S. 451, Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 477, Amos, SED-Deutschlandpolitik, S. 181, und Alisch, Insel, S. 134. Alisch bezieht sich auf das Protokoll der Sitzung des SED-Politbüros vom 21.02.1969.

¹¹⁸² Vgl. AAPD 1969, Dok. 75.

¹¹⁸³ AAPD 1969, Dok. 75, S. 261. Vgl. *ibid.*, S. 256-263.

¹¹⁸⁴ Vgl. Kroegel, Anfang, S. 295.

¹¹⁸⁵ Vgl. EA 1969, D 194.

¹¹⁸⁶ Vgl. Kabinettsprotokolle 1969, S. 130f., Anm. 13, Protokoll der 85. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.02.1969, S. 1219, Anm. 9, und "Gespräch in Ost-Berlin über Passierscheine", in: *Welt* vom 27.02.1969.

¹¹⁸⁷ Vgl. Vermerk Guttenberg vom 25.02.1969, in: NL Guttenberg 92.

¹¹⁸⁸ Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 495f., Anm. 95. Bange bezieht sich auf eine sowjetische Information für Ulbricht.

Bundesversammlung wiederholt wurde. Der Überbringer des Briefes erklärte, Staatssekretär Kohl als Beauftragter der DDR-Regierung erwarte den Beauftragten des Senats am 26. Februar um 15.00 Uhr im Haus des Ministerrats. Am nächsten Morgen beschloß der Senat, daß der Leiter der Senatskanzlei, Grabert, den Termin wahrnehmen sollte, um festzustellen, zu welcher Vereinbarung die andere Seite bereit war.¹¹⁸⁹ Kiesinger hatte Schütz nahegelegt, die Offerte "auszuloten"¹¹⁹⁰. Bei den Verhandlungen erklärte Kohl, daß über eine Ausgabe von Passierscheinen für Ostern und nur darüber verhandelt werden könne, falls eine Erklärung über das Nichtzustandekommen der Bundesversammlung in Berlin abgegeben werde. Grabert machte deutlich, daß eine Passierscheinregelung für Ostern nicht ausreiche. Kohl hatte offensichtlich keinen Verhandlungsspielraum. Man ging ergebnislos auseinander.¹¹⁹¹ Ein weiteres, für den nächsten Tag in Aussicht genommenes Treffen wurde abgesagt, nachdem Kohl in einem Telegramm erklärt hatte, das Gespräch habe nur dann Zweck, wenn der Senat zuvor erklärt habe, daß die Bundesversammlung nicht in Berlin stattfinden werde.¹¹⁹² Auch Brandt sah eine Passierscheinregelung für Ostern als unzureichend an. Im Auswärtigen Amt betrachtete man Ulbrichts Angebot allerdings als Ausgangspunkt für Verhandlungen. Brandt wollte die Thematik nicht auf Passierscheine verengen, sondern ausweiten auf die Fragen der Zufahrtsmöglichkeiten nach Berlin, des wirtschaftlichen Zusammenwirkens und der Erleichterung des Personenverkehrs insgesamt.¹¹⁹³

Inzwischen war Präsident Nixon in Bonn eingetroffen, der gegenüber Kiesinger und Brandt erklärte, wie immer die Entscheidung der Bundesregierung ausfalle, die amerikanische Regierung werde sie unterstützen.¹¹⁹⁴ In Berlin, wohin Brandt ihn am 27. Februar begleitete, bekräftigte der Präsident die amerikanischen Verpflichtungen gegenüber West-Berlin und machte zugleich – "ermuntert"¹¹⁹⁵ von Brandt – den Vorschlag, in Verhandlungen mit Moskau auch Gespräche über eine Verbesserung des Status quo in Berlin einzubeziehen. Wenige Tage später warnte er, jede Störung in Berlin könne Fortschritte im amerikanisch-sowjetischen Gespräch gefährden.¹¹⁹⁶ Doch mit dem Nixon-Besuch war die Verlegung der Bundesversammlung keineswegs "endgültig vom Tisch"¹¹⁹⁷.

Brandt hatte Kiesinger gebeten, nochmals mit Zarapkin zu sprechen.¹¹⁹⁸ Im Auswärtigen Amt wurde das Gespräch vorbereitet. Duckwitz schlug vor, mit den Sowjets eine Absprache nach folgendem Muster zu treffen: Am Anfang sollte eine Erklärung zum Beginn eines deutsch-sowjetischen Meinungsaustauschs stehen. Darauf sollte die Entscheidung des Bundestagspräsidenten verkündet werden, die Bundesversammlung an einen anderen Ort einzuberufen. Schließlich sollte die DDR ankündigen, "daß für West-Berliner zu den Festtagen, zunächst für Ostern, Passierscheine für Verwandtenbesuche in Ost-Berlin ausgegeben werden"¹¹⁹⁹. Die Formulierung sollte offenbar einen Kompromiß zwischen den bisherigen Positionen ermöglichen. Sie entsprach dem von Brandt in einem Interview bekräftigten Wunsch der Bundesregierung, "daß nicht nur für einzelne Festtage oder kurze Zeiträume, sondern daß in einer gewissen Permanenz, auf eine gewisse Dauer mit einer gewissen Regelmäßigkeit die West-Berliner jedenfalls nicht schlechter gestellt sein sollten als die Westdeutschen"¹²⁰⁰.

¹¹⁸⁹ Vermerk van Well vom 26.02.1969, in: Dep. Bahr 399, 2.

¹¹⁹⁰ Brandt am 04.03.1969 vor dem SPD-Parteirat, in: SPD-Parteivorstand. Brandt zitierte nach eigenem Bekunden Kiesinger.

¹¹⁹¹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 82.

¹¹⁹² Vgl. Vermerk Lücking, vom 27.02.1969, in: Dep. Bahr 399, 2, und Protokoll der 85. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.02.1969, S. 1230.

¹¹⁹³ Vgl. Interview Brandt im SWF am 25.02.1969, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe, Vermerk Bahr vom 25.02.1969, in: Dep. Bahr 399, 2, und Protokoll der 85. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.02.1969, S. 1219f.

¹¹⁹⁴ Vgl. AAPD 1969, Dok. 80, S. 282f.

¹¹⁹⁵ Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 16. Wilkens bezieht sich auf eine Aussage des späteren US-Botschafters Kenneth Rush.

¹¹⁹⁶ Vgl. EA 1969, D 129f. (Rede Nixon 27.02.1969) und D 134 (Pressekonferenz Nixon 04.03.1969), sowie Kissinger, *Memoiren*, S. 161.

¹¹⁹⁷ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 446.

¹¹⁹⁸ Vgl. Brandt 28.02.1969 im SPD-Präsidium, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

¹¹⁹⁹ AAPD 1969, Dok. 84, S. 297.

¹²⁰⁰ Interview Brandt im DFS am 27.02.1969, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe. Egon Bahr war im Entwurf einer Erklärung deutlich weiter gegangen als Duckwitz: "Da die Regierung der Sowjetunion erkärt hat, daß sie den ernsten Willen habe, [...] ein neues Blatt in der Geschichte der deutsch-sowjetischen Beziehungen aufzuschlagen, ist die Bundesregierung bereit, dem Präsidenten des Bundestages die Verlegung der [...] Bundesversammlung in eine andere deutsche Stadt zu empfehlen. [...] Das Ausbleiben von sichtbaren Zeichen des Verständigungswillens der Sowjetunion würde es der Regierung der Bundesrepublik [...]"

Zur selben Zeit versuchte Wehner in einem Brief an seinen Kontaktmann bei der SED-Führung, den Rechtsanwalt Vogel, die Schärfe aus der Situation zu nehmen und die DDR von ihren Vorbedingungen abzubringen:

Die Bundesversammlung muß nicht in Berlin stattfinden. [...] Wenn die Bundesregierung zu verstehen gegeben hat, daß ein überzeugender Beitrag in Richtung größerer Freizügigkeit in Berlin sie veranlassen würde, den Tagungsort der Bundesversammlung zu verlegen, so bedeutet das, daß jede der beteiligten Seiten im Vertrauen darauf, daß die anderen entsprechend handeln, ihren Schritt tut. Das ist weder das Verlangen nach Vorleistungen noch ein Junktim [...]. Würde zum Beispiel die Regierung der DDR auf der Grundlage ihrer eigenen Gesetze für die Einwohner West-Berlins die Besuchs- und Reisemöglichkeiten entsprechend den Regelungen ordnen, die für Westdeutsche gelten, das heißt, daß der West-Berliner Personalausweis Besuchsreisen von West-Berlinern ermöglicht, wäre das ein überzeugender Schritt.¹²⁰¹

Von der Substanz her entsprach dies "ziemlich genau den langfristigen Verbesserungen, von denen Kiesinger gegenüber Zarapkin gesprochen hatte"¹²⁰². Allerdings wandte sich Wehner, anders als Kiesinger, an die Adresse Ost-Berlins, bewegte sich von der von Kiesinger genannten Reihenfolge weg und deutete die Bereitschaft an, sich gegebenenfalls auch mit weniger zufrieden zu geben. Kopien des Schreibens ließ Wehner Brandt und Kiesinger zukommen. Bereits am 13. Februar hatte Wehner Vogel in einem Telefongespräch mitgeteilt, unter den Verantwortlichen in Bonn gebe es niemanden, "der aus Lust an einer Art von [...] Provokation am Tagungsort Berlin festhielte"¹²⁰³.

Passend zu Wehners Aktion mahnte Brandt am 28. Februar, man müsse sich "davor hüten, Moskau als ausschließlichen politischen Partner und Ost-Berlin als technischen Erfüllungsgehilfen zu sehen". Erleichterungen im Berlin-Verkehr könnten "nur im direkten Kontakt mit Ost-Berlin geregelt werden"¹²⁰⁴. Später am selben Tag berichtete Wehner dem SPD-Präsidium, Vogel habe ihm mitgeteilt, der Brief sei weitergegeben worden, stellte aber zugleich fest, daß die "Karre im Dreck"¹²⁰⁵ sei. Moskau hatte in einer Note an Ost-Berlin und an die Drei Mächte erklärt, in West-Berlin würden im Auftrage des Verteidigungsministeriums, der Bundeswehr und der Polizeidienststellen der Bundesrepublik militärische und andere Erzeugnisse von strategischer Bedeutung produziert und auf Verkehrswegen der DDR heimlich in die Bundesrepublik befördert. Der DDR wurde nahegelegt, auf den Verkehrswegen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin "die Möglichkeit abzuwägen, die notwendigen Maßnahmen zur Unterbindung der illegalen militaristischen Tätigkeit von Behörden und Bürgern der Bundesrepublik und West-Berlins [...] zu treffen"¹²⁰⁶. Ost-Berlin verfügte scharfe Transportkontrollen. Der freie Zugang nach Berlin schien gefährdet, eine Teilblockade möglich.

Tags darauf sprach Kiesinger erneut mit Zarapkin, der den Standpunkt vertrat, die wahren Ursachen für die gegenwärtige Situation seien darin zu sehen, daß die westdeutsche Seite den Status West-Berlins als selbständige politische Einheit nicht respektiere. Für den Anfang solle man sich im Rahmen dessen bewegen, was von Meissner angedeutet, von Kiesinger später aber modifiziert worden sei. Deswegen sei man nicht weitergekommen. (Auch hier erschien es also so, daß Meissner sich mit weniger als einer dauerhaften Regelung einverstanden erklärt hatte.) Kiesinger entgegnete, er wisse zwar nicht genau, was Meissner angedeutet habe, doch hätte Meissner ihm gesagt, von einer dauerhaften Regelung gesprochen zu haben. Der Kanzler rückte von seinem Mittelsmann ab und wußte entweder tatsächlich nicht, was Meissner akzeptiert hatte, oder er wußte es und ruderte nun zurück. Nach erneutem Hin und Her sagte Kiesinger schließlich, er müsse seinen Versuch als mißglückt ansehen, wenn lediglich die Möglichkeit einer Einigung in der Passierscheinfrage angedeutet werde und nicht mehr. Auch der Botschafter kam zu

sehr schwer machen, einen ähnlichen Schritt des Vertrauens zu wiederholen." Hintergrund des Vorschlags waren folgende Überlegungen: "Freizügigkeit für die Berliner und andere über Passierscheine hinausgehende Forderungen können offensichtlich nicht mehr vor dem 5. März abgeschlossen werden. Derartige Forderungen müssen auf die Sowjets den Eindruck machen, als stellten wir bewußt unerfüllbare Forderungen, es sei denn, daß wir klar machen, welche davon vor dem 5. März erreicht und welche danach erhandelt werden können" (Aufzeichnung Bahr vom 26.02.1969, in: Dep. Bahr 399, 2).

¹²⁰¹ Wehner an Vogel am 27.02.1969, in: Dep. Bahr 399, 2. Vgl. Kroegel, Anfang, S. 297f., und Meyer, Herbert Wehner, S. 319.

¹²⁰² Gassert, Kiesinger, S. 695.

¹²⁰³ Wehner an Vogel am 27.02.1969, in: Dep. Bahr 399, 2, und in: NL Kiesinger.

¹²⁰⁴ "Klares Zeichen", in: *SPIEGEL* vom 03.03.1969.

¹²⁰⁵ Wehner am 28.02.1969 im SPD-Präsidium, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

¹²⁰⁶ AAPD 1969, Dok. 86, Anm. 2.

der Schlußfolgerung, daß man auf der Stelle trete.¹²⁰⁷ Tatsächlich hatte man sich die ganze Zeit im Kreis gedreht. Der Versuch eines *do ut des* war gescheitert, und zwar daran, daß Bonn nicht geben wollte, bevor man wusste, was man erhalten würde bzw. die in Aussicht gestellte Gegenleistung nicht vertretbar erschien.

Egon Bahr war schon vor dem Gespräch zu dem Ergebnis gekommen:

Wir haben Beweise des guten Willens gegeben. [...] Die DDR [...] hat festgestellt, daß das sowjetische Interesse am Gespräch mit den Vereinigten Staaten Moskau dazu bringt, Ost-Berlin zum Einlenken zu veranlassen, aber den Spielraum Ost-Berlins nicht vollständig einengt. [...] Gerade der psychologische Aufschwung in Berlin nach dem Nixon-Besuch legt für die DDR den Versuch nahe, durch eine Demonstration ihrer Möglichkeiten und der amerikanischen begrenzten Reaktionen einen psychologischen Rückschlag zu erzeugen. [...] Es ist heute leichter als vor einer Woche, den Bundespräsidenten in Berlin zu wählen; das Risiko ist geringer, das Verständnis für die Entscheidung in der Öffentlichkeit größer. Unser über den Tag hinaus reichendes Interesse spricht heute stärker dagegen als vor einer Woche: Nixon hat in Europa grünes Licht für sein Gespräch mit Moskau bekommen. [...] Wir schalten uns aus dieser Phase aus, wenn wir nicht gleichzeitig Gespräche mit Moskau führen. Die Bundesversammlung gibt Ost-Berlin den Hebel, um *de facto* für die nächsten Monate die Linie Bonn-Moskau zu vereisen.¹²⁰⁸

Am 1. und 2. März wurde jeweils für zwei Stunden die Transitautobahn nach Berlin durch die DDR gesperrt. Am 2. März erklärte der sowjetische Vertreter in der Berliner Luftsicherheitszentrale, daß die Flugsicherheit nicht gewährleistet werden könne. Brandts Meinung zufolge durfte dies "nicht auf die leichte Schulter genommen, aber auch nicht dramatisiert werden". Entsprechende Erklärungen seien zu seiner Zeit als Regierender Bürgermeister "praktisch jede Woche abgegeben"¹²⁰⁹ worden.

In der Nacht vom 2. auf den 3. März trafen sich Brandt, Wehner und Duckwitz kurzfristig mit Kiesinger, nachdem sowjetische Kontaktmänner sowohl der SPD als auch der CDU angeregt hatten, nochmals mit der DDR Verbindung aufzunehmen. Die Runde – wohl vor allem der Bundeskanzler – konnte sich anscheinend nicht zu Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und der DDR durchringen, aus Angst vor einem Präzedenzfall. Lediglich der Staatssekretär des Kanzleramts sollte zu Verhandlungen bereitstehen. Brandt, der grundsätzlich der Meinung war, wegen des Viermächtestatus müsse man sich an den Kreml halten, gab zu bedenken, dessen Einwirkungsmöglichkeiten auf die SED-Führung seien möglicherweise schwächer geworden. Wehner versuchte anscheinend vergeblich, Kiesinger von einer Annahme des Ulbrichtschen Angebots zu überzeugen, um endlich mit Ost-Berlin ins Gespräch zu kommen. Darüber kam es zwischen den beiden zum Zerwürfnis. Brandt stellte am nächsten Tag im Präsidium seiner Partei ernüchert fest, "daß es für die Sowjets offenbar leichter sei, die Machthaber in der DDR von etwas abzuhalten, als sie zu etwas veranlassen"¹²¹⁰. Kiesinger resümierte das Gespräch gegenüber Parteifreunden mit den Worten, Brandt und Wehner seien "nicht fähig, mit Härte den Sowjets entgegenzutreten"¹²¹¹.

Ost-Berlin war nicht bereit, über das bisherige Angebot hinauszugehen. Eine erneute Unterredung zwischen Grabert und Kohl am 4. März verlief ergebnislos.¹²¹² Der deutsche Botschafter in Moskau hatte den Eindruck gewonnen, "daß es über Berlin zu erheblichen Spannungen zwischen Ulbricht und dem Kreml gekommen"¹²¹³ war. In einem am 3. März veröffentlichten Interview meinte Brandt, "daß nicht Moskau, sondern Ost-Berlin die Frage des Tagungsortes der Bundesversammlung so hochgespielt" habe. Zugleich regte er sich darüber auf, daß allerorten "von einem so eingegengten Kompensationsgeschäft die Rede" war. Es gehe nicht um Passierscheine, sondern einerseits um eine Verbesserung des Verhältnisses zur UdSSR und andererseits um "positive Veränderungen im geteilten Deutschland, in erster Linie Berlin", und hier nicht nur um Erleichterungen im innerstädtischen Verkehr, sondern auch für die

¹²⁰⁷ Vgl. AAPD 1968, Dok. 86.

¹²⁰⁸ Aufzeichnung Bahr vom 28.02.1969, in: Dep. Bahr 399, 2.

¹²⁰⁹ SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 581f. (Sitzung der SPD-Fraktion am 04.03.1969).

¹²¹⁰ Brandt am 03.03.1969 im SPD-Präsidium, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums. Vgl. Brandt am 04.03.1969 vor dem SPD-Parteirat, in: SPD-Parteivorstand, Diehl, Politik und Presse, S. 454f., Gassert, Kiesinger, S. 695f., Kroegel, Anfang, S. 301ff., und Kaiser/Schmoekkel, Die vergessene Regierung, S. 156ff.

¹²¹¹ Majonica, Tagebuch, S. 576.

¹²¹² Vgl. Alisch, Insel, S. 135.

¹²¹³ AAPD 1969, Dok. 88, S. 318.

Verbindung zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik. Einen etwaigen Verzicht auf Berlin als Tagungsort wollte er nicht als Schwäche verstanden wissen. Davon könne nur die Rede sein, wenn man ohne Gegenleistung verzichtet hätte. Die "Tatsache, daß sich die Möglichkeit von Gegenleistungen anbot", zeige doch, daß Bonn sich "durchaus nicht in einer so schwachen Position"¹²¹⁴ befinde, wie mancherorts vermutet worden sei.

Am 4. März führte Brandt vor dem SPD-Parteirat aus, daß in der Diskussion über den Tagungsort der Bundesversammlung "auf deutscher Seite grobe Fehler vorgekommen" seien. Wie die Vorgeschichte zeige, wolle Moskau nicht nur den Status Berlins "weiterhin einseitig verändern, sondern [...] auch den Berlin-Hebel nach dem Vorbild Chruschtschows in Situationen, in denen es opportun erschein[e], ansetzen, um das Ost-West-Verhältnis [...] im Sinne der sowjetischen Konzeption zu verändern". Mit Blick auf die getroffene Entscheidung bezeichnete Brandt zwei Überlegungen als maßgeblich: Zum einen sei "ein einseitiger Verzicht auf eine wesentliche Bindung Berlins zum Bund unter östlichem Druck [...] angesichts der zu befürchtenden Präzedenzwirkung schwer, wenn überhaupt zu verantworten" gewesen. Zum anderen Seite müsse man größtes Interesse "an einer Verständigung über einen tragbaren *modus vivendi* in Berlin [...] und [...] zwischen den Teilen Deutschlands" haben. Eine Tagung der Bundesversammlung in Berlin sei "kein Selbstzweck". Auf Dauer könne die Stadt "nicht von Symbolik allein und überwiegend leben" (Kiesinger hatte gerade erst die Bedeutung von symbolischen Akten der Verbundenheit betont¹²¹⁵), sondern "von ihrer tatsächlichen [...] Verzahnung mit dem Bund". Wenn der Bevölkerung "geholfen werden" könne, "würden demonstrative Gesten des Bundes vielleicht nicht mehr im gleichen Maße notwendig sein". Brandt erinnerte daran, daß Nixons Bereitschaft zu Verhandlungen mit Moskau sich auch auf eine Verbesserung des Status quo in Berlin beziehe. Es könne sich aber nur darum handeln, "die Praktizierung eines Rechts zu modifizieren, nicht aber ein Recht selbst aufzugeben". Deshalb habe man entsprechende Signale an Moskau gesendet. Bei der öffentlichen Behandlung der Frage sei vielfach übersehen worden, daß Bonn sich weder unter- noch überschätzen dürfe. Einige Leute hätten übersehen, daß "Ost-Berlin in diesem Zusammenhang als ein eigener und eigenwilliger Faktor in Rechnung zu stellen" sei. Wer glaube, eine solche Frage "in Gesprächen mit der Sowjetunion [...] mit der linken Hand miterledigen zu können", sei "auf dem Holzweg". Damit zielte Brandt auf die Union, die auf das Gespräch mit Moskau gesetzt und den Brief Brandts an Ulbricht kritisiert hatte, während es Repräsentanten der SPD gewesen waren, die mit Ost-Berliner Stellen verhandelt hatten. Brandt kritisierte Erörterungen, ob Passierscheine "nur für Ostern und Pfingsten und Weihnachten und ob dann noch Totensonntag dazwischen" ausgegeben werden sollten. Offenbar wäre er mit einer Formulierung wie Duckwitz sie vorgeschlagen hatte, zufrieden gewesen. Aus dem Begriff "Passierscheine" sei "eine Art Fetisch" geworden, in Verkennung der Tatsache, daß diese seinerzeit nur "erfunden" worden seien, "um überhaupt irgendwo ein Stückchen voranzukommen". Wenn – auch befristete – Verbesserungen im Personenverkehr durch "Anordnungen in eigener, alleiniger Zuständigkeit der Behörden der DDR" zustande gekommen wären, so Brandt, wäre dies, auch wenn es keine völlige Gleichstellung der West-Berliner mit den Westdeutschen bedeutet hätte, "der Ausgabe von Passierscheinen mit ihrem ganzen drum und dran [...] vorzuziehen"¹²¹⁶ gewesen.

Am 5. März wählte die Bundesversammlung in Berlin den Sozialdemokraten Gustav Heinemann mit den Stimmen von SPD und FDP zum Bundespräsidenten.¹²¹⁷ Abgesehen von tief fliegenden sowjetischen Düsenjägern und erneuten Sperrungen der Autobahn im Zusammenhang mit den erwähnten Manövern kam es zu keinen größeren Störungen seitens Moskaus oder Ost-Berlins.¹²¹⁸ Die sowjetische Propaganda

¹²¹⁴ Brandt, Reden und Interviews, S. 159f.

¹²¹⁵ Vgl. "Starke Symbole der Verbundenheit in Berlin", in: *Bulletin* vom 04.03.1969.

¹²¹⁶ Brandt am 04.03.1969 vor dem SPD-Parteirat, in: SPD-Parteivorstand.

¹²¹⁷ Zu den innenpolitischen Aspekten der Wahl Heinemanns vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 431-451, Faulenbach, *Das sozialdemokratische Jahrzehnt*, S. 40-49, Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 389-400, und Gassert, *Kiesinger*, S. 685-692.

¹²¹⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 104, S. 411, bes. Anm. 3.

ebte nach der Wahl "schlagartig"¹²¹⁹ ab. Als Brandt nach der Wahl in Aussicht stellte, die Bundesregierung sei zum Verzicht auf gewisse Demonstrationen der Bundespräsenz bereit, stieß das auf Protest der Union.¹²²⁰

Unmittelbar nach der Wahl Heinemanns brachte Brandt eine Kabinettsvorlage mit dem Vorschlag ein, "jede Sperrung der Straßen von und nach Berlin und sonstige Behinderungen des Berlinverkehrs mit eigenen Maßnahmen zu beantworten", und zwar auf "vier Gebieten [...]: Warnungen der Treuhandstelle für den Interzonenhandel an die andere Seite, Kanalisierung des Verkehrs aus der Bundesrepublik heraus [...], Behinderung des LKW-Verkehrs der Zone und Behinderung des Transit-Verkehrs."¹²²¹ Zugleich erneuerte und konkretisierte er gegenüber den Alliierten seine im Vorjahr bei den Vierertreffen vor den NATO-Konferenzen gemachten Vorschläge für eine westliche Initiative zur Verbesserung des Berlin-Status' und der innerdeutschen Beziehungen. Dabei sollte an die Erörterungen in der Bonner Vierergruppe angeknüpft werden. Brandt dachte an menschliche Erleichterungen beim Zugang nach Berlin. Seinem britischen Kollegen teilte er mit, die Bundesregierung wisse, daß der 1967 vom Bundeskanzler gemachte Vorschlag für innerdeutsche Gespräche auf Staatssekretärschwere gerade jetzt wieder in Ost-Berlin erörtert werde. Von einer westlichen Initiative ausgelöst durch sowjetischen Druck auf Pankow könne das Ost-Berliner Regime eventuell bewegen, dem Vorschlag gegenüber zugänglicher zu sein als bisher. Dabei sollten die Westmächte zunächst einzeln an Moskau herantreten. Anschließend würden die Drei und die Sowjetunion mit jeweiligen Empfehlungen an Bonn und Ost-Berlin parallel vorgehen, um den sowjetischen Einwand zu umgehen, die DDR sei souverän. Die Westmächte standen dem Vorschlag aufgeschlossen gegenüber. Vorbehalte gab es gegen Verhandlungen der Bundesregierung über den Zugang nach Berlin, da dies alliierte Rechte berührte. Die Drei stimmten im Mai einer deutschen Skizze für Sondierungsgespräche mit der Sowjetunion zu. Darin hieß es, zur Tätigkeit des Bundes in West-Berlin solle erklärt werden, daß die Bundesregierung zu gewissen Kompromissen bereit sei, wenn die Sowjets und die Ostdeutschen zu den Problemen im Zusammenhang mit der Teilung der Stadt und der diskriminierenden Behandlung der Wirtschaft der Berliner Westsektoren eine konstruktive Haltung einnehmen. Hinsichtlich der innerdeutschen Beziehungen habe die Bundesrepublik den Wunsch, Reibungspunkte mit der DDR zu beseitigen und mit ihr Fragen der Eisenbahnverbindungen, der Binnenschifffahrt und der Post- und Fernmeldeverbindungen zu erörtern. Bonn sei ferner bereit, Abmachungen über die Schaffung von Gremien zu schließen, die eine ständige Erörterung auf diesen Grundlagen ermöglichen würden. Im Juni 1969 stimmte die Bundesregierung dem in der Vierergruppe beschlossenen Entwurf für die Gesprächsführung zu, woraufhin die Alliierten sich bereit erklärten, mit den Sondierungen zu beginnen.¹²²²

Im Juli erklärte Gromyko in einer Rede vor dem Obersten Sowjet die Bereitschaft Moskaus, mit den Westmächten über Berlin zu sprechen.¹²²³ Im August begann die geplante Sondierungsaktion. Die DDR hatte auf den Wunsch, innerdeutsche Gespräche aufzunehmen, bislang negativ reagiert. Das Auswärtige Amt schloß nicht aus, daß Moskau nun einen Vorteil darin sehen könnte, Ost-Berlin zu solchen Gesprächen zu veranlassen.¹²²⁴ Wehner stand der Initiative skeptisch gegenüber und beschwerte sich bei Kiesinger und Brandt, daß sein Ministerium seit Juni nicht mehr konsultiert worden war. Er hielt es für einen "schweren taktischen Fehler", daß "vor jeder weiteren Verhandlung die Möglichkeit einer Einschränkung der Bundespräsenz angedeutet"¹²²⁵ werde. Brandt erinnerte seinen Parteifreund daran, daß

¹²¹⁹ Allardt, Tagebuch, S. 156.

¹²²⁰ Vgl. Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 22, S. 221ff. (Interview Brandt 10.03.1969), und "Berliner CDU tritt Brandt entgegen", in: FAZ vom 11.03.1969.

¹²²¹ Kabinettsprotokolle 1969, S. 140 (Kabinettsitzung vom 12.03.1969). Vgl. *ibid.*, S. 140f., 152f. und 163ff.

¹²²² Vgl. AAPD 1969, Dok. 97, S. 363, Dok. 102, S. 398, Dok. 118, S. 460, Dok. 134 und 138, Dok. 181, S. 656f., Dok. 184 sowie Dok. 216, S. 748f., Hintergrundgespräch Brandt vom 18.03.1969, in: PAAA, B 1 440, und Aufzeichnung Ref. IIA1 vom 14.04.1969, in: PAAA, B 150, sowie "Nixon soll mit Moskau Deutschland-Frage erörtern", in: *Welt* vom 12.03.1969.

¹²²³ Vgl. AAPD 1969, Dok. 252.

¹²²⁴ Vgl. AAPD 1969, Dok. 255 und 258, S. 898f..

¹²²⁵ Wehner an Kiesinger am 07.08.1969, in: PAAA, B 1 462. Vgl. Wehner an Brandt am 07.08.1969 und Brandt an Wehner am 12.08.1969, *ibid.*

Kiesinger diesen Gedanken bereits im Februar und März im Kontext der Bundesversammlung gegenüber Zorapkin ins Gespräch gebracht hatte. Außerdem wies er nach, daß Wehners Ministerium über den Stand der Verhandlungen stets informiert gewesen war.

Die Sowjetunion erklärte kurz vor der Bundestagswahl 1969, sie begegne dem Wunsch nach einer Verbesserung der Lage in West-Berlin mit Verständnis und sei zu einem Meinungs austausch bereit. Dabei gelte es natürlich, die souveränen Rechte und rechtmäßigen Interessen der DDR in gebührender Weise zu berücksichtigen. Im Auswärtigen Amt war man sich nicht im Klaren, was dies in der Praxis bedeuten würde; immerhin wurde nicht von der Notwendigkeit einer völkerrechtlichen Anerkennung gesprochen. Moskau griff die alliierte Formulierung "Verbesserung der Lage" auf, aber statt des anschließenden alliierten Ausdrucks "hinsichtlich Berlins" hieß es "in West-Berlin". Der alliierte Zusatz "besonders hinsichtlich des Zugangs zu der Stadt" blieb unerwähnt. Statt dessen wurde darauf hingewiesen, daß die Verbindungen West-Berlins durch die DDR liefen, was im Urteil des Auswärtigen Amtes bedeutete, daß Moskau die Zugangsfrage zumindest als auch in die Zuständigkeit der DDR gehörend betrachten wollte. Insgesamt kam man zu dem Schluß, daß die Antwort vage und ausweichend sei. Die Sowjets erklärten sich nicht ausdrücklich bereit, das Thema "innerdeutsche Kontakte" in Vier-Mächte-Gespräche einzubeziehen, lehnten dies jedoch auch nicht ab und erklärten, daß sie bei den von den Westmächten aufgeworfenen Fragen weiterhin von ihren bekannten Prinzipien ausgehen würden. Das fand man insofern bemerkenswert, als die Sowjets bisher ihre Kompetenz für diese Fragen strikt abgelehnt und auf die alleinige Zuständigkeit der beiden deutschen Staaten verwiesen hatten. Gemeinsam mit den drei Westmächten nahm das Auswärtige Amt eine intensivere Prüfung der Antwort und einer möglichen Reaktion vor.¹²²⁶

Brandt drängte wegen des Wahltermins nicht auf baldige Gespräche. Mit den Außenministern der drei Westmächte vereinbarte er, daß Moskau zunächst eine inhaltlich positive Antwort erteilt werden solle. Die Aufnahme des Meinungs austauschs sollte bis November hinausgezögert werden. Vereinbart wurde ferner, daß die Bonner Vierergruppe unverzüglich beginnen sollte, eine gemeinsame Position zu entwerfen. Der deutsche Vertreter in der Bonner Vierergruppe sollte darauf hinarbeiten, daß die Westmächte mit Moskau folgendes Arrangement treffen würden: eine Bestätigung des Status von Berlin mindestens der Vier-Mächte-Vereinbarungen der Nachkriegszeit bezüglich Berlins, wenn möglich eine Akzeptierung bzw. Respektierung der gegenwärtigen Lage hinsichtlich des Verhältnisses West-Berlins zum Bund, ein Appell der Vier Mächte an die beiden deutschen Seiten, unter Zugrundelegung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte Vereinbarungen über Verbesserungen auf den Zugangswegen nach Berlin zu schließen, sowie eine streng vertrauliche Absprache, wonach die Drei Mächte die Bundesregierung bitten sollten, gewisse Aktivitäten des Bundes in Berlin einzustellen, bei gleichzeitiger Einwirkung der Sowjetunion auf die DDR, die genannten Vereinbarungen abzuschließen.¹²²⁷ Das war dann schon Sache der neuen Bundesregierung. Bereits im September 1969 begannen Gespräche über Verkehrs- und Postfragen zwischen Behördenvertretern Bonns und Ost-Berlins. Die jeweiligen Bemühungen mündeten schließlich im Viermächteabkommen und den Abmachungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR.¹²²⁸

Alles in allem hatte das Verhalten der Sowjetunion im Zusammenhang mit der Bundesversammlung darauf hingedeutet, daß sie an einer Eskalation oder gar an einer Krise mit Blick auf das Verhältnis zu Washington und womöglich auch Bonn kein Interesse hatte.¹²²⁹ Von einer "Berlin-Krise"¹²³⁰ läßt sich mit Blick auf die Vorgänge um Berlin zu Beginn des Jahres 1969 nicht sprechen.

¹²²⁶ Vgl. AAPD 1969, Dok. 287 und 290.

¹²²⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 299, S. 1068, Dok. 302, und Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Rogers am 22.09.1969, in: PAAA; B 150.

¹²²⁸ Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 192, sowie Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik 1945-2000*, S. 195-200, und dies., *"Instrumentarium"*, S. 63f.

¹²²⁹ Vgl. Sodaro, *Moscow, Germany, and the West*, S. 136ff., Schöllgen, *Außenpolitik*, S. 91, Bender, *Die "Neue Ostpolitik"*, S. 147, und Larabee, *Reconciliation*, S. 187-191.

War eine ausgewachsene Krise "[n]icht aus eigenem Verdienst, sondern weil Moskau keinen Konflikt gebrauchen konnte, [...] vermieden worden"¹²³¹? Eine nicht unerhebliche Rolle spielte offenbar die Mission des Journalisten Gustav Meissner, den Kiesinger als Mittelsmann benutzte. Sie führte zu Mißverständnissen darüber, ob Passierscheine über Ostern eine hinreichende Gegenleistung für die Verlegung der Bundesversammlung darstellen würden. Obwohl der *SPIEGEL* dies im wesentlichen bereits Ende März 1969 berichtete¹²³², findet dieser Aspekt in Darstellungen zu den Abläufen im Vorfeld der Bundesversammlung 1969 kaum Beachtung. Dieser Faktor war wohl – neben der Geringschätzung des Faktors Ost-Berlin durch den Kanzler – einer der groben Fehler, von denen Brandt im nachhinein sprach. Der Außenminister war über die ganze Aktion nicht informiert und erfuhr aus der Presse, wer Kiesingers Mittelsmann gewesen war: Der ehemalige Kultur- und Presseattaché an der Gesandtschaft in Kopenhagen, den Kiesinger aus seiner Zeit in der Rundfunkabteilung des Auswärtigen Amts kannte. In einem Interview kurz nach der Wahl des Bundespräsidenten deutete Brandt den Vorgang an: "Hier hatte wohl der sowjetische Botschafter den Eindruck gewonnen, von dem, was ihm in Bonn zugetragen worden war, als würde die Gewährung von Passierscheinen zu Ostern bei der Bundesregierung die Bereitschaft auslösen, die Bundesversammlung nicht in Berlin stattfinden zu lassen."¹²³³

Kiesinger waren Passierscheine nur für Ostern zu wenig. (Daß er sich Wehners Forderung widersetzte, ist insofern verwunderlich, daß er sich im Oktober 1968 dafür ausgesprochen hatte, die Bundesversammlung im Interesse des Friedens und mit einer eleganten Begründung zu verlegen, ohne eine größere Gegenleistung zu fordern.) Bewegte sich Brandt tatsächlich "auf der gleichen Linie"¹²³⁴? Der Außenminister störte sich an der Verengung auf die Passierscheinfrage und schien Kompromißterrain auch in anderen Bereichen zu sehen. Grund für sein zwischenzeitliches Schwanken waren die Unsicherheit und Verwirrung bezüglich der amerikanischen Haltung, insbesondere der Position der gewählten, aber noch nicht amtierenden Regierung Nixon. Für sein eigenes Schwanken waren nach eigener Aussage drei Entwicklungen ausschlaggebend, die sich um die Jahreswende ergeben hatten:

Die Geschichte war im Dezember so schrecklich zerredet worden und mußte [...] eine sich steigernde östliche Aktivität geradezu herausfordern. Zweitens kam der vorher nicht zu erwartende Nixon-Besuch hinzu, der für die Sicherheit Berlins und das Gefühl, nicht alleingelassen zu werden, viel mehr bedeutete als jede Art von Bundesveranstaltung. Und drittens schließlich glaubten wir seit Dezember/Januar auf sowjetischer Seite eine Bereitschaft zur Verbesserung des deutsch-sowjetischen Verhältnisses zu bemerken.¹²³⁵

In bisherigen Darstellungen nicht erwähnt¹²³⁶ bzw. zu wenig berücksichtigt worden¹²³⁷ ist die Tatsache, daß Brandt derjenige war, der – obwohl zunächst ein Berlin-Befürworter – schon früh den Gedanken eines *do ut des* mit menschlichen Erleichterungen in die Diskussion über die Bundesversammlung einführte, und daß Ulbricht mit seiner Offerte einen Vorschlag machte, den Brandt prinzipiell über die Westmächte und direkt Moskau bereits gemacht hatte, wenn auch in weitreichenderer Form. Auch daß Brandt der Initiator der Berlin-Initiative der Westmächte vom August 1969 war, findet nur in wenigen Darstellungen Erwähnung¹²³⁸, oft wird seine Initiative gar nicht oder zu wenig gewürdigt.¹²³⁹

Für Brandt bestand die Lehre aus dem Gerangel um die Bundesversammlung vor allem darin, daß Moskau und Ost-Berlin "zwei interdependente, aber doch voneinander zu trennende Faktoren" waren. Er warnte vor einer Attitüde nach dem Motto "Wir werden das schon mit den Russen machen." Wenn also

¹²³⁰ Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 476. Vgl. ders., "Etappen und Desiderate", S. 721, Niedhart/Bange, "Relikte der Nachkriegszeit", S. 434, von Oetinger, Außenpolitik, S. 150, und Larabee, Reconciliation, S. 191. Henry Kissinger sprach in der Rückschau von einer "Mini-Krise" (Kissinger, Memoiren, S. 160).

¹²³¹ Bender, Die "Neue Ostpolitik", S. 147.

¹²³² Vgl. "Ein Herr Meier", in: *SPIEGEL* vom 24.03.1969.

¹²³³ Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 22, S. 225 (Interview Brandt 10.03.1969).

¹²³⁴ Gassert, Kiesinger, s. 694.

¹²³⁵ Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 22, S. 220 und 223f. (Interview Brandt 10.03.1969).

¹²³⁶ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 320ff, Kroegel, Anfang, S. 285-303, bes. S. 288, Gassert, Kiesinger, S. 693-696, Niedhart/Bange, "Relikte der Nachkriegszeit", S. 434-438, und Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 476-479.

¹²³⁷ Link, "Deutschlandpolitik der Regierungen", S. 1723ff.

¹²³⁸ Vgl. Wilkens, Der unstete Nachbar, S. 126, und Haftendorn, "Instrumentarium", S. 63f.

die Lehre des 21. August 1968 darin bestand, sich noch stärker auf Moskau zu konzentrieren, bestand die des 5. März 1969 darin, darüber nicht Ost-Berlin zu vergessen oder zu vernachlässigen. Zunächst konnte er noch "nicht überblicken", ob es im Gefolge der Bundesversammlung zu einer stärkeren Belastung der deutsch-sowjetischen Beziehungen komme würde. Daß es zu einer "zunächst befürchteten monate-, wenn nicht jahrelangen neuen Vereisung des Verhältnisses zwischen Bonn und Moskau kommen"¹²⁴⁰ würde, glaubte er jedenfalls nicht.

7.8 Signale aus Moskau, Budapest und Warschau

In seiner Rede vor dem Parteirat am Vorabend der Bundesversammlung hatte Brandt mit Blick auf das deutsch-sowjetische Verhältnis die Hoffnung ausgedrückt, "daß die gedanklichen Ansätze der vergangenen Wochen und Tage nicht untergehen [...], sondern auf ihre Solidität hin angeklopft werden"¹²⁴¹ könnten. In der Tat war in Moskau seit geraumer Zeit eine Überprüfung der Politik gegenüber Bonn im Gange. Bei Allardts Gespräch mit Gromyko am 11. Dezember 1968 war auch Valentin Falin, der neue Leiter der für Deutschland zuständigen Abteilung im Außenministerium, anwesend gewesen. Falins Erinnerungen zufolge suchte der Kreml gegenüber dem Westen nach "einem wenigstens provisorischen Brettersteg als Ersatz für die bei der Zerschlagung des Prager Frühlings verbrannten Brücken"¹²⁴².

Gromyko hatte eine Analyse über Kurs, Lage und Kräfteverteilung der Großen Koalition angefordert. Falin ging davon aus, daß die Koalition die Bundestagswahl nicht überleben würde und die Ablösung durch ein Bündnis möglich sei, das "essentielle Korrekturen am politischen Kurs der Bundesrepublik gegenüber der Sowjetunion, der DDR sowie allen osteuropäischen Staaten vorzunehmen" bereit sein würde. Die UdSSR könne "indirekt die Anhänger einer größeren außenpolitischen Ausgewogenheit unterstützen", indem sie "Festigkeit in der Wahrnehmung eigener Interessen mit Flexibilität" vereine und "Möglichkeiten nachbarlicher Zusammenarbeit"¹²⁴³ anvisiere. Diese Linie, die sich Gromyko und dann das Politbüro zu eigen machten, war laut Falin "ausschlaggebend für alles, was bis zum Herbst 1969 auf außenpolitischem Gebiet unternommen wurde, auch während des neuen Krisenanlaufs um West-Berlin", die als "politische Stärkedemonstration"¹²⁴⁴ gedacht gewesen sei; dabei habe eine "regelrechte Krise [...] nicht in den strategischen Kontext" gepaßt, "der mit seinem Licht-und-Schatten-Spiel bei den Deutschen die Hoffnung wecken sollte, daß Versöhnung, Eintracht und Zusammenarbeit mit dem Osten Befreiung von drückenden Ängsten [...] bringen könnten, während bei einer Eskalation des Konflikts das Gegenteil drohte. Je näher die Bundestagswahlen rückten", so Falin aus der Retrospektive, "desto anschaulicher und gewichtiger sollte die Bereitschaft der Sowjetunion zu einem Neubeginn zum Ausdruck gebracht werden."¹²⁴⁵

Natürlich war es keineswegs einerlei, wie das Auswärtige Amt und die Bundesregierung insgesamt bis zum September auf die sowjetischen Signale der Bereitschaft zu einem Neubeginn reagieren würden, auch und gerade weil man zu Beginn des Jahres 1969 selbstredend keinen Einblick in diese Überlegungen hatte. Es gehört zu den bitteren Ironien der Geschichte, daß die Niederschlagung des Prager Frühlings gleichsam zur Voraussetzung für eine neue Phase der Entspannung zwischen Ost und West und damit einhergehend zwischen Moskau und Bonn wurde.

Während der Kreml sich auf eine neue Politik gegenüber der Bundesrepublik einzustellen begann, versuchte Ulbricht, ein sowjetisch-westdeutsches Arrangement und die Bonner Ostpolitik zu

¹²³⁹ Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik 1945-2000, S. 195, von Oetinger, Außenpolitik, S. 151, und Baring, Machtwechsel, S. 240ff.

¹²⁴⁰ Brandt, Reden und Interviews, S. 161 (Interview 09.03.1969).

¹²⁴¹ Brandt am 04.03.1969 vor dem SPD-Parteirat, in: SPD-Parteivorstand.

¹²⁴² Falin, Erinnerungen, S. 51. Vgl. Larabee, Reconciliation, S. 169f., 174f. und 185f.

¹²⁴³ Falin, Erinnerungen, S. 53.

¹²⁴⁴ Falin, Erinnerungen, S. 54.

torpedieren.¹²⁴⁶ Am 12. November 1968 behauptete er beim Parteitag der polnischen Kommunisten in Warschau: "Die sozialdemokratische Führung hatte unserer Parteiführung zugesagt, auf dem Wege der Verständigung über Teilfragen die Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik durch die westdeutsche Bundesrepublik herbeizuführen. [...] Die sozialdemokratischen Führer haben jedoch ihr Wort gebrochen."¹²⁴⁷ Hatten "sich führende sozialdemokratische Politiker um Willy Brandt in den Jahren zuvor [...] in Geheimgesprächen zu einem solchen von der westdeutschen Öffentlichkeit seinerzeit noch abgelehnten Schritt bereit erklärt, wenn die SED im Gegenzug ihre 'Politik der kleinen Schritte' unterstützen würde"¹²⁴⁸? Eine implizite Anerkennung der DDR entsprach dem, was SPD-Politiker seit 1966 der SED *öffentlich* in Aussicht gestellt hatten. Darüber hinaus gehende heimliche Absprachen hatte es, wie gezeigt, nach Lage der Akten und Aussagen der Akteure nicht gegeben – Sondierungen wie etwa Bahrs Gespräche mit Hermann von Berg hingegen schon.

In der Union schenkte so mancher Ulbrichts Worten Glauben. Besonders Bahr traute man geheime Absprachen mit der SED durchaus zu.¹²⁴⁹ Er wurde vom Bundesnachrichtendienst wegen seiner "Ostkontakte", über die im Kanzleramt eine Akte angelegt wurde, observiert. Kiesinger selbst hatte BND-Präsident Gehlen gebeten, bei Bahr eine sog. Personalabklärung vorzunehmen. 1967 wurden Bahrs Gespräche mit SED-Funktionären überwacht. Die Erkenntnisse des BND waren bald im *Bayernkurier* zu lesen.¹²⁵⁰ In ihren Ausgaben vom 23. und 24. November 1968 berichteten der *Bayernkurier* und die *Welt am Sonntag*, westliches Geheimdienstmaterial gebe Anlaß zu der Frage, ob und wann Bahr im Zentralkomitee der SED in Ost-Berlin Gespräche geführt habe. Der BND verfüge über ein Tonband mit der Aufzeichnung eines Gesprächs zwischen Bahr und Mitgliedern des ZK.¹²⁵¹ Bahr selbst bestritt die Möglichkeit von Gesprächen mit Vertretern der SED nicht, wohl aber ihm unterstellte Gespräche im Zentralkomitee der SED in Ost-Berlin.¹²⁵²

Schon vor der Veröffentlichung verlangte Brandt von Kiesinger im Kabinett, die Nachrichtendienste förmlich zu befragen, ob ihnen das vermeintliche Geheimdienstmaterial bekannt sei und wenn ja, warum es in die Presse gelangen konnte und nicht dem Bundeskanzler unterbreitet worden sei, damit dieser sich mit dem Bundesaußenminister als Bahrs Dienstvorgesetztem in Verbindung hätte setzen können.¹²⁵³ Nach einer Sitzung des SPD-Vorstands erklärte Brandt, die SPD werde sich die verleumderischen Behauptungen des *Bayernkuriers* nicht länger gefallen lassen. Er vermute, daß es sich bei dem Material um Fälschungen oder entstellende Kombinationen handele.¹²⁵⁴ Vor der SPD-Fraktion führte Brandt aus, nach seinem Informationsstand existiere keine Tonbandaufzeichnung von Gesprächen Bahrs mit ZK-Mitgliedern, da Bahr seines Wissens nicht in Ost-Berlin gewesen sei.¹²⁵⁵

Am 28. November teilte Carstens, den Kiesinger mit der Aufklärung der Angelegenheit beauftragt hatte, dem Auswärtigen Amt mit, die deutschen Geheimdienste besäßen kein Material über Kontakte von SPD-Politikern mit SED-Funktionären. Dem BND hätten am 15. und 18. November Meldungen vorgelegen, die als vom Osten lanciertes Material eingestuft worden seien.¹²⁵⁶

Auf einer Pressekonferenz am 2. Dezember bestritt Brandt nicht, daß Bahr mit Vertretern der SED Gespräche geführt hatte. Wogegen er sich wehrte, war die Vermutung, solche Sondierungen hätten in

¹²⁴⁵ Falin, *Erinnerungen*, S. 55.

¹²⁴⁶ Vgl. Sodaro, *Moscow, Germany, and the West*, S. 134f.

¹²⁴⁷ *DzD* V/2, S. 1472 (Rede Ulbricht 12.11.1968).

¹²⁴⁸ Knabe, *Der diskrete Charme der DDR*, S. 270.

¹²⁴⁹ Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 278ff.

¹²⁵⁰ Vgl. Heinz Vielain "General Gehlens Bericht an Kanzler Kurt Georg Kiesinger", in: *WamS* vom 26.10.1986, und Bischoff, *CSU und Außenpolitik*, S. 279, Anm. 1.

¹²⁵¹ Vgl. AAPD 1968, Dok. 408, Anm. 2. Die Artikel vom 23. November und 24. November stammten von Heinz Vielain, der mehrfach Geheimdienstmaterial in die Öffentlichkeit trug – unabhängig davon, ob die Berichte zutrafen oder nicht. Vgl. Schmidt-Eenboom, *Geheimdienst*, S. 279ff.

¹²⁵² Vgl. Löwenthal, *Ich bin geblieben*, S. 295, Kroegel, *Anfang*, S. 280, und Schröder, *Egon Bahr*, S. 142f.

¹²⁵³ Vgl. Jahn an Carstens am 22.11.1968, in: WBA, A 7, 13, und undatierter Vermerk "Betr.: Aussage von Dr. Kiesinger vor dem 2. Untersuchungsausschuß des Bundestages (Guillaume-Ausschuß)" von 1974, in: NL Kiesinger 311.

¹²⁵⁴ Vgl. *PMI* 528/68a vom 22.11.1968.

¹²⁵⁵ Vgl. SPD-Fraktion, *Sitzungsprotokolle 1966-1969*, S. 489 (Sitzung der SPD-Fraktion am 25.11.1968).

¹²⁵⁶ Vgl. Carstens an Jahn am 28.11.1968, in: Dep. Bahr 87.

unzulässiger Weise oder ohne Zustimmung der verantwortlichen Instanzen stattgefunden. Bahr habe, sagte Brandt, stets nur Gespräche geführt, von denen er als Regierender Bürgermeister und Außenminister gewußt und die er gebilligt habe. Als Außenminister sei er darauf angewiesen, möglichst über alle Meinungen und Informationen von Belang unterrichtet zu werden. Wer immer in seinem Auftrag dazu beigetragen habe, bewege sich dabei auf der Linie der Politik der Bundesregierung bzw. in früheren Zeiten des Senats von Berlin. Das angebliche Material liege nirgends vor. Die Politik der SPD in der Frage der Anerkennung der DDR sei wohlbekannt. Er selbst habe sie insbesondere auf dem Dortmunder Parteitag 1966 dargelegt.¹²⁵⁷

Zur selben Zeit teilte der Berliner Bundessenator Spangenberg dem Außenminister mit, eine Brandt bekannte Quelle in Ost-Berlin habe ihn wissen lassen, es gebe im Osten kein Tonband und die ganze Angelegenheit sei auch nicht von dort lanciert worden. Der Hintergrund der Warschauer Bemerkungen Ulbrichts sei folgender: Innerhalb der Ostblockstaaten sei die DDR ständig unter Druck geraten, weil sie ihre Kontakte von 1966 zur Bundesrepublik und zur SPD nicht weitergepflegt habe. In Warschau habe Ulbricht versucht, "sich die Hände nach allen Seiten freizuhalten und sich auf alle Eventualitäten des Ausgangs der Machtkämpfe im Kreml vorzubereiten"¹²⁵⁸.

Im SPD-Präsidium erklärte Brandt, der Vorgang um Egon Bahr müsse im Zusammenhang mit der bevorstehenden Bundestagswahl gesehen werden. Offenbar wolle man herausfinden, wie weit man gegen die SPD gehen könne. Er als Außenminister dürfe nicht in eine Lage geraten, in der er "alle Karten auf den Tisch zu legen"¹²⁵⁹ habe. Gegenüber Journalisten bekräftigte er, man dürfe "keinen Präzedenzfall schaffen"¹²⁶⁰, da man als Regierung sonst keine Politik mehr betreiben könne.

Am 7. Januar 1969 bat der Bundeskanzler den Außenminister, über die "Ostkontakte" Bahrs unterrichtet zu werden. Als das Auswärtige Amt das Palais Schaumburg kurz darauf um Überlassung des Berichtes von Staatssekretär Carstens bat, erhielt man zur Antwort, zunächst möge Bahr eine Aufstellung über "alle Gespräche anfertigen [...], die er mit sowjetischen, sowjetzonalen und mit Persönlichkeiten der übrigen Mitglieder des Warschauer Paktes geführt" habe, und den Inhalt dieser Gespräche jeweils kurz wiedergeben. Brandt wies das Ansinnen verärgert zurück:

Es geht doch nicht darum, daß Herr Bahr sich wegen Kontakten, die er in meinem Auftrag bzw. mit meiner Billigung wahrgenommen hat, zu rechtfertigen habe. [...] Ausgangspunkt für die angeregte Untersuchung war, festzustellen, ob [...] angebliche Informationen eines der Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland oder eines anderen 'westlichen' Dienstes in die Hände Unbefugter kommen und für unsachliche Angriffe verwendet werden konnten. Davon, daß es aufklärungsbedürftige Vorwürfe gegen Herrn Bahr geben könne, war von Seiten der Bundesregierung bisher nicht die Rede. Sie selbst hatten mir [...] gesagt, daß dazu kein Anlaß bestehe. [...] Selbstverständlich habe ich Verständnis dafür, daß Sie [...] unterrichtet sein wollen. Ich halte es jedoch für richtig, die beiden Vorgänge voneinander zu trennen: einmal bitte ich darum, mir von dem Bericht Kenntnis zu geben, den Staatssekretär Carstens erstellt hat und mich wissen zu lassen, durch welche Art von Erklärung diese Angelegenheit förmlich abgeschlossen werden soll, zum andern steht Herr Bahr Ihnen mit einem Vermerk zur Verfügung, den er von sich aus über Anlaß und Gegenstand seiner verschiedenen Begegnungen mit Gesprächspartnern aus der Sowjetunion und der DDR angefertigt hat.¹²⁶¹

Kiesinger erklärte sich mit Brandts Vorschlägen einverstanden.¹²⁶² Am 28. Januar übergab Bahr dem Bundeskanzler eine Aufzeichnung über seine Kontakte.¹²⁶³ Darin berichtete Bahr, in der Zeit von 1960 bis 1966 mit sowjetischen Journalisten und Angehörigen der sowjetischen Botschaft in Ost-Berlin gesprochen zu haben, u.a. mit Belezki, den er auf dessen Initiative hin auch 1967 und 1968 getroffen habe. Ferner habe er mit Vertretern der sowjetischen Botschaft in Bonn gesprochen. Im Rahmen der Passierscheinaktion sei er mehrfach privat in Ost-Berlin gewesen. Mit SED-Funktionären habe er "so gut

¹²⁵⁷ Vgl. Pressekonferenz Brandt am 02.12.1968, in: WBA, A 3, 292.

¹²⁵⁸ Spangenberg an Brandt am 03.12.1968, in: Dep. Bahr 87.

¹²⁵⁹ Brandt am 05.12.1968 im SPD-Präsidium, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

¹²⁶⁰ Brandt am 12.12.1968 in der ZDF-Sendung "Journalisten fragen – Politiker antworten", in: in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

¹²⁶¹ AAPD 1969, Dok. 18, S. 72f. Vgl. Carstens an Jahn am 14.01.1969 und Jahn an Carstens am 15.01.1969, in: NL Jahn 1367.

¹²⁶² Vgl. Jahn an Brandt am 16.01.1969, in: WBA, A 7, 13.

¹²⁶³ Vgl. Jahn an Carstens am 21.02.1969, in: PAAA, B 150.

wie keine Kontakte oder Besprechungen¹²⁶⁴ gehabt. In seiner Berliner Zeit sei er von Berg ein paar Mal begegnet. Schließlich erwähnte Bahr seine Kontakte von April, Mai und Oktober 1967 "mit einem Funktionär der SED [...], der etwa gleichrangig mit von Berg¹²⁶⁵ sei. Tatsächlich handelte es sich ja um von Berg.¹²⁶⁶ In der Aufzeichnung beschränkte er sich auf Kontakte mit Vertretern Moskaus und Ost-Berlins, um die es ja in den Presse- und Geheimdienstberichten gegangen war. Seine Kontakte mit Repräsentanten Warschaws und Prags blieben unerwähnt. Auf der Liste fehlte auch ein Gespräch, das Bahr laut BND 1963 mit einem Russen namens Kutirew oder Kutirow bei einem Empfang einer sowjetischen Firma geführt haben sollte, was Carstens für gravierend hielt. Bahr stellte klar, daß er Begegnungen bei rein gesellschaftlichen Anlässen nicht in die Liste aufgenommen habe. Einen Mann dieses Namens kenne er nicht.¹²⁶⁷ Kiesinger konfrontierte Bahr auch mit einer Information des BND, wonach Bahr die Politbüromitglieder Albert Norden und Paul Verner getroffen hatte, was laut Bahr nicht zutraf.¹²⁶⁸

Am 1. Februar 1969 besuchte Carstens den in Kur befindlichen Außenminister, um ihm den Bericht über die Quellen der gegen Bahr gerichteten Vorwürfe zu überbringen. Brandt verlangte eine Klärung, wie BND-Berichte in die Hände Unbefugter geraten könnten. Ihm sei auch unerklärlich, wie eine dubiose BND-Aufzeichnung zum Zwecke eines Vortrags im Bundeskanzleramt gefertigt werden konnte, ohne daß ihm davon Kenntnis gegeben worden sei. Unter Verweis auf die *FAZ*-Schlagzeile "Kiesinger unzufrieden über Bahr" vom selben Tag drohte er, wenn jetzt noch eine bestimmte Sprachregelung versucht werde, komme er nicht herum, seinerseits darlegen zu lassen, womit er in diesem Zusammenhang unzufrieden sei.¹²⁶⁹ Zu Brandts Unzufriedenheit dürfte beigetragen haben, daß an jenem Tag in der *FAZ* auch Grewes und Schnippenkötters Beiträge zum Nichtverbreitungsvertrag auf der Wehrkundetagung in München erschienen waren.¹²⁷⁰

Am 3. Februar 1969 teilte Regierungssprecher Diehl mit, es gebe keine Anhaltspunkte für die Behauptungen von *Bayernkurier* und *Welt am Sonntag*.¹²⁷¹ Es hatte sich herausgestellt, daß das Tonband britischer Herkunft und eine Kopie in die Hände des BND gelangt war. Es handelte sich um die Aufzeichnung eines Gesprächs mit einem sowjetischen Journalisten von 1963, auf der angeblich Bahrs Stimme zu hören war.¹²⁷² Am 11. Februar 1969 bezeichnete Brandt den Fall Bahr als "ausgestanden"¹²⁷³. Er war vor allem ein "Indiz" dafür, daß "sich innerhalb der CDU/CSU eine Fronde gegen die Deutschland- und Ostpolitik der Großen Koalition zu formieren begann"¹²⁷⁴ und CSU, BND sowie Ost-Berliner Stellen sich "in einer informellen Koalition der eingefleischten Ostpolitik-Verhinderer zusammenfanden"¹²⁷⁵.

Es hatte weder dubiose Kontakte noch Geheimabsprachen gegeben. Ulbrichts Äußerungen zum Trotz deutete zur Jahreswende 1968/69 aus Sicht des Auswärtigen Amtes eine "Reihe von Hinweisen [...] auf die Möglichkeit einer zumindest taktischen Änderung der Haltung Ost-Berlins zur Frage von Gesprächen zwischen beiden Teilen Deutschlands hin". Dabei bezog man sich u.a. auf Informationen der Botschaft in Rom, wonach Albert Norden bei seinen Gesprächen mit der KPI den Eindruck zu erwecken versucht

¹²⁶⁴ AAPD 1968, Dok. 408, S. 1578.

¹²⁶⁵ AAPD 1968, Dok. 408, S. 1579.

¹²⁶⁶ Vgl. Egon Bahr am 06.12.2006 im Gespräch mit dem Verfasser. Vgl. auch Kap. 7.1 dieser Arbeit.

¹²⁶⁷ undatiertes Vermerk "Betr.: Aussage von Dr. Kiesinger vor dem 2. Untersuchungsausschuß des Bundestages (Guillaume-Ausschuß)" von 1974, in: NL Kiesinger 311.

¹²⁶⁸ Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 250, Jahn an Carstens am 21.02.1969, in: PAAA, B 150, und Erklärung Bahr vom 11.12.1967, in: Dep. Bahr 399,3.

¹²⁶⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 43, S. 146.

¹²⁷⁰ Vgl. Kapitel 6.2.2.3 dieser Arbeit

¹²⁷¹ Vgl. undatiertes Vermerk "Betr.: Aussage von Dr. Kiesinger vor dem 2. Untersuchungsausschuß des Bundestages (Guillaume-Ausschuß)" von 1974, in: NL Kiesinger 311. Die Artikel vom 23. und 24.11.1968 stammten von Heinz Vielain, der mehrfach Geheimdienstmaterial in die Öffentlichkeit trug – unabhängig davon, ob die Berichte zuträfen oder nicht. Vgl. Schmidt-Eenboom, *Geheimdienst*, S. 279ff.

¹²⁷² Vgl. Merseburger, *Willy Brandt*, S. 545f.

¹²⁷³ Notizen Brandts zur Fraktionssitzung am 11.02.1969, in: WBA, 11.14, 4.

¹²⁷⁴ Schönhoven, *Wendjahre*, S. 405.

¹²⁷⁵ Gassert, *Kiesinger*, S. 692.

hatte, daß die Verkrampfung der Deutschlandpolitik Ost-Berlins einer "etwas gelösteren Haltung gewichen" sei. Registriert wurde ferner, daß DDR-Außenminister Winzer vor der Volkskammer "als Voraussetzung für eine innerdeutsche Entspannung erstmalig die 'Respektierung' der Souveränität, territorialen Integrität und Gleichberechtigung der DDR und nicht mehr die völkerrechtliche Anerkennung der DDR genannt" und auch Ulbricht in einer Neujahrsansprache die völkerrechtliche Anerkennung der DDR nicht mehr zur Vorbedingung für Gespräche gemacht hatte. Interessant daran fand der zuständige Unterabteilungsleiter Sahn zweierlei: "die Nuancierung der Ost-Berliner Bedingungen in qualitativer und zeitlicher Hinsicht" und den "Wink, daß die Bundesregierung 'am Zuge' sei"¹²⁷⁶.

Letzteres ließ sich auch auf das Verhältnis zwischen Bonn und Moskau beziehen. Am 10. Januar empfing Brandt, wie bereits dargestellt, den sowjetischen Botschafter, der eine Erklärung verlas, in der es hieß: "Wir würden jeden realistischen Schritt der Regierung der BRD begrüßen, der der Besserung unserer Beziehungen dienlich wäre, natürlich ohne daß dabei die legitimen Interessen Ihrer und unserer Freunde geschmälert werden." Dem Gewaltverzichtsdialog wurden einige "positive Momente" attestiert, eine "Vorwärtsbewegung" im politischen Dialog als "möglich" bezeichnet, wofür allerdings "das Bestreben beider Partner notwendig" sei, "die Gebiete für das Einvernehmen zu verbreitern, [...] nicht aber die Streitobjekte zu mehren und Spannungen zu verschärfen". Leider habe die Bundesregierung offenbar "ein anderes Herangehen im Auge, das keineswegs [...] hoffnungsversprechend"¹²⁷⁷ sei. Brandt erwiderte, die Bundesregierung beabsichtige, den Gewaltverzichtsdialog fortzusetzen. Insgesamt müsse "der Versuch unternommen werden, in prinzipiellen und praktischen Fragen die vorhandenen Schwierigkeiten zu beseitigen und dort, wo dies möglich sei, zu einer Annäherung zu gelangen". Bezugnehmend auf Allardts jüngstes Gespräch mit Gromyko über praktische Fragen im bilateralen Verhältnis bezeichnete Brandt es als "möglich und erstrebenswert, auf folgenden vier Gebieten voranzukommen"¹²⁷⁸: Luftverkehrsverhandlungen, Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und technologischem Gebiet, Erweiterung des Handelsverkehrs und die Eröffnung von Konsulaten in Leningrad und Hamburg.

In einem Bericht an das Bundeskanzleramt zeigte sich Brandt nach dem Gespräch optimistisch.¹²⁷⁹ Die Spitze des Auswärtigen Amts gewann den Eindruck, "daß Zarapkin nach dreimonatiger Abwesenheit in positivem Sinne verändert nach Bonn zurückgekehrt"¹²⁸⁰ war. Beabsichtigt war, Botschafter Allardt in Moskau Gespräche über die eher technischen Fragen wie Luftverkehrs-, Handels-, Kulturabkommen sowie die Errichtung von Konsulaten führen zu lassen, während Brandt die Frage der Gewaltverzichts-erklärungen persönlich behandeln wollte. Wegen seiner Rippenfellentzündung mußte das für Ende Januar geplante nächste Treffen mit Zarapkin verschoben werden.¹²⁸¹ Die zuständige Abteilung des Auswärtigen Amts legte derweil nach Beratungen mit Egon Bahr neue Entwürfe für Gewaltverzichtserklärungen vor, die im Februar dem Bundeskanzleramt übermittelt wurden.¹²⁸² Gleichwohl gestattete es der Stand der Vorbereitungen noch nicht, Moskau – entgegen der eigentlichen Absicht – bereits formulierte Vorschläge zu einer Reihe von Themen zu übermitteln. Duckwitz beauftragte Allardt dennoch, um einen baldigen Termin im sowjetischen Außenministerium nachzusuchen und den mit Gromyko begonnenen und mit Semjonow fortgesetzten Meinungs-austausch im Lichte des Gespräches zwischen Brandt und Zarapkin weiterzuführen. Allardt sollte um Erläuterung bitten, welche positiven Momente im Gewaltverzichts-dialog das sowjetische Interesse geweckt hätten, die Aufmerksamkeit auf Brandts Reykjaviker Erklärung zum innerdeutschen Gewaltverzicht vom Juni 1968 lenken und ankündigen, daß das Auswärtige Amt

¹²⁷⁶ AAPD 1969, Dok. 1, S. 3f.

¹²⁷⁷ Erklärung Zarapkins vom 10.01.1969 (undatiert), in: PAAA, B 1 – VS 10090 (teilweise abgedruckt in: AAPD 1969, Dok. 8, Anm. 3).

¹²⁷⁸ AAPD 1969, Dok. 8, S. 32f. Zu den deutsch-sowjetischen Luftverkehrsverhandlungen, die Brandt intensiv verfolgte vgl. AAPD 1968, Dok. 423, sowie AAPD 1969, Dok. 3, 26 und 196.

¹²⁷⁹ Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 43.

¹²⁸⁰ AAPD 1969, Dok. 15, S. 59. Vgl. *ibid.*, S. 61.

¹²⁸¹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 22.

¹²⁸² Vgl. AAPD 1969, Dok. 146, Anm. 3, Aufzeichnungen Ruete vom 13. und 24.01.1969, in: PAAA, B 150, sowie Aufzeichnung Bahr vom 17.01.1969, in: Dep. Bahr 393.

hoffe, bald neue Vorschläge zum Thema vorlegen zu können.¹²⁸³ Bahr hatte Bedenken gehabt, eine solche Aktion zu starten, weil er sie in der Substanz für zu "dünn" hielt und befürchtete, daß die sowjetischen Gesprächspartner sie als "unbefriedigend"¹²⁸⁴ empfinden müßten. Allardt teilte Bahrs Bedenken und befürchtete gar, "daß die Sowjets aus einem solchen Gespräch auf mangelndes Interesse an konstruktiven Gesprächen schließen würden". Er schlug vor, das Gespräch erst fortzusetzen, wenn die internen Vorbereitungen "eine Behandlung wenigstens einiger substantieller Themen"¹²⁸⁵ erlaube. Brandts Erkrankung mache ein Ausbleiben von Instruktionen für die sowjetische Seite verständlich. Duckwitz lies die Ausführung der Weisung zurückstellen. Prompt beschwerten die Russen sich, Allardt habe nach seinem Gespräch mit Gromyko eine baldige Antwort versprochen, die nach über 60 Tagen immer noch ausstehe, woraus man wohl mangelndes Interesse Bonns schließen müsse.¹²⁸⁶

Brandt redigierte während seiner Genesung die Entwürfe der Gewaltverzichtserklärungen und ordnete eine persönliche Unterrichtung des Bundeskanzlers an.¹²⁸⁷ Für Kiesinger hatten die jüngsten Kontakte "keinerlei Aussichten auf Erfolg gebracht"¹²⁸⁸ und war Moskau nur bereit, "Gespräche mit demselben alten Ziel zu führen, daß die Bundesrepublik die Realitäten anerkennen solle"¹²⁸⁹. Dementsprechend blieben die Vorschläge des Auswärtigen Amts zum Gewaltverzichtsdialog auf des Kanzlers Schreibtisch liegen.¹²⁹⁰ Brandt hingegen leitete am Vorabend der Bundespräsidentenwahl aus den deutsch-sowjetischen Kontakten seit September 1968 ab, "es könnte, aus welchen Gründen, mit welcher Motivierung auch immer, die Bereitschaft Moskaus zur Behandlung prinzipieller und praktischer Fragen gewachsen sein. Die Sowjetunion scheinne betonen zu wollen, daß sie eine gewisse Wendung zum Besseren im deutsch-sowjetischen Verhältnis für möglich halte"¹²⁹¹. Gegenüber seinem französischen Kollegen vermerkte er am 10. März 1969 ein "Interesse der Sowjets an einer Änderung ihrer Haltung zu Bonn"¹²⁹². Früher habe Moskau erklärt, über praktische Fragen wie Luftverkehr und Handel könne erst gesprochen werden, wenn die prinzipiellen Fragen geklärt seien. Neu sei die "elastischere Art", in der Gromyko und Zarapkin sich in letzter Zeit äußerten: Wenn sich auf dem Weg zur Regelung der prinzipiellen Probleme in praktischen Fragen Lösungsmöglichkeiten abzeichneten, solle man dies feststellen. Brandt hatte den Eindruck, "daß die Russen von ihren maximalistischen Vorstellungen abgingen"¹²⁹³ – zumindest in der Methode ihres Vorgehens. Vor dem Bundestag bekräftigte er am 19. März seinen Eindruck, daß "die Regierung der Sowjetunion um eine Regelung strittiger Fragen bemüht ist und daß sie jedenfalls interessiert sein könnte, Gesprächsmöglichkeiten mit uns im stärkeren Maße als früher offenzuhalten"¹²⁹⁴. Am 20. März war Botschafter Allardt bei Brandt, der sich danach erkundigte, "welche Themen zunächst angepackt werden könnten"¹²⁹⁵. Die Papiere zum Gewaltverzicht lägen noch im Bundeskanzleramt. Allardt meinte, der Kreml sei an einer Intensivierung des Handels sehr interessiert. Außerdem erscheine es ihm nötig, auf eine Berlinvereinbarung hinzusteuern. Brandt erwähnte daraufhin die o.g. Gespräche mit den drei Alliierten über eine Berlin-Initiative.

Inzwischen war es zu sowjetisch-chinesischen Grenzzwischenfällen am sibirischen Fluß Ussuri gekommen, die wohl auch einen der Faktoren darstellten, die den Kreml vor einer ernsten Auseinandersetzung in Sachen Berlin zurückschrecken ließen, und als *ein* Auslöser für eine veränderte Politik Moskaus gegenüber Bonn (im Sinne eines Schließens der europäischen Flanke des sowjetischen

¹²⁸³ Vgl. AAPD 1969, Dok. 26.

¹²⁸⁴ Vermerk Bahr vom 22.01.1969, in: Dep. Bahr 431 B.

¹²⁸⁵ AAPD 1969, Dok. 30, S. 111f.

¹²⁸⁶ Vgl. AAPD 1969, Dok. 85.

¹²⁸⁷ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 29.01.1969, in: PAAA, B 150.

¹²⁸⁸ AAPD 1969, Dok. 54, S. 177.

¹²⁸⁹ AAPD 1969, Dok. 55, S. 181.

¹²⁹⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 92, Anm. 9.

¹²⁹¹ SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 581 (04.03.1969).

¹²⁹² AAPD 1969, Dok. 94, S. 339.

¹²⁹³ AAPD 1969, Dok. 94, S. 341.

¹²⁹⁴ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 221. Sitzung, S. 11981.

¹²⁹⁵ Vermerk Wilke vom 21.03.1969, in: PAAA, B 1 350.

Imperiums) gelten. Kurz nach der Wahl Heinemanns informierte Zorapkin in einer ungewöhnlichen Geste Kiesinger persönlich als ersten westlichen Regierungschef überhaupt.¹²⁹⁶

Von Vertretern osteuropäischer Staaten hatte Brandt bereits im Februar gehört, Moskau konzentrierte sich immer mehr auf Peking und die von dort drohenden Gefahren. Er vermutete, daß die Russen daher "vielleicht daran interessiert seien, zu einer gewissen Entspannung mit dem Westen zu gelangen"¹²⁹⁷. Leo Bauer hatte ihm berichtet, der jugoslawische Außenminister habe zur Jahreswende gesagt, "daß die Sowjetunion auf Grund des Konfliktes mit Peking gezwungen sei, mit Westeuropa, also auch mit der Bundesrepublik, ein Arrangement zu finden"¹²⁹⁸. Anders als z.B. Franz Josef Strauß¹²⁹⁹ hielt Brandt es grundsätzlich für "eine abwegige Annahme", daß sich zum Nutzen der Deutschen "aus dem sowjetisch-chinesischen Konflikt Honig saugen ließe"¹³⁰⁰. Öffentlich betonte Brandt, Bonn habe nicht die Absicht, den sowjetisch-chinesischen Gegensatz auszuschlachten. Zugleich wies er aber auf den "nicht ganz bedeutungslosen Warenaustausch mit der Volksrepublik"¹³⁰¹ hin, der allerdings nicht formalisiert sei. Zugleich bedauerte er, daß China für die Bonner Politik ein "weißer Fleck" auf der Landkarte war, wengleich er selbst keine größeren Initiativen gestartet hatte – aus Rücksicht auf die USA und weil in seinen Augen die Bonner Verantwortlichen beim Bemühen um bessere Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten eben "nicht den Eindruck entstehen lassen durften, [sie] wollten die Schwierigkeiten Moskaus mit seinem großen kommunistischen Widersacher ausnutzen"¹³⁰². Den Vorschlag, volle diplomatische Beziehungen zu China aufzunehmen, hatte Brandt 1967 abgelehnt. Früher oder später werde darüber zu befinden sein, in welcher Art man "von der chinesischen Großmacht Kenntnis nehmen"¹³⁰³ wolle. Zugleich hatte er sich strikt gegen amtliche Beziehungen zu Taiwan gewandt.¹³⁰⁴

Im März 1968 äußerte sich Brandt in einer vielbeachteten Rede beim Liebesmahl des Ostasiatischen Vereins zu "Inhalt und Sinn" der Bonner Asienpolitik insgesamt: Es gehe darum, "die politische und wirtschaftliche Stabilität erhalten und fördern" zu helfen, die "wirtschaftlichen Interessen zum beiderseitigen Nutzen wirksam zu vertreten" sowie Verständnis für die Entspannungspolitik der Bundesrepublik zu wecken. Brandt wehrte sich gegen den Vorwurf, die Bundesregierung lasse die Asienpolitik

¹²⁹⁶ Vgl. AAPD 1969, Dok. 88 und 96, Sodaro, Moscow, Germany, and the West, S. 137f., Selvage, "The Warsaw Pact and the ESC", S. 93, Larabee, Reconciliation, S. 192-195 und Radchenko, "Fehlwahrnehmungen".

¹²⁹⁷ AAPD 1969, Dok. 81, S. 290. Vgl. Conze, Suche nach Sicherheit, S. 422.

¹²⁹⁸ Leo Bauer an Brandt am 26.02.1969, in: WBA, A 7, 2.

¹²⁹⁹ Vgl. Strauß, Herausforderung und Antwort, S. 110ff.

¹³⁰⁰ Brandt, Erinnerungen, S. 422.

¹³⁰¹ Brandt, Reden und Interviews, S. 162 (Interview mit dem DLF vom 09.03.1969). Vgl. 1957 hatte der Ostausschuß der deutschen Wirtschaft mit dem "China Council for the Promotion of International Trade" ein Handelsabkommen abgeschlossen, das 1958 nicht verlängert werden konnte, weil China ultimativ forderte, mit Regierungsvertretern zu verhandeln. 1964 kam es zu Geheimverhandlungen über ein deutsch-chinesisches Warenabkommen. Die Chinesen wollten aber ein regelrechtes Handelsabkommen. Die USA reagierten auf den Beginn der Verhandlungen gereizt, so daß Bundeskanzler Erhard bekannt gab, Bonn habe nicht vor, seinen Handel mit Peking zu formalisieren. Brandt kritisierte Erhard öffentlich für seinen Verzicht auf eine eigenständige China-Initiative. Weitere Geheimverhandlungen im Herbst 1964 scheiterten schließlich, u.a. an der Frage einer Berlin-Klausel. Mehrere deutsche Wiederanknüpfungsversuche blieben ohne Erfolg. Anfang 1966 verhandelte ein deutsch-französisch-belgisches Konsortium mit China über den Bau eines Walzwerkes. Trotz massiver amerikanischer Kritik am Walzwerkgeschäft blieb die Bundesregierung hart. Das Geschäft kam aus ökonomischen Gründen nicht zustande. Vgl. Troche, "Berlin wird am Mekong verteidigt", S. 109-207, und *Tagesspiegel* vom 18.10.1964. (WBA, A 3, 190).

¹³⁰² Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 210f. Vgl. ders., Friedenspolitik in Europa, S. 123f.

Im April 1967 war dem für Süd- und Ostasien zuständigen Unterabteilungsleiter des AA, Böker, bei den deutsch-französischen Konsultationen Chinas Interesse an Beziehungen zur Bundesrepublik übermittelt worden. Zu Bökers Bericht vermerkte Brandt: "Nicht unbeachtet lassen. Sehr behutsam behandeln. Zunächst nur mit Blick auf Handelsvertretungen" (AAPD 1968, Dok. 78, Anm. 1). Der Vorgang blieb aber ein halbes Jahr lang "in einem Aktenstoß liegen" (ibid., Anm. 2). Auf der Botschafterkonferenz in Tokio und bei den deutsch-japanischen Konsultationen erklärte Brandt kurz darauf, eine Formalisierung der Handelsbeziehungen sei "kein aktuelles Thema" (Brandt, Der Wille zum Frieden, S. 317. Vgl. Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Sato vom 11.05.1967, in: PAAA, B1 373). Allerdings könne bei zunehmendem Handel die Frage der Errichtung deutscher Handelsvertretungen in Peking auftreten. Wenn es dazu kommen sollte, werde man die befreundeten Regierungen zuvor informieren. Auf dem Rückweg sprach StS Schütz in Hongkong mit einem Mitglied der Konsultativkonferenz der Volksrepublik China, einem beratenden Gremium des chinesischen Staatsapparates. Man war sich einig, die Verbindungen und das Gespräch nicht abreißen lassen zu wollen. Vgl. AAPD 1967, Dok. 173. Im März 1968 nutzte Böker die deutsch-französischen Konsultationen, um das Interesse des AA an der chinesischen Initiative vom Vorjahr zu bekunden und seinen Gesprächspartner zu bitten, die Nachricht weiterzuleiten. Dies möge "unauffällig und geräuschlos erfolge[n] und in einer Form, die keine falschen Erwartungen erwecke" (AAPD 1968, Dok. 78, S. 294). Die verspätete Bonner Reaktion blieb unbeantwortet.

¹³⁰³ "Politik der Friedenssicherung und Entspannung", in: *Bulletin*, 15. März 1967.

¹³⁰⁴ Vgl. Brandt an Leo Wagner am 11.08.1967, in: PAAA, B1 458. Auch eine Normalisierung des Verhältnisses zur Mongolischen Volksrepublik, wie vom CDU-Abgeordneten Majonica vorgeschlagen, lehnte Brandt ab, weil dies "in Bezug auf

"zu kurz kommen", und erinnerte an die Botschafterkonferenz in Tokio und die deutsch-japanischen Konsultationen sowie an die Asienreisen Lübkes und Kiesingers. Er verwies auf die Grenzen der politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten Bonns, ohne den Hinweis darauf zu vergessen, daß die Bundesrepublik beim Volumen des Warenaustauschs "vor den anderen europäischen Außenhandelspartnern Chinas" lag. Erneut beantwortete er die oft gestellte Frage, "weshalb wir der Möglichkeit einer Formalisierung dieser Handelsbeziehungen nicht nachgegangen sind", indem er es als "töricht" bezeichnete, sich "dieserhalb gleichzeitig mit beiden Weltmächten anzulegen". Wiederum wollte er jedoch "eine mögliche spätere Regelung der Beziehungen zur Volksrepublik China nicht ausschließen", die "aber auch in Zukunft eine Störung unseres Verhältnisses zu befreundeten Regierungen ausschließen"¹³⁰⁵ müsse.

Deutlicher wurde er beim außenpolitischen Kolloquium der Großen Koalition in Heimerzheim: Bei der Vorausschau müsse man die Gestaltung des Verhältnisses zu China ins Auge fassen. Auch wenn die derzeitige Lage dazu nicht geeignet sei und der China-Handel nicht der Formalisierung bedürfe, solle man den Chinesen gelegentlich ein Zeichen der grundsätzlichen Bereitschaft geben, um "nicht ins Hintertreffen zu geraten"¹³⁰⁶. Eine mögliche neue Situation könne sich aus der Lösung des Vietnam-Konflikts ergeben, weil dann die USA sich wahrscheinlich selbst um eine Aufnahme Chinas in die UNO bemühen würden. Auch die Möglichkeit einer Bereinigung des Verhältnisses zwischen Moskau und Peking wollte Brandt zu diesem Zeitpunkt nicht ausschließen. Er mahnte: "Wir dürfen nicht die Zeit – und unsere Verbündeten – uns im China-Run weglaufen lassen."¹³⁰⁷ Brandt hielt es für "sinnvoll, Peking wissen zu lassen, daß die Zeit für eine Änderung des deutschen Standpunktes näher rücken"¹³⁰⁸ könnte.

Letztlich wurde die "schon unter [...] Schröder initiierte Strategie, sich durch geeignete Maßnahmen möglichst jede künftige Reaktionsoption auf Verschiebungen im internationalen Kräftefeld offenzuhalten, [...] nach der Übernahme des Auswärtigen Amtes durch Brandt [...] fortgesetzt"¹³⁰⁹. Brandt setzte dabei immer wieder sowohl öffentliche als auch interne Akzente. Im November 1968 beauftragte er den Planungsstab des Auswärtigen Amtes, die Frage der Aufnahme von Beziehungen zu den kommunistischen Staaten Asiens zu überprüfen.¹³¹⁰ Bahr und seine Mitarbeiter kamen zu dem Ergebnis, nach Beendigung des Vietnam-Kriegs kämen ein Austausch von Handelsvertretungen oder der Abschluß eines Warenabkommens mit der Volksrepublik China, eine Kontaktaufnahme über die Privatwirtschaft oder über karitative Organisationen mit der Mongolischen Volksrepublik, Nordkorea und Nordvietnam in Frage. Dabei sei auf eine Abstimmung mit Washington zu achten: Weder dürfe die Bundesrepublik "gegenüber amerikanischen Schritten in Verzug geraten" noch "durch ein Vorpreschen die Stellung der mit weit größerer Verantwortung für Asien beladenen amerikanischen Regierung erschweren". Daraus ergebe sich die Notwendigkeit, die eigenen Überlegungen so frühzeitig abzuschließen, daß man in der Lage sei, sich

die Sowjetunion wenig bringen" würde und "den Beziehungen zu Peking schaden" könne (Brandt an Majonica am 22.03.1968, in: PAAA, B 150. Vgl. AAPD 1968, Dok. 102).

¹³⁰⁵ Brandt, BA, Bd. 6, Dok. 9, S. 145-150. In den bei der Botschafterkonferenz in Tokio niedergelegten "Thesen einer deutschen Asienpolitik" vom 19.05.1967 (in: PAAA, B 37 289) heißt es u.a.: "Unsere Asienpolitik ist Teil unserer Bemühungen um Entspannung, Abrüstung und Friedensicherung. Sie ist somit auch Teil unserer Anstrengungen, die Voraussetzungen für die Lösung des Deutschlandproblems zu verbessern. [...] Gerade auch in Asien gilt es, diese Ziele der Außenpolitik der Bundesrepublik [...] deutlich zu machen. Wir verfolgen in Asien keine eigenen politischen Ziele. [...] Deshalb liegt es im deutschen Interesse, weltpolitischen Konfrontationen in Asien entgegenzuwirken. Am besten geschieht dies durch frühzeitige Einwirkung auf die Willensbildung in den maßgeblichen Ländern, vor allem in den USA und in den einflußreichen asiatischen Ländern. [...] Zu den Grundsätzen unserer Außenpolitik gehört das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren und äußeren Angelegenheiten anderer Staaten. Ebenso treten wir für das Selbstbestimmungsrecht ein. Die Bundesregierung hält daran fest, keine Waffen und sonstiges Kriegsmaterial in Spannungsgebiete zu liefern. [...] Für die friedliche Zusammenarbeit hat die Ausweitung der Handelsbeziehungen besondere Bedeutung. Dies gilt sowohl für unsere bilateralen Beziehungen zu diesen Ländern wie für unsere Haltung zu den Bemühungen um die Entwicklung einer regionalen Zusammenarbeit." Zur Asienpolitik der Großen Koalition vgl. auch AAPD 1967, Dok. 67, 176, 331, 380, 388 und 389, AAPD 1968, Dok. 42, 54, 102, 143, 180, 299, 418 und 428, sowie AAPD 1969, Dok. 6, 12, 44, 59, 68, 95, Anm. 6, 109, 162, 205 und 305.

¹³⁰⁶ AAPD 1968, Dok. 146, S. 528.

¹³⁰⁷ AAPD 1968, Dok. 147, S. 539. Vgl. Außenpolitisches Kolloquium 02. und 03.05.1968, Ergebnisprotokoll, in: PAAA, B 150.

¹³⁰⁸ Bahr an Ruete am 13.05.1968, in: Dep. Bahr 342.

¹³⁰⁹ Troche, Berlin wird am Mekong verteidigt, S. 210.

¹³¹⁰ Vgl. Aufzeichnung Per Fischer vom 04.12.1968, in: Dep. Bahr 342.

"auf jede amerikanische Initiative einzustellen"¹³¹¹. Bahr hatte das Frühjahr 1969 im Sinn, da bis dahin die Regierung Nixon im Amt und die Pariser Vietnam-Verhandlungen in Gang gekommen sein und Brandt seine Asienreise absolviert haben würde, die wegen dessen Erkrankung dann aber ausfallen mußte.

Duckwitz reagierte auf Bahrs Papier skeptisch, während Brandt für den Augenblick die Feststellung genügte, daß nach außen nichts zu geschehen habe. Anfang des Jahres 1969 sollte Bahrs Aufzeichnung überarbeitet werden.¹³¹² Gleichwohl äußerte sich der Minister öffentlich (und bewußt im Kontext der internen Überlegungen¹³¹³) zur Gestaltung des künftigen Verhältnisses zu den kommunistischen Staaten Asiens: Der Handel mit China entwickle sich "nicht so rasant, wie es die sowjetische Propaganda von Zeit zu Zeit darstellen" wolle, aber er sei für Bonn interessant "und sicher auch für Peking, sonst würde man dort nicht an der Ausweitung des Handels mitwirken". Dies sei "bisher ohne Formalisierung möglich gewesen". Brandt fügte hinzu: "Ob das immer so bleiben muß, ist eine andere Frage."¹³¹⁴

Brandts Interview stieß in Peking auf einige Resonanz – und zwar auf mehr, als beabsichtigt gewesen war. Der dortige *dpa*-Korrespondent, Bargmann, berichtete Brandt von einem Gespräch mit dem stellvertretenden chinesischen Außenminister Lo Kuei-po. Lo hatte gefragt, ob Brandts Gedanken mit einer "neuen deutschen China-Initiative gleichzusetzen" seien. Handele es sich "um einen Versuchsballon, der von Bonn aus ohne Konsultation der Amerikaner gestartet" worden sei, oder sei Bonn von Washington "vorgeschickt worden [...], um in Peking das Terrain zu erkunden". Lo wollte wissen, "wie man sich in Bonn den Beginn der Normalisierung der Beziehungen [...] vorstelle"¹³¹⁵.

Duckwitz hatte Bedenken zur Person Bargmanns, die Brandt für nicht unbegründet hielt. Dennoch wollte er ihm einen Brief oder einen Vermerk zukommen lassen, damit dieser in Peking "einige Mißverständnisse ausräumen"¹³¹⁶ konnte. Brandt ließ Bargmann mitteilen, selbstverständlich seien die Bemerkungen des Ministers mit keiner anderen Seite vorher abgesprochen worden. Dies könne man den Chinesen sagen.¹³¹⁷ Als Egon Bahr Ende Januar über Hongkong zu den deutsch-japanischen Konsultationen der Planungsstäbe reiste, schossen die Spekulationen ins Kraut.¹³¹⁸ Bahr versicherte aber auch noch Jahrzehnte später, er "habe dort gut gegessen und ausgeschlafen. Sonst nichts."¹³¹⁹ Kiesinger war über Brandts "entsetzlich unbedachte Äußerung" verärgert. Sie hätten in Peking "wie ein Blitz eingeschlagen" und seien auch in Moskau gehört worden. Die chinesische Reaktion sei "geradezu beängstigend"¹³²⁰.

In einer Analyse hielt Ruete fest, alle öffentlichen Verlautbarungen Pekings der letzten vier Jahre besagten übereinstimmend, daß die Zeit für den Abschluß einer Handelsvereinbarung oder den Austausch von Handelsvertretungen noch nicht reif sei, insbesondere solange Bonn an seiner Politik der "Annexion der DDR" festhalte. Das im Gespräch mit Bargmann implizit angedeutete Interesse verdiene daher festgehalten zu werden. Es sei allerdings noch nicht klar, ob die Chinesen in dieser Frage eine neue Position bezogen hätten. Dies wäre, z.B. im Kontext mit der Verhärtung der chinesischen Politik gegenüber der Sowjetunion seit deren Überfall auf die CSSR, "immerhin denkbar"¹³²¹.

Bei den deutsch-französischen Konsultationen stellte Brandt klar, es habe sich nicht um ein Vorfühlen im Hinblick auf eine Entwicklung von diplomatischen Beziehungen zu China gehandelt.¹³²² Die Bonner Verantwortlichen seien weder "Ignoranten" noch "Abenteurer" und glaubten nicht, "daß man die Russen

¹³¹¹ AAPD 1968, Dok. 418, S. 1615.

¹³¹² Vgl. Anmerkungen in AAPD 1968, Dok. 418, bes. Anm. 27.

¹³¹³ Vgl. AAPD 1968, Dok. 418, S. 1616f.

¹³¹⁴ DzD V/2, S. 1562f. (Interview Brandt für *Publik* 06.12.1968).

¹³¹⁵ Bargmann an Brandt am 20.01.1969, in: PAAA, B1 376. Vgl. AAPD 1968, Dok. 428.

¹³¹⁶ Notiz Brandt vom 30.01.1969, in: PAAA, B1 376.

¹³¹⁷ Vgl. Ritzel an Stephan G. Thomas am 18.02.1969, in: PAAA, B 1 376.

¹³¹⁸ Vgl. "Jahr des Schafes", in: *SPIEGEL* vom 24.02.1969.

¹³¹⁹ Gespräch des Verfassers mit Egon Bahr am 07.10.2002.

¹³²⁰ Hintergrundgespräch Kiesinger vom 23.01.1969, in: NL Kiesinger A 008.

¹³²¹ AAPD 1969, Dok. 6, S. 27.

¹³²² Vgl. AAPD 1969, Dok. 94, S. 343.

gegen die Chinesen austauschen könne". Doch "die große chinesische Nation müsse ihren Platz in der Völkerfamilie wiederfinden"¹³²³.

Das SED-Zentralorgan *Neues Deutschland* wies zur gleichen Zeit auf den zeitlichen Zusammenhang zwischen dem sowjetisch-chinesischen Grenzkonflikt am Ussuri, der Bundesversammlung in West-Berlin und dem Interesse der Bundesregierung an besseren Beziehungen mit China hin.¹³²⁴ Bald machte Peking (u.a. über Bargmann) gegenüber Bonn deutlich, daß es die aufgeschlossene Haltung der Bundesrepublik zwar schätze, zur Zeit aber aus Rücksicht auf die DDR nicht bereit sei, "in eine engere Bindung [...] einzutreten". Positiv gewürdigt wurde die "Haltung der deutschen Öffentlichkeit in der Ussuri-Frage"¹³²⁵. Als Bargmann anbot, nach Bonn zu kommen, um dem Außenminister ausführlich zu berichten und mit neuen Instruktionen den Faden nach Peking weiterzuspinnen, ließ Brandt sich nicht darauf ein.¹³²⁶

In dem erwähnten Interview vom 9. März 1969 hatte Brandt vor dem Hintergrund des Ussuri-Zwischenfalls erneut betont, Bonn habe nicht die Absicht, einen sowjetisch-chinesischen Interessengegensatz auszuschlachten. So wichtig China für die weitere Entwicklung der Welt sei, so sicher sei es, "daß eine Regelung der europäischen und damit auch deutschen Fragen nicht ohne und gegen die Sowjetunion zustande gebracht werden"¹³²⁷ könne. Brandt vermutete, daß der Kreml eine Annäherung zwischen Washington und Peking befürchtete und China umgekehrt daran gelegen war, das "dort als bevorstehend vermutete amerikanisch-sowjetische Gespräch zu stören"¹³²⁸. Insgesamt spielte China im Verhältnis der Sowjetunion zum Westen wohl "die Rolle eines Katalysators, eines Beschleunigers, der die ohnehin schon gewachsene Gesprächsbereitschaft noch verstärkte"¹³²⁹.

Am 17. März 1969 schlug der Warschauer Pakt anläßlich einer Konferenz in Budapest, wie schon erwähnt¹³³⁰, eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz vor, und richtete einen Appell an alle europäischen Staaten, "unter Anerkennung der Realitäten die herangereiften internationalen Probleme zu lösen". Weiter hieß es: "Wie kompliziert auch die noch ungelösten Probleme sein mögen – sie müssen mit friedlichen Mitteln durch Verhandlungen und nicht durch Anwendung von Gewalt oder deren Androhung gelöst werden." In Bezug auf Deutschland wurden die "Unantastbarkeit der in Europa bestehenden Grenzen, darunter der Oder-Neiße-Grenze sowie der Grenze zwischen der DDR und der westdeutschen Bundesrepublik, die Anerkennung der Existenz der DDR [...], der Verzicht der westdeutschen Bundesrepublik auf ihren Anspruch, das ganze deutsche Volk zu vertreten, und ihr Verzicht auf Verfügungsgewalt über Kernwaffen" als eine der "Hauptvoraussetzungen für die Gewährleistungen der europäischen Sicherheit"¹³³¹ – aber nicht explizit als Vorbedingung – bezeichnet. Es fehlte die übliche Polemik gegen den angeblichen Bonner Revanchismus und Militarismus. Vor allem wurde nicht die völkerrechtliche Anerkennung der DDR, sondern nur die Anerkennung der Existenz der DDR gefordert. West-Berlin wurde nicht als selbständige politische Einheit, sondern als Stadt mit besonderem Status, die nicht zur Bundesrepublik gehöre, bezeichnet. Im Vergleich zur Karlsbader Erklärung von 1967, an die der Appell erinnerte, "gab man sich im Ton konzilianter, war im Inhalt aufgeschlossener, schien bereit zu wirklichen Verhandlungen"¹³³².

Brandt zeigte sich in einer ersten Stellungnahme für die ungarische Nachrichtenagentur MIT am 18. März zu einer Fortsetzung der Gewaltverzichtspolitik "ermutigt", wandte aber ein, daß der Austausch von

¹³²³ AAPD 1969, Dok. 102, S. 401.

¹³²⁴ "SED wirft Brandt Interesse an Beziehungen zu Peking vor", in: *Tagesspiegel* vom 16.03.1969.

¹³²⁵ Drahtbericht Heyden vom 08.04.1969, in: PAAA, B 150. Zum weiteren Verlauf der deutsch-chinesischen Beziehungen und der Bonner Ostasienpolitik vgl. AAPD 1969, Dok. 205 und 305.

¹³²⁶ Vgl. Stephan G. Thomas an Brandt am 17.04.1969 mit handschriftl. Notiz Sönksen: "Bahr hat Thomas informiert 'nicht zweckmäßig'", in: WBA, A 7, 24.

¹³²⁷ AAPD 1969, Dok. 205, Anm. 6.

¹³²⁸ Informationsgespräch Brandts mit Journalisten am 18.03.1969, in: PAAA, B 1 440. Zu den Hintergründen des chinesisch-sowjetischen Konflikts vgl. Radchenko, "Fehlwahrnehmungen".

¹³²⁹ Baring, *Machtwechsel*, S. 235f.

¹³³⁰ Vgl. Kapitel 6.2.4.3 dieser Arbeit.

¹³³¹ EA 7 (1969), D 151ff.

¹³³² Baring, *Machtwechsel*, S. 232. Vgl. Larabee, *Reconciliation*, S. 196, und Sodaro, *Moscow, Germany, and the West*, S. 141f.

Gewaltverzichtserklärungen durch "einseitige und selektive Vorbedingungen"¹³³³, wie sie der Aufruf wiederhole, nicht erleichtert werde. Zugleich griff er die Formeln zur Anerkennung der Existenz der DDR auf, indem er die Bereitschaft bekräftigte, "über ein geregeltes Nebeneinander zwischen den Teilen Deutschlands zu sprechen" und "über eine Reihe von deutschen Fragen mit den zuständigen Stellen in Ost-Berlin [zu] reden". Dazu bedürfe es "Verhandlungen, bei denen keine Seite Vorbedingungen stellt und keine Seite diskriminiert wird"¹³³⁴. Die zur selben Zeit von einigen SPD-Bezirksparteitagen erhobene Forderung nach Anerkennung der DDR lehnte er hingegen strikt ab. Im Parteivorstand erklärte Brandt auch mit Blick auf den bevorstehenden Wahlkampf, für ein solches Ansinnen werde es "keine Mehrheit mit ihm als Vorsitzenden der Partei geben". (Umfragen zufolge hielten 51% der Bundesbürger eine Anerkennung der DDR für falsch und nur 29% für richtig, während 20% unentschieden waren.¹³³⁵) Brandt fürchtete ein "Hochspielen" der Anerkennungsfrage könne insofern schädlich sein, als Ulbricht argumentieren könnte, "daß man Geduld haben müsse, da alles ‚von selbst‘ laufe". Er verwies auf den entsprechenden Passus des Budapester Appells und darauf, daß dort nicht von der "Anerkennung", sondern von der "Unantastbarkeit"¹³³⁶ der Grenzen die Rede war.

Die KPI ließ derweil nach ausführlichen Gesprächen ihrer Führungsspitze in Moskau über Leo Bauer ausrichten, "daß damit zu rechnen sei, daß noch vor den Wahlen in der Politik der Sowjetunion gegenüber der Bundesrepublik ein grundsätzlicher Wandel bekannt gemacht würde"¹³³⁷. Klaus Schütz berichtete von einem Treffen mit Abrassimow, der ausgeführt habe, die für die Sowjetunion wesentlichen Themen seien der Komplex Gewaltverzicht und die Nichtverbreitung von Atomwaffen. Moskau beobachte mit Interesse die Äußerungen des Außenministers hierzu. Der Botschafter "hoffe und wünsche, daß Herr Brandt der nächste Bundeskanzler werde". Schließlich gab Abrassimow "seiner Hoffnung Ausdruck, daß es zu Gesprächen zwischen der Bundesregierung und der DDR kommen möge"¹³³⁸. Abrassimows Kollege Zarapkin ließ Brandt ausrichten, Regierungssprecher Diehl habe "die Budapester Erklärung nicht richtig interpretiert: Es heiße nicht 'Anerkennung der Grenzen', sondern 'Unantastbarkeit'. Es werde nicht von der Anerkennung der DDR, sondern von der Anerkennung der *Existenz* der DDR gesprochen. Diese Formulierung sei auf ausdrücklichen Wunsch der Delegationen von Rumänien, Ungarn und der CSSR durchgesetzt worden. Von der Bundesrepublik werde lediglich der Verzicht auf Alleinvertretung verlangt". Zarapkin ließ fragen: "Was schlägt Herr Brandt als weitere Schritte vor?"¹³³⁹

Am 1. April empfing Brandt Zarapkin, um ihm in Sachen Budapester Appell auf den Zahn zu fühlen. Er fragte, "was im engeren Sinne unter ‚herangereiften europäischen Problemen‘ zu verstehen sei", die "unter Berücksichtigung der Realitäten [...] zu lösen" seien. Ferner wollte er wissen, ob der Passus zum Gewaltverzicht "auch eine fördernde Wirkung für unsere bilateralen Gespräche über eine Gewaltverzichtserklärung haben könnte oder ob hier nur an die multilateralen Fragen zwischen den europäischen Staaten gedacht" sei. Außerdem erkundigte sich Brandt, ob mit den Hauptvoraussetzungen "Unverletzbarkeit der in Europa bestehenden Grenzen" und "Anerkennung der Existenz der DDR" Vorbedingungen benannt seien oder Fragen, "die im Rahmen der vorgeschlagenen Verhandlungen bei einer Friedensregelung hinsichtlich der Sicherheitsfragen geregelt werden" müßten. Zarapkin reagierte ausweichend, indem er auf den Text des Appells verwies. Auf Brandts Insistieren erwiderte er, er glaube, daß es sich beim ersten Komplex "um ein allgemeines Problem handle, für das die Empfehlung gegeben worden sei,

¹³³³ Brandt, Reden und Interviews, S. 162.

¹³³⁴ "Interessenausgleich im Rahmen einer europäischen Friedensordnung", in *Bulletin* vom 25.03.1969 (Interview vom 19.03.1969).

¹³³⁵ Vgl. "Nadel am Revers", in: *SPIEGEL* vom 07.04.1969.

¹³³⁶ Protokoll der Sitzung des Parteivorstandes am 28.03.1969, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Parteivorstands Januar bis März 1969. Vgl. "SPD-Vorsitzender gegen Anerkennung", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 26.03.1969.

¹³³⁷ Leo Bauer an Brandt am 25.03.1969, in: WBA, A 7, 2. Bei Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 256, heißt es: "Ich erhielt auch private Informationen darüber, daß man in Moskau wegen des Verhältnisses zu China sehr besorgt sei. Uns gegenüber sei eine weniger unfreundliche Haltung zu erwarten."

¹³³⁸ Niederschrift über einen Besuch bei Botschafter Abrassimow in Ost-Berlin am 26.03.1969 von Karl König, Anlage zu Schütz an Brandt am 28.03.1969, in: WBA, A 11.5, 9.

¹³³⁹ Vermerk Sönksen vom 26.03.1969, in: WBA, A 7, 15.

es auf einer gesamteuropäischen Konferenz zu erörtern". Zugleich stellte er klar, daß Hauptvoraussetzung nicht gleichbedeutend mit Vorbedingung sei. Gleichwohl bat Brandt den Botschafter, seine Fragen weiterzugeben. Zugleich nutzte er die Gelegenheit um klarzustellen, daß es zwischen Bonn und Peking kein "finsternes Zusammenspiel"¹³⁴⁰ gebe, und um bezüglich einer Einladung von Wirtschaftsminister Schiller an den sowjetischen Außenhandelsminister zur Hannover Messe vorzufühlen.

Am 4. April suchte Zarapkin Brandt erneut auf, um ihm "weisungsgemäß einige Erläuterungen zum Budapester Appell" zu geben. Er sei von seiner Regierung beauftragt worden, die Bundesregierung insbesondere auf die Stelle zum Gewaltverzicht aufmerksam zu machen. In einem derartigen Vorgehen sehe die sowjetische Regierung "den einzigen vernünftigen und realen Weg, um bei der Lösung der strittigen Probleme voranzukommen". Mit Blick auf die "mangelnde Bereitschaft der Bundesregierung", der Teilnahme beider deutscher Staaten an einer europäischen Sicherheitskonferenz zuzustimmen, meinte er: "Falls [...] die Bundesregierung von der Tatsache der Existenz zweier deutscher Staaten ausgehe und wirklich eine Entspannung zwischen ihnen wünsche, dann werde sie auch Möglichkeiten finden, um dieses Hindernis zu beseitigen." In seiner Antwort wählte Brandt eine Formulierung, die sich in ähnlicher Form in seiner ersten Regierungserklärung als Bundeskanzler wiederfinden sollte: Die Feststellung, daß die DDR-Regierung zu den Regierungen gehöre, die den Budapester Appell verfaßt und publiziert hätten, ändere nichts an der grundsätzlichen Haltung der Bundesregierung, wonach "die DDR im Verhältnis zur Bundesrepublik nicht als Ausland [...] betrachtet" werde. Für besonders wichtig hielt er, daß es keine Vorbedingungen für die vorgeschlagene Konferenz gebe. Zarapkin fragte nach, in welchen Punkten Brandt eine Übereinstimmung der Auffassungen sehe, woraufhin dieser nebulös erwiderte, "es gebe in der Tat eine ganze Reihe von Punkten in diesem Appell, bei denen man von gleichen Auffassungen sprechen könne; vielleicht sogar mehr, als der Botschafter glauben möge"¹³⁴¹.

Aus seinen Gesprächen mit Zarapkin gewann Brandt den Eindruck, daß den Sowjets sehr daran gelegen war, "das Gespräch mit uns in Gang zu halten"¹³⁴². Zu seinem kanadischen Kollegen meinte er, daß man den sowjetischen Vorschlägen nicht von vornherein mit einer völlig negativen Haltung gegenüberreten, sondern den Versuch unternehmen solle zu erkunden, "was hinter der sowjetischen Gesprächsbereitschaft an praktischen Möglichkeiten"¹³⁴³ stehe. Während Brandt auf der NATO-Tagung in Washington für ein Eingehen auf den Budapester Appell warb¹³⁴⁴, versuchte Duckwitz im Gespräch mit Zarapkin die deutsch-sowjetischen Luftverkehrsverhandlungen voranzutreiben, und sprach eine Ausweitung und Formalisierung des Handels zwischen beiden Ländern, den Bau einer Erdgasleitung sowie ein Treffen der für den Außenhandel zuständigen Minister Schiller und Patolitschew an.¹³⁴⁵

Am 7. Mai hielt Brandt eine Grundsatzrede vor dem Überseetag in Hamburg, deren Entwurf von Bahr so formuliert worden war, "daß die Zuhörer sich als Zeugen eines politischen Schritts fühlen [sollten], der [...] als politische Aktion wohl auch auf sowjetischer Seite aufgefaßt würde"¹³⁴⁶. Brandt erläuterte, die Tatsache, daß es sich, wie Zarapkin erklärt hatte, bei den kritischen Punkten nicht um Vorbedingungen handele, mache den Budapester Appell zu etwas anderem als Propaganda. Außerdem sei möglicherweise "ein großes Hindernis für das innerdeutsche Gespräch beseitigt", da nun klar sein dürfe, daß dies "keine bilateralen Fragen" seien, "die zwischen den beiden Teilen Deutschlands zu regeln wären". Brandt hob hervor, daß die Budapester Erklärung von der "Anerkennung der Existenz der DDR" sprach und "nicht

¹³⁴⁰ Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Zarapkin am 01.04.1969, in: PAAA, B 1 470.

¹³⁴¹ AAPD 1969, Dok. 116, S. 447-450.

¹³⁴² Woyke (Hg.), Partner und Rivalen, S. 250 (Brandt an Schmidt am 05.04.1969). In der Rückschau glaubte er irrtümlich, daß die Signale aus Moskau mit einem Artikel zu tun haben könnten, den er im April 1969 in der Zeitschrift *Foreign Affairs* veröffentlicht habe – was der zeitlichen Abfolge widersprochen hätte, da seine beiden Gespräche mit Zarapkin einerseits Anfang April 1969 stattfanden, und nicht im Mai, wie er später meinte, und der Artikel andererseits im April 1968 erschienen war. Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 257, und *DzD V/2*, S. 521-528 (Brandt, "German Policy toward the East").

¹³⁴³ Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Sharp am 07.04.1969, in: PAAA, B 1 301.

¹³⁴⁴ Vgl. Erklärung Brandts in der NATO-Ministerkonferenz am 10. und 11.04.1969, in: WBA, A 3, 300, und "Brandt befürwortet in Washington Gespräche mit Moskau", in: *FAZ* vom 11.04.1969.

¹³⁴⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 117. Am 28. und 29.04.1969 trafen sich Schiller und Patolitschew in Hannover. Vgl. AAPD 1969, Dok. 135, Anm. 2.

von einer völkerrechtlichen Anerkennung". Daran schloß sich die Feststellung an: "Die Sowjetunion weiß ebenso wie viele andere in Ost und West, daß die Menschen in Magdeburg und Dresden für uns nun einmal keine Ausländer sein können. Wir haben außerhalb jedes Zweifels klargemacht, daß das Verlangen nach völkerrechtlicher Anerkennung gleichbedeutend wäre damit, jeden möglichen Fortschritt zu blockieren." Daß im Budapester Appell nun Formulierungen auftauchten, wie sie im Gewaltverzichtsdialog entstanden seien, könne "eben nur bedeuten, daß der Gedanke einer völkerrechtlichen Anerkennung nicht weiterverfolgt" werde. Brandt bezeichnete es als "dringend erforderlich, [...] durch nicht-diskriminierende, gleichberechtigte Verhandlungen zwischen Bonn und Ost-Berlin, wie sie 1967 in den Briefen des Bundeskanzlers an den Vorsitzenden des Ministerrats vorgeschlagen wurde, eine Klärung des Verhältnisses der beiden deutschen Teile [zu] erreichen"¹³⁴⁷. Der Außenminister bewegte sich rhetorisch einerseits im Rahmen der bisherigen Politik der Großen Koalition, deutete aber gleichzeitig die Bereitschaft zur Anerkennung der DDR unterhalb der völkerrechtlichen Ebene an.

Zuvor hatte die sowjetische Botschaft gefragt, wie die unterschiedlichen Äußerungen Brandts und Kiesingers zum Budapester Appell zu bewerten seien.¹³⁴⁸ Für den Bundeskanzler war die Budapester Erklärung "gefährlicher als fast jede andere", weil in ihr "der harte Kern der Anerkennung des Status quo" steckte. Daß dies keine Vorbedingung war, spielte für den Kanzler keine Rolle. Im CDU-Vorstand behauptete er, auch Brandt glaube nicht an das Zustandekommen der Konferenz und führte dessen öffentliche Reaktion auf seine Doppelrolle als Außenminister und SPD-Vorsitzender zurück. Kiesinger gab die Parole aus: "Wir werden genau wie bisher unsere Politik weitermachen."¹³⁴⁹ Zur Frage der Anerkennung der DDR führte er vor Journalisten aus: "Ich würde z.B. nie sagen, das da drüben ist ein Staat. Es mag ein Staat sein. [...] Wenn ich aber vor dem einfachen Volk sage, das ist ein Staat, dann heißt es, also habt Ihr ihn anerkannt."¹³⁵⁰ Der außenpolitische Arbeitskreis der CDU/CSU-Fraktion forderte derweil eine konsequente Fortführung der Nichtanerkennungspolitik.¹³⁵¹ Die CSU warf den Sozialdemokraten vor, einem "Entspannungs-Phantom" hinterher zu jagen, und stellte fest: "So wird die Einschätzung der 'Kehrtwendung Moskaus' zur außenpolitischen Hauptdifferenz zwischen den Unionsparteien einerseits und SPD/FDP andererseits."¹³⁵²

Das von der SPD auf einem außerordentlichen Parteitag in Bad Godesberg verabschiedete Regierungsprogramm wies in seinen ost- und deutschlandpolitischen Passagen in der Tat große Ähnlichkeiten zur Nürnberger Wahlplattform der FDP auf, wobei die Liberalen als Oppositionspartei ihre Positionen schärfer und konkreter akzentuieren konnten als die "in der Regierung stehende und als Volkspartei auf breite Wählerzustimmung angewiesene SPD"¹³⁵³, die u.a. Rücksicht auf die Vertriebenen in ihren Reihen nehmen mußte. In Bad Godesberg erklärte Brandt sowohl die Leugnung der Existenz der DDR als auch die völkerrechtliche Anerkennung für unrealistisch. Anträge zur Herstellung normaler Beziehungen bzw. völkerrechtlich bindender Verträge mit der DDR wurden abgelehnt, zugleich der DDR aber ihre staatliche Existenz zuerkannt. Die entsprechende Formel lautete, die DDR sei für die Bundesrepublik kein Ausland und müsse daher nicht völkerrechtlich anerkannt werden; ihre Existenz sei aber nicht zu leugnen, also müsse Bonn ohne jede Diskriminierung mit ihr verhandeln. Über das Ziel hinaus schießend, keilte Brandt, wie bereits erwähnt, gegen die CSU, der *Bayernkurier* bilde mit der *Nationalzeitung* der NPD "die Mini-Ausgabe einer neuen Harzburger Front"¹³⁵⁴.

¹³⁴⁶ Vermerk Bahr vom 02.05.1969, in: WBA, A 3, 306.

¹³⁴⁷ "Weltweite deutsche Sicherheitspolitik", in: *Bulletin* vom 08.05.1969.

¹³⁴⁸ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 17.04.1969, in: PAAA, B 150.

¹³⁴⁹ Buchstab, Protokolle CDU-Bundesvorstand, S. 1384f. Vgl. "Die Notwendigkeit eines starken Bündnisses", in: *Bulletin* vom 09.04.1969, AAPD 1969, Dok. 125, Anm. 6, Dok. 128, Taschler, Herausforderungen, S. 363-366, und Kap. 6.2.4.3 dieser Arbeit.

¹³⁵⁰ Informationsgespräch mit Journalisten am 17.04.1969, in: NL Kiesinger 008.

¹³⁵¹ Vgl. "Wieder kalter Krieg", in: *SPIEGEL* vom 14.04.1969.

¹³⁵² "Brandts wunder Punkt", in: *Bayernkurier* vom 26.04.1969.

¹³⁵³ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 351. Vgl. Niedhart, "Friedens- und Interessenwahrung", S. 106.

¹³⁵⁴ "Deutschland braucht die SPD", in: *Vorwärts* vom 24.04.1969. Vgl. "58 im Saal", in: *SPIEGEL* vom 28.04.1969, und Koppel, Sources of Change, S. 194ff.

Die Liberalen sprachen sich deutlich für eine Kehrtwende in der Ost- und Deutschlandpolitik aus, nannten als außenpolitisches Ziel eine europäische Friedensordnung, forderten den "Beitritt zum Atomwaffen-sperrvertrag" sowie die "Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs und der Hallstein-Doktrin" und traten dafür ein, "daß das Verhältnis zwischen beiden deutschen Staaten vertraglich geregelt" werde. Die beiden deutschen Staaten seien "im Verhältnis zueinander nicht Ausland"¹³⁵⁵. In Nürnberg wurden zum einen "Formulierungen, wie sie Brandt 1966 beim Dortmunder Parteitag der SPD gebraucht hatte, schärfer gefaßt" und zum anderen die "spätere Formel aus der ersten Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts [...] vorweggenommen"¹³⁵⁶ – wobei Brandt sie selbst bereits seit einiger Zeit verwendete. Insofern hat Brandts Biograph Peter Merseburger mit Recht festgehalten, was in der Forschung Konsens ist: "Daß die Wurzeln der Ostpolitik nur bei Egon Bahr und Willy Brandt zu finden wären, muß [...] ins Reich der Mythen verwiesen werden."¹³⁵⁷ (Daß und inwiefern dies auf vielfältige Weise gilt, ist in den ersten beiden Kapiteln dieser Arbeit skizziert und in diesem Kapitel an den entsprechenden Stellen erläutert worden.) Zu ergänzen ist allerdings, daß es sich um ein gegenseitig befruchtendes Wechselspiel handelte, bei dem einmal die SPD und einmal die FDP Vorreiter und Impulsgeber war. Es war angesichts der Gemengelage des Frühjahrs 1969 nur konsequent, daß Brandt sich im Mai mit Walter Scheel traf, dessen Wahl zum FDP-Vorsitzenden er "ausdrücklich begrüßt"¹³⁵⁸ hatte, um die Möglichkeit einer Koalition nach der Bundestagswahl zu erörtern. Kurz zuvor, im April, hatte die FDP-Fraktion versucht, die Große Koalition mit einer Anfrage zur Deutschlandpolitik im Bundestag in die Enge zu treiben. Bereits im Januar hatte sie den Entwurf eines Generalvertrages zwischen Bonn und Ost-Berlin in den Bundestag eingebracht.¹³⁵⁹ Die *ZEIT* kommentierte, die FDP bündele, "was verschiedene Regierungsmitglieder sporadisch seit langem sagen"¹³⁶⁰ würden. Das galt natürlich vor allem für Brandt und Wehner.

In seiner Antwort versuchte letzterer als zuständiger Minister die Unterschiede innerhalb der Koalition zu überdecken, indem er auf Erklärungen und Vorschläge der Bundesregierung seit Dezember 1966 verwies. Eine vertragliche Vereinbarung schloß er ausdrücklich nicht aus.¹³⁶¹ In der Debatte erklärte er: "Vertrag oder nicht Vertrag, das ist nicht die Streitfrage. Es ist eine Streitfrage, wann und womit und wie." Dem fügte er hinzu: "Kommt Zeit, kommt auch Vertrag."¹³⁶² Der von Wehner benannte Unterschied war "gravierend", ging es doch u.a. darum, "erst nach einem Arrangement mit Moskau [...] Vertragsverhandlungen mit der DDR" zu führen, weil sie erst dann "Aussicht auf Erfolg" haben konnten. Die "gewichtige Differenz" zwischen den Koalitionspartnern lag "in der fundamentalen Frage, ob das Arrangement mit der Sowjetunion schließlich in eine staatliche [...] Anerkennung der DDR münden"¹³⁶³ durfte. Da diese Frage aber den Dialog mit Moskau blockierte, ist die Feststellung "Nicht die Union bremste die SPD, sondern beide hielten die Zeit für nicht reif, um von der Perspektive eines Rahmenvertrags zur operativen Politik überzugehen."¹³⁶⁴, mit Blick auf die unterschiedlichen Reaktionen auf den Budapester Appell und das Gerangel zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Palais Schaumburg über den Gewaltverzicht mit der Sowjetunion irreführend.

In die Bundestagsdebatte griff Brandt nicht ein. Er mußte allerdings auf kritische Fragen von Unionsabgeordneten zum Budapester Appell und zur Anerkennungsthematik antworten und erhielt dafür Beifall

¹³⁵⁵ Meissner, Deutsche Ostpolitik, S. 362f. Vgl. "58 im Saal", in: *SPIEGEL* vom 28.04.1969.

¹³⁵⁶ Niedhart, "Friedens- und Interessenwahrung", S. 111.

¹³⁵⁷ Merseburger, Willy Brandt, S. 572. Zur Entwicklung der ost- und deutschlandpolitischen Positionen der FDP vgl. Niedhart, "Friedens- und Interessenwahrung", Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 280-283 und 339-352, Baring, Machtwechsel, S. 211-229, Schmidt, Die FDP und die deutsche Frage, S. 74-97, Brauers, Liberale Deutschlandpolitik, S. 148-171, und Rehbein, Oder/Neiße-Debatte, S. 157-160 und 180ff.

¹³⁵⁸ von Kieseritzky, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 7, S. 34. Vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 572.

¹³⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, WP V, Drs. V/3769 und V/3866.

¹³⁶⁰ "Fehdehandschuh Generalvertrag", in: *ZEIT* vom 31.01.1969.

¹³⁶¹ "Deutschlandpolitik der Bundesregierung im Interesse der Nation", in: *Bulletin* vom 23.04.1969. Vgl. Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 350f.

¹³⁶² VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 229. Sitzung, S. 12681.

¹³⁶³ Link, "Deutschlandpolitik der Regierungen", S. 1729.

¹³⁶⁴ Link, "Deutschlandpolitik der Regierungen", S. 1731.

von seinen Parteigenossen und Abgeordneten der FDP.¹³⁶⁵ In der Debatte zeigte sich, daß die Union, anders als SPD und FDP, "von einer Respektierung der DDR selbst unterhalb der völkerrechtlichen Ebene meilenweit entfernt"¹³⁶⁶ war. Wie man allerdings einen Vertrag mit Ost-Berlin abschließen sollte, "ohne dadurch die DDR als Staat anzuerkennen, das blieb das Geheimnis des Bundeskanzlers und seiner Fraktion"¹³⁶⁷.

Die Sowjets erkundigten sich derweil bei Brandt, warum der Gewaltverzichtsdialo g nicht wieder aufgenommen worden sei.¹³⁶⁸ Botschafter Allardt beschwerte sich bei Duckwitz darüber, daß der deutsch-sowjetische Dialog zwischen Brandt und Zorapkin und nicht über ihn geführt wurde.¹³⁶⁹ Duckwitz Replik beantwortete auch die sowjetische Nachfrage: "Der Herr Minister und ich sind [...] mit Ihnen der Ansicht, daß es sinnvoll wäre, wenn weitere substantielle Gespräche in Moskau geführt werden könnten; dies hätte auch den Vorteil des geringeren Aufsehens. [...] Nur konnte mit dem Bundeskanzleramt noch keine Einigung über einen Gegenentwurf einer Gewaltverzichtserklärung erzielt werden."¹³⁷⁰ In der Tat hatte Staatssekretär Carstens eine beachtliche Liste mit z.T. grundlegenden Änderungswünschen an das Auswärtige Amt geschickt.¹³⁷¹ Mehr noch: "Carstens kritisierte [...] im Auftrage seines Chefs stellenweise sogar Formulierungen, denen Kiesinger, das Kanzleramt und er selbst noch in der deutschen Note vom April 1968 ausdrücklich zugestimmt hatten."¹³⁷²

Am 10. Februar hatte das Auswärtige Amt Entwürfe für den Text einer deutschen und einer sowjetischen Gewaltverzichtserklärung übermittelt.¹³⁷³ Am 3. April 1969 übermittelte Carstens die Änderungsvorschläge des Kanzleramts, die man im Auswärtigen Amt den eigenen Entwürfen gegenüberstellte:

Die Anmerkungen des Bundeskanzleramts zielen auf Formulierungen der Gewaltverzichtserklärungen hin, die der in der Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 und in der deutschen Note an die Sowjetunion vom 9. April 1968 zum Ausdruck gebrachten deutschen Politik entsprechen. Die Formulierungen des Auswärtigen Amts gehen darüber hinaus. In dem Bestreben, den sowjetischen Vorschlägen vom 21. November 1967, soweit dies möglich erscheint, entgegenzukommen, wird in bezug auf die Behandlung der DDR die Gleichbehandlung mit den übrigen Warschauer-Pakt-Staaten zum Ausgangspunkt genommen. Auch die Erwähnung des Potsdamer Abkommens und die Bereitschaft zur Übernahme der Verpflichtung des innerstaatlichen Wohlverhaltens, in der das Bundeskanzleramt eine Quelle für künftige sowjetische Einmischungen in unsere inneren Angelegenheiten sieht, sind neue Elemente, die von den Sowjets eingeführt wurden und die in unseren bisherigen politischen Stellungnahmen noch nicht enthalten waren.¹³⁷⁴

Hieß es im Entwurf des Auswärtigen Amts: "Die Bundesrepublik Deutschland bestätigt ihre Bereitschaft, ähnliche Erklärungen mit allen Mitgliedern des Warschauer Vertrages auszutauschen, die dies wünschen werden.", differenzierte das Kanzleramt: "Die Bundesrepublik Deutschland bestätigt ihre Bereitschaft, mit jedem Mitgliedstaat des Warschauer Pakts in Verhandlungen über den Verzicht auf die Anwendung und Androhung von Gewalt einzutreten und auch mit dem anderen Teil Deutschlands einen verbindlichen Gewaltverzicht zu vereinbaren." Wurde vom Auswärtigen Amt die Bereitschaft erklärt, "mit der Sowjetunion und ihren Verbündeten förmliche Erklärungen über den Verzicht auf Gewalt bei der Regelung internationaler Streitfragen auszutauschen", war das Kanzleramt nur bereit, "mit der Sowjetunion und den anderen osteuropäischen Staaten förmliche Erklärungen über den Verzicht auf Gewalt [...] auszutauschen und das ungelöste Problem der deutschen Teilung in dieses Angebot einzubeziehen"¹³⁷⁵. Die vom Bundeskanzleramt vorgeschlagene Fassung, so die Analyse des Auswärtigen Amts, hätte die Möglichkeit offen gelassen, den Gewaltverzicht mit der DDR in Abweichung von den Vereinbarungen mit den übrigen Warschauer Pakt-Staaten in einer Form zu halten, die das Problem der Anerkennung umging. Die

¹³⁶⁵ Vgl. VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 229. Sitzung, S. 12627ff.,

¹³⁶⁶ Gassert, Kiesinger, S. 698. Vgl. Besson, Außenpolitik, S. 428ff.

¹³⁶⁷ Link, "Deutschlandpolitik der Regierung", S. 1729.

¹³⁶⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 135.

¹³⁶⁹ Vgl. Allardt an Duckwitz am 30.04.1969, in: PAAA, B 150.

¹³⁷⁰ Duckwitz an Allardt am 12.05.1969, in: PAAA, B 150.

¹³⁷¹ Vgl. Aufzeichnung Rantzau vom 28.04.1969, in PAAA, B 150.

¹³⁷² Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 482.

¹³⁷³ Vgl. AAPD 1969, Dok. 146, Anm. 3.

¹³⁷⁴ AAPD 1969, Dok. 146, S. 549.

Formulierung des Auswärtigen Amtes hob "die Sonderstellung der DDR nicht so stark hervor", auch wenn sie durch die Worte "ähnliche Erklärungen" die Möglichkeit offen ließ, den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen mit den übrigen Warschauer-Pakt-Mächten in Form und Inhalt abweichend vom deutsch-sowjetischen Erklärungsaustausch zu gestalten. Die vom Bundeskanzleramt vorgeschlagenen Formulierungen suchten demnach zu verhindern, "daß die DDR, wenn auch auf Umwegen, als Staat bezeichnet werden könnte"¹³⁷⁶. Zwischen den Formulierungen des Auswärtigen Amtes und den Anmerkungen des Bundeskanzleramtes bestanden demnach "Unterschiede in der politischen Auffassung, die auf [der] Arbeitsebene nicht aus dem Weg geräumt werden" konnten. Nach Rücksprache mit Egon Bahr hielt man es für erforderlich, "auf hoher Ebene mit dem Bundeskanzleramt eine Einigung über das weitere Vorgehen herbeizuführen"¹³⁷⁷. Die Aufzeichnung lag Brandt am 19. Mai vor. Tags darauf schrieb er in einen Brief an den in Japan weilenden Bundeskanzler:

Da wir grundsätzlich über die Nützlichkeit einer Fortführung des politischen Gesprächs mit der Sowjetunion übereinstimmen, darf ich auch Ihr Verständnis voraussetzen, daß das Auswärtige Amt sich nicht in der Lage sieht, den vorgeschlagenen Änderungen zuzustimmen. Es erscheint nicht sinnvoll, sich allein darauf zu beschränken, der Sowjetunion unsere bereits bekannte Position noch einmal zu übermitteln. Außerdem sollten wir keinesfalls hinter unsere am 9. April 1968 der Sowjetunion übermittelte Position zurückgehen, wie dies in einem Änderungsvorschlag zum Text meines Amtes angeregt wird, der wörtlich unserem Aide-mémoire vom 9. April entnommen ist. Angesichts des wiederholt betonten sowjetischen Interesses an dem Gewaltverzichtsdialo und unserem Interesse, die bilaterale Gesprächsführung nicht völlig an den Sondierungskatalog der NATO abzugeben, halte ich es für richtig, diese Gespräche auf einer Linie weiterzuführen, die bei verbalem Entgegenkommen keine der Grundpositionen preisgibt, über die wir uns verständigt haben.¹³⁷⁸

Egon Bahr schlug vor, erfolge innerhalb von zwei Wochen keine Äußerung des Bundeskanzlers, solle man davon ausgehen, daß er "sich der vom Minister vorgeschlagenen Linie angeschlossen" habe, und das Papier "in der vom [Auswärtigen] Amt vorgeschlagenen Form den Sowjets übergeben"¹³⁷⁹. Doch so kam es nicht. Es hätte auch nicht Brandts Stil entsprochen.

Am 21. Mai schrieb Brandt ein weiteres Mal an Kiesinger, diesmal in seiner Eigenschaft als SPD-Vorsitzender. Fast schon auf dem Weg in die Türkei regte Brandt an, nach Kiesingers und seiner eigenen Rückkehr bald ein Gespräch zu führen, da grundsätzliche und verschiedene Einzelfragen der Erörterung bedürften. Einige Elemente des gemeinsamen Regierungsprogramms seien ins Wanken geraten und neu auftretende Fragen seien allein unter Berufung auf das Regierungsprogramm vom Dezember 1966 nicht mehr zu beantworten. Brandt gab sich überzeugt, daß man auch in Zeiten des herannahenden Wahlkampfes zu einer gemeinsamen Haltung kommen müsse. Kanzler und Vizekanzler müßten besonders darauf achten, daß unnötige Belastungen vermieden würden, insbesondere bei den unmittelbar anstehenden Entscheidungen, u.a. bei der Frage, wie die Bundesregierung weiter verfahren wolle bei den Problemen der Anerkennung der DDR durch dritte Länder, der Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrages sowie der Währungs- und Preisstabilität.¹³⁸⁰ Letztendlich lag der Dialog zwischen der Bundesregierung und dem Kreml damit vorerst auf Eis, und gerade in den von Brandt benannten Feldern kam es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionspartnern, die vor allem Ausdruck unterschiedlicher bis gegensätzlicher Überzeugungen waren, aber auch des nahenden Wahlkampfes.

¹³⁷⁵ AAPD 1969, Dok. 146, S. 555.

¹³⁷⁶ AAPD 1969, Dok. 146, S. 558f.

¹³⁷⁷ AAPD 1969, Dok. 146, S. 549f.

¹³⁷⁸ AAPD 1969, Dok. 164, S. 612.

¹³⁷⁹ Vermerk Bahr vom 30.05.1969, in: PAAA, B 150. Im Mai 1969 wandte sich Graf Zedwitz-Arnim vom Krupp-Konzern angeblich mit der Bitte an einen KGB-Mitarbeiter, "direkte und zuverlässige Verbindungskanäle nach Moskau her[zu]stellen". Die offiziellen Kontakte der jüngsten Zeit seien "wenig effektiv gewesen, weil sich jede Seite im Hinblick auf ihre offizielle Position auf 'rein propagandistische Erklärungen' beschränke". Bahr wünsche, "eine Reihe inoffizieller Gespräche mit Vertretern der UdSSR zu führen, die keine der beiden Seiten zu irgend etwas verpflichten würden, sollte kein positives Resultat erzielt werden" (Bukowski, Abrechnung mit Moskau, S. 18). Bukowski zitiert aus einer Vorlage von KGB-Chef Andropow für das ZK der KPdSU vom 09.09.1969. Dort heißt es weiter, auch die CDU bemühe sich um inoffizielle Kontakte zur UdSSR. Bukowskis Einschätzung, die "gesamte Weltpolitik der letzten 24 Jahre wurde im wesentlichen von diesem Dokument bestimmt" (ibid., S. 19), stellt ein kolossales Fehlurteil dar. Auch seine Aussage, dieser Vorgang sei "ein eindeutiger Beleg dafür, daß die Initiative der Entspannung nicht von sowjetischer Seite, sondern von den deutschen Sozialdemokraten" (ibid., S. 267) ausgegangen sei, ist eine Fehlbewertung. Zu von Zedwitz-Arnim vgl. Kapitel 5.1 dieser Arbeit.

¹³⁸⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 166.

Im zeitlichen Umfeld des Parteitags der SPD, auf dem Brandt gegenüber den Vertriebenen Solidarität versprochen und eingefordert hatte¹³⁸¹, wurde der Budapester Appell SPD-Vertretern von polnischer Seite dahin gehend interpretiert, "daß Gespräche bzw. Verhandlungen ohne jede Vorbedingungen erfolgen könnten". Eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Bonn und Warschau halte man für vordringlicher als die Normalisierung der Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin. Daher wünsche die polnische Regierung "zweiseitige Gespräche mit der Bundesrepublik, die in erster Linie mit SPD-Politikern geführt werden" sollten. Der Zeitpunkt dafür sei "besonders günstig"¹³⁸². (Aus Prag hieß es, daß im Budapester Appell das Münchner Abkommen nicht erwähnt werde, bedeute grünes Licht aus Moskau für bilaterale Gespräche über diese Frage.¹³⁸³) Über einen polnischen Journalisten wurde "volles Verständnis dafür ventiliert, daß die SPD derzeit nicht über die bisherige Formel zur Oder-Neiße-Linie hinausgehen" könne. Man erkundigte sich aber, "ob im Falle einer SPD/FDP-Regierung in Bezug auf die Oder-Neiße-Linie die Einschränkung 'bis zu einer friedensvertraglichen Regelung' wegfallen würde". Zugleich wurde in Aussicht gestellt, wenn Bonn die von Warschau gewünschte Erklärung zur Oder-Neiße-Linie abgegeben würde und Brandt für eine Unterzeichnung des NV-Vertrags sorgen könne, sei "eine Entwicklung denkbar, in der die Warschauer Regierung zu den beiden anderen essentiellen Punkten – West-Berlin und DDR – zumindest eine etwas verbindlichere Haltung einnehmen könnte"¹³⁸⁴. Gegenüber dem Auswärtigen Amt erklärte sich die polnische Regierung, wenn auch zunächst vertraulich, zu einem Dialog ohne Vorbedingungen über den Budapester Appell bereit. Bezüglich eines Gewaltverzichtsdialogs hieß es jedoch, zunächst müsse Bonn mit Ost-Berlin eine entsprechende Vereinbarung schließen. In Warschau war die positive Reaktion Brandts auf den Budapester Appell aufmerksam registriert worden, doch störte man sich an der uneinheitlichen Haltung der Bundesregierung und insbesondere Kiesingers Bemerkungen.¹³⁸⁵

Am 17. Mai 1969 bezeichnete der polnische Parteichef Gomulka auf einer Wahlveranstaltung die "Nürnberger Formel der SPD" vom März des Vorjahres als einen "Schritt nach vorn". Zugleich analysierte er zutreffend, daß diese "einen potentiellen Revisionismus" beinhalte, und erklärte, auf ein "Grenzprovisorium" werde Warschau niemals eingehen. Seine Prognose, Polen werde "niemals"¹³⁸⁶ einen Vertrag abschließen, der in Bezug auf die Oder-Neiße-Linie von dem mit der DDR abweiche, sollte sich als recht kurzlebig erweisen. Gleichwohl charakterisierte er Äußerungen Brandts als Anzeichen einer sich von der bisherigen Bonner Linie absetzenden Politik. Er erklärte, ohne daß er dies mit Moskau oder Ost-Berlin abgestimmt hatte, Polen sei bereit, mit allen am Budapester Appell interessierten Staaten ins Gespräch zu kommen und jeden konstruktiven Vorschlag zu diskutieren, unabhängig davon, wer ihn unterbreite. Kurzum: Warschau erklärte sich zum Dialog mit Bonn bereit, und zwar ohne Vorbedingungen. Gomulka hatte das Paket der Forderungen an Bonn aufgeschnürt und die sog. Ulbricht-Doktrin mindestens aufgeweicht, wenn nicht gar "praktisch aufgekündigt"¹³⁸⁷. (Gleichwohl kam ihm damit freilich nicht "das Verdienst zu, den Anstoß zur Ostpolitik gegeben zu haben"¹³⁸⁸.)

In einer gründlichen Analyse der Rede zeigte sich Ministerialdirektor Ruete überzeugt: Wenn Gomulka "nach Jahrzehnten der hemmungslosen Haßtiraden gegen die Bundesrepublik [...] zum ersten Mal vor der polnischen und der Weltöffentlichkeit sich einer gemäßigten Sprache bedient, sich mit deutschen Argumenten auseinandersetzt, [...] Vertragsangebote macht und Äußerungen eines verantwortlichen

¹³⁸¹ Vgl. Rehbein, *Oder/Neiße-Debatte*, S. 152.

¹³⁸² Notiz Günter Granicki für Brandt vom 30.04.1969, in: Dep. Bahr 387. Granicki hatte mit dem stellv. Leiter der polnischen Militärmission in Berlin gesprochen.

¹³⁸³ Vgl. AAPD 1969, Dok. 141.

¹³⁸⁴ Vermerk Jochen Schulz für Brandt vom 09.04.1969, in: WBA, A 11.4, 48.

¹³⁸⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 125.

¹³⁸⁶ Jacobsen/Tomala, *Bonn-Warschau*, S. 187f. Zu Gomulkas Rede vgl. Stoklosa, *Polen*, S. 154-157, Selvage, "The Treaty of Warsaw", S. 73ff., und Tomala, *Deutschland*, S. 272-282.

¹³⁸⁷ Bingen, *Polenpolitik*, S. 108.

¹³⁸⁸ Stoklosa, *Polen*, S. 527f. Der Autor kommt damit Werner Links Aufforderung nach, die Historikerkunft möge der "Behauptung [widersprechen], daß [...] Gomulka das Verdienst zukomme, 'den Anstoß' zur westdeutschen 'Ostpolitik gegeben zu haben'" (Werner Link, "Im märchenhaften politischen Elysium", *FAZ* vom 08.10.2011).

deutschen Staatsmannes als 'einen Schritt vorwärts' bezeichnet", müsse dies "für östliche und insbesondere polnische Ohren sensationell, ja revolutionär klingen". Ruete glaubte, daß Warschau wenige Monate vor der Bundestagswahl keine verbindliche Antwort erwartete: "Der polnische Eröffnungszug ermöglicht es uns aber, in den Monaten bis zur Wahl sorgfältig und vorsichtig zu sondieren, was es mit den Gedanken Gomulkas auf sich hat; [...] welche Möglichkeiten auf anderen Gebieten als der schwierigen Grenzfrage bestehen, um den Gesprächsfaden aufzunehmen."¹³⁸⁹

So schien Brandt – bei aller Vorsicht – vorgehen zu wollen: Während Kiesinger erst am 28. Mai auf frühere Erklärungen seinerseits verweisend und sich ansonsten gesprächsbereit zeigend auf Gomulkas Rede reagierte¹³⁹⁰, und sich Vertreter der CDU/CSU weitgehend skeptisch bis mißtrauisch gaben¹³⁹¹, bezeichnete Brandt Gomulkas Äußerungen bereits am 19. Mai vor der Bundespressekonferenz als "bemerkenswert", erkannte er ausdrücklich an, "daß die Ausführungen Gomulkas zum ersten Mal seit vielen Jahren die Bereitschaft zu einem Gespräch mit der Bundesrepublik erkennen" ließen, und betonte seinerseits die Bonner Gesprächsbereitschaft. Bei den Gesprächen dürfe es allerdings keine Vorbedingungen geben. Zugleich machte Brandt deutlich, was er offerieren konnte, nämlich ein Gespräch über Fragen der europäischen Sicherheit und den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen des Inhalts, "daß es nach Meinung der Bundesrepublik Deutschland keine Änderung der bestehenden Grenzen in Europa durch Gewalt geben soll", was laut Brandt "mit anderen Worten" bedeutete: "Änderungen nur dann, wenn alle Beteiligten sich darüber verständigen"¹³⁹². Das war bereits eine sehr weitgehende Interpretation der Regierungspolitik und kam den späteren Formeln recht nahe.

In Warschau empfand man Brandts Reaktion angeblich als "enttäuschend"¹³⁹³, so zumindest stellte es der Leiter der polnischen Militär-Mission in West-Berlin, Koperski, gegenüber Egon Bahr dar. Im Politbüro der PVAP erklärte Gomulka am 2. Juni 1969 hingegen: "Brandt konnte nichts anderes antworten, als er geantwortet hat."¹³⁹⁴ Der im Jahr zuvor abgerissene Gesprächsfaden war wieder aufgenommen worden. Bereits zu Anfang des Jahres 1969 war der SPD eine Reaktion auf ihre offiziellen und inoffiziell unterbreiteten Vorschläge angekündigt worden.¹³⁹⁵ Im Februar hatte Stephan G. Thomas nach einem Gespräch mit seinem Kontaktmann in Berlin berichtet, in Polen beginne man zu erkennen, daß der "spezifische sozialdemokratische Beitrag an der Ausformung [...] besonders der Ostpolitik entscheidend" sei und die von Brandt vertretene Linie "zu einer echten Entspannung zwischen Polen und der Bundesrepublik führen könne"¹³⁹⁶. Die polnische Partei- und Staatsführung hatte zwischenzeitlich von "Bahrs Signal aus Wien"¹³⁹⁷ vom Vorjahr erfahren. Zenon Kliszko, Politbüromitglied und engster Mitarbeiter Gomulkas, hatte im Februar 1969 auf dem Parteitag der KPI in Bologna den Journalisten Hansjakob Stehle getroffen, von dem er über Bahrs Wiener Gespräche informiert worden war, und danach die Ausarbeitung von Alternativlösungen für die Politik gegenüber Bonn in Auftrag gegeben.¹³⁹⁸ Leo Bauer hatte Brandt über ein Gespräch mit einem Vertrauten Gomulkas in Bologna berichtet, bei dem deutlich geworden war, daß ein Teil der polnischen Führung die Beziehungen zur Bundesrepublik und Willy Brandt schleunigst verbessern wollte.¹³⁹⁹ Am 11. Mai 1969 hatte SPD-Bundesgeschäftsführer Hans-Jürgen Wischnewski mit Koperski gesprochen und Brandt berichtete von seinem Eindruck, daß die Polen daran interessiert waren, "ihre Kontakte mit der BRD, aber auch mit der SPD zu verstärken". Zwar waren die bekannten drei Voraussetzungen genannt worden, die nach polnischer Auffassung für die

¹³⁸⁹ Aufzeichnung Ruete vom 02.06.1969, in: PAAA, B 1 353.

¹³⁹⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 172, Anm. 3, und Bingen, Polenpolitik, S. 109f.

¹³⁹¹ Vgl. Rehbein, Oder/Neiße-Debatte, S. 152f.

¹³⁹² Brandt, Reden und Interviews, S. 222f. Vgl. Bingen, Polenpolitik, S. 108f.

¹³⁹³ AAPD 1969, Dok. 173, S. 632. Vgl. Jarzabek, "Polish Reactions", S. 42.

¹³⁹⁴ Tomala, Deutschland, S. 277.

¹³⁹⁵ Vgl. Schmid, Entscheidung in Bonn, S. 97.

¹³⁹⁶ Aufzeichnung Thomas über ein Gespräch in Berlin am 19.02.1969, in: Dep. Bahr 80.

¹³⁹⁷ Stehle, "Zufälle", S. 162.

¹³⁹⁸ Vgl. Stehle, "Zufälle", S. 160 und 162, Bahr, Zu einer Zeit, S. 234f., und Tomala, Deutschland, S. 269ff.

¹³⁹⁹ Vgl. Leo Bauer an Brandt am 26.02.1969, in: WBA, A 7, 2, und Tomala, Deutschland, S. 277.

Normalisierung der Beziehungen zwischen der BRD und Polen notwendig waren, doch hatte eine von ihnen auch auf Nachfrage nicht mehr "Anerkennung der DDR"¹⁴⁰⁰ geheißen.

Am 21. Mai 1969 sprach Bahr nun mit dem polnischen Missionschef und seinem Stellvertreter, "die an das Wiener Gespräch mit Raczkowski anknüpfen wollten", sich aber darüber beschwerten, Brandts Reaktion auf Gomulkas Rede werde dieser "in keiner Weise gerecht". Bahr stellte klar, daß es sich um eine vorläufige Antwort gehandelt habe, da der volle Text der Gomulka-Rede in Bonn noch nicht vorliege. Die Polen betonten, Gomulkas Rede sei die Plattform für die Grundlinien der polnischen Außenpolitik für die nächsten Jahre. Warschau wolle einen ehrlichen Versuch machen, ob ein sinnvolles Gespräch mit der Bundesrepublik möglich sei. Bahr räumte ein, man habe die Rede mit großem Mißtrauen betrachtet: Die "Schwalbe einer Gomulka-Rede mache noch keinen Sommer". Es sei schwer vorstellbar, daß in Warschau unbekannt sei, daß die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung vier Monate vor den Wahlen nicht sehr groß sei. Daß Brandt und die SPD, nicht aber Kiesinger und die CDU positiv apostrophiert worden seien, müsse den "Eindruck eines Versuchs zur Differenzierung innerhalb der Koalition und einer Beeinflussung des Wahlkampfes" hervorrufen. Wenn Brandt dennoch konstruktiv auf die Rede eingegangen sei, so müsse man dies in Warschau um so höher bewerten. Bahrs offensive Antwort parierten die Polen mit dem Hinweis, der Zeitpunkt der Gomulka-Rede habe sich bestimmt durch die Wahlen in Polen. Eine derartige Grundsatzklärung sei "fällig gewesen". Wenn man nun auf Brandts Formulierungen vom März 1968 und auf jüngere Äußerungen eingehe, dann sei das das "Ergebnis einer veränderten Situation". Im März 1968 hätte die Entwicklung in der CSSR dagegen gesprochen. Nun aber stehe man vor einer neuen Situation, zumal jetzt klar sei, daß Amerikaner und Sowjets ins Gespräch miteinander kämen. Die Polen unterstrichen, wie schwierig es sei, "Brandt positiv zu zitieren, besonders gegenüber Ost-Berlin". Bahr erneuerte den Vorschlag zu einem intensiven, gegebenenfalls vertraulichen, Meinungs austausch zwischen autorisierten Vertretern beider Regierungen. Zur Oder-Neiße-Linie wiederholte er seine Wiener Aussagen: Die endgültige Anerkennung komme nicht in Frage. Was möglich sei, liege in der Politik des Gewaltverzichts. Die Antwort der Polen darauf war, wie Bahr für Brandt festhielt, "uneinheitlich". Einerseits wurde angedeutet, daß eine faktische Anerkennung der Oder-Neiße-Linie durch die BRD doch der entscheidende Punkt sein könne, andererseits wurde argumentiert, Bahrs Ausführungen könnten die Einschätzung verfestigen, daß Bonn im Grunde doch revisionistische Absichten hege. Einzelne Politiker aller Parteien äußerten sich gegenüber polnischen Gesprächspartnern realistisch und redeten in der Öffentlichkeit anders. Dies verschärfe das Mißtrauen, zumal der Hinweis auf innenpolitische Rücksichtnahme um so weniger überzeugen könne, als man es mit einer Großen Koalition zu tun habe. Wenn diese Regierung nicht den Mut oder die Ehrlichkeit habe, wisse man nicht, welche deutsche Bundesregierung den erforderlichen Schritt überhaupt tun könne. Bahr hingegen bezeichnete es als "schwer verständlich, wenn man von polnischer Seite das heute Erreichbare ausschlage für etwas Unerreichbares". Die Bundesrepublik könne nicht von dem Standpunkt abgehen, daß sie die Wiedervereinigung anstrebe und daß die Grenzen des vereinigten Deutschlands erst in einem Friedensvertrag festzulegen seien. Wenn die Oder-Neiße-Linie für Polen die eminente Bedeutung habe, so müsse der völkerrechtlich verbindliche Verzicht der Bundesrepublik auf Anwendung oder Androhung von Gewalt etwas bedeuten. Es bleibe in den vorgeschlagenen Gesprächen festzustellen, ob nicht nach Inhalt und Form eine Einigung der beiderseitigen Wünsche erreichbar sei. Bahrs Gesprächspartner äußerten den Wunsch, Bonn möge in Sachen Gewaltverzicht mit der DDR beginnen. Bahr hielt dem entgegen, daß die DDR diesbezüglich der "Störfaktor"¹⁴⁰¹ sei. Man war sich einig, daß ein System bilateraler Gewaltverzicht ein wichtiger Schritt auf dem Wege zur europäischen Sicherheit sei. Die Polen zeigten schließlich deutliches Interesse an einem baldigen Gedankenaustausch über diese Fragen.

¹⁴⁰⁰ Vermerk Wischniewski vom 30.05.1969, in: WBA, A 7, 77.

¹⁴⁰¹ AAPD 1969, Dok. 173, S. 632-635.

In einem zusätzlichen, geheimen und persönlichen Vermerk nur für den Außenminister ergänzte Bahr: Die Polen erklärten, sie hätten Sorge, daß die sehr vorsichtigen Äußerungen von Herrn Brandt nach Rückkehr des Bundeskanzlers von diesem desavouiert werden könnten. [...] Auf eine direkte Frage, ob ich glaubte, positive Äußerungen über die SPD würden schaden oder nutzen, habe ich ebenso direkt geantwortet: Sie würden schaden.¹⁴⁰²

So offensiv Bahr gegenüber seinen Gesprächspartnern aufgetreten war, so sehr war doch das Bemühen erkennbar, in einen substantiellen Dialog mit Warschau zu treten. In der Folge kam es zu intensiven deutsch-polnischen Gesprächen halboffizieller und informeller Natur, bei denen Brandt Dritte nutzte, um die Tragweite und Qualität des polnischen Angebots auszuloten und den Polen zu verstehen zu geben, daß Gomulkas Angebot von ihm durchaus ernst genommen wurde. So bat er den Generalbevollmächtigten des Krupp-Konzerns, Berthold Beitz, bei einer Reise nach Warschau seine Gesprächspartner wissen zu lassen, daß Gomulkas Rede und die von Ministerpräsident Cyrankiewicz am 26. Mai (die sich im wesentlichen auf eine Wiederholung der Gedankenführung Gomulkas beschränkte) "die volle Aufmerksamkeit der Bundesregierung gefunden hätten und eine gründliche Erörterung der darin aufgeworfenen Fragen eingeleitet worden sei". Ferner sollte Beitz seine "polnischen Freunde davon unterrichten, daß die für die Außenpolitik der Bundesrepublik [...] verantwortlichen Persönlichkeiten von dem ernsthaften Willen beseelt seien, jede Möglichkeit zu prüfen, die sich in Richtung auf einen Ausgleich der Interessen Deutschlands und Polens eröffnen könnte"¹⁴⁰³. Berthold Beitz berichtete Brandt im Juni über sein Gespräch mit dem polnischen Ministerpräsidenten Cyrankiewicz, der sich Beitz zufolge wohlwollend über die Große Koalition und über Brandt geäußert hatte. Cyrankiewicz sehe ein, daß es in den nächsten Monaten zweckmäßig sein könnte, stillzuhalten und erst nach den Bundestagswahlen Regierungskontakte aufzunehmen. Die polnische Seite wolle "ein Zuviel an Kontakten [...] vermeiden", vor allem "zu viel journalistische Geschäftigkeit"¹⁴⁰⁴.

Vom 1. bis 5. Juni 1969 fanden Gespräche zwischen Mitarbeitern der SPD-Bundestagsfraktion und Vertretern des polnischen Instituts für Internationale Beziehungen (einer Art Grundlagenabteilung des Warschauer Außenministeriums) statt, die an ein ähnliches Treffen im Frühjahr 1968 anknüpften. Aus den Gesprächen wurde Brandt und Wehner berichtet, Gomulkas Rede müsse man sehr ernst nehmen, denn hier gehe es "um ein langfristiges Ziel, nicht um eine taktische Überlegung". Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz sei "kein Ablenkungsmanöver". Man sehe mit Genugtuung, daß die SPD dieser Idee aufgeschlossen gegenüberstehe. Es gebe "keinerlei Vorbedingungen für die Sicherheitskonferenz", auch nicht die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze. Die Nürnberger Formeln der SPD seien "ein Schritt nach vorn", aber "nur *ein* Schritt, dem weitere folgen müßten". Als "Fehleinschätzung" wurde die Erwartung bezeichnet, "daß wirtschaftliche Unterstützung zu einem Einlenken der Polen in der Grenzfrage führen könnte". Doch meinten die deutschen Teilnehmer des Gesprächs aus vorsichtigen Fragen der Gastgeber entnehmen zu können, "daß Polen einen 'Friedensvertrag-Vorbehalt' bei einer Normalisierung der Beziehungen akzeptieren könnte, würde sich die Bundesrepublik für die Beibehaltung der Grenze in einem Friedensvertrag aussprechen"¹⁴⁰⁵. Mit Interesse registrierte Brandt die Tatsache, "daß während der

¹⁴⁰² Vermerk Bahr vom 23.05.1969, in: WBA, A 7, 51. Auch Koperski hatte Wischniewski gegenüber zum Ausdruck gebracht, "daß man in Polen daran interessiert sei, daß die Sozialdemokratische Partei bei diesen Bundestagswahlen besonders günstig abschneide", und gefragt, "ob man in Polen nicht etwas dafür tun könnte", woraufhin Wischniewski geantwortet hatte, "daß jede politische Stellungnahme zu Gunsten der SPD sich für diese im Bundestagswahlkampf nahezu tödlich auswirken könnte", während er eine "positive polnische Erklärung in bezug auf die Glaubwürdigkeit der Außenpolitik Willy Brandts [...] jedoch für möglich und gerechtfertigt" halte (Vermerk Wischniewski vom 30.05.1969, in: WBA, A 7, 77.)

¹⁴⁰³ Brandt, Berliner Ausgabe, Bd. 6, Dok. 25, S. 235. Bereits 1961 hatte Beitz im Auftrag Adenauers Gespräche mit der polnischen Regierung geführt. Vgl. Käppner, Berthold Beitz, S. 235-246, und Lindemann, "Anfänge einer neuen Ostpolitik?", S. 51ff. Niedharts und Banges Feststellung, daß die Verbesserung der deutsch-polnischen Beziehungen "nicht vor den Bundestagswahlen angepackt werden" sollte, die sie nicht belegen, erwecken einen nicht zutreffenden Eindruck ("Relikte der Nachkriegszeit", S. 428).

¹⁴⁰⁴ AAPD 1969, Dok. 201, S. 706.

¹⁴⁰⁵ Vermerk des Direktors der Gesellschaft für politische Bildung der SPD Bruno Friedrich vom 10.06.1969, in: WBA, A 7, 77.

gesamten Gespräche nicht ein einziges Mal die Forderung nach Anerkennung der DDR geschweige denn völkerrechtlicher Anerkennung der DDR von den polnischen Gesprächspartnern gestellt wurde¹⁴⁰⁶.

Am 5. Juni fand ferner eine Begegnung des für die SPD-Fraktion arbeitenden Eugen Selbmann mit Vize-Außenminister Winiewicz statt. Angeblich hatte Brandt Selbmann beauftragt, gegenüber Winiewicz zu erklären, die SPD sei zur Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze grundsätzlich bereit.¹⁴⁰⁷ Tatsächlich besprach Selbmann "einige [...] von Willy Brandt aufgetragene Fragen". Winiewicz führte aus, wenn zu einem späteren Zeitpunkt das deutsche Volk eine Wiedervereinigung wünsche, werde Polen nichts dagegen unternehmen. (Die entsprechenden Passagen wurde von Brandt am Rand angestrichen.) Der entscheidende Schritt für Polen sei "die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als endgültige Grenze". Brandts Nürnberger Formel sei "nicht ausreichend", denn sie sei "nur für den Augenblick gegeben". Winiewicz schlug vor, "einen Vertrag abzuschließen, der dem Görlitzer Abkommen ähnlich"¹⁴⁰⁸ – nicht inhaltsgleich – sei.

Auch Stephan G. Thomas berichtete von einer Unterredung mit seinem polnischen Kontaktmann:

Einige Reaktionen im bundesrepublikanischen Echo auf das Gomulka-Angebot haben die Warschauer Stellen [...] irritiert. Als geradezu lächerlich wurde die Behauptung empfunden, daß Gomulka mit seinem Angebot den Wahlkampf in der Bundesrepublik anheizen wollte [...]. Das ist alles falsch. Ziel und Absicht der polnischen Initiative war, die verantwortlichen Stellen in Bonn [...] darauf hinzuweisen, daß nach der Bundestagswahl die neue Regierung realistisch an den deutsch polnischen Dialog herangehen sollte. [...] In Warschau erwartet man von der kommenden Regierung eine wachsende Bereitschaft in ernsthafte deutsch-polnische Verhandlungen einzutreten. Weiterhin ist man dort der Ansicht, daß bei den deutschen Sozialdemokraten die Bereitschaft zur Verständigung und zu einer realistischen Einschätzung der Oder-Neiße-Frage am positivsten entwickelt ist.¹⁴⁰⁹

Mitte Juni folgte der Staatssekretär im Wirtschaftsministerium, der Sozialdemokrat Klaus Dieter Arndt, einer offiziellen Einladung zur Posener Handelsmesse, wo ihm von Außenhandelsminister Burakiewicz das dringende polnische Interesse an besseren wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bonn und Warschau nahegebracht wurde.¹⁴¹⁰ Für den Moment sah auch Brandt vor allem im Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen Möglichkeiten des Vorankommens im deutsch-polnischen Verhältnis.¹⁴¹¹

Zur gleichen Zeit besuchte auch Brandts früherer Staatssekretär Schütz, jetzt Regierender Bürgermeister von Berlin, Polen.¹⁴¹² Der Gedanke lag nahe, daß dies "im Auftrag Willy Brandts"¹⁴¹³ geschah. Dem war laut Schütz aber nicht so.¹⁴¹⁴ Wohl hatten Schütz und Brandt vor der Reise miteinander gesprochen. Auch wurde die Reise vom Auswärtigen Amt gebilligt und unterstützt¹⁴¹⁵, auch wenn Egon Bahr, der von dem Vorhaben zuerst durch die amerikanische Botschaft erfahren hatte, für Brandt festgehalten hatte, er wisse nicht, "was bei einem solchen Besuch herauskommen soll, außer Ärger"¹⁴¹⁶.

Unmittelbar nach seiner Rückkehr, am 18. Juni, berichtete Schütz zunächst Brandt und dann der Presse über seine Gespräche mit dem polnischen Außenminister Jedrychowski. Schütz' Reise sowie ein von ihm verfaßter *ZEIT*-Artikel, in dem er "verbunden mit Verträgen über Gewaltverzicht [...] eine Anerkennung der bestehenden Grenzen"¹⁴¹⁷ forderte, löste eine heftige, andauernde Debatte innerhalb der Großen Koalition aus.¹⁴¹⁸ Am 11. Juli schrieb der Bundeskanzler Brandt einen Brief, in dem er seine "erhebliche Sorge" darüber ausdrückte, daß Schütz' Artikel Formulierungen enthalte, die mit der Politik der Bundesregierung nicht übereinstimmten. Er habe sich bisher dazu nicht geäußert, um eine schädliche öffentliche Auseinandersetzung zu vermeiden. Kiesinger erkundigte sich, ob Brandt "selbst mit Herrn Schütz nach

¹⁴⁰⁶ Aufzeichnung Eugen Selbmanns zu den deutsch-polnischen Gesprächen vom 01.-05.06.1969, in: WBA, A 7, 77.

¹⁴⁰⁷ Vgl. Schmid, Entscheidung in Bonn, S. 98.

¹⁴⁰⁸ Aufzeichnung Selbmann über sein Gespräch mit Winiewicz am 05.06.1969, in: WBA, A 7, 77.

¹⁴⁰⁹ Aufzeichnung Stephan G. Thomas, Anlage zu: Thomas an Bahr am 13.06.1969, in: Dep. Bahr 80.

¹⁴¹⁰ Vgl. "Voll ins Geschäft", in: *SPIEGEL* vom 16.06.1969.

¹⁴¹¹ Vgl. "Mehr Handel mit Polen?", in: *WamS* vom 22.06.1969.

¹⁴¹² Vgl. AAPD 1969, Dok. 202.

¹⁴¹³ Schmid, Entscheidung in Bonn, S. 98.

¹⁴¹⁴ Vgl. Gespräch des Verfassers mit Klaus Schütz am 23.10.2009.

¹⁴¹⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 172, Anm. 7, und Sahm an die Handelsvertretung Warschau vom 10.06.1969, in: PAAA, B 1 353.

¹⁴¹⁶ Vermerk Bahr vom 13.05.1969, in: Dep. Bahr, 387.

¹⁴¹⁷ Klaus Schütz, "Unsere Politik gegenüber Polen", in: *DIE ZEIT* vom 27.06.1969. Vgl. "Alles verschenkt", in: *SPIEGEL* vom 07.07.1969, Rehbein, Oder/Neiße-Debatte, S. 154ff., und Kroegel, Anfang, S. 320f.

seinen Äußerungen gesprochen"¹⁴¹⁹ habe. Brandt ließ dem Bundeskanzleramt durch seinen Büroleiter nur mitteilen, nach einer Unterredung des Außenministers mit dem Leiter der Handelsmission in Warschau Anfang Juni sowie den Kontakten Bahrs und Wischnewskis im Mai mit dem Chef der polnischen Militärmission sei man übereingekommen, die Gespräche wieder aufzunehmen. Die Initiative dazu müsse von polnischer Seite ausgehen.¹⁴²⁰

Nachdem Schütz seine Äußerungen bekräftigt und "darüber hinaus sich bereit erklärt [hatte], um der Anerkennung der Realität West-Berlins willen auch 'die Machtstruktur der DDR' anzuerkennen", wandte der Kanzler sich erneut an Brandt und bat ihn, mit dem warnenden Hinweis versehen, er "habe bisher noch davon abgesehen, [s]ich zu dem Artikel in der 'ZEIT' und zu den neuen Äußerungen des Regierenden Bürgermeisters zu äußern", eindringlich, "daß Sie mit Herrn Schütz sprechen und ihm empfehlen, sich mit derartigen Äußerungen in der Öffentlichkeit zurückzuhalten"¹⁴²¹. Brandt schickte Kiesinger lediglich eine Eingangsbestätigung und eine Presseveröffentlichung über ein Gespräch zwischen Herbert Wehner und Vertretern der Vertriebenenverbände über Schütz Äußerungen "in der Anlage zur Kenntnis"¹⁴²².

Noch während Schütz' Reise hatte Brandt sich auf dem Heimkehrer-Deutschlandtreffen gegen scharfe Kritik und den "Vorwurf, die Außenpolitik der Großen Koalition neige zur Erfüllungspolitik" gewehrt, indem er erklärte: "Erfüllungspolitik, die Preisgabe der eigenen Interessen, wäre Selbstmord." Vielmehr gehe es um "offensive Friedenspolitik", eine "langatmige und zähe Politik des Ausgleichs"¹⁴²³. Für Brandt kam es jetzt nur noch "entscheidend darauf an, daß in den nächsten Monaten keine künftigen Gesprächschancen verschüttet" wurden. In einem Interview ließ er erkennen, was ihm für die Zeit nach der Bundestagswahl vorschwebte und was später im Warschauer Vertrag seinen Ausdruck finden sollte: "Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen, heißt ja, auszugehen von der Unantastbarkeit der vorhandenen Grenzziehung"¹⁴²⁴. In diesem Sinne wies er den Bonner Vertreter in Warschau an zu sondieren, welche Motive Gomulkas Vorschlag eines deutsch-polnischen Grenzvertrags zugrunde lägen und welche Vorstellungen über die weitere Entwicklung des deutsch-polnischen Verhältnisses sich damit verbänden. Brandt wollte wissen, ob es sich um einen taktischen Schachzug handelte, der die innenpolitische Diskussion in der Bundesrepublik beeinflussen oder Warschaus Gewicht gegenüber Moskau und Ost-Berlin betonen sollte, oder ob "eine echte Gesprächsbereitschaft" vorlag und Polen bereit war, in bilaterale Verhandlungen über einen Gewaltverzichtvertrag einzutreten, "durch den sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichten würde, die Oder-Neiße-Linie bis zum Abschluß eines die Grenzfrage regelnden Friedensvertrages als deutsch-polnische Grenze zu respektieren"¹⁴²⁵.

Die Antworten aus Warschau, erteilt von Vize-Außenminister Winiewicz, waren recht konkret: Zweck des Gomulka-Vorschlages sei es, auch die "Bundesrepublik zu einer endgültigen, vorbehaltlosen Anerkennung der polnischen Westgrenze zu veranlassen". Die Formel hierfür sei "verhandlungsfähig". Statt für Gespräche über einen bilateralen Gewaltverzicht trat Warschau für einen allgemeinen europäischen Gewaltverzicht im Rahmen eines Sicherheitssystems ein. Außerdem fehle dem Bonner Gewaltverzichtsvorschlag die "Endgültigkeit der Grenzenerkennung". Gleichwohl gewann Bonns Mann in Warschau "den Eindruck, daß Winiewicz die deutschen Vorschläge nicht kategorisch ablehnte", zumal er hinzugefügt habe, "daß nach deutschen Wahlen eine bessere Gelegenheit sei, dieses Thema fortzuführen". Es könne keine Rede davon sein, daß die polnische Regierung sich in innenpolitische Angelegenheiten der Bundesrepublik mischen wolle. Gomulkas Vorschlag sei "an diese und [die] nächste

¹⁴¹⁸ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 366ff.

¹⁴¹⁹ Kiesinger an Brandt am 11.07.1969, in: Dep. Bahr, 400/2.

¹⁴²⁰ Gerhard Ritzel an Walter Boss am 16.07.1969, in: WBA, A 7, 77.

¹⁴²¹ Kiesinger an Brandt am 24.07.1969, in: WBA, A 7, 13.

¹⁴²² Brandt an Kiesinger am 25.07.1969, in: WBA, A 7, 13. Vgl. *PMI* 205/1969 vom 28.06.1969.

¹⁴²³ "Brandt gegen Preisgabe der deutschen Interessen", in: *Welt* vom 16./17.06.1969.

¹⁴²⁴ Brandt in der Tagesschau am 28.06.1969, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

¹⁴²⁵ Drahterlaß Brandt/Ruete vom 23.06.1969 (Entwurf), in: PAAA, B 150. Vgl. Drahterlaß Ruete vom 25.06.1969, in: PAAA, B 130 VS 10072.

Bundesregierung gerichtet". Warschau wolle nicht den Eindruck erwecken, einseitig SPD und FDP zu bevorzugen. Wenn die SPD hervorgehoben werde, so nur, weil man "in ihren Kreisen [die] positivste Einstellung zur endgültigen Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze zu sehen glaube". Die Weiterentwicklung des deutsch-polnischen Verhältnisses solle sich zunächst im wesentlichen auf dem Gebiete der Wirtschaft vollziehen. Warschau sei an einem langfristigen Wirtschaftsabkommen interessiert. Für die Beteiligung an einer europäischen Sicherheitskonferenz gebe es für keinen Staat Vorbedingungen. Mit Blick auf die DDR war nur von "acceptance" nicht von "recognition"¹⁴²⁶ die Rede.

Insgesamt machte Brandt bei der polnischen Führung "noch keine Änderung, wohl aber eine modifizierte Haltung gegenüber der Bundesrepublik"¹⁴²⁷ aus. Zwei Gründe für die Modifizierung der polnischen Deutschlandpolitik nannte er im Auswärtigen Ausschuß: Die deutsch-sowjetischen Kontakte und die wirtschaftliche Situation.¹⁴²⁸ Er hielt es für "offensichtlich [...], daß sie [die polnische Führung] auch wie andere osteuropäische Regierungen grünes Licht für Kontakte und Zusammenarbeit mit westlichen Ländern im Bereich der Wirtschaft, der Technik, der Kunst und des Tourismus erhalten habe"¹⁴²⁹. Bald erklärte auch der stellvertretende Leiter der tschechoslowakischen Handelsvertretung in Bonn, daß eine Annäherung zwischen Bonn und Warschau insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet für Prag "von erheblicher Bedeutung"¹⁴³⁰ sei. Die Regierung der CSSR sandte mehrere Signale aus, daß sie – mit Moskaus Einverständnis – bereit war, ihre Beziehungen mit der Bundesrepublik zu intensivieren und auch wieder in Gespräche über das Münchner Abkommen einzutreten.¹⁴³¹ Im Präsidium seiner Partei warnte Brandt derweil mit Blick auf die tschechoslowakische Entwicklung 1968, nachdem von "führender polnischer Seite" auf "eine Flut von Kontakten" aufmerksam gemacht worden sei, vor einer "Überhitzung"¹⁴³² der Beziehungen.

Inzwischen hatte sich der Vorwahlkampf angeheizt und sich das Koalitions-klima durch eine Kontroverse, die auch die Ost- und Deutschlandpolitik betraf, deutlich verschlechtert, ja es war beinahe zum Bruch der Koalition bzw. zum Rücktritt Brandts gekommen.

7.9 "Weltpolitik" im Korsett der Deutschlandpolitik: Brandt und die Überforderung des Alleinvertretungsanspruchs

Im Frühjahr und Frühsommer 1969 nahmen mehrere Staaten der Dritten Welt diplomatische Beziehungen mit der DDR auf: Irak, Kambodscha, Sudan, Syrien, Süd-jemen und Ägypten. Bereits im März hatte die indische Regierung eine Handelsvertretung in Ost-Berlin eröffnet.¹⁴³³ Im Falle der arabischen Staaten war dieser Schritt gleichsam "die Fortsetzung einer Politik, die mit dem Abbruch der diplomatischen

¹⁴²⁶ AAPD 1969, Dok. 211, S. 734-737. Vgl. *ibid.*, Dok. 210. In einem Gespräch mit dem Generalsekretär des französischen Studien-zentrums für Außenpolitik hatten zwei polnische Funktionäre ihre Hochachtung bekundet, "daß die SPD eine Linie eingeschlagen habe, auf der am Ende eine Begegnung im Sinne der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze zu erwarten sei". Es komme zur Zeit hauptsächlich darauf an, "die richtige Formel zu finden". Den Polen schwebte eine Formulierung vor, "die von der bisherigen Erklärung der SPD, wonach die Grenze bis zur Friedensregelung zu respektieren sei, ausgehe, wobei jedoch gleichzeitig deutlich zu machen wäre, daß sie in eine zukünftige Friedensregelung übernommen werden würde". Man könne "sich auch vorstellen, daß die Oder-Neiße-Frage in einem besonderen Abkommen zwischen den beiden deutschen Staaten fixiert würde, bzw. in einer gemeinsamen Gewaltverzichtserklärung" (AAPD 1969, Dok. 209, S. 729f.).

¹⁴²⁷ AAPD 1969, Dok. 221, S. 779.

¹⁴²⁸ Vgl. Protokoll der 96. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1969, S. 1374.

¹⁴²⁹ AAPD 1969, Dok. 222, S. 781.

¹⁴³⁰ Jahn an Brandt am 26.06.1969, in: Dep. Bahr 390.

¹⁴³¹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 215.

¹⁴³² Brandt in der Sitzung des Präsidiums am 26.06.1969, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums. Zum Fortgang der deutsch-polnischen Gespräche vgl. AAPD 1969, Dok. 210, 211, 266 und 270.

¹⁴³³ Vgl. AAPD 1969, Dok. 109, Kabinettsprotokolle 1969, S. 230f., und Wentker, Außenpolitik, S. 284ff. Bis zu Brandts Amtsantritt hatte die DDR nach einer Aufstellung des AA in den blockfreien Ländern neun Generalkonsulate, ein Konsulat und neun Handelsvertretungen mit vier Zweigstellen errichten können. In Ost-Berlin existierten drei Generalkonsulate, drei Handelsvertretungen und ein Büro der indischen Handelsgesellschaften. Bis dato war wie folgt verfahren worden: Sobald das AA davon Kenntnis erhielt, daß ein Land der Dritten Welt den Gedanken der Errichtung einer Vertretung in Ost-Berlin erwog, wurde der Botschaft in dem betreffenden Land unverzüglich Weisung erteilt, möglichst die Eröffnung einer Vertretung in Ost-Berlin zu verhindern; wenn sich die Errichtung einer kommerziellen Vertretung nicht verhindern ließ, auf eine Außenhandelskammer-Vertretung hinzuwirken; wenn die Errichtung einer offiziellen Handelsvertretung nicht zu vermeiden war, besonders scharf auf die Tätigkeitsbeschränkung zu achten. Diese Art des Vorgehens hatte sich aus Sicht des AA bewährt und Brandt war damit einverstanden gewesen. Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 30.06.1967, in: PAAA, B 150.

Beziehungen zur Bundesrepublik im Jahre 1965 begonnen hatte"¹⁴³⁴. Insofern stellte sich hier die Frage einer Reaktion nicht akut. Der Fall Kambodscha hingegen erhielt in Bonn eine Bedeutung, die in keinem Verhältnis zur Ankündigung im kambodschanischen Regierungsbulletin unter der Rubrik "Vermischtes"¹⁴³⁵ stand. Brandt bezeichnete das Ringen um die richtige Behandlung der Angelegenheit in der Rückschau als "regelrechte Regierungskrise"¹⁴³⁶. Am 7. Mai 1969, am Vorabend der Krise, hatte er beim Übersee-tag in Hamburg gemahnt, "daß Phraseologie oder Wunschdenken auch in einem Wahljahr nüchternes Denken nicht überwuchern sollten"¹⁴³⁷ – wobei auch ihm die Nüchternheit im Zuge der nächsten Wochen abhanden kommen sollte.

In gewisser Weise "stand die Bundesregierung vor der Entscheidung, ob die Hallstein-Doktrin noch einmal anzuwenden [...] oder ob sie [...] obsolet geworden war"¹⁴³⁸. Laut Gregor Schöllgen stand spätestens 1969 fest, "daß die Verhinderungstaktik der 'Hallstein-Doktrin' zur stumpfen Waffe geworden war"¹⁴³⁹. William Gray kommt zum gleichen Ergebnis, nennt aber als Grund dafür: "Bonn's obvious reluctance to use it"¹⁴⁴⁰. Aber war dies nicht schon in der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Bukarest und Belgrad manifestiert worden?

An dieser Stelle soll in einem Exkurs knapp Brandts Politik "außerhalb der Bündnispolitik und des traditionellen Ost-West-Gegensatzes"¹⁴⁴¹, wie er es selbst formulierte, sein Umgang mit den Beziehungen der Bundesrepublik zu den Ländern Afrikas, Lateinamerikas, Asiens und des Nahen Ostens sowie den Auswirkungen der Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition auf Hallstein-Doktrin und Alleinvertretungsanspruch skizziert werden. Es kann hier *nicht* um eine Darstellung oder Untersuchung von Brandts Politik gegenüber der Dritten Welt in toto gehen. Dies wäre auch nur dann sinnvoll, wenn Brandt mit anderen Politikern jener Jahre verglichen und synchron analysiert würde, inwiefern er typisch oder atypisch für seine Zeit war, oder diachron Brandts Entwicklung angesichts seines Werdegangs in den siebziger und achtziger Jahre als Vorsitzender der Sozialistischen Internationale und der Nord-Süd-Kommission¹⁴⁴², in die seine Zeit als Außenminister einzuordnen wäre. Beides wären wünschenswerte wissenschaftliche Arbeiten für sich, zumal die Forschung sich mit der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik in den fünfziger und sechziger Jahren "nur wenig beschäftigt"¹⁴⁴³ hat.

Daß Brandt "schon damals der Dritten Welt eine besondere Bedeutung zumaß"¹⁴⁴⁴, ist so richtig wie übertrieben. Zur Zeit der Großen Koalition war er tatsächlich "noch nicht der überzeugte Nord-Süd-Politiker, der er [...] gegen Ende der 1970er Jahre werden sollte"¹⁴⁴⁵. Dem damaligen Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit zufolge hatte er "für Entwicklungshilfe bis 1974 allenfalls gemäßigtes Wohlwollen übrig"¹⁴⁴⁶. Solange der Ost-West-Konflikt ihn unmittelbar in Anspruch nahm, blieb der Nord-Süd-Konflikt etwas, das er zwar aufmerksam zur Kenntnis nahm, worin er aber keine deutliche Handschrift entwickelte. Dies sollte sich erst ändern, als die operative Phase der Ostpolitik abgeschlossen und Brandt als Bundeskanzler zurückgetreten war.

Brandt selbst räumte später ein, in Sachen Nord-Süd-Konflikt "während der Jahre eigener Regierungsverantwortung noch nicht übermäßig problembewußt"¹⁴⁴⁷ gewesen zu sein, vergaß aber nicht auf seine Überlegungen in den Harvard-Vorträgen von 1962 hinzuweisen, der Ost-West-Konflikt könne eines

¹⁴³⁴ Schöllgen, Weltpolitik, S. 225.

¹⁴³⁵ Vgl. Troche, Ulbricht und die Dritte Welt, S. 78.

¹⁴³⁶ Brandt, Erinnerungen, S. 184.

¹⁴³⁷ Brandt, Reden und Interviews, S. 213.

¹⁴³⁸ Kilian, Hallstein-Doktrin, S. 344. Vgl. Gray, Germany's Cold War, S. 209f.

¹⁴³⁹ Schöllgen, Außenpolitik, S. 88.

¹⁴⁴⁰ Gray, Germany's Cold War, S. 226.

¹⁴⁴¹ Brandt, BA, Bd. 6, S. 209f. (Sitzung von Parteivorstand, Parteirat, Kontrollkommission 01./02.11.1968).

¹⁴⁴² Zu Brandts Engagement im Nord-Süd-Konflikt in den siebziger und achtziger Jahren vgl. Brandt, BA, Bd. 8, besonders auch die Einleitung von Wolfgang Schmidt und Bernd Rother.

¹⁴⁴³ Lappenküper, Außenpolitik, S. 82.

¹⁴⁴⁴ Schöllgen, Weltpolitik, S. 223.

¹⁴⁴⁵ Hein, Die Westdeutschen und die Dritte Welt, S. 154.

¹⁴⁴⁶ Eppler, Komplettes Stückwerk, S. 91. Zur Entwicklungshilfepolitik der Bundesrepublik 1959 bis 1974 vgl. Hein, Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Zu Brandt in den Jahren 1966-1969 vgl. *ibid.*, S. 108-112, 153f. und 192f.

¹⁴⁴⁷ Brandt, Erinnerungen, S. 376. Zu Brandts Vorträgen in Harvard 1962 vgl. Kapitel 1.4 dieser Arbeit.

Tages vom Nord-Süd-Konflikt überlagert werden. 1969 argumentierte er, daß deutsche Investitionen in der Dritten Welt auch den Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik entsprächen, und warnte vor der "Frontstellung einer ungeheuren Masse von Habenichtsen gegen die Minderheit der Völker, die sich eines hohen Standards der Industrialisierung und des Lebensstandards [sic!] erfreuen"¹⁴⁴⁸.

Im Juni 1969, also zu Beginn des Wahlkampfs, regte Brandt auf einem Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung an, daß die westlichen und östlichen Industrieländer ein Prozent ihrer Verteidigungshaushalte zugunsten der Entwicklungshilfe umschichten und auf diesem Feld kooperieren sollten.¹⁴⁴⁹ Einerseits mutet die Überlegung angesichts von Stellvertreterkonflikten etwas naiv und dem Wahlkampf geschuldet an, sie zeigt aber andererseits, daß Brandt seine Idee von Entspannung und Kooperation auch hier den Mustern des Ost-West-Konflikts als Alternative entgegenstellte, um entsprechend seiner Harvard-Überlegungen auch auf diesem Feld West und Ost durch Kooperation miteinander zu verzahnen. Unmittelbaren Einfluß auf die Politik der Großen Koalition hatte sein Vorschlag nicht. Schon ein Jahr zuvor hatte das Auswärtige Amt gegenüber den osteuropäischen Staaten und der Sowjetunion die Bereitschaft zur Abstimmung in der Entwicklungshilfe erklärt, war aber auf kein ernsthaftes Interesse gestoßen. Lediglich mit Rumänien wurden Gespräche über eine Kooperation bei einem konkreten Projekt in Pakistan aufgenommen.¹⁴⁵⁰ Erst zur Zeit der sozialliberalen Koalition fand unter der Ägide Erhard Epplers als zuständigem Minister eine Neuorientierung der Bonner Entwicklungshilfepolitik statt, die "nicht mehr als weltweites diplomatisches Kampfmittel gegen das Vordringen des Kommunismus angesehen" wurde, sondern sich stärker "an den Zielen und Prioritäten des jeweiligen Entwicklungslandes"¹⁴⁵¹ zu orientieren trachtete.

Die eigentliche Entwicklungshilfe war für den Außenminister zum einen ein legitimes Mittel zur "Öffnung von Märkten für den Industriestaat Bundesrepublik"¹⁴⁵² und zum anderen "nur ein Punkt unter vielen, nicht einmal der wesentliche"¹⁴⁵³. Mit Blick auf die angespannte Finanzlage erklärte er allerdings, man könne nicht mehr Geld für Entwicklungshilfe ausgeben, zumal man sich die Freundschaft zu Völkern ohnehin nicht kaufen könne. Brandt mochte in dieser Hinsicht auch nicht mit Ost-Berlin konkurrieren. Gegenüber seinem japanischen Kollegen meinte er 1967: "Die deutsche Einheit wird nicht von Obervolta abhängen. Wir zahlen nicht für freundliche Redensarten und reisen nicht in der Welt herum, um negative Formeln abzusetzen."¹⁴⁵⁴ Gleichwohl schien er überzeugt, daß das Gewicht der Bundesrepublik in der Welt der siebziger Jahre auch von der Bewältigung der Aufgaben der Entwicklungspolitik abhängen würde.¹⁴⁵⁵

In den sechziger Jahren war die Bundesrepublik als regionale Mittelmacht nur bedingt in das involviert, was man Weltpolitik nennt. Auch wenn diejenigen, die die westdeutsche Außenpolitik gestalteten, zunehmend an den Angelegenheiten etwa in Ostasien oder im Nahen Osten interessiert waren, spielte Bonn weder dort noch in einem anderen Teil der sog. Dritten Welt eine sonderlich aktive Rolle.¹⁴⁵⁶ Brandt versuchte in seiner Zeit als Außenminister eine vorsichtige – zunächst vor allem rhetorische – Aktivierung der globalen Rolle Bonns. Er hielt es für erforderlich, "daß die Bundesrepublik eine Weltpolitik entwickelt, natürlich nicht im Sinne einer Weltmachtpolitik" aber es gehörte für ihn "zu den

¹⁴⁴⁸ Brandt, Reden und Interviews, S. 212 (Rede Überseetag 07.05.1969).

¹⁴⁴⁹ Vgl. *PMI* 195/69 vom 26.06.1969. Bereits am 20.03.1968 hatte der SPD-Parteitag eine Resolution verabschiedet, in der es hieß: "Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet, zur Erhaltung des Friedens und zur Sicherung ihrer eigenen wirtschaftlichen Zukunft ihren Beitrag – der die internationale Norm von 1 Prozent des Bruttosozialprodukts erreichen soll – für die Entwicklungsländer zu leisten" (*DzD* V72, S. 479f.).

¹⁴⁵⁰ Vgl. Brandt an Wischniewski am 14.03.1968, in: PAAA, B 1 383.

¹⁴⁵¹ Rother/Schmidt, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 8, S. 17.

¹⁴⁵² Brandt am 24.07.1967 im DSF, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

¹⁴⁵³ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 248.

¹⁴⁵⁴ Protokoll der deutsch-japanischen Konsultationen vom 11.05.1967, in: PAAA, B 1 373. Vgl. *DzD* V/1, S. 267 und 1522 (Interviews Brandt 07.01. und 11.08.1967), Gespräch Brandt-Nixon 13.03.1967, in: PAAA, B 150, sowie Hoff, Großbritannien und die DDR, S. 356.

¹⁴⁵⁵ Vgl. "Europas Weg in die siebziger Jahre", in: *Bulletin* vom 23.07.1969. Sozialdemokratische Bemühungen, das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit aufzulösen und dem AA zuzuschlagen, wiegelte Brandt ab. Vgl. Holger Börner an Brandt am 21.06.1968, in: WBA, A 11.3, 7, und Simon, Eppler, S. 161.

¹⁴⁵⁶ Niedhart, "Ostpolitik: Grand Design", S. 118.

natürlichen Interessen jedes Staates, sein Gewicht zur Geltung zu bringen."¹⁴⁵⁷ Es war wohl auch dem Amt, seinen Erfahrungen darin, den Begegnungen mit Vertretern anderer Staaten und den Reisen nach Lateinamerika, Afrika und Asien geschuldet, dass sich bei Brandt, so Egon Bahr, zwischen 1966 und 1969 "die nüchterne Einschätzung von der Bundesrepublik als einer Macht mittleren Gewichts" verstärkte, "die gerade in und mit ihrer westlichen Gebundenheit den Vorteil ihrer geographischen Lage nutzen und bedeutende Veränderungen im deutschen Interesse erreichen könnte"¹⁴⁵⁸.

Ende 1968 konstatierte Brandt im Nachhall seiner Lateinamerikareise, die deutsche Außenpolitik sei bis dato zu sehr "ein begrenztes Mitagieren im Rahmen einer westlichen Bündnispolitik, die im wesentlichen von anderen formuliert wurde, und [...] eine 'weltweite Entwicklungspolitik' zwecks Verhinderns bestimmter Dinge des anderen Teils Deutschlands". Beides war ihm "zu eng". Vor dem Hintergrund seiner Rede bei der Genfer Abrüstungskonferenz, auf die er in Lateinamerika immer wieder angesprochen worden war, sagte er: "Es gibt eine deutsche Politik, weil es deutsche Interessen gibt, auch außerhalb der Bündnispolitik und des traditionellen Ost-West-Gegensatzes."¹⁴⁵⁹

Auf der Konferenz der in Lateinamerika akkreditierten deutschen Botschafter im chilenischen Vina del Mar sprach er dementsprechend von der "relativ neue[n] Aufgabe, außerhalb des Bündnisses und außerhalb der Ost-West-Spannungen gegenüber den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas die [...] jeweils angemessene selbständige Haltung einzunehmen". Er versah dies aber mit dem Fingerzeig auf die notwendige Abstimmung mit den westlichen Partnern und mit dem Hinweis, bei dieser Aufgabe gehe es darum, die eigenen "Kräfte nicht zu überschätzen, sie auch nicht unnötig binden zu lassen, und über wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Leistungen hinaus in den internationalen Zusammenhängen nachzuweisen, daß wir selbst politisch Wesentliches beizutragen haben"¹⁴⁶⁰.

Dabei sprach er sich für eine Entideologisierung der Außenpolitik aus und plädierte für "[n]ormale diplomatische und Handelsbeziehungen mit allen Nationen ungeachtet der Regierungssysteme und der gesellschaftlichen Struktur". Eine realistische Außenpolitik habe "losgelöst von Sympathien und Antipathien für ein bestimmtes Gesellschaftssystem zu erfolgen"¹⁴⁶¹. Diese Maxime prägte im Prinzip seine Haltung sowohl gegenüber kommunistischen Staaten als auch gegenüber den Diktaturen in Portugal, Spanien und Griechenland¹⁴⁶² sowie den Regimen in Südkorea¹⁴⁶³, Südafrika¹⁴⁶⁴ und dem Iran¹⁴⁶⁵. Sanktionen stand er skeptisch gegenüber, ja im Grundsatz bezog er seine Haltung bezüglich diktatorischer Regime auch auf Waffengeschäfte, eine Haltung, die er in den achtziger Jahren revidieren und bedauern sollte.¹⁴⁶⁶ Als Außenminister ärgerte er sich über eine Kampagne Ost-Berlins, die Bonn mit

¹⁴⁵⁷ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 242.

¹⁴⁵⁸ Bahr, Brandts europäische Außenpolitik, S. 23.

¹⁴⁵⁹ Brandt, BA, Bd. 6, S. 209f. (Sitzung von Parteivorstand, Parteirat, Kontrollkommission 01./02.11.1968). Vgl. Brandt, "Nach einer Reise durch Lateinamerika", S. 346.

¹⁴⁶⁰ DZD V/2, S. 1385 (Rede Brandt 13.10.1968). Vgl. Brandt, "Nach einer Reise durch Lateinamerika". Zur Botschafterkonferenz in Vina del Mar und Brandts Lateinamerikareise vgl. auch Fernschreiben Caspari an Brandt 29.10.1968, in: PAAA, B 1 366, Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 216ff., Lahr, Aufstieg und Fall, S. 503, und Dufner, Partner im Kalten Krieg, S. 193-196.

¹⁴⁶¹ DZD V/2, S. 462 (Rede auf dem SPD-Parteitag 18.03.1968). Vgl. Kabinettsprotokolle 1968, S. 176.

¹⁴⁶² Vgl. Kapitel 6.2.4 dieser Arbeit.

¹⁴⁶³ Im Juni 1967 kehrten 17 in der Bundesrepublik lebende Südkoreaner in ihr Heimatland zurück, obwohl sie dort mit hohen Freiheitsstrafen oder Todesurteilen wegen des Vorwurfs der Spionage rechnen mußten. An den Umständen der Heimkehr war der südkoreanische Geheimdienst beteiligt. Am 13. Juli 1967 erhob das AA bei der koreanischen Botschaft Protest gegen die Verletzung der Souveränität der Bundesrepublik. Die Bundesregierung verlangte die Rückführung der 17 Personen sowie die Abberufung von drei Botschaftsangehörigen, die an der Aktion beteiligt gewesen waren. Einige Bundestagsabgeordnete und Teile der SPD forderten die Einstellung der Entwicklungshilfe und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Seoul. Brandt lehnte dies ab. Das AA bemühte sich erfolgreich um die Freilassung der Südkoreaner. Vgl. AAPD 1968, Dok. 54 und 143, AAPD 1969, Dok. 12, Kabinettsprotokolle 1967, S. 421, Kabinettsprotokolle 1968, S. 126f., Anm. 22, Woyke (Hg.), Partner und Rivalen, S. 162-167, Brandt in der 42., 61. und 77. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, 09.05.1968 und 05.12.1968, Brandt, Reden und Interviews 1968-1969, S. 219, Frank, Entschlüsselte Botschaft, S. 223-247, und Wintzer, "Der Auswärtige Ausschuß 1965-1969", S. XCIIIff.

¹⁴⁶⁴ Vgl. Rock, Moral, S. 143-147.

¹⁴⁶⁵ Vgl. Rock, Moral, S. 191-200, und Gray, "Waffen aus Deutschland", S. 349.

¹⁴⁶⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 146, S. 527ff., und Rother/Schmidt, Einleitung zu: Brandt, BA, Bd. 8, S. 57f. Zu Beginn seiner Amtszeit hatte Brandt angesichts eines Entschließungsantrags der SPD-Bundestagsfraktion zur Beschränkung von Waffenlieferungen eine Überprüfung der sog. Ausrüstungshilfe in Auftrag gegeben, die zwar nicht explizit zu einer Änderung der gängigen Praxis, wohl aber zu einem höheren Grad an Zurückhaltung führte. Vgl. AAPD 1967, Dok. 5, und Gray, "Waffen aus Deutschland?", S. 343-350.

Portugal und Südafrika zu identifizieren versuchte.¹⁴⁶⁷ Umgekehrt bedauerte er am 26. September 1968 im Bundestag mit Blick auf die bürgerkriegsbedingte Hungersnot im afrikanischen Biafra, daß die Formel von der Nichteinmischung "als Gleichgültigkeit mißverstanden werden könnte"¹⁴⁶⁸.

Angesichts der nationalsozialistischen Vergangenheit betonte er, daß die Bundesrepublik, auch wenn ihre Politik global angelegt sein müsse, keine Weltmacht werden wolle, sondern sich "als europäische Macht mit atlantischer Verantwortung verstehe"¹⁴⁶⁹. Dennoch mußte für ihn ein Volk "einen Ehrgeiz haben", und im Fall der Deutschen sollte dieser Ehrgeiz "dahingehen, zum internationalen Austausch und zum Fortschritt der Menschheit [...] beizutragen". Deshalb fragte er sich: "Wie können wir Ansehen gewinnen?"¹⁴⁷⁰. Umgekehrt zeigte er sich nach seiner Rückkehr aus Lateinamerika – nicht ohne Anlaß – überzeugt, daß man international auf eine aktivere Rolle Bonns "seit langem gewartet"¹⁴⁷¹ habe:

Es hat sich gezeigt, daß viele dieser Länder auf die Bundesrepublik Deutschland schauen und ihr Verhalten mit dem unseren abstimmen, eben gerade, weil wir keine imperiale Macht mit militärischen oder gar nuklearen Ambitionen sind, sein wollen und sein werden. Das ist unsere Perspektive: Es wird dem deutschen Interesse am meisten dienen, wenn wir anderen Völkern der Welt etwas Nützliches und Wertvolles zu geben haben. Wir werden daran gemessen, wie wir dem Frieden dienen.¹⁴⁷²

In der erwähnten Grundsatzrede am Vorabend der "Kambodscha-Krise" führte er aus: "Die Konfrontation mit der DDR hatte zur Folge, daß die Bundesrepublik zu einer möglichst weltweiten Präsenz kam [...]. Aber selbst wenn es die DDR nicht gäbe, würde das Interesse der Bundesrepublik erfordern, daß wir heute über ein außenpolitisches Instrumentarium in allen Erdteilen verfügen." Denn daß die Welt zusammenwachse, sei eine "Binsenweisheit" und bedeute, "daß die Probleme zusammenwachsen, einander bedingen" würden. Deshalb müsse die deutsche Politik "weltweit angelegt" sein. Während er es als potentiell "großen Vorteil" betrachtete, "nicht die Verpflichtungen zu haben, die andere tragen müssen, und nicht alle falsch verstandenen Status-Symbole einer Großmacht [wie Atomwaffen, M.F.] mit uns herumschleppen zu müssen", plädierte er doch für eine deutsche Weltpolitik – nicht aus Sendungsbewußtsein oder Hybris, sondern aus der Notwendigkeit dessen, was man heute Globalisierung nennt. Den Eindruck, daß die Bundesrepublik einiges Gewicht in der internationalen Politik besaß, hatte er bei der Konferenz der Nichtnuklearmächte in Genf und bei seiner Lateinamerikareise ebenso gewonnen wie die Erkenntnis, daß der Einfluß Bonns um so größer sei, je mehr man einen "Beitrag zu den Sorgen vieler" leiste und nicht nur die eigenen, spezifischen Wünsche wiederhole und so tue, als könne man die "Frage der Wiedervereinigung demnächst auf die Tagesordnung der internationalen Politik bringen"¹⁴⁷³. "Ganz allgemein sollten wir unsere Politik in den Ländern der Dritten Welt weniger als eine Funktion unserer Deutschlandpolitik betrachten"¹⁴⁷⁴, hatte Brandt schon beim außenpolitischen Kolloquium in Heimerzheim gefordert. Definitionen der Stellung der Bundesrepublik in der Welt, die Bonns Rolle "zu

¹⁴⁶⁷ Vgl. Aufzeichnung zu den Gesprächen Brandt-Waldheim am 10. und 11.06.1968, in: PAAA, B 1 297.

¹⁴⁶⁸ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 186. Sitzung, S. 10110. Die Unabhängigkeitserklärung der Ostregion Nigerias als Republik von Biafra am 30.05.1967 beantwortete die Zentralregierung mit dem Vormarsch der Armee. In der Folge kam es in Biafra zu einer Hungersnot. Die Bundesregierung zog eine Beratergruppe der Luftwaffe aus dem Land zurück, genehmigte bis zum Frühjahr 1968 aber weiter Waffenkäufe der Zentralregierung. Zugleich schlug sie die "Schaffung eines Landkorridors von der Küste in das Elendsgebiet" zur Versorgung der Bevölkerung vor. Auf "deutsche Veranlassung hin" wurde der Bürgerkrieg im WEU-Rat erörtert, wo sich aber "keine Ansatzpunkte für Hilfen [...] über den humanitären Bereich" hinaus ergaben (Kabinettsprotolle 1968, S. 291ff.). Das AA entsandte einen Beamten mit dem Auftrag, die Einrichtung eines Luftkorridors zu vermitteln. Bonn erklärte sich bereit, in Absprache mit den Hilfsorganisationen zusätzliche Mittel sowie eine Bundeswehrmaschine für eine Luftbrücke zur Verfügung zu stellen. Am 13.08.1968 informierte Duckwitz den Auswärtigen Ausschuß über die Schwierigkeiten, die humanitäre Hilfe der nigerianischen Regierung zu vermitteln, die auf die Anteilnahme der deutschen Öffentlichkeit gereizt reagiere. Inzwischen war die Bundesregierung – auf Druck des Bundestags hin – von der Zentralregierung abgerückt und hatte begonnen, Hilfsorganisationen finanzielle Hilfe zukommen zu lassen. Das AA bat Rüstungsfirmen, Aktivitäten zu unterlassen, die als Unterstützung der Zentralregierung gewertet werden könnten. Vgl. Wintzer, "Der Auswärtige Ausschuß 1965-1969", S. XLf., Kabinettsprotolle 1968, S. 291-294, 298ff., 306, 320, 365, 390f. und 458f., AAPD 1968, Dok. 252, Anm. 10, und Gray, "Waffen aus Deutschland?", S. 346f.

¹⁴⁶⁹ Gespräch Brandt-Nixon 13.03.1967, in: PAAA, B 150. Vgl. "Stellung und Aufgaben Deutschlands in der Welt", in: *Bulletin* 22.04.1969, und "Weltweite deutsche Sicherheitspolitik", in: *Bulletin* 08.05.1969.

¹⁴⁷⁰ "Die Zeiten Bismarcks sind vorbei", in: *Weser-Kurier* vom 06.09.1969.

¹⁴⁷¹ Brandt, Reden und Interviews, S. 90 (Interview 08.11.1968). Vgl. Fernsehreiben Salat 21.10.1968, in: PAAA, B 1 298, Brandt an Kiesinger 22.10.1968, in: PAAA, B 150, und "Zahl Du auch mal", in: *SPIEGEL* vom 21.10.1968.

¹⁴⁷² Brandt, Reden und Interviews, S. 176 (Artikel März 1969).

¹⁴⁷³ Brandt, Reden und Interviews, S. 212f. (Rede Überseetage 07.05.1969).

¹⁴⁷⁴ AAPD 1968, Dok. 146, S. 529.

einem bloßen negativen Echo der DDR machen¹⁴⁷⁵ würden, lehnte er ab. Bonn sollte "nichts Grundsätzliches dagegen einzuwenden haben", wenn Länder der Dritten Welt Handel und kulturellen Austausch mit Ost-Berlin entwickelten. Es vertrat sich für Brandt nicht mit der "nationalen Würde" Deutschlands, die "innerdeutschen Querelen und Probleme [...] auf andere Kontinente zu übertragen oder dort bürokratisch auszutragen"¹⁴⁷⁶.

Bereits im Frühjahr 1967 hatte er die Devise ausgegeben, man müsse es vermeiden, "den Alleinvertretungsanspruch zu überfordern", dürfe sich "weder erpressen noch in die Rolle eines Bittstellers drängen lassen"¹⁴⁷⁷ und der DDR, durch eine Überdehnung des Alleinvertretungsanspruch, nicht faktisch "in gewissen Ländern [...] das Alleinvertretungsrecht überlassen"¹⁴⁷⁸. Er wies darauf hin, daß "der Begriff der Hallstein-Doktrin [...] sich in keiner offiziellen Äußerung der neuen Bundesregierung"¹⁴⁷⁹ fand.

Dies war auch insofern angebracht, als, wie der Leiter der Politischen Abteilung I des Auswärtigen Amtes in der Rückschau anmerkte, "die drohende Anerkennung der DDR [...] den Beamten so sehr in Fleisch und Blut übergegangen [war], daß der Abwehrreflex fast automatisch erfolgte. Die Botschaften in aller Welt wetteiferten miteinander, wer das Gras zuerst wachsen hörte."¹⁴⁸⁰ Nach den ersten Erfahrungen damit hatte Brandt in einer Hausbesprechung erklärt, die "Deutung dessen, was Alleinvertretungsanspruch genannt werde, sei zu überdenken". Bei einer Ministerbesprechung mit Wehner und Lücke war man zu dem Ergebnis gekommen, daß die "bisherige Politik der Bekämpfung von Zonensymbolen auf internationalen Sportveranstaltungen nicht mehr gehalten werden könne"¹⁴⁸¹. In einer herabgestuften Generalerklärung, die das Kabinett zunächst nicht verabschiedete, sondern nur zur Kenntnis nahm, wurde dargelegt, daß Bonns Rechtsauffassung nicht beeinträchtigt werde, wenn bei ausländischen Sport-, Kunst- und Wissenschaftsveranstaltungen Symbole und Bezeichnungen der DDR verwandt würden. Am 22. Juli 1969 beschloß das Kabinett eine entsprechende Erklärung für internationale und gesamtdeutsche Sportveranstaltungen.¹⁴⁸²

Von Bedeutung war dies auch in Hinblick auf internationale Verträge mit sog. Allstaatenklauseln, die Aufnahme der DDR in internationale Organisationen¹⁴⁸³ oder die Olympischen Spiele in München 1972. Am 12. Oktober 1968 erteilte das IOC der DDR das Recht, bei der Olympiade 1972 anzutreten, und zwar mit eigener Flagge und Hymne. Während die CDU/CSU-Bundestagsfraktion die Möglichkeit diskutierte, München für die Olympischen Spiele als Ausland zu deklarieren, mußte Brandt Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes zurückpfeifen, die mit dem Gedanken einer Absage der Olympiade spielten. Am 18. Dezember 1968 beschloß das Kabinett auf Drängen Brandts und Wehners, die vom IOC gewünschte Erklärung abzugeben, daß die Bundesrepublik das Hissen der DDR-Flagge bei den Olympischen Spielen in München 1972 tolerieren werde.¹⁴⁸⁴

¹⁴⁷⁵ DzD V/2, S. 1385 (Rede Brandt 13.10.1968).

¹⁴⁷⁶ Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 245f.

¹⁴⁷⁷ Thesen einer deutschen Asienpolitik aufgestellt auf der Botschafterkonferenz 1967 in Tokyo vom 19.5.1967, in: PAAA, B 37 289.

¹⁴⁷⁸ "Diplomatische Beziehungen kein Gunstbeweis gegenüber anderen", in: *Westfälische Rundschau* vom 19.05.1969.

¹⁴⁷⁹ DzD V/1, S. 2131 (Interview Brandt 06.12.1967).

¹⁴⁸⁰ Frank, Entschlüsselte Botschaft, S. 186.

¹⁴⁸¹ AAPD 1967, Dok. 68, S. 320. Vgl. AAPD 1967, Dok. 66, und Aufzeichnung Ruete vom 22.06.1967, in: PAAA, B 150, und Rummel, Große Koalition, S. 121ff.

¹⁴⁸² Vgl. Kabinettsprotokolle 1969, S. 327.

¹⁴⁸³ Vgl. AAPD 1966, Dok. 395, AAPD 1967, Dok. 37, 86, 105 und 406, AAPD 1968, Dok. 125 und 369, AAPD 1969, Dok. 187, Aufzeichnung Puttkamer vom 12.12.1966 und Drahterlaß Schütz vom 01.02.1967, in: PAAA; B 150, Protokoll der 61. Sitzung des Ausw. Ausschusses vom 09.05.1968, S. 857f. DzD V/1, S. 485f. (Mitteilung des AA vom 08.02.1967), und Kilian, Hallstein-Doktrin, S. 340ff.

¹⁴⁸⁴ Vgl. AAPD 1968, Dok. 390, Kabinettsprotokolle 1968, S. 407-410, 424f. und 497f., Vermerk Brandt für Ritzel vom 26.11.1968 und Ritzel an Lahr und Duckwitz am 27.11.1968, in: WBA, A 7, 10, Aufzeichnung Werz vom 09.12.1968 mit handschriftl. Änderungen Brandts, in: PAAA, B 1 391, Balbier, Aschenbahn, S. 166, und Blasius, Olympische Bewegung, S. 304ff. Zur Problematik der Olympischen Spiele s. auch AAPD 1968, Dok. 254, Brandt an Kiesinger am 16.09.1968 und Kiesinger an Brandt am 03.10.1968, in: NL Kiesinger 001, Balbier, Aschenbahn, S. 163-166, und Blasius, Olympische Bewegung, S. 286-306. Im Juli 1969 erklärte die Bundesregierung, sie erwarte, daß die Veranstalter internationaler Sportbegegnungen auf dem Gebiet der BRD Bestrebungen entgegenzutreten würden, solche Veranstaltungen ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse im geteilten Deutschland für politische Zwecke auszunutzen. Sollte sich dies aber nicht erreichen lassen, werde die Bundesregierung die Befolgung der ordnungsgemäß zustande gekommenen internationalen Regeln bei der Durchführung der Veranstaltung nicht behindern. Bonn stellte vorsorglich klar, "daß die Einhaltung dieser Regeln und ihre

Doch ganz konnte Brandt sich dem Mechanismus der Hallstein-Logik nicht entziehen. So gab es durchaus Gespräche mit Vertretern der Dritten Welt, so etwa mit dem tschadischen Außenminister Baroum, bei denen Brandt zunächst "für die vor der UNO geäußerte Meinung über das Selbstbestimmungsrecht der Völker" dankte, der Gesprächspartner daraufhin betonte, seine Regierung "halte an ihrer Auffassung fest, daß das deutsche Volk ein einziges, unteilbares Volk sei und dieses Volk das Recht haben müsse, seinen Weg durch freie Wahlen selbst zu bestimmen"¹⁴⁸⁵ und ihm dann Unterstützung und Hilfsleistungen zugesagt wurden. Als die niederländische PvdA als erste westeuropäische sozialdemokratische Partei im März 1969 die bedingungslose Anerkennung der DDR forderte, beschwerte sich Brandt in einem geharnischten Brief über die "die Ermunterung Ost-Berlins zu weiterer Intransigenz"¹⁴⁸⁶. Die Holländer waren empört. Ein Treffen ihrer Führung mit Brandt und Wehner in Bonn, das in eisiger Atmosphäre verlief, führte zu keiner Einigung. Und auch die Haltung der von Brandt so geschätzten skandinavischen Staaten zur Deutschland-Frage gab zunehmend Anlaß zur Besorgnis.¹⁴⁸⁷

Ein anschauliches Beispiel für den Zustand des Alleinvertretungsanspruchs in der deutschen Außenpolitik über Europa hinaus und Brandts Umgang damit ist die Bonner Nahost-Politik. Die Verlockung, wie Ägyptens Präsident Nasser, "auf den rostigen Orgelpfeifen der Hallstein-Doktrin"¹⁴⁸⁸ zu spielen, war groß. Immer wieder war die Hallstein-Logik Anlaß für Beschwerden über Doppelmoral und Erpressungsversuche.¹⁴⁸⁹ Die Bonner Deutschlandpolitik wurde instrumentalisiert; sie war eines von mehreren Hindernissen, gleichwohl nicht die größte Hürde für eine Wiederaufnahme der Beziehungen zu den arabischen Staaten. Diese war, so sah es auch Brandt, das Mißtrauen der Araber gegenüber den deutsch-israelischen Beziehungen, wobei sich ihr Argwohn u.a. an der Bonner Unterstützung eines EWG-Assoziierungsantrags aus Tel Aviv und Wirtschaftshilfe für Israel entzündete.¹⁴⁹⁰

Seit die arabischen Regierungschefs im März 1966 den Generalsekretär der arabischen Liga, Hassouna, beauftragt hatten, Gespräche mit der Bundesregierung über die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu führen, stand das Auswärtige Amt in vertraulichem Kontakt mit der Liga.¹⁴⁹¹ Das Auswärtige Amt vertrat, um nicht in innerarabische Auseinandersetzungen hineingezogen zu werden, wie bisher den Standpunkt, es sei Sache der arabischen Länder, ob sie im Rahmen der Liga oder einzeln verhandeln wollten, und verfolgte mit Billigung des Ministers eine zweigleisige Strategie.¹⁴⁹² Das steigende Interesse an der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen in der arabischen Welt wurde durch eine Hilfeleistung für die palästinensischen Flüchtlinge befördert, der das Kabinett auf Brandts Drängen und gegen den Widerstand von Finanzminister Strauß im Januar 1967 zustimmte.¹⁴⁹³ Schon im Februar konnte Bonn einen Erfolg verbuchen: Jordanien nahm wieder diplomatische Beziehungen zu

Duldung durch die staatlichen Stellen ohne Bedeutung für ihre Politik der Nichtanerkennung der "DDR" seien ("Beschluß der Bundesregierung vom 22. Juli 1969", in: *Bulletin* vom 25.07.1969). Vgl. AAPD 1969, Dok. 198, und Aufzeichnung Ruete vom 08.07.1969, in: PAAA, B 150.

¹⁴⁸⁵ Gespräch Brandt-Baroum 12.04.1967, in: PAAA, B 150.

¹⁴⁸⁶ *PMI* 90/69 vom 21.03.1969. Vgl. *PMI* 81/69 vom 12.03.1969, Pekelder, Die Niederlande und die DDR, S. 236-239, Drögemöller, Zwei Schwestern, S. 157-179, und van der Harst, "Der fehlbare Held", S. 142ff. Im April 1968 hatte die Finnische Sozialdemokratische Partei einen Beschluß veröffentlicht, in dem sie sich für die gleichzeitige Anerkennung der beiden deutschen Staaten ausgesprochen hatte. Brandt hatte Weisung gegeben, beim finnischen Staatspräsidenten und im Außenministerium vorzusprechen und vor einer Anerkennung der DDR zu warnen. Vgl. AAPD 1968, Dok. 208, Drahtbericht Kempff vom 09.04.1968 und Brandt an Kempff am 07.05.1968, in: PAAA, B 1 338.

¹⁴⁸⁷ Vgl. AAPD 1969, Dok. 240.

¹⁴⁸⁸ Gerlach, Doppelte Front, S. 52. Vgl. *ibid.*, S. 51ff., AAPD 1966, Dok. 389, AAPD 1967, Dok. 169, Aufzeichnung Frank vom 12.01.1967 und Aufzeichnung Ref. I B 4 vom 27.01.1967, in: PAAA, B 150, Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 19.01.1967 und Gerlach, Doppelte Front, S. 51f.

¹⁴⁸⁹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 81, 283 und 333, AAPD 1969, Dok. 174, sowie Gerlach, Doppelte Front, S. 58f.

¹⁴⁹⁰ Vgl. AAPD 1967, Dok. 232, Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 19.01.1967, S. 321f., und Brandt, Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik, S. 141ff. Zur Bonner Nahostpolitik 1966-1969 vgl. Gerlach, Doppelte Front, S. 47-64, und Weingardt, Israel- und Nahostpolitik, S. 180-197.

¹⁴⁹¹ Vgl. Aufzeichnung Böker vom 14.12.1966, in: PAAA, B 150.

¹⁴⁹² Vgl. AAPD 1966, Dok. 389, AAPD 1967, Dok. 36, S. 195, Drahtbericht Bach vom 19.12.1966 und Aufzeichnungen Meyer-Lindenberg vom 20. und 27.12.1966, in: PAAA, B 150, und Gerlach, Doppelte Front, S. 49f.

¹⁴⁹³ Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 55-60 und 104f., AAPD 1966, Dok. 389, Drahtbericht Lahn vom 02.12.1966, Aufzeichnung Lahr vom 14.12.1966, Aufzeichnung Meyer-Lindenberg vom 27.12.1966 und Aufzeichnung Ref. I B 4 vom 27.01.1967, in: PAAA, B 150, Vermerk Arnold vom 26.01.1967, in: PAAA, B 1 424, und Protokoll der 25. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 19.01.1967, S. 321f.

Bonn auf.¹⁴⁹⁴ Doch dabei blieb es, sieht man vom Botschafteraustausch zwischen der Bundesrepublik und der neu gegründeten Demokratischen Volksrepublik Jemen (Südjemen) im Dezember 1967 ab.¹⁴⁹⁵

Anläßlich eines Treffens mit Hassouna im April 1967 erklärte Brandt lapidar: "Wer mit uns die Beziehungen wieder aufnehmen will, der soll es uns wissen lassen."¹⁴⁹⁶ Im Auswärtigen Ausschuß berichtete er danach, Hassouna habe eine von der Bundesregierung und der Arabischen Liga gemeinsam unterzeichnete Anti-Israel-Erklärung gefordert. Brandt ließ keinen Zweifel daran, daß "eine Aufnahme von Beziehungen unter Bedingungen nicht in Frage" kam. Er habe Hassouna darauf hingewiesen, "daß es ein unmögliches Verfahren wäre, wenn die Bundesregierung ihre Politik gegenüber einem Staat, mit dem sie diplomatische Beziehungen unterhält, zum Gegenstand einer gemeinsamen Erklärung mit einem Dritten machen würde". Selbst die Feststellung, daß Bonn an Israel keine Waffen mehr liefere und daß die Wiedergutmachungsleistungen ausgelaufen seien, könne "– so unbestritten sie auch seien – nicht Gegenstand einer gemeinsamen Erklärung der Araberliga und der Bundesrepublik sein". Die Bundesregierung habe nun einen früheren Vorschlag aufgegriffen, "als Ausdruck des guten Willens – nicht als Preis für die Wiederaufnahme von diplomatischen Beziehungen – für die Dauer von fünf Jahren zusätzliche Hilfe für die arabischen Flüchtlinge zu gewähren. Dieser Vorschlag werde von [...] den Freunden in der arabischen Welt begrüßt und auch von der israelischen Regierung akzeptiert."¹⁴⁹⁷ Brandt war nicht bereit, sich erpressen oder unter Druck setzen zu lassen.¹⁴⁹⁸

Beim Sechstagekrieg im Juni 1967 zeigte sich in der Öffentlichkeit der Bundesrepublik, "vor allem aus historischen und bündnispolitischen Gründen"¹⁴⁹⁹, eine Welle der Solidarisierung mit Israel; die Bundesregierung übte eine äußerst wohlwollende Neutralität. Brandt erläuterte in einer Regierungserklärung am 7. Juni 1967 im Bundestag seine "persönliche Überzeugung", daß die Bonner "Nichteinmischung und damit Neutralität im völkerrechtlichen Sinne des Wortes keine moralische Indifferenz und keine Trägheit des Herzens bedeuten"¹⁵⁰⁰ könne. Die DDR hingegen stand zusammen mit der Sowjetunion fest an der Seite der Gegner Israels. An eine Wiederaufnahme der Beziehungen zwischen Bonn und den arabischen Ländern war erst einmal nicht mehr zu denken, zumal die Bundesrepublik nicht nur 20.000 Gasmasken an Israel lieferte, sondern auf israelischer Seite auch deutsche Panzer aus Lieferungen früherer Jahre zum Einsatz kamen.

Brandt reagierte mit dem Postulat einer Politik der Nichteinmischung in regionale Konflikte, stellte klar, daß die deutsche Anteilnahme an Israels Schicksal im Sechstagekrieg keine Feindseligkeit gegenüber den arabischen Staaten bedeute, setzte humanitäre Hilfe für die arabischen Staaten durch und hob das Problem der palästinensischen Flüchtlinge hervor. Er vertrat die Regierungslinie, daß die Bundesrepublik zu neuer Wirtschafts- und Entwicklungshilfe bereit sei, darüber aber erst nach Wiederaufnahme der

¹⁴⁹⁴ Vgl. AAPD 1967, Dok. 63. Auf Kritik an diesem Schritt reagierte Brandt im Auswärtigen Ausschuß: "Selbst wenn ich kein besseres Argument hätte, würde ich auf Jordanien immer noch das anwenden, was Ernst Reuter einmal zu Konrad Adenauer gesagt hat, nachdem der frühere Fraktionsvorsitzende der CDU zur SPD übergetreten war. Reuter kam nach Bonn und wurde von Adenauer gefragt: 'Warum haben Sie ausgerechnet den Fraktionsvorsitzenden der CDU bei sich aufgenommen?' Er erwiderte darauf: 'Herr Bundeskanzler, es tut mir leid, aber es war gerade kein anderer da.'" (Protokoll der 29. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.03.1967, S. 420).

¹⁴⁹⁵ Vgl. AAPD 1967, Dok. 415, AAPD 1969, Dok. 12, und Gerlach, Doppelte Front, S. 51.

¹⁴⁹⁶ "Brandt setzt einige Hoffnungen auf Hassouna", in: *Welt* vom 19.04.1967. Zu den Gesprächen Brandts mit Hassouna vgl. AAPD 1967, Dok. 136, Gesprächsprotokoll vom 19.04.1967, in: PAAA, B 150, und Kabinettsprotokolle 1967, S. 266.

¹⁴⁹⁷ Protokoll der 33. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 28.04.1967, S. 446.

¹⁴⁹⁸ Vgl. auch AAPD 1968, Dok. 300, und "Bereitschaft zur Normalisierung der Beziehungen zu den arabischen Staaten.", in: *Bulletin* vom 21.02.1968.

¹⁴⁹⁹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 309.

¹⁵⁰⁰ VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 11. Sitzung, S. 5304. Vgl. AAPD 1967, Dok. 181, 188, 190, 192, 214, 232 und 257, Kabinettsprotokolle 1967, S. 304f., 308ff. und 332, Ben-Natan, Chuzpe, S. 162-166, Schütz, Schleudersitz, S. 122, Deligdisch, Einstellung der Bundesrepublik zu Israel, S. 131-139, Fink, "Germany and the Six-Day War", S. 198ff., Hepperle, SPD und Israel, S. 65-70, Hubel, "Middle-East Conflict", S. 43, Gerlach, Doppelte Front, S. 53-59, Weingardt, Israel- und Nahostpolitik, S. 189-193, und Schöllgen, Außenpolitik, S. 89. Einige pro-israelische Äußerungen empfand Brandt als "peinlich": "Manche Leute glaubten nämlich, sie könnten das Verhältnis zwischen Deutschen und Juden damit rascher in Ordnung bringen, daß wir so tun, als hätten wir dort gesiegt. Die Vergleiche mit Rommel und Blitzkrieg in Polen waren zum Teil ein bißchen geschmacklos." (Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, S. 526).

diplomatischen Beziehungen verhandelt werden könne.¹⁵⁰¹ Die Bundesregierung unterstützte das vom Sechstagekrieg besonders schwer getroffene Jordanien bei der Unterbringung und Versorgung von palästinensischen Flüchtlingen.¹⁵⁰²

In Bewegung gerieten die Dinge nicht. Nach der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der arabischen Staaten vom 29. August bis 1. September 1967 in Khartum zog Brandt im Auswärtigen Ausschuß eine Zwischenbilanz:

Unsere Bemühungen um die Normalisierung [...] hatten durch die Nahostkrise einen vorübergehenden Rückschlag erlitten. Es ist gar nicht zu verkennen, daß die Verleumdungskampagne Ost-Berlins und Moskaus uns gegenüber in jenem Teil der Welt einen Teilerfolg erzielt hatte. Seit dem arabischen Gipfeltreffen [...] gibt es wieder eine größere Bereitschaft verschiedener arabischer Staaten zur Normalisierung des Verhältnisses zu uns. [...] Wir haben unser Interesse an einer Normalisierung auf diplomatischem Wege und durch verschiedene Gesten kundgetan. [...] Andererseits sagen wir jedem, der uns danach fragt [...], daß wir niemandem nachlaufen und nicht nachträglich Prämien für den Abbruch der Beziehungen mit uns zahlen.¹⁵⁰³

Hatten ägyptische Diplomaten schon zu jener Zeit gegenüber Vertretern des Auswärtigen Amts die Hallstein-Doktrin für "bald völlig überholt"¹⁵⁰⁴ erklärt, meinten sie nach der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Bonn und Belgrad, daß es für die Bundesrepublik schwieriger würde, ihre Position in der Dritten Welt halten zu können, da sie selbst "nicht mehr auf dem Boden der Hallstein-Doktrin"¹⁵⁰⁵ stehe. Diesem Argument sahen sich Bonner Diplomaten auch in anderen Teilen der Welt ausgesetzt.¹⁵⁰⁶

Im April 1969 resümierte das Auswärtige Amt: "Nach außen bietet die deutsche Nahost-Politik [...] das Bild einer Bevorzugung Israels. Minister, Parlamentarier sowie führende Persönlichkeiten der Wirtschaft und anderer öffentlicher Bereiche besuchen in großer Anzahl und häufiger Folge Israel; ein gleich starker Reiseverkehr in die arabischen Länder findet nicht statt. Unsere Wirtschaftshilfe an Israel [...] liegt über der Hilfe an die arabischen Länder zusammengenommen. [...] Der arabische Argwohn wegen unserer Israel-Politik wird überdies von Ost-Berlin und Moskau ständig neu geschürt." Dennoch kam man nun zu dem Ergebnis: "Solange der Nahost-Konflikt in seiner gegenwärtigen Schärfe fort dauert und der sowjetische Einfluß im Nahen Osten unvermindert stark bleibt, stößt die Normalisierung des deutsch-arabischen Verhältnisses auf große Schwierigkeiten. Die Bundesregierung hat deshalb schwerlich eine Alternative zu der politischen Linie, [...] eine günstigere Entwicklung der Lage im Nahen Osten abzuwarten."¹⁵⁰⁷

Nach der Anerkennung der DDR durch den Irak und Syrien stellte die Bundesregierung öffentlich und durch Demarchen in den arabischen Hauptstädten klar, daß die Entscheidungen einen unfreundlichen Akt darstellten, die vitalen Interessen des deutschen Volkes verletzen und das jeweilige Verhältnis belasteten. Dabei blieb es. Zugleich machte man sich im Auswärtigen Amt Gedanken über die Vorbeugung gegen eine Anerkennung durch andere arabische Staaten bis hin zur Drohung mit Waffenlieferungen an Israel, was Brandt und Staatssekretär Harkort aber ablehnten. Erörtert wurde auch die Möglichkeit, Algerien und Ägypten Wirtschaftshilfe mit dem Ziel anzubieten, die algerische Regierung zur Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Bonn zu bewegen und eine Anerkennung der DDR durch die ägyptische Regierung zu verhindern. Doch daraus wurde nichts.¹⁵⁰⁸ Nachdem das Auswärtige Amt im Juni zunächst einen Kredit für die ägyptische Regierung als Gegenleistung für den Verzicht auf eine Anerkennung der

¹⁵⁰¹ Vgl. AAPD 1967, Dok. 232 und 283, AAPD 1968, Dok. 300, DZD V/1, S. 992 (Mitteilung AA 21.04.1967), Brandt, Friedenspolitik in Europa, S. 251f., ders., Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik, S. 94 und 141ff., ders., Reden und Interviews, S. 81ff., Ben-Natan, Chuzpe, S. 180f., Gerlach, Doppelte Front, S. 56ff., sowie Hepperle, SPD und Israel, S. 73-78.

¹⁵⁰² Weingardt, Israel- und Nahostpolitik, S. 194.

¹⁵⁰³ Protokoll der 42. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 05.10.1967, S. 58ff. Zur Konferenz der arabischen Staats- und Regierungschefs vom 29.08.-01.09.1967 in Khartum vgl. AAPD 1967, Dok. 333.

¹⁵⁰⁴ AAPD 1967, Dok. 333, S. 1315.

¹⁵⁰⁵ AAPD 1968, Dok. 34, S. 111.

¹⁵⁰⁶ Vgl. AAPD 1968, Dok. 42.

¹⁵⁰⁷ AAPD 1969, Dok. 123, S. 479f. Gerlach (Doppelte Front, S. 64) schreibt das Zitat fälschlicherweise dem SPD-MdB Kahn-Ackermann zu. Am 11.10.1968 traf Brandt am Rande der UNO-Vollversammlung den israelischen Außenminister. Vgl. AAPD 1968, Dok. 338.

DDR befürwortet hatte – man sich also doch auf den Erpressungsmechanismus der Hallstein-Doktrin einzulassen schien –, entschied das Bundeskabinett am 9. Juli 1969 auf Brandts Vorschlag hin, keine weitere Kapitalhilfe an Ägypten zu leisten. Die Voraussetzungen dafür seien entfallen.¹⁵⁰⁹ Tags darauf gaben Kairo und Ost-Berlin den Beschluß zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen bekannt.¹⁵¹⁰

Auch wenn die Nahostpolitik "nicht zu den außenpolitischen Schwerpunkten der Großen Koalition gehörte"¹⁵¹¹, wird an ihr doch deutlich, daß die Hallstein-Doktrin als außenpolitisches Instrument nicht mehr zufriedenstellend funktionierte, ja zum Teil der anderen Seite ein Werkzeug in die Hand zu geben schien, was natürlich auch an der veränderten Ost- und Deutschlandpolitik Bonns lag, die längst nicht mehr kongruent mit jener war, auf der die Hallstein-Doktrin begründet war. Wohl auch deshalb und aus entsprechender Überzeugung spielte Brandt die Doktrin herunter, relativierte sie und versuchte, sich ihrer Logik (samt dem Nötigungspotential für die andere Seite) zu entziehen, auch um den Preis, vorerst die Beziehungen mit den arabischen Staaten nicht wieder aufnehmen zu können. Zum anderen zeigt sich aber auch, daß Bonns Beziehungen zu den Ländern außerhalb Europas eben nicht in erster Linie oder gar ausschließlich von Hallstein-Doktrin, Alleinvertretungsanspruch, Ost- und Deutschlandpolitik geprägt waren, auch wenn es einen ständigen Zusammenhang gab: "To retain its maximum freedom of action and sustain the political stability and economic prowess that underlay its Ostpolitik, Bonn henceforth needed to practice the strictest public neutrality [...] and to maintain 'correct and good relations' with both sides."¹⁵¹² Letzteres galt aber nicht nur für den Nahen Osten, sondern auch für den Rest der Welt.

Im Folgenden soll nun der Fall Kambodscha als Testfall für die Interpretation der Hallstein-Doktrin in Hinblick darauf untersucht werden, inwiefern die Große Koalition im Frühjahr und Sommer 1969 überhaupt noch eine gemeinsame deutschlandpolitische Haltung hatte und welche Konsequenzen Brandt daraus zog.

Am 8. Mai 1969 gab der kambodschanische Staatspräsident Prinz Sihanouk bekannt, die Vertretung der DDR in Phnom Penh werde in den Rang einer Botschaft erhoben.¹⁵¹³ Die (in der Literatur bis dato unzureichend beachtete) Vorgeschichte stellte einen zweijährigen "Hallstein-Handel" dar, wie Brandt ihn verbal stets abgelehnt hatte: Im April 1967 hatte Prinz Sihanouk, u.a. mit Blick auf den Krieg im benachbarten Vietnam alle Regierungen aufgefordert, die Grenzen Kambodschas anzuerkennen. Die DDR kam (neben den USA, der UdSSR und Frankreich) dieser Bitte nach, und am 18. Juli desselben Jahres stimmte Prinz Sihanouk zu, das 1962 errichtete Generalkonsulat der DDR in eine "Vertretung" umzuwandeln. Damit bestanden in Phnom Penh "zwei deutsche Vertretungen mit gleichem Status"¹⁵¹⁴. In einem Gespräch mit dem kambodschanischen Botschafter in Paris tags darauf kündigte Brandt an, daß die Bundesregierung sich zur Grenzfrage äußern werde, und fügte hinzu: "Eine solche Stellungnahme wäre allerdings noch leichter, wenn man von der Auffassung ausgehen könnte, daß sich die Haltung der kambodschanischen Regierung gegenüber den ungelösten Fragen Deutschlands möglichst nicht ändere". Der Botschafter erwiderte, "[u]nglücklicherweise gebe es nun noch einen anderen Teil Deutschlands. Dies könne man nicht einfach ignorieren. Allerdings denke man nicht daran, diesen anderen Teil Deutschlands als der Bundesrepublik Deutschland ebenbürtig gelten zu lassen"¹⁵¹⁵. Zugleich regte Kambodscha die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Bonn und Phnom Penh an.¹⁵¹⁶

Am 29. September 1967 erklärte die Bundesregierung, die *Unverletzlichkeit* der derzeitigen Grenzen Kambodschas zu respektieren. Im Gegenzug erwartete die Bundesregierung eine Bestätigung folgender

¹⁵⁰⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 148, 192, 193, 197 und 234.

¹⁵⁰⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 197.

¹⁵¹⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 226.

¹⁵¹¹ Hepperle, SPD und Israel, S. 63.

¹⁵¹² Fink, "Germany and the Six-Day War", S. 201.

¹⁵¹³ Zu den Hintergründen der Entscheidung vgl. Kilian, Hallstein-Doktrin, S. 343f.

¹⁵¹⁴ AAPD 1968, Dok. 34, Anm. 10. Vgl. Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, Anm. 50, und Szatkowski, "Von Sihanouk bis Pol Pot", S. 7f.

¹⁵¹⁵ Aufzeichnung des Gesprächs zwischen Brandt und Sonn Voensai vom 19.07.1967, in: PAAA, B 1 – VS 10090. Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 406f.

¹⁵¹⁶ Vgl. Protokoll der 40. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 21.07.1967, S. 529.

Ergebnisse von Verhandlungen des Auswärtigen Amts mit der kambodschanischen Regierung: Umwandlung der Bonner Vertretung in eine Botschaft und damit diplomatische Anerkennung, keine Anerkennung der DDR und Aufwertung der bestehenden DDR-Vertretung, keine kambodschanische Vertretung in Ost-Berlin und Beglaubigung des in Paris residierenden kambodschanischen Botschafters in Bonn. Im Oktober 1967 sagte Ministerpräsident Son Sann mündlich u.a. zu, "eine weitere Anerkennung der jetzigen DDR-Vertretung (werde) 'pour le moment' nicht genehmigt"¹⁵¹⁷.

Im Dezember 1967 nahmen Bonn und Phnom Penh diplomatische Beziehungen auf.¹⁵¹⁸ Am 17. Juli 1968 gab die Bundesregierung, u.a. als Reaktion auf einen Besuch von DDR-Außenminister Winzer in Kambodscha und als Zeichen guten Willens, eine erweiterte Grenzerklärung ab, in der "die Souveränität, Unabhängigkeit, Neutralität und territoriale Integrität Kambodschas innerhalb seiner derzeitigen Grenzen"¹⁵¹⁹ anerkannt und respektiert wurden. Tags darauf übergab der in Paris residierende kambodschanische Botschafter Bundespräsident Lübke sein Beglaubigungsschreiben und kündigte an, "seine Regierung werde möglicherweise in Kürze in Bonn eine Botschaft eröffnen". Daraufhin wurde Phnom Penh mitgeteilt, "[f]alls Kambodscha eine Botschaft in Bonn eröffnen wolle, würde die Bundesregierung dies grundsätzlich begrüßen; sie würde jedoch kein Verständnis für eine etwa beabsichtigte, gleichzeitige Akkreditierung eines 'repräsentant' mit diplomatischem Status in Ost-Berlin haben"¹⁵²⁰.

Am 8. Mai 1969 nun gab die kambodschanische Regierung, für das Auswärtige Amt "völlig unerwartet"¹⁵²¹, bekannt, die Vertretung der DDR in den Rang einer Botschaft zu erheben. Zu Brandts Verärgerung preschte Franz Josef Strauß, noch bevor das Auswärtige Amt die Lage prüfen konnte, vor und bezeichnete es als "Torheit", die diplomatischen Beziehungen zu Phnom Penh abzubrechen, was ein Beamter des Auswärtigen Amts mit den Worten kommentierte: "Erstens geht es ihn nichts an und zweitens hat er recht."¹⁵²² Brandt erklärte, "Bonn werde die Reaktion auf weitere Anerkennungsschritte von seiner Interessenlage abhängig machen"¹⁵²³.

Die Analyse des Planungsstabs des Auswärtigen Amts vom 13. Mai kam mit Blick auf Irak, Kambodscha und die weitere Entwicklung zu folgendem Ergebnis: Es sei zweifelhaft, ob der Abbruch der diplomatischen Beziehungen und die Einstellung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, "abschreckend genug" wirke. Für das Verhalten Phnom Penhs und Bagdads sei "[n]ach allen vorliegenden Informationen [...] der Wunsch ausschlaggebend, sich der Hilfe der Sowjetunion zu versichern". Daher stelle der Abbruch der Beziehungen durch Bonn keine wirksame Abschreckung dar, um so weniger, als die deutsche Wirtschaftshilfe von geringer Bedeutung sei. Kambodscha werde "künftig auch ohne unser Schlachthaus auskommen, wie schon in den letzten 3000 Jahren". Es sei "kaum zweifelhaft, daß jede darunter liegende Maßnahme weniger abschreckend" wirke; und es sei "sicher, daß eine Nicht-Reaktion die Anerkennungsentwicklung beschleunige". Bahr gab zu bedenken: "Entschließen wir uns zur umfassenden harten Reaktion und auch nur ein weiteres Land nimmt dennoch Beziehungen zu Ost-Berlin auf, so haben wir es mit einer eklatanten Niederlage der deutschen Politik zu tun." Er plädierte dafür, eine Grundsatzerklärung der Bundesregierung abzugeben sowie keine weiteren Hilfen für Kambodscha und Irak zu genehmigen. Bahr schloß mit den Worten: "Diese Haltung wird die Entwicklung zugunsten der DDR verlangsamen. Aufzuhalten ist sie ohnehin nicht mehr."¹⁵²⁴

¹⁵¹⁷ AAPD 1968, Dok. 232, Anm. 4. Vgl. Kabinettsprotokolle 1967, S. 469, und Szatkowski, "Von Sihanouk bis Pol Pot", S. 6.

¹⁵¹⁸ Vgl. AAPD 1968, Dok. 34, Anm. 10, und Szatkowski, "Von Sihanouk bis Pol Pot", S. 6 und 8.

¹⁵¹⁹ AAPD 1968, Dok. 232, Anm. 6. Vgl. Szatkowski, "Von Sihanouk bis Pol Pot", S. 8.

¹⁵²⁰ AAPD 1968, Dok. 232, S. 917.

¹⁵²¹ AAPD 1969, Dok. 159, Anm. 2. Vgl. Protokoll der 89. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 08.05.1969, S. 1275. Zu Prinz Sihanouks Motiven für diesen Schritt vgl. Szatkowski, "Von Sihanouk bis Pol Pot", S. 9.

¹⁵²² "Bißchen mitverwalten", in: *SPIEGEL* vom 19.05.1969.

¹⁵²³ "Kollegen-Konflikt", in: *SPIEGEL* vom 12.05.1969. Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 216f.

¹⁵²⁴ "Betrifft: Grundsatzfragen im Zusammenhang mit Irak und Kambodscha", in: Dep. Bahr, 342. Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 216. Während seiner Aufenthalte in New Delhi, Bangkok und Hongkong zu Beginn des Jahres 1969 hatte Bahr bereits den Eindruck gewonnen, "daß im Zusammenhang mit den zu erwartenden Akzentverschiebungen im asiatischen Raum – Reaktivierung der chinesischen Außenpolitik, Verringerung des amerikanischen Engagements im Fall einer Vietnam-Regelung – für alle Staaten des Raums das Verhältnis zur Sowjetunion eine gravierende Bedeutung" erhalten werde. Für die Deutschlandpolitik erwachse daraus der "Nachteil, daß die Regierungen für sowjetischen Druck auf Anerkennung oder

Am 14. Mai beschäftigte sich das Bundeskabinett erstmalig mit der Angelegenheit. Brandt wies mit Blick auf die Entscheidung des Iraks zunächst auf "den Zusammenhang zwischen Maßnahmen der arabischen Länder und der deutschen Hilfe für Israel hin", um dann eine Prüfung anzuregen, "ob die deutsche Haltung gegenüber den arabischen Ländern nicht etwas flexibler gestaltet werden könne". Das Kabinett nahm dies "zur Kenntnis". Mit Blick auf Kambodscha schlug er vor, "den deutschen Botschafter [...] abuberufen und keine neuen Entwicklungsmaßnahmen [...] anlaufen zu lassen, ferner in einer Erklärung allen ausländischen Regierungen [...] die deutsche Auffassung darzulegen". Während Wehner und Schiller Brandts Position unterstützten, plädierten Kiesinger, Strauß und weitere Minister der CDU/CSU für "drastischere Maßnahmen". Das Kabinett entschied, den deutschen Botschafter in Kambodscha vorläufig abuberufen und den in Paris residierenden kambodschanischen Botschafter ins Auswärtige Amt zu bitten. Weitere Schritte behielt man sich vor. Schatzminister Schmücker (CDU) und Postminister Dollinger (CSU) sprachen sich "weiterhin für den Abbruch der diplomatischen Beziehungen aus"¹⁵²⁵. Strauß hatte die Sitzung frühzeitig verlassen. Kiesinger hatte versucht, mit der Mehrheit der Unionsminister ein hartes Vorgehen durchzusetzen, war aber auf Brandts Widerstand gestoßen, der Zeit gewinnen wollte, so daß das Thema bis zur Rückkehr des deutschen und kambodschanischen Botschafters vertagt wurde. Der Bundeskanzler begab sich danach auf Japan-Reise.¹⁵²⁶

Wer die Aufgeregtheiten und Versuche einer "Machtdemonstration in einer tertiären Frage"¹⁵²⁷ verstehen will, die in den Tagen bis zum 4. Juni folgten, muß sich vor Augen halten, daß der Termin der Bundestagswahl nur vier Monate entfernt lag und die Koalition gerade eine ernste Krise durchlebte, die keineswegs überwunden war, nämlich eine erneute Aufwertungsdebatte, die zu einem erbitterten Streit zwischen Wirtschaftsminister Schiller, der nun nachdrücklich eine Aufwertung der D-Mark forderte, und Finanzminister Strauß, einem hartnäckigen Aufwertungsgegner, eskalierte, wobei die beiden Koalitionslager jeweils hinter ihrem Matador die Reihen schlossen. Der Höhepunkt der Auseinandersetzung war in einer Kabinettsitzung an jenem 9. Mai erreicht, als in Bonn die Nachricht von Prinz Sihanouks Ankündigung publik wurde. Kiesinger stellte fest, daß die Mehrheit des Kabinetts gegen eine Aufwertung sei, was zwar keine formelle Abstimmung war – "Schillers Versuch, eine Mehrheitsentscheidung im Kabinett zu erzwingen, war im Kreßbronner Kreis weder von Brandt noch von Wehner unterstützt worden" –, aber eine Konfrontation, die man im Kabinett bisher zu vermeiden gewußt hatte. Diese Niederlage der SPD sollte sich als "Pyrrhussieg"¹⁵²⁸ der Union erweisen, da die Sozialdemokraten in Umfragen profitierten und in der Folge eine Strategie des kaum mehr begrenzten Konflikts verfolgten.

Presseberichten zufolge hatte Kiesinger am 14. Mai im Kabinett in der Kambodscha-Frage "mit dem gleichen Trick wie [...] bei der Aufwertungs-Debatte seinen Standpunkt durchsetzen" wollen, indem er feststellte, die Mehrheit sei für den Abbruch der Beziehungen, woraufhin Brandt protestierte, er sei "gegenteiliger Meinung und bitte, das zu Protokoll zu nehmen"¹⁵²⁹, worin er von Karl Schiller unterstützt wurde, der ebenfalls sein "dem Kanzler entgegengesetztes Votum zu Protokoll gab"¹⁵³⁰.

Im Auswärtigen Ausschuß, der unmittelbar nach der Kabinettsitzung tagte, wurde deutlich, "daß der in den früheren Sitzungen noch vorhandene Konsens in der Deutschlandpolitik zwischen den beiden Regierungsfractionen nicht mehr vorhanden war. Alle sich zu Wort meldenden Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion [...] sprachen sich für den Abbruch der diplomatischen Beziehungen aus. Dagegen schlossen sich die sozialdemokratischen Abgeordneten [...] der Wertung der Vertreter 'ihres' Auswärtigen

Aufwertung der DDR empfänglicher" würden. Bahr erwartete allerdings, daß man "in Kambodscha die vor zwei Jahren etablierte Situation [...] wahrscheinlich halten können" werde (Aufzeichnung Bahr vom 19.02.1969, in: Dep. Bahr, 396). Zu den von Bahr treffend eingeschätzten Motiven der kambodschanischen Politik vgl. Wentker, Außenpolitik, S. 290f.

¹⁵²⁵ Kabinettsprotokolle 1969, S. 247ff. Vgl. AAPD 1969, Dok. 159, Anm. 3, und Aufzeichnung Bock vom 16.05.1969, in: PAAA, B 150.

¹⁵²⁶ Vgl. Bahr, Zu meiner Zeit, S. 216, Gray, Germany's Cold War, S. 210, und Taschler, Herausforderungen, S. 376.

¹⁵²⁷ Gassert, Kiesinger, S. 707.

¹⁵²⁸ Schönhoven, Wendejahre, S. 461f. Vgl. Kabinettsprotokolle 1969, S. 233-246, Schönhoven, Wendejahre, S. 452-469, und Gassert, Kiesinger, S. 710f.

¹⁵²⁹ "Bißchen mitverwalten", in: SPIEGEL vom 19.05.1969.

¹⁵³⁰ Schiller an Brandt am 20.05.1969, in: WBA, A 11.3, 14.

Amts an¹⁵³¹ (was freilich *nicht* bedeutete, daß sie "gar nicht reagieren und das bestehende Verhältnis einfach so belassen [wollten], wie es sich entwickelt hatte"¹⁵³²). Im Frühjahr 1969 war "gerade in der Deutschlandpolitik innerhalb der CDU/CSU-Bundestagsfraktion eine Verhärtung der Ansichten eingetreten"¹⁵³³. Brandt nahm das so wahr: "Wir machen die Politik der Regierungserklärung von 1966, die anderen wollen davon weg."¹⁵³⁴ Die Unionsabgeordneten sprachen im Auswärtigen Ausschuß von "Präzedenzfall" und "Dambruch", während Egon Bahr geltend machte, "daß von deutscher Seite gegen das Prinzip, bereits den Anfängen zu wehren, schon seit längerer Zeit verstoßen werde". Für das Auswärtige Amt bezeichnete es Gerhard Jahn als "eine ausreichend deutliche Reaktion, wenn der deutsche Botschafter abberufen werde und die Geschäfte einer personell reduzierten Botschaft von einem Geschäftsträger geführt würden"¹⁵³⁵.

Unmittelbar vor seiner Abreise nach Tokio bat Kiesinger Brandt über Conrad Ahlers zu überlegen, "wie man am besten gemeinsam die gegenwärtigen Schwierigkeiten überbrücken könne". Er gehe davon aus, daß jetzt eine Art Ruhepause eintreten werde, sei sich aber klar darüber, "daß die Gegensätze in der Koalition bei jedem kleinen Anlaß wieder in voller Schärfe aufbrechen" könnten. Kiesinger wolle, berichtete Ahlers Brandt, nach wie vor die diplomatischen Beziehungen abrechen und sei darin von jüngeren CDU/CSU-Abgeordneten bestärkt worden. Staatssekretär Carstens sei ernsthaft bemüht, den Bundeskanzler wenigstens dazu zu bewegen, zwar die Botschaft zu schließen, aber den deutschen Botschafter in Djakarta mit der Wahrnehmung der Geschäfte zu beauftragen. Eine solche Lösung hielt Ahlers für "durchsetzbar"¹⁵³⁶.

Der Vorstand der SPD schloß sich am 16. Mai "der Auffassung von W. Brandt an, daß [...] wenn die Bundesrepublik überall dort die Beziehungen abbricht, wo die DDR Botschafter etabliert, es in diesen Staaten das Alleinvertretungsrecht der DDR" gebe, und setzte hinzu: "Das kann so nicht hingenommen werden."¹⁵³⁷ Die Sozialdemokraten suchten den Konflikt auf dem Feld der Außen- und Deutschlandpolitik; Brandt sprach öffentlich von "einer überholten Doktrin"¹⁵³⁸.

Mit drastischen Begleitworten verbot Prinz Sihanouk seinem Botschafter indes die Reise nach Bonn wegen angeblich drohender Töne in der Erklärung der Bundesregierung (was an Mißverständnissen und Übersetzungsfehlern zu liegen schien): Er "lasse nicht zu, daß Sonn Voeunsai in Bonn die Hacken zusammenklappen und Heil Hitler sagen müsse"¹⁵³⁹. Am 24. Mai übermittelte ein Vertreter der deutschen Botschaft in Phnom Penh eine Erklärung Brandts, in der er die Hoffnung ausdrückte, daß bestehende Mißverständnisse bald ausgeräumt werden könnten.¹⁵⁴⁰ Bei einer Pressekonferenz am 19. Mai hatte er bereits betont, es gebe nach wie vor diplomatische Beziehungen zwischen Kambodscha und der Bundesrepublik, so daß Bonn den diplomatischen Kanal für die Kontakte mit der kambodschanischen Regierung nutzen werde. Brandt erklärte, die Bundesregierung stehe "nicht unter dem Gesetz einer Automatik"¹⁵⁴¹. Ein Gespräch zwischen dem kambodschanischen Botschafter und dem deutschen Botschafter in Paris am selben Tag habe gezeigt, daß begründete Aussicht bestehe, die Mißverständnisse aufklären zu können, und daß auch auf kambodschanischer Seite der Wunsch bestehe, in sachliche Erörterungen einzutreten. Brandt ging – wie sich zeigen sollte, zu optimistisch – davon aus, daß bald ein Gespräch mit dem kambodschanischen Botschafter in Bonn würde stattfinden können.

¹⁵³¹ Wintzer, "Der Auswärtige Ausschuß 1965-1969", S. LX. Vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 217.

¹⁵³² Kroegel, *Anfang*, S. 311.

¹⁵³³ Taschler, *Herausforderungen*, S. 375. Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 707.

¹⁵³⁴ "Zurück zu Adenauer", in: *SPIEGEL* vom 26.05.1969.

¹⁵³⁵ Protokoll der 90. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14.05.1969, S. 1290f.

¹⁵³⁶ Ahlers an Brandt am 16.05.1969, in: WBA, A 7, 76. Zu Ahlers Überlegungen vgl. AAPD 1969, Dok. 159.

¹⁵³⁷ Sitzung des SPD-Parteivorstands am 16.05.1968, in: SPD-Parteivorstand.

¹⁵³⁸ "Zurück zu Adenauer", in: *SPIEGEL* vom 26.05.1969.

¹⁵³⁹ AAPD 1969, Dok. 161, Anm. 4. Vgl. Gray, *Germany's Cold War*, S. 211. Der deutsche Botschafter in Paris bemühte sich mehrfach vergeblich, die Angelegenheit auszuräumen. Vgl. Aufzeichnung von Braun vom 27.05.1969, in: PAAA, B 150.

Zunächst hieß es sogar, Sihanouk betrachte die diplomatischen Beziehungen als abgebrochen. Vgl. Kroegel, *Anfang*, S. 312f.

¹⁵⁴⁰ Vgl. AdG 1969, S. 14717.

¹⁵⁴¹ Ausführungen Brandts vor der Bundespressekonferenz am 19.05.1969, in: WBA, A 3, 307.

Vor der Gesellschaft für Auslandskunde machte er deutlich, daß für ihn das Hantieren "mit dem chirurgischen Messer der sogenannten Hallsteindoktrin" ausgedient hatte, weil es ihm zu "undifferenziert" war, um dann zu erläutern, was er allgemein und im konkreten Fall unter einer differenzierten Haltung verstand und so gleichsam einen Ausblick auf die Politik der sozialliberalen Koalition und die später sog. "Scheel-Doktrin"¹⁵⁴² zu geben. Dabei spielten "zwei Aspekte eine wesentliche Rolle", nämlich zum einen ob die Aufnahme von Beziehungen zur DDR durch das jeweilige Land eine "völkerrechtliche Sanktionierung der deutschen Spaltung" darstellte und "jeden positiven Bezug auf die Wiederherstellung der deutschen Einheit vermissen" ließ und zum anderen ob "die Motive und die Wahl des Zeitpunktes als eine Desavouierung unserer innerdeutschen Bemühungen erscheinen" mußten. Durch die Konkretisierung des zweiten Aspekts versuchte Brandt, die Bundesrepublik aus der Defensive zu führen und Ost-Berlin in die Pflicht zu nehmen: Er erklärte, eine Anerkennung der DDR sei solange ein unfreundlicher Akt, "wie die DDR im innerdeutschen Verhältnis ihre intransigente und böswillige Haltung nicht modifizier[e]." Positiv gewendet sei es "logisch, daß die [...] erstrebte innerdeutsche Annäherung [...] sich in den internationalen Bereich fortsetzen würde". Brandt deutete die daraus resultierende Entwicklung an, wie sie sich nach dem Regierungswechsel im Herbst 1969 und dem Grundlagenvertrag mit der DDR 1972 bis zur Wiederherstellung der deutschen Einheit 1990 darstellen würde: "Sollte es zu einem wirklichen Modus vivendi kommen, so wird er als ein geschichtliches Übergangsstadium auch international so formalisiert werden können, daß das Ziel der Wiederherstellung der deutschen Einheit nicht verlorenght." Demnach stellte die Entscheidung des Iraks, Beziehungen zu Ost-Berlin, nicht aber zu Bonn aufzunehmen, einen unfreundlichen Akt dar. Das Verhalten Kambodschas nannte er hingegen zwar "schwer verständlich", gab aber zu bedenken, daß es sich "aus der fernöstlichen Problematik" ergebe, d.h. die "Nach-Vietnam-Situation ebenso wie das sowjetisch-chinesische Verhältnis". Brandt ging zu Recht davon aus, daß Prinz Sihanouk sich sowjetische Hilfe gegen die Infiltration seines Landes durch den Vietcong und eine Entlastung gegenüber China erhoffte. Damit stellte die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Phnom Penh und Ost-Berlin im Sinne der zuvor dargelegten Leitlinie eben keinen Anlaß dar, darauf mit einem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu antworten. Brandt hatte sich inhaltlich festgelegt, ohne aber jeglichen Manövrierraum preiszugeben; denn er kündigte an, nach dem Gespräch mit dem kambodschanischen Botschafter in Bonn werde "darüber zu befinden sein, welche weiteren Maßnahmen in unserem Interesse zu ergreifen"¹⁵⁴³ seien.

Unmittelbar nach der Rede wies er das Auswärtige Amt an, einen neuen Brief des Bundeskanzlers an den Vorsitzenden des DDR-Ministerrats mit Vorschlägen für innerdeutsche Verhandlungen und die Einbeziehung der DDR in internationale Organisationen zu entwerfen. Doch es blieb beim Entwurf.¹⁵⁴⁴ Brandt wollte flexibel agieren können und die Möglichkeit von Beziehungen der DDR zu Drittländern nicht ausschließen, solange damit mögliche Fortschritte in den innerdeutschen Beziehungen verbunden waren, was im Umkehrschluß bedeutete, daß er Druck auf Ost-Berlin ausüben und aufrechterhalten wollte, um ebenjene Fortschritte erreichen zu können.¹⁵⁴⁵ Anders gewendet: Er wollte das leidige Hallstein-Geschäft nutzbar machen für eine neue Deutschlandpolitik, solange es noch dazu taugte.

Am 21. Mai wandte er sich in seiner Eigenschaft als SPD-Vorsitzender brieflich an den in Japan weilenden Bundeskanzler, bei dessen Rückkehr er selbst auf dem Weg in die Türkei sein würde. Brandt schlug ein Gespräch nach seiner Reise vor und brachte "in dieser Zeit des herannahenden Wahlkampfes" seine Sorge darüber zum Ausdruck, "daß einige Elemente des gemeinsamen Regierungsprogramms ins Wanken" gerieten. In Hinblick auf die vermeintliche Taktik des Kanzlers mahnte er: "Beide Partner

¹⁵⁴² Baring, Machtwechsel, S. 252.

¹⁵⁴³ "Deutsche Politik der Kooperation und des Interessenausgleichs", in: *Bulletin* vom 22.05.1969. Zu Prinz Sihanouks Motiven für diesen Schritt vgl. Szatkowski, "Von Sihanouk bis Pol Pot", S. 9.

¹⁵⁴⁴ Vgl. Aufzeichnung Ruete vom 02.07.1969, in: PAAA, B 150.

¹⁵⁴⁵ Vgl. Koppel, *Sources of Change*, S. 201ff.

müssen zu einer gemeinsamen Haltung in den offenen wichtigen Fragen kommen. Kein Problem kann dadurch gelöst werden, daß die eine Seite die andere überstimmt"¹⁵⁴⁶.

Kiesingers Reaktion ließ sich kurz darauf an Brandts Gesichtsfarbe ablesen: In einer türkischen Taverne, in der Brandt mit seiner Frau, einem befreundeten Journalisten und Ministerialdirektor Frank saß, sahen seine Begleiter, "wie das Gesicht von Willy Brandt rot anlief bis zum Hals". Er "schlug [...] unvermittelt mit der Faust auf den Tisch und donnerte los: 'Wenn die da glauben, sie könnten dieses Spiel hinter meinem Rücken mit mir treiben und mich für ihre innerparteilichen Interessen mißbrauchen, dann haben die sich gründlich getäuscht. Ich kann auch anders!'"¹⁵⁴⁷ Was war geschehen? Am späten Nachmittag des 23. Mai hatte Duckwitz an Brandt gekabelt, Kiesinger habe ihm soeben mitgeteilt, "daß er fest entschlossen sei, die diplomatischen Beziehungen mit Kambodscha sofort abzubrechen". Als Gründe hatte Kiesinger die "[w]ürdelose Behandlung" des deutschen Botschafters in Phnom Penh, eine Reise des kambodschanischen Außenministers nach Ost-Berlin und die Weigerung des kambodschanischen Botschafters in Paris genannt, den erbetenen Besuch im Auswärtigen Amt durchzuführen. Kiesinger wolle der kambodschanischen Regierung zuvorkommen, um eine weitere Demütigung durch den Abbruch der Beziehungen seitens Kambodscha zu vermeiden. Prinz Sihanouk sei Bonn "schon lange genug auf der Nase herumgetanzt". Zur Begründung sollte eine auch Brandt bekannte Formulierung Herbert Wehners verwendet werden. Kiesinger schien Duckwitz Einwand zu folgen, daß der Schritt "unter keinen Umständen getan werden dürfe, bevor nicht Einvernehmen"¹⁵⁴⁸ zwischen Brandt und Kiesinger hergestellt sei. Der Kanzler bat daher, umgehend mit ihm Verbindung aufzunehmen. Um 18 Uhr ließ Frank, von Ankara aus, Kiesinger darüber unterrichten, daß Brandt sich in einer Besprechung mit dem türkischen Außenminister befinde, die er nicht verlassen könne. Brandt sei nicht der Meinung, daß man heute über den Abbruch der Beziehungen entscheiden, sondern nach seiner Rückkehr auf die Sache zurückkommen sollte. Um 18.45 Uhr wurde Brandt die Mitteilung von Staatssekretär Diehl übermittelt, daß die Entscheidung über den Abbruch der Beziehungen zu Kambodscha keinen Aufschub vertrage.¹⁵⁴⁹

Wenige Augenblicke, bevor er das Hotel verließ, um sich in die erwähnte Taverne zu begeben, lief eine dpa-Meldung über den Ticker, wonach Regierungssprecher Diehl den beabsichtigten Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha angekündigt hatte.¹⁵⁵⁰ Die Aktion konnte man durchaus "als einen gezielten Affront des Kanzlers gegen seinen Außenminister interpretieren"¹⁵⁵¹. Noch in der Nacht telegrafierte Brandt an Kiesinger:

Ich habe Ihre Mitteilung erhalten, daß Sie beabsichtigen, ohne jeden Aufschub die diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha abzubrechen. Ich weiß nicht, welche neuen Tatsachen eingetreten sind, die eine solche Entscheidung vor [...] meiner Rückkehr [...] erforderlich machen. Da das Bundeskabinett mit dieser Angelegenheit bereits befaßt worden ist, halte ich es nicht für möglich, in dieser Sache ohne erneute Kabinettsberatung zu entscheiden. Ich bitte Sie daher, das Kabinett für Freitag, 30. Mai, einzuberufen, damit dort eine Entscheidung getroffen werden kann. [...] Wichtiger als diese zumeist taktischen Überlegungen scheint mir, daß das Kabinett [...] durch eine Erklärung die Linie festlegt, die es dem Auswärtigen Amt ermöglicht, auch etwaige zukünftige Fälle von Anerkennung Ost-Berlins so zu handhaben, wie es das Interesse des deutschen Volkes gebietet. Aus diesen Gründen bitte ich Sie, [...] von einer spontanen Reaktion Abstand zu nehmen und das Kabinett entscheiden zu lassen.¹⁵⁵²

"Innerhalb von zwei Stunden" kam die Antwort, "man werde die Entscheidung erst nach der Rückkehr des Außenministers treffen". Gleichwohl glaubte Frank aufgrund von Brandts Wutausbruch "Zeuge der eigentlichen Geburtsstunde der sozialliberalen Koalition"¹⁵⁵³ gewesen zu sein.

¹⁵⁴⁶ AAPD 1969, Dok. 166, S. 618.

¹⁵⁴⁷ Frank, Entschlüsselte Botschaft, S. 330. Vgl. Brandt, Erinnerungen, S. 184.

¹⁵⁴⁸ AAPD 1969, Dok. 169, S. 623. Vgl. Szatkowski, "Von Sihanouk bis Pol Pot", S. 10.

¹⁵⁴⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 169, Anm. 7.

¹⁵⁵⁰ Vgl. Frank, Entschlüsselte Botschaft, S. 331.

¹⁵⁵¹ Schönhoven, Wendejahre, S. 483.

¹⁵⁵² AAPD 1969, Dok. 175, S. 640f.

¹⁵⁵³ Frank, Entschlüsselte Botschaft, S. 331. Vgl. Harkort an Brandt 24.05.1969, in: PAAA, B 1 302.

Am 28. Mai kam Brandt aus Ankara zurück nach Bonn, wo er sofort auf eine nahende "Anerkennungswelle" angesprochen wurde. Inzwischen hatte auch der Sudan, vor dem Hintergrund eines putschartigen Machtwechsels, diplomatische Beziehungen zur DDR aufgenommen.¹⁵⁵⁴ Brandt warnte davor, sich "in eine Psychose hinein[zuz]steigern"¹⁵⁵⁵. Jeder Fall müsse unterschiedlich betrachtet werden. Für eine Entscheidung von Fall zu Fall war grundsätzlich auch der Bundeskanzler, nur war er anders als Brandt im Fall Kambodschas für eine "harte Reaktion". Kiesinger ging davon aus, daß das Kabinett ihm folgen würde, und deutete gegenüber Journalisten an, andernfalls von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch machen zu wollen. Einwände, daß Brandts Prestige als Ressortminister und SPD-Vorsitzender "erheblich berührt" würde, konterte Kiesinger mit der Bemerkung: "Das Prestige des Kanzlers wird genauso berührt. [...] Aber die Richtlinienkompetenz, auch in der Großen Koalition, liegt immer noch beim Kanzler."¹⁵⁵⁶

Die Zeichen standen auf Machtprobe – in einer Angelegenheit, in der es nicht um den Einzelfall, sondern um Prinzip und Prestige ging. Das war beiden Seiten bewußt. Dies spiegelt sich auch in der Einschätzung der Lage, die der Bundesgeschäftsführer der SPD für die Parteispitze vornahm: "Kiesinger will jetzt zeigen, daß er ein entscheidungsfreudiger Kanzler ist, insbesondere wenn es um Entscheidungen gegen die SPD geht. [...] In der Kambodscha-Frage ist offensichtlich beabsichtigt, der SPD eine zweite Niederlage zu bereiten. Die SPD-Minister können dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha nicht zustimmen. Insbesondere der Außenminister würde bei Zustimmung nach innen und außen sein Gesicht verlieren." Wischnewski empfahl, in der Auseinandersetzung mit der CDU "bis an den Rand des Äußersten" zu gehen: "Kiesinger muß vor einer Entscheidung gegen die SPD sehr ernsthaft gewarnt werden. Sollte jedoch eine Entscheidung nicht zu vermeiden sein, sollte zu dieser Frage so schnell wie möglich eine offene Auseinandersetzung auch im Bundestag gesucht werden. Nach den vorliegenden Untersuchungen kann angenommen werden, daß die Öffentlichkeit für den Standpunkt der SPD weitgehend Verständnis hat."¹⁵⁵⁷ Für Egon Bahr war die entscheidende Frage, "ob die SPD in der Koalition durch die Richtlinienkompetenz gezwungen werden kann, sich selbst ins Gesicht zu schlagen". Alle früheren Erklärungen der Relativität der Richtlinienkompetenz bei einer Koalition gleichwertiger Partner, so Bahr in einer Analyse für Brandt, wären gegenstandslos. Er sagte eine "innenpolitische Entmannung" voraus, "auch wenn man sie vornehm als Sterilisierung bezeichnen würde". Für die Bundestagswahlen bedeute das, daß die Bürger "dem ihr Schicksal nicht anvertrauen [...], der nicht Manns genug ist, für seine Überzeugung einzustehen und sie durchzusetzen". Bahr legte Brandt für den Fall einer Niederlage im Kabinett den Rücktritt als Außenminister und die Beendigung der Koalition nahe: "Wer in der gegebenen Situation nicht zurücktritt, aus dem Kabinett, kann später nicht mehr verbal 'zurück treten', und sich beklagen. Die SPD würde [...] einen idealen Wahlkampf aus der Opposition führen können. Nichts fürchtet die CDU mehr. [...] Die SPD kann also hart spielen. Sie kann sich durchsetzen und dabei sogar die Koalition erhalten." Auf der sachlichen Ebene meinte Bahr, es sei "an der Zeit, die Grundsatzklärung abzugeben, die die ohnehin kommende Anerkennung der DDR" vorwegnehme. Bei einer "wiederbelebten Hallstein-Doktrin"¹⁵⁵⁸ sei ihm nicht klar, wie man die Politik gegenüber Moskau weiterführen wolle.

Brandt legte dem Kabinett am 30. Mai den Entwurf einer Grundsatzklärung vor, den er Kiesinger am Vorabend der Sitzung hatte zukommen lassen.¹⁵⁵⁹ Er erläuterte, daß nach den Berichten der Auslandsvertretungen kein "Erdrutsch von Anerkennungen" zu erwarten sei, und mahnte, weder einen Abbruch noch einen Nichtabbruch zum Prinzip zu erheben, und plädierte für ein Vorgehen gemäß des vorgelegten Entwurfs: die diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha bei Abberufung des Botschafters formell aufrechtzuerhalten. Auch wenn es durchaus "Argumente für den Abbruch" gebe, "zumal Prinz Sihanouk

¹⁵⁵⁴ Vgl. AAPD 1969, Dok. 179, Anm. 4.

¹⁵⁵⁵ Brandt am 29.05.1969 gegenüber dem NDR, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

¹⁵⁵⁶ Informationsgespräch Kiesingers mit Journalisten am 29.05.1969, in: NL Kiesinger A 008.

¹⁵⁵⁷ Vermerk Wischnewski vom 29.05.1969, in: WBA, A 11.3, 15 (abgedruckt in: Wischnewski, Augenmaß, S. 397ff.).

¹⁵⁵⁸ AAPD 1969, Dok. 180, S. 654f.

¹⁵⁵⁹ Vgl. Eichhorn, Regierungspraxis, S. 278.

den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt habe", solle Bonn "nicht alle Brücken abbrechen" und Ost-Berlin "das Feld überlassen"¹⁵⁶⁰.

Die vom Kabinett schließlich verabschiedete Grundsatzserklärung stimmte größtenteils wörtlich mit einem Entwurf von Staatssekretär Duckwitz überein.¹⁵⁶¹ Es kann keine Rede davon sein, daß man sich "auf eine Sprachregelung, die von Herbert Wehner stammt[e]"¹⁵⁶², einigte. Die Bundesregierung bekannte sich zum Wiedervereinigungsgebot der Präambel des Grundgesetzes und zum Ziel der Überwindung der deutschen Spaltung im Rahmen einer europäischen Friedensordnung, wiederholte ihre Angebote an Ost-Berlin, erklärte, ihre Bemühungen würden durch "unfreundliche Akte, die die Spaltung Deutschlands vertiefen würden", erschwert, wertete "die Anerkennung der DDR als unfreundlichen Akt" und kündigte an, "ihre Haltung und Maßnahmen [...] von den gegebenen Umständen abhängig"¹⁵⁶³ zu machen. Die Erklärung unterschied sich an einigen Stellen signifikant von Duckwitz' Entwurf: Brandts Ausführungen vor der Gesellschaft für Auslandskunde folgend, hatte Duckwitz die Anerkennung der DDR als unfreundlichen Akt charakterisiert, "solange die innerdeutsche Verständigung durch die Ost-Berliner Machthaber verhindert wird, wenn sie nach ihrer Motivierung und der Wahl des Zeitpunktes keinen positiven Bezug auf die Lösung der Deutschland-Frage"¹⁵⁶⁴ habe. Dieser einschränkende Zusatz hatte Kiesingers Mißfallen erregt und fehlte in der veröffentlichten Version. In der schließlich veröffentlichten Erklärung erblickte der Kanzler eine "Neuformulierung der Hallstein-Doktrin"¹⁵⁶⁵. Die für Brandt unbefriedigenden Unterschiede zwischen Entwurf und Endfassung lassen sich wie folgt zusammenfassen und bewerten: "Die Mehrheit des Kabinetts wollte also im Gegensatz zu Außenminister Brandt nicht einräumen, daß die Anerkennung der DDR [...] unter gewissen Voraussetzungen nicht als unfreundlicher Akt zu bewerten sei; sie betonte das Recht auf Selbstbestimmung und wollte die europäische Friedensordnung nicht [...] mit der 'europäischen Sicherheit' in Zusammenhang bringen, da es sich bei diesem Begriff um den [von Brandt aufgegriffenen, M.F.] Generalnenner der Ziele der sowjetischen Europapolitik handelte."¹⁵⁶⁶

Was in der Erklärung auch fehlte, war ein zweiter, konkreter Teil zu Kambodscha, Irak und Sudan. Brandt und Duckwitz hatten Folgendes vorgeschlagen: "Das Verhalten der kambodschanischen Regierung gegenüber der Bundesrepublik [...] läßt eine weitere Tätigkeit unserer Botschaft in Phnom Penh in dem bisherigen Umfang nicht sinnvoll erscheinen. Neue Vereinbarungen über wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit werden nicht getroffen. Eingegangene Verpflichtungen werden erfüllt."¹⁵⁶⁷ Dies wäre eine Bestätigung der bisherigen Entscheidung gewesen. Doch darauf hatte das Kabinett sich nach einer siebenstündigen Sitzung, die mehrfach wegen getrennter Beratungen der Unions- und SPD-Minister unterbrochen wurde, nicht verständigen können. Die Entscheidung wurde auf den 4. Juni vertragen und informell an den Kreßbronner Kreis verwiesen, der am 2. Juni zusammentreten sollte. Allem Anschein nach war Brandt tatsächlich zum Rücktritt bereit gewesen, falls es zu einer Abstimmung gekommen wäre, und darin von Horst Ehmke unterstützt worden, während Wehner Kiesinger signalisiert hatte, Kambodscha sei kein Grund für einen Koalitionsbruch.¹⁵⁶⁸

¹⁵⁶⁰ Kabinettsprotokolle 1969, S. 253. Was den Sudan anging, schlug er vor, "die eingegangenen Verpflichtungen auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe fortzuführen", wobei das "Exequatur des sudanesischen Generalkonsuls in Bonn [...] nicht erneuert werden" sollte. Ferner solle man versuchen, weitere Anerkennungen der DDR durch arabische Staaten "möglichst zu verhindern" (ibid., S. 253f.).

¹⁵⁶¹ Vgl. Kabinettsprotokolle 1969, S. 255ff.

¹⁵⁶² Booz, Hallsteinzeit, S. 125. So auch Gassert, S. 708, und Kroegel, Anfang, S. 314. Booz bezieht sich auf den *SPIEGEL* vom 02.06.1969. Wehner hatte gegenüber Kiesinger folgende Formulierung angeregt: "Wenn Länder, mit denen wir diplomatische Beziehungen unterhalten, uns gegenüber den unfreundlichen Akt begehen, durch Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Ostdeutschland einer Regelung der nationalen Frage des deutschen Volkes auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechtes vorzugreifen, sind wir genötigt, den politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland entsprechend uns zu verhalten." (Wehner an Kiesinger am 22.05.1969, in: NL Kiesinger, A 286).

¹⁵⁶³ Kabinettsprotokolle 1969, S. 256f.

¹⁵⁶⁴ Kabinettsprotokolle, S. 255. Vgl. Notizen Jahn zur Kabinettsitzung vom 30.05.1969, in: NL Jahn 1345.

¹⁵⁶⁵ AAPD 1969, Dok. 257, S. 896.

¹⁵⁶⁶ Buchheim, Deutschlandpolitik, S. 128.

¹⁵⁶⁷ Kabinettsprotokolle, S. 255f.

¹⁵⁶⁸ Vgl. Kabinettsprotokolle 1969, S. 254, AAPD 1969, Dok. 179, Zeittafel I 1966-1969, in: NL Kiesinger I-226-320, Notizen Jahn zur Kabinettsitzung vom 30.05.1969, in: NL Jahn 1345, Interview Brandt für den *Bericht aus Bonn* am 30.05.1969, in:

Nach der Kabinettsitzung rief Brandt Bahr an und bat ihn, sich eine Formel einfallen zu lassen, die nicht einen Abbruch der Beziehungen bedeute. Das Ergebnis lautete "Einfrieren". Außerdem beauftragte er ihn, sich mit Rainer Barzel zu treffen, der Kiesinger unmittelbar vor der Sitzung des Kreßbronner Kreises sprechen würde. Barzel erkundigte sich bei Bahr, ob Brandt im Falle des Abbruchs der Beziehungen "ohne jede Hintertür" zurücktreten wolle, was Bahr bejahte, wobei er hinzufügte, Brandt lasse "über alles mit sich reden, was unterhalb von Abbruch" liege. Es gehe nicht um Kambodscha, sondern "um den Tropfen, der das Faß überlaufen"¹⁵⁶⁹ lasse.

Während Duckwitz Prinz Sihanouk mitteilen ließ, daß Bonn nach wie vor Wert auf eine Aussprache mit dem in Paris residierenden Botschafter lege¹⁵⁷⁰, tagte der Kreßbronner Kreis als "Konvent zur Generalbereinigung der bestehenden innen- und außenpolitischen Konflikte"¹⁵⁷¹ von sieben Uhr am Abend des 2. Juni bis in die Morgenstunden des 3. Juni. Brandt schlug, u.a. vom Vorstand der SPD-Bundestagsfraktion und vom ehemaligen Staatssekretär des Auswärtigen Amtes van Scharpenberg in seiner Haltung bestärkt¹⁵⁷², eine Formel "[d]iesseit des Abbruchs" vor, und zwar "Reduzieren" oder "[E]infrieren"¹⁵⁷³. In einer Vorbesprechung der SPD-Minister hatte er klargestellt, daß es keine Mehrheitsentscheidung geben könne und die Kambodschafrage nicht aus innenpolitischen Gründen entschieden werden dürfe. Er sei nicht stur und lasse in der Sache mit sich reden. Helmut Schmidt hatte Brandt aufgefordert zu erklären, er mache einen Abbruch der Beziehungen nicht mit, aber nicht zurückzutreten.¹⁵⁷⁴

Kiesinger eröffnete die Sitzung des Kreßbronner Kreises mit einer Attacke gegen die Sozialdemokraten, die wohl der Drohung mit dem Koalitionsbruch zuvorkommen sollte. Er müsse im SPD-Pressedienst lesen, "daß ich nur gegen W[illy] B[randt] sei und nicht um der Sache Willen entscheide. [...] So geht es nicht. Dann können Sie nicht in der Koalition bleiben. Dann wollen wir klare Verhältnisse schaffen." Die Kambodschafrage sei für ihn "eine Gewissensfrage ersten Ranges". Sein Name dürfe mit dem drohenden "Erdrutsch" nicht verbunden werden: "Ich *kann* hier keinen Kompromiß finden." Der Kanzler charakterisierte Brandts Vorschläge als halbherzige, unzureichende Maßnahmen. Während Helmut Schmidt mit dem Verhalten des nicht anwesenden CSU-Vorsitzenden konterte, meinte Brandt, er habe früher schon gespürt, "daß bestimmte Veröffentlichungen von der Gegenseite zu ernst genommen würden". Er selbst lese etwa den *Bayernkurier* gar nicht mehr. Er sagte zu, auf die SPD-Parteizentrale mäßigend einzuwirken. Die Eskalation der Situation habe sich jedoch dadurch ergeben, daß die Unionsseite versuche, die Kambodschafrage wie die Währungsfrage vorzuentcheiden. Es stelle sich die Frage, ob es in den vier Monaten bis zur Wahl möglich sei, die Kompetenz des Bundeskanzlers zu achten und "dennoch die beiderseitigen Positionen [zu] wahren, die sich aus der Zus[ammen]arbeit ergeben" würden. Nach einer längeren, zunehmend konstruktiven Debatte über den Aufwertungsstreit und die Situation der Koalition, an der sich vornehmlich Kiesinger, Brandt und Schmidt beteiligten, während Wehner sich kaum zu Wort meldete, und einer kurzen Unterbrechung der Sitzung führte der Bundeskanzler zurück zum aktuellen Streitthema, und zwar mit den Worten: "Kambodscha – ich sehe keinen Kompromiß." Er verwies auf die Gefahr einer weiteren Anerkennung der DDR im arabischen und asiatischen Raum. Zweimal sei eine Abstimmung im Kabinett verhindert worden, aber jetzt müsse entschieden werden. Brandt hielt dem entgegen, der arabische Raum werde davon "wenig beeinflusst". Bonns israelfreundliche Politik sei viel entscheidender. Es sei prinzipiell nicht einzusehen, daß man auf die Anerkennung der DDR durch Dritte diplomatisch mit aller Heftigkeit, wirtschaftlich aber überhaupt nicht reagiere. Man solle erst einmal die Wirkung des gerade gefaßten Kabinettsbeschlusses abwarten. Die erste Interpretation dürfe nicht Abbruch sein, und das "in einem so eigenen Fall" wie Kambodscha. Brandt setzte hinzu: "Ich

BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe, Bahr, Zu meiner Zeit, S. 217. Vgl. auch "Zwischen null und eins", in: *SPIEGEL* vom 02.06.1969, Schönhoven, Wendejahre, S. 484, Eichhorn, Klippen, S. 277f., und Gray, Germany's Cold War, S. 211.

¹⁵⁶⁹ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 217. Vgl. *ibid.*, S. 217f.

¹⁵⁷⁰ Vgl. Drahterlaß Duckwitz 02.06.1969 und Drahtbericht Joetze 03.06.1969, in: PAAA, B 150.

¹⁵⁷¹ Schönhoven, Wendejahre, S. 484.

¹⁵⁷² Vgl. von Scharpenberg an Brandt am 02.06.1969, in: PAAA, B 1 448, und Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 237f.

¹⁵⁷³ Handschriftl. Notizen Brandts zur Sitzung des Kreßbronner Kreises am 02.06.1969, in: WBA, A 7, 18.

bin nicht stur. Wir haben akzeptiert, daß [der] Abbruch ein Mittel bleibt." Ansonsten argumentierte er wie schon vor der Gesellschaft für Auslandskunde und im Kabinett und schlug vor, daß der Botschafter abberufen bleiben, die Botschaft verkleinert werden und die Wirtschafts- und Finanzhilfe restriktiver gehandhabt werden solle. Kiesinger ließ an seiner Motivlage wenig Zweifel: "Ich kann den Vorwurf des Unentschlossenseins nicht wieder auf mich nehmen. [...] Es geht um Abschreckung. [...] Hier kann ich nicht nachgeben." Barzel, Ehmke, Schmidt und Wehner unterstützten inhaltlich Brandts Linie, wobei letztere Kanzler und Außenminister vorwarfen, sie hätten sich vor der Kabinettsitzung nicht abgestimmt. Jedenfalls sei es, so Wehner, "kindisch, in Sachen Kamb[odscha] solch [eine] dramatische Auseinandersetzung zu führen". Damit stärkte er Brandt nicht unbedingt den Rücken. Das tat Schmidt schon eher, als der Kanzler sich voller Pathos auf sein "Gewissen" berief: "Wer mit dieser Frage öffentlich [sein] Prestige verbindet, der ist verantwortlich für die Folgen." Brandt versuchte, die Gemüter zu beruhigen: Man sei "nicht so weit auseinander". Nachdem er argumentiert hatte, es sei vor allem die *Art* des kambodschanischen Vorgehens, die Bonn ärgere, und in Finnland gebe es schließlich auch zwei "gleichrangige Vertretungen der deutschen Gebiete", unterbreitete er folgenden Kompromißvorschlag: Kambodscha solle keine Wirtschaftshilfe mehr erhalten, der Botschafter solle nicht nach Phnom Penh zurückkehren, die "Restbotschaft" solle eingeschränkt weiterarbeiten, und ob sie erhalten bleibe, das war das Neue an dem Vorschlag, könne von der weiteren Entwicklung abhängig gemacht werden. Das alles schrecke zu genüge ab. Was gebe also ein "formaler Abbruch dann noch her"¹⁵⁷⁵? Doch Kiesinger war nicht überzeugt. Er verlangte, nicht einmal einen Geschäftsträger in Phnom Penh zu belassen, die Botschaft zu räumen und sich nicht durch einen deutschen Botschafter aus einem der Nachbarländer vertreten zu lassen. Dann wären die Beziehungen nicht formell abgebrochen und man könne später wieder einen Botschafter nach Kambodscha entsenden, was er als bedeutende Konzession pries.

Die Sitzung wurde von zwei bis drei Uhr unterbrochen, damit beide Seiten getrennt tagen konnten. Anschließend wurden zwei Entwürfe für eine Erklärung diskutiert. Die Version der Unionsseite lautete in Anlehnung an Artikel 45 des Wiener Übereinkommens über die diplomatischen Beziehungen vom 13. August 1964: "Unter Bezugnahme auf die Erklärung der Bundesregierung vom 30. Mai 1969 wird empfohlen, den deutschen Botschafter in Phnom Penh abuberufen, die Botschaft *aufzulösen* [Hervorhebung M.F.] und eine dritte Macht um die Wahrnehmung der deutschen Interessen zu bitten. Die Entwicklungshilfe soll auf die Abwicklung der bereits abgeschlossenen Verträge beschränkt, neue Vereinbarungen sollen nicht getroffen werden."¹⁵⁷⁶ Nach zweistündiger Debatte kam eine Einigung gemäß einer überarbeiteten Version zustande, in der es hieß: "Unter Bezugnahme auf die Erklärung der Bundesregierung vom 30. Mai 1969 wird empfohlen, den deutschen Botschafter in Phnom Penh abuberufen und die Tätigkeit der deutschen Botschaft einzustellen."¹⁵⁷⁷ Brandts Vorschlag der Interessensvertretung durch die Botschafter an einem dritten *Ort* hatte Kiesinger abgelehnt. Dafür ließ er die Forderung fallen, daß in der Erklärung von der Wahrnehmung der Bonner Interessen durch eine dritte *Macht* die Rede sein sollte. Die Frage blieb offen. Eine von den Sozialdemokraten geforderte Eingangsformulierung, die diplomatischen Beziehungen würden nicht abgebrochen, lehnte die Unionsseite ab. Kiesinger meinte, er könne die "Schwäche unserer Entscheidung nicht auch noch plakatieren". Brandt war mindestens genau so unzufrieden. Er erklärte: "Ich kann meinen Freunden nicht raten, nicht zuzustimmen. Aber das ist nicht meine Politik." Er halte sie für "falsch", aber es gebe ein "übergeordnetes Interesse, die Koalition zu erhalten". Auch Helmut Schmidt mochte dem Formelkompromiß nicht zustimmen. Ihm fehlte das Vertrauen. Herbert Wehner prognostizierte: "Dieses Debakel wird der größte

¹⁵⁷⁴ Vgl. Notizen Jahns zur Vorbesprechung am 02.06.1969, in: NL Jahn 1345.

¹⁵⁷⁵ Mitschrift Jahns zur Sitzung des Kreißbronner Kreises am 02./03.06.1969, in: NL Jahn 1345. Vgl. Vermerk Carstens zum Koalitionsgespräch vom 03.06.1969, in: NL Kiesinger A 010, abgedruckt in: Marx (Bearb.), Kreißbronner Kreis, S. 234-249. In der Literatur wird stets nur auf Carstens Protokoll oder auf Bahrs Memoiren, nicht aber auf Jahns stenographische Mitschrift verwiesen. Vgl. exemplarisch, Schönhoven, *Wendejahre*, S.484f., Merseburger, *Willy Brandt*, S. 548ff., Gassert, *Kiesinger*, S. 708, Eichhorn, *Regierungspraxis*, S. 279, und Taschler, *Herausforderungen*, S. 374-380.

¹⁵⁷⁶ Anlage 1 zu handschriftl. Notizen Brandts zur Sitzung des Kreißbronner Kreises am 02.06.1969, in: WBA, A 7, 18.

Triumph für die SED." Daß er herzlich wenig getan hatte, es zu verhindern, schien ihn nicht sonderlich zu kümmern. Es war Rainer Barzel, der für den Vorschlag kämpfte. Um fünf Uhr schloß Kiesinger die Sitzung mit den Worten, die Erklärung dürfe "nicht als Sieg einer Seite behandelt werden"¹⁵⁷⁸.

Das war sie auch nicht.¹⁵⁷⁹ Der Kompromiß war weniger "ein Minimalkonsens, mit dem beide Seiten leben konnten"¹⁵⁸⁰ als vielmehr eine "halbherzige Einigung"¹⁵⁸¹, bei der es faktisch nur Verlierer gab und die "Zweifel aufkommen ließ, ob die Große Koalition auf dem Gebiet der auswärtigen Politik im Wahljahr 1969 überhaupt noch handlungsfähig war"¹⁵⁸². Davon, daß das Ergebnis "auf der von Kiesinger vorgeschlagenen Linie blieb"¹⁵⁸³ kann nicht die Rede sein. Das Konstrukt ist als "Kambodschieren"¹⁵⁸⁴ in die Geschichte der Deutschlandpolitik eingegangen. Für die einen, wie den CSU-Landesgruppenvorsitzenden Richard Stücklen, der für Franz Josef Strauß an den Beratungen des Kreßbronner Kreises teilgenommen hatte, war es ein "Quasi-Abbruch"¹⁵⁸⁵ oder zumindest "de facto eine Bestätigung der Hallstein-Doktrin"¹⁵⁸⁶ (auch Kiesinger erklärte, es sei "reiner Unsinn" zu sagen, die Hallstein-Doktrin sei "aufgegeben oder geändert"¹⁵⁸⁷), für andere, wie Barzel und Brandt, genau jenes "Einfrieren"¹⁵⁸⁸, das der Planungsstab des Auswärtigen Amts erdacht und Bahr mit Barzel besprochen hatte, für Bahr selbst war Bonn de facto "von der Hallstein-Doktrin abgerückt"¹⁵⁸⁹. Auch in der Forschung reicht das Spektrum von das Kambodschieren sei "faktisch die starre Anwendung der Hallstein-Doktrin"¹⁵⁹⁰ gewesen über die Hallstein-Doktrin sei "noch einmal in ihrer äußeren Form angewendet"¹⁵⁹¹ worden oder "den neuen internationalen Erfordernissen nunmehr angepaßt und, was ihre dogmatische Anwendung betraf, schlicht geopfert"¹⁵⁹² bis "der Automatismus der Hallstein-Doktrin [...] auch formell aufgegeben"¹⁵⁹³, die Große Koalition "längst nicht mehr auf Hallstein-Linie"¹⁵⁹⁴ gewesen und die Hallstein-Doktrin "aufgegeben und durch Einzelfallentscheidungen ersetzt"¹⁵⁹⁵ worden.

Bevor die Bundesregierung am 4. Juni offiziell den Beschluß des Kreßbronner Kreises bestätigte¹⁵⁹⁶, mußte noch einmal Einigkeit über dessen Interpretation hergestellt werden. Kiesinger hatte ihn wohl so verstanden, als ob das gesamte Botschaftspersonal abgezogen würde, während Brandt die Einstellung der diplomatischen Tätigkeit gemeint hatte. Der von Duckwitz vermittelte Kompromiß über die Auslegung des Kompromißes besagte, daß ein Restbestand des Personals bleiben sollte, nach außen hin aber so getan werden sollte, als sei es eine Schließung der Botschaft.¹⁵⁹⁷

Brandt war der Kabinettsitzung demonstrativ ferngeblieben und hatte sich auf dem Venusberg zurückgezogen.¹⁵⁹⁸ Nach dem Kreßbronner Verhandlungsmarathon wollte er als Außenminister und womöglich gar als SPD-Vorsitzender zurücktreten. Während Brandt selbst, so Horst Ehmke tags darauf zu Egon Bahr, teilweise "gemuffelt hätte statt zu kämpfen", fühlte er sich von Wehner und Schmidt "im

¹⁵⁷⁷ Anlage 2 zu handschriftl. Notizen Brandts zur Sitzung des Kreßbronner Kreises am 02.06.1969, in: WBA, A 7, 18.

¹⁵⁷⁸ Mitschrift Jahns zur Sitzung des Kreßbronner Kreises am 02./03.06.1969, in: NL Jahn 1345. Vgl. Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 248f.

¹⁵⁷⁹ Vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 380.

¹⁵⁸⁰ Eichhorn, Regierungspraxis, S. 280.

¹⁵⁸¹ Schönhoven, Wendejahre, S. 485.

¹⁵⁸² Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 260.

¹⁵⁸³ Gassert, Kiesinger, S. 708.

¹⁵⁸⁴ Brandt, Erinnerungen, S. 184, und Schönhoven, Wendejahre, S. 485.

¹⁵⁸⁵ "Und sagte kein Wort", in: *SPIEGEL* 09.06.1969.

¹⁵⁸⁶ "Elastische Doktrin", in: *Bayernkurier* vom 07.06.1969.

¹⁵⁸⁷ Meissner, Deutsche Ostpolitik, S. 366 (Rede Kiesinger 08.07.1969).

¹⁵⁸⁸ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 218, und Brandt, Erinnerungen, S. 184.

¹⁵⁸⁹ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 220.

¹⁵⁹⁰ Von Braunmühl, Kalter Krieg, S. 140.

¹⁵⁹¹ Schöllgen, Weltpolitik, S. 227.

¹⁵⁹² Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 330f.

¹⁵⁹³ Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 261.

¹⁵⁹⁴ Troche, Ulbricht und die Dritte Welt, S. 79.

¹⁵⁹⁵ Meyer, Herbert Wehner, S. 324.

¹⁵⁹⁶ Vgl. Kabinettsprotolle 1969, S. 260.

¹⁵⁹⁷ Vgl. Bahr, Zu meiner Zeit, S. 219.

¹⁵⁹⁸ Vgl. Ehmke, Mittendrin, S. 74, und Bahr, Zu meiner Zeit, S. 218.

Stich gelassen"¹⁵⁹⁹. Dafür gaben sowohl der Sitzungsverlauf Anlaß als auch Geschehnisse am Rande, die Kiesinger Brandt "gesteckt" hatte: Vor der Kabinettsitzung am 30. Mai hatte der Kanzler ihn gefragt: "Sind denn Ihre Freunde einer Meinung?" Er habe in einem Gespräch mit Herrn Wehner "den Eindruck gewonnen, daß er offen sei". Während der nächtlichen Sitzung meinte Kiesingers Vertrauter Diehl zu Duckwitz, der Kanzler habe ein "vertrauliches SPD-Papier" zu Kambodscha des Inhalts, "daß dies kaum einen Menschen wirklich interessiere"¹⁶⁰⁰. Stimmt dies, hätte es Kiesinger in seiner Unnachgiebigkeit bestärkt und Brandts Position empfindlich geschwächt, "seine einzige Waffe – Brandts Rücktrittsdrohung – von vornherein stumpf gemacht"¹⁶⁰¹. Brandt glaubte Bahr zufolge nicht, in der Sache eine Niederlage erlitten zu haben, er nahm Wehner dessen mangelnde Solidarität und Helmut Schmidt seine "mokante Art"¹⁶⁰² übel. Wenn Kambodscha auch eine indirekte "Kraftprobe zwischen Brandt und Wehner, aus der Brandt nicht als Sieger hervorging"¹⁶⁰³, war, handelte es sich um einen Pyrrhussieg, denn die Episode bestärkte Brandt in seiner Absicht, sich nach Möglichkeit nicht noch einmal auf eine Große Koalition einzulassen, die er dann im September 1969 gegen Wehner durchsetzte.

Er blieb vor allem aus Gründen der Koalitions- und Parteiräson im Amt, denn wer "den Bettel hinwarf, war im Nachteil"¹⁶⁰⁴. Die Koalition aufzukündigen war für beide Seiten in Hinblick auf die Wahlchancen zu riskant. Gleichwohl sprach Brandt in der Rückschau verschiedentlich vom Kambodscha-Komplex als Anlaß für einen möglichen bzw. nötigen Rücktritt¹⁶⁰⁵, wobei sowohl Kiesingers Affront, das Verhalten seiner Genossen, der Eiertanz selbst, aber auch der Formelkompromiß für ihn Grund genug waren: "Die Beziehungen zu Phnom Penh sollten nicht abgebrochen, nur eingefroren werden. Spaßvögel wider Willen haben daraus die Version abgeleitet, Kiesinger sei mir [...] entgegengekommen,"¹⁶⁰⁶ schrieb er 1989 voll Bitterkeit. Noch am Ende seines Lebens notierte er (bei der Arbeit für ein letztes Buchprojekt) unter der Überschrift "Woran G[roße] K[oalition] zerbrochen? [...] 'Kambodscha', Annerkennung"¹⁶⁰⁷.

Bei allen den persönlichen Befindlichkeiten und Animositäten, die im Falle Kambodschas zusammenkamen, darf nicht übersehen werden, daß es das "zunehmende Auseinanderklaffen der politischen Konzeptionen" war, das "das Koalitions-klima gerade zwischen dem Außenminister und seinem Kanzler belastete"¹⁶⁰⁸. Der Kanzler hatte am Fall Kambodscha offenbar ein Exempel statuieren wollen, um sein Profil in der Öffentlichkeit zu schärfen und gegenüber dem Auswärtigen Amt Härte zu demonstrieren, da Brandt aus seiner Sicht "öffentlich eine ganz andere Außenpolitik propagierte, als man sie einmal beschlossen hatte" (ein Vorwurf, den umgekehrt Brandt leicht abgewandelt an die Adresse der Union richtete). Für den etwaigen "Prestigegewinn setzte er damit die Existenz des Bündnisses insgesamt aufs Spiel"¹⁶⁰⁹, allerdings mit dem Netz der Wehnerschen Rückversicherung. Kiesingers Verhalten ließ es in Brandts Augen unmöglich erscheinen, seine Vorstellungen in dieser Konstellation über den September 1969 hinaus verwirklichen zu können, zumal viele Politiker der Union im Gefolge des 21. August 1968 zunehmend "zur Sicherheitspolitik der fünfziger Jahre zurückzukehren"¹⁶¹⁰ schienen.

Die Konsequenzen, die Brandt aus den Vorgängen zog, waren unmittelbar erkennbar: Am 4. Juni notierte er handschriftlich, er wolle nur noch "im Ausn[ahme]fall"¹⁶¹¹ an Kabinettsitzungen und gar nicht mehr an den Treffen des Kreißbronner Kreises teilnehmen. Intern und öffentlich sowie ohne Rücksicht auf den

¹⁵⁹⁹ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 218. Vgl. Brandt, *Erinnerungen*, S. 184. Brandt wirft offenbar die Sitzung des Kreißbronner Kreises und die Kabinettsitzung durcheinander.

¹⁶⁰⁰ Handschriftl. Notizen Brandts zum Koalitions-kreis am 02.06.1969, in: WBA, A 11.14, 4.

¹⁶⁰¹ Merseburger, Willy Brandt, S. 549. Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 484ff. Merseburger und Schönhoven kennen Brandts Notizen offenbar nicht.

¹⁶⁰² Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 219.

¹⁶⁰³ Schönhoven, "Wehner und die Große Koalition", S. 27.

¹⁶⁰⁴ Hildebrand, "Die erste Große Koalition", S. 170.

¹⁶⁰⁵ Vgl. Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 184, und ders., *Erinnerungen*, S. 184.

¹⁶⁰⁶ Brandt, *Erinnerungen*, S. 184.

¹⁶⁰⁷ Handschriftl. Notiz Brandts zum Publikationsvorhaben "Europa" (Arbeitstitel), in: WBA, B 25, 187.

¹⁶⁰⁸ Merseburger, Willy Brandt, S. 548.

¹⁶⁰⁹ Kroegel, *Anfang*, S. 315. Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 707 und 712. Carola Stern glaubt, Kiesinger "spekulierte auf Brandts Rücktritt" (Willy Brandt, S. 103).

¹⁶¹⁰ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 330.

¹⁶¹¹ Handschriftl. Notizen Willy Brandts vom 04.06.1969, in: WBA, A 11.14, 4.

Koalitionspartner bereitete er eine Außen- und Deutschlandpolitik in neuer Konstellation vor und eröffnete den Wahlkampf. Vier Tage nach der Kabinettsentscheidung erklärte er auf einer Kundgebung in Dortmund: "Zu der von mir geführten Außenpolitik – die auf der Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 basiert – gibt es keine vernünftige Alternative – es sei denn, man will die Isolierung und Zerstörung unseres Vaterlandes." Mit Blick auf das Kambodschieren wiederholte er, er sei "nicht bereit, [...] ohne Überlegung und nur als Pflichtübung die Flagge der Bundesrepublik Deutschland einzuziehen"¹⁶¹². Schließlich befaßte er sich mit seiner Rolle in der Koalition. Anlaß waren falsch zitierte Meldungen, er habe bei der WEU-Ministerratstagung von "zwischenstaatlichen" statt "innerdeutschen" Beziehungen zur DDR gesprochen, was der CDU-Bundesausschuß zum Anlaß genommen hatte, eine "Nachprüfung der Äußerungen Brandts"¹⁶¹³ anzukündigen. Daraufhin verbat sich Brandt "die schulmeisterliche, überhebliche – um nicht zu sagen größtenwahnsinnige – Sprache". Dem Vorsitzenden der SPD gegenüber gebe es nichts zu prüfen, "als ob er ein Untergebener wäre", sondern bei ihm habe man "höflich anzufragen", was dann auch geschehen sei. Die Unterlagen wiesen aus, daß er "nicht von 'zwischenstaatlichen', sondern von 'innerdeutschen und zwischendeutschen' Beziehungen gesprochen habe"¹⁶¹⁴.

Bereits zwei Tage zuvor hatte er in einem Interview Bedingungen für eine Neuauflage der Großen Koalition genannt: "die Respektierung der SPD als gleichwertigen Partner, ein eindeutiges und umfassendes Regierungsprogramm und die Klärung von Widersprüchen [...] aus der Richtlinienkompetenz des Kanzlers und der Eigenverantwortung der Minister". Für die "Rolle des Juniorpartners, wie sich das manche Gewehrspanner Kiesingers vorstellen"¹⁶¹⁵ würden, gebe sich die SPD nicht her. Bei der Aussprache zum (ersten) "Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland"¹⁶¹⁶ am 17. Juni 1969 begann Brandt seine Ausführungen mit einer freundlichen Bezugnahme auf die Rede des FDP-Vorsitzenden, dessen Partei inzwischen für die Aufgabe der Hallstein-Doktrin eintrat¹⁶¹⁷, und zeigte sich nur bedingt bereit, sein (bereits erwähntes) Wort von der "Mini-Ausgabe der Harzburger Front" zu revidieren. Kiesingers Versuch, Brandt quasi zur Raison zu bringen, war nach hinten los gegangen, denn spätestens jetzt schien er fest "entschlossen, nach der Bundestagswahl seine eigene Politik in einer neuen Koalitionskonstellation durchzusetzen"¹⁶¹⁸.

Gleichwohl bewertete er das Resultat des Falls Kambodscha schon bald eher positiv. Mit einem Abstand von vier Wochen bezeichnete er es im Parteirat der SPD als wichtiges Ergebnis, daß zum einen die Beziehungen eben nicht abgebrochen worden seien und zum anderen in der Deutschlandklärung vom 30. Mai das Verhältnis der Bundesrepublik zu dritten Staaten in Verbindung gebracht worden sei zu den innerdeutschen Beziehungen und den Bemühungen um eine europäische Friedensordnung. Schließlich barg der Fall für Brandt die Erkenntnis, daß für manche Staaten die Konsequenzen ihrer Politik in Hinblick auf Bonn und Ost-Berlin schlichtweg zweit- oder dritrangig geworden seien. Wenn Ägypten die DDR anerkenne, habe das "weniger mit der deutschen Frage als mit russischen Waffenlieferungen zu tun". Bonn dürfe sich nicht "für den Nabel der Welt halten"¹⁶¹⁹.

Dies hatte sich in der Zwischenzeit eindrucksvoll manifestiert: Am 11. Juni hatte Kambodscha seinerseits die Beziehungen zur Bundesrepublik abgebrochen. Am 30. Juni und 10. Juli nahmen Südjemen und Ägypten diplomatische Beziehungen zur DDR auf.¹⁶²⁰ Im Falle Südjemens beschloß das Kabinett auf Vorschlag Brandts, "die Botschaft in Aden sofort zu schließen und das Botschaftspersonal abzuziehen"

¹⁶¹² Rede Brandts am 08.06.1969 in Dortmund, in: WBA, A 3, 309.

¹⁶¹³ "Droht ein neuer Streit um Äußerungen von Brandt?", in: *WamS* vom 08.06.1969. Vgl. "'Technisches Versehen' im Bundespresseamt löst Kontroverse zwischen Koalitionspartnern aus", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 09.06.1969.

¹⁶¹⁴ Rede Brandts am 08.06.1969 in Dortmund, in: WBA, A 3, 309.

¹⁶¹⁵ "Brandt nennt Bedingungen", in: *Telegraf* vom 06.06.1969.

¹⁶¹⁶ Vgl. Wolfrum, *Geschichtspolitik*, S. 251. Zum Umgang der Großen Koalition mit dem 17. Juni vgl. *ibid.*, S. 249-257.

¹⁶¹⁷ Vgl. Besson, *Außenpolitik*, S. 431.

¹⁶¹⁸ Schönhoven, *Wendjahre*, S. 486.

¹⁶¹⁹ "Möglichkeiten der deutschen Politik in einer sich wandelnden Welt", in: *Bulletin* vom 11.07.1969. Vgl. Brandt am 27.06.1969 vor dem SPD-Parteirat, in: SPD-Parteivorstand.

¹⁶²⁰ Vgl. AAPD 1969, Dok. 230. Prinz Sihanouk schien mit dem Schritt in erster Linie die gleichzeitige Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu den USA ausbalancieren zu wollen. Vgl. Szatkowski, "Von Sihanouk bis Pol Pot", S. 9f.

Aus Brandts Sicht gab es es "so gut wie keine schutzwürdigen deutschen Interessen im Südjemen". Kiesinger betonte, die Entscheidung dürfe "für mögliche weitere ernstere Fälle von 'Anerkennungen' durch arabische Staaten kein Präjudiz darstelle; in ernsteren Fällen müsse auch mit ernsteren Maßnahmen reagiert werden"¹⁶²¹. Es wurde also gewissermaßen erneut "kambodschiert".¹⁶²² Im Falle Ägyptens, mit dem ja seit 1965 keine diplomatischen Beziehungen mehr bestanden, folgte das Kabinett Brandts Vorschlag, eine Erklärung entsprechend der Grundsatzerklärung vom 30. Mai 1969 abzugeben sowie laufende Projekte der Entwicklungshilfe fortzuführen. Auf Vorschlag Kiesingers wurde beschlossen, Kontakt mit arabischen Staaten aufzunehmen, um weitere Fälle zu verhindern.¹⁶²³

Auch wenn Brandt damit rechnete, daß weitere Staaten folgen könnten, "aufgrund von Abhängigkeiten oder wegen [ihrer] Interpretation der Interessen"¹⁶²⁴, blieb der befürchtete "Erdrutsch", wie vom Auswärtigen Amt prognostiziert, aus.¹⁶²⁵ Als sich Oberst Muamar el-Ghaddafi Anfang September in Libyen an die Macht putschte und mit der Anerkennung der DDR drohte, ging man im Auswärtigen Amt davon aus, daß nicht zuletzt aufgrund der "sehr großen Erdölbezüge" der Bundesrepublik aus Libyen ein Abbruch der Beziehungen "kaum in Betracht" komme. Falls die DDR anerkannt werden würde, sollte lediglich der deutsche Botschafter zur Berichterstattung nach Bonn gerufen werden, "um die Entscheidung der neuen Bundesregierung nicht zu präjudizieren"¹⁶²⁶.

In der Zwischenzeit hatte Bahr für Brandt eine ausführliche Aufzeichnung verfaßt, um die Lage nach den Beschlüssen des Kabinetts zu analysieren und Folgerungen daraus abzuleiten. Bahr ging davon aus, daß es der DDR durch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Kambodscha, Irak, Sudan, Syrien und Süd-Jemen gelungen war, die Nichtanerkennungspolitik Bonns zu unterlaufen. Die bisherige Situation sei "qualitativ verändert, weil die DDR erstmals zu nichtkommunistischen Staaten Beziehungen aufgenommen" habe. Bahr befürchtete keinen "Erdrutsch", wohl aber einen "Nachläufereffekt": "Je mehr nichtkommunistische Staaten die DDR anerkennen, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit, daß auch weitere Staaten dies tun [...]. Ferner kann die Neigung entstehen, es bestimmten anderen Staaten oder Staatengruppen gleich zu tun, z.B. um nicht 'zu spät' zu kommen und noch wirtschaftliche oder politische Vorteile zu realisieren". Dies könne dazu führen, daß die in der Deutschlandklärung festgelegte Haltung nicht mehr beibehalten werden könne, "weil der Schaden des Fortfalls oder der Verringerung unserer Präsenz in den betreffenden Ländern [...] in keinem annehmbaren Verhältnis zu dem Nutzen solcher Maßnahmen mehr" stehen würde. Bahr nannte dies den "Selbstisolationseffekt ohne Abschreckungswirkung". Die Bundesregierung habe sich von einer automatischen Anwendung der Hallstein-Doktrin in ihrer landläufigen Definition distanziert und die Möglichkeit vorbehalten, in jedem einzelnen Falle differenziert vorzugehen. Soweit es die diplomatischen Beziehungen betreffe, sei "diese Entscheidungsfreiheit jedoch nur sehr begrenzt vorhanden". Grundsätzlich werde man das Prinzip der Gleichbehandlung anwenden müssen. Die Flexibilität der Erklärung vom 30. Mai bestand für Bahr demnach nur darin, daß man sich momentan noch entscheiden könne, die Erklärung für künftige Fälle härter oder weicher auszulegen. Die Entwicklung im Falle Kambodschas habe Bonn insoweit die Entscheidungsfreiheit zurückgegeben. Jede weitere Entscheidung aber sei "stark präjudizierend". Zwar würde man mit der härteren Auslegung, dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen, den größtmöglichen Abschreckungseffekt erzielen; sie helfe, "die Schwelle hinauszuschieben". Werde sie dennoch erreicht, sei das Versagen der bisherigen Politik "entsprechend deutlich". Bei einer weicheren Haltung wären der Abschreckungseffekt, aber auch die Nachteile für Bonns Präsenz in der Welt geringer. Bahr hielt es für "nicht sehr wahrscheinlich, wenn auch nicht ausgeschlossen, daß die Schwelle zur allgemeinen

¹⁶²¹ Kabinettsprotokolle 1969, S. 301 (Kabinettsitzung vom 02.07.1969).

¹⁶²² Vgl. Kilian, Hallstein-Doktrin, S. 345, und Troche, Ulbricht und die Dritte Welt, S. 81ff.

¹⁶²³ Vgl. Kabinettsprotokolle 1969, S. 305f. (Kabinettsitzung vom 09.07.1969).

¹⁶²⁴ Interview Brandt für "Zeit im Funk" 11.07.1969, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

¹⁶²⁵ Vgl. AAPD 1969, Dok. 217, Protokoll der 91. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 03.06.1969, S. 1295f., und Besson, Außenpolitik, S. 430.

Anerkennung der DDR in der nächsten Zeit erreicht oder überschritten" werde. Indes sei es "fast ausgeschlossen, langfristig – etwa über fünf bis zehn Jahre hinaus – das Erreichen der Schwelle zu verhindern". Dennoch plädierte Bahr für die Aufrechterhaltung der Deutschlandklärung vom 30. Mai, weil man den Verzicht auf eine weitere Verzögerung des Anerkennungsprozesses als Konzession in der Hand behalte, die man der DDR und der Sowjetunion für eine befriedigendere Regelung des Verhältnisses der beiden Teile Deutschlands bieten könne. Wenn man "eines Tages zu dem Ergebnis" komme, daß eine Annäherung der beiden Teile Deutschlands und eine Bereinigung des Verhältnisses zum Osten nur über die Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik erreicht werden könne, sei es sinnvoll, die Anerkennung der DDR durch Dritte bis zu diesem Zeitpunkt zu verzögern. Die Bundesregierung könne eine Entscheidung für die Neuordnung ihrer Deutschlandpolitik dann freiwillig treffen, anstatt durch das Erreichen der Schwelle dazu gezwungen zu werden. Es werde keine umfassende Vereinbarung zwischen den beiden Teilen Deutschlands geben "ohne das Zugeständnis der internationalen Gleichberechtigung an die DDR"¹⁶²⁷. Andererseits sei zu befürchten, daß die DDR an einer für Bonn befriedigenden Regelung des Nebeneinanders der beiden Teile Deutschlands nicht mehr interessiert sein werde, wenn sie die internationale Anerkennung erreicht habe oder sich kurz vor diesem Ziel sehe. Eine Politik des Hinauszögerns der Anerkennung sei also erst sinnvoll, wenn sie durch ein umfassendes Angebot an die DDR vervollständigt werde.

Wieder einmal waren Bahrs Darlegungen die zu Ende gedachte, operationalisierbare Blaupause der von Brandt skizzierten grundsätzlichen Überlegungen, in diesem Fall seiner Rede vom 20. Mai, in der er den Nexus von Hallstein-Doktrin und innerdeutschen Beziehungen hergestellt und einen Ausblick auf die Politik der Jahre 1969-1972 gegeben hatte. Bahr entwickelte daraus die Leitlinien eines Konzepts, das die Hallstein-Doktrin bis zur Regelung des deutsch-deutschen Verhältnisses ablösen sollte. Sie firmierten nach ihrer Umsetzung unter dem Namen von Brandts Nachfolger als "Scheel-Doktrin"¹⁶²⁸.

Brandt hatte sich von Anfang an für eine Abkehr vom Automatismus der ultimativen Anwendung der Hallstein-Doktrin und damit gegen den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha ausgesprochen. Er sah sich dabei im Einklang mit der Politik der Regierungserklärung von 1966, und tatsächlich hatte die Große Koalition mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien und besonders Jugoslawien die bis dato gültige Interpretation der Hallstein-Doktrin revidiert. Er wollte aber mehr als die "von ihrem Erfinder beabsichtigte Handhabung"¹⁶²⁹ der Doktrin. Brandt war daran gelegen, den Hallsteinkomplex mit den innerdeutschen Beziehungen in Verbindung zu bringen und die Hallstein-Doktrin an diesem Punkt nicht nur umzudeuten, sondern im Interesse von Fortschritten in der Deutschlandpolitik umzuschreiben: Die Anerkennung der DDR sollte nur solange ein unfreundlicher Akt sein, wie Ost-Berlin sein Verhältnis zu Bonn nicht positiv änderte. Konkret hatten Brandt und das Auswärtige Amt in mehreren Varianten vorgeschlagen, die diplomatischen Beziehungen bei Abberufung des Botschafters formell aufrechtzuerhalten, die Geschäfte der Botschaft personell reduziert weiterzuführen und die Wirtschafts- und Finanzhilfe restriktiver zu handhaben. Dafür machte er sich Bahrs Formel des "Einfrierens" zu eigen. Brandts Kompromißvorschlag im Kreßbronner Kreis zielte darauf, die endgültige Entscheidung über den Abbruch offenzulassen und von der weiteren Entwicklung abhängig zu machen. Kiesinger hingegen plädierte im Fall Kambodscha, durchweg und durchaus im Gegensatz zu seiner sonstigen Haltung, für eine starre Anwendung der Doktrin, d.h. den Abbruch der Beziehungen.

¹⁶²⁶ AAPD 1969, Dok. 281, S. 980. Vgl. Vermerk Bahr vom 08.09.1969, in: Dep. Bahr 342, und Szatkowski, Libyen und die Bundesrepublik, S. 16f.

¹⁶²⁷ AAPD 1969, Dok. 217, S. 752-760. Einen Monat nach Bahr argumentierte Duckwitz in einem von ihm erstellten Aufgabenkatalog für den Fall einer Fortsetzung der Großen Koalition nach den Bundestagswahlen ähnlich wie Bahr. Vgl. AAPD 1969, Dok. 254.

¹⁶²⁸ Baring, Machtwechsel, S. 252. Vgl. AAPD 1969, Dok. 337.

¹⁶²⁹ Kroegel, Anfang, S. 313.

Die Grundsatzserklärung vom 30. Mai 1969 wertete die Anerkennung der DDR so oder so als unfreundlichen Akt, machte aber die Haltung und Maßnahmen Bonns von den gegebenen Umständen abhängig. Das war die Rückführung der Hallstein-Doktrin auf ihre ursprüngliche Definition, die in der Bonner Politik bis 1966 allerdings fast immer – und vor allem in den Testfällen Kuba und Jugoslawien – maximal ausgelegt und angewendet worden war. Aber auch wenn Brandt akzeptierte, daß der Abbruch eine Option blieb, sollte gleich die erste Anwendung des Beschlusses gleichbedeutend mit Abbruch der Beziehungen sein, wogegen Brandt sich wehrte, denn sonst wäre man wieder auf dem Stand von (vor) 1966 gewesen. Die schließlich gefundene Lösung, den deutschen Botschafter abzurufen und die Tätigkeit der deutschen Botschaft einzustellen, das "Kambodschieren", lag zwar näher an Brandts Position als an Kiesingers, doch war die Hallstein-Doktrin keineswegs abgeschafft oder im Sinne Brandts revidiert. Als Signal einer flexiblen Reaktion oder gar eines Nexus von Reaktion auf die Anerkennung der DDR durch Dritte und Fortschritten in den innerdeutschen Beziehungen, wozu Brandt die Angelegenheit hatte nutzen wollen, taugte das Kambodschieren – und erst recht das damit verbundene auch öffentliche Gezerre – weiß Gott nicht. Das erklärt auch Brandts Reaktion während der Nachtsitzung des Kreßbronner Kreises und danach.

Das Beispiel Kambodscha zeigt nämlich weniger, daß Brandt "sensibel und mimosenhaft"¹⁶³⁰ reagierte, als vielmehr, wie sich in diesem Fall Prestige- und Prinzipfragen gegenseitig bedingten und verstärkten. Offenbar war Brandt vorher tatsächlich zum Rücktritt bereit (und insofern kann es nicht verwundern, wenn er ihn angesichts des Kambodschierens erwog), und zwar weil er, wie sein Ausbruch in Ankara zeigte, von den Bremsmanövern, dem Zurückrudern, ja den Sabotageakten des Kanzleramts gegenüber seiner Politik ebenso genervt war wie Kiesinger vom Vorpreschen und "Geriesel" aus dem Auswärtigen Amt, und weil es ihm hier tatsächlich ums Prinzip ging, also um die Grundsätze der Deutschlandpolitik. Die Gemeinsamkeiten der Koalitionspartner waren aufgebraucht, die Gräben tiefer als zu Beginn der Großen Koalition. Der Entschluß diese Regierungskonstellation zu verlassen, war für Brandt gefallen, er wurde nur vertagt – bis nach dem Wahlkampf, denn der Zeitpunkt wäre ungeschickt gewesen und hätte unter Umständen zur selben Konstellation oder gar einer Alleinregierung der CDU/CSU geführt.

Auffällig ist, daß sich die Haltung der Öffentlichkeit zur Anerkennung der DDR "besonders in der zweiten Amtshälfte der Regierung Kiesinger/Brandt, als die Positionsdifferenzen zwischen den Koalitionspartnern in der artikulierten Deutschlandpolitik [...] immer deutlicher hervortraten"¹⁶³¹, veränderte. Zwar kam eine Anerkennung der DDR in den späten sechziger Jahren "nur für eine Minderheit in Betracht", doch wurden zunehmend "erste Anzeichen einer Aufweichung der bis dahin starren Positionen ablesbar: So war der Anteil derjenigen, die eine Anerkennung der DDR grundsätzlich befürwortet hätten, im Vorfeld der Bundestagswahl auf fast ein Drittel angewachsen"¹⁶³², ja eine "relative Mehrheit gelangte immerhin zur Auffassung, auf lange Sicht könne eine Anerkennung der DDR noch am ehesten zu einer Lösung der deutschen Frage führen"¹⁶³³. Das heißt, es scheint eine Wechselwirkung zwischen Brandts Haltung und der der Bevölkerung gegeben zu haben, bei der der Politiker sich ermutigt fühlte, seine Position deutlicher zu artikulieren und gerade dadurch Wirkung auf die öffentliche Meinung erzielte – freilich nur als einer von vielen Faktoren.

7.10 Das Finale als Präludium: Ost- und Deutschlandpolitik in Zeiten des Wahlkampfes

Am 20. Mai hatte Brandt vor der Gesellschaft für Auslandskunde ausgeführt, nach den Bundestagswahlen werde der politische Alltag "um so schwerer sein, je mehr wir an jetzt entscheidungsreifen Fragen unerledigt vor uns herschieben", und dabei auf die "politisch ratsame Weiterführung der Gespräche mit

¹⁶³⁰ Merseburger, Willy Brandt, S. 550.

¹⁶³¹ Glaab, Deutschlandpolitik, S. 382.

¹⁶³² Glaab, Deutschlandpolitik, S. 292.

¹⁶³³ Glaab, Deutschlandpolitik, S. 383.

der Sowjetunion über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen¹⁶³⁴ hingewiesen. Er glaubte zwar, daß das "Gespräch mit den Sowjets [...] nicht vor den Wahlen geführt werden" konnte, mahnte aber, es dürfe auch "nicht auf Eis gelegt werden"¹⁶³⁵. In der Sitzung des Kreßbronner Kreises in der Nacht vom 2. auf den 3. Juni hatte er daran erinnert, daß die Mitteilung des sowjetischen Botschafters zum Thema Gewaltverzicht "seit fünf Monaten unbeantwortet" sei. Auch wenn "im Augenblick ernsthaft nichts geschehen" könne, "dürfe [man] auch nichts verschütten". Am Ende fand sich im Text des Besprechungsergebnisses der langen Nacht der knappe Satz: "Die von der Bundesregierung eingeleitete Politik des Austauschs von Gewaltverzichtserklärungen wird fortgesetzt."¹⁶³⁶ Hintergrund der Verzögerung waren einmal mehr "Meinungsverschiedenheiten" zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundeskanzleramt, das ein Papier, in dem auf das Potsdamer Abkommen Bezug genommen worden war, schlicht hatte zurückgehen lassen. Brandt hatte Kiesinger daraufhin gefragt, ob er "die Gespräche über den Gewaltverzicht nicht weitergehen lassen" wolle, und laut zur Antwort bekommen, das sei ein "Irrtum": Die Gespräche könnten "selbstverständlich weitergehen, aber als ein Mittel der Politik, ohne Illusionen"¹⁶³⁷. Man war so verblieben, daß das Auswärtige Amt sich noch einmal mit den Bedenken aus dem Palais Schaumburg auseinandersetzen würde.

Nach der Kreßbronner Einigung betonte Brandt in der Öffentlichkeit: "Es geht um mehr als einen 'abstrakten' Gewaltverzicht. [...] Es geht um die Erörterung, Entschärfung und – wo möglich – Lösung der schwierigen Sachfragen, die das Verhältnis zu unseren östlichen Nachbarn belasten."¹⁶³⁸. Aus Berlin erfuhr er, daß laut Botschafter Abrassimow vier Probleme für den Kreml "äußerst wichtig" waren: der NV-Vertrag, der Gewaltverzicht, der Alleinvertretungsanspruch und der Budapester Appell; während die Frage der Anerkennung der DDR "gar nicht wichtig" sei. Brandt müsse "zu den vier Problemen eine stärkere Stellung einnehmen" und "mit ganz konkreten Vorschlägen aufwarten"¹⁶³⁹.

Auch wenn man im Auswärtigen Amt "keinen Grund zu der Annahme [sah], daß die sowjetische Führung in politischen Grundsatzfragen [...] zu Zugeständnissen bereit"¹⁶⁴⁰ war, erschien Brandt die Sowjetunion aufgrund der Nachwirkungen des 21. August 1968 und der Ussuri-Krise bemüht, "ihre Polemik gegenüber dem Westen zu mildern", während er in Ost-Berlin eine zunehmende "Nervosität", in Bukarest, Prag, Budapest "und neuerdings auch Warschau" hingegen "gewisse positive Tendenzen" ausmachte. Die Signale der letzten Monate waren für ihn "Anzeichen zu einer Bewegung in Osteuropa [...], die nicht nur taktischer Natur sein" könne, und er zog daraus die für ihn typische Schlußfolgerung: "Jedenfalls sollten wir nicht nachlassen, die Staatsmänner des Ostens beim Wort zu nehmen."¹⁶⁴¹ Dies unterstrich er in der Debatte zum Bericht des Bundeskanzlers zur Lage der Nation am 17. Juni. Brandt bewertete die Tatsache, daß Ost-Berlin zwar den Budapester Appell, in dem "auf die Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung der DDR verzichtet" worden sei, unterschrieben, dann aber offizielle Erklärungen abgegeben habe, "in denen die völkerrechtliche Anerkennung zur Voraussetzung jeder Verhandlungen gemacht" würden, als Versuch, "die osteuropäischen Regierungen einschließlich der

¹⁶³⁴ "Deutsche Politik der Kooperation und des Interessenausgleichs", in: *Bulletin* vom 22.05.1969.

¹⁶³⁵ SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 624 (Sitzung vom 10.06.1969).

¹⁶³⁶ Marx (Bearb.), Kreßbronner Kreis, S. 236 und 251. Ferner hatte Brandt erklärt, vom *Bayernkurier* thematisierte Gerüchte, er plane eine Reise nach Moskau, träfen nicht zu, während er aber "zuverlässig" wisse, daß der CSU-Vorsitzende "sich um einen Termin in Moskau bemühe" (ibid., S. 235), was dieser wiederum bestritt. Brandt hatte diese Information aus einem Gespräch des Berliner Wirtschaftssenators König mit dem sowjetischen Botschafter in Ost-Berlin. Aus diesem läßt sich aber ebenso ein Vortast bezüglich eines Brandt-Besuchs in Moskau noch vor den Wahlen herauslesen, wobei unklar ist, ob dies in Brandts Auftrag oder mit seinem Wissen geschah. Vgl. Vermerk König vom 23.05.1969, in: WBA, A 7, 77.

¹⁶³⁷ Hintergrundgespräch Kiesingers mit Journalisten am 12.06.1969, in: NL Kiesinger 008-1. Vgl. Buchstab, Protokolle CDU-Bundesvorstand, S. 1457.

¹⁶³⁸ *PMI* 175/69 vom 10.06.1969.

¹⁶³⁹ Vermerk König vom 23.05.1969, in: WBA, A 7, 77.

¹⁶⁴⁰ Duckwitz an Allardt am 02.06.1969, in: PAAA, B 150.

¹⁶⁴¹ Sprechzettel für die Tagung des WEU-Ministerrats am 06.06.1969, "Konferenz der Warschauer Pakt-Staaten in Budapest" mit handschriftlichen Anmerkungen Brandts, in: PAAA, B 1 327. Gegenüber dem rumänischen Vize-Außenminister versicherte er, Bonn wolle den begonnenen Dialog mit Moskau fortführen und auch mit Warschau ungeachtet des beginnenden Wahlkampfes in Kontakt bleiben. Schon bald würden vertrauliche Gespräche dort geführt werden. Ungarn schein ebenfalls an Gesprächen interessiert zu sein. Der CSSR gegenüber müsse Bonn sich zurückhalten. Man werde geduldig an der

Sowjetunion zu einer verschärften Haltung zu bewegen". Er warnte, würden diese sich "die Forderung Ost-Berlins zu eigen machen", werde "man den Budapester Appell nicht weiter ernsthaft [...] beachten" können und der Gedanke einer europäischen Sicherheitskonferenz "Theorie"¹⁶⁴² bleiben müssen.

Tatsächlich gab es im Sommer 1969 den von Brandt im Bundestag beschriebenen Versuch der DDR, doch Moskau verstand es, "Ulbricht von deutschlandpolitischen Sonderaktivitäten zurückzuhalten"¹⁶⁴³. Und dabei spielte offenbar die kaum noch überbrückte ost- und deutschlandpolitische Kluft innerhalb der Großen Koalition, die Annäherung von SPD und FDP sowie die herannahende Bundestagswahl eine wichtige Rolle. Das Politbüro der KPdSU bedeutete den ostdeutschen Genossen zum einen, bei den Sozial- und Freidemokraten sei ein "Suchen nach dem Rückzug auf realistischere Positionen" auszumachen, und zum anderen den "gemeinsamen Interessen" Moskaus und Ost-Berlins würde eine "Einwirkung auf den Wahlkampf in der Bundesrepublik entsprechen", die CDU/CSU und NPD schwächen und vor allem "den Sozialdemokraten einen Auftrieb"¹⁶⁴⁴ beschere.

Daß die Zeichen im Sommer 1969 auf eine "Versachlichung der deutsch-sowjetischen Beziehungen"¹⁶⁴⁵ standen, ließ sich auch an einer Intensivierung der wirtschaftlichen Kontakte ablesen.¹⁶⁴⁶ Das Volumen des Handels zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik war von ca. 380 Mio Dollar 1966 auf ca. 740 Mio 1969 gestiegen, so daß die Bundesrepublik (wieder) Moskaus wichtigster westlicher Handelspartner geworden war.¹⁶⁴⁷ Im Mai wurde der Bau eines Großrohrwerks in der Sowjetunion unterzeichnet.¹⁶⁴⁸ Im April 1969 hatte der sowjetische Außenhandelsminister Patolischew, auf eine Initiative Egon Bahrs zurückgehend, die Hannover Messe besucht und dort Bundeswirtschaftsminister Schiller sowjetische Erdgaslieferungen an die Bundesrepublik vorgeschlagen sowie die Lieferung von deutschen Stahlrohren sondiert. Im Mai wurde Schillers Staatssekretär von Dohnanyi in Moskau von Patolitschew empfangen. Mit seiner Anregung, den industriell-technologischen Austausch zu verbreitern, stieß von Dohnanyi auf positive Resonanz. Im Juli fanden erfolgreiche Verhandlungen zwischen Vertretern der Konzerne Mannesmann, Thyssen und Ruhrgas mit ihren sowjetischen Gegenübern statt. Im November 1969 wurde ein Abkommen paraphiert, das die ersten sowjetischen Gaslieferungen für 1973 vorsah.¹⁶⁴⁹ In einem Schreiben an Schiller bezeichnete Brandt eine Ausweitung des Handels als im Interesse der Bundesrepublik und erhob "auch gegen einen verhältnismäßig großen Umfang sowjetischer Erdgaslieferungen keine Bedenken, soweit er unter energie- und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten vertretbar"¹⁶⁵⁰ sei.

Brandt war im Sommer 1969 mehr denn je überzeugt, "daß die weitere Entwicklung der Wirtschaft in den kommunistischen Staaten politische Auswirkungen haben" würde. Aus der COMECON-Tagung im April hatte er den Schluß gezogen, daß einzelne Staaten des Warschauer Pakts sich verstärkt um bilaterale Wirtschaftsbeziehungen mit westlichen Staaten bemühen würden. Die ökonomischen Erfordernisse einiger Länder, einschließlich der Sowjetunion, sprächen für "mehr Marktwirtschaft und mehr Welt-offenheit". Daß es zu verstärktem Austausch zwischen "Industriegesellschaften, unabhängig von ihrer Regierungsform" kommen würde, hielt er schon lange, aber jetzt offenbar um so mehr "für ein Gesetz der vor uns liegenden Zeit"¹⁶⁵¹. Brandt erinnerte öffentlich an seine Vorschläge zur wirtschaftlichen Kooperation West- und Osteuropas als Faktor der Stabilisierung und Entspannung, die er 1965 in seiner

Normalisierung der Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten weiter arbeiten. Es dürfe "in den nächsten Monaten jedenfalls keine Möglichkeit verschüttet werden" (AAPD 1969, Dok. 188, S. 677).

¹⁶⁴² VBT, 5. WP, Stenographische Berichte, 239. Sitzung, S. 13285.

¹⁶⁴³ Schmidt, Dialog über Deutschland, S. 199.

¹⁶⁴⁴ Mitteilung des Politbüros des ZK der KPdSU als Antwort auf die Frage beim Besuch der Partei- und Regierungsdelegation der SED vom 16.07.1969, zitiert nach Schmidt, Dialog über Deutschland, S. 200f. Vgl. Kaiser, Machtwechsel, S. 315.

¹⁶⁴⁵ Besson, Außenpolitik, S. 436. Vgl. Sodaro, Moscow, Germany, and the West, S. 149f.

¹⁶⁴⁶ Vgl. Rudolph, Wirtschaftsdiplomatie, S. 288.

¹⁶⁴⁷ Vgl. Suri, "Promise and Failure", S. 140, sowie Stent, Embargo, S. 137 und 164.

¹⁶⁴⁸ Vgl. Rudolph, Wirtschaftsdiplomatie, S. 263, und Stent, Embargo, S. 165f.

¹⁶⁴⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 176, 213 und 246, von Amerongen, Weg nach Osten, S. 120ff., Stent, Embargo, S. 166f., Sodaro, Moscow, Germany, and the West, S. 146f., Lippert, "Economics of Ostpolitik", S. 65-71, und Schöllgen, Weltpolitik, S. 243.

¹⁶⁵⁰ Brandt an Schiller am 10.07.1969, in: PAAA, B 1 462.

Denkschrift an US-Außenminister Rusk dargelegt hatte¹⁶⁵², und begrüßte den entsprechenden Teil des Budapester Appells "wie einen alten Bekannten". Fortschritte auf dem Gebiet der Wirtschaft, meinte er mit Blick auf das deutsch-sowjetische Verhältnis, sollten nicht abhängig gemacht werden "von vordergründigen politischen Erfolgen", denn "[p]ositive Schritte auf dem Gebiete wirtschaftlicher Zusammenarbeiten könn[t]en [...] politische Schritte erleichtern"¹⁶⁵³. Daß aber der Handel gleichsam die einzige Möglichkeit darstellte, deutsch-sowjetische Gespräche auf höchster Ebene einzuleiten und Moskaus Haltung positiv zu beeinflussen¹⁶⁵⁴, sah weder Brandt so noch entsprach es dem Stand der bilateralen Beziehungen des Jahres 1969. Es war eine Phase des sich andeutenden Umbruchs, Dinge gerieten in Bewegung, so mußte es aufmerksamen Beobachtern und Akteuren scheinen, sofern ihnen eigene Voreingenommenheit nicht den Blick trübte oder wahltaktische Überlegungen ihnen einen anderen Weg wiesen, und so war es, wie der Blick in die östlichen Archive bestätigt, auch. Brandt war zuversichtlich, daß es nicht zuletzt dank der Bonner Politik "den konservativen kommunistischen Führungen heute sehr viel schwerer als noch vor ein paar Jahren [fiel], die Bevölkerung ihrer Länder und die Kader der eigenen Partei in eine primitiv und übersteigert feindselige Haltung gegenüber der Bundesrepublik [...] zu bewegen"¹⁶⁵⁵.

Am 18. Juni sprach Brandt mit Zorapkin über die europäische Sicherheitskonferenz.¹⁶⁵⁶ Knapp eine Woche später besuchten der Botschafter und seine Frau den Außenminister und seine Gattin in dessen Dienstvilla auf dem Venusberg. Gesprächsthemen waren neben den Erdgaslieferungen, der wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit und dem Flugverkehr der Budapester Appell, dessen wiederholte öffentliche Thematisierung durch Brandt "auf sowjetischer Seite [...] mit positivem Interesse aufgenommen" worden war. Entgegen seinen Erklärungen, daß diesbezüglich nichts Ernsthaftes geschehen könne, kündigte Brandt an, in Sachen Gewaltverzicht werde es "demnächst ein Papier"¹⁶⁵⁷ geben.

Am 3. Juli überreichte Duckwitz Zorapkin neue Entwürfe für Gewaltverzichterklärungen.¹⁶⁵⁸ Der Staatssekretär hatte diese zuvor den Botschaftern der Westmächte übergeben, auf eine Frage des französischen Vertreters allerdings klargestellt, daß dies der Information diene, nicht der Konsultation¹⁶⁵⁹ (so, wie es Egon Bahr wenige Monate später gegenüber Henry Kissinger tun würde). Zu dem ursprünglichen Entwurf des Auswärtigen Amts hatte das Palais Schaumburg einen Gegenentwurf erstellt, der den sowjetischen Vorstellungen weit weniger entgegengekommen war. Die erneute Überarbeitung des Auswärtigen Amts, die Duckwitz mit Staatssekretär Carstens abgestimmt hatte, stellte in der Substanz die Ursprungsfassung wieder her, enthielt aber noch einige Abweichungen. Bei den ursprünglichen Entwürfen war das Auswärtige Amt davon ausgegangen, daß Moskau Entwürfe vorzulegen seien, die möglichst die sowjetischen Vorschläge vom 21. November 1967 berücksichtigen sollten und "jedenfalls über unsere Entwürfe vom 7. Februar hinausführen müßten". Auch im Auswärtigen Amt glaubte man nicht, Moskau akzeptable Vorschläge vorlegen zu können, wohl aber, daß es zur Weiterführung der Verhandlungen genüge, wenn die Sowjets in den Bonner Vorschlägen Fortschritte erblicken könnten. Inwiefern das in der nun vorliegenden Fassung an einigen Stellen noch der Fall war, wurde im Planungsstab skeptisch beurteilt. So war darin in Bezug auf eine Einbeziehung der DDR von der Bereitschaft der Bundesrepublik die Rede, mit allen Mitgliedern des Warschauer Pakts ähnliche Gewaltverzichts-erklärungen auszutauschen. Darin hätten die Sowjets nach Einschätzung des Planungsstabs einen

¹⁶⁵¹ PMI 185/69 vom 16.06.1969 (Rede Brandts vor dem SI-Kongreß in Eastbourne, z.T. abgedruckt in: Brandt, Der Wille zum Frieden, S. 140-146).

¹⁶⁵² Vgl. Kapitel 1.4 dieser Arbeit.

¹⁶⁵³ "Möglichkeiten der deutschen Politik in einer sich wandelnden Welt", in: *Bulletin* vom 11.07.1969.

¹⁶⁵⁴ Vgl. Lippert, "Economics of Ostpolitik", S. 66.

¹⁶⁵⁵ Brandt am 27.06.1969 im Parteirat, in: SPD-Parteivorstand.

¹⁶⁵⁶ Vgl. Kapitel 6.2.4.3 dieser Arbeit.

¹⁶⁵⁷ Vermerk Brandt vom 24.06.1969, in: PAAA, B 1 470.

¹⁶⁵⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 219.

¹⁶⁵⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 216, S. 747.

Fortschritt erkennen können, der "jedoch durch die Einfügung 'unter Berücksichtigung der jeweilig besonderen Lage' eingeschränkt" wurde, so daß die Sowjets folgern konnten, daß Bonn "in Wahrheit über das bisher Zugesagte (Austausch von mehr oder minder analogen Erklärungen mit den [...] osteuropäischen Ländern, aber eine Vereinbarung besonderer Art mit der DDR) doch nicht hinausgehen" wolle. Die Aussage, daß die Bundesrepublik eine Änderung ihrer bisherigen Grenzen niemals mit gewaltsamen Mitteln herbeiführen werde, wurde als Fortschritt betrachtet. Man glaubte aber, es werde den Sowjets nicht genügen, weil es ihnen darauf ankomme, daß die Grenzen überhaupt nicht in Frage gestellt würden. Der Satz, die Bundesrepublik erhebe "keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand" (der später wörtlich in Artikel 3 des Moskauer Vertrags Eingang fand¹⁶⁶⁰), mit dem Zusatz des Bundeskanzleramts "wie sie schon in ihrem Memorandum vom 9. April [1968] erklärt hat", aber ohne den Zusatz des Auswärtigen Amts, sie verpflichte sich, "[o]hne der noch ausstehenden friedensvertraglichen Regelung vorzugreifen [...], die bestehenden Grenzen zu respektieren", bedeutete nach Ansicht des Planungsstabs "zu viel oder zu wenig", denn: "Wörtlich genommen, kann man aus ihm einen absoluten Verzicht auf Grenzänderungen herauslesen. Das ist aber wohl nicht gemeint; in dem Memorandum vom 9. April 1968 geht es um eine polemische Auseinandersetzung". Im Planungsstab gelangte man zu dem Schluß:

Im Ergebnis haben die Entwürfe durch die vorgenommenen Änderungen für die Sowjets an Gewicht verloren. [...] Sie sind [...] an sich noch präsentabel. Vor allem angesichts der langen Zeit, die seit unseren letzten Entwürfen verstrichen ist, dürften sie die sowjetische Seite trotz merklicher Fortschritte eher enttäuschen.¹⁶⁶¹

Gleichsam in Ergänzung zur Übergabe des Papiers versuchte Brandt die Attraktivität des Angebots öffentlich anzupreisen, "für alle bestehenden Grenzen in Europa [...] einen völkerrechtlich verbindlichen Gewaltverzicht zu vereinbaren", indem er sich überzeugt gab, "daß dies die Sicherheit der betreffenden Staaten erhöhen und Sorgen vor einem 'deutschen Revanchismus' [...] verringern"¹⁶⁶² müsse. In einem Interview bezeichnete er den aktuellen Stand der deutsch-sowjetischen Beziehungen als einen, der erstmals seit 1955 der Normalisierung nahekomme, was tags darauf vom Auswärtigen Amt aufgrund zahlreicher Anfragen dahingehend erläutert werden mußte, daß Brandt "die Art und Diktion seiner Gespräche mit Politikern der Sowjetunion gemeint" habe und seit Ende 1968 eine "Versachlichung der Gespräche eingetreten"¹⁶⁶³ sei.

Während die SED-Führung in Moskau mit ihrer Beschwerde über Willy Brandt und dessen Versuch, die Kontakte zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik als fortwährenden Entspannungsdialo­g darzustellen, abblitzte, wurden in der Tat die "Signale über die Verhandlungsbereitschaft der sowjetischen Führer deutlicher"¹⁶⁶⁴: Am 10. Juli 1969 sprach der sowjetische Außenminister öffentlich von der Möglichkeit eines positiven Neuanfangs in den Beziehungen und erklärte die Bereitschaft Moskaus, die Gewaltverzichtsverhandlungen bis zum Abschluß eines entsprechenden *Abkommens* (statt eines Austauschs von Erklärungen) sowie den Meinungs­austausch über alle Fragen der bilateralen Beziehungen fortzusetzen und mit den Westalliierten über die Berlin-Problematik zu sprechen. Gromyko bekräftigte das Interesse an wirtschaftlicher und technologischer Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik und erwähnte bei seinem erneuten Drängen auf eine europäische Sicherheitskonferenz zwar die Unveränderbarkeit der europäischen Grenzen, verzichtete aber auf die Erwähnung der Anerkennung der DDR.¹⁶⁶⁵ Das Echo auf die Bonner Entwürfe war positiver als im Auswärtigen Amt erwartet worden war.

Brandts Interesse fand auch, daß "als Voraussetzung für eine Verbesserung des Verhältnisses zur BRD nicht mehr die Erfüllung der bekannten drei oder vier Hauptbedingungen (Anerkennung der DDR, Oder-Neiße-Linie, Münchner Abkommen, NV-Vertrag) genannt" worden waren, sondern Moskau offenbar

¹⁶⁶⁰ Vgl. Link, "Entstehung des Moskauer Vertrags", S. 298.

¹⁶⁶¹ Aufzeichnung von Alten mit handschriftlichen Änderungen Bahrs vom 30.06.1969, in: Dep. Bahr 342.

¹⁶⁶² "Möglichkeiten der deutschen Politik in einer sich wandelnden Welt", in: *Bulletin* vom 11.07.1969.

¹⁶⁶³ "Auswärtiges Amt erläutert Brandts SZ-Interview", in *SZ* vom 12.07.1969. Vgl. "Brandt: Unser Verhältnis zu Moskau kommt der Normalisierung nahe", in: *SZ* vom 10.07.1969.

¹⁶⁶⁴ Link, "Deutschlandpolitik der Regierungen", S. 1731. Vgl. Staadt, Westpolitik, S. 259 und 267-270.

¹⁶⁶⁵ Vgl. Sodaro, Moscow, Germany, and the West, S. 150, Falin, Erinnerungen, S. 55ff., und Baring, Machtwechsel, S. 240.

bereit war, "eine Verbesserung der Beziehungen auf Einzelgebieten [...] anzusteuern"¹⁶⁶⁶. Kiesinger sah in Moskaus Verlautbarungen "keinen wirklichen Hinweis für die Absicht einer Änderung der Politik"¹⁶⁶⁷, allenfalls besserer Wirtschaftsbeziehungen.

Ende Juli wurde Botschafter Allardt – nach über einem Jahr in Moskau – kurzfristig zu seinem Antrittsbesuch bei Ministerpräsident Kossygin gebeten, der bei dem Gespräch das Interesse der UdSSR an einer Fortsetzung des Gewaltverzichtsdialogs unterstrich.¹⁶⁶⁸ Zur gleichen Zeit weilte auf Einladung des Kreml eine Delegation der FDP-Spitze in Moskau, wo sie u.a. von Breschnew und Kossygin empfangen wurde.¹⁶⁶⁹ Der mitgereiste Fraktionsvorsitzende Mischnik hatte sowohl Brandt als auch Carstens über die Einladung informiert und war auf keine Einwände gestoßen. Brandt hatte die Reise begrüßt. Gerüchte, er selbst sei erpicht auf einen Moskau-Besuch, wies er in diesem Zusammenhang zurück. Nach seiner Rückkehr informierte der FDP-Vorsitzende Scheel Brandt über den Verlauf der Gespräche.¹⁶⁷⁰ Fast gleichzeitig berichtete ihm der belgische Außenminister von seiner Moskaureise, bei der er auf Brandts Bitte hin gegenüber Gromyko und Kossygin ausgeführt hatte, daß zur beschleunigten Herbeiführung einer europäischen Sicherheitskonferenz "viel von der Verbesserung der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR abhinge und daß, wenn diese Beziehungen besser würden, das Problem der Beteiligung der DDR an multilateralen Verhandlungen nicht unüberwindlich sein dürfte." Keiner seiner beiden Gesprächspartner hatte ihm widersprochen. Kossygin hatte außerdem betont, "es sei von Interesse, 'die demokratischen Kräfte' in Deutschland zu fördern"¹⁶⁷¹ – gemeint waren offenbar SPD und FDP.

Zu dem Zeitpunkt kursierten in Bonn bereits Gerüchte über eine Einladung der SPD-Fraktionsspitze nach Moskau, von der Helmut Schmidt Ende Juli allerdings aus Moskau noch nichts gehört hatte.¹⁶⁷² Tatsächlich hatte sich der sowjetische Botschaftsrat Boronin Ende Juni bei Schmidts Stellvertreter Alex Möller erkundigt, ob die Fraktionsspitze an einer Einladung nach Moskau interessiert sei, worauf dieser positiv reagierte. Eine Verzögerung führte dazu, daß der Besuchstermin sich schließlich mit dem Jahrestag der Intervention des Warschauer Pakts in der CSSR überlappte, was Schmidt zunächst zögern ließ, die Einladung anzunehmen.¹⁶⁷³ Am 7. August diskutierte das SPD-Präsidium darüber, ob Schmidt und Möller nach Moskau reisen sollten. Die Sozialdemokraten hatten die Bedingung gestellt, daß die Gespräche auf der gleichen Ebene wie die der FDP-Vertreter stattfinden müßten, was sich wegen des Urlaubs von Ministerpräsident Kossygin als nicht möglich erwies, so daß man sich mit Außenminister Gromyko und dem stellvertretenden Ministerpräsidenten begnügte und der Reise zustimmte.¹⁶⁷⁴ Am 13.

¹⁶⁶⁶ Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Rogers vom 26.07.1969, in: PAAA, B 150.

¹⁶⁶⁷ AAPD 1969, Dok. 257, S. 896 (Gespräch Kiesinger-Nixon 07.08.1969).

¹⁶⁶⁸ Vgl. AAPD 1969, Dok. 244.

¹⁶⁶⁹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 248.

¹⁶⁷⁰ Vgl. "Liebesgrüße aus Moskau" und "Auf Stellensuche", in: *SPIEGEL* vom 28.07.1969, sowie PMI 233/69 vom 26.07.1969.

¹⁶⁷¹ Pierre Harmel an Brandt am 30.07.1969, in: PAAA, B 1 337. Harmel hatte sich in Moskau zu einer Art "Anwalt des deutschen Außenministers" (Dujardin, "Der 'loyalste aller Partner'?", S. 131) gemacht. Bereits nach dem Ende des Prager Frühlings hatte er Vorwürfe des sowjetischen Botschafters in Brüssel, "es sei die Politik Willy Brandts gewesen, die die Sowjetunion zur Intervention [...] veranlasst habe", bestimmt zurückgewissen und erklärt, "es gäbe keinen Politiker in Europa, dem mehr an guten Beziehungen zum Osten gelegen sei als Brandt" (ibid., S. 129. Dujardin gibt den Inhalt des Gesprächsprotokolls wieder.). Am 3. September erkundigte Brandt sich bei Harmel, ob dieser den Eindruck gewonnen habe, die Sowjetunion nehme zu ihrem Vorschlag einer Europäischen Sicherheitskonferenz "augenblicklich eher eine passive Haltung ein", und ob er erwarte, "daß die sowjetische Seite auf die Bemerkung Kossygin zurückkommen werde, man wolle die Hinweise auf praktische Regelungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands aufmerksam prüfen". Harmel antwortete, Gromyko habe auf die Darlegung des Bonner Standpunkts "zunächst die traditionell ablehnende Haltung der Sowjetregierung eingenommen". Dennoch, glaubte Harmel, hätten seine Äußerungen über die Absichten der Bundesregierung bei Gromyko und Kossygin Eindruck hinterlassen. Die Sowjets seien vom starken Echo auf ihren Vorschlag einer Sicherheitskonferenz bei den NATO-Staaten überrascht worden. Der Vorschlag sei aber "wohl nicht als ein bloßes Propagandainstrument sowjetischer Politik zu werten" (AAPD 1969, Dok. 276, S. 957).

¹⁶⁷² Vgl. Woyke (Hg.), Partner und Rivalen, S. 261 (Schmidt an Brandt am 29.07.1969).

¹⁶⁷³ Vgl. Möller, Genosse Generaldirektor, S. 384, Soell, Helmut Schmidt, S. 819f., und Lehmann, Öffnung nach Osten, S. 72f. Die Einladung verzögerte sich durch Schmidts Äußerungen bei einem Aufenthalt in den USA "über seine [...] Reiseabsichten", so ein Mitarbeiter der sowjetischen Botschaft gegenüber einem sozialdemokratischen Journalisten, zumal "Herr Schmidt selbst um eine Einladung gebeten habe", was um so bedauerlicher sei, weil die "UdSSR [...] an einem Wahlsieg der SPD sehr interessiert sei" (Vermerk Dingsels für Schmidt vom 06.08.1969, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums). Vgl. Soell, Helmut Schmidt, S. 819-822.

¹⁶⁷⁴ Vgl. Sitzung des SPD-Präsidiums am 07.08.1969, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums. Laut Lehmann, (Öffnung nach Osten, S. 74) geschah dies auf Brandts Vorschlag hin. Lehmann gibt keinen Beleg hierfür an. Aus dem Protokoll der Sitzung läßt sich das nicht nachvollziehen.

August erfolgte die offizielle Einladung. Tags darauf bekräftigte das Präsidium seinen Beschluß, legte aber Wert auf die öffentliche Feststellung, daß die Reise von Seiten der SPD "nicht gewünscht worden"¹⁶⁷⁵ sei. Brandt wurde gebeten, dafür zu sorgen, daß der deutsche Botschafter in Moskau zur Verfügung stand. Er scheint sich in beiden Sitzungen kaum an der Debatte beteiligt zu haben; dabei mag das "prekärer werdende Verhältnis" zwischen Brandt und Helmut Schmidt eine Rolle gespielt haben, obwohl der "Kronprinz" oder "Pseudo-Kronprinz"¹⁶⁷⁶ mit dafür gesorgt hatte, daß der Gedanke, "statt eines Kanzlerkandidaten ein 'Spitzentrio' – Brandt, Schiller, Schmidt – quasi zur Auswahl – zu präsentieren"¹⁶⁷⁷, schnell vom Tisch war.

Am 21. und 22. August trafen Schmidt, seine Stellvertreter Möller und Franke sowie Fraktionsmitarbeiter Selbmann in Moskau auf den Vorsitzenden des Unionssowjets des Obersten Sowjets der UdSSR Spiridonow, Außenminister Gromyko, der extra seinen Urlaub unterbrochen hatte, und den stellvertretenden Ministerratsvorsitzenden Poljanskij.¹⁶⁷⁸ Während der Kreml den Eindruck gewonnen hatte, "daß es in der Haltung der SPD zu einigen außenpolitischen Fragen positive Nuancen"¹⁶⁷⁹ gebe, machte Ministerialdirektor Ruete in einer Analyse der Reise "bei den sowjetischen Gesprächspartnern eine Reihe von Unterschieden im Ton, zum Teil auch in der Sache" aus und schrieb dies "nicht zuletzt der Gesprächsführung auf deutscher Seite" zu. Gromyko etwa habe konzidiert, auch wenn der Grundkurs dem der CDU/CSU entspreche, habe Moskau seit dem Eintritt der SPD in die Bundesregierung "manchmal Elemente größerer Elastizität bemerkt", und laut Poljanskij waren die Beziehungen "besser geworden, seit die SPD sich an der Regierung beteilige". Alle sowjetischen Gesprächspartner bekundeten Interesse an einer Verbesserung der Beziehungen. Gromyko sprach von "potentiellen Möglichkeiten", erklärte aber, wenn Bonn die Grenzen nicht respektiere (inklusive der zur DDR), könne man nicht annehmen, daß die Beziehungen zur Sowjetunion wirklich besser würden. Die Erörterung der Einzelthemen ergab Ruete zufolge "keinen Hinweis auf eine vom bisherigen bekannten Standpunkt abweichende Haltung der sowjetischen Seite". Gromykos Aussage, Moskau könne "die Position nicht akzeptieren, daß man Gewaltverzichtserklärungen austausche, aber fortfahre, für die Veränderung der Grenzen einzutreten", ging nach Ruetes Einschätzung "hinter die Position Kossygin zurück", die dieser im Gespräch mit Botschafter Allardt am 23. Juli eingenommen hatte. Die sowjetischen Antworten auf die Fragen nach der europäischen Sicherheitskonferenz und nach dem Hintergrund des Budapester Appells waren laut Ruete "unergiebig". Nur in einem Punkt sei Gromyko präzise geworden: Die Bundesrepublik und die DDR würden auch im Verhältnis zueinander gleichberechtigte Teilnehmer der Europäischen Sicherheitskonferenz sein. Auf Helmut Schmidts wiederholte Erklärung, daß die Prager Ereignisse ein Jahr zuvor "einen Rückschlag für die deutschen Bemühungen um eine Entspannung" darstellten, reagierte Gromyko "kurz und scharf: Niemand dürfe sich in diese Frage einmischen; sie ginge nur die sozialistischen Länder etwas an". In seiner abschließenden Beurteilung hielt Ruete fest:

Auf politischem Gebiet machte die sowjetische Seite keinerlei Zugeständnisse oder Hoffnungen. [...] Den sowjetischen Gesprächspartnern [...] ist [...] unmißverständlich deutlich gemacht worden, daß die SPD zwar alles tun würde, um den Frieden zu sichern, jedoch nicht einseitig auf Kosten der Bundesrepublik Deutschland zu handeln gedenkt. Ebenso, daß man auch nach Auffassung der SPD von deutscher Seite keine Einverständniserklärung für die Teilung des deutschen Volkes erwarten kann. [...] Haben sich im ganzen also keine neuen Erkenntnisse für den gegenwärtigen Stand der deutsch-sowjetischen Beziehungen ergeben, so ist die Tatsache, daß derartige Gespräche überhaupt geführt werden können, positiv zu bewerten¹⁶⁸⁰.

Im Auswärtigen Ausschuß erklärte Brandt am 27. August mit Blick auf Schmidts Reise, seit seinem Treffen mit Gromyko in New York im Oktober des Vorjahres hätten sich die Anzeichen verstärkt, daß

¹⁶⁷⁵ Sitzung des SPD-Präsidiums am 14.08.1969, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums. Vgl. Lehmann, Öffnung nach Osten, S. 75f.

¹⁶⁷⁶ Soell, Helmut Schmidt, S. 799. Vgl. *ibid.*, S. 799-804.

¹⁶⁷⁷ Soell, Helmut Schmidt, S. 801. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 593-597.

¹⁶⁷⁸ Zu Schmidts Moskaureise vgl. Schmidt, Menschen und Mächte, S. 25, Möller, Genosse Generaldirektor, S. 385-401, Soell, Helmut Schmidt, S. 822-832, und Lehmann, Öffnung nach Osten, S. 92-107.

¹⁶⁷⁹ Staadt, Westpolitik, S. 280. Vgl. Kaiser, Machtwechsel, S. 316.

¹⁶⁸⁰ AAPD 1969, Dok. 288, S. 1002-1008.

Moskau den politischen Dialog wieder aufnehmen und den Kontakt nicht abreißen lassen wolle. Für ein "differenzierteres Auftreten Moskaus" sprach aus seiner Sicht u.a. das negative Weltecho auf die sowjetische Kampagne in Zusammenhang mit den Feindstaatenartikeln der UN-Satzung. Dies sei für die Sowjets "international völlig schief gegangen", und in der Folge habe Bonn "einige interessante Prestigeerfolge errungen"¹⁶⁸¹.

Am 25. August hatte Helmut Schmidt im Parteirat über seine Moskaureise berichtet und hervorgehoben, daß sein Hinweis, es sei die DDR, die auf die Bonner Gesprächsbereitschaft nicht eingehe, von Gromyko nicht zurückgewiesen, sondern ruhig angehört worden sei.¹⁶⁸² Schmidt hatte Brandt bereits zuvor unterrichtet, während Möller kurz darauf den Kanzler informierte. Ferner ließ Schmidt Kanzler und Außenminister Kopien der Gesprächsaufzeichnungen bzw. einen 46seitigen Bericht zukommen.¹⁶⁸³ Doch der Versuch, "die Reise aus der politischen Auseinandersetzung"¹⁶⁸⁴ herauszuhalten, mißlang, wie die heftige Kritik des *Bayernkuriers* und aus der CSU belegt. Strauß sprach von einer "sinnlosen Wallfahrt", deren "Zeitpunkt instinkt- und geschmacklos"¹⁶⁸⁵ gewesen sei, und auch Kiesinger bedauerte öffentlich den Termin der Reise. Beim Wahlkampfauftakt der SPD keilte Brandt zurück: "Die tragischen Ereignisse in der Tschechoslowakei waren Herrn Strauß [...] gerade gut genug, um sie wahlpolitisch zu mißbrauchen. [...] Der Mann, der durch sein großsprecherisches Auftreten überall in der Welt immer wieder Mißtrauen gegen Deutschland wachruft, sollte nicht durch sein Maulheldentum neues Unheil anrichten."¹⁶⁸⁶

Drei Wochen nach Schmidts Moskaureise und 14 Tage vor der Bundestagswahl antwortete der Kreml – durchaus auch um den Wahlkampf zu beeinflussen¹⁶⁸⁷ – auf die Bonner Note zum Gewaltverzicht vom 3. Juli 1969, signalisierte – anstelle des bisherigen Notenaustauschs – die "Bereitschaft zu ernsthaften Verhandlungen ohne für Bonn inakzeptable Vorbedingungen"¹⁶⁸⁸ und bot an, die konkrete Erörterung des Fragenkomplexes in Moskau zu beginnen. Die Ernsthaftigkeit des Angebots läßt sich an der Bemerkung des sowjetischen Außenministers gegenüber seinem Ost-Berliner Amtskollegen vom 1. September ablesen, bislang habe man Dokumente ausgetauscht, nun wolle man zu Verhandlungen übergehen.¹⁶⁸⁹ Am 12. September 1969 übergab Vize-Außenminister Semjonow dem deutschen Geschäftsträger in Moskau ein Aide Mémoire. Am selben Tag erging eine Antwort auf die, von Brandt im Zuge des Streits um den Austragungsort der Bundesversammlung initiierte, Berlin-Sondierung der Westmächte an deren Botschafter. Im Auswärtigen Amt ging man davon aus, daß dies auf "einen auch sachlich engen Zusammenhang"¹⁶⁹⁰ hindeutete.

In dem sowjetischen Papier hieß es, daß der Gewaltverzichtsdialog zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion und zwischen der Bundesrepublik und den anderen sozialistischen Staaten "vielversprechend und fruchtbar sein" werde, wenn die Bundesregierung bereit sei, "an dieses Problem unter

¹⁶⁸¹ Protokoll der 96. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1969, S. 1371. Als Beispiel für die Prestigeerfolge nannte Brandt die Aufnahme der Bundesrepublik in den Entwicklungsausschuß der Vereinten Nationen, eine für Bonn positive Abstimmung bei der UN-Vertragsrechtskonferenz in Wien und bei den Fragen der Rechtshilfe der Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen Ludwigsburg bei der Beschaffung von Beweismaterial im Rahmen von Straf- und Ermittlungsverfahren wegen nationalsozialistischer Gewaltverbrechen.

¹⁶⁸² Schmidt am 25.08.1969 im Parteirat, in: SPD-Parteivorstand: Sitzungen des Parteivorstandes und des Präsidiums.

¹⁶⁸³ Vgl. Möller, Genosse Generaldirektor, S. 403, und Lehmann, Öffnung nach Osten, S. 108.

¹⁶⁸⁴ Sitzung des SPD-Präsidiums am 21.08.1969, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

¹⁶⁸⁵ zit. nach Soell, Helmut Schmidt, S. 830. Vgl. *ibid.*, S. 830f., Möller, Genosse Generaldirektor, S. 405, Lehmann, Öffnung nach Osten, S. 87f. und 108f., sowie Taschler, Herausforderungen, S. 368.

¹⁶⁸⁶ *PMI* 288/69 vom 23.08.1969.

¹⁶⁸⁷ Vgl. Stadt, Westpolitik, S. 279f., und Kaiser, Machtwechsel, S. 319.

¹⁶⁸⁸ Schmidt, Dialog über Deutschland, S. 205. Vgl. Soell, Helmut Schmidt, S. 831.

¹⁶⁸⁹ Vgl. Niedhart, "Revisionistische Elemente", S. 249.

¹⁶⁹⁰ AAPD 1969, Dok. 293, S. 1022. So auch Brandt im Gespräch mit dem US-Außenminister Rogers am 22.09.1969, in: PAAA, B 150, und Egon Bahr in einem Vermerk vom 18.09.1969, in: Dep. Bahr 399. Falin (Erinnerungen, S. 57) bestätigt diese Vermutung. Der Text wurde nicht, wie von Niedhart ("Ostpolitik: Grand Design", S. 120) fälschlich behauptet, erstmals am 15.09.1969 von einem sowjetischen Botschaftsangehörigen in der SPD-Bundesgeschäftsstelle in Bonn übergeben.

Berücksichtigung der Tatsachen der europäischen Wirklichkeit, der Sicherheitsinteressen des Kontinents und der internationalen Verpflichtungen der jeweiligen Seite heranzugehen". Dazu gehöre auch "die Bereitschaft, gleichzeitig mit der DDR einen in völkerrechtlicher Hinsicht verbindlichen Vertrag über den Verzicht auf Gewaltanwendung abzuschließen". Der Kreml unterstrich, "daß die Erlangung wahrer Sicherheit in den internationalen Beziehungen und die Gewährleistung der Entspannung in Europa die Unverletzlichkeit der in Europa bestehenden Grenzen und die Respektierung der rechtmäßigen Interessen der souveränen Deutschen Demokratischen Republik und eines jeden anderen sozialistischen Staates voraussetz[e]". Als eine "wesentliche Tatsache" sehe man "auch die Respektierung der besonderen Stellung West-Berlins an".¹⁶⁹¹

In einer Analyse der sowjetischen Papiere hielt Ministerialdirektor Ruete fest, daß Moskau weder auf konkrete Vorschläge eingehe noch ein substantielles eigenes Programm erkennen lasse, sich aber für die Fortsetzung des Gedankenaustausches ausspreche, jeweils unter der Bedingung, daß das berücksichtigt werde, was der Kreml die "Interessen der europäischen Sicherheit" nenne. Für Ruete bestätigten die Papiere den Eindruck, den man in den letzten Monaten gewonnen hatte:

Die sowjetische Regierung ist an einer Zuspitzung der Spannung in Europa nicht interessiert. Sie ist andererseits nicht bereit, von ihrer als Ergebnis des Zweiten Weltkrieges hingestellten Machtposition im europäischen Bereich abzurücken. Vielmehr besteht der Eindruck, daß sie in letzter Zeit verstärkt auf deren endgültige Absicherung und Anerkennung durch die übrige Welt hinarbeitet. [...] Die Sowjets versuchen deshalb mit gesteigerter Intensität die Anerkennung ihres Besitzstandes und ihrer Einflußsphäre durchzusetzen, ehe andere Entwicklungen dem zuvorkommen könnten. Die Forderungen, die sie dabei stellen, sind vorwiegend an die Bundesrepublik Deutschland [...] gerichtet.

Das Aide-mémoire war für Ruete "so abgefaßt, daß es von der neuen Bundesregierung – wie immer sie auch zusammengesetzt sein [mochte] – nicht ignoriert werden" konnte. Vielmehr werde sie "in Zugzwang versetzt", ja er vermutete, Moskau hoffe womöglich, "daß es geeignet sein könnte, die Formulierung des Regierungsprogramms der neuen Bundesregierung [...] zu beeinflussen"¹⁶⁹².

Brandt fand am sowjetischen Aide-mémoire bemerkenswert, daß Moskau auf eine Wiederholung des sowjetischen Interventionsanspruch verzichtet und sich in den wesentlichen Punkten auf die Formulierungen des Budapester Appells bezogen hatte. Nach seiner Einschätzung konnte die Verwendung der "gegenüber früheren Dokumenten [...] veränderten Formel von der Anerkennung 'der Existenz der DDR' [...] darauf hindeuten, daß die Sowjetunion gewillt sein könnte, das Thema der völkerrechtlichen Anerkennung auszuklammern". Eine "Anerkennung der Unverletzlichkeit" der Oder-Neiße-Linie deutete er als gleichbedeutend mit dem, was Bonn mit Gewaltverzicht meinte, auch wenn es "dafür drüben im Osten noch eine ganz andere Interpretation"¹⁶⁹³ gab. Und tatsächlich sollte die Formulierung ja sowohl im Warschauer als auch im Moskauer Vertrag auftauchen, den Ergebnissen der Gewaltverzichtsverhandlungen. In einer ersten öffentlichen Stellungnahme begrüßte Brandt am 16. September, daß der Kreml der Bundesregierung "den guten Willen nicht mehr ab[spreche]" und vorschläge, "die Lösung der anstehenden Probleme in direkten Verhandlungen zu suchen"¹⁶⁹⁴. Mit Blick auf das Gerangel zwischen Auswärtigem Amt und Palais Schaumburg über die Bonner Note, auf die Moskau nun geantwortet hatte, meinte Brandt: "Ich finde es sehr nobel, daß die Regierung der Sowjetunion diese peinliche Sache nicht ausgenutzt hat."¹⁶⁹⁵

Am Rande der UN-Vollversammlung, wo er auch den britischen und französischen Außenminister traf, führte er am 22. September gegenüber seinem amerikanischen Amtskollegen aus, die sowjetischen Vorschläge sowohl zum Gewaltverzicht als auch zur Berlin-Sondierung der Westmächte "enthielten keine Polemik, gäben aber auch keinen Boden auf." Brandt wollte "Zeit und Ort der Gespräche zu beiden Themen koordiniert" sehen, um nicht zuzulassen, "daß die Sowjets sie voneinander trennten". Da wegen

¹⁶⁹¹ AAPD 1969, Dok. 293, Anm. 3.

¹⁶⁹² AAPD 1969, Dok. 293, S. 1023ff.

¹⁶⁹³ "Brandt: Viele Ansätze für ein Gespräch mit Moskau", in: *Welt* vom 22.09.1969.

¹⁶⁹⁴ Pressekonferenz Brandts am 16.09.1969, in: WBA, A 3, 323.

¹⁶⁹⁵ "Sehr nobel", in: *SPIEGEL* vom 22.09.1969.

der Regierungsbildung der Oktober aus deutscher Sicht ungünstig für Verhandlungen sei, schlug er vor, in den kommenden Wochen "nur eine Art Zwischenbescheid zu geben, um dann später die Gespräche zur Sache aufzunehmen". In der Zwischenzeit könne Gromyko gebeten werden, "Passagen der sowjetischen Papiere zu präzisieren", zumal "man sich fragen müsse, ob die Unklarheit in den sowjetischen Papieren reine Taktik sei oder ob sie Unsicherheit in der Führung in Moskau reflektiere"¹⁶⁹⁶.

Brandts Reise zur UNO-Vollversammlung war "integraler Bestandteil des Wahlkampfkonzeptes für Brandt"¹⁶⁹⁷, das den Außenminister vornehmlich als Staatsmann präsentieren sollte. Nach seiner Rückkehr aus New York betonte er auf einer Pressekonferenz die Übereinstimmung in der Beurteilung der sowjetischen Papiere zwischen ihm, Rogers, Stewart und Schumann und kündigte an, daß über das Angebot von Gewaltverzichtsverhandlungen "die kommende Bundesregierung im Benehmen mit den drei Mächten zu befinden haben" werde. Zugleich berichtete er, daß er "kurzfristig von der Möglichkeit eines Gesprächs mit dem sowjetischen Außenminister Gebrauch" gemacht habe. Das Gespräch war nach Brandts Treffen mit Rogers, bei dem weitgehende Übereinstimmung in der Beurteilung der sowjetischen Noten geherrscht hatte, spontan, aber nicht unvorbereitet auf Brandts Bitte hin zustande gekommen. Brandt führte aus, er habe Gromyko mitgeteilt, "daß der sowjetische Vorschlag zu direkten Verhandlungen in Moskau natürlich erst von der nächsten Bundesregierung beantwortet werden" könne, aber "keinen Zweifel daran gelassen, daß die Antwort – bei aller Schwierigkeit der Materie – positiv sein sollte"¹⁶⁹⁸. Damit hatte er natürlich die nächste Bundesregierung in ihrer Entscheidungsfreiheit beschränkt, legte sie fest – mußte es doch schwerfallen, das Gesprächsangebot abzulehnen oder von Bedingungen abhängig zu machen, was wohl – z.B. mit Blick auf etwaige Koalitionsverhandlungen – beabsichtigt gewesen sein dürfte.

Das war vor allem deswegen brisant, weil das sowjetische Aide-mémoire aus Kiesingers Sicht von Bonn eine "bedingungslose Kapitulation"¹⁶⁹⁹ verlangte. Auf die offensichtlichen Unterschiede in der Bewertung zwischen Kiesinger und ihm angesprochen, wick Brandt einer direkten Antwort aus, erinnerte aber daran, daß die von Moskau vorgeschlagenen "direkten Verhandlungen" gerade das seien, was "die Bundesregierung bekanntlich [...] angestrebt"¹⁷⁰⁰ habe. Kiesinger stieß sich auch an Gromykos Rede vor der UNO-Generalversammlung am 19. September 1969. Der sowjetische Außenminister hatte einmal mehr auf das angebliche Wiederaufleben des Militarismus und, mit Blick auf Umfragen, die der NPD einen Einzug in den Bundestag prognostizierten, wachsende rechtsradikale Aktivitäten in der Bundesrepublik aufmerksam gemacht. Ferner hatte er erneut die Stabilität der Grenzen einschließlich der Oder-Neisse-Linie und der Grenze zwischen BRD und DDR als *conditio sine qua non* für einen dauerhaften Frieden in Europa bezeichnet. Gromyko hatte der Bundesregierung eine Verbesserung der bilateralen Beziehungen angeboten und sie aufgefordert, die Realität der bestehenden Situation in Europa anzuerkennen, einschließlich der unveränderlichen Tatsache der Existenz der DDR.¹⁷⁰¹

Brandt nahm darauf in seinem Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister Bezug, als er sagte, daß Gromyko der Bundesregierung in seiner "im übrigen sehr interessanten Rede in der Generaldebatte eine sicherlich zu ungünstige Zensur erteilt habe". Gromyko bezeichnete die Zensur als "nicht so schlecht" und wies auf Möglichkeiten hin, "die auszunutzen beide Seiten verstehen" müßten. Wohl in Anspielung auf Kiesingers Äußerungen fuhr er fort: "Im Wahlkampf zeigen sich häufig Empfindlichkeiten. Doch

¹⁶⁹⁶ Aufzeichnung Ritzel zum Gespräch Brandt-Rogers am 22.09.1969, in: PAAA, B 150.

¹⁶⁹⁷ Münkel, Vierte Gewalt, S. 268.

¹⁶⁹⁸ "Außenpolitik auf der soliden Grundlage gemeinsamer Auffassungen", in: *Bulletin* vom 25.09.1969. Vgl. "Vorspiel mit Zarapkin führte zu dem diplomatischen Menuett", in: *Welt* vom 24.09.1969. Zum Gespräch Brandt-Gromyko vgl. AAPD 1969, Dok. 297, und Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 257-261.

Brandt traf in New York auch den rumänischen, den tunesischen und den österreichischen Außenminister. Vgl. AAPD 1969, Dok. 298, und Dok. 299, Anm. 2, Drahtberichte Boeker vom 22.09.1969, in: PAAA, B 150.

¹⁶⁹⁹ "Sehr nobel", in: *SPIEGEL* vom 22.09.1969. Bereits unmittelbar vor der Übergabe des Papiers hatte eine Äußerung des Kanzlers beinahe zu einer Verschärfung der Denkschrift oder gar einem Stop der Aktion geführt. Vgl. Falin, Erinnerungen, S. 57.

¹⁷⁰⁰ "Brandt: Moskau will Probleme in direkten Verhandlungen lösen", in: *Generalanzeiger* vom 20./21.09.1969.

wußten gewisse Kreise sehr wohl, daß die sowjetische Außenpolitik ihre Einstellung auf bestimmte Grundprinzipien stütze. Von diesen her sei die Sowjetunion an einer Verbesserung der bilateralen Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland interessiert, allerdings unter der Bedingung, daß diese ihre Politik realistischer gestalte, was manche außer acht ließen." Die Gespräche über den Gewaltverzicht würden zeigen können, wie man weiterkomme: "Wenn die Bundesregierung vernünftig ist, wird der Erfolg kommen." Brandt reagierte erfreut auf Gromykos "Bereitschaft [...], praktische Fragen zu besprechen, und bat um die Zusage, daß diese Bereitschaft über den Wahltermin" hinausgehe, woraufhin Gromyko versicherte, daß seine "Zusage nichts mit dem Wahlkampf zu tun" habe und "auch für die Zeit nach der Wahl" gelte. Dies verband er mit dem Hinweis darauf, daß Kiesinger seine Rede vor der UN-Vollversammlung einseitig negativ gedeutet und übersehen habe, "daß die Bundesrepublik viele Möglichkeiten habe, zur europäischen Zusammenarbeit beizutragen"¹⁷⁰².

In seiner Pressekonferenz nach der Rückkehr aus New York – den Bundeskanzler ließ er schriftlich unterrichten¹⁷⁰³ – wies Brandt darauf hin, Gromyko habe "mehrfach den Willen der Sowjetregierung betont, zu einem besseren Verhältnis mit der Bundesrepublik zu gelangen", und "unterstrichen, daß die sowjetische Bereitschaft hierzu einer nicht taktischen sondern grundsätzlichen Haltung seiner Regierung entspreche"¹⁷⁰⁴. In der Rückschau bezeichnete Brandt sein Gespräch mit Gromyko sechs Tage vor den Wahlen, an dem auch Staatssekretär Duckwitz und Egon Bahr sowie auf sowjetischer Seite Valentin Falin teilnahmen, als "die Brücke, die in jene Bereiche der Ostpolitik hinüberführte, die sich in den ersten Jahren meiner Kanzlerschaft erschließen sollten"¹⁷⁰⁵.

Dazwischen lagen allerdings noch die letzten Tage des Wahlkampfes, der die scheinbar unüberbrückbaren Gegensätze der Koalitionspartner und insbesondere die zwischen Kanzler und Vizekanzler deutlich zutage treten ließ. Die Unterschiede zwischen Kiesinger und Brandt waren keineswegs nur dem Wahlkampf geschuldet, sondern Ausdruck unterschiedlicher Einschätzungen und Vorstellungen¹⁷⁰⁶, doch traten sie vor dem Hintergrund jüngerer Entwicklungen wie des Budapester Appells, der Gomulka-Rede, des Kambodscha-Streits und des sowjetischen Aide-mémoires auf der einen und der wahlkampfbedingten Pointierung auf der anderen Seite wie in einem Brennglas deutlich zutage und heizten die persönlichen Differenzen an. Ein wichtiger Bezugspunkt im Wahlkampf war die gemeinsame Außenpolitik, die aufgekündigt zu haben die Koalitionspartner einander vorwarfen, wobei nach Einschätzung des Kanzler-Intimus Waldemar Besson im "Wahlkampf der CDU [...] immer weniger zu erkennen [war], daß es einmal eine Regierungserklärung Kurt Georg Kiesingers gegeben hatte"¹⁷⁰⁷.

Zuallererst versuchte Kiesinger "in bewährter Adenauer-Manier [...] die kommunistische Gefahr großzureden"¹⁷⁰⁸ und die SPD als unsicheren Kantonisten dazustellen. Er beschwerte sich öffentlich über die "nebulöse Haltung der SPD in manchen außenpolitischen Fragen" und darüber, daß man auf Seiten des Koalitionspartners – gemeint war Brandt – "Illusionen hatte und daß man auch aus einem gewissen Prestigebedürfnis außenpolitische Erfolge fingiert [...], die es nicht gegeben hat"¹⁷⁰⁹. Kiesinger bezichtigte Brandt der "Augenwischerei" und schimpfte ihn "Super-Illusionisten" und "Zick-Zack-Kursler", der für eine "lebensgefährliche Politik"¹⁷¹⁰ stehe. In Hintergrundgesprächen rühmte der Kanzler sich, "Brandt auf dem Pfad der Tugend gehalten" und "praktisch jede Note des AA an die Sowjetunion entweder

¹⁷⁰¹ AAPD 1969, Dok. 297, Anm. 3.

¹⁷⁰² AAPD 1969, Dok. 297, S. 1057-1061.

¹⁷⁰³ Vgl. Ritzel an Boss am 23.09.1969, in: PAAA, B 150.

¹⁷⁰⁴ "Außenpolitik auf der soliden Grundlage gemeinsamer Auffassungen", in: *Bulletin* vom 25.09.1969.

¹⁷⁰⁵ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 261. Vgl. *ibid.*, S. 257-261.

¹⁷⁰⁶ Vgl. Larrabee, *Reconciliation*, S. 216.

¹⁷⁰⁷ Besson, *Außenpolitik*, S. 435. Auch für Andreas Hillgruber kehrte die CDU/CSU "zu Positionen in der Deutschland-Frage zurück, die auch auf ihrer Seite mit der Regierungserklärung Kiesingers [...] überwunden schienen" (Die "deutsche Frage" in der *Weltpolitik*, S. 98).

¹⁷⁰⁸ Gassert, *Kiesinger*, S. 715.

¹⁷⁰⁹ "Statt daß man mir ein Kränzchen flicht" (Interview Kiesinger), in: *SPIEGEL* vom 08.09.1969.

¹⁷¹⁰ "Bißchen siegen", in: *SPIEGEL* vom 22.09.1969.

gestrichen oder korrigiert"¹⁷¹¹ zu haben. CSU-Generalsekretär Streibl sekundierte, Kiesinger habe die Bundesrepublik "vor Fehlentscheidungen des allzu Moskau-hörigen SPD-Außenministers"¹⁷¹² bewahrt. Fünf Tage vor der Wahl verstieg sich Kiesinger zu der Behauptung, durch einen Regierungswechsel würde "alles zerstört werden", was zwanzig Jahre lang gehalten habe, auch "die uneingeschränkte Unterstützung der freien Welt"¹⁷¹³.

In der Wahrnehmung der ihm wohlgesonnenen Zeitgenossen reagierte Brandt zum einen mit einer demonstrativen "Attitüde der Überlegenheit" und ließ "alle Rempelen der CDU/CSU (Kiesinger: 'Man kann Herrn Brandt die deutsche Außenpolitik nicht mehr anvertrauen') an sich abgleiten"¹⁷¹⁴. Zum anderen ging er in die Offensive, wobei er Kiesinger "Entschlußlosigkeit" sowie mangelndes Durchsetzungsvermögen und der CSU "Demagogie"¹⁷¹⁵ vorwarf. Brandt warf Kiesinger öffentlich vor: "Sein Versäumnis ist, daß er zu oft gebremst hat oder sich von seinen Parteifreunden hat bremsen lassen."¹⁷¹⁶ Seine bevorzugte Zielscheibe in diesem Wahlkampf war jedoch Franz Josef Strauß, zum Teil sicher aus taktischen Erwägungen, ließen sich doch an Strauß' Aussagen die Unterschiede zwischen Union und Sozialdemokratie nicht nur am deutlichsten herausstellen, sondern auch in dem Sinne, daß Brandt und die SPD als Kraft der Vernunft und Besonnenheit dastanden. Zum anderen aber wohl auch aufgrund der Verletzungen, die auch und gerade Strauß Brandt in den Wahlkämpfen 1961 und 1965 zugefügt hatte, und des Verhaltens, das die CSU und ihr Vorsitzender in der Großen Koalition an den Tag gelegt hatten. Im Juni hatte sich Brandt im Nachgang der Auseinandersetzung um die Verwendung des Begriffs "Mini-Ausgabe der Harzburger Front" bei Barzel beklagt:

Gegenstand und Anlaß meiner Kritik war [...] das Verhalten der CSU, die zwar mit Ihnen eine gemeinsame Fraktion bildet, sich aber immer wieder in einer Weise öffentlich äußert, die ihr Verhältnis zur Koalition und zum Koalitionspartner SPD zweifelhaft macht. Seit Beginn unserer Zusammenarbeit ist die gemeinsame, von mir vertretene Außenpolitik Gegenstand ständiger heftiger Angriffe des Bayern-Kurier. Die Veröffentlichungen haben häufig einen herabsetzenden Charakter, machen vor persönlichen Diffamierungen nicht halt und scheuen sich nicht, auch das Auswärtige Amt und meine Mitarbeiter darin einzubeziehen. Thematik, Stil, Form und Sprache der Veröffentlichungen im Bayern-Kurier offenbaren in einer Reihe von Fällen leider eine erschreckende Verwandtschaft mit solchen in der National-Zeitung. [...] Zunächst habe ich dazu öffentlich geschwiegen. Wiederholt habe ich Herrn Strauß [...] auf diesen Sachverhalt hingewiesen, gelegentlich auch im Kreißbronner Kreis darüber gesprochen. Irgendwelche Ergebnisse haben diese Bemühungen nicht gehabt. [...] Obwohl die CDU dieses Vorgehen der CSU bisher ständig toleriert hat, habe ich mich bewußt darauf beschränkt, die Auseinandersetzung – und auch das erst in der letzten Zeit – nur auf die CSU zu beziehen.¹⁷¹⁷

Im Wahlkampf klang das dann so:

Die Politik von Herrn Strauß und der CSU entspricht nicht der erklärten Politik der Bundesregierung. Aber der gegenwärtige Regierungschef ließ dies alles geschehen. [...] Die Politik der Bundesregierung war und ist [...]: Mißtrauen gegenüber Deutschland abbauen. Das Ergebnis der Reden von Herrn Strauß: Mißtrauen gegenüber Deutschland [...]. Ein Illusionist ist, wer glaubt, durch Schimpfen oder Leugnen von Tatsachen die Wirklichkeit verändern zu können. [...] Und nachdem Herr Strauß das böse Wort [...] von der Verzichtspolitik in diesen Wahlkampf gebracht hat, sage ich: Wir sind nicht nur bereit, [...] auf deutsche Atomwaffen zu verzichten; wir sind auch bereit, auf Herrn Strauß zu verzichten.¹⁷¹⁸

Brandt wehrte sich gegen den Vorwurf, "moskauhörig"¹⁷¹⁹ zu sein und warf Unionspolitikern wie Rainer Barzel vor, in der Grenzfrage den Vertriebenen etwas zu versprechen, was sie nicht halten könnten: "Ich sage [...] bewußt unjuristisch, daß ich es für hart an Volksbetrug grenzend halte, so zu tun, als ginge es um den Verzicht auf etwas, was wir besitzen, anstatt, vom Faktischen ausgehend, deutlich zu machen,

¹⁷¹¹ "Signale nach links", in: *SPIEGEL* vom 15.09.1969.

¹⁷¹² "Streibl kritisiert Brandt", in: *FAZ* vom 16.09.1969.

¹⁷¹³ zit. nach Soell, Helmut Schmidt, S. 832.

¹⁷¹⁴ "Signale nach links", in: *SPIEGEL* vom 15.09.1969. Zum Wahlkampf mit dem Fokus auf Brandt und die SPD vgl. Münkler, *Vierte Gewalt*, S. 256-272, und Schönhoven, *Wendejahre*, S. 579-599 und 620-685.

¹⁷¹⁵ "Brandt: Keine Großmacht stellt den Berlin-Status in Frage", in: *Tagesspiegel* vom 16.09.1969. Vgl. *PMI* 400/69 vom 18.09.1969.

¹⁷¹⁶ *PMI* 380/69 vom 14.09.1969.

¹⁷¹⁷ Brandt an Rainer Barzel vom 27.06.1969, in: WBA, A 11.1, 3. Im Januar 1969 hatte Brandt noch Überlegungen angestellt, "eine Gegenfigur zu Strauß" in Bayern aufzubauen, um nicht "auf jede von dort kommende Rüpelei zentral antworten" zu müssen: "Wir sollten uns einen Gegen-Rüpel halten" (Vermerk Brandt für Wischniewski vom 06.01.1969, in: WBA, A 11.3, 15).

¹⁷¹⁸ *PMI* 400/69 vom 18.09.1969 (Rede Brandts in der Bayernhalle in München am 18.09.1969). Das Manuskript der Rede findet sich in: Dep. Bahr 88 A.

daß wir nicht auf etwas zu verzichten, sondern daß wir etwas zu gewinnen haben, nämlich eine friedliche Zukunft für diesen Staat und für diese Nation."¹⁷²⁰ Genau so sollte Brandt 1970, natürlich ohne die Schärfe der Wahlkampfretorik, in seiner Fernsehansprache an das deutsche Volk nach Unterzeichnung des Warschauer Vertrags argumentieren.¹⁷²¹

Der Union insgesamt warf er die Abkehr von der gemeinsamen Außenpolitik der Großen Koalition sowie den Rückfall in die Außenpolitik der Jahre vor 1966 vor und zeichnete ein Bild von Bremsern und Saboteuren.¹⁷²² Dabei betonte er, was für eine "Plackerei" es gewesen sei, den "Koalitionspartner dazu zu bringen", die Köpfe frei zu machen "für ein planvolles Handeln, den Graben durch Deutschland wenigstens millimeterweise zuzuschütten"¹⁷²³. Man sei ihm "manchmal in den Arm gefallen" und er habe "gute Miene zu einem sinnlosen Spiel machen"¹⁷²⁴ müssen.

Vor allem aber machte er deutlich, daß er nicht bereit war, nach der Wahl erneut ausgebremst zu werden. Die Beschwerde über Kiesingers Regierungsstil verband er mit der Ankündigung, nicht noch einmal als Außenminister einer Großen Koalition zur Verfügung zu stehen, es sei denn mit einer klaren Regelung, "daß nicht aus der Richtlinienkompetenz eine Bürokraten-Zuständigkeit des Bundeskanzleramts für den Außenminister"¹⁷²⁵ werde. Bereits nach der Schlappe der SPD bei der Landtagswahl in Baden-Württemberg 1968 hatte Brandt, wohl auch entnervt vom Zwist zwischen Auswärtigem Amt und Palais Schaumburg, mit dem Gedanken gespielt, aus der Regierung auszusteigen und sich ganz auf den Parteivorsitz zu konzentrieren.¹⁷²⁶ Doch jetzt war seine Ansage weniger Ausdruck von Resignation als von Provokation.¹⁷²⁷ Zwar lag Kiesinger in Umfragen klar vor Brandt, aber dieser hatte sich und seiner Partei im Bereich der Ost- und Entspannungspolitik "einen großen Kompetenzvorsprung vor der Union verschafft"¹⁷²⁸.

Hans Ulrich Kempfski, der Brandt im Wahlkampf begleitete, machte folgende Beobachtung: "Den stärksten Eindruck von Wahrhaftigkeit hinterläßt der SPD-Chef [...], wenn er über Außenpolitik berichtet. Dann spricht er mit einem Feuer, das leuchtet und wärmt. Dann wirkt er manchmal wie ein Denker, der nach langem Sinnen in einem Zustand philosophischen Zweifels darüber verharrt, ob er sich überhaupt noch leisten könne, den kleinen Reibereien der Parteipolitik Beachtung zu schenken."¹⁷²⁹ Brandt schien, auch und gerade vor dem Hintergrund der außen- und koalitionspolitischen Erfahrungen der letzten Jahre, klar vor Augen zu haben, was nach der Wahl zu tun sei, und war nicht länger bereit, sich von den nächsten Schritten abbringen zu lassen. Etwas verklausuliert kündigte er an, daß er nach den Wahlen, wenn es ihm möglich sein würde, einen neuen politischen Kurs einschlagen würde und daß das Navigationsinstrumentarium und Kartenmaterial dafür bereits vorlagen: "Nun gebe ich [...] gerne zu, daß es bei mir zu Hause im Schreibtisch eine Schublade gibt, und die ist sogar sehr groß, weil ich eine Seemannskommode zum Schreibtisch umgebaut habe, mit sehr hohen Schubfächern. Da gibt es also ein Schubfach mit sachlichen und anderen Vorschlägen ab 18. September, 18 Uhr."¹⁷³⁰

Auch wenn "Details darüber, wie die ins Stocken geratene deutsche Außenpolitik aktiviert werden könnte, [...] unerwähnt"¹⁷³¹ blieben, nutzte Brandt den Wahlkampf, um ost- und deutschlandpolitisches Terrain zu markieren und für die Zeit nach der Wahl zu bereiten. Unter Verweis darauf, daß die Welt nicht stehen bleibe und man im Dezember 1966 z.B. die Gomulka-Rede vom Mai 1969 noch nicht

¹⁷¹⁹ *PMI* 400/69 vom 18.09.1969.

¹⁷²⁰ "Brandt: Viele Ansätze für ein Gespräch mit Moskau", in: *Welt* vom 22.09.1969. Vgl. "Brandt beantwortet Kiesingers Fragen zur Deutschlandpolitik", in: *Welt* vom 16.09.1969.

¹⁷²¹ Vgl. Brandt, *Der Wille zum Frieden*, S. 253ff.

¹⁷²² Vgl. "Die SPD wird sich nicht billig machen", in: *SPIEGEL* vom 15.09.1969 und *PMI* 400/69 vom 18.09.1969.

¹⁷²³ *PMI* 381/69 vom 15.09.1969.

¹⁷²⁴ *PMI* 288/69 vom 23.08.1969.

¹⁷²⁵ "Die SPD wird sich nicht billig machen", in: *SPIEGEL* vom 15.09.1969. Vgl. Taschler, *Herausforderungen*, S. 384.

¹⁷²⁶ Vgl. Schönhoven, *Wendjahre*, S. 310-315.

¹⁷²⁷ Vgl. "Vielleicht muß ich es ja machen", in: *SPIEGEL* vom 15.09.1969.

¹⁷²⁸ Schönhoven, *Wendjahre*, S. 670. Vgl. Link, "Deutschlandpolitik", S. 1735.

¹⁷²⁹ "Hier stehe ich und kann nicht anders", in: *SZ* vom 16.09.1969.

¹⁷³⁰ "Die Zeiten Bismarcks sind vorbei", in: *Weserkurier* vom 06.09.1969.

gekannt habe, betonte er es gebe Felder, auf denen "die Politik weiter entwickelt werden"¹⁷³² müsse. So kündigte er an, die SPD werde nach der Wahl darauf drängen, daß die der DDR gemachten Angebote nach der Wahl "mit Nachdruck weiter verfolgt" würden, was bedeute, daß Bonn sich für einen "innerdeutschen modus vivendi einzusetzen" habe, und zwar "innerhalb des Rahmens, [...] daß die Bundesrepublik [...] und die DDR für einander kein Ausland sein könn[t]en und daß sie Teile einer Nation bleiben"¹⁷³³ würden. Zwar betonte Brandt Kontinuität und Gemeinsamkeit in der Deutschlandpolitik, doch wie schon in den Monaten und Jahren zuvor, ließ er einen neuen Kurs erkennen, der über das, was die Union zu konzidieren bereit gewesen war, hinausführen würde zur sozialliberalen Deutschlandpolitik, und das bis in die Formulierung der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt.

Unter Ausschluß der Öffentlichkeit stellten derweil Brandts engste Mitarbeiter im Auswärtigen Amt Überlegungen für die Zeit nach den Wahlen an. Anfang August hatte Staatssekretär Duckwitz Brandt einen Vermerk vorgelegt, in dem er, von der Fortsetzung der Großen Koalition ausgehend, fragte, "auf welchen Gebieten schon vor der Bildung einer neuen Regierung, d.h. während der Koalitionsgespräche, Änderungen des bisherigen Zustandes erforderlich" seien. Dabei verzichtete er auf Vorschläge, die "mit aller Wahrscheinlichkeit auch in einer neuen Regierung der Großen Koalition nicht realisierbar" sein würden. Duckwitz empfahl die Umsetzung seiner Ideen sofort in den ersten Monaten nach der Wahl. Erfahrungsgemäß würden dann Dinge von der Öffentlichkeit akzeptiert, die später nur schwer durchsetzbar seien. Er warnte davor, für unbedingt erforderlich erachtete Maßnahmen nicht in die Koalitionsverhandlungen einzubeziehen und sie so der späteren Entscheidung der Regierung vorzubehalten: "Wir haben gelernt, daß dies auf erhebliche Schwierigkeiten stößt, wenn nicht gar sich als unmöglich erweist." Duckwitz plädierte für eine explizite Vereinbarung der baldigen Unterzeichnung des NV-Vertrags, die Festlegung auf eine konsequente Fortsetzung der in den letzten Jahren eingeschlagenen Ostpolitik, die Verkündung der Bereitschaft, mit Polen einen Vertrag über die Oder-Neiße-Grenze abzuschließen, als Teil der Regierungserklärung, die offizielle Lossagung vom Alleinvertretungsanspruch und von den "Resten der Hallstein-Doktrin", nicht aber unbedingt die Anerkennung der DDR, wohl aber eine Fortsetzung und Intensivierung der "Angebotspolitik"¹⁷³⁴ gegenüber Ost-Berlin.

Das alles entsprach der von Brandt bisher vorangetriebenen und von der Union zunehmend gebremsten und sabotierten Politik, was am Ende bedeutete, daß das Ergebnis der Bundestagswahl und damit die Stärke der Verhandlungsposition den Ausschlag geben würde. Diese hätte aber nach den Erfahrungen der Jahre 1966 bis 1969 für die SPD so stark sein müssen, daß der Bruch des Bündnisses mit der Union eine echte Option hätte darstellen müssen, was nur in einer Konstellation der Fall sein konnte, in der sie auch mit der FDP eine Mehrheit hätte, mit der das alles (und mehr) leichter durchsetzbar war, während beim Fehlen eben jener Option wenig dafür sprach, daß die Union, die 1969 weniger kompromißbereit war als 1966, diesen Punkten zustimmen würde. In *diesem* Sinne waren Duckwitz' Überlegungen wenig realistisch, ja muteten innenpolitisch fast naiv an, zumal man zu diesem Zeitpunkt davon ausgehen mußte, daß eher die CDU/CSU als die SPD stärkste Fraktion werden und den Kanzler stellen würde. Und gerade die – dann wohl kaum veränderte – "personelle Besetzung" des Kanzleramts hätte aus Duckwitz' Sicht zu "unerträgliche[n] Formen" im Umgang zwischen Palais Schaumburg und Auswärtigem Amt geführt: Es mangle an Abstimmung, vielmehr lasse man das Auswärtige Amt "Aufzeichnungen, Vermerke etc. ausarbeiten, um sie dann nachher im Bundeskanzleramt zu korrigieren bzw. ganz neu zu formulieren". Während das Kanzleramt von im Auswärtigen Amt geführten Gesprächen mit ausländischen Politikern regelmäßig Aufzeichnungen erhalte, sei dies umgekehrt selten der Fall, was dazu führe, daß "das Auswärtige Amt gegen das Bundeskanzleramt und umgekehrt ausgespielt" werde.

¹⁷³¹ "Hier stehe ich und kann nicht anders", in: *SZ* vom 16.09.1969.

¹⁷³² *PMI* 344 vom 05.09.1969.

¹⁷³³ "Brandt: Moskau will Probleme in direkten Verhandlungen lösen", in: *Generalanzeiger* vom 20./21.09.1969.

Offenbar hätten in zahlreichen Fälle außenpolitische Sondierungen des Bundeskanzleramts ohne Kenntnis des Auswärtigen Amts stattgefunden und einige Botschafter unmittelbar Weisungen vom Bundeskanzleramt ohne Kenntnis der vorgesetzten Behörde erhalten. Statt Kooperation konstatierte Duckwitz eine "Gegeneinanderarbeit". Er wollte dem Kanzler nicht die Richtlinienkompetenz bestreiten, aber diese könne "nicht bedeuten, daß das Bundeskanzleramt sich auf fast allen Etagen bemüßigt fühlt, in die tägliche Arbeit der auswärtigen Politik hineinzupfuschen"¹⁷³⁵. Eigentlich konnte die Konsequenz aus dieser Analyse nur lauten, daß die Konstellation der vergangenen zweieinhalb Jahre mit Kiesinger als Kanzler und Brandt als Außenminister nicht fortgesetzt werden konnte.

Kiesinger erklärte zur gleichen Zeit im Gespräch mit dem Leiter der bundesdeutschen Handelsvertretung in Warschau, "er sei weder jetzt noch nach den Wahlen bereit"¹⁷³⁶, eine Anerkennung der Oder-Neiße-Linie auszusprechen. Die Mehrheit der Deutschen sei dazu noch nicht bereit. Dies verdeutlicht nicht nur, wie aussichtslos Duckwitz' Überlegungen waren, sondern auch eine grundsätzlich andere Herangehensweise: Der Kanzler wollte der Meinung des Volkes folgen, Brandt ging in Sachen Ost- und Deutschlandpolitik entsprechend seiner Überzeugung voran, den (anfänglichen Unmut) der Öffentlichkeit in Kauf nehmend. Allerdings – oder: dementsprechend – gab er seine Absichten im Wahlkampf nicht gänzlich preis. Wohl sorgte er mit Unterstützung Helmut Schmidts dafür, daß im Parteirat und auf dem Wahlparteitag der SPD die Anträge abgelehnt wurden, die die Koalitionsentscheidung nach der Wahl einem außerordentlichen Parteitag überlassen wollten.¹⁷³⁷

Bedeutender als Duckwitz' Überlegungen waren in der Folge zwei Papiere von Egon Bahr. Zehn Tage vor der Bundestagswahl legte er seine "Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung" vor, die das "Ergebnis monatelanger Arbeit"¹⁷³⁸ waren. Wie Duckwitz ging Bahr von der Regierungsbildung im Dezember 1966 aus. In der Außenpolitik hätten sich die Partner auf Formeln geeinigt, die später verschieden interpretiert worden seien. Eine "gründliche Analyse der Position der Bundesrepublik, insbesondere für ihre Ostbeziehungen" habe nicht bzw. zu spät im Sommer 1968 in Heimerzheim stattgefunden. Sachentscheidungen seien von Fall zu Fall besprochen worden. Jede neue Bundesregierung werde "zu berücksichtigen haben, daß eine Reihe dieser Entscheidungen gefällt werden" müßten, nämlich Antworten an Gomulka, die Sowjetunion, an die Alliierten über die weitere Behandlung der Berlin-Initiative und schließlich für den NV-Vertrag. Um eine Wiederholung der gemachten Erfahrungen zu vermeiden, plädierte Bahr dafür, "ins einzelne gehende Sach- und Richtungsentscheidungen [...] intern festzulegen". Dabei ging Bahr von der Hauptprämisse aus, "daß die DDR in den nächsten vier Jahren den völkerrechtlichen Durchbruch erzielen" würde. Das Beharren auf einer "Behandlung der DDR als Nichtstaat" würde Bonn zu einem erfolglosen Abwehrkampf zwingen. Generell empfahl Bahr, "zwischen internen Sachentscheidungen und der Form zu unterscheiden", also etwa wie sie "in der Regierungserklärung dargestellt werden" sollten, sowohl in bezug auf das "innenpolitisch-psychologische Moment der Kontinuität", als auch darauf, "daß es aus [...] taktischen Gründen unmöglich wäre, die eigene Verhandlungsposition in einer Regierungserklärung zu detailliert abzugrenzen und darzulegen". Nach einer ausführlichen Darlegung der voraussichtlichen weltpolitischen Entwicklungstendenzen analysierte Bahr die sich aus seiner Sicht ergebenden "Konsequenzen für die Außenpolitik der nächsten Bundesregierung", ganz so als seien seine Vorschläge nicht ein mögliches Programm, sondern zwingende logische Folgen der Situation.

Mit Blick auf die Bündnispolitik und das Verhältnis zu den USA plädierte Bahr dafür, "die letzten Relikte der Nachkriegszeit zu beseitigen", daß also die Bundesrepublik "ihre volle Verantwortung als Staat [...] mit der einzigen Einschränkung, daß die Drei Mächte die Verantwortung behalten, die sich für

¹⁷³⁴ AAPD 1969, Dok. 254, S. 876ff.

¹⁷³⁵ AAPD 1969, Dok. 254, S. 881f.

¹⁷³⁶ AAPD 1969, Dok. 264, S. 920.

¹⁷³⁷ Vgl. Soell, Helmut Schmidt, S. 801.

¹⁷³⁸ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 243.

Deutschland als Ganzes und Berlin" ergebe, übernehmen sollte – was auch immer das konkret heißen sollte. Allein schon, weil nicht auszuschließen sei, daß sich in Amerika die Tendenz zur Reduzierung der Stationierungstruppen verstärke, müsse Bonn eigene Vorschläge für ausgewogene Truppenreduzierungen in Ost und West im Sinne der Beschlüsse von Reykjavik "nachdrücklich und frühzeitig" vorantreiben. Ferner müsse man versuchen, den östlichen Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz "als Instrument zur Durchsetzung unserer Interessen" zu nutzen und Vorschläge für ein Sicherheitssystem zu unterbreiten. Vor allem solle man "den Konferenzgedanken als Hebel benutzen", der Ost-Berlin zwingt, "einer Annäherung der beiden deutschen Staaten zuzustimmen". In der Deutschland- und Osteuropapolitik galt es Bahr zufolge, "auf unabsehbare Zeit" mit der Teilung Deutschlands zu rechnen, "sich dieser Lage anzupassen, ohne das Ziel der Wiedervereinigung aufzugeben", und "ein weiteres Auseinanderleben der Deutschen zu verhindern". Das "Kernstück einer solchen Politik" sollte laut Bahr "ein Rahmenvertrag zwischen beiden Teilen Deutschlands sein, der ihr Verhältnis untereinander und gegenüber Dritten regel[n] und bis zur Wiedervereinigung juristisch nicht mehr revisionsbedürftig" sein würde. Um für Bonn und Ost-Berlin annehmbar zu sein, müsse der Vertrag "der DDR die internationale Gleichberechtigung bringen, andererseits die Teile Deutschlands verklammern und den Status von Berlin sichern" und "davon ausgehen, daß die beiden deutschen Staaten füreinander nicht Ausland" seien. Das Rahmenvertragsangebot wollte Bahr mit "einem europäischen Gewaltverzicht, der Anerkennung der Oder-Neiße-Linie und der Unterschrift unter den NV-Vertrag" kombinieren, um "die DDR aus ihrer Riegelstellung hinaus[zu]drängen, die sie durch die Solidarisierung der osteuropäischen Staaten"¹⁷³⁹ innehatte. Dies könne dann den Weg frei machen zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Polen, der CSSR, Ungarn und Bulgarien.

Parallel legte Bahr einen Vorschlag für einen Rahmenvertrag mit der DDR vor. In seiner Begründung führte er aus, die Regierung der Großen Koalition sei davon ausgegangen, "daß zunächst ein Entspannungsprozeß eingeleitet werden müsse, in dessen Verlauf eine Lösung der deutschen Frage im Rahmen einer europäischen Friedensordnung möglich sein werde". Sie habe es unterlassen, "konkrete Lösungsvorschläge vorzulegen", wohl aber sich "bereit erklärt, mit der DDR über alle praktischen Fragen zu verhandeln, die das Nebeneinander der beiden Teile Deutschlands erträglicher machen könn[t]en, sofern dadurch die grundsätzlichen Positionen nicht angetastet" würden. Diese Politik habe die Bundesregierung "mit den im westlichen Bündnis herrschenden Tendenzen in Einklang gebracht, ihr jedoch nach Osten nur begrenzt Spielraum verschafft". Denn die DDR sei "mit ihren Verbündeten nicht auf die neue Linie der Bundesregierung eingegangen". Vielmehr habe sie "ihre Prioritäten spiegelbildlich zu unserer früheren Deutschlandpolitik aufgestellt: erst internationale Anerkennung der DDR, dann Entspannung". Die Teilung habe sich verfestigt. Man müsse "auf unabsehbare Zeit mit ihr rechnen". Daraus erwachse die "Notwendigkeit [...], sich auf dieser Grundlage so einzurichten, daß jedenfalls das weitere Auseinanderleben der Menschen in beiden Teilen Deutschlands verhindert und das Gedeihen West-Berlins gesichert werden" könne. Daraus ergab sich für Bahr die "Konsequenz, daß die Bundesrepublik eine umfassende vertragliche Regelung des Verhältnisses zur DDR [...] anstreben muß[te], die sich sowohl auf die innerdeutschen Beziehungen als auch auf die internationalen Beziehungen jedes Partners" bezog. Die Zeit dränge, denn nur noch solange Bonn die internationale Anerkennung der DDR verhindern könne, sei "der Verzicht hierauf ein Preis, der der DDR geboten werden" könne. Die Solidarität der osteuropäischen

¹⁷³⁹ AAPD 1969, Dok. 296, S. 1047-1055. Mit Blick nach Westen mußte für Bahr "in den nächsten vier Jahren [...] der innere Ausbau und die Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" im Mittelpunkt stehen, was im Wesentlichen bedeuten könne, die bisherige Politik fortzusetzen oder eine alternative Europapolitik zu prüfen und "den Consensus gleichberechtigter Partner in einem westeuropäischen Gesamtkonzept wohlhabestimmter Interessen, zumindest auf Zeit [zu] verlassen", konkret: auf einem Junktim zwischen Vollendung des Gemeinsamen Marktes und dem Beitritt Großbritanniens zu bestehen. Eine solche Position bezeichnete Bahr als "logisch" und im deutschen Interesse; gleichwohl erkannte er, daß sie Bonn in einen "schroffen Gegensatz" zu Paris bringen mußte sowie "zu zeitweiligen Lähmungserscheinungen innerhalb der Gemeinschaft" und "mindestens zeitweilig zu einer Isolierung der Bundesrepublik Deutschland führen" würde. Das "Ergebnis einer solchen Abwägung" konnte also nur lauten, "daß die letzte Alternative nicht empfehlenswert" war, allein schon weil "Kräfte und Interessen gegen die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen ihrer engsten europäischen Verbündeten mobilisiert werden [könnten], deren good will sie im Rahmen ihrer Bündnis- und Ostpolitik" (ibid., S. 1056f.) bedürfe.

Staaten mit der DDR beziehe sich auf drei Punkte: die Anerkennung der Grenzen in Europa, den Verzicht der Bundesrepublik auf jeden Zugang zu atomarer Bewaffnung und die Normalisierung der Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin. Bahr glaubte nicht, daß man "durch Zugeständnisse allein in dem einen oder dem anderen Punkt den [...] angestrebten Durchbruch nach Osten [...] erzielen" könne. Nur wenn man den Rahmenvertrag mit einem europäischen Gewaltverzicht, der Anerkennung der Grenzen und der Unterschrift unter den NV-Vertrag kombiniere, schaffe man einen Hebel, der stark genug sei. Der Vertrag selbst sollte sich auf "Bestimmungen über das Nebeneinander der beiden Teile Deutschlands für die Zeit bis zur Lösung der deutschen Frage beschränken, diese Lösung durch eine Zusammenführung der beiden Teile Deutschlands jedoch weiterhin als Fernziel voraussetzen". Er sollte zu einer "Klammer zwischen den beiden Teilen Deutschlands werden [...]. Die Deutschlandfrage bliebe damit weiterhin offen; ihre Regelung würde der historischen Entwicklung überlassen bleiben, diese könnte aber durch den Vertrag günstig beeinflußt werden."

Zum Charakter eines Rahmenvertrages merkte Bahr an, er müsse "von der Gleichberechtigung der Vertragspartner ausgehen", was den Verzicht auf den Alleinvertretungsanspruch in der bisherigen Form bedeute. Die Bundesrepublik bliebe "der einzige demokratisch legitimierte deutsche Staat". Der Vertrag bringe der DDR "die volle Völkerrechtsfähigkeit", wobei die innerdeutschen Beziehungen "ein Sonderverhältnis auf einer anderen als der rein internationalen Basis" darstellen könnten. Bahr wollte die Frage der völkerrechtlichen Anerkennung "im Vertrag nicht ausdrücklich erwähnt" wissen. Bonn könne "sich dann auf den Standpunkt stellen, die Frage entzöge sich angesichts des Sonderverhältnisses einer eindeutigen Beantwortung und sei auch wegen dieses Verhältnisses ohne Bedeutung". Das erinnerte an den Grundgedanken des Passierscheinabkommens. Bahr konnte sich den Rahmenvertrag als kurzes Dokument mit festgelegten Grundsätzen vorstellen, der "weitere Fortschritte und Konkretisierungen den damit eingeleiteten innerdeutschen Gesprächen" überließe, oder – und das hielt er für besser – als "Maximalvertrag", der "möglichst zahlreiche Regelungen zur Substanz des friedlichen Nebeneinander enthielte". Zur Veranschaulichung fügte er als Anlage zwei Vertragsmodelle bei: als Beispiel eines "Minimalvertrages" den bereits erwähnten FDP-Entwurf eines Generalvertrages und als Beispiel eines "Maximalvertrages" einen im Planungsstab ausgearbeiteten Entwurf. Bahr war bewußt, daß der DDR "schon der Abschluß eines Rahmenvertrages die Verwirklichung ihres Hauptzieles" bringen würde, während die Bundesrepublik sich bemühen mußte, einen "positiven Vertragsinhalt zu erzielen", insbesondere bezüglich der "Zugehörigkeit beider Staaten zur deutschen Nation, für ihre institutionelle Verbindung, für den innerdeutschen Reiseverkehr und sonstige Erleichterungen, für die Sicherung Berlins und seiner Zugangswege". Bahr listete die Verhandlungspositionen auf, die sich für ihn aus der Interessenlage der DDR (Herstellung "normaler Kontakte", Verzicht auf Kernwaffen, Vereinbarung eines Gewaltverzichts, Anerkennung der innerdeutschen Grenze, der Oder-Neiße-Linie, der Nichtigkeit des Münchner Abkommens von Anfang an und West-Berlins als selbstständiger politischer Einheit), auf der einen und der Bundesrepublik (Berlin-Regelung, institutionelle Verklammerung zwischen beiden deutschen Staaten, Regelung des Reiseverkehrs, bessere Kontaktmöglichkeiten und Zugang zu Medien) auf der anderen Seite ergaben, die Folgen für das Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander, zu den Vier Mächten und zu den Ländern der Dritten Welt, sowie für das Verhältnis Bonns zu seinen Verbündeten und den Ostblockstaaten, um zu dem Schluß zu kommen: "Das erste Stadium nach Vertragsabschluß bringt beiden Seiten Vorteile: die DDR erlangt die internationale Anerkennung, die Bundesrepublik Deutschland erreicht die Deblockierung ihrer Ostpolitik, eine vertragliche Konsolidierung des Status von Berlin und ein Verklammerung der Teile Deutschlands."

Gleichwohl könne der Vertrag nicht den Gegensatz auflösen, der in unterschiedlichen Interessen begründet sei:

Das Hauptziel der sowjetischen Europapolitik ist die Legalisierung des Status quo. Das Hauptziel unserer Politik ist die Überwindung des Status quo. [...]. Erstrebt wird nicht ein Interessenausgleich, sondern ein Mittel zur Durchsetzung der eigenen Interessen. [...] Langfristig verbindet sich für die Bundesrepublik mit

dem Abschluß des Rahmenvertrages die Erwartung, daß [...] die materiellen Elemente des Vertrages und die darin enthaltenen zwischendeutschen Anknüpfungspunkte politisches Gewicht gewinnen und zugunsten der Überwindung der Teilung in unserem Sinn wirken. Das Interesse der DDR liegt demgegenüber darin, derartige Wirkungen aus dem Vertrag zu verhindern. Risiken sind in einer solchen Entwicklung nicht auszuschließen; sie müssen in der Überzeugung in Kauf genommen werden, daß der Rahmenvertrag langfristig unseren Interessen größere Chancen gibt sich durchzusetzen als denen der anderen Seite.¹⁷⁴⁰

Bahrs Papiere gingen direkt an Brandt, wurden von diesem aber nicht an Kiesinger weitergeleitet, was, auch wenn es später skandalisiert werden sollte, der Funktion des Planungsstabs als "Denkfabrik" entsprach.¹⁷⁴¹ Bahrs Erinnerung nach meinte Brandt nach der Lektüre: "Gar nicht so schlecht. Ich hoffe, wir können das bald brauchen."¹⁷⁴² Bahr, der Brandt als "Feind von Superlativen" charakterisiert, empfand das als "hohes Lob"¹⁷⁴³. In gewisser Weise stellten die Papiere Blaupausen für das Vertragssystem mit Moskau, Ost-Berlin, Warschau und Prag dar, das die sozialliberale Koalition knüpfen sollte¹⁷⁴⁴, wobei sie im Kern auf Gedanken fußten, die Brandt (und Bahr selbst) zuvor bereits geäußert hatte(n), etwa die Idee von zwei deutschen Staaten, die füreinander nicht Ausland sein könnten, den Gedanken eines vertraglich fixierten *modus vivendi* oder die Aufgabe der Hallstein-Doktrin, bzw. Positionen beschrieben, die Brandt bereits markiert hatte, wie die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie oder die Zustimmung zur Unterzeichnung des NV-Vertrags. Bahr hatte Brandts Gedanken fortentwickelt, konkretisiert und operationalisierbar gemacht. Bahr war bei seinen Überlegungen "von der Fortsetzung der Großen Koalition"¹⁷⁴⁵ ausgegangen. Brandt sollte in der Regierungserklärung der sozialliberalen Koalition zum Teil über Bahrs Vorschläge hinaus gehen.

Das Wahlprogramm der SPD vom April 1969 war allgemeiner gehalten. So war die im Vorjahr beschlossene Respektierung bzw. Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze darin nicht erwähnt. Auch die Forderung nach Unterzeichnung des NV-Vertrags fiel eher schwach aus. Die Parteispitze glaubte, mit dem Streit darüber im Wahlkampf nicht punkten zu können. Das Programm kündigte an, man werde "die von der sozialdemokratischen Partei eingeleitete neue Außenpolitik konsequent und illusionslos fortsetzen". Neben einem Bekenntnis zur NATO, zur EWG, zum NV-Vertrag und zur Errichtung einer europäischen Friedensordnung fand sich auch eine Ablehnung der "Anerkennungsforderungen der Regierung der DDR". Dabei hatten sich zuvor die Bezirke Hessen-Süd und Schleswig-Holstein mehrheitlich für eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR ausgesprochen. Zugleich hieß es: "Wir streben umfassende Vereinbarungen an, die ein geregeltes Miteinander der beiden Teile Deutschlands, die füreinander kein Ausland sind, sichern. [...] Wir bieten der DDR Verhandlungen ohne jegliche Diskriminierung auf der Ebene der Regierungen an [...]."¹⁷⁴⁶

Anders als diese allgemein gehaltenen deutschlandpolitischen Leitlinien der SPD ging Bahrs Rahmenvertragsentwurf über die (öffentlichen) FDP-Vorschläge vom Januar 1969 hinaus.¹⁷⁴⁷ Bei der Fertigstellung des Textes mag ein Hinweis geholfen haben, den der Berliner Journalist Wolfgang Nette Bahr Anfang September nach einem Gespräch mit einem "Mitarbeiter aus der Umgebung von Ministerpräsident Stoph" gab. Dieser habe von den verschiedenen Strömungen in der Staats- und Parteiführung der DDR berichtet und bedauert, daß ein Interview von Außenminister Winzer vom 14. August 1969 "offenbar im Westen nicht registriert worden sei", obwohl Winzer doch noch einmal Stophs Vorschlag aus dem Jahre 1967 bekräftigt habe, in dem "die Aufnahme 'normaler' Beziehungen vorgeschlagen" worden sei. Stophs Mitarbeiter habe hinzugefügt: "Die in der Bundesrepublik geführte

¹⁷⁴⁰ AAPD 1969, Dok. 295, S. 1031-1041.

¹⁷⁴¹ Vgl. Votgmeier, Bahr, S. 104.

¹⁷⁴² Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 247. Vgl. ders., *Das muß Du erzählen*, S. 62f.

¹⁷⁴³ Bahr, *Das muß Du erzählen*, S. 63.

¹⁷⁴⁴ Vgl. Votgmeier, Bahr, S. 108-112, Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik*, S. 178, und Steininger, *Deutsche Geschichte*, Bd. 3, S. 283.

¹⁷⁴⁵ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 243.

¹⁷⁴⁶ SPD, *Regierungsprogramm 1969*, S. 6f. Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 481 und 656f. Das Programm griff weniger "eine Formulierung aus Ehmkes 'Perspektiven' auf" (*ibid.*, S. 657), sondern Wendungen, die Brandt seit 1967 in verschiedenen Varianten benutzt hatte.

¹⁷⁴⁷ Vgl. Ahonen, *Expulsion*, S. 232. Eine Analyse des Bahrschen Entwurfs findet sich bei Votgmeier, Bahr, S. 113-117.

Diskussion über 'völkerrechtliche Anerkennung' gehe von völlig falschen Voraussetzungen aus [...]. Über sämtliche Punkte dieses Entwurfs lasse sich reden, vorausgesetzt Bonn sei bereit, diesen Brief als Diskussionsgrundlage anzuerkennen."¹⁷⁴⁸

Eine Woche vor dem erwähnten Kurztrip nach New York hatte Bahr ein Gespräch mit Gerhard Kreuzwendedich "Kreuzerle" Todenhöfer, einem Freund des Kanzlers, geführt. Beide bezweifelten, daß es nach der Wahl zu einer Wiederauflage der Großen Koalition kommen würde, weil neben den "a) persönlichen Animositäten, die durch den Wahlkampf geschaffen worden seien, b) kein gemeinsames Regierungsprogramm abzusehen sei". Gleichwohl richtete Todenhöfer aus, Kiesinger lege "größten Wert darauf, zu erreichen, daß man sich nach dem Wahlkampf wieder zusammensetzen" könne, und "betonte mehrfach, daß der Kanzler, in den letzten Monaten zunehmend, positive Bemerkungen der Wertschätzung über Brandt gemacht habe und bedauerte, Brandt nicht persönlich zu kennen". Der Kanzler versuchte offenbar vorzubauen für den Fall, daß er auf die SPD und ihren Vorsitzenden angewiesen sein würde. Bahr legte die Hauptpunkte seiner o.g. Überlegungen dar, woraufhin Todenhöfer versicherte, "der Kanzler sei realistisch genug, um über ein solches Programm zu sprechen"¹⁷⁴⁹. Angesichts der Politik der Union (spätestens seit dem August 1968) und erst recht den Äußerungen im Wahlkampf hätte dies eine Kehrtwende um fast 180 Grad dargestellt.

Am Abend des 25. Septembers fand im ZDF eine Diskussionsrunde der Vorsitzenden der im Bundestag vertretenen Parteien statt (ein direktes TV-Duell mit Brandt hatte Kiesinger abgelehnt¹⁷⁵⁰), bei der das Thema den breitesten Raum einnahm, das auch die letzten Wochen und Tage des Wahlkampfes geprägt hatte: der erneute Streit um die Aufwertung der D-Mark, der hauptsächlich von Kiesinger und Strauß auf der einen und Schiller auf der anderen Seite geführt wurde, an dem sich aber auch Brandt beteiligte.¹⁷⁵¹

Im außen- und deutschlandpolitischen Teil der zuweilen scharf geführten und mitunter, aufgrund von Streitereien um Zitate und Begrifflichkeiten, absurd anmutenden Fernsehdiskussion befanden sich Kiesinger und Strauß gleichsam auf der einen und Brandt und Scheel auf der anderen Seite der Streitlinie. Der CDU-Vorsitzende warf der SPD eine "dauernde Seifenblasenpolitik" vor und äußerte die Sorge, daß in SPD und FDP "Tendenzen" bestünden, die im Westen "Verwirrung anrichten" müßten, und Moskau zu dem Eindruck verleiten könnten, "daß man ja nur ein bißchen zu warten brauche, dann falle einem das, was man wolle, doch wie eine reife Frucht in den Schoß". In einer sozialliberalen Koalition bestünde die Gefahr, daß diejenigen die "Oberhand" bekämen, die in der Ost- und Deutschlandpolitik "ins Gleiten kommen" würden, "weil sie den Kommunismus unterschätzen, weil sie sich Illusionen machen" würden. Angesprochen auf den Vorschlag eines Generalvertrags zwischen der Bundesrepublik und der DDR bezeichnete Strauß es als "Irrtum" der Anhänger einer Politik der kleinen Schritte, "daß sie kleine Schritte machen wollen, aber nicht merken, daß die andere Seite zuerst den ganz großen Schritt verlangt". Scheel und Kiesinger stritten sich darüber, ob der Bundeskanzler im Bundestag den Ausdruck "DDR" gebraucht hatte oder nicht. Brandt warf der Union eine "Politik des Kalten Krieges alter Prägung" vor. Ansonsten plädierte er dafür, daß "bei Aufrechterhaltung des Grundsatzes, daß das kein Ausland für uns ist, die Dinge zwischen den beiden Deutschland [ge]regelt"¹⁷⁵² werden müßten.

Soweit es Brandt und die Außen- und Deutschlandpolitik betraf, war die Große Koalition an ihr Ende gelangt. Als sich am Wahlabend herauskristallisierte, daß die SPD Stimmen und Mandate gewonnen und die Union verloren hatte, daß die NPD nicht in den Bundestag einziehen und es rechnerisch für eine – hauchdünne – Mehrheit von 12 Mandaten für SPD und FDP reichen würde, legte Brandt "mit einer für ihn ganz untypischen Entschlossenheit und Tatkraft"¹⁷⁵³ seine Partei auf eine sozialliberale Koalition fest,

¹⁷⁴⁸ Wolfgang Nette an Bahr am 03.09.1969, in: Dep. Bahr 121.

¹⁷⁴⁹ Vermerk Bahr vom 11.09.1969, in: Dep. Bahr 399. Zu Todenhöfer vgl. Gassert, Kiesinger, S. 124 und 477.

¹⁷⁵⁰ Vgl. "Kiesinger will nicht mit Brandt diskutieren", in: FAZ vom 03.09.1969.

¹⁷⁵¹ Vgl. AAPD 1969, Dok. 303, und Schönhoven, Wendejahre, S. 466-469 sowie 674ff.

¹⁷⁵² "Journalisten fragen", ZDF, 25.09.1969, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe. Vgl. Brandt, Erinnerungen, S. 267.

¹⁷⁵³ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 245. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 683f., Faulenbach, Das sozialdemokratische Jahrzehnt, S. 59-62, und Merseburger, Willy Brandt, S. 573-577.

erhob Anspruch auf die Kanzlerschaft und ebnete den Weg für das neue Regierungsbündnis. Während Wehner und Schmidt die Große Koalition fortsetzen wollten¹⁷⁵⁴, hatte Brandt (wie Schiller) schon im Wahlkampf seine "Koalitionspräferenzen"¹⁷⁵⁵ deutlich gemacht und bereits im Mai mit Scheel die Möglichkeiten einer Koalition erörtert, und am Wahlabend setzte sich, wie Klaus Hildebrand es anschaulich formuliert hat, "dieses eine entscheidende Mal jedenfalls, Hamlet gegen die Tatmenschen durch"¹⁷⁵⁶.

Am Morgen nach der Wahl nahmen Präsidium sowie Partei- und Fraktionsvorstand der SPD "Willy Brandts bereits herausgegebene Erklärung zustimmend zur Kenntnis", in der er die Absicht der SPD unterstrichen hatte, mit der FDP die nächste Bundesregierung zu bilden; es herrschte "Übereinstimmung, sofort Verbindung mit der FDP, mit dem Ziel, Verhandlungen zu beginnen, aufzunehmen"¹⁷⁵⁷. Unverzüglich setzte Brandt den Bundespräsidenten über seine Absicht in Kenntnis. Im Parteirat berichtete er tags darauf, etwa 1000 Reaktionen von Mitgliedern und Anhängern erhalten zu haben, von denen niemand die Fortsetzung der Großen Koalition gefordert habe. Er selbst sei "nicht bereit, unter ein solches Joch zu gehen". Zugleich warnte er, "daß in der Außen- und Deutschlandpolitik ein illusionistisches Element in der FDP nicht übersehen werden"¹⁷⁵⁸ dürfe.

Grundlage für den außen- und deutschlandpolitischen Teil der Koalitionsverhandlungen war ein von Bahr verfaßtes Memorandum, das eine überarbeitete und gekürzte Form seiner "Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung" darstellte.¹⁷⁵⁹ Bereits am 3. Oktober konnte Brandt vor der SPD-Fraktion berichten, daß die Vorstellungen der Verhandlungspartner sich weitgehend deckten.¹⁷⁶⁰ Am 6. Oktober trat Brandt seinen Urlaub an.¹⁷⁶¹ Seine Amtszeit als Außenminister endete am 20. Oktober. Tags darauf wurde er zum Bundeskanzler gewählt. Am 28. Oktober gab er seine Regierungserklärung ab. Am 14. November schlug die Bundesregierung dem Kreml vor, im Dezember Verhandlungen über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen aufzunehmen.¹⁷⁶² Am 25. November bot die Bundesregierung Polen die Aufnahme bilateraler Gespräche zur Verbesserung der deutsch-polnischen Beziehungen einschließlich der Frage eines Gewaltverzichts an.¹⁷⁶³

Aus dem Urlaub hatte Brandt Kiesinger einen Brief geschrieben, in dem er dessen Kanzlerschaft Respekt zollte und hinzufügte: "Weder zurückliegende noch bevorstehende Kontroversen werden mich abhalten, zu dem zu stehen, was wir seit Ende 1966 miteinander geleistet haben; es ist unserem Vaterland nicht schlecht bekommen. Die künftige Regierung wird sich auf das zu stützen haben, was durch die Große Koalition konzipiert, angepackt und zu einem nicht geringen Teil ja auch verwirklicht wurde."¹⁷⁶⁴

In seiner letzten Rede als Außenminister am 16. Oktober 1969 vor den in den Ruhestand getretenen Botschaftern beschäftigte er sich mit den außenpolitischen Implikationen des "tiefgreifenden Wandel[s] [...], den die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Welt erfahren" hatten, und ihren Folgen für die auswärtige Politik: Für Brandt waren vor allem drei Aspekte zu berücksichtigen: Zum einen das "wachsende Gewicht, das Wirtschaft, Kultur und wissenschaftlich-technische Vorgänge im Zusammenleben der Völker" hätten, des weiteren die "gleichzeitige, immer stärkere Verflechtung dieser Probleme und [...] wachsende Interdependenz der von ihnen beeinflussten Entwicklungen über den ganzen Erdball" und "schließlich [...] die immer wichtigere Rolle der gesellschaftlichen Strukturen in der Politik". Daraus ergab sich für ihn die Herausforderung, den entsprechenden "außenpolitischen Gehalt zu

¹⁷⁵⁴ Vgl. Helmut Schmidt, "Der Kärner", in: *ZEIT* vom 29.06.2006, und Schönhoven, *Wendejahre*, S. 676ff.

¹⁷⁵⁵ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 676. Vgl. *ibid.*, S. 683, und Merseburger, *Willy Brandt*, S. 572.

¹⁷⁵⁶ Hildebrand, *Buchvorstellung Klaus Schönhoven: Wendejahre*, S. 19.

¹⁷⁵⁷ Sitzung des SPD-Präsidiums am 29.09.1969, in: SPD-Parteivorstand, *Sitzungen des Präsidiums*. Vgl. *Gemeinsame Sitzung des Partei- und Fraktionsvorstandes am 29.09.1969*, in: SPD-Parteivorstand.

¹⁷⁵⁸ Sitzung des Parteirats am 30.09.1969, in: SPD-Parteivorstand.

¹⁷⁵⁹ Vgl. Garton Ash, *Im Namen Europas*, S. 106 und 648. Zu den Koalitionsverhandlungen von SPD und FDP vgl. Hofmann, "Verdächtige Eile".

¹⁷⁶⁰ Vgl. SPD-Fraktion, *Sitzungsprotokolle 1966-1969*, S. 653 (Fraktionssitzung vom 03.10.1969).

¹⁷⁶¹ Vgl. "Brandt in Urlaub", in: *Vorwärts* vom 09.10.1969.

¹⁷⁶² Vgl. AAPD 1969, Dok. 363, 392, 396 und 398.

¹⁷⁶³ Vgl. AAPD 1969, Dok. 375 und 393.

erfassen und in den zahlreichen fachlichen Aktivitäten einen einheitlichen außenpolitischen Willen zu artikulieren". Auch den Regierungswechsel ordnete er in das Muster des Wandels ein und kündigte vorsichtig eine neue Ausrichtung der Politik an: "Jeder neue Abschnitt begreift sich als Versuch, eine Vorstellung der Zukunft zu verwirklichen." Zugleich betonte er, dies bedeute nicht, "daß alles, was war, nun auf einmal schlecht gewesen sein" solle – nicht *alles*, aber einiges wohl doch. Die Brandtsche Dialektik mündete, wie so oft, darin, daß "Dynamik und neue Akzente aus Kontinuität und Tradition entwickelt werden"¹⁷⁶⁵ müßten. Auch wenn, wie schon bei Amtsantritt 1966, die Kontinuität groß geschrieben wurde, konnte doch kein Zweifel bestehen, daß von nun an eine neue – keine der bisherigen entgegengesetzte, aber deutlich andere – Politik auf der Agenda stehen würde.

Als Brandt seinem Nachfolger Walter Scheel am 22. Oktober die Amtsgeschäfte übergab, kündigte er, wohl zur Beruhigung nicht nur der Angehörigen des Auswärtigen Amtes an, die neue Bundesregierung werde "an bewährte Grundsätze anknüpfen". Die Kontinuität der Außenpolitik müsse gleichwohl "durch bewußt gesetzte Akzente unterstrichen und verdeutlicht werden". Brandt dankte der Belegschaft des Amtes und bekräftigte seine drei Jahre zuvor geäußerte Überzeugung, "daß das Auswärtige Amt aufgeschlossener und moderner sei als sein Ruf". Er bekannte, daß ihm der Abschied nicht leicht falle, bedauerte, daß er "weniger im Amt sein und weniger Gespräche mit den Mitarbeitern führen" hatte können, als er es sich vorgenommen hatte, und versprach, daß er die Erfahrungen, die er als Außenminister gemacht hatte, "nicht vergessen"¹⁷⁶⁶ werde.

Auch in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober kündigte er an, die Politik der Bundesregierung werde "im Zeichen der Kontinuität und im Zeichen der Erneuerung stehen". Dies drückte sich im außen- und deutschlandpolitischen Teil der Rede darin aus, daß er im gleichen Atemzug davon sprach, "die im Dezember 1966 durch Bundeskanzler Kiesinger und seine Regierung eingeleitete Politik fort[zusetzen]", indem man dem Ministerrat der DDR "Verhandlungen [...] ohne Diskriminierung" anbiete, aber eben auch, den deutschlandpolitischen Rubikon jetzt offiziell überschreitend, erklärte: "Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein." Das Protokoll vermerkte "Unruhe bei der CDU/CSU"¹⁷⁶⁷.

An anderer Stelle hieß es zunächst: "[D]ie Außenpolitik der neuen Bundesregierung knüpft an die Friedensnote vom März 1966 und die Regierungserklärung vom Dezember 1966 an." Doch dann wählte Brandt eine Formulierung, die vielsagend sowohl für seine Erfahrungen in der Großen Koalition als auch für sein Selbstverständnis war: "Die Bundesregierung wird dabei die Politik fortsetzen, die *ich als Außenminister* [Hervorhebung M.F.] am 3. September 1968 auf der Konferenz der Nichtnuklearmächte in Genf entwickelt habe." Gerade jene Rede hatte ja zu einem heftigen Streit mit Kiesinger geführt. Brandt fuhr fort: "In Fortsetzung der Politik ihrer Vorgängerin erstrebt die Bundesregierung gleichmäßig verbindliche Abkommen über den gegenseitigen Verzicht auf Anwendung von oder Androhung mit Gewalt. Die Bereitschaft dazu gilt [...] auch gegenüber der DDR. Ebenso unmißverständlich will ich sagen, daß wir gegenüber der [...] Tschechoslowakei zu den Abmachungen bereit sind, die über die Vergangenheit hinausführen." Mit Blick auf Polen führte er aus, daß die Politik des Gewaltverzichts "die territoriale Integrität des jeweiligen Partners berücksichtig[e]" – wobei der Hinweis auf den Vorbehalt eines späteren Friedensvertrages fehlte. Schließlich kündigte Brandt an, die Bundesregierung werde "demnächst das sowjetische Aide-mémoire zum Thema Gewaltverzicht beantworten und einen Termin für [...] Verhandlungen in Moskau vorschlagen" sie werde "der Regierung der Volksrepublik Polen einen Vorschlag zur Aufnahme von Gesprächen zugehen lassen" und sie werde "den Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen unterzeichnen"¹⁷⁶⁸.

¹⁷⁶⁴ Brandt an Kiesinger am 09.10.1969, in: WBA, A 7, 13.

¹⁷⁶⁵ "Dynamik und neue Akzente aus Kontinuität und Tradition", in: *Bulletin* vom 24.10.1969.

¹⁷⁶⁶ "Friedenssicherung als Generalnenner der deutschen Außenpolitik", in: *Bulletin* vom 24.10.1969.

¹⁷⁶⁷ VBT, 6. WP, Stenographische Berichte, 5. Sitzung, S. 21.

¹⁷⁶⁸ VBT, 6. WP, Stenographische Berichte, 5. Sitzung, S. 31ff.

Jetzt wurde deutlich, was Brandt mit "anknüpfen und entwickeln", "kontinuierlich fortführen und weiterentwickeln" und "weiterführen und fortentwickeln" meinte: nicht in eine andere Richtung gehen, aber auf der bisherigen Linie deutlich über das bisherige hinausgehen, auch und gerade über die in der Großen Koalition von der Union gezogenen Grenzen, um den Weg frei zu machen für einen Durchbruch in den Verhandlungen mit der Sowjetunion, Polen und den anderen Mitgliedern des Warschauer Pakts. Die Betonung der Kontinuität war keineswegs einfach Beschwichtigungsrhetorik: Kontinuität galt für *seine* Auslegung der Politik der Großen Koalition.

7.11 Fazit: Ambivalenz als Bewegungsgesetz und Bremse

Im Sommer 1969 hatte Brandt eine pointierte Bilanz der Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition gezogen:

Wir haben die Öffnung nach Osten aktiv begonnen. Wir haben [...] statt der Isolierung der DDR die Einbeziehung der DDR in die Entspannung zwischen Ost und West betrieben. [...] Wir haben die Bundesrepublik aus der Gefahr internationaler Isolierung herausgeführt, in die sie geraten war [...]. Wir haben diplomatische Beziehungen zu Rumänien aufgenommen, den weißen Fleck Prag durch die Aufnahme amtlicher Beziehungen für uns ausgefüllt. Wir haben die Beziehungen zu Jugoslawien wieder aufgenommen [...]. Wir haben ein umfassendes Gespräch mit der Sowjetunion begonnen, das es über Jahre hinweg überhaupt nicht gegeben hat. [...] Wir haben den Kontakt mit Polen gesucht und mit positivem Interesse festgestellt, daß der polnische Parteichef Gomulka eine erste Bereitschaft zu einem auch politischen Gespräch mit der Bundesrepublik zu einem Richtpunkt der Politik seines Landes [...] gemacht hat. Ein konkretes Ergebnis dieser Politik ist es, daß der Bundesrepublik der Wille zur Verständigung nicht mehr abgesprochen werden kann [...]. Wir könnten heute weiter sein, als wir es sind. Der Grund hierfür liegt teils an der Politik des Kalten Krieges, die in Ost-Berlin gepflegt wird und die, aus gegenteiligen Motiven aber ähnlichen Ergebnissen, bei uns noch viele Anhänger hat. Zum Teil lag es an der sowjetischen Intervention gegen die Tschechoslowakei, die Ansätze verschüttete. Es lag zum Teil auch an jenen deutschen Politikern, die einige ihrer inzwischen friedlich verstorbenen heiligen Kühe nicht begraben wollten.¹⁷⁶⁹

Drei Jahre später resümierte er, daß sich die Große Koalition "bei einigen Meriten [...] eben nicht als fähig erwies, aus der Einsicht in die Realitäten auf breiter Basis die gebotenen Konsequenzen zu ziehen"¹⁷⁷⁰. 1976 sprach er im Rückblick auf die Jahre 1966 bis 1969 nur von einem "begrenzten Erfolg"¹⁷⁷¹. In seinen Memoiren aus demselben Jahr räumte er ein, "daß wir den Einfluß der DDR unterschätzten, als wir uns noch weigerten, sie als gleichberechtigten Staat zu behandeln"¹⁷⁷². Gleichwohl wandte er sich aber gegen die Ansicht, "[s]eine Ostpolitik hätte erst [...] im Herbst 1969 begonnen"¹⁷⁷³. In den Außenministerjahren habe die "Ausformung" der sozialliberalen Ostpolitik stattgefunden. Die Bonner Politik gegenüber der Sowjetunion und ihren Verbündeten sei schon vor 1969 "auf ein neues Gleis gestellt"¹⁷⁷⁴ worden.

In seinen 1989 erstmals veröffentlichten *Erinnerungen* hieß es hingegen lakonisch bis lapidar: "[D]er Koalitionspartner [...] mochte sich zu einer neuen Politik nicht durchringen." Schuld hätten "ein erheblicher Teil der Christdemokraten und vor allem der bayerischen Christsozialen" gehabt, nicht aber der inzwischen verstorbene Kiesinger. Zwischen sich und Kanzler erblickte Brandt verklärend "kein[en] Graben", sondern nur jenen "Abstand, den die unterschiedlichen Lebenswege und Lebensinhalte geschaffen hatten". Man sei sich "einig darin" gewesen, "daß die bundesdeutsche Außenpolitik modifiziert, korrigiert und weiterentwickelt werden" mußte. Kiesinger habe es "nicht an guten Absichten" gemangelt, "wohl aber an der Entschlußkraft, über den eigenen Schatten zu springen"¹⁷⁷⁵.

Hier sollen nun Brandts Bilanz und die Antworten der Forschung auf die aufgeworfenen Fragen und Thesen vor dem Hintergrund des in diesem Kapitel Dargestellten resümierend überprüft werden, und zwar in Bezug auf folgende Aspekte: Inwiefern läßt sich von der "neuen" Ost- und Deutschlandpolitik der

¹⁷⁶⁹ PMI 320/69 vom 02.09.1969 (Rede Brandts vor dem Gewerkschaftstag der IG Chemie, Papier, Keramik).

¹⁷⁷⁰ VBT, 6. WP, Stenographische Berichte, 183. Sitzung, S. 10709.

¹⁷⁷¹ Brandt, Zehn Jahre sozialdemokratische Außenpolitik, S. 390f. Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 181.

¹⁷⁷² Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 223.

¹⁷⁷³ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 188.

¹⁷⁷⁴ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 219f.

¹⁷⁷⁵ Brandt, Erinnerungen, S. 169ff.

Großen Koalition sprechen? War diese Politik erfolgreich? Welche Gründe gab es für die Grenzen des Erfolgs bzw. den Mißerfolg? Welche Rolle spielte das Konzept des Gewaltverzichts, welche der Prager Frühling und seine Niederschlagung? Was war Brandts Anteil an der Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition und wie entwickelte sich sein ostpolitisches Konzept in seiner Zeit als Außenminister? Ob "die eigentliche Wende in der deutschen Ost- und Deutschlandpolitik in der Zeit der Großen Koalition"¹⁷⁷⁶ stattfand und in welchem Maße die Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition grundlegend neu war, ist "umstritten"¹⁷⁷⁷. Neu war die Absage an die Formel "Erst Wiedervereinigung, dann Entspannung", auch wenn Brandts Formel, die Bonner Entspannungspolitik nicht von Fortschritten in der Deutschland-Frage abhängig zu machen, nicht die der gesamten Bundesregierung war. Neu war die eindeutige Festlegung auf den direkten Dialog mit Moskau (anstelle von Schröders Politik der Umgehung) bei gleichzeitigem Angebot an die osteuropäischen Hauptstädte *und* Ost-Berlin (statt einer demonstrativen Isolierung). Brandt stellte die Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion an die erste und die Bemühungen um die Normalisierung der Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten an die zweite Stelle. Das hieß für ihn aber nicht, daß wenn Moskau zeitweise kein Interesse zeigte, Bonn sich derweil nicht in osteuropäischen Hauptstädten vortasten konnte. Die deutsch-sowjetischen Gespräche, die Bemühungen um die osteuropäischen Regierungen und der Versuch, mit Ost-Berlin ins Gespräch zu kommen, waren ihm nicht Gegensätze, sondern komplementäre Elemente der Bonner Entspannungspolitik. Während für Kiesinger der Schlüssel der deutschen Ostpolitik im Kreml lag, warnte Brandt vor dieser Sichtweise, zumal ihm von sowjetischer Seite früh bedeutet wurde, daß im deutsch-sowjetischen Verhältnis ohne Fortschritte in den innerdeutschen Beziehungen nicht weiterzukommen sei. Um das zu erreichen, versprühte er entspannungspolitische Lockstoffe, die man zwar aus der gemeinsamen Regierungsplattform destillieren konnte, die zugleich aber die Geruchsnerve mancher Unionsvertreter reizen mußten.

Neu war die Einbeziehung der DDR in den Vorschlag eines Gewaltverzichts. Neu war, daß die Bundesregierung die DDR in öffentlichen Äußerungen und politischen Handlungen wahrnahm, mindestens in Form einer beschränkten "Geschäftsfähigkeit"¹⁷⁷⁸. Man kann sagen: Das eigentlich neue Element in der Ostpolitik der Großen Koalition war die – auf Seiten der CDU/CSU zögernde bis widerwillige – Bereitschaft, die DDR in die Entspannungsbemühungen einzubeziehen, auch zum Preis von bis dahin sakrosankten juristischen und politischen Positionen. Dem entsprach Kiesingers Angebot an Ost-Berlin im Vorfeld und als Reaktion auf den ersten Stoph-Brief. Auf Brandts Drängen hin war aus einer Parteiangelegenheit ein Vorstoß der Bundesregierung geworden – ein Beispiel dafür, daß er sich durchaus in die Deutschlandpolitik einmischte. Seit den Koalitionsverhandlungen ging es letztlich um die Frage, auf welcher Ebene Bonn mit der DDR ins Gespräch kommen wollte. Brandt konnte davon ausgehen, daß Ost-Berlin nicht eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR erwartete, sondern als gleichberechtigter Partner behandelt werden wollte. Was genau das bedeutete, versuchte er auszuloten, etwa dadurch, daß er die Aufgabe der strikten Nichtanerkennungspolitik und der Hallsteindoktrin andeutete bzw. ankündigte. Als Stoph im September 1967 erneut an Kiesinger schrieb, wurde der sich ergebende Spielraum nicht ausgeschöpft, weil er auf Bonner Seite mehr formale Zugeständnisse erfordert hätte, als in der Koalition durchsetzbar waren.

Unter der Großen Koalition wandte sich Bonn zwar erstmalig an Ost-Berlin, die Vorschläge waren aber, wie die Mini-Dramen um die Beantwortung des Stoph-Briefes, das innerkoalitionäre Gefeilsche um die Form der Einbeziehung der DDR in den Gewaltverzicht oder die Verhandlungen im Zusammenhang der

¹⁷⁷⁶ Link, "Détente auf deutsch", S. 57.

¹⁷⁷⁷ Kleßmann, Zwei Staaten, S. 229. Vgl. Link, "Détente auf deutsch", S. 57, Materialien der Enquete Kommission zur Aufarbeitung der SED-Diktatur V/1, S. 438f., Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 445, Schönhoven, Wendejahre, S. 695, Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 58f., Haftendorn, Deutsche Außenpolitik, S. 157, Kleßmann, Zwei Staaten, S. 229, Kielmansegg, Katastrophe, S. 195, und Möller, "Prager Frühling", S. 549f.

¹⁷⁷⁸ AAPD 1967, Dok. 46, Anm. 3, und Dok. 96, S. 462. Vgl. Materialien der Enquete Kommission zur Aufarbeitung der SED-Diktatur V/1, S. 439 (Werner Link).

Bundespräsidentenwahl 1969 zeigen, weder Fisch noch Fleisch. Die Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition war nicht konsistent, widersprach und "dementierte"¹⁷⁷⁹ sich zuweilen selbst. Hatten Kiesinger, Wehner und auch Brandt unterschätzt bzw. "nicht konsequent zu Ende gedacht", daß die Bonner Offerten und die Aussicht auf einen "Modus vivendi einer Koexistenz gegensätzlicher Herrschaftsverhältnisse" aus Ulbrichts Sicht "an die Fundamente seiner Herrschaft rühren"¹⁷⁸⁰ würde? Angesichts von Brandts Transformationsstrategie läßt sich das für ihn bezweifeln. So oder so: Gerade deswegen hätte es eines Angebots bedurft, das diese Befürchtung auszubalancieren vermocht hätte, und das konnte nur die staatliche Anerkennung sein. Um so mehr bedarf es aber des ergänzenden Hinweises, daß Brandt die Inkonsequenz der Bonner Politik realisierte und die Konsequenz aus der Erkenntnis zog, während Unionspolitiker vor Vorleistungen warnten.

Neu war die Relativierung des Alleinvertretungsanspruchs und seine Interpretation nicht als Rechtstitel, sondern als moralische Pflicht. Neu war die Haltung zur Hallstein-Doktrin. Die Aufnahme der Beziehungen zu Belgrad bedeutete die faktische Liquidierung von Hallstein-Doktrin und Alleinvertretungsanspruch in ihren bis dato gültigen Interpretationen und war als solche von Brandt gewollt. Ursprünglich hatte Brandt zunächst mit einem weiteren Mitglied des Warschauer Pakts Botschafter austauschen wollen, aber als dies im Laufe des Jahres 1967 immer unwahrscheinlicher wurde, rückte er davon ab. Für ihn durfte Belgrad wegen der Glaubwürdigkeit der Politik der Großen Koalition nicht ausgespart werden; denn so ließ sich belegen, daß Bonn tatsächlich eine neue Politik verfolgte. Oft genug hatten östliche Stimmen darauf hingewiesen, daß der Alleinvertretungsanspruch der eigentliche Stein des Anstoßes sei. Jugoslawiens besondere Stellung sorgte auch für Bedenken beim Außenminister. Ein Abschluß ausgerechnet mit einem weiteren Renegaten des sozialistischen Lagers? Er ließ seine Bedenken fallen, nachdem er verschiedene Hinweise erhalten hatte, daß diese Sichtweise im Osten nicht die vorherrschende war. Anders als im Falle Bukarests setzte er Moskau dezidiert vorab in Kenntnis. Seine Rücksichtnahme ging aber nicht soweit, daß er sich vom Kreml gleichsam die Erlaubnis für einzelne Schritte der Osteuropapolitik einholte.

Im Auswärtigen Amt bestand kein Zweifel, daß der Hauptantrieb Jugoslawiens und der übrigen ost-europäischen Staaten der Wunsch nach wirtschaftlich-technologischer Zusammenarbeit war. Dieses Interesse wollte Brandt im Sinne seines Transformationskonzepts nutzen, ohne diesen Aspekt in den Vordergrund seiner Politik zu stellen.

Das Neue an der Ostpolitik entsprach den Vorstellungen der SPD seit spätestens 1966, aber nicht den Vorstellungen der gesamten Union. Von der "'neuen Ostpolitik' Kiesingers"¹⁷⁸¹ läßt sich insofern nicht eigentlich sprechen, als dafür der Einfluß von Brandt und seiner Partei zu entscheidend war. Der Eintritt der SPD und ihres Vorsitzenden in die Bundesregierung war der entscheidende Faktor für die Neuorientierung und -formulierung der Bonner Ostpolitik. Alle wesentlichen Initiativen in eine neue Richtung kamen von den Sozialdemokraten. Die Bonner Ostpolitik war durch Brandt und die SPD "glaubhaft"¹⁷⁸² geworden.

Zwar erfolgte abstrakt und in einzelnen praktischen Schritten eine "Wende in der deutschen Ost- und Deutschlandpolitik in der Zeit der Großen Koalition"¹⁷⁸³, konkret und konsistent aber erst danach. Alles in allem kann man die Politik der Jahre 1966 bis 1969 als "Brücke zu einer neuen Ost- und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition"¹⁷⁸⁴ bezeichnen, die sich auf zu neuen Ufern machte, auf die sich die Union nicht begeben mochte. Sie blieb auf der von ihr mit gebauten Brücke stehen. Die Politik der

¹⁷⁷⁹ Bender, Neue Ostpolitik, S. 150.

¹⁷⁸⁰ Besson, Außenpolitik, S. 405.

¹⁷⁸¹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 325.

¹⁷⁸² Hacke, Außenpolitik, S. 139. Vgl. Koppel, Sources of Change, S. 446, und von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 111f.

¹⁷⁸³ Link, "Détente auf deutsch", S. 57.

¹⁷⁸⁴ Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 72.

Großen Koalition war zu "halbherzig"¹⁷⁸⁵, um den Durchbruch zu erzielen. Die Forschung ist sich weitgehend einig, daß es zur Zeit der Großen Koalition keine echten Fortschritte in der Ost- und Deutschlandpolitik gegeben habe.¹⁷⁸⁶ Zuweilen ist argumentiert worden, "[s]ichtbare Erfolge" habe die Ostpolitik der Großen Koalition "nur in der Bundesrepublik sowie im Westen"¹⁷⁸⁷ gezeitigt. In der Tat gelang es der Bundesregierung, durch ihre Ostpolitik Anschluß an die westliche Détente-Politik zu finden und die Gefahr der Isolierung zu bannen.¹⁷⁸⁸ Diese Sichtweise vernachlässigt aber, daß in die Jahre 1966 bis 1969 Initiativen zur Vorbereitung einer Politik fielen, die zur Avantgarde der Entspannungspolitik der siebziger Jahre wurde. Der wichtigste Erfolg bestand zunächst darin, Vertrauen in den Bonner Entspannungswillen zu wecken, im Westen wie im Osten. Das "Schreckgespenst"¹⁷⁸⁹ des deutschen Revanchismus verlor an Glaubwürdigkeit, zugleich und damit einhergehend stieß man aber auf Vorbehalte im Osten: Die Bonner Entspannungspolitik gefährde den Zusammenhalt des sozialistischen Lagers – was sie allen entgegentlautenden Absichtserklärungen ja auch tat.¹⁷⁹⁰

Diese komplexe Gemengelage drückte sich insbesondere im Anfangserfolg der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien aus, auch wenn er weder ein "Pyrrhus-Sieg"¹⁷⁹¹ war noch in eine "Sackgasse"¹⁷⁹² führte. Erfolg und Mißerfolg hielten sich die Waage. Die Bundesregierung galt nicht länger als "Hemmschuh der Entspannungspolitik"¹⁷⁹³ – ein wichtiges Motiv des Kanzlers *und* des Außenministers. Andererseits wurde "kein wirklicher Durchbruch erzielt"¹⁷⁹⁴. Die Frage, ob dies bei einer kohärenten Politik auf der Linie Brandts anders ausgesehen hätte, führt in den historischen Optativ. Die Probe aufs Exempel, ob Brandts Maß und Art des Entgegenkommens auf positive Resonanz in Moskau, Prag und Warschau gestoßen wären, wurde nicht gemacht.

Zwar hatte die Große Koalition ein Jahr nach ihrem Amtsantritt nicht "das Gegenteil dessen erreicht, was ihr ursprüngliches Ziel gewesen war"¹⁷⁹⁵, doch waren ihre ostpolitischen Bemühungen ins Stocken geraten. Auch das deutsch-sowjetische Verhältnis befand sich in einem Stadium der Stagnation. Brandt ging – ganz richtig, wie man heute weiß – davon aus, daß der Kreml noch um die richtige Deutschlandpolitik rang. Als Brandt im Sommer 1967 als erster Bundesaußenminister ein osteuropäisches Land besuchte, nämlich Rumänien, war ihm nicht ganz wohl dabei, weil er fürchtete, in Moskau könnte der Eindruck entstehen, Bonn wolle im Sinne der Schröderschen Ostpolitik doch die Schwierigkeiten im Ostblock ausnutzen. Hier zeigt sich sein Dilemma in jener Phase: Sein Konzept hatte klare Prioritäten, die Wirklichkeit zwang ihn zu der Alternative, ostpolitischen Stillstand hinzunehmen oder Schritte zu unternehmen, die zum Teil widersprüchlich waren oder wenigstens so erscheinen konnten.

Zur Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien hatte die Bundesregierung sich zwar entschlossen, "als jeder andere ostpolitische Schritt verbaut schien"¹⁷⁹⁶, aber nicht (vor allem) aus diesem Grund. Vielmehr hatte dies von Anfang an zu Brandts Programm gehört. Der Befund, "daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien der letzte geglückte Versuch Kiesingers war, eine

¹⁷⁸⁵ Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 103. Vgl. Bender, Deutschlands Wiederkehr, S. 136, Kielmansegg, Katastrophe, S. 194, Kleßmann, Zwei Staaten, S. 229, Steininger, Deutsche Geschichte, S. 253, Potthoff, "Vom Mauerbau zum Mauerfall", S. 117, Schönhoven, Wendejahre, S. 381, Garton Ash, Im Namen Europas, S. 86 und 191, sowie Niedhart, "Ostpolitik and the United States", S. 291.

¹⁷⁸⁶ Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 385, Gassert, Kiesinger, S. 726, Taschler, Herausforderungen, S. 397f., Bender, Neue Ostpolitik, S. 139, Baring, Machtwechsel, S. 200, Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 328, und Winkels, Deutschland- und Ostpolitik, S. 7f.

¹⁷⁸⁷ Stern, Willy Brandt, S. 103.

¹⁷⁸⁸ So auch Link, "Westbindung und Ostverbindungen", S. 203f., Bierling, Außenpolitik, S. 156, Besson, Die Außenpolitik der Bundesrepublik, S. 376, sowie Bender, Neue Ostpolitik, S. 140 und 151.

¹⁷⁸⁹ Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 67. Vgl. Bender, Neue Ostpolitik, S. 151f.

¹⁷⁹⁰ Vgl. Löwenthal, "Vom kalten Krieg zur Ostpolitik", S. 674, und Bender, Neue Ostpolitik, S. 151f.

¹⁷⁹¹ Link, "Deutschlandpolitik der Bundesregierungen", S. 1721, Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 61, Merseburger, Willy Brandt, S. 529, Ahonen, Expulsion, S. 212, und Lehmann, Öffnung nach Osten, S. 141.

¹⁷⁹² Görtemaker, Geschichte der Bundesrepublik, S. 465.

¹⁷⁹³ "Brandt: Bonn gilt nicht mehr als Hemmschuh der Entspannungspolitik", in: *Stuttgarter Zeitung* vom 21.01.1967.

¹⁷⁹⁴ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 328.

¹⁷⁹⁵ Bierling, Außenpolitik, S. 155. Vgl. Haftdorn, "Transformation und Stabilität", S. 15, und Kleßmann, Zwei Staaten, S. 232.

¹⁷⁹⁶ Stehle, Nachbarn im Osten, S. 235.

gemeinsame Ostpolitik [...] zu verwirklichen" und Brandt "der SPD die Zügel angelegt"¹⁷⁹⁷ hatte, ist nur dann zutreffend, wenn man die falsche Rollenzuschreibung korrigiert: Brandt war Initiator und treibende Kraft, setzte den Kanzler zunehmend unter Druck; Kiesinger mußte die Union zum Jagen tragen.

Der Großen Koalition gelang das, was Werner Link die "reaktive und aktive Anpassung an [...] Veränderungen in der internationalen Politik der sechziger Jahre"¹⁷⁹⁸ genannt hat, wobei Brandt und die Sozialdemokraten eher für die aktive – im Sinne von gestalterischer – Anpassung standen, Kiesinger und die Union eher für die reaktive – im doppelten Sinne von eingehender und dagegenhaltender – Anpassung. Link betont, daß diese Anpassung "eine notwendige Bedingung für eine aktive Deutschlandpolitik" war, "aber noch nicht die hinreichende". Dadurch sei "der Regierung Kiesinger/Brandt ein Fortschritt in der Deutschlandpolitik im operativen Bereich – trotz der gelungenen konzeptionellen Neuorientierung – versagt geblieben". So sehr das zutrifft, so wenig berücksichtigt diese Aussage jedoch, daß das Gesamtkonzept offensichtlich mangelhaft war. Und diese Mängel versuchte Brandt durch das Ausloten des Maßes an Anerkennung zu beheben. Doch wo das Lot sich in die eine Richtung bewegte, pendelte es innenpolitisch in die andere. Insofern mag der Großen Koalition auch dank östlicher Intransigenz "ein negativer Offenbarungseid hinsichtlich ihrer deutschlandpolitischen Gemeinsamkeit erspart"¹⁷⁹⁹ geblieben sein, aber nur weil sie es selbst nicht zum Schwur kommen ließ. Brandts vor dem Regierungswechsel formulierter Satz, auch wenn die DDR kein Ausland sein könne, sei sie doch ein zweiter deutscher Staat, war in Richtung Osten das Mindeste, für die Union aber schon zu viel.

Durch die ost- und deutschlandpolitischen Differenzen zwischen Union und Sozialdemokratie sowie die Notwendigkeit, diese zu überbrücken, aber auch durch die Widersprüche zwischen der durchaus neuen Politik und dem Festhalten an alten Formeln wurde die Bonner Politik "unklar und ambivalent", so daß nicht nur Kiesinger "mehr und mehr in Zweideutigkeiten Zuflucht suchte", während Brandts öffentlich geäußerte Positionen die bisherigen fortentwickelten und dadurch Kontur gewannen; sie formten und spiegelten "die Überzeugung in der SPD, daß langfristig die Anerkennung des Status quo unumgänglich sei"¹⁸⁰⁰. Die Flucht in die Mehrdeutigkeit erweiterte so den ost- und deutschlandpolitischen Spielraum des Außenministers und schränkte ihn zugleich ein.

Ein nicht zu unterschätzender, wenn nicht sogar der entscheidende Erfolg der Ostpolitik der Großen Koalition war, daß Moskau auf das von Brandt vorgeschlagene und forcierte Thema des Gewaltverzichts einging, auch wenn der Gewaltverzichtsdialog eine äußerst wechselvolle Geschichte darstellte. Mittel- und langfristig erwies sich der von Schröder initiierte und von Brandt weiterentwickelte Gewaltverzichtsdialog als "archimedischer Hebel"¹⁸⁰¹ zur Ingangsetzung der Ostpolitik. Ermöglicht wurde dies durch die "Konkretisierung"¹⁸⁰² des abstrakten Gewaltverzichts, die Brandt zur Zeit der Großen Koalition vornahm. Der *konkrete* Gewaltverzicht war für Brandt und Bahr das Instrument, den Status quo in Europa, einschließlich der Staatlichkeit der DDR und der Oder-Neiße-Grenze, implizit zu respektieren ohne ihn explizit anerkennen zu müssen, d.h. ohne völkerrechtliche Anerkennung der DDR und endgültige Anerkennung der Grenzen. Der Dialog darüber sollte die Plattform zur "Erörterung, Entschärfung und – wo möglich – Lösung der schwierigen Sachfragen"¹⁸⁰³ bieten und zugleich die "faktische multilaterale Sperre weiterer diplomatischer Beziehungen"¹⁸⁰⁴ beseitigen. Zu Recht ist Bahr die Urheberschaft für das Konzept des konkreten Gewaltverzichts als Eckpunkt der Ostpolitik zugeschrieben worden.¹⁸⁰⁵

Die *abstrakte* Variante des Gewaltverzichts hingegen bedeutete, wie von Schröder und Carstens intendiert und von Kiesinger favorisiert, die gegenseitige verbindliche Versicherung, bei der Lösung der Streit-

¹⁷⁹⁷ Gassert, Kiesinger, S. 592.

¹⁷⁹⁸ Link, "Deutschlandpolitik", S. 1735.

¹⁷⁹⁹ Link, "Deutschlandpolitik", S. 1738f.

¹⁸⁰⁰ Hacke, Außenpolitik, S. 141. Vgl. Bender, Die Ostpolitik Willy Brandts, S. 45f.

¹⁸⁰¹ Heydemann, "Neuansätze", S. 26.

¹⁸⁰² Link, "Entstehung des Moskauer Vertrages", S. 297.

¹⁸⁰³ *PMI* 175/69 vom 10.06.1969.

¹⁸⁰⁴ Aufzeichnung Bahr vom 20.06.1967, in: Dep. Bahr, 399, 3.

¹⁸⁰⁵ Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 116.

punkte auf Gewaltanwendung zu verzichten, die strittigen Fragen selbst aber auszuklammern, um den Status quo offen zu halten.¹⁸⁰⁶ Kiesinger war von Brandts Gewaltverzichtsgesprächen "nicht so sehr angetan"¹⁸⁰⁷, weil man sich aus seiner Sicht "in der Position des kleinen David gegenüber dem Goliath, aber ohne Steinschleuder"¹⁸⁰⁸ befand. Ihm ging es vor allem darum, "der Weltöffentlichkeit gegenüber [zu] bestehen"¹⁸⁰⁹. Die Überlegungen von Kanzler und Außenminister standen einander diametral gegenüber.

Ob ein Gewaltverzicht "durch den westdeutschen Zwergstaat [...] für eine Generation von Sowjetbürgern, die hat[te] erleben müssen, was ein deutscher Angriff bedeutet"¹⁸¹⁰ einen Wert an sich darstellte, ist bezweifelt worden: "Die Katze hat nun einmal keinen Vorteil davon, wenn die Maus ihr verspricht, sie nicht anzugreifen, ja gleichzeitig noch über von beiden beanspruchte Futterplätze verhandeln will."¹⁸¹¹ Mit diesem Bild hat Klaus Hildebrand den geringen Wert des abstrakten Gewaltverzichtsangebots treffend beschrieben. Attraktiv war für den Kreml nur ein konkreter Gewaltverzicht, aus Moskauer Sicht die Bestätigung der Ergebnisse des Zweiten Weltkriegs.

Der Gewaltverzicht wurde in der Zeit der Großen Koalition vor allem da attraktiv, wo er konkret(er) wurde, d.h. wo Bonn nicht ausschloß, die strittigen Punkte und den Status quo zum Inhalt des Gewaltverzichts zu machen. Daß das deutsche Gewaltverzichtsangebot für den Kreml attraktiv war, bewiesen die Intensität und inhaltliche Gestaltung des Gewaltverzichtsdialogs und der Wunsch der Sowjets, ihn vertraulich zu führen. So wie Bonn – aufgrund der diesbezüglichen Querelen zwischen Palais Schaumburg und Auswärtigem Amt – die Verhandlungen letztlich führte, war das Gewaltverzichtsangebot jedoch nicht sonderlich attraktiv: die Vertraulichkeit nicht wahrend, die Antworten verzögernd, die Inhalte verwässernd und zwischen Konkretem und Abstraktem mäandernd. Insofern war es nicht allein die Moskauer Reaktion auf den Prager Frühling, der für das laute Verstummen des Dialogs im Sommer 1968 sorgte. Sicher: "Mit dem Austausch von Gewaltverzichts-erklärungen hätte die Sowjetunion anerkennen müssen, daß die Bundesrepublik einen friedlichen Kurs steuert[e], und sie hätte damit eines der wichtigsten Instrumente ihrer blockinternen Politik verloren."¹⁸¹² Dies sprach angesichts der Entwicklung in der CSSR für eine Unterbrechung der Gespräche mit Bonn, die allerdings von kurzer Dauer sein sollte. Doch auch von Bonner Seite konnte der Dialog nicht gelingen, weil die Große Koalition den Rubikon vom abstrakten zum konkreten Gewaltverzichtsangebot letztlich nicht überschritt. Weder läßt sich sagen, daß "die Sowjetunion Gewaltverzichtserklärungen mit der Bundesrepublik nur dann austauschen wollte, wenn Bonn den Maximalkatalog der Moskauer Deutschlandpolitik akzeptierte", noch daß das Auswärtige Amt allein nach Formulierungen suchte, "die eine Einigung auf 'den gewissermaßen abstrakten Grundsatz des Gewaltverzichts' ermöglichen konnten"¹⁸¹³, noch daß die Große Koalition prinzipiell bereits "zugestanden"¹⁸¹⁴ habe, was Egon Bahr 1970 in Moskau vollzog. Vielmehr hatte Brandt versucht, den Bonner Gewaltverzicht zu *konkretisieren*, Moskau eine implizite Anerkennung der Nachkriegsrealitäten anzubieten, war dabei aber auf Widerstände des Koalitionspartners gestoßen. Ein Teil der Bundesregierung mochte 1968 nicht weiter gehen als ein Jahr zuvor, während Brandt im Kontext der Gewaltverzichtsverhandlungen Lösungen für die zwischen der Bundesrepublik und ihren östlichen Nachbarn strittigen Fragen sondieren wollte. Der endgültige Text des deutschen Aide-mémoires stellte gegenüber den Entwürfen des Auswärtigen Amts eine

¹⁸⁰⁶ Vgl. Hacke, Außenpolitik, S. 135, Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 236, und Storz, Außenpolitik als Gesellschaftspolitik, S. 250.

¹⁸⁰⁷ AAPD 1968, Dok. 69, S. 251..

¹⁸⁰⁸ Informationsgespräch Kiesinger vom 05.12.1968, in: NL Kiesinger 008.

¹⁸⁰⁹ AAPD 1968, Dok. 71, S. 258f. Vgl. *ibid.*, S. 258ff., bes. auch Anm. 9.

¹⁸¹⁰ Schöllgen, Willy Brandt, S. 152.

¹⁸¹¹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 334. Vgl. Bender, Neue Ostpolitik, S. 145, und Hillgruber, Weltpolitik, S. 89.

¹⁸¹² Haftendorn, Sicherheitsbefriedigung, S. 224.

¹⁸¹³ Schönhoven, Wendejahre, S. 386 (Schönhoven zitiert Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 227. Dort heißt es aber, im Frühjahr und Sommer 1968 sei deutlich geworden, daß es mit einer "Einigung auf den gewissermaßen abstrakten Grundsatz des Gewaltverzichts nicht getan sein würde"). Vgl. Hacke, Außenpolitik, S. 135, und Bender, Neue Ostpolitik, S. 145.

¹⁸¹⁴ Baring, Machtwechsel, S. 274.

Einschränkung und ein Ausweichen ins weniger Substantielle dar. Dadurch wurde nicht nur der Raum für die Suche nach Kompromißlösungen erheblich kleiner, vielmehr wurde das Terrain, auf dem man hätte ausloten können, womit sich der Kreml diesseits seiner Maximalforderungen zufrieden gegeben hätte, gar nicht erst betreten.

Wehner war in den Komplex Gewaltverzicht kaum involviert, was dem Bild, das die Forschung z.T. von Wehners Einfluß auf die Entstehung der Ostpolitik gezeichnet hat, zumindest soweit es diesen, gleichwohl zentralen, Aspekt betrifft, widerspricht.¹⁸¹⁵ Julia von Dannenberg weist ganz richtig darauf hin, daß es nicht (wie von Dirk Kroegel behauptet) die Achse Kiesinger-Wehner, sondern die Rivalen Brandt und Kiesinger gewesen seien, die die Politik gegenüber Moskau prägten¹⁸¹⁶. Die Behauptung, daß es in Sachen Ostpolitik kaum Austausch zwischen Brandt auf der einen und Wehner und Schmidt auf der anderen Seite gegeben habe¹⁸¹⁷, ist hier insbesondere in Bezug auf Schmidt relativiert bzw. korrigiert worden. Richtig ist, daß Wehner und Schmidt verhältnismäßig wenig Einfluß auf Brandts ostpolitischen Meinungsbildungsprozeß und auf die Formulierung der Ostpolitik der Jahre 1966 bis 1969 hatten. Wesentlichen Einfluß hatte Egon Bahr, wobei das Bild vom eigentlichen Erfinder oder Architekten der Ostpolitik auch und gerade für die Konstruktionsphase wenig passend ist: Bahr lieferte Brandt Analysen, Gedankenspiele und Vorschläge, die Brandt sich ausgewählt und bewußt zu eigen machte oder eben nicht. Gleichzeitig entwickelte er eigene Ideen, öffentlich und im Dialog mit Bahr und anderen wie Schütz oder Duckwitz, von denen Bahr in seinen nächsten Vermerken oder Aufzeichnungen auszugehen hatte. Beider Überlegungen wurden geprägt von den Reaktionen der östlichen Seite auf die Initiativen der Bundesregierungen.

Wehners Devise lautete "Alle Wege nach Moskau führen über Ost-Berlin". Ihm aber eine "eigene Deutschlandpolitik" zuzuschreiben, auf die Kiesinger sich "eingelassen" habe, und daraus "ein schweres außenpolitisches Zerwürfnis zwischen Wehner und Brandt"¹⁸¹⁸ abzuleiten, geht zu weit: Vor allem letzteres läßt sich für die Zeit der Großen Koalition nicht belegen. Die Friktionen zwischen beiden resultierten nicht so sehr aus wesentlichen inhaltlichen Differenzen, sondern aus persönlichen Enttäuschungen. Freilich verfolgten sie unterschiedliche Konzepte, die in dieser Phase einander nicht widersprachen, sondern gleichsam parallel verfolgt wurden, was sich in erster Linie aus den Ämtern der beiden ergab. Während Wehner die Gemeinsamkeit mit der Union lange zum obersten Gebot der Ost- und Deutschlandpolitik erhob, setzte Brandt Akzente, um die Ost- und Deutschlandpolitik von der Regierungserklärung ausgehend weiter- und fortzuentwickeln. Zu bestätigen ist Klaus Schönhovens Feststellung, daß die Vorschläge der SPD-Führung insgesamt "trotz unterschiedlicher Akzentuierung im einzelnen viele Gemeinsamkeiten"¹⁸¹⁹ aufwiesen. Während die Union in ost- und deutschlandpolitischen Fragen gespalten, ja fragmentiert war, stand die SPD-Bundestagsfraktion einig hinter Brandt, Wehner und Schmidt. Abweichende Positionen in der Partei, etwa zur völkerrechtlichen Anerkennung der DDR, wurden marginalisiert.

Die Behandlung der DDR war die Gretchenfrage des Gewaltverzichtsdialogs, über die die Koalitionspartner von Beginn an erbittert stritten. Ursprünglich dachte Brandt daran, in einer Gewaltverzichtserklärung an die Adresse des Kreml einen Gewaltverzicht gegenüber den Verbündeten der UdSSR, also auch der DDR, auszusprechen. Um die Stagnation im deutsch-sowjetischen Verhältnis zu überwinden, legte er dem sowjetischen Botschafter, ohne Absprache mit Kiesinger oder Wehner, eine Liste mit 14

¹⁸¹⁵ Kreuzberger (Kampf für die Einheit, S. 382-429) veranschlagt Wehners Bedeutung für die Ost- und Deutschlandpolitik deutlich zu hoch, wenn er ihn zum "Impulsgeber für eine 'Neue Ostpolitik'" (S. 406) stilisiert, dann aber vor allem Wehners Rolle bei der Beantwortung der Stoph-Briefe und Verhandlungen in innerdeutschen Post-, Verkehrs- und Zahlungsverkehrsfragen behandelt. Meyer (Herbert Wehner, S. 307f.) schildert, daß Wehner sich vor allem um den Freikauf von DDR-Häftlingen und Familienzusammenführungen kümmerte. Zum Häftlingsfreikauf vgl. Hammer (Bearb.), Besondere Bemühungen, und Wölbern, Häftlingsfreikauf, S. 185-220.

¹⁸¹⁶ Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 81f. und 111, und Kroegel, Anfang, S. 17 und 336-339.

¹⁸¹⁷ von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 111.

¹⁸¹⁸ Diskussionsbeitrag Schönhoven in: Hildebrand, Buchvorstellung Klaus Schönhoven: Wendejahre, S. 49.

¹⁸¹⁹ Schönhoven, Wendejahre, S. 120.

Punkten zur Verbesserung des bilateralen Verhältnisses vor. Bewußt klammerte er die strittigen Kernfragen – hierin unterschied er sich von Kiesinger – nicht aus. Von den 14 Punkten griff sich Moskau den entscheidenden heraus und bekundete im November 1967 die Bereitschaft, in Verhandlungen über einen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen einzutreten – unter der Bedingung, daß Bonn sich vorher zum Austausch von Gewaltverzichtserklärungen mit der DDR zu den gleichen Bedingungen wie mit den anderen sozialistischen Staaten bereit finden würde. Prinzipiell war Brandt dazu – anders als Kiesinger – bereit. Die sowjetischen Entwürfe für Gewaltverzichtserklärungen enthielten die gesamten Moskauer Maximalforderungen an Bonn, außer, wie Brandt aufmerksam registrierte, die nach der förmlichen Anerkennung der DDR. Im Spätsommer 1967 reifte dann im Auswärtigen Amt die Idee eines bilateralen Gewaltverzichtsabkommens mit der DDR, was die CDU/CSU mit Blick auf die damit verbundene internationale Aufwertung Ost-Berlins ablehnte. Wenn Werner Link schreibt, daß auch "Kiesinger und seine Partei [...] bereit waren, am Ende von Gewaltverzichtsverhandlungen mit Moskau ebenfalls mit der DDR einen entsprechenden Vertrag abzuschließen"¹⁸²⁰, geht er über einen Dauerstreit und dessen Kern hinweg: Es ging um die Frage, ob Bonn bereit war, die DDR als zweiten deutschen Staat anzuerkennen. Die ostpolitische Gretchenfrage wurde erst von der Regierung Brandt/Scheel mit der Regierungserklärung und dem Grundlagenvertrag beantwortet.

Die Bundesregierung erklärte sich im Januar 1968 mit Moskaus Wunsch einverstanden, auch Grundfragen des Bonner Verhältnisses zu Ost-Berlin zu thematisieren. Im Auswärtigen Amt hielt man es für zweckmäßig, möglichst viele Differenzierungen nach Ländern als "Abweichung von der Norm des Gewaltverzichts gegenüber Moskau"¹⁸²¹ zum Tragen zu bringen, um eine abweichende Form für einen Gewaltverzicht mit Ost-Berlin rechtfertigen zu können. Der Kreml forderte jedoch einen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen zwischen Bonn und Ost-Berlin zu den gleichen Bedingungen und in einer völkerrechtlichen Form. Bei informellen Sondierungen mit Botschafter Zarapkin machte Egon Bahr unmißverständlich deutlich, daß eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR außerhalb jeder Debatte stand.

Brandt nahm die Frage des Gewaltverzichts so ernst, daß er die Diskussion mit der Union – neben anderen Meinungsverschiedenheiten – im Februar 1968 zum Anlaß für eine Rücktrittsdrohung nahm. Wohl auch unter diesem Druck einigte sich der Kreßbronner Kreis Anfang März 1968 darauf, der DDR Verhandlungen über den Gewaltverzicht anzubieten. Unzufrieden mit einem vom Bundeskanzleramt redigierten Notentwurf, versuchte Brandt, dessen Manko durch ein Treffen mit dem sowjetischen Botschafter in Ost-Berlin und öffentliche Äußerungen zu kompensieren. Er ging über bisherige Verlautbarungen hinaus und gab zu verstehen, daß Bonn zu einer gewissen Anerkennung der DDR doch bereit sein würde.

Der Osten honorierte weder die Bereitschaft der Bundesregierung zu Verhandlungen mit Ost-Berlin noch die von Brandt bekundete Bereitschaft zu einem bilateralen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen mit der DDR. Der Kreml legte vor dem Hintergrund des Prager Frühlings den Gewaltverzichtsdialog auf Eis und veröffentlichte die bisherigen sowjetischen Memoranden. Es kam aber nicht, wie vielfach formuliert, zum Abbruch der Gewaltverzichtsgespräche. Um den Schaden zu begrenzen, ging Brandt in die Offensive und stellte die seit Februar 1967 an die Sowjetunion gerichteten Noten mit einer erläuternden Einführung unverzüglich der Presse vor. In Abstimmung mit Kiesinger stand am Ende die Entschlossenheit, den Gewaltverzichtsdialog fortzusetzen. Drei Wochen vor der Intervention des Warschauer Pakts in der CSSR bekundete der sowjetische Außenminister Interesse an der Fortführung der Gewaltverzichtsgespräche.

¹⁸²⁰ Link, "Entstehung des Moskauer Vertrages", S. 298. Vgl. ders., "Westbindung und Ostverbindungen", S. 205f. Link bezieht sich vor allem auf Reden Kiesingers vom April und Juni 1969, in denen der Kanzler einen Vertrag zur Regelung der innerdeutschen Beziehungen nicht ausschloß.

¹⁸²¹ Aufzeichnung Ruete vom 18.12.1967, in: PAAA, B 150.

Trotz Bedenken ob der sich verhärtenden Position des Koalitionspartners erteilte Brandt Weisung, den Gewaltverzichtsdialog fortzusetzen. Im Sinne einer von Brandt anvisierten Konkretisierung sollte schrittweise die Klärung offener Fragen und Probleme erfolgen. Der Faszikel der sowjetischen Forderungen sollte aufgeschnürt werden. Das war die Formel für den Neuanfang. Brandt setzte darauf, mit Moskau ein Bündel aus Konzessionen und Gegenkonzessionen aushandeln zu können, das entweder in der Koalition konsensfähig sein oder erst nach Beendigung der Wahlperiode akut werden würde. Der deutsch-sowjetische Gesprächsfaden war wieder aufgenommen, mit Aussicht auf eine Neuausrichtung, innenpolitisch aber noch weniger abgesichert als im Frühjahr und Sommer, als das Auswärtige Amt vom Palais Schaumburg massiv gebremst worden war. Davon, daß Kiesinger nach der Intervention in der CSSR für den Rest des Jahres 1968 jeden weiteren Schritt auf die Sowjetunion zu verhindern wußte¹⁸²², kann nur sehr bedingt die Rede sein. Der Dialog wurde fortgesetzt. Das Auswärtige Amt legte bald neue Entwürfe für Gewaltverzichtserklärungen vor, die im Februar 1969 dem Bundeskanzleramt übermittelt wurden, wo sie zwei Monate unbeantwortet auf Kiesingers Schreibtisch liegen blieben, bis Staatssekretär Carstens eine lange Liste mit z.T. grundlegenden Änderungswünschen an das Auswärtige Amt zurücksandte und dabei sogar Formulierungen ankreidete, "denen Kiesinger, das Kanzleramt und er selbst noch in der deutschen Note vom April 1968 ausdrücklich zugestimmt hatten"¹⁸²³.

1969 erkannte Brandt "Anzeichen zu einer Bewegung in Osteuropa", und er zog daraus die für ihn typische Schlußfolgerung, die östlichen Politiker "beim Wort zu nehmen"¹⁸²⁴. Er war mehr denn je überzeugt, "daß die weitere Entwicklung der Wirtschaft in den kommunistischen Staaten politische Auswirkungen haben"¹⁸²⁵ würde. Dementsprechend wurde ein Abkommen über sowjetische Gaslieferungen paraphiert, an dessen Zustandekommen der Außenminister mindestens so viel Anteil hatte wie der Wirtschaftsminister. Brandt sorgte dafür, daß der Gewaltverzichtsdialog im Wahlkampf nicht danieder lag und die sowjetische Aufforderung von Januar 1969 beantwortet wurde – aufgrund von erneuten Meinungsverschiedenheiten zwischen Auswärtigem Amt und Palais Schaumburg allerdings erst im Juli. Der zwischen beiden Häusern abgestimmte Entwurf für Gewaltverzichtserklärungen entsprach zwar in der Substanz der Ursprungsfassung des Auswärtigen Amts, enthielt aber einige Abweichungen, die Egon Bahr erwarten ließen, daß Moskau von den Entwürfen enttäuscht sein würde. Er sollte sich irren.

Der Kreml signalisierte die Bereitschaft zu Verhandlungen ohne inakzeptable Vorbedingungen. Die sowjetische "Formel von der Anerkennung 'der Existenz der DDR'" konnte nach Brandts Einschätzung "darauf hindeuten, daß die Sowjetunion gewillt sein könnte, das Thema der völkerrechtlichen Anerkennung auszuklammern". Eine "Anerkennung der Unverletzlichkeit"¹⁸²⁶ der Oder-Neiße-Linie deutete er als gleichbedeutend mit dem, was Bonn mit Gewaltverzicht meinte. Und tatsächlich sollte die Formulierung sowohl im Warschauer als auch im Moskauer Vertrag auftauchen. Bei seinem Gespräch mit Gromyko sechs Tage vor den Wahlen teilte Brandt mit, daß der sowjetische Vorschlag zwar erst von der nächsten Bundesregierung beantwortet werden könne, ließ aber keinen Zweifel daran, daß die Antwort positiv ausfallen werde (womit er die nächste Bundesregierung festlegte). Für Kiesinger stellte das Moskauer Aide-mémoire die Forderung nach einer "bedingungslose[n] Kapitulation"¹⁸²⁷ dar.

Daß die Sowjets ab dem Frühjahr 1969 eine andere Dialogbereitschaft gegenüber Bonn erkennen ließen als in den Jahren zuvor, war neben der Konsolidierung ihres Herrschaftsbereichs im August 1968, dem sowjetisch-chinesischen Konflikt und den Entspannungstendenzen zwischen den beiden Supermächten wohl auch "die Folge der Wahrnehmung, wie weit der Prozeß der Ernüchterung in der Bundesrepublik

¹⁸²² Vgl. Kroegel, Anfang, S. 282.

¹⁸²³ Bange, "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik", S. 482.

¹⁸²⁴ Sprechzettel für die Tagung des WEU-Ministerrats am 06.06.1969, in: PAAA, B 1 327.

¹⁸²⁵ PMI 185/69 vom 16.06.1969 (Rede Brandts vor dem SI-Kongreß in Eastbourne, z.T. abgedruckt in: Brandt, Der Wille zum Frieden, S. 140-146).

¹⁸²⁶ "Brandt: Viele Ansätze für ein Gespräch mit Moskau", in: *Welt* vom 22.09.1969.

inzwischen gediehen war"¹⁸²⁸. Das klingt freilich resignativer als es der Situation entsprach: Je nach Lesart ist es das Verdienst der Bemühungen Brandts, die Bonner Politik und die öffentliche Meinung von Illusionen befreit zu haben, die zuvor einem Ausgleich mit dem Osten im Wege standen, wobei des einen Illusion des anderen Grundfeste und des einen Nüchternheit des anderen Leichtsinns waren. So betrachtet, läßt sich einer weitgehenden Formulierung Klaus Hildebrands zustimmen, die Brandt maßgeblichen Anteil an der Entwicklung des Jahres 1969 (auch vor der Bundestagswahl) zumißt: "Bei jeder sich bietenden Gelegenheit ließ Außenminister Brandt die sowjetische Seite jetzt wissen, daß man nicht unter dem Druck von Vorbedingungen zu verhandeln gedenke, aber daß das, was die Sowjets wünschten, durchaus als Resultat am Ende von Gesprächen und Vereinbarungen stehen könne. Diesen Wink verstand Moskau richtig. Im Verlauf des Jahres 1969 schlugen die Sowjets den so gewiesenen Kurs ein."¹⁸²⁹ Auch wenn der Gewaltverzichtsdialog die bestehenden Differenzen nicht hatte überwinden können, trug er zu einer günstigen Ausgangssituation im Herbst 1969 insofern bei, als er die Ausgangspunkte und Ziele beider Seiten zu Tage treten ließ und das damit einhergehende Hin und Her ein Vor- und Abtasten erlaubte, ab welchem Punkt Aussicht auf Einigung bestand.¹⁸³⁰

Auf die Frage, woran es lag, daß der Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition nicht der erwünschte Erfolg beschieden war, gibt es eine kurze Antwort, über die in der Forschung weitgehend Einigkeit besteht: an der intransigenten Haltung Moskaus und seiner Verbündeten sowie an der Uneinigkeit der Koalitionspartner.¹⁸³¹ Uneinigkeit besteht vor allem darüber, welcher Faktor schwerer wiegt und ob einer der beiden Koalitionspartner mehr Verantwortung für den (in dieser Arbeit bestätigten) wesentlichen Schwachpunkt trägt, "daß die Große Koalition auf ostpolitischem Feld niemals einer klar festgelegte und unzweideutig verfolgte Diagonale zu finden vermochte"¹⁸³². Wer feststellt, "die sowjetische Verweigerung, nicht koalitionsinterner Dissens, hat die Umsetzung des neuen ostpolitischen Konzepts [...] zunächst blockiert"¹⁸³³, macht Bonn im nachhinein zum reinen Objekt östlicher Politik und berücksichtigt zu wenig, daß sowjetische Verweigerung und koalitionsinterner Dissens einander bedingten.

War die Ostpolitik der Großen Koalition von Anfang an zum Scheitern verurteilt? Ein für Historiker durchaus zweifelhaftes Urteil, zumal sich hinter dem Etikett "neue Ostpolitik" bereits im Frühjahr 1969, als sich die sowjetische Politik wandelte, etwas anderes verbarg als im Dezember 1966, so daß sich die Frage aufdrängt, wie ein Aufeinandertreffen der jeweiligen Position zu einem früheren Zeitpunkt ausgegangen wäre. Ferner herrschte im Osten keine einheitliche, konstante, unveränderliche Einschätzung vor. Auch dort reagierte man auf das, was aus dem Westen kam – und zwar durchaus unterschiedlich. Und schließlich: Es war nicht nur, aber eben auch Unfähigkeit sowie ein Mangel an Einsicht und Willen in Bonn, der wenn nicht Durchbrüche, so doch größere Bewegung verhinderte. Denn die Warschauer und Karlsbader Forderungen des Ostens waren eben nicht – wie die Entwicklung ab 1969 zeigte – "fast unüberwindbare Hürden"¹⁸³⁴.

Die "Barrieren und Blockaden im Osten"¹⁸³⁵ gingen eine Wechselwirkung mit dem "ambivalenten Charakter"¹⁸³⁶ der Bonner Ost- und Deutschlandpolitik ein. Dabei wirkte das Verhalten der Sowjetunion auf die Politik der Großen Koalition wie der Katalysator eines Spaltprozesses, der die Legierung unterschiedlich gepolter Elemente auseinanderzuberechnen geeignet war. Die Möglichkeiten für eine

¹⁸²⁷ "Sehr nobel", in: *SPIEGEL* vom 22.09.1969.

¹⁸²⁸ Löwenthal, "Vom kalten Krieg zur Ostpolitik", S. 680.

¹⁸²⁹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 335.

¹⁸³⁰ Vgl. Larrabee, *Reconciliation*, S. 145.

¹⁸³¹ Vgl. u.a. Taschler, *Herausforderungen*, S. 258, von Kodolitsch, *Ostpolitik*, S. 414f., Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, S. 66f., Kleßmann, *Zwei Staaten*, S. 234, Steininger, *Deutsche Geschichte*, S. 253, sowie Kielmansegg, *Katastrophe*, S. 194.

¹⁸³² Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 328.

¹⁸³³ Link, "Détente auf deutsch", S. 59. Vgl. ders., "Westbindung und Ostverbindungen", S. 205, Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, S. 58f., und Conze, *Suche nach Sicherheit*, S. 421.

¹⁸³⁴ Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, S. 60.

¹⁸³⁵ Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, S. 59.

¹⁸³⁶ Becker, *KSZE-Politik*, S. 53.

gemeinsame Ost- und Deutschlandpolitik der Koalitionspartner waren von Beginn an dadurch begrenzt, daß Union und Sozialdemokratie und auch Kanzler und Außenminister verschiedene Konzeptionen verfolgten.¹⁸³⁷

Vieles spricht dafür, daß die Ost- und Deutschlandpolitik der Union eher an die westlichen Alliierten als an die Sowjetunion und die osteuropäischen Länder gerichtet war, taktische Züge beinhaltend, die einer eher konfrontativen Strategie folgten und eine Isolierung der DDR einkalkulierten. Auch wenn Moskau Brandts Hauptadressat im Osten war, wollte Kiesinger, anders als und entschiedener als Brandt, die Herren im Kreml zu *den* Ansprechpartnern der neuen deutschen Ostpolitik machen.¹⁸³⁸ Allein: er hatte seinen Gesprächspartnern nichts zu sagen, was diese nicht schon in allen möglichen Varianten gehört zu haben glaubten. Um mit ihnen ins Gespräch zu kommen, bedurfte es ferner des parallelen Dialogs mit den Machthabern in Ost-Berlin, und zwar auf Augenhöhe. Brandt hatte etwas Neues zu sagen; die (sich verändernde) Botschaft sollte Moskaus Interesse wecken, nicht die Exklusivität des Gesprächs. Anders gewendet: Der Angelpunkt war nicht die Adressatenfrage sondern die Respektierung des Status quo. (Daß die Große Koalition der "kardinalen Einsicht nicht genug Rechnung getragen" hätte, es gehe "nicht ohne, schon gar nicht gegen die Sowjetunion"¹⁸³⁹, ist nicht erst in dieser Arbeit deutlich widerlegt worden.) Julia von Dannenberg ist ausdrücklich zuzustimmen, daß die Politik der Großen Koalition gegenüber Moskau eher von Konflikt als von Kooperation gekennzeichnet war. Zwar gab es Phasen der Koordination, in erster Linie aber herrschte ostpolitisches Konkurrenzdenken und – handeln vor.¹⁸⁴⁰

Brandt beklagte sich fast regelmäßig über eine Kampagne von Unionspolitikern gegen die Politik der Bundesregierung und ihn persönlich. Ihm wurden Sachkenntnis und diplomatisches Geschick abgesprochen sowie unlautere Winkelzüge unterstellt. So wie Brandt seine Politik sabotiert sah, war man in der Union alarmiert, daß der Koalitionspartner über die eigene Interpretation des Verabredeten hinausging. Von einem "erstaunlich weitgehenden außenpolitischen Konsens"¹⁸⁴¹ zwischen führenden Politikern von Union und SPD einschließlich Kiesinger und Brandt zu sprechen, hieß Schweigen und Formelkompromisse mit Übereinstimmung zu verwechseln. Auch die "konzeptionellen Gemeinsamkeiten zwischen den Vordenkern in Außen- und Kanzleramt"¹⁸⁴² dürfen nicht überbewertet werden. Die Vorschläge von Bahrs Vorgänger Günther Diehl vom Frühjahr 1967, in denen er der DDR eine gewisse Geschäfts- und Vertragsfähigkeit zubilligte, lassen sich nicht als Beweis dafür deuten, daß Kiesinger und Union gleichsam die "Erfinder" der Neuen Ostpolitik gewesen seien. Im Gegenteil: Sie waren es, die eine konsequente Umsetzung dieser Ideen blockierten.¹⁸⁴³

Der entscheidende, weil an die Wurzel gehende Konflikt zwischen Union und SPD lag in der "prinzipiell unterschiedlichen Einstellung zum Status quo in Europa"¹⁸⁴⁴ begründet. Er entzündete sich letztlich an der Frage, ob die Anerkennung des Status quo die Voraussetzung für seine Veränderung war oder seine Zementierung bedeutete. CDU und CSU verweigerten sich der Brandt-Bahrschen Dialektik. Das läßt sich freilich nicht auf die Formel bringen, die Union habe anders als die SPD "einseitige Vorleistungen der Bundesrepublik"¹⁸⁴⁵, abgelehnt. Brandt ging es um ein *do ut des*, bei dem "am Ende von Verhandlungen eine graduelle Anerkennung der europäischen Realitäten stehen"¹⁸⁴⁶ würde. Zu ergänzen ist: Das *do* erfolgte in dieser Gleichung deutlich früher als das *des*, denn für Bonn attraktiv war die mittel- und

¹⁸³⁷ Vgl. Fischer, "Volk der guten Nachbarn", S. 32, Schönhoven, Wendejahre, S. 26, Taschler, Herausforderungen, S. 117, und von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 70f.

¹⁸³⁸ Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 97-100 und 115, und Taschler, Herausforderungen, S. 398.

¹⁸³⁹ Baring, Machtwechsel, S. 255. Vgl. jüngst Conze, Suche nach Sicherheit, S. 421, und Behring, "Normalisierung auf Umwegen", S. 66.

¹⁸⁴⁰ Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 90.

¹⁸⁴¹ Link, "Entstehung des Moskauer Vertrages", S. 299. Vgl. Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 465.

¹⁸⁴² Bange, "Etappen und Desiderate", S. 722. Vgl. ders., "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 465ff., Gassert, Kiesinger, S. 555, und Link, "Entstehung des Moskauer Vertrages", S. 298.

¹⁸⁴³ Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 96f.

¹⁸⁴⁴ Taschler, Herausforderungen, S. 397. Vgl. Lappenküper, Außenpolitik, S. 24, Steininger, Deutsche Geschichte, S. 256, Conze, Suche nach Sicherheit, S. 420, Schönhoven, Wendejahre, S. 124, Storz, Außenpolitik als Gesellschaftspolitik, S. 230f., und Bischoff, CSU und Außenpolitik, S. 310f.

¹⁸⁴⁵ Taschler, Herausforderungen, S. 329.

langfristige Rendite. Umgekehrt ließ sich argumentieren, daß Bonn nichts hergeben sollte, was es tatsächlich besaß. Zum Teil vollzog Brandt in seinen Äußerungen der Jahre 1966 bis 1969 unverbindlich bereits Teile eben jener Anerkennung. Seine Alternative war nicht Vorleistung oder Verhandlungsergebnis; er bot etwas an, das attraktiv genug sein sollte, um handelseinig werden zu können. Umgekehrt kann man die Haltung der Union insofern als unrealistisch beschreiben, als sie kein echtes Angebot zu machen bereit war, und in Folge dessen auch weder Moskau noch Ost-Berlin ein attraktives Angebot gemacht wurde. Die Versuche, mit Ost-Berlin unter der Schwelle einer wie auch immer gearteten Anerkennung direkt ins Gespräch zu kommen, scheiterten am Widerstand der SED-Führung und an der mangelnden Flexibilität der Union, die nicht glaubte, "daß in Sachen Entspannungspolitik mit dem Teufel Tango getanzt werden mußte"¹⁸⁴⁷.

Wenn Schönhoven resümiert, "[w]ährend Adenauer allenfalls einen auf zehn Jahre begrenzten 'Burgfrieden' zwischen beiden deutschen Staaten hatte konzedieren wollen, verzichtete Brandt darauf, die Dauer des Status quo zu definieren"¹⁸⁴⁸, muß erläuternd hinzugefügt werden, daß Brandt strategisch *und* qualitativ etwas anderes wollte als Adenauer. Seine Formel "Wir machen unsere Politik der Entspannung nicht von Fortschritten in der Deutschland-Frage abhängig."¹⁸⁴⁹ stellte eine Entkopplung dar, zu der weder Adenauer noch Kiesinger bereit waren.

Außerdem erkannte er der DDR, anders als Adenauer und Kiesinger, die Qualität eines Staates zu, wobei die Anerkennung der staatlichen Existenz für ihn nicht Anerkennung der Rechtmäßigkeit der politischen Ordnung oder Endgültigkeit der Verhältnisse bedeutete. Zu Beginn der Großen Koalition erklärte Brandt noch, die DDR sei "kein zweiter deutscher Staat"¹⁸⁵⁰. Doch ab Juni 1967 benutzte er Formulierungen, die eine de-facto-Anerkennung der DDR nicht ausschlossen, letztlich aber der Position der SPD seit dem Dortmunder Parteitag von 1966 entsprachen: "Wir können den anderen Teil Deutschlands jedenfalls nicht als Ausland oder das dort bestehende Regime als demokratisch und national legitimiert anerkennen."¹⁸⁵¹ Zu mehr als einer impliziten Anerkennung war er noch nicht bereit. Auf dem Nürnberger Parteitag 1968 stellte er klar, daß für ihn "Anerkennung als Ausland" und "völkerrechtliche Anerkennung"¹⁸⁵² gleichbedeutend waren. Kurz darauf schloß er nur noch die völkerrechtliche Anerkennung der DDR aus. Zwar stimmt es, daß in der Wahlplattform der FDP von 1969 mit der Aussage, die DDR könne für die Bundesrepublik kein Ausland sein, die "spätere Formel aus der ersten Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts"¹⁸⁵³ verwendet wurde, doch benutzte Brandt sie in unterschiedlicher Prägung bereits seit 1967. Dabei befand er sich mit seiner Haltung zunehmend im Einklang mit der öffentlichen Meinung. Einer Umfrage des Allensbach-Instituts von 1968 zufolge stand für die Hälfte der Bundesbürger bereits fest, daß Bonn langfristig nichts anderes übrig bleiben würde, als die DDR als zweiten deutschen Staat anzuerkennen.¹⁸⁵⁴ Dem stand die "tiefe Abneigung Kiesingers, die DDR selbst weit unterhalb der völkerrechtlichen Ebene in ihrer Staatsqualität zu akzeptieren"¹⁸⁵⁵ gegenüber. Dieser verwendete in seinem Brief an Stoph nicht einmal die Postleitzahl der DDR. Und selbst daß er überhaupt an Stoph schrieb, war Teilen der Unionsfraktion schon zuwider.

Sowohl die SPD als auch die CDU/CSU waren "Koalitionspartner und Opposition zugleich"¹⁸⁵⁶, weil beide gegen die jeweils andere Interpretation der Regierungserklärung opponierten. Das Ergebnis der Differenzen, Kontroversen und Formelkompromisse war eine schillernde Ambivalenz der Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition. Sie gab Anlaß zu Mißverständnissen und bot ein perfektes

¹⁸⁴⁶ Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 71.

¹⁸⁴⁷ Vgl. Hacke, Außenpolitik, S. 145.

¹⁸⁴⁸ Schönhoven, Wendejahre, S. 383.

¹⁸⁴⁹ DzD V/1, S. 1488 (Brandt, "Entspannungspolitik mit langem Atem").

¹⁸⁵⁰ DzD V/1, S. 502f. (Rede Brandts am 09.02.1967 in New York).

¹⁸⁵¹ "Politik der konsequenten und beharrlichen Friedenssicherung", in: *Bulletin* vom 21.06.1967.

¹⁸⁵² Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 704-707 und 719.

¹⁸⁵³ Niedhart, "Friedens- und Interessenwahrung", S. 111.

¹⁸⁵⁴ Vgl. DzD V/2, S. 913-920, "Stück um Stück", in: *SPIEGEL* vom 01.07.1968, und Kielmansegg, Katastrophe, S. 199.

¹⁸⁵⁵ Gassert, Kiesinger, S. 554.

¹⁸⁵⁶ Becker, KSZE-Politik, S. 55.

Alibi für Fehldeutungen und Vorwürfe. Es gibt eine Reihe Anzeichen dafür, daß Moskau aus der Ausrichtung und den Motiven der "neuen" Ostpolitik anfänglich nicht schlau wurde. Mancher in der Union und im Auswärtigen Amt meinte gar, man müsse dem Kreml gegenüber nur hart auftreten und dessen Erwartungen an Bonn zerstören. Um so schlimmer, daß diese Ansicht auch Botschafter von Walther teilte, den Brandt viel zu spät abberief, zumal Moskaus Mann in Bonn auch kein Gesprächspartner war, der zum Fortkommen des bilateralen Gesprächs viel beitrug, was ein Grund für Brandts semikonspiratives Treffen mit dem sowjetischen Botschafter in Ost-Berlin war.

Die besondere Konstellation, daß die Vorsitzenden zweier nahezu gleich großer Parteien Kanzler und Außenminister waren, die beide über ein ausgeprägtes außenpolitisches Profil verfügten¹⁸⁵⁷, verschärfte die inhaltlichen Differenzen. Brandt kam zu paß, daß in der Großen Koalition die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nur bedingt galt. Umgekehrt regierte Kiesinger, teils aus Neigung, teils aus Überzeugung, teils aus Kalkül, in einem Maße in Brandts Ressortzuständigkeit hinein, das weit über die Richtlinienkompetenz hinaus ging. Mehrfach umging er das Auswärtige Amt und den Außenminister. Von der zum großen Teil immer noch unionsnahen Belegschaft des Auswärtigen Amtes wurden Brandts ost- und deutschlandpolitische Impulse eher begrüßt als behindert.¹⁸⁵⁸

Brandt ärgerten insbesondere die Eingriffe des Kanzleramts in den Gewaltverzichtsdialog. In Hintergrundgesprächen rühmte der Kanzler sich, "praktisch jede Note des AA an die Sowjetunion entweder gestrichen oder korrigiert"¹⁸⁵⁹ zu haben. Kiesingers Skepsis gegenüber den Gesprächen mit Moskau läßt sich nicht darauf zurückzuführen, daß sie "teilweise auf vertraulichen Kanälen am Kanzleramt vorbei [...] angebahnt wurden"¹⁸⁶⁰. Sein Mißtrauen basierte darauf, daß er sich letztlich nicht auf die Logik und die Konsequenzen eines konkreten Gewaltverzichts einlassen wollte. Brandt korrespondierte auf amtlichem Wege mit der sowjetischen Botschaft in Bonn und (weniger) über den deutschen Botschafter in Moskau mit dem dortigen Außenministerium. Kiesinger wurde angemessen informiert, aber nicht so detailliert, wie der Kanzler es gerne gehabt hätte. Tatsächlich tat Brandt der Form genüge. Unterhalb dieser Schwelle bestimmte er die Ausgestaltung des Gesprächs mit der Sowjetunion eigenständig, was formal der klassischen Verteilung zwischen Richtlinienkompetenz und Ministerverantwortung entsprach. Für von Dannenbergs These, Kiesinger habe von Brandt verlangt, jegliche Schritte gen Osten vorher mit ihm zu besprechen, woran Brandt sich anfänglich gehalten habe¹⁸⁶¹, gibt es außer ihrem Hinweis auf Brandts Gespräch mit Abrassimow keinen Beleg, wobei die ganz außergewöhnliche Aktion, den sowjetischen Botschafter in Ost-Berlin zu treffen, hätte Brandt sie nicht angekündigt, geeignet gewesen wäre, die Koalition zu sprengen. Von Dannenberg konstruiert einen mehrfachen Taktikwechsel Brandts gegenüber dem Kanzleramt¹⁸⁶², wo vielmehr schlicht festzustellen ist, daß Brandt Kiesinger nicht über alles informierte und nicht um Erlaubnis fragte, wenn er als Minister Entscheidungen traf.

Klaus Hildebrand zufolge hatte Kiesinger "Klage darüber zu führen, daß entgegen allen mit Brandt getroffenen [...] Vereinbarungen über die Ost- und Deutschlandpolitik aus dem Auswärtigen Amt beständig Störendes herausrieselte" und seine "einflußreiche Umgebung, allen voran Egon Bahr, im Grunde ungeduldig darauf drängte, eine ganz andere Politik zu verfolgen"¹⁸⁶³. Die Ergebnisse dieser Arbeit kommen zu einem anderen Befund: Daß Bahr und Brandt selbst "im Grunde eine ganz andere Ostpolitik als Kiesinger zu treiben wünschten," traf durchaus zu. Dies war aber nicht der "Methode" des Außenministers oder der "Taktik" des Parteivorsitzenden geschuldet, sondern lag daran, daß sich Brandt und Kiesinger – und mit ihnen sowohl ihre jeweilige Umgebung wie ihre Parteien – voneinander und vom

¹⁸⁵⁷ Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 32.

¹⁸⁵⁸ Zum selben Ergebnis kommt auch von Dannenberg, *Foundations of Ostpolitik*, S. 113.

¹⁸⁵⁹ "Signale nach links", in: *SPIEGEL* vom 15.09.1969.

¹⁸⁶⁰ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 386.

¹⁸⁶¹ Vgl. von Dannenberg, *Foundations of Ostpolitik*, S. 78.

¹⁸⁶² Vgl. von Dannenberg, *Foundations of Ostpolitik*, S. 78ff. und 87.

¹⁸⁶³ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 250. Vgl. *ibid.*, S. 326f.

ursprünglich Vereinbarten weg bewegten, der Außenminister und die SPD gleichsam nach vorn, der Kanzler und die Union schließlich dahinter zurück, und zwar weil sie unterschiedliche Konsequenzen aus den östlichen Reaktionen auf ihre gemeinsame Politik zogen, die ein Verharren auf der Ausgangsposition unmöglich machten. Der Begriff "ostpolitisches 'Geriesel'"¹⁸⁶⁴ impliziert ein stetiges leises Rinnen aus Ritzen und undichten Stellen. Dabei vertraten Brandt und auch Bahr – bei aller Vorliebe fürs Klandestine – die entscheidenden Standpunkte öffentlich und zum Teil mit demonstrativer Abgrenzung zwischen Regierungsposition und persönlicher Auffassung bzw. Forderung der Partei.

Freilich ging die Ostpolitik auch über informelle Kanäle von statten. Dies gehörte, solange ein direktes Gespräch mit den Spitzenpolitikern der anderen Seite nicht zustande kam, zur "Methode"¹⁸⁶⁵ sowohl Brandts als auch Kiesingers. Die sagemunwobenen Kontakte der SPD zur KPI wie auch Bahrs informelle Gespräche mit Vertretern der SED und polnischen Diplomaten in Wien fanden mit Brandts Wissen und in seinem Auftrag statt. Die vermeintlich konspirativen Kanäle wurden genutzt, weil es andere nicht gab bzw. diese verstopft waren. Brandt wußte natürlich, daß in den Volksdemokratien die Parteien und nicht die Außenämter oder Regierungen die Richtlinien der Außenpolitik bestimmten. Zu kritisieren war und ist die Vermischung von Regierungs- und Parteipolitik von deutscher Seite, die geeignet war, die erkennbare Tendenz des Ostens zu befördern, die Große Koalition auseinanderzuidividieren.

Büßte die Große Koalition aufgrund der Differenzen zwischen Union und Sozialdemokratie "ihre außenpolitische Handlungsfähigkeit"¹⁸⁶⁶ ein? Hierzu lohnt ein Blick auf den Verlauf: Die Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition läßt sich grob in drei Phasen gliedern.¹⁸⁶⁷ Die erste Phase, in der neue Akzente im Vordergrund standen, war die Phase des Kompromisses zwischen den Koalitionspartnern, d.h. auch wenn sich konzeptionelle Unterschiede an konkreten Fragen entzündeten, wie etwa der Reaktion auf die Stoph-Briefe, gab es eine gemeinsame Vorgehensweise und Sprache. Die Große Koalition biß mit ihrer Osteuropapolitik schon im Februar 1967 auf Granit, auch wenn das Gestein mehr Unterschiede in der Kristalldichte und losere mineralogische Substanzen unterhalb der obersten Schicht aufwies als es der monolithische Schein zuweilen vermuten ließ. Die "Ulbricht-Doktrin" bremste den Schwung, den die Gespräche mit Bukarest, Prag, Warschau und Budapest ausgelöst hatten. Brandt unterschätzte die östliche Bündnissolidarität in der Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik zunächst. Dabei war eher Kiesingers anfängliche Taktik gescheitert, bei Moskaus Satelliten die Gegnerschaft zu Bonn aufzubrechen und Moskau gesprächsbereiter zu machen. Da der Kanzler aber seinerseits den deutsch-sowjetischen Dialog bremste, konnte auch Brandts Konzept nicht aufgehen. Kiesinger begann in dieser Phase, sich zaghaft den Positionen und Formulierungen Brandts anzunähern. Der Formel "Erst Wiedervereinigung, dann Entspannung" erteilte er explizit eine Absage. Doch zu ihrer Umkehr oder einer Auflösung der Verknüpfung mochte er sich nicht durchringen.

Nicht erst "seit der Debatte um den von Kiesinger geprägten Begriff der 'Anerkennungspartei' im Oktober 1967 zeigten sich die Risse zwischen den Koalitionspartnern"¹⁸⁶⁸. Brandt war spätestens im Sommer 1967 zu der Überzeugung gelangt, daß mit den bisherigen Positionen kein Durchbruch zu erzielen war, und machte keinen Hehl daraus, etwa bei seinem Besuch in Bukarest. Von Herbst 1967 an machten die CSU und ihr Vorsitzender Franz Josef Strauß deutlich, daß sie nicht bereit waren, über eine enge Auslegung der Regierungserklärung hinauszugehen. Auch in der CDU wurden etwa die Durchsetzung des zweiten Stoph-Briefes oder der Botschafteraustausch mit Jugoslawien zu Kraftakten. Die Fraktion mußte von ihrem eigenen Kanzler zum Teil überredet werden, als sei sie die parlamentarische Opposition. Sie folgte Kiesinger nur widerwillig und aufgrund des Drucks, den Brandt und die SPD ausübten. Die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Belgrad war Höhe- und Endpunkt dieser ersten Phase.

¹⁸⁶⁴ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 272.

¹⁸⁶⁵ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 251. Vgl. Gassert, Kiesinger, S. 602, und Taschler, Herausforderungen, S. 273.

¹⁸⁶⁶ Kielmansegg, Katastrophe, S. 196.

¹⁸⁶⁷ Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 696, und Storz, Außenpolitik als Gesellschaftspolitik, S. 232-266.

¹⁸⁶⁸ Taschler, Herausforderungen, S. 399. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 384.

Die zweite Phase war geprägt von formaler (wenn auch schon nicht mehr verbaler) Übereinstimmung, vom Ausklammern der großen Streitfragen nach innen und außen, von Konflikten, bei denen sich grundsätzlich unterschiedliche Strategien und Positionen der Koalitionspartner zunehmend offenbarten. Das Mißtrauen auf beiden Seiten wuchs. Brandt fühlte sich zunehmend durch die Kabinettsdisziplin "beengt" und von Strauß und Kiesinger "blockiert". Ausdruck dessen waren u.a. der Nürnberger Parteitag, bei dem Brandt mit seinen Bemerkungen zur polnischen Westgrenze Aufsehen (und Unmut) erregte. Insgesamt waren Brandts Äußerungen als Außenminister zur Grenzfrage zurückhaltender als seine früheren Einlassungen, was wegen seiner Funktion und der Regierungskonstellation nicht verwundern konnte. Brandt glaubte aber, daß die Erklärungen zum Gewaltverzicht "auf Dauer etwas 'wenig' seien"¹⁸⁶⁹. Kiesinger und die Union betrachteten die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als potentielle Konzession, für die man bei Friedensvertragsverhandlungen Gegenleistungen einhandeln konnte und mußte, während Brandt und die SPD in ihrem ostpolitischen Kalkül in der Grenzfrage sowjetisches und osteuropäisches Vertrauen als politisches Kapital aufbauen wollten. Kiesinger glaubte, daß die Deutschen noch nicht so weit waren. Auch Brandt sprach von "Realitäten der Innenpolitik, Realitäten des Bewußtseins [der] Menschen"¹⁸⁷⁰, aber bei ihm gesellte sich zur Rücksichtnahme zunehmend der Wille zum bewußtseinsverändernden Überzeugen. Einen Teil seiner Aufgabe als Politiker sah Brandt darin, den Deutschen in vollem Umfang ins Bewußtsein zu bringen, wer den Zweiten Weltkrieg verloren und welche Konsequenzen das hatte.

Brandts Formulierung von der "Anerkennung bzw. Respektierung der Oder-Neiße-Linie bis zur friedensvertraglichen Regelung"¹⁸⁷¹ war insofern eine verblüffend einfache Antwort auf eine komplizierte Frage, als sie ebenso Rücksichtnahme auf die innenpolitischen Beharrungskräfte suggerierte wie Entgegenkommen gegenüber den drängenden Kräften in der eigenen Partei, bei den Alliierten sowie im Osten. Brandt hielt die Zeit für reif und hatte Positionen bezogen, die er selbst als "logische Weiterentwicklung"¹⁸⁷² der Regierungserklärung verstand. Er hatte dies getan unter dem Eindruck der in den ersten Monaten des Jahres 1968 zunehmenden Zeichen polnischer Gesprächsbereitschaft, anhaltenden Drängens aus dem Osten, Beweise für die Glaubwürdigkeit der neuen Ostpolitik zu präsentieren, der Signale Warschaws und auch Moskaus, daß die bisherigen Verlautbarungen aus Bonn keine hinreichende Grundlage für Fortschritte darstellten, prinzipieller und aktueller Aufforderungen der Verbündeten, parteipolitischen Profilierungsdrucks, eines sich vorsichtig abzeichnenden, von einem Teil der Presse forcierten Wandels in der öffentlichen Meinung sowie schließlich aus eigener Überzeugung.

Brandt schien es in der Tat "geboten, dem sowjetischen Forderungskatalog in einigen Punkten entgegenzukommen", aber eben nur in Fragen, in denen dies nicht die Aufgabe einer Position bedeutete, deren Aufrechterhaltung er für vorteilhaft hielt. Bei der Abwägung von außenpolitischen Vor- und Nachteilen senkte sich die Waagschale nach seiner Eichung zugunsten des Entgegenkommens. Darin bestand der nun immer deutlicher zu Tage tretende ostpolitische Dissens mit der Union und dem Kanzler. Das Vertagen eines letztlich unausweichlichen Schritts mußte aus Brandts Sicht auch langfristig falsch sein; gewisse Signale konnten demnach nur Wirkung entfalten, wenn sie rechtzeitig in die politische Lage eingeführt wurden. Somit ist Peter Merseburgers Feststellung zuzustimmen, in Brandts Nürnberger Rede habe sich "unübersehbar" gezeigt, "daß sich zwei deutlich unterscheidbare 'Ostpolitiken' der Bonner Regierungsparteien herausgebildet" hatten, auch wenn sich dies mehr in öffentlichen Verlautbarungen äußerte "als im praktischen Verhalten der deutschen Diplomatie, weil der Außenminister sich im Regierungsalltag an das 1966 Vereinbarte"¹⁸⁷³ *cum grano salis* hielt. In dieser Phase etablierte sich das Muster, nach dem Brandt offensiv agierte, indem er initiierte und gestaltete, und Kiesinger defensiv

¹⁸⁶⁹ Protokoll der Präsidiumssitzung vom 15.12.1967, in: SPD-Parteivorstand, Sitzungen des Präsidiums.

¹⁸⁷⁰ DzD V/1, S. 1768 (Rede Brandt 06.10.1967).

¹⁸⁷¹ Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 110f.

¹⁸⁷² Parteitag der SPD 1968, Protokoll, S. 966.

¹⁸⁷³ Merseburger, Willy Brandt, S. 547.

agierte, indem er einschränkte, bremste, verzögerte und mahnte.¹⁸⁷⁴ Sozialdemokraten und Unionspolitiker stritten über die Regierungserklärung und ihre Konsequenzen immer mehr wie Dogmatiker über die Exegese der Bibel. Gleichwohl blieb ein Restkonsens, der sich im u.a. im verantwortungsvollen Verhalten der Bonner Regierung im Kontext des Prager Frühlings zeigte. Die zweite Phase endete mit dem 21. August 1968.

In diesem Kontext stellt sich die Frage nach der Bedeutung der Niederschlagung des Prager Frühlings für die Große Koalition und Brandt: War es ein "Schlüsselereignis"¹⁸⁷⁵, der "Wendepunkt"¹⁸⁷⁶; beendete er "fürs erste die Ostpolitik der Großen Koalition"¹⁸⁷⁷? Brandt war vom Prager Frühling "fasziniert"¹⁸⁷⁸. Ihm mußten die Geschehnisse im Osten wie *die* Bestätigung seines Transformationskonzepts erscheinen. Umgekehrt hegten die Prager Reformer ein besonderes Interesse an der Bundesrepublik, an der SPD und an ihrem Vorsitzenden. Prag suchte Kontakt zu Bonn – nicht umgekehrt. Brandt war gewillt, diese Chance zu nutzen, warnte aber vor übertriebenen Erwartungen und Triumphgesängen. Er ließ eine Zurückhaltung walten, die angesichts des tschechoslowakischen Drängens zuweilen am Rande der Zurückweisung lag. Er fürchtete, daß es in Prag "zu schnell gehe"¹⁸⁷⁹ und mahnte, wie Kiesinger, zur Vorsicht, etwa was die Frage wirtschaftlicher Hilfe, Abgeordnetenreisen in die CSSR oder öffentliche Erklärungen anging. Kanzler und Außenminister legten den eigenen Appell anfänglich allerdings nicht allzu strikt aus. Äußerungen von beiden waren geeignet, von der Sowjetregierung als Beweis dafür mißbraucht zu werden, daß Bonn aktiv Einfluß auf die Entwicklung der CSSR auszuüben und Prag gegen Moskau auszuspielen versuchte.

Gleichwohl spielte das Bonner Verhalten zur Zeit des Prager Frühlings bei der Entscheidung zugunsten der Intervention am 21. August 1968 eine maßgebliche Rolle. Eine Bedrohung durch die Bundesrepublik oder eine (ökonomische) Subversion war nicht gegeben. Und dennoch waren die neue *Haltung* Bonns und die von einem Teil der Regierung vertretenen Positionen von einer – aus Moskauer Sicht – bedrohlichen Attraktivität für die nach mehr Freiraum strebenden Kräfte des Ostblocks.

War das Konzept von "Transformation durch Koexistenz" bzw. "Wandel durch Annäherung" gescheitert¹⁸⁸⁰? Zunächst einmal sprach 1968 mehr als vorher für die These, daß in kommunistischen Regimen Transformation bzw. Wandel und Liberalisierung von oben nötig und möglich waren.¹⁸⁸¹ Auf tragische Weise fand Brandt bestätigt, daß dies allenfalls, wie Bahr 1963 in Tutzing mit Blick auf die DDR formuliert hatte, in homöopathischen Dosen und mit Moskaus Zustimmung geschehen durfte. Transformation schien ihm fortan eher eine Sache von Jahrzehnten denn von Jahren zu sein. Doch wenn die CSSR sich nicht transformieren durfte, warum sollte es der Kreml dann der DDR erlauben? Demnach mußte eine andere, wenn man so will: sanftere Entwicklung gefördert werden, die mittelfristig in die gleiche Richtung ging. Brandt baute auf die Transformation des gesamten Ostens inklusive der Sowjetunion. Die Erfahrung von 1968 bestätigte die Erfahrungen von 1953, 1956 und 1961. Nach dem 21. August 1968 blieb Brandts ostpolitischer Ansatz eine Transformationsstrategie, deren Mittel und Ziele gleichwohl noch seltener genannt wurden als zuvor. Daher kam in der Folge die Frage auf, ob Brandt weiterhin am Ziel der Überwindung des Status quo und der Wiedererlangung der deutschen Einheit festhielt. Für die Zeit der Großen Koalition läßt sich das eindeutig bejahen.

Egon Bahr stellte einen Monat nach der Niederschlagung des Prager Frühlings fest, eine Politik, die "ausgesprochenermaßen" den Status quo verändern wolle, führe automatisch zur Kohärenz des Ostblocks und in die Gefahr der Isolierung Bonns. Mit anderen Worten: Anders als 1962/63 und seither sollte das

¹⁸⁷⁴ Vgl. Fischer, "Volk der guten Nachbarn", S. 33.

¹⁸⁷⁵ Taschler, Herausforderungen, S. 19.

¹⁸⁷⁶ Storz, Gesellschaftspolitik, S. 135.

¹⁸⁷⁷ Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 265.

¹⁸⁷⁸ Brandt, Erinnerungen, S. 220.

¹⁸⁷⁹ Aufzeichnung zum Gespräch Brandt-Seydoux am 16.04.1968, in: PAAA, B 150.

¹⁸⁸⁰ Vgl. Niedhart, "British Reaction", S. 138, und Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 338.

¹⁸⁸¹ Vgl. Schwarz "Die Regierung Kiesinger", S. 172, Niedhart, "Revisionistische Elemente", S. 243f., und Materialien der Enquete Kommission zur Aufarbeitung der SED-Diktatur V/1, S. 153f.

Ziel der Transformation, des Wandels und der Veränderung des Status quo nicht mehr *betont* werden. So wie Bahr die Rechnung aufgemacht hatte, blieb, um nicht (weiter) ins Soll zu rutschen, nur die Möglichkeit eines Angebots an Moskau. Dementsprechend schlug er vor, "einige Elemente des Status quo zu akzeptieren"¹⁸⁸². Brandt war von den Überlegungen "noch nicht überzeugt"¹⁸⁸³.

Unterzogen Brandt und die SPD "ihre außenpolitisch-strategischen Konzeptionen Revisionen"¹⁸⁸⁴ oder war der 21. August 1968 eher ein "Katalysator für Einstellungen und Tendenzen, die bereits längerfristig im Spiel waren"¹⁸⁸⁵? Grundsätzlich hatten Brandt und die SPD auch schon vorher für eine faktische Anerkennung der DDR plädiert. Bahrs Tutzingener Dialektik setzte genau wie Brandts Konzeption seit den frühen sechziger Jahren auf eine Hinnahme der Realitäten. Vom Ziel der Entspannung und der Transformation ließ man auch künftig nicht ab. Man postulierte es nur nicht mehr so laut. Das war eine der ersten tatsächlichen Konsequenzen, die Brandt aus der Niederschlagung des Prager Frühlings zog. Daß es eine "vom Kanzler bevorzugte Orientierung auf Moskau" gab, "zu der sich auch Brandt nach der CSSR-Krise 1968 durchrang"¹⁸⁸⁶, läßt sich, wie gezeigt, nicht konstatieren. Auch schon vor dem 21. August 1968 war das Verhältnis der Bundesrepublik zur Sowjetunion für Brandt von zentraler Bedeutung.

Nachdem er den 21. August zunächst als "eines der einschneidendsten und folgenschwersten Ereignisse"¹⁸⁸⁷ nach 1945 eingeordnet hatte, relativierte Brandt diese Ansicht rasch. Er glaubte zu Recht, daß die Sowjetunion schon bald Wege suchen werde, aus der Ecke herauszukommen, in die sie sich manövriert hatte. Einen Monat nach dem 21. August 1968 sprach Brandt sich für eine Intensivierung der Entspannungsbemühungen aus. Kiesinger neigte im Gegensatz zu Brandt dazu, das sowjetische Vorgehen als Ausdruck von Stärke, nicht als ein Zeichen der Schwäche zu werten. Er hielt nichts von neuen Angeboten, die "als ein Zu-Kreuze-Kriechen" mißverstanden werden könnten. Statt dessen wollte er "Gelände [...] abseits der großen Streitfragen"¹⁸⁸⁸ suchen. Genau das sah Brandt anders.

Der 21. August 1968 vertiefte innerhalb der Union die bereits vorher "vorhandene skeptische und eher reservierte Grundstimmung"¹⁸⁸⁹ und verstärkte die Tendenz, "zur Sicherheitspolitik der fünfziger Jahre zurückzukehren"¹⁸⁹⁰. Feststellungen, daß nach dem 21. August 1968 "der anfängliche ostpolitische Konsens zerfiel"¹⁸⁹¹ oder "Prag [...] zur Geburtsstunde der Neuen Ostpolitik, wie sie Bahr und Brandt ab Ende 1969 im Bundeskanzleramt umsetzen sollten"¹⁸⁹² wurde, gehen an der Entwicklung der Ostpolitik von 1966 bis 1969 vorbei. Auch schon vorher war der scheinbare Konsens viel oberflächlicher, brüchiger und kleiner (geworden), als es die Versuchung der markigen Zäsur suggeriert. Die Geburtsmetaphorik im Zusammenhang mit der Neuen Ostpolitik ist – abgesehen davon, daß etliche Geburtsstunden, Väter, Geburtshelfer usw. durch die Forschungsliteratur geistern – irreführend: Es gab nicht den einen oder das eine Moment, kein ostpolitisches Heureka, sondern Erkenntnis-, Versuchs- und Planungsprozesse die zum Teil parallel und ineinander verwoben von statten gingen und keinen markierbaren Anfangs- oder Endpunkt zulassen. In der Tat: "Was im Rückblick als großer Wurf erscheinen mag, der die Ära Brandt prägte, entwickelte sich vorsichtig, in einem langen Prozeß der Anpassung von anfänglichen Grundgedanken an deutsche und europäische Realitäten."¹⁸⁹³

¹⁸⁸² Aufzeichnung Bahr vom 19.09.1968, in: Dep. Bahr 399/2.

¹⁸⁸³ Notiz Brandt vom 19.09.1968, Anlage zu Aufzeichnung Bahr vom 19.09.1968, in: Dep. Bahr 399/2.

¹⁸⁸⁴ von Braunmühl, Kalter Krieg, S. 147. Vgl. Marshall, Willy Brandt, S. 84, und Elsing, Polenpolitik, S. 480f.

¹⁸⁸⁵ Schwarz, "Die Regierung Kiesinger", S. 182. Vgl. Roucek, Tschechoslowakei und Bundesrepublik, S. 63, und Hofmann, Prager Frühling, S. 333.

¹⁸⁸⁶ Niedhart/Bange, "Relikte der Nachkriegszeit", S. 428. Vgl. Bange, "Etappen und Desiderate", S. 722, und ders., "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 467f.

¹⁸⁸⁷ Protokoll der 68. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 27.08.1968, S. 1013.

¹⁸⁸⁸ Protokoll der 72. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 03.10.1968, S. 1098.

¹⁸⁸⁹ Taschler, Herausforderungen, S. 258. Vgl. *ibid.*, S. 261f.

¹⁸⁹⁰ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 330.

¹⁸⁹¹ Niedhart, "Revisionistische Elemente", S. 239.

¹⁸⁹² Gassert, Kiesinger, S. 680. Vgl. Hofmann, Prager Frühling, S. 387f., und Winkels, Deutschland- und Ostpolitik, S. 162 und 189.

¹⁸⁹³ Niedhart/Bange, "Relikte der Nachkriegsgeschichte", S. 424.

In der dritten Phase der Ostpolitik der Großen Koalition hatten die Manifestationen der Gemeinsamkeit zunehmend die Qualität von Formelkompromissen. Es war die Phase der Blockade. Brandt betrieb, zum Teil am Kanzleramt vorbei, eine Politik, die der, die er eigentlich betreiben wollte, näher kam, ohne (aus wahltaktischen Gründen) den Konflikt mit Kiesinger und der Union eskalieren zu lassen – selbst beim lächerlichen Theater um das "Kambodschieren". Kambodscha wurde zum Testfall für die Interpretation der Hallstein-Doktrin und die Glaubwürdigkeit der Bonner Ost- und Deutschlandpolitik. Grundsätzlich wollte Brandt das leidige Hallstein-Geschäft nutzbar machen für eine neue Deutschlandpolitik, solange es noch dazu taugte. Am Ende, meinte er, werde die deutsche Einheit "nicht von Obervolta abhängen"¹⁸⁹⁴. Inhaltlich nahm seine Haltung die spätere "Scheel-Doktrin" der sozialliberalen Koalition vorweg. Er schloß die Möglichkeit von Beziehungen der DDR zu Drittländern nicht aus, solange damit mögliche Fortschritte in den innerdeutschen Beziehungen verbunden waren. Die öffentliche Ankündigung des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha war ein "Affront des Kanzlers gegen seinen Außenminister"¹⁸⁹⁵ und wurde von Brandt so aufgefaßt. Es folgte eine Machtprobe, bei der es um Prinzip *und* Prestige ging. Das Ergebnis war ein halbgarer Kompromiß. Das "Kambodschieren" lag zwar näher an Brandts Position als an Kiesingers, doch war die Hallstein-Doktrin keineswegs im Sinne Brandts revidiert. Brandt wollte zurücktreten, fühlte sich – nicht ohne Berechtigung – von Wehner und Schmidt im Stich gelassen. Er blieb aus Gründen der Parteiräson im Amt. Kiesingers Verhalten ließ es in Brandts Augen unmöglich erscheinen, seine Vorstellungen in dieser Konstellation über den September 1969 hinaus verwirklichen zu können. Die Konsequenzen, die Brandt aus den Vorgängen zog, waren zum einen die interne und öffentliche Vorbereitung einer neuen Außen- und Deutschlandpolitik sowie die frühzeitige Eröffnung des Wahlkampfs.

Daß "die Motoren und die Bremsen ostpolitisch annähernd gleich stark waren"¹⁸⁹⁶ führte in der dritten Phase zu Stagnation. Daniela Taschler hat das "oft negativ gezeichnete Bild der Unionsfraktion als Bremser" mit der Interpretation zu revidieren versucht, die Union habe "durch kritische Einwände dafür [gesorgt], daß manche [...] unausgegorenen Schritte noch einmal überdacht wurden"¹⁸⁹⁷. So plausibel das klingt, so sehr fehlt es an konkreten Beispielen. Welche waren die vermeintlich voreiligen Schritte? Auch die Feststellung, daß unter "Kiesinger als Bundeskanzler [...] im Zuge seiner 'neuen Ostpolitik' kein nötiger Ballast unnötig über Bord geworfen wurde"¹⁸⁹⁸, bedarf der Definition dessen, was nötiger und unnötiger Ballast war, und des ergänzenden Hinweises, daß es aus Brandts Sicht hierum ging: ein "Abwerfen von Ballast, das unser Schiff wieder flottgemacht hat"¹⁸⁹⁹. Anders gewendet sollte die "Manövrierfähigkeit"¹⁹⁰⁰ wiederhergestellt werden, weil die Ostpolitik nicht vom Fleck kam. Im Bereich des Gewaltverzichts etwa war es ja keineswegs so, daß Kiesinger Formulierungen verhinderte, die über das hinausgegangen wären, was Brandt Moskau schlußendlich doch anbot. Im Gegenteil: Er verhinderte sogar Formulierungen, die dahinter zurückblieben.

In dieser dritten Phase war in Moskau eine Überprüfung der Politik gegenüber Bonn im Gange. Je näher die Bundestagswahl rückte, desto deutlicher wurde die Bereitschaft der Sowjetunion (aber auch Polens) zu einem Neubeginn. Während Kiesinger die sich anbahnenden Veränderungen im Ost-West-Verhältnis zu verkennen schien¹⁹⁰¹, glaubte Brandt, eine zunehmende Bereitschaft der Sowjets zu einer Änderung ihrer Haltung Bonn gegenüber ausmachen zu können, und erkannte gleich, daß Moskaus Entlastungsbemühungen gen Westen auch deutschlandpolitische Möglichkeiten eröffnen konnten. Anders als etwa

¹⁸⁹⁴ Protokoll der deutsch-japanischen Konsultationen vom 11.05.1967, in: PAAA, B 1 373. Vgl. DzD V/1, S. 267 und 1522 (Interviews Brandt 07.01. und 11.08.1967), Gespräch Brandt-Nixon 13.03.1967, in: PAAA, B 150, sowie Hoff, Großbritannien und die DDR, S. 356.

¹⁸⁹⁵ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 483.

¹⁸⁹⁶ Baring, *Machtwechsel*, S. 211.

¹⁸⁹⁷ Taschler, *Herausforderungen*, S. 397.

¹⁸⁹⁸ Hildebrand, *Zur Großen Koalition*, S. 338. Vgl. Hacke, *Außenpolitik*, S. 133.

¹⁸⁹⁹ Brandt, *Friedenspolitik in Europa*, S. 266.

¹⁹⁰⁰ Bender, *Willy Brandts Ostpolitik*, S. 45.

¹⁹⁰¹ Vgl. Hacke, "Von Adenauer zu Kohl", S. 13.

Franz Josef Strauß hielt Brandt es allerdings für abwegig, den sowjetisch-chinesischen Interessengegensatz auszuschlachten. Er wandte sich z.B. gegen Forderungen nach diplomatischen Beziehungen zu China.

Im Budapester Appell des Warschauer Pakts vom März 1969 erblickte Brandt bedeutsame Nuancen. In seinen Reaktionen deutete er die Bereitschaft zur Anerkennung der DDR unterhalb der völkerrechtlichen Ebene an. In Warschau wurden Brandts positive Reaktion auf den Budapester Appell aufmerksam registriert und die Nürnberger Formel der SPD zur Grenzfrage nun offiziell gelobt. Gomulka hatte die sog. Ulbricht-Doktrin mindestens aufgeweicht. Während Kiesinger und Vertreter der CDU/CSU sich skeptisch bis mißtrauisch zeigten, bot Brandt sofort Gewaltverzichtsgespräche an. In einem Interview ließ er erkennen, was ihm für die Zeit nach der Bundestagswahl vorschwebte und was später im Warschauer Vertrag seinen Ausdruck finden sollte: "Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen, heißt ja, auszugehen von der Unantastbarkeit der vorhandenen Grenzziehung"¹⁹⁰².

Hermann Wentker hat Julia von Dannenbergs Kernthese, daß die "Neue Ostpolitik" der sozialliberalen Regierung mit der Ostpolitik der Großen Koalition "so gut wie nichts gemein hatte", Werner Links Position gegenüber gestellt, "daß der Gewaltverzichtsdialog mit der Sowjetunion bereits mit dem Notenaustausch vom Juli und September 1969 in die entscheidende Phase getreten sei und die Koalitionspartner sich über diesen Schritt trotz ihrer heftigen Auseinandersetzungen über die Deutschlandpolitik weitgehend einig gewesen seien"¹⁹⁰³. Das ist irreführend. Erstens kann von einer weitgehenden Einigkeit keine Rede sein. Zweitens blieben die deutschen Papiere 1969 hinter den Vorschlägen des Auswärtigen Amts zurück, weil das Kanzleramt bremste, was eben nach dem Regierungswechsel nicht mehr der Fall war. Drittens prägte das Muster, daß das Auswärtige Amt Vorschläge zum Gewaltverzicht machte und das Kanzleramt diese als zu weitgehend ablehnte, woraufhin ein abgeschwächter Vorschlag auf Ablehnung Moskaus stieß, prinzipiell die gesamte Regierungszeit der Großen Koalition. Viertens führt aber auch von Dannenbergs griffige Behauptung in die Irre, weil sich, wie diese Arbeit zeigt, vom Konzept und den Inhalten der sozialliberalen Ost- und Deutschlandpolitik eine direkte, wenn auch nicht gerade, Linie zu den Formulierungen ziehen läßt, die in offiziellen und internen Dokumenten, Äußerungen, Gesprächen und Überlegungen zwischen 1966 und 1969 Gestalt annahmen. Die "Neue Ost- und Deutschlandpolitik" der Regierung Brandt beschrieb kein leeres Blatt Papier und zerriss auch nicht das alte, sie war ein – im poststrukturalistischen Sinne – Palimpsest, auf dem die Ansätze und Erfahrungen der Jahre 1966 bis 1969 durchschimmerten.

In gewissem Sinne gab es gar keine "Ostpolitik der Großen Koalition". Es gab einerseits Manifestationen voneinander abweichender ostpolitischer Konzepte in Form von konkreten Vorschlägen, aus denen sich hier und da Schnittmengen ausmachen ließen, die zunehmend kleiner wurden, und andererseits gab es Festlegungen durch die eine Seite, die die andere entweder gesichtswahrend hinnahm oder zur scheinbar gemeinsamen Position verwässerte. Die mühsam erreichten Kompromisse enthielten immer gerade genug an alten Standpunkten, um die neuen Positionen und Motive ambivalent erscheinen zu lassen, und diese schillernde Mehrdeutigkeit verhinderte, zusammen mit der sowjetischen Position, die zum Teil eben auch Reaktion auf die Ambiguität war, den ostpolitischen Erfolg der Großen Koalition.¹⁹⁰⁴ Das Ergebnis war "ein 'dilatorischer Formelkompromiß' [...], der hinter Schlagworten mehr Gemeinsamkeiten vorspiegelte als tatsächlich vorhanden waren."¹⁹⁰⁵ Der sowohl von Brandt als auch von Kiesinger mantraartig benutzte Begriff der europäischen Friedensordnung ist dafür das beste Beispiel.

Oder sind die "Historiker [...] den Antagonisten später auf den Leim gegangen"¹⁹⁰⁶, wenn sie eher die Unterschiede zwischen den Koalitionären betonen? Wer die inhaltlichen Differenzen betrachtet, braucht

¹⁹⁰² Brandt in der Tagesschau am 28.06.1969, in: BPA, Abt. Nachrichten, Dt. Gruppe.

¹⁹⁰³ Wentker, "Wie neu war die 'Neue Ostpolitik'?", S. 947.

¹⁹⁰⁴ Vgl. Koppel, *Sources of Change*, S. 204f., und Larrabee, *Reconciliation*, S. 218.

¹⁹⁰⁵ Lehmann, *Öffnung nach Osten*, S. 136.

¹⁹⁰⁶ Link, "Entstehung des Moskauer Vertrages", S. 301.

einiges an Phantasie, um sich eine gemeinsame Ostpolitik der Großen Koalition über 1969 hinaus vorzustellen. Daß man, wie Bahr und Duckwitz, von der Fortsetzung der Großen Koalition ausging, war den Umfragen und einem nüchternen Realismus geschuldet. Daß Brandt trotz knappester Mehrheitsverhältnisse eine Neuauflage des Bündnisses gegen den Widerstand von Schmidt und Wehner verhinderte, spricht Bände – vom erbitterten Widerstand der Union gegen die sozialliberale Ostpolitik ganz zu schweigen.

In diesem Zusammenhang ist folgendes Gedankenspiel angestellt worden: "Nehmen wir an, Brandt und Scheel hätten ihre Koalition schon 1966 gebildet oder Kiesinger wäre in der Regierungserklärung der Großen Koalition genauso weit gegangen wie sein Nachfolger 1969 [...]: In beiden Fällen wäre es höchstwahrscheinlich nicht zur Neuen Ostpolitik gekommen, wie wir sie drei Jahre später erlebt haben, weil die Sowjetunion noch nicht so weit war."¹⁹⁰⁷ Wenn man schon mutmaßt, kann man auch argumentieren, daß der in der Regierungserklärung 1969 enthaltene Grad an Konzessionen, ja auch nur die Bereitschaft zur Unterzeichnung des NV-Vertrags sowie die de-facto-Anerkennung der Oder-Neiße-Linie und der Existenz der DDR, wie von Brandt für Kiesingers Regierungserklärung vorgeschlagen, im Dezember 1966 auf fruchtbaren Boden gefallen wäre, bevor im Januar 1967 die Verhärtung erfolgte. Man darf – im Guten wie im Schlechten – die Wirkung auf den Meinungsbildungsprozeß in Moskau nicht unterschätzen. Nur hätte Brandt 1966 wohl kaum die Regierungserklärung gehalten, die er 1969 vor dem Hintergrund der als Außenminister gemachten Erfahrungen hielt, und er hätte wohl noch nicht die Glaubwürdigkeit gehabt, die er sich als Außenminister erworben hatte. Brandt und die SPD mußten die Formeln des Dortmunder Parteitags von 1966 erst einmal im Wechselspiel ihrer Wirkung auf verschiedene Adressaten – Sowjetunion, DDR, Osteuropa, Verbündete, Neutrale, öffentliche Meinung, tatsächliche und potentielle Koalitionspartner – mit konkretem Inhalt füllen und in der Praxis erproben. Während der Zeit der Großen Koalition entwickelte sich Brandts ostpolitische Konzeption und die der SPD so fort, daß sie sich nicht nur in Nuancen und Details, sondern grundlegend von den Positionen des Dortmunder Parteitags unterschied.¹⁹⁰⁸ Beide Erkenntnisse zeigen, daß Brandts Zeit im Auswärtigen Amt weit mehr als ein Vorspiel war.

Diese Arbeit bestätigt einerseits den (auf dünnerer Grundlage beruhenden) Befund Julia von Dannenbergs, daß im Gegensatz zur Politik der CDU/CSU Brandts Politik die sozialliberale Ostpolitik vorbereitete und zum Teil sogar vorwegnahm und man von einer kontinuierlichen Entwicklung in Brandts Ostpolitik von 1966 zu *seiner* neuen Ostpolitik ab 1969 sprechen kann.¹⁹⁰⁹ Andererseits fehlt in von Dannenbergs Resumé ein wichtiger Aspekt: der des Suchens, Tastens und Tarierens. In diesem Sinne nahm Brandts Politik als Außenminister die des Bundeskanzlers nicht vorweg. Denn diese mußte erst entwickelt werden. Von ihm selbst. Als Außenminister. So sehr es stimmt, daß Brandt "nicht mit den Moskauer Verträgen in der Aktentasche ins Auswärtige Amt marschiert"¹⁹¹⁰ war, so sehr läßt sich doch zugespitzt sagen, daß er gleichsam mit dem Moskauer Vertrag und dem Grundlagenvertrag aus dem Auswärtigen Amt herauskam und sie mit ins Palais Schaumburg nahm.

¹⁹⁰⁷ Baring, Machtwechsel, S. 236.

¹⁹⁰⁸ Vgl. Koppel, Sources of Change, S. 452.

¹⁹⁰⁹ Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 128.

¹⁹¹⁰ Klaus Schütz gegenüber dem Verfasser am 28.01.2003.

8. Bilanz und Ausblick: Pragmatismus und die Kunst des Unmöglichen

Willy Brandt war, was **Profil und Gestaltungsmacht** angeht, ein ausgesprochen starker Außenminister. Die vorliegende Arbeit hat diesem bereits von Zeitgenossen und Historikern skizzierten Bild auf breiter Quellenbasis eine ausgeschärfte und nuancierte Kontur verliehen. Sie hat ferner gezeigt, daß dieser Befund nicht nur für die Ost- und Deutschland Politik gilt, sondern auch für die Europa- und Bündnispolitik sowie mit Abstrichen für Brandt als Akteur auf der weltpolitischen Bühne, etwa als Wortführer der Nichtkernwaffenstaaten, auch wenn er noch nicht der Politiker mit globalem Profil war, der er in den 1970er Jahren wurde, und die Bundesrepublik als regionale Mittelmacht nur bedingt in das involviert war, was man Weltpolitik nennt. Brandts Auftreten auf dem internationalen Parkett zeugte dabei nicht nur von persönlichem Selbstbewußtsein, sondern auch von einem angestrebten und verkörperten Selbstbewußtsein der Bundesrepublik.

Wenn man seinen Nachfolger Scheel als schwachen Außenminister mit einer eher unterstützenden bzw. erfüllenden Nebenrolle in Hinblick auf die Außenpolitik des Bundeskanzlers Brandt bezeichnen kann¹, war Brandt unzweifelhaft gestaltender, die Außenpolitik gemeinsam mit Bundeskanzler Kiesinger prägender Protagonist. Zugleich ist er, wie diese Arbeit auf vielfache Weise gezeigt hat, auch ein Beispiel dafür, wie begrenzt die **Möglichkeiten eines starken Einzelakteurs in einer Koalitionsregierung** sein können. Sowohl die Vorsitzenden der beiden Unionsparteien als auch die CDU/CSU-Bundestagsfraktion als auch die Bürokratie des Bundeskanzleramts bremsten Brandts Elan und übten im Fall des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, beim Gewaltverzichtsdialog mit Moskau und in bezug auf die Europapolitik eine Art informelles Veto-Recht aus. Doch wie in politischen Systemen, in denen Verfassungsorgane formelle Veto-Rechte haben, schränkt das die Gestaltungsmacht des politisch Handelnden zwar ein, hebt sie aber für gewöhnlich nicht aus, sondern beflügelt zuweilen – wie im Falle Willy Brandts als Außenminister – dessen Phantasie und Ehrgeiz. Solange er Mitglied einer Regierung war, an der CDU und CSU maßgeblich beteiligt waren, konnte er maßgebliche Aspekte der von ihm als richtig erkannten Politik nicht konsequent oder nur in Ankündigungen betreiben. Als Alternativentwurf entfaltete sie gleichwohl große Wirkung im In- und Ausland. Die Politik des Außenministers Willy Brandt war stets die, die er machte, und die, die er forderte. Beides sind konstituierende Elemente.

Hinsichtlich der eingangs aufgeworfenen Fragen und Themen der Forschung kommt die vorliegende Studie nach intensiver Auswertung eines breiten Quellenbestands und in Auseinandersetzung mit der reichhaltigen Literatur zu folgenden Ergebnissen:

Die **außenpolitische Bilanz der Großen Koalition** war, um Egon Bahrs lakonische Formulierung aufzugreifen, "durchwachsen"². Tatsächlich war sie da erfolgreich, wo sie als "Reparaturwerkstatt"³ fungiert hat. Das zeigt sich auch im Abgleich mit den von der SPD im November 1966 formulierten "Aufgaben einer neuen Bundesregierung"⁴: *Grundsätzlich* wurden die Beziehungen zu Paris und Washington in Ordnung gebracht, der Elysée-Vertrag wiederbelebt, das britische Beitritts-gesuch unterstützt und Initiativen zur Förderung der Entspannung und zu Gewaltverzichtserklärungen unternommen,

¹ Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 261.

² Bahr, Das muß Du erzählen, S. 55.

³ Gassert, Kiesinger, S. 716.

⁴ Vgl. DZD IV/12, S. 1674-1677.

die auch für die DDR gelten sollten; inwiefern von einer Unterstützung eines Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, der die Bundesrepublik nicht diskriminieren sollte, und der Aufnahme von vollen diplomatischen Beziehungen zu den Staaten Osteuropas, die dafür keine unannehmbaren Forderungen stellten, die Rede sein kann, ist ebenso eine Frage der Interpretation durch zeitgenössische und spätere Betrachter wie den Gewaltverzichtsdialog als die Vorbereitung und Erörterung von Grundzügen einer friedensvertraglichen Regelung mit Moskau und seinen Verbündeten zu bezeichnen; daß kein Amt für innerdeutsche Regelungen eingerichtet wurde, kann vernachlässigt werden.

Die vorliegende Studie bestätigt Klaus Hildebrands Feststellung einer "fundamentale[n] Polarität"⁵ in der Außenpolitik der Großen Koalition. Sie zeigt deutlicher als andere, wie weit und tief die konzeptionellen und operativen **Differenzen zwischen CDU/CSU und SPD sowie zwischen Kiesinger und Brandt** gingen. Von einem "außenpolitischen Konsens"⁶ kann nicht die Rede sein. Die "unentschiedene Außenpolitik" kam auch, aber eben nicht nur durch "widersprüchliche innenpolitische Ausrichtungen und [...] Kompetenzstreitigkeiten"⁷ zustande. Der Autor vermag sich nicht Hildebrands Urteil anzuschließen, Kanzler und Außenminister sei es, "in schwieriger Zeit gelungen", die "notwendige Diagonale [...] zwischen den divergierenden außenpolitischen Konzeptionen [...] gefunden zu haben"⁸. Der Begriff der Diagonale erweckt den Eindruck, die Große Koalition habe gleichsam auf krummen Linien gerade zu schreiben vermocht. In der Europapolitik mochte dies durch eine Art "konstruktive[n] Dualismus"⁹ zum Teil unbeabsichtigt funktioniert haben, in der Ost- und Deutschlandpolitik gab es keine Diagonale. Demnach ist Philipp Gassert ausdrücklich zu widersprechen, wenn er resümiert: "So uneinig waren sich Kanzler und Außenminister ostpolitisch nicht."¹⁰

Anfänglich gelang es der Großen Koalition, Anschluß an die westliche Détente-Politik zu finden und die Gefahr der Isolierung zu bannen. Der wichtigste Erfolg bestand darin, Vertrauen in den Bonner Entspannungswillen zu wecken, im Westen wie im Osten. Dabei setzte Brandt sich stärker als Kiesinger vom Stil der Regierung Erhard ab, indem er eine deutlichere Sprache pflegte. Unterschiedliche Standpunkte der Regierungsparteien zeigten sich bereits bei der Abfassung der Regierungserklärung, auf die Brandt zwar einen prägenden Einfluß gehabt hatte, die aber in vielen Punkten interpretationsbedürftig war. Die Gestaltung der Außenpolitik hing erheblich von ihrer Auslegung und Umsetzung ab. Auf eine außenpolitische Kraftprobe mit der Union hatte Brandt es nicht ankommen lassen, in der trügerischen Hoffnung, daß der gemeinsame entspannungspolitische Nenner ausreichen würde.

Zwischen 1966 und 1969 verfolgte Brandt eine profilierte **europapolitische Agenda**, die über eine "Absicherung der Entspannungspolitik"¹¹ weit hinausging. Die Gemeinschaft der Sechs und ihre Erweiterung vor allem um Großbritannien betrachtete Brandt nicht als Spannungshindernis, sondern als "Bauelement einer ausgewogenen gesamteuropäischen Friedensordnung"¹². Anders als ihrer Vorgängerin gelang der Regierung der Großen Koalition, sich einer exklusiven bilateralen politischen Zusammenarbeit mit Frankreich zu entziehen und de Gaulle zugleich ein besonderes Interesse zu

⁵ Hildebrand, "Die erste Große Koalition", S. 171. Vgl. ders., Zur Großen Koalition, S. 409.

⁶ Link, "Entstehung des Moskauer Vertrags", S. 299. Vgl. Bange, "Ost- und Deutschlandpolitik", S. 465.

⁷ Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 403.

⁸ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 308.

⁹ Hacke, Außenpolitik, S. 127.

¹⁰ Gassert, Kiesinger, S. 714.

¹¹ Hiepel, Brandt und Pompidou, S. 9.

¹² Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 320.

widmen, in der Hoffnung auf französische Unterstützung ihrer Ostpolitik, die anfänglich auch erfolgte. Brandt wollte de Gaulle nicht nur als Fürsprecher der Bonner Absichten gewinnen, sondern faßte eine Art französische Garantie des Gewaltverzichts ins Auge. Der Meinung, de Gaulles Entspannungspolitik und Brandts Ostpolitik seien nicht kompatibel gewesen, kann hier nicht zugestimmt werden. Doch die Möglichkeit einer "ineinandergreifenden Ostpolitik"¹³ scheiterte schon vor dem Ende des Prager Frühlings, u.a. an de Gaulles Forderung, die Bundesrepublik müsse die Oder-Neiße-Grenze anerkennen und verbindlich auf Atomwaffenbesitz verzichten, was Brandts eigenen Einsichten entsprach, die CDU/CSU jedoch nicht zu erfüllen bereit war.

Angesichts des massiven französischen Widerstands in der Beitrittsfrage ergab sich eine von Brandt bereitwillig angenommene Maklerrolle, die er nutzte, um den Dialog mit allen Partnern voranzutreiben, damit niemand sich übergangen fühlte. Um einen Rückzug der Briten in die nationale Isolierung zu verhindern, verfolgte Brandt die Strategie, sie auch ohne formelle Mitgliedschaft an die Gemeinschaft heranzuführen und ihnen ein Höchstmaß an Mitwirkungsmöglichkeiten zu verschaffen, die Erweiterung materiell vorzubereiten und wenigstens zum Teil vorwegzunehmen. Prinzipiell hatte er keine Einwände gegen unterschiedliche Teilnehmerkreise für verschiedene Aspekte der europäischen Einigung. In Abgrenzung zu Kiesingers Kerneuropa-Ideen sprach er von Integration *à la carte*. Auf der anderen Seite vermied er – gemeinsam mit Kiesinger – einen Bruch zwischen Bonn und Paris. In der Mitte sorgte er dafür, daß es nicht zu einer Schwächung des europäischen Zusammenhalts kam, etwa durch eine Isolierung Frankreichs oder die Wahrnehmung eines deutsch-französischen Blocks in Italien und den Benelux-Ländern. Früh arbeitete auf eine Lösung nach dem Prinzip *do ut des* hin, die den Zusammenhang von Vollendung, Ausbau und Erweiterung der Gemeinschaft sowie das französische Interesse an der Regelung der Agrarfinanzierung einbezog. Zusätzlich setzte er auf eine Karte, die in Paris Trumpf war: Der britische Beitritt sollte das Gewicht einer erstarkenden Bundesrepublik ausbalancieren. Dies waren die Grundlagen für den Erfolg des Haager Gipfels im Dezember 1969.

Deutlicher als in bisherigen, auch jüngeren Darstellungen läßt sich konstatieren, daß auch in der Europapolitik essentielle Differenzen zwischen Kanzler und Außenminister bestanden. Ohne Brandts Wirken hätten die Zweifel am deutschen Engagement für die Erweiterung leicht überhand nehmen können, ohne Kiesingers Beschwichtigungs- und Verzögerungstaktik die französische Skepsis. In der Europapolitik eignete sich die Diagonale zwischen Brandt und Kiesinger als kleinster gemeinsamer Nenner der Sechs.

Es liegt nahe zu vermuten, daß Brandt de Gaulles Idee vom Europa der Staaten mit Blick auf die Chancen einer Wiedervereinigung Deutschlands gegenüber einer supranationalen Konstruktion bevorzugte. Dies ist – sofern damit mehr als eine realistische Einschätzung des Möglichen gemeint ist – durch die Äußerungen des Bundesaußenministers der Jahre 1966 bis 1969 nicht zu belegen. Gleichwohl stellte er sich auf eine längere Phase intergouvernementaler Kooperation ein und erwartete, daß "die Völker Europas in ihren nationalen Staaten organisiert bleiben" würden, jedoch ohne ihre "volle nationale Souveränität zu erhalten"¹⁴.

Anders als Kiesinger benutzte Brandt den Begriff eines *selbständigen* Europas, das ebenbürtig neben die USA treten sollte, und knüpfte an Kennedys **Konzeption einer transatlantischen Partnerschaft** an. Vorerst ging er vor dem Hintergrund des Vietnamkriegs, der Rassenunruhen sowie der Ermordung von

¹³ Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 35.

¹⁴ "Europas Weg in die siebziger Jahre", in: *Bulletin* vom 23.07.1969.

Martin Luther King und Robert Kennedy davon aus, daß Westeuropa wegen des zunehmenden Selbstengagements der USA erweitert, geeint und gestärkt werden mußte, um zu einer echten Partnerschaft überhaupt in der Lage zu sein. Mit Kritik am **Vietnamkrieg** hielt er sich auffällig zurück. Er schätzte den Wert des Bündnisses mit den USA höher ein als den eines Ausdrucks moralischer Empörung, auf den die protestierende Jugend und Teile seiner Partei warteten. Das beherrschende Thema in Brandts Gesprächen mit Vertretern Washingtons war der **Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen**, aus Brandts Sicht eine "Kardinalfrage"¹⁵, weil von ihr die Glaubwürdigkeit der bundesdeutschen Außenpolitik abhing. Im Gegensatz zu Franz Josef Strauß und anderen erbitterten Vertragsgegnern betonte Brandt das deutsche Interesse am eigentlichen Ziel des Vertrags, nämlich daß andere Staaten den von der Bundesrepublik 1954 geleisteten Nuklearverzicht vollzögen. Außerdem begriff er ihn als Chance: Wenn ein Mißbrauch der Kernenergie zu militärischen Zwecken ausgeschlossen werden könnte, wäre den Verdächtigungen der Bundesrepublik der Boden entzogen. Schließlich betrachtete er den Vertrag als Mittel zur Gleichberechtigung der Bundesrepublik unter den Nichtkernwaffenstaaten. Die deutsche Unterzeichnung des Vertrags war von entscheidender Bedeutung, um das Kernstück Brandtscher Entspannungspolitik, den Gewaltverzicht mit der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten, nicht nur als abstrakte Willenserklärung erscheinen zu lassen, sondern als substantielles Angebot. Aus den sowjetischen Drohungen zog Brandt nicht wie Kiesinger den Schluß, vor eine deutsche Unterschrift weitere Absicherungen zu stellen, sondern sie gegenüber dem Osten als Kapital zu nutzen, bevor es von der politischen Inflation aufgezehrt wurde. War es "unrealistisch" zu hoffen, "daß die Sowjetunion eine deutsche Unterschrift tatsächlich mit einem ostpolitischen Entgegenkommen honorieren würde"¹⁶? Die Große Koalition hat die Probe aufs Exempel nicht gemacht. *Nach* der Unterzeichnung des NV-Vertrags (und Kursänderungen in Bonn und Moskau) kam es zur Bereinigung des deutsch-sowjetischen Verhältnisses und Moskaus Verzicht auf einen Interventionsanspruch, den der Kreml bis dato aus der UNO-Charta abgeleitet hatte. Durch die Unterschrift unter den Vertrag konnte Bonn die (seinerzeit noch gewünschte) friedliche Nutzung der Kernenergie ausbauen und dabei von internationaler Zusammenarbeit profitieren. Langfristig erwies sich Brandts Haltung als realistischer als die der Union.

In den Jahren 1967 bis 1967 konnten die desintegrierenden Tendenzen in der **NATO** eingehegt, der sog. Harmel-Bericht verabschiedet, Abschreckung und Entspannung zu gleichwertigen Zielen der Allianz erhoben und die Gefahr eines entspannungspolitischen Wildwuchses im Zaum gehalten werden. An diesen Entwicklungen hatte Brandt insofern maßgeblichen Anteil, als er sich aktiv in die jeweiligen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse der Allianz einbrachte. Im Rahmen der sog. Harmel-Studien stieß er eine Diskussion über ein europäisches Sicherheitssystem und eine europäische Friedensordnung an. Aus Furcht vor einer "selektiven Entspannung" auf Kosten Bonns bemühte er sich erfolgreich um ein abgestimmtes Verhalten der NATO-Mitglieder. Die Offerte der NATO bezüglich gleichwertiger Truppenreduzierungen vom Frühjahr 1968 trug unzweifelhaft seine Handschrift. Die Sowjetunion zum Abzug ihrer "Divisionen aus Deutschland zu bringen"¹⁷, war schon lange Teil seiner Strategie, die zur Wiedererlangung der deutschen Einheit führen sollte, auch wenn er das inzwischen nicht mehr explizit sagte. Nach der Niederschlagung des Prager Frühlings wurde das Ziel gegenseitiger

¹⁵ SPD-Bundestagsfraktion, Sitzungsprotokolle 1966-1969, S. 559 (11.02.1969).

¹⁶ Taschler, Herausforderungen, S. 312.

¹⁷ Brandt, "10 Jahre danach", in: *Berliner Stimme* vom 15.06.1963.

Truppenverminderungen für Brandt "noch dringlicher"¹⁸, zeigte sie doch, daß die sowjetischen Truppen quasi als paktinterne Polizei fungierten. Als der Warschauer Pakt im Frühjahr 1969 den Westen zu einer europäischen Sicherheitskonferenz aufforderte, war Brandt der erste westliche Regierungsvertreter, der den Budapester Appell positiv würdigte. Er erkannte darin einen Hebel, um das sowjetische Interesse an einer Sicherheitskonferenz für das Interesse an einem *modus vivendi* in Deutschland und Berlin nutzbar zu machen. Gegen amerikanische und französische Skepsis setzte er durch, daß die NATO dem Appell konstruktiv begegnete.

Was ein **europäisches Sicherheitssystem**, eine **europäische Friedensordnung** und die **Lösung der deutschen Frage** anging, verfolgte Brandt keinen Plan oder gar Stufenplan. Hierin unterschied er sich von Egon Bahr, dessen Vorstellungen nicht mit denen Brandts gleichgesetzt werden dürfen, sondern diesem als Anregungen dienten. Der wesentliche Unterschied zwischen dem Außenminister und dem Chef des Planungsstabs bestand darin, daß Brandt sich nicht auf Modelle verstieg, sondern eine pragmatische Herangehensweise pflegte: Er griff sich ergebende Ansatzpunkte auf, nahm die andere Seite beim Wort, sondierte das Terrain und entwickelte daraus Initiativen. Die gemeinsame Perspektive war eine dauerhafte europäische Friedensordnung, basierend auf einer Balance aus gemeinsamen, unterschiedlichen und gegensätzlichen Interessen. Prinzipiell ging es ihm darum, vom Gegeneinander über ein Nebeneinander zu "partieller Zusammenarbeit"¹⁹ und schließlich einem "konstruktiven Miteinander"²⁰ zwischen Ost und West zu gelangen. Als eigentliche Spannungsursache machte er den sowjetischen Machtanspruch aus (und nicht den ideologischen Ost-West-Gegensatz). Also mußte es darum gehen, Moskau von der Attraktivität der Ost-West-Kooperation zu überzeugen. Brandt wollte das Interesse der Staaten des Warschauer Pakts an wirtschaftlich-technologischer Zusammenarbeit nutzen, ohne dies in den Vordergrund seiner Politik zu stellen. Seine Vorstellungen folgten dabei – anders als zuweilen dargestellt – nicht den sog. Konvergenztheorien. Er war von der Überlegenheit des westlichen Systems überzeugt und davon, daß die ökonomische Entwicklung in den kommunistischen Staaten politische Implikationen zeitigen würde.

Die Friedensordnung sollte gekennzeichnet sein von unterschiedlichen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systemen, über die die Staaten souverän entscheiden würden, wirtschaftlichen Verbindungen hin zu einem wirtschaftlichen Zusammenschluß nach dem Vorbild der EWG, einem aus Vereinbarungen zwischen den zunächst weiterbestehenden Bündnissen hervorgehenden europäischen Sicherheitssystem unter Einschluß der USA und der Sowjetunion, der Garantie von Freiheit der Person, Demokratie und der Herrschaft des Rechtes (wohlgemerkt nur für die NATO-Staaten), der Garantie der Menschenrechte "auf wesentlichen Gebieten"²¹ für alle und der Lösung der deutschen Frage. Diesbezüglich war es ihm um eine Entwicklung im Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten zu tun, die nach und nach die Situation der Menschen in der DDR verbessern, Mauer und Todesstreifen liquidieren, demokratische Verhältnisse in ganz Deutschland etablieren und die Perspektive der nationalen Einheit offenhalten würde, ohne "daß Brandt die Lösung der deutschen Frage einer europäischen Friedensordnung unterordnete"²².

¹⁸ Brandt, "Plädoyer für die Vernunft", S. 23.

¹⁹ "Die Zeiten Bismarcks sind vorbei", in: *Weser-Kurier* vom 06.09.1969.

²⁰ DzD V/1, S. 372 (Rede Brandt 24.01.1967).

²¹ DzD V/1, S. 1406f. (Interview Brandt 02.07.1967). Was die wesentlichen Gebiete sein sollten, konkretisierte er nicht.

²² Haftendorn, "Harmel-Bericht", S. 185.

Auf die in der Forschung kontrovers diskutierte Frage, ob und inwiefern "die eigentliche **Wende in der deutschen Ost- und Deutschlandpolitik in der Zeit der Großen Koalition**"²³ stattfand, gibt die vorliegende Arbeit drei Antworten: Erstens war die Ost- und Deutschlandpolitik insofern eine "neue", als sie die Entspannungspolitik nicht länger von Fortschritten in der Deutschland-Frage abhängig machte, anstelle einer Politik der Umgehung den direkten Dialog mit Moskau suchte und statt einer demonstrativen Isolierung der DDR gleichzeitig ein Angebot an die osteuropäischen Hauptstädte *und* Ost-Berlin machte. Das eigentlich neue Element war die – auf Seiten der CDU/CSU zögernde bis widerwillige – Bereitschaft, die DDR in die Entspannungspolitik einzubeziehen, auch zum Preis der Relativierung oder Aufgabe von bis dahin sakrosankten Positionen. Dabei war der Eintritt der SPD und ihres Vorsitzenden in die Bundesregierung der entscheidende Faktor für die Neuorientierung und -formulierung der Bonner Ostpolitik.

Zweitens erfolgte die Kehrtwende in der deutschen Ost- und Deutschlandpolitik in den Jahren 1966 bis 1969 eher abstrakt, halbherzig und widersprüchlich – konkret, konsequent und konsistent erst danach. Die Ostpolitik der Großen Koalition war auf kontraproduktive Weise ambivalent und zuweilen diffus, aufgrund der Interferenzen der Bonner Politik, die (willkommenen) Anlaß zu Fehldeutungen bot. CDU/CSU und SPD verfolgten zwar scheinbar die gleiche Taktik, nicht aber die gleiche Strategie. Der zugrunde liegende Konflikt war die Frage, ob die Anerkennung des Status quo die Voraussetzung für seine Veränderung war oder seine Zementierung bedeutete. Die Union und ihr Kanzler verweigerten sich der Brandt-Bahrschen Dialektik.

Drittens war die Politik der Jahre 1966 bis 1969 weniger "Vorphase"²⁴ oder "Einleitungsphase"²⁵ der sozialliberalen Ost- und Deutschlandpolitik als Findungsphase – auch und gerade für Brandt. Hinter dem Etikett verbarg sich im Frühjahr 1969 etwas anderes als im Dezember 1966. Dabei wurde der Spalt, der sich bereits in den ersten Wochen der Großen Koalition aufgetan hatte, zu einem immer breiteren Graben – zwischen dem, was sich Brandt als das außenpolitisch Gebotene aufdrängte, und dem, was sich innenpolitisch gegenüber dem Koalitionspartner durchsetzen ließ. Am Ende hielt er diesen Graben für unüberbrückbar – nicht zuletzt, weil er im Diskurs mit seinen innen- und außenpolitischen Kommunikationspartnern die eigene Position justiert hatte.

In der Zeit als Außenminister vollzog sich in der Tat eine **Metamorphose des ost- und deutschlandpolitischen Konzepts Willy Brandts**. Wolfgang Schmidt hat die These und damit zugleich das Desiderat formuliert, daß "die entscheidende Wende der Brandtschen Deutschlandpolitik [...] nicht in den Jahren zwischen 1961 und 1966, sondern zwischen 1966 und 1969 zu suchen" sei. Die vorliegende Studie hat diese Suche auf breiter Quellenbasis unternommen. Der Begriff "Wende" legt dabei eine Zäsur nahe, die im Gegensatz zur von Schmidt konstatierten "Kontinuität des entspannungspolitischen Denkens von Willy Brandt"²⁶ steht. Es handelt sich, wie hier gezeigt worden ist, um eine allmähliche Metamorphose.

²³ Link, "Détente auf deutsch", S. 57. Vgl. Materialien der Enquete Kommission zur Aufarbeitung der SED-Diktatur V/1, S. 438f., Möller, "Prager Frühling", S. 549f., und Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 58f., Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 445. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 695, Haftendorn, Deutsche Außenpolitik, S. 157, Kleßmann, Zwei Staaten, S. 229, und Kielmansegg, Katastrophe, S. 195.

²⁴ Münkler, Vierte Gewalt, S. 15.

²⁵ Hacke, Außenpolitik, S. 139. Vgl. Schönhoven, Wendejahre, S. 688, von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 128, Niedhart, "Locarno", S. 10, Wolfrum, Bundesrepublik, S. 299, und Heydemann, "Neuansätze", S. 32.

²⁶ Schmidt, Koexistenz und kleine Schritte, S. 544f.

Egon Bahr suggeriert eine konzeptionelle Kontinuität, die es so nicht gab: "Schon vor der Mauer wurde die Melodie angestimmt, in der Rede zur Kanzlerkandidatur wiederholt, während der Entwicklung zum Mauerbau verstärkt, in Harvard variiert, in Tutzing verbreitert, als Außenminister gedämpft und schließlich als Kanzler in voller Orchesterbesetzung dirigiert"²⁷. Aussagen wie die, Brandt habe die Zeit der Großen Koalition genutzt, "um das Konzept auszuarbeiten, mit dem die sozialliberale Koalition dann, fast aus dem Stand, die neue Ostpolitik beginnen konnte"²⁸, erwecken den Anschein, Brandt habe den Planungsstab und nicht das Auswärtige Amt geleitet. Er hat Außenpolitik gemacht und nicht für später am Reißbrett entworfen. Und auch wenn die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt nach dem Regierungswechsel vergleichsweise schnell umgesetzt wurde, war es freilich nicht so, daß Moskau, Ost-Berlin, Warschau und Prag den Positionen der sozialliberalen Bundesregierung sofort bereitwillig zustimmten. Es mußte verhandelt werden, und natürlich wich das Ergebnis der jeweiligen Verhandlungen von den ursprünglichen Verhandlungspositionen ab. Gleichwohl: In der Substanz entsprachen die Positionen der sozialliberalen Bundesregierung²⁹, wenn man sie neben die Entwürfe des Auswärtigen Amtes und Brandts Äußerungen aus dem Jahr 1969 legt, dem was Willy Brandt als Außenminister sukzessive entwickelt und vorgeschlagen hat. Seine Zeit als Außenminister widmete er dem Versuch auszuloten, wie nah er an die Grenze, hinter der die völlige Erfüllung der östlichen Forderungen lag, herangehen mußte und konnte. Daraus resultierten einzelne Positionen des Konzepts.

Die Ost- und Deutschlandpolitik der Jahre 1969 bis 1974 mit der Regierungserklärung, dem Moskauer, dem Warschauer und dem Prager Vertrag, dem Viermächteabkommen über Berlin und dem Grundlagenvertrag war 1966 noch nicht Brandts Politik, im Frühjahr 1969 grundsätzlich schon. Das Programm von 1969 war auch nicht einfach eine operationalisierte oder operationalisierbare Version des Programms von 1966. Es war ein Programm, das Brandt, aufbauend auf den Positionen des Dortmunder Parteitages der SPD 1966, der Interdependenz der Wirkungen und Rückwirkungen verschiedener Adressaten (Sowjetunion, DDR, Osteuropa, Verbündete, Neutrale, öffentliche Meinung, tatsächliche und potentielle Koalitionspartner), auf Erfolge und Mißerfolge, Widerstand und Akzeptanz sowie mit Hilfe neu gewonnener Einsichten im Zuge dieses Wechselspiels konzeptionell (fort)entwickelte, konkretisierte und in der Praxis erprobte, so daß sich das Brandtsche Konzept 1969 nicht nur in Nuancen und Details von den Positionen zu Beginn der Großen Koalition unterschied.

Dirk Kroegel hat die These vertreten: "Eine Brandtsche Politik hat es während der Großen Koalition noch nicht gegeben. Sie kristallisierte sich aus einzelnen Forderungen und Initiativen heraus und formte sich erst später zu einem schlüssigen Konzept."³⁰ Ersteres läßt sich insofern sagen, als Brandt die von ihm als richtig erkannte Politik nicht oder nur zum Teil umsetzen konnte. In diesem Sinne gab es auch keine

²⁷ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 152.

²⁸ Bender, *Die "Neue Ostpolitik"*, S. 139. Vgl. von Dannenberg, *Foundations of Ostpolitik*, S. 261.

²⁹ Zur sozialliberalen Ost- und Deutschlandpolitikpolitik vgl. u.a. Rödder, *Bundesrepublik*, S. 36-43, 124, 134-137 und 148ff., Haftendorn, *Außenpolitik*, S. 180-218, Faulenbach, *Das sozialdemokratische Jahrzehnt*, S. 80-141, Bender, *Die "neue" Ostpolitik*, S. 161-205, ders., *Deutschlands Wiederkehr*, S. 145-173, Link, *"Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974"*, ders., *"Entstehung des Moskauer Vertrages"*, S. 302-315, ders., *"Détente auf deutsch"*, Garton Ash, *Im Namen Europas*, S. 107-126, Potthoff, *Im Schatten der Mauer*, S. 73-120, Loth, *Entspannung und Abrüstung*, S. 133-156, von Dannenberg, *Foundations of Ostpolitik*, Flink/Schaefer (Hg.), *Ostpolitik*, Vogtmeier, Bahr und die deutsche Frage, S. 118-168, Niedhart, *Entspannung in Europa*, ders., *"Revisionistische Elemente"*, Fischer, *"Im deutschen Interesse"*, ders., *"Volk der guten Nachbarn"*, S. 39-88, Schäfer, *"Nixon-Administration"*, Niedhart, *"Ostpolitik and its impact"*, Geppert, *"Großbritannien und die Neue Ostpolitik"*, Soutou, *"Willy Brandt, Georges Pompidou et l'Ostpolitik"*, Wilkens, *Der unstete Nachbar*, und Conze, *Suche nach Sicherheit*, S. 426f.

³⁰ Kroegel, *Anfang*, S. 16.

"Ostpolitik Kiesingers"³¹. Dem zweiten Satz der These läßt sich nur zustimmen, wenn man das "erst später" durch "währenddessen" ersetzt. Ansonsten ist er weder zutreffend noch plausibel. Zum einen stellt sich die Frage, was hier mit "später" gemeint sein soll. Zum anderen hat diese Studie gezeigt, daß Brandt am Ende seiner Außenministerzeit über das konzeptionelle Rüstzeug verfügte, mit dem er die Ost- und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition auf den Weg brachte.

Das Neue, Wesentliche und auf die Entspannungspolitik des Kanzlers Willy Brandt Weisende war das **Konzept des konkreten Gewaltverzichts**. In den Worten Egon Bahrs war der *konkrete* Gewaltverzicht "eine Quasi-Legalisierung des Status quo"³², auf die sich das sowjetische Interesse richtete, während Brandt bereit war, vom Status quo auszugehen, um ihn zu überwinden – im Gegensatz zum *abstrakten* Gewaltverzicht, der, wie von Brandts Vorgänger Schröder intendiert und von Kiesinger favorisiert, die gegenseitige verbindliche Versicherung darstellte, bei der Lösung der Streitpunkte auf Gewaltanwendung zu verzichten, die strittigen Fragen selbst aber ausklammerte, um den Status quo offen zu halten, also Rechtsstandpunkte und Ziele zu bewahren. Der *konkrete* Gewaltverzicht war für Brandt das Instrument, den Status quo in Europa implizit anzuerkennen – ohne *völkerrechtliche* Anerkennung der DDR und *endgültige* Anerkennung der Grenzen.

Auch wenn Moskau für das laute Verstummen des Gewaltverzichtsdialogs im Sommer 1968 sorgte, konnte er auch von Bonner Seite nicht gelingen, weil die Große Koalition den Rubikon vom abstrakten zum konkreten Gewaltverzichtsangebot letztlich nicht überschritt. Wenn Werner Link schreibt, daß auch "Kiesinger und seine Partei [...] bereit waren, am Ende von Gewaltverzichtsverhandlungen mit Moskau ebenfalls mit der DDR einen entsprechenden Vertrag abzuschließen"³³, geht er über den Kern des Grundsatzstreits hinweg: die Frage, ob Bonn bereit war, die DDR als zweiten deutschen Staat anzuerkennen. Die ostpolitische Gretchenfrage wurde erst von der Regierung Brandt/Scheel mit der Regierungserklärung und dem Grundlagenvertrag beantwortet.

Durch die Konkretisierung des Gewaltverzichts 1966 bis 1969 definierte Brandt die Felder der Konzessionsbereitschaft bezüglich der Anerkennung der Nachkriegsrealitäten. Daraus ergab sich das Konzept der Anerkennung der DDR als gleichberechtigtem Staat, direkt abgeschlossener Verträge mit Ost-Berlin inklusive einer Art Grundlagenvertrag, der de-facto-Anerkennung der Oder-Neiße-Linie, insgesamt also einer weitergehenden und deutlicheren Anerkennung des Status quo, ohne vom Ziel seiner Überwindung, der Transformation des Ostblocks, einer Entwicklung hin zur einer europäischen Friedensordnung und Verwirklichung der Einheit der deutschen Nation abzulassen, allerdings in einer deutlich längerfristigen Perspektive (eher Jahrzehnte als Jahre) als zuvor.

Wann, wie und wodurch "setzte sich [...] die Bereitschaft durch, den territorialen Status von 1945 zu akzeptieren und unter Ausklammerung grundsätzlicher Differenzen zu einem Ausgleich mit den Staaten des Warschauer Paktes zu kommen, [...] zur Verständigung mit der DDR über ein 'geregeltes Miteinander' deren staatliche Existenz zu akzeptieren"³⁴? Brandt war davon ausgegangen, daß Moskau und Ost-Berlin keine *völkerrechtliche Anerkennung der DDR* erwarteten, sondern eine Behandlung als gleichberechtigter Partner. Was genau das bedeutete, versuchte er zu ergründen, etwa durch die Aufgabe der gängigen Interpretation und die faktische Liquidierung der Hallstein-Doktrin und des Alleinvertretungs-

³¹ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 408.

³² Aufzeichnung Bahr vom 20.06.1967, in: Dep. Bahr, 399, 3.

³³ Link, "Entstehung des Moskauer Vertrages", S. 298. Vgl. ders., "Westbindung und Ostverbindungen", S. 205f.

³⁴ Morsey, Die Bundesrepublik Deutschland, S. 99.

anspruchs, durch die Einbeziehung der DDR in die Gewaltverzichtspolitik und durch öffentliche Verlautbarungen sowie die jeweilige Reaktion darauf. Dabei unterschätzte er zunächst die östliche Bündnissolidarität und den Einfluß Ost-Berlins, bis aus dem Kreml das Signal kam, ohne Fortschritte in den innerdeutschen Beziehungen könne es auch keine zwischen Bonn und Moskau geben und die sog. Ulbricht-Doktrin die Forderungen nach Anerkennung der Grenzen und der Existenz zweier deutscher Staaten sowie nach Verzicht auf den Alleinvertretungsanspruch festschrieb. Die Versuche, mit Ost-Berlin unterhalb der Schwelle einer wie auch immer gearteten expliziten Anerkennung ins Gespräch zu kommen, scheiterten.

Dachte Brandt anfänglich noch daran, die DDR indirekt in den Gewaltverzicht mit der Sowjetunion einbeziehen zu können, reifte bei ihm im Spätsommer 1967 die Idee eines bilateralen Gewaltverzichts mit der DDR. Im Herbst bekundete er öffentlich die prinzipielle Bereitschaft zum Austausch von Gewaltverzichtserklärungen zwischen Bonn und Ost-Berlin zu den gleichen Bedingungen wie mit den anderen sozialistischen Staaten (was die CDU/CSU ablehnte). Honoriert wurde das nicht. Der Kreml forderte zunächst mehr, nämlich die völkerrechtliche Form, auf der er nicht mehr bestand, nachdem Brandt unmißverständlich klar gemacht hatte, daß er zu einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR nicht bereit war.

Hatte er zu Beginn der Großen Koalition noch verkündet, die DDR sei kein zweiter deutscher Staat, benutzte er ab Sommer 1967 Formulierungen, die eine de-facto-Anerkennung der DDR nicht ausschlossen. Ein Jahr später stellte er dem Kreml eine gewisse Form der Anerkennung der DDR in Aussicht und bezeichnete die DDR öffentlich als Staat mit dem Hinweis, sie könne für die Bundesregierung kein Ausland sein. Bonn sei bereit, mit ihr Abkommen zu schließen, die genauso verbindlich sein müßten, wie alle Verträge, die die Bundesregierung eingehe. Eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR lehnte er weiterhin kategorisch ab. Schon vor dem Regierungswechsel 1969 hat er Formulierungen getestet, die in dem berühmten Satz seiner Regierungserklärung als Bundeskanzler mündeten, auch wenn zwei Staaten in Deutschland existierten, seien sie doch füreinander nicht Ausland. Er markiert den äußeren Ausdruck der inneren Entwicklung seiner Position.

Das geregelte Nebeneinander zwischen den beiden deutschen Staaten betrachtete er zunehmend nicht länger ausschließlich oder in erster Linie als Vorbereitung einer Lösung der deutschen Frage, sondern als modus vivendi mit der langfristigen Perspektive der Transformation nicht nur der DDR sondern des gesamten sowjetischen Machtbereichs und als Voraussetzung und Baustein eines europäischen Sicherheitssystems, dessen Weiterentwicklung zu einer europäischen Friedensordnung den Rahmen für die Lösung der deutschen Frage bieten sollte.

Aus den osteuropäischen Hauptstädten war ihm bedeutet worden, daß der **Alleinvertretungsanspruch** der eigentliche Stein des Anstoßes in der Anerkennungsfrage war. In der Folge interpretierte er ihn öffentlich um. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien war von ihm als faktische Liquidierung der Hallstein-Doktrin intendiert. In der sog. Kambodscha-Krise nahm er die sog. Scheel-Doktrin vorweg. All dies wurde aber nicht zur offiziellen Position der Bundesregierung.

Hinsichtlich der Grenzfrage ging er 1969, eine sowjetische Forderung aufgreifend, über seine viel beachtete Nürnberger Formel von der "Anerkennung bzw. Respektierung der **Oder-Neiße-Linie** bis zur friedensvertraglichen Regelung" hinaus, deutete die "Anerkennung der Unverletzlichkeit" bzw. "Unantastbarkeit der vorhandenen Grenzziehung" als gleichbedeutend mit dem, was Bonn mit Gewaltverzicht

meine, und antizipierte damit die entscheidende Formulierung aus dem Warschauer Vertrag. Intern hatte die "Achtung der Unverletzlichkeit der polnischen Grenzen bis zu einer frei vereinbarten friedensvertraglichen Regelung" schon 1967 in einem von Brandt überarbeiteten Papier des Auswärtigen Amts Erwähnung gefunden.

Auch wenn der **Gewaltverzichtsdialog** die bestehenden Differenzen nicht überwand, trug er zu einer günstigen Ausgangssituation im Herbst 1969 insofern bei, als er ein Vor- und Abtasten erlaubte. Brandts Vorgehensweise entsprach einem Dauertest, wie weit man – rhetorisch und/oder substantiell – an die Grenze der sowjetischen Forderungen herangehen oder auf ihr balancieren mußte, ohne sie zu überschreiten. Wenn die größere Dialogbereitschaft des Kreml ab dem Frühjahr 1969 nicht nur der Konsolidierung des sowjetischen Herrschaftsbereichs, dem sowjetisch-chinesischen Konflikt und den Entspannungstendenzen zwischen den beiden Supermächten geschuldet war, sondern auch "die Folge der Wahrnehmung, wie weit der Prozeß der Ernüchterung in der Bundesrepublik inzwischen gediehen war"³⁵, ist es auch ein wichtiges Verdienst des Außenministers Brandt, die Bonner Politik und die öffentliche Meinung von Illusionen befreit zu haben.

Insgesamt läßt sich konstatieren, daß die Änderung der Brandtschen Positionen einem Wechselspiel geschuldet waren aus eigenen Positionen, Reaktionen der Adressaten, dem offiziellen und informellen Zwiegespräch mit ihnen, dem Überdenken der Positionen im Auswärtigen Amt und seinem inneren Zirkel mit entsprechenden neuen Vorschlägen als Echo und Reflektion, Austausch mit den westlichen Partnern, innerkoalitionärem Diskurs, außen-, innen- und parteipolitischer Taktik, öffentlicher Meinung, die er mit prägte und die ihn ermutigte, und nicht zuletzt eigener Einsicht und Überzeugung. Dazu gehörten das Aussenden von Hinweisen an die Adresse Moskaus, Ost-Berlins und Warschaus, daß das, was die andere Seite wünschte, "durchaus als Resultat am Ende von Gesprächen und Vereinbarungen stehen könne"³⁶ wie das Empfangen und Deuten von teilweise verschlüsselten Hinweisen der östlichen Absender, was er sagen mußte, damit und ab welchem Punkt sie bereit waren, auf Bonner Angebote einzugehen. Es blieb Brandts souveräne Entscheidung, es in sein Konzept aufzunehmen, es für akzeptabel zu erachten oder nicht, wobei ihm 1969 mehr akzeptabel weil nötig schien als 1966. Das stärkste Moment scheinen in einem **System von *trial and error*** die östliche Reaktionen auf die von ihm jeweils markierten Positionen gewesen zu sein, was natürlich die Gefahr einer Eigendynamik barg, wobei er die roten Linien einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR, einer endgültigen Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze und des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes einschließlich der Perspektive seiner staatlichen Einheit als Außenminister weder überschritt noch mit dem Gedanken spielte, dies zu tun. Seine Positionen wandelten sich, sein Konzept veränderte sich, aber sie hatten, um im Bild der Metamorphose zu bleiben, noch dieselbe DNA.

Die vorliegende Arbeit bestätigt den Befund, daß **Egon Bahr** der Urheber für das Konzept des konkreten Gewaltverzichts als Eckpunkt der Ostpolitik war.³⁷ Bahr hatte wesentlichen Einfluß auf die Formulierung der Ost- und Deutschlandpolitik, wobei das Bild vom eigentlichen Erfinder, *spiritus rector* oder Architekten der Ostpolitik wenig passend ist: Bahr lieferte Brandt Analysen, Gedankenspiele und Vorschläge, die dieser sich zu eigen machte oder eben nicht. Zuweilen waren Bahrs Darlegungen die zu

³⁵ Löwenthal, "Vom kalten Krieg zur Ostpolitik", S. 680.

³⁶ Hildebrand, Zur Großen Koalition, S. 335.

³⁷ Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 116.

Ende gedachte, operationalisierbare Blaupause der von Brandt skizzierten grundsätzlichen Überlegungen. Gleichzeitig entwickelte Brandt eigene Ideen, öffentlich und im Dialog mit Bahr und anderen wie Schütz oder Duckwitz, von denen Bahr in seinen nächsten Vermerken oder Aufzeichnungen ausging. Wer die für den Außenminister Brandts durchaus "kennzeichnend[e] Ambivalenz der Aussagen" darauf zurückführt, er habe "analytische Stringenz vermissen"³⁸ lassen, misst Letzteres fälschlicherweise wohl an eben jenen Aussagen statt an den hier ausführlich untersuchten internen Überlegungen, ohne die Notwendigkeiten sowie strategischen und taktischen Hintergründe solcher Ambivalenz ausreichend zu berücksichtigen. Diese Arbeit widerlegt jedenfalls diese durchaus steile These.

Die Niederschlagung des Prager Frühlings im August 1968 war weder das Ende der Ostpolitik der Großen Koalition noch der Beginn der Ostpolitik der sozialliberalen Koalition. Es gab kein ostpolitisches Heureka, sondern Erkenntnis-, Versuchs- und Planungsprozesse, die parallel und ineinander verwoben von statten gingen. Der 21. August 1968 war auch nicht das Ende von Brandts Transformationskonzept.³⁹ Zunächst einmal stellte sich der **Prager Frühling** als dessen Bestätigung dar. Beflügelt von den Ereignissen in der CSSR unter Dubcek formulierte Brandt seine Erwartung einer Transformation der kommunistischen Gesellschaften durch eine Politik des intensiven Austauschs und damit das Ziel seiner Politik so deutlich wie seit 1963 nicht mehr. Nur mußten seine Worte, obwohl vorsichtiger gewählt als 1962/63, im Frühsommer 1968 ungleich brisanter klingen, weil sie die sich gerade vollziehende Entwicklung zu beschreiben schienen und damit das Ziel des Wandels im Ostblock einschließlich der DDR und damit der deutschen Einheit. Brandts Lehre von Prag war, daß eine sanftere Entwicklung gefördert werden mußte, die auf lange – und das hieß deutlich längere – Sicht in die gleiche Richtung ging. Brandt baute – anders als es die Verengung seiner politischen Konzeption auf Bahrs Tutzingener Vortrag nahelegt – mehr als zuvor auf die Transformation des gesamten Ostens. Mit Blick auf die deutsche Ostpolitik mußte sich mehr transformieren als "die Zone", und die "Zustimmung der Sowjetunion" setzte mehr voraus, als bislang weithin angenommen worden war.

Vom Ziel der **Transformation** ließ Brandt nicht ab. Insofern hielt er in der Tat "an dem Grundgedanken fest, wie er in den frühen 60er Jahren [...] entwickelt worden war"⁴⁰. Er machte grundsätzlich kein Geheimnis daraus, daß die Überwindung respektive Abwandlung des Status quo sein Ziel blieb. Er postulierte es nur nicht mehr. Seiner Ost- und Deutschlandpolitik "[r]evisionistische Elemente"⁴¹ oder eine "secret agenda of pursuing the goal of unification"⁴² zu unterstellen, wie in jüngerer Zeit argumentiert worden ist, wird seinem Denken und Handeln als Außenminister nicht gerecht. Grundsätzlich ist eine weitgehende, wenn auch manchmal zeitlich verzögerte Deckungsgleichheit zwischen Brandts internem und öffentlichem Reden zu konstatieren. Zuweilen wurde in der Öffentlichkeit, gegenüber dem Koalitionspartner oder ausländischen Gesprächspartnern weniger gesagt oder sich in Vagheit geflüchtet, echte Widersprüche sind hingegen äußerst selten auszumachen. Weder war das Ziel der Überwindung der europäischen und deutschen Teilung ein heimliches noch war die Überwindung des Status quo von 1969 als Wiederherstellung des Status quo von 1937 gemeint. Brandt dachte in Kategorien

³⁸ Haftendorn, "Transformation und Stabilität", S. 20. Haftendorn führt außer einem aus dem Kontext gerissenen Zitat Egon Bahrs keine Beispiele oder Belege an.

³⁹ Zu Brandts Transformationskonzept vgl. Kapitel 1.4 dieser Arbeit.

⁴⁰ Niedhart, "Revisionistische Elemente", S. 242.

⁴¹ Niedhart, "Revisionistische Elemente". Vgl. von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 10f.

⁴² Von Dannenberg, Foundations of Ostpolitik, S. 263.

einer Überwindung der deutschen Teilung im Rahmen einer europäischen Friedensordnung. Seine Politik war eine "Absage an jeglichen deutschen **Revisionismus**"⁴³. Künftige Forschungen werden detailliert herausarbeiten müssen, ob und wann Brandt sich vom Ziel der Wiederherstellung der deutschen Einheit verabschiedete. Als Außenminister tat er es jedenfalls nicht.

Der **Konflikt zwischen Kiesinger und Brandt** war ein inhaltlicher, aber auch ein persönlicher, der sich nicht zuletzt aus der Konstellation ergab: zwei außenpolitisch versierte Parteivorsitzende, einer Kanzler, einer Außenminister, einer ehemaliges NSDAP-Mitglied, einer ehemaliger Exilant. Letzteres brach aus Brandt hervor, wenn er sich über Kiesingers unbotmäßige Eingriffe in seinen Zuständigkeitsbereich ärgerte. Das Kanzleramt regierte in einem Maße in Brandts Portefeuille hinein, das über die Richtlinienkompetenz hinaus ging. Umgekehrt erkannte Brandt Kiesingers Richtlinienkompetenz letztlich nicht an und tat in Sachen Informationspflicht zuweilen nur der Form genüge. Beide nutzten, solange ein direktes Gespräch mit den Spitzenpolitikern der anderen Seite nicht zustande kam, informelle Kanäle.

In seiner Zeit als Außenminister versuchte Brandt eine vorsichtige **Aktivierung der globalen Rolle** Bonns. Dabei plädierte er für Beziehungen mit allen Staaten ungeachtet ihrer Regierungssysteme. Eine realistische Außenpolitik habe "losgelöst von Sympathien und Antipathien für ein bestimmtes Gesellschaftssystem zu erfolgen"⁴⁴. Diese Maxime prägte im Prinzip seine Haltung sowohl gegenüber kommunistischen Staaten als auch gegenüber den Regimen in Portugal, Spanien, Griechenland und Südafrika. Es war die Ostpolitik der sozialliberalen Koalition, die der Bundesrepublik schließlich "die einer Mittelmacht möglichen Handlungsspielräume"⁴⁵ eröffnete.

Dies kann nicht der Ort sein, eine **Bilanz der Ost- und Deutschlandpolitik Willy Brandts in den 60er und 70er Jahren** des 20. Jahrhunderts zu ziehen oder die in den 90er Jahren entbrannte Kontroverse über den Einfluß der Entspannungspolitik auf das Ende des Kommunismus in Europa, den Fall der Berliner Mauer und die Wiederherstellung der deutschen Einheit 1989/90 zu führen. Das ist ein eigenes, wissenschaftlich nach wie vor diskutiertes Thema, das allerdings an Brisanz verloren hat.⁴⁶ So hielt die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2016 wie selbstverständlich als Konsens des politischen *Mainstreams* fest:

Die Ostpolitik [...] war eine Erfolgsgeschichte. Sie schuf konzeptionell einen Ausweg aus der Sackgasse, in die sich die deutsche Außenpolitik zuvor mit der Weigerung manövriert hatte, die Existenz der DDR als politische Tatsache anzuerkennen. Und sie führte schnell zu spürbaren Ergebnissen für viele Menschen im Osten und im Westen Deutschlands. Daß in den vierzig Jahren der deutschen Teilung verwandtschaftliche und freundschaftliche Beziehungen zwischen Menschen auf beiden Seiten der innerdeutschen Grenze nicht nur nicht abgerissen sind, sondern sogar neu entstehen konnten, ist ein bleibendes Verdienst, das nicht hoch genug geschätzt werden kann. Und auch zu der Normalisierung der Beziehungen zwischen Deutschen und Polen, ohne die nach dem Ende der kommunistischen Diktatur die Einigung Europas kaum möglich gewesen wäre, hat die Politik Willy Brandts in bedeutendem Maße beigetragen.⁴⁷

⁴³ Joschka Fischer, "Außenpolitik im Widerspruch", in: *ZEIT* vom 03.02.2000.

⁴⁴ Dzd V/2, S. 462 (Rede auf dem SPD-Parteitag 18.03.1968).

⁴⁵ Rödder, Bundesrepublik, S. 42.

⁴⁶ Vgl. Garton Ash, *Im Namen Europas*, S. 107. Zu den (Streit-)Fragen vgl. Cary, "Reassessing Germany's Ostpolitik I", S. 239. Eine der jüngeren Veröffentlichungen aus jenem Lager, das die These vertritt, die Entspannungspolitik habe Europa "transformiert", ist Kieninger, *Dynamic Détente*. Zu diesem Lager gehören u.a. Geir Lundestad, Thomas Schwartz, Wilfried Loth (vgl. *Rettung der Welt*, S. 309-312), Peter Bender (vgl. *Die "neue" Ostpolitik*, S. 267-270, sowie Oliver Bange und Gottfried Niedhart, der den Begriff der Transformation in die historische Debatte prominent eingeführt hat. Andere, so etwa 2005 John L. Gaddis, betonen den Status quo erhaltenden Charakter der Entspannungspolitik und führen das Ende des Kalten Krieges vor allem auf Ronald Reagans Politik des wirtschaftlichen Drucks und der massiven Aufrüstung zurück. Für einen Überblick der Forschung zum Ende des Kalten Krieges vgl. Jussi Hanhimäkis Einleitung zu: Blumenau et al., *New Perspectives on the End of the Cold War*.

⁴⁷ Reinhard Vesper, "Die falsche Russland-Politik", in: *FAZ* vom 12.10.2016.

Andreas Rödder hat den Stand der Forschung ganz ähnlich bilanziert:

Zu nennen sind erstens ein Gewinn an Sicherheit gegenüber der Sowjetunion und der Abbau von Spannungen mit dem Osten, vor allem angesichts eines erwarteten Rückzugs der USA aus ihrem west-europäischen Engagement, zweitens die Harmonisierung der Bundesrepublik mit der internationalen Politik und die Überwindung ihrer zumindest drohenden Isolierung, drittens menschliche Erleichterungen für die Bevölkerung der DDR durch vertragliche Regelungen und somit viertens die Wahrung der noch verbliebenen Substanz der Nation [...]. Ein fünftes Ziel aber, die 'Überwindung des Status quo [...]' führt zum bislang nicht wirklich bestimmten Problem des Verhältnisses von Status quo und Veränderung [...].⁴⁸

Abgesehen davon, daß Rödder den Aspekt der KSZE als Teil der Entspannungspolitik vernachlässigt, argumentieren andere Historiker, langfristig *habe* die Entspannungspolitik neben anderen Faktoren zum friedlichen Wandel im Machtbereich der Sowjetunion 1989/90 beigetragen. Die in diesem Kontext immer wieder kontrovers diskutierte Frage, ob bzw. wie lange die Perspektive der staatlichen Einheit Deutschlands konstitutives Element der Brandtschen Ost- und Deutschlandpolitik war, was etwa Peter Bender schon für 1969 stark relativiert hat⁴⁹, ist in dieser Arbeit für die Außenministerzeit positiv beantwortet worden. Das elementare *Movens* des Brandtschen Konzepts war die Überwindung der deutschen Spaltung in einem europäischen Rahmen. Daraus läßt sich freilich nicht seine Politik auf allen Feldern der Außenpolitik erklären. Doch verband sich dieser Antrieb mit Vorstellungen zur Zukunft Europas und der Absicht, die Bundesrepublik zu einer selbstbewußten Fürsprecherin der eigenen Interessen im multilateralen Rahmen zu machen, die bei Brandt seit der Zeit des Zweiten Weltkriegs gewachsen waren.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Brandts außenpolitischer Ansatz ehrgeiziger und zugleich realistischer, visionärer und zugleich pragmatischer war als der der anderen außenpolitischen Akteure. Helga Haftendorn hat Brandt als "pragmatischen Idealisten" bezeichnet und darin "das Geheimnis seines Erfolges"⁵⁰ ausgemacht. Dem kann man zustimmen, wenn man **Pragmatismus** nicht im landläufigen Sinne, sondern im Sinne des von John Dewey und William James vertretenen philosophischen Pragmatismus versteht, der Dogmen gegenüber eine skeptische Haltung an den Tag legt und aufgrund eines auf experimentelle Erfahrung gegründeten Denkens Antworten von praktischem Nutzen für die konkrete Lebenspraxis geben will. William James zufolge ist eine Theorie überflüssig und damit falsch, wenn ihre Richtigkeit oder Falschheit keinen praktischen Unterschied macht.⁵¹ Brandt hielt außenpolitische Positionen für falsch, wenn sie zum Dogma erstarrt waren und keine Fortschritte bzw. keinen Nutzen in Hinblick auf das verfolgte Ziel versprachen. Er selbst verstand Pragmatismus als "ein undogmatisches Befolgen ursprünglicher Zielsetzungen"⁵². Das ist die eine Seite der Medaille. Die andere spiegelt sich in dem, was er am Ende seines Lebens in einem unveröffentlichten Manuskript schrieb und sich auch in seiner Politik als Außenminister ausdrückte: "Erfahrungen mit Außenpolitik nicht nur des eigenen Landes haben mich gelehrt, wie hohl und irreführend das vielzitierte Wort von der Politik als Kunst des Möglichen ist. Wer bestimmt, was allein als möglich gelten soll? Und wer will verhindern, daß versucht wird, das als zunächst unmöglich Erscheinende doch möglich werden zu lassen?"⁵³

⁴⁸ Rödder, Bundesrepublik, S. 135f.

⁴⁹ Vgl. Bender, Die "neue" Ostpolitik, S. 166f.

⁵⁰ Haftendorn, "Brücken bauen", S. 111.

⁵¹ Zur Philosophie von William James vgl. J.J. McDermott (Hg.), The Writings of William James.

⁵² Brandt, "Schwedens Sozialdemokraten", S. 335.

⁵³ Notizen Willy Brandts zum Buchprojekt "Europa" (Arbeitstitel), in: WBA, B 25, 180.

Quellen und Literatur

1. Quellen

1.1 Archivalien

Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlin (PAAA):

- B 1: Bestand Ministerbüro
- B 4: Parlaments- und Kabinettsreferat
- B 110: Zentralabteilung: Organisation
- B 120: Refomkommission
- B 130: Verschlusssachen
- B150: Edition Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland

Willy-Brandt-Archiv im Archiv der sozialen Demokratie, Bonn (WBA):

- A 1: Persönliche Unterlagen / Biographische Materialien 1913-1992
- A 3: Publizistische Äußerungen Willy Brandts 1933-1992
- A 4: Allgemeine Korrespondenz
- A 6: Berlin 1947-1966
- A 7: Außenminister und Vizekanzler (Große Koalition) 1966-1969
- A 11: SPD-Parteivorsitzender 1964-1987
- A 11.1: Persönliche Korrespondenz A-Z 1968-1980
- A 11.3: Präsidium, Bundesminister, Staatssekretäre A-Z 1964-1986
- A 11.4: Erich-Ollenhauer-Haus, zentrale Arbeitsgemeinschaften und Verbände
- A 11.5: Landesverbände und Bezirke A-Z 1964-1986
- A 11.9: SPD-Parteitage, Kongresse und Veranstaltungen 1964-1986
- A 11.14: Handschriftliche Aufzeichnungen 1966-1987
- A 11.16: Einzelthemen
- A 19: Reisen und Veranstaltungen
- B 25: Unkel

Archiv der sozialen Demokratie, Bonn:

- Nachlass Egon Bahr (Dep. Bahr)
- Nachlass Helmut Schmidt (Dep. Schmidt)
- Sitzungsprotokolle des SPD-Präsidium 1996-1969
- Sitzungsprotokolle des SPD-Vorstands 1966-1969

Archiv für christlich-demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin:

- Nachlaß Kurt Georg Kiesinger (NL Kiesinger)

Bundesarchiv (Koblenz):

- Nachlaß Karl Theodor Freiherr von und zu Guttenberg (NL Guttenberg)

1.2 Zeitzeugengespräche des Verfassers mit

- Hans Arnold am 06.06.2001 und 17.06.2005
- Egon Bahr am 07.10.2002, 13.04.2006 und 06.12.2006
- Peter Brandt am 18.12.2002
- Horst Ehmke am 17.10.2001
- Klaus Schütz am 28.01.2003 und am 02.07.2004
- Claus Sönksen am 12.05.2003 und am 05.10.2003
- Hans-Jacob Stehle am 27.02.2004
- Erwin Wickert am 05.03.2004

1.3 Veröffentlichte Quellen

1.3.1 Periodika und Zeitungen

- | | |
|--|---|
| Bayernkurier | Pressemitteilungen und Informationen (PMI), hg. vom |
| Berliner Stimme | Vorstand der SPD |
| BILD-Zeitung | Sozialdemokratischer Pressedienst (SDPD) |
| Bonner Generalanzeiger (GA) | Rheinische Post |
| Bonner Rundschau (BR) | Rheinischer Merkur |
| Christ und Welt (CuW) | DER SPIEGEL |
| Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt (DAS) | STERN |
| Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung | STERN Edition |
| Frankfurter Allgemeine Zeitung | Stuttgarter Nachrichten |
| Frankfurter Neue Presse (FNP) | Süddeutsche Zeitung (SZ) |
| Frankfurter Rundschau (FR) | Tatsachen und Argumente, hg. vom Vorstand der SPD |
| Die Neue Gesellschaft | Telegraf |
| Handelsblatt | The Times, London |
| Informationen der Sozialdemokratischen Fraktion im Bundestag (ISF) | Vorwärts |
| Kölner Stadtanzeiger (KS) | Die Welt |

Neues Deutschland (ND)
Neue Züricher Zeitung (NZZ)
New York Times
Parlamentarisch-Politischer Pressedienst

Welt am Sonntag (WamS)
Weserkurier
DIE ZEIT
ZEIT Geschichte

1.3.2 Editionen, Dokumentationen, amtliche Publikationen, Chroniken, Vorträge, Interviews

- Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1964-1969, hg., im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte von H.-P. Schwarz et al., München 1995-2000.
- Akten zur deutschen auswärtigen Politik (ADAP) 1918-1945, Serie D (1937-1941). Bd. II: Deutschland und die Tschechoslowakei (Oktober 1937-September 1938), hg. von R.J. Sontag et al., Baden Baden 1950.
- Archiv der Gegenwart 1966-1969, hg. von H. v. Siegler et al., Bonn 1966-1969.
- Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949-1994. hg. vom Auswärtigen Amt aus Anlaß des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amtes, Köln 1995.
- Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1965-1969, hg. von K.-D. Bracher et al., eingeleitet und bearbeitet von J. Wintzer, Düsseldorf 2006.
- Bahr, Egon: Sicherheit für und vor Deutschland. Vom Wandel durch Annäherung zur Europäischen Sicherheitsgemeinschaft, München/Wien 1991.
- Bahr, Egon: "Verständnis für Deutschland", in: Remembering Willy Brandt. Egon Bahr, Henry Kissinger und die deutsch-amerikanischen Beziehungen, hg. von der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, Berlin 2003, S. 23-29.
- Bahr, Egon: Willy Brandt und die Nation. Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung Heft 16, Berlin 2008.
- Baumann, Gerhard: Der Atomsperrvertrag. Eine Dokumentation, Pfaffenhofen 1968.
- Brandt, Willy: Berliner Ausgabe (BA), hg. im Auftrag der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, von H. Grebing, G. Schöllgen und H.A. Winkler, Bd. 1: Hitler ist nicht Deutschland. Jugend in Lübeck - Exil in Norwegen 1928-1940, bearbeitet von Einhart Lorenz, Bonn 2002; Bd. 2: Zwei Vaterländer. Deutsch-Norweger im schwedischen Exil - Rückkehr nach Deutschland 1940-1947, bearbeitet von Einhart Lorenz, Bonn 2000; Bd. 3: Berlin bleibt frei. Politik in und für Berlin 1947-1966, bearbeitet von Sigfried Heimann, Bonn 2004; Bd. 4: Auf dem Weg nach vorn. Willy Brandt und die SPD 1947-1972, bearbeitet von Daniela Münkler, Bonn 2000; Bd. 5: Die Partei der Freiheit. Willy Brandt und die SPD 1972-1992, bearbeitet von Karsten Rudolph, Bonn 2002; Bd. 6: Ein Volk der guten Nachbarn. Außen- und Deutschlandpolitik 1966-1974, bearbeitet von Frank Fischer, Bonn 2005; Bd. 7: Mehr Demokratie wagen. Innen- und Gesellschaftspolitik 1966-1974, bearbeitet von Wolther von Kieseritzky, Bonn 2001; Bd. 8: Über Europa hinaus. Dritte Welt und sozialistische Internationale, bearbeitet von Bernd Rother und Wolfgang Schmidt Bonn 2006; Bd. 9: Die Entspannung unzerstörbar machen. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1974-1982, bearbeitet von Frank Fischer, Bonn 2003.
- Brandt, Willy: Die SPIEGEL-Gespräche 1959-1992, hg. von E. Böhme und K. Wirtgen, Stuttgart 1993.
- Brandt, Willy und Schmidt, Helmut: Partner und Rivalen. Der Briefwechsel (1958-1992), hg. von M. Woyke, Bonn 2015.
- Buchstab, Günter (Hg.): Kiesinger: "Wir leben in einer veränderten Welt". Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1965-1969, Düsseldorf 2005.
- Deutscher Bundestag, (Hg.): Materialien der Enquete-Kommission "Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland" (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), Baden-Baden 1995.
- Deutscher Bundestag (Hg.): Verhandlungen des deutschen Bundestages. 4. und 5. Wahlperiode. Stenographische Berichte, Bonn 1961 1969 (VBT).
- Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Band IV: 1961-1966, hg. von K. D. Bracher et al., bearbeitet von Corinna Franz, Düsseldorf 2004.
- Charter of the United Nations. Commentary and Documents, hg. von L. M. Goodrich et al., New York / London 1968³.
- Cramer, Dettmar: Gefragt: Egon Bahr, Bornheim 1975.
- Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, zusammengestellt von Heinrich Siegler, Bonn/Wien/Zürich 1974ff.
- Dokumente zur Berlin-Frage 1944-1966, hg. vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn, in Zusammenarbeit mit dem Senat von Berlin, München 1967³
- Dokumente zur Deutschlandpolitik (DzD), hg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, wissenschaftl. Leitung: K.D. Bracher und H.-A. Jacobsen, III. Reihe, Bd. 3, Frankfurt a.M. 1967, IV. Reihe: Bd. 1, Frankfurt a.M. 1971, Bd. 6, Frankfurt a.M. 1975, Bd. 7, Frankfurt a.M. 1976, Bd. 8, Frankfurt a.M. 1977, Bd. 9 und 11, Frankfurt a.M. 1978, Bd. 12, Frankfurt a.M. 1981, V. Reihe: Bd. 1, Frankfurt a.M. 1984, Bd. 2, Frankfurt a.M. 1987.
- Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945 bearbeitet und hg. von Ossip K. Flechtheim, Bd. 7, Berlin 1969, und Bd. 8, Berlin 1970.
- Europa-Archiv (EA). Dokumente, hg. von W. Cornides et al., Oberursel et al. 1966-1969.
- Foreign Relations of the United States (FRUS) 1964-1968, XII: Western Europe, hg. von J.E. Miller, Washinton 2001, XIII: Western Europe Region, hg. von C.S. Sampson, Washington 1995, XIV: The Soviet Union, D.C. Humphrey und C.S. Sampson, Washinton 2001, XV: Berlin; Germany, hg. von J.E. Miller, Washinton 1999, XVII: Eastern Europe, Austria, Finnland, hg. von J.E. Miller, Washington 1996.
- Foreign Relations of the United States 1969-1976, XL: Germany and Berlin, 1969-1972, hg. von David C. Geyer, Washington 2008, XLI: Western Europe / NATO 1969-1972, hg. von J.E. Miller und L. Van Hook, Washington 2012.
- Gaus, Günter: Staatserhaltende Opposition oder Hat die SPD kapituliert. Gespräche mit Herbert Wehner, Reinbek 1966.
- Haefs, Hanswilhelm: Die Ereignisse in der Tschechoslowakei vom 27.6.1967 bis zum 18.10.1968. Ein dokumentarischer Bericht, Bonn et al. 1969.
- Hammer, Elke-Ursel (Bearb.): Dokumente zur Deutschlandpolitik: "Besondere Bemühungen" der Bundesregierung, Bd. 1: 1962-1969: Häftlingsfreikauf, Familienzusammenführung, Agentenaustausch, hg. von M. Hollmann und E. Kuhrt, Frankfurt a.M. 2012.
- Jacobsen, Hans Adolf und Tomala, Mieczyslaw (Hg.): Bonn-Warschau 1945-1991. Die deutsch-polnischen Beziehungen, Köln 1992.
- Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 19: 1966, und Bd. 20: 1967, hg. für das Bundesarchiv von H. Weber, München 2009 und 2010, Bd. 21: 1968, und Bd. 22: 1969, hg. für das Bundesarchiv von M. Hollmann, München 2011 und 2012.
- Kimmel, Adolf und Jardin, Pierre (Hg.): Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1963. Eine Dokumentation, Opladen 2002.
- Kiesinger, Kurt Georg: Die Große Koalition 1966-1969. Reden und Erklärungen des Bundeskanzlers, hg. von D. Oberndörfer, Stuttgart 1979.
- Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes: Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes vorgelegt dem Herrn Bundesminister des Auswärtigen, Bonn 1971.
- Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes: Zwischenbericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes vorgelegt dem Herrn Bundesminister des Auswärtigen, Bonn 1969.

- Korruhn, Wolfgang: Hautnah. Indiskrete Gespräche, Düsseldorf et al. 1994.
- Kukuk, Klaus (Hg.): Prag 68. Unbekannte Dokumente, Berlin 2008.
- Linke, Horst Günther (Hg.): Quellen zu den deutsch-sowjetischen Beziehungen 1945-1991, Darmstadt 1999.
- Loth, Wilfried (Hg.): Documents on the History of European Integration, 4 Bde., Berlin / New York 1985-1991.
- Marx, Stefan (Bearb.): Der Kreßbronner Kreis. Die Protokolle des Koalitionsausschusses der ersten Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD, hg. von G. Buchstab et al., Düsseldorf 2013.
- Mastny, Vojtech und Byrne, Malcolm (Hg.): A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact, 1955-1991, Budapest 2005.
- Meissner, Boris (Hg.): Moskau – Bonn. Die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland 1955-1973. Dokumentation. 2 Bände, Köln 1975.
- Meissner, Boris (Hg.): Die deutsche Ostpolitik 1961-1970. Kontinuität und Wandel. Dokumentation, Köln 1970.
- Navrátil, Jaromír (Hg.): The Prague Spring 1968. A National Security Archive Documents Reader, Budapest 1998.
- Noelle, Elisabeth und Neumann, Erich Peter (Hg.) Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968-1973, Allensbach/Bonn 1974.
- Siegler, Heinrich (Hg.): Europäische politische Einigung, Bd. I 1949-1968. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, Bonn et al. 1968; Bd. II 1968-1973. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, Bonn et al. 1973.
- Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1961-1966, hg. von K. D. Bracher et al., bearbeitet von H. Potthoff, Düsseldorf 1993, Sitzungsprotokolle 1966-1969, hg. von W. Becker et al., eingeleitet und bearbeitet von B. Tüffers, Düsseldorf 2009.
- Terjung, Knut (Hg.): Der Onkel. Herbert Wehner in Gesprächen und Interviews, Hamburg 1986.

1.3.3 Zeitgenössische Publikationen

- Bender Peter: "Die DDR nicht isolieren", in: Denken an Deutschland, hg. von T. Sommer, Hamburg 1966, S. 121-132.
- Bender, Peter: Zehn Gründe zur Anerkennung der DDR, 1968.
- Brandt, Willy: Zum Atomsperrvertrag. Reden und Erklärungen sowie Dokumente zur Genfer Konferenz, zum NV-Vertrag und zum europäischen Sicherungssystem, Berlin 1969.
- Brandt, Willy: "Vordringliche Aufgaben sozialdemokratischer Politik", in: Die Neue Gesellschaft, 3/1956, S. 194-200.
- Brandt, Willy: Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik. Grundsätzliche Erklärungen während des ersten Jahres im Auswärtigen Amt, Berlin 1968.
- Brandt, Willy: "De Gaulle denkt das Undenkbare", in: *Vorwärts* vom 27.05.1964.
- Brandt, Willy: Deutsche Außenpolitik nach zwei Weltkriegen, Berlin 1967.
- Brandt, Willy: Begegnungen mit Kennedy, München 1964.
- Brandt, Willy: "Die zweite Bewährungsprobe", in: Die Neue Gesellschaft, 2/ 1966, S. 75-84.
- Brandt, Willy: Deutschland heute: gesellschaftliche Interessen und politische Aufgaben. Rede gehalten vor der Bundeskonferenz der SPD am 13. November 1967 in Bad Godesberg, Bonn 1967.
- Brandt, Willy: "Deutschland und der Atomsperrvertrag", in: Außenpolitik 5/1967, S. 257-267.
- Brandt, Willy: "Amerikanische und deutsche Einheit. Abraham Lincoln zum 150. Geburtstag. Festansprache gehalten am 12. Februar 1959 in Springfield (Illinois) USA", in: Außenpolitik 4/1959, S. 209-213.
- Brandt, Willy: "Entspannungspolitik mit langem Atem", in: Außenpolitik 8/1967, S. 449-454.
- Brandt, Willy: "Die deutsche Europa-Politik", in: Die Europäische Gemeinschaft 4/1969, S. 5f.
- Brandt, Willy: Friedenspolitik in Europa, Frankfurt a.M., 1968.
- Brandt, Willy: Friedenssicherung in Europa. Rede zur Feier des 90. Geburtstags von Gustav Stresemann am 10. Mai 1968 sowie die wichtigsten Dokumente der Politik des Reichskanzlers und Außenministers Gustav Stresemann, Berlin 1968.
- Brandt, Willy: ...wir sind nicht zu Helden geboren. Ein Gespräch über Deutschland mit Birgit Kraatz, Zürich 1986.
- Brandt, Willy: "Das erste Jahr", in: *Vorwärts*, Sondernummer vom 12.02.1967.
- Brandt, Willy: "Zehn Jahre sozialdemokratische Außenpolitik", in: Die Neue Gesellschaft 5/1976, S. 388-395.
- Brandt, Willy: Koexistenz – Zwang zum Wagnis, Stuttgart 1968.
- Brandt, Willy: "Außenpolitische Kontinuität mit neuen Akzenten", in: Außenpolitik 11/1960, S. 717-723.
- Brandt, Willy: "Die Lage der Nation", Rede auf dem SPD-Parteitag in Dortmund am 01.06.1966, in: *Tatsachen und Argumente* Nr. 199/66.
- Brandt, Willy: "The Means Short of War", in: Foreign Affairs, 2/1961, S. 196-207.
- Brandt, Willy: "Plädoyer für die Vernunft. Deutsche Außenpolitik nach dem 21. August", in: Der Monat 245 (1969), S. 20-26.
- Brandt, Willy: Plädoyer für die Zukunft. Zwölf Beiträge zur deutschen Frage, Frankfurt a.M. 1961.
- Brandt, Willy: "German Policy toward the East", in: Foreign Affairs 4/1968, S. 476-486.
- Brandt, Willy: Reden und Interviews 1968-1969, hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn o.J.
- Brandt, Willy: "Nach einer Reise durch Lateinamerika", in: *Moderne Welt. Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 4/1968, S. 346-350.
- Brandt, Willy: "Schwedens Sozialdemokraten – wie andere sie sehen und was sie für andere bedeuten", in: Die Neue Gesellschaft 4/1969, S. 335-343.
- Brandt, Willy: "Europäische Sicherheitskonferenz und die Deutschen", in: Die Neue Gesellschaft 3/1969, S. 231ff.
- Brandt, Willy: "Sperrvertrag und Gleichberechtigung", in: *Auswärtiger Dienst* 1/1969, S. 6-10.
- Brandt, Willy: "Voraussetzungen des Ringens um die deutsche Einheit", in: Außenpolitik 6/1957, S. 357-366.
- Brandt, Willy: "Auf dem Weg zu einer europäischen Friedensordnung", in: DAG-Hefte Oktober 1967, S. 141-144.
- Brandt, Willy: Der Wille zum Frieden. Perspektiven der Politik, Frankfurt a.M. 1973.
- Brzezinski, Zbigniew K.: "Deutsche Einheit durch europäische Verflechtung", in: Denken an Deutschland, hg. von T. Sommer, Hamburg 1966, S. 91-118.
- Duckwitz, Georg Ferdinand: "Gewaltverzicht und Interventionsrecht", in: Außenpolitik 9/1968, S. 519-536.
- Duckwitz, Georg Ferdinand: "Truppenstationierung und Devisenausgleich", in: Außenpolitik 8/1967, S. 471-475.
- Ehmke, Horst (Hg.): Perspektiven. Sozialdemokratische Politik im Übergang zu den siebziger Jahren, Reinbek 1969.
- Grosser, Alfred: "Die Außenpolitik: Die Tore der Zukunft offen lassen", in: Bundeskanzler Dr. Kurt Georg Kiesinger zum 65. Geburtstag. Sonderdruck der Zeitschrift Universitas April 1969, S. 362-365.
- Harprecht, Klaus: "Moderator Germaniae. Ein Porträt Kurt Georg Kiesingers", in: Der Monat 19 (1967), Heft 222, S. 7-14.

- Huyn, Hans Graf: Die Sackgasse. Deutschlands Weg in die Isolierung, Stuttgart 1966.
- Kiesinger, Kurt Georg: "Endziel Politische Union", in: Die Europäische Gemeinschaft 6/1969, S. 7.
- Kiesinger, Kurt Georg: "Grundprobleme der deutschen Politik", in: Politisch-Soziale Korrespondenz 10/1969, S. 4ff.
- Kissinger, Henry A.: "Wege zur deutschen Einheit", in: Denken an Deutschland, hg. von T. Sommer, Hamburg 1966, S. 77-90.
- Mann, Golo: "Vernünftiger Mann in unvernünftiger Zeit", in: Neue Rundschau 4/1968, S. 746-750.
- Mann Golo: "Willy Brandt", in: dafür. Sozialdemokratische Wählerinitiative, Bonn 1969, S. 12f.
- Mathiopoulos, Basil P.: Athen brennt. Der 21. April 1967 in Griechenland, Darmstadt 1967.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1966-1969, Bonn 1966-1969.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Dokumentation der deutschen und sowjetischen Erklärungen zum Gewaltverzicht 1949 bis Juli 1968, Bonn 1968.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen – Dokumentation zur deutschen Haltung und über den deutschen Beitrag, Bonn 1969.
- Schneider, Franz: Große Koalition. Ende oder Neubeginn?, München 1969.
- Schnippenkoetter, Swidbert: "Sicherheitsgarantien für die Nichtnuklearen?", in: Außenpolitik 11/1968, S. 645-652.
- Sommer, Theo (Hg.): Denken an Deutschland. Zum Problem der Wiedervereinigung. Ansichten und Einsichten, Hamburg 1966.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Bestandsaufnahme 1966, Bonn 1966.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1960/61 bis 1969/70.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 17. bis 21. März 1968 in Nürnberg. Protokoll der Verhandlungen. Angenommene und überwiesene Anträge und Ergänzungsband zum Protokoll, hg. vom Vorstand der SPD, Bonn 1968.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Regierungsprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1969, Bonn 1969.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Mit uns die Zukunft bauen. Bundesfrauenkonferenz der SPD in Saarbrücken vom 7. bis 9. Juni 1968, Bonn 1968.
- Spengler, Erhard: Zur Frage des völkerrechtlich gültigen Zustandekommens der deutsch-tschechoslowakischen Grenzregelung von 1938, Berlin 1967.
- Strauß, Franz Josef: Entwurf für Europa, Stuttgart 1966.
- Strauß, Franz Josef: Herausforderung und Antwort. Ein Programm für Europa., Stuttgart 1968.
- Wohlstetter, Albert: "Das prekäre Gleichgewicht des Schreckens", in: Europa-Archiv (1959) 9/10, S. 268-290.

1.3.4 Persönliche Quellen, Selbstzeugnisse und Memoiren

- Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1953-1955, Stuttgart 1984⁴.
- Allardt, Helmut: Moskauer Tagebuch. Beobachtungen, Notizen, Erlebnisse, Düsseldorf/Wien 1973.
- Bahr, Egon: "Das muß Du erzählen". Erinnerungen an Willy Brandt, Berlin 2013.
- Bahr, Egon: Willy Brandts europäische Außenpolitik. Vortrag am 9. Oktober 1998 im Rathaus Schöneberg zu Berlin, Berlin 1999.
- Bahr, Egon: Sicherheit für und vor Deutschland. Vom Wandel durch Annäherung zur Europäischen Sicherheitsgemeinschaft, München 1991.
- Bahr, Egon: Zu meiner Zeit, München 1996.
- Barzel, Rainer: Ein gewagtes Leben, Stuttgart/Leipzig 2001.
- Ben-Natan, Asher: Die Chuzpe zu leben. Stationen meines Lebens, Düsseldorf 2003.
- Birrenbach, Kurt: Meine Sondermissionen. Rückblick auf zwei Jahrzehnte bundesdeutscher Außenpolitik, Düsseldorf/Wien 1984.
- Blankenhorn, Herbert: Verständnis und Verständigung. Blätter eines politischen Tagebuchs 1949-1979, Frankfurt a.M. et al. 1980.
- Brandt, Ruth: Freundesland. Erinnerungen, Hamburg 1992.
- Brandt, Willy: Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960-1975, München 1976.
- Brandt, Willy: Erinnerungen, Sonderausgabe, Berlin 1999.
- Brandt, Willy: Über den Tag hinaus. Eine Zwischenbilanz, Hamburg 1974.
- Brown, George: In My Way, London 1971.
- Carstens, Karl: Erinnerungen und Erfahrungen, hg. von K. von Jena und R. Schmoeckel, Boppard 1993.
- Carstens, Karl: Politische Führung. Erfahrungen im Dienst der Bundesregierung, Stuttgart 1971.
- Couve de Murville, Maurice: Außenpolitik 1958-1969, München 1973.
- Diehl, Günther: Zwischen Politik und Presse. Bonner Erinnerungen 1949-1969, Frankfurt a.M. 1994.
- Eban, Abba: An Autobiography, New York 1977.
- Ehmke, Horst: Mittendrin. Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit, Berlin 1994.
- Eppler, Erhard: Komplettes Stückwerk. Erfahrungen aus fünfzig Jahren Politik, Frankfurt a.M. / Leipzig 1996.
- Falin, Valentin: Politische Erinnerungen, München 1993.
- Frank, Paul: Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur, Stuttgart 1981.
- Gerstenmaier, Eugen: Streit und Friede hat seine Zeit. Ein Lebensbericht, Frankfurt a.M. et al. 1981.
- Grewe, Wilhelm G.: Rückblenden 1976-1951. Aufzeichnungen eines Augenzeugen deutscher Außenpolitik von Adenauer bis Schmidt, Frankfurt a.M. 1979.
- Guttenberg, Karl Theodor Freiherr zu: Fußnoten, Frankfurt a.M. et al., 1973.
- Herwarth, Hans von: Von Adenauer zu Brandt. Erinnerungen, Berlin/Frankfurt a.M., 1990.
- Hillenbrand, Martin: Fragments of Our Time: Memoirs of a Diplomat, Athens 1998.
- Johnson, Lyndon B.: The Vantage Point. Perspectives of the Presidency 1963-1969, New York et al. 1971.
- Kiesinger, Kurt Georg: "So war es", in: *Bild am Sonntag* vom 17.11. – 15.12.1974.
- Kissinger, Henry A.: Memoiren 1968-1973, München 1979.
- Kissinger, Henry A.: Years of Renewal, New York 1999.
- Krone, Heinrich: "Aufzeichnungen zur Deutschland- und Ostpolitik 1954-1969", in: Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie (Adenauer-Studien III), hg. von R. Morsey und K. Repgen, Mainz 1974, S. 134-201.
- Krone, Heinrich: Tagebücher. Zweiter Band: 1961-1966, hg. von G. Buchstab et al., bearbeitet von H.-O. Kleinmann, Düsseldorf 2003.

- Kusterer, Hermann: Der Kanzler und der General, Stuttgart 1995.
- Kühn, Heinz: Aufbau und Bewährung. Die Jahre 1945-1978, Hamburg 1981.
- Kwizinski, Julij A.: Vor dem Sturm. Erinnerungen eines Diplomaten, Berlin 1993.
- Löwenthal, Gerhard: Ich bin geblieben. Erinnerungen, München/Berlin 1987.
- Maizière, Ulrich de: In der Pflicht. Lebensbericht eines deutschen Soldaten im 20. Jahrhundert, Herford/Bonn 1989².
- Majonica, Ernst: Das politische Tagebuch 1958-1972, hg. von H.-O. Kleinmann und C. Beckmann, Düsseldorf 2010.
- Monnet, Jean: Erinnerungen eines Europäers, Baden Baden 1988.
- McGhee, George: Botschafter in Deutschland. 1963-1968, München 1989.
- Moersch, Karl: Kurs-Revision. Deutsche Politik nach Adenauer, Frankfurt a.M. 1978.
- Peckert, Joachim: Zeitwende zum Frieden. Ostpolitik miterlebt und mitgestaltet, Herford 1990.
- Ritzel, Gerhard: Soweit ich mich erinnere. Aufzeichnungen eines Dieners der Diplomatie über Länder, Erlebtes, Gehörtes, Empfundenes und Gedachtes, Michelstadt 1998.
- Ruhfus, Jürgen: Aufwärts. Erlebnisse und Erinnerungen eines diplomatischen Zeitzeugen 1955-1992, St. Ottilien 2006.
- Sahm, Ulrich: "Diplomaten taugen nichts". Aus dem Leben eines Staatsdieners, Düsseldorf 1994.
- Schmidt, Helmut: Menschen und Mächte, Berlin 1987.
- Schütz, Klaus: Berlin bleibt frei. Gedanken zu Willy Brandt. Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung (Heft 15), Berlin 2008.
- Schütz, Klaus: Logenplatz und Schleudersitz. Erinnerungen, Berlin / Frankfurt a.M. 1992.
- Seydoux Fornier de Clausonne, Francois: Botschafter in Deutschland. Meine zweite Mission 1965 bis 1970, Frankfurt a.M. 1978.
- Strauß, Franz-Josef: Die Erinnerungen, Berlin 1989.
- Wickert, Erwin: Die glücklichen Augen. Geschichten aus meinem Leben, Stuttgart/München 2001.
- Wilson, Harold: Die Staatsmaschine, Wien et al. 1972.
- Wischniewski, Hans-Jürgen: Mit Leidenschaft und Augenmaß. In Mogadishu und anderswo. Politische Memoiren, München 1989.
- Wolff von Amerongen, Otto: Der Weg nach Osten. Vierzig Jahre Brückenbau für die deutsche Wirtschaft, München 1992.

2. Literatur

- Adomeit, Hannes: Imperial Overstretch: Germany in Soviet Policy from Stalin to Gorbachev. An Analysis Based on New Archival Evidence, Memoirs und Interviews, Baden-Baden 1998.
- Ahonen, Pertti: After the Expulsion. West Germany and Eastern Europe 1945-1990, Oxford 2003.
- Alisch, Steffen: "Die Insel sollte sich das Meer nicht zum Feind machen!" Die Berlin-Politik der SED zwischen Bau und Fall der Mauer, München 2004.
- Allen, Debra J.: The Oder-Neisse Line. The United States, Poland, and Germany in the Cold War, Westport 2003.
- Allers, Robin M.: Besondere Beziehungen. Deutschland, Norwegen und Europa in der Ära Brandt (1966-1974), Bonn 2009.
- Allers, Robin M.: "Die schwierige Erweiterung. Willy Brandt und die Verhandlungen der EG mit den skandinavischen Ländern 1966-1973", in: Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung, hg. von A. Wilkens, Bonn 2010, S. 276-304.
- Alter, Peter: The German Question und Europe. A History, London 2000.
- Ambrosius, Gerold: "Die Zollunion von 1968 und das Binnenmarktprojekt von 1993", in: Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957-2007, hg. von M. Gehler, Wien et al. 2009, S. 419-433.
- Amos, Heike: Die SED-Deutschlandpolitik 1961-1989. Ziele, Aktivitäten und Konflikte, Göttingen 2015.
- Arenth, Joachim: Johnson, Vietnam und der Westen. Transatlantische Belastungen 1963-1969, München 1994.
- Ashkenasi, Abraham: Reformpartei und Außenpolitik. Die Außenpolitik der SPD, Berlin 1968.
- Bärwald, Helmut: Das Ostbüro der SPD 1946-1971. Kampf und Niedergang, Krefeld 1991.
- Bajohr, Frank: Hanseat und Grenzgänger. Erik Blumenfeld – eine politische Biographie, Göttingen 2010.
- Bajon, Philip: Europapolitik "am Abgrund". Die Krise des "leeren Stuhls" 1965-66, Stuttgart 2012.
- Bajon, Philip: "Die Krise des leeren Stuhls 1965/66. Ursachen, Verlauf und Folgen", in: Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957-2007, hg. von M. Gehler, Wien et al. 2009, S. 371-392.
- Balbier, Uta Andrea: Kalter Krieg auf der Aschenbahn: Der Deutsch-deutsche Sport 1950-72. Eine politische Geschichte, Paderborn 2007.
- Bange, Oliver: "Das Ende des Prager Frühlings 1968 und die bundesdeutsche Ostpolitik", in: Krisen im Kalten Krieg, hg. von B. Greiner et al., Hamburg 2008, S. 411-445.
- Bange, Oliver: "'A German finger on the trigger'. Die Furcht vor den bundesdeutschen Nuklearaspirationen, der Nichtverbreitungsvertrag und der Aufbruch in die Ära der Entspannung", in: Angst im Kalten Krieg, hg. von B. Greiner et al., Hamburg 2009, S. 278-307.
- Bange, Oliver: "The GDR in the era of Détente. Conflicting Perceptions and Strategies, 1965-1975", in: Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985, hg. von P. Villaume und O.A. Westad, Kopenhagen 2010, S. 57-77.
- Bange, Oliver: "Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik von 1966-1969", in: Kurt Georg Kiesinger 1904-1988. Von Ebingen ins Kanzleramt, hg. von G. Buchstab et al., Freiburg 2005, S. 455-498.
- Bange, Oliver: "NATO and the Non-Proliferation Treaty: Triangulations between Bonn, Washington, and Moscow", in: Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond Deterrence in the 1960's, hg. von A. Wenger et al., London 2007, S. 162-180.
- Bange, Oliver: "Ostpolitik – Etappen und Desiderate der Forschung. Zur internationalen Einordnung von Willy Brandts Außenpolitik", in: Archiv für Sozialgeschichte 46 (2006), S. 713-736.
- Bange, Oliver: "Ostpolitik as a source of intra-bloc tensions", in: NATO and the Warsaw Pact. Intra-bloc Conflicts, hg. von M. A. Heiss und S. V. Papacosma, Kent 2008, S. 106-121.
- Bange, Oliver: "An Intricate Web. *Ostpolitik*, the European Security System and German Unification", in: Helsinki 1975 and the transformation of Europe, hg. von O. Bange und G. Niedhart, New York 2008, S. 23-38.
- Bange, Oliver und Geiger, Tim: "Die kirchlichen Versöhnungsinitiativen und die Polenpolitik der deutschen Volksparteien 1965-1972", in: Versöhnung und Politik. Polnisch-deutsche Versöhnungsinitiativen der 1960er Jahre und die Entspannungspolitik, hg. von F. Boll et al., Bonn 2009, S. 269-295.
- Bariéty, Jacques: "Die französische-sowjetische Annäherung. De Gaulles Reise nach Moskau im Jahre 1966 und die 'Deutsche Frage'", in: Macht und Zeitkritik. Festschrift für H.P. Schwarz zum 65. Geburtstag, hg. von P. R. Weilemann et al., Paderborn et al. 1999, S. 243-254.

- Baring, Arnulf: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982.
- Barnes, Julian: "In Krulls Welt", in: *LITERATUR-SPIEGEL* 5/2017, S. 10-13.
- Bauer, Johannes: Die deutsch-französischen Beziehungen 1963-1969. Aspekte der Entwicklung nach Abschluß des Vertrages vom 22.1.1963, Diss. Bonn 1980.
- Bauerkämper, Arnd et al. (Hg.): Doppelte Zeitgeschichte. Deutsch-deutsche Beziehungen 1945-1990, Bonn 1998.
- Baumann, Ansbart: "Kurt Georg Kiesinger – Ein Freund Frankreichs?", in: *Historisch-Politische Mitteilungen* 10 (2003), S. 225-253.
- Becker, Peter: Die frühe KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland. Der außenpolitische Entscheidungsprozeß bis zur Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki, Hamburg/Münster 1992.
- Behring, Rainer: Demokratische Außenpolitik für Deutschland. Die außenpolitischen Vorstellungen deutscher Sozialdemokraten im Exil 1933-1945, Düsseldorf 1999.
- Behring, Rainer: "Normalisierung auf Umwegen. Polen in den politischen Konzeptionen Willy Brandts 1939-1966", in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte (VfZ)* 1/2010, S. 35-68.
- Békés, Csaba: "The Warsaw Pact, the German Question and the Birth of the CSCE Process, 1961-1970", in: *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, hg. von O. Bange und G. Niedhart, New York / Oxford 2008, S. 113-128.
- Bellers, Jürgen: Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989, Münster 1990.
- Bender, Peter: "Der goldene Angelhaken", in: *Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Détente 1045-1989*, Bd. 1, hg. von G. Schmidt, Bochum 1993, S. 83-90.
- Bender, Peter: Deutschlands Wiederkehr. Eine ungeteilte Nachkriegsgeschichte 1945-1990, Stuttgart 2007.
- Bender, Peter: Die "Neue Ostpolitik" und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung, München 1996⁴.
- Bender, Peter: Die Ostpolitik Willy Brandts oder die Kunst des Selbstverständlichen, Reinbek 1972.
- Berger, Stefan und La Porte, Norman: *Friendly Enemies. Britain and the GDR 1949-1990*, New York 2010.
- Bernardini, Giovanni: "Forced to Cooperate. The Brandt Government and the Nixon Administration on the Road to Helsinki", in: *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, hg. von P. Villame und O.A. Westad, Kopenhagen 2010, S. 79-100.
- Bernath, Markus: Wandel ohne Annäherung. Die SPD und Frankreich in der Phase der neuen Ostpolitik, Baden Baden 2001.
- Bertele, Franz: "Der Bericht der Reformkommission – drei Jahre danach", in: *Der Diplomat. Eine Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans von Herwarth*, hg. von W. Reissmüller, Ingolstadt 1974.
- Besson, Waldemar: Die Außenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrungen und Maßstäbe, München 1970.
- Beyme, Klaus von: "Koalitionsbildung und Programmsteuerung", in: *Regieren nach Wahlen*, hg. von H.-U. Derlien und A. Murswiek, Opladen 2001, S. 85-112.
- Beyme, Klaus von: Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt, München 1979.
- Bicher, Norbert: *Mut und Melancholie. Heinrich Böll, Willy Brandt und die SPD. Eine Beziehung in Briefen, Texten, Dokumenten*, Bonn 2017.
- Bierling, Stephan: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, München/Wien 1999.
- Bierling, Stephan: Geschichte der amerikanischen Außenpolitik von 1917 bis zur Gegenwart, München 2003.
- Biermann, Harald: "Die Kuba-Krise: Höhepunkt oder Pause im Kalten Krieg", in: *Historische Zeitschrift* 273 (2001), S. 637-673.
- Binder, David: *The Other German. Willy Brandts's Life and Times*, Washington D.C. 1975.
- Bingen, Dieter: Bonn-Warschau 1949-1988: Von der kontroversen Grenzfrage zur gemeinsamen europäischen Perspektive? Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 13, Köln 1988.
- Bingen, Dieter: Die Polenpolitik der Bonner Republik von Adenauer bis Kohl 1949-1991, Baden Baden 1998.
- Birk, Eberhard: Der Funktionswandel der Westeuropäischen Union (WEU) im europäischen Integrationsprozeß, Würzburg 1999.
- Bischoff, Detlev: Franz-Josef Strauß, die CSU und die Außenpolitik. Konzeption und Realität am Beispiel der Großen Koalition, Meisenheim a. Glan 1973.
- Bitsch, Marie-Thérèse: "Le sommet de La Haye. L'initiative française, ses finalités et ses limites", in: *Journal of European Integration History* Vol. 9 (2003), No. 2, S. 83-100.
- Bitsch, Marie-Thérèse: "Le sommet de la Haye. La mise en route de la relance de 1969", in: *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*, hg. von W. Loth, Baden Baden 2001, S. 539-565.
- Blasius, Rainer A.: "Heißer Draht nach Washington? Die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinigten Staaten von Amerika 1955 bis 1968", in: *Historische Mitteilungen* 11 (1998), Heft 2, S. 282-305.
- Blasius, Rainer A.: "Nasser in Bonn oder Ulbricht in Kairo?", in: *Pforten zur Freiheit. Festschrift für Alexander Böker zum 85. Geburtstag*, hg. von L. Bossle, Paderborn 1997, S. 275-295.
- Blasius, Rainer A.: "Erwin Wickert und die Friedensnote der Bundesregierung vom 25. März 1966", in: *VfZ* 3/1995, S. 539-553.
- Bleek, Wilhelm und Bovermann, Rainer: "Die Deutschlandpolitik der SPD/FDP-Koalition 1969-1982", in: *Materialien der Enquete-Kommission "Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland"* (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hg. vom Deutschen Bundestag, Bd. V/2: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen und internationale Rahmenbedingungen, Baden-Baden 1995, S. 1141-1187.
- Blumenau, Bernhard et al.: *New Perspectives on the End of the Cold War. Unexpected Transformations*, London 2018.
- Bluth, Christoph: *The Two Germanies and Military Security in Europe*, New York 2002.
- Bock, Siegfried et al. (Hg.): *DDR-Außenpolitik. Ein Überblick - Daten, Fakten, Personen*, Berlin 2010.
- Bödecker, Hans Erich (Hg.): *Biographie schreiben*, Göttingen 2003.
- Böhmer, Katharina: "A minor curiosity of European diplomatic history? Das zweite Beitrittsgeuch Großbritanniens zur EWG und die deutsch-britischen Beziehungen 1966/67", in: *Europa im Blick: Westeuropäische Perspektiven im 20. Jahrhundert. Festschrift für Clemens A. Wurm*, hg. von I. Sturm-Martin und J. Hecker-Stampehl, Hamburg 2007, S. 73-84.
- Böhmer, Katharina: "We Too Mean Business': Germany and the Second British Application to the EEC, 1966-67", in: *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC*, hg. von O.J. Daddow, London 2003, S. 211-226.
- Bösch, Frank: *Die Adenauer-CDU. Gründung, Aufstieg und Krise einer Erfolgspartei 1949-1969*, Stuttgart 2001.
- Boll, Friedhelm (Hg.): "Wir gewähren Vergebung und bitten um Vergebung". 40 Jahre deutsch-polnische Verständigung, Bonn 2006.
- Boll, Friedhelm et al. (Hg.): *Versöhnung und Politik. Polnisch-deutsche Versöhnungsinitiativen der 1960er Jahre und die Entspannungspolitik*, Bonn 2009.
- Booz, Rüdiger Marco: "Hallsteinzeit". Deutsche Außenpolitik 1955-1972, Bonn 1995.
- Borowsky, Peter: *Deutschland 1963-1969*, Hannover 1983.
- Bossuat, Gérard: "Europäisches Zusammenspiel. Willy Brandt und Jean Monnet", in: *Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung*, hg. von A. Wilkens, Bonn 2010, S. 77-115.
- Bossuat, Gérard: "Drei Wege nach dem Gipfel von Den Haag. Monnet, Brandt, Pompidou und das Europa der 70er Jahre", in:

- Interessen verbinden. Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland, hg. von A. Wilkens, Bonn 1999, S. 353-386.
- Bouvier, Beatrix W.: Zwischen Godesberg und Großer Koalition. Der Weg der SPD in die Regierungsverantwortung. Außen-, sicherheits- und deutschlandpolitische Umorientierung und gesellschaftliche Öffnung der SPD 1960-1966, Bonn 1990.
- Bouvier, Beatrix W.: "Die SPD und Charles de Gaulle in den sechziger Jahren", in: De Gaulle, Deutschland und Europa, hg. von W. Loth und R. Picht, Opladen 1991, S. 109-120.
- Bozo, Frédéric: "Defense versus Security? Reflections on the Past and Present of the 'Future Tasks' of the Alliance (1949-199)", in: A History of NATO: The First Fifty Years, Bd. 2, hg. von G. Schmidt, Basingstoke 2001, S. 65-80.
- Bozo, Frédéric: "Détente vs. Alliance: France, the United States and the Politics of the Harmel Report, 1964-1968", in: Contemporary European History 7 (1998), 3, S. 343-360.
- Bozo, Frédéric: "The NATO Crisis 1966-1967: A French Point of View", in: The Strategic Triangle. France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe, hg. von H. Haftendorn et al., Washington, 2006, S. 103-125.
- Bozo, Frédéric: Two Strategies for Europe. De Gaulle, the United States, and the Atlantic Alliance, Oxford 2001.
- Bozo, Frédéric et al. (Hg.): Visions of the End of the Cold War in Europe, 1945-1990, Oxford 2012.
- Bracher, Karl Dietrich et al.: Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära Brandt, Stuttgart/Mannheim 1986.
- Bracke, Maude: "The 1968 Czechoslovak Crisis: Reconsidering its History and Politics", in: Contemporary History 3/2003, S. 373-383.
- Brandt Peter: Mit anderen Augen. Versuch über den Politiker und Privatmann Willy Brandt, Bonn 2013.
- Brandt, Peter: "Willy Brandt und die Jugendradikalisierung der späten sechziger Jahre - Anmerkungen eines Historikers und Zeitzeugen", in: Perspektiven aus den Exiljahren, hg. von E. Lorenz, Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, Heft 7, S. 79-97.
- Brandt, Peter et al.: Karrieren eines Außenseiters. Leo Bauer zwischen Kommunismus und Sozialdemokratie 1912 bis 1972, Bonn 1983.
- Brauers, Christof: Liberale Deutschlandpolitik 1949-1969. Positionen der F.D.P. zwischen nationaler und europäischer Orientierung, Hamburg/Münster 1993.
- Braunmühl, Claudia von: Kalter Krieg und friedliche Koexistenz. Die Außenpolitik der SPD in der Großen Koalition, Frankfurt a.M. 1973.
- Brechtken, Markus: "Mehr als Historikergeplänkel. Die Debatte um 'Das Amt und die Vergangenheit'", in: VfZ 1/2015, S. 59-92.
- von Bredow, Wilfried: "Wandel in Europa oder Status quo? Deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Ost-West Entspannung", in: Willy Brandt. Neue Fragen, neue Erkenntnisse, hg. von B. Rother, Bonn 2011, S. 135-156.
- Brunn, Gerhard: Die europäische Einigung, Stuttgart 2002.
- Buchheim, Hans: Deutschlandpolitik 1949-1972. Der politisch-diplomatische Prozeß, Stuttgart 1984.
- Buchstab, Günter: "Geheimdiplomatie zwischen zwei bequemen Lösungen. Zur Ost- und Deutschlandpolitik Kiesingers", in: Staaten und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, hg. von K. D. Bracher et al., Berlin 1992, S. 883-901.
- Bührer, Werner: "Abschied von der Supranationalität. Deutsche Europapolitik und europäische Integration 1958 bis 1972", in: Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, hg. von A. Schildt et al., Hamburg 2000, S. 248-272.
- Bukowski, Wladimir: Abrechnung mit Moskau. Das sowjetische Unrechtsregime und die Schuld des Westens, Bergisch Gladbach 1996.
- Bulmer, Simon et al.: "Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik", in: Neue deutsche Europapolitik. Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, hg. von H. Schneider et al., Bonn 2002, S. 231-265.
- Busch, Peter: All the Way with JFK? Britain, the US, and the Vietnam War, Oxford 2003.
- Buschfort, Wolfgang: Parteien im Kalten Krieg. Die Ostbüros von SPD, CDU und FDP, Berlin 200.
- Deutscher Bundestag (Hg.): Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen und internationale Rahmenbedingungen. Baden-Baden 1995.
- Cahn, Jean-Paul: "Willy Brandt, Ministre de la Grande Coalition, 1966-1969", in: Willy Brandt. Un Projet Pour L'Allemagne (1913 1992), hg. von C. DeFrance et al., Berlin 2014.
- Carstens, Karl: "Die deutsche Friedensnote vom 25. März 1966", in: Ludwig Erhard. Beiträge zu einer politischen Biographie. Festschrift zum fünfundsiebzigsten Geburtstag, hg. von G. Schröder et al., Berlin 1972, S. 332-392.
- Cary, Noel D.: "Reassessing Germany's *Ostpolitik*. Part I: From Détente to Refreeze", in: Central European History, 2/2002, S. 235-262.
- Cary, Noel D.: "Reassessing Germany's *Ostpolitik*. Part II: From Détente to Refreeze", in: Central European History, 3/2002, S. 369-390.
- Cerny-Werner, Roland: Vatikanische Ostpolitik und die DDR, Göttingen 2011.
- Clemens, Clay: Reluctant Realists. The Christian Democrats and West German Ostpolitik, Durham/London 1989.
- Clemens, Gabriele: "Der Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften", in: Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984, hg. von F. Knipping und M. Schönwald, Trier 2004, S. 306-328.
- Clemens, Gabriele: "'Zwischen allen Stühlen'. Ludwig Erhards Europa-Initiative vom November 1964", in: Nation und Europa. Studien zum internationalen Staatensystem im 19. und 20. Jahrhundert, hg. von ders., Stuttgart 2001, S. 171-192.
- Clemens, Gabriele et al. (Hg.): Geschichte der europäischen Integration, Paderborn 2008.
- Conze, Eckart: "Akzeptanz der Teilung oder Weg zur deutschen Einheit? Motive, Ziele und Wirkungen der Ost- und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition", in: Willy Brandt. Neue Fragen, neue Erkenntnisse, hg. von B. Rother, Bonn 2011, S. 99-113.
- Conze, Eckart: "'Atlantiker' und 'Gaullisten': eine Kontroverse zur deutschen Außenpolitik aus den 1960er Jahren", in: Horst Osterheld und seine Zeit (1919-1998), hg. von U. Schlie, Wien et al. 2006, S. 99-124.
- Conze, Eckart: "Hegemonie durch Integration? Die amerikanische Europapolitik und ihre Herausforderung durch de Gaulle", in: VfZ 2/1995, S. 297-340.
- Conze, Eckart: Die gaullistische Herausforderung: Die deutsch-französischen Beziehungen in der amerikanischen Europapolitik 1958-1963, München 1995.
- Conze Eckart: "Konfrontation und Détente. Überlegungen zur historischen Analyse des Ost-West-Konflikts", in: VfZ 2/1998, S. 269-282.
- Conze, Eckart et al.: Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik, München 2010.
- Cornelißen, Christoph: "Eine 'Quelle des Stolzes und des Ansporns': Die westdeutsche Sozialdemokratie und der 'Prager Frühling' im Jahr 1968", in: Die Deutschen und das östliche Europa. Aspekte einer vielfältigen Beziehungsgeschichte. Festschrift für Detlef Brandes zum 65. Geburtstag, hg. von D. Neutatz und V. Zimmermann, Essen 2006.
- Costigliola, Frank: "Lyndon B. Johnson, Germany, and 'the End of the Cold War'", in: Lyndon Johnson Confronts the World. American

- Foreign Policy 1963-1968, hg. von W. I. Cohen und N. Berenkopf Tucker, Cambridge 1994, S. 173-210.
- Creuzberger, Stefan: Kampf für die Einheit. Das gesamtdeutsche Ministerium und die politische Kultur des Kalten Krieges 1949-1969, Düsseldorf 2008.
- Creuzberger, Stefan: Westintegration und Neue Ostpolitik. Die Außenpolitik der Bonner Republik, Berlin 2009.
- Czempiel, Ernst-Otto: "Demokratie und Frieden: Theoretische und politikstrukturelle Aspekte einer europäischen Friedensordnung", in: Das Udenkbare denken. Festschrift für Egon Bahr, hg. von D. S. Lutz, Baden Baden 1992, S. 451-460.
- Czempiel, Ernst-Otto: "Auf der Suche nach neuen Wegen. Die deutsch-amerikanischen Beziehungen 1961-1969", in: Die USA und die Deutsche Frage, hg. von W.-U. Friedrich, Frankfurt a.M. / New York 1991, S. 167-192.
- Czerwick, Edwin: Oppositionstheorien und Außenpolitik. Eine Analyse sozialdemokratischer Deutschlandpolitik 1955-1966, Königstein/Ts. 1981.
- Daddow, Oliver J. (Hg.): Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC, London 2003.
- von Dannenberg, Julia: The Foundations of Ostpolitik. The Making of the Moscow Treaty Between West Germany and the USSR, Oxford 2008.
- Daum, Andreas W. et al. (Hg.): America, the Vietnam War, and the World, Cambridge 2003.
- Dean, Robert W.: West German Trade with the East. The Political Dimension, New York et al. 1974.
- Defrance, Corinne: "Die Auswärtige Kulturpolitik im Wandel. Neuansätze der Jahre 1966-1974", in: Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung, hg. von A. Wilkens, Bonn 2010, S. 320-340.
- Defrance, Corinne und Pfeil, Ulrich (Hg.): Der Élyséevertrag und die deutsch-französischen Beziehungen 1945-1963-2003, München 2005.
- Deighton, Anne (Hg.): Western European Union 1954-1997: Defence, Security, Integration, Oxford 1997.
- Deligdisch, Jekutiel: Die Einstellung der Bundesrepublik Deutschland zum Staate Israel. Eine Zusammenfassung der Entwicklung seit 1949, Bonn 1974.
- Dembinski, Matthias: "Rüstungskontrolle im Widerstreit", in: Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch, hg. von D. Junker, Bd. II: 1968-1990, Stuttgart/München 2001, S. 222-233.
- Di Palma, Francesco: "Die SED, die Partito Comunista Italiano und der Eurokommunismus (1968-1989). Akteure, Netzwerke, Deutungen", in: Bruderparteien jenseits des Eisernen Vorhangs. Die Beziehungen der SED zu den kommunistischen Parteien West- und Südeuropas (1968-1989), hg. von A. Bauerkämper und F. Di Palma, Berlin 2011, S. 149-166.
- Döscher, Hans-Jürgen: Verschworene Gesellschaft. Das Auswärtige Amt unter Adenauer zwischen Neubeginn und Kontinuität, Berlin 1995.
- Döscher, Hans-Jürgen: Seilschaften. Die verdrängte Vergangenheit des Auswärtigen Amtes, Berlin 2005.
- Dose, Johannes: Georg Ferdinand Duckwitz in Dänemark 1943-1945, hg. vom Auswärtigen Amt, Bonn 1992.
- Dreier, Horst (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, bearbeitet von H. Bauer et al., Bd. II: Artikel 20-82, Tübingen 1998.
- Dreyfus, Francois G.: "Die SPD und die Deutsche Demokratische Republik 1949-1989", in: Deutschland und Europa nach dem Zweiten Weltkrieg. Entwicklungen, Verflechtungen, Konflikte, hg. von H. Timmermann, Saarbrücken 1990, S. 507-533.
- Drögemöller, Marc: Zwei Schwestern in Europa. Deutsche und niederländische Sozialdemokratie 1945-1990, Berlin 2008.
- Düllfer, Jost: Europa im Ost-West-Konflikt 1945-1990, München 2004.
- Diugnan, Peter und Gann, L.H.: The United States and the New Europe 1945-1993, Cambridge 1994.
- Dufner, Georg: Partner im Kalten Krieg. Die politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Chile, Frankfurt a.M. 2014.
- Dujardin, Vincent: "Willy Brandt und die Diplomatie Belgiens in der Ära Harmel: Der 'loyalste aller Partner'?", in: Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung, hg. von A. Wilkens, Bonn 2010, S. 116-138.
- Echtler, Ulrich: Einfluß und Macht. Der beamtete Staatssekretär, München 1973.
- Eibl, Franz: Politik der Bewegung. Gerhard Schröder als Außenminister 1961-1966, München 2001.
- Eichhorn, Joachim Samuel: Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg. Die Regierungspraxis der ersten Großen Koalition (1966-1969), München 2009.
- Eichhorn, Joachim Samuel: "'Mehr als einige schöne Trinksprüche'. Die Konsensstrategien der ersten Großen Koalition (1966-1969), in: Zeithistorische Forschungen 3 (2006), S. 231-246.
- Eisermann, Daniel: Außenpolitik und Strategiediskussion. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 1955-1972, München 1999.
- Ellison, James: "Stabilising the West and looking to the East. Anglo-American relations, Europe and détente, 1965 to 1967, in: European Integration and the Cold War. Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973, hg. von N- P. Ludlow, London / New York 2007, S. 105-127.
- Ellwein, Thomas: Krisen und Reformen. Die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren, München 1993².
- Elsing, Ludwig: Sozialdemokratie und Polen. Die Polenpolitik der SPD bis zum Warschauer Vertrag, Diss. Bonn 1981.
- End, Heinrich: Zweimal deutsche Außenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutschen Konflikts 1949-1972, Köln 1973.
- Enders, Thomas: Die SPD und die äußere Sicherheit. Zum Wandel der sicherheitspolitischen Konzeption der Partei in der Zeit der Regierungsverantwortung (1966-1982), Melle 1987.
- Engel, Ulf und Schleicher, Hans-Georg: Die beiden deutschen Staaten in Afrika: Zwischen Konkurrenz und Koexistenz 1949-1990, Hamburg 1998.
- Erhard, Volker: Adenauers deutschlandpolitische Geheimkonzepte während der zweiten Berlin-Krise 1958-1962. Eine Studie aus den Akten der westlichen Diplomatie, Hamburg 2003.
- Evans, Richard J.: "The German Foreign Office and the Nazi Past", in: Neue Politische Literatur 56 (2011), S. 165-183.
- Fastenrath, Ulrich: Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, München 1986.
- Fäßler, Peter E.: Durch den 'Eisernen Vorhang'. Die deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen 1949-1969, Köln et al. 2006.
- Faulenbach, Bernd: Das sozialdemokratische Jahrzehnt. Von der Reformeuphorie zur Neuen Unübersichtlichkeit. Die SPD 1969-1982, Bonn 2011.
- Faulenbach, Bernd: Willy Brandt, München 2013.
- Featherstone, Kevin: Socialist Parties and European Integration. A Comparative History, Manchester 1998.
- Fichter, Tilman: Die SPD und die Nation. Vier sozialdemokratische Generationen zwischen nationaler Selbstbestimmung und Zweistaatlichkeit, Berlin/Frankfurt a.M. 1993.
- Fickers, Andreas: "Politique de la grandeur" versus "Made in Germany". Politische Kulturgeschichte der Technik am Beispiel der PAL-SECAM-Kontroverse, München 2007.
- Filitov, Aleksej: "Die Sowjetunion, Westdeutschland und die tschechoslowakische Krise", in: Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968, hg. von S. Karner et al., Köln et al. 2008, S. 279-298.

- Finger, Stefan: Franz Josef Strauß – Der verhinderte Kanzler, Diss. Bonn 2005.
- Fink, Caroline: "West Germany and the Six-Day War: The Transformation of the Special Relationship with Israel", *Nation und Europa. Studien zum internationalen Staatensystem im 19. und 20. Jahrhundert*, hg. von G. Clemens, Stuttgart 2001, S. 193-202.
- Fink, Caroline und Schaefer, Bernd (Hg.): *Ostpolitik, 1969-1974. European and Global Responses*, Cambridge et al. 2009.
- Fischer, Frank: "Im deutschen Interesse". Die Ostpolitik der SPD von 1969 bis 1989, Husum 2001.
- Fitschen, Patrick: *Zwischen Junktimpolitik und Verzögerungstaktik. Das Auswärtige Amt und die Verhandlungen des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen*, Kiel 2002.
- Franklin, Sir Michael (Hg.): *Joining the CAP. The Agricultural Negotiations for British Accession to the European Economic Community, 1961-1973*, Oxford et al. 2010.
- Frese, Matthias et al. (Hg.): *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn 2003.
- Frey, Marc: *Geschichte des Vietnamkriegs. Die Tragödie in Asien und das Ende des amerikanischen Traums*, München 2002⁶.
- Fries, Sebastian: "Zwischen Sicherheit und Souveränität: Amerikanische Truppenstationierung und außenpolitischer Handlungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland", in: "...die volle Macht eines souveränen Staates..." Die alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingungen westdeutscher Außenpolitik 1949-1990, hg. von H. Haftendorn und H. Riecke, Baden Baden 1999, S. 125-158.
- Fritsch-Bournazel, Renata: *Die Sowjetunion und die deutsche Teilung. Die sowjetische Deutschlandpolitik 1945-1979*, Opladen 1979.
- Frömel, Johann Heinrich: *Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands und die Vertriebenenverbände 1945-1969. Vom Konsens zum Dissens*, Bonn 1999.
- Froland, Hans Otto: "The Second Norwegian EEC-Application, 1967: Was There a Policy at all?", in: *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*, hg. von W. Loth, Baden Baden 2001, S. 437-458.
- Fuchs, Stefan: *Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert. Kissinger, Bahr und die Ostpolitik*, Hamburg 1999.
- Gabany, Anneli Ute: "Ausreisenspruch gegen völkerrechtliche Anerkennung - Rumänien und die Bundesrepublik Deutschland", in: *Unfertige Nachbarschaften. Die Staaten Osteuropas und die Bundesrepublik Deutschland*, hg. von O.N. Haberl und H. Hecker, Essen 1989, S. 69-90.
- Gaddis, John Lewis: *The Cold War*, London 2005.
- Gaddis, John Lewis: *We Know now. Rethinking Cold War History*, Oxford 1997.
- Gallus, Alexander: "Biographik und Zeitgeschichte", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2/2005*, S. 40-46.
- Gallus, Alexander: *Die Neutralisten. Verfechter eines vereinten Deutschland zwischen Ost und West 1945-1990*, Düsseldorf, 2001.
- Garton Ash, Timothy: *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, München/Wien 1993.
- Gassert, Philipp: "Mit Amerika gegen Amerika: Antiamerikanismus in Westdeutschland", in: *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch*, hg. von D. Junker, Bd. II: 1968-1990, Stuttgart/München 2001, S. 430-438.
- Gassert, Philipp: "Von Ebingen in das Amt des Bundeskanzlers", in: *Kurt Georg Kiesinger 1904-1988. Von Ebingen ins Kanzleramt*, hg. von G. Buchstab et al., Freiburg 2005, S. 17-42.
- Gassert, Philipp: "Der Kanzler der Großen Koalition", in: *Die Bundeskanzler und ihre Ämter*, hg. vom Bundeskanzleramt und der Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 2006, S. 60-75.
- Gassert, Philipp: *Kurt Georg Kiesinger 1904-1988. Kanzler zwischen den Zeiten*, München 2006.
- Gassert, Philipp: "Personalities and the Politics of European Integration: Kurt Georg Kiesinger and the Departure of Walter Hallstein, 1966/67", in: *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*, hg. von W. Loth, Baden Baden 2001, S. 265-284.
- Gassert, Philipp: "'Wir müssen bewahren, was wir geschaffen haben, auch über eine kritische Zeit hinweg' – Kurt Georg Kiesinger, Frankreich und das europäische Projekt", in: *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949-2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag*, hg. von M. König und M. Schulz, Stuttgart 2004, S. 147-166.
- Gassert, Philipp: "Zweimal Große Koalitionen: 1966 bis 1969 und seit 2005", in: *Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren*, hg. von H.-P. Schwarz, Köln et al. 2008, S. 99-119.
- Gasteyer, Curt: *Europa von der Spaltung zur Einigung. Darstellung und Dokumentation 1945-2000*, Bonn 2001.
- Gauck, Joachim: "Bis heute ein Vorbild", in: *Willy Brandt. Stimmen zum 100. Geburtstag. Reden und Beiträge im Erinnerungsjahr 2013*, Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, Heft 27, Berlin 2014, S. 21-24.
- Gawlitta, Severin: "Aus dem Geist des Konzils! Aus der Sorge der Nachbarn!" *Der Briefwechsel der polnischen und deutschen Bischöfe von 1965 und seine Kontexte*, Marburg 2016.
- Gehler, Michael und Steininger, Rolf (Hg.): *Die Neutralen und die Europäische Integration. The Neutrals and the European Integration 1945-1995*, Wien et al. 2000.
- Geier, Stephan: *Schwellenmacht. Bonns heimliche Atomdiplomatie von Adenauer bis Schmidt*, Paderborn et al. 2013.
- Geiger, Tim: *Atlantiker gegen Gaullisten. Außenpolitischer Konflikt und innerparteilicher Machtkampf in der CDU/CSU 1958-1969*, München 2008.
- Geppert, Dominik: "Großbritannien und die Neue Ostpolitik der Bundesrepublik", in: *VfZ 3/2009*, S. 385-412.
- Gerlach, Daniel: *Die doppelte Front. Die Bundesrepublik Deutschland und der Nahostkonflikt 1967-1973*, Berlin 2006.
- Germond, Carine: "Charles de Gaulle and the Grand Coalition's 'Ostpolitik', 1966-1969", in: *Francia 37 (2010)*, S. 237-257.
- Germond, Carine: "La France et l'Allemagne face à l'Europe politique dans les années 1960", in: *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, hg. von M.-T. Bitsch, Brüssel 2001, S. 205-227.
- Germond, Carine: "A 'Cordial Potentiality?' De Gaulle and the Franco-German Partnership, 1963-1969", in: *Globalizing de Gaulle. International Perspectives on French Foreign Policies, 1958-1969*, hg. von C. Nuenlist et al., Plymouth 2010, S. 43-62.
- Germond, Carine und Türk, Henning: "Der Staatssekretärausschuß für Europafragen und die Gestaltung der deutschen Europapolitik 1963-1969", in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften II 1/2004*, S. 56-81.
- Gillingham, John: *European Integration 1950-2003. Superstate or Market Economy?*, Cambridge / New York 2003.
- Glaab, Manuela: *Deutschlandpolitik in der öffentlichen Meinung. Einstellung und Regierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1990*, Opladen 1999.
- Gniss, Daniela: *Der Politiker Eugen Gerstenmaier 1908-1986. Eine Biographie*, Düsseldorf 2005.
- Görtemaker, Manfred: *Die unheilige Allianz. Geschichte der Entspannungspolitik von 1943 bis 1979*, München 1979.
- Görtemaker, Manfred: *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München 1999.
- Görtemaker, Manfred: "Die Ursprünge der 'neuen Ostpolitik' Willy Brandts", in: *Doppelte Zeitgeschichte. Deutsch-Deutsche Beziehungen 1945-1990*, hg. von A. Bauerkämper et al., Bonn 1998, S. 44-57.
- Gotto, Klaus: "Adenauers Deutschland- und Ostpolitik 1954-1963", in: *Adenauer-Studien III. Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie*, hg. von R. Morsey und K. Repgen, Mainz 1974.

- Gotto, Klaus: "Der Versuch einer Großen Koalition 1962", in: Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers. Bd. II: Beiträge der Wissenschaft, hg. von D. Blumenwitz et al., Stuttgart 1976, S. 316-338.
- Grabbe, Hans-Jürgen: Unionsparteien, Sozialdemokratie und Vereinigte Staaten von Amerika 1945-1966, Düsseldorf 1983.
- Granieri, Ronald J.: The Ambivalent Alliance: Konrad Adenauer, the CDU/CSU, and the West 1949-1966, New York 2003.
- Gray, William Glenn: Germany's Cold War. The Global Campaign to Isolate East Germany, 1949-1969, Chapel Hill / London 2003.
- Gray, William Glenn: "Number One in Europe": The Startling Emergence of the Deutsche Mark, 1968-1969", in: Central European History 39 (2006), S. 56-78.
- Gray, William Glenn: "Waffen aus Deutschland? Bundestag, Rüstungshilfe und Waffenexport 1961 bis 1975", in: VfZ 2/2016, S. 327-364.
- Grebing, Helga: Willy Brandt. Der andere Deutsche, München 2008.
- Grebing, Helga: "Auf dem schwierigen Weg zu einer wissenschaftlich fundierten Biographie Willy Brandts", Geschichte als Last und Chance. Festschrift für Bernd Faulenbach, hg. von F.-J. Jelich und S. Goch, Essen 2003, S. 243-253.
- Greiner, Bernd: Krieg ohne Fronten: Die USA in Vietnam, Hamburg 2007.
- Greiner, Bernd: "Nicht aufhören können. Die Vietnampolitik Richard Nixons als Paradigma des Kalten Kriegs", in: Mittelweg 36, 14 Jg. (2005), Heft 6, S. 29-48.
- von der Groeben, Hans: Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958-1966), Baden Baden 1982.
- von der Groeben, Hans: "Walter Hallstein als Präsident der Kommission", in: Walter Hallstein - Der vergessene Europäer, hg. von W. Loth et al., Bonn 1995, S. 121-138.
- Groh, Dieter und Brandt, Peter: "Vaterlandslose Gesellen". Sozialdemokratie und Nation 1860-1990, München 1992.
- Grosser, Alfred: Frankreich und seine Außenpolitik 1944 bis heute, München/Wien 1986.
- Guasconi, Maria Eleonora: "Italy and the Hague Conference of December 1969", in: Journal of European Integration History 2/2003), S. 101-116.
- Hacke, Christian: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wider Willen?, Berlin 1997³.
- Hacker, Jens: Deutsche Irrtümer. Schönfärberei und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen, Frankfurt a.M. / Berlin 1994.
- Häckel, Erwin: Die Bundesrepublik Deutschland und der Atomwaffensperrvertrag. Bonn 1989.
- Hänsch, Klaus: "Die Entwicklung der europäischen Gemeinschaften", in: Die Internationale Politik 1966-1967, hg. von K. Carstens et al., München 1974, S. 153-204.
- Haffner, Sebastian: Von Bismarck zu Hitler. Ein Rückblick, München 1987.
- Haftendorn, Helga: "Der Abrüstungsbeauftragte. Zur Organisation der Abrüstungspolitik in der Bundesrepublik", in: Politische Vierteljahresschrift 13 (1972), Heft 1, S. 2-38.
- Haftendorn, Helga: Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der BRD 1955-1973, Düsseldorf 1974.
- Haftendorn, Helga: "The Adaptation of the NATO Alliance to a Period of Détente: The 1967 Harmel Report", in: Crises and Compromises. The European Project 1963-1969, hg. von W. Loth, Baden Baden 2001, S. 285-322.
- Haftendorn, Helga: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung. 1949-2000, Stuttgart/München 2001.
- Haftendorn, Helga: "Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichts der NATO von 1967", in: VfZ 2/1992, S. 169-221.
- Haftendorn, Helga: "The Harmel Report and its impact on German Ostpolitik", in: The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-1975, hg. von W. Loth und G.-H. Soutou, London/New York 2008, S. 103-116.
- Haftendorn, Helga: "Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte. Politikkoordination zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik Deutschland", in: "...die volle Macht eines souveränen Staates..." Die alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingungen westdeutscher Außenpolitik 1949-1990, hg. von ders. und H. Riecke, Baden Baden 1999, S. 37-80.
- Haftendorn, Helga: Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67, Baden-Baden 1994.
- Haftendorn, Helga: "The NATO Crisis of 1966-1967: Confronting Germany with a Conflict of Priorities", in: The Strategic Triangle: France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe, hg. von ders. et al., Washington 2006, S. 77-102.
- Haftendorn, Helga: "Transformation und Stabilität – Willy Brandt und die deutsche Außenpolitik", in: Willy Brandt und Frankreich, hg. von H. Möller und M. Vaisse, München 2005, S. 1-21.
- Haftendorn, Helga: "Willy Brandt und die deutsche Außenpolitik – Brücken bauen in der einen Welt", in: Stand und Perspektiven der Willy-Brandt-Forschung. Werkstattgespräch zur Berliner Ausgabe. Referate und Diskussionen einer Tagung der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung im Rathaus Schöneberg zu Berlin am 29. Januar 2003, hg. von W. Schmidt, Berlin 2003, S. 98-111.
- Haglund, David G.: Alliance within the Alliance? Franco-German Military Cooperation and the European Pillar of Defense, Boulder et al. 1991.
- Hahn, Walter F.: "West Germany's Ostpolitik: The Grand Design of Egon Bahr", in: Orbis 4/1973, S. 859-880.
- Hakkarrainen, Petri: A State of Peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1966-1975, New York / Oxford 2011.
- Hanrieder, Wolfram F.: Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, Paderborn et al., 1995².
- Harryvan, Anjo: In Pursuit of Influence. The Netherland's European Policy during the Formative Years of the European Union, 1952-1973, Brüssel 2009.
- Harryvan, Anjo und van der Harst, Jan: "Swan Song or Cock Crow? The Netherlands and the Hague Conference of December 1969", in: Journal of European Integration History 2/2003, S. 27-40.
- Hefty, Julia: Die Parlamentarischen Staatssekretäre im Bund. Eine Entwicklungsgeschichte seit 1967, Düsseldorf 2005.
- Heid, Joseph L.: Peter Blachstein. Von der jüdischen Jugendbewegung zur Hamburger Sozialdemokratie. Biographie eines Sozialisten (1911-1977), Hamburg 2014.
- Heimann, Siegfried: "Willy Brandt und Frankreich (1947-1966)", in: Willy Brandt und Frankreich, hg. von H. Möller und M. Vaisse, München 2005, S. 75-89.
- Hein, Bastian: Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959-1974, München 2006.
- Heinlein, Stefan A.: Gemeinsame Sicherheit. Egon Bahrs sicherheitspolitische Konzeption und die Kontinuität sozialdemokratischer Entspannungsvorstellungen, Münster 1993.
- Hepperle, Sabine: Die SPD und Israel. Von der Großen Koalition 1966 bis zur Wende 1982, Frankfurt a.M. 2000.
- Herbert, Ulrich: Best. Biographische Studien über Radikalismus, Weltanschauung und Vernunft 1903 – 1989, Bonn 2001.
- Herrmann, Arnd: Kriseninstrument WEU. Die Westeuropäische Union (WEU) in der EG-Erweiterungskrise 1963-1970, Stuttgart 2015.

- Heß, Hans-Jürgen: Innerparteiliche Gruppenbildung. Macht- und Demokratieverlust einer politischen Partei am Beispiel der Berliner SPD von 1963 bis 1981, Bonn 1984.
- Heuser, Beatrice: Nuclear Mentalities? Strategies and Beliefs in Britain, France and the FRG, New York / London 1998.
- Heuser, Beatrice: NATO, Britain, France and the FRG. Nuclear Strategies and Forces for Europe 1949-2000, London / New York 1997.
- Heydemann, Günther: "Deutschlandpolitische Neuansätze der 60er Jahre", in: Historisch Politische Mitteilungen, 1. Jg. (1994), S. 15-32.
- Hiepel, Claudia: "In Search of the Greatest Common Denomination: Germany and the Hague Summit Conference 1969, in: Journal of European Integration History 2/2003), S. 63-81.
- Hiepel, Claudia: "The Hague Summit of the European Community, Britain's Entry, and the New Atlantic Partnership, 1969-1970", in: The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter, hg. von M. Schulz und T.A. Schwarz, Cambridge et al. 2010, S. 105-123.
- Hiepel, Claudia: "Willy Brandt, Frankreich und Europa zur Zeit der Großen Koalition", in: Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte 36 (2009), S. 251-263, und in: Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung, hg. von A. Wilkens, Bonn 2010, S. 209-225.
- Hiepel, Claudia: Willy Brandt und Georges Pompidou. Deutsch-französische Europapolitik zwischen Aufbruch und Krise, München 2012.
- Hiepel, Claudia: Willy Brandt et Georges Pompidou. La Politique Européene de la France et d'Allemagne entre Crise et Renouveau, Villeneuve d'Ascq 2016.
- Hiepel, Claudia: "Willy Brandt, George Pompidou und Europa", in: Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984, hg. von F. Knipping und M. Schönwald, Trier 2004, S. 28-46.
- Hildebrand, Klaus: Buchvorstellung. Klaus Schönhoven, "Wendjahre. Die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Koalition 1966-1969" und Diskussion mit dem Autor Veranstaltung am 22. November 2004 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2005.
- Hildebrand, Klaus: "'Atlantiker' versus 'Gaullisten': Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland während der sechziger Jahre", in: Revue d'Allemagne Nr. 4 (1990), S. 583-592.
- Hildebrand, Klaus: "Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989", in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht 45 (1994), S. 611-625.
- Hildebrand, Klaus: Von Erhard zur Großen Koalition, Stuttgart 1984.
- Hildebrand, Klaus: Integration und Souveränität. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1982, Bonn 1991.
- Hildebrand, Klaus: "Die erste Große Koalition 1966 bis 1969. Gefährdung oder Bewährung der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik?", in: ders., Der Flug des Ikarus. Studien zur deutschen Geschichte und internationalen Politik, München 2011, S. 165-180.
- Hildebrand, Klaus: "Die tschechoslowakische Krise vom August 1968. Frankreichs Haltung gegenüber der Bonner Republik im Spiegel der 'Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland'", Internationale Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Winfried Baumgart zum 65. Geburtstag, hg. von W. Elz und S. Neitzel, Paderborn et al. 2003, S. 449-458.
- Hildebrand, Klaus: "Kurt Georg Kiesinger", in: Die Bundeskanzler und ihre Ämter, hg. vom Bundeskanzleramt und der Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 2006, S. 77-81.
- Hildebrand, Klaus: "Kurt Georg Kiesinger (1904-1988). Der Bundeskanzler der Großen Koalition", in: Kurt Georg Kiesinger und seine Politik, hg. von der Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2005, S. 16-33.
- Hildebrand, Klaus: "Kurt Georg Kiesinger – Der Kanzler der Großen Koalition", in: Historisch Politische Mitteilungen 11 (2004), S. 229-241.
- Hildebrand, Klaus: "Zur Problematik der deutsch-französischen Beziehungen in den Sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts", in: Deutschland und der Westen. Vorträge und Diskussionsbeiträge des Symposiums zu Ehren von Gordon A. Craig veranstaltet von der Freien Universität Berlin vom 1. Bis 3. Dezember 1983, hg. von H. Köhler, Berlin 1984, S. 169-184.
- Hildebrand, Klaus: Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871-1945, Stuttgart 1995.
- Hildebrand, Klaus: "Der provisorische Staat und das ewige Frankreich. Die deutsch-französischen Beziehungen 1963-1969", in: Historische Zeitschrift (HZ) 240 (1985), S. 283-311.
- Hildebrand, Klaus: "Wiedervereinigung und Staatenwelt. Probleme und Perspektiven der Forschung zur deutschen Einheit 1989/90", in: VfZ 2/2004, S. 193-210
- Hildebrand, Klaus: "Willy Brandt, Charles de Gaulle und 'la grande Europe'", in: HZ 279 (2004), Heft 2, S. 387-408.
- Hildebrand, Klaus: "Willy Brandt, Charles de Gaulle und 'la grande Europe'", in: Willy Brandt und Frankreich, hg. von H. Möller und M. Vaisse, München 2005, S. 115-120.
- Hildermeier, Manfred: "Wo liegt Osteuropa und wie gehen wir mit ihm um?", in: Kommunikation und Raum. 45. Deutscher Historikertag in Kiel vom 14. bis 17. September 2004, hg. von A. Reitemeier und G. Fouquet, Neumünster 2005, S. 343-352.
- Hillgruber, Andreas: Deutsche Geschichte 1945-1986. Die 'deutsche Frage' in der Weltpolitik, Stuttgart 19897.
- Hinrichsen, Hans-Peter E.: Der Ratgeber. Kurt Birrenbach und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002.
- Hölscher, Wolfgang: "Abschied vom Konzept der gemeinsamen Außenpolitik. Zur parlamentarischen Auseinandersetzung über die neue Ostpolitik in den Jahren 1969 bis 1972", in: HZ 290 (2010), S. 347-385.
- Hölscher, Wolfgang: "Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages 1949-1953". Einleitung zu: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1949-1953, bearbeitet von W. Hölscher, Düsseldorf 1998, S. IX-CXXXVI.
- Hölscher, Wolfgang: "Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages 1953-1957". Einleitung zu: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1953-1957, bearbeitet von W. Hölscher, Düsseldorf 2002, S. IX-CXXXV.
- Hölscher, Wolfgang: "Krisenmanagement in Sachen EWG. Das Scheitern des Beitritts Großbritanniens und die deutsch-französischen Beziehungen", in: Von Adenauer zu Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963, hg. von R. Blasius, München 1994, S. 9-44.
- Höpken, Wolfgang: "Unproblematisches Verhältnis ohne förmliche Beziehungen. Sofia in Wartestellung in Richtung Bonn", in: Unfertige Nachbarschaften. Die Staaten Osteuropas und die Bundesrepublik Deutschland, hg. von O.N. Haberl und H. Hecker, Essen 1989, S. 91-116.
- Hoeres, Peter: Außenpolitik und Öffentlichkeit. Massenmedien, Meinungsforschung und Aekanpolitik in den deutsch-amerikanischen Beziehungen von Erhard bis Brandt, München 2013.
- Hoeres, Peter: "Außenpolitik, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung. Deutsche Streitfälle in den 'langen 1960er Jahren'", in: HZ 291 (2010), S. 689-720.
- Hoff, Henning: Großbritannien und die DDR 1955-1973: Diplomatie auf Umwegen, München 2003.
- Hoffmann, Dierk: Die DDR unter Ulbricht. Gewaltsame Neuordnung und gescheiterte Modernisierung, Zürich 2003.

- Hofmann, Arne: *The Emergence of Détente in Europe. Brandt, Kennedy and the Formation of Ostpolitik*, Abingdon / New York 2007.
- Hofmann, Arne: "Small Steps towards New Frontiers? Ideas, Concepts and the Emergence of a Détente Strategy in the Thinking of Willy Brandt and John F. Kennedy", in: *Historical Research* 79 (2006), S. 429-449.
- Hofmann, Birgit: "Einen Bruch vermeiden'. Der deutsch-französische Konflikt nach der Niederschlagung des 'Prager Frühlings' 1968 und die Rolle der DDR", in: *Der Platz der DDR in den deutsch-französischen Beziehungen nach 1945*, hg. von U. Pfeil et al., Bern et al. 2013, S. 73-89.
- Hofmann, Birgit: *Der "Prager Frühling" und der Westen. Frankreich und die Bundesrepublik in der internationalen Krise um die Tschechoslowakei 1968*, Göttingen 2015.
- Hofmann, Daniel: "'Verdächtige Eile'. Der Weg zur Koalition aus SPD und F.D.P. nach der Bundestagswahl vom 28. September 1969", in: *VfZ* 3/2000, S. 515-564.
- Hofmann, Gunter: *Willy Brandt und Helmut Schmidt. Geschichte einer schwierigen Freundschaft*, München 2012.
- Hofmann, Gunter: *Willy Brandt. Portrait eines Aufklärers in Deutschland*, Reinbek 1988.
- Hofmann, Gunter: "Willy Brandt und die Europäische Revolution", in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 10/2011, S. 94-103.
- Hofmann, Robert: *Die Sicherheitspolitik der SPD 1966-1977. Innerparteiliche Willensbildung und praktizierte Regierungspolitik im nationalen und internationalen Bezugsrahmen*, Puchheim 1987.
- Hoppe, Christoph: *Zwischen Teilhabe und Mitsprache: Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands 1959-1966*, Baden Baden 1993.
- Horlacher, Wolfgang: "Die Außenpolitik – Geburtshelfer der Großen Koalition", in: *Die Große Koalition 1966-1969. Eine kritische Bestandsaufnahme*, Redaktion: A. Rummel, Freudenstadt 1969, S. 128-142.
- Howarth, Marianne: "Die Westpolitik der DDR zwischen internationaler Aufwertung und ideologischer Offensive (1966-1989)", in: *Die DDR und der Westen. Transnationale Beziehungen 1949-1989*, hg. von U. Pfeil, S. 81-98.
- Hubel, Helmut: "Germany and the Middle-East conflict", in: *Germany and the Middle East. Patterns and Prospects*, hg. von S. Chubin, London 1992, S. 41-54.
- Hübsch, Reinhard (Hg.): "Hört die Signale! Die Deutschlandpolitik von KPD/SED und SPD 1945-1970", Berlin 2002.
- Hürter, Johannes: "Das Auswärtige Amt, die NS-Diktatur und der Holocaust", in: *VfZ* 2/2011, S. 167-192.
- Hürter, Johannes und Mayer, Michael (Hg.): *Das Auswärtige Amt in der NS-Diktatur*, München 2014.
- Husson, Edouard: "Willy Brandt et Jean Monnet", *Willy Brandt und Frankreich*, hg. von H. Möller und M. Vaisse, München 2005, S. 215-229.
- Ihfeld, Heli: *Willy Brandt in Anekdoten*, München 1993.
- Ionescu, Mihail E.: "Romania, Ostpolitik and the CSCE, 1967-1975", in: *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, hg. von O. Bange und G. Niedhart, New York 2008, S. 129-143.
- Jachtenfuchs, Markus: *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklungen*, Baden Baden 2002.
- James, Harold: *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*, Washington et al. 1996.
- Jansen, Thomas: "Die Zeit nach der Präsidentschaft", in: *Walter Hallstein - Der vergessene Europäer*, hg. von W. Loth et al., S. 205-224, Bonn 1995.
- Jarzabek, Wanda: "Deutsche (neue) Ostpolitik aus polnischer Perspektive 1966-1972", in: *Nie mehr eine Politik über Polen hinweg. Willy Brandt und Polen*, hg. von F. Boll und K. Ruchniewicz unter Mitarbeit von P. Beule, Bonn 2010, S. 70-96.
- Jarzabek, Wanda: "Polish Reactions to the West German Ostpolitik and East-Western Détente, 1966-1978", in: *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, hg. von P. Villaume und O.A. Westad, Kopenhagen 2010, S. 35-55.
- Jarzabek, Wanda: "'Ulbricht-Doktrin' oder 'Gomulka-Doktrin'? Das Bemühen der Volksrepublik Polen um eine geschlossene Politik des kommunistischen Blocks gegenüber der westdeutschen Ostpolitik 1966/67", in: *Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung* 55 (2006), S. 79-114.
- Jesse, Eckhard: "Willy Brandt. 1913-1992", in: *Die großen Deutschen unserer Epoche*, hg. von L. Gall, Berlin 1995, S. 630-640.
- Jüngerkes, Sven: *Diplomaten der Wirtschaft. Die Geschichte des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft*, Osnabrück 2012.
- Juneau, Jean-Francois: *Egon Bahr, l'Ostpolitik de la République fédérale d'Allemagne et la transformation de l'ordre européen, 1945-1975*, Bordeaux 2014.
- Junker, Detlev (Hg.): *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch*, Stuttgart/München 2001.
- Käppner, Joachim: *Berthold Beitz. Die Biographie*, Berlin 2010.
- Kaiser, Bruno / Schmoeckel, Reinhard: *Die vergessene Regierung. Die große Koalition 1966 bis 1969 und ihre langfristigen Wirkungen*, Bonn 1991.
- Kaiser, Karl und Roper, John (Hg.): *Die stille Allianz. Deutsch-Britische Sicherheitskooperation*, Bonn 1987.
- Kaiser, Monika: *Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker. Funktionsmechanismen der SED-Diktatur in Konfliktsituationen 1962-1972*, Berlin 1997.
- Kaiser, Wolfram: *Großbritannien und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: Von Messina nach Canossa*, Berlin 1996.
- Kaplan, Lawrence S.: *The Long Entanglement. NATO's First Fifty Years*, Westport 1999.
- Karner, Stefan et al. (Hg.): *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*, Bd 1: Beiträge, Bd. 2: Dokumente, Wien/Köln 2008.
- Kathe, Steffen R.: *Kulturpolitik um jeden Preis. Die Geschichte des Goethe-Instituts von 1951-1990*, München 2005.
- Kempf, Carsten: "Kurt Georg Kiesinger: Gesamtprogramm", in: *"Das Wort hat der Herr Bundeskanzler" Eine Analyse der Großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder*, hg. von K.-R. Korte, Wiesbaden 2002, S. 145-169.
- Kerski, Basil et al.: *"Wir vergeben und bitten um Vergebung" Der Briefwechsel der polnischen und deutschen Bischöfe von 1965 und seine Wirkung*, Osnabrück 2006.
- Keworkow, Wjatscheslaw: *Der geheime Kanal. Moskau, der KGB und die Bonner Ostpolitik*, Berlin 1995.
- Kielmansegg, Peter Graf: *Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland*, Berlin 2000.
- Kieninger, Stephan: *Dynamic Détente. The United States and Europe, 1964-1975*, Lanham 2016.
- Kilian, Werner: *Die Hallstein-Doktrin. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955-1973*, Berlin 2001.
- Kirchhoff, Hans: "Georg Ferdinand Duckwitz. Die Zeit in Dänemark", in: *Zum Gedenken an Georg Ferdinand Duckwitz 1904-1973*, hg. vom Auswärtigen Amt, Berlin 2004, S. 13-37.
- Klein, Christian (Hg.): *Grundlagen der Biographik. Theorie und Praxis des biographischen Schreibens*, Stuttgart/Weimar 2002.
- Kleßmann, Christoph: *Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955-1970*, Bonn 1988.
- Klöckler, Jürgen: "Auslandspropaganda und Holocaust. Kurt Georg Kiesinger im Auswärtigen Amt 1940-1945", in: *Kurt Georg Kiesinger 1904-1988. Von Ebingen ins Kanzleramt*, hg. von G. Buchstab et al., Freiburg 2005, S. 201-227.
- Klotzbach, Kurt: *Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945*

- bis 1965, Bonn 1982.
- Knabe, Hubertus: Der diskrete Charme der DDR. Stasi und Westmedien, Berlin/München 2001.
- Knabe, Hubertus: Die unterwanderte Republik. Stasi im Westen, Berlin 1999.
- Knipping, Franz: Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München 2004.
- Knodt, Michèle und Kohler-Koch, Beate (Hg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt a.M. 2000.
- Knoll, Thomas: Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktionen von 1949-1999, Wiesbaden 2004.
- Knorr, Heribert: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966 bis 1969. Struktur und Einfluß der Koalitionsfraktionen und ihr Verhältnis zur Regierung der Großen Koalition, Meisenheim 1975.
- Knorr, Heribert: "Die Große Koalition in der parlamentarischen Diskussion der Bundesrepublik von 1949 bis 1965", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33/1974, S. 24-47.
- Koch, Peter: Willy Brandt. Eine politische Biographie, Berlin / Frankfurt a.M. 1988.
- Kodolitsch, Paul von: Die Ostpolitik der Großen Koalition und die sozialistischen Staaten, Diss. Berlin 1974.
- Köhler, Henning: Deutschland auf dem Weg zu sich selbst. Eine Jahrhundertgeschichte, Stuttgart/Leipzig 2002.
- König, Mareike und Schulz, Matthias (Hg.): Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949-2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag, Stuttgart 2004.
- Köpke, Wulf: "Die dritte Säule der Außenpolitik: Kulturpolitische Aktivitäten der Bundesrepublik in den USA", in: Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch, hg. von D. Junker, Bd. II: 1968-1990, Stuttgart/München 2001, S. 430-438.
- Koerfer, Daniel: Diplomatenjagd. Joschka Fischer, seine Unabhängige Historikerkommission und "Das Amt", Potsdam 2013.
- Körner, Torsten: Die Familie Willy Brandt, Frankfurt am Main 2013.
- Kötter, Wolfgang und Müller Harald: Deutschland und die Nichtverbreitung. Die Nichtverbreitungspolitik der beiden deutschen Staaten und des vereinten Deutschlands, Frankfurt a.M. 1990.
- Kohler, Beate: Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und das Problem der Sicherheitsgarantien, Frankfurt a.M. 1972.
- Kocs, Stephen A.: Autonomy or Power? The Franco-German relationship and Europe's Strategic Choices 1955-1995, Westport 1995.
- Koopmann, Martin: Das schwierige Bündnis: Die deutsch-französischen Beziehungen und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1958-1965, Baden Baden 2000.
- Koppel, Thomas P.: Sources of Change in West German Ostpolitik: The Grand Coalition, 1966-1969, Ann Arbor 1972.
- Korte, Karl-Rudolf: "Die Regierungserklärung. Visitenkarte und Führungsinstrument der Kanzler", in: "Das Wort hat der Herr Bundeskanzler" Eine Analyse der Großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder, hg. von demselben, Wiesbaden 2002, S. 11-32.
- Korte, Karl-Rudolf: "Bonner Regierungsstile und der Wandel der Deutschlandpolitik", in: 40 Jahre Zweistaatlichkeit in Deutschland. Eine Bilanz, hg. von P. März, München 1999, S. 171-178.
- Kramer, Esther: Europäisches oder atlantisches Europa? Kontinuität und Wandlungen in den Verhandlungen über eine politische Union 1958-1970, Baden-Baden 2003.
- Kramer, Mark: "The Czechoslovak Crisis and the Brezhnev Doctrine", in: 1968: The World Transformed, hg. von C. Fink et al., Cambridge 1998, S. 111-171.
- Kraus, Hans-Christof: "Geschichte als Lebensgeschichte. Gegenwart und Zukunft der politischen Biographie", in: Geschichte der Politik. Alte und neue Wege, München 2007, hg. von dems. und T. Nicklas, S. 311-332.
- Krause, Scott H.: "The Presentation of a Cold Warrior. Willy Brandt's *My Road to Berlin*", in: Zeithistorische Forschungen 1/2017, S. 163-170.
- Kreile, Michael: Osthandel und Ostpolitik. Zum Verhältnis von Außenpolitik und Außenwirtschaft in den Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den RGW-Ländern, Baden-Baden 1978.
- Krieger, Wolfgang: The Germans and the Nuclear Question. German Historical Institute Washington, D.C., Occasional Paper No. 14, hg. von D. Junker et al. Washington 1995.
- Krieger, Wolfgang: "Verteidigung durch Entspannung? Die deutsch-amerikanischen Sicherheitsbeziehungen 1968-1990", in: Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch, hg. von D. Junker, Bd. II: 1968-1990, Stuttgart/München 2001, S. 177-199.
- Kroegel, Dirk: Einen Anfang finden. Kurt Georg Kiesinger in der Außen- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition, München 1997.
- Kruse, Thorsten: Bonn-Nikosia-Ostberlin. Innerdeutsche Fehden auf fremdem Boden 1960-1972, Ruppolding 2013.
- Kuan, Hsin-Chi: Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und die Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Bündnisverhältnisses zwischen ihr und den Vereinigten Staaten, Frankfurt a.M. 1973.
- Küntzel, Matthias: Bonn und die Bombe. Deutsche Atomwaffenpolitik von Adenauer bis Brandt, Frankfurt/M - New York 1992.
- Küstert, Hanns Jürgen: "Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit aus deutscher Perspektive", in: Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984, hg. von F. Knipping und M. Schönwald, Trier 2004, S. 131-149.
- Küstert, Hanns Jürgen: "Jean Monnet und die deutschen Bundeskanzler von Konrad Adenauer bis Helmut Schmidt", in: Interessen verbinden. Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland, hg. von A. Wilkens, Bonn 1999, S. 343-352.
- Kunze, Gerhard: Grenzerfahrungen. Kontakte und Verhandlungen zwischen dem Land Berlin und der DDR 1949-1989, Berlin 1999.
- Kuper, Ernst: Frieden durch Konfrontation und Kooperation. Die Einstellung von Gerhard Schröder und Willy Brandt zur Entspannungspolitik, Stuttgart 1974.
- Lässig, Simone: "Toward a biographical turn? Biography in modern historiography – modern historiography in biography", in: German Historical Institute Bulletin, Washington, D.C., 15 (2004), S. 147-155.
- Laloy, Jean: "Koexistenz", in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Bd. III, g. von C.D. Kernig et al., Freiburg et al. 1969, S. 670-686.
- Lappenküper, Ulrich: "Auswärtige Angelegenheiten: Auf dem Weg zu einer gleichgerichteten Haltung in Fragen gemeinsamen Interesses?", in: Der Élysée-Vertrag und die deutsch-französischen Beziehungen 1945-1963-2003, hg. von C. Defrance und U. Pfeil, München 2005, S. 101-125.
- Lappenküper, Ulrich: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1990, München 2008.
- Lappenküper, Ulrich: Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963. Von der "Erbfeindschaft" zur "Entente élémentaire", Bd. II: 1958-1963, München 2001.
- Lappenküper, Ulrich: "Europa aus der Lethargie herausreißen": Ludwig Erhards Europapolitik 1949-1966", in: Die Bundesrepublik

- Deutschland und die europäische Einigung 1949-2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag, hg. von M. König und M. Schulz, Stuttgart 2004, S. 105-127.
- Larrabee, Stephen: *The Politics of Reconciliation: Soviet Policy towards West Germany 1966-1972*, Diss. Columbia 1978.
- Larres, Klaus und Meehan, Elizabeth (Hg.): *Uneasy Allies: British-German Relations and European Integration since 1945*, Oxford 2000.
- Lauffer, Heinz: *Der Parlamentarische Staatssekretär. Eine Studie über ein neues Amt in der Bundesregierung*, München 1969.
- Laursen, Johnny: "Denmark, Scandinavia and the Second Attempt to Enlarge the EEC, 1966-67", in: *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*, hg. von W. Loth, Baden Baden 2001, S. 407-436.
- Lehmann, Hans Georg: *Öffnung nach Osten. Die Ostreisen Helmut Schmidts und die Entstehung der Ost- und Entspannungspolitik*, Bonn 1984.
- Leuchtweis, Nicole: "Deutsche Europapolitik zwischen Aufbruchstimmung und Weltwirtschaftskrise: Willy Brandt und Helmut Schmidt", in: *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder* von G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., Opladen 2002, S. 63-113.
- Leugers-Scherzberg, August H.: *Die Wandlungen des Herbert Wehner. Von der Volksfront zur Großen Koalition*, Berlin/München 2002.
- Lidegaard, Bo: *Die Ausnahme. Oktober 1943: Wie die dänischen Juden mithilfe ihrer Mitbürger der Vernichtung entkamen*, München 2013.
- Liebich, Ferdinand K.: *Das GATT als Zentrum der internationalen Handelspolitik unter Anschluß insbesondere der texte des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), des Baumwollabkommens und des Anti-Dumping Kodex*, Baden Baden 1971.
- Lill, Johannes: "Die DDR und Italien (1949-1973). Möglichkeiten und Grenzen für den Ausbau der bilateralen Beziehungen", in: *Die DDR und der Westen: Transnationale Beziehungen 1949-1989*, hg. von U. Pfeil, Berlin 2001, S. 237-255.
- Lill, Johannes: *Völkerfreundschaft im Kalten Krieg? Die politischen, kulturellen und ökonomischen Beziehungen der DDR zu Italien 1949-1973*, Frankfurt a.M. et al. 2001.
- Lindemann, Mechthild: "Anfänge einer neuen Ostpolitik? Handelsvertragsverhandlungen und die Errichtung von Handelsvertretungen in den Ostblock-Staaten", in: *Von Adenauer zu Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963*, hg. von Rainer A. Blasius, München 1994, S. 45-96.
- Link Werner: "Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974", in: *Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära Brandt*, hg. von K. D. Bracher et al., Stuttgart/Mannheim 1986.
- Link, Werner: "Détente auf deutsch und Anpassung an Amerika: Die Bonner Ostpolitik", in: *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch*, hg. von D. Junker, Bd. II: 1968-1990, Stuttgart/München 2001, S. 56-65.
- Link, Werner: "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen Erhard und der Großen Koalition (sowie die dazu geführte Diskussion in Parlament und Öffentlichkeit)", in: *Materialien der Enquete-Kommission "Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland" (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages)*, hg. vom Deutschen Bundestag, Bd. V/2: *Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen und internationale Rahmenbedingungen*, Baden-Baden 1995, S. 1676-1743.
- Linsel, Knut: *Charles de Gaulle und Deutschland 1914-1969*, Sigmaringen 1998.
- Lippert, Werner D.: "The Economics of Ostpolitik", in: *The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter*, hg. von M. Schulz und T.A. Schwarz, Cambridge et al. 2010, S. 65-81.
- Locher, Anna: *Crisis? What Crisis? NATO, de Gaulle, and the Future of the Alliance, 1963-1966*, Baden Baden 2010.
- Löwenthal, Richard: "Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik", in: *Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz*, hg. von demselben und H.P. Schwarz, Stuttgart 1974, S. 604-699.
- Lohmann, Albrecht: *Das Auswärtige Amt, Düsseldorf 1973²*.
- Lopes, Rui: *West Germany and the Portuguese Dictatorship, 1968-1974. Between Cold War and Colonialism*, Basingstoke 2014.
- Lorenz, Einhart: "Der Traum von Europas Vereinigten Staaten' – Europavorstellungen des jungen Willy Brandt 1940-1946", in: *Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung*, hg. von A. Wilkens, Bonn 2010, S. 39-52.
- Lorenz, Einhart: *Willy Brandt. Deutscher, Europäer, Weltbürger*, Stuttgart 2012.
- Loth, Wilfried: "Abschied vom Nationalstaat? Willy Brandt und die europäische Einigung", in: *Willy Brandt. Neue Fragen, neue Erkenntnisse*, hg. von B. Rother, Bonn 2011, S. 114-134.
- Loth, Wilfried: "Détente and European Integration in the policies of Willy Brandt and Georges Pompidou", in: *European Integration and the Cold War. Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, hg. von N. P. Ludlow, London / New York 2007, S. 53-66.
- Loth, Wilfried: *Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte*, Frankfurt a.M. et al. 2014.
- Loth, Wilfried: "Hallstein und de Gaulle: Die verhängnisvolle Konfrontation", in: *Walter Hallstein – Der vergessene Europäer?*, hg. von W. Loth et al., Bonn 1995.
- Loth, Wilfried: *Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung*, München 1998.
- Loth, Wilfried
- Die Rettung der Welt. Entspannungspolitik im Kalten Krieg 1950-1991*, Frankfurt a.M. 2016.
- Loth, Wilfried: "The Road to Vienna. West German and European security from 1969 to 1973", in: *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War 1965-1975*, hg. von demselben und G.-H. Soutou, London 2008, S. 153-167.
- Loth, Wilfried: "Der Weg nach Rom. Entstehung und Bedeutung der Römischen Verträge", in: *Integration 1/2007*, S. 36-43.
- Loth, Wilfried: "Willy Brandt, Georges Pompidou und die Entspannungspolitik", in: *Willy Brandt und Frankreich*, hg. von H. Möller und M. Vaisse, München 2005, S. 167-180.
- Loth, Wilfried (Hg.): *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*, Baden Baden 2001.
- Loth, Wilfried und Picht, Robert (Hg.): *De Gaulle, Deutschland und Europa*, Opladen 1991.
- Lucas, Hans-Dieter: *Europa vom Atlantik bis zum Ural? Europapolitik und Europadenken im Frankreich der Ära de Gaulle (1958-1969)*, Bonn/Berlin 1992.
- Lucas, Michael R.: "Schöpferische Spannung: Die USA und die Bundesrepublik in der KSZE", in: *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch*, hg. von D. Junker, Bd. II: 1968-1990, Stuttgart/München 2001, S. 66-76.
- Ludlow, Piers N.: *The European Community and the Crises of the 1960s: Negotiating the Gaullist Challenge*, London 2005.
- Ludlow, Piers N.: *Dealing with Britain: The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge 1997.
- Ludlow, Piers N.: "A Short-Term Defeat: The Community Institutions and the Second British Application to Join the EEC", in: *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC*, hg. von O.J. Daddow, London 2003, S. 135-150.

- Ludlow, Piers. N.: "The Eclipse of the Extremes. Demythologising the Luxembourg Compromise", in: Crises and Compromises. The European Project 1963-1969, hg. von W. Loth, Baden Baden 2001, S. 247-264.
- Ludlow, Piers. N.: European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973, London 2007.
- Ludlow, Piers N.: "An Opportunity or a Threat? The European Commission and the Hague Council of December 1969", in: Journal of European Integration History 2/2003, S. 11-25.
- Lundestad, Geir: The United States and Western Europe since 1945. From "Empire" by Invitation to Transatlantic Drift, Oxford 2003.
- Maaß, Kurt-Jürgen (Hg.): Kultur und Außenpolitik. Handbuch für Studium und Praxis, Baden Baden 2009².
- Mahnke, Dieter: Nukleare Mitwirkung. Die Bundesrepublik in der Atlantischen Allianz 1954-1970, Berlin 1972.
- Mahnke, Dieter: "Der politische Umbruch in der Bundesrepublik Deutschland. Von der Großen Koalition zur SPD/FDP-Regierung", in: Die internationale Politik 1968-1969, München 1974, S. 374-390.
- Maibaum, Werner: Geschichte der Deutschlandpolitik, Bonn 1998.
- Maillard, Pierre: De Gaulle und Deutschland. Der unvollendete Traum, Bonn 1991.
- Malmberg, Mikael af: "Gaullism in the North? Sweden, Finland and the EEC in the 1960's", in: Crises and Compromises. The European Project 1963-1969, hg. von W. Loth, Baden Baden 2001, S. 489-508.
- Marcowitz, Reiner: "Von der Diplomatiegeschichte zur Geschichte der internationalen Beziehungen: Methoden, Themen, Perspektiven einer historischen Teildisziplin", in: Francia 32/3 (2005), S. 76-79.
- Marcowitz, Reiner: Option für Paris? Unionsparteien, SPD und Charles de Gaulle 1958-1969, München 1996.
- Marshall, Barbara: Willy Brandt - eine politische Biographie, Bonn 1993.
- Masala, Carlo: "Die Bundesrepublik Deutschland, Italien und der Beitritt Großbritanniens zur EWG", in: Zeitgeschichte 25 (1998), S. 46-68.
- Masala, Carlo: Italia und Germania. Die deutsch-italienischen Beziehungen 1963-1969, Köln 1997²
- May, Ernest: "Das nationale Interesse der Vereinigten Staaten und die deutsche Frage 1966-1972", in: Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert, hg. von G. Niedhart et al., Mannheim 1997, S. 271-284.
- McDermott, John J. (Hg.): The Writings of William James, edited with an Introduction and New Preface by John J. McDermott, Chicago 1978.
- McGinn, John G.: "NATO in the Aftermath of the 1968 Invasion of Czechoslovakia", in: A History of NATO: The First Fifty Years, Bd. 2, hg. von G. Schmidt, Basingstoke 2001, S. 197-208.
- McGinn, John G.: "The Politics of Collective Inaction: NATO's Response to the Prague Spring", in: Journal of Cold War Studies 1, 3 (Fall 1999), S. 111-138.
- Megens, Ine: "The Multilateral Force as an Instrument for a European Nuclear Force", in: NATO and the Warsaw Pact. Intrabloc Conflicts, hg. von M.A. Heiss und S.V. Papacosma, Kent 2008, S. 91-105.
- Menger, Manfred und Putensen, Dörte: "Finnlands Stellung zwischen der BRD und der DDR (1949-1972)", in: Deutsch Skandinavische Beziehungen nach 1945, Stuttgart 2000, S. 83-97.
- Mentel, Christian: "Die Debatte um 'Das Amt und die Vergangenheit'", in: Aus Politik und Zeitgeschichte 62 (32-34/2012), S. 38-46.
- Metzler, Gabriele: "Die Reformprojekte der Großen Koalition im Kontext ihrer Zeit", in: Kurt Georg Kiesinger 1904-1988. Von Ebingen ins Kanzleramt, hg. von G. Buchstab et al., Freiburg 2005, S. 421-452.
- Meusch, Andreas: Die deutsch-französischen Beziehungen 1963-1969, Mainz 1987.
- Meyer, Christoph: "Die deutschlandpolitische Grundlegung der Großen Koalition. Herbert Wehners Bundestagsrede vom 30. Juni 1960", in: Deutschland-Archiv 39 (2006), S. 439-447.
- Meyer, Christoph: Herbert Wehner: Biographie, München 2006.
- Meyer, Kristina: Die SPD und die NS-Vergangenheit 1945-1990, Göttingen 2015.
- Miard-Delacroix, Hélène: Willy Brandt, Paris 2013.
- Michel, Judith: Willy Brandts Amerikabild und -politik 1933-1992, Göttingen 2010.
- Michel, Judith: "Willy Brandt und die Vereinigten Staaten von Amerika", in: Willy Brandts Außenpolitik, hg. von B. Rother, Wiesbaden 2014, S. 93-160.
- Miller, Susanne: Die SPD vor und nach Godesberg, Bad Godesberg 1975².
- Milward, Alan S.: "The Hague Conference of 1969 and the United Kingdom's Accession to the European Economic Community", in: Journal of European Integration History Vol. 9 (2003), No. 2, S. 117-126.
- Minkmar, Nils: "Gestirne der Zeit", in: SPIEGEL Biografie 4/2018: Willy Brandt, S. 118f.
- Misgeld, Klaus: Die "Internationale Gruppe demokratischer Sozialisten" in Stockholm 1942-1945. Zur sozialistischen Friedensdiskussion während des Zweiten Weltkrieges, Bonn-Bad Godesberg 1976.
- Moareff, Mohammad Bagher: Die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung der Großen Koalition – Beharrung und Wandel, Diss. München 1978.
- Möller, Horst: "Die Bundesrepublik Deutschland und der 'Prager Frühling'", in: Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968, hg. von S. Karner et al., Köln et al. 2008, S. 549-558.
- Moravcsik, Andrew: "De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC-Policy, 1958-1970", Teil I in: Journal of Cold War Studies Vol. 2 (2000), No. 2, S. 3-43, Teil II in: ibid., No. 3, S. 4-68.
- Morse, Rudolf: "Der lange Anlauf zur Großen Koalition 1961/62-1966: Von Adenauers Regierung zum Kiesinger/Brandt-Kabinett", in: Petersberger Perspektiven – Der Weg zur Großen Koalition, hg. von der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Bad Honnef 2003, S. 11-26.
- Morse, Rudolf: Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969, München 2007⁵.
- Morse, Rudolf: "Die Haltung der Bundesregierung zur vatikanischen Kirchenpolitik in den früheren Ostgebieten des Deutschen Reiches 1958-1978", in: Vatikanische Ostpolitik unter Johannes XXIII. und Paul VI. 1958-1978, hg. von K.-J. Hummel, Paderborn et al. 1999, S. 31-78.
- Morse, Rudolf: "Die Große Koalition – Vorgeschichte und Nachwirkungen", in: Kurt Georg Kiesinger 1904-1988. Von Ebingen ins Kanzleramt, hg. von G. Buchstab et al., Freiburg 2005, S. 393-419.
- Morse, Rudolf: "Die Vorbereitung der Großen Koalition von 1966. Unionspolitik im Zusammenspiel mit Herbert Wehner seit 1962", in: Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift für Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag, hg. von J. Kocka et al, München et al. 1994, S. 462-478.
- Müller, Kay und Walter, Franz: Graue Eminenzen der Macht. Küchenkabinette in der deutschen Kanzlerdemokratie. Von Adenauer bis Schröder, Wiesbaden 2004.
- Müller, Martin: Politik und Bürokratie: Die MBFR-Politik der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1967 und 1973, Baden Baden 1988.
- Müller, Matthias: Die SPD und die Vertriebenenverbände 1949-1977, Berlin 2012.

- Müller, Ursula und Scheidemann, Christine (Hg.): *Gewandt, geschickt und abgesandt. Frauen im diplomatischen Dienst*, München 2000.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela et al.: *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002.
- Müller-Roschach, Herbert: *Die deutsche Europapolitik 1949-1977. Eine politische Chronik*, Bonn 1980.
- Münkel, Daniela: *Bemerkungen zu Willy Brandt*, Berlin 2005.
- Münkel, Daniela: "Der Kanzler der Annäherung", in: *Die Bundeskanzler und ihre Ämter*, hg. vom Bundeskanzleramt und der Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 2006, S. 84-99.
- Münkel, Daniela: *Willy Brandt und die "Vierte Gewalt". Politik und Massenmedien in den 50er bis 70er Jahren*, Frankfurt/New York 2005.
- Münkel, Daniela: "'Auf der Zinne der Partei...': Willy Brandt als Parteivorsitzender", in: *Stand und Perspektiven der Willy-Brandt Forschung. Werkstattgespräch zur Berliner Ausgabe. Referate und Diskussionen einer Tagung der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung im Rathaus Schöneberg zu Berlin am 29. Januar 2003*, hg. von W. Schmidt, S. 16-26, Berlin 2003.
- Muschik, Alexander: *Die beiden deutschen Staaten und das neutrale Schweden. Eine Dreiecksbeziehung im Schatten der offenen Deutschlandfrage 1949-197*, Münster 2005.
- Muth, Ingrid: *Die DDR-Außenpolitik 1949-1972. Inhalte, Strukturen, Mechanismen*, Berlin 2000.
- Nakath, Detlef: "Das Dreieck Bonn – Ost-Berlin – Moskau. Zur sowjetischen Einflußnahme auf die Gestaltung der deutsch-deutschen Beziehungen (1969-1982)", in: *Die DDR und der Westen. Transnationale Beziehungen 1949-1989*, hg. von U.Pfeil, Berlin 2001, S. 99-115.
- Nerlich, Uwe: *Der NV-Vertrag in der Politik der BRD: Zur Struktur eines außenpolitischen Prioritätenkonfliktes*, Eggenberg 1973.
- Neubert, Harald (Hg.): *Stalin wollte ein anderes Europa. Moskaus Außenpolitik 1940-1968 und die Folgen. Eine Dokumentation von Wladimir K. Wolkow*, Berlin 2003.
- Neumaier, Eduard: "Deutschlandpolitik – eine endlose Beteuerung", in: *Die Große Koalition 1966-1969. Eine kritische Bestandsaufnahme*, Redaktion: A. Rummel, Freudenstadt 1969, S. 109-127.
- Neuss, Beate: *Europa mit der linken Hand? Die deutschen Personalentscheidungen für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, München 1988.
- Nicklas, Thomas: *Charles de Gaulle. Held im demokratischen Zeitalter*, Göttingen/Zürich 2000.
- Niedhart, Gottfried: *Die Außenpolitik der Weimarer Republik*, München 1999.
- Niedhart, Gottfried: "US Détente and West German Ostpolitik: Parallels and Frictions", in: *The Strained Alliance: US-European Relations from Nixon to Carter*, hg. von M. Schulz und T.A. Schwartz, Cambridge et al. 2010, S. 23-44.
- Niedhart, Gottfried: "Deutsch-amerikanische Beziehungen in der Anfangsphase der sozial-liberalen Ostpolitik und Differenzen in der Perzeption der Sowjetunion, 1969/1970", in: *Deutschland und die USA in der Internationalen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Festschrift für Detlef Junker*, hg. von M. Berg und P. Gassert, Stuttgart 2004, S. 505-520.
- Niedhart, Gottfried: "Revisionistische Elemente und die Initiierung friedlichen Wandels in der neuen Ostpolitik 1967-1974", in: *Geschichte und Gesellschaft*, 28. Jg. (2002), Heft 2, S. 233-266.
- Niedhart, Gottfried: *Entspannung in Europa. Die Bundesrepublik Deutschland und der Warschauer Pakt 1966 bis 1975*, München 2014.
- Niedhart, Gottfried: "Der alte Freund und der neue Partner: Die Bundesrepublik und die Supermächte", in: *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch*, hg. von D. Junker, Bd. II: 1968-1990, Stuttgart/München 2001, S. 46-55.
- Niedhart, Gottfried: "Frieden als Norm und Erfahrung in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland", in: *Von der Kriegskultur zur Friedenskultur?: Mentalitätswandel in Deutschland seit 1945*, hg. von T. Kühne, Hamburg, 2000.
- Niedhart, Gottfried: "Friedens- und Interessenwahrung: Zur Ostpolitik der F.D.P. in Opposition und sozial-liberaler Regierung 1968 1970", in *Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 7 (1995)*, 1995.
- Niedhart, Gottfried: "Interessendefinition und Sowjetunion-Perzeption seitens der Bundesregierung 1969-1974", in: *Ost-West Beziehungen: Konfrontation und Détente 1945-1989*, hg. von G. Schmidt, Bd. 2, Bochum 1993, S. 69-79.
- Niedhart, Gottfried: "Locarno, Ostpolitik und die Rückkehr Deutschlands in die internationale Politik nach den beiden Weltkriegen", in: *Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert*, hg. von demselben et al., S. 3-17.
- Niedhart, Gottfried: "Ostpolitik and its impact on the Federal Republic's relationship with the West", in: *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War 1965-1975*, hg. von W. Loth und G.-H. Soutou, London 2008, S. 117-132.
- Niedhart, Gottfried: "Ostpolitik: Phases, Short-Term Objectives, and Grand Design", in: *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972*, hg. von D.C. Geyer & B. Schäfer, Washington 2004 (GHI Bulletin Supplement 1), S. 118-136.
- Niedhart, Gottfried: "Ostpolitik: The Role of the Federal Republic of Germany in the Process of Détente", in: *1968: The World Transformed*, hg. von C. Fink et al., Cambridge 1998, S. 173-192.
- Niedhart, Gottfried: "Phase widerspruchsvollen Wandels'. Willy Brandts Entspannungspolitik und die deutsch-polnischen Beziehungen 1966-1974", in: *Nie mehr eine Politik über Polen hinweg. Willy Brandt und Polen*, hg. von F. Boll und K. Ruchniewicz unter Mitarbeit von P. Beule, Bonn 2010, S. 44-69.
- Niedhart, Gottfried: "The East-West Problem as Seen from Berlin: Willy Brandt's Early *Ostpolitik*", in: *Europe, Cold War and Coexistence 1963-1956*, hg. von W. Loth, London 2004, S. 285-296.
- Niedhart, Gottfried: "The British Reaction towards Ostpolitik. Anglo-West German Relations in the Era of Détente 1967-1971", in: *Debating Foreign Affairs. The Public and British Foreign Policy since 1867*, hg. von C. Haase, Berlin/Wien 2003, S. 130-152.
- Niedhart, Gottfried: "The Federal Republic's Ostpolitik and the United States: Initiatives and Constraints", in: *The United States and the Europaen Alliance since 1945*, hg. von K. Burk und M. Stokes, Oxford / New York 1999, S. 289-311.
- Niedhart, Gottfried: "Auf dem Weg zur Anerkennung: Die DDR in der britischen Politik 1967-1973", in: *Britain and the GDR – Relations and Perceptions in a Divided World*, Berlin 2002, S. 153-172.
- Niedhart, Gottfried: "Zustimmung und Irritationen: Die Westmächte und die deutsche Ostpolitik 1969/70", in: *Deutschland, Großbritannien, Amerika. Politik, Gesellschaft und Internationale Geschichte im 20. Jahrhundert. Festschrift für Gustav Schmidt zum 65. Geburtstag*, hg. von U. Lehmkuhl et al., Stuttgart, 2003, S. 227-245.
- Niedhart, Gottfried und Bange, Oliver: "Die 'Relikte der Nachkriegszeit' beseitigen. Ostpolitik in der zweiten außenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen Rahmenbedingungen 1969-1971", in: *Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004)*, S. 415-448.
- Noack, Hans-Joachim: *Willy Brandt. Ein Leben, ein Jahrhundert*, Berlin 2013.
- Oberndörfer, Dieter (Hg.): *Begegnungen mit Kurt Georg Kiesinger. Festgabe zum 80. Geburtstag*, Stuttgart 1984.

- Oettinger, Bolko von: Die Bedeutung des westlichen Systems für die Außenpolitik der Großen Koalition unter besonderer Berücksichtigung der drei Westmächte, Berlin 1972.
- O'Hara, Glen: "The Limits of US Power: Transatlantic Financial Diplomacy under the Johnson and Wilson Administrations, October 1964-November 1968", in: Contemporary European History 3/2003.
- Oldenburg, Fred: "Eine endliche Geschichte. Zum Verhältnis DDR-UdSSR 1970-1990", in: Rückblick auf die DDR. Festschrift für Ilse Spittmann-Rühle, hg. von G. Helwig, Köln 1995, S. 163-174.
- Oppelland, Torsten: Gerhard Schröder (1910-1989). Politik zwischen Staat, Partei und Konfession, Düsseldorf 2002.
- Oppelland, Torsten: "Gerhard Schröder: Protagonist des atlantischen Europas", in: Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949-2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag, hg. von M. König und M. Schulz, Stuttgart 2004, S. 129-145.
- Orlow, Dietrich: "Ambivalence and Attraction: The German Social Democrats and the United States, 1945-1974", in: The American Impact on Postwar Germany, hg. von R. Pommerin Oxford/Providence 1997, S. 35-51.
- Ouimet, Matthew J.: The Rise and Fall of the Brezhnev Doctrine in Soviet Foreign Policy, Chapel Hill / London 2003.
- Palayret, Jean-Marie et al. (Hg.): Visions, Votes and Vetoes. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years on, Brüssel et al. 2006.
- Parr, Helen: Britain's Policy Towards the European Community: Harold Wilson and Britain's World Role, 1964-1967. London 2005.
- Parr, Helen: "Anglo-French relations, détente and Britain's second application for membership of the EEC, 1964 to 1967", in: European Integration and the Cold War. Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973, hg. von N- P. Ludlow, London 2007, S. 81-104.
- Parr, Helen: "Saving the Community – The French Response to Britain's Second EEC Application in 1967", in: Cold War History 6/4 (2006), S. 425-454.
- Patel, Kiran Klaus: Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973, München 2009.
- Patel, Kiran Klaus: "Integration als Transnationalisierung oder Europäisierung? Die Bundesrepublik in der Agrarintegration der EWG bis Mitte der 1970er Jahre", in: Archiv für Sozialgeschichte 49 (2009), S. 231-258.
- Patel, Kiran Klaus (Hg.): Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945, Baden-Baden 2009.
- Paterson, William E.: "The Chancellor and Foreign Policy", in: Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship, hg. von S. Padgett, London 1994, S. 127-156.
- Paterson, William E.: The SPD and the European Integration, Glasgow 1974.
- Pauer, Jan: Prag 1968. Der Einmarsch des Warschauer Paktes. Hintergründe – Planung – Durchführung, Bremen 1995.
- Pauer, Jan: "1968: Der 'Prager Frühling' und die Deutschen", in: Wendepunkte in den Beziehungen zwischen Deutschen, Tschechen und Slowaken 1848-1989, hg. von D. Brandes et al., Düsseldorf 2007, S. 263-285.
- Pautsch, Ilse Dorothee: "Ein 'Fernsehvorhang' quer durch Deutschland? Die deutsch-französische Kontroverse um das Farbfernsehen in der DDR in den 1960er Jahren", in: Geschichtswissenschaft und Zeiterkenntnis. Von der Aufklärung bis zur Gegenwart. Festschrift zum 65. Geburtstag von Horst Möller, hg. von K. Hildebrand et al., S. 351-363.
- Pautsch, Ilse Dorothee: "Im Sog der Entspannungspolitik. Die USA, das Teststopp-Abkommen und die Deutschland-Frage", in: Von Adenauer zur Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963, hg. von Rainer A. Blasius, München 1994, S. 118-153.
- Pekelder, Jacco: Die Niederlande und die DDR. Bildformung und Beziehungen 1949-1989, Münster 2002.
- Perron, Régine: "Le discret projet de l'intégration monétaire européenne (1963-1969)", in: Crises and Compromises. The European Project 1963-1969, hg. von W. Loth, Baden Baden 2001, S. 345-367.
- Petri, Alexander: Die Entstehung des NV-Vertrages. Die Rolle der Bundesrepublik, Diss. Tübingen 1970.
- Pfeil, Ulrich: Die 'anderen' deutsch-französischen Beziehungen. Die DDR und Frankreich 1949-1990, Köln 2004.
- Pfeil, Ulrich: "Die DDR und Frankreich (1949-1973)", in: Die DDR und der Westen. Transnationale Beziehungen 1949-1989, hg. von demselben, S. 207-235.
- Philippe, Hartmut: "'The Germans Hold the Key'. Britain's Second Application to the European Economic Community and the Hope for German Help, 1966-67", in: Debating Foreign Affairs. The Public and British Foreign Policy since 1867, hg. von C. Haase, Berlin/Wien 2003, S. 153-182.
- Philippe, Hartmut: "The Germans Hold the Key". Anglo-German Relations and the Second British Approach to Europe, Augsburg 2007.
- Picht, Robert et al. (Hg.): Motor für Europa? Deutsch-französischer Bilateralismus und europäische Integration, Bonn 1990.
- Pine, Melissa: "Großbritannien, Willy Brandt und die Westpolitik. 'A good European and a good man'", in: Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung, hg. von A. Wilkens, Bonn 2010, S. 148-181.
- Pine, Melissa: Harold Wilson and Europe. Pursuing Britain's Membership of the European Community, London / New York 2007.
- Pine, Melissa: "British Personal Diplomacy and Public Policy: The Soames Affair", in: Journal of European Integration History 2/2004, S. 59-76.
- Pine, Melissa: "Perseverance in the Face of Rejection: Towards British Membership of the European Communities, November 1967 June 1970", in: Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984, hg. von F. Knipping und M. Schönwald, Trier 2004, S. 288-305.
- Plum, Werner (Hg.): Ungewöhnliche Normalisierung. Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Polen, Bonn 1984.
- Pöthig, Charis: Italien und die DDR: die politischen, ökonomischen und kulturellen Beziehungen von 1949 bis 1980, Frankfurt am Main et al. 2000.
- Profittlich, Sonja: Mehr Mündigkeit wagen. Gerhard Jahn (1927-1998). Justizreformer der sozial-liberalen Koalition, Bonn 2010.
- Potthoff, Heinrich: "Vom Mauerbau zum Mauerfall. Willy Brandts Ost- und Deutschlandpolitik", in: Willy Brandt. Ein deutsch norwegisches Politikerleben im 20. Jahrhundert, hg. von T. Sirges und B. Mühlhaus, Frankfurt a.M. et al. 2002, S. 113-123.
- Potthoff, Heinrich: Im Schatten der Mauer. Deutschlandpolitik 1961-1990, Berlin 1999.
- Preisinger, Johannes: Deutschland und die Nukleare Nichtverbreitung. Zwischenbilanz und Ausblick, Bonn 1993.
- Prieß, Lutz et al.: Die SED und der "Prager Frühling" 1968. Politik gegen einen "Sozialismus mit menschlichem Antlitz", Berlin 1996.
- Prittie, Terence: Willy Brandt. Biographie, Frankfurt a.M. 1973.
- Prowe, Diethelm: "Die Anfänge der Brandtschen Ostpolitik 1961-1963. Eine Untersuchung zur Endphase des Kalten Krieges"; in: Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert. Aufsätze. Hans Rothfels zum Gedächtnis, hg. v. W. Benz und H. Graml, Stuttgart 1976.
- Prowe, Diethelm: "Der Brief Kennedys an Brandt vom 18. August 1961. Eine zentrale Quelle zur Berliner Mauer und der Entstehung der Brandtschen Ostpolitik", in: VfZ 2/1985, S. 373-383.

- Putensen, Dörte: Im Konfliktfeld zwischen Ost und West: Finnland, der kalte Krieg und die deutsche Frage (1947-1973), Berlin 2000.
- Radchenko, Sergej: "Fehlwahrnehmungen in den chinesisch-sowjetischen Krisen 1966 bis 1969", in: Krisen im Kalten Krieg, hg. von B. Greiner et al., Hamburg 2008, S. 343-368.
- Radkau, Joachim: "Die Kontroverse um den 'Atomsperrvertrag' aus der Rückschau", in: Nichtverbreitung von Nuklearwaffen. Krise eines Konzepts, hg. von C. Eisenbart und D. von Ehrenstein, Heidelberg 1990, S. 63-89.
- Raus, Rachèle: "Willy Brandt und die Bundesrepublik in der öffentlichen Meinung Frankreichs (1966-1974)", in: Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung, hg. von A. Wilkens, Bonn 2010, S. 182-206.
- Rehbein, Klaus: Die westdeutsche Oder/Neiße-Debatte. Hintergründe, Prozeß und das Ende des Bonner Tabus, Berlin 2006.
- Riecke, Henning: "Die Bundesrepublik Deutschland als Nichtkernwaffenstaat. Der Einfluß der Alliierten Vorbehaltsrechte auf den Bonner Kernwaffenverzicht", in: "...die volle Macht eines souveränen Staates..." Die Alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingung westdeutscher Außenpolitik 1949-1990, hg. von H. Haftendorn und ders., Baden Baden 1996, S. 187-226.
- Risse-Kappen, Thomas: Cooperation among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy, Princeton 1995.
- Risse-Kappen, Thomas: "Muddling through mined territory: German foreign policy-making and the Middle East", in: Germany and the Middle East. Patterns and Prospects, hg. von S. Chubin, London 1992, S. 177-194.
- Rock, Philipp: Macht, Märkte und Moral. Zur Rolle der Menschenrechte in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger und siebziger Jahren, Frankfurt a.M. et al. 2010.
- Rödter, Andreas: Die Bundesrepublik Deutschland 1969-1990, München 2004.
- Roegele, Otto B.: "Die Bemühungen um eine Große Koalition in Bonn. Der erste Anlauf im Jahre 1962", in: Politik als Gedanke und Tat, hg. von Richard Wisser, Mainz 1967, S. 215-235.
- Roik, Michael: Die DKP und die demokratischen Parteien 1968-1984, Paderborn 2006.
- Romano, Angela: From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE, Brüssel et al. 2009.
- Rosenbach, Harald: "Der Preis der Freiheit. Die deutsch-amerikanischen Verhandlungen über den Devisenausgleich (1961-1967)", in: VfZ 4/1998, S. 709-746.
- Rother, Bernd: "Willy Brandt und die Demokratie in Europa: Das Beispiel Spaniens", in: Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung, hg. von A. Wilkens, Bonn 2010, S. 401-412.
- Rother, Bernd (Hg.): Willy Brandt. Neue Fragen, neue Erkenntnisse, Bonn 2011.
- Rother, Bernd (Hg.): Willy Brandts Außenpolitik, Berlin 2014.
- Rott, Wilfried: Die Insel. Eine Geschichte West-Berlins 1948-1990, München 2009.
- Roucek, Libor: Die Tschechoslowakei und die Bundesrepublik Deutschland 1949-1989. Bestimmungsfaktoren, Entwicklungen und Probleme ihrer Beziehungen, München 1990.
- Ruddy, Michael T.: "Grenzen der Solidarität: Die Bundesrepublik, die USA und der Krieg in Vietnam", in: Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch, hg. von D. Junker, Bd. II: 1968-1990, Stuttgart/München 2001, S. 200-210.
- Rudolph, Karsten: Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg. Die Ostpolitik der westdeutschen Großindustrie 1945-1991, Frankfurt a.M. 2004.
- Rücker, Katrin: "Willy Brandt, Georges Pompidou et le sommet de La Haye en 1969", Willy Brandt und Frankreich, hg. von H. Möller und M. Vaisse, München 2005, S. 181-197.
- Ruehl, Lothar: "NATO and the German Question", in: A History of NATO: The First Fifty Years, Bd. 2, hg. von G. Schmidt, Basingstoke 2001, S. 131-153.
- Ruehl, Lothar: "Neue Ziele im atlantischen Bündnis und die Fortsetzung der westlichen Entspannungsbemühungen nach Prag", in: Die internationale Politik 1968-1969, hg. von K. Kaiser et al. München/Wien 1974, S. 318-347.
- Rummel, Alois (Hg.): Die Große Koalition 1966 bis 1969. Eine kritische Bestandsaufnahme, Freudenstadt 1969.
- Rundel, Otto: Kurt Georg Kiesinger. Sein Leben und sein politisches Wirken, Stuttgart 2006.
- Rupps, Martin: Helmut Schmidt. Eine politische Biographie, Stuttgart/Leipzig 2002.
- Rupps, Martin: Troika wider Willen. Wie Brandt, Wehner und Schmidt die Republik regierten, Berlin 2004.
- Sabrow, Martin: "Biographie und Zeitgeschichte. Das Beispiel Willy Brandt", in: Willy Brandt. Neue Fragen, neue Erkenntnisse, hg. von B. Rother, Bonn 2011, S. 297-313.
- Sabrow, Martin und Mentel, Christian (Hg.): Das Auswärtige Amt und seine umstrittene Vergangenheit. Eine deutsche Debatte, Frankfurt a.M. 2014.
- Sanderson, Claire: Perfide Albion? L'affaire Soames et les arcanes de diplomatie britannique, Paris 2012.
- Sauder, Axel: "Bündnisverteidigung und Deutschlandpolitik. Die Doppelfunktion der französischen Truppen in Deutschland", in: "...die volle Macht eines souveränen Staates..." Die Alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingung westdeutscher Außenpolitik 1949-1990, hg. von H. Haftendorn und H. Riecke, Baden Baden 1996, S. 159-186.
- Schäfer, Bernd: "The Nixon Administration and the West German Ostpolitik, 1969-1973", in: The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter, hg. von M. Schulz und T. A. Schwarz, New York 2010, S. 45-64.
- Schake, Kori N.: "NATO-Strategie und deutsch-amerikanisches Verhältnis", in: Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch, hg. von D. Junker, Bd. II: 1968-1990, Stuttgart/München 2001, S. 211-221.
- Scheib, Cristiane: Die italienische Diskussion über die deutsche Ost- und Entspannungspolitik (1966-1973), Frankfurt a.M. et al. 2001.
- Schertz, Adrian W.: Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons. Unterschiedliche Ansätze innerhalb der amerikanischen Regierung, Köln et al. 1992.
- Schild, Georg: "Die Kennedy-Administration und die Berlin-Krise von 1961", in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 42 (1994), S. 703-711.
- Schirmann, Sylvain und Mohamed-Gaillard, Sarah: Georges Pompidou et l'Allemagne, Brüssel et al. 2012.
- Schmale, Wolfgang: Geschichte Europas, Wien 2000.
- Schmid, Günther: Entscheidung in Bonn. Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/70, Köln 1979.
- Schmid, Günther: "Henry Kissinger und die deutsche Ostpolitik. Kritische Anmerkungen zum ost- und deutschlandpolitischen Teil der Kissinger-Memoiren", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 8/1980, S. 10-20.
- Schmid, Karl-Heinz: Dialog über Deutschland. Studien zur Deutschlandpolitik von KPdSU und SED (1960-1979), Baden Baden 1998.
- Schmied, Jürgen Peter: Sebastian Haffner. Eine Biographie, München 2010.
- Schmidt, Gustav (Hg.): Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Détente 1945-1989, 3 Bde., Bochum 1993-1995.
- Schmidt, Heide-Irene: "The Embarrassment of Strength': Die deutsche Position im 'International Monetary System' 1958-1968", in: Deutschland, Großbritannien, Amerika. Politik, Gesellschaft und Internationale Geschichte im 20. Jahrhundert. Festschrift für Gustav Schmidt zum 65. Geburtstag, hg. von U. Lehmkuhl et al., Stuttgart, 2003, S. 155-196.
- Schmidt, Heide-Irene: "Pushed to the Front: The Foreign Assistance Policy of the Federal Republic of Germany, 1958-1971", in:

- European History 4/2003, S. 473-507.
- Schmidt, Michael: Die FDP und die deutsche Frage 1949-1990, Hamburg 1995.
- Schmidt, Wolfgang: Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte. Willy Brandt und die Deutschlandpolitik 1948-1963, Wiesbaden 2001.
- Schmidt, Wolfgang: "'Schmalspurpolitik' ohne Willen zur Wiedervereinigung? Die Sicht Willy Brandts auf Konrad Adenauers Politik der Westintegration 1949-1955", in: Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung, hg. von A. Wilkens, Bonn 2010, S. 53-73.
- Schmidt, Wolfgang: "Die Wurzeln der Entspannung. Der konzeptionelle Ursprung der Ost- und Deutschlandpolitik Willy Brandts in den fünfziger Jahren", in: VfZ 4/2003, S. 521-563.
- Schmidt, Wolfgang (Hg.): Stand und Perspektiven der Willy-Brandt-Forschung. Werkstattgespräch zur Berliner Ausgabe. Referate und Diskussionen einer Tagung der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung im Rathaus Schöneberg zu Berlin am 29. Januar 2003, Berlin 2003.
- Schmidt-Eenboom, Erich: Geheimdienst, Politik und Medien. Meinungsmache Undercover, Berlin 2004.
- Schmitz, Kurt Thomas: Deutsche Einheit und Europäische Integration. Der sozialdemokratische Beitrag zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des programmatischen Wandels einer Oppositionspartei, Bonn 1978.
- Schneider, Andrea H.: Die Kunst des Kompromisses. Helmut Schmidt und die Große Koalition 1966-69, Paderborn 1999.
- Schöllgen, Gregor: Deutsche Außenpolitik. Von 1945 bis zur Gegenwart, München 2013.
- Schöllgen, Gregor: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999.
- Schöllgen, Gregor: Geschichte der Weltpolitik von Hitler bis Gorbatschow 1941-1991, München 1992.
- Schöllgen, Gregor: Jenseits von Hitler. Die Deutschen in der Weltpolitik von Bismarck bis heute, Berlin 2005.
- Schöllgen, Gregor: Willy Brandt. Die Biographie, Berlin/München 2001.
- Schönhoven, Klaus: "Entscheidung für die Große Koalition. Die Sozialdemokratie in der Regierungskrise im Herbst 1966", in: Gestaltungskraft des Politischen. Festschrift für Eberhard Kolb, hg. von W. Pyta und L. Richter Berlin 1998, S. 379-397.
- Schönhoven, Klaus: Herbert Wehner und die Große Koalition, Bonn 2006.
- Schönhoven, Klaus: "Der Weg der SPD von der Opposition in die Regierungsverantwortung", in: Petersberger Perspektiven – Der Weg zur Großen Koalition, hg. von der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Bad Honnef 2003, S. 30-41.
- Schönhoven Klaus: Wendejahre. Die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Koalition 1966-1969, Bonn 2004.
- Scholtzky, Joachim: Die Außenpolitik der DDR, München 2003.
- Scholtzky, Joachim: "Die DDR und die europäische Entspannungspolitik", in: Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949 - 2000, politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag, hg. von M. König und M. Schulz Stuttgart 2004, S. 511-526.
- Scholtzky, Joachim: "Frankreich, Westdeutschland und Vietnam 1945-1969", in: Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande 31/3-4 (1999), S. 423-437.
- Scholtzky, Joachim: "Mauerbau und Deutsche Frage. Westdeutsche Intellektuelle und der Kalte Krieg", in: Streit um den Staat, hg. von D. Geppert und J. Hacke, Göttingen 2008, S. 69-90
- Scholtzky, Joachim: "Mauerbau 1961. Zwei Welten in Deutschland", in: Deutschland in der Welt. Weichenstellungen in der Geschichte der Bundesrepublik, hg. von A. Rödder und W. Elz, Göttingen 2010, S. 29-45.
- Scholtzky, Joachim: "Im Schatten der Hallstein-Doktrin. Die globale Konkurrenz zwischen Bundesrepublik und DDR", in: Die Herausforderung des Globalen in der Ära Adenauer, hg. von E. Conze, Bonn 2010, S. 79-97
- Schors, Avid: Doppelter Boden. Die SALT-Verhandlungen 1963-1979, Göttingen 2016.
- Schrafstetter, Susanna: Die dritte Atommacht. Britische Nichtverbreitungspolitik im Dienst von Stausicherung und Deutschlandpolitik 1952-1968, München 1999.
- Schrafstetter, Susanna und Twigge, Stephen: Avoiding Armageddon. Europe, the United States, and the Struggle for Nuclear Non-Proliferation 1945-1970, Westport / Oxford 2004.
- Schrafstetter, Susanna und Twigge, Stephen: "Spinning into Europe; Britain, West Germany, the Netherlands and the Uranium Gas-Centrifuge 1964-1970", in: Contemporary European History 11.2 (2002), S. 253-272.
- Schreiber, Hermann und Simon, Sven: Brandt. Anatomie einer Veränderung, Düsseldorf/Wien 1970.
- Schukraft, Corina: "Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren: Weichenstellungen unter Konrad Adenauer und Bewahrung des Status quo unter seinen Nachfolgern Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger", in: Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, hg. von G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., Opladen 2002, S. 9-62.
- Schulz, Matthias: "Integration durch eine europäische Atomstreitmacht? Nuklearambitionen und die deutsche Europa-Initiative vom Herbst 1964", in: VfZ 2/2005, S. 275-313.
- Schulze Wessel, Martin: Der Prager Frühling. Aufbruch in eine neue Welt, Stuttgart 2018.
- Schwabe, Klaus: "Entspannung und Multipolarität: Die politischen Beziehungen in der zweiten Hälfte des Kalten Krieges 1968-1990", in: Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch, hg. von D. Junker, Bd. II: 1968-1990, Stuttgart/München 2001, S. 11-34.
- Schwartz, Thomas A.: "The De Gaulle Challenge: The Johnson Administration and the NATO Crisis of 1966-1967", in: The Strategic Triangle. France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe, hg. von H. Haftendorn et al., Washington, 2006, S. 127-145.
- Schwartz, Thomas A.: "Legacies of Détente: A Three-Way Discussion", in: Cold War History 4/2008, S. 513-525.
- Schwartz, Thomas A.: Lyndon Johnson and Europe. In the Shadow of Vietnam, Cambridge / London 2003.
- Schwarz, Hans Peter: Adenauer. Der Staatsmann: 1952-1967, Stuttgart 1991.
- Schwarz, Hans Peter: Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957-1963, Stuttgart 1983.
- Schwarz, Hans Peter: Begegnungen an der Seine. Deutsche Kanzler in Paris, Zürich 1993.
- Schwarz, Hans Peter: "Die sozialdemokratische Jahrhundertgestalt: Willy Brandt", in: ders.: Das Gesicht des Jahrhunderts. Monster, Retter und Mediokritäten, Berlin 1998, S. 672-683.
- Schwarz, Hans Peter: "Der Politiker und sein Biograph. Zur Geschichte der politischen Biographik", in: ZEIT-Punkte 1/2004, S. 74-81.
- Schwarz, Hans Peter: "Die Regierung Kiesinger und die Krise in der CSSR 1968", in: VfZ 2/1999, S. 159-187.
- Schwarz, Hans Peter: "Willy Brandt, Georges Pompidou und die Ostpolitik", in: Willy Brandt und Frankreich, hg. von H. Möller und M. Vaisse, München 2005, S. 155-165.
- Schwarz, Hans Peter (Hg.): Adenauer und Frankreich. Die deutsch-französischen Beziehungen 1958-1969, Bonn 1985.
- Schwarz, Wolfgang: Brüderlich entzweit. Die Beziehungen zwischen der DDR und der CSSR 1961-1968, München 2004.
- Schwarze, Antje und Walther, Antje: "Redenschriften für den Bundeskanzler: formulieren, Koordinieren und Beraten", in: "Das Wort

- hat der Herr Bundeskanzler" Eine Analyse der Großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder, hg. von K.-R. Korte, Wiesbaden 2002, S. 33-56.
- Seebacher, Brigitte: Willy Brandt, München/Zürich 2004.
- Selvae, Douglas: "Poland, the DGR, and the 'Ulbricht-Doctrine'", in: *Ideology, Politics and Diplomacy in East Central Europe*, hg. von M.B.B. Biskupski, Rochester 2003, S. 226-241.
- Selvae, Douglas: "The Treaty of Warsaw: The Warsaw Pact Context", in: *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972*, hg. von D.C. Geyer & B. Schäfer, Washington 2004 (GHI Bulletin Supplement 1), S. 67-79.
- Selvae, Douglas: "The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-1969. Sovereignty, hegemony, and the German question", in: *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975*, hg. von A. Wenger et al., London / New York 2008, S. 85-106.
- Siebenmorgen, Peter: *Gezeitenwechsel. Aufbruch zur Entspannungspolitik*, Bonn 1990.
- Siekmeier, Matthias: *Restauration oder Reform? Die FDP in den sechziger Jahren. Deutschland- und Ostpolitik zwischen Wiedervereinigung und Entspannung*, Köln 1998.
- Simon, Christine: *Erhard Epplers Deutschland- und Ostpolitik*, Diss. Bonn 2004.
- Simonian, Haig: *The Privileged Partnership: Franco-German Relations in the European Community 1969-1984*, Oxford 1985.
- Sirges, Thomas und Mühlhaus, Birgit (Hg.): *Willy Brandt. Ein deutsch-norwegisches Politikerleben im 20. Jahrhundert*, Frankfurt a.M. 2002.
- Slobodian, Quinn: *Foreign Front. Third World Politics in Sixties West Germany*, Durham/London 2012.
- Smyser, William R.: *From Yalta to Berlin: The Cold War Struggle over Germany*, Basingstoke et al. 1999.
- Sodaro, Michael J.: *Moscow, Germany, and the West from Khrushchev to Gorbachev*, Ithaca/London 1991.
- Soell, Hartmut: "Fraktion und Parteioorganisation. Zur Willensbildung der SPD in den 60er Jahren", in: *Politische Vierteljahresschrift* 10. Jg. (1969), S. 604-626.
- Soell, Hartmut: *Fritz Erler. Eine politische Biographie. 2 Bde.*, Berlin/Bad Godesberg 1976.
- Soell, Hartmut: "Die Ostpolitik der SPD von der Mitte der fünfziger Jahre bis zum Beginn der Großen Koalition", in: *Politik und Kultur* 1 1976, S. 35-53.
- Soell, Hartmut: *Helmut Schmidt 1918-1969. Vernunft und Leidenschaft*, München 2003.
- Sommer, Theo: *Nachbarn im Osten. Herausforderung einer neuen Politik*, Frankfurt a.M. 1971.
- Soutou, Georges-Henri: *L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemandes 1954-1996*, Paris 1996.
- Soutou, Georges-Henri: "Le général de Gaulle et le plan Fouchet d'Union politique européenne: un projet stratégique", in: *Widening, Deepening, and Acceleration. The European Economic Community 1957-1963*, hg. von A. Deighton und A. Milward, Baden Baden / Brüssel 1999, S. 55-71.
- Soutou, Georges-Henri: *La Guerre de Cinquante Ans. Les relations Est-Ouest, 1943-1990*, Paris 2001.
- Soutou, Georges-Henri: "Willy Brandt, Georges Pompidou et l'Ostpolitik", in: *Willy Brandt und Frankreich*, hg. von H. Möller und M. Vaisse, München 2005, S. 121-154.
- Stadt, Jochen: *Die geheime Westpolitik der SED 1960-1970. Von der gesamtdeutschen Orientierung zur sozialistischen Nation*, Berlin 1993.
- von Staden, Bernd: "Charles de Gaulle und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland", in: *De Gaulle, Deutschland und Europa*, hg. von W. Loth und R. Picht, Opladen 1991, S. 121-134.
- Staritz, Dietrich: *Geschichte der DDR*, Frankfurt a.M. 1996.
- Steck, Stefan: *Neue Ostpolitik – Wahrnehmung und Deutung in der DDR und den USA (1961-1974). Zur Symbolik eines politischen Begriffs*, Hamburg 2012.
- Stehle, Hans-Jakob: "Zufälle auf dem Weg zur neuen Ostpolitik 1968", *VfZ* 1/1995, S. 160-171.
- Stehle, Hans-Jakob: *Nachbarn im Osten. Herausforderung zu einer neuen Politik*, Frankfurt a.M. 1971.
- Stein, Matthias: *Der Konflikt um Alleinvertretung und Anerkennung in der UNO. Die deutsch-deutschen Beziehungen zu den Vereinten Nationen von 1949 bis 1973*, Göttingen 2011.
- Steininger, Rolf: *Deutschland und die USA. Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart*, Reinbek 2014.
- Steininger, Rolf: *Deutsche Geschichte. Darstellung und Dokumente in vier Bänden. Band 3: 1955-1974*, Frankfurt a.M. 2002.
- Steininger, Rolf: *Der Kalte Krieg*, Frankfurt a.M. 2003.
- Steinkühler, Manfred: *Der deutsch-französische Vertrag von 1963. Entstehung, diplomatische Anwendung und politische Bedeutung in den Jahren von 1958 bis 1969*, Berlin 2002.
- Stent, Angela: *From Embargo to Ostpolitik. The Political Economy of West-German – Soviet Relations 1955-1980*, Cambridge 1981.
- Stern, Carola: *Willy Brandt mit Selbstzeugnissen und Bilddokumenten*, Reinbek 1996⁵.
- Stickler, Matthias: "Ostdeutsch heißt Gesamtdeutsch". *Organisation, Selbstverständnis und heimatpolitische Zielsetzungen der deutschen Vertriebenenverbände 1949-1972*, Düsseldorf 2004.
- Stöver, Bernd: *Der Kalte Krieg 1947-1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters*, München 2007.
- Stoklosa, Katarzyna: *Polen und die deutsche Ostpolitik 1945-1990*, Göttingen 2011.
- Stoll, Ulrike: *Kulturpolitik als Beruf. Dieter Sattler (1906-1968) in München, Bonn und Rom*, Paderborn 2005.
- Storz, Henning: *Außenpolitik als Gesellschaftspolitik. Die außenpolitische Konzeption der CDU mit besonderer Berücksichtigung der Zeit der Großen Koalition 1966-1969*, Diss. phil. Berlin, 1973.
- Stromseth, Jane E.: *The Origins of Flexible Response. NATO's Debate over Strategy in the 1960s*, Basingstoke/London 1988.
- Suri, Jeremi: *Power and Protest. Global Revolution and the Rise of Detente*, Cambridge/London 2003.
- Suri, Jeremi: "The Promise and Failure of 'Developed Socialism': The Soviet 'Thaw' and the Crucible of the Prague Spring, 1964-1972", in: *Contemporary European History* 15 (2006), S. 133-158.
- Szatkowski, Tim: *Gaddafis Libyen und die Bundesrepublik Deutschland 1969 bis 1982*, München 2013.
- Szatkowski, Tim: *Karl Carstens. Eine politische Biographie*, Köln et al. 2007.
- Szatkowski, Tim: "Karl Carstens in der Außen- und Deutschlandpolitik der sechziger und siebziger Jahre", in: *Historisch-Politische Mitteilungen* 12 (2005), S. 203-231.
- Szatkowski, Tim: "Von Sihanouk bis Pol Pot. Diplomatie und Menschenrechte in den Beziehungen der Bundesrepublik zu Kambodscha (1967-1979)", in: *VfZ* 1/2013, S. 1-35.
- Taschler, Daniela: *Vor neuen Herausforderungen. Die außen- und deutschlandpolitische Debatte in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion während der Großen Koalition (1966-1969)*, Düsseldorf 2001.
- Thalheimer, August: *Westblock- Ostblock. Welt- und Deutschlandpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg*, Bremen 1992.
- Theurer, Marc Christian: *Bonn – Belgrad – Ost-Berlin: Die Beziehungen der beiden deutschen Staaten zu Jugoslawien im Vergleich 1957-1968*, Berlin 2008.

- Thiemeyer, Guido: "Die Bedeutung der gemeinsamen Agrarpolitik für die Europapolitik Willy Brandts 1967-1969", in: Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung, hg. von A. Wilkens, Bonn 2010, S. 226-240.
- Thomasen, Gry: "Lyndon B. Johnson and the Building of East-West Bridges", in: The Long Détente. Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950s-1980s, hg. von O. Bange und P. Villaume, Budapest / New York 2017, S. 255-279.
- Timmermann, Heinz: "Im Vorfeld der neuen Ostpolitik. Der Dialog zwischen italienischen Kommunisten und deutschen Sozialdemokraten 1967/68", in: Osteuropa 21 (1971), Heft 6, S. 388-399.
- Tömmel, Till Florian: Bonn, Jakarta und der kalte Krieg, München 2018.
- Tomala, Mieczyslaw: Deutschland – von Polen gesehen. Zu den deutsch-polnischen Beziehungen 1945-1990, Marburg 2000.
- Troche, Alexander: "Berlin wird am Mekong verteidigt". Die Ostasienpolitik der Bundesrepublik in China, Taiwan und Süd-Vietnam 1954-1966, Düsseldorf 2001.
- Trommler, Frank: Kulturmacht ohne Kompass. Deutsche auswärtige Kulturbeziehungen im 20. Jahrhundert, Köln et al. 2014.
- Trommler, Frank und Shore, Elliott (Hg.): Deutsch-amerikanische Begegnungen, Stuttgart/München 2001.
- Trouvé, Mattieu: "L'Espagne et l'Europe (1957-1986). La problématique des relations hispano-communautaires", in: Quelle(s) Europe(s)? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne", hg. von K. Rücker und L. Warlouzet, Brüssel 2006, S. 239-253.
- Türk, Henning: Die Europapolitik der Großen Koalition 1966-1969, München 2006.
- Türk, Henning: "Kurt Georg Kiesingers Kerneuropakzept – War der Bundeskanzler der Großen Koalition seiner Zeit voraus?", in: Europäische Gesellschaft. Grundlagen und Perspektiven, hg. von W. Loth, Wiesbaden 2005, S. 230-244.
- Türk, Henning: "The European Policy of West Germany's Grand Coalition, 1966-1969. Economics, Politics and Actors", in: The Road to a United Europe. Interpretations of the Process of European Integration, hg. von M. Rasmussen und A.-C. Lauring Knudsen Brüssel et al. 2010, S. 119-134.
- Türk, Henning: "Die Regierung der Großen Koalition in der Bundesrepublik Deutschland und die Zusammenlegung der EG-Verträge 1966-1969", in: Europa im Blick: Westeuropäische Perspektiven im 20. Jahrhundert. Festschrift für Clemens A. Wurm, hg. von I. Sturm-Martin und J. Hecker-Stampehl, Hamburg 2007, S. 151-166.
- Tuschhoff, Christian: Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusammenhalt von und friedlichem Wandel in Bündnissen, Baden Baden 2002.
- Umbach, Frank: Das rote Bündnis. Entwicklung und Zerfall des Warschauer Paktes 1955-1991, Berlin 2005.
- Uschner, Manfred: Die Ostpolitik der SPD. Sieg und Niederlage einer Strategie, Berlin 1991.
- Vaisse, Maurice: "De Gaulle et Willy Brandt: deux non-conformistes au pouvoir", in: Willy Brandt und Frankreich, hg. von H. Möller und demselben, München 2005, S. 103-114.
- Vaisse, Maurice: "Internationale Politik und deutsch-französische Beziehungen im zweiten Halbjahr 1967, in: Geschichtswissenschaft und Zeiterkenntnis. Von der Aufklärung bis zur Gegenwart. Festschrift zum 65. Geburtstag von Horst Möller, hg. von K. Hildebrand et al., S. 365-377.
- van der Harst, Jan: "The 1969 Hague Summit: a New Start for Europe?", in: Journal of European Integration History 2/2003, S. 5-9.
- van der Harst, Jan: "Der fehlbare Held. Bundeskanzler Willy Brandt im Blick der Niederländer", in: Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung, hg. von A. Wilkens, Bonn 2010, S. 139-147.
- Vogtmeier, Andreas: Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung, Bonn 1996.
- Wagner, Helmut: "Die 'deutsche Ostpolitik'. Ihre Genese und spätere Interpretation", in: Deutschland Archiv 39 (2006), S. 85-92 (Teil 1) und 448-454 (Teil 2).
- Waske, Stefanie: Mehr Liaison als Kontrolle. Die Kontrolle des BND durch Parlament und Regierung 1955-1978, Wiesbaden 2009.
- Weber, Hermann: Geschichte der DDR, München 1999.
- Weidenfeld, Werner (Hg.): Wie Europa verfaßt sein soll. Materialien zur Politischen Union, Gütersloh 1991.
- Wein, Martin: Willy Brandt. Das Werden eines Staatsmannes, Berlin 2003.
- Weiner, Amir: "Déjà Vu All Over Again: Prague Spring, Romanian Summer and Soviet Autumn on the Soviet Western Frontier", in: Contemporary European History 15 (2006), S. 159-194.
- Weingardt, Markus A.: Deutsche Israel- und Nahostpolitik. Die Geschichte einer Gratwanderung seit 1949, Frankfurt a.M. 2002.
- Weisenfeld, Ernst: Charles de Gaulle. Der Magier im Elysée, München 1990.
- Weisenfeld, Ernst: Welches Deutschland soll es sein? Frankreich und die deutsche Einheit seit 1945, München 1986.
- Wenger, Andreas: "Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968", in: Journal of Cold War Studies 6, 1 (2004), S. 22-74.
- Wengst, Udo: "Die bundesdeutschen Parteien und ihre Reaktionen auf den Einmarsch", in: Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968, hg. von S. Karner et al., Köln et al. 2008, S. 559-569.
- Wentker, Hermann: "Zwischen Abgrenzung und Verflechtung: deutsch-deutsche Geschichte nach 1945", in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2/2005, S. 10-17.
- Wentker, Hermann: Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949-1989, München 2007.
- Wentker, Hermann: "Die Außenpolitik der DDR", in: Neue politische Literatur 46 (2001), S. 389-411.
- Wentker, Hermann: "Wie neu war die 'Neue Ostpolitik'?", in: Deutschland-Archiv 5/2008, S. 947ff.
- Wenzke, Rüdiger: "Die Nationale Volksarmee der DDR. Kein Einsatz in Prag": Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968, hg. von S. Karner et al., Wien/Köln 2008, S. 673-686.
- Wenzke, Rüdiger: Die NVA und der Prager Frühling 1968. Die Rolle Ulbrichts und der DDR-Streitkräfte bei der Niederschlagung der tschechoslowakischen Reformbewegung, Berlin 1995.
- Westad, Odd Arne: The Cold War. A World History, London 2017.
- Wettig, Gerhard: "Bonns 'neue Ostpolitik' und der SPD-SED-Dialog in der Sicht damaliger DDR-Partner", in: Historisch-Politische Mitteilungen 10 (2003), S. 333-347.
- Wettig, Gerhard: Chruschtschows Berlin-Krise 1958 bis 1963. Drohpolitik und Mauerbau, München 2006.
- Wettig, Gerhard: "Sowjetische Deutschlandpolitik 1945-1990", in: Bilanz und Perspektiven der DDR-Forschung, hg. von R. Eppelmann et al. im Auftrag der Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, Paderborn et al. 2003, S. 311-317.
- Wettig, Gerhard: "Sowjetische Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zum Ende des Kalten Krieges", in: 40 Jahre Zweistaatlichkeit in Deutschland. Eine Bilanz, hg. von P. März, München 1999, S. 63-98.
- Wiegshoff, Andrea: *Wir müssen alle etwas umlernen*. Zur Internationalisierung des Auswärtigen Dienstes der Bundesrepublik Deutschland (1945/51-1969), Göttingen 2013.
- Wilker, Lothar: Die Sicherheitspolitik der SPD 1956-1966. Zwischen Wiedervereinigungs- und Bündnisorientierung, Bonn 1977.
- Wilkens, Andreas: "Der 'andere Deutsche' im Blick von außen. Zur Perzeption Willy Brandts zu seiner Zeit und in der heutigen

- Erinnerungskultur", in: Willy Brandt. Neue Fragen, neue Erkenntnisse, hg. von B. Rother, Bonn 2011, S. 54-84.
- Wilkens, Andreas: "L'Europe en suspens. Willy Brandt et L'orientation de la politique européenne de l'Allemagne fédérale 1966-1969", in: Crises and Compromises. The European Project 1963-1969, hg. von W. Loth, Baden Baden 2001, S. 323-343.
- Wilkens, Andreas: "In der 'Logik der Geschichte'. Willy Brandt und die europäische Zäsur 1969/70", in: Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung, hg. von demselben, Bonn 2010, S. 241-275.
- Wilkens, Andreas: Der ungestörte Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1969-1974, München 1990.
- Wilkens, Andreas: "New Ostpolitik and European Integration. Concept and policies in the Brandt era", in: European Integration and the Cold War. Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973, hg. von N- P. Ludlow, London / New York 2007, S. 67-80.
- Wilkens, Andreas: "Relance et réalités. Willy Brandt, la politique européenne et les institutions européennes", in: Le couple France Allemagne et les institutions européennes, hg. von M.-T. Bitsch, Brüssel 2001, S. 377-418.
- Wilkens, Andreas: "Der Werner-Plan. Währung, Politik und Europa 1968-1971", in: Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984, hg. von F. Knipping und M. Schönwald, Trier 2004, S. 217-244.
- Wilkens, Andreas: "Willy Brandt, die deutsch-französischen Beziehungen und die Europapolitik", Willy Brandt und Frankreich, hg. von H. Möller und M. Vaisse, München 2005, S. 199-214.
- Wilkens, Andreas: "Willy Brandt und die europäische Einigung", in: Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949-2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag, hg. von M. König und M. Schulz, Stuttgart 2004, S. 167-184.
- Wilkens, Andreas (Hg.): Interessen verbinden. Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1999.
- Wilkens, Andreas (Hg.): Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung, Bonn 2010.
- Wille, Gerhard: "'Which Europe? Quelle Europe? Welches Europa?' British, French and German Conceptions of Europe and Britain's Second Attempt to Join the EEC", in: Quelle(s) Europe(s)? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne", hg. von K. Rücker und L. Warloutet, Brüssel 2006, S. 225-237.
- Wilson, Jérôme: "Négocier la relance européenne: les Belges et le sommet de La Haye", in: Journal of European Integration History 2/2003, S. 41-61.
- Winkels, Martin: Die Deutschland- und Ostpolitik der ersten Großen Koalition in der Bundesrepublik Deutschland (1966-1969), Diss. Bonn 2009.
- Winkler, Heinrich August: Geschichte des Westens. Vom Kalten Krieg zum Mauerfall, München 2014.
- Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen. Band II: Deutsche Geschichte vom "Dritten Reich" bis zur Wiedervereinigung, München 2000.
- Wintzer, Joachim: "Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages 1965-1969". Einleitung zu: Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1965-1969, eingeleitet und bearbeitet von J. Wintzer, Düsseldorf 2006, S. IX-CVI.
- Wirz, Ulrich: Karl Theodor von und zu Guttenberg und das Zustandekommen der Großen Koalition, Grub am Forst 1997.
- Wölbern, Jan Philipp: Der Häftlingsfreikauf aus der DDR 1962/63-1989. Zwischen Menschenhandel und humanitären Aktionen, Göttingen 2014.
- Wolfrum, Edgar: Die Bundesrepublik Deutschland 1949-1990, Stuttgart 2005.
- Wolfrum, Edgar: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Stuttgart 2006.
- Young, John W.: "Technological Cooperation in Wilson's Strategy for EEC Entry", in: Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC, hg. von O.J. Daddow, London 2003, S. 95-114.
- Ziebur, Gilbert: Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten, Stuttgart 1998.
- Zimmermann, Hubert: "Who Paid for America's War? Vietnam and the International Monetary System, 1960-1975", in: America, the Vietnam War, and the world, hg. von A.W. Daum et al, New York 2003, S. 151-173.
- Zimmermann, Hubert: "Der ungeschlossene Hegemon: Deutschland und die Anfänge der europäischen Währungsintegration", in: Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984, hg. von F. Knipping und M. Schönwald, Trier 2004, S. 203-216.
- Zimmermann, Hubert: "Der Konflikt um die Kosten des Kalten Krieges: Besatzungskosten, Stationierungskosten, Devisenausgleich", in: Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch, hg. von D. Junker, Bd. I: 1945-1968, Stuttgart/München 2001, S. 514-523.
- Zimmermann, Hubert: Money and Security. Troops, Monetary Policy, and West Germany's Relations with the United States and Britain, 1950-1971, Cambridge 2002.
- Zimmermann, Hubert: "... they have got to put something in the family pot!": The Burden-Sharing Problem in German-American Relations 1960-1967", in: German History Vol. 14 (1996), No. 3, S. 325-346.
- Zimmermann Volker: Eine sozialistische Freundschaft im Wandel. Die Beziehungen zwischen der SBZ/DDR und der Tschechoslowakei (1945-1969), Essen 2010.