

**Die Bedeutung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa  
für die Ostpolitik Willy Brandts  
unter besonderer Berücksichtigung der gesamteuropäischen Konzeptionen Egon Bahrs  
und der Koordination des Vorgehens mit den westlichen Partnern 1969-1975**

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

vorgelegt von  
Tetsuji Senoo

aus  
Osaka

Bonn 2008

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

**Zusammensetzung der Prüfungskommission:**

Priv.-Doz. Dr. Volker Kronenberg  
(Vorsitzender)

Professor Dr. Christian Hacke  
(Betreuer und Gutachter)

Professor Dr. Wolfram Hilz  
(Gutachter)

Professor Dr. Tilman Mayer  
(weiteres prüfungsberechtigtes Mitglied)

Tag der mündlichen Prüfung: 22. September 2008

Diese Dissertation ist auf dem Hochschulschriftenserver der ULB Bonn  
[http://hss.ulb.uni-bonn.de/diss\\_online/](http://hss.ulb.uni-bonn.de/diss_online/) elektronisch publiziert.

## **Danksagung**

Im September 2008 wurde diese Arbeit bei der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation im Fachbereich Politische Wissenschaft angenommen.

An dieser Stelle möchte ich einige Worte des Dankes aussprechen. Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Christian Hacke, der mir als Betreuer dieser Arbeit mit Ratschlägen und Tipps zur Seite stand. Herrn Prof. Dr. Wolfram Hilz danke ich für seine Bereitschaft zu Übernahme des Zweitgutachters. Dank gilt auch den Mitgliedern der Prüfungskommission, Herrn Prof. Dr. Tilman Mayer und Herrn Priv.-Doz. Volker Kronenberg. Für ihren wertvollen wissenschaftlichen Rat und ihre stets aufmunternden Worte möchte ich herzlich Herrn Prof. Taro Tsukimura an der Doshisya Universität in Kyoto und Herrn Ass.-Prof. Ryosuke Amiya-Nakada an der Meiji Gakuin Universität in Tokio danken, die seit der frühen Entstehungsphase der Arbeit mein Dissertationsprojekt mit Rat und Tat begleitet haben. Dem DAAD bin ich für ein Forschungsstipendium zu Dank verpflichtet, ebenso dem Rotary-Club für seine Unterstützung. Ferner möchte ich den vielen Archivaren und Bibliothekaren, Mitarbeitern von Stiftungen und natürlich meiner Familie und meinen Freunden herzlich danken. Ohne ihre Hilfe wäre diese Arbeit nicht entstanden.

Zum Schluss dürfte ich mich bei meiner Frau Kanako Senoo bedanken, die mit Geduld und Verständnis die Fertigstellung der Dissertation begleitet hat.

Chiba, im Oktober 2008

Tetsuji Senoo

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1 Themenschwerpunkte und Forschungsstand	
1.2 Aufbau und Quellenlage	
<b><u>Teil I: Egon Bahrs gesamteuropäische Konzeptionen und die KSZE im Rahmen der bilateralen Ostpolitik bis 1972</u></b>	
<b>2. Egon Bahrs außenpolitische Ideen im Kontext der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland</b>	<b>17</b>
2.1 Überblick über die Entwicklung der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zu den 60er Jahren	
2.2 „Wandel durch Annäherung“ und die Außenpolitik der Bundesregierung in den 60er Jahren	
2.2.1 „Wandel durch Annäherung“ als ein „Versuchsballon“?	
2.2.2 Die Veränderungen des internationalen Klimas und die Initiativen der SPD	
2.3 Egon Bahrs gesamteuropäische Konzeptionen	
2.3.1 Grundlagen der gesamteuropäischen Konzeptionen	
2.3.2 „Konzeptionen der europäischen Sicherheit“	
2.3.3 Einwand gegen Egon Bahrs Vorstellungen im Planungsstab des Auswärtigen Amts	
2.4 Zwischenbilanz: Kritiken und Bewertungen Egon Bahrs außenpolitischer Ideen	
<b>3. Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zu den Projekten einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz bis zum Ende der 60er Jahre</b>	<b>50</b>
3.1 Die Vorschläge des Ostens und die Reaktionen des Westens	
3.2 Die Position der Regierung Erhard und die der Großen Koalition	
3.3 „Der Budapester Appell“ und die zurückhaltenden Reaktionen des Westens	
3.4 „Vorschläge für eine westliche Position zur Europäischen Sicherheitskonferenz“	
<b>4. Die KSZE und die bilaterale Ostpolitik der Regierung Brandt bis zum Grundlagenvertrag</b>	<b>66</b>
4.1 Die KSZE und die Verhandlungen mit der Sowjetunion	
4.2 Die KSZE und die Verhandlungen mit Polen	
4.3 Die KSZE und die Vereinbarungen mit der DDR	
4.3.1 Die Bedeutung der KSZE für die deutsch-deutschen Verhandlungen	
4.3.2 Der lange Weg zum Grundlagenvertrag	
4.4 Das KSZE-Projekt im Rahmen der bilateralen Ostpolitik Willy Brandts – eine Zwischenbilanz	
<b>5. Exkurs: Die Koordinierung des Vorgehens mit den Westalliierten bis zum Abschluss des Moskauer Vertrages</b>	<b>95</b>
5.1 Die Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte und die Ostpolitik Willy Brandts	
5.2 Reaktionen der drei Westmächte auf die Ostpolitik Willy Brandts	
5.2.1 Die USA – „Ära der Verhandlungen“	
5.2.2 Frankreich – Das Dilemma nach der Ära de Gaulle	
5.2.3 Großbritannien – „Immer einen Schritt hinter Bonn“	
5.2.4 Abstimmung mit dem Westen auf multilateraler Ebene	
5.3 Der Beginn der Verhandlungen über Berlin und die Koordinierung mit den Westalliierten	
5.4 Das wachsende Unbehagen der Westmächte und die Reaktionen der Bundesrepublik Deutschland	
5.5 Das „Bahr-Papier“ im Mai 1970 und die Reaktionen der Westmächte	

- 5.6 Gespräche mit den drei Westmächten auf Regierungsebene
- 5.7 Die Moskauer-Gespräche und die drei Westmächte
- 5.8 Note an die Regierungen der drei Westmächte und ihre Reaktionen
- 5.9 Zwischenbilanz

## Teil II: Die KSZE und die Multilateralisierung der Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland

- 6. Die KSZE-Politik der Regierung Brandt bis zur Paraphierung des Grundlagenvertrages -----152
  - 6.1 Die KSZE und die drei Westmächte
    - 6.1.1 Die KSZE aus amerikanischer Sicht
    - 6.1.2 Frankreich und Großbritannien
  - 6.2 Die KSZE-Politik der Regierung Brandt und die Koordinierung des Vorgehens mit den westlichen Partnern
    - 6.2.1 Die KSZE auf der Ebene der westlichen Koordination bis zum Abschluss des Moskauer Vertrag
    - 6.2.2 Die Verknüpfung des KSZE-Projekts mit den anderen Ost-West-Verhandlungen
    - 6.2.3 Innerwestliche Koordination und die Interessen der Bundesrepublik Deutschland
    - 6.2.4 Das Berlin-Abkommen und das Gegenjunktin der Sowjetunion
    - 6.2.5 Die Gespräche in Oreanda und die Reaktionen auf das sowjetische Gegenjunktin
  - 6.3 Multilaterale Vorbereitung der KSZE bis zur Paraphierung des Grundlagenvertrages
    - 6.3.1 Die bündnisinternen Meinungsunterschiede zum Beginn der multilateralen Vorbereitung
    - 6.3.2 Frühe Prioritätensetzung einzelner Themen im Rahmen der innerwestlichen Koordination
    - 6.3.3 Die Ratifizierung der Ostverträge und die Haltung der Viermächte
    - 6.3.4 Der Grundlagenvertrag als letzter Schritt für die multilaterale KSZE-Vorbereitung
    - 6.3.5 Zusammenhang zwischen dem Grundlagenvertrag, den Bundestagswahlen und dem Beginn der KSZE-Vorbereitung
  - 6.4 Zwischenbilanz: Die KSZE-Politik der Bundesregierung im Kontext ihrer Junktin-Politik
  
- 7. Die KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland bis zur Unterzeichnung der Schlussakte -----213
  - 7.1 Die Haltung der Bundesregierung zu den einzelnen Themen der KSZE
    - 7.1.1 Grundsätze zwischenstaatlichen Verhaltens und militärische Sicherheit
    - 7.1.2 Erweiterung der wirtschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit
    - 7.1.3 Ost-West-Kontakte von Menschen, Ideen und Informationen
  - 7.2 Koordinationsmechanismus für die Vertretung der westlichen Positionen zur KSZE
  - 7.3 Vorbereitende Konsultationen vom 22.11.1972 bis 8.6.1973 in Helsinki
    - 7.3.1 Prozedurale Vorbereitungen
    - 7.3.2 Vorschläge zur Tagesordnung
      - a) Die Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen und militärische Aspekte der Sicherheit
      - b) Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Nichteinmischung
      - c) Die westliche Forderung nach mehr menschlichen Kontakten
    - 7.3.3 Die Suche nach einem Kompromiss in der Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen
    - 7.3.4 Koordination innerhalb der Allianz im Kontext des neuen europäisch-amerikanischen Verhältnisses
    - 7.3.5 Der Weg zu den Schlussempfehlungen vom 8.6.1973
  - 7.4 Außenministerkonferenz vom 3. bis 7.7.1973 in Helsinki
  - 7.5 Versuche der Bundesregierung zur Koordination der verschiedenen Positionen im Westen im Sommer 1973

## **7.6 Die Genfer Verhandlungen vom 18.9.1973 bis 21.7.1975**

### **7.6.1 Allgemeine Debatte in der ersten Verhandlungsrunde**

- a) Der Beginn der Diskussion über die Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen**
- b) Die Auseinandersetzungen über die vertrauensbildenden Maßnahmen**
- c) Die Diskussion in den vier Unterkommissionen von Korb 3**

### **7.6.2 Fortschritte und Stagnation in der zweiten Runde**

- a) Die Einigung über die Unverletzlichkeit der Grenzen**
- b) Der Vorschlag der Bundesregierung zu den vertrauensbildenden Maßnahmen**
- c) Stagnation bei den Diskussionen über die menschlichen Kontakte**
- d) Die Frage der Folgen der Konferenz und des Gipfeltreffens**

### **7.6.3 Führungswechsel von Brandt zu Schmidt und die dritte Runde**

- a) Das sowjetische Drängen auf Abschluss der KSZE auf Regierungsebene**
- b) Die Frage der Unterbringung der Aussage zu den friedlichen Grenzänderungen**
- c) Die Frage zur Unberührtheitsklausel über die Rechte der Viermächte**
- d) Restriktive Haltung der Sowjetunion zu den vertrauensbildenden Maßnahmen**
- e) Verhärtete sowjetische Haltung im Bereich der menschlichen Kontakte**

### **7.6.4 Exkurs: Die innenpolitische Dimension der KSZE-Politik in der Bundesrepublik Deutschland**

### **7.6.5 Die schwachen Impulse zur Einigung in der vierten Runde**

- a) Die schwankenden Diskussionen um den Grundsatz der friedlichen Grenzänderungen**
- b) Das Scheitern des amerikanischen Vorschlags zur Koppelung zwischen KSZE und MBFR**
- c) Die kleinen Fortschritte in Korb 3**

### **7.6.6 Die letzte Runde – Ende des langen Marsches**

- a) Die Terminvereinbarungen für die Schlussphase**
- b) Die Übereinstimmung in der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Unberührtheitsklausel**
- c) Die ausgehandelten Kompromisse im Streit um die vertrauensbildenden Maßnahmen**
- d) Der letzte Versuch zum Kompromiss bei Korb 3 - „Globaler Vorschlag“**

## **7.7 Die Unterzeichnung der Schlussakte am 1.8.1975**

## **7.8 Bilanz der KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland bis zur Unterzeichnung der Schlussakte**

## **8. Schlussbetrachtung – Egon Bahrs Konzeptionen und die KSZE-Politik der Bundesregierung -----381**

## **9. Abkürzungsverzeichnis -----394**

## **10. Quellen- und Literaturverzeichnis -----396**

## 1. Einleitung

### 1.1 Themenschwerpunkte und Forschungsstand

„Unsere Westpolitik ist auch Ostpolitik, die Ostpolitik ist auch Westpolitik.“

(Bundeskanzler Willy Brandt, am 11.4.1973)<sup>1</sup>

Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland in der Zeit des Kalten Krieges wurde durch die internationale politische Struktur des Ost-West-Konflikts zwischen den Konfliktpolen USA und Sowjetunion stark beeinflusst. Die Veränderungen in der internationalen Politik, vor allem in der Politik der USA, des Hauptverbündeten, stellten eine enorme Herausforderung für die bundesdeutsche Außenpolitik dar und unterwarfen sie einem Anpassungsdruck.<sup>2</sup> Die neue Ostpolitik Willy Brandts wäre unmöglich gewesen, wenn es keine Bereitschaft der beiden Supermächte zu einer Entspannung im Ost-West-Verhältnis gegeben hätte. Vor dem Hintergrund dieser internationalen Bedingungen führte die Suche Willy Brandts nach einem Modus vivendi mit den osteuropäischen Nachbarn bei Respektierung des Status quo in Europa zu einer eigenständigen und aktiven Ostpolitik der Bundesrepublik. Diese Politik schuf die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Beziehungen zu den kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas. Dabei spielten die Vorstellungen Egon Bahrs, einem „Vater der neuen Ostpolitik“<sup>3</sup> eine wichtige Rolle, beispielsweise unter dem Stichwort „Wandel durch Annäherung“. Willy Brandts Ostpolitik förderte letztlich die Entspannung, die dann 1975 den Ost-West-Konflikt in Europa in den KSZE-Prozess (KSZE: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) überleitete.

Die Bewertung der Ostpolitik Willy Brandts ist aber nicht unumstritten. Die Debatte über die Wirkungen der Ideen Egon Bahrs wird besonders seit der deutschen Einheit und dem Ende des Kalten Krieges geführt. Dabei liegt einer ihrer Schwerpunkte bezüglich der westlichen Entspannungspolitik darin, ob die Ostpolitik Willy Brandts unter Egon Bahrs Konzept vom

---

<sup>1</sup> Rede von Bundeskanzler Willy Brandt vor dem Parteitag 1973 der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands am 11.4.1973, in: Vorstand der SPD (Hrsg.), 1973, *Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 10. bis 14.4.1973 in Hannover*, Hannover, S. 85.

<sup>2</sup> Vgl. z. B. „Protokoll der 50. Sitzung: Die Deutschland- und Entspannungspolitik von den sechziger Jahren bis 1989“, in: Enquete-Kommission, 1995, *Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland*, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Bd. V/1, Baden-Baden, S. 437-446.

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Reinhard Schmoekel/Bruno Kaiser, 1991, *Die vergessene Regierung: die Grosse Koalition 1966 bis 1969 und ihre langfristigen Wirkungen*, Bonn, S. 191; Jacques Schuster, 1999, „Der Vater der Ostpolitik“, in: *Die Welt*, 20.05.1999.

„Wandel durch Annäherung“ zur Stabilisierung der kommunistischen Regime beigetragen habe. Der britische Historiker Timothy Garton Ash kritisierte Bahrs Konzept, weil man sich in der Ostpolitik Willy Brandts zu sehr auf die kommunistischen Machthaber konzentriert und die Oppositionsbewegungen im Osten unterschätzt hat.<sup>4</sup>

Im Gegensatz dazu weist der Bonner Politologe Hans-Adolf Jacobsen darauf hin, dass die Ostpolitik von ihrem Grundgedanken her keine Erhärtung des Status quo und auch keine Stabilisierung der Macht der Herrschenden im Sozialismus in Osteuropa anstrebte. Vielmehr wurde sie in der Gewissheit betrieben, dass man eine Auflockerung der Positionen der Mächtigen langfristig nur durch den evolutionären Prozess zur Überwindung des Status quo fördern könne.<sup>5</sup> „Weder Brandt, noch Schmidt, noch Kohl beabsichtigten eine Stabilisierung der DDR [...]. Ein kommunistisches Regime, das um seine Herrschaft fürchtet, greift zur Gewalt und riegelt sich nach außen ab, das war die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte. So setzten die Bundesregierungen auf eine langfristige Politik“, behauptet auch Peter Bender.<sup>6</sup>

Bezüglich dieser Debatte wurde lange Zeit in Frage gestellt, ob die Ostpolitik Willy Brandts in Zusammenarbeit mit den drei Westmächten verfolgt worden ist und sie demnach wirklich im Westen verankert war. Gerhard Wettig kritisierte Bahrs gesamteuropäische Idee, da nach seiner Ansicht die Rücksichtnahme auf die USA und die NATO vernachlässigt werden könnte.<sup>7</sup> Auch der amerikanische Professor Walter Hahn befürchtete, dass Bahrs Vorstellungen zu einem radikalen Bruch innerhalb der bisherigen bundesdeutschen Politik führen und in der Auflösung der westlichen Allianz enden werde.<sup>8</sup> Die Frage nach dem Zusammenhalt des Westens wird seit den 90er Jahren auch im Kontext des Beitrags der Ostpolitik Willy Brandts zur deutschen Einheit diskutiert.<sup>9</sup>

Im Abschnitt 1.1 soll der Versuch unternommen werden, die Themen dieser vorliegenden Arbeit im Rahmen des Forschungsstandes u. a. bezüglich der Geschichte des Kalten Krieges Europas und der Theorien der Internationalen Beziehungen einzuordnen. Dabei ist zunächst von

---

<sup>4</sup> Vgl. Timothy Garton Ash, 1993, *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*, New York; ders., 1994, „Rückblick auf die Entspannung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B14/94, S. 3-10.

<sup>5</sup> Vgl. „Protokoll der 47. Sitzung: Internationale Rahmenbedingungen der Deutschlandpolitik 1949-1989“, in: Enquete-Kommission, a.a.O., Bd. V/2, Baden-Baden, S. 132-237, hier S. 159-161.

<sup>6</sup> Peter Bender, 1995, *Die >Neue Ostpolitik< und ihre Folgen*, München, S. 252.

<sup>7</sup> Gerhard Wettig, 1997, „Die Irrtümer des Egon Bahr“, in: *Die politische Meinung*, Nr. 333, S. 5-15, hier S. 9.

<sup>8</sup> Walter F. Hahn, 1973, „West Germany's Ostpolitik: The Grand Design of Egon Bahr“, in: *Orbis*, vol.16, no.4, S. 859-880.

<sup>9</sup> Vgl. N. D. Cary, 2000, „Reassessing Germany's Ostpolitik. Part 1/Part 2,“ in: *Central European History*, vol. 33, no. 2/3; Tetsuji Senoo, 2004, „Willy Brandts Ostpolitik. Problemlage nach der deutschen Einheit“, in: *Rekishigaku Kenkyu* (Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, auf Japanisch), no. 787, April 2004, S. 28-37.



Vorteil, dass seit dem Ende des Kalten Krieges, sowohl der Zugang zu den Primärquellen der Bundesrepublik, als auch der zu den DDR-Akten aufgrund des Ablaufs der regulären 30-Jahre-Sperrfrist leichter und einfacher geworden ist.<sup>10</sup>

Die Öffnung bislang verschlossener Archive nach dem Ende des Kalten Krieges ermöglicht neue Entdeckungen in seiner Geschichte und führt zur Veröffentlichung einiger bemerkenswerter Studien. In seinem Aufsatz „Der lange Weg zur Stabilität“ behauptet Andreas Wenger, dass seit Beginn der 60er Jahre eine amerikanisch-sowjetische Interessenkongruenz in der deutschen und der nuklearen Frage Europa Stabilität und Frieden gebracht habe.<sup>11</sup> Auch andere bedeutende Studien, wie Marc Trachtenbergs Buch *“A Constructed Peace”* oder John Lewis Gaddis’ Buch *“The Long Peace”* beschreiben die Geschichte des Kalten Krieges nur bis zur Kuba-Krise 1962 oder zum Atomteststoppvertrag von 1963.<sup>12</sup> Gaddis nennt fünf Verhaltensregeln der beiden Supermächte als Beiträge zum „langen Frieden“: Respektierung des Einflussbereichs, Verhinderung der direkten militärischen Konfrontation, Verwendung nuklearer Waffen nur als letzte Maßnahme, vorstellbare Anomalie über unvorstellbare Rationalität stellen und Unterminierung der Führungsschicht der anderen Seite vermeiden.<sup>13</sup> Mary Kaldor weist darauf hin, dass die beiden Supermächte ihren Vorteil aus dem System des Kalten Krieges gezogen hätten.<sup>14</sup> Aufgrund dieser Überlegungen sind die Gegner der Entspannungspolitik der Ansicht, die westliche Entspannungspolitik hätte das Ende des Ost-West-Konflikts in Europa unnötig hinausgezögert und die Herrschaft des kommunistischen Systems in unverantwortlicher Weise stabilisiert und verlängert hätte.<sup>15</sup>

In jedem Falle können diese Auffassungen überzeugend beantworten, warum der Kalte Krieg in seiner Zeit „kalt“ geblieben ist. Aber Gaddis schreibt auch, „Der lange Frieden war kein

---

<sup>10</sup> Die vorliegende Arbeit stützt sich hauptsächlich auf die westdeutschen Quellen, die Analyse von Quellen der ehemaligen Ostblockstaaten konnte nur am Rande behandelt werden. Zum Überblick über die Erforschung der Außenpolitik der DDR vgl. Oliver Bange, 2004, „Die Außenpolitik der DDR – Plädoyer für ein neues Forschungsfeld“, in: Friedrich Boll et al. (Hrsg.), *Archiv für Sozialgeschichte*, Jg. 44, Bonn, S. 492-500. Siehe auch Joachim Scholtyseck, 2003, *Die Außenpolitik der DDR*, München; Gerhard A. Ritter, 2002, „Die DDR in der deutschen Geschichte“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 50/2002, S. 171-200.

<sup>11</sup> Andreas Wenger, 1998, „Der lange Weg zur Stabilität: Kennedy, Chruschtschow und das gemeinsame Interesse der Supermächte am Status quo in Europa“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 46/1998, S. 69-99.

<sup>12</sup> Vgl. Marc Trachtenberg, 1999, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945-1963*, Princeton; John Lewis Gaddis, 1987, *The Long Peace: Inquires into the History of the Cold War*, New York. Nach Allen Lynch ging der Kalte Krieg in den 60er Jahren zu Ende, weil die USA und die Sowjetunion ihre Herausforderungen gegeneinander aufgegeben haben sollen. Vgl. Allen Lynch, 1992, *The Cold War Is Over – Again*, Boulder; Michael Cox, 1994, „Rethinking the End of the Cold War“, in: *Review of International Studies*, 20 (1994), S. 87-200.

<sup>13</sup> Gaddis (1987) a.a.O., S. 238-243.

<sup>14</sup> Mary Kaldor, 1990, *The Imaginary War: Understanding the East-West Conflict*, Oxford.

<sup>15</sup> Vgl. z. B. Richard Pipes, 1995, „Misinterpreting the Cold War. The Hard-Liners Had It Right“, in: *Foreign Affairs*, 74 (1995), S. 154-160; ders., 1981, *US-Soviet Relations in the Era of Détente*, Boulder; G.R. Urban, 1976, *Détente*, New York.

beständiger Frieden.”<sup>16</sup> Angenommen, dass die Voraussetzungen für den „langen Frieden” schon in den 60er Jahren gegeben waren, wie kann man dann das ein Vierteljahrhundert später kommende Ende des Kalten Krieges erklären? Zu dieser Frage kann unter der „Dominanz des Militärischen”<sup>17</sup> keine Antwort gefunden werden. Diese Ansicht kann man besser verstehen, wenn man die Strukturveränderungen des Kalten Krieges nach den 60er Jahren beobachtet.

Nach Bernd Stöver werden die Erklärungsmuster zum Ende des Kalten Krieges und zum Untergang der Sowjetunion in zwei Hauptrichtungen eingeordnet.<sup>18</sup> Die erste Erklärung gibt innenpolitischen Faktoren aus der Gründungsphase der Sowjetunion die Hauptschuld am Niedergang. Die zweite nennt vor allem externen Gründen als Ursachen. Demnach hat der Westen durch seine Offensive gegen den Kommunismus die Sowjetunion besiegt. Als dritte Erklärung kann eine Verknüpfung der beiden Auffassungen genannt werden, wobei die Befreiungsidee, z. B. nämlich John F. Kennedys „Strategie des Friedens“ oder Egon Bahrs „Wandel durch Annäherung“ hervorgehoben wird. Beide Ideen basieren nach Stöver auf der Magnettheorie als Teil der Befreiungspolitik, die erkannte, dass der Westen in der Zwischenzeit stärker als der Osten geworden ist. Zur zweiten Kategorie von Stöver kann man zwei Gründe nennen. Einerseits spielte beim Ende des Kalten Krieges die Konfrontationspolitik des Westens gegen den Osten sowie die „Politik der Stärke“ eine große Rolle, andererseits trug die Kooperationspolitik mit dem Osten zur Überwindung der Teilung Europas bei. Von diesen beiden Interpretationen hängt die Bewertung der westlichen Entspannungspolitik ab.<sup>19</sup>

Bei der Ostpolitik der Regierung Brandt liegt der Hauptschwerpunkt der Geschichtsschreibung über die Bundesrepublik Deutschland in den 70er Jahren. Als Grundkonsens der Forschung lässt sich resümieren, so Andreas Rödder, dass der Neuansatz der Brandtschen Ostpolitik im aktiven politischen Willen und konkreter Konzessionsbereitschaft hinsichtlich der vertraglichen Anerkennung des Status quo in Europa lag, unter Einschluss der Führungsrolle der

---

<sup>16</sup> John Lewis Gaddis, 1998, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, New York, S. 280.

<sup>17</sup> Siehe Eckart Conze, 1998, „Konfrontation und Détente. Überlegungen zur historischen Analyse des Ost-West-Konflikts“, in: *Vierteljahrshäfte für Zeitgeschichte*, 46/1998, S.269-282, hier S. 272.

<sup>18</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Bernd Stöver, 2003, *Der Kalte Krieg*, München. Siehe auch ders., 2007, *Der Kalte Krieg 1947-1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters*, München.

<sup>19</sup> Über dieses Thema kann auch im Zusammenhang mit der Frage nach der Entstehung des Kalten Krieges diskutiert werden, die schon seit den 60er Jahren in der historischen Forschung in den USA durch die Auseinandersetzung zwischen der traditionellen, der revisionistischen und später (seit den 70er Jahren) der postrevisionistischen Vorstellung gestellt wurde und bis heute nicht einmal im Ansatz beantwortet ist. Vgl. z. B. David Reynolds (Hrsg.), 1994, *The Origin of the Cold War in Europe: International Perspectives*, New Haven; Gaddis (1998), a.a.O., S. 281-295; Stöver (2007), a.a.O., hier S. 16 f.

Sowjetunion in ihrem Herrschaftsbereich.<sup>20</sup> Die konkrete Konzeption und Gestaltung der Ostpolitik lag vor allem in den Händen Egon Bahrs, der auf „Liberalisierung durch Stabilisierung“ der DDR hoffte. Diese Hoffnung erwies sich aber als illusorisch, da nach Rödder die Entwicklung in die entgegengesetzte Richtung ginge: Selbsterhaltung und Eskalation der Abgrenzung.<sup>21</sup> Andererseits zielte Bahrs Konzeption darauf ab, praktische Verbesserungen der Beziehungen zwischen den Menschen in Ost- und Westdeutschland zu erbringen und damit die noch verbliebene Substanz der Nation zu bewahren. Das Verhältnis zur DDR war grundsätzlich so ambivalent, dass befriedigende Lösungen oder ein ausgewogenes Verhältnis von Leistungen und Gegenleistungen ohnehin außer Reichweite lagen.<sup>22</sup>

Seit 1990 ist bei der Bewertung der Ostpolitik eine zunehmende Verschiebung der Akzente auf die deutschlandpolitischen Potenziale im Hinblick auf die „Wiedervereinigung“ festzustellen.<sup>23</sup> In seinem sich auf die neuen Quellen stützenden Aufsatz beurteilte der Kölner Politologe Werner Link die Aufrechterhaltung der Wiedervereinigungsperspektive als wichtigsten Erfolg der ostpolitischen Verhandlungen.<sup>24</sup> Mit Rücksicht auf die Bedeutung der nationalen Motivation verweist Andreas Vogtmeier darauf, dass eine Europäische Friedensordnung bei Bahrs gesamteuropäischen Konzeptionen, die die Einheit Deutschlands einschließen sollte, weder mit der Westintegration noch der NATO-Zugehörigkeit der Bundesrepublik vereinbar sein würde.<sup>25</sup> Der Widerspruch zwischen der operativen Ostpolitik, die auf amerikanische Mitwirkung angewiesen war, und ihrer langfristigen Konzeption, die sich von den USA wegbewegte, ist in der Literatur wiederzufinden.<sup>26</sup>

Hinzu kommt auch die Frage, inwieweit Willy Brandts Ostpolitik mit der amerikanischen Entspannungspolitik unter der Nixon-Administration vereinbar war. In der Literatur wird häufig aus den Memoiren Henry Kissingers zitiert, dass Nixons Sicherheitsberater in der neuen Ostpolitik

---

<sup>20</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Andreas Rödder, 2004, *Die Bundesrepublik Deutschland 1969-1990*, München.

<sup>21</sup> Vgl. ebenda, S. 43. Siehe auch P. Graf Kielmansegg, 2000, *Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland*, Berlin.

<sup>22</sup> Rödder, a.a.O., S. 43.

<sup>23</sup> Der Begriff wird in Bezug auf die Herstellung der deutschen Einheit am 3.10.1990 unterschiedlich, aber unabhängig von historischen oder zeitgenössischen politischen Konnotationen gebraucht. Heutzutage wird er immer häufiger benutzt. Ebenda, S. 152.

<sup>24</sup> Werner Link, 2001, „Die Entstehung des Moskauer Vertrages im Lichte neuer Archivalien“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 49/01, S.295-315.

<sup>25</sup> Andreas Vogtmeier, 1996, *Egon Bahr und die deutsche Frage: Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung*, Bonn, S. 374-377.

<sup>26</sup> Klaus Schwabe, 2001, „Entspannung und Multipolarität: Die politischen Beziehungen in der zweiten Hälfte des Kalten Krieges 1968-1990“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945 - 1990, Band 2: 1968-1990*, Stuttgart, S. 11-29.

Brandts die Gefahren eines neutralistischen Programms, einer neuen Form des klassischen deutschen Nationalismus sowie der innenpolitischen Instabilität Deutschlands gesehen habe.<sup>27</sup> Andererseits wird aber in der Literatur geurteilt, dass die Ostpolitik der sozial-liberalen Regierung hervorragend in Kissingers Konzept passte, solange sie mit einer Stabilisierung des Status quo gleichbedeutend gewesen sei.<sup>28</sup> Der Bonner Politologe Christian Hacke urteilt, dass zwischen der Ostpolitik der Regierung Brandt und der Nixons eine „konstruktive Rivalität“ wirkte, die durch unterschiedliche Interessenlagen gemeinsame Ziele verwirklichte.<sup>29</sup> Tatsächlich habe es für die Bundesrepublik keine Alternative gegeben, da die Wiedervereinigung zu diesem Zeitpunkt auf der internationalen und nun auch der deutschen Agenda nach unten rückte.<sup>30</sup> Der größte Teil der historischen Urteile über die Brandtsche Ostpolitik ist mit Blick auf die „Erfolgsgeschichte“<sup>31</sup> der Bundesrepublik insgesamt positiv. Aber der Widerspruch zwischen den kurz- oder mittelfristigen zum einen und den langfristigen Zielen zum anderen, mit anderen Worten zwischen Anspruch und Wirklichkeit, scheint bisher noch nicht gelöst worden zu sein.

Diese historischen Analysen zur Ostpolitik können auch im Zusammenhang mit den Überlegungen im Bereich der Theorien der Internationalen Beziehungen interpretiert werden. Für den Neorealismus ist das außenpolitische Verhalten eines Staates wesentlich durch seine Machtposition im internationalen System bestimmt.<sup>32</sup> Die Machtposition eines Staates ergibt sich

<sup>27</sup> Henry A. Kissinger, 1979, *Memoiren 1968-1973*, München, S. 441. Siehe auch ders., 1982, *Memoiren 1973-1974*, Band 2, München. Zur Haltung Kissingers zur Ostpolitik vgl. Christian Hacke, 1975b, „Henry Kissinger und das deutsche Problem“, in: *Deutschland Archiv* 9/1975, S. 973-987; Günter Schmid, 1980, „Henry Kissinger und die deutsche Ostpolitik: Kritische Anmerkungen zum ost- und deutschlandpolitischen Teil der Kissinger-Memoiren“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B8/80, S. 10-20; Stephan Fuchs, 1999, *Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert: Kissinger, Bahr und die Ostpolitik*, Hamburg, S. 64-71: Abschnitt 5.2.1 dieser Arbeit.

<sup>28</sup> Clay Clemens, 1991, „Amerikanische Entspannungs- und Ostpolitik 1969-1975,“ in: Wolfgang-Uwe Friedrich (Hrsg.), *Die USA und die Deutsche Frage 1945-1990*, Frankfurt a.M./New York.

<sup>29</sup> Christian Hacke, 2002, *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von J. F. Kennedy bis G. W. Bush*, 2. Aktualisierte und erweiterte Auflage, München, S. 158 f.

<sup>30</sup> Rödder, a.a.O., S. 42.

<sup>31</sup> Zur Argumentation über die „Erfolgsgeschichte“ der Bundesrepublik vgl. Rudolf Morsey, 1999, *Die Bundesrepublik Deutschland: Entstehung und Entwicklung bis 1969*, 4., überarb. und erw. Aufl., München, S. 119-122. Siehe auch Heinrich A. Winker, 2000, *Der lange Weg nach Westen. Bd. 2*, München.

<sup>32</sup> Vgl. Kenneth Waltz, 1959, *Man, the State and War*, New York; ders., 1979, *Theory of International Politics*, New York; Robert O. Keohane (Hrsg.), 1986, *Neorealism and Its Critics*, New York. Waltz selbst hat zum einen darauf hingewiesen, dass es nicht seine Intention war, eine Theorie der Außenpolitik zu entwickeln, da ihre abhängige Variable nicht das Verhalten einzelner Staaten ist, sondern Eigenschaften verschiedener internationaler Systeme wie deren Stabilität oder Kriegsanfälligkeit. Zum anderen unterstreicht er aber an anderer Stelle, dass die Struktur des internationalen Systems Staaten zu einem bestimmten und machtpolitischen Verhalten anhalte. Siehe dazu Rainer Baumann/Volker Rittberger/Wolfgang Wagner, 1999, „Macht und Machtpolitik. Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen über die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Heft 2/1999, S. 245-286, hier S. 247; Carlo Masala, 2006, „Neorealismus und Internationale Politik im 21. Jahrhundert“, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 16 Jg. Heft 1, S. 87-111, hier S. 90; Waltz (1979), a.a.O., S. 72; ders., „The Emerging Structure of International Politics“, in: *International*

aus seinem Anteil an bestimmten, im internationalen System verfügbaren Ressourcen und der Anzahl der Pole des internationalen Systems. Das Bipolarsystem der USA und der Sowjetunion, durch das nach der neorealistischen Theorie die internationale Struktur in der Zeit des Kalten Krieges gekennzeichnet war, beeinflusste bis zu seinem Ende maßgeblich das außenpolitische Verhalten der Bundesrepublik Deutschland. Werner Link macht darauf aufmerksam, dass die Entspannung der Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion bei der Ostpolitik Willy Brandts eine wichtige Rolle spielte und die Bundesregierung sich an das Streben der USA nach Entspannung anpassen musste.<sup>33</sup> Beim Neorealismus können Egon Bahrs außenpolitische Ideen wie beispielweise der „Wandel durch Annäherung“ als eine westdeutsche Anpassung an die amerikanisch-sowjetische Annäherung interpretiert werden.

Im Gegensatz dazu wird am Neorealismus kritisiert, dass Staaten durchaus Möglichkeiten haben, auf die Struktur des internationalen Systems einzuwirken. Beim Konstruktivismus, der den sinngebenden internationalen Kontext politischer Handlungen, Wahrnehmungen und Ideen in den Mittelpunkt stellt, geht es nach seinem bekanntesten Advokaten Alexander E. Wendt um die sozial konstruierten Beziehungen zwischen den Staaten. Dabei wendet er Anthony Giddens' Strukturierungstheorie an, die von der Grundannahme ausgeht, dass Akteure und Strukturen einander gegenseitig bedingen.<sup>34</sup> Wendts konstruktivistische Theorie kann man so verstehen, dass die Struktur des internationalen Systems zwar erst das Handeln eines Staates ermöglicht, es aber nicht vollständig bestimmt. Andererseits wird diese Struktur jedoch auch durch das Handeln des Staates beeinflusst.

Da der Neorealismus sein Augenmerk auf die Struktur des internationalen Systems legt, können die innenpolitischen bzw. gesellschaftlichen Faktoren relativ vernachlässigt werden. Schon in den 60er und 70er Jahren wurde das Bezugsfeld zwischen außen- und innenpolitischen Faktoren von dem „Linkage-Ansatz“ oder der bürokratischen Politik der Außenpolitikanalyse aufgearbeitet.<sup>35</sup>

---

*Security*, 18/2, S. 44-79, hier S. 61-70.

<sup>33</sup> Vgl. Werner Link, 1986, „Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974“, in: ders./Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger (Hrsg.), *Republik im Wandel 1969-1974: Die Ära Brandt* (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Vol. 5/I), Stuttgart; ders., 1980, *Der Ost-West-Konflikt: Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Stuttgart.

<sup>34</sup> Vgl. Alexander E. Wendt, 1987, „The Agent-Structure-Problem in International Relations Theory“, in: *International Organization*, 41/3, S. 335-370; ders., 1992, „Anarchy is What State Make of It“, in: *International Organization*, 46/2, S. 391-425; ders., 1999, *Social Theory of International Politics*, Cambridge. Zur Strukturierungstheorie vgl. Anthony Giddens, 1984, *The Constitution of Society*, Berkeley. Siehe auch Cornelia Ulbert, 2003, „Sozialkonstruktivismus“, in: Siegfried Schieder/Manuela Spindler (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen, S. 391-420, hier S. 397-400.

<sup>35</sup> Vgl. James L. Rosenau (Hrsg.), 1967, *Domestic Source of Foreign Policy*, New York; ders., 1969, *Linkage Politics*, New York; ders., 1969, *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Research and Theory*,

In Bezug auf die Modelle des außenpolitischen Entscheidungsprozesses weist der Politikwissenschaftler Gunther Hellmann darauf hin, dass das Beispiel der Ostpolitik Willy Brandts zeigt, welche hohe Bedeutung langfristig angelegte Planungsentscheidungen haben können und wie sehr ihre Umsetzung in praktische Politik zugleich von einer Reihe innen- und außenpolitischer Faktoren abhängt.<sup>36</sup> Aus Sicht der Einbettung der Bundesrepublik in das internationale System wurde schon bei Wolfram Hanrieder mit dem Konzept der außenpolitischen Kompatibilität und des innenpolitischen Konsens das bundesdeutsche außenpolitische Handeln analysiert.<sup>37</sup>

Bei der Erklärung internationaler Kooperation geht der Ansatz der „Zwei-Ebenen-Spiele“ („*Two-Level Games*“) davon aus, dass bei internationalen Verhandlungen einerseits auf nationaler Ebene gesellschaftliche Akteure Druck auf die Regierung ausüben, um ihre Ziele zu realisieren, andererseits auf internationaler Ebene die Regierung die Verhandlungen nutzt, um dem Druck der gesellschaftlichen Akteure nachzukommen bzw. zu entgehen.<sup>38</sup> Dabei verhandeln zunächst auf internationaler Ebene Regierungen von Staaten miteinander, dann verhandeln auf nationaler Ebene die Regierungen mit gesellschaftlichen Akteuren, ob die ausgehandelte Vereinbarung internationaler Kooperation ratifiziert werden soll.<sup>39</sup> Bei Putnam ist mit der Ratifizierung nicht unbedingt der formale Ratifizierungsprozess gemeint, sondern vielmehr der Umstand, dass Regierungen zur Umsetzung politischer Maßnahmen der Zustimmung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen bedürfen. Mit Blick auf die Ostpolitik Willy Brandts darf nicht vergessen werden, dass die Ostpolitik der SPD/FDP-Regierung bei dem Ratifizierungsprozess der Ostverträge oder schon im Laufe der Verhandlungen mit den Ostblockstaaten vor allem von der CDU/CSU heftig kritisiert wurde (vgl. Abschnitt 6.3.3 und 7.6.4).

Zu dieser Relativierung der neorealistischen Ansätze gehört außerdem der Aspekt der Perzeption des Entscheidungsträgers bei der Einschätzung außenpolitischer Interessen, welcher

---

New York; ders., 1971, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York; Graham T. Allison, 1971, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston.

<sup>36</sup> Gunther Hellmann, 2006, *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 146-149.

<sup>37</sup> Wolfram F. Hanrieder, 1967, *West German Foreign Policy 1949-1963: International Pressure and Domestic Response*, California. Siehe auch Christian Hacke, 1974, „Die ost- und deutschlandpolitische Konzeption der parlamentarischen Opposition des 6. Deutschen Bundestages im Spannungsfeld zwischen Adaption und Alternative“, in: Egbert Jahn/Volker Rittberger (Hrsg.), *Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen*, Opladen, S. 29-52.

<sup>38</sup> Robert D. Putnam, 1993, „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game“, in: ders./Peter B. Evans/Harold K. Jacobsen (Hrsg.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley.

<sup>39</sup> Bernhard Zangl, 1995, „Der Ansatz der Zwei-Ebenen-Spiele. Eine Brücke zwischen dem Neoinstitutionalismus und seinen KritikerInnen?“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Heft2/1995, hier S. 396.

schon 1976 von Robert Jervis untersucht wurde.<sup>40</sup> Auch seit Anfang der 90er Jahre gab es eine Debatte um die Rolle von Ideen, die bei dem sich auf materielle Faktoren konzentrierten Neorealismus unterschätzt wird.<sup>41</sup> Bei den Wertungen der Ostpolitik wird deutlich, dass die Brandtsche Ostpolitik „eine starke Personenbezogenheit aufweist“, in der Egon Bahr die Doppelrolle als Vordenker und als praktischer und pragmatischer Unterhändler spielte.<sup>42</sup>

Weit verbreitet ist die Auffassung, dass Egon Bahr der „Hauptarchitekt“ der Ostpolitik Willy Brandts war.<sup>43</sup> Aber bezüglich der gesamteuropäischen Konzeptionen verweist Link auf den Unterschied zwischen den beiden Sozialdemokraten, wobei es bei Brandt als Bundeskanzler weniger um ein neues gesamteuropäisches Sicherheitssystem ginge, sondern vielmehr um die Weiterentwicklung der beiden bestehenden militärischen Bündnissysteme.<sup>44</sup> In ihrem Buch über Willy Brandt verweist Brigitte Seebacher darauf, dass sich bei Bahr, im Gegensatz zu Brandt, deutsche Einheit und westeuropäische Integration ausschlossen.<sup>45</sup> Diese beiden Einschätzungen zweifeln an, dass Bahr bei seinen außenpolitischen Ideen nicht so großen Wert auf die westliche Solidarität bzw. die engere Zusammenarbeit mit den USA legte wie Brandt. Dabei ist zunächst zu erwähnen, dass Brandt in seinen veröffentlichten Aussagen eine „rationalisierte“ Version seiner Ansichten preisgab.<sup>46</sup> Hinsichtlich des Verhältnisses von Brandt und Bahr dürfen dann die jeweiligen Aussagen über den politischen Partner nicht außer Acht gelassen werden. Brandt selbst sagte über Bahr: „Er ist als deutscher Patriot mit Sinn für internationale Verantwortung einen weiteren Weg gegangen, und wir haben uns dabei nie aus den Augen verloren. Wenn und wo gesamteuropäische Zusammenarbeit vorkommt und gesamteuropäische Sicherheit gestaltet wird, ist sein gedanklicher Beitrag unverkennbar.“<sup>47</sup> In seinen Memoiren von 1996 äußerte Bahr sich über

---

<sup>40</sup> Robert Jervis, 1976, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton.

<sup>41</sup> Vgl. Judith Goldstein/Robert O. Keohane (Hrsg.), 1993, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca; Markus Jachtenfuchs, 1995, „Ideen und internationale Beziehungen“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Heft 2/1995, S. 417-442.

<sup>42</sup> Vgl. Fuchs, a.a.O., S. 37.

<sup>43</sup> Vgl. Künchenmeister, Daniel/Detlef Nakath (Hrsg.), 2002, *Architekt und Brückenbauer. Gedanken Ostdeutscher zum 80. Geburtstag von Egon Bahr*, Bonn. Egon Bahr, Jahrgang 1922, war von 1960 bis 1966 Leiter des Presse- und Informationsamtes des Landes Berlin und als solcher Sprecher des vom Regierenden Bürgermeister Willy Brandt geführten Senats, und von 1966 bis 1969 Botschafter und als Planungschef im Auswärtigen Amt unter Außenminister Brandt. In der Regierung Brandt war er zuerst als Staatssekretär im Bundeskanzleramt, und ab 15.12.1972 als Bundesminister für besondere Aufgaben und Bundesbevollmächtigter für Berlin tätig. Bahr war einer der engsten Mitarbeiter Brandts und auch sein persönlicher Freund. Siehe dazu Fuchs, a.a.O., S. 127-131.

<sup>44</sup> Link (1986), a.a.O., S. 170 f.

<sup>45</sup> Brigitte Seebacher, 2006, *Willy Brandt*, München, S. 18 f. Seebacher schreibt auch, „W.B., der sich anderes als Bahr in Amerika wohl fühlte, war ein Mann des Westens.“ Ebenda, S. 217.

<sup>46</sup> Vgl. Fuchs, a.a.O., S. 88.

<sup>47</sup> Willy Brandt, 1989, *Erinnerungen*, Frankfurt a.M., S. 73 f.

Brandts Charakter wie folgt: „geschmeidig, abwiegen, relativieren, aber in der Sache keinen Millimeter zurück.“<sup>48</sup> Während Willy Brandt die Vision der Verständigung, Kooperation und der Aussöhnung mit dem Osten personifizierte,<sup>49</sup> blieb Bahr stets im „Windschatten“ des Aufstiegs und der Popularität Brandts.<sup>50</sup>

Über Bahrs außenpolitische Ideen wurden seit den 90er Jahren schon einige Werke veröffentlicht, die großen Wert auf ihre Kontinuität legen. Bei Stefan Heinlein ist die neue Ostpolitik ein Art Testfeld für das gesamte Konzept der Gemeinsamen Sicherheit.<sup>51</sup> Vogtmeier weist mit den unveröffentlichten Dokumenten im Depositum Egon Bahrs im *AdsD* überzeugend die Kontinuität im Denken Egon Bahrs auf dem Weg zur Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands nach.<sup>52</sup> Gestützt vor allem auf Interviews und die Archive in Deutschland und den USA untersucht Stephan Fuchs unter Hervorhebung der Kooperationsfähigkeit Bahrs und Kissingers die Bedeutung für die Konzeptualisierung und Realisierung von Ostpolitik.<sup>53</sup> Mit dem zugänglich gewordenen Archivgut aus staatlichen Archiven und den Archiven politischer Parteien bei den parteinahen Stiftungen weist der Mannheimer Historiker Gottfried Niedhart darauf hin, dass Bahrs Formulierung „Wandel durch Annäherung“ Ausdruck einer Revisionspolitik mit anderen Mitteln sei.<sup>54</sup> Auch aus dieser Forschungstendenz ergibt sich die Frage, wie aktiv die Ostpolitik der Regierung Brandt unter der Änderung des internationalen Klimas auf der Ebene der Supermächte und insbesondere bei welcher Art von Unterstützung durch die USA betrieben wurde.

Hinsichtlich dieser „aktiven Anpassung“<sup>55</sup> der bundesdeutschen Außenpolitik an die Haupttendenz der Internationalen Politik bietet die KSZE ein gutes Beispiel.<sup>56</sup> Von den Publikationen über die KSZE wäre zunächst die Bewertung des Politologen Hans-Peter Schwarz,

---

<sup>48</sup> Egon Bahr, 1996, *Zu meiner Zeit*, München, S. 158.

<sup>49</sup> Vgl. Hacke (2003), a.a.O., S. 156.

<sup>50</sup> Vgl. Fuchs, a.a.O., S. 37.

<sup>51</sup> Stefan A. Heinlein, 1993, *Gemeinsame Sicherheit: Egon Bahrs sicherheitspolitische Konzeption und die Kontinuität sozialdemokratischer Entspannungsvorstellungen*, New York.

<sup>52</sup> Vogtmeier, a.a.O.

<sup>53</sup> Fuchs, a.a.O., hier S. 190. Er kommt zum Schluss: „Die Entwicklung ihres Verhältnisses von Rivalentum zu Freundschaft hat den gesamten Ablauf der Ostpolitik wie auch der globalen Détente gesteuert.“ In seiner Rezension zum Werk Fuchs' macht Niedhart darauf aufmerksam, die Reduzierung der Analyse von Außenpolitik auf Elemente „personaler Steuerung“ könne wenig überzeugen. Gottfried Niedhart, 2001b, „Rezension zu: Fuchs, Stephan: *Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert*“. Kissinger, Bahr und die Ostpolitik. Hamburg 1999“, in: H-Soz-u-Kult, 10.04.2001, <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/id=1092> [17.2.2008].

<sup>54</sup> Gottfried Niedhart, 2002, „Revisionistische Elemente und die Initiierung friedlichen Wandels in der neuen Ostpolitik 1967-1974“, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 28, S. 233-266.

<sup>55</sup> Link (2001), a.a.O., S. 313.

<sup>56</sup> Zur KSZE verweist die Bibliographie bereits im Jahre 1993 auf über 5500 Publikationen. Vgl. Peter Schlotter, 1999, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: Wirkung einer internationalen Institution*, Frankfurt a.M./New York, S. 43.



die KSZE sei ein „typisches Kunstprodukt aus der Phase der Entspannungspolitik, zu nennen.“<sup>57</sup> Schwarz sieht die Politik der Westintegration als Staatsräson der Bundesrepublik und warnt davor, dass nur die moralischen Aspekte der Entspannungspolitik wie „Friedenspolitik“ betont werden. Schon in der Bundestagsdebatte vom 25.7.1975 konstruierte der CSU-Politiker Franz Josef Strauß eine Analogie zwischen KSZE und „Appeasement“ in München von 1938.<sup>58</sup> Helga Haftendorns Standardwerk über die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von 1955 bis 1982 legt neben der Politik des Gewaltverzichts, der Nuklearpolitik und der MBFR auch die multilaterale Entspannungspolitik im Rahmen der KSZE dar.<sup>59</sup>

Neben den zahlreichen zeitgenössischen Werken über den KSZE-Prozess ist dieses Thema nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wieder neu in die Diskussion geraten. Spannend zu lesen ist zunächst eine Veröffentlichung Wilfried von Bredows. In seiner Arbeit von 1992 bezeichnet er das KSZE-Projekt als Vehikel antagonistischer Kooperation.<sup>60</sup> Peter Becker sah die frühe bundesdeutsche KSZE-Politik bis zur Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki mit Blick auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess als ein Element der Koordinierung und Harmonisierung mit den westlichen Verbündeten.<sup>61</sup> Das Werk „Helsinki, 1. August 1975“ von Wilfried Loth bietet einen Gesamtüberblick über die Ost-West-Auseinandersetzung in Europa, insbesondere auf dem Feld der Sicherheitspolitik bezüglich der KSZE bis zum Zerfall des Ostblocks.<sup>62</sup> In seiner Habilitationsschrift geht Peter Schlotter aus der Sicht der Regimeanalyse im Bereich der Internationalen Beziehungen der Wirkung von KSZE-Normen und Regeln nach.<sup>63</sup> Der amerikanische Wissenschaftler Daniel C. Thomas untersucht in seinem Werk „The Helsinki Effect“ näher, aus welchen Anfängen heraus die Menschenrechtsfrage in die Schlussakte der

---

<sup>57</sup> Hans-Peter Schwarz, 1977, *Zwischenbilanz der KSZE*, Stuttgart, S. 8. Siehe auch ders., 1975, „Die Politik der Westbindung oder die Staatsraison der Bundesrepublik,“ in: *Zeitschrift für Politik*, 22/4, S. 307-337; ders., 1985, *Die gezähmten Deutschen: Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart.

<sup>58</sup> Siehe dazu Werner Link, 1989, „Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Spiegel der KSZE-, MBFR- und KVAE-Verhandlungen“, in: Christian Hacke/Manfred Knapp (Hrsg.), *Friedenssicherung und Rüstungskontrolle in Europa*, Köln, S. 79-93, hier S. 79.

<sup>59</sup> Helga Haftendorn, 1983, *Sicherheit und Entspannung: Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, Baden-Baden.

<sup>60</sup> Wilfried von Bredow, 1992, *Der KSZE-Prozess*, Darmstadt. Auch der Nürnberger Historiker Gregor Schöllgen weist darauf hin, dass die KSZE „das klassische Produkt eines Kompromisses zwischen westlichen und östlichen Vorstellungen“ war. Vgl. Gregor Schöllgen, 2000, „Was hat der Ost-West-Konflikt in der Weltpolitik bewirkt?“, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*, Bonn, S. 72-80, hier S. 78.

<sup>61</sup> Peter Becker, 1992, *Die frühe KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland. Der außenpolitische Entscheidungsprozeß bis zur Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki*, Münster/Hamburg.

<sup>62</sup> Wilfried Loth, 1998, *Helsinki, 1. August 1975: Entspannung und Abrüstung*, München.

<sup>63</sup> Schlotter (1999), a.a.O. Siehe auch Nobert Ropers/Peter Schlotter, 1989, „Regimeanalyse und KSZE-Prozess“, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, S. 315-342.

Helsinki-Konferenz gelangte.<sup>64</sup> Diese Darstellungen sollen als Grundlage dafür dienen, der umstrittenen Problematik näher zu kommen, ob und unter welchen Bedingungen der KSZE-Prozess zu geregelten Austragungsformen des Ost-West-Konflikts und zu dessen Auflösung beigetragen hat. Während bei den Standardwerken über die Ost-West-Beziehungen der Einfluss der beiden Supermächte auf die KSZE hervorgehoben wird,<sup>65</sup> ist bei den auf neuen Dokumenten basierenden Darstellungen von Yamamoto, Spohr-Readman und Hakkarainen eine Forschungstendenz sichtbar, die Funktion der Supermächtepolitik als Erklärungsmuster zu relativieren.<sup>66</sup> Trotz mancher Eigendynamik der KSZE darf aber die Funktion der amerikanisch-sowjetischen Vereinbarungen nicht vernachlässigt werden. Nach Ansicht Links wurden wichtige und kontroverse Fragen, wie die Bestimmung über die friedliche Grenzänderung im Prinzip 1 der Schlussakte, nicht in multilateralem Rahmen, sondern direkt von den Supermächten gelöst.<sup>67</sup>

Unter diesem Forschungsstand werden in der vorliegenden Arbeit anhand neuer Quellen folgende Fragen zur Diskussion gestellt. Zunächst wird untersucht, inwieweit Egon Bahrs gesamteuropäische Konzeption in der Ostpolitik Willy Brandts eine Rolle gespielt hat und den Weg zur KSZE bereitete. Dabei ist zu berücksichtigen, wie bei Bahrs gesamteuropäischen Vorstellungen die westeuropäische Kooperation bzw. die engen Beziehungen zu den USA bewertet wurden. Anschließend wird erforscht, inwieweit sowohl die Verhandlungen der Bundesrepublik mit der Sowjetunion, mit Polen und mit der DDR bis 1972 als auch der Meinungs austausch mit den drei Westmächten, insbesondere den USA, für die Entstehung der KSZE entscheidend waren. Unter welchen Umständen und wie die Bundesrepublik im Rahmen der KSZE ihre nationalen Interessen verfolgte, soll in der vorliegenden Arbeit betrachtet werden. Außerdem wird mit Hilfe der neu

---

<sup>64</sup> Daniel C. Thomas, 2001, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights and the Demise of Communism*, Princeton.

<sup>65</sup> Zu den Standardwerken über die europäische Entspannung siehe u. a. Raymond L. Garthoff, 1994, *Détente and Confrontation*, Rev. ed., Washington, D.C.; Keith L. Nelson, 1995, *The Making of Détente: Soviet-American relations in the shadow of Vietnam*, Baltimore; W. R. Smyser, 1999, *From Yalta to Berlin: The Cold War Struggle over Germany*, Basingstoke; Richard W. Stevenson, 1985, *The Rise and Fall of Détente: Relaxations of Tension in US-Soviet Relations 1953-84*, London; Werner Link, 1980, *Der Ost-West-Konflikt: Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Stuttgart.

<sup>66</sup> Vgl. Takeshi Yamamoto, 2007, *The Road to the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1969-1973: Britain, France and West Germany*, Ph. D. Thesis, University of London; K. Spohr-Readman, 2006, „National Interest and the Power of 'language': West German diplomacy and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975“, in: *Journal of Strategic Studies*, 29 (6), S. 1077-1120; Petri Hakkarainen, 2008 (i.E.), „From Linkage to Freer Movement: The Federal Republic of Germany and the Nexus between Western CSCE Preparations and Deutschlandpolitik, 1969-1972“, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965-1975*, London.

<sup>67</sup> Link (1989), a.a.O., hier S. 85. Siehe auch K.J. Holsti, 1982, „Bargaining theory and diplomatic reality: the CSCE negotiations“, in: *Review of International Studies*, 8 (1982), S. 159-170, hier S. 164; Maresca, a.a.O., S. 110-116; Vojtech Mastny, 1986, *Helsinki, Human Rights and European Security*, Durham, S. 9; Abschnitt 7.6.5.b dieser Arbeit.

zugänglich gewordenen oder erst kürzlich veröffentlichten Dokumente verfolgt, wie die Bundesrepublik bei den KSZE-Verhandlungen bis zur Unterzeichnung der Schlussakte unter den Bedingungen der Supermächtepolitik durch die Abstimmungsprozesse mit ihren westlichen Partnern ihre Interessen vertrat. Dabei werden u. a. die Fragen der Unverletzlichkeit der Grenzen, der vertrauensbildenden Maßnahmen und der menschlichen Kontakte berücksichtigt, die bei den KSZE-Verhandlungen sehr kontrovers und für die Bundesrepublik von Bedeutung waren. Mit diesen drei Bereichen wurden die wesentlichen Elemente Bahrs außenpolitischer Ideen bei der operativen KSZE-Politik umgesetzt. Im Falle der KSZE-Verhandlungen wird deutlich, inwieweit Bahrs außenpolitische Vorstellungen durch innerwestliche Abstimmungsprozesse über bilaterale Verträge zur bundesdeutschen KSZE-Politik auf gesamteuropäischer Ebene umgesetzt wurden.

## **1.2 Aufbau und Quellenlage**

In der Einleitung wird der Versuch unternommen, die Ostpolitik Willy Brandts im Kontext der Theorien der Internationalen Beziehungen und der Geschichte des Kalten Krieges in Europa einzuordnen (vgl. Abschnitt 1.1). In Kapitel 2 wird zuerst die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis zu den 60er Jahren beschrieben, um die Besonderheit der Bahrschen Konzeptionen hervorzuheben. Danach wird die ost- und deutschlandpolitische Konzeption Bahrs im Vergleich mit anderen Linien der bundesdeutschen Außenpolitik analysiert. In Unterkapitel 2.3 werden seine gesamteuropäischen Konzeptionen im Kontext seines Plans für ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem analysiert. Dabei wird auch darauf eingegangen, ob die westeuropäische Integration bei seinen Vorstellungen vernachlässigt wurde oder nicht.

Kapitel 3 behandelt die Vorgeschichte eines gesamteuropäischen Sicherheitskonferenzprojekts bis zur Bildung der sozial-liberalen Regierung in der Bundesrepublik. Dabei wird dargestellt, wie der Osten durch die Vorschläge in den 60er Jahren seine Interessen beförderte und wie der Westen darauf reagierte. Dann wird auf die Haltung der Bundesrepublik zum Konferenzprojekt eingegangen, vor allem in der Zeit der Regierung Erhard und der Großen Koalition. Dabei wird auch ein Arbeitspapier erörtert, das sich schon vor der Bildung der sozial-liberalen Koalition unter Bahr im Auswärtigen Amt mit der Konferenzproblematik befasste.

In Kapitel 4 wird untersucht, wie das Thema „KSZE“ in den Verhandlungen mit der Sowjetunion, mit Polen und mit der DDR behandelt wurde. Im Laufe der Verhandlungen bemühte sich die Bundesregierung, die Vorrangigkeit ihrer bilateralen Gespräche zu betonen. Dies bedeutete

aber nicht, dass dabei das Konferenzprojekt vernachlässigt wurde. In diesem Kapitel werden die Dimension der KSZE als Instrument der Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt und zum anderen die Abstimmungsprozesse über die später auch in der KSZE behandelten Thematiken dargestellt.

In Kapitel 5 wird die Koordinierung des Vorgehens mit den westlichen Ländern, vor allem mit den USA, Frankreich und Großbritannien bis zum Abschluss des Moskauer Vertrages beschrieben. Im Deutschlandvertrag mit der Bundesrepublik von 1952/54 hatten sich die drei Westmächte die Rechte und Verantwortlichkeiten für Berlin und Deutschland als Ganzes vorbehalten. Für die drei Westmächte bedeutete die Einschränkung der deutschen Souveränität die Möglichkeit, den Handlungsspielraum der Bundesrepublik zu beeinflussen. Aus dem Zusammenhang zwischen den ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen und den Kompetenzen der drei Westmächte ergab sich für die Regierung Brandt die Notwendigkeit, die alliierten Vorbehaltsrechte zu berücksichtigen, aber auch die Chance, sie für sich zu nutzen. Die Absicherung gegen einen möglichen deutschen Alleingang in Richtung Osten durch die Abstimmungsprozesse zwischen der Bundesrepublik und ihren Partnern trug zur Unterstützung der bundesdeutschen Ostpolitik durch die drei Westmächte bei. Die Frage dieser Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte über Deutschland tauchte auch in den späteren KSZE-Verhandlungen auf.

In Kapitel 6 werden die westlichen Koordinierungsprozesse für die KSZE erläutert. Dabei werden die von der Bundesregierung aufgestellten Junktims zwischen ihren bilateralen Gewaltverzichtsgesprächen von Moskau und Warschau, den Berlin-Verhandlungen, den innerdeutschen Beziehungen bis zum Abschluss des Grundlagenvertrags und dem Beginn der vorbereitenden Gespräche über die KSZE erläutert. Durch diese Junktim-Politik ergab sich für die Bundesregierung einerseits ein Zwang zur engen Abstimmung ihrer KSZE-Position mit ihren Partnern, andererseits versuchte die Regierung Brandt im Rahmen dieser Verknüpfungen ihre Interessen durchzusetzen.

In Kapitel 7 wird die KSZE-Politik der Bundesrepublik bis zur Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki von 1975 behandelt. Vorbereitende Konsultationen fanden vom 22.11.1972 bis zum 8.6.1973 statt, danach begann mit einem Treffen der Außenminister der 35 Teilnehmerstaaten vom 3. bis 7.7.1973 in Helsinki offiziell die erste Phase der KSZE. Die wichtigste Phase der KSZE fand vom 18.9.1973 bis 21.7.1975 in Genf statt. Im Laufe der Verhandlungen über die KSZE war die Bundesrepublik bemüht, eine gemeinsame Position des Westens auszuarbeiten und dadurch ihre Interessen durchzusetzen. Dabei werden u.a. die Fragen der

Unverletzlichkeit der Grenzen, der vertrauensbildenden Maßnahmen und der menschlichen Kontakte berücksichtigt, die bei den Genfer Verhandlungen über die KSZE heftig umstritten und für die Bundesrepublik von großer Bedeutung waren. Parallel mit diesen Koordinierungen auf internationaler Ebene werden auch die Auseinandersetzungen zwischen der sozial-liberalen Regierung und der CDU/CSU-Opposition auf innenpolitischer Ebene betrachtet.

Als zentrale Quellenbasis liegen der Studie eine Auswahl von Dokumenten im Politischen Archiv des Auswärtigen Amts (*Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland: AAPD*), die Bahr-Papiere im Depositum Egon Bahrs, das „Willy-Brandt-Archiv“ und das „Helmut-Schmidt-Archiv“ im „Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (*AdsD*)“ in Bonn, die Akten der Ministerien im Bundesarchiv in Koblenz sowie die Archivalien von Dokumenten im Politischen Archiv des Auswärtigen Amts in Berlin zugrunde. Die Editionen der *AAPD* sind aufgrund des Ablaufs der regulären 30-Jahre-Sperrfrist derzeit bis zum Jahre 1977 veröffentlicht. Außerdem werden zum Teil die primären Dokumente aus dem Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung (*ACDP*) und aus den Aktenbeständen der ehemaligen DDR, beispielweise den Parteiakten der SED in der Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen im Bundesarchiv (*SAPMO*), sowie Nachlässe und Büroakten führender Funktionäre berücksichtigt. Durch die neue Öffnung der Archive politischer Parteien bei den parteinahen Stiftungen kann die Studie nicht nur auf schon veröffentlichte Reden und Artikel zurückgreifen, sondern auch auf bisher unveröffentlichte interne Vermerke, Planungspapiere und Sitzungsprotokolle vertraulicher Art. Ebenso werden Briefe und private Aufzeichnungen genutzt.<sup>68</sup> Bezüglich der KSZE-Verhandlungen werden neben den in den *AAPD* enthaltenen Dokumenten die bundesdeutschen Delegationsberichte im Politischen Archiv des Auswärtigen Amts verwendet. Außerdem findet neben den Veröffentlichungen von Konferenzteilnehmern der einzelnen Verhandlungen einer von drei Bänden der britischen außenpolitischen Dokumentensammlungen „*Documents on British Policy Overseas*“ Verwendung.<sup>69</sup>

Die Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung legt die Berliner Ausgabe vor, deren Auswahl

---

<sup>68</sup> Die Archive politischer Parteien bei den parteinahen Stiftungen bewahren vor allem Parteiakten und Fraktionsakten sowie Nachlässe und Deposita von Politikern auf. Siehe Rödder, a.a.O., S. 115.

<sup>69</sup> Zu den grundlegenden Arbeiten von Konferenzteilnehmern der Verhandlungen bis zur Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki siehe u.a. Luigi Vittorio Graf Ferraris, 1979, *Report on a Negotiation, Helsinki-Geneva-Helsinki, 1972-1975*, Geneva; John Maresca, 1987, *To Helsinki: The Conference on Security and Co-operation in Europe, 1973-1975*, Durham; Ljubivoje Acimovic, 1981, *Problems of Security and Cooperation in Europe*, Alphen aan den Rijn.

wichtiger Reden, Artikel und Briefe Brandts in zehn Bänden veröffentlicht ist. Durch die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien wurden bisher die Protokolle der Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses zwischen 1949 und 1969 ediert. Auch andere Primärquellen der Parteien und der Bundesregierung sowie zahlreiche Dokumente aus dem *Europa-Archiv* finden ebenfalls Verwendung. Die Memoiren von Zeitzeugen wie Egon Bahr, Willy Brandt, Henry Kissinger u. v. m. sind trotz der subjektiven Perspektive unverzichtbare Quellen. Über das Thema KSZE gibt es einige Quellensammlungen, die bereits in den 70er Jahren veröffentlicht wurden.<sup>70</sup> An der Universität Mannheim werden Forschungsprojekte über die Bundesrepublik in den Ost-West-Beziehungen 1968-1972 betrieben. Die daraus entstehenden Aufsätze werden zusammen mit den unveröffentlichten Dokumenten nicht nur aus der Bundesrepublik, sondern auch aus Frankreich, Großbritannien und den USA untersucht.<sup>71</sup> In den USA führt das Woodrow Willson Center das Forschungsprojekt „*Cold War International History Project*“ durch.<sup>72</sup> Beim Parallel History Project, das 1999 ins Leben gerufen wurde und seither von Wojtech Mastny, Senior Fellow am National Security Archive in Washington, D.C., koordiniert wird, geht es in erster Linie darum, bislang unbekannte Dokumente zu den Aktivitäten der NATO und des Warschauer Pakts aufzufinden und sie im Internet zu veröffentlichen. Neben den neu zugänglich gewordenen Dokumenten stützt sich die vorliegende Arbeit weitgehend auch auf die veröffentlichten Quellen.

---

<sup>70</sup> Vgl. Friedrich-Karl Schramm/Wofram-Georg Riggert/Alois Friedel (Hrsg.), 1972, *Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954-1972*, Frankfurt a.M.; Hans-Adolf Jacobsen/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hrsg.), 1973, *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europe (KSZE): Analyse und Dokumentation* (künftig: Jacobsen u.a. (Hrsg.), I), Köln; Hans-Adolf Jacobsen/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hrsg.), 1978, *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) 1973-1978*, Bd. II (künftig: Jacobsen u.a. (Hrsg.), II), Köln.

<sup>71</sup> Zum Forschungsprojekt an der Universität Mannheim vgl. <http://www.detente.de>.

<sup>72</sup> Zum Forschungsprojekt „*Cold War International History Project*“ vgl. [http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=topics.home&topic\\_id=1409](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=topics.home&topic_id=1409).

## **Teil I: Egon Bahrs gesamteuropäische Konzeptionen und die KSZE im Rahmen der bilateralen Ostpolitik bis 1972**

### **2. Egon Bahrs außenpolitische Ideen im Kontext der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland**

#### **2.1 Überblick über die Entwicklung der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zu den 60er Jahren**

Um das Besondere an den Bahrschen Konzeptionen zu verdeutlichen, bietet dieser Abschnitt einen kurzen Überblick über die Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis zu den 60er Jahren.<sup>73</sup>

Am 24.5.1949 wurde die Bundesrepublik Deutschland gegründet. Einige Monate später, am 7.10.1949, kam es zur Gründung der DDR. Vor allem Konrad Adenauer, aber auch seine Nachfolger, hatten die Integration der Bundesrepublik in das Westeuropäische Bündnissystem vorangetrieben, und damit lag auch der Schwerpunkt der Außenpolitik hierauf. Die Bundesrepublik war jedoch nicht bereit, die Existenz eines zweiten deutschen Staates anzuerkennen. Sie erhob den Anspruch auf die alleinige Vertretung aller Deutschen („Alleinvertretungsanspruch“), der damit begründet wurde, dass die DDR ein unter Fremdherrschaft stehendes Gebiet sei, dessen Bevölkerung nicht die geringste Möglichkeit habe, ihren politischen Willen zu artikulieren oder gar geltend zu machen. Die in der DDR etablierte Exekutive galt als bloßes Vollzugsorgan der sowjetischen Besatzungsmacht.

Hingegen wurde für die Bundesrepublik die demokratische Legitimation beansprucht. Es herrschte die Vorstellung, der westdeutsche Kernstaat müsse wirtschaftlich und politisch so attraktiv werden, dass er auf die Deutschen in der DDR eine geradezu magnetische Wirkung auszuüben und sie irgendwie aus dem sowjetischen Imperium heraus zu ziehen vermag („Magnet-Theorie“). Die Bundesregierung vertrat die These, die Bundesrepublik würde in und mit einem westlichen Bündnis eine solche Stärke erreichen, dass die Sowjetunion zu Verhandlungen und zur Herausgabe der DDR, oder zumindest großer Teile der unter polnische Verwaltung gestellten Territorien gezwungen

---

<sup>73</sup> Über die Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik bis zu den 60er Jahren gibt es zahlreiche Werke. Darunter stützt die vorliegende Arbeit auf: u.a. Waldemar Besson, 1970, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik: Erfahrungen und Maßstäbe*, München; Haftendorn (1983), a.a.O.; Bender (1995), a.a.O.; Potthoff (1999), a.a.O.; Morsey, a.a.O.; Winkler, a.a.O.; Hacke (2003), a.a.O. .

werden könnte („Politik der Stärke“).

Um die Anerkennung der deutschen Teilung zu vermeiden, entwickelte die Bundesregierung als Instrument ihres schon 1949 erhobenen Alleinvertretungsanspruchs die „Hallstein-Doktrin“.<sup>74</sup> Somit war die Doktrin ein Element der auf Wiedervereinigung durch freie Wahlen ausgerichteten Deutschlandpolitik. Da man die völkerrechtliche Anerkennung der DDR verhindern wollte, wurden entsprechend der Hallstein-Doktrin die diplomatischen Beziehungen zu allen Staaten abgebrochen, die die DDR anerkannten. Somit bestanden zu den osteuropäischen Staaten, außer zur Sowjetunion als Siegermacht des Zweiten Weltkrieges, keine offiziellen Beziehungen. Das vorrangige Ziel der bundesdeutschen Politik war die Wiedervereinigung, was sich neben der erwähnten Hallstein-Doktrin darin auswirkte, dass die Bundesrepublik einen Alleinvertretungsanspruch für alle Deutschen auch in der DDR erhob.

Mit der Hallstein-Doktrin war die Bundesregierung entschlossen, im Interesse der Wiedervereinigung eine Aufwertung der DDR durch andere Staaten zu verhindern. Dagegen stellte sich die Sowjetunion 1955 auf die dauerhafte Existenz zweier deutscher Staaten ein. Nach dem Beitritt der Bundesrepublik zur NATO und dem der DDR zum Warschauer Pakt entwickelte die östliche Seite die Doktrin zweier deutscher Staaten und war auf keinen Fall mehr bereit, die DDR zur Disposition zu stellen.

Als 1955 mit der NATO-Mitgliedschaft der Bundesrepublik und der Einbeziehung der DDR in den Warschauer Pakt die Konsolidierung der Machtblöcke in Europa beendet war, begann der Kalte Krieg abzuflauen. Allmählich entwickelte sich eine Art „friedliche Koexistenz“ der beiden Supermächte USA und Sowjetunion. Gleichzeitig nahm die Bundesrepublik diplomatische Beziehungen zur Sowjetunion auf, was Adenauer damit rechtfertigte, dass diplomatische Beziehungen zu Moskau auf dem Weg zur Überwindung der Spaltung Deutschlands und zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands nützlich sein würden.<sup>75</sup> Sie betonte den Ausnahmecharakter der Tatsache dadurch, dass sie nun die Politik der Wiedervereinigung umso intensiver betreiben könne, da sie über einen direkten Kontakt zu allen für die „deutsche

---

<sup>74</sup> Zur „Hallstein-Doktrin“ vgl. z. B. Rüdiger M. Booz, 1995, „Hallsteinzeit“. *Deutsche Außenpolitik 1955-1972*, Bonn; Frank Bärenbrinker, 1996, „Die ‘Hallstein-Doktrin’ als Irrweg?“, in: *Deutschland Archiv* 1/1996, S. 139-141; Werner Kilian, 2001, *Die Hallstein-Doktrin: der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955-1973*, Berlin; William G. Gray, 2003, *Germany's Cold War: The Global Campaign to Isolate East Germany 1949-1969*, Chapel Hill.

<sup>75</sup> Zur Adenauers Ostpolitik vgl. z. B. Besson, a.a.O., S. 191-209; Hans-Peter Schwarz, 1980, „Adenauer's Ostpolitik“, in: Wolfram F. Hanrieder (Hrsg.), *West German Foreign Policy 1949-1979*, Boulder (Col.), S. 127-143; Werner Kilian, 2005, *Adenauers Reise nach Moskau*, Freiburg.



Frage“ verantwortlichen Viermächten verfügte.<sup>76</sup> Zu den anderen osteuropäischen Ländern wurden aber von der Bundesrepublik keine diplomatischen Beziehungen aufgenommen, was damit begründet wurde, dass solche nicht zur Wiedervereinigung verhelfen würden. Zwar schien es der Bundesrepublik zu gelingen, die DDR bis Ende der 60er Jahre vom größten Teil der Welt diplomatisch zu isolieren, die Hallstein-Doktrin taugte jedoch nicht zur Veränderung des von ihr abgelehnten Status quo in Europa.

Nach der Berlin-Krise wurde am 13.8.1961 die Berliner Mauer errichtet.<sup>77</sup> Der Mauerbau wurde aber von den Westalliierten tatenlos hingenommen, da er sich nicht gegen ihre Stellung in und den Zugang nach West-Berlin richtete. Die amerikanische Regierung wollte kein Risiko eingehen, wegen Berlin in einen nuklearen Krieg geführt zu werden. Die Bundesregierung reagierte zunächst mit hilflosem Abwarten auf Gegenmaßnahmen der Westmächte, und war dann über deren nachgiebige Haltung enttäuscht. Für die Bundesrepublik bildete der Mauerbau den ersten handgreiflichen Beweis, dass die mit den Westmächten vereinbarte Wiedervereinigungskonzeption gescheitert war. Diese hatte suggeriert, dass durch Stärke und feste Westintegration in absehbarer Zeit die Wiedervereinigung möglich werde. Daher war es kein Zufall, dass statt „der großen Worte“ die Versuche zu den konkreten Verbesserungen zum Zweck menschlicher Erleichterung in

---

<sup>76</sup> Unter der „deutschen Frage“ versteht man nicht zuletzt die nach 1945 nach dem verlorenen Zweiten Weltkrieg aufgekommene Frage der Teilung Deutschlands. Dahinter steckt auch das vorherrschende Bild von den Deutschen in Europa, das lange Zeit von Militarismus, „politischer Zügellosigkeit und dem Mangel an Gespür für die Ängste“ anderer bestimmt war. Diese Sichtweise entstand durch den Verlauf der europäischen Geschichte zwischen 1871 und 1945, die maßgeblich von Deutschland bestimmt wurde. Da die Historie zu beweisen schien, dass die Mentalität der Deutschen, sobald das Land eine gewisse Größe und Dynamik aufwies, einem stabilen Staatensystem nicht zuträglich zu sein schien, wurde die Aussicht auf ein erneut vereintes Deutschland in der Zeit nach 1945 von vielen Seiten eher kritisch beurteilt. Die Neigung zu politischer Aggressivität wurde vielfach als eine typische Eigenart der Deutschen angesehen. Vgl. hierzu Manfred Görtemaker, 1996, „Die deutsche Frage in der internationalen Politik“, in: *Informationen zur politischen Bildung Nr. 250: Der Weg zur Einheit. Deutschland seit Mitte der achtziger Jahre*, Bonn, S. 3.

<sup>77</sup> Zur Berlin-Krise vgl. z. B. Bender (1995), a.a.O., S. 56-80. Bereits im Sommer 1945 wurden Demarkationslinien zwischen den Besatzungszonen in Deutschland gezogen. Während die innerdeutsche Grenze seit 1952 durch die DDR mittels Zäunen, Bewachung und Alarmvorrichtungen gesichert wurde, blieb die Sektorengrenze zwischen West-Berlin und Ost-Berlin offen, die kaum zu kontrollieren war und wie ein Schlupfloch wirkte. Zwischen 1949 und 1961 verließen etwa 2,6 Millionen Menschen die DDR und Ost-Berlin, davon flohen alleine 47.433 noch in den beiden ersten Augustwochen 1961. Am 27.11.1958 wandte sich die Sowjetunion unter Nikita S. Chruschtschow mit einer Note („Berlin-Ultimatum“) an die Westmächte. In dieser Note forderte die Sowjetunion die Umwandlung West-Berlins in eine selbständige politische Einheit zu einer so genannten „Freien Stadt“, also unabhängig von der Bundesrepublik und der DDR. Die Sowjetunion drohte, falls diese Forderungen nicht innerhalb von sechs Monaten erfüllt würden, dass sie der DDR die staatliche Souveränität übertragen würde, und diese somit die Kontrolle über alle Verkehrswege nach West-Berlin hätte. Damit sollte versucht werden, die Fluchtbewegung von Ost nach West über West-Berlin zu stoppen. Außerdem drohte die Sowjetunion mit einem Krieg, an dem sich alle Staaten des Warschauer Pakts beteiligen würden. Die Reaktion der drei Westmächte und des Regierenden Bürgermeisters von West-Berlin, Willy Brandt, war entschiedene Ablehnung, so dass das Ultimatum nach einem halben Jahr ergebnislos verstrich.

Berlin begannen.<sup>78</sup>

Nach dem Bau der Berliner Mauer und der Kubakrise im Oktober 1962 erfolgte eine Wende zur weltpolitischen Entspannung. Aufgrund der nuklearen Parität zwischen den USA und der Sowjetunion wuchs das Interesse sowohl des Westens als auch des Ostens, zu einer Regelung zu kommen, welche die militärisch mögliche Vernichtung verhinderte. Derartige Entspannung setzte aber zunächst die Respektierung des Status quo voraus. Erst auf dieser Grundlage konnten gemeinsame Interessen formuliert und vertraglich fixiert werden. Zum Beispiel kam es 1963 zum Teststoppabkommen zwischen den USA, der Sowjetunion und Großbritannien, welches die Entstehung neuer Atommächte verhindern sollte. Die Probleme der Abrüstung und der europäischen Sicherheit bestimmten die Gespräche und Verhandlungen zwischen den Supermächten.

Unter diesen Umständen schien die deutsche Frage ganz an den Rand der Weltpolitik zu rücken. Die Teilung Deutschlands war von den Großmächten unbestritten, allein die Bundesrepublik stellte sie noch in Frage und geriet in Gefahr sich zu isolieren. Die Wiedervereinigung Deutschlands wurde auch von den Westmächten als eine Belastung für die Entspannungsbemühungen empfunden. Die westlichen Verbündeten versuchten der Bundesrepublik klar zu machen, dass die bundesdeutsche Verweigerung des Status quo in Europa die Entspannung störe und daher besser zurückzuziehen sei, was jedoch keinen großen Erfolg hatte. Durch ihre Ablehnung des Status quo wurde die Bundesrepublik zu einem Störfaktor für die Ost-West-Entspannung. Das frühere Konzept „Entspannung durch Wiedervereinigung“ war unter dem Druck dieser Realität zum alten Eisen geworden. Stattdessen kam es umgekehrt zu „Wiedervereinigung durch Entspannung.“<sup>79</sup>

## **2.2 „Wandel durch Annäherung“ und die Außenpolitik der Bundesregierung in den 60er Jahren**

### **2.2.1 „Wandel durch Annäherung“ als ein „Versuchsballon“?**

In diesem Abschnitt soll zuerst die ost- und deutschlandpolitische Konzeption Egon Bahrs im Kontext der bundesdeutschen Außenpolitik in den 60er Jahren untersucht werden. Bahr war seit

---

<sup>78</sup> Vgl. Besson, a.a.O., S. 264 f.; Haftendorn (1983), a.a.O., S. 141; Potthoff (1999), a.a.O., S. 25; Morsey, a.a.O., S. 64 f.; Hacke (2003), a.a.O., S. 87-89; Abschnitt 2.2.1 dieser Arbeit.

<sup>79</sup> Vgl. z. B. Theo Sommer, 1967, „Acht Monate neue Ostpolitik“, in: *Die Zeit*, 4.8.1967, Nr. 31; Ash, a.a.O., S. 54 f.

Anfang 1960 Sprecher des Berliner Senats und einer der engsten Mitarbeiter des damaligen regierenden Bürgermeisters Brandt. Bahr sah rückblickend im Mauerbau durchaus so etwas wie einen Wendepunkt in seinem politischen Denken über die Tutzing-Rede im Juli 1963 „Wandel durch Annäherung“ und Handeln.<sup>80</sup> Der Mauerbau bedeutete nach seiner Ansicht, dass nicht nur die „Politik der Stärke“ zusammengebrochen sei, sondern auch innenpolitische Illusionen schmolzen. Die Formel vom „Wandel durch Annäherung“ wäre deswegen so produktiv, erklärte Politikwissenschaftler Waldemar Besson 1970, weil sie endlich die juristischen Modalitäten der Koexistenz in Deutschland als das Sekundäre bezeichnete.<sup>81</sup> Dieses Politikkonzept fand ab 1969 in der sozial-liberalen Koalition durch die Ostvertragspolitik seine Entsprechung und Fortführung.

In der Tutzing-Rede begann Bahr sein Plädoyer für die Intensivierung der innerdeutschen Beziehungen mit der Prämisse einer grundsätzlichen Einbettung der deutschen Frage in den globalen Ost-West-Konflikt, weshalb es keine Lösung ohne die Sowjetunion geben könne. Solange mit einer freiwilligen Preisgabe der DDR durch die Sowjetunion nicht zu rechnen sei, gäbe es ohne eine Anerkennung der DDR auch keine Fortschritte im deutsch-deutschen Verhältnis. Bahr formulierte erstmalig jene Paradoxie, die zum Wesenszug der späteren Ostpolitik werden sollte. Dabei knüpfte er mit seinem Gedanken an die vom damaligen amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy im Juni 1963 umrissene „Strategie des Friedens“ an<sup>82</sup>:

„Die Änderung des Ost/West-Verhältnisses, die die USA versuchen wollen, dient der Überwindung des Status quo, indem der Status quo zunächst nicht verändert werden soll. Das klingt paradox, aber es eröffnet Aussichten, nachdem die bisherige Politik des Drucks und Gegendrucks nur zur Erstarrung des Status quo geführt hat.“<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Vortrag des Leiters des Press- und Informationsamts des Landes Berlin, Egon Bahr, in der Evangelischen Akademie Tutzing vom 15.7.1963 abgedruckt in: Boris Meissner, 1970, *Die deutsche Ostpolitik 1961-1970*, Köln, S. 45-48. Vgl. auch Andreas Vogtmeier, 1996, *Egon Bahr und die deutsche Frage: Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung*, Bonn, S. 51-58; Bahr (1996), a.a.O., S. 152-161. Im Gegensatz dazu habe Brandt, so lautet das bemerkenswerte und anhand der ausgewerteten Quellen einleuchtend begründete Fazit von Wolfgang Schmidt, seine Ostpolitik ebenso wie die „Politik der kleinen Schritte“ bereits lange vor dem Mauerbau schrittweise konzeptionell entwickelt. Vgl. dazu Wolfgang Schmidt, 2001, *Kalter Krieg, Koexistenz und Kleine Schritte. Willy Brandt und die Deutschlandpolitik 1948-1963*, Wiesbaden.

<sup>81</sup> Besson, a.a.O., S. 451 f.

<sup>82</sup> Kennedy hatte in seiner Rede vor der American University in Washington am 10.6.1963 ausgeführt, „Wie müßen unsere Politik so betreiben, dass es schließlich das eigene Interesse der Kommunisten wird, einem echten Frieden zuzustimmen.“ Dieser Satz war der Schlüsselsatz für eine neue Ostpolitik, der von Brandt, Fritz Erler und Herbert Wehner hervorgehoben. Zur Rede von Kennedy vgl. *Dokumente zur Deutschlandpolitik* (Künftig: *DzD*), IV/9, S. 382-385; Peter Bender, 1986, *Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag*, München, S. 117; Willy Brandt, 1976, *Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960-1975*, Hamburg, S. 77.

<sup>83</sup> Vortrag Bahrs vom 15.7.1963, a.a.O., hier S. 45.

Bahr versuchte daher, den deutschen Beitrag im Rahmen einer solchen globalen Strategie zu bestimmen. Schon 10 Tage vor seiner Tutzing-Rede interpretierte Bahr, dass Kennedys Konzeption das Verhältnis zwischen Ost und West ohne Illusionen ändern, das atomare Gleichgewicht des Schreckens durch friedliche Lösung von Problemen ersetzen und somit den Status quo überwinden wolle.<sup>84</sup> Bahr führte aus, dass die Vorstellung vom *Roll back* oder von der Eindämmung des Kommunismus von einer neuen Vorstellung abgelöst worden sei. „Die neue Strategie des Westens, mindestens die der Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik, Großbritanniens und anderer,“ sagte er, „geht darauf aus, den Osten dazu zu bringen, einzusehen, dass dieser Wandel in seinem eigenen Interesse liegt.“<sup>85</sup> Sie setzte nach Bahrs Ansicht zweifellos die Einheit und die Stärke des Westens voraus. Einheit und Stärke waren allerdings kein Selbstzweck, sondern die Vorbedingungen für eine Politik der Transformation. Dabei handelte es sich nicht um eine konvergenztheoretischen Vorstellungen verpflichtete Politik, sondern um eine Transformationsstrategie, die langfristig eine Systemveränderung des Ostens anstrebte.<sup>86</sup> „Es wird ein langer Weg und ein schwieriger Weg sein“, fuhr Bahr fort. „Es wird außerdem ein Weg sein, der uns nichts über Nacht bringt, der – überflüssig zu sagen – auch eigene deutsche Bemühungen verlangt. An seinem Anfang müssen Erleichterungen für die Menschen stehen, die jenseits der Mauer und jenseits des Stacheldrahts leben.“<sup>87</sup>

Hinter der Formel „Wandel durch Annäherung“ steckte für Bahr auch die Philosophie einer „Politik der kleinen Schritte“: „Heute ist klar, dass die Wiedervereinigung nicht ein einmaliger Akt ist, der durch einen historischen Beschluss an einem historischen Tag auf einer historischen Konferenz ins Werk gesetzt wird, sondern ein Prozess mit vielen Schritten und vielen Stationen.“ Der Mauerbau und vor allem auch der Tod Peter Fechtens ließen den Senatssprecher zu dem Schluss kommen, dass Erleichterungen nur mit dem „Regime drüben“ möglich seien. Verstärkte Wirtschaftsbeziehungen und weitere humanitäre Erleichterungen durch eine innerdeutsche Annäherung würden eine „entspannende Wirkung in der Zone“ haben.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Manuskript von Egon Bahr für Rundfunksendung im SFB „Unteilbares Deutschland“, 5.7.1963, in das Depositum Egon Bahrs im „Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung“ in Bonn (künftig: *DEB*), Ord. 348.

<sup>85</sup> Ebenda.

<sup>86</sup> Vgl. Gottfried Niedhart/Oliver Bange, 2004, „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, S. 415-448, hier S. 435.

<sup>87</sup> Manuskript von Egon Bahr für Rundfunksendung im SFB „Unteilbares Deutschland“, 5.7.1963, a.a.O.

<sup>88</sup> Im Hinblick auf die Wirtschaftsbeziehungen zur DDR macht Karsten Rudolpf in seiner Habilitationsarbeit darauf aufmerksam, dass die außenwirtschaftlichen Überlegungen in der „Tutzingen Rede“ eine entscheidende Rolle spielten. Vgl. Karsten Rudolpf, 2004, *Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg: Ostpolitik der westdeutschen*

So gelang es, am 17.12.1963 ein Berliner Passierscheinabkommen abzuschließen, das zum ersten Mal seit dem Bau der Berliner Mauer Besuche von West-Berlinern in Ost Berlin möglich machte, zunächst nur für die Weihnachtszeit. Es dauerte bis zum 24.9.1964, bis ein weiteres Passierscheinabkommen unterzeichnet wurde, nur für ein Jahr. Ein drittes und ein viertes Abkommen wurde im November 1965 bzw. im März 1966 abgeschlossen, im Herbst 1966 scheiterte ein weiteres Abkommen. Mit den Passierscheinabkommen wurde deutlich, dass die „Politik der kleinen Schritte“ Verbesserungen in gegenseitigem Einvernehmen bewirken konnte. Brandt und Bahr wurde später klar, dass sie ein Modell für die spätere Ostvertragspolitik geschaffen hatten.

Welche Kontinuität und welcher Wandel zwischen der „Politik der Stärke“ von Adenauer, der „Politik der Bewegung“ von Außenminister (1961-66) Gerhard Schröder und dem „Wandel durch Annäherung“ von Bahr lässt sich feststellen?<sup>89</sup> Darüber geben folgende zwei Punkten Auskunft. Zunächst zum Verhältnis zur Sowjetunion. Sowohl Adenauer als auch Bahr maßten dem Verhältnis zur Sowjetunion höchste Bedeutung in Hinblick auf die Verbesserung des Verhältnisses zum Osten bei, während die Schrödersche „Politik der Bewegung“ nur die Verbesserung der Beziehungen mit den übrigen osteuropäischen Ländern verfolgte. Mit der Handelsmissionspolitik Schröders, insbesondere in Gestalt der Handelsvertretungen in Warschau, Budapest, Bukarest und Sofia, sollten die osteuropäischen Staaten in ein Beziehungsgeflecht eingebunden werden. Seine Ostpolitik war jedoch deshalb steckgeblieben, weil sie die Sowjetunion aus der Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen eine solche der politischen Kontakte dezidiert ausschloss.<sup>90</sup>

Zum anderen darf nicht übersehen werden, dass es hier um Deutschlandpolitik ging, genauer, um die Haltung zur DDR. Beide CDU-Politiker versuchten durch die Westintegration der Bundesrepublik die Wiedervereinigung Deutschlands zu verwirklichen, ohne die Beziehungen zur DDR zu verbessern. So wie Schröders erste Schritte der „Politik der Bewegung“ die DDR ausklammerten, so tat dies demonstrativ die „Friedensnote“ der Bundesregierung vom 25.3.1966.<sup>91</sup>

---

*Großindustrie 1945-1991*, Frankfurt a.M., S. 275. In der vorliegenden Arbeit ist eher die Verbesserung der Beziehungen im Bereich der menschlichen Kontakten zu berücksichtigen, die sich auch aus den verstärkten Wirtschaftsbeziehungen zu den Ostblockstaaten ergeben sollte.

<sup>89</sup> Zur Ostpolitik der Regierung Erhard/ Schröder vgl. z. B. Franz Eibl, 2001, *Politik der Bewegung. Gerhard Schröder als Außenminister 1961-1966*, München. Bundesaußenminister Schröder suchte durch Verbindung der Deutschland- mit der Entspannungspolitik, für die er den Begriff „Politik der Bewegung“ schuf, die Außenpolitik der Bundesrepublik an die veränderten internationalen Gegebenheiten der 60er Jahre anzupassen. Die Einrichtung von Handelsvertretungen in Warschau, Budapest, Bukarest und Sofia sollte das Verhältnis zu den osteuropäischen Staaten verbessern und die DDR im Kreis ihrer Verbündeten isolieren.

<sup>90</sup> Vgl. dazu Potthoff (1999), a.a.O., S. 44; Rudolph, a.a.O., S. 274 f.

<sup>91</sup> Für den Wortlaut der „Friedensnote“ der Bundesregierung vom 25.3.1966 vgl. *DzD*, IV/12, S. 381-385. Siehe

Egon Bahr hingegen sah auf der Basis des guten Verhältnisses zu den westlichen Bündnispartnern langfristig die Entspannung nicht nur mit der Sowjetunion oder den osteuropäischen Staaten, sondern auch mit der DDR als wichtig für die Wiedervereinigung an. Auch Brandt war der Auffassung, dass es klüger sei, mit der DDR wirtschaftliche und kulturelle Kontakte zu haben, anstatt sie zu isolieren.<sup>92</sup> Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Konzeptionen Bahrs und Brandts durch die gescheiterten Volksaufstände in den Ostblockstaaten z. B. am 17.6.1953 in Ost-Berlin, ungarischer Freiheitskampf 1956, stark beeinflusst waren, weshalb beide Politiker auf eine langfristige und stufenweise Politik zur Überwindung des Status quo setzten.

Nach der Intervention von Truppen des Warschauer Pakts in der ČSSR im August 1968 musste deshalb das Gespräch mit der UdSSR nach Ansicht Bahrs weiterhin fortgeführt werden.<sup>93</sup> Zwar empfahl Bahr Brandt noch am 19.8., zwei Tage vor der Intervention der Warschauer-Pakt-Truppen, ein Gespräch mit dem neuen ersten Sekretär des ZK der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei Alexander Dubček in Prag, aber er war sich selbst im Klaren darüber, dass die Bundesrepublik in ihrer Ostpolitik der Sowjetunion Priorität einräumen müsse. Es könne für die Bundesrepublik notwendig sein, einige Aspekte des Status quo zu akzeptieren, um dem Ziel, den Status quo in Europa zu verändern, näher zu kommen. Dazu könne die Erklärung genügen, die DDR sei ein Staat. Dies sollte aber keine völkerrechtliche Anerkennung darstellen, wie dies die später von der Regierung Brandt vertretene Position auch zeigte.

Zwar können Bahrs Argumentationen als eine westdeutsche Anpassung an die amerikanisch-sowjetische Annäherung verstanden werden, d. h. eine Anwendung der „Strategie des Friedens“ von Kennedy auf die deutsche Frage.<sup>94</sup> Bei der Sitzung des SPD-Parteirates vom 28.6.1963 sagte Brandt: „Die Ursachen der westpolitischen Spannung liegen, dass wissen wir alle, gerade auch auf deutschem Boden. Schrittweise, friedliche Veränderungen – und das ist der Sinn der Strategie des Friedens – müssen sich gerade auch auf das deutsche Problem beziehen. Erleichterungen für die Menschen im geteilten Berlin und im gespaltenen Deutschland könnten ein

---

auch Rainer A. Blasius, 1995, „Erwin Wickert und die Friedensnote der Bundesregierung vom 25. März 1966“, in: *Vierteljahrsheft für Zeitgeschichte*, 45/1995, S. 539-553.

<sup>92</sup> Vgl. z. B. Rede von Brandt bei der Parteisitzung in Berlin vom 10.12.1965, in: *AdsD*, SPD-Parteivorstand, Dezember 1965.

<sup>93</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr/ betr. Ostpolitik nach der Besetzung der ČSSR, 1.10.1968, in: *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland* (künftig: *AAPD*) 1968, Bd. II, S. 1278-1281. Nach Interpretation von Andreas Wilkens unterschätzte Bahr die Gefahr der Liberalisierung in der ČSSR. Andreas Wilkens, 2007, „New Ostpolitik and European integration: Concept and politics in the Brandt era“, in: N. Piers Ludlow (Hrsg.), *European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, London, S. 67-80, hier S. 72 f.

<sup>94</sup> Vgl. z. B. Schwarz (1985), a.a.O.; Hans Karl Rupp, 2000, *Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, München.

erster Schritt sein.“<sup>95</sup> Peter Merseburger weist allerdings darauf hin, dass Bahr und Brandt ihre Ideen bewusst in Kennedys Strategie des Friedens einbetteten, um sie weniger angreifbar zu machen.<sup>96</sup> Bahr selbst behauptet, dass es wichtig war, dass sich die Bundesrepublik mit dem Konzept „Wandel durch Annäherung“ für die Entspannungspolitik aktiver und konkreter als bisher zu engagieren versuchen wollte.<sup>97</sup> Dies entspricht auch seiner Vorstellung von der Überwindung des Status quo, die durch Respektierung bzw. Anerkennung desselben erreicht würde.

Das Bahrsche Konzept vom „Wandel durch Annäherung“ sorgte in der damaligen politischen Szene für große Aufregung und Bahr wurde sowohl in Ost als auch in West kritisiert. Otto Winzer, der damalige Außenminister der DDR, sah in der Formel eine „Aggression auf Filzlatschen“.<sup>98</sup> Andererseits sah die SED-Führung darin auch die Chance, den Trend zu befördern, die DDR anzuerkennen oder ihre Existenz wenigstens zu respektieren.<sup>99</sup> In der Bundesrepublik hat vor allem die CDU/CSU an Bahrs Konzept vom „Wandel durch Annäherung“ wütend Kritik geübt. Dies sollte aber im Kontext der bundesdeutschen Außenpolitik in der 60er Jahre betrachtet werden. Nach Konrad Adenauer hatte die Westintegration Vorrang vor der Ostpolitik, da er sie als erforderliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Wiedervereinigungspolitik ansah, und das hatte für die 60er Jahre grundsätzlich weiterhin Gültigkeit. Diese Zeit war durch den Konflikt zwischen den sogenannten „Atlantikern“ auf der einen Seite und den „Gaullisten“ auf der anderen Seite geprägt.<sup>100</sup> Der Gegensatz zwischen einer pro-französischen und einer pro-amerikanischen Orientierung der bundesdeutschen Außenpolitik, der diesem Konflikt zugrunde lag und der vor allem innerhalb der Unionsparteien CDU und CSU kontrovers ausgetragen wurde, prägte die außenpolitische Diskussion im gesamten Verlauf der 60er Jahre. Die Sozialdemokraten vertraten die „atlantische Position“, deren Hauptrepräsentant der bundesdeutsche Außenminister Gerhard Schröder (CDU) war. Es gab aber den oben erwähnten Unterschied zwischen Schröders „Politik der Bewegung“ und Bahrs „Wandel durch Annäherung“, nämlich ob das Ziel in der politischen

---

<sup>95</sup> Rede von Brandt bei der Sitzung des Parteirates in Hamburg vom 28.8.1963, in: *AdsD*, SPD-Parteivorstand, August-Dezember 1963.

<sup>96</sup> Merseburger, a.a.O., S. 445.

<sup>97</sup> Bahr (1996), a.a.O., S. 149-154.

<sup>98</sup> Vgl. z. B. Ebenda, S. 157. Nach Darstellung Arnulf Barings nannte Walter Ulbricht diesen Anspruch „Aggression auf Filzlatschen“. Baring (1983), a.a.O., S. 248. Siehe auch Vogtmeier, a.a.O., S. 64, Anm. 28.

<sup>99</sup> Vgl. Jochen Staadt, 1993, *Die geheime Westpolitik der SED 1960 – 1970: Von der gesamtdeutschen Orientierung zur sozialistischen Nation*, Berlin, S. 89-96.

<sup>100</sup> Hinsichtlich dieser Gruppierungen ist in der Forschung umstritten, was der tiefere Beweggrund für den Streit zwischen beiden Gruppen war. Christian Hacke ist beispielweise der Meinung: „Der Streit zwischen Gaullisten und Atlantikern lässt sich darauf reduzieren, dass erstere für ein Entweder-Oder, die Atlantiker hingegen für ein Sowohl-als-auch in den Beziehungen zu Washington und Paris plädierten.“ Vgl. Hacke (2003), a.a.O., S. 107. Siehe auch Eibl, a.a.O., S. 184-188.

Isolation der DDR bestehen sollte oder nicht. Die direkten Kontakte mit den Vertretern des DDR-Regimes, die Verbesserungen für die Menschen im geteilten Land bringen sollten, empfand Schröder als eine Störung seiner auf Isolierung der DDR angelegten Ostpolitik.<sup>101</sup> Der Berliner CDU-Vorsitzende Franz Amrehn wertete Bahrs Formel als Aufweichung der bisherigen Berlin-Politik und sah darin die Gefahr der Aushöhlung, die die Spaltung Deutschlands festigen würde.<sup>102</sup>

Die Freie Demokratische Partei (FDP), die nach Bildung der sozial-liberalen Regierung eine erfolgreiche neue Ostpolitik zusammen mit der SPD einleitete, war schon in den 50er und 60er Jahren „eine Partei mit unbestreitbarer deutschlandpolitischer Kompetenz.“<sup>103</sup> Schon im Jahre 1962 legte Wolfgang Schollwer, Leiter der FDP- Pressestelle, seine erste Studie vor, die sich statt des überlieferten Wiedervereinigungskonzepts für eine „Politik der Verklammerung“ aussprach. „Die Politik der kleinen Schritte“ des Berliner Senats unter Brandt wurde vom gesamtdeutschen Minister und vom FDP-Vorsitzenden unter der Regierung Erhard unterstützt, für den sich in den dadurch ermöglichten menschlichen Begegnungen auch der Wille zur Einheit der Nation und die Bereitschaft dazu dokumentierte.<sup>104</sup> In der Zeit der Großen Koalition konnte die FDP die Deutschlandpolitik nur aus der Opposition heraus beeinflussen, es sind aber entscheidende Weichenstellungen für die Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition erfolgt. Zwar gab es in der FDP einige Anhänger der Tutzinger Formel vom „Wandel durch Annäherung“ wie Hans Wolfgang Rubin, Thomas Dehler und Hildegard Hamm-Brücher, doch folgten der „Kurs-Revision“ der Deutschlandpolitik die Pragmatiker wie der spätere Außenminister Walther Scheel, Hans-Dietrich Genscher und Wolfgang Mischnick.<sup>105</sup> Allerdings waren die Positionen der FDP zur Deutschland- und Ostpolitik aus innenpolitischen Gründen bzw. aus parteitaktischen Überlegungen nie starr, sondern schwankend.<sup>106</sup>

---

<sup>101</sup> Vgl. Potthoff (1999), a.a.O., S. 45.

<sup>102</sup> Vgl. z. B. „Scharfe Kritik Amlehns an Brandt und Bahr“, in: *Der Tagesspiegel*, 17.7.1963; „Amlehn: Berlin-Politik nicht aufweichen!“, in: *Berliner Morgenpost*, 23.7.1963; „Amrehn sieht Gefahr der Aushöhlung“, in: *Frankfurter Rundschau*, 23.7.1963. Siehe auch *DEB*, Ord. 123.

<sup>103</sup> Detlef Kühn, 1989, „Die FDP und die Deutschlandpolitik“, in: Dieter Blumenwitz/Gottfried Zieger (Hrsg.), *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*, Köln, S. 83-87, hier S. 83.

<sup>104</sup> Vgl. Vermerk von Dr. Schnekenburger im Bundeskanzleramt für Bundeskanzler Ludwig Erhard/ betr. Deutschlandfrage, 25.5.1965, in: *BAK*, B136/6501. Siehe auch Erich Mende, 1986, *Von Wende zu Wende 1962-1982*, München/Berlin; Potthoff (1999), a.a.O., S. 45.

<sup>105</sup> Vgl. Klaus Hildebrand, 1984, *Von Erhard zur Großen Koalition 1963-1969* (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd.4), Stuttgart/Wiesbaden, S. 339-352, hier S. 343.

<sup>106</sup> Siehe auch Gottfried Niedhart, 2003, „Zustimmung und Irritationen: Die Westmächte und die deutsche Ostpolitik 1969/70“, in: Ursula Lehmkuhl/C.A. Wurm/H. Zimmermann (Hrsg.), *Deutschland, Großbritannien, Amerika. Politik, Gesellschaft und Internationale Geschichte im 20. Jahrhundert. Festschrift für Gustav Schmidt*, Stuttgart, S. 227-245; Mathias Siekmeier, 1998, *Restauration oder Reform?*, Köln; Christof Brauers, 1992,



Das Thema war allerdings auch in der SPD heftig umstritten. Der Landesvorstand der Partei und die Parlamentsfraktion betonten, Bahr habe „weder für die SPD noch für irgendeinen anderen geredet, sondern seine persönliche Meinung zu den brennenden Fragen der Deutschland- und Berlin-Politik geäußert.“<sup>107</sup> Herbert Wehner nannte die Thesen beispielweise „Ba(h)rer Unsinn.“<sup>108</sup> Er sah in Bahrs Konzept eine „Unterminierung“ der DDR. In Wehners Konzept spielte die DDR nämlich die Hauptrolle, die Sowjetunion dagegen nur einen untergeordneten Part. Für Wehner stellte das Nebeneinander von zwei unterschiedlichen Systemen in Deutschland nicht den endgültige Zustand, sondern den ersten Schritt auf dem Weg zum geeinten Nationalstaat dar. Er sah in Bahr einen Nationalisten mit mangelndem sozialistischen Bewusstsein. Ein Motiv für die Konzentration Wehners auf die DDR war sein Misstrauen gegenüber der sowjetischen Politik.<sup>109</sup> Dieses Misstrauen unterschied ihn von Bahr. Außerdem hatte die Kritik Wehners an Bahrs Thesen auch innenpolitische Gründe. Da die CDU versuchte, diese These zum Angriff auf Willy Brandt zu nutzen, zielte Wehner mit der Kritik an Bahr darauf ab, im Sinne der Gemeinsamkeitspolitik die Konfrontation zwischen SPD und Union zu entschärfen.<sup>110</sup>

Auch Willy Brandt bezeichnete zunächst die Rede von Bahr als „privaten Diskussionsbeitrag“, zu dem sich „manches ergänzend, ordnend, hinzufügend“ sagen lasse. Er hielt sich völlig zurück, aber stellte sich doch schützend vor seinen Pressechef.<sup>111</sup> Zu diesem Zeitpunkt befürchteten viele in der SPD, die sich erst 1960 mit der Rede Wehners im Bundestag zu den Grundlagen der Adenauerschen Außenpolitik bekannt hatte, ihre Partei könnte sich mit Bahrs Konzept von dieser Position wieder entfernen und daher innenpolitisch angreifbar werden. Die SPD setzte deshalb auch alles daran, sich von Bahr zu distanzieren. Da Bahr nicht nur von den anderen Parteien, sondern auch von seiner Partei kritisiert wurde, hatte er das Gefühl nach seinem Vortrag in

---

*Liberale Deutschlandpolitik 1949-1969. Positionen der F.D.P. zwischen nationaler und europäischer Orientierung*, Münster/Hamburg. Scheel erklärt rückblickend, dass er Bundeskanzler Brandt in der sozial-liberalen Koalition empfohlen habe, den gerade neu ernannten Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Egon Bahr, mit ersten Sondierungsgesprächen Ende Januar 1970 in Moskau zu beauftragen. Siehe z. B. Walther Scheel, 1999, „Grußwort des Kuratoriumsvorsitzenden der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung“, in: Egon Bahr, *Willy Brandts europäische Außenpolitik* (Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung 3), Berlin, S. 16.

<sup>107</sup> Vgl. „SPD: Bahrs Privat-Meinung“, in: *Der Abend*, 25.7.1963. Siehe auch „SPD: Bahr sprach nur für sich“, in: *Der Tagesspiegel*, 25.7.1963; „Berliner SPD zur Rede von Bahr. Seine persönliche Meinung“, in: *Telegraf*, 25.7.1963; „Pressechef Bahr äußerte Privatmeinung“, in: *Die Welt*, 27.7.1963; „Seine Privatmeinung“, in: *Berliner Stimme*, 27.7.1963; „Eine kritische SPD-Stimme zu Bahrs Tutzinger Rede“, in: *Der Tagesspiegel*, 4.8.1963.

<sup>108</sup> Interview Wehners in: *Die Welt*, 31.8.1963; Bahr (1996), a.a.O., S. 158.

<sup>109</sup> Vgl. Dirk Kroegel, 1997, *Einen Anfang finden!: Kurt Georg Kiesinger in der Außen- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition*, München, S. 119-130. Siehe auch Alfred Freudenhammer/Karlheinz Vater, 1978, *Herbert Wehner. Ein Leben mit der deutschen Frage*, München; August H. Leugers-Scherzberg, 2002, *Die Wandlungen des Herbert Wehner*, Berlin/München.

<sup>110</sup> Vgl. Christoph Meyer, 2006, *Herbert Wehner. Biographie*, München, S. 268.

<sup>111</sup> Vgl. Vogtmeier, a.a.O., S. 65; Potthoff (1999), a.a.O., S. 39; Baring (1983), a.a.O., S. 248.

Tutzing, völlig isoliert gewesen zu sein.<sup>112</sup> Aber nach den Bundestagswahlen 1965 versuchte die SPD aus taktischen Überlegungen die Abgrenzung von der Politik der CDU/CSU vor allem im Bereich der Ost- und Deutschlandpolitik.

### 2.2.2 Die Veränderungen des internationalen Klimas und die Initiativen der SPD

Die Initiativen der SPD im Bereich der Ost- und Deutschlandpolitik sind sowohl auf die Veränderungen des internationalen Klimas Mitte der 60er Jahre als auch auf ihre Niederlage bei den Bundestagswahlen 1965 zurückzuführen. Die Nahostkrise im Jahr 1965 hatte der Bundesrepublik die bittere Erfahrung beschert, dass die ungelöste deutsche Frage zu massiver Erpressung ihr gegenüber benutzt werden konnte. Des weiteren scheiterten die Vereinbarungen mit Prag über die Einrichtung von Handelsvertretungen, die Bundesaußenminister Schröder mit seiner „Politik der Bewegung“ betrieb, am Druck der Sowjetunion und der DDR. Auf innerpolitischer Ebene plädierte die am 14.10.1965 veröffentlichte Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland über „Die Lage der Vertriebenen und das Verhältnis des deutschen Volkes zu seinen östlichen Nachbarn“ dafür, zu einer Aussöhnung mit den östlichen Nachbarn aufzurufen und sich mit der Oder-Neiße-Grenze abzufinden.<sup>113</sup> Nach der Niederlage bei den Bundestagswahlen begann die SPD daher aus taktischen Gründen vorsichtig nach neuen Wegen im Bereich der Außenpolitik zu suchen. Zwar gründete die Gemeinsamkeit von CDU/CSU, SPD und FDP über die „Friedensnote“ auf der Überzeugung, dass die Ostpolitik der Bundesrepublik initiativ werden müsse, die Sozialdemokraten übernahmen jedoch die Aufgabe, das Terrain zu klären, um der Regierung zukünftige Wege zu eröffnen.<sup>114</sup>

Unter diesen Umständen antwortete der Parteivorstand der SPD am 18.3.1966 auf einen offenen Brief der SED, in dem sie eine offene Aussprache zwischen beiden Parteien vorgeschlagen hatte.<sup>115</sup> Die SED lehnte in einem ebenfalls offenen Brief zwar Gespräche zwischen den

---

<sup>112</sup> Vgl. „Interview: Wer ist Wer? Der neue Bundesminister über sich selbst“, Bayerischer Rundfunk, 19.5.1974, in: *DEB*, Ord. 161/1.

<sup>113</sup> Vgl. Hildebrand (1984), a.a.O., S. 194. Die „Denkschrift“ vom 15.10.1965 wurde publiziert unter dem Titel: *Die Lage der Vertriebenen und das Verhältnis des deutschen Volkes zu seinen östlichen Nachbarn. Eine evangelische Denkschrift*, Hannover.

<sup>114</sup> Vgl. Besson, a.a.O., S. 358; Potthoff (1999), a.a.O., S. 52 f.

<sup>115</sup> Mit dem „Offenen Schreiben“ und nachfolgenden Vorschlägen an die SPD-Fraktionen in den an die DDR angrenzenden Bundesländern zu Verhandlungen über die Einrichtung eines „Kleinen Grenzverkehrs“ versuchte die SED einen Keil in die SPD zu treiben und den Bonner Konsens in Grundfragen der Ost- und Deutschlandpolitik zu stören. Vgl. Besson, a.a.O., S. 356-360; Brandt (1976), a.a.O., S. 125-129; Hildebrand (1984), a.a.O., S. 196-198; Potthoff (1999), a.a.O., S. 49; Meyer, a.a.O., S. 269-273; *DzD*, IV/ 12, S. 323 f.

Parteiführungen ab, forderte aber eine freimütige Diskussion in beiden Teilen Deutschlands (Redneraustausch). Waldemar Besson stellt fest, dass Herbert Wehner endgültig den Zeitpunkt des Umdenkens in der Deutschlandpolitik für gekommen hielt.<sup>116</sup> Nach mehrfachem Briefwechsel ist Walter Ulbricht, der erste Sekretär des Zentralkomitees der SED, dann dieser Konfrontation ausgewichen, nachdem nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in der DDR das Echo größer war als erwartet, und nachdem der Sowjetunion die möglichen Konsequenzen solcher Veranstaltungen offenbar nicht mehr genehm waren. Egon Bahr, damaliger Direktor des Presse- und Informationsamts des Landes Berlin, war jedoch der Ansicht, die Erkenntnis, dass man mit den Machthabern im anderen Teil Deutschlands reden müsse, wenn die Bundesrepublik mit innerdeutschen Regelungen weiterkommen wollte, sei fast durchweg akzeptiert.<sup>117</sup> Auch Karl-Günther von Hase, Staatssekretär und Chef des bundesdeutschen Presse- und Informationsamts, berichtete Bundeskanzler Erhard am 27.6.1966, dass mehr oder weniger 82 % der Bevölkerung der Bundesrepublik den Redneraustausch begrüßten und man der SPD Vertrauen schenke.<sup>118</sup>

Auf dem Dortmunder Parteitag der SPD im Juni 1966 sprachen sich dann die führenden SPD-Politiker für die Nutzung aller Möglichkeiten zur Verbesserung der innerdeutschen Kontakte, auch mit den Vertretern des DDR-Regimes, unterhalb der Schwelle der ausdrücklichen völkerrechtlichen Anerkennung mit dem Ziel aus, die Lebensbedingungen in der DDR zu verbessern und „ein qualifiziertes, geregeltes und zeitlich begrenztes Nebeneinander der beiden Gebiete“ als „Modus vivendi mit der beharrlichen Absicht zu weiteren positiven Lösungen“ zu erreichen<sup>119</sup> Man kann den Dortmunder Parteitag als den Ort bezeichnen, an dem die Deutschlandpolitik ihren „Rubikon überschritt.“<sup>120</sup> Nach Ansicht der Regierung Erhard hingegen wurde das Bekenntnis zu den deutschlandpolitischen Grundprinzipien – Viermächte-Verantwortung für Deutschland und Berlin, Alleinvertretungsrecht, Nichtanerkennung – durch einige vage mehrdeutige Formulierungen von der SPD belastet.<sup>121</sup> Bei den Initiativen der SPD seien die

---

<sup>116</sup> Besson, a.a.O., S. 357.

<sup>117</sup> Egon Bahr, 1966, „Nach dem abgesagten Redneraustausch SPD-SED“, in: *Außenpolitik*, 8/ 1966, S. 475-479, hier S. 475.

<sup>118</sup> Vermerk von von Hase für Bundeskanzler Erhard, 27.6.1966, in: *BAK*, B136/6502.

<sup>119</sup> Siehe dazu Richard Löwenthal, 1974, „Vom kalten Krieg zur Ostpolitik“, in: ders./Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz*, Stuttgart.

<sup>120</sup> Besson, a.a.O., S. 358; Karl Kaiser, 1968, *German Foreign Policy in Transition: Bonn Between East and West*, London, S. 100-107.

<sup>121</sup> Vgl. z. B. Aufzeichnung von Dr. Schnekenburger im Bundeskanzleramt für Bundeskanzler Erhard/ betr. Fernsehgespräch über die Deutschlandfrage; hier: Stellungnahme zu den Äußerungen auf dem SPD-Parteitag zur Deutschlandpolitik, 14.6.1966, in: *BAK*, B136/6502.

Risiken politischer Kontakte zur DDR unterschätzt, da die Stärke der bundesdeutschen Ausgangsposition überschätzt sei.<sup>122</sup> Insgesamt setzte sich jedoch in der Öffentlichkeit der Bundesrepublik der Eindruck fest, dass die CDU/CSU doch eher als Bremser wirkte und die SPD deutschland- und ostpolitisch die Zeichen der Zeit besser erkannte und umsetzte.<sup>123</sup>

Die Große Koalition unternahm die ersten ernsthaften Annäherungsversuche an die DDR. In seiner ersten Regierungserklärung am 13.12.1966 erklärte Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger, das Verhältnis zum anderen Teil Deutschlands sollte entkrampft, und die menschlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zu den Landsleuten gefördert werden. Ferner richtete sich die praktische Politik darauf, von der Konfrontation der Blöcke zu einer europäischen Friedensordnung zu kommen, in der das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Er erklärte sogar: „Deutschland war jahrhundertlang die Brücke zwischen West- und Osteuropa. Wie möchten die Aufgabe auch in unserer Zeit gerne erfüllen.“<sup>124</sup>

Am Alleinvertretungsanspruch gegenüber der DDR wurde jedoch ausdrücklich festgehalten. Die DDR erklärte daher die Ostpolitik der Großen Koalition als einen Trick der Bonner „Revanchisten“, um ihr Ziel der Isolierung und Unterdrückung der DDR zu erreichen. Vor allem auf Ostberliner Drängen riegelte sich der Warschauer Pakt gegenüber der Bundesrepublik ab. Im Februar 1967 beschlossen die Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten in Warschau, „was dann als ‚Ulbricht-Doktrin‘ in den politischen Jargon einging: kein Mitglied des Pakts dürfe sein Verhältnis zur Bundesrepublik normalisieren, bevor die DDR dies getan habe. Das heißt für Bonn, dass ohne formelle Hinnahme eines zweiten deutschen Staates Ostpolitik nicht mehr möglich war.“<sup>125</sup>

Am 12.4. bot Kiesinger der DDR an, mit ihr eine Reihe konkreter Vereinbarungen zur Erleichterungen des gesamtdeutschen Alltags für die Menschen in beiden Teilen Deutschlands zu schließen. Darauf kam es zwischen Mai und September 1967 zu einem Briefwechsel zwischen Kiesinger und dem DDR-Ministerpräsidenten Willi Stopf. Während die DDR die Aufnahme normaler Beziehungen, die Anerkennung der gegenwärtig bestehenden Grenzen und die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs von der Bundesregierung forderte, wollte die Bundesrepublik nur

---

<sup>122</sup> Vgl. hierzu Aufzeichnung der Politischen Abteilung II des Auswärtigen Amts/ betr. Deutschland-Vorschläge Herbert Wehners, 18.10.1966, ebenda.

<sup>123</sup> Potthoff (1999), a.a.O., S. 52. Siehe auch Vermerk von von Hase für Bundeskanzler Erhard, 27.6.1966, a.a.O.

<sup>124</sup> Zur ersten Regierungserklärung des Bundeskanzlers Kiesinger vom 13.12.1966, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), *Texte zur Deutschlandpolitik*, (künftig: *TzD*), I, S. 7-27. Zur Entwicklung der außenpolitischen Positionen in der Großen Koalition vgl. Hildebrand (1984), a.a.O., S: 301-352; Schmoeckel/Kaiser, a.a.O.; Kroegel, a.a.O.; Hacke (2003), a.a.O., S. 125-145.

<sup>125</sup> Zit. nach Bender (1986), a.a.O., S. 140.

über die praktische Normalisierung im Zusammenleben der Deutschen verhandeln. Da der Bundeskanzler weiterhin die völkerrechtliche Anerkennung der DDR ablehnte und das DDR-Regime kompromisslos blieb, sind die Versuche ins Stocken geraten.<sup>126</sup>

Auch Moskau gegenüber setzte die Große Koalition ebenfalls neue Akzente. Im Herbst 1967 begann sie einen Notenwechsel mit der Sowjetunion über Gewaltverzicht. Ein Gewaltverzicht der Bundesrepublik war aber für die Sowjetunion nicht interessant. Nach sowjetischer Ansicht sollte die Bundesrepublik die bestehenden Grenzen völkerrechtlich anerkennen und auf alle territorialen Forderungen verzichten, den Status West Berlins als einer besonderen politischen Einheit achten, das Münchener Abkommen für von Anfang an ungültig erklären, auf Atomwaffen verzichten sowie Militarismus und Revanchismus bekämpfen. Der Gewaltverzichtsdialo g wurde infolge der gewaltsamen Besetzung der ČSSR durch Truppen des Warschauer Pakts und später der Bundestagswahlen unterbrochen.<sup>127</sup>

Innerhalb der Großen Koalition drängte die SPD die CDU/CSU auf die neue Initiative im Bereich der Ost- und Deutschlandpolitik. Dagegen übte die Union heftige Kritik an der aktiven Initiative durch Außenminister Brandt. Nach Vorstellungen von großen Teilen der CDU/CSU würde die neue Öffnung nach Osten so weit gehen, dass der „Alleinvertretungsanspruch“ und der Grundsatz, jede Festlegung der deutschen Grenzen vor einem gesamtdeutschen Friedensvertrag zu vermeiden, ins Zwi elicht gerieten.<sup>128</sup> Somit scheiterte der politische Durchbruch in der Ost- und Deutschlandpolitik bis 1969 – teils an der insgesamt zögerlichen Revision bisheriger deutschlandpolitischer Positionen der Bundesregierung, teils an den Maximalforderungen der Warschauer-Pakt-Staaten und ihrer Abgrenzungspolitik gegenüber der Bundesrepublik mit Ausnahme Rumäniens (Aufnahme diplomatischer Beziehungen 1967). Erst im Laufe des Jahres 1969 zeichnete sich eine Abkehr der Ostblockstaaten von diesen Maximalforderungen ab.

Die Wende der sowjetischen Westpolitik, eine wichtige Voraussetzung für die Ostpolitik unter der Regierung Brandt, war in der Literatur, abgesehen von der Stabilisierung des sowjetischen

---

<sup>126</sup> Zum Briefwechsel zwischen Kiesinger und Stopf vgl. u.a. Besson, a.a.O., S. 402-410; Hildebrand (1984), a.a.O., S. 332-334; Hacke (2003), a.a.O., S. 137-139.

<sup>127</sup> Zum Notenwechsel zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion über Gewaltverzicht in der Zeit der Großen Koalition vgl. Benno Zündorf, 1979, *Die Ostverträge: Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR*, München, S. 29-32; Hacke (2003), a.a.O., S. 135 f. .

<sup>128</sup> Zwar stand Kiesinger den ost- und deutschlandpolitischen Vorstellungen von SPD und FDP vermutlich näher, musste aber auf die beharrenden Kräfte in der CDU und vor allem in der CSU Rücksicht nehmen. Hacke (2003), a.a.O., S. 142. Zur außen- und deutschlandpolitischen Debatte in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion während der Großen Koalition siehe Daniela Taschler, 2001, *Vor neuen Herausforderungen. Die außen- und deutschlandpolitische Debatte in der CDU-CSU-Bundestagsfraktion während der Großen Koalition (1966-1969)*, Düsseldorf. Aus Sicht der SPD vgl. Klaus Schönhoven, 2004, *Wendejahre. Die Sozialdemokratie in der Ära der Großen Koalition*, Bonn, S. 380-408.

Herrschaftsbereichs nach Beendigung des „Prager Frühlings“, auf folgende Faktoren zurückzuführen.

Erstens befand sich die Sowjetunion in einem Konflikt mit China. Am 2.3.1969 war es zu blutigen Kämpfen zwischen Sowjets und Chinesen am Ussuri gekommen.<sup>129</sup> Während sie ihren schweren Konflikt mit China austrug, sollte die Wende der sowjetischen Westpolitik auch unter dem Gesichtspunkt gesehen werden, dass die Sowjetunion ihre „europäische Front stabilisieren“ wollte.<sup>130</sup> Sie ging davon aus, dass angesichts der schwer zu kalkulierenden Risiken an ihrer südöstlichen Front die natürlichen Interessen dafür sprachen, den Status quo in Europa so zu fixieren, dass eine Art friedlicher Ausgleich möglich würde und so für Entspannung sorgte.<sup>131</sup> Daraufhin besserte sich das Klima zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik schon vor Bildung der sozial-liberalen Regierung, denn der Meinungs austausch zum Gewaltverzicht, den schon die Regierung Erhard angestoßen hatte, wurde neben den Berlin-Verhandlungen der Viermächte wieder aufgenommen.<sup>132</sup> Dieses Motivs für das Einlenken der Sowjetunion war sich Brandt selbst wohl bewusst.<sup>133</sup>

Zweitens wollten die Sowjets weitere Voraussetzungen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Westeuropa, insbesondere mit der Bundesrepublik, schaffen.<sup>134</sup> Die

---

<sup>129</sup> Zum sowjetisch-chinesischen Grenzkonflikt vgl. Christian F. Ostermann, 1995, „New Evidence on the Sino-Soviet Border Dispute, 1969-1971“, in: *Cold War History Project Bulletin*, 6/ 7 (Winter 1995/ 1996).

<sup>130</sup> Griffith (1981), a.a.O., S. 246.

<sup>131</sup> Vgl. dazu Klaus Mehnert, 1970, „Der Moskauer Vertrag“, in: *Osteuropa: Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens*, 20. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1970, S. 809-30. Siehe auch Potthoff (1999), a.a.O., S. 77; Mary Elise Sarotte, 2001, *Dealing with the devil: East Germany, détente, and Ostpolitik*, Chappel Hill/London, S. 21-24; Hope M. Harrison, 2003, „The Berlin wall, Ostpolitik, and Détente“, in: David C. Geyer/Bernd Schaefer (Hrsg.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972, Bulletin of the German Historical Institute*, Supplement 1, S. 5-18, hier S. 12 f.

<sup>132</sup> Vgl. den Entwurf der Bundesrepublik für Erklärungen über einen Gewaltverzicht, 3.7.1969, in: *AAPD 1969*, Bd. I, S. 770-772. Im Namen der Bundesregierung übergab Staatssekretär Duckwitz diesen Entwurf am 3.7.1969 dem sowjetischen Botschafter Zarapkin. Im Gespräch mit dem bundesdeutschen Botschafter Allardt erklärte Ministerpräsident Kossygin am 23.7.1969, man werde diese bundesdeutschen Vorschläge zu dieser Frage in nächster Zeit beantworten. Vgl. dazu Fernschreiben des Botschafters Allardt an das Auswärtige Amt betr. Besuch bei Kossygin, 24.7.1969, in: *AAPD 1969*, Bd. II, S. 851-854, hier S. 854. Das sowjetische Aide-mémoire zum Gewaltverzicht und die sowjetische Erklärung zu der Sondierung der drei Westmächte wegen einer Verbesserung der Situation von Westberlin und der innerdeutschen Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen wurden am Nachmittag des 12.9.1969 kurz nacheinander durch den Stellvertretenden Außenminister der Sowjetunion Semjonow dem deutschen Geschäftsträger Otto Baron von Stempel bzw. den Missionschefs der drei Westmächte übermittelt. Vgl. dazu Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete, 17.9.1969, in: *AAPD 1969*, Bd. II, S. 1022-1025.

<sup>133</sup> Brandt (1976), a.a.O., S. 256. Siehe auch Harrison, a.a.O., hier S. 18, Anm. 40.

<sup>134</sup> Zu den wirtschaftlichen Aspekten der Ostpolitik vgl. z. B. Fred Klinger/Peter W. Schulze, 1974, „Ostpolitik und das Konzept der gesamteuropäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit: Zur Rezeption der BRD-Ostpolitik in der UdSSR“, in: Egbert Jahn/Volker Rittberger (Hrsg.), *Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen*, Opladen, S. 233-259; Michael Kreile, 1978, *Osthandel und Ostpolitik*, Baden-Baden; Angela Stent, 1981, *From Embargo to Ostpolitik: The Political Economy of West German-Soviet Relations, 1955-1980*, Cambridge; dies., 1983, *Wandel durch Handel? Die politisch-wirtschaftlichen Beziehungen*

sowjetischen Führer wurden sich mehr und mehr der drückenden Belastung bewusst, die auf ihr Land angesichts enorm steigender Rüstungskosten bei einem im Vergleich zu den USA geringen Bruttosozialprodukt angesichts des technologischen Rückstands zukommen würde.<sup>135</sup> Sie erhofften daher bundesdeutsche Hilfe bei der Modernisierung und dem Ausbau ihrer Industrie, und ihre Interessen daran wurden später auch bei den Verhandlungen über die KSZE in Korb 2 zum Ausdruck gebracht (vgl. Abschnitt 7.3.2.b). Die bundesdeutsche Ostpolitik wurde daher von der sowjetischen Führung insofern begrüßt, als sie die Basis einer politischen Ordnung der europäischen Verhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg implizierte und in der Tat den sowjetischen Interessen nach Herausbildung stabiler Kooperationsmuster zwischen den europäischen Staaten in wirtschaftlichen Bereichen entgegenkam.

Die Modifizierung der sowjetischen Position sollte im Hinblick auf ihren Vorschlag für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz in diesem Kontext verstanden werden. Die östliche Seite machte ihre Forderungen nicht mehr zu Vorbedingungen, sondern zu Verhandlungspunkten (vgl. Abschnitt 3.3). Diese Modifizierung wurde von der Großen Koalition aber nicht mehr aufgenommen. Die CDU/CSU und die SPD hatten sich auch durch den Wahlkampf soweit auseinanderentwickelt, dass die Koalitionspartner die neuen Möglichkeiten nicht mehr nutzen konnten, die sich in Moskau andeuteten.

## **2.3 Egon Bahrs gesamteuropäische Konzeptionen**

### **2.3.1 Grundlagen der gesamteuropäischen Konzeptionen**

Im Abschnitt 2.3 sollen die gesamteuropäischen Konzeptionen Egon Bahrs im Zusammenhang mit seinem Plan für ein europäisches Sicherheitssystem analysiert werden. Die SPD hatte zwischen 1952 und 1962 ein kollektives gesamteuropäisches Sicherheitssystem, das von den beiden Supermächten garantiert würde, als taktische Alternative zum westlichen Militärbündnis und einer rüstungsbeschränkten Zone in Mitteleuropa vorgeschlagen. In ihrem Deutschland-Plan von 1959 versuchte die SPD, Elemente eines Garantiesystems und einer rüstungsbeschränkten Zone in Mitteleuropa mit Schritten zur Wiedervereinigung über gesamtdeutsche Institutionen zu

---

*zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion*, Köln; Claudia Wörmann, 1982, *Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland: Politische Rahmenbedingungen und ökonomische Bedeutung*, Frankfurt a.M.

<sup>135</sup> Baring (1983), a.a.O., S. 278 f.

koppeln.<sup>136</sup> Andreas Vogtmeier verweist darauf, dass Bahr mit seinem Vorschlag für die Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems vielmehr an Pläne der SPD aus den 50er Jahren anknüpfte, die ihrerseits auf bereits in den 20er und in 40er Jahren diskutierte Gedanken eines europäischen Sicherheitssystems zurückgingen.<sup>137</sup>

Europa bedeutete für Bahr stets Gesamteuropa, den ausschließlich auf Westeuropa zentrierten Europabegriff lehnte er ab. Vogtmeier weist darauf hin, dass kennzeichnend für Bahrs Europaverständnis – vor allem der 60er und 70er Jahre – die bemerkenswerte Parallele zu den Vorstellungen und Einschätzungen de Gaulles wie „Europa der Vaterländer“ oder „Europa vom Atlantik bis zum Ural“ ist.<sup>138</sup> De Gaulles Entspannungskonzept zielte auf die Überwindung des Status quo und auf eine allmähliche Auflösung der Militärböcke in Europa durch Intensivierung der Beziehungen zwischen Ost und West ab. Bahr dachte in seinem Konzept eher in nationalstaatlichen Vorstellungen, durchaus im Sinne einer nationalstaatlichen Wiedervereinigung als Folge eines langfristigen Prozesses gesellschaftlicher Annäherung zwischen Ost und West und im Kontext einer europäischen Friedensordnung, deren Teil auch das wiedervereinigte Deutschland sein sollte.

Schon in seinem unveröffentlichten Buch „Was nun?“ legte Bahr 1965/1966 erstmals einen konkreten Stufenplan zur Lösung der deutschen Frage im Sinne einer nationalstaatlichen Wiedervereinigung im Rahmen eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems vor, in dem, nach Vogtmeier, Bahr so klar und umfassend wie niemals zuvor (und in dieser Konkretisierung auch niemals danach) die Grundlagen seines deutschlandpolitischen Denkens und die Ziele seiner politischen Strategie offenbarte.<sup>139</sup> Es ging dabei um ein Geflecht bilateraler Verträge und um ein europäisches Sicherheitssystem, das die deutsche Wiedervereinigung einschloss, die Bahr jedoch nicht als Neutralität missverstanden wissen wollte, während er aus Motiven der Wiederherstellung der staatlichen Einheit die politische Integration Westeuropas ablehnte.<sup>140</sup>

In der Literatur wird vorgeworfen, dass er die westeuropäische Integration und die

---

<sup>136</sup> Deutschlandplan der SPD abgedruckt in *DzD*, IV/1, S. 1207-1222. Vgl. Helga Haftendorn, 1974, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1973*, Düsseldorf, S. 38 f.; dies., 1983, *Sicherheit und Entspannung: Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, Baden-Baden, S. 91-99.

<sup>137</sup> Vogtmeier, a.a.O., S. 354. Zum Vergleich mit Brandts Europaverständnis vgl. Abschnitt 5.2.2 dieser Arbeit.

<sup>138</sup> Vgl. Vogtmeier, a.a.O., S. 342-350; Wilkens (2007), a.a.O., S. 74.

<sup>139</sup> Egon Bahr, 1965/1966, *Was nun?* (Unveröffentlichtes Buchmanuskript), in: *DEB*, Ord. 465. Vgl. auch Vogtmeier, a.a.O., S. 80-90. Das Buchmanuskript, das Bahr im Frühjahr 1966 fertigstellte, blieb unveröffentlicht. Ursächlich hierfür war das Veto Willy Brandts. Vogtmeier, a.a.O., S. 90 f.

<sup>140</sup> Bahr, 1965/1966, a.a.O., S. 152-159. Alexander Gallus bezeichnet Bahr als „Antineutralist in neutralistischer Tradition.“ Vgl. Alexander Gallus, 2001, *Die Neutralisten. Verfechter eines vereinten Deutschland zwischen Ost und West 1945-1990*, Düsseldorf, S. 296-308.



westliche Solidarität unterschätzte (vgl. auch Abschnitt 1.1). In seinem Artikel 1973 in den USA behauptet Walther Hahn, in dem er seine Darstellung auf ein mit Bahr im Januar 1969 geführtes Interview stützt, dass Bahrs Konzeption eine radikale Änderung der Politik verfolgte, die zu einer Auflösung der westlichen Allianz führen würde. Er schreibt: „Any meaningful political integration of Western Europe cannot be reconciled with a successful continuation of Ostpolitik.“<sup>141</sup> Es kann auch ein Grund sein, dass der Entwurf eines „europäisches Sicherheitssystems“ lange Zeit Kernpunkt sowjetischer Propaganda war und lediglich als gesamteuropäische Alternative zur derzeitigen Konfrontation der Systeme in Europa definiert wurde.<sup>142</sup> In ihrem Buch über Willy Brandt verweist Brigitte Seebacher darauf, dass sich bei Bahr, im Gegensatz zum ehemaligen Bundeskanzler, deutsche Einheit und westeuropäische Integration ausschlossen.<sup>143</sup> In seiner ausführlichen Darstellung über die bundesdeutsche Außenpolitik während der Regierung Brandt machte Werner Link ebenfalls auf den Unterschied der Nuancen bezüglich der gesamteuropäischen Sicherheitsmodelle zwischen Bahr und Brandt aufmerksam, da für Brandt kein Widerspruch zwischen der politischen und wirtschaftlichen Stärkerung der westeuropäischen Einigung und einer gesamteuropäischen Entwicklung bestünde.<sup>144</sup> Nach Link ging es darüber hinaus bei Brandt als späterem Bundeskanzler weniger um stufenweise Ablösung der beiden Pakte, sondern vielmehr um eine evolutionäre Weiterentwicklung des Bestehenden. Andererseits weist Link darauf hin, dass der Alptraum vom einseitigen Rückzug der USA in den 60er Jahren ein konkreter Impuls für die gesamteuropäischen Überlegungen war. In diesem Sinne seien Bahr und seine Mitarbeiter, die in der Zeit der Großen Koalition im Auswärtigen Amt die Modelle über die weitere Entwicklung der europäischen Sicherheit ausarbeiteten (vgl. Abschnitt 2.3.2), keine Träumer.

Auch der Politikwissenschaftler Andreas Wilkens ist der Meinung, dass Brandts Vision für eine europäische Integration anders als die Bahrs gewesen sei, da Bahr die negativen Wirkungen einer westeuropäischen politischen Einigung auf die Wiedervereinigung Deutschlands befürchtete.<sup>145</sup> Nach Analyse von Wilkens gäbe es aber bei Bahrs Vorstellungen einen Unterschied zwischen der westeuropäischen Einheit und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen der EWG, die er unterstützte. Es sei dementsprechend zu beachten, dass die politische Integration

---

<sup>141</sup> Hahn, a.a.O., hier S. 879.

<sup>142</sup> Vgl. „Die Ostpolitik Egon Bahrs und ihre Hintergründe“, in: *UiD-Dokumentation*, 18-19/73, 9.5.1973, S. 13, in: *Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung*, Sankt Augustin (ACDP), I-403-117/5; Abschnitt 3.1 dieser Arbeit.

<sup>143</sup> Brigitte Seebacher, 2006, *Willy Brandt*, München, S. 18 f.

<sup>144</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Link (1986), a.a.O., S. 169-179.

<sup>145</sup> Wilkens (2007), a.a.O., S. 74.

Westeuropas Mitte der 60er Jahre nach Bahr nicht mehr realistisch sei, weshalb er die EWG nicht als Hindernis für die Annäherung zwischen Ost und West sah. In der Regierungszeit Brandt konzentrierte sich Bahr daher weniger auf die Westeuropapolitik, als vielmehr auf die Ostpolitik. Auch in seiner Tutzing-Rede von 1963 ist kein Hinweis auf irgendwelche Beziehungen zwischen Ostpolitik und Westeuropa-Politik festzustellen.<sup>146</sup>

Im Planungsstab des Auswärtigen Amts entwickelte Egon Bahr seine ostpolitischen Vorstellungen, zunächst als Sonderbotschafter, dann ab Mitte 1967 als Leiter des Planungsstabs des Auswärtigen Amts weiterhin in unmittelbarer Nähe zu Außenminister Willy Brandt in der Großen Koalition mit der CDU/CSU.<sup>147</sup> Diese Zeit im Planungsstab war eine entscheidende Phase für die Konkretisierung der ost- und deutschlandpolitischen Konzeption Bahrs. Bahr selbst schreibt, „1967/1968 habe ich als Leiter des Planungsstabes mit einer Reihe hervorragender Beamter des Auswärtigen Amts ganz systematisch, ganz sorgfältig das vorbereitet, was man später Ostpolitik genannt hat.“<sup>148</sup>

### 2.3.2 „Konzeptionen der europäischen Sicherheit“

In der Aufzeichnung vom 27.6.1968 skizzierte Bahr die Möglichkeiten der weiteren Entwicklung der europäischen Sicherheit.<sup>149</sup> Der Berg der Aufzeichnungen wuchs auf mehr als sechshundert Seiten in sieben Monaten an, und das Ergebnis wurde auf 26 Seiten komprimiert.<sup>150</sup> Die im Westen über Lösungen der Sicherheitsfragen bestehenden Vorstellungen ließen sich nach Bahrs Analyse auf drei Grundformen zurückführen:

- Konzeption A geht von den bestehenden Paktsystemen aus, will aber durch Abrüstungsmaßnahmen einen möglichst hohen Grad an Entspannung erreichen.
- Konzeption B will die Pakte durch gemeinsame Organe verklammern, die zunächst ad hoc

<sup>146</sup> Vgl. dazu Wilkens (2007), a.a.O., S. 69 und 74 f.

<sup>147</sup> Zum Jahreswechsel 1967/1968 wurde eine Studie des „Centre d’Études de Politique Étrangère“ in Paris veröffentlicht, die unter dem Titel „Sicherheitsmodelle für Europa“ drei Wege zu einer europäischen Friedensordnung vorschlug. Vgl. *DzD*, V/1, 2, S. 1923-1935; Loth (2007), a.a.O., S. 54. Link weist darauf hin, dass die Bahr-Studie offensichtlich an diese drei europäischen Sicherheitsmodelle anknüpfte. Link (1986), a.a.O., S. 172 f.

<sup>148</sup> Egon Bahr, 1982, *Was wird aus den Deutschen?*, Hamburg, S. 221.

<sup>149</sup> Aufzeichnung Bahrs vom 27.6.1968/ betr. Europäische Sicherheit, in: *AAPD* 1968, Bd. II, S. 796-814. Diese Aufzeichnung wurde zuerst in einer Illustrierten veröffentlicht. Vgl. den Artikel „Wie Egon Bahr Deutschland neutralisieren will“, in: *Quick*, Nr. 40, 27.9.1973, S. 10a-10d und S. 114a-114b. Für einen weiteren Abdruck vgl. Egon Bahr, 1991, *Sicherheit für und vor Deutschland*, München/Wien, S. 60-82.

<sup>150</sup> Vgl. Bahr (1996), a.a.O., S. 227.

vereinbarte Abrüstungsmaßnahmen überwachen würden, sich aber schließlich institutionell zu einem Dach (permanente europäische Sicherheitskonferenz) über den Pakten entwickeln könnten.

- Konzeption C ersetzt die beiden Paktsysteme durch ein Sicherheitssystem gleichberechtigter europäischer Staaten, dessen Bestand von den Supermächten garantiert wird, ohne dass sie Mitglied sind.<sup>151</sup>

Bei der Konzeption A handelte es sich um einen Zustand, der mindestens im Ansatz bereits vorhanden war. Durch vereinbarte Truppenreduktionen wurde auf die Verminderung der sowjetischen Streitkräfte in der DDR gezielt, die eine innere Entwicklung der DDR und schließlich die Annäherung der beiden Teile Deutschlands ermöglichen würde. Mit dem Thema Truppenreduzierungen hätte zwar der ursprünglich vom Osten propagierte Plan einer Europäischen Sicherheitskonferenz neue Aktualität erhalten können (vgl. Abschnitt. 3.1), doch wäre der Gedanke illusorisch gewesen, dass sie auf dieses Thema hätte beschränkt werden können, weil die Sowjetunion sie zur Anerkennung der DDR benutzen wollte.<sup>152</sup> Andererseits betrachtete Bahr bei der Verhandlung von Truppenreduzierungen eine gleichberechtigte Beteiligung der DDR an einer solchen Konferenz als nicht vermeidlich. Deshalb sollten nach seiner Ansicht multilaterale Verhandlungen weiterhin vermieden werden und stattdessen eventuelle Sondierungsgespräche mit der DDR nur durch die Bundesregierung geführt werden. Darüber hinaus hielt er Gewaltverzichtserklärungen für politisch wertvoll, aber weniger bedeutsam als die Vorschläge zur Truppenreduzierung. Dazu gehörten auch die Vorschläge zum Einfrieren der Rüstungs- und Mannschaftsbestände, da es ihm undurchführbar erschien, einen Katalog von Kriterien zu erarbeiten, mit dem alle erlaubten Einzelposten der Mitgliedstaaten erfasst werden könnten.<sup>153</sup>

Die Konzeption B ging davon aus, dass mögliche Abrüstungsmaßnahmen durch eine Institutionalisierung der bestehenden Militärbündnisse praktisch verwirklicht werden könnten. Zwar würde sich anfangs in den bestehenden Allianzen die politische Konsultation verstärken, aber im weiteren Verlauf könnte das Gewicht der zwischen oder über den Bündnissen errichteten Organe zunehmen, und schließlich wäre eine aus Regierungs- oder eventuell Allianzvertretern zusammengesetzte „Europäische Sicherheitskommission“, die aus einer Europäischen Sicherheitskonferenz hervorgehen könnte, federführend.<sup>154</sup> Die USA und die Sowjetunion würden

---

<sup>151</sup> Aufzeichnung Bahrs vom 27.6.1968, a.a.O., S. 796.

<sup>152</sup> Ebenda, S. 802.

<sup>153</sup> Ebenda, S. 803.

<sup>154</sup> Ebenda, S. 805.

Führungsmächte ihres jeweiligen Bündnissystems bleiben, und die Grundlage der Sicherheit in Europa wäre von der heutigen grundsätzlich nicht verschieden. Für die Bundesrepublik könnte dieses Modell aber die Institutionalisierung der deutschen Teilung durch eine mögliche völkerrechtliche Anerkennung der DDR als gleichberechtigter Partner bedeuten und kaum noch einen Hebel für eine Überwindung der Teilung Deutschlands bieten.<sup>155</sup> „Modell B ist im Grunde ein perfektes System der Sicherheit vor Deutschland und regelt unausgesprochen und abschließend das Hauptproblem der europäischen Sicherheit auf der Basis des Status quo.“<sup>156</sup>

Die Konzeption C hatte für Bahr Modellcharakter, sie enthielt aber keine vertragsreife Konstruktion. Er sah in diesem Modell die Auflösung von NATO und Warschauer Pakt vor, und nach seiner Auffassung sollte an deren Stelle ein europäisches Sicherheitssystem treten, das von den USA und der Sowjetunion garantiert würde.<sup>157</sup> Der Teilnehmerkreis des Sicherheitssystems wurde im Entwurf vom 17.5.1968 in Form von drei Varianten skizziert:

I.	BRD	DDR	
	Belgien	Polen	
	Niederlande	ČSSR	
	Luxemburg		
	4	3	= 7

Vorteile gegenüber einem größeren Teilnehmerkreis:

- Die Interessen relativ weniger Mitglieder können leichter aneinander angeglichen werden.  
Insofern würde das Funktionieren des ESS (Europäisches Sicherheitssystem) erleichtert und die Möglichkeiten für eine spätere politische Zusammenarbeit größer.

Nachteile:

- Diskriminierung Deutschlands wäre relativ am stärksten;
- Nach einer Wiedervereinigung wäre das politische und wirtschaftliche Gewicht Deutschlands innerhalb des ESS im Übergewicht;

---

<sup>155</sup> Ebenda, S. 806 f.

<sup>156</sup> Aufzeichnung (Entwurf) vom 7.6.1968/ betr. Europäische Sicherheit; hier: Modell B – Weiterbestehen der Pakte mit Verklammerung, in: *DEB*, Ord. 316.

<sup>157</sup> Aufzeichnung Bahrs vom 27.6.1968, a.a.O., S. 808.

- Die nicht zum ESS gehörenden europäischen Staaten könnten politisch zusammenarbeiten, z. B. die Bemühungen um die Einigung Westeuropas fortsetzen. An diesen Bemühungen könnten Deutschland und die Beneluxstaaten nicht mehr teilnehmen. In Europa würden verschiedene Machtgruppierungen mit unterschiedlicher Außen- und Verteidigungspolitik entstehen;
- Die EWG könnte weiterbestehen. Sie würde aber neuen Schwierigkeiten ausgesetzt sein, wenn ihre Mitglieder verschiedenen europäischen Gruppierungen angehören. Das könnte zum Zerfall der EWG und zur Bildung eines neuen wirtschaftlichen Grabens in Europa führen.

Schlussfolgerung:

Dieser Teilnehmerkreis ist für die Bundesrepublik noch annehmbar, aber nicht besonders vorteilhaft.<sup>158</sup>

Ein größerer Teilnehmerkreis immer noch mit dem Schwerpunkt in Mitteleuropa könnte als zweite Möglichkeit z. B. folgende Staaten umfassen:

II.	4 [vgl. I.]	3 [vgl. I.]	
	Dänemark	Ungarn	
	Italien	(Jugoslawien)	
	(Österreich)		
<hr/>			
	6 (7)	4 (5)	= 10 (12)

Vorteile gegenüber dem kleinen Kreis:

- Das ESS umfasst ein größeres Gebiet und erhält ein entsprechendes stärkeres Eigengewicht;
- Der geographisch relativ abgerundete Bereich wirkt sich günstig im Hinblick auf den Interessenausgleich der Mitglieder und ihr politisches Zusammenwachsen aus;
- Die Diskriminierung Deutschlands und sein Gewicht nach der Wiedervereinigung werden weniger fühlbar;
- Die Gefahr einer zweiten europäischen politischen Gruppierung neben dem ESS wird geringer;
- Das Gewicht der westeuropäischen Staaten im ESS steigt;
- Italien verstärkt das Gewicht der EWG-Staaten innerhalb des ESS und gegenüber den nicht zum

<sup>158</sup> Aufzeichnung (Entwurf) vom 17.5.1968/ betr.: Europäisches Sicherheitssystem, Modell C; hier: Teilnehmerkreis, in: *DEB*, Ord. 316.

ESS gehörenden EWG-Staaten. Spannungen sind auch dann nicht zu vermeiden, aber die Gefahr eines Zerfalls der EWG wird geringer.

Nachteile:

- Die größere Mitgliederzahl kompliziert das Funktionieren des ESS;
- Das ESS hat ein nennenswertes Eigengewicht, Koalitionen zwischen einzelnen oder allen Garantienmächten, die sich gegen die Interessen der ESS-Mitglieder richten, sind denkbar.

Schlussfolgerung:

Die Vorteile eines größeren Teilnehmerkreises überwiegen.<sup>159</sup>

Zur dritten Möglichkeit des Teilnehmerkreises wurde ausgeführt, dass an einem Sicherheitssystem mit gesamteuropäischem Charakter Großbritannien, Frankreich und die meisten europäischen Staaten teilnehmen müssten:

III.	6 (7) [vgl. II.]	4 (5) [vgl. II.]
	Großbritannien	Rumänien
	Frankreich	Bulgarien
	Norwegen	
	(Schweden)	
	(Finnland)	
	(Island)	
	Portugal	
	Spanien	
	Malta	
	Griechenland	
	(Zypern)	
<hr/>		
	13 (18)	6 (7) = 19 (25)

Vorteile gegenüber dem kleineren Teilnehmerkreis:

- Das Gewicht des ESS wächst erheblich;
- Die Teilnahme Frankreichs und Großbritanniens sollte genügen, um jede Angst vor einem

<sup>159</sup> Ebenda.

deutschen Übergewicht zu beseitigen;

- Fortschritte der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit Europas finden nur innerhalb des ESS statt und könnten zur politischen Einigung ganz Europas führen. Dabei würden die bisherigen Ansätze einer politischen Zusammenarbeit Westeuropas eingebracht werden;
- Die EWG entwickelt sich ungestört durch die Existenz des ESS weiter.

#### Nachteile:

- Die Abgrenzung von Rechten und Pflichten der Nuklearmächte innerhalb und außerhalb des ESS ist schwierig;
- Divergierende Gruppeninteressen (z. B. West - Ost oder Mitteleuropa - Randstaaten oder EWG – EFTA - RGW-Mitglieder) könnten das Funktionieren des ESS und eine politische Zusammenarbeit der Mitgliederstaaten erschweren;
- Frankreich und Großbritannien können, wenn sie zusammenarbeiten, die Politik der ESS-Mitglieder weitgehend bestimmen. Wenn sie gegeneinander arbeiten, können sie Fortschritte lähmen;
- Wenn nur noch die USA und die UdSSR Garantiemächte sind und das gesamteuropäische Sicherheitssystem zu einem einflussreichen Faktor in der Westpolitik zu werden droht, wächst die Gefahr eines Zusammenspiels der beiden Großen gegen die Interessen Europas. Je mehr Garantiemächte es gibt, desto leichter ist es für die ESS-Staaten ihre Interessengegensätze auszunutzen;
- Wenn die europäischen Nuklearmächte außerhalb des Sicherheitssystems bleiben, ergibt sich eine stärkere Interessengleichheit der Mitgliedstaaten, weil keiner von ihnen über Nuklearwaffen verfügt. Andererseits könnten die USA dann ihre Zusammenarbeit mit den europäischen Nuklearmächten fortsetzen. Dadurch würde die amerikanische Garantie für die Staaten des Sicherheitssystems verstärkt.<sup>160</sup>

Während das Konzept im Regelfall vorgeblich frei vom Einfluss der Supermächte funktionieren würde, könnte bei der Einführung des Sicherheitssystems auf jeden Fall dem noch bestehenden Ost-West-Gegensatz dadurch Rechnung getragen werden, dass die „westlichen“ und die „östlichen“ Streitkräfte gleichgewichtig sein müssten. Polemischerweise könnte dieses System nach Bahrs Ansicht die Liberalisierung kommunistischer Regime begünstigen, da sich die amerikanische Garantie auch auf jede Verletzung ihres Gebietes durch die Sowjetunion erstrecken

---

<sup>160</sup> Ebenda.

würde. Er wies auch darauf hin, dass eine Fortsetzung der Bemühungen um eine westeuropäische politische Integration nahezu ausgeschlossen erscheinen könnte, weil sich besonders günstige Aussichten für eine politische Zusammenarbeit ganz Europas ergeben könnten, wenn die Mehrzahl der europäischen Staaten Mitglied des Sicherheitssystems werden würde.<sup>161</sup>

Für die Bundesrepublik wäre das Sicherheitssystem vorteilhaft, um Voraussetzungen für eine Wiedervereinigung zu schaffen, weil in beiden Teilen Deutschlands starke Kräfte wirksam werden würden, die auf eine Annäherung zielen könnten. Bahr meinte aber, dass die Zustimmung der DDR ohne die der Sowjetunion sehr schwierig wäre und die DDR nur durch die sowjetischen Stationierungskräfte selbständig dauerhaft lebensfähig sei.<sup>162</sup> Es wäre doch fraglich, ob die Sowjetunion dieses Modell wirklich als in ihrem Interesse liegend ansehen würde, da sie zwar die Anerkennung des Status quo erreichen würde, aber auch seiner Überwindung die Tür öffnen könnte. Bahr präferierte zwar langfristig dieses Modell, verkannte allerdings nicht die Tatsache, „dass eine solche Konzeption auf absehbare Zeit nur geringe Aussicht hat, verwirklicht zu werden - , was nicht ausschließt, dass man sie gleichwohl vorschlagen sollte.“<sup>163</sup>

Zum Schluss bemerkte Bahr, das Ergebnis aus dem Vergleich seiner Alternativkonzeptionen sei, dass das günstige Modell C für die Bundesrepublik schwer zu verwirklichen sei und Modell B als wahrscheinliche Entwicklung angesehen werden müsse. Das Modell B aber würde zu einer Verfestigung des Status quo führen, der eine Lösung der deutschen Frage und den Übergang zu einem gesamteuropäischen Sicherheitssystem nach bundesdeutschen Wünschen in dieser Form doch erschweren und verzögern würde. Da die Bundesrepublik der allzu naheliegenden Versuchung widerstehen müsse, „die Bündnisse zu erhalten und gleichwohl zu einem gesamteuropäischen Sicherheitssystem gelangen zu wollen“,<sup>164</sup> sollte sie an Modell A festhalten und alles vermeiden, was in Modell B überleiten könnte. Dadurch könnte sich die Bundesrepublik Möglichkeiten der künftigen Entwicklung und insbesondere Chancen zur Lösung ihrer nationalen Anliegen offen halten.

### **2.3.3 Einwand gegen Bahrs Vorstellungen im Planungsstab des Auswärtigen Amts**

Gegen diese Aufzeichnung von Bahr wandte Ministerialdirigent Ulrich Sahn am 31.7.1968

---

<sup>161</sup> Aufzeichnung Bahrs vom 27.6.1968, a.a.O., S. 811.

<sup>162</sup> Ebenda, S. 812.

<sup>163</sup> Ebenda, S. 813.

<sup>164</sup> Ebenda, S. 814.



ein, dass „das letzte politische Ziel“ dieser drei Modelle für ein europäisches Sicherheitssystem unklar bleibe.<sup>165</sup> Wichtig sei insbesondere eine Antwort auf die Frage, „ob das Europäische Sicherheitssystem dazu führen kann oder darf, dass Europa als Ganzes sich selbst solchen Kontrollen unterwirft, dass es, verglichen mit anderen Gebieten der Welt, einen Minderstatus erhält.“ Ferner werde nicht deutlich, ob die europäische Sicherheit gegen Angreifer innerhalb von Europa (z. B. Deutschland) oder gegen Angriffe einer außereuropäischen Macht wirksam werden solle. Sahn vertrat die Auffassung, dass bei einer Europäischen Friedensordnung „jede Sicherheit“ gewährleistet sein müsste, innen wie außen. Er teilte nicht die Skepsis von Bahr gegenüber einer übergeordneten Sicherheitsorganisation auf der Basis bestehender Bündnissysteme. Des Weiteren stellte er zur Diskussion, warum Bahr im Falle des Fortbestehens der Bündnisse eine Aufwertung der DDR ablehne. Die Konzeption eines Sicherheitssystems gleichberechtigter europäischer Staaten, die Bahr als optimales Modell betrachte, würde dagegen die sofortige Anerkennung der DDR implizieren.

Angesichts dieser Stellungnahme Sahms ging Bahr in der Aufzeichnung vom 5.8. zunächst davon aus, dass die Modelle A und B kein letztes politisches Ziel hätten, da diese beiden Modelle nur Möglichkeiten und Gefahren zeigten, die in einer für die endgültige Herstellung einer für die Bundesrepublik annehmbaren Friedensordnung (d. h. für die Lösung der deutschen Frage) lägen.<sup>166</sup> Lediglich in der Konzeption C werde eine direkte Verbindung von Sicherheit und einer Europäischen Friedensordnung hergestellt, es sei aber nicht die Konkretisierung einer Friedensordnung enthalten. Mit Blick auf die westeuropäische politische Integration führte Bahr aus, dass die Bemühungen darum zwar ein wichtiger Teil der bundesdeutschen Außenpolitik seit fast zwanzig Jahren, aber kein Dogma seien. Nach seiner Ansicht habe die einseitige Lösung der Sicherheitsfrage für Westeuropa im Rahmen der NATO nicht zu einer Europäischen Friedensordnung geführt. Er unterstrich nachdrücklich, dass Überlegungen, ob ein anderer Weg zur Überwindung der Teilung Europas und Deutschlands den Interessen der Bundesrepublik besser diene, erlaubt sein müssten. Die Lösung des scheinbaren Widerspruchs zwischen den Bemühungen um die westeuropäische politische Integration und die Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems hänge von dem Teilnehmerkreis in den beiden Projekten ab. Dazu bemerkte

---

<sup>165</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Sahn, 31.7.1968, in: *AAPD* 1968, Bd. II, S. 934 f.

<sup>166</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr/ betr. Europäische Sicherheit; hier: Stellungnahme zu den Fragen und Bemerkungen des Leiters der Unterabteilung II A vom 31.7.1968, 5.8.1968, in: *AAPD* 1968, Bd. II, S. 963-966.

Bahr wie folgt:

„Wenn z. B. Großbritannien einem Europäischen Sicherheitssystem beitrifft, entfallen fast alle politischen Argumente, die bisher gegen seine Aufnahme in die EWG vorgebracht wurden. Wenn andererseits nur die Bundesrepublik Deutschland und die Beneluxstaaten Mitglieder des Sicherheitssystems wären, Frankreich und Italien aber außerhalb bleiben, so ergäben sich voraussichtlich Schwierigkeiten schon für die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Marktes der Sechs, bestimmt aber für alle Pläne einer westeuropäischen politischen Integration.“<sup>167</sup>

In dieser Aufzeichnung ging Bahr auf die Fragen, die sich aus diesem Widerspruch ergeben, nicht ein, und diese Fragen schienen zu diesem Zeitpunkt offen zu bleiben. Man darf aber nicht übersehen, dass sich an Bahrs Konzeptionen ein Zweistufenkonzept anschließen sollte. Dabei ging es zuerst um die Zwischenphase eines Systems der europäischen Sicherheit noch unter Ausklammerung der deutschen Frage, und danach um die Endphase der Friedensordnung mit einer Lösung der deutschen Frage.<sup>168</sup> Aber bis zur Errichtung einer Europäischen Friedensordnung wäre die bestehende NATO und der Zusammenhalt des Westens von großer Bedeutung, da nur so das Gleichgewicht, eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Entspannungspolitik, gewährleistet werden könnte.

Außerdem bezeichnete Bahr die Auffassung, dass eine Europäische Friedensordnung „jede Sicherheit“ gewährleisten könne, als fundamentalen Irrtum.<sup>169</sup> So etwas sei unmöglich, solange es keinen weltweiten glaubhaften Gewaltverzicht gäbe. Eine Konzeption, die eine Sicherheitsvereinbarung zwischen Ost und West vorsehe und in der die Bündnisse „tragende Pfeiler“ eines Sicherheitssystems sein sollten, könnte die Gefahr bergen, einen Minderstatus für Europa zu institutionalisieren. Sie würde zu einer Aufwertung der DDR führen, ohne Fortschritte zur Überwindung der Teilung Deutschlands zu bringen. Demgegenüber gehe das System gleichberechtigter europäischer Staaten davon aus, dass die sowjetischen Truppen aus der DDR abgezogen würden und die Wiedervereinigung ausschließlich eine Angelegenheit der Deutschen werde. Bahr war sich bewusst, dafür sei die Anerkennung der DDR unerlässlich, zumal nur dann – wenn überhaupt – der Abzug sowjetischer Truppen vorstellbar sei. Eine Wiedervereinigung sei nur

---

<sup>167</sup> Ebenda, S. 965.

<sup>168</sup> Vgl. Daniel Eisermann, 1999, *Außenpolitik und Strategiediskussion. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 1955 bis 1972*, München, S. 227.

<sup>169</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, 5.8.1968, a.a.O., hier S. 964-966.

denkbar, wenn durch Sondervereinbarungen sichergestellt werde, dass weder die UdSSR noch die USA die Herrschaft über ganz Europa erringen könnten.

Im Brief an Brandt am 19.8.1968 schilderte Bahr die weitere Behandlung seiner Aufzeichnung vom 27.6. zur europäischen Sicherheit.<sup>170</sup> Er begründete die Vorlage dieses Papiers damit, dass es bis dahin ein geschlossenes Konzept für die Bundesrepublik noch nicht gegeben hätte. Deshalb sei es nur natürlich, dass es Neues und Ungewohntes enthielte. Daraus folgte Bahr, dass es sowohl in kleinem Kreis mit dem Bundeskanzleramt, innerhalb der Bundesregierung, als auch mit ihren wichtigsten Alliierten mindestens informell abgestimmt werden müsse. Dies zeigt, dass Bahr in seinen Konzeptionen auf die Abstimmung mit den westlichen Alliierten großen Wert legte.

## **2.4 Zwischenbilanz: Kritiken und Bewertungen Bahrs außenpolitischer Ideen**

Die Planungsstudie über ein europäisches Sicherheitssystem führte schon seit der Regierungszeit Brandt zu einiger Aufregung, als sie von der Zeitschrift „Quick“ im Jahre 1973 veröffentlicht wurde (vgl. Abschnitt 2.3.1). Ein großer Teil der Kritik sowie die Vorwürfe der damaligen Opposition richteten sich gegen die in seinen Konzeptionen bestehende Gefahr der Neutralisierung Deutschlands. In dem obenerwähnten Artikel schilderte Walther Hahn, dass Bahrs Konzeption eine radikale Änderung der Politik verfolgte, die zu einer Auflösung der westlichen Allianz führen würde.<sup>171</sup> Auch Brigitte Seebacher verweist darauf, dass sich bei Bahr deutsche Einheit und westeuropäische Integration ausschlossen.<sup>172</sup> Ebenfalls ist der Politikwissenschaftler Andreas Wilkens der Meinung, dass Bahr die negativen Wirkungen einer westeuropäischen politischen Einigung auf die Wiedervereinigung Deutschlands befürchtete.<sup>173</sup> Außerdem kritisierte der CSU-Politiker Franz Josef Strauß, dass Bahrs Plan zu Moskauer Vorherrschaft in Europa führen würde.<sup>174</sup> Interessanterweise propagierte Franz Josef Strauß, der später auch die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel heftig kritisierte, aber die Lösung der deutschen Frage im Rahmen eines

---

<sup>170</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Brief des Ministerialdirektors Bahr an Bundesminister Brandt, 19.8.1968, in: *DEB*, Ord. 399.

<sup>171</sup> Hahn, a.a.O. Fuchs weist darauf hin, dass sich Hahns Abneigung nur auf die Person Bahrs zu beziehen scheint. Fuchs, a.a.O., S. 39 f. Nach seiner Interpretation fänden sich solche Bedenken auch auf deutscher Seite, zum einen in den Reihen der parlamentarischen Opposition und ihrer Presseorgane, die in Bahr schon zuvor den Prototyp des „kommunistischen Verräters“ gesehen hatten, sowie allgemeiner auch in der Ostpolitik-feindlichen Presse, deren Kern die Springer-Zeitungen Bild und Welt bilden. Ebenda, S. 44 f.

<sup>172</sup> Brigitte Seebacher, 2006, *Willy Brandt*, München, S. 18 f.

<sup>173</sup> Wilkens (2007), a.a.O., S. 74.

<sup>174</sup> „Strauß: Bahr-Plan führt zu Moskauer Vorherrschaft“, in: *Berliner Morgenpost*, 23.9.1973.

vereinigten Europa als „*Grand Design*“.<sup>175</sup>

In der Großen Koalition soll Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger den ost- und deutschlandpolitischen Vorstellungen von SPD und FDP näher gestanden haben. Er äußerte, dass die NATO kein Selbstzweck und auch kein endgültiges Ziel sei.<sup>176</sup> Er bezeichnete aber Bahr im Oktober 1967 als „gefährlichen Mann“<sup>177</sup> und war über die Geheimkontakte zwischen Bahr und Mitgliedern des ZK der SED sehr verärgert.<sup>178</sup> Karl Carstens, Staatssekretär des Auswärtigen Amts bis 1966 sowie danach Staatssekretär des Bundeskanzleramts bei Kiesinger, war ebenfalls ein heftiger Kritiker Bahrs.<sup>179</sup> Zum Teil konnte zwar die CDU/CSU als parlamentarische Opposition nach 1969 wichtige Beiträge zur Kritik und zur Verbesserung der Ost- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Regierung leisten, ihre Haltung dazu war aber insgesamt nicht konstruktiv und sie musste schließlich eine Strategie der Anpassung verfolgen.<sup>180</sup>

In seiner ausführlichen Analyse der Konzeptionen von Bahr stellt Werner Link die Frage, ob Bahrs mitteleuropäisches Sicherheitssystem in Wirklichkeit möglich sein würde.<sup>181</sup> Bei Bahrs Konzeptionen seien die Gedankengänge, in denen der Übergang vom ersten Grundmodell A zum zweiten Grundmodell B eingeplant wurde, zwar logisch gewesen, es aber doch sehr fraglich sei, „ob das aktuell und mittelfristig erforderliche Engagement für ein Bündnis, das in Zukunft grundlegend

---

<sup>175</sup> Vgl. Franz Josef Strauss, 1965, *The Grand Design*, London; ders., 1966, *Entwurf für Europa*, 2. Auflage, Stuttgart; Beatrice Heuser, 1997/1998, „The European Dream of Franz Josef Strauss“, in: *Journal of European Integration History*, Baden-Baden, S. 75-103.

<sup>176</sup> Vgl. z. B. Aufzeichnung Bahrs vom 17.6.1968, in: *DEB*, Ord. 437/2.

<sup>177</sup> Hildebrand (1984), a.a.O., S. 327.

<sup>178</sup> Vgl. Aufzeichnung vom 22.11.1968/ betr. Unterrichtung des Bundeskanzlers über „Ostkontakte“ Egon Bahrs, Willy-Brandt-Archiv im Archiv der sozialen Demokratie (künftig: *WBA*), Bestand Außenminister, Ord. 13; Brief von Brandt an Kiesinger am 16.1.1969, ebenda; „Kiesinger unzufrieden über Bahr“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.2.1969.

<sup>179</sup> Vgl. „Ist die Bundesrepublik auf dem Weg in den Neutralismus?!“ (Contra: Egon Bahr; Pro: Karl Carstens), in: *Deutsche Zeitung*, 9.11.1973. Siehe auch Karl Carstens, 1972, „Die Integration Westeuropas und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) aus Sicht der BRD“, in: *Wehrforschung*, 5/1972, S. 142-147; ders., 1973, „Die Erfolge östlicher Westpolitik“, in: *Die politische Meinung*, Heft 147, 18. Jahrgang 1973, S. 5-16; ders., 1974, „Interview: Deshalb Argwohn gegenüber Bahr“, in: *Flensburger Tageblatt*, 6.3.1974. Siehe auch den Brief von Karl Carstens an Egon Bahr, 17.4.1974, in: *BAK*, Nachlass Carstens (N1337), 63.

<sup>180</sup> Vgl. Christian Hacke, 1989, „Die CDU und die deutsche Frage“, in: Blumenwitz/Zieger (Hrsg.), a.a.O., S. 89-97, hier S. 94 f. Zu den ost- und deutschlandpolitischen Vorstellungen der CDU/CSU vgl. auch ders., 1975, *Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU: Wege und Irrwege der Opposition seit 1969*, Köln; ders., 1978, „Parlamentarische Opposition und Entspannungspolitik - Die Position der CDU/CSU zur KSZE“, in: Helga Haftendorn/Wolf-Dieter Karl/Joachim Krause (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*, Köln; Clay Clemens, 1989, *Reluctant Realists: The Christian Democrats and West German Ostpolitik*, Durham; Michael Lemke, 1992, *CDU/CSU und Vertragspolitik der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1969-1975: Kontinuität und Wandel christdemokratischer Ost und Deutschlandpolitik*, Saarbrücken; Anselm Tiggemann, 1998, *CDU/CSU und die Ost- und Deutschlandpolitik 1969-1972: zur „Innenpolitik der Außenpolitik“ der ersten Regierung Brandt/Scheel*, Frankfurt a.M.; Becker a.a.O., S. 67-74.

<sup>181</sup> Link (1986), a.a.O., S. 175 f. Siehe auch Abschnitt 2.3.1 dieser Arbeit.

umgestaltet oder gar zur Disposition gestellt werden sollte, in Westeuropa - auch in der Bundesrepublik Deutschland – und in den Vereinigten Staaten durchzusetzen sei oder ob nicht eine unkontrollierte Erosion des Bündnisses und seiner Verteidigungsanstrengungen gefördert würde.“<sup>182</sup> Link kam zum Schluss, dass die gesamteuropäische Perspektive in dem Zeitgeist der Détente entwickelt wurde. Auch Wilfried Loth weist darauf hin, dass die Umstellung von den bestehenden Pakten zu einem kollektiven Sicherheitssystem bei Bahrs Konzeptionen illusorisch sei.<sup>183</sup> Nach Analyse von Andreas Wilkens waren Bahrs Vorstellungen im Auswärtigen Amt eher theoretische Überlegungen als konkrete Pläne für kurz- oder mittelfristige Zeiträume.<sup>184</sup>

Im Hinblick auf die europäische Sicherheit bzw. eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz gab es schon damals auch innerhalb der SPD verschiedene Meinungen. Zum Beispiel unterschied sich Helmut Schmidts Vorstellung von einer „europäischen Friedensordnung“ erheblich von der Egon Bahrs. Im Unterschied zum Bahrschen Konzept nannte Schmidt die Aufrechterhaltung des militärischen Gleichgewichts eine vorrangige Komponente der europäischen Sicherheit. Eine Auflösung der Paktsysteme durch „etwas Neues“ war für ihn überhaupt kein Thema.<sup>185</sup> Es kann festgestellt werden, dass Schmidts Vorstellung keinen gesamteuropäischen Charakter hatte, sondern eher den einer ausschließlich westeuropäischen Verteidigungsgemeinschaft, wohingegen Bahrs Konzept auf eine zukünftige, gesamteuropäische Sicherheitspolitik zielte, deren Pläne stufenweise umgesetzt werden sollten: „die Bemühungen um die politische Einheit Westeuropas – eine möglicherweise eines Tages auch den Verteidigungsbereich umfassende gemeinsame Organisation – behindern, dass Chancen für ganz Europa verpasst werden.“<sup>186</sup> Auch die Pragmatiker in der FDP, wie der spätere Außenminister Walter Scheel, Hans-Dietrich Genscher und Wolfgang Mischnick, haben kaum eine langfristig angelegte Vorstellung von der gesamteuropäischen Sicherheit. Gemeinsam war einerseits das Nahziel, einen Modus vivendi zwischen beiden deutschen Staaten sowie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den osteuropäischen Ländern zu schaffen, wie andererseits auch eine methodische Präferenz für die Politik der kleinen Schritte.

---

<sup>182</sup> Ebenda, S. 175.

<sup>183</sup> Loth (2007), a.a.O., S. 54.

<sup>184</sup> Wilkens (2007), a.a.O., S. 73.

<sup>185</sup> Vgl. Thomas Enders, 1987, *Die SPD und die äußere Sicherheit: Zum Wandel der sicherheitspolitischen Konzeption der Partei in der Zeit der Regierungsverantwortung (1966-1982)*, Melle, S. 126 f. Siehe auch Helmut Schmidt, 1967, „Deutschland und das europäische Sicherheitssystem der Zukunft“, in: *Wehrkunde*, 3/1967; ders., 1969, *Strategie des Gleichgewichts*, Stuttgart; Hans Georg Lehmann, 1984, *Öffnung nach Osten. Die Ostreisen Helmut Schmidts und die Entstehung der Ost- und Entspannungspolitik*, Bonn.

<sup>186</sup> Vortrag von Helmut Schmidt an der Princeton University am 21.4.1971, „Deutschland und seine östliche Nachbarn, siehe ebenda, S. 174.

Aber in Bezug auf die mittelfristigen Ziele der westlichen Entspannungspolitik wurde bei Schmidt die Multilateralisierung der bundesdeutschen Ostpolitik gar nicht negativ bewertet. Er schrieb an Brandt am 12.6.1972, weder das Projekt der KSZE noch das Projekt MBFR könne die Verbindung und Vertiefung westeuropäischer Integration auf sicherheits- und militärpolitischem Gebiet behindern.<sup>187</sup> Auch für Bahr und Brandt wäre zwar ein von den Supermächten garantiertes Sicherheitssystem gleichberechtigter europäischer Staaten die langfristig wünschenswertere Konzeption gewesen, aber beide erkannten, dass eine Auflösung der Paktsysteme den Interessen der Blockführungsmächte entgegenliefe. „Solange wir ein neues Sicherheitssystem nicht erreichen können, sollten wir [...] an einem Nebeneinander der Bündnisse unter Ausschluss von deren Verklammerung festhalten.“<sup>188</sup>

Bahrs Plan für ein europäisches Sicherheitssystem schloss einen gegenseitigen Gewaltverzicht ein und schlug eine ausgewogene Truppenreduzierung sowie andere vertrauensbildende Rüstungskontrollmaßnahmen vor. Gleichwohl verlangte die Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems ein Netz enger Beziehungen und intensiver Kommunikation zwischen Ost und West. Das eine wie das andere würde schließlich zu einer europäischen Friedensordnung führen, in der die Teilung Europas und Deutschlands überwunden sein würde. Im Vergleich mit der späteren KSZE-Politik der Bundesregierung bis zur Unterzeichnung der Schlussakte am 1.8.1975 sollte nicht übersehen werden, dass bei Bahrs gesamteuropäischen Konzepten Forderungen nach vertrauensbildenden Maßnahmen und Verbesserungen der menschlichen Kontakte beobachtet werden können. Die Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen, an der die bundesdeutsche Delegation später bei den Verhandlungen über die KSZE ein starkes Interesse hatte, wurde bei seiner Konzeption zwar nicht direkt genannt, jedoch beim Moskauer Vertrag im August 1970 in engem Verbund mit dem Gewaltverzicht behandelt. Dies spielte beim Offenhalten der deutschen Frage sowohl im Moskauer Vertrag wie bei der KSZE eine entscheidende Rolle. Die Abrüstungsfragen, die viel mehr bei der MBFR behandelt werden sollten, wurden auch im Rahmen der KSZE angeführt.<sup>189</sup> Mit Blick auf den Teilnehmerkreis wurde im Rahmen der KSZE die obenerwähnte dritte Möglichkeit außer der Teilnahme der USA und der Sowjetunion in die Realität umgesetzt.

Ferner darf nicht übersehen werden, dass Bahr sich dem Zweistufenkonzept bezüglich des

---

<sup>187</sup> Brief Schmidts an Brandt vom 12.6.1972, in: *WBA*, Bestand Bundeskanzler, Ord. 18.

<sup>188</sup> Bahr (1991), a.a.O., S. 81 f.

<sup>189</sup> Vgl. dazu Abschnitt 6.3.4 und 7.3.2.a. Im Interview am 10.7.1985 erklärte Bahr rückblickend, dass sein Konzept an der Truppenreduktionsfrage scheiterte. Siehe Enders, a.a.O., S. 131.

gesamteuropäischen Sicherheitssystems anschloss: zuerst also die Zwischenphase eines Systems der europäischen Sicherheit, noch unter Ausklammerung der deutschen Frage, dann in fernerer Zukunft die Endphase der Friedensordnung mit einer Lösung der deutschen Frage, die dann keine Sicherheitsprobleme mehr aufwerfen würde.<sup>190</sup> Aber bis zur Errichtung einer europäischen Friedensordnung wären die NATO und eine militärische Präsenz der USA in Europa von großer Bedeutung, da nur so das Gleichgewicht, eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Entspannungspolitik, gewährleistet werden könnte. In der oben erwähnten Analyse weist Werner Link darauf hin, dass sowohl die Tendenzen zu einem einseitigen Rückzug der USA, als auch die beginnenden Verhandlungen der Supermächte konkrete Impulse für die gesamteuropäischen Überlegungen und für deren Umsetzung innerhalb der bundesdeutschen Außenpolitik waren.<sup>191</sup> „Wir sind mithin schon durch die Entwicklung gezwungen, unsere Vorstellung von einer europäischen Friedensordnung hic et nunc zu konkretisieren.“<sup>192</sup>

Zusätzlich zu dieser Perspektive wird Bahrs gesamteuropäische Konzeption auch aus der Sicht der „menschlichen Erleichterungen“ betrachtet. Ein Ziel der bilateralen Ostpolitik, die unter dem Schlagwort „Wandel durch Annäherung“ stand, blieb die Überwindung der Teilung durch die Schaffung zwischenmenschlicher Kontaktmöglichkeiten.<sup>193</sup> Diese „menschlichen Erleichterungen“ gab es nicht nur zwischen der Bundesrepublik und der DDR, sondern auch im gesamteuropäischen Rahmen. Die in den innerdeutschen Verhandlungen erzielten Besuchs- und Reisemöglichkeiten sollten durch die multilaterale Bestätigung der Freizügigkeit von Menschen und Informationen abgesichert und möglichst noch erweitert werden.

---

<sup>190</sup> Vgl. Eisermann, a.a.O., S. 227; Wilkens (2007), a.a.O., S. 70.

<sup>191</sup> Link (1986), a.a.O., S. 176.

<sup>192</sup> Aufzeichnung Bahrs vom 27.6.1968, a.a.O., S. 799. Siehe auch Aufzeichnung Bahrs vom 7.6.1968, in: *DEB*, Ord. 316.

<sup>193</sup> Der erste wirksame und messbare Erfolg der „Politik der kleinen Schritte“ kam schon Ende 1963 mit dem Abschluss des Passierscheinabkommens mit der DDR. Die Anfänge der Brandt/Bahrschen Ost- und Entspannungspolitik liegen in Berlin. Vgl. Diethelm Prowe, 1976, „Die Anfänge der Brandtschen Ostpolitik in Berlin 1961-1963. Eine Untersuchung zur Endphase des Kalten Krieges“, in: Wolfgang Benz/Hermann Graml (Hrsg.), *Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert*, Stuttgart, S. 249-286, hier S. 251; Heinlein, a.a.O., hier S. 34-38; Manfred Görtemaker, 1998, „Die Ursprünge der ‘neuen Ostpolitik’ Willy Brandts“, in: Arnd Bauerkämper/Martin Sabrow/Bernd Stöver (Hrsg.), *Doppelte Zeitgeschichte: deutsch-deutsche Beziehungen 1945-1990*, Bonn, S. 44-57; Wolfgang Schmidt, 2001, *Kalter Krieg, Koexistenz und Kleine Schritte. Willy Brandt und die Deutschlandpolitik 1948-1963*, Wiesbaden.

### **3. Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zu den Projekten einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz bis zum Ende der 60er Jahre**

In diesem Kapitel soll die Vorgeschichte eines gesamteuropäischen Sicherheitskonferenzprojekts und die Haltung der Bundesrepublik bis zur Periode der Großen Koalition beschrieben werden.

#### **3.1 Die Vorschläge des Ostens und die Reaktionen des Westens**

Die Initiativen für das Projekt einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz gingen ursprünglich in den fünfziger Jahren von der Sowjetunion und ihren Bündnispartnern aus.<sup>194</sup> Die Vorschläge des Ostens folgten in ihrer Formulierung, in der Themenauswahl und dem angesprochenen Teilnehmerkreis die jeweils veränderten internationalen Konstellationen in der Zeit des Kalten Krieges. Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über die Entwicklung des Konferenzprojekts bis zum Ende der 60er Jahre.

Bereits im Februar 1954 legte die Sowjetunion auf der Berliner Viermächte-Konferenz den Entwurf eines Vertrages über kollektive Sicherheit in Europa vor,<sup>195</sup> Sie tat das allerdings vornehmlich, um westeuropäischen Integrationsbestrebungen entgegenzuwirken. Nach der Ablehnung durch die westlichen Außenminister reagierte die Sowjetunion mit einer Note vom Juli 1954, in der erstmals die Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz unter Einbeziehung der Vereinigten Staaten vorgeschlagen wurde. Nach Auffassung westlicher Politiker richteten sich diese Vorschläge in erster Linie gegen die Bildung der westlichen Verteidigungsgemeinschaft und ebenso gegen die weitere Einbindung der Bundesrepublik in die westliche Staatengemeinschaft bzw. in die NATO. Moskaus Ziel sei es gewesen, über ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem die Neutralisierung Deutschlands zu erreichen. Aber auch diese Initiativen scheiterten an der Ablehnung des Westens, der zunächst die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten erörtern wollte.

Nach dem NATO-Beitritt der Bundesrepublik 1955, der Gründung des Warschauer Pakts, der damit verbundenen Etablierung des Ost-West-Gegensatzes und dem daraus resultierenden Scheitern der sowjetischen Wiedervereinigungspolitik zielten weitere Vorschläge des Ostens zur

---

<sup>194</sup> Uwe Nerlich, 1970, „Der Wandel des 'europäischen Systems' und die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz“, in: *Europa-Archiv* (künftig: *EA*) 1970, S. 415-423.

<sup>195</sup> Entwurf der Sowjetregierung für einen gesamteuropäischen Vertrag über die kollektive Sicherheit in Europa vom 1.2.1954, in: Schramm u. a. (Hrsg.), a.a.O., S. 364 f.



Einberufung einer Sicherheitskonferenz teils auf die Festschreibung und multilaterale Absicherung des territorialen Status quo auf der Basis der deutschen Teilung, teils auf die Schwächung der NATO und den Abzug der USA aus Westeuropa. Angesichts der schweren Ost-West-Krise zu Beginn der 60er Jahre sind die Konferenzideen der Warschauer-Pakt-Staaten jedoch auch als Beitrag zu einer möglichen Entspannung zu sehen. Ausgehend von den Plänen des polnischen Ersten Sekretärs der PVAP (Polnische Vereinigte Arbeiterpartei) Gomułka und des Außenministers Rapacki forderten sowohl die Sowjetunion als auch andere Ostblockländer ab 1965 immer wieder die Einberufung einer Konferenz, „um Maßnahmen zu erörtern, die die kollektive Sicherheit in Europa gewährleisten.“<sup>196</sup>

Das Wiederaufgreifen der Konferenzidee zog eine Vielzahl aufeinander abgestimmter Aktivitäten der Sowjetunion und ihrer osteuropäischen Verbündeten nach sich. Mit dem Rechenschaftsbericht des Generalsekretärs Leonid Breschnew auf dem 23. Parteitag der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) im März/April 1966 wurde das Projekt einer Sicherheitskonferenz „offizielle sowjetische Politik.“<sup>197</sup> Sowohl die Rede Breschnews als auch der Vorschlag Rapackis müssen zweifellos im Kontext der Bemühungen gesehen werden, der Bundesrepublik Deutschland den Zugang zu Atomwaffen zu versperren. Zugleich war eine solche Konferenz auch eine offensive Antwort auf die im westlichen Bündnis zutage getretenen Krisenerscheinungen (Auszug Frankreichs aus der militärischen NATO-Struktur, Scheitern des britischen EWG-Beitritts, amerikanische Drohung mit massivem Truppenrückzug aus Mitteleuropa), um die westliche Blockstaaten auseinanderdriften zu lassen.

Im Juli 1966 verabschiedeten die Warschauer Pakt-Staaten die „Bukarester Deklaration“,<sup>198</sup> die erstmals alle bisherigen Vorschläge zusammenfasste und konkretisierte. Die Erklärung war auf drei Grundsätze abgestimmt, die in den folgenden Jahren in verschiedenen Variationen das durchgängige Thema der östlichen Entspannungspolitik bildeten: Anerkennung der bestehenden Grenzen, allgemeiner Gewaltverzicht und Ausweitung der Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wissenschaft, Technik, Kultur und Kunst. Im Zusammenhang mit der Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz (ESK) wurde die Auflösung der Militärbündnisse, der Abzug aller ausländischen Truppen, die zahlenmäßige Verringerung der Streitkräfte der beiden deutschen

---

<sup>196</sup> Marshall D. Shulman, 1969, „Sowjetische Vorschläge für eine europäische Sicherheitskonferenz (1966-1969)“, in: *EA* 1969, S. 671-684, hier S. 671 f.

<sup>197</sup> Rechenschaftsbericht des Ersten Sekretärs der KPdSU Leonid Breschnew auf dem 23. Parteitag der KPdSU vom 29.3.1966, in: Schramm u. a. (Hrsg.), a.a.O., S. 424.

<sup>198</sup> Erklärung der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages in Bukarest zur Europäischen Sicherheit vom 6.7.1966, in: Schramm u. a. (Hrsg.), a.a.O., S. 425-435; *EA* 1966, D 414-424.

Staaten, die Errichtung kernwaffenfreier Zonen, der Verzicht seitens der Bundesrepublik Deutschland auf den Zugang zu nuklearen Waffen sowie die Anerkennung der bestehenden Grenzen und der Existenz der DDR gefordert.<sup>199</sup> Auch bei der Konferenz der kommunistischen und der Arbeiter-Parteien Europas in Karlsbad im April 1967 wurden diese Maximalforderungen zum Ausdruck gebracht, die für den Westen in dieser Form nicht annehmbar waren.<sup>200</sup>

Ab 1966 begannen die NATO-Staaten, intensiver und ernsthafter über die sowjetischen und osteuropäischen Vorschläge zu debattieren. In diesem Zusammenhang ist der Harmel-Bericht 1967 zu erwähnen, mit dessen Hilfe die politische Doppelstrategie der NATO für das nächste Jahrzehnt festgelegt wurde: Konfliktvermeidung durch militärische Abschreckung einerseits und durch Annäherung und Entspannung andererseits. Hatte das westliche Bündnis die Bukarester Deklaration der Warschauer-Pakt-Staaten noch als Versuch gewertet, Westeuropa gegen die USA auszuspielen, um so die politische Schwäche der NATO auszunutzen und auf deren Auflösung hinzuwirken, so versuchte nun die Nordatlantische Allianz vor dem Hintergrund des Entspannungsprozesses selber die Initiative zu ergreifen. Im Juni 1968 reagierte die NATO deshalb mit dem sogenannten „Signal von Reykjavik“, in dem sie die Sowjetunion und die anderen Länder Osteuropas zu Gesprächen über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen (MBFR) aufforderte.<sup>201</sup> Auf der Gegenseite war die Sowjetunion in diesen Monaten aber herausgefordert, die Zersplitterung des eigenen Blocks zu verhindern. Höhepunkt dieser Konsolidierungspolitik der Sowjetunion war der Einmarsch in die Tschechoslowakei im August 1968. Trotz dieser Intervention von Truppen des Warschauer Pakts war sich der Westen darüber einig, dass der Entspannungskurs fortgesetzt werden

---

<sup>199</sup> Das Konferenzprojekt ist im Verlauf seiner Entwicklung mit einer verwirrenden Vielfalt von Abkürzungen bezeichnet worden. Allmählich entwickelte sich in der Diktion beider Bündnisse der terminus „KSZE“. Vgl. Haftdorn (1983), a.a.O., S. 434, Anm. 72.

<sup>200</sup> Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates in Brüssel. Anlage: Bericht über die künftigen Aufgaben der Allianz vom 13./14.12.1967. Vgl. Schramm u. a. (Hrsg.), a.a.O., S. 736.; Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 97-100; *EA* 1968, D 73-77.

<sup>201</sup> Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates in Reykjavik. Anlage: Erklärung über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen vom 24./25.6.1968. Vgl. Schramm u. a. (Hrsg.), a.a.O., S. 56-59.; Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 108-111; *EA* 1968, D 357-360. Innerhalb des westlichen Lagers hatten die Niederlande zu diesem Zeitpunkt die Initiative zur Vorbereitung einer ESK ergriffen. Während sie mit Blick auf eine ESK die Notwendigkeit einer frühzeitigen Vorbereitung betonten, plädierten die USA, Frankreich, Italien und die Bundesrepublik dafür, dass zunächst die substantiellen Fragen innerhalb der NATO geklärt und erst dann Gespräche mit Vertretern des Ostblocks über die Modalitäten einer solchen Sicherheitskonferenz aufgenommen werden sollten. Angesichts dieser Tendenz der kleinen Staaten zur Abweichung von der gemeinsamen westlichen Linie in der Frage der ESK und des Deutschland-Problems hob der bundesdeutsche Botschafter Grewe die Unterstützung der drei Westmächte hervor. Vgl. dazu Fernschreiben des Ministerialdirektors Ruete an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel/ betr. Europäische Sicherheitskonferenz; hier: Niederländische Überlegungen, 20.3.1968, in: *AAPD* 1968, Bd. I, S. 364-367, hier S. 367; Fernschreiben des Botschafters Grewe an das Auswärtige Amt, 14.3.1968, VS-Bd. 2715 (IA3); B 150, Aktenkopien 1968, in: *AAPD* 1968, Bd. I, S. 364, Anm. 3; Fernschreiben des Botschafters Balken an Bundesminister Brandt, 9.4.1968, in: *AAPD* 1968, Bd. I, S. 443 f.

müsse.<sup>202</sup> Erst die allmähliche Beruhigung der Situation innerhalb des Warschauer Pakts ermöglichte es den östlichen Staaten, einige Monate später die Idee der Europäischen Sicherheitskonferenz wieder aufzugreifen (vgl. Abschnitt 3.3).

### 3.2 Die Position der Regierung Erhard und die der Großen Koalition

Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zur Sicherheitskonferenz in den Jahren 1966 bis Anfang 1969 war durch eine „elastische Skepsis“ gekennzeichnet.<sup>203</sup> Die Regierung Erhard reagierte zum ersten Mal 1966 öffentlich auf das Konferenzprojekt und lehnte den Vorschlag nicht direkt ab, knüpfte ihre Zustimmung aber an mehreren Bedingungen:

1. Ziel einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz müsse die Überwindung der Teilung Deutschlands durch eine europäische Friedensordnung sein.
2. Das westliche Bündnis müsse auf eine solche Konferenz sorgfältig vorbereitet sein.
3. Die DDR könne nicht Teilnehmer einer solchen Staatenkonferenz sein.
4. Die Vereinigten Staaten müssten gleichberechtigter Teilnehmer sein.<sup>204</sup>

Die Bundesregierung hatte erkannt, dass die direkte Ablehnung der sowjetischen Initiative die Bundesrepublik im westlichen Bündnis sichtbar isolieren und sie in die Rolle eines Bremsers der Entspannungspolitik drängen würde. Das Auswärtige Amt bewertete es positiv, dass der Osten in der „Bukarester Deklaration“ nun ausdrücklich den Zusammenhang zwischen der europäischen Sicherheit und der Teilung Deutschlands anerkannte, lehnte die vorgeschlagene Sicherheitskonferenz aber ab.<sup>205</sup> Schröder befürchtete, eine Sicherheitskonferenz könnte die ersten Ansätze, die Geschlossenheit des Ostblocks weiter zu lockern, stoppen und der Sowjetunion lediglich als neues Instrument zur Disziplinierung ihrer osteuropäischen Bündnisstaaten dienen. Er verlangte zum einen eine klare Zusage der Sowjetunion, dass in einer solchen Konferenz auch die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands auf der Tagesordnung stehen würde und die

---

<sup>202</sup> Der französische Außenminister Debré sei der Meinung, dass das sowjetische Vorgehen ein „Verkehrsunfall“ gewesen sei. Allerdings bestehe kein Grund, „den ganzen Verkehr zu blockieren.“ Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit dem französischen Botschafter François Seydoux, 30.8.1968, in: *AAPD* 1968, Bd. II, S. 1061-1066.

<sup>203</sup> Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 42.

<sup>204</sup> Vgl. Becker, a.a.O., S. 130 f.

<sup>205</sup> Drahterlass des Staatssekretärs Carstens an die Botschaft in Washington und die Ständige Vertretung bei der NATO in Paris, 16.6.1966, in: *AAPD* 1966, Bd. I, S. 830 ff.; Eibl, a.a.O., S. 421.

DDR daran nicht teilnehmen dürfte.<sup>206</sup> Für die Ostpolitik unter Außenminister Schröder hatten zum anderen bilaterale Verhandlungen mit den kleineren osteuropäischen Staaten Vorrang.

Nach Bildung der Großen Koalition (CDU/CSU - SPD) im Dezember 1966 wurde diese Reaktion der Bundesrepublik überprüft. Die Sozialdemokraten in der Regierung hatten spätestens seit ihrem Parteitag im Juni 1966 einen Kurswechsel in der deutschen Ostpolitik gefordert (vgl. Abschnitt 2.2). Die Große Koalition blieb zunächst bei ihrer abwartenden Haltung gegenüber dem Konferenzprojekt. Bundesaußenminister Brandt fasste die Haltung der Bundesrepublik am 7.12.1967 wie folgt zusammen:

„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.“<sup>207</sup>

Zwar war sich Bundeskanzler Kiesinger bei seiner Begegnung mit dem rumänischen Botschafter Oancea am 15.3.1968 darüber einig, dass die Staaten Europas längerfristig gemeinsam die europäische Sicherheit verbessern und auf die Auflösung beider Militärblöcke hinwirken müssten.<sup>208</sup> Angesichts der starren Haltung der Sowjetunion sowie gegensätzlicher Auffassungen von europäischer Sicherheit erachtete die Bundesregierung aber weiterhin eine vom Osten vorgeschlagene ESK für wenig sinnvoll.<sup>209</sup> Die Offensive der Sowjetunion zur Abhaltung einer ESK hingegen hätte sich zu einem Testfall für die Politik der Bundesregierung entwickeln können.<sup>210</sup> Dabei beurteilten die Sowjets den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik als wesentliches Hindernis auf dem Weg zur Entspannung in Europa.<sup>211</sup>

---

<sup>206</sup> Vgl. Eibl, a.a.O., S. 421.

<sup>207</sup> Vgl. Brandt am 7.12.1967 im Bundestag, in: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, Stenographische Berichte, Bd. 65, S. 7232.

<sup>208</sup> Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit dem rumänischen Botschafter Oancea, 15.3.1968, in: *AAPD* 1968, Bd. I, S. 355-360.

<sup>209</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirektors Ruete an die Ständige Vertretung bei der NATO, 20.3.1968, a.a.O.

<sup>210</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Freiherr von Braun an das Auswärtige Amt/ betr. Außenpolitischer Standort der Bundesrepublik Deutschland, 22.4.1968, in: *AAPD* 1968, Bd. I, S. 497-500.

<sup>211</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit dem sowjetischen Botschafter

In der Aufzeichnung vom 13.5.1968 wurde der Stand der Diskussion über eine ESK dargelegt.<sup>212</sup> Darin wurde darauf verwiesen, dass es innenpolitische Gründe seien, insbesondere das Drängen starker parlamentarischer Gruppen, die einzelne westliche Regierungen veranlasst haben, den Eindruck einer positiven Einstellung zum Gedanken einer ESK zu erwecken. Neben den Niederlanden, Belgien, Dänemark und Norwegen hat auch Großbritannien beim Besuch des Premierministers Wilson in Moskau im Januar 1968 das Ziel einer gut vorbereiteten Konferenz angesprochen, „an der alle europäischen Länder teilnehmen sollen.“ Betont ablehnend haben sich aus Anlass des oben erwähnten niederländischen Vorstoßes (vgl. Abschnitt 3.1) die USA, Frankreich und Italien geäußert. Auf Dauer würde es unerlässlich sein, vor allem den kleinern NATO-Partnern für deren nicht zu unterbindende Ostkontakte zusätzliche bundesdeutsche Überlegungen an die Hand zu geben.

Daher wurde vorgeschlagen, der Westen könnte Gegenvorschläge machen, die den Osten in die Defensive drängen würden. Dabei könnte zum einen an eine Konferenz gedacht werden, die sich strikt auf militärische Fragen beschränken würde. In diesem Kontext kann auch der Vorschlag für eine beiderseitige Truppenreduzierung in einer Resolution des NATO-Ministerrats („Signal von Reykjavik“) verstanden werden (vgl. auch Abschnitt 3.1). Zum anderen sollten die NATO-Staaten im Anschluss an den Harmel-Bericht weiterführende Vorstellungen über eine europäische Friedensordnung entwickeln, um zu vermeiden, dass das „Status-quo“-Denken die Beratungen und Lösungen beherrsche. Bei der bündnisinternen Vorarbeit bedürfe es besonderer Prüfung, inwieweit es möglich sei, dass die Bundesrepublik sich vorher und laufend mit den drei Westmächten abstimmen könne. Eine solche Abstimmung sei in Hinblick auf die Viermächte-Verantwortung wünschenswert. Sie würde auch eine gewisse Garantie gegen das Vorpreschen kleiner Verbündeter bedeuten. Sollte es tatsächlich gelingen, innerhalb des Bündnisses Übereinstimmung zu schaffen, könnten zunächst bilaterale Gespräche mit dem Osten geführt werden.

Die Frage der Teilnahme der DDR an entsprechenden Ost-West-Gesprächen würde streng genommen erst in einem späteren Stadium zu erörtern sein. Die Zulassung der DDR würde eine Leistung des Westens darstellen. Das Eingehen des Westens auf diese sowjetische Forderung könnte

---

Zarapkin, 8.2.1967, in: *AAPD* 1967, Bd. I, S. 237-248.

<sup>212</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lankes/ betr. Europäische Sicherheitskonferenz (ESK); hier: Derzeitiger Stand, 13.5.1968, in: *AAPD* 1968, Bd. I, S. 587-592. Spätestens seit Januar 1968 wurden in der Politischen Abteilung II des Auswärtigen Amtes die Arbeitspapiere über das Thema „Europäische Sicherheit“ hinsichtlich einer Europäischen Sicherheitskonferenz aufgearbeitet. Siehe dazu Vermerk der Ableitung II des Auswärtigen Amtes/ betr. Thema: Europäische Sicherheit, 31.1.1968, in: *ACDP*, I-403-098/4; Aufzeichnung der Politischen Abteilung II/ betr. Europäische Sicherheit, 22.4.1968, ebenda.

davon abhängig gemacht werden,

- dass in Bezug auf die ‚beiden deutschen Staaten‘ vor der ESK ein institutioneller Rahmen geschaffen würde, der dazu führte, dass beide Teile Deutschlands auf der Konferenz in irgendeiner Weise „unter einem gesamtdeutschen Dach“ aufträten; oder,
- dass wesentliche Fortschritte auf dem Gebiet des ‚geregelten Nebeneinander‘ der beiden Teile Deutschlands erzielt würden; hierzu gehörte insbesondere der humanitäre Bereich (Vergrößerung der Freizügigkeit, Intensivierung der Kontaktmöglichkeiten) sowie der Austausch von Gewaltverzichtserklärungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands.<sup>213</sup>

Bei diesen Bedingungen ist es festzustellen, dass die später zu verwirklichenden ost- und deutschlandpolitischen Vorstellungen schon zu diesem Zeitpunkt zu planen waren. Dies wird vor allem sowohl in den menschlichen Kontakten im gesamteuropäischen Rahmen als auch beim Austausch von bilateralen Gewaltverzichtserklärungen zu beobachten sein. Auch in seinem 1968 erschienenen Buch „Friedenspolitik in Europa“ führte Bundesaußenminister Brandt bezüglich der Grundsätze für eine „Europäische Friedensordnung“ aus, dass die Freizügigkeit und der freie Austausch von Informationen in Europa möglichst weit ausgedehnt werden müssten.<sup>214</sup>

Nach der Intervention von Truppen des Warschauer Pakts in der ČSSR im August 1968 wurde die Frage zur gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz zunächst zurückgestellt. Innerhalb der NATO wurde einerseits festgehalten, dass die Solidarität des Westens gestärkt werden müsse. Andererseits wies Brandt auf der NATO-Ministerratstagung vom 14. bis 16.11.1968 darauf hin, dass zugleich nach Ansätzen für die Schaffung eines sicherheits- und friedensbewahrenden Systems für ganz Europa gesucht werden müsse.<sup>215</sup>

### **3.3 „Der Budapester Appell“ und die zurückhaltenden Reaktionen des Westens**

„Der Budapester Appell“ vom März 1969 zeigte eine deutliche Akzentverlagerung der sowjetischen Motive.<sup>216</sup> Die Auflösung der Militärbündnisse wurde nicht mehr als vordringliches

---

<sup>213</sup> Ebenda, S. 592.

<sup>214</sup> Vgl. Willy Brandt, 1968, *Friedenspolitik in Europa*, Frankfurt a.M., S. 171 f.

<sup>215</sup> Vgl. Runderlass des Ministerialdirektors Ruete/ betr. Ministerkonferenz der NATO in Brüssel am 14.-16.11, 18.11.1968, in: *AAPD* 1968, Bd. II, S. 1488-1493, hier S. 1492.

<sup>216</sup> Appell der Budapester Konferenz der Staaten des Warschauer Vertrages an alle europäischen Staaten vom 17.3.1969. Vgl. Schramm u. a. (Hrsg.), a.a.O., S. 451-453.; Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 120-122; *EA* 1969, D

Ziel genannt, und auch die Forderung nach einem Abzug fremder Truppen aus Europa tauchte im Communiqué nicht mehr ausdrücklich auf. Vorbedingungen des Ostens blieben aber die Anerkennung der bestehenden Grenzen, also der Oder-Neiße-Linie und der innerdeutschen Grenzlinie, der Verzicht der Bundesrepublik auf die Verfügungsgewalt über Kernwaffen und die Respektierung des besonderen Status' für Berlin. Es stand jedoch nicht mehr die Abkoppelung der USA von Westeuropa im Vordergrund, sondern die Unterzeichnung eines multilateralen Gewaltverzichtabkommens und das Interesse an wirtschaftlicher und technologischer Zusammenarbeit mit dem Westen.

Weitaus positiver, wenngleich immer noch mit Skepsis, wurde in der Bundesrepublik die Budapester Erklärung aufgenommen. Allerdings gab es einige Meinungsverschiedenheiten zwischen den Koalitionspartnern in der Bewertung der neuerlichen östlichen Offerte, die sich in dem bevorstehenden Wahlkampf noch verschärften. Im Gegensatz dazu, dass die CDU/CSU keine Anzeichen einer Veränderung in den Vorschlägen des Warschauer Pakts erkannte, vertraten Außenminister Brandt und mit ihm ein großer Teil der SPD die Auffassung, dass die Gesprächsbereitschaft der anderen Seite getestet werden solle. Brandt sah in der Budapester Erklärung einen „Kurswechsel“ des Warschauer Pakts, weil die Maximalforderungen nicht mehr als Vorbedingung, sondern als Verhandlungsziele deklariert worden seien.<sup>217</sup> Außerdem befürwortete die FDP, die nach den Bundestagswahlen im September 1969 der Koalitionspartner der SPD war, damals nachdrücklich das Zustandekommen einer europäischen Sicherheitskonferenz.<sup>218</sup>

Im Bundeskanzleramt wurde aber befürchtet, dass das politische Gewicht der Budapester Erklärung überbewertet würde. Man war dort der Ansicht, die Erklärung läge vielmehr ganz auf der Linie vordergründiger Konzilianz und Gesprächsbereitschaft, die die Sowjetunion seit der Intervention in Prag gegenüber dem Westen verfolgte. Darüber hinaus, hieß es, sei festzustellen, dass die Budapester Erklärung in der deutschen Frage einen härteren Standpunkt als die Bukarester Vorläuferin von 1966 einnehme.<sup>219</sup> Es sei daher ein „Täuschungsmanöver gegenüber der Öffentlichkeit, glauben zu machen, es handele sich um ein ernstzunehmendes Angebot der östlichen Seite.“<sup>220</sup>

---

151-153.

<sup>217</sup> Siehe dazu Brandt (1976), a.a.O., S. 248.

<sup>218</sup> Vgl. Haftendorn (1983), a.a.O., S. 428.

<sup>219</sup> Vgl. Vermerk des Ministerialdirigenten und Vertreters des Leiters der „Außenpolitischen Abteilung“ im Bundeskanzleramt Walter Boss für Bundeskanzler Kiesinger/betr. Budapester Erklärung der Warschauer-Pakt-Mitglieder zur europäischen Sicherheitskonferenz vom 17.3.1969, 21.3.1969, in: Bundesarchiv Koblenz (BAK), Bundeskanzleramt (B136)/6419.

<sup>220</sup> Vgl. Vermerk von Boss für Bundeskanzler Kiesinger/ betr. Budapester Erklärung der

Auch im Rahmen der Außenministerkonferenz der NATO im April 1969 in Washington reagierten die Allianzpartner auf die Budapester Initiative eher zurückhaltend.<sup>221</sup> Die militärische Intervention in der Tschechoslowakei und Störmanöver auf den Zugangswegen nach Berlin weckten Zweifel an der östlichen Entspannungsbereitschaft.<sup>222</sup> Der Westen verwies in seiner Antwort auf den eigenen Verhandlungsvorschlag von 1968 („Signal von Reykjavik“), erklärte sich aber dennoch bereit, eine Themenliste mit konkreten Problemen,<sup>223</sup> die sich am ehesten für Verhandlungen eigneten, auszuarbeiten. Dabei versuchte Bundesaußenminister Brandt die Partnerländer zu einer gründlichen Prüfung des östlichen Vorschlages zu bewegen.<sup>224</sup> Zum einen versäumte er nicht, darauf hinzuweisen, dass die Bundesrepublik keinen Grund habe, die Budapester Erklärung zu überschätzen.<sup>225</sup> Zum anderen lobte er in einer Rede vor dem Überseetag in Hamburg am 7.5.1969 zuerst den Verzicht auf Polemik im Budapester Appell, dann nannte er die folgenden Punkte als Voraussetzung für eine Zustimmung der Bundesrepublik: Teilnahme der USA und Kanadas sowie der neutralen und blockfreien Staaten in Europa, keine deutschlandpolitischen Vorbedingungen, gründliche Vorbereitung und realistische Erfolgsaussichten einer Konferenz.

Außerdem hatten die Minister den Ständigen NATO-Rat beauftragt, eine Liste von Themen vorzubereiten. In den vorbereitenden Sondierungen war die Bundesrepublik einmal mehr bemüht, in den Themenkatalog auch Deutschland und Berlin betreffende Fragen einzubeziehen. Der NATO-Rat berücksichtigte diese Wünsche der Bundesregierung und bezog Maßnahmen zur Regelung der innerdeutschen Beziehungen, zur Bestätigung der Viermächte-Verantwortung für Berlin und zur Lösung anderer offener Fragen in den Themenkatalog mit ein. Die Bundesregierung vertrat zum anderen vor allem nach dem Regierungswechsel im Oktober 1969 nunmehr die Auffassung, dass die Deutschland betreffenden Fragen durch bilaterale Verhandlungen geregelt werden müssten. Die Einigung über eine Themenliste wurde auch durch die unterschiedlichen

---

Warschauer-Pakt-Mitglieder zur europäischen Sicherheitskonferenz vom 17.3.1969, 21.4.1969, ebenda.

<sup>221</sup> Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates in Washington (10./11.4.1969). Vgl. Schramm u. a. (Hrsg.), a.a.O., S. 70 f.; Jacobsen u.a. (Hrsg.), I, S. 125-127; *EA* 1969, D 235-237.

<sup>222</sup> Zum Störmanöver auf den Zugangswegen nach Berlin durch die DDR und die UdSSR wegen der Bundespräsidentenwahl 1969 vgl. z. B. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit dem sowjetischen Botschafter Zarpkin, 1.3.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. I, S. 300-312; Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Sahm/ betr. Fortführung der deutsch-sowjetischen Gespräche nach Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin, 7.3.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. I, S: 332-334.

<sup>223</sup> Vgl. Haftdorn (1983), a.a.O., S. 441.

<sup>224</sup> Vgl. Fernschreiben von Ministerialdirektor Ruete an das Auswärtige Amt vom 11.4.1969/ betr. Viertreffen am 9.4 in Washington, Dok. 120 und Fernschreiben von Ministerialdirektor Ruete an das Auswärtige Amt vom 11.4.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. I, S. 464-475.

<sup>225</sup> Vgl. Rede von Brandt auf dem SPD-Parteitag in Bad Godesberg, 18.4.1969, in: Vorstand der SPD (Hrsg.), 1969, *Parteitag der SPD vom 16.-18.4.1969 in Bad Godesberg. Protokoll der Verhandlungen*, Bonn, S. 451.



Interessen anderer Verbündeter erschwert.<sup>226</sup>

In dem intensiven Communiqué-Dialog zwischen Ost und West schaltete sich die finnische Regierung mit einem Memorandum vom Mai 1969 an die Regierungen aller europäischen Staaten, der USA und Kanadas ein.<sup>227</sup> Indem jedem einzelnen Staat eine Stellungnahme abverlangt wurde, erreichte Finnland, dass das Projekt der Europäischen Sicherheitskonferenz aus dem Kontext unverbindlicher Deklarationen herausgenommen wurde. Weiter erklärte sich die Regierung in Helsinki bereit, die Gastgeberrolle für ein Vorbereitungstreffen und für die spätere Konferenz zu übernehmen.

Nach dem finnischen Memorandum am 5.5.1969 erschien es jetzt noch viel wichtiger für die Bundesrepublik, dass das innerdeutsche Verhältnis geklärt zu wissen, bevor es eine derartige Sicherheitskonferenz gab. Ohne Klärung des Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Teilen „würde eine Europäische Sicherheitskonferenz zusätzlich zu anderen Belastungen durch eine übersteigerte Vorführung deutscher Querelen von ihren eigentlichen Aufgaben abgelenkt werden.“<sup>228</sup> Diese Formulierung spricht dafür, dass Brandt in dem sowjetischen Konferenzwunsch einen Hebel für seine beweglichere Deutschlandpolitik erkannte.<sup>229</sup> Bei der WEU-Ministerratstagung am 5.7.1969 in Den Haag ist gelegentlich die Vermutung geäußert worden, es handele sich hierbei um eine von der Bundesrepublik aufgestellte „Vorbedingung“, die besage, man könne nur nach bereits erfolgter Klärung des innerdeutschen Verhältnisses in Verhandlungen über die europäische Sicherheitsordnung eintreten. Diese Vermutung traf nicht zu. Die Auffassung von einer innerdeutschen Abklärung der Positionen vor Beginn von Sicherheitsverhandlungen zwischen Ost und West ist im Kreise der westeuropäischen Verbündeten auf Zustimmung

---

<sup>226</sup> Vgl. Haftendorn (1983), a.a.O., S. 441 f.

<sup>227</sup> Memorandum der finnischen Regierung vom 5.5.1969. Vgl. Schramm u. a. (Hrsg.), a.a.O., S. 654 f.; Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 128 f.; EA 1969, D 309 f. In der vorliegenden Arbeit kann auf die Rolle der neutralen und blockfreien Staaten Europas nicht ausführlich eingegangen werden, da sie sich hauptsächlich auf die KSZE-Politik der Bundesrepublik konzentriert. Vgl. z. B. Ljubivoje Acimovic, 1969, „Die blickfreien Länder und die europäische Sicherheit“, in: EA 1969, S. 815-822; Christoph Breitenmoser, 1996, „Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement“, in: *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*, No. 40; Kimmo Rentola, 2005, „Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968-1971“, in: Dominik Geppert/Udo Wengst (Hrsg.), *Neutralität – Chance oder Chimäre? Kozepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945-1990*, München, S. 177-202.

<sup>228</sup> Fernschreiben von Ministerialdirektor Ruete an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel vom 12.5.1969/ betr. Finnisches Aide-mémoire über eine Europäische Sicherheitskonferenz, in: AAPD 1969, Bd. I, S. 584-587, hier S. 587.

<sup>229</sup> Vgl. Bernhard Wördehoff, 1970, „Bundesrepublik Deutschland: Die Konferenz als Vehikel der Deutschland-Politik“, in: Hans-Peter Schwarz/Helga Haftendorn (Hrsg.), *Europäische Sicherheitskonferenz*, Opladen, S. 75-84, hier S. 76.

gestoßen.<sup>230</sup>

### 3.4 „Vorschläge für eine westliche Position zur Europäischen Sicherheitskonferenz“

Der einsetzende Wahlkampf führte dazu, dass das Konferenzprojekt im Lauf des Sommers 1969 wegen der unterschiedlichen Bewertung der beiden Koalitionsparteien nur am Rande behandelt werden konnte. Die Antwort der Bundesregierung vom 11.9.1969 mit der Formel der „sorgfältigen Vorbereitung“ auf das finnische Memorandum sei nach Helga Haftendorn von einem hohen Grad an Unverbindlichkeit gekennzeichnet gewesen und lasse eine Entscheidung für oder gegen die Sicherheitskonferenz offen.<sup>231</sup> Im Auswärtigen Amt befasste sich jedoch inzwischen eine Arbeitsgruppe mit der Konferenzproblematik, die auf Weisung von Bundesaußenminister Brandt unter der Leitung von Ministerialdirigent Ulrich Sahn stand.<sup>232</sup>

Die Aufzeichnung des Planungsstabs vom 24.9.1969 fasste die Ziele einer ESK zusammen.<sup>233</sup> Zuerst wies sie auf vier „Grundsätze“ für die Führung von Sicherheitsdiskussionen zwischen Ost und West hin:

- keinerlei Bedingungen für Konferenzen und Vorkonferenzen;
- gründliche Vorbereitung aller Konferenzen;
- begründete Aussicht, dass während der Konferenzen nützliche Ergebnisse erzielt werden;
- gleichberechtigte Teilnahme der USA und Kanadas von Anbeginn der Konferenzen.

---

<sup>230</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirektors Ruete an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel vom 24.6.1969/ betr. Deutsche Haltung zur Frage einer Europäischen Sicherheitskonferenz, in: *AAPD* 1969, Bd. I, S. 727-729, hier S. 728.

<sup>231</sup> Haftendorn (1983), a.a.O., S. 430.

<sup>232</sup> Ulrich Sahn, der damalige Mitarbeiter Egon Bahrs im Planungsstab im Auswärtigen Amt, schreibt in Bezug auf das Verhältnis zu ihm im Rückblick: „Mit Egon Bahr hatte ich ja schon im Auswärtigen Amt oft zusammengearbeitet. Nun sahen wir uns nahezu täglich, und ich hatte gute Gelegenheit, diesen faszinierenden Menschen näher kennenzulernen. Ihn zeichnete die Fähigkeit aus, durch reines Denken einen gegebenen Suchverhalt zu analysieren und daraus die zur Erreichung eines gesteckten Zieles zu beschreitenden Wege zu definieren.[...]Vielmehr beruhten seine Überlegungen auf einem sehr soliden politischen Fundament, und seine Zielsetzungen waren, hiervon ausgehend, immer auf konkrete politische Ergebnisse gerichtet, wobei er auch scheinbar fernliegende Faktoren und Folgen mit in die Rechnung einbezog und Umwege nicht scheute.“ Ulrich Sahn, 1994, „*Diplomaten taugen nichts*“: *aus dem Leben eines Staatsdieners*, Düsseldorf, S. 232-234. Vgl. auch Abschnitt 2.3.3 dieser Arbeit.

<sup>233</sup> Aufzeichnung des Planungsstabs/ betr. Entwurf für Vorschläge für eine westliche Position zur ESK, die den deutschen Vorstellungen entspricht (Fassung vom 18.9.1969), 24.9.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1072-1078. Vgl. auch den Entwurf für Vorschlag für eine westliche Position zur ESK, die den deutschen Vorstellungen entspricht, 1.9.1969, in: *DEB*, Ord. 396.

Als Ziel einer Europäischen Sicherheitskonferenz wurde festgehalten, dass eine ESK sich vor allem mit wirklichen Sicherheitsproblemen befassen müsse, also beispielsweise mit Fragen, wie sich die europäischen Staaten untereinander vor Gewaltanwendung, Gewaltandrohung und indirekten Zügen von gewalttragender politischer Einmischung schützen können. Dabei würde es in absehbarer Zeit „nicht zu einem institutionalisierten neuen Europäischen Sicherheitssystem“ kommen, da eine ESK mit so ehrgeizigem Ziel würde scheitern müssen. Eine ESK mit praktikableren Maßnahmen könne aber Beiträge zu einem Europäischen Sicherheitssystem leisten.

Während die USA von Anfang an teilnahmeberechtigt sein sollten, würde eine „gleichberechtigte“ Teilnahme der DDR an den Verhandlungen, was ein wichtiges Ziel der sowjetischen Vorschläge war, problematisch für die Bundesrepublik sein (vgl. auch Abschnitt 4.1). Die Aufzeichnung betonte die Notwendigkeit einer Regelung des Verhältnisses zwischen den beiden Teilen Deutschlands vor einer solchen Konferenz,

„- weil nur so die Voraussetzungen für eine Teilnahme der von der großen Mehrheit der europäischen Staaten nicht anerkannten DDR geschaffen werden könnten,  
- weil die Erörterung der hiermit verbundenen Fragen auf der Konferenz selber diese von ihrem eigentlichen Thema, den Sicherheitsproblemen, abhalten würde,  
- weil aller Voraussicht nach die Erörterung dieser Fragen auf der Konferenz ihr Scheitern zur Folge haben müsste, und weitgehende Einigkeit darüber besteht, dass ein solches Scheitern weitaus nachteiliger wäre als ein Nichtzustandekommen der Konferenz.“<sup>234</sup>

Letztlich hing es vom Interesse der Sowjetunion und der übrigen Warschauer-Pakt-Staaten ab, ob der Weg zu einer ESK auf Dauer blockiert sein würde oder nicht, da die DDR sich ihrerseits nämlich wiederholt heftig gegen innerdeutsche Verhandlungen ausgesprochen hatte. Die deutliche Überzeugung der westdeutschen Verbündeten, dass ohne eine vorhergehende Regelung des Verhältnisses der beiden Teile Deutschlands die Voraussetzungen für eine ESK nicht gegeben waren, sei aber für die Bundesrepublik sehr wichtig, betonte die Aufzeichnung.

Vor Beginn einer solchen Konferenz sollten alle wesentlichen Sachfragen geklärt werden, weil dadurch die Behauptung der östlichen Propaganda, der Westen sei an einer ESK nicht interessiert, untergraben werden würde. Die zur Vorbereitung gehörenden Gespräche könnten aber schon zu nützlichen Klärungen und partiellen Ergebnissen führen. „Diese Kontakte sind daher zur Entwicklung der Ost/West-Beziehungen auch dann sinnvoll, wenn es zu einer Konferenz nicht

---

<sup>234</sup> Ebenda, S. 1074.

kommen sollte.<sup>235</sup>

Als Sachfragen einer ESK formulierte die Aufzeichnung folgende Punkte:

- 1) Im Rahmen der Politischen Sicherheit könnte erstens ein europäischer Außenministerrat vorgeschlagen werden, der die Probleme der politischen Sicherheit in Europa auf periodischen Treffen zu erörtern hat. Mit diesem Rat würde im politischen Bereich eine gesamteuropäische, Ost und West verbindende Institution geschaffen werden. Zweitens sollte der Westen den Entwurf eines Vertrages vorlegen, dessen Unterzeichner sich verpflichten, gegeneinander auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt zu verzichten sowie die Prinzipien der Souveränität, der nationalen Unabhängigkeit, der Gleichberechtigung, der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der anderen Staaten und der territorialen Integrität zu achten. Das Streben nach einem im Idealfall auf eine europäische „Magna Charta“ zielenden Vertrag würde die Bemühungen um den bilateralen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen nicht behindern, sondern sogar eine logische Ergänzung zu ihnen darstellen. Drittens sollte eine Erörterung der deutschen Frage nicht ganz vermieden werden. Die Bundesrepublik hatte ein Interesse daran, sie als „Merkposten“ zu behandeln und dadurch deutlich zu machen, dass die deutsche Frage ein offenes Problem war. Andererseits würde die Konferenz vielmehr von der Verantwortung der Deutschen und der Viermächte für Deutschland als Ganzes auszugehen haben.
- 2) Vom Aspekt der Militärischen Sicherheit her sollte der Westen die Bildung eines permanenten Abrüstungsausschusses für Europa fordern, der vor allem die Frage einer beiderseitigen ausgewogenen Truppenverminderung zu untersuchen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten hätte.
- 3) Im Bereich der wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit und der Liberalisierung der Beziehungen hat der Westen den Teil des östlichen Budapester Appells, der die Notwendigkeit einer Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit herausstellte, begrüßen müssen. Umgekehrt war aber auch hervorzuheben, dass eine Verstärkung der bilateralen Beziehungen auf diesen Gebieten günstigere Voraussetzungen für eine Annäherung im politischen und sicherheitspolitischen Bereich schaffen könnte. Eine multilaterale Zusammenarbeit mit dem Osten dürfte nicht dazu führen, dass die sowjetische Position im COMECON verstärkt wird oder westliche Organisationen vom Osten unterwandert und zerstört würden.

---

<sup>235</sup> Ebenda, S. 1075.

Schon vor der Bildung der sozial-liberalen Koalition wurden im Auswärtigen Amt unter Bahr die Ziele der Europäischen Sicherheitskonferenz analysiert. Hierbei ist festzustellen, dass eine Umstellung der bestehenden Bündnissysteme auf ein institutionalisiertes neues gesamteuropäisches Sicherheitssystem nicht erzielt würde. Auch wenn man eine ESK als Schritt zu einem neuen Sicherheitssystem verstünde, stellte ein solches Sicherheitssystem auch kein Endziel dar, sondern lediglich eine Stufe zu einer dauerhaften „Europäischen Friedensordnung“, für die es nach Anlage und Inhalt politische und sicherheitspolitische Voraussetzungen schaffen sollte.

Realistischerweise machte Bahr bereits in seiner Aufzeichnung „Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung“ deutlich, dass mit einer Einigung der östlichen und westlichen Seite über ein neues, die bestehenden Militärbündnisse ablösendes Sicherheitssystem in absehbarer Zeit nicht zu rechnen sei. Nach seiner Auffassung sei jedoch auszuschließen, dass es zu Vereinbarungen komme, durch die das bestehende System auf niedrigerem Niveau fortgeführt werden und die gleichzeitig als Vorstufen neuer Europäischen Friedensordnung gelten könnten.<sup>236</sup> Es erscheine daher richtiger, dass sich eine solche Konferenz auf allgemeinere Resolutionen und Absichtserklärungen konzentriere und die Einzelheiten einem oder mehreren Ausschüssen übertrage, die ihre Arbeiten auch nach Schluss der Konferenzen fortsetzten und gegebenenfalls zu permanenten Institutionen werden könnten, um einen einer erfolglosen ESK folgenden Rückschlag zu verhindern.<sup>237</sup>

Die Frage einer ESK wurde darüber hinaus sehr eng an eine Regelung des Verhältnisses zwischen den beiden Teilen Deutschlands gekoppelt. Das Konzept eines „Rahmenvertrags“ mit der DDR, dessen Entwurf am 18.9.1969 von Bahr vorgelegt wurde, ging davon aus, dass die beiden deutschen Staaten sich gegenseitig nicht als Ausland ansahen.<sup>238</sup> Ein solcher Rahmenvertrag müsse eine Reihe von materiellen Inhalten haben, in denen die Einheit der Nation berücksichtigt werde. Eine derartige Regelung sei um so dringlicher, als die Entwicklung bis dahin gezeigt hatte, dass die DDR in den kommenden Jahren ihr Ziel weltweiter Anerkennung auch gegen den Willen der Bundesrepublik erreichen könne, womit der Bundesregierung die Basis für ein Rahmenvertragsangebot entzogen wäre. Mit diesem Rahmenvertrag würde im übrigen eine

---

<sup>236</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr vom 18.9.1969/ betr. Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung, in: *DEB*, Ord. 425/3. Siehe auch Dok. 296, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1049-1057.

<sup>237</sup> Aufzeichnung des Planungsstabs, 24.9.1969, a.a.O., hier S. 1075 f.

<sup>238</sup> Zum Entwurf eines Rahmenvertrags mit der DDR vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr vom 18.9.1969/betr. Rahmenvertrag mit der DDR, 18.9.1969, in: *DEB*, Ord. 396.

wichtige Vorbedingung geschaffen für die Teilnahme der beiden deutschen Staaten an einer ESK. Umgekehrt könnte die Bundesrepublik ihre Bereitschaft, an einer ESK teilzunehmen, als Hebel zur Durchsetzung eines Rahmenvertrages nutzen. Nach Ansicht Bahrs sollte die Bundesregierung den gesamteuropäischen Konferenzgedanken als Hebel benutzen, der die DDR zwingt, einer Annäherung der beiden deutschen Staaten zuzustimmen. Der Westen sollte auch darauf bestehen, alle wesentlichen Sachfragen bezüglich einer Regelung der innerdeutschen Beziehungen vor Beginn einer ESK zu klären.

Eine solche Regelung würde aber angesichts der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte für Deutschland ohne ihre Zustimmung oder Mitwirkung nicht zustande kommen. Dementsprechend stand die innerwestliche Koordination im Vordergrund. In seiner Aufzeichnung „Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung“ vom 18.9.1969 wurde deutlich, dass Bahr bewusst war, dass neben diesen ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen das Atlantische Bündnis und das enge Verhältnis zu den USA weiterhin die Basis der bundesdeutschen Außenpolitik bleiben müssten. Angesichts ihres Bewusstseins eines „overcommitment“ und nach ihren Erfahrungen in Vietnam werde aber die Tendenz zur Verminderung der amerikanischen Präsenz in Westeuropa anhalten. Um diese Tendenz politisch zu nutzen, schlug Bahr eine über 50 % umfassende Reduzierung der Stationierungsgruppen in Ost und West vor, da die Minderung der amerikanischen Truppenpräsenz nicht einseitig erfolgen sollte. Andererseits wies er darauf hin, dass das Abnehmen des amerikanischen Engagements vielleicht in Westeuropa Impulse zu stärkerer europäischer Zusammenarbeit auslösen könnte. Daher müsse der innere Ausbau und die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft im Mittelpunkt der bundesdeutschen Europapolitik stehen. Bahr machte schließlich darauf aufmerksam, dass die Bundesrepublik auf den „*good will*“ ihrer Verbündeten im Rahmen ihrer Bündnis- und Ostpolitik angewiesen sei.

Diese beiden Aufzeichnungen von Egon Bahr wurden fast gleichzeitig bearbeitet und vorgelegt. Auch die Aufzeichnung des Planungsstabs „Vorschläge für eine westliche Position zur Europäischen Sicherheitskonferenz“ entwickelte zwar keine Modelle für Sicherheitssysteme, hing aber mit der unter Bahr im Auswärtigen Amt erarbeiteten Planungsstudie über die europäische Sicherheit zusammen. Bahr und sein Mitarbeiter im Planungsstab hatten Möglichkeiten, mit Hilfe aller zugänglichen Informationsquellen des Regierungsapparats, das, was sie theoretisch gedacht hatten, nun durchzuprüfen.<sup>239</sup>

Die Kontinuität der Ostpolitik von der Großen Koalition zur Regierung Brandt könnte

---

<sup>239</sup> Vgl. dazu Vogtmeier, a.a.O., S. 101.

darin gesehen werden, dass Bahr bei seinen „Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung“ davon ausging, dass diese künftige Regierung wieder eine große Koalition sein würde.<sup>240</sup> Er war aber andererseits schon seit längerer Zeit der Meinung, dass substantielle Fortschritte in der Ostpolitik mit der CDU/CSU nicht zu machen seien.<sup>241</sup> Man darf deshalb nicht unterschätzen, dass Brandts Entscheidung für ein SPD/FDP-Bündnis nach der Bundestagswahl vom 28.9.1969 seine Ursache vor allem auf außenpolitischem Gebiet bzw. auf dem Gebiet der Ost- und Deutschlandpolitik hatte.

In seiner Regierungserklärung vom 28.10.1969 verkündete der neue Bundeskanzler Willy Brandt: „Die Politik dieser Regierung wird also im Zeichen der Kontinuität und im Zeichen der Erneuerung stehen.“<sup>242</sup> Im ost- und deutschlandpolitischen Sinne bezeichnet Kontinuität hierbei, dass eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR auch für die neue Bundesregierung nicht in Frage kam; mit dem Wort Erneuerung wird aber ausgedrückt, was durch Brandt erstmals von bundesdeutscher Regierungsseite ausgesprochen wurde: Es existieren zwei Staaten in Deutschland. Nach Arnulf Baring war Bahr in Wahrheit damals gegen den Satz „zwei Staaten in Deutschland“, weil er sich fragte, ob dieses Bonner Zugeständnis nicht das Ergebnis von Verhandlungen sein müsse. Brandt aber widersprach ihm: Die Glaubwürdigkeit der neuen Politik erfordere, diesen Schritt der Anerkennung der Existenz zweier Staaten in Deutschland vorab zu tun; sonst komme das Ganze gar nicht in Gang.<sup>243</sup> Der Bundeskanzler kündigte außerdem an, den Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen unterzeichnen zu wollen, wodurch er der Sowjetunion signalisierte, dass die neue Bundesregierung die sowjetischen Sicherheitsinteressen berücksichtigen werde. Diese politische Entscheidung, die am 28.11.1969 in die Tat umgesetzt wurde, war als Beweis für die Ernsthaftigkeit der ostpolitischen Bemühungen gedacht.<sup>244</sup> In Bezug auf eine europäische Sicherheitskonferenz betonte Brandt, dass eine solche Konferenz „nach sorgfältiger Vorbereitung eine wichtige Etappe auf dem Wege zu größerer Sicherheit bei geringerer Rüstung und zu Fortschritten zwischen den Partnern Ost- und Westeuropas“ werden könne. Dabei rangierte eine solche Konferenz doch deutlich hinter dem Bekenntnis zur Zusammenarbeit im westlichen Bündnis.<sup>245</sup>

---

<sup>240</sup> Vgl. Link (2001), a.a.O., hier S. 301.

<sup>241</sup> Vgl. Vogtmeier, a.a.O., S. 119.

<sup>242</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt vom 28.10.1969, in: *TzD*, Bd.IV, S. 9-40.

<sup>243</sup> Arnulf Baring, in Zusammenarbeit mit Manfred Görtemaker, 1983, *Machtwechsel: die Ära Brandt - Scheel*, Berlin, S. 294 f.

<sup>244</sup> Vgl. Link (1986), a.a.O., S. 166.

<sup>245</sup> Vgl. Hanftendorn (1983), a.a.O., S. 435.

## **4. Die KSZE und die bilaterale Ostpolitik der Regierung Brandt bis zum Grundlagenvertrag**

In Kapitel 4 soll untersucht werden, wie das Thema „KSZE“ in den Verhandlungen mit der Sowjetunion, mit Polen und mit der DDR behandelt wurde. Dabei soll nicht auf die zahlreichen Themen bei den bilateralen Vereinbarungen bis ins Detail eingegangen, vielmehr soll die Bedeutung der KSZE als Instrument zur Weiterentwicklung der bilateralen Ostpolitik betrachtet werden.

### **4.1 Die KSZE und die Verhandlungen mit der Sowjetunion**

Die Sowjetunion hatte die Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz schon mehrfach vorgeschlagen, vornehmlich um westeuropäischen Integrationsbestrebungen entgegenzuwirken, den engen Zusammenhalt zwischen der Bundesrepublik und ihren Verbündeten zu lockern und die Präsenz der USA in Westeuropa zu vermindern. Neben dem Interesse an wirtschaftlicher und technologischer Zusammenarbeit mit dem Westen war eine Absicht des sowjetischen Entspannungskonzepts nach dem Einmarsch in die ČSSR im August 1968 auch die Festigung der Hegemonialansprüche im sozialistischen Lager in Osteuropa (vgl. Abschnitt 3.1 und 3.3). Die Sowjetunion verfolgte mit ihrer Konferenzidee das Ziel, der DDR zu einer internationalen Aufwertung des Ansehens bzw. zu einer De-facto-Anerkennung zu verhelfen. Das sowjetische Ziel war jedoch nur erreichbar, wenn die Verträge von Moskau und Warschau sowie das Berlin-Abkommen in Kraft gesetzt würden und wenn sich zudem das deutsch-deutsche Verhältnis normalisierte. Eine KSZE ohne gleichberechtigte Teilnahme der deutschen Staaten wäre ohnehin völlig undenkbar gewesen. Als „Hauptinitiator“ der KSZE versuchte die Sowjetunion auf der Basis der deutschen Teilung die endgültige Bestätigung des Status quo in Europa zu erreichen.<sup>246</sup>

Die gleichberechtigte Teilnahme der DDR an der KSZE gehörte aber für die Bundesrepublik zu den schwierigsten Fragen, weil sie die Anerkennung der DDR seit jeher abgelehnt hatte. Seit Mitte der 50er Jahre entwickelte sie die Hallstein-Doktrin, nach der jedem anderen Staat, der diplomatische Beziehungen zur DDR unterhalten oder in Zukunft aufnehmen würde, mit der Verweigerung der Aufnahme diplomatischer Beziehungen beziehungsweise dem Abbruch derselben gedroht wurde. Die Bundesregierung war entschlossen, im Interesse der Wiedervereinigung eine Aufwertung des internationalen Ansehens der DDR durch Anerkennung

---

<sup>246</sup> Zur Rolle der Sowjetunion als „Hauptinitiator“ der KSZE vgl. z. B. Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 30-35. Für den Wandel der sowjetischen Position hinsichtlich der KSZE siehe zusammenfassend Gerhard Wettig, 1972, *Europäische Sicherheit. Das europäische Staatensystem in der sowjetischen Außenpolitik 1966-1972*, Düsseldorf.



durch andere Staaten zu verhindern. Zum einen war es der Bundesrepublik gelungen, die DDR bis Ende der 60er Jahre vom größten Teil der Welt diplomatisch zu isolieren. Zum anderen schränkte die Nichtanerkennungspolitik aber den Handlungsspielraum der bundesdeutschen Diplomatie ein. Zur Veränderung des von ihr abgelehnten Status quo in Europa taugte die Hallstein-Doktrin nicht. Durch ihre Ablehnung des Status quo in Europa wurde die Bundesrepublik allerdings zu einem Störfaktor für die Ost-West-Verständigung.

Im Hinblick darauf wurde die Haltung der Bundesrepublik gegenüber der KSZE mit dieser „deutschen Frage“ verknüpft. Die große Gefahr war aber, dass mit der deutschen Frage ein Problem zum Konferenzthema würde, bei dem die Bundesregierung kaum über Trümpfe verfügte und bei dem sie aus einer schwachen und möglicherweise isolierten Verhandlungsposition heraus hätte verhandeln müssen. Um dies zu vermeiden, versuchte sie, vor dem Zusammentreffen auf der Konferenz eine Regelung, der mit der deutschen Frage zusammenhängenden Probleme zu erreichen.<sup>247</sup> Die bundesdeutsche und die sowjetische Seite waren sich darüber einig, dass die deutschen Probleme von beiden deutschen Staaten gelöst werden müssten.<sup>248</sup>

Welche Bedeutung hatte das Thema KSZE während des Prozesses der Verhandlungen über den Moskauer Vertrag im Jahre 1970 zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion, die durch den Besuch Egon Bahrs beim sowjetischen Außenminister Andrei Gromyko wiederaufgenommen wurden? Die Sowjetunion stellte die aus ihrer Sicht notwendige Trennung zwischen den Verhandlungen zur Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz und den bilateralen Gesprächen heraus.<sup>249</sup> In Bezug auf das Thema Gewaltverzicht betonte sie immer wieder, dass die „Anerkennung“ der Grenzen beim deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsabkommen zum Ausdruck gebracht werden müsse, und dass es keinen Widerspruch zwischen dem Gewaltverzicht und der Schaffung eines kollektiven Sicherheitssystems in Europa gebe.<sup>250</sup> Sie hatte ein Interesse an einem raschen Zustandekommen der bilateralen Vereinbarung, da die Bundesrepublik eine Schlüsselrolle

---

<sup>247</sup> Vgl. Aufzeichnung des Planungsstabs, 24.9.1969, a.a.O.; Entwurf für Vorschlag für eine westliche Position zur ESK, die den deutschen Vorstellungen entspricht, 1.9.1969, a.a.O.

<sup>248</sup> Vgl. Vermerk über Besuch Staatssekretär Bahrs bei Ministerpräsident Kossygin am Freitag, 13.2.1970, 10.00 bis 11.40 Uhr, 13.2.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 242-245.

<sup>249</sup> Detlef Nakath, 2002, *Deutsch-deutsche Grundlagen*, Schkeuditz, S. 106 f.

<sup>250</sup> Vgl. z. B. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete/ betr. Gespräche der Fraktionsvorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion in Moskau am 21. und 22.8.1969; hier: Analyse, 15.9.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1001-1008, hier S. 1004. Der Fraktionsvorsitzende der SPD, Helmut Schmidt, sowie die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Egon Franke und Alex Möller hielten sich in Moskau auf. Vgl. dazu Helmut Schmidt, 1987, *Menschen und Mächte*, Berlin, S. 25 f.; Helmut Allardt, 1973, *Moskauer Tagebuch. Beobachtungen, Notizen, Erlebnisse*, Düsseldorf/Wien, S. 208 f.

für die Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz spielte.<sup>251</sup>

Die Bundesregierung war aber nicht bereit, den Weg dorthin ohne befriedigende Verhandlungsergebnisse in der deutschen Frage freizugeben.<sup>252</sup> Vielmehr schien Egon Bahr die Forderung der Sowjetunion nach einer Sicherheitskonferenz ausnutzen zu können. In einer Aufzeichnung für Bundeskanzler Brandt und Bundesminister Horst Ehmke vom 14.1.1970 begründete er seine Einschätzung wie folgt:

„Es wird keine ESK (Europäische Sicherheitskonferenz: Anm. d. Verfassers) ohne die Bundesrepublik geben. Dies ist unser Hebel.“<sup>253</sup>

Zu Beginn dieser Phase der bilateralen Verhandlungen wurde dem KSZE-Projekt noch keine Aufmerksamkeit gewidmet. Im Gespräch mit Gromyko vom 3.2.1970 sagte Bahr, dass Gromyko und er über Themen redeten, die nicht Thema der ESK sein könnten. Bahr fuhr fort, dass die Bundesregierung im Unterschied zu anderen westlichen Ländern eine positive Haltung einnehme. Gromyko bemerkte dazu, dass die deutsche Seite auf drei Westmächte Einfluss nehmen könne.<sup>254</sup> Während Gromyko allen künstlich hergestellten Verbindungen eine Absage erteilte und darauf abstellte, dass weder Erfolg noch Misserfolg der europäischen Sicherheitskonferenz von Fortschritten in den Gesprächen abhängig gemacht werden dürften,<sup>255</sup> wurde das Konferenzprojekt im Laufe der Verhandlungen zu einem Hebel für die bilaterale Ostpolitik der Bundesregierung. Im Gespräch vom 3.3. erläuterte Bahr die Schwierigkeiten, die sich aus der Position der Bundesregierung sowohl innenpolitisch als auch gegenüber ihren Verbündeten ergäben. Nach Ansicht Bahrs sollten die sozialistischen Länder berücksichtigen, dass die drei Westmächte von der Idee einer gesamteuropäischen Konferenz nicht begeistert seien und ein Misserfolg in den Verhandlungen mit der Sowjetunion die Lage derer komplizieren würde, die sich für eine Konferenz aussprechen würden.<sup>256</sup> Er wies auch darauf hin, dass das Potential der Bundesrepublik als kleines

---

<sup>251</sup> Vgl. Dolmetscherprotokoll über das zweite Gespräch zwischen Bahr und Gromyko vom 3.2.1970 in Moskau, in: *DEB*, Ord. 392/2. Siehe auch Fernschreiben von Bahr/Allardt vom 3.2.1970, in: *DEB*, Ord. 392/1

<sup>252</sup> Vgl. Aufzeichnung von Ministerialdirektor Oncken/ betr. Fragenkomplex „Konferenz für Europäische Sicherheit“ (KES); hier: Vorschläge zur weiteren Behandlung der Angelegenheit, 5.5.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 718-722.

<sup>253</sup> Fernschreiben des Botschafters Grewe an das Auswärtige Amt/ betr. Europäische Sicherheit, 12.1.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 20-23, hier S. 22; Link (2001), a.a.O., S. 303.

<sup>254</sup> Dolmetscherprotokoll über das zweite Gespräch zwischen Bahr und Gromyko vom 3.2.1970 in Moskau, a.a.O.

<sup>255</sup> Ebenda.

<sup>256</sup> Vgl. Information der sowjetischen Regierung über das Gespräch des Außenministers Gromyko mit dem

Land begrenzt sei und führte weiter aus, dass positive Resultate der Gespräche der Konferenz förderlich sein würden.<sup>257</sup> Gegen die sowjetische Forderung nach der Auflösung der Blöcke betonte die bundesdeutsche Seite, es wäre lebensgefährlich, zu diesem Zeitpunkt die Blöcke etwa auflösen zu wollen. Nach bundesdeutscher Auffassung müsste dies langsam und behutsam durch Überführung in ein europäisches Sicherheitssystem erfolgen.<sup>258</sup>

In Punkt 10 des sowjetischen Arbeitspapiers vom 6.3.1970 schlug die sowjetische Seite vor: „Geleitet durch die Interessen der Entspannung und die Entwicklung der Zusammenarbeit unter den europäischen Staaten, werden die UdSSR und die Bundesrepublik die nötigen Anstrengungen zur Vorbereitung und Einberufung der gesamteuropäischen Konferenz über Fragen der Sicherheit in Europa unternehmen.“<sup>259</sup> Das hat Bahr überrascht.<sup>260</sup> In der Aufzeichnung vom 7.3. entgegnete er, dass sich die Bundesregierung nur unter Vorbehalt zu Anstrengungen für die Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz verpflichten könnte, da sie dem Grundsatz der Solidarität im westlichen Bündnis Rechnung tragen müsste. Er fuhr fort, dass das Wort „gesamteuropäisch“ entfallen sollte, da sonst ein Vorbehalt für die Teilnahme der USA und Kanadas gemacht werden müsste und schlug folgende Umformulierung vor: „Die BRD und die UdSSR begrüßen den Plan einer Konferenz über Fragen der Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und werden ihn nach Kräften unterstützen.“<sup>261</sup>

Die Bundesrepublik war zwar noch zurückhaltend, aber aus sowjetischer Sicht würde die bundesdeutsche Seite angeblich dazu neigen, eine positive Haltung zur Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz zu fixieren.<sup>262</sup> Im Gespräch mit Bundesaußenminister Scheel vom 22.7.1970 stellte der sowjetische Botschafter Zarapkin fest, dass der Wunsch nach einem durch die Konferenz zu schaffenden ständigen Organ zur Erörterung von Fragen der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit, von dem die Frage der Verringerung der ausländischen Streitkräfte auf dem

---

Staatssekretär im Bundeskanzleramt Bahr, Moskau, 3.2.1970, Nr. 67, in: *DzD*, VI/1, S. 238 f., hier S. 239.

<sup>257</sup> Protokoll über das Gespräch zwischen Bahr und Gromyko vom 3.3.1970 in Moskau, 3.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 359-368, hier S. 361 und 366 f. Vgl. auch Information der sowjetischen Regierung über das Gespräch des Außenministers Gromyko mit dem Staatssekretär im Bundeskanzleramt Bahr, Moskau, 3.3.1970, Nr. 94, in: *DzD*, VI/1, S. 341-343, hier S. 342.

<sup>258</sup> Vgl. Vermerk über den Besuch Staatssekretär Bahrs bei Ministerpräsident Kossygin, 13.2.1970, a.a.O., hier S. 245.

<sup>259</sup> Vgl. Non-Papier der sowjetischen Regierung vom 6.3.1970, Nr. 100B, in: *DzD*, VI/1, S. 360 f., hier S. 361. Siehe auch Aufzeichnung Bahrs/ betr. Sowjetisches Non-Papier über Grundsätze des GV, 7.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 393-400, hier S. 396.

<sup>260</sup> Protokoll über das 8. Gespräch zwischen Bahr und Gromyko am 10.3.1970, in: *DEB*, Ord. 392/2.

<sup>261</sup> Aufzeichnung Bahrs, 7.3.1970, a.a.O.

<sup>262</sup> Vgl. Information der sowjetischen Regierung über das Gespräch des Außenminister Gromyko mit dem Staatssekretär im Bundeskanzleramt Bahr, Moskau, 13.3.1970, Nr. 107, in: *DzD*, VI/1, S. 391 f., hier S. 392.

Territorium der europäischen Länder diskutiert werden sollte, bereits in der Vergangenheit sowohl von den sozialistischen Ländern als auch von westeuropäischen Staaten mehrfach geäußert worden sei.<sup>263</sup> Der sowjetische Botschafter hoffte auf die Unterstützung der Bundesregierung in der Frage der ausländischen Truppen in Europa sowie auf die Unterstützung hinsichtlich der möglichst bald beginnenden Vorbereitung einer Europäischen Sicherheitskonferenz. Zarapkin wies weiter auf die Ergänzung des Punktes 2 der in Prag ausgearbeiteten Tagesordnung einer Europäischen Sicherheitskonferenz hin, dass die sozialistischen Länder bereit seien, neben den Fragen des kulturellen Austauschs innerhalb der europäischen Länder auch Umweltprobleme zu erörtern,<sup>264</sup> während der sowjetische Außenminister Gromyko die Vorschläge der NATO kritisierte, die Tagesordnung einer solchen Konferenz um den kulturellen Austausch und die Umweltprobleme zu erweitern.<sup>265</sup>

In der Besprechung mit Scheel vom 2.8.1970 erklärte Gromyko, dass es an der Zeit wäre, konkrete Vorbereitungen für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz zu treffen.<sup>266</sup> Für die Bundesrepublik hingegen hat dieses Thema bei den Gesprächen in Moskau nur eine periphere Rolle gespielt.<sup>267</sup> In der erwähnten Besprechung vom 2.8. betonte Scheel, dass die Verhandlungen in Moskau bisher einen positiven Einfluss auf die Beurteilung der Chancen einer Europäischen Sicherheitskonferenz gehabt hätten und dass die Lösung der Berlin-Frage für die meisten interessierten Länder der Testfall dafür sein würde, ob eine solche Konferenz wirklich Erfolg verspreche.<sup>268</sup> Im Mai 1970 wurde mit dem „Bahr-Papier“, das nach den ersten Verhandlungen in Moskau abgefasst wurde, unter Punkt 10 eine aktive Unterstützung des Konferenzprojekts durch die Bundesregierung zugesichert.<sup>269</sup>

Mit dem Abschluss des Moskauer Vertrages hatten sich in der Tat wesentliche Voraussetzungen des Konferenzprojekts verändert. Nach sowjetischem Verständnis sollte der Moskauer Vertrag die endgültige Konsolidierung des territorialen und politischen Status quo bedeuten, dadurch dass sie eines der wesentlichsten Ziele ihrer Europapolitik erreichte.<sup>270</sup> Vor allem konnten die Sowjetunion und die osteuropäischen Staaten die Frage der Sicherheit in Europa

---

<sup>263</sup> Gespräch zwischen Scheel und Zarapkin, 22.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1218-1221, hier S. 1218.

<sup>264</sup> Ebenda, S. 1219.

<sup>265</sup> Aufzeichnung des Bundesministers Scheel, 2.8.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1337-1341, hier S. 1338.

<sup>266</sup> Ebenda, S. 1339.

<sup>267</sup> Vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem rumänischen Ministerpräsidenten Maurer, Bonn, 22.6.1970, Nr. 156, in: *DzD*, VI/1, S. 622-629, hier S. 628.

<sup>268</sup> Aufzeichnung des Bundesministers Scheel vom 2.8.1970, a.a.O., hier S. 1338.

<sup>269</sup> Leitsätze für einen Vertrag mit der UdSSR, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 822-824, hier S. 824. Vgl. auch Gespräch zwischen Bahr und Gromyko vom 20.5.1970, ebenda, S. 825-830; *DEB*, Ord. 392/2.

<sup>270</sup> Vgl. Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 33.

nicht mehr ausschließlich oder in erster Linie als die Frage nach der Sicherheit vor Deutschland hinstellen. Es blieb aber ihr Ziel, mit Hilfe einer Europäischen Sicherheitskonferenz eine diplomatische und politisch sichtbare Rangaufwertung der DDR zu erreichen. Außerdem hatte Breschnew starkes persönliches Interesse an einer solchen Konferenz als Krönung seiner „Friedenspolitik.“

Unter diesen Umständen versuchte Breschnew Ulbricht davon zu überzeugen, dass die Unterzeichnung des Moskauer Vertrages ein weiterer Schritt auf dem Wege der Festigung der in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg zustande gekommenen Realitäten, der Entspannung und der Verbesserung von Bedingungen für die Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz sei.<sup>271</sup> Breschnew war außerdem der Ansicht, dass der Vertrag ein weiter Schritt auf dem Wege zur völkerrechtlichen Anerkennung der DDR sein würde. Aber eine diplomatische Aufwertung der DDR implizierte nicht zwingend eine völkerrechtliche Anerkennung, ebenso wenig konnte der Moskauer Vertrag in dieser Weise interpretiert werden.<sup>272</sup>

Nach bundesdeutscher Auffassung hingegen durfte ihre auf der Konzeption des *Modus vivendi* beruhende Politik, die beim Moskauer Vertrag betrieben wurde, durch die Sicherheitskonferenz keine Beeinträchtigung erfahren. Die Bundesregierung hat immer deutlich gemacht, dass eine solche Sicherheitskonferenz nicht einen Friedensvertrag mit Deutschland ersetzen oder friedensvertragsähnliche Regelungen vorwegnehmen kann.<sup>273</sup> Außerdem zielte sie darauf ab, vor einer solchen Konferenz Fortschritte bei den Viermächte-Gesprächen über Berlin und bei der Regelung der innerdeutschen Beziehungen zu erzielen. Die Regierung Brandt erwartete für den Moskauer Vertrag ein sowjetisches Entgegenkommen bei den Viermächte-Verhandlungen über Berlin. Beim Moskauer Vertrag erklärte die bundesdeutsche Seite, dass sie das Vertragswerk dem Bundestag erst dann zur Ratifizierung vorlegen werde, wenn die Viermächte-Verhandlungen über

---

<sup>271</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Schreiben des Generalsekretärs des Zentralkomitees der KPdSU Breschnew an den Ersten Sekretär des Zentralkomitees der SED Ulbricht, 11.8.1970, Nr.179, in: *DzD*, VI/1, S. 710 f., hier S. 710.

<sup>272</sup> Vgl. Haftendorn (1983), a.a.O., S. 436. Anlässlich der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages übergab Außenminister Scheel der sowjetischen Regierung einen sog. „Brief zur deutschen Einheit“, in dem erklärt wird, der Vertrag stehe nicht in Widerspruch zu dem Streben des deutschen Volkes nach Einheit. Vgl. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), 1980, *Zehn Jahre Deutschlandpolitik: Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969-1979. Bericht und Dokumentation* (künftig: *ZJD*), Bonn, S. 156 f. Schon in der abschließenden Sitzung der Bahr/Gromyko-Gespräche am 22.5.1970 wurde die Entgegennahme der Idee eines „Briefs zur deutschen Einheit“ grundsätzlich akzeptiert. Vgl. Vogtmeier, a.a.O., S. 135 f.; Bahr (1996), a.a.O., S. 319-321; Tetsuji Senoo, 2003, „Willy Brandts Ostpolitik. Egon Bahrs Konzepte und die deutsch-deutschen Gipfeltreffen im Frühjahr 1970“ in: *The Rokkodai Ronshu: Kokusai Kyoryoku Kenkyu Hen* (auf Japanisch), no. 4, Kobe: The Kokusai Kyoryoku Kenkyu Kai, GSICS Kobe University, S. 39-60, hier S. 47-50.

<sup>273</sup> Vgl. Frank (1972), a.a.O., S. 43.

Berlin zu einem befriedigenden Ergebnis führten. Nachdem die Bundesregierung ein Junktim zwischen der Berlin-Regelung und der Ratifizierung der Ostverträge formuliert hatte, wurden die Berlin-Verhandlungen zum Angelpunkt der Entscheidung, von bi- zu multilateralen Vorbereitungen der Europäischen Sicherheitskonferenz überzuleiten.<sup>274</sup> Mit dieser Politik des Junktims war es der Bundesrepublik schließlich gelungen, auf die Sowjetunion und ihre Verbündeten Druck im Sinne ihrer Ziele auszuüben.<sup>275</sup> Gleichzeitig stand sie aber unter dem Druck des von der Sowjetunion aufgestellten Gegenjunktims. Zum einen konnte das Berlin-Abkommen nur in Kraft treten, wenn zuvor die Ostverträge ratifiziert worden waren,<sup>276</sup> zum anderen wollte sie ihr Verhältnis zur DDR vertraglich regeln, ehe diese als gleichberechtigtes Mitglied an einer europäischen Sicherheitskonferenz teilnahm.<sup>277</sup> Geling beides nicht, ging ihre Absicht nicht auf, die deutschlandpolitischen Probleme vor Beginn der Konferenz zu regeln. Diese komplizierten Prozesse der bundesdeutschen Junktim-Politik werden in den späteren Abschnitten dieser Arbeit ausgeführt (vgl. Abschnitt 6.2 und 6.3).

## 4.2 Die KSZE und die Verhandlungen mit Polen

Schon seit langem wurde die polnische Haltung zum Projekt einer Europäischen Sicherheitskonferenz mit Blick auf die Regelung militärischer Fragen und die Respektierung der europäischen Grenzen (speziell der Oder-Neiße-Grenze) als sehr aktiv bezeichnet. Das besondere und historisch begründete Interesse Polens galt der Wahrung seines territorialen Besitzstandes unter gleichzeitiger Verhinderung einer neuen deutsch-sowjetischen Entente. Im Zusammenhang mit dieser Abschwächung der „deutschen Gefahr“ und des russischen Einflusses sah Polen europäische Sicherheit vornehmlich unter dem Aspekt der regionalen Abrüstung. Der Vorschlag des damaligen polnischen Außenministers, Adam Rapacki, eine atomwaffenfreie Zone in Ostmitteleuropa zu

---

<sup>274</sup> Vgl. Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 45.

<sup>275</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten Simon/ betr. Europäische politische Einigung, 3.12.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. III, S. 2184 f.; Fernschreiben des Botschafters Grewe an das Auswärtige Amt/ betr. Ministerkonferenz der NATO in Brüssel am 3. und 4.12.1970, 4.12.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. III, S. 2185-2192.

<sup>276</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden an Staatssekretär Frank/ betr. Gespräche Bundesminister mit Außenminister Rogers am 1.10.1971, 1.10.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1483-1485, hier S. 1484.

<sup>277</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten van Well an Bundesminister Scheel/ betr. Multilaterale Vorbereitung der KSE; hier: Erörterung in Direktorenkonsultation im Hinblick auf Behandlung bei Vierer-Essen und bei NATO-Ministerkonferenz, 8.12.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1920-1923; Aufzeichnung über das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin/ betr. Unterredung Herrn Staatssekretärs Dr. Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin am 9.12.1971, 16.30 Uhr, 9.12.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1936-1940.

schaffen, der sogenannte Rapacki-Plan, war die wichtigste Initiative der polnischen Außenpolitik in den 50er Jahren. Auch am 14.12.1964 hatte er angeregt, das Thema europäische Sicherheit in seiner Gesamtheit auf einer multilateralen Staatenkonferenz unter Hinzuziehung der Sowjetunion und der USA zu erörtern.<sup>278</sup> Zur Vorbereitung und Einberufung einer solchen Sicherheitskonferenz könnte nach polnischer Auffassung am besten ein Vertrag mit der Bundesrepublik über die Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen beitragen. Polen war jedoch auch an der Förderung wirtschaftlicher Beziehungen interessiert, und zwar nicht nur mit der Bundesrepublik, sondern auch im gesamteuropäischen Rahmen.<sup>279</sup>

Die Ostpolitik der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD ab Ende 1966 stieß in Warschau auf großes Misstrauen. Im Interview am 7.1.1968 hatte Rapacki die Ostpolitik der Großen Koalition skeptisch kommentiert:

„Außer Worten und Formeln’ habe sich in Bonn nichts geändert, vor allem nicht gegenüber der DDR und auch nicht hinsichtlich des endgültigen Charakters der polnischen Westgrenze.“<sup>280</sup>

Am 18.3.1968 versprach hingegen Außenminister Brandt auf dem SPD-Parteitag in Nürnberg erstmals eine „Anerkennung bzw. Respektierung der Oder-Neiße-Linie bis zur friedensvertraglichen Regelung.“<sup>281</sup> Nachdem die polnische Partei- und Staatsführung von Bahrs Signal, das von einem Geheimgespräch mit einem polnischen Diplomaten vom 9.1.1968 in Wien ausgegangen war, endlich Kenntnis erhalten hatte, betrachtete Parteichef Władysław Gomułka im Mai 1969 „die Nürnberger Formel der SPD“ als „einen Schritt nach vorn“ und gab die Bereitschaft zu bilateralen Kontakten zu erkennen.<sup>282</sup>

Außerdem war sich die Bundesrepublik schon in der Zeit der Großen Koalition im Klaren darüber, dass die westlichen Verbündeten die polnische Westgrenze als endgültig betrachten. In seiner Aufzeichnung vom 6.3.1968 plädierte der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes Georg Ferdinand Duckwitz, der später der deutsche Unterhändler bei den Verhandlungen mit Polen über

---

<sup>278</sup> Vgl. Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 26.

<sup>279</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten Böx an das Auswärtige Amt/ betr. Gespräch mit dem Ersten Stellvertretenden Außenminister Winiewicz, 26.6.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 734-737, hier S. 736.

<sup>280</sup> Hansjakob Stehle, 1995, „Zufälle auf dem Weg zur Neuen Ostpolitik. Aufzeichnung über ein geheimes Treffen Egon Bahrs mit einem polnischen Diplomaten 1968“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 43/1995, S. 159-171, hier S. 161.

<sup>281</sup> Vgl. Rede von Willy Brandt, in: Vorstand der SPD (Hrsg.), 1968, *Parteitag der SPD vom 17. –21.3.1968 in Nürnberg, Protokoll der Verhandlungen*, Bonn, S. 111.

<sup>282</sup> Stehle, a.a.O., S. 161 f.

den Warschauer Vertrag von 1970 war, daher für eine baldige freiwillige Anerkennung der Oder-Neiße-Linie durch die Bundesregierung.<sup>283</sup> Darin wurde festgestellt, der Verlust der Ostgebiete sei eine direkte Folge des Zweiten Weltkrieges, der vom Deutschen Reich „vom Zaun gebrochen und verloren“ worden sei. Er fuhr fort, die Geschichte lehre, dass dafür „bezahlt“ werden müsse. Zwar haben die Alliierten die Entschädigung der Polen für ihre im Osten verlorengegangenen Gebiete durch entsprechenden Gebietszuwachs im Westen anerkannt. Die endgültige Regelung dieses von allen als berechtigt anerkannten polnischen Anspruchs solle in einem Friedensvertrag mit einer gesamtdeutschen Regierung erfolgen, wobei sich jeder darüber klar sei, dass ein Friedensvertrag in überschaubarer Zeit ebenso wenig zu erreichen sei wie die Bildung einer gesamtdeutschen Regelung. Für die Welt, einschließlich der Verbündeten der Bundesrepublik, sei die Oder-Neiße-Linie schon die endgültige westliche Grenze Polens.<sup>284</sup> Somit stünde die Bundesregierung in dieser Frage völlig allein. Bei den Gesprächen mit seinen amerikanischen Gesprächspartnern in Washington habe Duckwitz den Eindruck gewonnen, dass man eine Entschließung der Bundesregierung, diese Grenze anzuerkennen, als eine Erleichterung der gesamten außenpolitischen Lage betrachtete und als einen bedeutenden Entspannungsbeitrag der Bundesrepublik wertete.

Nach Bildung der sozial-liberalen Regierung begannen die Gespräche zwischen der Bundesrepublik und Polen am 5.2.1970 und dauerten bis Oktober 1970. In seiner ersten Regierungserklärung kündigte Bundeskanzler Brandt an, die Bundesregierung werde der Volksrepublik Polen als Antwort auf Gomulka's Rede vom 17.5.1969 einen Vorschlag zur Aufnahme von Gesprächen zugehen lassen.<sup>285</sup> Die Bundesregierung wollte den Dialog mit Warschau erst nach Eröffnung der deutsch-sowjetischen Gespräche aufnehmen, um nicht den Verdacht aufkommen zu lassen, dass sie mit ihrer Ostpolitik eine Auflockerung des Ostblocks betreibe. Der deutsche Unterhändler war zunächst Duckwitz, der im Verlauf der Vorverhandlungen von Paul Frank abgelöst wurde, der Duckwitz als Staatssekretär im Auswärtigen Amt nachfolgte. Für Polen führte

---

<sup>283</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Staatssekretärs Duckwitz, 8.3.1968, in: *AAPD* 1968, Bd. I, S. 328 f. Duckwitz hielt sich vom 26. bis 29.2.1968 in den USA auf. Die Gespräche mit dem Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Leddy, wurden am 28.2. sowie Außenminister Rusk und Staatssekretär Eugene Rostow am 29.2.1968 geführt.

<sup>284</sup> Schon auf seiner Pressekonferenz vom 25.3.1959 sprach sich der französische Staatspräsident Charles de Gaulle in Paris für die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze wie folgt aus: „Die Vereinigung der beiden Grenzen zu einem einzigen Deutschland, das ganz frei wäre, scheint uns das normale Schicksal des deutschen Volkes zu sein, vorausgesetzt, dass dieses nicht seine gegenwärtigen Grenzen im Westen, im Osten, im Norden und im Süden in Frage stellt.“ Für den deutschen Wortlaut vgl. *DzD*, IV/1, S. 1268.

<sup>285</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt vom 28.10.1969, a.a.O., hier S. 39. Siehe auch Abschnitt 3.4 dieser Arbeit.



der stellvertretende Außenminister Józef Winiewicz die Vorverhandlungen. Insgesamt fanden sechs Vorverhandlungen in Warschau und Bonn statt. Danach führten der bundesdeutsche Außenminister, Walter Scheel, und der polnische Außenminister, Stefan Jędrzychowski, vom 3. bis 13.11.1970 in Warschau die offiziellen Schlussverhandlungen und der Vertrag wurde am 18.11. paraphiert und am 7.12.1970 von Bundeskanzler Brandt und Ministerpräsident Józef Cyrankiewicz sowie den Außenministern Scheel und Jędrzychowski unterzeichnet.

Bei den Verhandlungen über den deutsch-polnischen Vertrag stand die Frage nach der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die Bundesrepublik im Mittelpunkt. Dieses Hauptproblem bestand darin, dass Polen eine endgültige Anerkennung seiner Westgrenze von der Bundesrepublik forderte, während die Bundesregierung zunächst nur die Respektierung der Oder-Neiße-Linie bis zu einer friedensvertraglichen Regelung zugestehen wollte. Die deutsche und die polnische Seite erzielten in der Grenzfrage kein Einvernehmen, und erst bei den offiziellen Verhandlungen zwischen Scheel und dem polnischen Außenminister Jędrzychowski einigte man sich darauf, dass eine endgültige Festsetzung der Nachkriegsgrenzen erst in einem allgemein umfassenden Friedensvertrag erfolgen könne. Der Vertrag, der die Moskauer Formel von der „Unverletzlichkeit“ der bestehenden Grenzen wiederholte, enthielt keine Verpflichtung Bonns, die Grenzregelung im Falle von Friedensverhandlungen zu unterstützen. Eine Aufnahme des Friedensvertragsvorbehalts in den Vertrag konnte die deutsche Seite allerdings nicht erreichen.

In Bezug auf die Grenzfrage lag das Interesse Polens in der Stabilisierung des territorialen und politischen Status quo in Mitteleuropa. Zunächst hatte die polnische Regierung die Hoffnung, dass eine europäische Sicherheitskonferenz im Rahmen einer allgemeinen Absicherung des Status quo zu einer Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die nichtkommunistischen Teilnehmerstaaten beitragen würde. Aber schon vor Beginn der deutsch-polnischen Gespräche über den Warschauer Vertrag hatten beide Seiten den bilateralen Verhandlungen den Vorzug gegenüber der multilateralen Vorbereitung einer solchen Sicherheitskonferenz gegeben.<sup>286</sup> Nach Ansicht der Bundesrepublik könnte sich eine Verbesserung der Beziehungen zu Polen sowie zur DDR günstig auf ein Zustandekommen einer Europäischen Sicherheitskonferenz auswirken.<sup>287</sup> Überraschenderweise wurde in den bilateralen Verhandlungen zwischen Duckwitz und Winiewicz

---

<sup>286</sup> Vgl. z. B. Aufzeichnung des Ministerdirektors Ruete/ betr. Deutsch-polnische Beziehungen; hier: Fortführung der Gespräche zwischen dem Leiter der Handelsvertretung in Warschau und dem Ersten Stellvertretenden Außenminister Winiewicz, 20.8.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 925-928, hier S. 926.

<sup>287</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten Böx an das Auswärtige Amt/ betr. Übergabe der Note der Bundesregierung an die polnische Regierung, 25.11.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1329-1332, hier S. 1330.

kaum über das Thema einer europäischen Sicherheitskonferenz gesprochen, obwohl darüber in den gleichzeitig laufenden Verhandlungen zwischen Bahr und Gromyko im Zusammenhang mit dem Abkommen über Gewaltverzicht geredet wurde.

In Übereinstimmung mit ihren Verbündeten verfolgte die polnische Regierung die Absicht, auf einer gesamteuropäischen Konferenz zunächst weniger strittige Fragen anzugehen. Großes Ziel sei dabei die wirtschaftliche Integration Gesamteuropas gewesen.<sup>288</sup> Dabei wurde auch der schon im Budapester Appell zum Ausdruck gekommene Wunsch nach verstärkten wirtschaftlichen Kontakten mit dem Westen geäußert. Die deutsche Seite hingegen hatte die Hoffnung, sich über wirtschaftliche Konzessionen politische Vorteile einhandeln zu können. Dagegen kritisierte die polnische Regierung, dass die Bundesrepublik ihre wirtschaftliche Stärke als politisches Druckmittel zu verwenden versuchte.<sup>289</sup> Aber im Gespräch mit dem bundesdeutschen Botschafter Böx vom 20.4.1970 äußerte sich Winiewicz, dass es ihm sehr wichtig wäre, „wenn auf dem Gebiete der Wirtschaftsverhandlungen Fortschritte erzielt werden könnten, die von ihm als Beweis des guten Willens der Bundesregierung verwendet werden könnten.“<sup>290</sup> Hinter diesem starken wirtschaftlichen Interesse stand der polnische Wunsch, zwischen dem Fortgang der politischen Gespräche, dem Eingehen der Polen auf Vorstellungen und Vorschläge der Bundesrepublik und der Beteiligung der Bundesrepublik an dem im Jahre 1971 beginnenden polnischen Fünfjahresplan einen engeren Zusammenhang herzustellen, als dies bisher der Fall gewesen war.<sup>291</sup> Während sich nach Winiewiczs Ansicht die deutsch-polnische Vereinbarung letztlich in die internationale Situation einfügen müsse, wobei er unter anderem auf die Gespräche zwischen den beiden deutschen Staaten und auf die Bahrschen Gespräche in Moskau verwies, betonte er die Notwendigkeit eines baldigen Abschlusses eines Handelsabkommens und wies darauf hin, dass ein Nichtzustandekommen des Handelsabkommens negative Rückwirkungen auf die politischen Gespräche haben müsse.<sup>292</sup> Duckwitz berichtete auch über die dritte Runde deutsch-polnischer Gespräche vom 22. bis 24.4.1970 in Warschau, dass es sich offenbar nachteilig auswirkte, dass Verhandlungen über ein langfristiges Wirtschaftsabkommen bisher nicht zum Abschluss gebracht

---

<sup>288</sup> Fernschreiben von Böx, 30.10.1969, a.a.O., hier S. 1198.

<sup>289</sup> Fernschreiben des Botschafters Böx an das Auswärtige Amt/ betr. Gespräche über gegenwärtigen Stand der deutsch-polnischen Beziehungen, 10.4.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 589 f.

<sup>290</sup> Fernschreiben des Botschafters Böx an das Auswärtige Amt/ betr. Gespräch mit Vizeaußenminister Winiewicz, 20.4.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 634-636, hier S. 635.

<sup>291</sup> Fernschreiben des Staatssekretärs Duckwitz an Bundesminister Scheel, 23.4.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 656 f.

<sup>292</sup> Fernschreiben von Staatssekretär Duckwitz an Bundesminister Scheel, 24.4.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 670-672, hier S. 671.

werden konnten.<sup>293</sup> Nach Ansicht der Bundesrepublik bestand zwar kein Junktim zwischen den politischen Gesprächen und den Wirtschaftsverhandlungen, aber es gab atmosphärische Auswirkungen beider Bereiche aufeinander.<sup>294</sup> Das langfristige Abkommen zwischen der Bundesrepublik und Polen über den Warenverkehr und die Zusammenarbeit auf wirtschaftlich-technischem Gebiet kam am 15.10.1970 zustande.

Mit Blick auf eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz bedeutete die gleichberechtigte Teilnahme an einer solchen Konferenz für Polen, dass dadurch die polnische Außenpolitik mehr Handlungsfreiheit gegenüber der Sowjetunion gewinnen könnte.<sup>295</sup> Im oben erwähnten Gespräch vom 30.10.1969 ließ Winiewicz durchblicken, dass Polen im Rahmen einer solchen Konferenz Handlungsfreiheit habe.<sup>296</sup> Bundeskanzler Brandt erkannte durchaus, dass Polen hoffte, „durch eine solche Zusammenkunft mehr Raum zum Manövrieren zu erhalten.“<sup>297</sup> Botschafter Böx berichtete auch, der polnische Stellvertretende Außenminister Winiewicz habe ausgeführt, die „polnische Regierung sehe eine Serie von Konferenzen voraus, vielleicht sogar eine Institutionalisierung dieser Treffen und schließt auch nicht die Errichtung eines ständigen Sekretariats aus. [...] Die polnische Regierung arbeitete den Entwurf für eine gesamteuropäische Organisation aus, der aus drei Teilen besteht: den allgemeinen politischen und rechtlichen Grundsätzen für eine europäische Sicherheit, einer Deklaration über regionale Abrüstung, vor allem auf nuklearem Gebiet, sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit.“<sup>298</sup>

Die Haltung der polnischen Regierung zur gleichberechtigten Teilnahme der DDR an einer Europäischen Sicherheitskonferenz war aber ambivalent. Einerseits unterstützten sowohl Polen als auch die anderen Länder Osteuropas die Aufwertung der DDR in der internationalen Politik, zu der

---

<sup>293</sup> Drahterlass des Staatssekretärs Duckwitz an die Botschaften in London, Paris und Washington, 27.4.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 686-688, hier S. 686.

<sup>294</sup> Aufzeichnung der Vortragenden Legationsrätin Finke-Osiander/ betr. Deutsch-polnische Gespräche; hier: Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 29.4.1970, 30.4.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 690-694, hier S. 690.

<sup>295</sup> Die osteuropäischen Länder sahen in der gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz die Möglichkeit, sich selbst zu artikulieren. Insbesondere sah Rumänien darin ein wichtiges Instrument, um das Ergebnis seiner Bemühungen um größere Unabhängigkeit in der Außenpolitik zu festigen und die Gefahr einer sowjetischen Einmischung in seine inneren Angelegenheiten unter Berufung auf die Theorie von der begrenzten Souveränität sozialistischer Staaten zu bannen. Die Bundesregierung war sich aber im Klaren darüber, dass dieser Prozess nur zusammen mit der Sowjetunion gemacht werden müsse. Vgl. Aufzeichnung Bahrs über das Gespräch mit dem Stellvertretenden rumänischen Außenminister Macovescu am 15.11.1969, 16.11.1969, in: *DEB*, Ord. 442. Nach Peter Schlotter zeigten die Mitgliedstaaten der Warschauer Vertragsorganisation insgesamt kein eigenes Interessenprofil, mit Ausnahme Rumäniens. Schlotter, a.a.O., S. 70. Die vorliegende Arbeit behandelt nicht ausführlich die Haltung einzelner osteuropäischen Länder zur KSZE, da der Schwerpunkt ihrer Analyse auf der innerwestlichen Koordination hinsichtlich des KSZE-Projekts und der bundesdeutschen KSZE-Politik liegt.

<sup>296</sup> Fernschreiben Böxs an das Auswärtige Amt, 30.10.1969, a.a.O., hier S. 1199.

<sup>297</sup> Deutsch-britisches Regierungsgespräch in London, 2.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 333-341, hier S. 340.

<sup>298</sup> Vgl. Fernschreiben des Staatssekretärs Duckwitz an Bundesminister Scheel, 5.2.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 175-179, Anm. 3.

die gleichberechtigte Teilnahme der DDR an einer Europäischen Sicherheitskonferenz beitragen sollte. Andererseits hielt die polnische Regierung die Initiative des Staatsratsvorsitzenden der DDR, Walter Ulbricht, für nicht günstig, weil ein starker sozialistischer Staat in Deutschland (DDR) für Polen nicht nur das willkommene Glacis gegenüber dem kapitalistischen Deutschland (Bundesrepublik) schien, sondern auch eine Herausforderung für die eigene Position im sozialistischen Lager als Juniorpartner der Sowjetunion war. Dahinter stand aber auch nicht nur die polnische, sondern auch die Furcht der anderen osteuropäischen Staaten vor einem starken Deutschland in Europa.<sup>299</sup>

Nach Abschluss des Moskauer Vertrages war die Frage nach der gleichberechtigten Teilnahme der DDR an einer Europäischen Sicherheitskonferenz kein Thema in den Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und Polen geworden. Im Gespräch mit Bundeskanzler Brandt vom 6.12.1970 betonte Gomułka, dass man nicht zu viele Vorbedingungen für eine solche Konferenz proklamieren sollte. Brandt erläuterte ihm die Vorstellungen der Bundesregierung darüber, was im Vorfeld im Hinblick auf Berlin und den Beginn einer seriösen Regelung mit der DDR vollzogen sein müsste.<sup>300</sup> Im Gespräch bei der Unterzeichnung des Warschauer Vertrags vom 7.12.1970 sagte Brandt auch, dass sich die beschämende Situation ergeben könnte, dass es bei einer Europäischen Sicherheitskonferenz zur Austragung der „querelles allemandes“ kommen könnte, womit niemanden gedient sei, wenn man im unmittelbaren Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten nichts täte.<sup>301</sup>

In der abschließenden Verhandlungsphase zwischen dem 3. bis 14.11.1970 sind gewisse Fragen, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg aus der Vertreibung des überwiegenden Teils der deutschen Bevölkerung und der Unterstellung der ostdeutschen Provinzen unter polnische Verwaltung ergeben haben, sowie die oben erwähnte Grenzfrage besonders intensiv behandelt worden. Über die Rechtsstellung der in Polen zurückgebliebenen Deutschen und ihrer Nachkommen hatten die Bundesrepublik und Polen unterschiedliche Auffassungen. Nach Ansicht der Bundesregierung handelte es sich um eine nationale Minderheit, der es erlaubt sein müsste, zwischen Aussiedlung entweder in die Bundesrepublik oder in die DDR und dem Verbleib in Polen zu wählen. Nicht nur von den Oppositionsparteien, sondern auch von Politikern innerhalb der

---

<sup>299</sup> Vgl. Dieter Bingen, 1980, *Die Stellung der Bundesrepublik Deutschland in der internationalen Politik aus polnischer Sicht 1969-1976*, Königstein/Ts, S. 187.

<sup>300</sup> Vermerk des Bundeskanzlers Brandt über Vieraugengespräche mit dem Ersten Sekretär des Zentralkomitees der PVAP Gomułka vom 6./7.12.1970, in: *DEB*, Ord. 388/2.

<sup>301</sup> Aufzeichnung über ein Gespräch zwischen Bundeskanzler Brandt und dem polnischen Parteichef Gomułka am 7.12.1970, in: *DEB*, Ord. 388/2.

Regierungskoalition wie dem damaligen Bundesminister des Inneren Hans-Dietrich Genscher wurde die Bundesregierung unter Druck gesetzt, bei den Verhandlungen mit Polen diese Frage zum Verhandlungsgegenstand zu machen.<sup>302</sup> Die polnische Regierung hingegen sah in diesen Deutschen polnische Staatsbürger, deren Ausreise sie erlauben oder verbieten konnte, deren Abwanderung jedenfalls der polnischen Volkswirtschaft wertvolle Arbeitskräfte entzogen hätte. Sie betrachtete die Angelegenheit als innere Angelegenheit Polens und lehnte bei den Gesprächen eine Diskussion über die Frage der Familienzusammenführung rundweg ab. Am Ende der abschließenden Verhandlungen erklärte sich die polnische Seite zu einer Lösung in der Form bereit, durch eine „öffentlich verwertbare Information“ das Polnische Rote Kreuz zur Regelung derartiger humanitärer Fragen in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Roten Kreuz zu bevollmächtigen.<sup>303</sup>

Als der Warschauer Vertrag unterzeichnet wurde, übersahen beide Seiten nicht, wie viel zwischen ihnen noch unklar war, während die polnischen Vertreter tatsächlich aber nicht imstande waren, vor Abschluss des deutsch-sowjetischen Vertrages zu unterschreiben. Der Warschauer Vertrag wurde aber, was der Moskauer Vertrag formal nicht war, ein Grenzvertrag. Er erfüllte damit den polnischen Wunsch, von Bonn eine Zusicherung derselben Qualität zu bekommen wie von Ost-Berlin.<sup>304</sup> Beide Seiten wussten aber auch, dass man ganz am Anfang stand. Man einigte sich nicht über die Normalisierung der Beziehungen, sondern über die Grundlage der Normalisierung der Beziehungen. Der polnische Politikwissenschaftler Mieczyslaw Tomara beurteilt jedoch, dass es schwer gewesen wäre, die KSZE einzuberufen, wenn es vorher nicht zur Respektierung der in Europa bestehenden Grenzen einschließlich des Warschauer Vertrags gekommen wäre.<sup>305</sup> Man kann auch sagen, dass es ohne Zustimmung beider Länder bezüglich des Beginns des Meinungsaustauschs über humanitäre Fragen keinen Aufbruch zu Korb 3 der KSZE gegeben hätte. In diesem Sinne haben Polen und die Bundesrepublik durch diesen Vertrag zum Erfolg der KSZE beigetragen. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass der psychologische Aspekt der Versöhnungspolitik mit Polen, den man im Kniefall Brandts vor dem Mahnmahl für den Aufstand im Warschauer Ghetto symbolisch sehen konnte, trotz den heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik zur Entspannung zwischen Ost und West in Europa

---

<sup>302</sup> Vgl. Schreiben des Bundesministers des Innern Hans-Dietrich Genscher an Bundeskanzler Willy Brandt vom 20.4.1970, in: *DEB*, Ord. 387/2.

<sup>303</sup> Vgl. Information der Regierung der Volksrepublik Polen, 7.12.1970, in: *TzD*, VI, S.262. Siehe auch Löwenthal, a.a.O., hier S. 684 f.

<sup>304</sup> Vgl. Bender (1995), a.a.O., S. 180.

<sup>305</sup> Mieczyslaw Tomara, 1988, „Das Verhältnis zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland und seine Bedeutung für die Ost-West-Beziehungen“, in Hans-D. Jacobsen/Heinrich Machowski/Dirk Sager (Hrsg.), *Perspektiven für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Bonn, S. 141-147, hier S. 143.

beigetragen hat (vgl. Abschnitt 6.3.3). Peter Merseburger schreibt: „Das Bild vom Kniefall vor dem Ghetto-Mahnmal macht seinen Weg um die Welt, es behauptet sich neben der Szene vom Hochamt mit Adenauer und de Gaulle in der Kathedrale von Reims, es steht für ein Deutschland, das man so bisher nicht kannte, und für einen Politiker und Staatsmann Brandt, der weit über sein Land hinaus moralische Maßstäbe setzt.“<sup>306</sup>

### **4.3 Die KSZE und die Vereinbarungen mit der DDR**

#### **4.3.1 Die Bedeutung der KSZE für die deutsch-deutschen Verhandlungen**

Neben den Interessen der anderen Warschauer-Pakt-Staaten hatte die DDR aufgrund der heftigen Auseinandersetzungen mit der Bundesrepublik besondere Interessen an der Einberufung der KSZE. Auf innerdeutscher Ebene gab es viele Kontroversen über die Anerkennung der DDR, die Probleme Berlins und andere Punkte. Die DDR sah in der KSZE sowie in den Vereinten Nationen ein wichtiges Instrument, ihre Doppelforderung nach diplomatischer Anerkennung und internationaler Gleichberechtigung mit der Bundesrepublik durchzusetzen. Um dies zu erreichen, verfolgte die DDR folgende Ziele:

- die Endgültigkeit der Teilung Deutschlands
- die Erhaltung der sozialistischen Gesellschaftsordnung
- die Sicherung der Souveränität

Im Gegensatz dazu zielte die Bundesrepublik darauf ab, zuerst einen Modus vivendi mit der DDR zu erreichen und danach auf der KSZE dies zu multilateralisieren. Der Bundesregierung war schon bewusst, dass sich die Blockierung der internationalen Anerkennung der DDR nicht mehr lange hinauszögern lassen würde. Schon vor Bildung der sozial-liberalen Koalition im Herbst 1969 wurde das KSZE-Projekt von Bahr im Planungsstab des Auswärtigen Amts zunehmend positiver eingeschätzt und danach benutzte die Bundesregierung es als Instrument ihrer Deutschlandpolitik.<sup>307</sup> Beispielweise hingen die Bemühungen um einen Modus vivendi mit der

---

<sup>306</sup> Peter Merseburger, 2002, *Willy Brandt 1913-1992. Visionär und Realist*, Stuttgart/München, S. 615 f.

<sup>307</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, 18.9.1969, a.a.O.

DDR und die Verhandlungen der Viermächte über Berlin mit der KSZE zusammen.<sup>308</sup> Dabei argumentierte die Bundesregierung mit Unterstützung der NATO, dass sie Fortschritte in diesen Verhandlungen als Voraussetzung für den Beginn multilateraler Vorbereitungen einer KSZE betrachten würde.<sup>309</sup> Für den Fall, dass ein Modus vivendi mit der DDR erreicht würde, stellte Bonn die Aufhebung seiner Blockade in den Ost-West-Beziehungen in Aussicht.

Bei der Vereinbarung mit der DDR versuchte die Bundesregierung darüber hinaus „menschliche Erleichterungen“ zum Bestandteil des Modus vivendi und zur Kennzeichnung des besonderen Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Staaten zu machen. Schon am 18.9.1969 legte der von Egon Bahr geleitete Planungsstab einen „Rahmenvertrag mit der DDR“ vor, dessen Ziel praktische Verbesserungen und Reiseerleichterungen waren.<sup>310</sup> In seiner Regierungserklärung vom 28.10. schlug Brandt der DDR Verhandlungen über Beziehungen auf der Basis der Gleichberechtigung, ohne Majorisierung und ohne Diskriminierung vor, um den Wunsch der DDR nach internationaler Anerkennung und Gleichstellung als Mittel zur Förderung eines innerdeutschen Modus vivendi und der daraus zu folgenden praktischen Erleichterungen nutzbar zu machen.<sup>311</sup> Auch bei seinem zweiten Gespräch mit DDR-Ministerpräsident Willi Stoph am 21.5.1970 in Kassel wurde von Bundeskanzler Brandt der 20-Punkte-Plan vorgelegt, dessen Ziel mögliche menschlichen Erleichterungen waren.<sup>312</sup>

Die Bundesregierung hatte aber auch ein eigenständiges Interesse am Zustandekommen der Konferenz. Zum einen benötigte sie aus sachlichen und bündnispolitischen Gründen eine multilaterale Absicherung ihrer bilateralen Ostpolitik, wobei sie mit der Sowjetunion, Polen und der DDR einen Modus vivendi erreichte. Denn bei den ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen der Bundesrepublik hatten die bilateralen Verhandlungen mit den Ostblockstaaten Priorität. Zum anderen bot das Konferenzprojekt auch die Möglichkeit, die bisher getrennten Komplexe von militärischer Sicherheit und europäischer Entspannung im Zusammenhang zu behandeln und damit die Voraussetzungen für die Einrichtung eines neuen europäischen Sicherheitssystems oder einer

---

<sup>308</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirektors Ruete an das Auswärtige Amt/ betr. Viereressen am 3.12. in Brüssel, 4.12.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1359-1364; Fernschreiben von Ministerialdirigent Walther Gehlhoff an das Auswärtige Amt/ betr. Besuch von Bundesaußenminister Scheel in London; hier: Gespräche mit Außenminister Douglas-Home am ersten Besuchstag, 5.2.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. I, S. 238-246, hier S. 244.

<sup>309</sup> Vgl. Fernschreiben Simons, 3.12.1970, a.a.O.; Fernschreiben Grewes, 4.12.1970, a.a.O.; Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem französischen Außenminister Schumann, 19.11.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1756-1760, hier S. 1759 f.

<sup>310</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr vom 18.9.1969/betr. Rahmenvertrag mit der DDR, 18.9.1969, a.a.O.

<sup>311</sup> Zur Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt vom 28.10.1969, a.a.O.

<sup>312</sup> Zum 20-Punkte-Plan von Kassel vgl. *ZJD*, S. 137-139.

europäischen Friedensordnung zu schaffen. Probleme der politischen Sicherheit und der Rüstungskontrolle konnten nur gemeinsam mit den Bündnispartnern angegangen werden.<sup>313</sup>

Nach Ansicht der SED hingegen sollten von der Sicherheitskonferenz vorteilhafte Wirkungen auf die beiden deutschen Staaten ausgehen. Im Interview vom 16.6.1969 sagte der Staatsratsvorsitzende der DDR, Walter Ulbricht, dass eine solche Konferenz von Nutzen für die Entwicklung der friedlichen Koexistenz zwischen der Bundesrepublik und der DDR sein könne. Gleichzeitig kritisierte er, dass von der Großen Koalition die Verständigung der beiden deutschen Staaten als Vorbedingung vor einer solchen Konferenz gestellt wurde.<sup>314</sup> Auch nach der Bildung der SPD/FDP-Koalition sah die SED die Befürwortung für die sorgfältige Vorbereitung einer europäischen Sicherheitskonferenz bei der Regierungserklärung Brandts als keine eigene westdeutsche Initiative für ihre Herbeiführung und den Versuch an, die Konferenz unnötig zu verzögern.<sup>315</sup> Im Bericht für die Sitzung der Führung der SED mit der Führung der KPdSU vom 2.12.1969 ging Ulbricht davon aus, dass die DDR die sowjetischen Bemühungen um die Vorbereitung und Durchführung der europäischen Sicherheitskonferenz mit aller Kraft unterstützte und sich für die Durchführung der gemeinsam in Prag getroffenen Festlegungen einsetzte.<sup>316</sup> Er war der Auffassung, dass sein an die Bundesregierung gerichtetes Angebot zur Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten vom 17.12.1969 für die Vorbereitung einer solchen Konferenz nützlich sei.<sup>317</sup>

Aber bei dem Treffen der Führer der kommunistischen und Arbeiterparteien vom 3./4.12.1969 warf Ulbricht der westdeutschen Regierung den Versuch vor, die Teilnahme der DDR an der Vorbereitung und Durchführung der europäischen Sicherheitskonferenz vom Verhalten der DDR gegenüber den Ansprüchen der Bundesregierung zum Verhältnis der beiden deutschen Staaten, wie es bis dahin zustande käme, abhängig zu machen.<sup>318</sup> Auch im Verlauf der bilateralen Gespräche zwischen dem bundesdeutschen Staatssekretär Bahr und dem sowjetischen

---

<sup>313</sup> Vgl. Becker, a.a.O.

<sup>314</sup> Interview des Staatsratsvorsitzenden der DDR, Walter Ulbricht, mit dem belgischen Rundfunk in Moskau vom 16.6.1969, in: Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 141 f.

<sup>315</sup> Vorlage an das Politbüro des Zentralkomitees der SED: Einschätzung des Programms der westdeutschen SPD/FDP-Regierung (Auszug), 29.10.1969, Nr. 4, in: *DzD*, VI/1, S. 9-16, hier S. 12.

<sup>316</sup> Bericht des Ersten Sekretärs des Zentralkomitees der SED Ulbricht für die Sitzung der Führung der SED mit der Führung der KPdSU, 2.12.1969, Nr. 32, in: *DzD*, VI/1, S. 88-95, hier S. 91.

<sup>317</sup> Ebenda, S. 95. Zum Entwurf eines Vertrages von W. Ulbricht über die Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland vom 17.12.1969, in: *TzD*, Bd. IV, S. 144-147.

<sup>318</sup> Treffen der Führer der kommunistischen und Arbeiterparteien der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages (Auszug), 3./4.12.1969, a.a.O., hier S. 109.



Außenminister Gromyko kritisierte Ulbricht diese Junktin-Politik der Bundesregierung.<sup>319</sup> Nach dem ersten deutsch-deutschen Gespräch in Erfurt lautete das Urteil der SED, dass die neue Taktik in der Ostpolitik der Brandt-Regierung darauf zielte, durch gleichzeitige bilaterale Verhandlungen mit einigen sozialistischen Ländern „die europäische Sicherheitskonferenz hinauszuschieben, Zeit für das langfristige Eindringen auf den Gebieten der Ökonomie, der Wissenschaft und Technik, der Ideologie und Kultur und der Touristik zu gewinnen sowie den Differenzierungsprozess zwischen den sozialistischen Staaten voranzubringen.“<sup>320</sup> Die bilateralen Verhandlungsaktionen der Regierung Brandt seien nach Einschätzung der SED von den NATO-Mächten als Bremse, als Verzögerungsfaktor gegen eine europäische Sicherheitskonferenz benutzt worden. Im Gegensatz dazu muss das Auftreten der DDR bei den deutsch-deutschen Gesprächen in die langfristigen Bemühungen der Sowjetunion und der sozialistischen Staaten um die Herbeiführung einer solchen Konferenz eingeordnet werden.<sup>321</sup> Nach dem Kasseler Treffen vom 21.5.1970 gab es bei den deutsch-deutschen Verhandlungen eine „Denkpause“.<sup>322</sup>

Während beim Moskauer Vertrag die Sowjetunion die Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung der DDR fallgelassen hatte, erklärte Breschnew Ulbricht, wie schon im Abschnitt 4.1 erwähnt, dass der Vertrag ein weiterer Schritt auf dem Wege der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR sowie auf dem Wege der Verbesserung der Bedingungen für die Einberufung der gesamteuropäischen Konferenz würde.<sup>323</sup> In der Studie über die Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion wurde auch von der DDR gewertet, dass die Bundesrepublik mit dem Vertragsabschluss die Verpflichtung einging, „alles von ihr Abhängende für die Vorbereitung und erfolgreiche Durchführung einer Konferenz über Fragen der Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu tun.“<sup>324</sup>

Nach Abschluss des Moskauer Vertrages wurden die Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten wieder aufgenommen. Ulbricht kritisierte neue Vorbedingungen für eine Sicherheitskonferenz durch die Bundesrepublik in der Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses der Staaten des Warschauer Vertrages vom 2.12.1970, die vor einer solchen Konferenz

---

<sup>319</sup> Vgl. Gespräch Ulbrichts mit Gromyko, 24.2.1970, Nr. 86, in: *DzD*, VI/1, S. 293-324, hier S. 313.

<sup>320</sup> Einschätzung und Vorschläge der Außenpolitischen Kommission beim Politbüro des Zentralkomitees der SED (Auszug), 7.4.1970, Nr. 120, in: *DzD*, VI/1, S. 464-473, hier S. 467.

<sup>321</sup> Vgl. Schreiben Ulbrichts an Breschnew, 4.5.1970, Nr. 134, in: *DzD*, VI/1, S. 505f.

<sup>322</sup> Vgl. Ausführung des Vorsitzenden des Ministerrates der DDR, Willi Stoph, in der Nachmittagssitzung des Kasseler Treffens vom 21.5.1970, in: *ZJD*, S. 150-154, hier S. 154.

<sup>323</sup> Vgl. Abschnitt 4.1 dieser Arbeit.

<sup>324</sup> Studie über die Verhandlungen zwischen der UdSSR und der BRD, Nr. 178A, in: *DzD*, VI/1, S. 698-706, hier S. 702.

eine befriedigende Regelung über West-Berlin und vertragliche Vereinbarungen zwischen der beiden deutschen Staaten voraussetzten.<sup>325</sup> Dabei nahmen die Beratungsteilnehmer die neue Initiative der Regierung Finnlands auf, zu den mit der Einberufung der Europäischen Sicherheitskonferenz zusammenhängenden Fragen in Helsinki ein Vorbereitungstreffen von Vertretern aller interessierten Staaten zu veranstalten.<sup>326</sup>

Im Mai 1971 trat Ulbricht als Erster Sekretär des Zentralkomitees der SED zurück und Erich Honecker nahm seinen Platz ein. In der Literatur wurde angemerkt, dass nach dem Führungswechsel von Ulbricht zu Honecker die SED eine flexiblere Politik gegenüber der Bundesrepublik entwickelt hat.<sup>327</sup> Aus den seit der Maueröffnung zugänglich gewordenen Dokumenten wird nach Jochen Stelkens aber deutlich, dass Ulbricht schon Ende 1969 in der Frage der völkerrechtlichen Anerkennung offenbar zu einem Kompromiss bereit war und Breschnew dagegen auf der vollen diplomatischen Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik bestanden habe.<sup>328</sup> Honecker, der damals gegen Breschnew sehr gehorsam war, kritisierte, dass die Herstellung der „besonderen innerdeutschen“ Beziehungen von Bonn zur Voraussetzung für das Zustandekommen einer europäischen Sicherheitskonferenz gemacht und damit die alte revanchistische Position gegenüber der DDR in verfeinerter Form aufrechterhalten wurde.<sup>329</sup> Schon im Brief an Brandt vom 7.3.1970 bemerkte Egon Bahr, dass Honecker der dogmatischste sei.<sup>330</sup> Bei den Verhandlungen über den Grundlagenvertrag hatte die DDR die Entwicklung der deutsch-deutschen Beziehungen in den Kontext der sowjetischen Position mit dem Hauptziel der Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz eingeordnet. Die Forderung nach voller völkerrechtlicher Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik als strikte Voraussetzung für die Regelung der Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten wurde von Honecker nicht mehr erhoben. Mit dieser moderateren Position stellte sich der SED-Chef ganz offensichtlich voll in die Reihe derer, die den sowjetischen „KSZE-Fahrplan“ sowohl inhaltlich als auch terminlich

---

<sup>325</sup> Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages (Auszug), 2.12.1970, Nr. 239, in: *DzD*, VI/1, S. 913-933, hier S. 921.

<sup>326</sup> Erklärung zu Fragen der Festigung der Sicherheit und Entwicklung der friedlichen Zusammenarbeit in Europa: Politischer Beratender Ausschuss der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages, 2.12.1970, in: *TzD*, Bd. VI, S. 224-227, hier S. 226.

<sup>327</sup> Vgl. z. B. Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 25.

<sup>328</sup> Jochen Stelkens, 1997, „Machtwechsel in Ost-Berlin: Der Sturz Walter Ulbrichts 1971“, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 45/1997, S. 503-533, hier S. 520 f. Vgl. auch Sarotte, a.a.O..

<sup>329</sup> Ausführungen Honeckers während der Beratung mit der Führung der KPdSU (Auszug), Nr. 55, in: *DzD*, VI/2, S. 248-255, hier S. 251.

<sup>330</sup> Brief des Staatssekretärs Egon Bahr an Bundeskanzler Willy Brandt, 7.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 401-405, hier S. 401; *DEB*, Ord. 429/2.

mitbringen.<sup>331</sup>

Nach Unterzeichnung des Moskauer Vertrages versuchte die Bundesregierung hingegen das deutliche Interesse der Sowjetunion an einer europäischen Sicherheitskonferenz weiter zu nutzen. In der am 4.5.1971 konzipierten Aufzeichnung wurde der Zusammenhang zwischen der Konferenz über Sicherheit in Europa (KSE: Anm. d. Verfassers) und Deutschlandpolitik analysiert.<sup>332</sup> Zuerst wurde dort die Frage gestellt, „ob die Beteiligung der DDR an der KSE die Vereinbarung eines innerdeutschen Modus vivendi erschwert, einschließlich der Frage, welchen Gehalt das innerdeutsche Element einer Berlin-Regelung insoweit habe.“<sup>333</sup> Danach kam die andere Frage, „welche Formulierungen einer KSE-Deklaration, insbesondere Formulierungen über Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen, für die Rechte und Pflichten der Viermächte für Deutschland als Ganzes und Berlin haben könnten.“<sup>334</sup>

Die Haltung der Bundesrepublik zur ersten Frage sei, „dass ein Disclaimer im Zusammenhang mit der Beteiligung der DDR an der KSE-Vorbereitung rechtlich unwesentlich ist und dass er nur politische Bedeutung hat.“<sup>335</sup> Aber sobald durch die Berlin-Regelung ein wesentliches Hindernis für die Freigabe der Außenbeziehungen der DDR aus dem Wege geräumt sei, könnten viele Staaten sich indessen scheuen, diesen politischen Disclaimer auszusprechen. „Es wäre deshalb nützlich, vorerst in der Allianz keine Beratungen über den Disclaimer wegen DDR-Beteiligung an der KSE-Vorbereitung durchzuführen.“<sup>336</sup> Über diese Durchführung im einzelnen habe die Bundesrepublik derzeit noch nichts Abschließendes sagen können und sie hinge davon ab, welchen konkreten Inhalt und welche Fassung die Berlin-Regelung der Viermächte und der Bundesregierung dazu schließlich haben werde.

Zu den Fragen der Grundsätze und des Viermächtestatus gehört der Friedensvertragsvorbehalt im Hinblick auf Berlin und Deutschland als Ganzes, die Wiedervereinigung Deutschlands und eine friedensvertragliche Regelung (Art. 2 Satz 1 Generalvertrag).<sup>337</sup> Das Interesse der Bundesrepublik hieran sei aber qualifiziert durch Art. 1

---

<sup>331</sup> Nakath (2002), a.a.O., S. 185.

<sup>332</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll/ betr. Zusammenhang zwischen KSE und Deutschlandpolitik; hier: Behandlung in der Vierergruppe und in der NATO, 4.5.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 715-724. Das Konferenzprojekt ist im Verlauf seiner Entwicklung mit einer verwirrenden Vielfalt von Abkürzungen bezeichnet worden. Allmählich entwickelte sich in der Diktion beider Bündnisse der terminus „KSZE“. Vgl. Haftendorn (1983), a.a.O., S. 434, Anm. 72; Abschnitt 3.1 dieser Arbeit.

<sup>333</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll, 4.5.1971, a.a.O., hier S. 715 f.

<sup>334</sup> Ebenda, hier S. 716.

<sup>335</sup> Ebenda, hier S. 721.

<sup>336</sup> Ebenda.

<sup>337</sup> Artikel 2 Satz 1 des Vertrages vom 26.5.1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik

Absatz 2 des Generalvertrages, wonach die Bundesrepublik „die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten“<sup>338</sup> habe. Dafür könnte die Bundesrepublik Vorsorge tragen, indem sie in einer solchen Rechtswahrung Viermächtestatus und Friedensvertragsvorbehalt so miteinander verknüpfe, dass beide nur zusammen bestehen können.<sup>339</sup> Als Vorteile für die Berlin- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik durch eine Sicherung des Status Berlins unter der Viermächte-Verantwortung, zu der ein Forum für multilaterale KSE-Sondierung nach einem Abschluss der aktuellen Berlin-Gespräche führen würde, könnten folgende genannt werden: „Perpetuierung der Viermächte-Verantwortung, dadurch politische Bindung der Vereinigten Staaten an Europa; ständige internationale Kontrolle des ‚Wohlverhaltens‘ der DDR, dadurch Freihaltung der Zugangswege; Öffnung, wenn nicht die Beseitigung der Mauer, die ihre Existenzberechtigung verliert.“<sup>340</sup>

In Bezug auf die multilaterale Grenzerklärung in der KSE-Deklaration sind für die Bundesrepublik die Grenzdisposition der Verträge von Moskau und Warschau in einem komplexen politischen Zusammenhang akzeptabel gewesen, der zum Ausdruck gekommen ist

- in den sorgfältig abgewogenen Formulierungen der Verträge selbst (Moskauer Vertrag: Respektierung der Grenzen im Rahmen eines Gewaltverzichts)
- mit den aus Anlass der Verträge abgegebenen qualifizierenden Erklärungen (Brief zur deutschen Einheit,<sup>341</sup> Notenwechsel über die Rechte der Viermächte).<sup>342</sup>

Sehr wesentlich für die Bundesrepublik sei der Unterschied zwischen Anerkennung und Respektierung von Grenzen. Diese Fragen würden auch von der Entwicklung der KSE-Diskussion und der internationalen Lage abhängen und in der NATO oder in der Bonner Vierergruppe (vgl.

---

Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23.10.1954 (Deutschland-Vertrag): „Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluss eines Friedensvertrags verhindert hat, behalten die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung.“ Vgl. Ingo von Münch (Hrsg.), 1968, *Dokumente des geteilten Deutschland*, Stuttgart, S. 230. Siehe auch Abschnitt 5.1 dieser Arbeit.

<sup>338</sup> Für den Wortlaut von Artikel 1 Absatz 2 des Vertrags vom 26.5.1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23.10.1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. ebenda.

<sup>339</sup> Aufzeichnung von Grolls, 4.5.1971, a.a.O., hier S. 720.

<sup>340</sup> Ebenda, hier S. 720 f.

<sup>341</sup> Vgl. Abschnitt 4.1 dieser Arbeit.

<sup>342</sup> Aufzeichnung von Grolls vom 4.5.1971, a.a.O., hier S. 720. Für den Wortlaut der Note der Bundesregierung vom 7.8.1970 an die Regierungen der Drei Mächte sowie der Noten der Regierungen der Drei Mächte vom 11.8.1970 an die Regierungen vgl. *ZJD*, S. 155 f.

auch Abschnitt 5.3) behandelt und geklärt werden.<sup>343</sup>

#### 4.3.2 Der lange Weg zum Grundlagenvertrag

Nach Abschluss des Viermächte-Abkommens über Berlin vom 3.9.1971 trat die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt in die nächste Phase ein.<sup>344</sup> Die Multilateralisierung der Vorbereitung einer europäischen Sicherheitskonferenz sollte nach den Zeitvorstellungen der Bundesrepublik nach der endgültigen Berlin-Lösung möglicherweise im Frühjahr 1972 beginnen.<sup>345</sup> Darüber hinaus stelle die Bundesregierung auch den Zusammenhang der Ratifizierung der Verträge von Moskau und Warschau mit den innerdeutschen Verhandlungen bzw. der multilateralen KSE-Vorbereitung in den Vordergrund (vgl. Kapitel 6). Die Bundesrepublik wollte die Sowjetunion, die der Ratifizierung der Ostverträge eindeutig Priorität gab, dazu bringen, freundschaftlichen Druck auf die DDR auszuüben. Im Gespräch mit dem französischen Außenminister Schumann vom 19.11.1971 äußerte Bundesaußenminister Scheel seinen Eindruck, dass nach dem Besuch Breschnews in Paris die Haltung der DDR in den innerdeutschen Verhandlungen mit Bahr über die Berlin-Implementierung etwas flexibler geworden sei.<sup>346</sup> Und Honecker erklärte, die Verhandlungen würden bis Ende November beendet sein.<sup>347</sup> Staatssekretär Egon Bahr war auch davon überzeugt, dass die Sowjetunion ein Petitum an die DDR gerichtet hätte, sich den Verhandlungen vor der NATO-Konferenz am 9./10.12.1971 anzuschließen. Nur unter Aufrechterhaltung dieses Zeitdrucks sei es möglich gewesen, gewisse Konzessionen von der DDR zu erhalten.<sup>348</sup>

Für die sozial-liberale Regierung wäre es auch nicht günstig, wenn die multilaterale Vorbereitung der KSE in Helsinki auf höherer Ebene unter voller Beteiligung der DDR stattgefunden

---

<sup>343</sup> Ebenda, hier S. 722 f.

<sup>344</sup> Der Verlauf der Verhandlungen bezüglich des Viermächte-Abkommens über Berlin konnte in dieser vorliegenden Arbeit nur im Zusammenhang mit der KSZE behandelt werden. Vgl. Abschnitt 6.2.2, 6.2.3. und 6.2.4.

<sup>345</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden an das Auswärtige Amt/ betr. Gespräch des Bundesministers mit dem jugoslawischen Außenminister Tepavac am 28.9.1971, 28.9.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 1467-1469, hier S. 1468.

<sup>346</sup> Gespräch zwischen Scheel und Schumann vom 19.11.1971, a.a.O., hier S. 1756.

<sup>347</sup> Honecker führte in einer Rede zum 54. Jahrestag der Oktoberrevolution aus: „Wir sind daran interessiert, die Verhandlungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der BRD sowie mit dem Westberliner Senat möglichst noch im Monat November abzuschließen.“ Vgl. den Artikel „Ansprache des Genossen Erich Honecker“, in: *Neues Deutschland*, 5.11.1971, S.1f.

<sup>348</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt/ betr. Gespräch StS Dr. Frank mit Assistant Secretary of State Hillenbrand, 29.11.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1851-1855, hier S. 1853.

hätte, weil dies die Ratifizierungsdebatte im Bundestag belasten würde. Wegen der sowjetischen Priorität der Ratifizierung der Ostverträge hätte aber die Bundesregierung keine explosive sowjetische Reaktion zu befürchten, wenn es noch nicht zu der multilateralen Vorbereitung komme.<sup>349</sup> Zwar waren diese Zusammenhänge zwischen der Berlin-Regelung, der Ratifizierung der Ostverträge und der multilateralen KSE-Vorbereitung kompliziert, aber dadurch versuchte die Bundesrepublik, ihre eigenen Interessen durchzusetzen (vgl. Abschnitt 6.3).

Ein Ziel der Bundesregierung im Vorfeld einer europäischen Sicherheitskonferenz war es auch, die deutsch-deutschen Verhandlungen noch vor der Einberufung der multilateralen Vorverhandlungen zu beenden, um zu verhindern, dass die deutsche Frage zur Kernfrage der Konferenz würde.<sup>350</sup> Nach der Ratifizierung der Ostverträge und Inkraftsetzung des Berlin-Abkommens versuchte die Bundesregierung ihre Zustimmung zur Konferenz mit Fortschritten bei den deutsch-deutschen Verhandlungen zu verknüpfen,<sup>351</sup> während Egon Bahr am 14.6.1972 in der ersten Sitzung der interfraktionellen Arbeitsgruppe für den Meinungsaustausch mit der DDR äußerte, dass es kein Junktim zwischen den Verhandlungen mit der DDR und einer DDR-Teilnahme an der KSZE gebe.<sup>352</sup> Die Bundesregierung stand unter Zeitdruck hinsichtlich der KSZE, da angeblich die Vorbereitungskonferenz im Herbst 1972 unter Beteiligung der DDR beginnen sollte. Es bestand kein Zweifel, dass die DDR als gleichberechtigtes Mitglied an der Hauptkonferenz teilnehmen würde. In der obenerwähnten Sitzung vom 14.6. bemerkte Bahr, „es sei ungewöhnlich töricht, wenn wir erkennen ließen, dass wir unter Zeitdruck stünden. Fest aber stehe, dass Verhandlungen mit der DDR nach einer KSZE schwieriger seien als vor ihr.“<sup>353</sup>

Im Gegensatz dazu hatte die DDR die Hoffnung, durch ihre Teilnahme an einer Vorbereitungskonferenz eine internationale Aufwertung zu erfahren, ohne Konzessionen in der Frage ihres grundsätzlichen Verhältnisses zur Bundesrepublik zu machen. In der Konsultation mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko kritisierte der Außenminister der DDR Winzer, dass der Westen darauf zielte, die Vorbereitung und Durchführung der europäischen Sicherheitskonferenz zu

---

<sup>349</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerdirigenten van Well an Bundesminister Scheel/ betr. Multilaterale Vorbereitung der KSE; hier Erörterung in Direktorenkonsultation im Hinblick auf Behandlung bei Vierer-Essen und bei NATO-Ministerkonferenz, 8.12.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1920-1923, hier S. 1920 f.

<sup>350</sup> Vgl. z. B. Gespräch des Staatssekretärs Bahr mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten Kissinger vom 17.8.1970/ betr. Unterredung Staatssekretär Bahr mit Professor Henry Kissinger im Weißen Haus am Montag, den 17. August 1970, in: *DEB*, Ord. 439; Haftendorn (1974), a.a.O., S. 309

<sup>351</sup> Vgl. z. B. Runderlass des Ministerialdirigenten van Well/ betr. Deutsch-französische Außenminister-Konsultation am 23.6.1972 in Bonn, 26.6.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. II, S. 807-812, hier S. 808.

<sup>352</sup> Vermerk über die erste Sitzung der interfraktionellen Arbeitsgruppe für den Meinungsaustausch mit der DDR am 14.6.1972, in: *DEB*, Ord. 404.

<sup>353</sup> Ebenda.

verzögern. Dazu sagte Gromyko, die anderen westeuropäischen Staaten haben den amerikanischen Standpunkt respektieren müssen, dass eine Vorkonferenz wegen der Präsidentschaftswahlen nicht vor Mitte November möglich wäre.<sup>354</sup>

Darüber hinaus war es für die Regierung Brandt sehr wichtig, dass die deutsch-deutschen Verhandlungen noch vor der Wahl zum 7. Deutschen Bundestag vom 19.11.1972 abgeschlossen wurden. Die sozial-liberale Koalition wollte gerade das Thema über ihre Ostpolitik aktivieren, während die CDU/CSU am liebsten dieses Thema aus dem Wahlkampf ausklammern wollte, weil die Unterstützung in der Bevölkerung größer als im Bundestag war. Im Gespräch mit Honecker vom 7.9.1972 sagte Bahr, ein gutes Ergebnis der Verhandlungen über eine grundsätzliche Regelung der innerdeutschen Beziehungen im Rahmen des Grundlagenvertrages könne nützlich sein.<sup>355</sup> Schon beim Treffen der Ostblockführer am 31.7.1972 sagte Breschnew, „wie man Brandt helfen kann, damit wir doch mit ihm zu tun haben und nicht mit der CDU/CSU, nicht Strauß und Barzel.“<sup>356</sup> Die Sowjetunion wünschte die Fortsetzung der sozial-liberalen Ostpolitik, da sie auch die von der westdeutschen Industrie offerierten günstigen Bedingungen für wirtschaftliche Beziehungen möglichst bald nutzen wollte.<sup>357</sup> Die sowjetische Seite war der Ansicht, im Wahlkampf sollte scharfe Kritik an der CDU/CSU geübt werden, um dem SPD-FDP-Bündnis zu helfen, damit es wieder die Regierung bilden könne.<sup>358</sup> Die parlamentarische Schwäche der sozial-liberalen Koalition wirkte auf die Verhandlungen über den Grundlagenvertrag eher positiv (vgl. Abschnitt 6.3.3).

Wann und weshalb die DDR auf eine Kompromisslösung eingeschwenkt war, ist noch umstritten. Nach Andreas Vogtmeier habe sich erst nach Bahrs Besuch am 10.10.1972 bei Leonid Breschnew die DDR konzessionsbereiter gezeigt.<sup>359</sup> Karl Seidel schrieb aber, dass schon im oben erwähnten Gespräch mit Honecker vom 7.9.1971 Bahr in fast allen Sachfragen feste Zusagen

---

<sup>354</sup> Konsultation des Außenministers der DDR Winzer mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko, 21.7.1972, Nr. 160, in: *DzD*, VI/2, S. 566-573, hier S. 572 f.

<sup>355</sup> Vermerk über das Gespräch des Ersten Sekretärs des Zentralkomitees der SED Honecker mit dem Staatssekretär im Bundeskanzleramt Bahr, 7.9.1972, Nr. 169, in: *DzD*, VI/2, S.593-605, hier S. 594. Abdruck des westlichen Vermerks über das Gespräch aus *DEB*, Ord. 380 A. Siehe auch Bahr (1996), a.a.O., S. 401-405.

<sup>356</sup> Treffen der Ostblockführer am 31.7.1972 auf der Krim, Auszüge aus den Reden Breschnews und Honeckers vgl. Heinrich Potthoff, 1997, *Bonn und Ost-Berlin 1969-1982: Dialog auf höchster Ebene und vertrauliche Kanäle. Darstellung und Dokumente*, Bonn, S. 208-216, hier S. 216

<sup>357</sup> Vgl. Stadt, a.a.O., S. 300.

<sup>358</sup> Schreiben von Heinz Geggel, Westabteilung des ZK der SED, an Norden und Honecker/ betr. Gespräch zwischen KPdSU und DKP, 10.10.1972, in: *Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv* (künftig: *SAPMO*), ZPA, Signatur: IV B2/2028/4, Bestand Büro Norden, ebenda.

<sup>359</sup> Vgl. Vogtmeier, a.a.O., S. 165.

erhalten hätte.<sup>360</sup> Auch der Historiker Heinrich Potthoff bewertete dieses Treffen als den entscheidenden Durchbruch.<sup>361</sup> Anhand der unveröffentlichten Archivalien der SED weist Detlef Nakath darauf hin, dass auf einer Politbürositzung am 12.9.1972 vorgeschlagen wurde, die deutsch-deutschen Verhandlungen Anfang November 1972 abzuschließen, da die SED-Führung einerseits die innenpolitische Lage in der Bundesrepublik, andererseits die zeitlichen Vorstellungen der Sowjetunion bei deren KSZE-Planungen berücksichtigte.<sup>362</sup> Nakath fasst zusammen, dass offensichtlich Honecker und die DDR-Führungsspitze an einer Fortexistenz der sozial-liberalen Koalition in Bonn interessiert waren und glaubten, mit derartigen Zugeständnissen Einfluss auf die politische Stimmung in der Bundesrepublik nehmen zu können.<sup>363</sup> Der „Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen den Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“ wurde am 8.11.1972 paraphiert und schließlich nach den Bundestagswahlen vom 19.11, in denen die sozial-liberale Koalition um 5,7 Prozentpunkte zulegte, am 21.12.1972 förmlich unterzeichnet.

Bei der Formel „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ lag für die DDR der Hauptakzent auf dem Element „Sicherheit“ und weniger auf dem Element „Zusammenarbeit“. Eine Deklaration über die Prinzipien der Beziehungen zwischen Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung würde der sicherheitspolitischen Konzeption der SED dienen: Ausbau der politischen, militärischen und ökonomischen Integration der DDR in die sozialistische Staatengemeinschaft sowie kompromisslose ideologische Abgrenzung von der „imperialistischen Bundesrepublik“. Eine solche Deklaration könnte auch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit verbessern, die die SED vorwiegend im wirtschaftlichen Austausch sah. Dazu sei es erforderlich, Diskriminierung, Ungleichheit oder künstliche Barrieren in den Handelsbeziehungen abzubauen, die in der Zeit des Kalten Krieges errichtet worden seien. Mit scharfer Ablehnung begegnete die SED westlichen Forderungen nach einem „freien Austausch von Menschen, Informationen und Meinungen.“<sup>364</sup> Der Sinn dieser Forderungen sei nur allzu gut aus der Zeit des Kalten Krieges als Mittel der ideologischen Diversion bekannt.<sup>365</sup>

Insgesamt ist es festzustellen, dass die Auswirkungen des KSZE-Prozesses von der

---

<sup>360</sup> Karl Seidel, 2002, *Berlin-Bonner Balance. 20 Jahre deutsch-deutsche Beziehungen. Erinnerungen und Erkenntnisse eines Beteiligten*, Berlin, S. 150.

<sup>361</sup> Potthoff (1999), a.a.O., S. 110

<sup>362</sup> Nakath (2003), a.a.O., S. 186 f.

<sup>363</sup> Ebenda, S. 186.

<sup>364</sup> Vgl. Konsultation Winzer mit Gromyko, 21.7.1972, a.a.O., hier S.573.

<sup>365</sup> Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 25.



SED-Führung unterschätzt wurden.<sup>366</sup> Bei der KSZE-Schlussakte boten vor allem der Prinzipienkatalog und die in Korb 3 verankerten Menschenrechtsvereinbarungen die Grundlage, auf die sich die Opposition im eigenen Lande berufen konnte. Ein mit den außenpolitischen Beziehungen der DDR befasster Funktionär wie Hermann Axen war so sehr den marxistischen Denkschablonen verhaftet, dass er erst rückblickend die Widersprüche erkennen konnte: „Das ist mir damals so nicht bewusst gewesen. Wir sahen das so, wie es die sowjetischen Genossen darstellten: Der Westen benutzt die Menschenrechte, um von den wichtigsten Problemen, von Frieden und Sicherheit, abzulenken.“<sup>367</sup> Zu Korb 3 meinte Honecker 1991 rückblickend, „man habe offensichtlich die in Korb 3 langfristig angelegten Wirkungen unterschätzt. „Freie Meinungsäußerung, freie Bewegung der Menschen, nichts war aus unserer Sicht dagegen zu sagen.“<sup>368</sup> Nach dem Bonner Historiker Joachim Scholtyseck habe gerade Korb 3 letztlich zu dem rückblickend erkannten „*fundamental change*“ beigetragen, der – den Intentionen der DDR-Regierung entgegengesetzt – den Niedergang des östlichen Bündnisses beschleunigt hätte.<sup>369</sup> Mit Blick auf die KSZE erlag die DDR einer Fehleinschätzung.

#### **4.4 Das KSZE-Projekt im Rahmen der bilateralen Ostpolitik Willy Brandts – eine Zwischenbilanz**

Bei den ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen der Bundesrepublik hatten die bilateralen Verhandlungen mit den Ostblockstaaten Priorität.<sup>370</sup> Die Bundesregierung vertrat die Auffassung, dass ohne eine vorhergehende Regelung der „deutschen Frage“ die Voraussetzungen für die KSZE nicht gegeben seien. Sie erkannte in dem sowjetischen Konferenzwunsch einen Hebel für eine beweglichere Ost- und Deutschlandpolitik.

---

<sup>366</sup> Vgl. Joachim Scholtyseck, 2004, „Die DDR und die europäische Entspannungspolitik“, in: Mareike König/Matthias Schluz (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung. politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen; Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag*, Stuttgart, S. 511-526, hier S. 519.

<sup>367</sup> Ebenda, S. 519 f. Siehe auch Hermann Axen, mit Harald Neubert, 1996, *Ich war ein Diener der Partei*, Berlin, S. 364.

<sup>368</sup> Zit. nach Wilfriede Otto, 1996, „Visionen zwischen Hoffnung und Täuschung“, in: Thomas Klein et. al. (Hrsg.), *Visionen. Repression und Opposition in der SED (1949-1989)*, Frankfurt/Oder, S. 412. Siehe auch Potthoff (1997), a.a.O., S. 55.

<sup>369</sup> Scholtyseck (2004), a.a.O., S. 520.

<sup>370</sup> Der „Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik“ vom 11.12.1973 stand am Ende von langwierigen Sondierungsgesprächen und Verhandlungen. Zehn Tage nach der Unterzeichnung des Prager Vertrags nahm die Bundesrepublik die diplomatischen Beziehungen mit Bulgarien und Ungarn auf. Vgl. u. a. Zündorf, a.a.O., S. 96-116; Bender (1995), a.a.O., S. 199 f.

In den bilateralen Verhandlungen ging es daher nun weniger um das Thema KSZE. Die Bundesregierung sah darin die große Gefahr, dass die deutsche Frage zu einem Problem beim Konferenzthema würde. Dies hätte eventuell zur Folge, dass sie aus einer schwachen und möglicherweise isolierten Verhandlungsposition heraus hätte verhandeln müssen. Um dies zu vermeiden, war sie bemüht, vor Beginn der KSZE eine Regelung über die mit der deutschen Frage zusammenhängenden Probleme zu erreichen. Die Sowjetunion betonte immer wieder, dass die „Anerkennung“ der Grenzen beim deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsabkommen zum Ausdruck gebracht werden müsse und dass es keinen Widerspruch zwischen dem Gewaltverzicht und der Schaffung eines kollektiven Sicherheitssystems in Europa gebe. Sie hatte aber ein Interesse an einem raschen Zustandekommen der bilateralen Vereinbarung, da die Bundesrepublik eine Schlüsselrolle für die Einberufung der KSZE spielen sollte. Die Sowjetunion erwartete von der Bundesrepublik demgemäß, auf die drei Westmächte Einfluss zu nehmen. Nach bundesdeutscher Ansicht sollte diese Forderung der Sowjetunion nach Einberufung der KSZE ausgenutzt werden.

Mit dem Abschluss des Moskauer Vertrages hatten sich in der Tat wesentliche Voraussetzungen des Konferenzprojekts verändert. Nach sowjetischem Verständnis sollte der Moskauer Vertrag die endgültige Konsolidierung des territorialen und politischen Status quo bedeuten, indem sie eines der wesentlichsten Ziele ihrer Europapolitik erreichte. Es blieb aber ihr Ziel, mit Hilfe einer Europäischen Sicherheitskonferenz eine diplomatische und politisch sichtbare Rangaufwertung der DDR zu erreichen. Beim Moskauer Vertrag erklärte hingegen die bundesdeutsche Seite, dass sie das Vertragswerk dem Bundestag erst dann zur Ratifizierung vorlegen werde, wenn die Viermächte-Verhandlungen über Berlin zu einem befriedigenden Ergebnis führten. Mit der Politik des Junktims war es der Bundesregierung gelungen, auf die Sowjetunion und ihre Verbündeten Druck im Sinne ihrer Ziele auszuüben.

Bei den Verhandlungen über den deutsch-polnischen Vertrag stand die Frage nach der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die Bundesrepublik im Mittelpunkt. Beide Seiten hatten den bilateralen Verhandlungen den Vorzug gegenüber der multilateralen Vorbereitung einer europäischen Sicherheitskonferenz gegeben. Zur Vorbereitung und Einberufung einer solchen Sicherheitskonferenz habe nach polnischer Auffassung am besten ein Vertrag mit der Bundesrepublik über die Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen beitragen können. Der Warschauer Vertrag wiederholte die Moskauer Formel von der „Unverletzlichkeit“ der bestehenden Grenzen, damit nach bundesdeutscher Auffassung die Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen offen bleiben sollte.

Neben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit standen bei den Verhandlungen mit Polen humanitäre Fragen im Vordergrund. In der abschließenden Verhandlungsphase vom 3.11 bis zum 14.11.1970 standen gewisse Fragen, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg aus der Vertreibung des überwiegenden Teils der deutschen Bevölkerung und der Unterstellung der ostdeutschen Provinzen unter polnische Verwaltung ergeben haben, im Mittelpunkt. Ohne die Zustimmung der beiden Länder zum Beginn des Meinungsaustauschs über humanitäre Fragen wäre es nicht zu diesen Fragen bei Korb 3 der KSZE gekommen.

Bei den deutsch-deutschen Verhandlungen versuchte die Bundesregierung „menschliche Erleichterungen“ zum Bestandteil des Modus vivendi und zur Kennzeichnung des besonderen Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Staaten zu machen. Mit scharfer Ablehnung begegnet hingegen die SED westlichen Forderungen nach einem „freien Austausch von Menschen, Informationen und Meinungen“. Sie hat im KSZE-Projekt aber ein wichtiges Instrument gesehen, um ihre Doppelforderung nach diplomatischer Anerkennung und internationaler Gleichberechtigung mit der Bundesrepublik durchzusetzen. Nach ihrer Überzeugung konnte eine solche Konferenz von Nutzen für die Entwicklung der friedlichen Koexistenz zwischen der Bundesrepublik und der DDR sein.

Die Bundesrepublik war sich im Klaren darüber, dass nach der Regelung der innerdeutschen Beziehungen die Teilnahme der DDR an der KSZE kein Statusproblem mehr aufwerfen würde. Vor diesem Hintergrund argumentierte die Bundesregierung mit Unterstützung der NATO, dass sie Fortschritte in den Verhandlungen mit der DDR als Voraussetzung für den Beginn multilateraler Vorbereitungen einer KSZE betrachtete. Nach Unterzeichnung des Moskauer Vertrages versuchte die Bundesregierung das deutliche Interesse der Sowjetunion an einer europäischen Sicherheitskonferenz weiter zu nutzen. Sie wollte die Sowjetunion, die der Ratifizierung der Ostverträge eindeutig Priorität gab, dazu bringen, einen freundschaftlichen Druck auf die DDR auszuüben. Nach Ratifizierung der Ostverträge und Inkraftsetzung des Berlin-Abkommens versuchte die Bundesregierung ihre Zustimmung zur Konferenz mit Fortschritten bei den deutsch-deutschen Verhandlungen zu verknüpfen. Darüber hinaus war es für die Regierung Brandt sehr wichtig, dass die deutsch-deutschen Verhandlungen noch vor der Wahl zum 7. Deutschen Bundestag am 19.11.1972 abgeschlossen wurden. Zwar waren diese Zusammenhänge zwischen der Berlin-Regelung, der Ratifizierung der Ostverträge und der multilateralen KSZE-Vorbereitung kompliziert, aber durch diese Junktin-Politik versuchte die Bundesrepublik, ihre eigenen Interessen durchzusetzen und wurde zum „Eisbrecher der

sowjetisch-amerikanischen Entspannung“.<sup>371</sup>

Mit der Unterzeichnung des Grundlagenvertrages konnte die Bundesregierung auch ihr Ziel erreichen, die „querelles allemandes“ aus der KSZE herauszuhalten. Es sollte aber nicht übersehen werden, dass der Modus vivendi mit den Ostblockstaaten hinsichtlich der Grenzfrage sowie der humanitären Fragen dem Aufbruch zu diesen Themen bei den KSZE-Verhandlungen diene. Ohne solche substantiellen Fortschritte hätten keine KSZE-Prozesse eingeleitet werden können. Auch in diesem Sinne wurden die ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen der Regierung Brandt multilateralisiert. Die Bundesregierung zielte darauf ab, den Modus-vivendi-Charakter sowohl in der innerdeutschen Regelung wie auch im Rahmen der KSZE zu konkretisieren, weil sie günstige Voraussetzungen für die weitere Entwicklung der Ost-West-Beziehungen schaffen wollte.

Um diese Ziele zu erreichen, benutzte die Bundesrepublik das KSZE-Projekt als Instrument. Nach ihrer Auffassung könnte sich eine Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion, zu Polen sowie zur DDR günstig auf ein Zustandekommen einer Europäischen Sicherheitskonferenz auswirken. Sie wollte sich auf die KSZE sorgfältig vorbereiten und zuerst die bilateralen Kontakte als Test benutzen, um die realen Ansichten der Ostblockstaaten hinsichtlich der KSZE zu erkennen. Zwar brachte sie dem Gedanken einer solchen Konferenz immer positives Interesse entgegen, sie hatte aber die Absicht, den Beginn einer solchen Konferenz zu verzögern und dadurch weiterhin dieses Projekt als Hebel für die anderen Ost-West-Verhandlungen zu benutzen. Sie konnte mit der Verknüpfung der Verhandlungen über die vom Osten gewünschte KSZE mit den anderen Ost-West-Gesprächen die Durchsetzung ihrer Interessen bezüglich der „deutschen Frage“ erleichtern.

---

<sup>371</sup> Hacke (2001), a.a.O., S. 156. Vgl. auch Kapitel 6 dieser Arbeit.

## **5. Exkurs: Die Koordinierung des Vorgehens mit den Westalliierten bis zum Abschluss des Moskauer Vertrages**

### **5.1 Die Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte und die Ostpolitik Willy Brandts**

Bei der Annäherung an den Osten war es für die Bundesrepublik sehr wichtig, sich in der westlichen Allianz zu verankern. Bei den Koordinierungen des Vorgehens mit den westlichen Verbündeten bis zum Abschluss des Moskauer Vertrages stand weniger das Thema KSZE im Vordergrund als vielmehr die Frage über Berlin und die Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte. Im Folgenden soll untersucht werden, wie sich die Bundesregierung im Verlauf der Verhandlungen mit der Sowjetunion mit den drei westlichen Mächten abzustimmen versuchte. Vor einem Überblick über die Reaktionen der drei Westmächte auf die Brandtsche Ostpolitik soll auf die Bedeutung der Rechte und Verantwortlichkeiten aller Viermächte für die Ostpolitik eingegangen werden.

Der Deutschlandvertrag war am 26.5.1952 in Bonn und am 23.10.1954 in einer revidierten Fassung in Paris unterzeichnet worden. Schon 1945 waren die Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Deutschland von den Viermächten proklamiert worden. Mit dem Deutschlandvertrag wurde das Besatzungsregime dann endgültig beendet, und er legte den deutschen Verteidigungsbeitrag fest. Artikel 7 Abschnitt 1 und 2 des Vertrages lauten:

„- die Unterzeichnerstaaten (die Bundesrepublik und die drei Westmächte: Anm. d. Verfassers) sind darüber einig, dass ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland ist, welche die Grundlage für einen dauerhaften Frieden bilden soll. Sie sind weiterhin darüber einig, dass die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser Regelung aufgeschoben werden muss.

- Bis zum Abschluss der friedensvertraglichen Regelung werden die Unterzeichnerstaaten zusammenwirken, um mit friedlichen Mitteln ihr gemeinsames Ziel zu verwirklichen: Ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung, ähnlich wie die

Bundsrepublik, besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist.<sup>372</sup>

Dadurch wurden für die drei Westmächte „die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Deutschland als Ganzes, einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung“ vorbehalten (der sogenannter „Friedensvertragsvorbehalt“<sup>373</sup>). Die Bundesrepublik war der Auffassung, dass in diesem Vertrag die völkerrechtlich wichtigsten Elemente einer noch existierenden, Deutschland als Ganzes umfassenden Staatlichkeit festgelegt seien. Für die Westmächte bedeutete dies noch die Kontrolle über den außenpolitischen Spielraum der Bundesrepublik.

In seiner Rede vom 30.10.1969 machte Bundeskanzler Brandt im Hinblick auf seine neue Ost- und Deutschlandpolitik deutlich, dass an die Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte erinnert werden müsse und es dabei um das, was die neue Bundesregierung im Rahmen ihrer Handlungsfähigkeit tun wolle und tun könne, gehen sollte.<sup>374</sup> Im Laufe der Verhandlungen mit der Sowjetunion versuchte die Bundesregierung das Interesse der Westmächte bezüglich der Rechte und Verantwortlichkeiten aller Vier Mächte zu vertreten. Diese Rechte und Verantwortlichkeiten schränkten zum einen die bundesdeutsche Außenpolitik ein. Allerdings befürchteten die drei Westmächte tatsächlich eine zu unabhängige Außenpolitik der Bundesrepublik. Zum anderen führte diese Einschränkung die drei Westmächte zu der Überzeugung, die Bundesrepublik mit dem westlichen Bündnis verankern zu müssen. Zum Beispiel war die amerikanische Regierung zwar bereit, die Ostpolitik der Regierung Brandt zu unterstützen, diese vorbehaltlose Unterstützung fand jedoch ihre Grenze, wo der Komplex der Viermächte-Verantwortung berührt wurde.<sup>375</sup> In seinem Beitrag war Hannfried von Hindenburg der Meinung, dass am Beispiel der Viermächte-Verhandlungen über das Berlin-Abkommen von 1971 die vorbehaltliche Einschränkung des bundesdeutschen Handlungsspielraums besonders deutlich war. Stimmten die Ziele der Bundesrepublik nicht mit denen der drei Westmächte überein, so dass der Koordinierungsprozess zwischen ihnen und der Bundesrepublik konfliktreich verlief, dann wirkten sich die Vorbehaltsrechte der Westmächte einschränkend auf die bundesdeutsche Politik aus.

---

<sup>372</sup> Zum Artikel 7 Abschnitt 1 und 2 des Deutschlandvertrags vgl. Ingo von Münch (Hrsg.), 1968, *Dokumente des geteilten Deutschland*, Stuttgart, S. 229-234, hier S. 232.

<sup>373</sup> Zum „Friedensvertragsvorbehalt“ vgl. z. B. Zündorf, a.a.O., S. 60.

<sup>374</sup> Vgl. Rede vor dem Deutschen Bundestag vom Bundeskanzler Brandt vom 30.10.1969, in: *TzD*, IV, S. 41-52, hier S. 48.

<sup>375</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt/ betr. Deutsch-polnische Gespräche in Warschau vom 5. bis 7.2.1970, in: *AAPD*, 1970, Bd. I, S. 240 f., hier S. 241.

Stimmten die bundesdeutschen Vorstellungen jedoch mit denen der drei Westmächte überein, so wirkte sich diese Konstellation nicht negativ für die Bundesrepublik aus, sondern erweiterte vielmehr ihren Handlungsspielraum.<sup>376</sup> Paradoxe Weise war gerade die Einschränkung der bundesdeutschen Handlungsfreiheit in der Außenpolitik letztlich der ausschlaggebende Faktor, um durch die Abstimmungsprozesse mit ihren Verbündeten überhaupt Verständigung erzielen zu können.

## 5.2 Reaktionen der drei Westmächte auf die Ostpolitik Willy Brandts

### 5.2.1 Die USA - „Ära der Verhandlungen“

„Die Amerikaner wurden früher unterrichtet als alle anderen, Bundestag und die deutsche Öffentlichkeit eingeschlossen“, blickte Egon Bahr in seinen Memoiren zurück.<sup>377</sup> Schon vor der Regierungserklärung von Brandt am 28.10.1969 traf Bahr mit Henry Kissinger, dem amerikanischen Sicherheitsberater von Präsident Nixon, in Washington zusammen, um über die zukünftige Ostpolitik der Bundesregierung zu berichten. Bei seinem Anruf am 1.10. entschuldigte sich Kissinger bei Bahr dafür, dass der Präsident fälschlicherweise angenommen hatte, dass der CDU-Mann Kiesinger wieder gewählt worden war. Dabei beschlossen beide ein schnellstes Zusammentreffen. Bahr berichtete Brandt mit folgenden lapidaren Wörtern darüber: „Das klingt gut.“<sup>378</sup> Betrachten wir jedoch, bevor wir uns mit der amerikanischen Reaktion auf die dann folgende Ostpolitik Willy Brandts beschäftigen, die Europapolitik der USA bis zur Nixon-Administration.

Bei der amerikanischen Entspannungspolitik in den 60er Jahren verlor die deutsche Frage ihre akute Bedeutung. Kennedys Entspannungsbemühungen durch direkte Verhandlungen mit der Sowjetunion waren am Status quo orientiert, d. h. die deutsche Frage wurde der Erhaltung des Weltfriedens eindeutig untergeordnet. Die Kuba-Krise im Herbst 1962 hatte die beiden

---

<sup>376</sup> Hannfried von Hindenburg, 1996, „Die Einhegung deutscher Macht. Die Funktion der Alliierten Vorbehaltsrechte in der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1945/49-1990“, in: Helga Haftendorn/Henning Riecke (Hrsg.), „...die volle Macht eines souveränen Staates...“: *Die Alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingung westdeutscher Außenpolitik 1949-1990*, Baden-Baden, S. 81-124. Er zeigt, wie diese Einschränkung trotz des Zugewinns an Autonomiefähigkeit seitens der Bundesrepublik praktisch unverändert blieb.

<sup>377</sup> Bahr (1996), a.a.O., S. 271.

<sup>378</sup> Gottfried Niedhart, 1999, „The Federal Republic's Ostpolitik and the United States: Initiatives and Constraints“, in: Kathleen Burk/Melvyn Stokes (Hrsg.), *The United States and the European Alliance since 1945*, Oxford u. a., S. 294.

Supermächte näher an den Rand eines nuklearen Konfliktes gebracht als jemals zuvor, was u. a. zu einer Steigerung des Interesses beider Mächte führte, durch Verhandlungen das Tempo des Rüstungswettlaufs zu verringern. Schon 1966 rückte Henry Kissinger dies ernüchternd und mit Weitblick zugleich in zeitlich unbestimmte Ferne.<sup>379</sup>

In den späten 60er Jahren entwickelte sich zwischen den beiden Supermächten ein Zustand nuklearer Parität. Damit wichen die Amerikaner von ihrem bisherigen strikten Konfrontationskurs gegenüber der Sowjetunion ab und suchten eine Annäherung. Problematisch war dabei die Haltung der Bundesrepublik, die sich weiter die Möglichkeit einer atomaren Bewaffnung offen halten wollte und das Nonproliferations- Abkommen von 1968 schließlich nicht unterzeichnete. Damit verstärkte sich in Washington der Eindruck eines „Störenfrieds“ amerikanischer Entspannungspolitik. Amerikaner und Sowjets näherten sich bei ihren Interessen immer weiter an. Die Wiedervereinigung des geteilten Deutschland wurde zunächst zurückgestellt. Gleichzeitig war man der Meinung, dass Europa stabiler würde, wenn nur die Großmächte Atomwaffen besäßen.

In Bonn hingegen spielte die deutsche Frage im Zusammenhang mit der amerikanisch-sowjetischen Vereinbarung noch eine wichtige Rolle.<sup>380</sup> Bei der Diskussion um den Nonproliferationsvertrag in der Großen Koalition bezeichnete die SPD den Vertrag als unterschriftsreif, weil sie die Nichtverbreitung von Atomwaffen für eine Möglichkeit hielt, zur Entspannungspolitik beizutragen. Im Brief an Bundeskanzler Kiesinger vom 15.7.1968 empfahl Bundesaußenminister Brandt eine rasche Unterzeichnung des Vertrags, um Achtung für das Zurückstellen der Bedenken zugunsten der Friedenspolitik zu gewinnen und die gesamte Ostpolitik der Bundesrepublik zu erleichtern.<sup>381</sup> Im Gegensatz dazu hielt die CDU/CSU den Vertrag insgesamt für nicht akzeptabel. Einer der Hauptgründe für ihre ablehnende Haltung war der grundsätzliche Widerspruch zwischen dem Konzept des Nonproliferationsvertrages und der inneren Rason der NATO. Nämlich dass die USA als Schutzmacht für andere NATO-Staaten Atomwaffen einsetzen könnten. Bundeskanzler Kurt-Georg Kiesinger unterstrich nachdrücklich, dass die Bundesrepublik vor Unterzeichnung des Nichtverbreitungsabkommens eine Garantie über den langfristigen Fortstand des nuklearen Schutzes der USA für Westeuropa haben müsse.<sup>382</sup> Nach ihrer

---

<sup>379</sup> Henry A. Kissinger, 1966, „Die deutsche Frage als Problem der europäischen und der internationalen Sicherheit“, in: *EA* 23/1966, S. 831-838. Siehe auch Stefan Fröhlich, 1993, „Die ‘Deutsche Frage’ im Kontext globaler US-amerikanischer Sicherheitspolitik nach 1945“, in: Jürgen Elvert/Michael Salewski (Hrsg.), *Deutschland und der Westen im 19. und 20. Jahrhundert: Teil 1: Transatlantische Beziehungen*, Stuttgart, S. 143-164, hier S. 159-161.

<sup>380</sup> Vgl. z. B. Fröhlich, a.a.O., S. 159 f.

<sup>381</sup> Brief des Bundesministers Brandt an Bundeskanzler Kiesinger, 15.7.1968, in: *AAPD*, 1968, Bd. II, S. 869-872.

<sup>382</sup> Vgl. z. B. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete/ NV-Vertrag und nukleare Schutzgarantie der USA,



Ansicht war das wahre Ziel der Sowjetunion nicht die Nichtverbreitung von Kernwaffen, sondern die Desintegration der NATO, die Störung der europäischen Einigung sowie die Diffamierung der Bundesrepublik. Den USA erschien aber ein strategisches Rüstungskontrollabkommen auch angesichts der heftigen Kämpfe in Vietnam zunehmend als höchste Form nationalen Interesses. Selbst der sowjetische Einmarsch in die Tschechoslowakei 1968 war für die Haltung der USA zur Entspannungspolitik und für die Beziehungen zwischen den Supermächten schon von nur geringer Bedeutung.

Noch eine weitere Entwicklung förderte den Wunsch der USA nach Entspannung. Die Amerikaner befanden sich in einem Krieg, und die Verluste und Amerikas offensichtliche Unfähigkeit, die Oberhand zu gewinnen, führten 1968 zu einer ernsthaften Debatte innerhalb der Vereinigten Staaten, die um den Nutzen und um die Moral im Indochinakonflikt entbrannt war. Die Entspannungspolitik eröffnete den Vereinigten Staaten einen Weg aus den Wirrnissen von Vietnam: Mit der Pflege der Verbindungen zur Sowjetunion (und zu China) wollten die USA den Druck auf Hanoi erhöhen, eine annehmbare Einigung zu erzielen.

Mit Blick auf die Sicherheitspolitik darf nicht übersehen werden, dass eine der Ursachen für die wiederholten Spannungen zwischen den USA und der Bundesrepublik in der Präsenz amerikanischer Truppen in der Bundesrepublik bestand. 1962 hatten die USA und 1967 die NATO ihre Doktrin der „flexiblen Antwort (*flexible response*)“ eingeführt und ihre militärische Präsenz entsprechend konfiguriert. Die Doktrin sah im Fall der Fälle einen schrittweise Einsatz von zunächst nur wenigen Kernwaffen vor, seit der Administration von John F. Kennedy wurde zudem die Rolle der konventionellen Bewaffnung stärker betont. Im Zuge des Vietnamkrieges schlossen einerseits die „*Offset Agreements*“ bestimmte deutsche Devisenhilfen und die Übernahme von Kosten an den US-Militärstandorten in der Bundesrepublik ein, womit die Bundesrepublik erhebliche Finanzausschüsse zu den Stationierungskosten der USA leistete.<sup>383</sup> Darüber hinaus vertrat die amerikanische Regierung hinsichtlich des wachsenden Isolationismus in den USA die Ansicht, dass dieser Isolationismus eine Folge der mangelnden materiellen, finanziellen und moralischen Unterstützung der Verbündeten im Vietnamkrieg sei.<sup>384</sup> Andererseits befürwortete der US-Kongress, vor allem der Senat, seit langem den Abzug amerikanischer Truppen aus Europa bzw.

---

21.2.1968, in: *AAPD*, 1968, Bd. I, S. 231-233.

<sup>383</sup> Vgl. Wolfgang Krieger, 2001, „Verteidigung durch Entspannung? Die deutsch-amerikanischen Sicherheitsbeziehungen 1968-1990“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945 - 1990, Band 2: 1968–1990*, Stuttgart, S. 177-199, hier S. 188.

<sup>384</sup> Vgl. Aufzeichnung des Staatssekretärs Duckwitz/ betr. Besuch bei Secretary of State Dean Rusk, 1.3.1968, in: *AAPD*, 1968, Bd. I, S. 288-290.

der Bundesrepublik. Senator Mike Mansfield brachte 1966 die erste einer Reihe von Resolutionen in den Senat ein, die einen beträchtlichen Truppenabbau forderten. Seine Resolution scheiterte, beeinflusste jedoch die Vereinbarung aus dem Jahre 1967, 35000 Soldaten aus Deutschland abzuziehen.<sup>385</sup>

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war die Präsenz amerikanischer Truppen in der Bundesrepublik aus sicherheitspolitischen Gründen von ausschlaggebender Bedeutung. Nach dem 1966 verkündeten Austritt Frankreichs aus der militärischen Integration der NATO, wurde zwar insgesamt die Position der Bundesrepublik in den NATO-Strukturen verbessert. Weil sie nun die führende konventionelle Macht in Westeuropa war, wurde ihr im Rahmen der NATO eine bedeutendere Rolle zuteil. In Bonn befürchtete man jedoch immer, dass die Verminderung des amerikanischen sicherheitspolitischen Einflusses in Europa zur Ausdehnung des sowjetischen Einflusses und schließlich zur Vertiefung der deutschen Teilung führen würde. Im Gespräch mit dem amerikanischen Außenminister Rusk vom 8.10.1968 äußerte Bundesaußenminister Brandt Vorbehalte gegen den amerikanischen Vorschlag eines „*European Caucus*“ in der NATO: Auf keinen Fall dürfe dies zu einem reduzierten amerikanischen Engagement in Europa führen.<sup>386</sup> Andererseits war Brandt sich im Klaren darüber, dass man sich bemühen sollte, die europäische Verantwortung für Verteidigungsfragen zu erhöhen, „ohne dabei die USA vor den Kopf zu stoßen.“<sup>387</sup>

Unter diesen Eindrücken standen 1969 der neue Präsident Richard Nixon und der Architekt seiner Diplomatie, der Nationale Sicherheitsberater Henry Kissinger, der im August 1973 das Amt des Außenministers übernahm. Zu Beginn seiner Amtszeit sprach Nixon von einer „Ära der Verhandlungen“, die primär auf die ehemaligen Gegner, allen voran die Sowjetunion und China abgestellt war. Hinter der sogenannten „Nixon-Doktrin“ verbarg sich auch eine Konzeption, die von dem Willen zum Abbau der ideologischen Konfrontation getragen war, damit unterschiedliche politische Systeme stärker als bisher miteinander kooperieren können. Die Entideologisierung der amerikanischen Außenpolitik, eine neue Betonung von Macht und Nationalem Interesse statt globalem Antikommunismus und ein Primat der Außenpolitik gegenüber den sozialistischen Staaten

---

<sup>385</sup> Vgl. T. Michael Ruddy, 2001, „Die Grenzen der Solidarität: Die Bundesrepublik, die USA und der Krieg in Vietnam“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945 - 1990, Band 2: 1968–1990*, Stuttgart, S. 200-210, hier S. 205.

<sup>386</sup> Fernschreiben des Botschafters Knappstein an Bundesminister Brandt/ betr. Gespräch Bundesaußenminister mit Außenminister Rusk, 11.10.1968, in: *AAPD*, 1968, Bd. II, S. 1304-1308.

<sup>387</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Böker an das Auswärtige Amt/ betr. Gespräch Bundesaußenminister Brandt mit dem britischen Außenminister Stewart, 11.10.1968, in: *AAPD*, 1968, Bd. II, S. 1321-1324, hier S. 1322.

mit Forderung nach Kooperation wurde zunächst bestimmend für die Außenpolitik ab 1969.<sup>388</sup>

Für Henry Kissinger lag eine Bedingung des globalen Gleichgewichts in einem stabilen Westeuropa, das frei von sowjetischer Hegemonie blieb. Ein stabiles Westeuropa war daher für Kissinger von regem Interesse für die USA. Für ihn bildete die NATO deshalb einen Eckstein der amerikanischen Außenpolitik.<sup>389</sup> Kissinger befürchtete, Brandts Ostpolitik würde in der einen oder anderen Form die europäische Stabilität gefährden. Eine Gefahr erblickte Kissinger im deutschen Nationalismus. In Kissingers Augen war es durchaus denkbar, dass eine bundesdeutsche Regierung zu einem späteren Zeitpunkt bereit sein könnte, mit allen Mitteln nach der Wiedervereinigung zu streben, selbst wenn das bedeuten würde, unabhängig von der westlichen Allianz zu handeln. Eine zweite Gefahr lag Kissingers Meinung nach in einem deutsch-sowjetischen Abkommen, bei dem der Preis für die deutsche Vereinigung das Ausscheiden der Bundesrepublik aus der westlichen Allianz wäre. Dies könnte bestenfalls die Neutralisierung Deutschlands und schlimmstenfalls die deutsche Rückkehr zur Rapallo-Politik nach sich ziehen.<sup>390</sup> Es wurden auch Vermutungen dazu geäußert, die Bundesrepublik könne durch eine Schaukelpolitik versuchen, als entscheidender Faktor im Kräftespiel „zwischen Ost und West zu manövrieren.“<sup>391</sup>

Im Hinblick auf die Ost-West-Beziehungen in Europa darf der Konzeptionsunterschied zwischen der amerikanischen und westdeutschen Entspannungspolitik nicht unterschätzt werden. Einerseits, weil Ost und West an der Teilung Deutschlands festhalten wollten und andererseits, weil beide Supermächte jeweils in ihrem Einflussgebiet nicht bereit waren, von ihrer Machtposition zurückzutreten und den Status quo aufzugeben, und so basierte die Annäherung der Supermächte seit der Beginn der 60er Jahren im Großen und Ganzen auf einer wechselseitigen Anerkennung der Machtverteilung in Europa.<sup>392</sup> Wie die amerikanischen Reaktionen auf den Bau der Berliner Mauer

---

<sup>388</sup> Vgl. Christian Hacke, 1983, *Die Ära Nixon-Kissinger 1969-1974. Konservative Reform der Weltpolitik*, Stuttgart, S. 20-43. Den Kern der Nixon-Doktrin bilden die informellen Äußerungen von Nixon in Guam vom 25.7.1969, und ihre Globalkonzeption wird umfassend in seinem Jahresbericht 1970 dargestellt. Für den deutschen Wortlaut dieses Jahresberichtes auszugsweise in: *EA* 1970, D 145-174.

<sup>389</sup> Vgl. Clay Clements, 1991, „Amerikanische Entspannungs- und Ostpolitik 1969-1975,“ in: Wolfgang-Uwe Friedrich (Hrsg.), *Die USA und die Deutsche Frage 1945-1990*, Frankfurt a.M./New York.

<sup>390</sup> Vgl. z. B. Klaus Larres, 1996, „Germany and the West: the ‘Rapallo Factor’ in German Foreign Policy from the 1950s to the 1990s“, in: des. /Panikos Panay (Hrsg.), *The Federal Republic of Germany since 1949. Politics, Society and Economy before and after Unification*, London/New York, S. 278-326, hier S. 301-318.

<sup>391</sup> Vgl. Kissinger (1979), a.a.O., S. 441. Siehe auch Ernest May, 1997, „Das nationale Interesse der Vereinigten Staaten und die deutsche Frage 1966-1972“, in: Gottfried Niedhart/Detlef Junker/Michael W. Richter (Hrsg.), *Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert*, Mannheim, S. 271-284, hier S. 279 f. Anders als Kissinger hat Präsident Nixon über ein rational-politisches Kalkül hinaus kaum eine besondere historische Affinität zu Deutschland erkennen lassen. In seinen Memoiren wird Willy Brandt als Bundeskanzler mit keinem Wort erwähnt. Siehe dazu Hacke (1983), a.a.O., S. 153; ders. (2001), a.a.O., S. 153.

<sup>392</sup> Vgl. z. B. Wenger, a.a.O.

oder die Krise in der ČSSR 1968 gezeigt haben, akzeptierten die USA faktisch den sowjetischen Einflussbereich in Osteuropa.

Darüber hinaus verstand man in den USA, dass der Verhandlungsspielraum der Bundesrepublik bei der Annäherung an den Osten beschränkt war.<sup>393</sup> Schon in der Zeit der Großen Koalition wurden Pressemeldungen in den USA zurückgewiesen, nach denen die amerikanische Regierung Besorgnis angesichts der Ostpolitik der Bundesregierung hege.<sup>394</sup> Auch im Gespräch mit dem bundesdeutschen Staatssekretär Duckwitz vom 1.3.1968 riet der amerikanische Außenminister Dean Rusk in Zusammenhang mit der Berlin-Frage zur Vorsicht bei den Gesprächen mit der Sowjetunion über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen.<sup>395</sup> Bundeskanzler Kiesinger hingegen betonte, es sei nicht richtig, dass die Bundesregierung durch die Ostpolitik die „Sympathie der Roten“ zu gewinnen suche. Vielmehr sei sie bestrebt, das Verhältnis zu denjenigen Staaten Osteuropas zu normalisieren, die an einer generellen Besserung der Situation interessiert seien.<sup>396</sup> Mit der Politik der „doppelten Eindämmung“ sollte es den USA gelingen, die Bedrohung durch die Sowjetunion abzuwehren, während Deutschland gleichzeitig in seiner Handlungsfreiheit eingeschränkt wurde. Damit sollte dem Wiedererstehen Deutschlands vorgebeugt werden, aber ebenso auch dem Vordringen der Einflussphäre der Sowjetunion nach Westen.<sup>397</sup>

Hingegen respektierte die Regierung Brandt/Scheel zwar den Status quo nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa, sie wollte jedoch den Weg für einen friedlichen Wandel frei machen. Die Akzeptanz des Status quo sollte nach Ansicht der Bundesrepublik die Entspannung in Europa beschleunigen und langfristig einen Beitrag zur Überwindung der Teilung leisten. Mit anderen Worten: Die Überwindung des Status quo, indem er zunächst nicht verändert werden soll. Diese Strategie ermöglichte der Bundesrepublik einen „Modus vivendi“ mit dem Osten und ließ gleichzeitig das endgültige Ziel der „Wiedervereinigung“ aufgrund der Aussage des Deutschlandvertrages, dass die Bundesrepublik nach wie vor ein provisorisches Land sei, fortbestehen.

---

<sup>393</sup> Link (1986), a.a.O., S. 238.

<sup>394</sup> Vgl. z. B. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundesaußenministers Brandt mit dem amerikanischen Botschafter McGhee, 20. 2.1968, in: *AAPD*, 1968, Bd. I, S. 224-226. Dabei zeigte sich McGhee aber überzeugt, dass die Bundesregierung keine Verhandlungen mit der Sowjetunion über den Status der Alliierten in Berlin besabsichtige.

<sup>395</sup> Aufzeichnung des Staatssekretärs Duckwitz, 1.3.1968, a.a.O.

<sup>396</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit den amerikanischen Botschaftern McGhee und Schaetzel, 21.3.1968, in: *AAPD* 1968, Bd. I, S. 368-371.

<sup>397</sup> Zur „doppelten Eindämmung“ vgl. z. B. Wolfram F. Hanrieder, 1989, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*, New Haven; Frank Ninkovich, 2001, „Die Vereinigten Staaten und die deutsche Frage 1949-1998“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945 - 1990, Band 1: 1945–1968*, Stuttgart, S. 191-201.

Bei den meisten Autoren finden sich zwar relativ positive Bewertungen der Reaktionen der USA auf die Ostpolitik Willy Brandts, doch gab es auch einige Kritiker, die hier nicht übergangen werden dürfen. Der ehemalige Militärgouverneur Lucius Clay, der Hohe Kommissar John McCloy sowie der Ex-Außenminister Dean Acheson, der vor einem „*mad race to Moscow*“ warnte, waren als „*old Cold Warriors*“ sehr skeptisch gegenüber der Entspannung zwischen Ost und West.<sup>398</sup> Darüber hinaus gefiel Nixon persönlich die Initiative Brandts zur Ostpolitik nicht.<sup>399</sup> Er schaute deswegen ein wenig neidisch auf die durchschlagenden Erfolge der Brandtschen Ostpolitik, weil Nixon im Gegensatz zu ihm bis 1972 keine großen außenpolitischen Erfolge vorweisen konnte.<sup>400</sup>

Für die erfolgreiche Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel hingegen waren die USA von zentraler Bedeutung. Schon zwei Wochen vor der Regierungserklärung reiste Bahr in die USA, um über das ostpolitische Konzept zu informieren.<sup>401</sup> Zwar soll er dabei Kissinger, sowie dessen Mitarbeitern Sonnenfeldt und Martin Hillenbrand gesagt haben, „Ihr müsst euch jetzt daran gewöhnen, dass wir etwas unbequemer werden“,<sup>402</sup> aber man darf nicht übersehen, dass Kissinger und Bahr die Installierung eines „*back channels*“, eines vertraulichen, direkten Gesprächskontakts zwischen Weißem Haus und Kanzleramt, vereinbarten.<sup>403</sup> Der Aufbau des wichtigsten Geheimkanals für Bahr erfolgte nicht auf seine Initiative hin, sondern wurde von Kissinger vorgeschlagen. Kissinger sagte Bahr auch, „Ihr Erfolg wird unser Erfolg sein“.<sup>404</sup> Parallel zu den offiziellen Vereinbarungen wurde die Rückendeckung der USA für die Ostpolitik der sozial-liberalen Regierung durch diese direkte Verbindung ergänzt.<sup>405</sup>

Die neuen Akzente der Deutschlandpolitik Brandts wurden in der Presse überwiegend begrüßt, in Regierungskreisen aber etwas nuancierter. Die Nixon-Administration hegte anfänglich

---

<sup>398</sup> Larres, a.a.O., S. 315.

<sup>399</sup> Vgl. Brandt (1989), a.a.O., S. 189-193.

<sup>400</sup> Christian Hacke, 2001, „Die USA und die deutsche Frage“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945 - 1990, Band 2: 1968–1990*, Stuttgart, S. 35-45, hier S. 36 f.

<sup>401</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr vom 14.10.1969/ betr. Gespräch mit Kissinger am 13.10.1969, in: *DEB*, Ord. 439. Siehe auch Bahr (1996), a.a.O., S. 271 f.

<sup>402</sup> Fuchs, a.a.O., S. 32.

<sup>403</sup> Vgl. Vermerk Bahrs für Brandt vom 14.10.1969, in: *DEB*, Ord. 439. Siehe auch Kissinger, a.a.O., S. 441 f. Der „*Back Channel*“ zwischen Kissinger und dem sowjetischen Botschafter in Washington, Anatolij Dobrynin, wurde im Februar 1969 eingerichtet. Siehe dazu David C. Geyer, 2003, „The Missing Link: Henry Kissinger and the Back-Channel Negotiations on Berlin,“ in: ders./Schaefer (Hrsg.), a.a.O., S. 80-97.

<sup>404</sup> Gespräch mit Kissinger am 13.10.1969, a.a.O.

<sup>405</sup> Dieser Kanal ist an die neue Bundesregierung übergeben worden, und zwar auch an die Regierung Helmut Kohl. Als Egon Bahr Kohl gefragt hat, ob Kohl diese Verbindung im Prinzip wolle oder nicht, hat Kohl einen Tag später mit Ja geantwortet. Danach konnte Bahr Willy Brandt sagen: „Unsere Ostpolitik oder Entspannungspolitik ist in guten Händen.“ Egon Bahr, 2007, *Der Weg zur Entspannungspolitik. Vortrag anlässlich einer Veranstaltung in Bonn am 5.12.2006*, Bonn, S. 10.

Vorbehalte gegenüber der Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt.<sup>406</sup> Es wurde die Besorgnis geäußert, die modifizierte Deutschlandpolitik der Bundesregierung könnte nicht kalkulierbare Konsequenzen für die amerikanische Ost- und Bündnispolitik haben. Die Amerikaner legten daher großen Wert darauf, dass keine Änderungen der Kräfteverhältnisse in Europa eintraten, die für sie zu einer Minderung des Status quo führen könnten. Eine Schwierigkeit ergab sich aus der von der Regierung Brandt getroffenen Unterscheidung von staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Anerkennung der DDR. Eine unmittelbare Gefahr des Vordringens der DDR sahen sie vor allem im Bereich der multilateralen staatlichen Organisationen. Für die Bundesrepublik konnte diese amerikanische Überlegung den Vorteil haben, dass die USA versuchen würden, die Bemühungen der Bundesrepublik, soweit möglich, im Interesse ihres Einflusses in Europa hinzunehmen.<sup>407</sup>

Zudem war durchaus der Eindruck entstanden, dass die Ereignisse sich überschlugen („*things are just happening too fast*“). In Washington bedauerte man, dass über die Schritte der Bundesrepublik keine intensiven Konsultationen stattgefunden hätten. Auch entstand der Eindruck, dass die Regierung Brandt zuviel und zu schnell Forderungen nachgab, für die keine Gegenleistung zu erwarten war. Bei dem Gespräch mit Bahr vom 28.11.1969 erklärte der amerikanische Gesandte Russell Fessenden, dass in allen drei Hauptstädten (Washington, London und Paris) Unsicherheit über die Politik der Bundesregierung gegenüber der DDR herrsche. Dazu habe Bahr ihm gesagt, dass die Bundesregierung für den Fall von Verhandlungen mit der DDR eine Änderung ihres Standpunktes in Bezug auf Internationale Organisationen den Drei Mächten mitteilen würde.<sup>408</sup> In der Literatur gibt es Belege dafür, dass bei den Verbündeten durch die Ostpolitik Brandts wegen mangelnder Unterrichtung wiederholt Beunruhigung zu erkennen war.<sup>409</sup>

In der Anfangsphase der sozial-liberalen Koalition war auch Kissinger gegenüber Bahr zurückhaltend und erst ab Herbst 1970, als Kissinger die Qualität Bahrs Kanals nach Moskau spüren konnte und in kooperativem Umgang mit Bahr mehr Vorteile zu erwarten hatte, begann eine ganz intime, enge Kooperation zwischen ihnen. Schon vor der entscheidenden Phase der Berlin-Verhandlungen war Bahr in der Lage, mit beiden Seiten zu operieren und auch zu spielen.<sup>410</sup> Darüber hinaus arbeitete Bahr in Bonn eng mit dem amerikanischen Botschafter Kenneth Rush und

---

<sup>406</sup> Vgl. Hacke (2001), a.a.O., S. 153-155; William Bundy, 1995, *A Tangled Web. The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York, S. 312-314.

<sup>407</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt, 16.11.1969, in: *AAPD 1969*, Bd. II, S. 1301-1304.

<sup>408</sup> Aufzeichnung Bahrs, 28.11.1969, in: *DEB*, 440.

<sup>409</sup> Vgl. z. B. Baring (1983), a.a.O., S. 310-313.

<sup>410</sup> Vgl. Fuchs, a.a.O., S. 220.

dem sowjetischen Botschafter Valentin Falin zusammen, um bei den Viermächte-Verhandlungen eigene Interesse der Bundesrepublik durchsetzen zu können. Bahr stand im Zentrum der Kommunikationsnetze durch den trilateralen „Back Channel“ USA – Bundesrepublik – UdSSR und verfügte daher über die größte Informationsmacht.<sup>411</sup> Auch in der Bonner Vierergruppe, die 1957, noch vor Chruschtschows Berlin-Ultimatum vom Januar 1958, eingerichtet worden war, wurden die grundsätzlichen Abstimmungen mit den westlichen Verbündeten vermittelt. „Moskauer und Warschauer Vertrag wurden zwar nicht in der NATO, aber in der Vier-Gruppe in Bonn [...] abgestimmt.“, schreibt Helga Haftendorn.<sup>412</sup>

### 5.2.2 Frankreich – Das Dilemma nach der Ära de Gaulle

Es ist unschwer zu erkennen, dass Frankreich viele Ängste vor der aktiven Ostpolitik Willy Brandts hatte. Wie oben erwähnt, ist die „deutsche Frage“ vor allem für Frankreich von Bedeutung. Nicht wenige vorliegende Forschungsarbeiten über das Verhältnis zwischen Frankreich und der Bundesrepublik in der Zeit der Brandtschen Ostpolitik weisen darauf hin, dass diese Beziehungen von Beunruhigung gekennzeichnet waren. Neue archivarische Quellen und Interviews beteiligter Akteure Iveranlassen Markus Bernath, die Schwierigkeiten dieser Beziehungen in den Jahren der Brandtschen Ostpolitik mit dem Begriff zusammenfassen: „Wandel ohne Annäherung.“<sup>413</sup> In der Literatur geht es vornehmlich um die Frage, wie die deutsche Ostpolitik in Frankreich wahrgenommen wurde und in welchem Umfang die Deutschen bereit waren, die französischen Ansichten zu berücksichtigen.

Im Hinblick auf das deutsch-französische Verhältnis schlugen sich die Ängste Frankreichs vor einer aktiven deutschen Ostpolitik in der Wiederbelebung des Rapallo-Traumas nieder.<sup>414</sup> „Rapallo“, „Neutralismus“ oder „Schaukelpolitik“ waren zentrale Ausdrücke, welche die französischen Befürchtungen beschrieben.<sup>415</sup> Trotz der historischen Reichweite der mit dem

---

<sup>411</sup> Vgl. Fuchs, a.a.O., S. 187.

<sup>412</sup> Vgl. Helga Haftendorn, 1988, *Eine schwierige Partnerschaft: Bundesrepublik Deutschland und USA im atlantischen Bündnis*, Berlin. Zur Haltung der USA zur KSZE vgl. Abschnitt 6.1.1 dieser Arbeit.

<sup>413</sup> Vgl. Markus Bernath, 2001, *Wandel ohne Annäherung. Die SPD und Frankreich in der Phase der Neuen Ostpolitik 1969-1974*, Baden-Baden.

<sup>414</sup> Der Vertrag von Rapallo wurde am 16.04.1922 zwischen Deutschland und der Sowjetunion geschlossen. Die Außenminister Rathenau (Deutschland) und Tschitscherin (Sowjetunion) vereinbarten den Verzicht auf Reparationszahlungen und die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen. Der Vertrag wurde von den Westmächten mit größtem Argwohn betrachtet. Siehe auch Larres, a.a.O., S. 278-326.

<sup>415</sup> Zum „Neutralismus“ nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vgl. Gallus, a.a.O.; Dominik Geppert/Udo Wengst (Hrsg.), 2005, *Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des Dritten Weges für Deutschland und die*

Élysée-Vertrag von 1963 beschlossenen deutsch-französischen Versöhnung darf man diese französische Angst vor Deutschland nicht unterschätzen.

Schon vor Bildung der Regierung Brandt hatten die deutsch-französischen Beziehungen nach einem kleinen Hoch zu Beginn der Großen Koalition im Herbst 1966 einige recht schwierige Monate hinter sich. Obwohl Bundeskanzler Kiesinger zunächst eine gemeinsame Ostpolitik mit Frankreich betreiben wollte, kam es später zu Differenzen zwischen Kiesinger und de Gaulle. Streitpunkt waren unterschiedliche Ansichten über die Ursachen der Besetzung der Tschechoslowakei im Jahr 1968, was sich im weiteren zu einem Disput entwickelte, als de Gaulle die Bundesrepublik für die Niederschlagung des Prager Frühlings mitverantwortlich machte und ihr vorwarf, durch ihre Ostpolitik das Vorgehen der Sowjetunion provoziert zu haben.<sup>416</sup> Nach Ansicht von Ministerialdirektor Egon Bahr habe Bundeskanzler Kiesinger vor den „Trümmern seiner Frankreich-Politik“ gestanden, denn er hätte erkennen müssen, dass auch die französische Regierung eine Wiedervereinigung Deutschlands nicht befürworte.<sup>417</sup> In der Frage des britischen Beitritts zur EWG sowie einer Anerkennung der Oder-Neiße-Linie oder auch der Zukunft der NATO bestanden weitere unübersehbare Meinungsunterschiede zwischen den beiden Ländern. Damit waren positive Ergebnisse aus der deutsch-französischen Zusammenarbeit zumindest während der Amtszeit de Gaulles nicht mehr zu erwarten.

Die Regierung Pompidou verfolgte nach dem Rücktritt de Gaulles zwar zum Teil weiterhin eine gaullistische Außenpolitik, aber wegen der Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der Franc-Abwertung und der daraus folgenden Schwächung des politischen Gewichts Frankreichs verfolgte man auch eine aktive Europapolitik, um die ökonomische Integration in Westeuropa weiter zu fördern. Auch dem EWG-Beitritt Großbritanniens, den de Gaulle seit langem wegen der ökonomischen Schieflage des Königreichs und seiner engen politischen Bindung an die USA abgelehnt hatte, stimmte Pompidou zu. Dabei spielten französische Sorgen vor einem Machtzuwachs der Bundesrepublik eine Rolle.<sup>418</sup> Der damalige französische Botschafter in Bonn, François Seydoux, bemerkt in seiner Memoiren, „die Bundesrepublik nahm Frankreichs Platz ein

---

*Welt 1945-1990*, München.

<sup>416</sup> Vgl. die deutsch-französischen Konsultationsgespräche am 27./28.9.1968, in: *AAPD* 1968, Bd. II, S. 1200-1227, 1236-1260. Siehe auch Rainer Marcowitz, 1996, *Option für Paris? Unionsparteien, SPD und Charles de Gaulle*, München, S. 288; Schmoekel/Kaiser, a.a.O., S. 221.

<sup>417</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, 1.10.1968, in: *DEB*, Ord. 399.

<sup>418</sup> Vgl. Andreas Wilkens, 1995, „Westpolitik, Ostpolitik and the Project of Economic and Monetary Union – Germany’s European Policy in the Brandt Era (1969-1974)“, in: *Journal of European Integration History*, 1995, S. 73-102; John W. Young, 1996, *Cold War Europe, 1945-1991: A Political History*, 2d ed., London, S. 259.



und übernahm die Führung in Westeuropa.<sup>419</sup> Daher hatte die Erweiterung der EWG zum Ziel, die Bundesrepublik Deutschland im Westen zu verankern. Nach Ansicht des französischen Historikers Alfred Grosser hätte es keine Öffnung gegenüber Großbritannien gegeben, wenn Frankreich den deutschen Machtzuwachs innerhalb Europas nicht als bedrohlich empfunden hätte.<sup>420</sup>

In Bezug auf die Ostpolitik war die französische Außenpolitik in ein Dilemma geraten. Zwar hatte de Gaulle die Deutschen immer zu größerem Mut gegenüber dem Osten ermuntert, aber Paris befürchtete, dass es durch die aktive Ostpolitik Brandts sowohl zu einer zu starken deutsch-sowjetischen, als auch deutsch-deutschen Annäherung kommen könnte.<sup>421</sup> Frankreich wünschte weder die Vereinigung der beiden deutschen Staaten noch eine Anerkennung der Teilung Deutschlands, da die Rolle der Viermächte hinsichtlich der Wiedervereinigung und des Friedensvertrages so jede Bedeutung verlieren würde.<sup>422</sup> Im Hinblick auf die westliche Entspannungspolitik teilten Brandt und de Gaulle zwar eine Auffassung, dass die Entspannungspolitik in Moskau beginnen müsse, daraus ergab sich aber eine neue Herausforderung für Frankreichs Außenpolitik: der drohende Verlust ihres Prestiges und ihrer „Größe“ durch den Auftritt der Bundesrepublik als neuer Akteur in den Ost-West-Beziehungen.<sup>423</sup>

Außerdem wiesen viele Beobachter auf die Schwierigkeiten im persönlichen Verhältnis zwischen Brandt und Pompidou hin. Der langjährige enge Berater Pompidous erklärt, der französische Präsident sei von der für ihn „ungreifbaren“<sup>424</sup> Persönlichkeit Brandts irritiert gewesen. Helmut Schmidt bemerkte später, dass zwischen Pompidou und Brandt kein besonderes politisches Vertrauensverhältnis bestanden habe, weil es der Bundesrepublik unklar gewesen sei, ob Pompidou wirklich den Fortschritt der europäischen Integration im Rahmen der EG gewollt habe oder nicht.<sup>425</sup>

---

<sup>419</sup> François Seydoux, 1978, *Botschafter in Deutschland. Meine zweite Mission 1965 bis 1970*, Frankfurt a.M., S. 152.

<sup>420</sup> Alfred Grosser, 1986, *Frankreich und seine Außenpolitik*, München, S. 300.

<sup>421</sup> Vgl. z. B. Hans-Dieter Lucas, 1992, *Europa vom Atlantik bis zum Ural?. Europapolitik und Europadenken im Frankreich der Ära de Gaulle (1958-1969)*, Bonn/Berlin, S. 379 f.

<sup>422</sup> Vgl. Bernath, a.a.O., S. 126 f. Auch im Gespräch mit dem polnischen Parteichef Edward Gierek am 3.10.1972 sagte Georges Pompidou, „im Grunde wünschen wir auch nicht die Wiedervereinigung.“ Vgl. dazu ebenda, S. 66.

<sup>423</sup> Ebenda, S. 119.

<sup>424</sup> Persönliches Gespräch zwischen Andreas Wilkens und Michael Jobert am 8.8.1984. vgl. Andreas Wilkens, 1990, *Der unstete Nachbar: Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1969-1974*, München, S. 59.

<sup>425</sup> Helmut Schmidt, 1990, *Die Deutschen und ihre Nachbarn: Menschen und Mächte II*, Berlin, S. 163. Grosser konstatiert Argwohn zwischen den beiden Politikern. Grosser (1986), a.a.O., S. 300. Vgl. auch Hans-Peter Schwarz, 2005, „Willy Brandt, Georges Pompidou und die Ostpolitik“, in: Horst Möller/Maurice Vaisse (Hrsg.), *Willy Brandt und Frankreich*, München, S. 155-165, hier S. 155. Brandt selbst charakterisierte seine persönlichen Beziehungen zu Pompidou wie folgt: „Wir fanden nicht nur zu einem notwendigen sachlichen Arbeitsverhältnis, sondern unsere persönlichen Gespräche waren von einer Offenheit und einem Verständnis geprägt, die sich gerade dann bewährten, wenn in einzelnen Punkten unterschiedliche Interessen und Meinungen deutlich wurden.“ Brandt,

Nach Ansicht Markus Bernaths habe Frankreich in Brandts und Bahrs außenpolitischen Konzeptionen nie den ersten Platz eingenommen.<sup>426</sup> Im Dauerthema der bundesrepublikanischen Außenpolitik zwischen „Gaullisten“, die die enge deutsch-französische Zusammenarbeit betonten, und „Atlantikern“, die großen Wert auf ein gutes Verhältnis zu den USA legten, vertrat die SPD insgesamt die atlantische Position, dass die amerikanische Sicherheitsgarantie und der Rückhalt durch das westliche Verteidigungsbündnis für die Bundesrepublik unerlässlich seien. Deshalb hatten die SPD-Politiker keine besondere Beziehung zu Frankreich.<sup>427</sup>

In Bonn sah man zu Beginn der Regierung Brandt folgende Gründe für mögliche Friktionen zwischen Frankreich und der Bundesrepublik:

- a) Furcht vor der wirtschaftlichen Dynamik der Bundesrepublik;
- b) Misstrauen gegen eine aktive deutsche Ostpolitik, über die Frankreich die Kontrolle zu erhalten wünschte;
- c) Kampf für eine befriedigende, endgültige Agrarfinanzregelung in der EWG;
- d) Entschlossenes Eintreten der Bundesrepublik für den britischen EWG-Beitritt.<sup>428</sup>

Schon als Außenminister in der Großen Koalition nahm Brandt eine sehr positive Haltung gegenüber der westeuropäischen Integration ein, da er davon ausging, dass durch die Vertiefung und Erweiterung der EG die deutsche Ostpolitik im Westen abgesichert werden könne. Bei der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG vom 1. und 2.12.1969 in Den Haag, die der Fortentwicklung des bestehenden Gemeinschaftsrahmens dienen sollte, gelang Brandt der Vermittlungserfolg zwischen London und Paris dadurch, dass er Pompidou „finanzielle Opfer“ bei der Finanzierung der europäischen Agrarpolitik versprach und damit die Erweiterung der Gemeinschaft um Großbritannien und die stufenweise Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion im Grundsatz durchsetzte.<sup>429</sup> Dieser Durchbruch war eine Voraussetzung für eine

---

1976, a.a.O., S. 337. Wie Wilkens hinwies hat, sollte man aber bei dieser Beschreibung den zum Euphemismus neigenden Memorien-Stil Brandts in Rechnung stellen. Wilkens (1990), a.a.O., S. 58 f.

<sup>426</sup> Bernath, a.a.O., S. 51 und 367.

<sup>427</sup> Vgl. Klaus Hildebrand, 1990, „'Atlantiker' versus 'Gaullisten': Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland während der sechziger Jahre“, in: *Revue d'Allemagne*, 22/ 1990, S. 583-592 ; Arnulf Baring, 1968, „Die Westdeutsche Außenpolitik in der Ära Adenauer“, in: *Politische Vierteljahrschrift*, 9, S. 45-55; Besson, a.a.O., S. 322-328.

<sup>428</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Frank/ betr. Außenpolitische Probleme aus dem Arbeitsbereich der Abteilung I zu Beginn der neuen Legislaturperiode, 22.10.1970, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1143-1147, hier S. 1143 f.

<sup>429</sup> Brief des Bundeskanzlers Brandt an Staatspräsident Pompidou vom 27.11.1969, in: *DEB*, Ord. 441. Vgl. auch

erfolgreiche Ostpolitik und Brandt empfand ihn deshalb damals als wichtigstes außenpolitisches Ereignis seiner Regierungszeit.<sup>430</sup>

Was das Europaverständnis des gaullistischen Frankreich angeht, lassen sich durchaus einige Ähnlichkeiten mit dem der SPD finden. Schon bei den deutsch-französischen Konsultationen Anfang 1967 vermerkte Egon Bahr, „Wir verstehen – wie Frankreich – unter Entspannung eine Voraussetzung zur Überwindung und nicht zur Bestätigung des Status quo.“<sup>431</sup> Der Historiker Klaus Hildebrand wies darauf hin, dass für Brandt wie für de Gaulle die „Europäisierung der deutschen Frage“ ein geeigneter Weg gewesen sei, um langfristig die Teilung Europas und Deutschlands zu überwinden.<sup>432</sup> Trotz seiner zwiespältigen Haltung gegenüber de Gaulle zeigte Brandt im Vergleich zu den anderen SPD-Politikern viel mehr Verständnis gegenüber der konkreten Politik de Gaulles; hinzu kam, dass sie sich mehrfach begegneten, sei es während Brandts Amtszeit als Regierender Bürgermeister von West-Berlin, sei es nach 1966 als Außenminister.<sup>433</sup> De Gaulles Konzept der Überwindung der europäischen Spaltung durch die Intensivierung der Kontakte zu den Ländern Ostmittel- und Südosteuropas erklärte Brandt für durchaus vereinbar mit seinen eigenen Vorstellungen sowie der „Politik der kleinen Schritte.“<sup>434</sup> Im ersten Gespräch mit Georges Pompidou nach Bildung der Regierung Brandt erklärte der Bundeskanzler, dass man den Status quo in Europa nur überwinden könne, wenn man territorial von dem bestehenden Status quo ausgehe.<sup>435</sup> Kennzeichnend für Egon Bahrs gesamteuropäische Konzeption ist die bemerkenswerte Parallele zu den Vorstellungen und Einschätzungen de Gaulles.<sup>436</sup> Die beiden Vorstellungen sind sich mit ihrer „revisionistischen“ Implikation in ihren langfristigen Zielen ähnlich.<sup>437</sup>

Mitte der 60er Jahre erkannte die SPD die außenpolitische Isolierung, in welche die

---

Haftdorn (2001), a.a.O., S. 181.

<sup>430</sup> Willy Brandt, 2005, *Ein Volk der guten Nachbarn. Außen- und Deutschlandpolitik 1966-1974* (Berliner Ausgabe Bd. 6), bearb. von Frank Fischer, Bonn, S. 46 f.

<sup>431</sup> Aufzeichnung Bahrs, 11.1.1967, in: *DEB*, Ord. 441. Siehe auch Niedhart (2000), a.a.O., S. 361.

<sup>432</sup> Klaus Hildebrand, 2004, „Willy Brandt, Charles de Gaulle und ‘la grande Europe’“, in: *Historische Zeitschrift*, 279/ 2004, S. 387-408, hier S. 408.

<sup>433</sup> Vgl. hierzu Beatrix W. Bouvier, 1991, „Die SPD und Charles de Gaulle in den sechziger Jahren“, in: Wilfried Loth et al. (Hrsg.), *De Gaulle, Deutschland und Europa*, Opladen, S. 109-120, hier S. 116. Siehe auch Brandt (1976), a.a.O., S. 130-162.

<sup>434</sup> Vgl. Brandt in einem Gespräch mit dem Berliner Korrespondenten der AFP am 31.5.1965/ betr. Willy Brandt über deutsch-französische Beziehungen, in: *SPD-Pressemitteilungen und Informationen*, 1.6.1965, S. 1 f., unter <http://library.fes.de/cgi-bin/digibert.pl?id=000347&dok=6/000347&c=365> (abgerufen am 17.5.2006). Siehe auch Marcowitz, a.a.O., S. 244 f.

<sup>435</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 30.1.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 119-126, hier S. 123; Brandt, 2005, a.a.O., S. 268-277.

<sup>436</sup> Zu Egon Bahrs und de Gaulles Europaverständnis vgl. Vogtmeier, a.a.O., S. 342-350; Abschnitt 2.3.1 dieser Arbeit.

<sup>437</sup> Zu den revisionistischen Aspekten der Ostpolitik Brandts vgl. Niedhart (2002), a.a.O.; ders./Bange (2004), a.a.O.

Bundesrepublik geraten war. Auch war sie von den USA enttäuscht, die sich trotz aller Partnerschaftsbeteuerungen als rücksichtslose Vertreter der eigenen Interessen in der Frage der MLF (*Multilateral Force*), des Vietnam-Engagements sowie der daraus folgenden Vernachlässigung der amerikanischen Europapolitik erwiesen hatten. Die Sozialdemokraten, die durch Aktionen wie den im ersten Halbjahr 1966 diskutierten Redneraustausch mit der SED nach Meinung der Bevölkerung der Bundesrepublik eindeutig ein neues Profil im Bereich der Ost- und Deutschlandpolitik gewonnen hatten, brachten wachsendes Interesse und Sympathie für die französischen Pläne auf, die Bipolarität, die dem europäischen Kontinent seine Handlungsfreiheit geraubt hatte, zu überwinden. Darüber hinaus entschied sich die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD nach dem Ende der Kanzlerschaft Erhards für ein Konzept „gleichgewichtiger europäisch-atlantischer Orientierung“<sup>438</sup>, das auch die in den vergangenen Jahren vernachlässigten Beziehungen zu Frankreich wieder zu ihrem Recht kommen ließ.

In Bezug auf Brandts Europaverständnis darf man auch nicht außer Acht lassen, dass für ihn der westeuropäische Zusammenschluss einerseits und die Kooperation zwischen West- und Osteuropa andererseits nicht in Widerspruch zueinander standen, sondern einander ergänzten. In seiner ersten Regierungserklärung vom 28.10.1969 erklärte Brandt, dass die Außenpolitik seiner Regierung „mehr als nur westeuropäisch“ sei, und sie versuche, „auch gesamteuropäisch orientiert zu sein.“<sup>439</sup> Er war der Überzeugung, dass die westeuropäische Einigung nicht beeinträchtigt werde, wenn die gesamteuropäische Zusammenarbeit Fortschritte mache und dass die gesamteuropäische Zusammenarbeit nicht beeinträchtigt werde, wenn die westeuropäische Einigung voranschreitet.<sup>440</sup>

Bei alledem dürfen die Unterschiede zwischen den gaullistischen und den sozialdemokratischen Vorstellungen von Europa nicht unterschätzt werden. Vor allem die Sozialdemokraten blieben misstrauisch gegenüber dem erratischen Element der französischen Außenpolitik, weil die SPD de Gaulles Europapolitik und seine Einstellung zur „Atlantischen Allianz“ weiterhin missbilligte. Besonders harsch wurde die sozialdemokratische Kritik, als de Gaulle im November 1967 einen britischen EWG-Beitritt erneut öffentlich ablehnte. Helmut Schmidt hatte bereits im Oktober 1967 im Bundestag erklärt, dass er in de Gaulles Einstellung zur EG und zur NATO keine einheitliche Linie mehr erkennen könne.<sup>441</sup> Der französische General

---

<sup>438</sup> Vgl. Hans-Jürgen Grabbe, 1983, *Unionsparteien, Sozialdemokratie und Vereinigte Staaten von Amerika 1945-1966*, Düsseldorf, S. 586.

<sup>439</sup> Brandt (1989), a.a.O., S. 478.

<sup>440</sup> Ebenda, S. 479.

<sup>441</sup> Schmidt am 26.10.1967 im Bundestag, in: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, 5. W.P. Stenographische Berichte, Bd. 65, Bonn, S. 6541.

fürchtete die Abhängigkeit Europas von den USA mehr als einen sowjetischen Angriff, während für die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik in der Zeit des Kalten Krieges die amerikanische Präsenz in Westeuropa nach wie vor sehr wichtig war. Mit der seit 1960 regelmäßig repetierten Formel „vom Atlantik bis zum Ural“ versuchte der französische General zu zeigen, dass Europa keine amerikanische Einflusszone bleiben dürfe.<sup>442</sup> De Gaulles Traum von einem unabhängigen Westeuropa, das unter französischer Führung den Amerikanern als ein wirklich gleichberechtigter Partner gegenüberstünde, teilte zum Teil auch Brandt, aber man darf nicht übersehen, dass Brandts Ostpolitik auf der Grundlage des Atlantismus konzipiert worden war.

Mit Blick auf die Frage der Stärkung der NATO, deren Vertrag 1969 zum ersten Mal revidiert werden konnte, sind diese unterschiedlichen Vorstellungen noch deutlicher erkennbar. In dem so genannten „Harmel-Bericht“ der NATO, der am 14.12.1967 indossiert wurde, um die schleichende Erosion der westlichen Sicherheitspolitik zu stoppen und das NATO-Bündnis wieder auf eine solide Grundlage zu stellen, wurde betont, dass „militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung [...] keinen Widerspruch, sondern eine gegenseitige Ergänzung darstellen.“<sup>443</sup> Diese Konzeption spiegelte sich auch in der Überzeugung der Bundesregierung wider, dass militärische Sicherheit ebenso wie die „europäische Friedensordnung“ nur durch eine enge Zusammenarbeit mit den USA zu verwirklichen waren. Frankreich hingegen kritisierte diesen NATO-Ansatz mit dem Hinweis, es werde keinesfalls an Verhandlungen „von Block zu Block“ teilnehmen und so zu einer Konsolidierung der Machtblöcke in Europa beitragen. Die gesamteuropäischen Vorstellungen Frankreichs zielten darauf ab, durch die Auflösung der NATO die Spaltung Europas zu überwinden und so zu einem europäischen Gleichgewichtssystem zu gelangen, den amerikanischen Einfluss in Europa obsolet zu machen und Frankreich als europäische Führungsmacht zu sichern.<sup>444</sup> Die zunehmende Konzentration der Weltmächte auf die Rüstungskontrolle und die sich hieraus ergebende Aufwertung der Bündnisse widersprach den Grundsätzen der französischen gesamteuropäischen Politik.

Im Gegensatz dazu versuchte die Bundesregierung die NATO zu einem Instrument westlicher Entspannungspolitik zu machen, um auf diese Weise den Zusammenhang von europäischer Abrüstung und westlicher, insbesondere amerikanischer Deutschlandpolitik, so weit wie möglich zu bewahren. Angesichts der angeblich in der amerikanischen Regierung geäußerten Zweifel an der Zuverlässigkeit und Bündnistreue der Bundesrepublik betonte Bundeskanzler

---

<sup>442</sup> Zur Formel „vom Atlantik bis zum Ural“ vgl. z. B. Lucas, a.a.O.

<sup>443</sup> Zum „Harmel“-Bericht vgl. Abschnitt 3.1.2 dieser Arbeit.

<sup>444</sup> Vgl. Lucas, a.a.O., S. 358.

Kiesinger unter der Großen Koalition, dass er keine „gaullistische Politik“ verfolge. Er machte de Gaulle ständig klar, dass für Deutschland das Fortbestehen und die Stärkung der NATO und des integrierten Systems eine *Conditio sine qua non* seien.<sup>445</sup>

Im Anschluss an die Prager Krise von 1968 signalisierte Frankreich trotz seines Austritts aus der militärischen Integration der NATO im März 1966 wieder Interesse an einer verteidigungspolitischen Zusammenarbeit mit der NATO. Multilaterale Organisationen wie die EG oder eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz sollten nach französischer Auffassung den Einfluss der Bundesrepublik trotz ihrer aktiven Ostpolitik eindämmen. Darüber hinaus waren die Berlin-Verhandlungen in Bezug auf die Rechte der vier Besatzungsmächte in Deutschland als Ganzes ausschlaggebend wichtig für Frankreich. Im Laufe der Koordinierung zwischen der Bundesrepublik und den drei Westmächten hat die französische Regierung am striktesten auf die volle Respektierung der Viermächte-Rechte bestanden, obwohl, wie Hans-Peter Schwarz hinweist, Frankreich zum Sieg über Deutschland am wenigsten beigetragen hatte.<sup>446</sup> Außerdem darf man nicht übersehen, dass die Ostpolitik Brandts mit ihrer De-facto-Anerkennung der DDR zugleich die Relativierung der Vorrechte der Alliierten hätte bedeuten können und die französische Außenpolitik nur über die Berlin-Verhandlungen direkten Einfluss auf Tempo und Gestalt der Neuen Ostpolitik nehmen konnte.

Im Hinblick auf die originären Rechte und Verantwortlichkeiten hatten die Konsultationen zwischen der Bundesrepublik und den drei Westmächten in der Berlin-Frage eine andere Qualität als die Abstimmung über die Ostpolitik, mit der Skepsis der Franzosen gegenüber der aktiven Ostpolitik Brandts begegnet werden sollte. Im Laufe der Moskauer Verhandlungen war die „Bonner Vierergruppe“ das wichtigste Konsultations- und Informationsorgan - auf hoher Ebene waren es die Treffen der drei westalliierten Botschafter in Bonn mit dem Staatssekretär, des Weiteren war es die Direktoren-Ebene. Sie war nicht nur als „eine Clearing-Stelle, sie nahm auch aktiven Anteil an der Ausarbeitung von Vorschlägen und Erklärungen für die Verhandlungen mit dem Osten.“<sup>447</sup> Daran nahm auch Staatssekretär Egon Bahr direkt teil. In diesem Rahmen wurden alle wichtigen ost- und deutschlandpolitischen Vorhaben und Entscheidungen debattiert, und es wurde eine gemeinsame Haltung entwickelt, wenn dies nötig erschien. Im Zusammenhang mit dem Moskauer Vertrag

---

<sup>445</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit den amerikanischen Botschaftern McGhee und Schaetzel, 21.3.1968, a.a.O., hier S. 369.

<sup>446</sup> Vgl. Link (1986), a.a.O., S. 196-206, 233-252; Wilkens (1990), a.a.O., S. 123-176; Schwarz (2005), a.a.O., hier S. 160.

<sup>447</sup> Wilkens (1990), a.a.O., S. 73.

wurden in der Vierergruppe sowohl die Texte der Briefwechsel zwischen der Bundesregierung und den drei Westmächten als auch der „Brief zur deutschen Einheit“ redigiert. Auch im Laufe der Genfer Verhandlungen über die KSZE sollte die Problematik bezüglich der Viermächte-Rechte im einzelnen im Rahmen der Bonner Vierergruppe geprüft und eine Koordination der Positionen erreicht werden, die übereinstimmende Weisungen der vier Regierungen an ihre Genfer Delegationen erlauben sollte (vgl. Abschnitt 7.6.3.c). Somit wurden die ständige Abstimmung und Koordinierung mit den Drei Mächten im Hinblick auf die Ostpolitik Brandts und die bundesdeutsche KSZE-Politik in der Viergruppe vertieft.

### 5.2.3 Großbritannien – „Immer einen Schritt hinter Bonn“

Im Vergleich zu den anderen Westmächten war die britische Haltung gegenüber der Ostpolitik der Regierung Brandt insgesamt positiv. In der britischen Presse wurden die neuen Akzente der westdeutschen Ost- und Deutschlandpolitik begrüßt. Auch die britische Regierung begrüßte grundsätzlich die Neuorientierung der Bundesregierung. Zwar war die britische Haltung zur Ostpolitik sehr zurückhaltend („Immer einen Schritt hinter Bonn“<sup>448</sup>), aber die britische Regierung unterstützte nachdrücklich die aktive Ostpolitik der Regierung Brandt, die gut in den übergeordneten Rahmen der westlichen Entspannungspolitik zu passen schien.<sup>449</sup> Großbritanniens positive Bewertung der bundesdeutschen Ostpolitik war sicherlich auch durch die Schwächung seiner weltpolitischen Position nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und seine Hoffnung auf Beschleunigung der westlichen Entspannungspolitik gegenüber dem Osten bedingt. Darüber hinaus hatte das Vereinigte Königreich als Kandidat für die EG einen besonderen Grund, die Ostpolitik der Bundesregierung zu unterstützen, da es sich dadurch die Unterstützung des britischen Beitritts zur EG durch die Bundesregierung sichern konnte.

Für den EG-Beitritt Großbritanniens war der deutsche Beistand sehr wichtig, nicht nur weil Frankreich in den sechziger Jahren den britischen Beitritt kategorisch ablehnte, sondern auch weil der politische und wirtschaftliche Einfluss der Bundesrepublik in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre beständig zugenommen hatte und die Bundesrepublik sich zum Vermittler zwischen

---

<sup>448</sup> Roger Morgan, 2000, „Willy Brandt’s ‘Neue Ostpolitik’: British Perceptions and Positions, 1969-1975“, in: Adolf M. Birke u. a (Hrsg.), *An Anglo-German Dialogue: The Munich Lectures on the History of International Relations*, München, S. 179-200, hier S. 187.

<sup>449</sup> Vgl. z. B. Deutsch-britisches Regierungsgespräch in London, 21.11.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1319-1327, hier S. 1322.

Frankreich und Großbritannien entwickelt hatte. „Der deutsche Einfluss in Westeuropa wird immer größer“, bemerkte nach dem Rücktritt de Gaulles der britische Außenminister Michael Stewart.<sup>450</sup> Im Juni 1970 bewertete das britische Außenministerium: „Deutschland ist das stärkste Mitglied der EWG und ist der Schlüssel zu unserem Beitritt ebenso wie zu den Ost-West-Beziehungen.“<sup>451</sup> Während bei der „Soames-Affäre“ die britische Regierung die von Frankreich geforderte Vertraulichkeit gebrochen hatte, entwickelte sich zwischen London und Bonn seit Ende der sechziger Jahre ein harmonisches Verhältnis.<sup>452</sup>

Die SPD hatte die britische Abstinenz schon immer für einen „Geburtsfehler“ der EWG gehalten. Schon als Außenminister räumte Brandt einer möglichen Erweiterung der EWG eindeutig Vorrang vor einem stärkeren Ausbau der Gemeinschaft, insbesondere auf außenpolitischem Gebiet, ein. Zur Zeit der Großen Koalition wusste Bundeskanzler Kiesinger indes, dass die Aufnahme Großbritanniens letztlich nicht zu verhindern war, weil die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik eine grundsätzlich positive Haltung zum Beitritt Großbritanniens widerspiegelte - wie in den übrigen EWG-Mitgliedstaaten.<sup>453</sup> Außerdem war es auch im Hinblick auf den Außenhandel im Interesse der deutschen Industrie, die Sechsergemeinschaft um die EFTA-Staaten zu erweitern.

Die britische Regierung unterstützte nicht nur die Brandtsche Ostpolitik, sondern versuchte sie auch mit ihren eigenen Interessen zu verknüpfen. In Bezug auf die Erweiterung der EG forderte Premierminister Harold Wilson Anfang 1970 bei einem Besuch in Washington Präsident Nixon auf, sich für die Aufnahme Großbritanniens einzusetzen, um Deutschlands Zuwachs an Gewicht und Autonomie etwas entgegenzusetzen.<sup>454</sup> Die britische Haltung wie die der anderen Westmächte war in Bezug auf die aktive westdeutsche Ostpolitik von Vorsicht geprägt, da man eine

---

<sup>450</sup> Memorandum von Michael Stewart für Duncan Wilson, 15.5.1969, in: Foreign and Commonwealth Office (künftig: FCO) (Hrsg.), 1997, *Documents on British Policy Overseas* (künftig: DPO), *Series III, Bd. I: Britain and the Soviet Union, 1968-72*, London, S. 128-158, hier S. 146.

<sup>451</sup> Gottfried Niedhart, 2003a, „The British Reaction towards Ostpolitik. Anglo-West German Relations in the Era of Détente 1967-1971“, in: Christian Haase (Hrsg.), *Debating Foreign Affairs: The Public and British Foreign Policy since 1867*, Berlin/Wien, S. 130-152, hier S. 137.

<sup>452</sup> Zur „Soames-Affäre“ vgl. z. B. Fernschreiben von Botschafter Freiherr von Braun an das Auswärtige Amt, 24.2.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. I, S. 267-270; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Frank/ betr. Britisch-französische Auseinandersetzung um die Europapolitik; hier: Gespräch des französischen Staatspräsidenten mit dem britischen Botschafter in Paris am 4.2.1969, 7.3.1969, ebenda., S. 325-329. Dabei ging es um einen französischen Vorschlag zur Bildung einer europäischen Freihandelszone, den Großbritannien verfrüht auf diplomatischem Wege veröffentlichte. Siehe auch Lucas, a.a.O., S. 387-395.

<sup>453</sup> Vgl. Marcowitz, a.a.O., S. 277.

<sup>454</sup> Vgl. Kissinger (1979), a.a.O., S. 436; Roger Morgan, 2005, „Die Sorgen Washingtons und Londons über ein neutrales Deutschland 1969-1975“, in: Dominik Geppert/Udo Wengst (Hrsg.), *Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945-1990*, München, S. 249-263, hier S. 256.



unkontrollierbare Entwicklung für möglich hielt. Britische Politiker befürchteten, ein unabhängigeres und einflussreicheres Deutschland könnte sich der Kontrolle der westlichen Alliierten und besonders Großbritanniens leichter entziehen. Die NATO sollte deshalb ein Instrument zur Kontrolle der Bundesrepublik sein.<sup>455</sup>

Darüber hinaus lässt Großbritannien Unbehagen bei dem Gedanken erkennen, Positionsvorteile ohne Gegenleistung abgeben zu müssen. In einem Gespräch, das bereits nach Brandts erster Regierungserklärung stattfand, fragte der britische Außenminister Bundeskanzler Brandt, welche Auswirkungen die besonderen Beziehungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik auf die Berlin-Politik hätten und ob die Stellung der DDR gegenüber Berlin dadurch nicht stärker werden würde.<sup>456</sup> Dem „uneingeladenen“<sup>457</sup> Gast erwiderte Brandt, dass er das Dilemma Großbritanniens verstehe, aber im Hinblick auf das Problem des Verhältnisses der DDR gegenüber den Internationalen Organisationen darum bitte, der Bundesregierung keine Schwierigkeiten dabei zu machen, das Verhältnis zwischen der DDR und der Bundesregierung zu normalisieren und die Staatlichkeit der DDR zu akzeptieren.<sup>458</sup> In Bezug auf die Frage der internationalen Aufwertung der DDR und der daraus folgenden Viermächte-Verantwortung für Berlin schlägt die britische Regierung eine Vorabklärung zwischen den Alliierten und Bonn vor.<sup>459</sup> Die britische Regierung betonte immer wieder die gemeinsame westliche entspannungspolitische Position, um einen deutschen ostpolitischen Alleingang und die von der Sowjetunion geforderte Auflockerung des westlichen Bündnisses zu verhindern.

In Großbritannien war die Zustimmung zur Brandtschen Ostpolitik zwar größer als bei den anderen beiden Westmächten, wie Brandts Besprechungen mit Premierminister Wilson am 2.3.1970 und die Reaktionen in der britischen Öffentlichkeit deutlich erkennen ließen.<sup>460</sup> Dies bedeutet jedoch nicht, dass man in London keine Befürchtungen wegen der aktiven Ostpolitik der Bundesrepublik gehabt hätte.

Bahrs Taktik der Geheimdiplomatie mit der Sowjetunion ließ London argwöhnen, dass die Bundesrepublik dem Osten zu viele Konzessionen machen würde, die die Interessen Großbritanniens an den bestehenden Viermächte-Rechten und -Verantwortlichkeiten gefährden

---

<sup>455</sup> Vgl. dazu Fernschreiben des Botschafters Grewe an das Auswärtige Amt/ betr. Deutschland-Kontrolle als Bündnispolitik, in: *AAPD* 1968, Bd. I, S. 325-327.

<sup>456</sup> Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem britischen Außenminister Stewart, 14.11.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1281-1289.

<sup>457</sup> Bahr (1996), a.a.O., S. 276.

<sup>458</sup> Aufzeichnung über das Gespräch Brandts mit Stewart, 14.11.1969, a.a.O., hier S. 1282.

<sup>459</sup> Deutsch-britisches Regierungsgespräch in London, 21.11.1969, a.a.O., hier S. 1323.

<sup>460</sup> Vgl. Deutsch-britisches Regierungsgespräch in London, 2.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 333-341.

könnten.<sup>461</sup> Die Westmächte wurden zwar durch die Bundesregierung über die ostpolitischen Verhandlungen informiert, aber nicht konsultiert. Im Februar 1970 erklärte Thomas Brimelow, ein hochrangiger Beamter (Unterstaatssekretär im Außenministerium), dass die neue Ostpolitik der Bundesregierung künftig sowohl die britischen Interessen in der deutschen Frage als auch die britische Position in Berlin in Frage stellen könnte.<sup>462</sup> Fünf Monate später sekundierte Denis Greenhill, Staatssekretär im Außenministerium, dass er das unangenehme Gefühl habe, dass Großbritannien von den Deutschen hereingelegt werden könnte und eine Situation akzeptieren sollte, in der britische Rechte massiv verletzt werden könnten.<sup>463</sup> Auch nach dem Abschluss des Moskauer Vertrages sprach Premierminister Edward Heath bei der Kabinettsitzung am 3.9.1970 davon, dass in der Vergangenheit enge Beziehungen zwischen Deutschland und der Sowjetunion kaum vorteilhaft für Großbritannien gewesen seien.<sup>464</sup> Das Gespenst von „Rapallo“ war also noch nicht verschwunden.

Trotz dieser Beunruhigungen unterstützte die britische Regierung die Brandtsche Ostpolitik, die auf dem westlichen Bündnis basierte. Vor allem Premierminister Wilson machte seine positive Haltung gegenüber der Ostpolitik der Bundesregierung immer wieder deutlich, um die anderen Westmächte zu beruhigen. Bei seinem Besuch in Washington im Januar 1970 erklärte Wilson dem amerikanischen Präsidenten Nixon, der vor den negativen Auswirkungen der bundesrepublikanischen Ostpolitik auf das westliche Bündnis warnte, dass er weder Zweifel an Brandts Loyalität dem Westen gegenüber noch Angst vor Brandts Ostpolitik hätte.<sup>465</sup> Bis zu seinem Rücktritt im Juni 1970 brachte Wilson wiederholt seine volle Unterstützung für die Verhandlungen der Bundesregierung mit den Ostblockstaaten zum Ausdruck.<sup>466</sup> Außerdem war Roger Jackling, der britische Botschafter in Bonn, bei den Treffen der „Bonner Vierergruppe“ (Vgl. Abschnitt 5.2.2) trotz seiner Forderungen nach schnelleren Berichten der Bundesregierung über den Verlauf ihrer Ostpolitik ein nachdrücklicher Befürworter dieser Ostpolitik. Im Juni 1970 bemerkte Jackling in seinem Bericht, dass die britische Regierung ihre Unterstützung für die Ostpolitik der

---

<sup>461</sup> Vgl. z. B. Niedhart (2003a), a.a.O., S. 140 und 142.

<sup>462</sup> Vgl. Brief Brimelows an Wilson vom 13.2.1970, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 243. Siehe auch Morgan (2005), a.a.O., S. 256 f.

<sup>463</sup> Vermerk Greenhills vom 13.7.1970, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 242. Siehe auch Morgan (2005), a.a.O., S. 257.

<sup>464</sup> Vgl. Gottfried Niedhart, 2003b, „Zustimmung und Irritationen: Die Westmächte und die deutsche Ostpolitik 1969/70“, in: Ursula Lehmkuhl/Clemens A. Wurm/Hubert Zimmermann (Hrsg.), *Deutschland, Großbritannien, Amerika. Politik, Gesellschaft und Internationale Geschichte im 20. Jahrhundert. Festschrift für Gustav Schmidt*, Stuttgart, S. 227-245, hier S.240.

<sup>465</sup> Vgl. Niedhart (2003a), a.a.O., S. 141 f.

<sup>466</sup> Vgl. z. B. Brief Wilsons an Brandt, 26.3.1970, in: *WBA*, Bundeskanzler 52.

Bundesregierung aufrechterhalten sollte, „denn offensichtlich passt sie zu unserem eigenen Ziel, nämlich dem Abbau der Spannungen in Europa, und außerdem sind wir auf enge bilaterale Beziehungen mit der Bundesrepublik angewiesen.“<sup>467</sup> Im Rückblick lobte er die Entwicklung eines „ausgezeichneten Koordinationsmechanismus für die Handhabung von Problemen im Zusammenhang mit der Ostpolitik und den Berlin-Gesprächen.“<sup>468</sup> Nach der Übergabe der Regierungsgeschäfte von Wilson an Heath veränderte sich diese positive Bewertung Englands nicht.

Im Hinblick auf die britische Vorstellung von der Entspannungspolitik darf man aber nicht vergessen, dass sich die Détente in Europa nach Auffassung Großbritannien, auf der Grundlage des Status quo entwickeln würde. In den britischen Vorstellungen war das Element der Überwindung des Status quo nicht so erkennbar wie in den Vorstellungen Bahrs oder in denen Frankreichs, weil Großbritannien davon ausging, dass eine deutsche Wiedervereinigung in absehbarer Zeit nicht möglich wäre. Es entsprach jedoch der britischen Interessenlage, die gemeinsame entspannungspolitische Position des Westens weiter zu stärken zu versuchen. Nach britischer Ansicht durfte keine Bewegung auf der deutschen Szene das Kräftegleichgewicht in Europa zum Nachteil des Westens verschieben. Eine Verminderung der westlichen Verteidigungsbereitschaft oder –fähigkeit, d. h. der der NATO, wäre als ernste Störung der Balance gewertet worden. Das britische Ziel für das europäische Gleichgewicht bedeutete zwar keine Anerkennung oder Akzeptanz der sowjetischen Einflusszonen in Osteuropa, jedoch sollte diese britische Absicht von der Bundesrepublik wahrgenommen werden.<sup>469</sup> Andererseits sah das britische Außenministerium in der neuen Ostpolitik der Bundesregierung eine dynamische Tendenz, die langfristig zum politischen Wandel im Osten führen könnte, während die Sowjetunion auf die Bestätigung ihrer Vorherrschaft in Osteuropa abzielte. Großbritannien erwartete jedoch, dass die Westalliierten durch ihre Unterstützung für die Regierung Brandt die künftige Entwicklung der neuen westdeutschen Ostpolitik besser kontrollieren könnten.

#### **5.2.4 Abstimmung mit dem Westen auf multilateraler Ebene**

Die Bundesregierung sah sich vor der Aufgabe, eine Abstimmung mit den wichtigsten europäischen Verbündeten zu gewährleisten. Unter den verschiedenen Abstimmungsm glichkeiten

---

<sup>467</sup> Morgan (2005), a.a.O., S. 258.

<sup>468</sup> Interview Roger Jacklings, in: *Süddeutsche Zeitung*, 10.11.1971, zitiert nach Wilkens (1990), a.a.O., S. 131.

<sup>469</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters von Hase an das Auswärtige Amt/ betr. Britische Haltung zu unserer Deutschland- und Ostpolitik, 13.6.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 979-983.

bot sich neben dem Bemühen um die bilateralen Absicherungen der Ostpolitik im Westen eine Reihe von Konsultationsmechanismen an, die aus der Einbindung der bundesdeutschen Außenpolitik in das westliche Staatensystem resultierten. In diesem Zusammenhang bildete das wichtigste Gremium die schon oben erwähnte „Bonner Vierergruppe“. Einen weiteren Konsultationsmechanismus auf multilateraler Ebene stellte die sicherheitspolitische Zusammenarbeit innerhalb der NATO dar. Da die NATO ihre Legitimation unmittelbar durch das Sicherheitsdilemma im Ost-West-Konflikt bezog, erschien es sinnvoll und notwendig, ein eigenständiges westdeutsches Vorgehen gegenüber den osteuropäischen Staaten im Bündnis abzusichern. Des Weiteren konnte die Bundesrepublik damit vor allem den USA gegenüber ihre Westbindung unter Beweis stellen, weil die NATO die institutionalisierte Klammer zwischen der westlichen Supermacht und Westeuropa bildete.

Die Bundesregierung berief sich bei ihren ostpolitischen Aktivitäten auf den „Harmel-Bericht“ von 1967, in dem neben der Verteidigungsfähigkeit auch der Entspannungswille der westlichen Allianz betont worden war (vgl. Abschnitt 3.1.2.). Auf dieser Grundlage betrieb die Regierung Brandt eine aktive Bündnispolitik, die durch eigene Verteidigungsanstrengungen und finanzielle Leistungen im Rahmen der NATO zum Ausdruck kam.<sup>470</sup> Sie wollte damit keinen Zweifel an ihrer Bündnistreue aufkommen lassen und darüber hinaus die Entspannungspolitik auf multilateraler Ebene voranbringen.

Um das Vertrauen der westlichen Partner in die Westbindung der Bundesrepublik zu erhöhen, waren weitergehende Anstrengungen nötig. Bei der aktiven Westpolitik stand die westeuropäische Integration im Mittelpunkt. In seiner Regierungserklärung vom 28.10.1969 sprach sich Brandt dafür aus, dass „wirksame Maßnahmen zur Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft und zur verstärkten politischen Zusammenarbeit eingeleitet werden.“<sup>471</sup> Am Beginn seiner Kanzlerschaft stellte er fest, dass die Außenpolitik der neuen Bundesregierung „in erster Linie europäisch“ sein sollte.<sup>472</sup> Durch einen Beitrag zur Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft konnte die Bundesregierung ihre feste Bindung an die westliche Allianz beweisen und für eine zusätzliche Absicherung ihrer Ostpolitik sorgen. Darüber hinaus bestand damit die Möglichkeit, auf einen multilateralen Entspannungsprozess hinzuwirken, in den sich die ost- und deutschlandpolitischen Initiativen der Bundesrepublik einbetten ließen.<sup>473</sup>

---

<sup>470</sup> Zu den finanziellen Aufwendungen im Rahmen der NATO vgl. z. B. Link (1986), a.a.O., S. 233.

<sup>471</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt vom 28.10.1969, a.a.O., hier S. 39.

<sup>472</sup> Vgl. Brandt (1989), a.a.O., S. 478.

<sup>473</sup> Zum Verhältnis zwischen der Ostpolitik Brandts und der westeuropäischen Integration vgl. Tetsuji Senoo,

Nach der ersten Regierungserklärung nahm die Regierung Brandt Gespräche mit der Sowjetunion, Polen und der DDR auf. Parallel dazu versuchte die sozial-liberale Regierung, sich der Unterstützung der Westalliierten für ihre neue Ostpolitik zu versichern. Im Hinblick auf die Koordinierung mit dem Westen spielte das Thema der westeuropäischen Integration eine beträchtliche Rolle. Bei der EWG-Gipfelkonferenz im Dezember 1969 in Den Haag, in der Ziele wie die Erweiterung, die Vollendung und die politische Zusammenarbeit in der Gemeinschaft betont worden waren, betrieb die Bundesregierung eine aktive Westeuropapolitik, um die Verankerung der Bundesrepublik im westlichen Staatensystem abzusichern. Dabei musste vor allem die französische Position berücksichtigt werden, um einvernehmliche Fortschritte im westeuropäischen Integrationsprozess zu erreichen und die Ostpolitik im Westen abzustimmen. Wie bereits in Abschnitt 5.2.2 erwähnt, stellte Brandt dem französischen Staatspräsidenten Georges Pompidou „finanzielle Opfer“ bei der Finanzierung der europäischen Agrarpolitik in Aussicht. Die Bundesregierung hatte bereits damals erkannt, dass ein weiteres Vorantreiben der westeuropäischen Integration für ihre erfolgreiche Ostpolitik erforderlich war.<sup>474</sup>

Des Weiteren bemühte sich die Bundesrepublik bei der ersten NATO- Ministerratstagung seit Amtsübernahme der neuen Bundesregierung am 4. und 5.12.1969 in Brüssel um die Einordnung ihrer Entspannungsinitiativen in die Gesamtpolitik des westlichen Bündnisses. Beim traditionellen „Deutschlandtreffen“ mit den westalliierten Außenministern William Rogers (USA), Maurice Schumann (Frankreich) und Michael Stewart (Großbritannien) am 3.12. berichtete Walther Scheel (Bundesrepublik) von dem positiven Ergebnis der EWG-Konferenz in Den Haag und den Plänen bezüglich der bundesdeutschen Ostinitiativen.<sup>475</sup> Scheel betonte die große Bedeutung eines engen Einvernehmens mit den drei Westmächten und das starke Interesse auch der Bundesregierung an einer Verankerung ihrer Ostpolitik im westlichen Bündnis. Die drei Ministerkollegen nahmen diese Erklärungen mit großer Befriedigung zur Kenntnis und hoben ihr volles Vertrauen in die Ostpolitik der neuen Bundesregierung hervor. Vor allem der amerikanische Außenminister legte Wert darauf, die Zustimmung der amerikanischen Regierung zur Deutschland- und Ostpolitik der Bundesregierung zu betonen.<sup>476</sup>

---

2006, „Willy Brandt's Ostpolitik and West European Integration: Egon Bahr's Concepts and the Western allies“, in: *Globalisation, Regionalisation and National Policy Systems: Proceedings of the Second Anglo-Japanese Academy, 7-11 January 2006, The International Center for Comparative Law and Politics, Graduate School of Law and Politics, the University of Tokyo (ICCLP) Publications No.9*, Tokio, S. 425-451; Wilkens (2007), a.a.O.

<sup>474</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt, 16.11.1969, a.a.O., S. 1304.

<sup>475</sup> Die „Deutschlandtreffen“ waren die zur Tradition gewordenen Treffen der Außenminister der drei Westmächte und des Bundesaußenministers am Vorabend der NATO-Ratstagungen. Vgl. z. B. Wilkens (1990), a.a.O., S. 75 f.

<sup>476</sup> Fernschreiben des Ministerialdirektors Ruete an das Auswärtige Amt/ betr. Viereressen am 3.12. in Brüssel,

Auch bei der NATO-Ministerkonferenz am 4.12. wurden die deutschen Bemühungen um bilaterale Abkommen über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen begrüßt. Scheel wies darauf hin, dass die neue Ostpolitik der Bundesregierung die Absicherung durch die Allianz und die Solidarität der Bündnispartner brauche. Der französische Außenminister erklärte seine volle Übereinstimmung mit den deutschen Bemühungen um Entspannung, insbesondere hinsichtlich des bilateralen Gewaltverzichts.<sup>477</sup> Aber zwei Tage nach dem Auftakt der deutsch-sowjetischen Gespräche am 8.12. berichtete der NATO-Botschafter Wilhelm Grewe von dem Wunsch der NATO-Mitgliedstaaten nach Konsultationen über die Gespräche zwischen den beiden Ländern sowie die Frage der Anerkennung der DDR und ihrer Beteiligung an einer vom Osten vorgeschlagenen gesamteuropäischen Konferenz. Er wies zusammenfassend darauf hin, dass die Bundesregierung in der kommenden Zeit bei den Konsultationen über ihre Ostpolitik diese Wünsche berücksichtigen sollte.<sup>478</sup>

### **5.3 Der Beginn der Verhandlungen über Berlin und die Koordinierung mit den Westalliierten**

In der Anfangsphase der Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion war das Berlin-Problem eines der schwierigsten Themen, da es wegen der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte in Wirklichkeit nicht um eine Angelegenheit der Bundesrepublik, sondern um die der USA, Frankreichs, Großbritanniens und der Sowjetunion gehen sollte. Die westliche und die östliche Seite hatten unterschiedliche Auffassungen vom Status der Stadt. Seit 1958 betrachtete die Sowjetunion die alliierten Vereinbarungen über Berlin (1944/45) als nicht mehr in Kraft befindlich.<sup>479</sup> Sie betrachtete West-Berlin als eine „selbständige politische Einheit“, bestritt die Rechtmäßigkeit der Bindungen West-Berlins an die Bundesrepublik und postulierte das Recht der DDR, den nicht-alliierten Transitverkehr zu kontrollieren. Die Westmächte hingegen gingen davon aus, dass der 1945 festgelegte Viermächte-Status für Berlin weiterbestand.<sup>480</sup>

---

4.12.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1359-1364.

<sup>477</sup> Fernschreiben des Ministerialdirektors Ruete an das Auswärtige Amt/ betr. NATO-Ministerkonferenz Dezember 1969; hier: Bericht über Vormittags- und Nachmittagssitzung am 4.12.1969, 5.12.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1367-1377, hier S. 1375.

<sup>478</sup> Fernschreiben des Botschafters Grewe an das Auswärtige Amt/ betr. Konsultation über unsere Ostpolitik, 10.12.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1395 f.

<sup>479</sup> Vgl. z. B. Hans Georg Lehmann, 1989, *Chronik der Bundesrepublik Deutschland 1945/49 bis heute*, 3., aktualisierte Auf., München, S. 102.

<sup>480</sup> Vgl. Link (1986), a.a.O., S. 198. Siehe auch Abschnitt 5.1 dieser Arbeit.

Eine Berlin-Regelung der Viermächte wurde 1969/70 für die Bundesregierung zwingend, weil die Ausgleichsbemühungen der beiden Supermächte für die Zukunft befürchten ließen, das die USA auch in Berlin eine Verminderung ihrer Präsenz für vorteilhaft ansehen könnten. Die Initiative für einen detaillierten Meinungsaustausch auf der Ebene der vier Siegermächte wurde vom Bundesaußenminister der Großen Koalition Brandt auf der NATO-Ministerkonferenz in Washington im April 1969 angeregt. Die sowjetische Seite zeigte sich gesprächsbereit, ohne indes in der Sache von ihrer starren Position abzugehen.

Auf ein entsprechendes Signal aus der Sowjetunion hin regten die drei Westmächte im August 1969 einen Meinungsaustausch über Möglichkeiten zur Verbesserung der Situation Berlins, insbesondere hinsichtlich des Zugangs an.<sup>481</sup> Am 12.9.1969 erklärte sich Moskau zu Gesprächen bereit. Während der Verhandlungen mit Egon Bahr in Moskau weigerte sich der sowjetische Außenminister Gromyko, über den Problembereich „Berlin“ zu sprechen und verlangte, dass dies schließlich bei den Viermächte-Verhandlungen geschehen sollte.<sup>482</sup> Für Henry Kissinger war die Berlin-Frage ein Instrument, um die Ostpolitik der Regierung Brandt in die amerikanische Entspannungspolitik einzubinden und zu kontrollieren.<sup>483</sup> Dabei stand für Kissinger eine gemeinsame westliche Position für die Berlin-Verhandlungen im Vordergrund. In dieser Phase spielte bei der Zustimmung der Verbündeten zur Brandtschen Ostpolitik die Koordinierung zwischen der Bundesrepublik und den drei westlichen Partnern eine wichtige Rolle.

Parallel zu den Verhandlungen mit den Ostblockstaaten versuchte die Regierung Brandt die drei Westmächte dazu zu bringen, Berlin-Verhandlungen mit der Sowjetunion aufzunehmen. Zwar war die Bundesrepublik kein direkter Teilnehmer an den Berlin-Verhandlungen, sie war jedoch bemüht, durch bi- und multilaterale Vereinbarungen auf die westliche Position einzuwirken. Es ist vorstellbar, dass die Stadt Berlin eine besondere Bedeutung für die ost- und deutschlandpolitische Konzeption Willy Brandts und Egon Bahrs hatte. Beim Bau der Berliner Mauer 1961 war Brandt Bürgermeister West-Berlins und Bahr war schon damals als Regierungssprecher zu seinen engen Mitarbeitern. Richard Löwenthal attestierte Bahr „ein hohes persönliches Verantwortungsgefühl gegenüber den Bewohnern West-Berlins.“<sup>484</sup> Bei den Viermächte-Verhandlungen versuchte Bahr nicht nur die Entspannungsbestrebungen der Bundesrepublik mit denen der Westalliierten zu

---

<sup>481</sup> Vgl. Drahterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Blumenfeld/betr. Sondierungen der Drei Mächte bei der Sowjetunion wegen einer Verbesserung der Berlin-Situation und der Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands, 5.8.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 883-886.

<sup>482</sup> Vgl. z. B. Protokoll über das 8. Gespräch zwischen Bahr und Gromyko am 10.3.1970, in: *DEB*, Ord. 392/2.

<sup>483</sup> Vgl. Kissinger (1979), a.a.O., S. 444.

<sup>484</sup> Vgl. Schmid (1979), a.a.O., S. 58.

verbinden, sondern auch „die vitalen Interessen der Bundesrepublik einzubringen, ohne am Tisch der Viermächte zu sitzen.“<sup>485</sup>

Nach dem Jahreswechsel 1969/1970 kam die Koordinierung zwischen der Regierung Brandt und den drei Westmächten für die Berlin-Verhandlungen immer besser voran. Im Brief an Staatssekretär Georg Duckwitz vom 15.1.1970 erklärte Egon Bahr, dass die drei Westmächte versuchen sollten zu erreichen, dass die Sowjetunion die Bindung Westberlins an den Bund als Teil des gewachsenen Status betrachten und hinnehmen sollte.<sup>486</sup> Beim deutsch-französischen Gespräch betonte die französische Seite in Bezug auf das Berlin-Problem, dass ein weiterer Informationsaustausch wünschenswert sei, weil Frankreich bei den Ost-West-Verhandlungen Gleichklang und Gleichschritt mit der Bundesregierung wahren wolle. Dazu erklärte Brandt, dass der Status Westberlins sehr wichtig sei, und dass dieses Thema besser bei Gesprächen zwischen den Drei Mächten und der Sowjetunion behandelt werden solle, weil Westberlin auf der Grundlage der originären Rechte der Drei Mächte gehalten werden könne. Darüber hinaus betonte Brandt, dass die Bundesrepublik zum Westen gehöre, keinen Alleingang unternehmen und sich als ein zum Westen gehöriges Land bemühen wolle, Spannungen gegenüber dem Osten abzubauen und ähnlich normale Beziehungen wie andere westeuropäische Länder zum Osten anzustreben.<sup>487</sup> Im Gegensatz zu den sowjetischen Versuchen, die Viermächte-Gespräche auf Westberlin zu beschränken und sich dort ein Mitspracherrecht zu sichern,<sup>488</sup> wurde bei der Bonner Vierergruppe vom 16.2. darauf verwiesen, dass die sowjetische Mitverantwortung nicht nur auf Westberlin, sondern auch für die ganze Stadt zum Ausdruck gebracht werden sollte.<sup>489</sup> Einerseits war der amerikanische Botschafter Kenneth Rush der Meinung, dass man sich Zeit lassen sollte, eine genaue Abstimmung zwischen den drei Alliierten und mit der Bundesregierung über die Tagesordnung herbeizuführen, die den Text der Antwort auf das sowjetische Schreiben betreffend die Berlin-Verhandlungen vom 10.2. behandeln sollte.<sup>490</sup> Andererseits beschlossen die Westmächte, auf die Meinungsbildung der NATO in

---

<sup>485</sup> Vgl. Bahr (1991), a.a.O., S. 40.

<sup>486</sup> Brief Bahrs an Staatssekretär Duckwitz, 15.1.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 26 f.

<sup>487</sup> Vgl. Gespräch Brandts mit Pompidou, 30.1.1970, a.a.O. Beim deutsch-britischen Regierungsgespräch in London vom 2.3.1970 wiederholte Brandt die gleiche Behauptung gegenüber Wilson. Deutsch-britisches Regierungsgespräch in London, 2.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 333-341.

<sup>488</sup> Vgl. z. B. Runderlass des Ministerialdirigenten Sahn/ betr. Sowjetische Antwort auf die Sondierungen der Drei Mächte betreffend Verbesserung der Berlin-Situation und der Verkehrsverbindungen zwischen beiden Teilen Deutschlands, 16.9.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1010-1012.

<sup>489</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete/ betr. Konsultation in Bonner Vierergruppe über die sowjetische Berlin-Note vom 10.2.1970, 17.2.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 260-262.

<sup>490</sup> Aufzeichnung des Staatssekretärs Duckwitz, 18.2.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 278-280, hier S. 278.



geeigneter Weise Einfluss nehmen zu wollen.<sup>491</sup>

In dieser Phase ist bemerkenswert, dass die Koordinierung der Verhandlungen über Berlin von einer steten Informations über die Gespräche mit der Sowjetunion begleitet wurden. In einem Brief an Kissinger berichtete Bahr nicht nur über die Gespräche in Moskau, sondern betonte auch, dass eine Berlin-Regelung gefunden werden müsste und die Bundesregierung sich mit den Drei Mächten darüber abstimmen wollte.<sup>492</sup> Die Unterrichtungen des Staatssekretärs Duckwitz über die deutsch-sowjetischen Gespräche wurden schon von den Botschaftern der drei Westmächte in Bonn mit Dank und Befriedigung aufgenommen.<sup>493</sup> Auch Bundeskanzler Brandt schrieb am 25.2. einen Brief an die Regierungschefs der Drei Mächte, in dem er von den Gesprächen mit der Sowjetunion und Polen berichtete.<sup>494</sup> Brandt erklärte, dass Bahr in Moskau keinen Zweifel an der Haltung der Bundesrepublik gelassen hatte, und dass es ohne Anerkennung der Unantastbarkeit der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte für Berlin und Deutschland als Ganzes kein Abkommen mit der Sowjetunion über Gewaltverzicht geben könnte. Der Bundeskanzler betonte auch die Notwendigkeit einer baldigen Abstimmung der westlichen Position in Bezug auf die Viermächte-Gespräche über Berlin.

Mit diesem Schreiben wurde das Arbeitspapier der Bundesregierung über die Behandlung der Berlinfrage aus der Sicht von Duckwitz und Bahr den Botschaftern der drei Westmächte übergeben, dessen Teil I inhaltlich die Darlegungen von Bahr in Moskau wiedergab.<sup>495</sup> In Teil II stellte es die Position der Bundesregierung zur Berlinfrage dar, die der im gemeinsamen Interesse liegenden westlichen Haltung entsprechen sollte. Das Arbeitspapier machte darauf aufmerksam, dass es im Zuge einer Entspannungspolitik in Europa erforderlich erschien, dass der zivile Zugang zwischen Berlin (West) und der Bundesrepublik störungsfrei werden sollte. Darin wurde der Standpunkt der Bundesregierung zu den Viermächte-Gesprächen über Berlin zusammengefasst. Die Bundesregierung bat die drei Westmächte, die Sowjetunion auf die bundesdeutsche Position hinzuweisen. Um auf keinen Fall ein Lage entstehen zu lassen, in der die Sowjetunion die Drei Mächte und die Bundesrepublik gegeneinander ausspielen könnte oder mit unterschiedlichen westlichen Ausgangspositionen operieren könnte, war es der Bundesregierung wichtig, dass ihre Westpartner bald in einen eigenen Meinungs austausch mit der Sowjetunion träten. Daher rechnete

---

<sup>491</sup> Fernschreiben des Ministerialdirektors Ruete an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel /betr. Sowjetische Berlinnote vom 10.2.1970, 24.2.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 306-308.

<sup>492</sup> Brief Bahrs an Kissinger, 20.2.1970, in: *DEB*, 439.

<sup>493</sup> Aufzeichnung des Staatssekretärs Duckwitz, 18.2.1970, a.a.O, hier S. 280.

<sup>494</sup> Brief Brandts an Nixon, 25.2.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 311-313.

<sup>495</sup> Vgl. Arbeitspapier der Bundesregierung, 25.2.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 308-311.

die sozial-liberale Regierung damit, dass die Berlin-Verhandlungen gleichzeitig mit den deutsch-sowjetischen und deutsch-deutschen Gesprächen geführt werden könnten.

Über dieses Arbeitspapier und das Schreiben an die westlichen Regierungschefs wurde in der Sitzung der Bonner Vierergruppe vom 27.2.1970 diskutiert.<sup>496</sup> Der amerikanische und der britische Vertreter begrüßten das Schreiben und betonten darüber hinaus, dass das Arbeitspapier ein wertvoller Beitrag zur Vorbereitung der Viermächte-Gespräche sei. Demgegenüber warnte der französische Vertreter davor, als Verhandlungsziel des Westens die Respektierung der bestehenden Verhältnisse ins Auge zu fassen. Nach französischer Ansicht müsste das Ziel des Westens die Änderung und nicht die Verfestigung der bestehenden Zustände sein.

Am 12.3. schickte der amerikanische Präsident Nixon das Schreiben an den Bundeskanzler Brandt zurück.<sup>497</sup> Darin bedankte Nixon sich für die ausführlichen Informationen über den Fortgang der Gespräche zwischen der Bundesregierung und den Ostblockstaaten und stellte die Bedeutung einer einheitlichen Position der drei Westmächte und der Bundesrepublik fest, die noch vor Beginn der Viermächte-Gespräche mit der Sowjetunion über Berlin gefunden werden müsste. Um den falschen Eindruck von Meinungsverschiedenheiten zwischen den drei Westmächten und der Bundesrepublik entgegenzutreten, schlug er vor, bis zur ersten Sitzung der Viermächte-Gespräche vom 26.3. eine westliche Position auszuarbeiten, so dass auch ein angemessener taktischer Vorteil daraus gezogen werden könnte. Zum Schluss wies er aber darauf hin, dass sich die erste Sitzung hauptsächlich Verfahrensangelegenheiten widmen sollte, wenn bis zum 26.3. immer noch keine wesentlichen Punkte im westlichen Lager ausgearbeitet sein sollten. Die amerikanische und die deutsche Seite einigten sich zwar über die Notwendigkeit einer einheitlichen Position des Westens, die USA legten jedoch keinen so großen Wert wie die Regierung Brandt darauf, mit den Vierer-Gesprächen über Berlin bald zu beginnen.<sup>498</sup>

In der Sitzung der Bonner Vierergruppe vom 21./22.3. wurde über die westlichen Verhandlungsziele als Vorbereitung für die am 26.3. beginnenden Viermächte-Gespräche über Berlin diskutiert. Die alliierte Position brachte dabei die Ziele der Bundesregierung sowie Respektierung der wirtschaftlichen, finanziellen und rechtlichen Verbindungen zwischen

---

<sup>496</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse van Well/ betr. Berlin-Gespräche der Vier Mächte, 2.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 344 f.

<sup>497</sup> Schreiben des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, Nixon, an den Bundeskanzler, Brandt, 12.3.1970, in: Brandt (2005), a.a.O., S. 279 f. Siehe auch Kissinger (1979), a.a.O., S. 568.

<sup>498</sup> Vgl. auch Brandt an Nixon, 25.2.1970, a.a.O., hier S. 312. Im Gespräch mit dem britischen Premierminister Wilson sprach Brandt schon davon, dass es durchaus schnell genug sei, wenn die alliierten Gespräche mit den Sowjets über Berlin in März stattfinden würden. Deutsch-britisches Regierungsgespräch, 2.3.1970, a.a.O., S. 338.

West-Berlin und der Bundesrepublik durch die Sowjetunion und das Ziel der Verbesserung des zivilen Zugangs nach Berlin auf der Grundlage der Viermächte-Verantwortung zum Ausdruck.<sup>499</sup> Da die DDR beim Gespräch in Erfurt zwischen der Bundesrepublik und der DDR vom 19.3. keine Bereitschaft zeigte, auf die Berlinfrage einzugehen, war es der Bundesregierung umso wichtiger, dass die drei Westmächten dafür kämpften, dass die östliche Seite die zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik gewachsenen Beziehungen zur Kenntnis nahm. Im Schreiben an Nixon betonte Brandt auch, dass die Drei Mächte und die Bundesregierung wegen der Kontakte der Regierung Brandt mit Ostblockstaaten in sehr enger Fühlung blieben.<sup>500</sup>

Die erste Sitzung der Viermächte-Gespräche über Berlin wurde am 26.3. eröffnet. Zu Beginn der Sitzung gaben die vier Botschafter Statements ab. Die Atmosphäre sei gut, entspannt und frei von Polemik gewesen. Die drei alliierten Botschafter vertraten die Standpunkte, die schon in der Bonner Vierergruppe als die westliche Verhandlungskonzepte zusammengefasst wurden. Der französische Vertreter verlangte allerdings, dass die Viermächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten für Berlin und Deutschland respektiert werden sollten. Die sowjetische Seite zielte von vornherein darauf ab, die Verhandlungen auf West-Berlin zu beschränken, während die westlichen Alliierten als Verhandlungsort die Bezeichnung „Berlin“ durchsetzen wollten.<sup>501</sup> Diese grundsätzlichen Auseinandersetzungen zwischen Ost und West über die Berlinfrage konnten erst gelöst werden, nachdem die Regierung Brandt mit der Sowjetunion das Gewaltverzichtsabkommen vom 12.8. abgeschlossen hatte.

#### **5.4 Das wachsende Unbehagen der Westmächte und die Reaktionen der Bundesrepublik Deutschland**

Willy Brandt kam am 10./11.4.1970 zum ersten Mal als Bundeskanzler nach Washington. In den Gesprächen mit Brandt unterstrich Nixon, dass er Vertrauen in die Politik der Bundesregierung habe und wisse, dass sie nicht daran denke, bewährte Freundschaften beider Länder aufs Spiel zu setzen. Zwar beobachtete die Nixon-Administration anfänglich mit Zurückhaltung die Ostpolitik der Regierung Brandt, beide Regierungschefs waren aber entschlossen,

---

<sup>499</sup> Aufzeichnung von van Well/ betr. Berlin-Gespräche der Vier Mächte, 22.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 509-511.

<sup>500</sup> Vgl. Brief Brandts an Nixon, 22.3.1970, in: *WBA*, Bundeskanzler, 60.

<sup>501</sup> Drahterlass des Ministerialdirigenten Lahn/ betr. Eröffnung der Vier-Mächte-Gespräche über Berlin am 26.3.1970, 27.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 528-532.

in allen Ost-West-Fragen in engem Kontakt zu bleiben.<sup>502</sup> Beim Delegationsgespräch vom 11.4.1970 verwies Egon Bahr auf den inneren Zusammenhang zwischen den Viermächte-Gesprächen und den deutsch-sowjetischen Gesprächen. Er deutete interessanterweise an, dass in einem späteren Stadium eine intensivere Beteiligung der deutschen Behörden an den Viermächte-Gesprächen zweckmäßig werden könnte.<sup>503</sup> Dies scheint Bahrs aktive Bemühungen um die Durchsetzung der deutschen Interessen bei der Berlin-Problematik zu bestätigen.

Nach den Vorbereitungen der drei Westmächte und der Bundesregierung in der Bonner Vierergruppe fand am 28.4.1970 die zweite Berlin-Sitzung der Viermächte statt. Die drei westlichen Botschafter unterrichteten die Bundesregierung in der Bonner Vierergruppe darüber, dass bei der zweiten Sitzung der sowjetische Botschafter Pjotr Abrassimow zwei alternative Vorschläge für das Verhandlungskonzept über Berlin gemacht habe. Die Amerikaner und die Briten neigten zu einer vorsichtig positiven Beurteilung, während die Franzosen zurückhaltend waren.<sup>504</sup> Am 30.4. schrieb Bundesaußenminister Scheel an den französischen Außenminister Schumann, dass die Bundesregierung die Bemühungen der drei Westmächte um eine Bekräftigung der Viermächte-Verantwortung auf den Zugangswegen zwischen Berlin und der Bundesrepublik nachdrücklich unterstütze. Scheel betonte auch, dass die Stabilisierung der Lage Berlins mit einem *modus vivendi* in Deutschland auf das Engste verknüpft sei, und die Bundesregierung den Berlin-Gesprächen außerordentliche Bedeutung beimesse. Zum Schluss dankte Scheel dem französischen Außenminister herzlich für die öffentliche Unterstützung der bundesdeutschen Ostpolitik.<sup>505</sup> Nach deutscher Ansicht schien es, als würde es der Bundesrepublik gelingen, die Verhandlungen der Bundesregierung mit dem Osten und die Viermächte-Gespräche über Berlin mit den Westmächten zu koordinieren.

In der Aufzeichnung vom 4.5.1970 machte Ministerialdirektor Ruete auf Bedenken der drei Westmächte gegen die Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung aufmerksam. Nach Ruetes Auffassung sei in den Konsultationen der Bonner Vierergruppe ein wachsendes Unbehagen der Alliierten festzustellen gewesen. Dies war in erster Linie dadurch ausgelöst worden, dass die

---

<sup>502</sup> Aufzeichnung des Bundeskanzlers Brandt/ betr. Gespräche mit Präsident Nixon in Washington am 10./11.4.1970, 11.4.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 591-595. Siehe auch Brandt (1976), a.a.O., S. 379-385; Bahr (1996), a.a.O., S. 314 f.; Kissinger (1979), a.a.O., S. 457 f.; Abschnitt 5.2.1 dieser Arbeit.

<sup>503</sup> Fernschreiben des Botschafters Pauls an Bundesminister Scheel/ betr. Bundeskanzlerbesuch; hier: Zweites Delegationsgespräch am 11.4.1970, 13.4.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 601-604.

<sup>504</sup> Zur Vorbereitung der zweiten Berlin-Sitzung vgl. Aufzeichnung Lahns/ betr. Vorbereitung der nächsten Berlin-Sitzung der Vier Mächte am 28.4.1970, 22.4.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 642-644.

<sup>505</sup> Brief des Bundesministers Scheel an Schumann, 30.4.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 697 f. Der französische Außenminister brachte am 28.4. in seiner Rede vor der Nationalversammlung seine Unterstützung der Ostpolitik der Bundesregierung zum Ausdruck.

Alliierten glaubten, über die Verhandlungen der Bundesregierung mit den Ostblockstaaten nur unvollkommen bzw. erst nachträglich unterrichtet worden zu sein. Die Verstimmung bei den Alliierten hatte die Bundesregierung dadurch konkret zu spüren bekommen, dass die Alliierten nach den zwei Berlin-Gesprächen der Viermächte der Regierung Brandt nicht den vollen Wortlaut der Erklärung Abrassimows gegeben, sondern sie lediglich in groben Zügen unterrichtet hatten. Als Begründung hatten die Westmächte der Bundesrepublik zu verstehen gegeben, dass sie sie in gleicher Weise unterrichten würden, wie die Bundesregierung sie über ihr Gespräche informierten hätte.<sup>506</sup>

Ruete fuhr fort, dass sich das alliierte Unbehagen nicht nur aus einer unbefriedigenden Konsultation erklären könnte. Nach seiner Auffassung stand dahinter vielmehr die Unsicherheit, wie weit die alliierten Vorbehaltsrechte (d.h. die Viermächte-Verantwortung für Deutschland und Berlin) durch die neue Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung beeinträchtigt werden könnten. Die drei Westmächte fragten sich, ob nicht die von der Regierung Brandt erstrebten Veränderungen im Verhältnis zu Moskau und Ost-Berlin de facto eine Aushöhlung, zumindest aber eine erhebliche Minderung ihrer Rechte zur Folge haben würden. Sie ließen keinen Zweifel daran, dass sie aus eigenem Interesse heraus gegen die Anerkennung der DDR waren, während sie früher den Eindruck erweckt hatten, dass sie die Sache der Bundesregierung unterstützen würden. Sie fürchteten, dass sich ihr Mitspracherecht in der deutschen Frage im gleichen Maße, in dem die DDR anerkannt und in internationale Organisationen aufgenommen werden würde, de facto auf die Bundesrepublik und West-Berlin reduzieren und damit auf die Dauer politisch unhaltbar würde.<sup>507</sup> Hieran ließe sich das Interesse der Westmächte am Fortbestehen der Kontrolle über Deutschland ablesen.

Zusammenfassend wies Ruete darauf hin, dass in den seinerzeitigen alliierten Überlegungen zwei grundsätzliche Fragen mehr und mehr in den Vordergrund rückten:

- a) die Wahrung der alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten auch im Verhältnis zur DDR;
- b) eine Präzisierung ihrer im Deutschlandvertrag niedergelegten Rechte im Verhältnis zur Bundesrepublik.<sup>508</sup>

---

<sup>506</sup> Aufzeichnung Ruetes/ betr. Konsultation mit den Drei Mächten in der Deutschland- und Berlinfrage; insbesondere: Aufnahme der DDR in internationale Organisationen einschließlich Vereinte Nationen und Beteiligung der DDR (und der BRD) an den Vierergesprächen über Berlin, 4.5.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 703-706, hier S. 703.

<sup>507</sup> Ebenda, hier S. 704.

<sup>508</sup> Ebenda, hier S. 705. Zum Deutschlandvertrag vgl. Abschnitt 5.1.

Nach Ruetes Vorstellung lag es im Interesse der Bundesregierung, die alliierten Bemühungen zur Verankerung ihrer Rechte gegenüber der DDR zu unterstützen, da das Viermächte-Dach zu den wesentlichen Restmerkmalen Gesamtdeutschlands gehörte und deshalb zur Offenhaltung der deutschen Frage außerordentlich wichtig gewesen sei. Bei der Interpretation der im Deutschlandvertrag niedergelegten Vorbehaltsrechte der Alliierten sollte die Bundesrepublik starre Festlegungen vermeiden, um ihren eigenen Manövrierraum gegenüber Moskau und Ost-Berlin nicht einzuengen. Daher sollte sie den Westmächten gegenüber betonen, dass sie in den von ihr erstrebten Vereinbarungen mit dem Osten die endgültige Regelung der deutschen Frage unter keinen Umständen präjudizieren und die alliierten Rechte nicht beeinträchtigt würden.<sup>509</sup> Ruetes Aufzeichnung warnte einerseits vor einer mangelnden Koordinierung zwischen den drei Westmächten und der Bundesrepublik, andererseits schlug sie aktive Bemühungen der sozial-liberalen Regierung vor, bei den Koordinierungen mit den Westmächten und den Viermächte-Gesprächen über Berlin ihre Interessen an der deutschen Frage durchzusetzen.

Unter diesen Umständen zeigte die Bundesregierung schnelle Reaktionen auf das Unbehagen der Westmächte. Beim Gespräch zwischen den Vertretern der drei Westmächte und Bahr, der gerade vor der Abreise nach Moskau an den Viererkonsultationen auf Direktorenebene am 8./9.5.1970 teilnahm, stand die Koordinierung der Ostpolitik der Regierung Brandt mit den Viermächte-Gesprächen über Berlin im Mittelpunkt.<sup>510</sup> Bahr erklärte, dass die laufenden deutschen Ostinitiativen und die Verbesserung der Lage Berlins für die Bundesrepublik eine Einheit seien. Er fuhr fort, dass es zwischen der Bundesrepublik und den Ostblockstaaten keine Übereinkunft geben werde, durch die die Rechte der Viermächte angetastet werden könnten. Solche Übereinkünfte müssten „in Respektierung“ dieser Rechte abgeschlossen werden. Die Bundesrepublik und die drei Westmächte hätten ein gleiches Interesse an der unveränderten Beibehaltung der Viermächte-Verantwortung, solange kein Friedensvertrag für Deutschland als Ganzes zustande gekommen sei („Friedensvertragsvorbehalt“).<sup>511</sup> Bahr behauptete auch, dass die Bundesregierung vor einem entsprechenden Ergebnis in der Berlin-Frage die Abkommen mit Moskau und Warschau nicht in Kraft setzen würde („Berlin-Junktum“).<sup>512</sup>

---

<sup>509</sup> Ebenda, hier S. 705 f.

<sup>510</sup> Aufzeichnung van Wells/ betr. Koordinierung der alliierten Berlin-Gespräche mit den laufenden deutschen Ostinitiativen, 11.5.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 730-734.

<sup>511</sup> Zum „Friedensvertragsvorbehalt“ vgl. Abschnitt 5.1 dieser Arbeit.

<sup>512</sup> In allgemeiner Form hatte Bundeskanzler Brandt das sogenannte „Berlin-Junktum“, des zeitlichen und sachlichen Zusammenhangs zwischen den Verhandlungen der Bundesregierung mit der Sowjetunion und Polen

Außerdem machte Bahr zwei Vorschläge gegenüber den drei westlichen Vertretern. Erstens sollten die drei Westmächte den Sowjets klarmachen, dass die auswärtige Vertretung West-Berlins und die Einbeziehung West-Berlins in die internationalen Verträge der Bundesrepublik von der Sowjetunion respektiert werden solle.<sup>513</sup> Zweitens sollten die drei Regierungen und die Bundesregierung in einer gemeinsamen Erklärung bestätigen, dass die besonderen Rechte der drei Westmächte fortbeständen. Die Erklärung sollte im Zusammenhang mit dem Abschluss der Abkommen mit Moskau, Warschau und Ost-Berlin abgegeben werden. Auf diese Weise könnten Bahrs Auffassung nach - Missdeutungen und Sorgen darüber beseitigt werden, ob die von der Regierung Brandt angestrebten Ostinitiativen zu einer Beeinträchtigung der alliierten Rechte führen würden.<sup>514</sup> Es zeigt sich, dass diese gemeinsame Erklärung, die später als Note der Bundesregierung an die Drei Mächte übergeben wurde, von Bahr schon vor dem Vorliegen des Vertragsentwurfs mit der Sowjetunion („Bahr-Papier“) vom 20.5. vorgeschlagen worden war (vgl. Abschnitt 5.5).

Der französische Vertreter Arnauld stand dieser Erklärung der drei Westmächte und der Bundesrepublik über die Bekräftigung der Rechte der Drei Mächte eher kritisch gegenüber.<sup>515</sup> Er teilte zwar Bahrs Ansicht, die Gesamtheit aller Verhandlungen zu beachten, meinte aber, die Pariser Verträge könnten durch eine solche gemeinsame Zusatzerklärung unnötigerweise in Zweifel gezogen werden.<sup>516</sup> Er warnte die Bundesrepublik auch davor, in ihren Verhandlungen mit den Ostblockstaaten größere Konzessionen zu machen, um vom Osten eine Bestätigung der Viermächte-Verantwortung zu erreichen. Darauf erwiderte Bahr, die Bundesrepublik werde keine großen Konzessionen machen. Zum Beispiel sagte die Bundesregierung in der Oder-Neiße-Frage nicht mehr als das, was die französische Regierung schon seit längerem gesagt hatte.<sup>517</sup> Bahr unterstrich auch, eine Bekräftigung der Rechte der Drei Mächte sei sicherlich juristisch nicht nötig, aber politisch erwünscht, da es zum Sinn der bundesdeutschen Ostpolitik gehöre, ohne Formalisierung einen Zustand zu schaffen, in dem ihr der Status quo keinen Ärger mehr machen

---

und den Berlin-Gesprächen der Viermächte, zum erstenmal schon am 10.4.1970 in Washington skizziert. Außenminister Scheel stellte am 19.4 in einem Interview mit Südwestfunk öffentlich einen direkten Sachzusammenhang zwischen dem Abschluss des Gewaltverzichtsabkommens mit der Sowjetunion und einer befriedigenden Berlin-Regelung her. Zum „Berlin-Junktum“ vgl. z. B. Schmid (1979), a.a.O., S. 62.

<sup>513</sup> Vgl. Aufzeichnung van Wells, 11.5.1970, a.a.O., hier S. 731.

<sup>514</sup> Ebenda, hier S. 732 f.

<sup>515</sup> Ebenda, hier S. 733.

<sup>516</sup> Zu den Pariser Verträgen vgl. Abschnitt 5.1 dieser Arbeit.

<sup>517</sup> Zur Oder-Neiße-Grenzfrage vgl. auch Abschnitt 4.2 dieser Arbeit.

würde.<sup>518</sup> Bei diesem Gespräch strebte Bahr nicht nur an, die alliierten Berlin-Gespräche mit den laufenden deutschen Ostinitiativen zu koordinieren, sondern er machte auch gegenüber den drei Westmächten energisch Vorschläge.

## 5.5 Das „Bahr-Papier“ im Mai 1970 und die Reaktionen der Westmächte

Nach den langwierigen Verhandlungen zwischen Bahr und dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau wurde am 20.5.1970 das „Bahr-Papier“ fertiggestellt.<sup>519</sup> Beim Treffen mit den Außenministern der drei Westmächte am Vorabend der Ministerratstagung der NATO am 25.5. in Rom informierte Bundesaußenminister Scheel sie über die Ergebnisse der Gespräche mit der Sowjetunion, Polen und der DDR.<sup>520</sup> Zur Mission Bahr in Moskau führte Scheel aus, dass sich die Gespräche in Moskau nicht nur auf den Gewaltverzicht beschränkt, sondern die Verbesserung der Gesamtbeziehungen zum Ziel gehabt hätten. Im Hinblick auf die Berlin-Frage hätten sich die deutsche und sowjetische Seite schließlich darauf geeinigt, das Thema Berlin auszulassen und dies bei den Viermächte-Gesprächen zu klären. Die Bundesregierung betrachtete eine befriedigende Berlin-Regelung als unverzichtbaren Teil des Gesamtkomplexes und wollte daher ohne eine vorherige Stabilisierung der Berlin-Situation keine Verträge über Grenzen in Europa unterschreiben, da nach ihrer Auffassung die Berlin-Regelung und die anderen Verträge als politische Einheit angesehen werden müssten.

Von dem Bericht Scheels waren seine drei westlichen Kollegen stark beeindruckt und äußerten spontan, dass diese eine Entwicklung von historischer Tragweite für Deutschland und Europa werden könne. Der französische Außenminister Schumann bekräftigte die Unterstützung seiner Regierung für die Ostpolitik der Bundesregierung. Nach übereinstimmender Auffassung der drei Außenminister war das Treffen das wichtigste und fruchtbarste seit einer Reihe von Jahren. Der britische Außenminister Stewart sagte in seinem Schlusswort: *„we are in reach of a great step forward.“*<sup>521</sup> Auch bei der Ministerkonferenz der NATO wiederholten alle Minister nachdrücklich ihre Unterstützung für die Ostpolitik der Bundesregierung, die zur Ost-West-Entspannung in Europa

---

<sup>518</sup> Vgl. Aufzeichnung van Wells, 11.5.1970, a.a.O., hier S. 733.

<sup>519</sup> Zum „Bahr-Papier“ vgl. Leitsätze für einen Vertrag mit der UdSSR, 20.5.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 822-824. Siehe auch Abschnitt 4.1 dieser Arbeit.

<sup>520</sup> Fernschreiben Duckwitzs an Scheel/ betr. Vierer-Treffen am Vorabend der Ministerratstagung der NATO am 25.5.1970 in Rom, 26.5.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 868-873.

<sup>521</sup> Ebenda, hier S. 372.



beitrag.<sup>522</sup>

Aber die drei Westmächte stellten dennoch einige Fragen zu einzelnen Leitsätzen des „Bahr-Papiers“. Die Leitsätze 1 bis 4, die später auch den substantiellen Inhalt des Gewaltverzichtsabkommens abgeben sollten, wurden bei der NATO-Ministerratstagung an die Westalliierten übergeben. Über die weiteren sechs Leitsätze, die für die spätere Absichtserklärung verwendet wurden, wurde nicht formell im Wortlaut unterrichtet. Bei der Konsultation der Drei Mächte stand vor allem der folgende Leitsatz 4 im Vordergrund:

„Das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Sozialistischen Sowjetrepubliken berührt nicht die früher geschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Abkommen beider Seiten.“<sup>523</sup>

Der Streitpunkt zwischen den drei Westmächten und der Bundesregierung bestand in der Frage, ob die Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte für Deutschland als Ganzes durch diese Leitsätze gewährleistet werden könnten. Dazu erklärte der französische Vertreter bei dem Treffen der Bonner Vierergruppe am 10.6., dass aus dem Leitsatz 4 nicht ersehen werden könne, dass die originären Rechte der Alliierten bezüglich Deutschland als Ganzem und Berlin im Besonderen unberührt blieben. Sowohl der britische als auch der amerikanische Vertreter führten aus, dass sie die spezielle Erwähnung der Rechte und Verantwortlichkeiten für sehr wichtig hielten.<sup>524</sup> Nach deutscher Auffassung könnte aber die Erwähnung dieser Rechte in einem Vertrag zwischen einer der Siegermächte und einem der betroffenen deutschen Staaten eher als Schmälerung dieser Rechte angesehen werden.<sup>525</sup> Die Westalliierten wünschten nicht, dass die Bundesrepublik in irgendeiner Weise die Rechte der Siegermächte in Berlin zum Gegenstand von Vereinbarungen machte. Der Bundesregierung erschien die Haltung der Nichterwähnung konsequenter als die von den Alliierten ins Auge gefasste Erwähnung. Im Kreis der Westalliierten ergab sich aber der Eindruck, dass die Zusammenarbeit in der Bonner Vierergruppe in dieser Phase nicht mehr so gut funktionierte wie früher. Darauf erwiderte die deutsche Seite, dass die Bundesregierung sehr vorsichtig mit der Weitergabe von wichtigen Informationen umginge, da zur Zeit „Fragen von größter

---

<sup>522</sup> Fernschreiben Duckwitzs an Scheel/ betr. NATO-Ministerkonferenz in Rom am 26./27.5.1970; hier: Aussprache der Minister am ersten Sitzungstag, 27.5.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 880-883, hier S. 881.

<sup>523</sup> Vgl. Leitsätze für einen Vertrag mit der UdSSR, 20.5.1970, a.a.O., hier S. 823.

<sup>524</sup> Aufzeichnung Lahns/ betr. Konsultation der drei Westmächte über das Ergebnis der Bahr-Gespräche in Moskau, 10.6.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 940-942.

<sup>525</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Sahn, 11.6.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 966-968.

außenpolitischer Tragweite und innenpolitischer Delikatesse zur Diskussion“ stünden.<sup>526</sup> Um das enge Verhältnis zwischen der Bundesregierung und den drei westlichen Mächten weiterhin aufrecht zu erhalten, hielt sich die Bundesregierung an die Empfehlung, dem Botschafter oder den Gesandten Informationen zu geben, die sich vielleicht nicht für die Behandlung auf Referentenebene in der Vierergruppe eigneten.

Bei der Sitzung der Bonner Vierergruppe vom 13.6.1970 wurde über die vier Leitsätze des „Bahr-Papiers“ weiterhin diskutiert. Dabei ist es bemerkenswert, dass die Haltung der Westalliierten zu den Leitsätzen flexibler als früher geworden war. Der amerikanische Vertreter betonte ausdrücklich, dass die Nixon-Administration die Leitsätze im Prinzip akzeptiere und billige. Hinsichtlich des Leitsatzes 4 bemerkte er, dass die Bundesregierung im gemeinsamen Interesse ihr Äußerstes versuchen solle, eine ausdrückliche Erwähnung der Viermächte-Rechte und –Verantwortlichkeiten zu erreichen. Er fuhr fort, dass das Beste zwar die Erwähnung im Vertragstext selbst wäre, es aber verschiedene Formen für einen solchen Hinweis geben würde. In der Diskussion bestünde Klarheit, dass die Leitsätze die originären Rechte der drei Westmächte würden nicht beeinträchtigen können und die Formel des Leitsatzes 4 zur Wahrung der uneingeschränkten Fortgeltung des Deutschlandvertrages ausreichen würde.<sup>527</sup>

Warum schien die Haltung der drei Westmächte flexibler zu werden? Dazu könnte man die zwei folgenden Hintergründe nennen. Der erste Grund hat mit Rücksichten der Westalliierten auf die innenpolitische Lage der Bundesrepublik zu tun. Am 12.6.1970, einen Tag vor der oben erwähnten Sitzung der Bonner Vierergruppe, veröffentlichte die „Bild-Zeitung“ die Leitsätze 1 bis 4 vom „Bahr-Papier“ und die Verhandlungsposition der Bundesregierung wurde in Presse, Rundfunk und Fernsehen heftig kritisiert, da die Oppositionspartei und die ihr nahestehende Presse im „Bahr-Papier“ zu viele Konzessionen gegenüber der Sowjetunion verwirklicht sahen.<sup>528</sup> In dieser Situation würde die Bestätigung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte im deutsch-sowjetischen Abkommen der Sowjetunion eine Chance geben, ihr Interventionsrecht gegen die Bundesrepublik Deutschland anzuwenden.<sup>529</sup> In der Bundesrepublik könnten dies Erinnerungen

---

<sup>526</sup> Ebenda, hier S. 966.

<sup>527</sup> Vgl. Aufzeichnung van Wells/ betr. Konsultation der drei Westmächte über das Ergebnis der Bahr-Gespräche in Moskau, 13.6.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 978 f.

<sup>528</sup> Vgl. Werner Kirchner, „Ging Bahr zu weit? –Alliierte wittern Fallen im Moskau-Vertrag“, in: *Bild-Zeitung*, 12.6.1970, S. 1, 12. Am 1.7. folgten in der Illustrierten „Quick“ und in der „Bild-Zeitung“ die Veröffentlichung der übrigen sechs Punkte des Bahr-Papiers.

<sup>529</sup> Artikel 53 und 107 der Charta der Vereinten Nationen besagen, dass sie nicht gegenüber Maßnahmen eingreift, die von regionalen Bündnissen oder von Staaten, die insoweit Verantwortung tragen, gegenüber ehemaligen Feindmächten, d.h. Deutschland und seinen Verbündeten, getroffen werden. Vgl. Zündorf, a.a.O., S. 31.

an die militärischen Intervention der Warschauer-Pakt-Staaten in der Tschechoslowakei im Sommer 1968 wachrufen. Andererseits sah die Sowjetunion in der Ausbreitung der rechtsradikalen Partei NPD die Wiederbelebung des deutschen Revanchismus. Wie auch die Haltung der Westalliierten zur Ratifikation der Ostverträge später zeigen sollte, wollten sie die innenpolitische Lage der Bundesrepublik nicht beeinträchtigen und mussten deshalb die Ostpolitik der Regierung Brandt letztlich unterstützen.

Zum anderen soll nicht unerwähnt bleiben, dass die drei Westmächte aufgrund ihrer eigenen Interessen die ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen der Bundesrepublik akzeptiert und ihre Zustimmung dazu gegeben haben. Hinzu kam, dass dies schon von der Bundesregierung wahrgenommen worden war. Aus den Berichten der deutschen Botschafter, die ihren Dienst in den Hauptstädten der drei Westmächte versahen, wird die jeweilige Haltung der Westmächte zur bundesdeutschen Ost- und Deutschlandpolitik ersichtlich. Die amerikanische Regierung begrüßte Brandts Ostpolitik, „weil sie der Maxime der amerikanischen Außenpolitik entspricht, die Konfrontation abzubauen und in eine Ära der Ost-West-Verhandlungen einzutreten.“<sup>530</sup> Sie sah zwar die Ostpolitik der Bundesregierung als Ausdruck eines wachsenden deutschen Selbstbewusstseins und einer größeren Selbstständigkeit, sicherte die Bundesregierung aber nicht nur aufgrund der strategischen Ziele der so genannten Nixon-Doktrin, sondern auch wegen ihrer Vorsicht gegenüber innenpolitischen Entwicklungen in der Bundesrepublik, ihre Unterstützung zu.<sup>531</sup> Der bundesdeutsche Botschafter Pauls berichtete, man betrachte in Washington die aktive Ostpolitik der Bundesrepublik mit größerer Gelassenheit als in Paris und in London und hoffe darüber hinaus auf eine „*German leadership*“.<sup>532</sup>

Die französische Haltung gestaltete sich komplex. Sie war vor allem da von Vorsicht geprägt, wo es sich um Berlin und die Verantwortung der Alliierten für Deutschland als Ganzes handelte.<sup>533</sup> Die Unterrichtungen durch den deutschen Außenminister Scheel wurden jedoch eindeutig begrüßt und Außenminister Schumann brachte mit dem ständig benutzten Begriff „*approuver*“ die Unterstützung der französischen Regierung zum Ausdruck. Nach britischer Ansicht durfte die Ostpolitik der Regierung Brandt auf keinen Fall auf Kosten des Westens

---

<sup>530</sup> Fernschreiben Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt/ betr. Amerikanische Haltung zu unserer Deutschland- und Ostpolitik, 15.6.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 984-988, hier S. 984.

<sup>531</sup> Zur Nixon-Doktrin vgl. Abschnitt 5.2.1 dieser Arbeit.

<sup>532</sup> Fernschreiben Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt/ betr. Amerikanische Haltung zu unserer Deutschland- und Ostpolitik, 15.6.1970, a.a.O., hier S. 986.

<sup>533</sup> Fernschreiben des Gesandten Blomeyer-Bartenstein an das Auswärtige Amt/ betr. Deutsche Ostpolitik; hier: Französische Haltung; auch Deutschland-Konsultationen am 25./26.5 in Rom, 10.6.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 942-944.

gehen.<sup>534</sup> Bei nüchterner britischer Interessenabwägung wäre es aber akzeptabel, dass die Bundesrepublik sich damit abfinden würde, dass eine Wiedervereinigung in absehbarer Zeit nicht möglich wäre. So lange das britische Mitspracherecht in Deutschland in Gestalt der Viermächte-Verantwortung für Berlin und Deutschland als Ganzes aufrecht erhalten blieb, unterstützte die britische Regierung die ostpolitischen Bemühungen der Bundesrepublik. In diesen Analysen über die Haltung der Westalliierten zur Ostpolitik wurde deutlich, dass die Unberührtheit ihrer Rechte und Verantwortlichkeiten für Berlin und Deutschland als Ganzes eine entscheidende Rolle für die Westalliierten spielte und die Bundesregierung sich schon im Juni 1970 der Unterstützung der drei Westmächte gewiss sein konnte.

Diese Gewissheit der Bundesregierung beeinflusste ihre Verhandlungsposition gegenüber der Sowjetunion. Zum Gespräch mit den Botschaftern der drei Westmächte vom 15.6. 1970 notierte Staatssekretär Paul Frank, dass nach Auffassung der Drei Mächte ihre originären Rechte im Vertrag mit der Sowjetunion zwar erwähnt werden sollten. Sie würden sich jedoch damit begnügen, wenn in der Präambel des Vertrages eine Umschreibung oder eine sonstige Referenz auf ihre originären Rechte Niederschlag finden würde.<sup>535</sup>

Am 19.6.1970 fand eine Sitzung des NATO-Rats statt. Dabei erläuterte Bahr die Ergebnisse seiner Mission in Moskau, um eine Informationslücke im Rat zu schließen, die in jüngerer Zeit zu mehrfacher Kritik an der angeblich mangelnden deutschen Bereitschaft zur ausreichenden Konsultation der Brandtischen Ostpolitik geführt hatte.<sup>536</sup> Aber sechs Tage später berichtete der NATO-Botschafter Grewe, dass einige NATO-Partner mit der Unterrichtung von Bahr nicht zufrieden wären.<sup>537</sup> Mehrere der Mitgliedstaaten hätten sich von der Argumentation der Bundesregierung, dass die „Respektierung“ der Realitäten in Europa und deren Anerkennung verschiedene Dinge seien, nicht überzeugt gezeigt. Nach Ansicht Grewes hätte niemanden beeindruckt, dass die Sowjetunion einige besonders weitgehende Anfangsforderungen fallen gelassen habe. Während die übrigen NATO-Partner durch die Passivität der drei Westmächte irritiert worden waren, hatten die Drei Mächte, die im Rahmen der Bonner Vierergruppe um Absicherung

---

<sup>534</sup> Fernschreiben Botschafters von Hase an das Auswärtige Amt/ betr. Britische Haltung zu unserer Deutschland- und Ostpolitik, 13.6.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 979-983.

<sup>535</sup> Aufzeichnung van Wells/ betr. Konsultation der drei Westmächte über das Ergebnis der Bahr-Gespräche in Moskau, 13.6.1970, a.a.O., hier S. 978, Anm. 5.

<sup>536</sup> Fernschreiben Botschafters Grewe an das Auswärtige Amt/ betr. Deutsch-sowjetische Gespräche über Gewaltverzicht, 19.6.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 997-1000, hier S. 1000.

<sup>537</sup> Fernschreiben Grewes an das Auswärtige Amt/ betr. Studie der Bonner Vierergruppe zu Fragen, die sich für die Drei Westmächte und uns aus der deutschen Ostpolitik ergeben, 25.6.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1031-1034.

ihrer Rechte und Verantwortlichkeiten bemüht waren, im Namen der Bonner Gruppe erklärt, dass sie von der Bundesregierung über ihre ostpolitischen Bemühungen laufend unterrichtet würden und diese gut hießen. Hier lässt sich zwar die Unzufriedenheit mehrerer NATO-Partner wegen unzureichender Konsultationen über die deutsche Ostpolitik erkennen, aber es sollte nicht unterschätzt werden, dass die drei Westmächte die Ostpolitik der sozial-liberalen Regierung gegenüber den übrigen Bündnispartnern wirksam unterstützten.

## 5.6 Gespräche mit den drei Westmächten auf Regierungsebene

Vor den Vertragsverhandlungen Bundesaußenminister Scheels in Moskau kam die Bundesrepublik im Juli 1970 mit den drei Westmächten auf Regierungsebene zu Gesprächen zusammen. Zuerst hielt sich der französische Staatspräsident Pompidou am 3./4.7. zu den deutsch-französischen Konsultationen in Bonn auf. Unter Hinweis auf die Lebenswichtigkeit der Lage Berlins für das allgemeine Gleichgewicht zwischen Ost und West und für die Offenhaltung einer zukünftigen Entwicklung erklärte Pompidou, dass Frankreich mehr als andere Mächte das Problem der Viermächte-Verantwortung herausstrich.<sup>538</sup> Nach seiner Auffassung wäre die Destabilisierung der Lage Berlins durch Aufwertung der DDR eine mögliche Gefahr für Deutschland, Europa und den ganzen Westen. Darüber hinaus habe er zur Kenntnis genommen, dass Brandt hinsichtlich des Vertrages mit der Sowjetunion und des Berlin-Status einen gewissen Optimismus gehegt habe, obwohl festzuhalten wäre, dass der sowjetische Vertreter Abrassimow in den letzten Viermächte-Gesprächen über Berlin immer härter geworden wäre.<sup>539</sup> Der französische Präsident wiederholte jedoch seine bekannte Auffassung: Frankreich unterstütze moralisch und politisch die deutschen Verhandlungen mit dem Osten und insbesondere mit der Sowjetunion.<sup>540</sup> Des Weiteren erklärte er, dass die französische Politik keineswegs darauf gerichtet wäre, etwa die Ostkontakte Deutschlands zu bremsen oder auf die fortgesetzte Teilung Deutschlands hinzuwirken, da nach seiner Ansicht das deutsche und das französische Interesse grundsätzlich übereinstimmen.<sup>541</sup>

Bundeskanzler Brandt stimmte hinsichtlich der Viermächte-Verantwortung voll mit

---

<sup>538</sup> Gespräch zwischen Brandt und Pompidou, 3.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1069-1080, 1089-1097, hier S. 1070.

<sup>539</sup> Ebenda, hier S. 1073.

<sup>540</sup> Ebenda, hier S. 1069.

<sup>541</sup> Ebenda, hier S. 1074.

Pompidou überein. Wenn es sich wirklich um originäre Rechte handelte, sagte er, könnten diese nicht Thema eines Vertrages zwischen der Bundesrepublik und nur einer der Siegermächte (der Sowjetunion: Anm. d. Verfassers) sein und daher müsse man eine andere Formulierung finden, vielleicht im Zusammenhang mit der „deutschen Option“.<sup>542</sup> Auch bei dem Vier-Augen-Gespräch unterstrich er wiederholt, dass die ostpolitischen Bemühungen nur auf der Grundlage einer stärkeren westeuropäischen Einigung und auf der Grundlage des westlichen Bündnisses sinnvoll seien.<sup>543</sup> Bei den deutsch-französischen Konsultationen stellte die Bundesregierung die französische Unterstützung für ihre Ostpolitik fest, und versuchte gleichzeitig die Ansichten beider Länder über das Problem der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte über Deutschland und Berlin zu koordinieren.

Bevor Bundesaußenminister Scheel nach London und Washington abreiste, wurden am 6.7.1970 im Außenministerium die Aufzeichnungen über den Stand der Arbeiten an einem Vertrag mit der Sowjetunion und über das angestrebte Junktim zwischen dem Abschluss dieses Vertrags und den Viermächte-Gesprächen über Berlin vorgelegt. Darin wurde über den Vertragstext erklärt, dass der Hinweis auf die Rechte der Viermächte, der den Wünschen der Westalliierten entsprechen sollte, nicht unbedingt gebraucht würde, da originäre Rechte durch einen deutsch-sowjetischen Vertrag nicht aufgehoben würden.<sup>544</sup> Stattdessen verlangte die Bundesregierung die Sicherung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Alliierten im Interpretationsbrief, den die sowjetische Regierung annehmen und die Bundesregierung veröffentlichen sollte. Einerseits schlug die Bundesregierung einen Berlin-Briefwechsel vor, damit sie den Sowjets mitteilen könnte, dass sie den Vertrag nur in Kraft setzen kann, wenn eine befriedigende Regelung für Berlin erzielt würde.<sup>545</sup> Andererseits

---

<sup>542</sup> Ebenda, hier S. 1072. Mit dem Stichwort „deutsche Option“ soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Deutschen eine Option, eine Verwirklichungsmöglichkeit, für ihren Zusammenschluss behalten wollen. Die Sowjetunion forderte den Verzicht auf die „deutsche Option“ und die Anerkennung der deutschen Teilung als eine Realität, an der nichts mehr geändert werden dürfe. Die Bundesrepublik war dagegen zwar bereit, die Teilung als Realität zu respektieren, wollte aber die Festschreibung ihres Rechtes auf Wiedervereinigung. Zur „deutschen Option“ vgl. z. B. Klaus Mehnert, 1970, „Der Moskauer Vertrag“, in: *Osteuropa: Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens*, 20. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1970, S. 809-30, hier S. 823 f.

<sup>543</sup> Gespräch zwischen Brandt und Pompidou, 3.7.1970, a.a.O., hier S. 1089.

<sup>544</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden/ betr. Deutsch-sowjetischer Gewaltverzicht, 6.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1121-1130, hier S. 1123.

<sup>545</sup> Zur Berlin-Erklärung vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn/ betr. Deutsch-sowjetischer Gewaltverzicht; hier: Prüfung der Ergebnisse der exploratorischen Gespräche der Bundesregierung, 5.6.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 905-912, hier S. 911. Die sowjetische Seite hatte jede Verbindung zwischen den Gewaltverzichtsverträgen und einer Berlin-Regelung strikt abgelehnt. Im Gespräch mit Bahr vom 21.5.1970 in Moskau erklärte der Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium Falin, dass seine Regierung einen „Berlin-Brief“ nicht entgegennehmen, jedoch zu überlegen geben könnte, ob sie nicht vor oder im Zusammenhang mit der Unterzeichnung die Bundesregierung eine entsprechende Erklärung abgeben könnte. Zum „Berlin-Junktim“ vgl. Abschnitt 5.4 dieser Arbeit.

sollten die drei Westmächte gebeten werden, die Viermächte-Verhandlungen über Berlin trotz der Urlaubspause zu beschleunigen. Darüber hinaus wurden sowohl der Entwurf einer Vereinbarung der Viermächte über Berlin als auch der einer Note, die bei der Sitzung der Bonner Vierergruppe am 10.7. als Entwurf und später beim Abschluss der Ostverträge an die Drei Mächte übergeben wurde, fertiggestellt.<sup>546</sup> Die Regierung Brandt erkannte die Forderungen ihrer Bündnispartner hinsichtlich des deutsch-sowjetischen Vertrags und des Berlin-Problems an und versuchte gleichwohl, ihre Interessen an den Viermächte-Gesprächen über Berlin bei der Koordinierung mit den drei Westmächten durchzusetzen.

In London und Washington setzte Bundesaußenminister Scheel die Verbündeten über die laufenden Verhandlungen mit der Sowjetunion in Kenntnis und diskutierte mit dem britischen Außenminister Douglas-Home darüber, wie sich die Rechte und Verantwortlichkeiten der drei Westmächte beim deutsch-sowjetischen Vertrag sichern ließen. Nach britischer Ansicht wäre es wünschenswert, wenn die Sowjetunion sich ausdrücklich auf alliierte Rechte beziehen würde.<sup>547</sup> Scheel erwiderte, dass man die originären Rechte in einem deutsch-alliierten Briefwechsel besonders erwähnen und dieser dann von den Sowjets notifiziert würde. Dazu fragte Douglas-Home weiter, ob die alliierten Rechte nicht in der Präambel des deutsch-sowjetischen Vertrags oder in pralleren Erklärungen erwähnt werden könnten. Darauf antwortete Scheel, er würde darüber mit dem amerikanischen Außenminister Rogers verhandeln und in Moskau die verschiedenen Möglichkeiten durchgehen<sup>548</sup> Darüber hinaus sagte er, die westlichen Alliierten könnten vielleicht eine Viererklärung mit den Sowjets erreichen, oder die Westalliierten notifizierten den Briefwechsel mit der Sowjetunion. Zwar fand die deutsche Ostpolitik immer wieder die Unterstützung der britischen Regierung, aber die beiden Außenminister stimmten darin nicht überein, wie die alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten beim deutsch-sowjetischen Vertrag zu sichern wären.

In Washington bekam Scheel einen Bericht von Frank über eine Unterredung mit Vertretern der drei westlichen Alliierten in Bonn, an der auch Bahr teilgenommen hatte. Im Bericht wurde deutlich, dass die westlichen Partner darauf bestanden, dass die Berücksichtigung originärer Rechte der Alliierten in einer Präambel im Gewaltverzichtsvertrag möglich wäre, während die deutschen

---

<sup>546</sup> Zum Entwurf einer Vereinbarung der Viermächte über Berlin siehe Vereinbarung der Viermächte über Berlin, 10.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1134-1136. Zum Entwurf einer Note der Bundesregierung an die Regierungen der Drei Mächte siehe Aufzeichnung van Wells/ betr. Aufnahme der Gewaltverzichtsverhandlungen mit der Sowjetunion; hier: Konsultation der Drei Mächte, 13.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1150-1156, hier S. 1155 f.

<sup>547</sup> Fernschreiben Botschafters von Hase an das Auswärtige Amt/ betr. Besuch Bundesaußenminister Scheels in London am 16./17.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1191-1194, hier S. 1193.

<sup>548</sup> Ebenda, hier S. 1194.

Vertreter nach längerer Diskussion zu dem Vorschlag eines Briefwechsels zwischen der Bundesrepublik und den drei Alliierten gelangten, dem die drei Westmächte schließlich zustimmten. Der Briefwechsel sollte noch vor Scheels Abreise nach Moskau vollzogen werden, und damit sollte festgestellt werden, dass der abschließende Vertrag die Rechte und Verantwortlichkeiten der Alliierten für Deutschland als Ganzes nicht beeinträchtigen kann.<sup>549</sup> Der Bundesrepublik war es schon in Bonn gelungen, ihre westlichen Verbündeten von weiteren Konsultationen über Maßnahmen zum Briefwechsel zu überzeugen.

Das Gespräch mit Rogers in Washington konzentrierte sich auf die Fragen der Brandtschen Ostpolitik und insbesondere die bevorstehenden Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion. In Bezug auf die Berlin-Frage betonte Scheel immer wieder, dass das Thema Berlin zwar in den Moskauer Gesprächen angesprochen worden sei, doch Vereinbarungen hierüber den Viermächten vorbehalten bleiben würden. Er hob auch hervor, dass die Erwähnung der originären Rechte der Viermächte in dem Interpretationsbrief ein befriedigender Weg sei. Zwar erwiderte Rogers, dass die Sowjetunion möglichst zu einer Bestätigung der Fortgeltung dieser Rechte bewogen werden sollte, sicherte aber ungeachtet seiner Fragen und Anregungen die volle amerikanische Unterstützung für die bundesdeutsche Ostpolitik zu.<sup>550</sup> Auch Nixon erklärte, dass es wichtig sei, weiter engsten Kontakt zwischen den beiden Ländern zu halten.<sup>551</sup> Nach Scheels Rückkehr konnte das Kabinett aus seinem Bericht mit besonderer Befriedigung feststellen, dass mit den westlichen Verbündeten volle Einigkeit über die bevorstehenden Verhandlungen bestand.<sup>552</sup>

Während die Bundesregierung die Unterstützung der drei Westmächte für ihre Ostpolitik in Anspruch nahm, wusste sie gleichzeitig zu koordinieren, wie die Rechte und Verantwortlichkeiten der drei Westmächte beim deutsch-sowjetischen Vertrag gesichert bleiben könnten. In der Sitzung der Bonner Vierergruppe vom 20.7. wiederholte der amerikanische Vertreter den Wunsch seiner Regierung, wie er schon in der amerikanischen Stellungnahme vom 17.7. niedergelegt war, dass nämlich Artikel 3 des Moskauer Vertragsentwurfs die Fassung mit der Erwähnung der alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten enthalten solle.<sup>553</sup> Die deutsche Seite war aber schon zu dem Schluss gekommen, dass sich zur Verwirklichung des Wunsches der drei Westmächte der

---

<sup>549</sup> Fernschreiben Franks an Scheel, 17.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1195 f.

<sup>550</sup> Fernschreiben Lahns an das Auswärtige Amt/ betr. Besuch von Bundesaußenminister Scheel in Washington am 17.7., 18.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1196-1198.

<sup>551</sup> Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt, 19.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1200-1202.

<sup>552</sup> Instruktionen für Bundesminister Scheel. 23.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1222-1224.

<sup>553</sup> Aufzeichnung van Wells/ betr. Aufnahme der Gewaltverzichtsverhandlungen mit der Sowjetunion; hier: Konsultation der Drei Mächte, 21.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1213-1215.



Interpretationsbrief nur auf die Bestätigung der Rechte der Drei Mächte beziehen sollte, da eine gefährliche Erosion des bestehenden Rechtszustandes zu befürchten wäre, wenn die Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte ausdrücklich erwähnt würden. Für den Fall, dass die Sowjetunion nicht bereit sein sollte, den Interpretationsbrief zu bestätigen, sollte die Bundesregierung darüber hinaus den Drei Mächten vorschlagen, den Interpretationsbrief unabhängig von der Übergabe durch die Bundesregierung auch ihrerseits den Sowjets ohne Bestätigung zu notifizieren.<sup>554</sup>

Die drei Westmächte waren aber besorgt darüber, dass die sowjetische Haltung gegenüber dem Westen nicht konzessionsbereit war, da die letzten Berlin-Verhandlungen der drei westlichen Botschafter mit dem sowjetischen Vertreter Abrassimow keinerlei sowjetisches Einlenken hätten erkennen lassen. In der Sitzung der Viermächte-Verhandlungen über Berlin vom 21.7. vertrat der sowjetische Vertreter wieder mit großem Nachdruck die These, dass sich der Viermächte-Status und damit die Zuständigkeit der Viermächte nur auf West-Berlin beschränken sollte.<sup>555</sup> Deswegen sorgte sich der französische Außenminister Schumann um die weitere Entwicklung der bundesdeutschen Ostpolitik, und so hielt er auch die Überlegung, die Paraphierung des deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsabkommens auszusetzen, bis in den Berlin-Verhandlungen positive Resultate erreicht worden seien, für erwägenswert.<sup>556</sup> Die deutsche Seite hingegen unterstrich, dass man zäh und geduldig verhandeln und die Auswirkungen eines positiven Abschlusses der Gewaltverzichts-Gespräche abwarten müsse, da diese nicht ohne Bedeutung für die Berlin-Gespräche sein würden.<sup>557</sup> Zwar sah man bei den Moskauer-Gesprächen die unnachgiebige Haltung der Sowjetunion voraus, aber Bahr rechnete laut seinem Schreiben an Kissinger damit, dass die Bundesregierung in ein bis zwei Wochen zur Paraphierung kommen könne.<sup>558</sup> Ferner befürchtete Bahr die Verbreitung von Gerüchten, die von der tiefen Skepsis der Amerikaner gegen die Ostpolitik der Regierung Brandt handelten. Daher teilte er Kissinger mit, dass Bundeskanzler Brandt gerne an der mit dem amerikanischen Präsidenten Nixon und Kissinger im April erörterten Idee einer „*reaffirmation*“ zwischen den Regierungschefs der Drei Mächte und der Bundesrepublik

---

<sup>554</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von Schenck/ betr. Verhandlungen über GV-Vertrag mit der Sowjetunion; hier: Klarstellung über das uneingeschränkte Fortbestehen der originären Rechte der Drei Mächte, 20.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1203-1206.

<sup>555</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden/ betr. Erklärungen Abrassimows in der Berlin-Sitzung der Vier Mächte vom 21.7.1970, 23.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1224-1228.

<sup>556</sup> Fernschreiben Ruetes an das Auswärtige Amt/ betr. Zusammenhang zwischen den Gewaltverzichtsgesprächen mit der Sowjetunion und den Berlin-Verhandlungen, 23.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1230 f.

<sup>557</sup> Ebenda, hier S. 1231.

<sup>558</sup> Brief Bahrs an Kissinger, 24.7.1970, in: *DEB*, 439.

festhalten würde, um die Unterstützung der USA für die Brandtsche Ostpolitik klarzustellen.<sup>559</sup> Das ist ein weiterer Beleg für die Kontinuität der Wahrnehmung der Regierung Brandt, dass die Sicherung des westlichen Bündnisses für die erfolgreiche Ostpolitik unerlässlich sei.

## 5.7 Die Moskauer-Gespräche und die drei Westmächte

Die Delegation der Bundesrepublik reiste am 26.7.1970 nach Moskau. In diesem Abschnitt soll es nicht darum gehen, eine detaillierte Analyse der Vertragstexte vorzunehmen oder den konkreten Verhandlungsablauf zu skizzieren.<sup>560</sup> Vielmehr soll dargestellt werden, wie die Regierung Brandt im Hinblick auf die Koordinierung des Vorgehens mit den drei Westmächten den Themenkomplex der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte behandelte.

In Moskau lehnte die sowjetische Seite den deutschen Vorschlag betreffs Ergänzungen oder Änderungen des „Bahr-Papiers“ immer wieder ab. Beide Seiten hatten schon Übereinstimmung darin gefunden, dass die Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte durch den deutsch-sowjetischen Vertrag unberührt bleiben sollten. In den Verhandlungen ging es darum, in welcher Form und an welcher Stelle ihre Rechte und Verantwortlichkeiten aufrecht erhalten werden könnten. Die Bundesregierung war dabei immer wieder bemüht, die Forderungen der Westmächte nach Erwähnung der Viermächte im Vertragstext durchzusetzen. Diese Forderungen waren für die Sowjets aber nicht akzeptabel. Am 31.7. berichtete Bahr Bundesaußenminister Scheel, dass auch die Bundesregierung die Durchsetzung weder ernsthaft wolle, noch eine Erwähnung tatsächlich durchzusetzen sei. Gleichzeitig versuchte Bahr den Bundesaußenminister davon abzuhalten, vor der Unterzeichnung des Vertrages nach Bonn zurückzukehren, nicht nur weil der Verdacht hätte erweckt werden können, dass Scheel aus Bonn neue Forderungen hätte mitbringen können, sondern auch weil ein Gefühl der Unsicherheit bei den Drei Mächten, der Opposition und in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik hätte hervorgerufen werden können. Bahr war der Ansicht, dass nach der Paraphierung die Bundesregierung mit Blick auf die Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte taktisch in eine günstigere Lage gegenüber ihren westlichen Partnern gelangen würde, weil dann nur noch über die Form zu reden wäre, in der ihre Rechte gesichert werden sollten. Bahr

---

<sup>559</sup> Ebenda. Beim Vier-Augen-Gespräch mit Nixon vom 11.4.1970 brachte Brandt den Gedanken vor, im Falle des Abschlusses von Abkommen mit den östlichen Partnern zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik eine Erklärung über reaffirmation bzw. reassurance der gemeinsamen Politik auszuarbeiten. Vgl. Aufzeichnung des Bundeskanzlers Brandt/ betr. Gespräche mit Präsident Nixon in Washington am 10./11.4.1970, a.a.O., hier S. 595; Brandt (1976), a.a.O., S. 383. Siehe auch Abschnitt 5.4 dieser Arbeit.

<sup>560</sup> Eine hervorragende Analyse des Vertrages findet sich in: Schmid (1979), a.a.O. Vgl. auch Link (2002), a.a.O.

versuchte einerseits die Paraphierung des Vertrages nicht zu gefährden, andererseits die drei Westmächte von der Form der Sicherung ihrer Rechte zu überzeugen.<sup>561</sup>

Während die deutsche Delegation auf die sowjetische Haltung der Verweigerung stieß, rechnete Bahr jedoch in seinem Brief an Brandt vom 1.8.1970 damit, dass statt der Erwähnung der Viermächte-Rechte im Vertragstext ein Brief oder Notenwechsel durchsetzbar sei.<sup>562</sup> Die Erklärung über ihre Rechte wäre in Verbindung zum Vertragstext nicht mehr machbar, aber eine gegenseitige Bezugnahme in einem Schriftwechsel bzw. einem Brief an die sowjetische Regierung und in einem Brief an die Drei Mächte wäre jedoch möglich.<sup>563</sup>

Dieser Verhandlungsstand wurde von Bundesaußenminister Scheel und Staatssekretär Bahr den Botschaftern der drei Westmächte in Moskau mitgeteilt. Am 31.7. hat Scheel den amerikanischen Botschafter Jacob D. Bean und den französischen Geschäftsträger Yves Delahaye und den britischen Geschäftsträger Robert Edmonds darüber informiert, dass die deutsche Delegation seit den ersten Tagen der Verhandlungen den Versuch unternommen hatte, die Kompetenzen der Viermächte in die Präambel des Vertrages aufzunehmen, aber dies von Gromyko kategorisch abgelehnt worden war.<sup>564</sup>

Bei der Unterrichtung vom 3.8.1970 machte Bahr darauf aufmerksam, dass bei den Gesprächen mit Gromyko Scheel wiederholt hat, dass man die Unberührtheit der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte für Deutschland als Ganzes und Berlin klarstellen müsse. In Bezug auf die Formulierung hatte nach Bahrs Auffassung Gromyko einen wesentlichen Vorschlag gemacht, den die deutsche Seite als Erleichterung empfunden hatte. Gromyko habe erklärt, wenn die Bundesregierung den drei Westmächten mitteilte, dass durch die Verhandlungen die bekannten Rechte nicht berührt werden würden und wenn Scheel dies in einer der letzten Sitzungen vor der Paraphierung Gromyko mitteilen würde, dann würde Gromyko dieses „bestätigen“. Nach Bahrs Ansicht würde diese Bestätigung bedeuten, dass in der Tat durch die Verhandlungen die Rechte nicht berührt würden. Bahr war der Auffassung, dass die sowjetische Seite Bereitschaft gezeigt hatte, der Bundesrepublik in den wesentlichen Punkten einschließlich der Formulierung bezüglich der Unberührtheit der Viermächte-Rechte entgegen zukommen. Zur Frage Edmonds über die Formulierung der „Bestätigung“ Gromykos antwortete Bahr, dass das, was Gromyko hierzu gesagt

---

<sup>561</sup> Aufzeichnung Bahrs, 31.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1314 f.

<sup>562</sup> Brief Bahrs an Brandt, 1.8.1970, in: *WBA*, Bundeskanzler, 2. Bahr sah darin auch Schwierigkeiten mit der Haltung Scheels gegenüber Gromyko.

<sup>563</sup> Fernschreiben Brandts an Scheel/ betr. Gewaltverzichtsverhandlungen, 3.8.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1341-1344, hier S. 1343.

<sup>564</sup> Fernschreiben Scheels an Staatssekretär Freiherr von Braun, 1.8.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1327.

hatte, sich ohne jeden Zweifel auf eine mündliche Erklärung bezogen hätte.<sup>565</sup>

Bei den Gesprächen zwischen Scheel und Gromyko gab es nicht nur bezüglich der Formulierungen Meinungsunterschiede. Während die deutsche Seite bemüht war, die Viermächte-Rechte bis zum Abschluss eines Friedensvertrags mit Deutschland im Vertragstext ausdrücklich aufrechtzuerhalten, gingen die Sowjets davon aus, dass der Friedensvertragsvorbehalt überhaupt nicht durchzusetzen sei und die Bestätigung der alliierten Rechte nur in anderer Form erreichbar sei.<sup>566</sup> Der Modus-vivendi-Charakter des deutsch-sowjetischen Abkommens sollte nach deutscher Auffassung unter dem Vorbehalt der möglichen Wiedervereinigung und der Grenzfrage dadurch verstärkt werden, dass eine friedensvertragliche Regelung noch ausstand. Außerdem wünschten die drei Westmächte die Erwähnung dieses Punktes, da die von der Regierung Brandt angestrebten Abkommen mit den osteuropäischen Staaten von der Weltmeinung als eine Art Substitut für einen Friedensvertrag interpretiert werden könnten, wodurch das Viermächte-Statut für Deutschland als Ganzes und seine konkrete Ausprägung für Berlin geschwächt werden würde.<sup>567</sup> Im Gegensatz dazu befürchtete die sowjetische Seite, dass die Bundesrepublik nach dem Abschluss des Vertrages durch eine Erwähnung des Modus-vivendi-Charakters die Modifizierung der europäischen Grenzen fordern könnte. Dadurch sah sie ihren Einfluss in Osteuropa schwinden und einen Weg für die deutsche Wiedervereinigung offen stehen. Sie verweigerte eine solche Erwähnung, so dass im Vertragstext und im „Brief zur deutschen Einheit“ keine Erklärung darüber enthalten war, dass ein Friedensvertrag mit Deutschland noch bevorstand.<sup>568</sup> Andererseits wurde in einer Note an die Regierungen der drei Westmächte der Friedensvertragsvorbehalt als Auffassung der Bundesregierung zum Ausdruck gebracht.<sup>569</sup> Somit waren das Thema Viermächte-Rechte und der andere Themenkomplex durch die gegensätzlichen Absichten eng miteinander verknüpft.

Im inoffiziellen Gespräch des deutschen Staatssekretärs Frank mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, am 4.8.1970, in dem der Vertragstext parallel zu den Gesprächen zwischen Bahr und Gromyko bearbeitet wurde, teilte Falin mit, dass Gromyko mit der

---

<sup>565</sup> Protokoll über die Unterrichtung der Moskauer Missionschefs der drei Westmächte durch Staatssekretär Bahr am 3.8.1970, 3.8.1970, in: *DEB*, 391/2; Schmid (1979), a.a.O., S. 170.

<sup>566</sup> Zum Problem des Friedensvertrags beim Moskauer Vertrag vgl. z. B. Baring (1983), a.a.O., S. 378 f.; Zündorf, a.a.O., S. 60.

<sup>567</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt/ betr. Amerikanische Überlegungen zur Deutschland- Berlin-Frage, 31.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1315-1318, hier S. 1316.

<sup>568</sup> Zum Wortlaut des endgültigen „Briefs zur deutschen Einheit“, wie er am 12.8.1970 übergeben wurde, vgl. *TzD*, Bd. VI, S. 96.

<sup>569</sup> Zum Wortlaut der Note an die Regierungen der drei Westmächte vgl. *TzD*, Bd. VI, S. 83 f.

Übermittlung dieser Note einverstanden war.<sup>570</sup>

Am selben Abend erklärte Bahr den Moskauer Missionschefs der drei Westmächte, dass Gromyko den Hinweis auf den Friedensvertrag mit keinem Worte erwähnen wollte, jedoch die Tatsache, dass die Viermächte-Rechte nicht berührt würden, in vollem Umfange bestätigen könnte. Darüber hinaus wollte die sowjetische Seite der bundesdeutschen Delegation die Erklärung Gromykos in Form eines Protokolls übergeben, welches die Bundesregierung den Westpartnern notifizieren sollte. Bahr versuchte die Drei Mächte davon zu überzeugen, dass dies mehr sei, als sie in den letzten Jahren erreicht hätten, da „von der Sowjetunion ein Stück Papier zur Frage der Viermächte-Rechte zu bekommen, schon nicht ganz einfach sei“. Zum Schluss dieser Unterrichtung sagte der amerikanische Botschafter Beam, die Moskauer Missionschefs der Drei Mächte seien mit dieser Unterrichtung hier in Moskau sehr zufrieden gewesen und bedankte sich.<sup>571</sup> Einen Tag danach sprach der amerikanische Botschaftsrat Dean nach seiner Rückkehr aus Washington beim deutschen Ministerialdirigenten Lahn in Bonn vor und berichtete, dass man in Washington zwar der Bundesrepublik nahe legen wollte, noch einmal den Versuch zu unternehmen, die Erwähnung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte im Vertragstext selbst durchzusetzen. Washington sei jedoch im Großen und Ganzen zufrieden mit der von Moskau in Aussicht gestellten Behandlung der Viermächte-Rechte und dem Hinweis auf einen Friedensvertrag.<sup>572</sup>

Vor diesem Hintergrund hätte man in Bonn bis zu dieser Phase die grundsätzliche Zustimmung der drei Westmächte zur Frage der Viermächte-Rechte finden können. Aber kurz vor der Paraphierung des Vertrages kam es zu einer „dramatischen Krise im deutsch-alliierten Verhältnis“ wie der nächste Abschnitt beschreiben soll.<sup>573</sup>

## **5.8 Note an die Regierungen der drei Westmächte und ihre Reaktionen**

Im Gespräch zwischen Scheel und Gromyko vom 5.8.1970 stand die Frage der Viermächte-Rechte hinsichtlich der Notiz an die drei Westmächte im Vordergrund. Zwar hatten sich schon beide Seiten zur Übergabe dieser Note eingefunden, aber es ging auch darum, ob diese Note

---

<sup>570</sup> Fernschreiben des Staatssekretärs Frank an Staatssekretär Freiherr von Braun/ betr. GV-Verhandlungen mit der Sowjetunion; hier: Fortsetzung der inoffiziellen Besprechungen über deutsche Einheit, Friedensvertrag, Vier-Mächte-Rechte, 4.8.1970, in: *DEB*, Ord. 392/1.

<sup>571</sup> Fernschreiben des Botschafters Allardt an das Auswärtige Amt, 4.8.1970, in: *DEB*, Ord. 392/1.

<sup>572</sup> Drahterlass des Ministerialdirigenten Lahn an die Botschaften in London, Paris und Washington/ betr. Verhandlungen mit der Sowjetunion; hier: Konsultation der Drei Mächte, 5.8.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1387.

<sup>573</sup> Vgl. Baring (1983), a.a.O., S. 414.

zur Veröffentlichung bestimmt sein sollte. Während Scheel sich bemühte, die Erklärung an die Drei Mächte über die Rechte der Viermächte vorher abzustimmen, lehnte Gromyko entschieden ab, diese Erklärung vorher zu lesen. Der sowjetische Außenminister machte darauf aufmerksam, dass die Sowjets für diese Erklärung keinerlei Verantwortung übernehmen wollten, und darüber hinaus bestand er darauf, dass er die erbetene Bestätigung mündlich geben würde. Außerdem sagte er beharrlich, er werde Scheel die eigene sowjetische Erklärung nur vorlesen, um ihre eigene Position nicht korrigieren zu lassen.<sup>574</sup> Er versuchte mit aller Kraft zu vermeiden, den Eindruck zu erwecken, dass die Sowjetunion die Erklärung der Bundesregierung über die ausstehende friedensvertragliche Regelung akzeptieren würde. Deswegen fehlte im von Scheel an die Botschafter in Washington, Paris und London unterrichteten Text dieser Erklärung der Passus, den Gromyko abzugeben sich bereit erklärt hatte.<sup>575</sup>

Am Vormittag des Tages vor der Übersendung der Note an die drei Westalliierten fand das Zusammentreffen von Bundesaußenminister Scheel mit den Moskauer Missionschefs der Drei Mächte im Beisein Egon Bahrs statt. Dabei teilte Scheel ihnen mit, dass die Bundesregierung zwar beabsichtigte, die sowjetische Erklärung zusammen mit ihrer eigenen Erklärung zu der Frage der Nichtbeeinträchtigung der Viermächte-Rechte ihren drei Verbündeten formell zu notifizieren. Jedoch fehle in dieser noch der Text der zugesagten sowjetischen Erklärung.<sup>576</sup> Da die Vertreter der drei Westmächte erwartet hatten, von der sowjetischen Seite eine schriftliche Bestätigung über die Viermächte-Rechte zu erhalten, beunruhigte sie dies. Die Sorge wurde verstärkt durch den nicht ganz erklärlichen Widerspruch zwischen diesem „*Briefing*“ und dem „*Briefing*“ der drei Missionschefs vom 4.8., bei dem Bahr erklärt hatte, dass sich die Sowjets zu dieser Frage schriftlich äußern würden.<sup>577</sup> Zu diesem Punkt waren die Westmächte noch keineswegs frei von der Furcht, die außenpolitisch unerfahrene Regierung Brandt könnte in der Eile, mit der sie ostpolitische Ergebnisse vorzuweisen suchte, wichtige westliche Positionen verschenken oder doch gefährden.<sup>578</sup> Die drei Vertreter baten weiterhin darum, den Text der sowjetischen Erklärung möglichst noch vor

---

<sup>574</sup> Protokoll der Sitzung der Minister vom 5.8.1970, in: *DEB*, Ord. 391/1.

<sup>575</sup> Fernschreiben Scheels an die Botschafter von Hase (London), Pauls (Washington) und Ruete (Paris)/ betr. Deutsch-sowjetische Verhandlungen; hier: Unterrichtung der Drei Mächte, 5.8.1970, in: *DEB*, Ord. 391/2.

<sup>576</sup> Gespräch Scheels mit den Vertretern der Drei Mächte in Moskau/ betr. Vier-Mächte-Rechte, 6.8.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1405 f.

<sup>577</sup> Siehe Fernschreiben des Gesandten Wickert an das Auswärtige Amt/ betr. Deutsch-sowjetischer Vertrag, 7.8.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1426 f, hier S. 1427. Vgl. auch Fernschreiben des Botschafters Allardt an das Auswärtige Amt, 4.8.1970, a.a.O.

<sup>578</sup> Siehe Baring (1983), a.a.O., S. 414. Nach Auffassung Barings hätte Scheel im Gespräch vom Vormittag des 6.8 seinen drei Gästen mitgeteilt, dass sich die Sowjetunion nicht zu einer schriftlichen Zusicherung der gewünschten Art bereit fand. In der Aufzeichnung über dieses Gespräch wurde dies aber nicht bestätigt.

der offiziellen Abgabe zu Protokoll zu erhalten.

Außerdem machte den drei Westmächten die Tatsache Angst, dass am 7.8.1970 die Vertragsparaphierung stattfinden sollte. Am 6.8. abends berichtete der deutsche Botschafter in Washington Pauls, dass man im State Department überrascht gewesen sei. Er fuhr fort, der amerikanische Botschafter in Moskau Bean sei angewiesen worden, am nächsten Tage noch rechtzeitig bei der deutschen Delegation vorstellig zu werden, um amerikanische Vorschläge zur Verbesserung der Formulierungen zu übermitteln.<sup>579</sup> Nachts traf der britische Geschäftsträger in Moskau Edmonds mit Scheel zusammen und bat ihn um eine Verschiebung der Paraphierung, da man erst prüfen müsse, ob die originären Siegerrechte denn nun tatsächlich ausreichend gesichert seien.<sup>580</sup> Nach britischer Ansicht sei es eine typisch sowjetische Methode, den Verhandlungspartner mit der Entscheidung über eine umstrittene Frage bis zur letzten Minute warten zu lassen, so dass dieser schließlich, um die Unterzeichnung nicht zu gefährden, auch eine Formulierung in Kauf nähme, die er sonst nicht ohne weiteres akzeptieren würde.<sup>581</sup>

Edmonds stellte darüber hinaus eine Frage zur Passage in der Note, in der der Text der von Scheel und Gromyko mündlich abzugebenden Erklärungen nur die „Frage der Rechte der Viermächte“ erwähnte, während im ersten Satz dieser Note zutreffend von „Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte [...] in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin“ gesprochen wurde.<sup>582</sup> Nach seiner Auffassung könnten durch diese Abweichung die Positionen der westlichen Siegermächte in Deutschland erschwert werden und deshalb sei es das Beste, die Paraphierung zu verschieben, um den Vertragstext genau zu studieren. Nach wie vor hielten die Westalliierten eine diese Rechte ausdrücklich anerkennende sowjetische Erklärung in schriftlicher Form für erforderlich.

Scheel befand sich rückblickend in einer der dramatischsten politischen Situationen seiner Außenministerzeit.<sup>583</sup> Die deutsche Seite versuchte Edmonds davon zu überzeugen, dass es für eine Verschiebung der Paraphierung zu spät sei, da die Bundesrepublik sich auf einen Schlag als

---

<sup>579</sup> Fernschreiben von Pauls an das Auswärtige Amt/ betr. Deutsch-sowjetische Verhandlungen, 6.8.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1419 f.

<sup>580</sup> Vgl. Paul Frank, 1982, *Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur*, Stuttgart, S. 299-301; Baring (1983), a.a.O., S. 415.

<sup>581</sup> Fernschreiben des Gesandten Wickert an das Auswärtige Amt/ betr. Deutsch-sowjetischer Vertrag, 7.8.1970, a.a.O, hier S. 1426 f.

<sup>582</sup> Fernschreiben Scheels an Staatssekretär Freiherr von Braun/ betr. Gewaltverzichtsverhandlungen mit der Sowjetunion; hier: Ministerverhandlungen über Friedensvertrag und Vier-Mächte-Rechte sowie Artikel 3, 5.8.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S.1402-1405, hier S. 1403, Anm. 2. Siehe auch Frank, a.a.O., S. 300; Baring (1983), a.a.O., S. 416.

<sup>583</sup> Vgl. Baring (1983), a.a.O, S. 416.

Vertragspartner entwerten würde, wenn sie die Paraphierung des fertigen Vertragstextes in dieser Situation verweigern würden.<sup>584</sup> Nach deutscher Ansicht wollten die drei Westmächte mit Hilfe der Bundesregierung bei der Sowjetunion mehr durchsetzen, als sie selbst bisher in Bezug auf die alliierten Positionen in Deutschland gegenüber Moskau erreicht hatten.<sup>585</sup> Scheel lehnte deshalb diese Bitte ab. Darüber hinaus könnten nach deutscher Auffassung im Hinblick auf die Passage in der Note unter der „Frage der Rechte der Viermächte“ auch Siegerrechte verstanden werden, wie sie in der UNO-Charta vorbehalten sind. Daraus leitete der Bundesrepublik ab, dass den Viermächten neben ihren Rechten auch Verantwortlichkeiten zukommen sollten.<sup>586</sup> Am 7.8., um 10:00 Uhr, kurz vor Paraphierung des Vertrages, bat der Bundesaußenminister die Botschaft in London, dem britischen Außenminister Douglas-Home die Mitteilung zu übergeben, dass er ihn zu verstehen bitte, dass es unter diesen Umständen nicht möglich sei, die um 10:30 Uhr in Moskau angesetzte Paraphierung zu verschieben.<sup>587</sup>

So wurde wie geplant am 7.8. der Moskauer Vertrag paraphiert. Kurz zuvor übergab die Bundesregierung den Botschaftern der drei Westmächte in Moskau gleichlautende Verbalnoten, in denen sie ihren Verbündeten offiziell den folgenden Inhalt der Erklärung Scheels an Gromyko vom Vortag mitteilte. Zuerst wurde die westdeutsche Position zur Frage „der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte“ klargestellt. Danach wurde von Scheel und Gromyko über die Frage „der Rechte der Viermächte“ eine Erklärung wiedergegeben, wobei diese in keinem Zusammenhang mit dem Vertrag stünden, den die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken abzuschließen beabsichtigten, und von diesem auch nicht berührt würden.<sup>588</sup> Hinzu kam, dass die Bundesregierung ihre Formulierungen einseitig in ihren Noten an die Westmächte verwendete, da sie einerseits den Vertrag zum Abschluss bringen wollte, andererseits ihr Verhältnis zu den Westalliierten aber nicht in Frage stellen durfte.

Gleichzeitig mit der Paraphierung des Vertrages regte Bundeskanzler Brandt ein Treffen der Staats- und Regierungschefs der drei Westmächte und der Bundesrepublik an, um die Lage nach Unterzeichnung des Vertrages zu erörtern und den festen Platz der Bundesrepublik im westlichen

---

<sup>584</sup> Vgl. Frank, a.a.O., S. 300.

<sup>585</sup> Vgl. Baring (1983), a.a.O., S. 416.

<sup>586</sup> Fernschreiben Scheels an Staatssekretär Freiherr von Braun/ betr. Gewaltverzichtsverhandlungen mit der Sowjetunion; hier: Ministerverhandlungen über Friedensvertrag und Vier-Mächte-Rechte sowie Artikel 3, 5.8.1970, a.a.O., hier S. 1403 f., Anm. 2.

<sup>587</sup> Fernschreiben von Pauls, 6.8.1970, a.a.O., hier S. 1420, Anm. 4.

<sup>588</sup> Für die Note der Bundesregierung an die drei Westmächte, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), 1971, *Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 12. August 1970 und mit der Volksrepublik Polen vom 7. Dezember 1970*, Bonn, S. 13-15.



Bündnis hervorzuheben. In diesem Brief meinte er, dass Gromyko ausdrücklich bestätigt habe, „die Frage der Rechte der Viermächte werde durch den Vertrag nicht berührt.“ Deshalb hielt er das Ergebnis dieses Problems, das die Westmächte und die Bundesrepublik gemeinsam besonders beschäftigt hatte, für ausgewogen. Er fuhr fort, dass die Regierung Brandt ohne ihr Bündnis und das Vertrauen zwischen ihnen ein solches Ergebnis nicht hätte erreichen können. Nach seiner Ansicht sollte deshalb im Herbst ein derartiges Treffen stattfinden, bei dem er die Bedeutung des besonderen Verhältnisses zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik bestätigen wolle.<sup>589</sup>

Wie waren die Reaktionen der Westalliierten auf die Paraphierung des Moskauer Vertrages? Im Fernschreiben an das Auswärtige Amt vom 10.8. berichtete der deutsche Botschafter Pauls in Washington, dass man im State Department und im Weißen Haus mehr beeindruckt als verstimmt war.<sup>590</sup> Der Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Martin Hillenbrand, habe festgestellt, dass die amerikanische Seite zwar offensichtlich eine bessere Verankerung der Erklärungen zu den Viermächte-Rechten – im Vertragstext oder in einem von beiden Seiten unterzeichneten Protokoll – sowie eine bessere Formulierung vorgezogen hätte. Das Beste sei aber „der Feind des Guten“, und in Washington vertraue man darauf, dass Scheel das bestmögliche Ergebnis erreicht habe.<sup>591</sup> Auch der britische Außenminister Douglas-Home übermittelte am 7.8. Scheel ein Schreiben, in dem er sich für den Erfolg Scheels bei der Absicherung der Viermächte-Rechte durch die Sowjetunion bedankte.<sup>592</sup> In Paris wurde der Vertrag als „ein bedeutender Beitrag für die Herstellung echter Sicherheit in Europa“ bezeichnet.<sup>593</sup> Zwar waren die Moskauer Missionschefs der drei Westmächte kurz vor der Paraphierung des Vertrages wegen der Haltung der Bundesregierung bezüglich der Viermächte-Rechte besorgt, aber die Regierung Brandt berichtete den Westmächten im Laufe der Moskauer Verhandlungen so ausführlich von diesen Ergebnissen, dass keine Vorwürfe gegen den deutschen Beitrag zur Entspannung in Europa erhoben wurden.

Trotzdem ist das Unbehagen der Westalliierten durch eine Unachtsamkeit der Bundesregierung nochmals erweckt worden. In der Presse wurde die Anregung eines Gipfeltreffens der drei Westmächte und der Bundesrepublik veröffentlicht.<sup>594</sup> Hillenbrand sagte dem deutschen Botschafter Pauls in Washington, dass es für den Westen nachteilig sei, wenn ein solches Treffen

---

<sup>589</sup> Brief Brandts an Nixon, 7.8.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1428 f.

<sup>590</sup> Fernschreiben von Pauls an das Auswärtige Amt, 10.8.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1433.

<sup>591</sup> Ebenda, Anm. 2.

<sup>592</sup> Fernschreiben Wickerts, 7.8.1970, a.a.O., hier S. 1427, Anm. 8.

<sup>593</sup> Vgl. Schmid (1979), a.a.O., S. 175.

<sup>594</sup> Vgl. „Brandt schlägt jetzt Gipfeltreffen der Westmächte vor“, in: *Welt*, 10.8.1970, S. 1.

allein aus Termingründen nicht stattfinden würde. Auch wenn es sich verzögere, könnte das als „ein politisches „*set back*“ für den Westen interpretiert werden. Pauls berichtete an das Auswärtige Amt, dass mit der Veröffentlichung der Vertrags- und Begleittexte das Maß des Erträglichen drastisch überschritten worden sei. Da die Moskauer Verhandlungen schon durch die vorzeitige Veröffentlichung des „Bahr-Papiers“ sehr stark erschwert worden waren (vgl. auch Abschnitt 5.5), könnte nach Pauls’ Ansicht die Bundesregierung den ihr entgegen gebrachten Respekt empfindlich geschädigt haben und nicht mehr in der Lage sein, ihre Außenpolitik in vertrauensvoller Zusammenarbeit mit ihren Verbündeten weiterzuführen.<sup>595</sup> Am 11.8. überreichten die drei Westmächte ihre Antworten auf die Note der Bundesregierung vom 7.8., aber die relativ kühle Formulierung dieser Antworten könnte nach Auffassung des Politikwissenschaftlers Schmid ein Indiz für eine reserviertere Haltung der Westalliierten gegenüber den Alleingängen der Regierung Brandt gewesen sein. Dies komme auch in der zurückhaltenden Reaktion auf Brandts Vorschlag eines Vierertreffens zum Ausdruck.<sup>596</sup> Brandts Vorschlag stieß aber bei den Westmächten, vor allem in Paris, nur auf geringe Resonanz.

Der Moskauer Vertrag wurde am 12.8. unterzeichnet. Nach der Unterzeichnung fanden die Gespräche zwischen Brandt und dem sowjetischen Ministerpräsidenten Alexej Kossygin und dem Generalsekretär des Zentralkomitees der KPdSU Leonid Breschnew statt. Dabei machte Brandt darauf aufmerksam, dass die Berlin-Frage eine Sache der Viermächte sei und die Gespräche über Berlin deshalb wieder fortgesetzt werden sollten. Breschnew betonte, dass dieser Vertrag in der Geschichte den Anfang und die Voraussetzungen geben könne für eine völlige Neuentwicklung der Beziehungen beider Länder. Auch inoffiziell sagte Breschnew Brandt über die Berlin-Frage, dass „eine annehmbare Lösung“ möglich sei.<sup>597</sup> Gleichwohl versuchte Brandt die Westalliierten davon zu überzeugen, die Berlin-Verhandlungen zu beschleunigen und die bundesdeutschen Interessen darin als gemeinsame westliche Position zu vertreten.

Am 17.8. sagte Kissinger Bahr, der Washington besuchte, dass die amerikanische Regierung die erfolgreichen Verhandlungen mit der Sowjetunion begrüßte. Während Bahr ausführte,

---

<sup>595</sup> Fernschreiben von Pauls an das Auswärtige Amt, 11.8.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1436 f. Bahr wies schon am 3.8. in einem Telefoninterview darauf hin, dass jedes Entgegenkommen auf Wünsche deutscherseits durch die Veröffentlichung zu leicht missinterpretiert werden könnte, als ein öffentliches Zurückweichen der sowjetischen Seite. Siehe Schmid (1979), a.a.O., S. 169.

<sup>596</sup> Die Antworten der drei Westmächte auf die Note der Bundesregierung vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), a.a.O., S. 15-17. In den Antworten wiederholten die Westmächte ihre Auffassung, dass die „Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte“, nicht die „Rechte der Viermächte“, nicht berührt werden. Siehe Schmid (1979), a.a.O., S. 176 f.

<sup>597</sup> Vgl. Dolmetscher Protokoll über das Gespräch des Herrn Bundeskanzlers mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am.12.8.1970 von 15.30-19.30, 12.8.1970, in: *DEB*, Ord. 429/A

dass die Bundesregierung die Hoffnung hegte, dass es bis zum Ende dieses Jahres gelingen möge, die Viermächte-Verhandlungen über Berlin mit einem befriedigenden Resultat abzuschließen, erkundigte sich Kissinger sehr interessiert nach Eindrücken von den sowjetischen Persönlichkeiten sowie der Art und der Atmosphäre der Verhandlungsführung. Abschließend stellte er fest, dass das bisher von der Bundesregierung Erreichte nicht hinter den Absichten zurückstünde, die Bahr im Herbst 1969 und im April 1970 bei ihrem Zusammentreffen erläutert hatte.<sup>598</sup> In der persönlichen Aufzeichnung über dieses Gespräch unterrichtete Bahr den Bundeskanzler und den Bundesaußenminister, dass Kissinger zwar Skepsis gegenüber der Leistungsfähigkeit der Regierung Brandt hegte, ob sich ihre ostpolitischen Bemühungen verwirklichen ließen. Nach dem erfolgreichen Abschluss des Moskauer Vertrages sei jedoch seine damalige Skepsis umgeschlagen. Er begrüße den Vertrag und nehme ihn als Ausgangspunkt für Fragen der Ost-West Beziehungen sowie als Anregung, der Bundesrepublik „bis in die Taktik hinein zu folgen.“ Zusammenfassend wies Bahr darauf hin, dass die Bundesregierung durch weiteren Informationsaustausch bei direkten Gesprächskontakten in „einer stärkeren Position“ sei als vor dem Moskauer Vertrag.<sup>599</sup> Durch die auf dem westlichen Bündnis basierenden ost- und deutschlandpolitischen Initiativen werde die Bundesrepublik bei der europäischen Entspannung eine aktive Rolle als „Schrittmacher“ spielen können.<sup>600</sup>

## 5.9 Zwischenbilanz

Für die drei Westmächte bedeutete die Einschränkung der deutschen Souveränität bezüglich der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte, dass der Handlungsspielraum der Bundesrepublik im Sinne ihrer eigenen Ziele und Interessen beeinflusst wurde. Im Laufe der Verhandlungen über den Moskauer Vertrag wurde der Bundesregierung auferlegt, ihre Interessen im Vorfeld über den Umweg ihrer Alliierten durchzusetzen, um hinsichtlich der deutschen Frage auf die Sowjetunion einzuwirken. Zum einen musste die Bundesregierung selbstverständlich eine Einschränkung ihres Handlungsspielraums akzeptieren. Zum anderen waren mit den Verbündeten

---

<sup>598</sup> Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Bahr und Kissinger/ betr. Unterredung Staatssekretär Bahr mit Professor Henry Kissinger im Weißen Haus am Montag, den 17. August 1970, 17.8.1970, in: *DEB*, 439. Zu den Gesprächen Bahrs mit Kissinger in Washington vom 13.10.1969 und vom 8.4.1970 vgl. Abschnitt 5.2.1 dieser Arbeit: Kissinger (1979), a.a.O., S. 568.

<sup>599</sup> Aufzeichnung Bahrs/ betr. Gipfelkonferenz, 19.8.1970, in: *DEB*, Ord. 439.

<sup>600</sup> Christian Hacke, 1988, „Traditionen und Stationen der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1987“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B3/88, S. 3-15, hier S. 10 f.

im Rücken Zielvorstellungen gegenüber der Sowjetunion leichter zu erreichen als alleine.<sup>601</sup>

Die Aspekte dieser Einschränkung des Handlungsspielraums der bundesdeutschen Außenpolitik sollte allerdings nicht überschätzt werden. Unter dieser Bedingung war die Bundesregierung bemüht, ihr Interesse bezüglich der Ost- und Deutschlandpolitik durchzusetzen. Schon vor Bildung der Regierung Brandt vertrat Egon Bahr in seiner Aufzeichnung „Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung“ vom 18.9.1969 die Ansicht, dass die Bundesrepublik, mit dieser einzigen Einschränkung, ihre volle Verantwortung als Staat übernehme, womit die letzten Relikte der Nachkriegszeit zu beseitigen seien.<sup>602</sup> Die drei Westmächte versuchten dementsprechend ihre deutschlandpolitischen Vorbehaltsrechte einzusetzen, um die bundesdeutsche Ostpolitik zu beeinflussen. Bei den Verhandlungen über den Moskauer Vertrag verfolgte die Regierung Brandt doch sehr aktiv ihre Ziele hinsichtlich der deutschen Frage.

Parallel zu den bilateralen Verhandlungen mit der Sowjetunion bemühte sich die Bundesregierung um die außenpolitische Abstimmung mit den westlichen Verbündeten. In der Anfangsphase der Verhandlungen versuchte die Regierung Brandt die drei Westmächte dazu zu bringen, die Berlin-Verhandlungen mit der Sowjetunion zu beginnen. Zwar war die Bundesrepublik kein direkter Teilnehmer an den Berlin-Verhandlungen, sie war jedoch bemüht, indirekt auf die westliche Position einzuwirken. In dieser Phase wurde festgehalten, dass die Koordinierung der Verhandlungen über Berlin mit einem steten Informationsfluss in Bezug auf die Gespräche mit der Sowjetunion einher gingen.

Aber im Mai 1970 entstand in den Konsultationen der Bonner Vierergruppe ein wachsendes Unbehagen der Alliierten, weil die drei Westmächte glaubten, über die Verhandlungen der Bundesregierung mit den Ostblockstaaten nur unvollkommen unterrichtet worden zu sein. Dahinter stand auch die Unsicherheit, wie weit die alliierten Vorbehaltsrechte durch die neue Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt beeinträchtigt werden könnte. Hieran könnte sich das Interesse der Westmächte an der Kontrolle Deutschlands ablesen lassen.

Vor diesem Hintergrund strebte Egon Bahr zunächst an, die alliierten Berlin-Gespräche mit den laufenden deutschen Ostinitiativen zu koordinieren. Bei der innerwestlichen Koordination unterbreitete er den drei Westmächten energisch Vorschläge zu einer gemeinsamen Erklärung der Bundesrepublik und der drei westlichen Verbündeten zur Bestätigung des Fortbestehens der alliierten Vorbehaltsrechte. Diese gemeinsame Erklärung sollte dazu beitragen, die Sorgen zu

---

<sup>601</sup> Vgl. Hindenburg, a.a.O., S. 104.

<sup>602</sup> Aufzeichnung Bahrs, 18.9.1969, a.a.O. Vgl. auch Abschnitt 3.4 dieser Arbeit.

beseitigen, dass die von der Regierung Brandt angestrebten Ostinitiativen zu einer Beeinträchtigung der alliierten Rechte führen könnten. Aufgrund ihrer Rücksichtnahme auf die innenpolitische Lage der Bundesrepublik und ihrer eigenen Interessen an der Entspannung in Europa haben die drei Westmächte die ostpolitischen Bemühungen der Regierung Brandt akzeptiert und insgesamt ihre Zustimmung dazu gegeben. Diese Erklärung wurde beim Abschluss des Moskauer Vertrags als Note der Bundesregierung an die Drei Mächte übergeben.

Während die Bundesregierung die Unterstützung der drei Westmächte für ihre Ostpolitik in Anspruch nahm, musste gleichzeitig koordiniert werden, wie die Rechte und Verantwortlichkeiten der drei Westmächte beim deutsch-sowjetischen Vertrag gesichert bleiben könnten. Die Bundesregierung war dabei immer wieder bemüht, die Forderungen der Westmächte nach Erwähnung der Viermächte im Vertragstext durchzusetzen. Wegen der sowjetischen Weigerung verlangte die Bundesregierung stattdessen die Sicherung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Alliierten im Interpretationsbrief, den die Sowjets annehmen und die Bundesregierung veröffentlichen sollte. Bahr versuchte einerseits die Paraphierung des Vertrages nicht zu gefährden, andererseits die drei Westmächte von der Form der Sicherung ihrer Rechte zu überzeugen. Dabei wurden die Vorbehaltsrechte der Alliierten von der Bundesregierung instrumentalisiert, um ihre Zielvorstellungen gegenüber den Sowjets zu vertreten.

Insgesamt waren bei den Verhandlungen über den Moskauer Vertrag die drei Westmächte wegen der Haltung der Bundesregierung bezüglich der Viermächte-Rechte gelegentlich besorgt, aber die Regierung Brandt berichtete den Westmächten so ausführlich von den Ergebnissen, dass keine Vorwürfe gegen die ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen der Regierung Brandt aufkamen. Um der Skepsis der Westmächte entgegenzuwirken und die Unterstützung durch sie sicherzustellen, bediente sich die Regierung Brandt eines umfangreichen bi- und multilateralen Koordinationsmechanismus zur Absicherung ihrer Ostpolitik im Westen. Diese erfolgreichen Abstimmungsprozesse zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik trugen nicht nur dazu bei, dass die Bundesregierung die Unterstützung der drei Westmächte für ihre Ostpolitik in Anspruch nehmen konnte, sondern auch zur Formulierung der gemeinsamen Position des Westens hinsichtlich dieser Frage bei den späteren KSZE-Verhandlungen. Zwar rief das deutsch-sowjetische Treffen in Oreanda im September 1971 bei den drei Westmächten, insbesondere bei Frankreich, Unruhe hervor (vgl. Abschnitt 6.2.5), aber ohne diese Erfahrungen von diesen Abstimmungsprozessen wäre es der Bundesrepublik nicht gelungen, mit Hilfe ihrer westlichen Partner bei der KSZE ihre Ostpolitik zu multilateralisieren.

## **Teil II: Die KSZE und die Multilateralisierung der Ostpolitik der Bundesrepublik**

### **Deutschland**

#### **6. Die KSZE-Politik der Regierung Brandt bis zur Paraphierung des Grundlagenvertrages**

Parallel zu den ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen der Regierung Brandt und zur Koordinierung des Vorgehens mit den westlichen Verbündeten haben die Bundesrepublik und ihre westlichen Partnern eine gemeinsame Position zur vom Osten vorgeschlagenen gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz konsultiert. Zwar wurden bei den Konsultationen im Laufe der Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und den Ostblockstaaten, insbesondere vor dem erfolgreichen Viermächte-Abkommen über Berlin, die anderen Themen sowie die Frage der Viermächte-Rechte (vgl. Kapitel 5) oder die Berlin-Frage bevorzugt zur Diskussion gestellt, das bedeutet aber nicht, dass das Thema einer gesamteuropäischen Konferenz nicht wichtig gewesen wäre. In diesem Kapitel werden die Verhandlungen der Regierung Brandt und der drei Westmächte über die Themen einer solchen gesamteuropäischen Konferenz unter besonderer Berücksichtigung der innerwestlichen Koordination erörtert. Zuvor soll die Haltung der drei Westmächte zur gesamteuropäischen Konferenz dargestellt werden.

#### **6.1 Die KSZE und die drei Westmächte**

##### **6.1.1 Die KSZE aus amerikanischer Sicht**

Die anfängliche Haltung der USA zum Vorschlag einer Europäischen Sicherheitskonferenz war durch Zurückhaltung und Skepsis gekennzeichnet. Bei den Amerikanern musste sich das Projekt der Sicherheitskonferenz im Wesentlichen an den amerikanischen globalstrategischen Interessen und am Stand der bilateralen Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion orientieren. Nach Kissingers Ansicht sollten Amerikas Kontrolle über Deutschland und seine Vetomacht hinsichtlich der KSZE genutzt werden, um konkrete sowjetische Konzessionen in Berlin, in Deutschland allgemein, hinsichtlich der Begrenzung strategischer Waffen (SALT) und bei den aufzunehmenden Verhandlungen zur Reduzierung konventioneller Truppen zu erreichen. Die USA sollten nicht die sowjetischen Vorschläge einer Europäischen Sicherheitskonferenz ablehnen, jedoch ihre Zustimmung grundsätzlich vom Fortschritt in konkreten europäischen Fragen, besonderes im

Hinblick auf Berlin, abhängig machen. Auf der Außenministerkonferenz der NATO im April 1969 war diese Haltung entwickelt worden. Dadurch konnten bis zur nächsten Konferenz der NATO-Außenminister im Dezember keine entscheidenden Schritte unternommen werden.<sup>603</sup> Im Hinblick auf die Frage der Teilnahme der DDR würde man die deutsche Frage, so Kissinger, auf einer solchen Konferenz nicht sinnvoll behandeln können.<sup>604</sup> Kissinger schreibt rückblickend, dass die USA das Tempo der Verhandlungen zum Problem der europäischen Sicherheit verlangsamen konnten, um dadurch die westliche Verhandlungsposition zu verbessern.<sup>605</sup>

Beim Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz sah die amerikanische Regierung aber auch eine psychologische Gefahr infolge einer möglichen „gesamteuropäischen Euphorie“,<sup>606</sup> die durch die Ostpolitik Willy Brandts als Friedenspolitik beschleunigt werden könnte. Durch die entspannungsbereite öffentliche Meinung im Westen könnten die Regierungen in eine Abhängigkeit von psychologischen Rückwirkungen gedrängt werden. Die amerikanische Regierung wollte jede Entspannungseuphorie vermeiden, die nicht gleichzeitig von einer Ausräumung von Spannungsherden begleitet wäre. Aus der Sicht seiner „*linkage*“-Politik knüpfte Kissinger seine Zustimmung zum Beginn des KSZE-Prozesses zwecks Abwendung der Gefahr einseitiger Truppenkürzungen durch den Kongress an die Bereitschaft der Sowjetunion, multilaterale Gespräche über den Truppenabbau aufzunehmen.<sup>607</sup>

Nach Abschluss des Moskauer Vertrages war die amerikanische Haltung gegenüber dem Projekt einer Europäischen Sicherheitskonferenz skeptisch und abwartend geblieben. Nach Ansicht der USA waren gewisse Fortschritte und Ergebnisse bei den MBFR-Gesprächen eine Voraussetzung für die KSZE. Die USA fühlten sich in den Berlin-Verhandlungen auch unter Druck gesetzt, weil die deutsche Regierung eine befriedigende Berlin-Lösung zur Voraussetzung für die Ratifizierung des Moskauer Vertrages gemacht und dies immer öffentlich betont habe.<sup>608</sup>

Nach der Erklärung des Ostberliner Gipfeltreffens der Warschauer Pakt-Staaten vom 2.12.1970, die auf die Bukarester Erklärung von 1966 verwies, waren die Zweifel an dem Nutzen des Projekts einer Europäischen Sicherheitskonferenz in Washington unter wachsendem Misstrauen

---

<sup>603</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirektors Ruete an das Auswärtige Amt, 11.4.1969, a.a.O.

<sup>604</sup> Aufzeichnung des stellvertretenden Regierungssprechers Ahlers, 11.4.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. I, S. 462-464.

<sup>605</sup> Kissinger (1979), a.a.O., S. 447 f.; Thomas, a.a.O., S. 38.

<sup>606</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt/ betr. Besuch des Bundesministers in den USA; hier: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSE), 8.2.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. I, S. 268-272, hier S. 269.

<sup>607</sup> Vgl. Clements, a.a.O., S. 211 f.

<sup>608</sup> Vgl. z. B. Ein Gespräch, das amerikanische Botschafter Roth am 13.08.1970 in Washington führte, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1475-1481, hier S. 1475 f.

gegenüber den sowjetischen Absichten stärker geworden. Vorbereitende Treffen oder eine Konferenz würden allein durch die Tatsache ihres Zusammentretens zugunsten Moskaus Präjudizien wie eine internationale Aufwertung der DDR oder eine weitere Verfestigung des ost- und mitteleuropäischen Status quo ohne Gegenleistung schaffen. Darüber hinaus wollte die Sowjetunion aus der Sicht der USA mit dem Angebot einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit

- die Partnerschaft des sich einigenden Westeuropa mit den USA lockern,
- die amerikanische Präsenz in politischer, militärischer und wirtschaftlicher Hinsicht angreifen,
- die seit der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten in Den Haag am 1./2.12.1969 revitalisierte Einigung Westeuropas behindern,
- die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft stören.<sup>609</sup>

Aus diesen Gründen hat die amerikanische Regierung den Gedanken einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz zwar im Grundsatz bejaht, gleichzeitig war sie aber bemüht, sich die eigentliche Entscheidung so lange wie möglich offenzuhalten und frühe Festlegungen zu vermeiden.

Sehr wahrscheinlich ist die endgültige amerikanische Zustimmung zur KSZE erst im Dezember 1971 gefallen.<sup>610</sup> Die Bedenken der USA konzentrierten sich auf folgende Punkte: Die KSZE könnte den Status quo in Ostmitteleuropa festigen und ein Gefühl falscher Sicherheit mit der Folge nachlassender Verteidigungsanstrengungen in Westeuropa erzeugen. Gleichzeitig verkannte Washington jedoch nicht die Möglichkeiten, die eine KSZE bieten würde: Zum einen wäre eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen West und Ost denkbar. Darüber hinaus könnte die KSZE ein Forum sein, auf dem die Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen (einschließlich Gewaltverzicht) ohne Rücksicht auf Bündniszugehörigkeit geregelt werden könnten. Und schließlich erhoffte sich die amerikanische Regierung eine größere Freizügigkeit für Menschen, Informationen und Meinungen. Dieser Frage maß sie neben der Prinzipienklärung die größte Bedeutung bei.<sup>611</sup> Damit wollte der Westen versuchen, die KSZE als Forum zu nutzen, um den

---

<sup>609</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt, 8.2.1971, a.a.O., hier S. 269.

<sup>610</sup> Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 359-363.

<sup>611</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt, 8.2.1971, a.a.O.; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll/ betr. Zusammenhang zwischen KSE und Deutschlandpolitik; hier: Behandlung in der Viergruppe und in der NATO, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 715-724; Fernschreiben des Ministerialdirigenten van Well an Botschafter Pauls/ betr. Haltung der USA zur KSE, 10.9.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 1359-1363.



Status quo in Europa zu überwinden.<sup>612</sup> „Wir würden jeden Versuch zurückweisen, sie zur Verewigung der politischen und sozialen Teilung Europas zu benutzen,“<sup>613</sup> sagte der amerikanische Außenminister Rogers im Dezember 1971.<sup>614</sup>

Da die Sowjetunion durch die KSZE eine Schwächung des Zusammenhalts zwischen den USA und Westeuropa anstrebte, war die Teilnahme der USA ein schwieriges Problem im Vorfeld der KSZE. Die Bundesrepublik forderte grundsätzlich die Teilnahme der USA an der KSZE. Aber auf der Ebene der internationalen Beziehungen in Europa hatten die Westmächte Angst vor der Ostpolitik Brandts, die die Annäherung an die Sowjetunion versuchte, weil Bahrs gesamteuropäische Konzeption die Auflösung der Blöcke und die Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems bedeuten könnte.<sup>615</sup> Daher wurde die „deutsche Frage“ auch aus vielen Ängsten heraus geboren,<sup>616</sup> etwa bezüglich eines wieder erwachenden Großdeutschlands innerhalb Europas, vor allem mit den Gebieten, die Hitler im Dritten Reich zum Großdeutschen Reich zusammenführen wollte (dem sog. Lebensraum ), oder eines „Rapallo-Faktors“. Deshalb sollte die KSZE in den Augen der Bundesregierung auch zu einem bündnisstabilisierenden Mittel werden.

In Bezug darauf wird das von westlicher Seite geschaffene doppelte Junktum zwischen einer vertraglichen Regelung der Berlin-Frage, der Ratifizierung der Ostverträge und der KSZE betrachtet werden (vgl. Abschnitt 6.2.2). Das erste Junktum bestand zwischen dem deutsch-sowjetischen Vertrag und dem Berlin-Problem. Das Schicksal des am 12.8.1970 geschlossenen Moskauer Vertrages war eng mit dem erfolgreichen Abschluss der Viermächte-Verhandlungen über Berlin, die am 26.3.1970 aufgenommen worden waren, verknüpft. Die drei Westmächte mussten daher befürchten, aufgrund dieses Junktums mit dem Erfolg oder Misserfolg der Ostpolitik der SPD/FDP-Bundesregierung belastet zu werden. Um aus diesem Dilemma herauszukommen, schufen sie ein weiteres Junktum: Sie machten das Zustandekommen der von der sowjetischen Führung verfolgten europäischen Sicherheitskonferenz von der Bedingung eines erfolgreichen Abschlusses der Viermächte-Verhandlungen über Berlin abhängig.<sup>617</sup>

---

<sup>612</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten Diesel an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel/ betr. Substanz und Verfahren möglicher Ost-West-Verhandlungen; hier: kulturelle Beziehungen und größere Freizügigkeit für Menschen, Idee und Informationen, 17.9.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 1404-1407, hier S. 1405.

<sup>613</sup> Rede des amerikanischen Außenministers William P. Rogers vor dem Verein der Auslandspresse in Washington vom 1.12.1971, Auszüge abgedruckt in: Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 359-363, hier S. 362 f.

<sup>614</sup> Becker, a.a.O., S. 147.

<sup>615</sup> Vgl. Hahn, a.a.O.

<sup>616</sup> Vgl. Gespräch des Staatssekretärs Frank mit NATO-Generalsekretär Luns vom 4.11.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1675-1678.

<sup>617</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Grewe an das Auswärtige Amt/ betr. Ministerkonferenz der NATO in

Im Laufe der Verhandlungen ist die amerikanische Haltung zur KSZE wohl treffend mit „*low profile*“ zu umschreiben. Die Amerikaner hatten weder einen hauptamtlichen Delegationsleiter noch schriftliche Instruktionen aus Washington. Ihre außenpolitischen Handlungsspielräume waren darüber hinaus während der gesamten Verhandlungen bis zur Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki am 1.8.1975 sehr eingeschränkt.<sup>618</sup> Die Watergate-Affäre nahm immer größere Krisenausmaße an, im Oktober 1973 wurde der Nahe Osten von einer weiteren Krise erschüttert und im Frühjahr 1975 fiel Südvietnam. Die USA nahmen ihre Führungsposition im Westen nun wieder etwas stärker wahr, da sie unter Berücksichtigung ihrer Globalpolitik die Fragen lieber bilateral mit der Sowjetunion zu regeln versuchten (vgl. z. B. Abschnitt 7.6.2.a, 7.6.5.b und 7.6.6.b). Insofern traf die Bewertung „*low profile*“ im Hinblick auf die amerikanische Delegation besonders in der letzten Runde von 1975 nicht mehr zu.<sup>619</sup> Kissinger gab für die amerikanische Delegation jedoch die Parole aus, dass sich sie grundsätzlich an der Linie der EG orientieren sollte: „*half a step behind*“. Die USA hätten unmittelbare Verhandlungen mit der Sowjetunion geführt, und dadurch einige Kompromisse gefunden. Dabei vertraten die Amerikaner doch die bundesdeutschen Vorstellungen, insbesondere bei den friedlichen Grenzänderungen und bei Korb 3.<sup>620</sup>

### 6.1.2 Frankreich und Großbritannien

Für Frankreich war die östliche Initiative einer europäischen Sicherheitskonferenz kein Begriff, mit dem de Gaulle zu operieren pflegte. Im Gespräch mit dem damaligen Bundeskanzler Kiesinger am 9.9.1969 wies Präsident Pompidou darauf hin, dass man es gar nicht eilig gehabt habe, dem Budapester Appell nachzukommen, zumindest nicht in absehbarer Zeit.<sup>621</sup> Nach französischer Auffassung war die europäische Entspannung ein bilateraler Prozess, der durch eine zu starke Betonung der Rolle der Bündnisse sowie durch eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz zwischen NATO und Warschauer Pakt nur Schaden nehmen konnte.

Das Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz hatte aber die Funktion, die

---

Brüssel am 3. und 4.12.1970, 4.12.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. III, S. 2184-2192, hier S. 2189.

<sup>618</sup> Vgl. dazu Schlotter, a.a.O., S. 64.

<sup>619</sup> Maresca, a.a.O., S. 146.

<sup>620</sup> Vgl. Fernschreiben Hildyards an den britischen Außenminister Callaghan, 25.7.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 447-454, hier S. 452.

<sup>621</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit Staatspräsident Pompidou vom 9.9.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 981-989, hier S. 988.

Entspannungspolitik zu einem multilateralen Prozess zu machen, der mögliche deutsche Alleingänge ausschloss und die Supermächte integrierte, so dass deren bilaterale Verständigung über die Köpfe der entmündigten Europäer hinweg abgewendet werden konnte. Pompidou selber sprach von der Notwendigkeit, der Ostpolitik der Bundesregierung einen multilateralen Rahmen zu geben, um „einseitigen deutschen Ouvertüren“ in Richtung Osten vorzubeugen.<sup>622</sup> Er stimmte darum bei seiner Moskaureise im Oktober 1970 dem sowjetischen Wunsch nach einer solchen Konferenz prinzipiell zu.<sup>623</sup> Somit aktivierte die Ostpolitik der Regierung Brandt die französische Bereitschaft zur aktiven Mitgestaltung der KSZE.<sup>624</sup>

Pompidou war darüber hinaus der Auffassung, dass die Anwesenheit aller europäischen Länder an einem Tisch auf der Grundlage der Gleichberechtigung den osteuropäischen Ländern eine große Redefreiheit einräumen würde. Damit würde das Verhältnis zwischen den beiden Teilen Europas aufgelockert, und dies wäre letzten Endes zum Vorteil des Westens gewesen, weil dieser kein Block gewesen sei.<sup>625</sup> Aufgrund seiner ständigen Appelle an die Unabhängigkeit der europäischen Nationen sollte Frankreich der Sprecher einer Politik außerhalb der Blöcke werden, regte der polnische Außenminister Jędrychowski einmal gegenüber Pompidou an, Frankreich könnte die Idee einer KSZE aktiver unterstützen.<sup>626</sup> Daher sah sich die französische Regierung – zumindest nach offizieller Lesart – dem Gedanken einer Auflösung der antagonistischen Ost-West-Blockstrukturen verpflichtet, und mit dieser Perspektive wurde die Forderung der kulturellen Austauschbeziehungen zwischen Staaten mit unterschiedlichen Gesellschaftssystemen als die Hauptaufgabe der KSZE bezeichnet.<sup>627</sup> Im Zusammenhang mit den MBFR-Gesprächen, in denen Frankreich sehr zurückhaltend war, versuchte die französische Regierung, diese Passivität durch Eile bei der europäischen Sicherheitskonferenz zu kompensieren und dadurch als Akteur an der Ostpolitik beteiligt zu bleiben.<sup>628</sup> Auch während der multilateralen Vorbereitungen und auch

---

<sup>622</sup> Vgl. Michael Meimeth, 1990, *Frankreichs Entspannungspolitik der 70er Jahre: zwischen Status quo und friedlichen Wandel; die Ära Georges Pompidou und Valéry Giscard d'Estaing*, Baden-Baden, S. 159.

<sup>623</sup> Vgl. Gottfried Niedhart, 2000, „Partnerschaft und Konkurrenz: Deutsche und französische Ostpolitik in der Ära Brandt und Pompidou“, in: P. Guillen/I. Mieck (Hrsg.), *Deutschland - Frankreich - Rußland*, München, S. 345-371, hier S. 355.

<sup>624</sup> Vgl. Jan Höhn, 1978, *Außenpolitik der EG-Staaten: im Fall der KSZE, Geschichte, Struktur, Entscheidungsprozess, Aktion, Möglichkeiten und Grenzen*, München, S. 149.

<sup>625</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou vom 25.1.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. I, S. 149-162, hier S. 157.

<sup>626</sup> Zum Empfang des polnischen Außenministers Stefan Jędrychowski bei Staatspräsident Pompidou am 4.5.1970 vgl. Bernath, a.a.O., S. 96.

<sup>627</sup> Vgl. Meimeth, a.a.O., S. 168.

<sup>628</sup> Vgl. z. B. Gespräch des Staatssekretärs Frank mit NATO-Generalsekretär Luns vom 4.11.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1675-1678, hier S. 1677.

noch zu Beginn der Helsinki-Konsultationen legte man von französischer Seite großen Wert auf die westeuropäische Einheit mit dem Ziel, einerseits die Bundesrepublik dadurch fester in das westeuropäisch-atlantische System einzubinden, andererseits der möglichen Gefahr einer Dominanz der beiden Supermächte auf dieser Konferenz die Spitze zu nehmen.<sup>629</sup> Ebenfalls bestand ein wesentliches Ziel französischer Außenpolitik weitergehend darin, über die Sicherung der Verantwortlichkeiten der Viermächte für Berlin ihre Rechte und Verantwortung für Deutschland als Ganzes bezüglich der Frage der Unberührtheitsklausel aufrechtzuerhalten (vgl. Abschnitt 7.6.3.c).

In Großbritannien äußerte sich die Labour-Regierung nach der Bukarester Deklaration zuerst positiv zum Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz,<sup>630</sup> aber die Frage, ob die Sowjetunion selbst ein vordringliches Interesse an einer solchen Konferenz hatte, war umstritten. Im Gespräch mit Bundeskanzler Brandt vom 14.11.1969 bemerkte der britische Außenminister Michael Stewart, dass sich manches in der Erklärung der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten vom 31.10.1969 fand, was nicht gut gewesen sei:

- Bestätigung der Breschnew-Doktrin,
- kein Hinweis auf amerikanische und kanadische Teilnahme,
- keine hilfreiche Haltung in der deutschen Frage.<sup>631</sup>

Seiner Meinung nach hätte der Westen frei sein müssen, alle Probleme zu erörtern, die interessant für ihn gewesen wären, z. B. gegenseitige Truppenverminderungen.<sup>632</sup> Er wies auch auf die Bedeutung der Tatsache für den Westen hin, seinen Völkern klar zu verstehen zu geben, dass es kein Fehler des Westens wäre, wenn eine Verbesserung der Lage nicht möglich sei. Um erheblich Zeit zu gewinnen und nicht mehr unter dem Druck der östlichen Propaganda zu stehen, habe man sich auf britischer Seite überlegt, „ob man nach den erforderlichen umfassenden bilateralen und multilateralen Sondierungen zunächst die Einrichtung eines Ständigen Ausschusses (*Standing Committee*) zur Behandlung von Fragen der europäischen Sicherheit ins Auge fassen sollte.“<sup>633</sup> Auf jeden Fall sollte die NATO nach britischer Meinung den geeigneten Rahmen für die Vorbereitung

---

<sup>629</sup> Vgl. Meimeth, a.a.O., S. 167 und S. 170.

<sup>630</sup> Vgl. z. B. Rede des britischen Außenministers Geroge Brown auf einer Konferenz ost- und westeuropäischer Journalisten in London vom 21.11.1966, Auszüge abgedruckt in: Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 87-89.

<sup>631</sup> Aufzeichnung über das Gespräch Brandts mit Stewart, 14.11.1969, a.a.O., hier S. 1286.

<sup>632</sup> Vgl. In Deutsch-britisches Regierungsgespräch in London vom 2.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 333-341, hier S. 340.

<sup>633</sup> Aufzeichnung über das Gespräch Brandts mit Stewart, 14.11.1969, a.a.O., hier S. 1287.

einer solchen Konferenz und die Koordinierung im Westen abgeben,<sup>634</sup> während Frankreich den Standpunkt vertrat, dass gemeinsame Verhandlungspositionen des Bündnisses eine solche Konferenz „zu sehr in die Nähe von Block-zu-Block-Verhandlungen“ rücken würden.<sup>635</sup>

Bei den Verhandlungen bis 1975 konzentrierte sich Großbritannien auf die Lösung konkreter Fragen, vor allem im Hinblick auf die Freizügigkeit, und nahm insgesamt eine pragmatisch-kooperative Rolle im Kontext der Europäischen Gemeinschaft ein.<sup>636</sup> Zum einen mahnte die britische Delegation zu behutsamem Vorgehen, um nicht unnötig den Widerstand des Ostens zu provozieren und so die Verhandlungschancen zu verringern.<sup>637</sup> Zum anderen waren die Briten immerhin bemüht, die Solidarität des Westens zu erhalten. Sie betonten wiederholt ihr vitales europäisches Interesse an guten westeuropäisch-atlantischen Beziehungen (vgl. Abschnitt 7.3.4 und 7.4). Die Unsicherheit über die europäischen Konsequenzen der amerikanischen Disengagement-Politik ließ die Regierung in London in der KSZE eine Möglichkeit sehen, die Nordamerikaner als „Europäer ehrenhalber“ in eine Sache von offensichtlicher Bedeutung für die europäische Sicherheit zu verwickeln.<sup>638</sup> Und sie ergriffen schon in der letzten Runde der Genfer Verhandlungen die Initiative, auf der Notwendigkeit der westlichen Verteidigung auch nach der KSZE voll zu bestehen.<sup>639</sup>

## **6.2 Die KSZE-Politik der Regierung Brandt und die Koordinierung des Vorgehens mit den westlichen Verbündeten**

Parallel zu den ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen der Regierung Brandt und zu ihrer Koordinierung des Vorgehens mit den westlichen Verbündeten wurde von der Bundesrepublik und ihren westlichen Partnern eine gemeinsame Position zur vom Osten vorgeschlagenen gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz konsultiert. Zwar wurden bei den Konsultationen im Laufe der Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und den Ostblockstaaten, insbesondere vor

---

<sup>634</sup> Vgl. z. B. Walther Schütze, 1970, „Großbritannien und Frankreich: Höfliche Zurückhaltung“, Schwarz/Haftendorn (Hrsg.), a.a.O., S. 39-47, hier S. 42 f.

<sup>635</sup> Vgl. Fersreiben des Botschafters Krapf, Brüssel (NATO) an das Auswärtige Amt/ betr. Vorbereitung der NATO-Ministerkonferenz am 30. und 31.5.1972 in Bonn, 12.5.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 555-561, hier S. 556.

<sup>636</sup> Vgl. Schlotter, a.a.O., S. 66.

<sup>637</sup> Vgl. Jakobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 51.

<sup>638</sup> Vgl. Crispin Tickell, 1974, „Neuner Gemeinschaft und Sicherheitskonferenz“, in: *Außenpolitik*, 25.Jg., H. 1, S. 13-23, hier S. 14; Höhn, a.a.O., S. 174.

<sup>639</sup> Vgl. Fersreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. NATO-Gipfeltreffen, 9.4.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 351-354, hier S. 353.

dem erfolgreichen Abschluss des Viermächte-Abkommens über Berlin, die anderen Themen sowie die Frage der Viermächte-Rechte (vgl. Kapitel 5) oder die Berlin-Frage bevorzugt zur Diskussion gestellt, das bedeutet aber nicht, dass das Thema einer gesamteuropäischen Konferenz nicht wichtig gewesen wäre. Dieser Abschnitt erörtert die Verhandlungen der Regierung Brandt und der drei Westmächte über die Themen einer solchen gesamteuropäischen Konferenz unter besonderer Berücksichtigung der innerwestlichen Koordination.

### **6.2.1 Die KSZE auf der Ebene der westlichen Koordination bis zum Abschluss des Moskauer Vertrages**

Nach Beginn der Amtszeit der Regierung Brandt wurde der Meinungs austausch über den östlichen Vorschlag für eine gesamteuropäische Konferenz zwischen der Regierung und ihren Verbündeten fortgesetzt. Dabei stand die gemeinsame Reaktion auf den östlichen Vorschlag im Vordergrund. Im Gespräch mit dem deutschen Botschafter Pauls in Washington am 11.10.1969 sagte der Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium Elliot Richardson, dass der Zusammenhalt des westlichen Bündnisses für die interne aktive Konferenzvorbereitung und die Vorbeugung von kontraproduktiven Einzelbemühungen in Richtung Moskau notwendig sei. Er wünsche sich dazu einen weiteren bilateralen Gedankenaustausch. Mit Blick auf die Truppenreduzierung erklärte er, dass die amerikanische Regierung die Wiederbelebung des Instruments der „gegenseitigen Truppenverminderungen“ brauche, um der von der „Mansfield Resolution“ beschleunigten Tendenz zur einseitigen Verminderung begegnen zu können.<sup>640</sup>

Die qualitative Veränderung im Ost-West-Dialog wurde an der Reaktion des Warschauer Pakts auf das finnische Memorandum deutlich (vgl. Abschnitt 3.3). In der im Ton noch verbindlicher als der Budapester Appell gehaltenen „Prager Erklärung“ vom Oktober 1969 begrüßten die Außenminister das Angebot Finnlands.<sup>641</sup> Von politischen Voraussetzungen oder einer Auflösung bestehender Bündnisstrukturen war keine Rede mehr. Konkret wurden zwei Themen für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz vorgeschlagen. Erstens ging es um den Verzicht auf die Anwendung oder Androhung von Gewalt in den gegenseitigen Beziehungen der

---

<sup>640</sup> Fernschreiben des Botschafters Pauls an Bundeskanzler Brandt, 11.10.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1112 f. Zur „Mansfield Resolution“ vgl. Abschnitt 5.2.1 dieser Arbeit.

<sup>641</sup> Erklärung der Konferenz der Außenminister der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages in Prag betreffend Europäischer Sicherheitskonferenz vom 30./31.10.1969. Vgl. Schramm u. a. (Hrsg.), a.a.O., S. 473 f.; Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 155-157; *EA* 1969, D 551 f.

europäischen Staaten. Zweitens ging es um die Erweiterung der gleichberechtigten Handels- und Wirtschaftsbeziehungen sowie der wissenschaftlich-technischen Beziehungen zwischen den europäischen Staaten. Der Vorschlag eines konkreten Datums für die Zusammenkunft, der Verzicht auf Polemik sowie die Bereitschaft, die Konferenz in bi- und multilateralen Konsultationen vorzubereiten, waren mehr als alle propagandistischen Paukenschläge ein Indiz dafür, dass die Sowjetunion am Zustandekommen der Europäischen Sicherheitskonferenz in hohem Masse interessiert war. Die Prager Deklaration bestätigte aber auch den Eindruck westlicher Politiker, dass die Sowjetunion das Konferenzprojekt als ein Instrument blockkonformer Westpolitik benutzte.

Im Westen wurde die Reaktion des Ostens als positives Zeichen für das ernsthafte Interesse des Warschauer Pakts gewertet. Dennoch war die Haltung des Westens noch immer von einem skeptischen Grundtenor begleitet, da die Teilnahme der Vereinigten Staaten und Kanadas offen blieb. Die Nordatlantische Allianz antwortete mit ihrer „Erklärung zu Fragen der europäischen Sicherheit“<sup>642</sup>, die sie anlässlich der Ratstagung des Nordatlantikrates in Brüssel im Dezember 1969 verabschiedete. Das grundsätzliche Interesse an einer Sicherheitskonferenz wurde dabei an die Bedingung einer frühzeitigen und sorgfältigen Vorbereitung sowie an die Erwartung konkreter Ergebnisse geknüpft. Dazu war es notwendig, dass zuvor Fortschritte in den laufenden Ost-West-Verhandlungen, also in den Viermächte-Gesprächen über Berlin und in den amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über eine Reduzierung der strategischen Waffensysteme, erzielt würden. Die Minister erneuerten weiter ihr Angebot von Reykjavik aus dem Jahr 1968, über Fragen der Abrüstung im Rahmen des MBFR-Projekts zu verhandeln und schlugen zusätzlich als Themen die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Umwelt und des kulturellen Austausches vor. Gefordert war insbesondere eine größere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen zwischen Ost und West. Insgesamt legte die Erklärung die NATO-Staaten in keiner Weise fest, unterstrich aber ihre Bereitschaft zu Gesprächen.

In dieser Phase standen die Bundesrepublik und die drei Westmächte vor der Frage, ob es sinnvoll sei, ein Junktim zwischen einer gesamteuropäischen Konferenz und dem Projekt der ausgewogenen Truppenverminderung herzustellen. Im Anschluss an die Ministererklärung vom 5.12.1969 wurden den Warschauer-Pakt-Staaten bereits ein Dialog über MBFR (Ziffer 6) und europäische Sicherheitsverhandlungen (Ziffern 13-15) angeboten.<sup>643</sup> Damit entwickelte der Westen

---

<sup>642</sup> Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates in Brüssel. Anlage: Erklärung zu Fragen der europäischen Sicherheit vom 4./5.12.1969. Vgl. Schramm u. a. (Hrsg.), a.a.O., S. 105-108; Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 167-170; EA 1970, D 79-82.

<sup>643</sup> Ebenda.

eine Gegenposition zur Prager Erklärung vom 31.10.1969, indem er praktisch seine Zustimmung zur Konferenz davon abhängig machte, ob das Thema der Truppenverminderung dort behandelt wird.

Im Gespräch mit Bundeskanzler Brandt am 6.12.1969 unterstrich der amerikanische Außenminister Rogers jedoch, dass die USA einer Europäischen Sicherheitskonferenz (ESK) skeptisch gegenüberstünden, solange man deren Ergebnis nicht überschauen könnte.<sup>644</sup> Nach seiner Ansicht seien die vom Westen vorgeschlagene Truppenreduzierung (MBFR) und der von der Bundesregierung verfolgte Gewaltverzicht sinnvoll, und man würde eine solche Konferenz als Vorteil für die Sowjetunion betrachten, wenn dabei lediglich eine Bestätigung des Status quo herauskäme.<sup>645</sup> Für den Westen seien wirkliche Fortschritte nur zu erreichen, wenn man auf der Konferenz tatsächlich die Sicherheit in Europa zum Verhandlungsgegenstand machen würde.<sup>646</sup> Zwar hatte die deutsche Seite zur MBFR und ESK noch keine einheitliche Position,<sup>647</sup> sie stimmte jedoch im Gespräch vom 11.3.1970 in Washington Staatssekretär Richardson zu, dass eine MBFR wichtiger als eine ESK sei. Daher machte Richardson auf das besondere Problem aufmerksam, das die Anwesenheit sowjetischer Truppen in osteuropäischen Ländern stellte.<sup>648</sup>

Im Zusammenhang damit war auch die britische Regierung der Auffassung, dass die Sowjetunion den Konferenzvorschlag nur gemacht habe, weil ihr die westliche Aufforderung zu einer beiderseitigen ausgewogenen Truppenreduzierung („Signal von Reykjavik“ vom 25.6.1968) unangenehm gewesen sei.<sup>649</sup> Die Franzosen waren aber besorgt über die Truppenreduzierung, die den Abzug der amerikanischen Streitkräfte zur Folge haben dürfe und damit ein Sicherheitsrisiko in Europa darstellte.<sup>650</sup> Auch bei der NATO-Ministerkonferenz in Rom am 26. und 27.5.1970 behielt die französische Regierung ihre Vorbehalte gegen die MBFR bei, da sie zwei mögliche Folgen befürchtete: Entweder die Sowjetunion ließ sich auf das Thema nicht ein, dann seien alle

---

<sup>644</sup> Das Konferenzprojekt ist im Verlauf seiner Entwicklung mit einer verwirrenden Vielfalt von Buchstabensymbolen bezeichnet worden. Allmählich entwickelte sich in der Diktion beider Bündnisse der terminus „KSZE“. Vgl. Haftendorn (1983), a.a.O., S. 434, Anm. 72; Abschnitt 3.1 dieser Arbeit.

<sup>645</sup> Aufzeichnung Bahrs/ betr. Gespräch des Herrn Bundeskanzlers mit dem amerikanischen Außenminister am 6.12.1969, 8.12.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1384-1386, hier S. 1384

<sup>646</sup> Fernschreiben des Botschafters Grewe an das Auswärtige Amt, 27.2.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 326-329, hier S. 328.

<sup>647</sup> Gespräch des Botschafters Roth mit dem Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Hillenbrand, in Washington, 12.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 464-466, hier S. 464.

<sup>648</sup> Gespräch des Botschafters Roth mit dem Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Richardson, in Washington, 11.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 437-440.

<sup>649</sup> In Deutsch-britisches Regierungsgespräch in London vom 2.3.1970, a.a.O., hier S. 340.

<sup>650</sup> Vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 30.1.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 119-126, hier S. 123.



Bemühungen vergebens gewesen, oder, im anderen Fall, hätten die NATO-Mächte keinen konkreten Plan.<sup>651</sup> Die französische Position und die seiner Partner musste auf eine Kompromissformel gebracht werden. Die Sowjetunion hielt von der Idee einer Sicherheitskonferenz hingegen immer noch wenig und war der Ansicht, man müsse ein für die Konferenz geeignetes Klima schaffen.

In der Vorlage des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums der Verteidigung für den Bundessicherheitsrat vom 2.3.1970 wird auf diesen Zusammenhang eingegangen. Darin zeigte sich die Bundesregierung bemüht, das Thema MBFR zu einem zentralen Thema der internationalen Diskussion zu machen.<sup>652</sup> Darüber hinaus schlug der deutsche NATO-Botschafter Grewe dem Auswärtigen Amt vor, dass die Bundesregierung innerhalb der NATO die Initiative ergreifen solle, um eine beiderseitige Truppenverminderung zum Gegenstand einer ersten ESK zu machen. Damit hätte die Bundesrepublik sowohl den Bedenken „der Konferenz- oder MBFR-scheuen Allianzpartner (USA, Frankreich)“ Rechnung getragen. Außerdem hätte sie auf die von verschiedenen Alliierten vorgebrachten Verfahrensvorschläge sowie auf den britischen Vorschlag einer „ständigen Kommission“ Rücksicht nehmen können, indem sie flexibel und hinsichtlich ihrer Auswirkung interpretationsfähig bleiben würde.<sup>653</sup> Hinzu kam, dass die Bundesregierung schon damals die Absicht hatte, zur Ausarbeitung einer gemeinsamen westlichen Verhandlungsposition beizutragen.

Im Hinblick auf die ESK stand der Westen vor der Frage der Teilnahme der DDR an einer solchen Konferenz. Während die Sowjets bestätigten, dass die Frage der Beteiligung der USA und Kanadas an dieser Konferenz „klar“ sei, sofern der Teilnahme der DDR nichts in den Weg gelegt würde,<sup>654</sup> war die Bundesregierung der Auffassung, dass es hinsichtlich des völkerrechtlichen Status der DDR keine Vorbedingung geben dürfte. Nach ihrer Auffassung könnte eine solche Konferenz nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn vorher der Antagonismus zwischen beiden Teilen Deutschlands abgebaut werde, da sonst die Konferenz zu einem Diskussionsforum über innerdeutsche Fragen zu werden drohe.<sup>655</sup>

Auch nach Ansicht der Westmächte müssten vor einer solchen Konferenz wirkliche

---

<sup>651</sup> Fernschreiben Duckwitz an Scheel/ betr. NATO-Ministerkonferenz in Rom am 26./27.5.1970; hier: Aussprache der Minister am ersten Sitzungstag, 27.5.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 880-883, hier S. 881, Anm. 10.

<sup>652</sup> Gemeinsame Vorlage des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums der Verteidigung an den Bundessicherheitsrat, 2.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 341-344, hier S. 341 f.

<sup>653</sup> Fernschreiben Botschafters Grewe an das Auswärtige Amt, 27.2.1970, a.a.O., hier S. 328 f. Zum britischen Vorschlag einer „ständigen Kommission“ vgl. Abschnitt 6.2 dieser Arbeit.

<sup>654</sup> Fernschreiben Botschafters Grewe an das Auswärtige Amt, 12.1.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 19 f.

<sup>655</sup> Vgl. Gespräch zwischen Scheel und Schumann, 9.11.1969, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 1237-1246, hier S. 1237 f.

Fortschritte bei den innerdeutschen Gesprächen, den Viermächte-Gesprächen über Berlin und den am 17.11.1969 beginnenden SALT-Verhandlungen zwischen den USA und der UdSSR erzielt werden. Um die weitere internationale Aufwertung der DDR zu verhindern, sei auch eine Vorbehaltserklärung denkbar, die klarstelle, dass die Beteiligung der DDR an einer ESK keine völkerrechtliche Anerkennung implizieren dürfe.<sup>656</sup> Andererseits wisse die Bundesregierung, dass beide deutsche Staaten bei einer solchen Konferenz an einem Verhandlungstisch säßen.<sup>657</sup> Aus diesen Gründen wollte sich die Regierung Brandt und die anderen Westmächte auf die ESK sorgfältig vorbereiten und zuerst die bilateralen Kontakte als Test benutzen, um die realen Ansichten der Ostblockstaaten hinsichtlich der Sicherheitskonferenz zu erkennen.

In der Aufzeichnung des Ministerialdirektors Oncken vom 5.5.1970 wurde im Hinblick auf den Themenkomplex der ESK das Dilemma für die Bundesregierung analysiert.<sup>658</sup> Als grundlegendes Dilemma zeichnete sich ab: Durch Unterstützung der ESK würde sie riskieren, die sowjetische Status-quo-Politik zu unterstützen; lehnte sie die ESK ab, so müsste sie befürchten, sich innerhalb der westlichen Öffentlichkeit zu isolieren. Die Bundesregierung hatte kein Interesse daran, den Gegenstand der bilateralen Gespräche sowie der Vierer-Gespräche über Berlin auf einer ESK zu behandeln, da diese Europäisierung der deutschen Frage die Reduzierung der bundesdeutschen Bewegungsfreiheit bedeuten könnte. Um dieses Dilemma zu vermeiden, musste die Bundesregierung im Prinzip mit ihren westlichen Partnern einig sein, und konkrete Ergebnisse bei den bilateralen Gesprächen sollten nur der ESK zugute kommen. Die ESK sei „nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck.“<sup>659</sup> Mit positiven Ergebnissen bei ihren ost- und deutschlandpolitischen Initiativen sollte die Bundesrepublik zur Vorbereitung der ESK einen besonders wichtigen Beitrag leisten.

Aus bundesdeutscher Sicht sollte sie darüber hinaus offensiv folgende Argumentation führen: Wer die bilateralen Gespräche der Bundesrepublik aktiv unterstützte, fördere die ESK; wer den Erfolg der Gespräche in Frage stelle, sei gegen die ESK. Durch diese Argumentation könnte der Nachweis leicht zu führen sein, dass es die Sowjets seien, die eine innereuropäische Annäherung nicht wünschten. Einerseits stimmte Egon Bahr mit dem rumänischen Ersten Stellvertretenden

---

<sup>656</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirektors Ruete an das Auswärtige Amt/ betr. Viereressen am 3.12. in Brüssel, 4.12.1969, a.a.O., hier S. 1362 f.

<sup>657</sup> Vgl. Gespräch des Botschafters Roth mit dem Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Richardson, in Washington, 11.3.1970, a.a.O., hier S. 438.

<sup>658</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Dirk Oncken/ betr. Fragekomplex „Konferenz für Europäische Sicherheit“; hier: Vorschläge zur weiteren Behandlung der Angelegenheit, 5.5.1970, in: *AAPD* 1969, Bd. II, S. 718-722.

<sup>659</sup> Ebenda.

Außenminister Macovescu darin überein, dass die ESK nicht zu einer Konferenz von Block zu Block gemacht werden sollte,<sup>660</sup> andererseits spielte der Faktor der Propaganda bei der Ausarbeitung einer gemeinsamen westlichen Verhandlungsposition eine bedeutsame Rolle. Die Bundesregierung verfolgte dabei eine aktive Westpolitik, die die Durchsetzung ihrer Interessen ermöglichen sollte.

Bei der Tagung des NATO-Ministerrats am 27.5.1970 in Rom wurde der NATO-Vorschlag zu MBFR-Verhandlungen aus dem Jahr 1968 mit dem Projekt einer ESK verknüpft, während die USA den Versuch der Bundesregierung ablehnten, das ESK-Projekt von der MBFR abhängig zu machen.<sup>661</sup> Neben dieser Verknüpfung und den Grundsätzen zwischenstaatlicher Beziehungen einschließlich des Gewaltverzichts wurden die größere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen und die Zusammenarbeit auf den Ebenen von Kultur, Wirtschaft, Wissenschaft und Umwelt erstmals als konkrete Themen für eine ESK vorgeschlagen. Interessanterweise waren sich die Minister der NATO-Mitgliedstaaten einig, dass nicht nur im Hinblick auf den Warschauer Pakt, sondern auch im Hinblick auf die Erwartungen der westlichen Öffentlichkeit demonstriert werden müsse, dass die NATO ein wichtiges Element des politischen Fortschritts darstelle. Insbesondere die junge Generation stand der NATO äußerst kritisch gegenüber.<sup>662</sup>

Im Memorandum der Konferenz der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten vom 21. und 22.6. hingegen wurde die Bildung eines ständigen Organs für Fragen der Verminderung ausländischer Streitkräfte als ein mögliches Konferenzziel formuliert. Andere Themen wie Grundprinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen und Zusammenarbeit auf den Gebieten Handel, Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Kultur kamen hinzu.<sup>663</sup> Der Vorschlag des Ostens zur Bildung eines ständigen Organs im Anschluss an die ESK wurde vorwiegend skeptisch beurteilt. Vor allem die USA gingen so weit, diesen Vorschlag als Trick zur Spaltung der Allianz zu bezeichnen, während die Einschätzung der Bundesrepublik, dass dieser Vorschlag „ein Schritt in die richtige Richtung“ sei, um Ost und West näher aneinander zu rücken, nur von Norwegen und

---

<sup>660</sup> Vermerk des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt Bahr über das Gespräch mit dem Stellvertretenden rumänischen Außenminister Macovescu, 2.4.1970, in: *DEB*, Ord. 442/1.

<sup>661</sup> Schlusskommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats in Rom vom 27.5.1970, in: Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 212 f. Siehe auch Christoph Bluth, 1999, „Détente and Conventional Arms Control: West German Policy Priorities and the Origins of MBFR“, in: *German Politics*, Vol.8, No.1 (April 1999), S. 181-206, hier S. 193.

<sup>662</sup> Vgl. Fernschreiben des Staatssekretärs Duckwitz an das Auswärtige Amt/ betr. NATO-Ministerkonferenz in Rom am 26./27.5.1970; hier: Aussprache der Minister am ersten Sitzungstag, 27.5.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 880-884, hier S. 881.

<sup>663</sup> Memorandum der Konferenz der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten in Budapest vom 21./22.6.1970, in: Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 225-227.

Dänemark geteilt wurde.<sup>664</sup> Zwar war sich die Bundesregierung im Klaren darüber, dass der Osten den Westen mit dem Hinweis auf die Frage der Verminderung ausländischer Streitkräfte zur Bildung eines ständigen Organs im Anschluss an die ESK drängte,<sup>665</sup> sie brachte jedoch dem Gedanken einer solchen Konferenz positives Interesse entgegen. Im Gespräch mit dem französischen Staatspräsidenten Pompidou am 3.7. bemerkte Brandt, dass nicht die Konferenz wichtig sei, sondern die dort behandelten Fragen. Er betonte jedoch, dass der Osten nicht mehr so starr sei wie am Anfang.<sup>666</sup>

Außerdem ist bemerkenswert, dass der Osten in diesem Memorandum nicht auf die größere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen einging, obwohl die NATO ihre Forderung nach diesem Tagesordnungspunkt bekräftigt hatte. Im Gespräch mit Bundesaußenminister Scheel wies der sowjetische Außenminister Gromyko darauf hin, dass man die Tagesordnung einer so großen Konferenz nicht mit zu vielen Fragen belasten dürfe, um überhaupt zu einem Ergebnis kommen zu können.<sup>667</sup> Der Westen versuchte hingegen mit dieser Forderung eigene dynamische und offensive Teile in die Verhandlungen einzubringen. Dabei spielte die Bundesrepublik eine wichtige Rolle, deren Anspruch auf Besuchs- und Reisemöglichkeiten in den innerdeutschen Verhandlungen durch die multilaterale Bestätigung abgesichert und möglichst noch verstärkt werden sollte.

### **6.2.2 Die Verknüpfung des KSZE-Projekts mit den anderen Ost-West-Verhandlungen**

Nach Abschluss des Moskauer Vertrages trat die europäische Entspannung in die nächste Phase. Da die Rechte der Viermächte durch diesen Vertrag und die dabei übergebenen Schreiben an die drei Westmächte abgesichert worden waren, wurde dieses Thema bei der Diskussion über eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz tatsächlich nicht mehr in Frage gestellt. Vielmehr standen die Bundesrepublik und ihre westlichen Partner vor der Aufgabe, diese Konferenz mit den anderen Ost-West-Verhandlungen zu verknüpfen, um das sowjetische Interesse an einer ESK zur Fortentwicklung der anderen Verhandlungen zu nutzen.

---

<sup>664</sup> Fernschreiben des Gesandten Walther Boss an das Auswärtige Amt/ betr. Außenministerkonferenz der Warschauer-Pakt-Staaten in Budapest; hier: NATO-Konsultationen, 1.7.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1067-1069, hier S. 1068.

<sup>665</sup> Aufzeichnung/ betr. Konferenz über Sicherheit Europas (KSE); hier: Communiqué der Konferenz der Außenminister des Warschauer Pakts vom 21./22.6.1970 in Budapest, 24.6.1970, in: *PAAB*, B 41, Bd. 184.

<sup>666</sup> Gespräch zwischen Brandt und Pompidou, 3.7.1970, a.a.O., hier. 1077.

<sup>667</sup> Aufzeichnung des Bundesministers Scheel, 2.8.1970, a.a.O., hier S. 1338.

Schon im Gespräch mit dem sowjetischen Ministerpräsidenten Kossygin nach der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages vom 12.8.1970 erklärte Bundeskanzler Brandt, dass die ESK um so erfolgreicher sein würde, wenn möglichst viele Fragen vor Zusammentreffen der Konferenz gelöst werden könnten. Darüber hinaus unterstrich er, dass eine solche Konferenz ohne Regelung der Fragen zu den innerdeutschen Beziehungen und Berlin belastet werden würde.<sup>668</sup> Am 17.8. erklärte Egon Bahr dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten Henry Kissinger in Washington, dass die Bundesregierung die ESK für nützlich halte, sobald eine Regelung der innerdeutschen Beziehungen erfolgt sei.<sup>669</sup> Bei der Ausarbeitung einer gemeinsamen westlichen Haltung zur ESK sollte die Interessenlage der Bundesrepublik berücksichtigt werden, insbesondere im Hinblick auf ihren Wunsch, in den laufenden bilateralen Verhandlungen und in der Berlin-Frage substantielle Fortschritte zu erreichen und ihren Rückhalt im Westen zu wahren. Die Zeit sei noch nicht reif für multilaterale Ost-West-Gespräche.<sup>670</sup>

In der Ministerkonferenz der NATO in Brüssel am 3. und 4.12.1970 wurde über die Verknüpfung der ESK-Verhandlungen mit den Berlin-Gesprächen diskutiert. Die Allianz stimmte darin überein, dass unter bestimmten Bedingungen eine ESK akzeptabel sei. Der französische Außenminister Schumann plädierte mit großem Nachdruck dafür, sofort im Anschluss an eine befriedigende Berlin-Regelung in die aktive Phase der Vorbereitung einer ESK einzutreten, da eine solche Berlin-Regelung eine Verständigung zwischen den beiden deutschen Staaten voraussetzen und enthalten müsse. Der amerikanische Außenminister Rogers war aber nicht der Ansicht, dass die den Übergang zu multilateralen Explorationen rechtfertigenden Fortschritte ausschließlich auf ein befriedigendes Ergebnis der Berlin-Verhandlungen beschränkt werden sollten, und betonte, dass auch Fortschritte beim SALT-Abkommen von Bedeutung seien.<sup>671</sup> Aus amerikanischer Sicht sei die Erwähnung der Verminderung fremder stationierter Streitkräfte (vgl. Abschnitt 6.3.1) und die in bilateralen Kontakten mit den Warschauer-Pakt-Ländern gemachten Andeutungen, dass eine Erörterung dieser Frage nach einer ESK beginnen könnte, nur eine Verzögerungstaktik der

---

<sup>668</sup> Gespräch zwischen Bundeskanzler Brandt und Ministerpräsident Kossygin in Moskau, 12.8.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1438-1449, hier S. 1446.

<sup>669</sup> Gespräch zwischen Bahr und Kissinger vom 17.8.1970, a.a.O.

<sup>670</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten Gehlhoff an die Ständige Vertretung bei der NATO/ betr. Multilateralisierung der KSE-Sondierung, 1.9.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. III, S. 1555-1558.

<sup>671</sup> Sowohl Kissinger wie auch der sowjetische Botschafter in Washington Dobrynin bezeichnete das Jahr 1970 als ein verlorenes Jahr für die amerikanisch-sowjetischen Vereinbarungen. Der Aufbruch kam erst nach der amerikanisch-chinesischen Annäherung im Juli 1971. Siehe dazu Vojtech Mastny, 2003, „Superpower Détente: US-Soviet Relations, 1969-1972“, in: Geyer/Schaefer (Hrsg.), a.a.O., S. 19-25, hier S. 21.

Sowjets.<sup>672</sup> Die NATO versuchte die Verhandlungen für die vom Osten gewünschte ESK mit den anderen Ost-West-Gesprächen zu verknüpfen, um der Durchsetzung der westlichen Interessen eine bessere Basis zu verschaffen. Dazu gehörten die Viermächte-Gespräche über Berlin, wo sich das bundesdeutsche Interesse abzeichnete, die Berlin-Verhandlungen vor multilateralen Vorgesprächen für die ESK erfolgreich abzuschließen.

Neben dem Junktim zwischen der ESK und der Lösung des Berlin-Problems stand die Bundesregierung vor der Frage nach dem Zusammenhang der ESK mit den deutsch-deutschen Verhandlungen. Falls man zu einer Entspannung in Mitteleuropa gelangen wollte, die eine Voraussetzung für eine ESK sein sollte, dann müsste das Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten geregelt werden, andernfalls würde es keine Entspannung in Mitteleuropa geben können. Im Gespräch mit Gromyko vom 30.10.1970 brachte Bundesaußenminister Scheel zum Ausdruck, dass man mit der praktischen Vorbereitung der ESK beginnen könne, wenn die Voraussetzungen für die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen geschaffen seien. Gromyko erwiderte, eine Verknüpfung dieser Fragen sei nicht zweckmäßig.<sup>673</sup> Zwar verstand die Sowjetunion diese Vorstellungen der Bundesrepublik zum Junktim der ESK mit der Berlin-Frage oder dem deutsch-deutschen Verhältnis, sie war jedoch der Meinung, dass man diese Fragen unabhängig voneinander diskutieren müsse, da die Frage West-Berlins eine besondere sei.<sup>674</sup> Die sowjetische Seite halte die bundesdeutschen Versuche, den Erfolg der Verhandlungen über West-Berlin als Vorbedingung für die Einberufung einer ESK hinzustellen, für völlig falsch.<sup>675</sup> Andererseits wurde dann auf der Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Vertrages vom 2.12. festgestellt, dass die Lösung der Berlin-Frage als ein wesentliches Element der Entspannung zu bezeichnen und zu behandeln sei.<sup>676</sup>

Mit Blick auf die MBFR setzte sich die Bundesregierung für einen engen Zusammenhang zwischen ESK und den Verhandlungen über Truppenverminderungen ein: „MBFR ohne KSE: JA! ESK ohne MBFR: Nein!“<sup>677</sup> Sie halte daran fest, dass eine ESK das Thema einer beiderseitigen

---

<sup>672</sup> Fernschreiben des Botschafters Grewe an das Auswärtige Amt/ betr. Ministerkonferenz der NATO in Brüssel am 3. und 4.12.1970, 4.12.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. III, S. 2185-2192.

<sup>673</sup> Gespräch zwischen Scheel und Gromyko, 30.10.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. III, S. 1866-1875, hier S. 1874.

<sup>674</sup> Vgl. Gespräch zwischen Scheel und dem sowjetischen Botschafter Zarapkin, 13.10.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. III, S. 1737-1743, hier S. 1742.

<sup>675</sup> Vgl. Gespräch des Staatssekretärs Freiherr von Braun mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin, 28.12.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. III, S. 2327-2333, hier S. 2329.

<sup>676</sup> Zur der Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Vertrages vom 2.12.1970, *EA* 1971, D 23.

<sup>677</sup> Zu den Worten des Bundesaußenministers Scheel vgl. Martin Müller, 1978, „Konzeption und Akteur. Die Entwicklung der MBFR-Politik der Bundesrepublik zwischen 1968 und 1971“, in: Haftendorn u. a. (Hrsg.), a.a.O.,

ausgewogenen Truppenverminderung behandeln musste, während sie den Grundsatz vertrat, dass die MBFR ein eigenständiges Thema seien, welches unabhängig von einer ESK behandelt werden sollte.<sup>678</sup> Nach ihrer Ansicht sollten die MBFR für die NATO ein politisches Instrument sein, um sicherzustellen, dass auf einer ESK ausdrücklich auch über die Themen Kräfteverhältnis und Stabilität in Europa gesprochen werden würde.<sup>679</sup> Darüber hinaus stellte für die Bundesrepublik eine beiderseitige Truppenreduzierung sowohl eine Möglichkeit dar, den einseitigen Rückzug der westlichen Verbündeten zu verhindern, als auch diese mit der Hoffnung zu verbinden, einen angemessenen Schrumpfungsprozess der Bundeswehr einzuleiten und innenpolitisch umstrittene Haushaltsmittel künftig in größerem Umfang als bisher für gesellschaftliche Reformen auszugeben. Dabei wurde auch der Versuch unternommen, nicht nur die westliche Position über militärische und politische Bindungen der Gegenseite, z. B. durch Bewegungsbeschränkungen, zu verbessern, sondern auch über eine Intensivierung der bündnisinternen Konsultationsmechanismen den bilateralen Dialog zwischen amerikanischer und sowjetischer Regierung durch eine multilaterale Verhandlungsebene zu ergänzen, auf der die eigene Entspannungspolitik fortgeführt werden konnte.<sup>680</sup>

Die Bundesregierung legte besonderen Wert darauf, dass die NATO-Länder den besonderen Rang von MBFR für die ESK-Politik des Bündnisses hervorheben. Sie beschäftigte sich seit 1968 mit dem Komplex Rüstungskontrollmaßnahmen und Truppenverminderung, die bei den MBFR- und ESK-Verhandlungen berücksichtigt werden mussten. Sie war darauf bedacht, dass diese Entwicklung nicht zu einer einseitigen Verminderung der US-Truppen in Europa führt, was eine Lockerung des Bündniszusammenhalts, eine Abschwächung des europäischen Einigungsprozesses und eine Schwächung der Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses zur Folge haben könnte. Auch mit Reduzierungen um gleiche Anteile könnte das in Mitteleuropa bestehende militärische Ungleichgewicht zwischen NATO und Warschauer Pakt nicht ausgeglichen werden, da es deutliche Asymmetrien zugunsten des Warschauer Pakts in der geographischen Lage, der Stärke der konventionellen Truppen und der Anzahl der Mittelstreckenraketen gab. In der Ost-Berliner Erklärung des Warschauer Pakts vom Dezember 1970 waren der Abzug aller ausländischen Truppen,

---

S. 167-189, hier S. 181 f.

<sup>678</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel/ betr. MBFR, 20.10.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. III, S. 1812-1814.

<sup>679</sup> Vgl. Runderlass des Ministerialdirektors von Staden/ betr. Ausführung der Beschlüsse der NATO-Minister-Konferenz; hier: Substanz und Verfahren möglicher Ost-West-Verhandlungen, 4.2.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. I, S. 231-238, hier S. 233.

<sup>680</sup> Haftendorn (1974), a.a.O., S. 323 und 359.

die Beseitigung der ausländischen Militärstützpunkte, die Reduzierung der Streitkräfte der beiden deutschen Staaten sowie die Bildung atomwaffenfreier Zonen gefordert worden, die in der Zielsetzung des Ostens darauf gerichtet waren, den Rückzug der USA aus Europa und die Auflösung des westlichen Bündnisses zu bewirken.<sup>681</sup> Hinzu kam die Frage, ob die NATO auf eine vom Osten vorgeschlagene Reduzierung ausländischer Streitkräfte als ersten Schritt eingehen konnte, ohne den Grundsatz aufzugeben, dies müsse stationierte und einheimische Streitkräfte einschließen.<sup>682</sup>

Zu diesem Zeitpunkt waren sich die Mitgliedstaaten der NATO über die Form der Einbeziehung von Fragen zur militärischen Sicherheit in die ESK noch nicht einig geworden. Die Bundesregierung ging noch 1970 davon aus, den MBFR-Vorschlag in einen Tagesordnungspunkt der ESK einzubringen, nachdem sie sich bei der Tagung der NATO-Minister im Mai 1970 in Rom wegen der amerikanischen Ablehnung wenig erfolgreich bemüht hatte, einen inhaltlichen Zusammenhang zwischen der ESK und den westlichen Forderungsvorschlägen herzustellen.<sup>683</sup> Die amerikanische Regierung benutzte den MBFR-Gedanken in zunehmendem Maße als Instrument gegen die von Senator Mansfield vorgebrachten Forderungen nach einseitigem Truppenrückzug aus Europa.<sup>684</sup> Sie vertrat jedoch auch die Auffassung, dass über eine europäische Zusammenarbeit und über eine Reduzierung der Streitkräfte getrennt verhandelt werden sollte.<sup>685</sup> Frankreich war skeptisch gegenüber dem MBFR-Projekt, weil die Verhandlungen über eine beiderseitige Truppenreduzierung nicht nur zu einer Reduzierung der Präsenz der amerikanischen Streitkräfte, sondern auch zu einer Stabilisierung der gegenwärtigen Bündnissysteme und damit zu einer Befestigung des militärischen und politischen Status quo in Europa führen würden.<sup>686</sup> Stattdessen versuchte Paris, eine positive Entscheidung für den baldigen Zusammentritt einer ESK herbeizuführen.<sup>687</sup> Auch Großbritannien stand nach dem Regierungswechsel von 1970 und dem Sieg der Konservativen der MBFR skeptisch gegenüber, da sich die NATO erst einmal selbst über

---

<sup>681</sup> Vgl. Erklärung der Warschauer Pakt-Staaten zu Fragen der Sicherheit und der friedlichen Zusammenarbeit in Europa vom 2.12.1970 (angenommen auf der Konferenz des Politischen Beratenden Ausschusses in Ost-Berlin am 2.12.1970), in: *EA* 1970, D. 22-24.

<sup>682</sup> Zur MBFR-Politik der Bundesrepublik vgl. Müller, a.a.O.

<sup>683</sup> Vgl. Müller, a.a.O., hier S. 193.

<sup>684</sup> Vgl. Auf der NATO-Ministerratstagung am 3./4.12.1970 branchte der amerikanische Präsident Nixon zum Ausdruck, keine einseitige Truppenabzüge in Europa vorzunehmen. Siehe *EA* 1971, D 73 f.

<sup>685</sup> Vgl. Haftendorn (1974), a.a.O., S. 269.

<sup>686</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Botschafters Roth an die Botschaft in Washington/ betr. MBFR; hier: Amerikanische Haltung, 13.1.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. I, S. 45-48.

<sup>687</sup> Vgl. Haftendorn (1974), a.a.O., S. 323; Höhn, a.a.O., S. 149.



die MBFR klar werden müsste.<sup>688</sup>

### 6.2.3 Innerwestliche Koordination und die Interessen der Bundesrepublik Deutschland

Neben den innerwestlichen Konsultationen wurden auch zahlreiche Vorschläge und Arbeitspapiere für eine gemeinsame Position des Westens zu einer ESK entwickelt. Zum Beispiel erarbeitete die deutsch-französische Studiengruppe in beiden Außenministerien ein Papier über die „Grundzüge eines Europäischen Sicherheitssystems“, das am 14.1.1971 dem Bundesaußenminister vorgelegt wurde.<sup>689</sup> Darin wurden 60 Thesen als Leitlinien einer westlichen langfristigen Sicherheitspolitik vorgeschlagen, mit deren Formulierung sich der Planungsstab des bundesdeutschen Außenministeriums seit längerer Zeit befasst hatte, um die Methode einer „Anerkennung von Elementen des politischen Status quo mit dem Ziel seiner Überwindung“ auch auf die Sicherheitspolitik anzuwenden. Das Arbeitspapier betonte die Notwendigkeit der Beteiligung der USA an einem künftigen Sicherheitssystem in Europa, da die europäische Friedensordnung nur als Ergebnis eines ausgewogenen Kräfteverhältnisses gegenüber der Sowjetunion in einem atlantischen Rahmen anzustreben sei. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass sich die Bemühungen um Vollendung der politischen Einigung Westeuropas und die Bemühungen um eine Friedensordnung in Gesamteuropa nicht ausschließen sollten.<sup>690</sup>

Brandt und Pompidou waren sich in einem Gespräch einig über die Verknüpfung der multilateralen Vorbereitung der ESK mit einer befriedigenden Regelung in der Berlin-Frage. Einige Autoren stellen fest, dass dies bedeuten würde, die Bundesrepublik akzeptiere die französische Auffassung, nur eine befriedigende Berlin-Regelung zur Vorbedingung für den Beginn der multilateralen Vorbereitung der ESK zu machen und die Regelung der innerdeutschen Beziehungen fallenzulassen. Washington und London waren über diese bundesdeutschen Konzessionen überrascht und interpretierten dies als den erfolgreichen Druck der Franzosen auf Bonn, nach einer Berlin-Regelung die Vorbereitung der ESK zu beginnen.<sup>691</sup> Tatsächlich blieb eine Regelung der zwischen den beiden deutschen Staaten weiterhin Voraussetzung für das Eintreten in vorbereitende

---

<sup>688</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten Gehlhoff an das Auswärtige Amt/ betr. Besuch von Bundesaußenminister Scheel in London; hier: Gespräche mit Außenminister Douglas-Home am ersten Besuchstag, 5.2.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. I, S. 238-246, hier S. 244.

<sup>689</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Oncken/ betr. Sicherheitspolitische Bedingungen für eine Europäische Friedensordnung, 14.1.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. I, S. 49-63.

<sup>690</sup> Ebenda, hier S. 62.

<sup>691</sup> Vgl. Yamamoto, a.a.O., S. 164 f. Siehe auch Hakkarainen, a.a.O.

Gespräche über die ESK (vgl. Abschnitt 6.3.4).

Hinsichtlich der MBFR wurde der Meinungsunterschied zwischen der Bundesrepublik und Frankreich deutlich. Brandt teilte die Skepsis Frankreichs nicht, sondern glaubte vielmehr, dass diese notwendig seien, um damit die Amerikaner zum Bleiben in Europa zu bewegen. Im Gegensatz dazu befürchtete Frankreich, dass eine solche Truppenreduzierung das Gleichgewicht in Europa stören würde und somit die Position des Westens geschwächt würde.<sup>692</sup> Deswegen lehnte die französische Regierung Verhandlungen über eine Truppenverminderung entschieden ab und versuchte stattdessen, eine positive Entscheidung für den baldigen Zusammentritt einer ESK herbeizuführen.<sup>693</sup> Pompidou persönlich war der Auffassung, dass alle europäischen Länder (und natürlich Amerika und Kanada) an einem Tisch sitzen sollten. Da sich die osteuropäischen Länder von der Sowjetunion bevormundet fühlten, erwartete Pompidou eine gleichberechtigte Teilnahme dieser Staaten.<sup>694</sup> Diese Auffassung hinsichtlich der osteuropäischen Länder sah Brandt ähnlich wie Pompidou.

Die amerikanische Haltung zum ESK-Projekt war immer noch abwartend. Der deutsche Botschafter in Washington, Pauls, berichtete, dass die Zweifel an dem Nutzen einer solchen Konferenz mit wachsendem Misstrauen gegen die sowjetischen Absichten stärker geworden waren, da die Erklärung des Ost-Berliner Gipfeltreffens der Warschauer Pakt-Staaten vom 2.12.1970 auf die Bukarester Erklärung von 1966 zurückverwies, deren anti-amerikanische Zielsetzung offenkundig war.<sup>695</sup> Kompromissbreitschaft ließen die Amerikaner insofern erkennen, als der amerikanische Sekretär Hillenbrand gesagt hatte, die USA seien zu multilateralen Vorbereitungen bereit, wenn die im NATO-Kommuniqué vom 3. und 4.12. genannten Voraussetzungen erfüllt seien, sowie ein erfolgreicher Abschluss der Berlin-Verhandlungen bzw. ein „*promising point*“ in den innerdeutschen Gesprächen erreicht sei.<sup>696</sup> Zum anderen sah die amerikanische Regierung eine

---

<sup>692</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 25.1.1971, a.a.O., hier S. 157-159.

<sup>693</sup> Haftendorn (1974), a.a.O., S. 323.

<sup>694</sup> Gespräch zwischen Brandt und Pompidou, 25.1.1971, a.a.O., hier S. 157. In Bezug auf die Frage der Teilnahme der DDR war Pompidou der Ansicht, die Sowjetunion hätte weniger Interesse an der Konferenz als zuvor, wenn nun Berlin geregelt werde und der Vertrag ratifiziert sei.

<sup>695</sup> Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt/ betr. Besuch des Bundesaußenministers in den USA; hier: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSE), 8.2.1971, in: AAPD 1971, Bd. I, S. 268-272. In der Erklärung vom 2.12.1970 hieß es: „Zu den Fragen der europäischen Sicherheit, der Entspannung und der Abrüstung bekräftigen die Beratungsteilnehmer ihren in der Bukarester Deklaration vom 5.6.1966 dargelegten Standpunkt.“ Vgl. EA 1971, D 24. Für die Bukarester Erklärung vom 6.7.1966 vgl. EA 1966, D 414-424.

<sup>696</sup> Aufzeichnung des Botschafters Pauls/ betr. Gespräch MD von Staden mit Assistant Secretary Hillenbrand am 17.2.1971, 17.2.1971, in: AAPD 1971, Bd. I, S. 336-339, hier S. 337 f.

psychologische Gefahr infolge einer etwaigen „gesamteuropäischen Euphorie“ in Europa. Nach ihrer Ansicht könnte der Selbstbehauptungs- und Verteidigungswille der Westeuropäer dadurch in einer für das globale Gleichgewicht gefährlichen Weise geschwächt werden.<sup>697</sup> Auf längere Sicht schloss man in Washington die Möglichkeit jedoch nicht aus, dass eine ESK eine Evolution der osteuropäischen Völker zu innerer und äußerer Freiheit fördern könnte. Im Zusammenhang mit anderen Ost-West-Verhandlungen waren die USA bemüht, das Interesse der Sowjetunion an einer ESK als Hebel einzusetzen, um Verbesserungen in möglichst vielen Bereichen sowie Fortschritte bei SALT und MBFR zu erzielen.<sup>698</sup>

Unter diesen Umständen wurden im Runderlass des bundesdeutschen Ministerialdirektors von Staden mögliche Themen der Ost-West-Verhandlungen und der ESK erörtert.<sup>699</sup> Darin wurde festgestellt, dass die MBFR-Verhandlungen für die NATO ein politisches Instrument seien, um sicherzustellen, dass auf der gesamteuropäischen Konferenz auch über die Themen Kräfteverhältnis und Stabilität in Europa gesprochen werde. Der Vorschlag des Warschauer Pakts, eine Sicherheitskonferenz durchzuführen, sollte für die Entspannungspolitik des Westens genutzt werden. Mit Blick auf die Viermächterechte musste das Ausstehen einer friedensvertraglichen Regelung und das Fortbestehen ihrer Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin in geeigneter Weise zum Ausdruck gebracht werden, bis eine friedensvertragliche Regelung abgeschlossen war. Dies sollte den Eindruck vermeiden, dass ein von der ESK verabschiedetes Instrument über Gewaltverzicht und die Achtung der bestehenden Grenzen geeignet sei, eine Konferenz an die Stelle eines Friedensvertrages treten zu lassen. Darüber hinaus sollten als Ziele einer ESK auch konkrete Punkte wie die Verbesserung der kulturellen Zusammenarbeit durch Gastspiele, Ausstellungen und Jugend- und Sportaustausch auf die Tagesordnung einer möglichen ESK gesetzt werden. Im Unterschied zu diesen konkreten Fragen wurde das Erreichen der Freizügigkeit (freier Austausch von Menschen, Gedanken und Informationen) mit den osteuropäischen Ländern zum langfristigen Ziel der Bundesregierung erklärt.

In der Aufzeichnung vom 4.5.1971 wurden die deutschlandpolitischen Aspekte einer ESK im Zusammenhang mit der amerikanischen und bundesdeutschen Haltung erfasst.<sup>700</sup> In Bezug auf

---

<sup>697</sup> Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt, 8.2.1971, a.a.O., hier S. 269.

<sup>698</sup> Ebenda, hier S. 270.

<sup>699</sup> Runderlass des Ministerialdirektors von Staden/ betr. Ausführung der Beschlüsse der NATO-Minister-Konferenz; hier: Substanz und Verfahren möglicher Ost-West-Verhandlungen, 4.2.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. I, S. 231-238.

<sup>700</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll/ betr. Zusammenhang zwischen KSE und Deutschlandpolitik; hier: Behandlung in der Vierergruppe und in der NATO, 4.5.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 715-724.

die Beteiligung der DDR an der Konferenz befürchteten die Amerikaner eine mögliche Stärkung ihrer Ansprüche auf Souveränität und Erschwernisse im Hinblick auf das Erreichen eines innerdeutschen Modus vivendi. Nach ihrer Auffassung konnten allgemeine Formulierungen über uneingeschränkte nationale Souveränität, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten usw. die Rechte der Viermächte für Deutschland als Ganzes und Berlin gefährden und den Standpunkt der Sowjetunion unterstützen, der Viermächtemodus hätte sich durch zwischenzeitliche Entwicklungen geändert. Auch eine multilaterale Grenzerklärung konnte sowohl den Verzicht auf das Recht der Viermächte beinhalten, in einer Friedensvertragsregelung über die deutschen Grenzen zu entscheiden, als auch zu einer Erosion des Viermächtestatus im Westen führen. Um einer möglichen Reaktion der USA zuvorzukommen, wurde auf die Vorbehaltsklausel in der ESK-Deklaration verwiesen. Darüber hinaus sollte eine Erklärung der drei Westmächte, indossiert durch alle anderen NATO-Staaten und akzeptiert von den übrigen ESK-Teilnehmern, abgegeben werden. Dementsprechend haben die Vereinigten Staaten gefordert, entweder baldige Übereinstimmung in der NATO über eine solche Vorbehaltsklausel zu erzielen oder die Nützlichkeit der Bemühungen um die Aufnahme der Vorbehaltsklausel in eine ESK-Deklaration zu prüfen.

Die Bundesregierung hingegen ging bezüglich des Viermächtestatus davon aus, dass das Junktum der Multilateralisierung der ESK-Vorbereitungen mit einer Berlin-Regelung einen Hinweis auf die fortbestehende Viermächte-Verantwortung enthalten sollte.<sup>701</sup> Mit der Betonung des besonderen Charakters des Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Staaten wollte sie bei der Vorbereitung der ESK in der Lage sein, auf vorhandene Formulierungen zurückgreifen und diese nutzen zu können, um etwaige negative Folgen der Teilnahme beider deutschen Staaten abzufangen. Sie stimmte mit der amerikanischen Auffassung überein, dass die gleichberechtigte Beteiligung der DDR an der ESK-Vorbereitung nicht ihre völkerrechtliche Anerkennung bedeuten dürfe. Nach bundesdeutscher Sicht dürfe dies auch nicht zur Einschränkung ihrer eigenen Souveränität führen, die durch den Deutschlandvertrag vom 23.10.1954 festgestellt war.<sup>702</sup> Gegenüber den amerikanischen Vorstellungen, die auf die Aufnahme einer Vorbehaltsklausel in eine Deklaration abzielten oder eine baldige Übereinstimmung über eine solche Vorbehaltsklausel in der NATO wünschten, verhielt sich die Bundesregierung abwartend. Es war für sie wünschenswert, einer innerhalb der Allianz erwarteten Konfrontation vorzubeugen.<sup>703</sup>

---

<sup>701</sup> Ebenda, hier S. 718-721.

<sup>702</sup> Nach Art. 1 Absatz 2 des Deutschlandvertrages hat die Bundesrepublik „die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten.“ Zum Deutschlandvertrag vgl. Abschnitt 5.1.

<sup>703</sup> Aufzeichnung von Grolls, 4.5.1971, a.a.O., hier S. 721 f.

Der Unterschied zwischen Anerkennung und Respektierung der Grenzen war für die Bundesrepublik sehr wesentlich, während die Amerikaner sich in der NATO jeder Grenzklausel widersetzen, die direkt auf die europäischen Grenzen Bezug nahm. Die Bundesregierung wollte daher vermeiden, sich in der NATO oder in der Bonner Vierergruppe zur Übernahme der amerikanischen Auffassung bewegen zu lassen, weil sie das mit dem Wortlaut des Moskauer Vertrages (alle Grenzen in Europa) und seinem Sinn (Stabilisierung des territorialen Status quo in Europa) in Widerspruch bringen könnte.<sup>704</sup> Einerseits legte sie großen Wert auf die Harmonisierung der westlichen Position zur ESK, andererseits versuchte sie die Amerikaner zu überzeugen, dass ein Unterschied zwischen Anerkennung und Respektierung der Grenzen bestehe.

Neben der Koordination innerhalb der NATO wurden auch im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) die westlichen Verbündeten und die Bundesrepublik zur Frage einer gemeinsamen Position des Westens zur ESK konsultiert.<sup>705</sup> Schon im November 1970 vereinbarten die Außenminister während ihres ersten EPZ-Treffens in München, die KSZE solle die erste Aufgabe für die neue politische Zusammenarbeit sein, und am 1.3.1971 hat sich die Arbeitsgruppe ESK konstituiert.<sup>706</sup> Auf den Sitzungen der Arbeitsgruppe ESK der EG-Mitgliedstaaten wurde über das Verfahren möglicher Ost-West-Verhandlungen diskutiert. Dabei schlug die französische Delegation drei Konferenzphasen vor, während die USA von einer einmaligen kurzen Konferenz ausgingen.<sup>707</sup> Frankreich war versucht, eine „eigene europäische Rolle“ im Rahmen der ESK zu spielen. Daher befürchtete die Bundesrepublik, in ein Dilemma zu geraten, da ihre Sicherheit in erster Linie von den USA abhing.<sup>708</sup> Außerdem war sie auch besorgt, dass Frankreich im Rahmen der EPZ der einzige dominante Entscheidungsträger werde.<sup>709</sup> Die Bundesregierung war jedoch bei der gemeinsamen Vorbereitung der ESK im Rahmen der EPZ

---

<sup>704</sup> Ebenda, hier S. 723.

<sup>705</sup> Zur ausführlichen Darstellung über die EPZ im Fall der KSZE vgl. Höhn, a.a.O. Siehe auch Abschnitt 7.2 dieser Arbeit.

<sup>706</sup> Vgl. Fernschreiben von Stadens an das Auswärtige Amt/ betr. Politische Zusammenarbeit der Sechs; hier Arbeitsgruppe KSE, 10.3.1971, in: *BAK*, B136/6419.

<sup>707</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll/ betr. KSE-Arbeitspapiere der britischen und der amerikanischen NATO-Delegation zu Prozedurfragen, 15.4.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. I, S. 610-613, hier S. 612 f., Anm. 3 und 7. Auf der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe ESK der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der EPZ am 5./ 6.4.1971 in Paris legte die französische Delegation ein Arbeitspapier über Verfahren möglicher Ost-Wst-Verhandlungen vor. Darin schlug sie drei Konferenzphasen vor: Einer Außenministerkonferenz mit Grundsatzklärungen sollten Beratungen in Kommissionen folgen, bevor eine Außenministerkonferenz abschließend über die von den Kommissionen ausgearbeiteten Dokumente beraten sollte. Vgl. dazu Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll vom 19.4.1971, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 241, Anm. 5.

<sup>708</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll, 15.4.1971, a.a.O., hier S. 612, Anm. 3.

<sup>709</sup> Aufzeichnung/ betr. KSE - französische- und deutsche Haltung; hier: Koordination durch die Sechs, 16.2.1971, in: *PAAA*, B 40, Bd. 189.

darauf eingestellt, ihre bilaterale Ostpolitik in eine gemeinsame westeuropäische Ostpolitik zu überführen und auf multilateraler Ebene abzusichern.<sup>710</sup> In dem neuen westeuropäischen Koordinationsgremium wurden die Bemühungen um eine gemeinsame Position des Westens zur ESK intensiviert, und seit 1972 funktionierte die EPZ aufgrund der passiven Haltung der USA jedoch effektiver als die NATO-Gremien.<sup>711</sup> Vor den EG-Staaten lag die Aufgabe, bis zum Beginn der ESK die in der NATO umrissenen westlichen Konferenzziele zu präzisieren und Strategie und Taktik für deren Erreichung zu entwerfen und zu vereinbaren.<sup>712</sup>

#### **6.2.4 Das Berlin-Abkommen und das Gegenjunktum der Sowjetunion**

Im Zuge der Verknüpfung der ESK mit den anderen Ost-West-Verhandlungen ergaben sich Auseinandersetzungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion. Die sowjetische Seite kritisierte den Zusammenhang zwischen der multilateralen Vorbereitung einer ESK und der Berlin-Regelung und plädierte für ein paralleles Vorgehen. Nach bundesdeutscher Auffassung hingegen waren vor einer Berlin-Regelung keine multilateralen Vorgespräche für die ESK möglich. Im Gespräch mit dem sowjetischen Botschafter Falin am 27.5.1971 erklärte der bundesdeutsche Staatssekretär Frank, dass es nach einer befriedigenden Berlin-Regelung zur Ratifizierung der Ostverträge kommen und der Weg zu einer ESK frei sein könnte.

Die Bundesregierung erwähnte darüber hinaus zwar keinen Zusammenhang zwischen MBFR und einer Berlin-Regelung, sie betonte jedoch, dass MBFR und ESK ein Ganzes bilden sollten, da auf dem Gebiet der Rüstung etwas getan werden müsse, wenn die beide Seiten ein Mehr an Sicherheit haben wollten.<sup>713</sup> Im Gespräch mit Falin am selben Tage wies Bundesaußenminister Scheel darauf hin, dass die sowjetische Regierung schon am 2.8.1970 die Truppenreduzierung als wichtigen Punkt im Zusammenhang mit einer ESK angesehen habe. Scheel unterstrich auch, dass ein enger Zusammenhang zwischen ESK und Truppenreduzierung bestehe und eine solche Konferenz ohne letztere nicht viel Sinn habe.<sup>714</sup> Während die UdSSR zur Auflösung der beiden Bündnisse in Europa längerfristig bereit zu sein schien, äußerte sich Frank derart, dass die

---

<sup>710</sup> Vgl. Höhn, a.a.O., S. 152.

<sup>711</sup> Vgl. Becker, a.a.O., S. 126.

<sup>712</sup> Vgl. Höhn, a.a.O., S. 194.

<sup>713</sup> Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin am 27.5.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 861-866.

<sup>714</sup> Gespräch des Bundesaußenministers Scheel mit dem sowjetischen Botschafter Falin am 27.5.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 867-871.

Aufrechterhaltung der Bündnisse in Ost und West für eine unbestimmte Zeit notwendig sei, damit die Entspannung in Europa real bleiben könne.<sup>715</sup> Es ist bemerkenswert, dass die Bundesregierung die Auflösung der Bündnisse ablehnte und gegenüber der Sowjetunion die westliche Solidarität betonte.

Bei der NATO-Ministerkonferenz am 3./4.6.1971 in Lissabon herrschte innerhalb der westlichen Verbündeten Übereinstimmung, dass eine befriedigende Berlin-Regelung Voraussetzung für die multilaterale Vorbereitung der ESK sein sollte.<sup>716</sup> Dabei wurde ebenso die außerordentliche Wichtigkeit der Berlin-Frage in Bezug auf die deutsche Ostpolitik festgehalten, da nach westlicher Auffassung Berlin einen Testfall für die politische Entspannung darstellte. Der Westen beabsichtigte herauszufinden, ob die Sowjetunion tatsächlich bereit war, den Weg zur Ratifikation der Ostverträge und zu einer ESK zu öffnen.<sup>717</sup> Bei der Erörterung des Deutschland- und Berlin-Teils des NATO-Kommuniqués ergaben sich aber einige deutliche Meinungsunterschiede darüber, mit welcher Deutlichkeit und Direktheit der Grundgedanke von Ziffer 10 des Brüsseler Kommuniqués von 1970 wieder zum Ausdruck kommen sollte.<sup>718</sup> Die USA stellten klar, dass ein erfolgreicher Abschluss der Berlin-Gespräche eine Vorbedingung für eine multilaterale ESK-Vorbereitung sei, während die deutsche und die britische Regierung bereit waren, eine Formulierung zu verwenden, die weniger den Bedingungscharakter als vielmehr den zeitlichen Vorrang einer Berlin-Regelung hervorhob. Die Franzosen drängten demgegenüber darauf, die von ihnen auch nicht bestrittene praktische Verbindung zwischen Berlin-Regelung und multilateraler ESK-Vorbereitung möglichst wenig explizit zu machen. Schließlich einigte man sich auf eine vorläufige Formulierung unter Ziffer 10, Absatz 6 bis 9, im Entwurf des NATO-Kommuniqués, damit der Stand der Berlin-Verhandlungen es rechtfertigte, den Berlin-Vorbehalt nicht in der harten Form einer Vorbedingung zu präsentieren. Anstelle dessen wurde auf den unvermeidlichen zeitlichen Vorrang der Berlin-Regelung und auf die weiterführende Zukunftsperspektive hingewiesen.<sup>719</sup>

Wie reagierte der Osten auf das Lissabonner NATO-Kommuniqué? Die polnische Regierung lehnte den westlichen Berlin-Vorbehalt weiterhin formell ab und drängte auf die

---

<sup>715</sup> Gespräch zwischen Frank und Falin am 27.5.1971, a.a.O., hier S. 861-864.

<sup>716</sup> Vgl. Runderlass des Ministerialdirigenten van Well/ betr. Deutsch-französische Außenministerkonsultationen am 28.5. in Bonn, 29.5.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 894-897.

<sup>717</sup> Fernschreiben des Staatssekretärs Frank an das Auswärtige Amt, 3.6.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 903-911, hier S. 903 f.

<sup>718</sup> Fernschreiben des Staatssekretärs Frank an das Auswärtige Amt, 3.6.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 903-911. Zum Ziffer 10 des Brüsseler Kommuniqués vom 3./4.12.1970 vgl. *EA* 1971, D 76.

<sup>719</sup> Ebenda, hier S. 909 f. Für den Entwurf des Deutschland- und Berlin-Teils des NATO-Kommuniqués vgl. ebenda, S. 911. Siehe auch Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. Ministerkonferenz der NATO in Lissabon am 3. und 4.6.71, 5.6.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 912-918, hier S. 915.

sofortige oder zumindest parallele Vorbereitung einer ESK, nahm ihn jedoch grundsätzlich wohlwollend auf.<sup>720</sup> Auch die sowjetische Seite ging positiv auf die Vorschläge der NATO bezüglich der Truppenreduzierung ein.<sup>721</sup> Zwar ging sie nicht auf die Formel „*mutual balance*“ ein, aber sie war damit einverstanden, den Fragenkomplex der Truppenverminderung vor einer ESK zu lösen bzw. in Angriff zu nehmen. Andererseits bot sie als zweckmäßige Lösung für die Kompliziertheit der Truppenreduzierungsfrage die Schaffung eines Spezialorgans innerhalb der ESK an,<sup>722</sup> während der Westen der Auffassung war, dass die Gespräche über eine Truppenreduzierung auch ohne den Rahmen einer ESK möglich seien.<sup>723</sup> Auch an der Ablehnung des vom Westen zwischen dem Berlin-Problem und anderen Fragen hergestellten „Junktims“ änderte sich nichts.<sup>724</sup>

Die Bundesregierung behauptete hingegen, dass sie wesentlich zu dem Ergebnis von Lissabon beigetragen habe und dies von der Sowjetunion positiv gewertet werden sollte. Sie sei entschlossen, auf einer ESK die Rolle zu spielen, die der Bundesrepublik Deutschland als hochindustrialisiertem Staat in Mitteleuropa zukäme. Daher habe sie in der Regierungserklärung vom 28.10.1969, in der Absichtserklärung Nr. 6 zum Moskauer Vertrag und im Kommuniqué anlässlich der Unterzeichnung des deutsch-polnischen Vertrages vom 8.12.1970 ihre positive Haltung zum Ausdruck gebracht, indem sie sich zur Vorbereitung und erfolgreichen Durchführung einer solchen Konferenz bereit erklärte. Der Vorwurf des Ostens, der Westen stelle Vorbedingungen für die ESK, sollte durch das Argument entkräft werden, dass die Berlin-Gespräche ein Test seien, ob eine Zusammenarbeit überhaupt reale Chancen auf Verwirklichung hätte. Dementsprechend sollte sie eine Art logischer Voraussetzung für den Erfolg multilateraler Verhandlungen sein, da eine parallele Behandlung der Themen das Risiko einschloss, dass die ungelösten Probleme Deutschlands und Berlins zu den zentralen Themen einer ESK würden, was möglicherweise ihren Ablauf stören und sie zum Scheitern bringen könnte.<sup>725</sup>

Das Viermächteabkommen über Berlin wurde am 3.9.1971 paraphiert. Damit hatte die Bundesrepublik erreicht, dass die Entspannungspolitik den Spannungsherd Berlin nicht umgehen

---

<sup>720</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden/ betr. Deutsch-polnischer Meinungs-austausch in Warschau am 21. und 22.6.1971, 28.6.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 1017-1026, hier S. 1017 f.

<sup>721</sup> Vgl. Fernschreiben des Staatssekretärs Frank an die Botschaft in Moskau/ betr. Demarche des deutschen Botschafters im sowjetischen Außenministerium zu Fragen des Zusammenhangs von KSR, MBFR und Berlin-Regelung, 16.7.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 1140-1144, hier S. 1141.

<sup>722</sup> Fernschreiben des Botschafters Allardt an das Auswärtige Amt/ betr. Demarche bei Außenministerium Gromyko im Zusammenhang mit KSE, MBFR und Berlin, 28.7.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 1193-1195.

<sup>723</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten van Well an Botschafter Pauls, 10.9.1971, a.a.O., hier S. 1362.

<sup>724</sup> Fernschreiben Allardts an das Auswärtige Amt, 28.7.1971, a.a.O., hier S. 1195.

<sup>725</sup> Vgl. Fernschreiben Franks an die Botschaft in Moskau, 16.7.1971, a.a.O., hier S. 1141 f.



konnte.<sup>726</sup> Daher bestätigte das Berlin-Abkommen die Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte und legte fest, dass die bestehende Lage nicht einseitig geändert werden solle. Beim Durchbruch in den Verhandlungen spielte Bahrs „genialer“ Vorschlag eine entscheidende Rolle, den Streit über die unterschiedlichen Rechtsauffassungen bezüglich des Status von Berlin beiseite zu legen und sich statt dessen auf Vereinbarungen zu den praktischen Fragen wie dem Zugang nach West-Berlin, die Bundespräsenz in der geteilten Stadt und die Wahrnehmung der Außenvertretung für die West-Berliner zu konzentrieren, die regelungsbedürftig waren.<sup>727</sup> Mit der Berufung auf diese Rechte und Verantwortlichkeiten konnte die Bundesrepublik sich die Unterstützung der drei Westmächte sichern. Dazu gehörte auch, dass sich sehr enge Arbeitskontakte sowohl zwischen der Bundesregierung und den Botschaftern der drei Westmächte als auch innerhalb der Bonner Vierergruppe entwickelten und dadurch ein hohes Maß an Vertrauen und sachlicher Übereinstimmung entstand. Angesichts des Zusammenhangs zwischen den Ostverträgen und einer Berlin-Regelung boten sich daher die Viermächteverhandlungen über Berlin als ein Kontrollinstrument an, mit dem die Alliierten Richtung und Geschwindigkeit der bundesdeutschen Ostpolitik kontrollieren konnten.<sup>728</sup> „Erst in den intensiven Konsultationen zwischen den westlichen Alliierten und der Bundesrepublik wurde in den Hauptstädten Washington, London und Paris deutlich, dass die neue Ostpolitik weder Finnlandisierung noch Neutralisierung noch den Ausverkauf deutsch-deutscher oder alliierter Interessen mit sich brachte.“<sup>729</sup>

Für die Sowjetunion war das Berlin-Abkommen interessant, weil eine ESK erst denkbar war, wenn sie in Berlin ihren Entspannungswillen konkretisiert hatte. In der vorliegenden Arbeit soll es nicht darum gehen, den konkreten Verhandlungsablauf zu skizzieren oder eine detaillierte Analyse der Vertragstexte vorzunehmen.<sup>730</sup> Man darf jedoch nicht unterschätzen, dass erst der Moskauer Vertrag und das prinzipielle Ja der Bundesregierung zu einer solchen Konferenz die Sowjetunion an den Verhandlungstisch für das Berlin-Abkommen brachte und sie dort zum Kompromiss zwang.<sup>731</sup> In diesem Sinne stand das Viermächteabkommen zu diesem Zeitpunkt im Zentrum jener Voraussetzungen, die den Weg zur Schlussakte von Helsinki ermöglichten.<sup>732</sup>

Nach westlicher Ansicht konnte man den Eintritt in die multilaterale Vorbereitungsphase

---

<sup>726</sup> Vgl. Zündorf, a.a.O., S. 174.

<sup>727</sup> Vgl. z. B. Loth (1998), a.a.O., S. 144. Henry Kissinger fand Bahrs Vorschlag geradezu „genial“. Siehe Kissinger (1979), a.a.O., S. 880; Merseburger, a.a.O., S. 619 f.; Yamamoto, a.a.O., S. 176-179.

<sup>728</sup> Vgl. Haftendorn (2001), a.a.O., S. 197.

<sup>729</sup> Hacke (2003), a.a.O., S. 174.

<sup>730</sup> Vgl. dazu u. a. Yamamoto, a.a.O., S. 165-190.

<sup>731</sup> Vgl. Hacke (2003), a.a.O., S. 170.

<sup>732</sup> Vgl. Nakath (2002), a.a.O., S. 160; Garthoff, a.a.O., S. 139.

der ESK für 1972 erwarten, denn zuerst musste gemäß dem Schlusskommuniqué der NATO-Ministerratssitzung in Lissabon die Berlin-Regelung insgesamt abgeschlossen sein.<sup>733</sup> Dabei war der Westen der Auffassung, dass eine multilaterale ESK-Vorbereitung erst nach Unterzeichnung des Schlussprotokolls möglich war.<sup>734</sup> Damit versuchte der Westen, das ESK-Projekt immer weiter als Instrument zur Entwicklung der anderen Ost-West-Verhandlungen zu nutzen.

Dagegen hatte die Sowjetunion bei der Paraphierung des Viermächteabkommens über Berlin das Inkrafttreten der Berlin-Regelung von der Ratifizierung der Ostverträge abhängig gemacht. Im Gespräch mit Bundesaußenminister Scheel vom 27.9.1971 bestätigte der sowjetische Außenminister Gromyko in klarer Form, dass zwischen Ratifikation des Moskauer Vertrags und Zeichnung des Schlussprotokolls über Berlin ein Zusammenhang beabsichtigt war. Nach seiner Ansicht sollte das Schlussprotokoll nicht vor erfolgter Ratifikation unterzeichnet werden.<sup>735</sup> Mit diesem sogenannten „Gegenjunktum“ zeigte sich die sowjetische Seite in Bezug auf die Ratifizierung misstrauisch, wobei sie allerdings nicht den guten Willen der Bundesregierung, sondern die parlamentarische Lage im Auge hatte.<sup>736</sup> Dieses sowjetische Gegenjunktum war infolge der Erklärung des CDU-Politikers Barzel, die Opposition würde nicht für die Ostverträge stimmen, aufgestellt worden, um den Generalsekretär des ZK der KPdSU Breschnew nicht in größte innenpolitische Schwierigkeiten zu bringen.<sup>737</sup> Scheel erwiderte, die Ratifikation im Bundestag könne durch das sowjetische Gegenjunktum erheblich erschwert werden. Das Gegenjunktum zwischen der Unterzeichnung des Schlussprotokolls über Berlin und der Ratifikation des Moskauer Vertrags könnte tatsächlich auf einen solchen Zeitplan hinauslaufen.<sup>738</sup>

### **6.2.5 Die Gespräche in Oreanda und die Reaktionen auf das sowjetische Gegenjunktum**

Zwei Wochen nach Paraphierung des Viermächteabkommens reiste Willy Brandt in die

---

<sup>733</sup> Protokoll über die Unterredung des Herrn Bundeskanzlers mit dem Generalsekretär der NATO, Brosio, vom 7.9.1971, 7.9.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 1329-1332, hier S. 1332.

<sup>734</sup> Vgl. Fernschreiben van Wells an Botschafter Pauls, 10.9.1971, a.a.O., hier S. 1362 f.

<sup>735</sup> Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden an das Auswärtige Amt/ betr. Gespräche Bundesaußenminister mit Außenminister Gromyko, 27.9.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 1452-1455, hier S. 1453.

<sup>736</sup> Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden an Staatssekretär Frank/ betr. Gespräche Bundesminister mit Außenminister Rogers am 1.10.1971, 1.10.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1483-1485, hier S. 1484.

<sup>737</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt/ betr. Gespräch Staatssekretär Dr. Frank mit Assistant Secretary of State Hillenbrand am 29.11.1971, 29.11.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1851-1855, hier S. 1853.

<sup>738</sup> Fernschreiben von Stadens an das Auswärtige Amt, 27.9.1971, a.a.O, hier S. 1453 f.

Sowjetunion und führte in Oreanda auf der Krim vom 16. bis zum 18.9.1971 Gespräche mit Leonid Breschnew. Schon im Frühsommer hatte die sowjetische Seite angeregt, den anlässlich des Moskauer Vertrages begonnenen direkten Kontakt zwischen den beiden Regierungschefs fortzusetzen. Nach dem erfolgreichen Ende der Berlin-Gespräche kam sie darauf zurück.<sup>739</sup> Vorausgegangen war eine Anfrage über Bahrs geheimen Kanal nach Moskau, der unter Umgehung des Außenministeriums direkt ins Politbüro zu Breschnew führte. Es wurde besprochen, ob der Generalsekretär zu einer informellen Aussprache zu Fragen der Abrüstung bereit wäre.<sup>740</sup> Brandt nahm Breschnews Einladung zum Treffen am 1.9. an, da nach seiner Mitteilung an Bundesverteidigungsminister Helmut Schmidt das sowjetische Gesprächsangebot wegen der parallel weitergehenden Gespräche mit der DDR nicht zurückgezogen werden sollte.<sup>741</sup> In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass Brandt es nicht versäumen wollte, in der Entspannungsphase eine der Hauptrollen zu spielen.<sup>742</sup>

Im Gespräch erklärte Breschnew, dass er zwar die Schwierigkeiten mit der Ratifizierung des Moskauer Vertrages im Bundestag verstehe, aber die praktische Durchführung aller Bestimmungen über Berlin erst nach der Ratifizierung Realität werden würde. Nach sowjetischer Auffassung verzögerte sich die Einberufung einer ESK und des multilateralen Vorbereitungstreffens dadurch erheblich. Darauf erwiderte Brandt, dass die Ratifikation, auf die sich Breschnews Interesse besonders konzentrierte,<sup>743</sup> mehr Zeit erfordern würde. Breschnew sah eine wichtige Voraussetzung für die Einberufung einer ESK darin, dass neben allen europäischen Ländern die USA und Kanada an der Konferenz teilnahmen - nur so sah er die Teilnahme der USA als akzeptabel an. Im Rahmen der Abrüstung stimmte der Generalsekretär der bundesdeutschen Ansicht zu, dass man die gegenseitige Verringerung von Truppen und Rüstungen angehen müsste, ohne das Gleichgewicht zu gefährden.<sup>744</sup>

Was die Prozedur der Einberufung der ESK anbelangte, war Breschnew mit den neuen deutschen Überlegungen einverstanden, dass eine Vorkonferenz der Außenminister Fragen zur Tagesordnung und zur Thematik der Konferenz behandeln könnte.<sup>745</sup> Deren Einberufung könnte

---

<sup>739</sup> Vermerk Bahrs an Brandt, 12.5.1971, in: *DEB*, Ord. 431/A2; Unterredung Brandt-Falin, 1.9.1971, ebenda. Siehe auch Niedhardt (2000), a.a.O., S. 365.

<sup>740</sup> Vgl. z. B. Merseburger, a.a.O., S. 618; Bahr (1996), a.a.O., S. 366 f.

<sup>741</sup> Brandt an Schmidt, 5.9.1971, zit. nach Niedhart/Bange (2004), a.a.O., hier S. 446.

<sup>742</sup> Ebenda.

<sup>743</sup> Vgl. Brandt (1976), a.a.O., S. 463.

<sup>744</sup> Aufzeichnung über das Gespräch zwischen dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, L. I. Breschnew, und Bundeskanzler Willy Brandt am 17.9.1971 in Oreanda, Krim, 17.9.1971, in: *DEB*, Ord. 430.

<sup>745</sup> In dieser vorliegenden Arbeit kann auf die Idee einer Vorkonferenz nicht in Einzelheiten eingegangen werden.

erleichtert werden, indem man sich an das 3-Phasen-Konzept Frankreichs annäherte. Dazu sagte der Bundeskanzler, dass er die Idee einer Vorkonferenz mit den westlichen Partnern besprechen wollte. Er stünde loyal zu seinen Partnern im Westen und im Bündnis. Damit brachte er gegenüber der Sowjetunion die Solidarität mit den Westmächten zum Ausdruck.<sup>746</sup> Andererseits empfahl er der sowjetischen Seite, Überlegungen darüber anzustellen, ob keine neuen Hindernisse für die Vorbereitung einer ESK entstünden. Er war der Meinung, dass die Außenminister der NATO-Staaten im Dezember beschließen würden, sich an der Multilateralisierung der Vorbereitung der ESK zu beteiligen, falls das Viermächteabkommen über Berlin zu diesem Zeitpunkt bereits in Kraft getreten wäre. Darauf erwiderte Breschnew, dass eine Unterzeichnung des Schlussprotokolls des Berlin-Abkommens ohne Regelungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR nicht möglich sei.<sup>747</sup> Die Zeitfrage war aber für die Sowjetunion ein zusätzlicher Grund dafür, auf die DDR einzuwirken, um die ESK sofort danach beginnen lassen zu können.<sup>748</sup> Während die Sowjetunion für die Einberufung einer ESK die Beschleunigung der deutsch-deutschen Verhandlungen forderte, hatte die Bundesrepublik die Absicht, den Beginn einer solchen Konferenz zu verzögern und dadurch weiterhin dieses Projekt als Hebel für die anderen Ost-West-Verhandlungen zu benutzen. Bei den Formulierungen des sowjetischen Kommuniqué-Entwurfs vom 18.9. über die Gespräche zwischen Brandt und Breschnew wurden die Angabe „in naher Zukunft“ auf deutschen Wunsch ohne viel Widerstand gestrichen, indem festgestellt wurde, dass Vorhaben dieser Art lange Zeit in Anspruch nehmen müssten.<sup>749</sup>

Über das Treffen in Oreanda wurden die westlichen Alliierten lediglich informiert, nicht konsultiert. Dem Politologen Werner Link zufolge gehörte das zu der neuen „Normalität“ deutscher

---

Siehe dazu Aufzeichnung von Grolls/betr. KSE, hier: Verfahrensfragen, 4.10.1971, in: *PAAA*, B 40, Bd. 187; Yamamoto, a.a.O., S. 217 f. Diese bundesdeutsche Initiative wurde aber im Rahmen der EPZ abgelehnt, da die Verhandlungen blockiert werden könnten, z. B. weil einige Regierungen einen Text nicht akzeptieren könnten. Die Teilnehmerstaaten würden stets zu entscheiden haben, ob sie weiter machen wollten oder nicht. Zum anderen könnte eine Vorkonferenz das Niveau der Konferenz selbst präjudizieren und sie zu einer pompösen Propagandaschau denaturieren, und die vorsichtige Einstellung des Westens über den Haufen werfen.

Aufzeichnung der Arbeitsgruppe KSE/ betr. Sitzung der Unterausschusses KSE des Politischen Komitees der Sechs in Brüssel, 15.12.1971, in: *PAAA*, B40, Bd. 193. Im Januar 1972 gab die Bundesregierung diese Idee auf.

<sup>746</sup> Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Breschnew und Brandt, 17.9.1971, a.a.O. Zur drei-Phase-Konzeption Frankreichs vgl. z. B. Becker, a.a.O., S. 163.

<sup>747</sup> Aufzeichnung des Gespräches zwischen dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, L. I. Breschnew, und Bundeskanzler Willy Brandt vom 18.9.1971 in Oreanda, Krim, 18.9.1971, in: *DEB*, Ord. 430.

<sup>748</sup> Vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 4.12.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1893-1911, S. 1895.

<sup>749</sup> Vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Irwin/ betr. Besuch von Under Secretary of State John Irwin in Bonn am 7.10.1971; hier: Kurzprotokoll des Gesprächs im Bundeskanzleramt, 7.10.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1500-1503, hier S. 1502. Zum Text des Kommuniqués siehe *EA* 1971, D 471-473.

Außenpolitik. Nach seinem Treffen mit Breschnew hatte Brandt versucht, das Außerordentliche dieses Treffens herunterzuspielen, um dem Verdacht eines neuen „Rapallo“ zu begegnen.<sup>750</sup> Vorab hatte Brandt nur den amerikanischen Präsidenten Nixon informiert.<sup>751</sup> Besonders in Frankreich rief das deutsch-sowjetische Treffen in Oreanda viel Unruhe hervor. Die französische Regierung war nur wenige Stunden vor der offiziellen Bekanntgabe des Treffens von Bonn informiert worden.<sup>752</sup> In Paris wurde geglaubt, dass Brandt von sich aus die Initiative ergriffen hätte, um den für Oktober geplanten Breschnew-Besuch in Frankreich zu entwerten.<sup>753</sup> Frankreich äußerte den Wunsch, Bahr solle nach Paris kommen, um genauer über die Hintergründe des Treffens zu informieren.<sup>754</sup> Andererseits bestand Brandt darauf, dass er Termine selbstständig zu machen gedulde und Frankreich nicht vorher gefragt werden müsse. Auch Bundesaußenminister Scheel sprach offen aus, dass es international unüblich sei, vor Reisetagen Konsultationen durchzuführen.<sup>755</sup> Dieser neue Ton in den Äußerungen der Bundesregierung trug zu den wachsenden Sorgen der Franzosen bei. Im Vergleich zu Großbritannien und den USA, wo nicht so heftige Kritik an der unzulänglichen Einbindung der bundesdeutschen Ostpolitik in die Politik des westlichen Bündnisses aufkam,<sup>756</sup> entstand zunehmendes Misstrauen gegenüber dem diplomatischen Vorgehen der Bundesrepublik nicht nur in den französischen Medien, sondern auch auf hoher politischer Ebene.

Unter diesen Umständen musste selbst Bundeskanzler Brandt einräumen: „Es gibt kein Rapallo-Problem.“<sup>757</sup> Am Tag nach seiner Rückkehr übersandte Brandt den Botschaftern der drei Westalliierten in Bonn schriftliche Mitteilungen für ihre Staats- und Regierungschefs. Und am 20.9. empfing er die Botschafter der drei Westmächte persönlich, um sie über den Verlauf der Gespräche mit Breschnew in Oreanda zu unterrichten.<sup>758</sup> Bundesaußenminister Scheel entgegnete auf den Vorwurf ostpolitischer Alleingänge und der Überschätzung der bundesdeutschen außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten durch die CDU/CSU Opposition: „die Reise des Bundeskanzlers hat nach den Worten von dem französischen Außenminister Schumann in die Richtung gewirkt, in der wir gemeinsam die Osteuropapolitik entwickeln, und ist geeignet, diese gemeinsame Osteuropapolitik

<sup>750</sup> Link (1986), a.a.O., S. 225-227. Zum „Rapallo“ vgl. auch Larres, a.a.O.

<sup>751</sup> Vgl. Niedhart (2000), a.a.O., S. 365.

<sup>752</sup> Vgl. Brandt (1976), a.a.O., S. 459; Wilkens (1990), a.a.O., S. 107.

<sup>753</sup> Niedhart (2000), a.a.O., S. 365. Siehe auch Brandt (1989), a.a.O., S. 208; ders. (1976), a.a.O., S. 459.

<sup>754</sup> Vgl. Gespräch zwischen Bahr und Leo Hamon, 27.9.1971, in: *DEB*, Ord. 63/2.

<sup>755</sup> Niedhart (2000), a.a.O., S. 365 f. Siehe auch Wilkens (1990), a.a.O., S. 108.

<sup>756</sup> Vgl. z. B. Niedhart (2003), a.a.O., S. 145; ders. (1999), a.a.O., S. 301 f.

<sup>757</sup> Interview in der Sendung „Panorama“ des Deutschen Fernsehens vom 20.9.1971. Zit. nach Wilkens (1990), a.a.O., S. 106.

<sup>758</sup> Ebenda, S. 108.

unserer Verbündeten zu unterstützen.<sup>759</sup> Beim Treffen mit Pompidou am 3./4.12. kam der Bundeskanzler ein weiteres Mal auf seine Krim-Reise zurück. Daraufhin zögerte die französische Regierung in ihren öffentlichen Erklärungen nicht mehr, der Ostpolitik der sozial-liberalen Regierung ihr Vertrauen auszusprechen.<sup>760</sup>

Die amerikanische Regierung hoffte zum einen auf einen beschleunigten Fortgang des amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus, vor allem aber auf Erfolge in den SALT-Verhandlungen.<sup>761</sup> Zum anderen erkannte sie doch, dass ein Erfolg der bundesdeutschen Ostpolitik geradezu zu einem Kernelement der auf ein Gipfeltreffen mit Breschnew hinarbeitenden Außenpolitik wurde, indem sie die inneren Zusammenhänge zwischen Ostpolitik, Viermächteabkommen und dem Durchbruch bei den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen bestätigte.<sup>762</sup> Im Gespräch mit Brandt vom 28.12. vermied Nixon explizit das Wort „Unterstützung“ und stellte lediglich kühl fest, das westliche Bündnis erhebe keine Einwände gegen die Ostpolitik der Regierung Brandt.<sup>763</sup> Außerdem erkundigte er sich, wie der Bundeskanzler die russischen Führer beurteile. Darauf antwortete Brandt, dass er Breschnew als aktiv und optimistisch, Kossygin als Pessimisten bezeichne.<sup>764</sup> Zwar wurde das deutsch-sowjetische Treffen als direkter Ausdruck eines neuen deutschen Selbstbewusstseins betrachtet und bereitete den Westalliierten einige Sorgen aufgrund einer Destabilisierung der westlichen Solidarität. Die westlichen Partner konnten aber kaum umhin, ihre grundsätzliche Zustimmung zu wiederholen und diesen Sorgen lediglich in einigen kritischen Anmerkungen zur Form des Treffens Ausdruck zu geben.

In der Bundesregierung wurden die Überlegungen zum sowjetischen Gegenjunktum ausgearbeitet. In der Aufzeichnung vom 7.10.1971 stellte Bahr zuerst fest, dass es nicht im Interesse der Bundesregierung war, ein Gegenjunktum hervorzurufen. Die Absicht der Bundesregierung sei es, den Moskauer Vertrag als Hebel zu benutzen, um zu einer möglichst günstigen Berlin-Regelung zu gelangen. Dagegen sollte die Sowjetunion das Risiko nicht eingehen, das Berlin-Abkommen zu unterzeichnen, um dann zu erleben, wie die Ratifizierung der Ostverträge im Bundestag abgelehnt würde. Um das sowjetische Gegenjunktum zu verhindern, sollte die Bundesregierung ihre Haltung

---

<sup>759</sup> Scheel im Bundestag, in: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, Stenographische Berichte, 6. W.P., S. 7918. Vgl. auch Wilkens (1990), a.a.O., S. 110.

<sup>760</sup> Ebenda, S. 107 f.

<sup>761</sup> Vgl. Hacke (2001), a.a.O., S. 154 f.

<sup>762</sup> Vgl. Aufzeichnung über die Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Nixon am 28. und 29.12.1971 im Hause des Präsidenten in Key Biscayne, Florida, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1980-1997 und 2008-2019. Vgl. auch Niedhart (1999), a.a.O., S. 301 f.

<sup>763</sup> Vgl. Morgan (2004), a.a.O., S. 255.

<sup>764</sup> Aufzeichnung über die Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Nixon am 28. und 29.12.1971, a.a.O., hier S. 1983. Siehe auch Merseburger, a.a.O., S. 621.

immer wieder deutlich machen, indem sie ein förmliches Junktim ablehnte, aber den „sachlichen Zusammenhang“ wiederholt unterstrich.

Auf die Frage zur Multilateralisierung wurde die negative sowjetische Reaktion um so wahrscheinlicher, je öfter die Bundesrepublik öffentlich das Argument zu einer Vertagung des NATO-Beschlusses der ESK-Vorbereitung verwendete. Nach Bahrs Ansicht konnte es öffentlich leicht den Charakter einer Drohung annehmen, die die Bundesregierung in Widerspruch zu dem Kommuniqué von Oreanda bringen könnte. Damit brachte sich die Bundesregierung in die Lage, zwei Monate vor Beginn der NATO-Sitzung diese zu präjudizieren, zumal nicht sicher war, ob alle Partner dem folgen würden und offen war, ob bis dahin die deutsch-deutschen Verhandlungen zum Berlin-Abkommen abgeschlossen sein würden. Im Berlin-Abkommen selbst war aber vorgesehen, dass die Viermächte das Schlussprotokoll erst unterzeichnen, wenn die deutsch-deutschen Vereinbarungen vorliegen. Dementsprechend sahen die Viermächte diese Frage nicht als eilbedürftig an. Deshalb kam Bahr zum Schluss, dass die Bundesregierung der Entscheidung der Dezember-Sitzung der NATO nicht vorgreifen könne. Die Interpretation der Bundesrepublik zur NATO-Haltung sei hingegen richtig, wenn sie es auch für unwahrscheinlich halte, dass im Dezember ein positiver Beschluss zugunsten einer ESK erfolgen würde, falls bis dahin die deutsch-deutschen Verhandlungen nicht beendet waren.<sup>765</sup> Diese Aufzeichnung zeigte, dass sich die Bundesregierung nicht unter Druck gesetzt fühlte, den Prozess der multilateralen ESK-Vorbereitung zu beschleunigen.

### **6.3 Multilaterale Vorbereitung der KSZE bis zur Paraphierung des Grundlagenvertrages**

#### **6.3.1 Die bündnisinternen Meinungsunterschiede zum Beginn der multilateralen Vorbereitung**

Über das sowjetische Gegenjunktim und den Beginn der multilateralen Vorbereitung einer ESK bestanden unter den westlichen Verbündeten unterschiedliche Auffassungen. Sie waren sich zwar durchaus darüber im Klaren, dass die ESK bei entsprechendem Drängen des Ostens unvermeidbar werden würde und die Multilateralisierung der ESK-Kontakte erst nach dem Vorliegen einer befriedigenden Berlin-Lösung beginnen könne. Was Vorbereitung und Durchführung der ESK betraf, so bevorzugte die überragende Mehrheit der Verbündeten jedoch ein

---

<sup>765</sup> Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr/ betr. Überlegungen zum umgekehrten Junktim, 7.10.1971, in: *DEB*, Ord. 398/1.

sehr vorsichtiges Vorgehen.<sup>766</sup>

Zum einen hielten vor allem die Niederlande und die USA daran fest, die Entscheidung möglichst lange offen zu halten, ob man schließlich die Hauptkonferenz beschicken sollte.<sup>767</sup> Amerikanischerseits hielt man irgendwelche Schritte substanzieller Art zur Vorbereitung der ESK vor Unterzeichnung des Berlin-Abkommens und vor Ratifizierung der Ostverträge nicht für zweckmäßig. Man wollte vor den Präsidentschaftswahlen am 7.11.1972 nicht in eine multilaterale Vorbereitungsphase eintreten.<sup>768</sup> Zum anderen war es Frankreich gelungen, für sein Konzept einer kurzen Vorbereitungsphase und einer dreistufigen Konferenz mit Ministersitzungen zu Beginn und Ende sowie Arbeitsgruppensitzungen in der Zwischenzeit zumindest die Skandinavier zu gewinnen.<sup>769</sup> Nach französischer Auffassung sollte man aber nach dem Abschluss der innerdeutschen Verhandlungen mit der multilateralen ESK-Vorbereitung beginnen, um die Sowjetunion dazu zu bringen, freundschaftlichen Druck auf die DDR auszuüben.<sup>770</sup> Großbritannien neigte insoweit zur französischen Haltung, als es ebenfalls eine möglichst kurze multilaterale Vorbereitungsphase befürwortete, um gegenüber der öffentlichen Meinung dem Vorwurf einer Verzögerungstaktik vorzubeugen.<sup>771</sup> Aus bundesdeutscher Sicht komplizierte das sowjetische Gegenjunktum die Situation und belastete die Ratifizierungsdebatte im Bundestag. Auch die multilaterale Vorbereitung der ESK unter voller Beteiligung der DDR würde das parlamentarische Verfahren in gefährlicher Weise erschweren, obwohl die internationale Akzeptanz der DDR für die Bundesregierung bereits eine politische Tatsache war. Die Bundesregierung hatte jedoch den Eindruck, dass sie keine explosive Reaktion der sowjetischen Seite zu befürchten habe, solange es noch nicht zu den multilateralen Vorgesprächen gekommen war. Nach ihrer Überzeugung räumte die Sowjetunion der Ratifizierung der Ostverträge eindeutig Priorität ein.<sup>772</sup>

---

<sup>766</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. NATO-Ministerkonferenz Dezember 1971; hier: Stand der bündnisinternen Überlegungen zu einer „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“, 17.11.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1733-1736.

<sup>767</sup> Ebenda, hier S. 1734.

<sup>768</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem amerikanischen Außenminister Rogers in Washington, 30.11.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1855-1860, hier S. 1856; Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden/ betr. Besuch von Außenminister Rogers in Bonn am 6./7.5.1972; hier: Gespräch zwischen Staatssekretär Dr. Frank und Assistant Secretary Hiltenbrand am 9.5.1972, 18.00 Uhr, 11.5.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 540-545, hier S. 543.

<sup>769</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 17.11.1971, a.a.O., hier S. 1734.

<sup>770</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem französischen Außenminister Schumann in Paris, 19.11.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1756-1760, hier S. 1757.

<sup>771</sup> Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 17.11.1971, a.a.O., hier S. 1734.

<sup>772</sup> Vgl. Fernschreiben Ministerialdirigenten van well an Bundesminister Scheel/ betr. Multilaterale Vorbereitung der KSE; hier: Erörterung in Direktorenkonsultation im Hinblick auf Behandlung bei Vierer-Essen und bei NATO-Ministerkonferenz, 8.12.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1920-1923.



Mit Blick auf die Substanz der ESK war Frankreich der Meinung, dass das westliche Bündnis nicht mit einer gemeinsamen Verhandlungsposition in eine solche Konferenz gehen sollte. Demgegenüber vertraten andere Verbündete, wie z. B. Großbritannien, die Niederlande und die USA, die Auffassung, eine allianzinterne Verhandlungsposition sei angesichts der Umstände unverzichtbar. Die Bundesrepublik befürchtete, Gefahr zu laufen, dass auf einer Konferenz nicht nur Frankreich, sondern auch die Vereinigten Staaten und Großbritannien ihre eigene nationale Politik betreiben würden. Die britische und amerikanische Seite empfahlen der Bundesregierung, bei der Gestaltung einer solchen Konferenz eine Schlüsselrolle spielen zu wollen, um das westliche Bündnis vor der Ausbildung weiterer Meinungsverschiedenheiten zu bewahren, deren Erosionseffekt nicht abzuschätzen sei.<sup>773</sup>

Auch über den Zusammenhang zwischen ESK und MBFR waren die westlichen Verbündeten uneinig. Frankreich war bei den MBFR sehr zurückhaltend und versuchte offenbar, diese Zurückhaltung durch Eile bei der ESK zu kompensieren.<sup>774</sup> In Paris war man bekanntlich gegen die Behandlung des Aspektes MBFR auf einer ESK. Man hegte Misstrauen gegen militärische Verhandlungen dieser Art, weil diese für die USA eine Gelegenheit bieten könnten, ihren Rückzug aus Europa anzubieten. Dies geschah in der Erwartung der Bekräftigung des Antrags des amerikanischen Senators Mansfield vom Mai 1971, worin ein einseitiger amerikanischer Truppenrückzug gefordert worden war.<sup>775</sup> Andererseits fürchteten Frankreich und die Bundesrepublik eine amerikanisch-sowjetische Vereinbarung über eine Truppenreduzierung, mit der die amerikanische Regierung versuchen könnte, den wachsenden innenpolitischen Druck verhältnismäßig schnell zu mindern.<sup>776</sup>

Nach amerikanischer Auffassung waren die MBFR-Verhandlungen außerordentlich kompliziert, würden lange dauern und vermutlich nur zu sehr bescheidenen Ergebnissen führen.<sup>777</sup> Die amerikanische Regierung hatte verstanden, dass die Sowjetunion die MBFR nur als „Köder“ benutzen wollte, um einer ESK näher zu kommen.<sup>778</sup> Für die USA war es wichtig, keine Hoffnungen zu wecken, dass eine ESK die Verteidigungsanstrengungen überflüssig machen könnte.

---

<sup>773</sup> Ebenda, hier S. 1734-1736.

<sup>774</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit NATO-Generalsekretär Luns, 4.11.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1675-1678, hier S. 1677.

<sup>775</sup> Aufzeichnung über die Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou, 3./4.7.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. II, S. 883-910, hier S. 896. Zum Mansfield-Antrag siehe auch Abschnitt 5.2.1 dieser Arbeit.

<sup>776</sup> Vgl. z. B. Müller (1978), a.a.O., S. 183.

<sup>777</sup> Aufzeichnung über das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem amerikanischen Außenminister Rogers, 30.11.1971, a.a.O., hier S. 1859 f.

<sup>778</sup> Fernschreiben von Stadens an Staatssekretär Frank, 1.10.1971, a.a.O., hier S. 1485.

Da die Bezeichnung „Konferenz für die Sicherheit Europas“ allein irreführend war, wollten die Amerikaner sie doch „Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (hiernach: KSZE)“ nennen.<sup>779</sup>

Die Bundesrepublik war der Meinung, dass die MBFR kein Thema von Verhandlungen allein zwischen den beiden Supermächten sein dürften, sondern die europäischen Staaten daran beteiligt sein müssten. Im Gespräch mit Breschnew in Oreanda bemerkte Brandt, dass das Thema MBFR auch vor Beginn der KSZE behandelt werden könnte.<sup>780</sup> Für die Bundesregierung waren die Sicherheitsprobleme im Sinne entspannungsfreundlicher Rüstungskontrollmaßnahmen unter den Verhandlungsthemen der KSZE besonders wichtig. Der Standpunkt der Bundesregierung dabei war, dass man den politischen Teil der MBFR im Rahmen der KSZE regeln sollte.<sup>781</sup> Offen blieb noch bis zur NATO-Ministerratstagung vom Mai 1972 die Frage, wie die Konferenzideen von MBFR und KSZE miteinander verbunden sein sollten.<sup>782</sup>

Bei der Ministerkonferenz der NATO in Brüssel am 9./10.12.1971 entspann sich eine längere Debatte lediglich über die Frage des Eintritts in die multilaterale Vorbereitung der KSZE. Die Mehrzahl der Minister (insbesondere die USA, Großbritannien, die Niederlande, Kanada und die Bundesrepublik) waren der Auffassung, dass erst die Unterzeichnung des Schlussprotokolls des Berliner Abkommens durch die Viermächte den im Lissabonner Kommuniqué zum Ausdruck gebrachten „erfolgreichen Abschluss“ darstellen könne. Eine Reihe von Ministern (insbesondere die Frankreichs, Dänemarks und Norwegens) wollten den „erfolgreichen Abschluss“ allerdings bereits in der materiellen Ausfüllung des Viermächterahmenabkommens durch die innerdeutschen Vereinbarungen gegeben sehen. Den Zeitpunkt für den Eintritt wollten sie in die multilaterale Vorbereitung der KSZE, also vor die Unterzeichnung des Schlussprotokolls, verlegt wissen.

Diese Diskussion wurde dadurch kompliziert, dass entgegen den Erwartungen der Bundesregierung die innerdeutschen Vereinbarungen bis zum Schluss der Ministerkonferenz nicht paraphiert werden konnten.<sup>783</sup> Schon beim Treffen der Außenminister am Vorabend der NATO-Ministerratstagung schlug der französische Außenminister Schumann vor, dass eine vage

---

<sup>779</sup> Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Nixon am 29.12.1971 im Hause des Präsidenten in Key Biscayne, Florida, in: *WBA*, Bundeskanzler 51.

<sup>780</sup> Aufzeichnung über das Gespräch zwischen dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, L. I. Breschnew, und Bundeskanzler Willy Brandt am 17.9.1971 in Oreanda, Krim, 17.9.1971, a.a.O.

<sup>781</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch zwischen dem Herrn Bundesminister des Auswärtigen und dem polnischen Außenminister vom 28.9.1971 in New York, 28.9.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 1458-1467, S. 1465.

<sup>782</sup> Zwar einigten sich die Supermächte bei dieser Tagung auf eine Trennung der beiden Konferenzprojekte, die von der Bundesrepublik bis dahin grundsätzlich abgelehnt worden war. Vgl. Becker, a.a.O., S. 121 f.

<sup>783</sup> Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. Ministerkonferenz der NATO in Brüssel am 9. und 10.12.1971, 10.12.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1942-1947, hier S. 1944.

Formulierung für das Schlusskommuniqué gesucht werden sollte, die nicht implizierte, dass sich die französische Haltung geändert habe.<sup>784</sup> Nach längerer Diskussion über die Ziffern 9, 10 und 11 des Kommuniqués einigten sich die Mitgliedstaaten auf die Bereitschaft, in multilaterale Gespräche einzutreten, sobald die Berlin-Verhandlungen einen „erfolgreichen Abschluss“ gefunden haben.<sup>785</sup> Damit konnte die Bundesrepublik durchsetzen, den Beginn der multilateralen Gespräche zu verzögern, während Frankreich wegen seines Anspruchs auf schnellen Eintritt in die multilaterale Vorbereitung der KSZE unter seinen Partnern isoliert war.<sup>786</sup>

### **6.3.2 Frühe Prioritätensetzung einzelner Themen im Rahmen der innerwestlichen Koordination**

Unter diesen Umständen wurde die Diskussion über die Priorität einzelner Themen in der KSZE fortgesetzt und eine eigene bundesdeutsche Konzeption darüber ausgearbeitet. Dabei hielt die Bundesregierung die Einzelheiten der Vorbereitungen für weniger wichtig als die Zielsetzung.<sup>787</sup>

Die Bundesregierung setzte sich insbesondere dafür ein, dass die in den Ostverträgen ausgesparten „menschlichen Kontakte“ in den KSZE-Kontext einbezogen wurden.<sup>788</sup> Sie hatte zunächst die Einbeziehung der Frage der Freizügigkeit von Menschen und Informationen in die Tagesordnung einer Sicherheitskonferenz unterstützt. Sie verfolgte dabei die Absicht, die Punkte 14-17 ihres Kasseler 20-Punkte-Plans über Grundsätze und Vertragselemente für die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR in einem multilateralen Rahmen zu operationalisieren. Zwar sollten durch die innerdeutsche Regelung konkrete menschliche Erleichterungen in Bezug auf die Sicherung Berlins verbessert werden, die auch durch das von der Bundesregierung zum Ausdruck gebrachte Berlin-Junktim erzielt worden waren,<sup>789</sup> sie erhoffte sich jedoch von der Konferenz mehr konkrete Ergebnisse, die den Menschen auf beiden Seiten der Teilungslinie zugute

---

<sup>784</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten van Well an Bundeskanzler Brandt/ betr. Treffen der vier Außenminister am Vorabend der NATO-Ministerratstagung in Brüssel am 8.12.1971, 9.12.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1931-1936, hier S. 1934.

<sup>785</sup> Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 10.12.1971, a.a.O., hier S. 1945.

<sup>786</sup> Vgl. Yamamoto, a.a.O., S. 195 f.

<sup>787</sup> Fernschreiben des Vortragendem Legationsrats I. Klasse Thomas an die Botschaft in Washington, 11.10.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1519-1523, hier S. 1521-1523, hier S. 1522.

<sup>788</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Vortragendem Legationsrats I. Klasse Thomas an die Botschaft in Washington, 11.10.1971, a.a.O., hier S. 1521-1523; Gespräche des Ministerialdirektors von Staden mit dem Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Irwin, und Abteilungsleiter Hillenbrand in Washington vom 13.3.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 240-245, hier S. 242 und 245.

<sup>789</sup> Vgl. z. B. Hacke (2003), a.a.O., S. 162.

kämen.<sup>790</sup>

Bei der Sitzung des Politischen Ausschusses der NATO am 4.10.1971 wurden Freizügigkeit für Menschen, Informationen und Ideen sowie kulturelle Beziehungen als vier der zu behandelnden Themen genannt.<sup>791</sup> Um möglichst weitgehende Übereinstimmung zu erzielen, hatte die Bundesrepublik den USA, dies schon vorher als Ziel der KSZE empfohlen.<sup>792</sup> Damit wollte der Westen eine Evolution in Gang setzen, die zu freieren Beziehungen zwischen allen Völkern Europas führen würde.<sup>793</sup> Die Bundesregierung war überzeugt, dass sie trotz der bestehenden Meinungsverschiedenheiten in schwerwiegenden Fragen den Versuch zur Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten unternehmen sollte, einen Modus vivendi in Gesamteuropa zu schaffen, ohne jedoch die auf die Wiedervereinigung zielende Rechtsposition preiszugeben.<sup>794</sup> Außerdem war das Thema Freizügigkeit im innerdeutschen Zusammenhang von großer Bedeutung.<sup>795</sup>

Je mehr über die mit einer KSZE zusammenhängenden Probleme diskutiert wurde, desto deutlicher wurden Meinungsunterschiede in einzelnen Fragen. Mit Blick auf die Freizügigkeit waren die westlichen Verbündeten einig über Bedeutung und Inhalt dieses Themas, es gab jedoch Differenzen zwischen den USA einerseits und der Bundesrepublik andererseits. Die Amerikaner und die Holländer vertraten zunächst die Ansicht, dass der Westen die für den Osten schwierigsten Themen wie „*radio jamming*“ und „*exit visas*“ als einen starken Hebel benutzen sollte. Die Bundesrepublik und Frankreich waren hingegen der Auffassung, dass diese Themen schrittweise behandelt und nicht an die erste Stelle der Tagesordnung der KSZE gesetzt werden sollten. Die Bundesrepublik befürchtete auch, eine radikale Entwicklung bei diesem Thema im multilateralen Rahmen könne eine negative Wirkung auf die innerdeutschen Verhandlungen über den Grundlagenvertrag bezüglich der menschlichen Erleichterungen haben.<sup>796</sup> Aber die USA und

---

<sup>790</sup> Vgl. Haftdorn (2001), a.a.O., S. 213.

<sup>791</sup> Fernschreiben des Gesandten Boss an das Auswärtige Amt/ betr. Substanz und Verfahren möglicher Ost-West-Verhandlungen; hier: kulturelle Beziehungen und größere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen, 6.10.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1497-1499.

<sup>792</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten van Well an Botschafter Pauls, 10.9.1971, a.a.O., hier S. 1361.

<sup>793</sup> Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel/ betr. Bündnisinterne Überlegungen zu einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 23.11.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1811-1815, hier S. 1814.

<sup>794</sup> Vgl. Fernschreiben des Vertragenden Legationsrates I. Klasse Thomas an die Botschaft in Washington/ betr. Gespräch zwischen der deutschen und der amerikanischen Delegation am 7.10.1971 von 11.00-12.30 Uhr, 11.10.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1519-1523, hier S. 1521.

<sup>795</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse im Bundeskanzleramt Heinz Dröge/ betr. Konferenz für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 27.1.1972, in: *BAK*, B136/6419.

<sup>796</sup> Vgl. Yamamoto, a.a.O., S. 212 f.; Fernschreiben des Ministerialdirigenten Diesel an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel/ betr. Substanz und Verfahren möglicher Ost-West-Verhandlungen; hier: kulturelle

Großbritannien kritisierten diese bundesdeutsche Auffassung, da dies zur Verzögerung des Beginns der multilateralen Vorbereitung der KSZE führen könnte.<sup>797</sup> Zum anderen sahen die Amerikaner in der westlichen Hoffnung auf Freizügigkeit immer noch die Gefahr einer Euphorie heraufziehen.<sup>798</sup>

Daher versuchte die Bundesregierung kleine Fortschritte beim „freien Austausch“ zu erzielen, um auch die DDR auf einen entspannenden Kurs festzulegen.<sup>799</sup> In Bonn erkannte man, dass der Graben zwischen Ost und West tief war und ein „freier Austausch“ das Ende eines langfristigen Prozesses sein würde. Dabei sollte nicht auf Unterminierung des Regimes, sondern vor allem auf durchlässigere Grenzen gesetzt werden.<sup>800</sup> Auch aus taktischen Erwägungen hielt der Westen daran fest, diese langfristigen Ziele nicht an die erste Stelle der Tagesordnung der KSZE zu setzen. Er war sich im Klaren darüber, dass dies dazu führen würde, schon am Anfang der Diskussionen zwischen Ost und West scharfe Auseinandersetzungen hervorzurufen, die ein gereiztes Klima zur Folge haben und die Erörterung anderer Punkte sehr erschweren würden.<sup>801</sup>

In diesem Zusammenhang sollte nach westlicher Auffassung die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und industriellem Gebiet zu einer Intensivierung der Kontakte zwischen Ost und West genutzt werden. In einem Aufsatz im „Europa-Archiv“ verwies Paul Frank, Staatssekretär im Auswärtigen Amt der Bundesrepublik, darauf, dass Impulse zur Zusammenarbeit etwa auf den Gebieten der wirtschaftlich-wissenschaftlich-technischen Kooperation oder des erweiterten persönlichen Austauschs in ihrer tiefgreifenden langfristigen Bedeutung erkannt werden sollten.<sup>802</sup> Zwar sah die Bundesregierung Schwierigkeiten angesichts der unterschiedlichen Wirtschaftssysteme der beiden Blöcke, sie plädierte jedoch vor allem für eine Intensivierung der

---

Beziehungen und größere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen, 17.9.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 1404-1407. Siehe auch Hakkareinen, a.a.O.

<sup>797</sup> Vgl. Yamamoto, a.a.O., S. 213 f.

<sup>798</sup> Vgl. Drahterlass des Ministerialdirektors von Staden/ betr. Besuch von Außenminister Rogers in Bonn am 6./7.5.1972; hier: Gespräch zwischen Staatssekretär Dr. Frank und Assistant Secretary Hillenbrand am 9.5.1972, 18.00 Uhr, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 540-545, hier S. 544.

<sup>799</sup> Ebenda.

<sup>800</sup> Vgl. Aufzeichnung über die Gespräche des Ministerialdirektors von Staden mit dem Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Irwin, und Abteilungsleiter Hillenbrand in Washington, 13.3.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 240-245, hier S. 242 und S. 245.

<sup>801</sup> Fernschreiben Diesels an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 17.9.1971, a.a.O., hier S. 1405. Yamamoto erläutert, die Bundesrepublik mache wegen dieser Auseinandersetzungen innerhalb der westlichen Lager als Alternative den Vorschlag für die Einbeziehung der Menschenrechte in das Prinzip zwischenstaatlicher Beziehungen, da sich auch in diesem Prinzip Freizügigkeit als praktisches Beispiel der Verwirklichung der allgemein anerkannten Menschenrechte und individuellen Grundfreiheit darstellen sollte, und dies für die westlichen Staaten nicht kontrovers sei. Siehe dazu Yamamoto, a.a.O., S. 214 f.; Aufzeichnung der bundesdeutschen Delegation im Unterausschuss KSZE/ betr. Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; hier: Größere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen, 17.3.1972, in: *BAK*, B136/6419.

<sup>802</sup> Paul Frank, 1972, „Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen,“ in: *EA* 5/1972, S. 153-160, hier S. 156.

industriellen Kooperation, da in diesem Bereich die Probleme der Systemunterschiede am ehesten zu umgehen seien.<sup>803</sup>

Die weitere wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Osten war nicht nur für die Bundesrepublik von Bedeutung, sondern auch für andere westliche Verbündete. Frankreich war bemüht, die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten weiter auszubauen. Dabei spielte die französische Furcht vor einem deutschen Alleingang eine Rolle und der Wunsch, die deutsche Ostpolitik zu beeinflussen. Frankreichs Gleichgewichtsdenken war von deutscher Seite kritisiert worden.<sup>804</sup> Darüber hinaus sah Frankreich die Möglichkeit zu einer größeren Unabhängigkeit für die osteuropäischen Länder. Andererseits verstärkten die gemeinsamen Vorbereitungen für die KSZE den Zusammenhalt zwischen den EG-Staaten.<sup>805</sup>

Im Bereich der gesamteuropäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit wurde die Anerkennung der EG durch die Sowjetunion in Frage gestellt. Nach westlicher Auffassung legte es die Sowjetunion darauf an, die Festigung und vor allem die Ausweitung des westeuropäischen gemeinsamen Marktes durch neue multilaterale Verpflichtungen zu konterkarieren.<sup>806</sup> Unabhängig davon hatte die sowjetische Regierung jedoch an einer Kooperation echtes Interesse und sollte die EG umso mehr akzeptieren, je weiter die Zusammenarbeit fortschreiten würde.<sup>807</sup> Auch zum Teil als Reaktion auf die Ratifizierungsdebatte im Bundestag (vgl. auch Abschnitt 6.4.3) deutete Breschnew einen entscheidenden Kurswechsel gegenüber der EG an, indem die noch vor kurzem als wirtschaftliche Basis der NATO bekämpfte EWG von der Sowjetunion de facto anerkannt wurde.<sup>808</sup> Dieser Wechsel der sowjetischen Politik wurde zwar auf die wirtschaftliche Seite der Gemeinschaft beschränkt, doch hatte Breschnew die Evolution des westeuropäischen gemeinsamen Marktes zur Kenntnis genommen.<sup>809</sup> Der Westen war sich im Klaren darüber, dass die Sowjetunion auch bei der KSZE starkes Interesse an der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Ost und West hatte und noch mehr Möglichkeiten bestünden, die gemeinsamen Interessen in diesem Bereich

---

<sup>803</sup> Becker, a.a.O., S. 160 f.

<sup>804</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit NATO-Generalsekretär Luns, 4.11.1971, a.a.O., hier S. 1677 f.

<sup>805</sup> Haftendorn (1974), a.a.O., S. 331 f.

<sup>806</sup> Vgl. z. B. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll, 15.4.1971, a.a.O., hier S. 612

<sup>807</sup> Vgl. Aufzeichnung über die Gespräche des Ministerialdirektors von Staden mit dem Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Irwin, und Abteilungsleiter Hillenbrand in Washington, 13.3.1972, a.a.O., hier S. 243.

<sup>808</sup> Zu den Äußerungen des Genaralsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, zur EWG am 20.3.1972 vor dem 15. Kongress der Gewerkschaften der UdSSR vgl. *EA* 1972, D 209.

<sup>809</sup> Fernschreiben des Botschafters Allardt an das Auswärtige Amt/ betr. Breschnew-Rede vor dem sowjetischen Gewerkschaftskongress vom 20.3.1972; hier: Deutschland- und Europapolitik, 21.3.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 306-311, hier S. 307 und S. 310.

als Instrument für die Durchsetzung westlicher Interessen in anderen Bereichen zu nutzen.

Neben diesen Themen waren die Sicherheitsaspekte, wie beispielsweise ein multilateraler Gewaltverzicht, im Rahmen einer KSZE für die Bundesrepublik von erheblicher Bedeutung. Dabei ging es zunächst um die Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen wie die territoriale Unversehrtheit, die souveräne Gleichberechtigung und die politische Unabhängigkeit jedes europäischen Staates, die Nichteinmischung und das Nichteingreifen in die inneren Angelegenheiten eines Staates und das Selbstbestimmungsrecht. Nach westlicher Auffassung sollten diese Prinzipien gegen die sogenannte Breschnew-Doktrin eingesetzt werden können, die von einer begrenzten Souveränität der sozialistischen Staaten ausging.<sup>810</sup> Diese Auseinandersetzung mit der Breschnew-Doktrin war in der NATO als wichtiges Ziel der KSZE bezeichnet worden, gleichzeitig war man sich jedoch bewusst, dass dieser Doktrin ihre Wirkung nur durch die Unterstützung des Selbstbehauptungswillens der kleineren Warschauer- Pakt-Staaten genommen werden konnte.<sup>811</sup> Im Vergleich dazu hielt der Westen das Thema „Menschenrechte“ noch zu diesem Zeitpunkt für nicht wichtig.<sup>812</sup>

In der Grenzfrage war es für die Bundesregierung wichtig, den Modus-vivendi-Charakter ihrer Ost-West-Politik zu wahren. Die Frage der rechtlichen Verbindlichkeit dieser Regelung war aber offenbar innerhalb des westlichen Bündnisses noch offen.<sup>813</sup> Da ein Abkommen über den multilateralen Gewaltverzicht im Rahmen einer KSZE die Wahrung des Sondercharakters der Verträge von Moskau und Warschau, den Vorbehalt einer Friedensregelung und den juristischen und politischen Gehalt des Viermächtestatus für Deutschland als Ganzes und Berlin erschweren würde, sollte dies in einer von der KSZE verabschiedeten Deklaration enthalten sein.<sup>814</sup> Die Bundesregierung war der Meinung, dass die KSZE kein Ersatz für einen Friedensvertrag sein dürfte und die Gefahr der Multiplizierung des ost-westlichen Bilateralismus bei den Sachfragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vermieden werden müsse.<sup>815</sup>

### 6.3.3 Die Ratifizierung der Ostverträge und die Haltung der Viermächte

<sup>810</sup> Vgl. Becker, a.a.O., S. 157 f.; Haftendorn (1974), a.a.O., S. 327 f.

<sup>811</sup> Runderlass des Staatssekretärs Frank/ betr. Substanz und Verfahren möglicher Ost-West-Verhandlungen; hier: Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen, 25.10.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1617-1622, hier S. 1621.

<sup>812</sup> Vgl. dazu Yamamoto, a.a.O., S. 207-211; Thomas, a.a.O., S. 44-54.

<sup>813</sup> Vgl. Becker, a.a.O., S. 158.

<sup>814</sup> Runderlass des Staatssekretärs Frank, 25.10.1971, a.a.O., hier S. 1619 f.

<sup>815</sup> Vgl. Aufzeichnung über die Gespräche des Staatssekretärs Frank mit dem polnischen stellvertretenden Außenminister Willman, 25./26.10.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1597-1606, hier S. 1601; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Dahlhoff/ betr. KSE und Grundsatz zwischenstaatlicher Beziehungen, 8.11.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1691 f.

Nach Abschluss der deutsch-deutschen Ergänzungsvereinbarungen zum Berliner Viermächteabkommen Mitte Dezember 1971 stand die Phase der Ratifizierung der Verträge von Moskau und Warschau an. In der Literatur ist festgehalten, dass die sozial-liberale Regierung die Kritik der Opposition nutzte, da die CDU/CSU mit ihrer Kritik an der Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung unbeabsichtigt die Verhandlungsposition der Regierung gestärkt hatte.<sup>816</sup> Die Opposition, die den Kasseler 20-Punkte-Plan der Regierung Brandt schon als „merkwürdig blass“ und „höchst unkonkret und vage“ gesehen hatte,<sup>817</sup> forderte vor allem Freizügigkeit und Menschlichkeit im innerdeutschen Verhältnis, die auch im Rahmen der KSZE verwirklicht werden sollten. In diesem Abschnitt wird beobachtet, wie die in der Ratifizierungsdebatte über die Ostverträge von Moskau und Warschau diskutierten Themen hinsichtlich der Haltung der Viermächte behandelt wurden.

Der grundsätzliche Meinungsunterschied zwischen Regierung und Opposition bestand weniger in den Zielsetzungen der ostpolitischen Bemühungen der Bundesrepublik, sondern vielmehr in ihren Methoden und ihrer Vorgehensweise. Im Dezember 1971 hatte die CDU/CSU die folgenden drei Forderungen als Bedingung für eine Zustimmung zu den Vertragswerken genannt.

Erstens: Die Sowjetunion muss die EWG als Realität anerkennen. Nach Ansicht der Opposition stand die Friedensordnung sowjetischer Vorstellung im Gegensatz zur Bildung einer westeuropäischen Gemeinschaft.

Zweitens: Das Selbstbestimmungsrecht muss in den Moskauer Vertrag aufgenommen werden. Der Brief zur deutschen Einheit, den die sowjetische Seite bei Unterzeichnung des Moskauer Vertrages entgegennahm, stellte zwar sicher, dass das Ziel der Wiedervereinigung weiterhin als legitimes Ziel der Bundesrepublik anzusehen war. Dieser Brief stellte nach Überzeugung der CDU/CSU aber nur einen ungenügenden Versuch dar, die Gefährdung des Rechts auf Selbstbestimmung auszugleichen, da der Brief von der Sowjetunion zwar quittiert, aber nicht akzeptiert worden sei.

Drittens: Die stufenweise Herstellung der Freizügigkeit in Deutschland muss verbindlich vereinbart werden. Die Opposition war der Meinung, dass die Ostverträge keine humanitären Erleichterungen böten, sondern zunächst eine Verschärfung der Unterdrückung

---

<sup>816</sup> Vgl. z. B. Hacke (2003), a.a.O., S. 175-177.

<sup>817</sup> Vgl. Tiggemann, a.a.O., S. 68.



brächten.<sup>818</sup>

Insgesamt gesehen argumentierte die Opposition, dass die Verträge nichts an der Situation in Deutschland verbessert hätten, Leistungen und Gegenleistungen nicht ausgewogen seien und die Bundesrepublik durch die Ostverträge noch mehr hätte gewinnen können. Zu diesem Zeitpunkt wurden diese drei Forderungen als Voraussetzung für die Ratifizierung des Moskauer und des Warschauer Vertrages genannt, und die Frage der Sicherheitskonferenz schien marginal. Diese Forderungen hingen jedoch eng zusammen mit den Fragen, die später auch bei der Vorbereitung der KSZE thematisiert werden sollten.

Kurz vor Beginn des Verfahrens zur Ratifizierung des Moskauer und des Warschauer Vertrages in der Bundesrepublik reagierte die Sowjetunion auf die von der Opposition genannten Forderungen. Der sowjetische Botschafter in Bonn, Valentin Falin, kündigte gegenüber Bundeskanzler Brandt am 13.3.1972 an, dass die sowjetische Regierung den Brief zur deutschen Einheit erwähnen wolle und man sich zur Frage der EWG äußern werde, womit sie bei zwei der drei Bedingungen ein Entgegenkommen signalisierte.<sup>819</sup> Am 20.3. anerkannte Leonid Breschnew die Existenz der Europäischen Gemeinschaft, und am 12.4. gab Außenminister Gromyko dem außenpolitischen Ausschuss des Obersten Sowjets den Brief zur deutschen Einheit zur Kenntnis, um die von CDU/ CSU aufgestellten außenpolitischen Einwände abzuschwächen.<sup>820</sup> Diese Konzessionen der sowjetischen Seite wurden bei einer Sitzung der CDU/ CSU- Fraktion am 13.4. einstimmig als Erfolge der Union bewertet.<sup>821</sup> Die Fortdauer der Regierung Brandt war jedoch im Interesse der Sowjetunion, weshalb die sowjetische Führung ihre Bereitschaft zeigte, Konzessionen zu machen, um dadurch die Entwicklung im Bundestag positiv zu beeinflussen.<sup>822</sup>

Außerdem beobachtete man eine Konkurrenz um die Macht in der sowjetischen Führungsspitze. Mit der durch den Abschluss des Moskauer Vertrages und des Berlin-Abkommens gekennzeichneten West- und Deutschlandpolitik der Sowjetunion haben sich Breschnew und Gromyko in spektakulärer Weise identifiziert. Nach bundesdeutscher Ansicht hätte das Scheitern der Verträge zur Gefährdung der Positionen beider Spitzenpolitiker und zum Wechsel in der Führungsspitze führen können. Dies hätte die sowjetische Außenpolitik um Jahre zurückgeworfen

---

<sup>818</sup> Ebenda, S. 62 und S. 93 f.

<sup>819</sup> Tiggemann, a.a.O., S. 96.

<sup>820</sup> Zur Erklärung Breschnews vgl. Abschnitt 6.4.2 dieser Arbeit.

<sup>821</sup> Vgl. Tiggemann, a.a.O., S. 97.

<sup>822</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Allardt an das Auswärtige Amt, 3.4.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 354-356, hier S. 355.

und die bundesdeutsche Außenpolitik vor schwierige Aufgaben gestellt.<sup>823</sup> In Bonn befürchtete man, dass die Sowjetunion im Falle eines Scheiterns des Moskauer Vertrages die Notwendigkeit einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit unterstreichen würde, die wiederum die Erfolge des Moskauer Vertrages gefährden würde.<sup>824</sup> Andererseits hatte der Weg zu einer KSZE für Moskaus Europapolitik eindeutig Priorität. Das sowjetische Ziel, zu einer KSZE zu gelangen und damit die sowjetische Stellung als Supermacht zu festigen, war jedoch nur erreichbar, wenn die Verträge von Moskau und Warschau sowie das Viermächteabkommen über Berlin in Kraft gesetzt würden.<sup>825</sup>

Die Verhandlungen über den deutsch-deutschen Verkehrsvertrag wurden am 26.4.1972 abgeschlossen.<sup>826</sup> Er sollte einerseits zu den von der Opposition geforderten Erleichterungen im innerdeutschen Verkehr beitragen. Andererseits hatte der Druck der Sowjetunion positiven Einfluss auf den Abschluss der deutsch-deutschen Verhandlungen. Breschnews Überlegungen, „wie man Brandt helfen kann“<sup>827</sup>, spielten auch eine Rolle, als der Bundeskanzler bezüglich des Drängens der ESK einen Abschluss der Verhandlungen über die Gestaltung der Beziehungen zur DDR anstrebte.<sup>828</sup> Absichtlich nutzte Egon Bahr, der bei den deutsch-deutschen Verhandlungen Vertreter der Bundesregierung war, diesen Aspekt, um der DDR Zugeständnisse in Sachen Reiseerleichterung abzurufen. Es war Bahr bewusst, dass es im Interesse der Sowjetunion und der DDR lag, die Regierung Brandt möglichst zu erhalten und mit ihr langfristig zusammenzuwirken.<sup>829</sup> Es war am 27.4., einen Tag nach Paraphierung des Verkehrsvertrages, dass der Deutsche Bundestag über das konstruktive Misstrauensvotum der CDU/CSU abstimmte.<sup>830</sup> Der Historiker Heinrich Potthoff wies darauf hin, dass eine Koppelung der jeweiligen ost- und deutschlandpolitischen Schritte mit dem innenpolitischen Geschehen in der Bundesrepublik bestünde. Seiner Einstellung nach war es kein Zufall, sondern beabsichtigt, dass der Vertrag am Vorabend des Misstrauensvotums abschließend vereinbart wurde.<sup>831</sup>

Zur Freizügigkeit erläuterte die Bundesregierung, dass die Verbesserung der Lage in

---

<sup>823</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Blumenfeld/ betr. Sowjetische Reaktion auf ein Scheitern der Ostverträge, 21.3.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 296-302, hier S. 301.

<sup>824</sup> Ebenda, hier S. 297.

<sup>825</sup> Vgl. Nakath (2002), a.a.O., S. 173.

<sup>826</sup> Am späten Abend des 26. Aprils 1972, kurz vor Mitternacht gaben Bahr und der Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Michael Kohl vor der Presse den erfolgreichen Abschluss ihrer Verhandlungen über den Verkehrsvertrag bekannt. Zum Vertragstext vgl. *ZJD*, S. 183-188.

<sup>827</sup> Vgl. Stenogramm des Freundschaftstreffens führender Vertreter der kommunistischen und Arbeiterparteien der sozialistischen Länder, 31.7.1972, in: Potthoff (1997), a.a.O., S. 208-216, hier S. 216.

<sup>828</sup> Vgl. Loth (1998), a.a.O., S. 150.

<sup>829</sup> Bahr (1996), a.a.O., S. 385.

<sup>830</sup> Zum konstruktiven Misstrauensvotum vgl. z. B. Link (1986), a.a.O., S. 209-213.

<sup>831</sup> Potthoff (1999), a.a.O., S. 106.

Deutschland eine Folge der bilateralen Vereinbarungen zwischen beiden deutschen Staaten sein werde, die erst nach der Ratifizierung des Moskauer und des Warschauer Vertrages zu realisieren seien.<sup>832</sup> Aber einen Tag vor der Abstimmung über das Misstrauensvotum traf Egon Bahr mit dem Ersten Sekretär der SED Erich Honecker zusammen. Beide stimmten dem Vertrag über Reiseerleichterungen unter Einbeziehung Berlins zu, den der Staatssekretär des Ministerrats der DDR, Michael Kohl, bis zuletzt bekämpft hatte.<sup>833</sup> Bahr begrüßte zwar Honeckers Zustimmung, hielt es aber für günstiger, diese Erleichterungen nicht sofort in Kraft zu setzen, da eine zu offensichtliche Unterstützung der sozial-liberalen Regierung durch die DDR in der angespannten innenpolitischen Situation der Regierung wohl eher geschadet hätte.<sup>834</sup> Durch diese erfolgreichen Maßnahmen geriet die CDU/CSU in ein Dilemma zwischen Kooperation und Konfrontation mit der sozial-liberalen Regierung. Die Ablehnung des Verkehrsvertrages hätte die Opposition unverantwortlich erscheinen lassen, da damit auch die erzielten Verbesserungen durch die Ostverträge nicht umgesetzt worden wären.<sup>835</sup>

Der Stand des Ratifikationsverfahrens wurde nicht nur im Osten, sondern auch bei den westlichen Verbündeten mit gespanntem Interesse verfolgt. Schon vor Beginn der Ratifizierungsdebatte wies die Regierung Brandt immer wieder darauf hin, dass es zu einer Krise in den Ost-West-Beziehungen insgesamt käme, wenn die Ratifizierung nicht gelänge.<sup>836</sup> Zwar wiederholten die Westmächte, dass es keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik geben dürfe und die Entscheidung über die Ostverträge eine „Sache der Deutschen“ sei.<sup>837</sup> Sie befürchteten aber, dass nicht nur die bundesdeutsche Ostpolitik scheitern könnte, sondern auch dass sich dies negativ auf die innenpolitische Stabilität und die Kohäsion der NATO auswirken würde.<sup>838</sup> CDU/CSU-Politiker bezweifelten die Darstellung eines uneingeschränkten Einverständnisses der Westmächte mit der Brandtschen Ostpolitik, erfuhren aber bei Besuchen bei den Verbündeten, dass viele Regierungsmitglieder und Politiker die Forderungen

---

<sup>832</sup> Vgl. Tiggemann, a.a.O., S. 93.

<sup>833</sup> Bahr (1996), a.a.O., S. 389.

<sup>834</sup> Potthoff (1999), a.a.O., S. 105 f. Gesprächsvermerk Michael Kohls über das Treffen zwischen Bahr und Honecker vgl. Potthoff (1997), a.a.O., S. 194-198. Siehe auch Nakath (2002), a.a.O., S. 174.

<sup>835</sup> Tiggemann, a.a.O., S. 141.

<sup>836</sup> Vgl. z. B. Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin, a.a.O., hier S. 1939.

<sup>837</sup> Vgl. z. B. Tiggemann, a.a.O., S. 98.

<sup>838</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt/ betr. Ratifizierung der Ostverträge, 20.3.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 281-285, hier S. 282 f. Siehe auch Bernd Schaefer, 2003, „Washington as a place for the German Campaign: The U.S. Government and the CDU/CSU Opposition, 1969-1972,“ in: des./Geyer (Hrsg.), a.a.O., S. 98-108, hier S. 101.

der Opposition nach neuen Verhandlungen mit der Sowjetunion für schwer durchführbar hielten.<sup>839</sup>

Angesichts des sowjetischen Gegenjunktims bestand amerikanisches Interesse an der Ratifizierung des Moskauer Vertrages, damit das Berlin-Abkommen in Kraft treten könnte.<sup>840</sup> Ein Scheitern des Moskauer Vertrages würde die amerikanische Regierung veranlassen, auf die Inkraftsetzung des Berlin-Abkommens zu drängen. Die Bundesregierung befürchtete, Washington könnte versucht sein, die Zustimmung durch zwei Maßnahmen gegebenenfalls zu „erkaufen“, und zwar

- durch Zustimmung zur baldigen Einberufung einer KSZE;
- durch weitere Zugeständnisse an die Sowjetunion bei der KSZE, auch zum Inhalt (Die sowjetische Seite hoffte, auf multilateraler Ebene mehr Ziele erreichen zu können als bei Verhandlungen mit der Bundesregierung allein.);
- eventuell auch durch Änderungen des bisherigen Abkommens, z. B. in Bezug auf die Rolle der DDR als eigenständiger Staat, eine Stärkung der Viermächte oder eine Schwächung der Rolle der Bundesrepublik.<sup>841</sup>

Darüber hinaus würde ein Scheitern des Moskauer Vertrages zu einer starken Irritation im deutsch-amerikanischen Verhältnis führen, besonders wenn dadurch das Berlin-Abkommen beschädigt werden würde.<sup>842</sup> Es bestand ein fortdauerndes amerikanisches Interesse an der Einbindung der Bundesrepublik in die westliche Entspannungspolitik. Im Frühjahr 1972 konzentrierten sich die Amerikaner zum einen auf die Vorbereitung des Moskau-Besuchs, bei dem das SALT-Abkommen unterzeichnet werden sollte, zum anderen stimmten die amerikanische und die sowjetische Seite darin überein, dass das vorrangige Interesse beider Supermächte in einer Weiterführung der Entspannung lag. Nixon wollte seine Moskau-Reise nicht durch das Scheitern der neuen bundesdeutschen Ostpolitik gefährdet sehen.<sup>843</sup> Auch nach Ansicht Kissingers wäre es gut, wenn in Bonn eine Situation geschaffen würde, die es Nixon ermöglichte, beim kommenden

---

<sup>839</sup> Vgl. Tiggemann, a.a.O., S. 99.

<sup>840</sup> Zum sowjetischen Gegenjunktim vgl. Abschnitt 6.3.4 dieser Arbeit. Auf seiner Geheimmission in Moskau verknüpfte Henry Kissinger auch Vietnam mit den Ostverträgen: Nachdem die amerikanische Streitkräfte die nordvietnamesischen Häfen vermint hatten, deutete Kissinger auf die anstehende Ratifizierung der Ostverträge in Bonn hin, um eine sowjetische Zurückhaltung in Fernost zu erreichen. Siehe Hacke (2001), a.a.O., S. 39.

<sup>841</sup> Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt/ betr. Amerikanische Interessenlage zur Ratifizierungsverfahren der deutschen Ostverträge, 25.3.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 327-330, hier S. 329.

<sup>842</sup> Ebenda, hier S. 327 und S. 330.

<sup>843</sup> Vgl. Baring (1983), a.a.O., S. 516.

Treffen mit Breschnew die Unterzeichnung des Schlussprotokolls über Berlin zu vereinbaren.<sup>844</sup>

Diese amerikanische Vorstellung war der Bundesregierung schon bewusst, und sie wollte sie möglicherweise für die erfolgreiche Ratifizierung der Ostverträge benutzen. Am 1.4.1972 schrieb Bahr an Kissinger, dass eine Darlegung der amerikanischen Auffassung und Interessen, die als ein nicht zur Veröffentlichung, wohl aber zum internen Gebrauch gegenüber der Opposition bestimmter Brief genutzt werden könnte, für eine „freie“ Entscheidung der verantwortlichen Männer der Opposition so wichtig und nötig wie noch nie sei.<sup>845</sup> Die amerikanische Regierung wiederholte ihre Unterstützung für die Ostpolitik Brandts, obwohl schon das als eine Einmischung in die innerdeutsche Debatte verstanden werden konnte.<sup>846</sup> Der CDU-Vorsitzende Rainer Barzel musste akzeptieren, dass Kissinger ausdrücklich sagte: „Treffen Sie Ihre Entscheidung.“<sup>847</sup> Die Regierung Nixon verfolgte jedoch die Debatte im Bundestag mit großem Interesse, da an der Ratifizierung des Moskauer Vertrages insoweit ein Interesse bestand, als die Sowjetunion ihr Gegenjunktum aufrecht erhielt.<sup>848</sup> Washington hatte schon mehrfach darauf hingewiesen, dass das Berlin-Abkommen ein bedeutendes Ergebnis sei und jede Regierung diese Erklärung benutzen könne.<sup>849</sup>

Frankreich bewertete in dieser Phase die Ostpolitik einerseits als entspannungspolitische Notwendigkeit positiv, hegte andererseits aber Befürchtungen, dass der Entspannungsprozess eine unerwünschte Dynamik bekam.<sup>850</sup> In Paris sagte Staatspräsident Pompidou zur deutschen Oppositionsführung, dass die Sowjetunion in Bezug auf Berlin neue Konzessionen gemacht habe, um die Verträge durchzusetzen.<sup>851</sup> Insgesamt erhielt Barzel aber keine Unterstützung für seine abwartende Haltung gegenüber der Opposition. Im März 1972 erklärte Außenminister Schumann, dass sich die französische Regierung mit äußerster Sorgsamkeit jeglicher Einflussnahme enthalte. Sie würde aber außerordentlich bedauern, wenn die Position Breschnews durch das Scheitern der

---

<sup>844</sup> Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr/ betr. Arbeitssessen mit Henry Kissinger in Anwesenheit von Hillenbrand, Sonnenfeldt, Botschafter Pauls und dem Unterzeichnenden am 28.3.72 in Washington, 1.4.1972, in: *DEB*, Ord. 439. Nixon besuchte die UdSSR vom 22. bis 29.5.1972.

<sup>845</sup> Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr für Brandt/ betr. Besuch in Washington am 28.3.1972, 1.4.1972, in: *DEB*, Ord. 439; Brief des Staatssekretärs an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger, 1.4.1972, in: *DEB*, Ord. 439.

<sup>846</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Botschafters Pauls an Bundesminister Scheel, 5.4.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 368 f.

<sup>847</sup> Rainer Barzel, 1998, *Die Tür blieb offen. Ostverträge – Mißtrauensvotum – Kanzlersturz*, Bonn, S. 93 f.

<sup>848</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Pauls an das Auswärtige Amt, 25.3.1972, a.a.O., hier S. 329.

<sup>849</sup> Vgl. Aufzeichnung über die Gespräche des Ministerialdirektors von Staden mit dem Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Irwin, und Abteilungsleiter Hillenbrand in Washington, 13.3.1972, a.a.O., hier S. 244.

<sup>850</sup> Vgl. Niedhart (2000), a.a.O., S. 367.

<sup>851</sup> Barzel (1998), a.a.O., S. 93.

Ratifizierung der Ostverträge gefährdet werde und sich dies auf die sowjetische Entspannungspolitik negativ auswirke.<sup>852</sup> Da die Franzosen ihre besonderen Beziehungen zur Sowjetunion aufrecht erhalten wollten, unterstützten und ermutigten sie öffentlich den Bundeskanzler und bekräftigten damit auch die Ernsthaftigkeit der sowjetischen Führung.<sup>853</sup>

Auch in London legte man großen Wert auf die Ratifizierung der Ostverträge in der Bundesrepublik. Zum Berlin-Abkommen hatten Außenminister Douglas-Home und Premierminister Heath jedoch eine unterschiedliche Haltung, und letzterer hielt das Abkommen aufgrund seiner Betrachtungen zur innenpolitischen Lage in Großbritannien für nicht ausgewogen.<sup>854</sup> Großbritannien hatte - wie andere Länder - kein Recht, sich in die innerdeutschen Angelegenheiten einzumischen. Deshalb konnte die britische Regierung die Ostpolitik der Regierung Brandt öffentlich nicht unterstützen.<sup>855</sup> Im Gespräch mit dem bundesdeutschen Staatssekretär Frank am 24.4.1972 brachte Thomas Brimelow, Unterstaatssekretär im britischen Außenministerium, seine Hoffnung auf Ratifizierung der Ostverträge zum Ausdruck, da für den Fall der Nicht-Ratifizierung sicherlich mit einem Rückschlag der Entspannungsbemühungen gerechnet werden müsse.<sup>856</sup>

Die Unterstützung aus Moskau und durch die westlichen Verbündeten trug dazu bei, dass die Verträge von Moskau und Warschau trotz des Verlustes der Regierungsmehrheit im Bundestag ratifiziert werden konnten. Bei der Schlussabstimmung am 17.5.1972, fünf Tage nach Paraphierung des Verkehrsvertrages, enthielten sich die meisten Unionsabgeordneten der Stimme.<sup>857</sup> Die Opposition befürchtete eine Tendenz zu wachsender internationaler Isolierung in der westlichen Entspannungspolitik und gab zu bedenken, dass sich der NATO-Ministerrat im Mai 1972 für die Aufnahme von multilateralen Vorgesprächen im Vorfeld der KSZE ausgesprochen hatte.<sup>858</sup> Bei den Westmächten erschien Brandts Ostpolitik nicht mehr revidierbar. Außerdem war, so Bender, der Respekt vor einer Regierung gewachsen, die nationale Ansprüche opfern konnte, um den Frieden in Europa zu erhalten. Schon „als der Kanzler im Herbst 1971 den Friedensnobelpreis erhielt, war die

---

<sup>852</sup> Fernschreiben des Botschafters Ruete an das Auswärtige Amt/ betr. Frankreich und die Ratifizierung der Ostverträge, 17.3.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 266-268, hier S. 267.

<sup>853</sup> Vgl. Bernath, a.a.O., S. 93

<sup>854</sup> Morgan (2000), a.a.O., S. 192.

<sup>855</sup> Brief Douglas-Homes an Dobbs, 27.4.1972 in: *DPO*, Serie III, Bd. I, S. 464-466, hier S. 464 f.

<sup>856</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Thomas/ betr. Gespräch Staatssekretär Frank mit Sie Thomas Brimelow am 20.4.1972 im FCO, 24.4.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 474-477, hier S. 474.

<sup>857</sup> Zur „Gemeinsamen Erklärung“ des Bundestags zu den Ostverträgen vom 17.5.1972 vgl. Link (1986), a.a.O., S. 210.

<sup>858</sup> Vgl. Lemke, a.a.O., S. 168.

Zustimmung allgemein.<sup>859</sup>

Der enge Zusammenhang zwischen der vertraglichen Berlin-Regelung und dem völkerrechtlichen Wirksamwerden des Moskauer Vertrages sowie der Einberufung der europäischen Sicherheitskonferenz zeigte sich schließlich darin, dass nach der Annahme des Moskauer Vertrages durch den Deutschen Bundestag das Schlussprotokoll zum Viermächteabkommen über Berlin am 3.6.1972 unterzeichnet wurde.<sup>860</sup> Interessanterweise spielte dabei auch das sowjetische Gegenjunktum eine Rolle, da die westlichen Partner die mit der Ratifizierung der Verträge verknüpfte erfolgreiche Unterzeichnung des Berlin-Abkommens für wichtig hielten. Nun erst waren die Voraussetzungen gegeben, um am 22.11.1972 mit vorbereitenden Konsultationen für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu beginnen.

#### **6.3.4 Grundlagenvertrag als letzter Schritt für die multilaterale KSZE-Vorbereitung**

Richard Nixon besuchte die UdSSR vom 22. bis zum 29.5.1972. Neben der Unterzeichnung des SALT- und des ABM-Vertrages (Vertrag über die Begrenzung der Raketenabwehrsysteme) wurden auch die KSZE und die MBFR diskutiert. Dabei stimmte Nixon der Eröffnung der KSZE im kommenden Jahr zu. Während die USA ursprünglich einen beiderseitigen Streitkräfteabbau als Hauptthema der KSZE konzipierten, dürfte dieser Nixon-Besuch den letzten Anstoß dafür gegeben haben, KSZE und MBFR als parallele Verhandlungen zu führen.<sup>861</sup> Andererseits blieb bis zum Abschluss des Grundvertrages im November 1972 noch ungewiss, ob die Bundesregierung in der Lage sein würde, eine KSZE so lange zu blockieren, bis die Regelung der innerdeutschen Beziehungen ebenfalls Fortschritte gemacht hatte.<sup>862</sup> Im Folgenden wird erörtert, wie die Vorbereitung der KSZE und der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag verhandelt wurden.

Am 15.6.1972 begannen die Gespräche Bahrs mit DDR-Staatssekretär Kohl über einen Grundlagenvertrag. Die DDR strebte normale diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik an und sprach ihr das Recht ab, zwischen den beiden deutschen Staaten ein Sonderverhältnis zu konstruieren. Bei der Beratung mit der Führung der KPdSU vom 18.5.1971 beklagte Erich

---

<sup>859</sup> Bender (1995), a.a.O., S. 188.

<sup>860</sup> Jens Hacker, 1986, „Sicherheitspläne und KSZE-Prozess sowie ihre Auswirkung auf die deutsche Frage“, Dieter Blumenwitz/Boris Meissner (Hrsg.), *Die Überwindung der europäischen Teilung und die deutsche Frage*, Köln, S. 83-101, hier S. 94-96.

<sup>861</sup> Vgl. Becker, a.a.O., S. 121; Höhn, a.a.O., S. 197. Schon mit dem „Signal von Tiflis“ vom 14.5.1971 erklärte die Sowjetunion ihre Bereitschaft, in Verhandlungen über die MBFR einzutreten.

<sup>862</sup> Vgl. Haftdorn (1974), a.a.O., S. 327.

Honecker, Erster Sekretär des Zentralkomitees der SED, dass die Bundesregierung mit der Feststellung der „besonderen innerdeutschen Beziehungen“ als Voraussetzung zur KSZE versuchte, die alte revanchistische Position gegenüber der DDR aufrecht zu erhalten.<sup>863</sup> Die DDR-Regierung forderte die sofortige multilaterale Vorbereitung der KSZE und kritisierte die USA, die wegen ihrer Präsidentschaftswahlen den Beginn der KSZE-Vorbereitung zu verzögern versuchten.<sup>864</sup> Im Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 21.7.1972 bemerkte der Außenminister der DDR Winzer, dass es das gemeinsame Ziel des Westens sei, die Vorbereitung und Durchführung der KSZE zu verzögern. Für den Osten, so Winzer, sei es hinsichtlich der inhaltlichen Fragen notwendig, sich „der westlichen Propaganda mit der Freizügigkeit die Behandlung anderer Probleme der europäischen Sicherheit entgegenzustellen.“<sup>865</sup> Dies bestätigt, dass die DDR-Regierung ihre Furcht insbesondere vor der innerdeutschen Reisefreiheit in den Themenbereichen der KSZE zum Ausdruck brachte.

Die Bundesregierung hingegen war sich im Klaren darüber, dass sich die Blockierung der internationalen Anerkennung der DDR nicht mehr lange durchhalten ließ. Im Hinblick auf die KSZE stand die sozial-liberale Regierung unter hohem Zeitdruck, da kein Zweifel daran bestand, dass die DDR als gleichberechtigtes Mitglied an der Hauptkonferenz der KSZE, deren Vorbereitungskonferenz im Herbst 1972 unter Beteiligung der DDR begonnen hatte, teilnehmen würde.<sup>866</sup> Es war aber nicht günstig für die Bundesrepublik, wenn sie erkennen ließ, dass sie unter Zeitdruck stand. Bei der ersten Sitzung der interfraktionellen Arbeitsgruppe erklärte Egon Bahr der Opposition, dass es zwar kein Junktim zwischen den Verhandlungen mit der DDR und einer DDR-Teilnahme an der KSZE gebe, die Verhandlungen mit der DDR nach einer KSZE aber schwieriger würden als vor einer solchen.<sup>867</sup> Bahr versuchte einerseits weiter, die innerdeutschen Fragen von der Themenliste der KSZE auszuklammern, andererseits aber die KSZE als Instrument zu nutzen, um die Opposition vom baldigen Abschluss der innerdeutschen Verhandlungen zu überzeugen.

Bei der Ministersitzung der NATO in Bonn vom 30./31.5.1972 waren die Minister aller

---

<sup>863</sup> Ausführungen des Ersten Sekretärs des Zentralkomitees der SED Honecker während der Beratung mit der Führung der KPdSU (Auszug), Moskau, 18.5.1971, in: *DzD*, VI/2, S. 248-255, hier S. 251.

<sup>864</sup> Gespräch des Mitglieds des Politbüros des Zentralkomitees der SED Axen mit dem französischen Außenminister Schumann, Paris, 4.2.1972, in: *DzD*, VI/2, S. 481-489, hier S. 482.

<sup>865</sup> Bericht über Konsultation des Außenministers der DDR Winzer mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko, Moskau, 21.7.1972, in: *DzD*, VI/2, S. 566-573, hier S. 572 f.

<sup>866</sup> Vgl. Haftendorn (2001), a.a.O., S. 204 f.

<sup>867</sup> Vermerk des Vortraglegationsrates Eitel über die erste Sitzung der interfraktionellen Arbeitsgruppe für den Meinungsaustausch mit der DDR, Bonn, 14.6.1972, in: *DEB*, Ord. 404/2.



Mitgliedsländer einig darüber, nach den amerikanischen Präsidentschaftswahlen vom 7.11. mit den multilateralen Vorbereitungsarbeiten der KSZE zu beginnen. Auf Drängen der USA hatte die NATO beschlossen, dass die MBFR unabhängig von der KSZE, aber parallel zu ihr, mit den Warschauer-Pakt-Staaten verhandelt werden sollten (Ziffer 14 des Kommunikués).<sup>868</sup> Damit spielten die Meinungsunterschiede über einen günstigen Zeitpunkt für den Eintritt in die multilaterale Phase der KSZE praktisch keine Rolle mehr. Durch diesen zeitlichen Zusammenhang sollte die Absicht der Bundesregierung sichergestellt werden, die multilateralen KSZE-Vorbereitungen für den Beginn von MBFR-Explorationen zu nutzen.<sup>869</sup>

Die Bundesrepublik lehnte zwar eine sachliche Verbindung zwischen MBFR und KSZE grundsätzlich ab. Nach ihrer Auffassung sollte auf der KSZE die Thematik der militärischen Sicherheit angemessen zur Sprache kommen. Mit Ziffer 11 wurde jedoch eine sachliche Verbindung zwischen der MBFR-Thematik und der KSZE hergestellt, auch wenn die MBFR nicht ausdrücklich genannt werden.<sup>870</sup> Diese Formel nahm darauf Rücksicht, dass Frankreich Verhandlungen über Truppenreduzierungen ablehnte. Der Westen wollte auf dieser Basis in Fragen der militärischen Sicherheit eine gemeinsame Position vertreten.<sup>871</sup>

Mit Blick auf die Ostpolitik der Regierung Brandt begrüßten die Minister der westlichen Verbündeten die Ratifizierung der Ostverträge und die Bekräftigung der Loyalität der Bundesregierung gegenüber der Atlantischen Allianz (Ziffer 5, Satz 2-4).<sup>872</sup> Im Namen der Vier, deren traditionelles Essen am Vorabend der Ministerkonferenz stattgefunden hatte, betonte der britische Außenminister Douglas-Home, dass die westlichen Partner die Bundesrepublik bei den deutsch-deutschen Verhandlungen unterstützen sollten. Besonders die drei Westmächte befürchteten aber die Unterminierung ihrer Rechte und Verantwortlichkeiten für Deutschland und Berlin. Insbesondere durch den von der Sowjetunion verlangten UN-Beitritt der DDR sahen sie diese Rechte in Gefahr. Die Führung der DDR hatte die Hoffnung, Einlass in die UNO zu finden und dadurch eine internationale Aufwertung zu erfahren, ohne Konzessionen in der Frage ihres

---

<sup>868</sup> Schlusskommunikué der Ministertagung des Nordatlantikrats in Bonn vom 31.5.1972, abgedruckt in: Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 411-414. Trotzdem kamen die MBFR-Verhandlungen nicht voran.

<sup>869</sup> Vgl. Runderlass des Ministerialdirektors von Staden/ betr. Ministersitzung der NATO in Bonn am 30. und 31.5.1972, 2.6.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. II, S. 653-663, hier S. 654 f.

<sup>870</sup> Siehe Ziffer 11 des Kommunikués. „Die Minister waren der Auffassung, dass im Interesse der Sicherheit die auf einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vorzunehmende Prüfung geeigneter Maßnahmen – einschließlich bestimmter militärischer Maßnahmen –, die dem Ziel dienen, das Vertrauen zu stärken und die Stabilität zu erhöhen, zu dem Prozess der Verminderung der Gefahren militärischer Konfrontation beitragen würde.“ Jacobsen u.a. (Hrsg.), I, S. 412.

<sup>871</sup> Runderlass des Ministerialdirektors von Staden, 2.6.1972, a.a.O., hier S. 654.

<sup>872</sup> Siehe Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 411 f.

grundsätzlichen Verhältnisses zur Bundesrepublik zu machen.<sup>873</sup> Auch die Sowjetunion war der Meinung, dass die Bundesrepublik ihre Angelegenheiten mit der DDR leichter klären und mehr erreichen könnte, wenn beide deutsche Staaten in die Vereinten Nationen aufgenommen würden.<sup>874</sup> Dagegen legte die Bundesregierung immer großen Wert darauf, dass eine Normalisierung des Verhältnisses vor dem Eintritt der DDR in die internationale Organisation erreicht werden müsse, da die Entspannung in Europa unter den ungelösten Problemen beider Staaten leiden würde. Bei seinem Besuch in Moskau erklärte auch der amerikanische Präsident Nixon, dass in den Fragen der Beziehungen der Bundesrepublik mit der DDR und deren UNO-Beitritt die Bundesregierung von den USA immer unterstützt werde.<sup>875</sup>

Bei der deutsch-französischen Außenministerkonsultation am 23.6.1972 äußerte der französische Außenminister Schumann, dass das Stattfinden der KSZE von der Entwicklung der innerdeutschen Verhandlungen beeinflusst werde.<sup>876</sup> Bei der künftigen Gestaltung einer europäischen Sicherheitsstruktur betrachtete aber die französische Regierung den Bilateralismus der Großmächte mit Argwohn, der nach ihrer Ansicht von Nixons Bekundung eines Interesses an der KSZE beherrscht wurde.<sup>877</sup> Auch das Interesse der Bundesrepublik war darauf gerichtet, einen sowjetisch-amerikanischen Bilateralismus in der Truppenfrage zu vermeiden.<sup>878</sup> Im Gespräch mit Pompidou am 3.7. sprach Brandt jedoch davon, dass die USA in der KSZE auch eine Rolle spielen wollten. Während nach französischer Überzeugung auch die MBFR für die USA die Gelegenheit sein könnten, ihren Rückzug aus Europa anzubieten, war die Bundesregierung der Auffassung, dass eine Diskussion der MBFR-Frage ein Mittel sei, die Amerikaner hier zu behalten.<sup>879</sup> Bei der Bewertung der Haltung der USA gegenüber der europäischen Sicherheit schienen die Deutschen eher optimistischer als die Franzosen zu sein.

Bei den deutsch-deutschen Verhandlungen über den Grundlagenvertrag traf Bahr nach einer Phase abermaliger Maximalforderungen von DDR-Unterhändler Kohl mit Honecker zusammen. In einem vertraulichen Vieraugengespräch mit Bahr am 7.9.1972 stimmte Honecker

---

<sup>873</sup> Runderlass des Ministerialdirektors von Staden, 2.6.1972, a.a.O., hier S. 662.

<sup>874</sup> Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko, 4.6.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. II, S. 667-677, hier, S. 676. Siehe auch Baring (1983), a.a.O., S. 555 und S. 573 f.

<sup>875</sup> Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Brandt und Gromyko, 4.6.1972, a.a.O., hier S. 671.

<sup>876</sup> Runderlass des Ministerialdirigenten van Well/ betr. Deutsch-französische Außenminister-Konsultation am 23.6.1972 in Bonn; hier: Ost-West-Fragen, in: *AAPD* 1972, Bd. II, S. 807-812, hier S. 808.

<sup>877</sup> Vgl. Aufzeichnung über die Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou, 3./4.7.1972, a.a.O., hier S. 899.

<sup>878</sup> Vgl. Haftdorn (1974), a.a.O., S. 323 und 326.

<sup>879</sup> Aufzeichnung über die Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou, 3./4.7.1972, a.a.O., hier S. 896 f.

einer Vielzahl von Erleichterungen des innerdeutschen Austausches zu, wie der Einrichtung einer grenznahen Zone mit vereinfachten Besuchsregelungen, der Einrichtung zusätzlicher Grenzübergangsstellen, kleinen Grenzänderungen, Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten, Erleichterungen bei der Familienzusammenführung, bei Reisen und beim nichtkommerziellen Warenverkehr.<sup>880</sup> Die SED-Führung sprach darüber hinaus nicht mehr vom Botschafteraustausch oder von völkerrechtlicher Anerkennung, was die entscheidende Wende in den Verhandlungen zwischen beiden deutschen Staaten war.

Der Historiker William Griffith weist darauf hin, dass dieser Kurswechsel der DDR das Ergebnis des Drucks gewesen sei, den die Bundesrepublik und die USA über die Sowjetunion ausgeübt hätten. Die USA machten den Sowjets klar, dass sie gegen den Beitritt der DDR zu den Vereinten Nationen ein Veto einlegen würden, es sei denn, die SED-Führung erkenne formell die Viermächteverantwortung für ganz Deutschland an.<sup>881</sup> Bahr gelang es trotz seines Bemühens nicht, einen ausdrücklichen Friedensvertragsvorbehalt in den Vertragstext hineinzuschreiben. Am 4.10.1972 schrieb Bahr an Kissinger, dass sich die Verhandlungen mit der DDR in dieser Frage soweit verhärteten, dass die Bundesregierung den Versuch machen sollte, diese über Moskau voranzubringen.<sup>882</sup> Der Sowjetunion war außerdem klar, dass ein Scheitern der innerdeutschen Verhandlungen einen direkten Einfluss auf das weitere Prozedere der KSZE haben würde.<sup>883</sup> Schließlich wurde die Fortdauer der Viermächteverantwortung in einem erläuternden Briefwechsel erwähnt, mit dem die Aufrechterhaltung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte über Deutschland gesichert werden sollte.

Zur Frage der deutschen Nation, die neben dem Friedensvertragsvorbehalt und der Staatsangehörigkeit bei den Auseinandersetzungen um den Vertrag im Mittelpunkt stand, fand sich die DDR-Führung auch damit ab, dass in der Präambel des Grundlagenvertrages „unterschiedliche Auffassungen zur nationalen Frage“ konstatiert wurden, nachdem Bahr Breschnew Anfang Oktober noch einmal um Unterstützung gebeten hatte.<sup>884</sup> Zwar erklärte Breschnew sich nicht überzeugt von Bahrs Argumenten zur Frage der Nation und der Erwähnung des ausstehenden Friedensvertrages.<sup>885</sup> Andreas Vogtmeier machte auf die Tatsache aufmerksam, „dass nach Bahrs Rückkehr aus Moskau

---

<sup>880</sup> Vgl. Loth (1998), a.a.O., S. 150.

<sup>881</sup> Griffith (1978), a.a.O., S. 217-220.

<sup>882</sup> Brief Bahrs an Henry A. Kissinger, 4.10.1972, in: *DEB*, Ord. 439.

<sup>883</sup> Vgl. Dettmar Cramer, 1972, „Bahr und Kohl in der Endrunde?“, in: *DA* 8/ 1972, S. 786.

<sup>884</sup> Bahr (1996), a.a.O., S. 416-421; Loth (1998), a.a.O., S. 151. Siehe auch Sarotte, a.a.O., S. 139-147; Potthoff (1999), a.a.O., S. 110 f.; Haftendorn (2001), a.a.O., S. 205 f.

<sup>885</sup> Brief Bahrs an Kissinger, 10.10.1972, in: *DEB*, Ord. 439.

die deutsch-deutschen Gespräche an Intensität gewannen, die DDR-Verhandlungsführung sich konzessionsbereiter zeigte, so dass am 6.11. die Verhandlungen beendet werden konnten.<sup>886</sup> Auch Benno Zündorf (Pseudonym für Antonius Eitel) skizziert, „So wie die Bundesrepublik und die DDR bei den Berlin-Verhandlungen der Viermächte in der Kulisse und im Souffleurkasten mitgewirkt haben, so haben umgekehrt auch die Viermächte bei den deutsch-deutschen Verhandlungen mitgewirkt.“<sup>887</sup>

### **6.3.5 Zusammenhang zwischen dem Grundlagenvertrag, den Bundestagswahlen und dem Beginn der KSZE-Vorbereitung**

Am 8.11.1972 wurde der Grundlagenvertrag in Bonn paraphiert und veröffentlicht. Nicht zufällig geriet er damit in die letzte Phase des Wahlkampfes zum Bundestag vom 19.11. Dazu verweist Jens Hacker darauf, dass sich die Bundesregierung unnötigerweise unter Zeitdruck Erfolgszwang auferlegen ließ, da es ihr schien, bis zu den Bundestagswahlen ein Verhandlungsergebnis vorweisen zu müssen.<sup>888</sup> Der Oppositionspartei zufolge habe die Regierung den Vertrag eilfertig abgeschlossen, und die Regierungen der osteuropäischen Staaten hätten der sozial-liberalen Regierung „Schützenhilfe“ geleistet, damit sie an der Macht bleibe.<sup>889</sup> Dagegen stellt Heinrich Potthoff dar, dass sich die parlamentarische Schwäche der Regierung Brandt in den Verhandlungen über den Grundlagenvertrag eher als eine Stärke entpuppte. Der von den vorzeitigen Wahlen erzeugte Druck habe zu Konzessionen an die DDR geführt, die sonst schwerer zu erzielen gewesen wären.<sup>890</sup> Tatsächlich machte Bahr bei den Gesprächen mit der DDR mehrmals darauf aufmerksam, dass die Verhandlungen bis November abgeschlossen werden sollten.<sup>891</sup> Im Gespräch mit Honecker vom 7.9. erklärte Bahr, dass ein gutes Ergebnis zu rechten Zeit nützen könne. Er fuhr aber fort, dass kein Ergebnis besser als ein schlechtes sei.<sup>892</sup> Dazu unterstrich Honecker

---

<sup>886</sup> Vogtmeier, a.a.O., S. 165.

<sup>887</sup> Zündorf, a.a.O., S. 215.

<sup>888</sup> Hacker (1995), a.a.O., S. 1521. Siehe auch Kay-Michael Wilke, 1976, *Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Grundlagen und ausgewählte Probleme des gegenseitigen Verhältnisses der beiden deutschen Staaten*, Berlin, S. 125.

<sup>889</sup> Vgl. Franz Josef Strauß, 1972, „Union: Preis ist zu hoch“, in: *Die Welt*, 9.11.1972. Siehe auch Roth (1976), a.a.O., S. 243.

<sup>890</sup> Potthoff (1999), a.a.O., S. 109.

<sup>891</sup> Vgl. z. B. Vermerk Bahrs für den Bundeskanzler über ein Gespräch zwischen Bahr und Michael Kohl, 17.10.1972, in: *DEB*, Ord. 445. Dabei brachte Bahr Kohl die Idee nahe, vor den Wahlen nur zu paraphieren und die Unterschrift erst danach vorzunehmen, da damit die Bundesregierung dem 19.11. auch den Charakter einer plebiszitären Entscheidung über den Grundlagenvertrag geben könnte.

<sup>892</sup> Vermerk Bahrs über ein Gespräch mit Honecker, 7.9.1972, in: *DEB*, Ord. 380 A.

nachdrücklich, dass die SED der Regierung Brandt viel Erfolg bei den Bundestagswahlen wünsche, und das in ihren Möglichkeiten Stehende tun werde, um hierzu beizutragen.<sup>893</sup>

Mit dem Grundlagenvertrag wurde eine umfangreiche Normalisierung in den deutsch-deutschen Beziehungen eingeleitet (vgl. auch Abschnitt 4.3.2). Gemessen an den ursprünglichen Verhandlungszielen der beiden Seiten konnte der Grundlagenvertrag durchaus als „Konsens über den Dissens“ gesehen werden,<sup>894</sup> aber er hielt im Kern fest, was schon im „Bahr-Papier“ und im Moskauer Vertrag nachzulesen war.<sup>895</sup> Dabei ging es darum, einen „Modus vivendi“ zu finden, der die Perspektiven zur Lösung der „deutschen Frage“ nicht aus den Augen verlor, sondern sie offenhielt. Die Regelung zwischen den beiden deutschen Staaten erfolgte als Ausgangspunkt, nicht als Endpunkt der Entwicklung, da die Kooperationszusicherungen und die Zusicherung von menschlichen Erleichterungen die Perspektive einer dynamischen Entwicklung eröffneten und den Ausgangspunkt für eine praktische Politik boten. Die Bundesregierung zielte darauf ab, diesen Charakter sowohl in der innerdeutschen Regelung wie auch im Rahmen der KSZE zu konkretisieren, weil sie günstige Voraussetzungen für die weitere Entwicklung der Ost-West-Beziehungen schaffen wollte.<sup>896</sup>

Die Eröffnung der KSZE stand vor der Tür. Als sich Henry Kissinger vom 10. bis 14.9.1972 in Moskau aufhielt, stellte die sowjetische Regierung in einer ihm übergebenen Note fest, dass die multilaterale Vorbereitung der KSZE am 22.11. beginnen werde.<sup>897</sup> Schon im Sommer hatte Bahr sich bei den Verhandlungen mit der DDR bemüht, den Grundlagenvertrag möglichst Anfang November, also vor den vorgezogenen Bundestagswahlen, abzuschließen.<sup>898</sup> Am 22.9., als Bundespräsident Gustav Heinemann das Parlament auflöste, wurde als Datum für die Bundestagswahlen der 19.11. festgelegt. Dieser Termin wurde bereits vor dem Besuch Kissingers in Moskau von bundesdeutscher Seite der amerikanischen Regierung vorgeschlagen. Die Regierung

---

<sup>893</sup> Vermerk über ein Gespräch des Genossen Erich Honeker mit Staatssekretär Bahr, 7.9.1972, in: Potthoff (1997), a.a.O., S. 232-242, hier S. 234. Siehe auch Sarotte, a.a.O., S. 142.

<sup>894</sup> Im Grundlagenvertrags-Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht am 19.6.1973 betonte Martin Kriele hinsichtlich der Frage der deutschen Nation, dass man sich auf einen „Konsens über den Dissens“ einigte. Vgl. Hacker (1995), a.a.O., S. 1523 f.

<sup>895</sup> Vgl. Gregor Schöllgen, 2001, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., München, S. 121.

<sup>896</sup> Vgl. Runderlass des Staatssekretärs Frank, 25.10.1971, a.a.O., hier S. 1619.

<sup>897</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth/ betr. Parallelismus MBFR/KSZE in der Vorbereitungsphase; hier: Ergebnisse der Kissinger-Gespräche in Moskau, 18.9.1972, in: *AAPD 1972*, Bd. II, S. 1306-1311. Bezüglich der Verknüpfung zwischen KSZE und MBFR stellt Yamamoto in seiner Dissertation fest, dass Kissinger schon bei seinem Besuch in Moskau ohne Konsultation seiner westlichen Partner mit Gromyko darüber einig sei, nach dem Abschluss der KSZE die MBFR-Verhandlungen zu beginnen. Yamamoto, a.a.O., S. 239-243.

<sup>898</sup> Bahr (1996), a.a.O., S. 398.

Brandt strebte einerseits an, die Verhandlungen über den Grundlagenvertrag vor den Bundestagswahlen zum Abschluss zu bringen, andererseits den Beginn der KSZE-Vorbereitung nach der Paraphierung des Grundlagenvertrages und nach den Wahlen anzusetzen, um vor dem Zusammentritt der Konferenz eine Regelung der Probleme im Zusammenhang mit der „deutschen Frage“ erreichen und damit alle deutschlandspezifischen Probleme aus den Verhandlungen der KSZE herauszuhalten. Die internationale Aufwertung der DDR sollte allenfalls verzögert werden.

Die Bundesregierung hatte während der Verhandlungen zum Grundlagenvertrag wenig Veranlassung, in einem Vertragsartikel ausdrücklich die Teilnahme der DDR an der KSZE zu fixieren. Daher wurden die beiden Parteien auf den Konferenzgegenstand verpflichtet, ohne dass die Konferenz selbst erwähnt wurde.<sup>899</sup> In Artikel 5 Absatz 1 verpflichteten sich die Bundesrepublik und die DDR, dass sie „friedliche Beziehungen zwischen den europäischen Staaten fördern und zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa beitragen.“ Tatsächlich würde nach der Regelung der innerdeutschen Beziehungen die Teilnahme der DDR an der KSZE keine Statusprobleme mehr aufwerfen.<sup>900</sup>

Am 19.11.1972 errangen die SPD und die FDP gegenüber den Unionsparteien einen überwältigenden Wahlsieg. Mit 45,8% der gültigen Zweitstimmen erzielte die SPD ihren größten Wahlerfolg und wurde damit stärkste Partei und mit 230 Bundestagssitzen auch stärkste Fraktion. Auch die FDP erreichte mit 8,4% und 42 Sitzen einen deutlichen Zugewinn. Insgesamt legte das sozial-liberale Bündnis bei diesen so genannten „Willy-Wahlen“, die zugleich ein Votum über seine Ost- und Deutschlandpolitik waren, um 5,7 % Prozentpunkte zu.<sup>901</sup> Durch diese Wahlentscheidung wurden seine ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen nachträglich allgemein gutgeheißen. Ausländische Pressekommentare unterstrichen die außenpolitische Bedeutung der Bundestagswahl und die internationale Reputation von Bundeskanzler Brandt als Garant der außenpolitischen Kontinuität der Bundesrepublik.<sup>902</sup> Nach der Paraphierung des Grundlagenvertrages und den Bundestagswahlen begann am 22.11.1972 die multilaterale Vorbereitung der KSZE in Helsinki.

#### **6.4 Zwischenbilanz: Die KSZE-Politik der Bundesrepublik im Kontext ihrer Junktim-Politik**

---

<sup>899</sup> Vgl. Zündorf, a.a.O., S. 238.

<sup>900</sup> Vgl. Haftendorn (2001), a.a.O., S. 210.

<sup>901</sup> Zu den „Willy-Wahlen“ vgl. Bibliothek der Friedlich-Ebert-Stiftung (Hrsg), 1996, *Eine wahl wird gewonnen: Holger Börners Reden, Interviewa und Beiträge im Wahljahr 1972*, Bonn.

<sup>902</sup> Vgl. Roth, a.a.O., S. 245 f.

Nach Beginn der Amtszeit der Regierung Brandt fand weiterhin ein Austausch der Standpunkte hinsichtlich des östlichen Vorschlags für eine gesamteuropäische Konferenz zwischen ihr und ihren Verbündeten statt. Dabei stand die gemeinsame Reaktion auf den östlichen Vorschlag im Vordergrund. Schon vor dem Abschluss des Moskauer Vertrages im August 1970 hatte die Bundesregierung bei der Frage des Zusammenhangs zwischen einer gesamteuropäischen Konferenz und dem Projekt der ausgewogenen Truppenverminderung die Absicht, zur Ausarbeitung einer gemeinsamen westlichen Verhandlungsposition beizutragen. Nach westlicher Ansicht wären wirkliche Fortschritte nur zu erreichen, wenn man auf einer solchen Konferenz tatsächlich die Sicherheit in Europa zum Verhandlungsgegenstand machte. Die Sowjetunion hingegen versuchte, das Konferenzprojekt als ein Instrument blockkonformer Westpolitik zu benutzen.

Mit den positiven Ergebnissen bei ihren bilateralen ost- und deutschlandpolitischen Initiativen konnte die Bundesrepublik zur Vorbereitung der KSZE einen besonders wichtigen Beitrag leisten. Aus bundesdeutscher Sicht sollte sie darüber hinaus folgende Argumentation offensiv führen: Wer die bilateralen Gespräche der Bundesrepublik aktiv unterstütze, fördere die KSZE; wer den Erfolg der Gespräche in Frage stelle, sei gegen die KSZE. Durch diese Argumentation könnte der Nachweis leicht zu führen sein, dass es die Sowjetunion sei, die eine innereuropäische Annäherung nicht wünschte. Insofern spielte der Faktor der Propaganda bei der Ausarbeitung einer gemeinsamen westlichen Verhandlungsposition eine bedeutsame Rolle. Die Bundesregierung verfolgte dabei eine aktive Westpolitik, die die Durchsetzung ihrer Interessen ermöglichte.

Daher standen die Bundesrepublik und ihre westlichen Partner vor der Aufgabe, die KSZE mit den anderen Ost-West-Verhandlungen zu verknüpfen, um die sowjetischen Interessen an einer KSZE zur Fortentwicklung der anderen Verhandlungen zu nutzen. Nach westlicher Ansicht müssten vor einer solchen Konferenz wirkliche Fortschritte bei den bilateralen Verhandlungen der Bundesrepublik mit den Ostblockstaaten, bei den innerdeutschen Gesprächen, bei den Viermächtegesprächen über Berlin und den am 17.11.1969 beginnenden SALT-Verhandlungen zwischen den USA und der UdSSR erzielt werden. Vor allem sollten die Viermächtegespräche über Berlin, an denen bundesdeutsche Interessen abzulesen waren, vor den multilateralen Vorgesprächen für die KSZE erfolgreich abgeschlossen werden. Ebenfalls sollte eine solche Konferenz nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn vorher der Antagonismus zwischen beiden Teilen Deutschlands abgebaut würde, da sonst die Konferenz zu einem Diskussionsforum über innerdeutsche Fragen zu werden drohe. Falls man zu einer Entspannung in Mitteleuropa gelangen wollte, die eine

Voraussetzung für die KSZE sein sollte, dann müsste das Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten geregelt werden. Bei der Aufarbeitung einer gemeinsamen westlichen Haltung zur KSZE wurde die Interessenlage der Bundesrepublik berücksichtigt, insbesondere im Hinblick auf ihren Wunsch, in den laufenden bilateralen Verhandlungen und in der Berlin-Frage substantielle Fortschritte zu erreichen und ihren Rückhalt im Westen zu wahren.

Bezüglich der militärischen Sicherheit ging die Bundesregierung noch 1970 davon aus, den MBFR-Vorschlag in einen Tagesordnungspunkt der KSZE einzubringen. Sie hielt daran fest, dass eine ESK das Thema einer beidseitigen ausgewogenen Truppenverminderung behandeln musste, während sie den Grundsatz vertrat, dass die MBFR ein eigenständiges Thema seien, welches unabhängig von der KSZE behandelt werden sollte. Nach ihrer Auffassung sollten die MBFR für den Westen ein politisches Instrument sein, um sicherzustellen, dass auf einer KSZE ausdrücklich auch über die Themen Kräfteverhältnis und Stabilität in Europa gesprochen werden würde. Die Bundesregierung legte speziellen Wert darauf, dass der Westen den besonderen Rang der MBFR für die KSZE-Politik des Bündnisses hervorhob. Für die Bundesregierung waren außerdem die Sicherheitsprobleme im Sinne entspannungsfreundlicher Rüstungskontrollmaßnahmen unter den Verhandlungsthemen der KSZE besonders wichtig.

Nach der Unterzeichnung des Viermächteabkommens über Berlin sprach der Westen aus, dass eine multilaterale KSZE-Vorbereitung erst nach Unterzeichnung des Schlussprotokolls möglich war. Damit versuchte er, das KSZE-Projekt immer weiter als Instrument zur Entwicklung der anderen Ost-West-Verhandlungen zu nutzen. Dagegen hatte die Sowjetunion bei der Paraphierung des Viermächteabkommens über Berlin das Inkrafttreten der Berlin-Regelung von der Ratifizierung der Ostverträge abhängig gemacht.

Aus bundesdeutscher Sicht belastete das sowjetische Gegenjunktum die Ratifizierungsdebatte im Bundestag. Die Bundesregierung hatte jedoch den Eindruck, dass sie keine explosive Reaktion der sowjetischen Seite zu befürchten habe, solange es noch nicht zu den multilateralen Vorgesprächen der KSZE gekommen war. Nach ihrer Überzeugung räumte die Sowjetunion der Ratifizierung der Ostverträge eindeutige Priorität ein. Angesichts des sowjetischen Gegenjunktums bestand auch amerikanisches Interesse an der Ratifizierung des Moskauer Vertrages, damit das Berlin-Abkommen in Kraft treten konnte. Diese amerikanische Vorstellung war der Bundesregierung bewusst, und dieses Wissen wollte sie möglicherweise für die erfolgreiche Ratifizierung der Ostverträge nutzen. Die Unterstützung aus Moskau und durch die westlichen Verbündeten trug dazu bei, dass die Verträge von Moskau und Warschau trotz des Verlustes der



Regierungsmehrheit im Bundestag ratifiziert werden konnten.

Nach der Ratifizierung der Ostverträge im Mai 1972 strebte die Bundesregierung einerseits an, die Verhandlungen über den Grundlagenvertrag vor den Bundestagswahlen zum Abschluss zu bringen, andererseits den Beginn der KSZE-Vorbereitung nach der Paraphierung des Grundlagenvertrages und nach den Wahlen anzusetzen, um vor dem Zusammentritt der Konferenz eine innerdeutsche Regelung zu erreichen, und damit alle deutschlandspezifischen Probleme aus den Verhandlungen der KSZE herauszuhalten. Die Fortdauer der Regierung Brandt war im Interesse der Sowjetunion und der DDR, weshalb die östliche Seite ihre Bereitschaft zeigte, Konzessionen zu machen, um dadurch die Entwicklung im Bundestag positiv zu beeinflussen. Die Bundesregierung versuchte einerseits weiter, die innerdeutschen Fragen von der Themenliste der KSZE auszuklammern, andererseits aber die KSZE als Instrument zu nutzen, um sowohl die innerdeutschen Verhandlungen zu beschleunigen als auch die Opposition vom baldigen Abschluss der innerdeutschen Verhandlungen zu überzeugen. Nach Ansicht der Politikwissenschaftlerin Hafntendorn übte die Bundesregierung mit dieser Politik des Junktims Druck aus und wurde ebenfalls unter Druck gesetzt, als das KSZE-Projekt als Vehikel multilateraler Entspannungspolitik ab etwa 1972 eine Eigendynamik zu gewinnen begann und auch die Regierung Brandt bei der Ratifizierung der Ostverträge und beim Abschluss des Grundlagenvertrages unter Zugzwang setzte.<sup>903</sup> Es ist aber festzustellen, dass sich die Bundesregierung nicht unter Druck gesetzt fühlte, den Prozess der multilateralen ESK-Vorbereitung zu beschleunigen. Das KSZE-Projekt war ein „Restelement“ der Brandtschen Ostpolitik und Instrument zur Multilateralisierung der bilateralen bundesdeutschen Ostpolitik.<sup>904</sup>

Hinsichtlich der Ausarbeitung einer gemeinsamen westlichen Verhandlungsposition zur KSZE spielte die Bundesrepublik bei der Forderung nach größerer Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen eine aktive Rolle. Dies sollte zum einen den Anspruch der Bundesregierung auf Besuchs- und Reisemöglichkeiten in den innerdeutschen Verhandlungen durch die multilaterale Bestätigung absichern und möglichst noch verstärken, zum anderen eigene dynamische und offensive Teile in die KSZE-Verhandlungen einbringen. Während die Amerikaner in der westlichen Hoffnung auf Freizügigkeit die Gefahr einer Euphorie heraufziehen sahen, versuchte die Bundesregierung kleine Fortschritte beim „freien Austausch“ zu erzielen. In Bonn erkannte man jedoch, dass der Graben zwischen Ost und West tief war und ein „freier

---

<sup>903</sup> Hafntendorn (1983), a.a.O., S. 437.

<sup>904</sup> Höhn, a.a.O., S. 150.

Austausch“ das Ende eines langfristigen Prozesses sein würde. Dabei sollte nicht auf Unterminierung des Regimes, sondern vor allem auf durchlässigere Grenzen gesetzt werden. Die Bundesregierung war überzeugt, dass sie trotz der bestehenden Meinungsverschiedenheiten in schwerwiegenden Fragen den Versuch zur Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten unternehmen sollte, einen Modus vivendi in Gesamteuropa zu schaffen, ohne jedoch die auf die Wiedervereinigung abzielende Rechtsposition preiszugeben.

Im Laufe dieser bundesdeutschen Junktin-Politik und der gemeinsamen Vorbereitung für die KSZE funktionierte die innerwestliche Koordination insgesamt gut. Die Bundesregierung machte immer wieder deutlich, dass sich die Bemühungen um Vollendung der politischen Einigung Westeuropas und die Bemühungen um eine Friedensordnung in Gesamteuropa nicht ausschlossen. Zwar wurde das deutsch-sowjetische Treffen in Oreanda im September 1971 als direkter Ausdruck eines neuen deutschen Selbstbewusstseins betrachtet und bereitete den Westalliierten einige Sorgen aufgrund der Destabilisierung der westlichen Solidarität. Die westlichen Partner mussten aber kaum ihre grundsätzliche Zustimmung wiederholen und diesen Sorgen lediglich in einigen kritischen Anmerkungen zur Form des Treffens Ausdruck geben. Außerdem lehnte die Bundesregierung die sowjetische Forderung nach der Auflösung der Bündnisse ab und betonte gegenüber der Sowjetunion die westliche Solidarität. Das Motiv der Bundesregierung für die gemeinsame Vorbereitung der KSZE im Rahmen der westlichen Zusammenarbeit war das Bestreben, ihre bilaterale Ostpolitik auf multilateraler Ebene abzusichern. Die engen Abstimmungsprozesse bezüglich der bilateralen Ostpolitik und der gemeinsamen Vorbereitung der KSZE dienten zur Schaffung einer günstigen Voraussetzung für die Durchsetzung der westlichen Interessen im Rahmen der KSZE.

## 7. Die KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland bis zur Unterzeichnung der Schlussakte

### 7.1 Die Haltung der Bundesregierung zu den einzelnen Themen der KSZE

Nach dem Abschluss der Ostverträge waren die KSZE und die Verhandlungen über eine ausgewogene Reduzierung der Streitkräfte beider Seiten in Europa (MBFR) für die Bundesrepublik der nächste Schritt der Entspannungspolitik. Zwar hatten sich beide Hegemonialmächte für die Europäisierung der Entspannungspolitik und für die Einberufung zweier getrennt (aber parallel) tagender Konferenzen aufgrund gemeinsamer Interesseneinschätzungen entschieden,<sup>905</sup> beide Verhandlungen waren jedoch durch ein günstigeres internationales Klima möglich geworden, das Brandts Ostpolitik bewirkt hatte. Paul Noack und Reiner Eger halten fest, dass die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel die westliche Entspannungskonzeption wesentlich unterstützt hatte, die wiederum der KSZE zugrunde lag.<sup>906</sup>

Auf Einladung der finnischen Regierung traten am 22.11.1972 in Dipoli bei Helsinki rund 200 diplomatische Vertreter aus 32 europäischen Staaten sowie den USA und Kanada zusammen, um vorbereitende Konsultationen für eine KSZE in Europa zu führen. Vor der Übersicht über die Verhandlungen zur Unterzeichnung der Schlussakte soll die Haltung der Bundesregierung zu den einzelnen Themen der KSZE untersucht werden.

Im Zeitraum von 1969 bis 1971 beschränkte sich die von der Bundesrepublik geforderte Vorbereitung der Konferenz mehr auf innerwestliche Konsultierungs- und Koordinierungsfragen als auf die Entwicklung eigener konzeptioneller Vorstellungen. Das Abbröckeln der Parlamentsmehrheit der sozial-liberalen Regierung 1971/72 bis zum Misstrauensvotum der Opposition lähmte die politische Führung.<sup>907</sup> Da für die sozial-liberale Regierung der Bestand der Regierungskoalition und die Erhaltung der parlamentarischen Mehrheit im Bundestag im Vordergrund stand, so Peter Becker, hatte die KSZE-Vorbereitung gewiss keine herausgehobene Priorität.<sup>908</sup> Im Auswärtigen Amt wurde jedoch die Position der Bundesrepublik zur KSZE ausgearbeitet, wie man dies zum Beispiel in einem von der deutsch-französischen Studiengruppe erarbeiteten Papier über die „Grundzüge eines Europäischen Sicherheitssystems“ vom 14.1.1971 oder in der Studie über den Zusammenhang zwischen KSZE und Deutschlandpolitik der

<sup>905</sup> Vgl. Link (1980), a.a.O., S. 184 f.

<sup>906</sup> Paul Noack/Reiner Eger, 1976, „Ostverträge und westliches Bündnis“, in: Dieter Blumenwitz u.a. (Hrsg.), *Partnerschaft mit dem Osten*, München, S. 311-327.

<sup>907</sup> Vgl. Lentz, a.a.O., S. 154 und S. 157.

<sup>908</sup> Becker, a.a.O., S. 152.

Bundesregierung vom 4.5.1971 sehen kann.<sup>909</sup> Im wesentlichen beschränkten sich die Anstrengungen der Bundesregierung aber darauf, die Einbindung und Rückbindung an das atlantische Bündnis und die EG zu betonen und jede KSZE-Initiative zu unterlassen, die zur Selbstisolierung führen könnte. Die notwendige Harmonisierung bundesdeutscher Vorstellungen mit denen der Bündnispartner engten zwar den eigenen außenpolitischen Handlungsraum ein, eröffnete aber gleichzeitig die Möglichkeit, deutsche Positionen dadurch zu stärken, dass man sie zu Positionen des Bündnisses machte.<sup>910</sup>

Bis Anfang 1972 hatten sich bereits die folgenden Elemente und möglichen Tagesordnungspunkte zur KSZE herauskristallisiert:

1. Prinzipien zwischen Beziehungen, einschließlich eines Gewaltverzichts;
2. Militärische Aspekte der Sicherheit;
3. Wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit;
4. Kulturelle Zusammenarbeit und Umweltschutz.<sup>911</sup>

Am 1.12.1971 hatte das Auswärtige Amt der Bundesrepublik seine Absicht, eine abgestimmte deutsche Position zur KSZE zu erarbeiten, angekündigt, um der Bundesregierung für Weisungen und Konsultationen zu möglichst allen Fragen Stellungnahmen an die Hand zu geben.<sup>912</sup> Diese bildete in der Folge die Grundlage der am 16.5.1972 vorgelegten Kabinettsvorlage mit den „18 Leitlinien“ zur KSZE und einer umfangreichen Anlage zu den einzelnen Punkten.<sup>913</sup> Diese Leitlinien spiegelten im wesentlichen sowohl den Stand der bündnisinternen Vorbereitungen und der Abstimmung in der EG als auch die Position der Bundesregierung wider, soweit diese abweichende oder weitergehende Ziele bei der KSZE verfolgte. Das KSZE-Referat 212 des Auswärtigen Amts, das die Vorbereitung der betroffenen Referate koordinierte, musste den Stand

---

<sup>909</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Oncken, 14.1.1971, a.a.O.; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll, 4.5.1971, a.a.O. Siehe auch Abschnitt 6.2.3 dieser Arbeit.

<sup>910</sup> Vgl. Lentz, a.a.O., S. 152 und S. 154.

<sup>911</sup> Vgl. z. B. Schlusskommuniqué der NATO-Ministertagung in Brüssel vom 10.12.1971, in: Jacobsen u.a. (Hrsg.), I, S. 363-367. Siehe auch Lentz, a.a.O., S. 156.

<sup>912</sup> Vermerk von Grolls/ betr. Ressortsbesprechung über KSE, 29.11.1971, in: *PAAA*, B 40, Bd. 184.

<sup>913</sup> Leitlinien der Bundesregierung für die Europäische Sicherheitskonferenz, 18.5.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 578-584. Siehe auch Lentz, a.a.O., S. 156; Haftendorn (1983), a.a.O., S. 437-439; Becker, a.a.O., S. 155-167. Bei der Sitzung am 28.3.1972 befand die Koordinierungsgruppe als Ergebnis einer ersten Prüfung, dass die Kabinettsvorlage nicht kohärent sei. Es bestünde ein Widerspruch zwischen der konstruktiven politischen Tendenz in den grundsätzlichen Ausführungen und der restriktiven Behandlung der einzelnen Bereiche. Sie vertrat daher die Auffassung, dass das Kabinett der Vorlage in der vorliegenden Form nicht zustimmen, sondern den Ressorts den Auftrag zu einer verbesserten Neufassung erteilen sollte. Vermerk Trudewinds über die Sitzung der Koordinierungsgruppe am 28.3.1972, 4.4.1972, in: *BAK*, B136/30658. Bei der Sitzung am 12.4. behandelte die Koordinierungsgruppe abschließend die Aufzeichnung zum Entwurf einer Kabinettsvorlage des Auswärtigen Amts, die dazu diente, die Spitze des Hauses in Vorbereitung auf die Kabinettsberatung über die Gesamtproblematik zu unterrichten. Vermerk Trudewinds über die Sitzung der Koordinierungsgruppe am 12.4., 18.4.1972, ebenda.

der KSZE-Vorbereitung im Bündnis und in der EG beobachten und gemeinsam getroffene Vereinbarungen in die eigenen Überlegungen einbeziehen. Wie in ihrer bilateralen Ostpolitik dürfte die Bundesrepublik bei der KSZE-Vorbereitung keinen „Alleingang“ unternehmen, sondern musste im Einklang mit ihren westlichen Partnern vorgehen.<sup>914</sup> Gleichzeitig musste es in den Koordinationsgremien der NATO und der EPZ bei der Vorbereitung der KSZE für eine ausreichende personelle Vertretung sorgen und die deutschen Interessen dort zur Geltung bringen.<sup>915</sup>

### 7.1.1 Grundsätze zwischenstaatlichen Verhaltens und militärische Sicherheit

In den Themenbereichen der KSZE maß die Bundesregierung den Sicherheitsfragen vorrangige Bedeutung bei. Dazu gehörte vor allem der multilaterale Gewaltverzicht, der vom Osten als Verhandlungsgegenstand vorgeschlagen worden war. Damit wollten die Staaten des Warschauer Pakts ihr Interesse an einer völkerrechtlichen Anerkennung des territorialen Status quo in Europa einschließlich einer internationalen Anerkennung der DDR vertreten. Die Bundesrepublik hingegen versuchte zu verhindern, dass die Prinzipienklärung hinter das in den bilateralen Verträgen mit Moskau, Warschau und Ost-Berlin Erreichte zurückfiel. Sie wollte, dass keine Formulierungen gewählt wurden, durch die der gegenwärtige Status Deutschlands und seine künftigen Entwicklungsmöglichkeiten negativ präjudiziert würden. Dies galt besonders für die Grenzfrage.<sup>916</sup> Das Instrument für Gewaltverzicht und Achtung der bestehenden Grenzen würde die Unterschriften der Viermächte sowie diejenigen der beiden deutschen Staaten tragen. Es war deshalb geeignet, den Eindruck einer endgültigen, an die Stelle eines Friedensvertrages tretenden Lösung zu vermitteln. Das Ausstehen einer friedensvertraglichen Regelung und das Fortbestehen der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin musste bis zum Abschluss einer friedensvertraglichen Regelung in geeigneter Weise zum Ausdruck gebracht werden.<sup>917</sup> Die Möglichkeit einer friedlichen, einvernehmlichen Änderung sollte nicht ausgeschlossen werden, weder im Fall der Wiedervereinigung Deutschlands noch im Rahmen des

---

<sup>914</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Per Fischer/ betr. „Zivile“ Zusammenarbeit zwischen West- und Osteuropa auf einer Konferenz über die Sicherheit und die Zusammenarbeit in Europa (KSZE); hier: Grundsätzliche Überlegungen zu einer deutschen Stellungnahme, 9.8.1971, in: *BAK*, B136/6419.

<sup>915</sup> Vgl. Lentz, a.a.O., S. 156 und S. 158.

<sup>916</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll/ betr. Zusammenhang zwischen KSE und Deutschlandpolitik; hier: Behandlungen in der Vierergruppe und in der NATO, 4.5.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. II, S. 715-724, hier S. 722 f.; Vermerk Bahrs/ betr. KSZE, 9.2.1973, in: *DEB*, Ord. 432.

<sup>917</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden/ betr. Ausführung der Beschlüsse der NATO-Minister-Konferenz; hier: Substanz und Verfahren möglicher Ost-West-Verhandlungen, 4.2.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. I, S. 231-238, hier S. 234.

westeuropäischen Einigungsprozesses.

Dieser Grenzformel widersetzten sich aber die Vereinigten Staaten, da sie vermeiden wollten, damit die Annexion der baltischen Staaten zu legalisieren, zu bestimmten Grenzproblemen auf dem Balkan Stellung zu nehmen und eventuell sogar die sowjetischen Auffassungen über ihre Grenze zu China zu unterstützen. Die Bundesregierung hingegen wollte es unterlassen, sich in der NATO oder in der Bonner Vierergruppe zur Übernahme der amerikanischen Auffassungen bewegen zu lassen, weil sie „das mit dem Wortlaut des Moskauer Vertrages (alle Grenzen in Europa) und seinem Sinn (Stabilisierung des territorialen Status quo in Europa) in Widerspruch bringen könnte.“<sup>918</sup> Dabei war der Unterschied zwischen Anerkennung und Respektierung von Grenzen sehr wesentlich für die Bundesrepublik. Die deutschen Bemühungen um die Wahrung des Modus-videndi-Charakters ihrer Ost- und Deutschlandpolitik wurden im am 5.11.1971 von den beiden Staaten im Politischen Ausschuss der NATO eingebrachten Entwurf einer „Erklärung über die Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen“ berücksichtigt.<sup>919</sup>

Für wichtig hielt die Bundesregierung auch die Grundsätze der souveränen Gleichberechtigung, die politische Unabhängigkeit, die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates unabhängig von seinem politischen oder sozialen System, das Selbstbestimmungsrecht, den Verzicht auf Gewaltandrohung, die Achtung der allgemeinen Menschenrechte und der individuellen Grundfreiheiten. Interessanterweise waren diese Prinzipien, die nach Punkt 11 der Leitlinien während der KSZE verhandelt werden sollten, als Ausgangspunkte für die Freizügigkeit von Menschen, Ideen und Informationen herausgehoben, die später als Korb 3 der KSZE formuliert wurden.<sup>920</sup> Dieser Prinzipienkatalog sollte nach der westlichen Vorstellung gegen die „Breschnew-Doktrin“ eingesetzt werden können, die von einer eingeschränkten staatlichen Souveränität osteuropäischer Staaten ausging.<sup>921</sup> Außerdem sah die Bundesregierung genauso wie Frankreich darin eine Möglichkeit zu einer Bewegung hin zu größerer Unabhängigkeit

---

<sup>918</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll, 4.5.1971, a.a.O., hier S. 723. Estland, Lettland und Litauen wurden durch sowjetischen Truppen im Juni 1940 besetzt. Zur Frage der Grenzen zwischen Rußland und China vgl. Ebenda, hier S. 723 Anm. 31.

<sup>919</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 17.11.1971, a.a.O., hier S. 1735; Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 23.11.1971, a.a.O., hier S. 1813.

<sup>920</sup> Leitlinien der Bundesregierung für die Europäische Sicherheitskonferenz, 18.5.1972, a.a.O., hier S. 581; Haftendorn (1983), a.a.O., S. 438. Siehe auch Abschnitt 6.3.2 und 7.1.3 dieser Arbeit.

<sup>921</sup> Vgl. z. B. Aufzeichnung von Stadens/ betr. Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSE): hier; Haltung der NATO, insbesondere der Bundesregierung, nach der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 3./4.6.71 in Lissabon, 27.7.1971, in: *BAK*, B136/6419.

für die osteuropäischen Länder.<sup>922</sup>

Im Zusammenhang mit der militärischen Sicherheit bekräftigte die Bundesregierung unter Punkt 8 der Leitlinien die Verknüpfung von KSZE- und MBFR-Verhandlungen.<sup>923</sup> Schon in der gemeinsamen Vorlage des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums der Verteidigung im März 1970 wurde festgestellt, dass eine KSZE ihren Zweck verfehlen würde, wenn dabei die eigentlichen Sicherheitsprobleme des Kontinents ausgeklammert blieben.<sup>924</sup> Zwar schienen sich die komplizierten Reduzierungsverhandlungen nicht für eine KSZE zu eignen. Trotzdem sollten sich jedoch Elemente aus dem MBFR-Zusammenhang identifizieren lassen.<sup>925</sup> Die Verbindung beider Projekte sollte durch die Einbeziehung von vertrauensbildenden Maßnahmen gewährleistet werden. Dazu gehörten die Anmeldung von Manövern, der Austausch von Manöverbeobachtern, die Regelung von Truppenbewegungen in bestimmten Räumen und Inspektionen in grenznahen Bereichen. Diese Maßnahmen sollten nach Ansicht der Bundesregierung das gegenseitige Vertrauen stärken und einen Prozess der Transparenz der Militärpotentiale einleiten.<sup>926</sup> Zum einen lehnte die Bundesregierung eine zu enge Verknüpfung von MBFR und KSZE ab, da die Sowjetunion die MBFR nur als „Köder“ benutzen könnte, um der KSZE näherzukommen.<sup>927</sup> Zum anderen unterstrich sie immer wieder die Wichtigkeit der Frage der Abrüstung im Rahmen der KSZE. Im Brief an Breschnew vom 8.10.1972 betonte Brandt, dass die beiden Länder bei der multilateralen Vorbereitung der KSZE nicht aus dem Auge verlieren sollten, das Thema der Truppen- und Waffenreduktion gleichzeitig zu fördern.<sup>928</sup> Im Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko vom 9.10.1972 erklärte Bahr, dass die Entspannung in Europa und die Verbesserung der politischen Atmosphäre, die zur Einberufung der KSZE führen sollten, nicht möglich seien, solange in Europa das größte Militärpotential vorhanden sei.<sup>929</sup>

Mit Rücksicht auf die französische Vorstellung, dass die Behandlung des Aspektes MBFR

---

<sup>922</sup> Vgl. z. B. Aufzeichnung Bahrs über das Gespräch mit dem Stellvertretenden rumänischen Außenminister Macovescu am 15.11.1969, a.a.O.; Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Brandt und Pompidou, 25.1.1971, a.a.O., hier S. 157; Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Brandt und Pompidou in Bonn, 6.7.1971, in: *AAPD* 1970, Bd. II, S. 1076-1085, hier S. 1081 f.; Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Nixon am 29.12.1971 im Hause des Präsidenten in Key Biscayne, Florida, a.a.O.

<sup>923</sup> Leitlinien der Bundesregierung für die Europäische Sicherheitskonferenz, 18.5.1972, a.a.O., hier S. 580.

<sup>924</sup> Vorlage des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums der Verteidigung für den Bundessicherheitsrat, 2.3.1970, in: *AAPD* 1970, Bd. I, S. 341-344, hier S. 341.

<sup>925</sup> Vgl. Frank (1972), a.a.O., S. 160.

<sup>926</sup> Vgl. Becker, a.a.O., S. 160.

<sup>927</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden an Staatssekretär Frank, 1.10.1971, a.a.O., hier S. 1485.

<sup>928</sup> Brief Brandts an den Generalsekretär des ZK der KPdSU Breschnew, 10.8.1972, in: *DEB*, Ord. 431A.

<sup>929</sup> Aufzeichnung über das Gespräch des Staatssekretärs Bahr mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko, 9.1.0.1972, ebenda.

bei einer KSZE für die USA die Gelegenheit sein könnte, ihren Rückzug aus Europa anzubieten, stellte sich die Bundesregierung einen Truppenabbau vor, ohne dass dies zu einem Ungleichgewicht führen würde.<sup>930</sup> Dabei spielte auch die westliche Öffentlichkeit, vor allem die junge Generation, eine Rolle, da man im Westen das Gefühl hatte, dass die großen, schwer bewaffneten Militärblöcke keinen Ausweg böten und der Osten viel mehr Anstrengungen auf die Friedenspolitik richtete als der Westen.<sup>931</sup> Man sollte aber nicht übersehen, dass bei Bahrs Konzept die notwendige Funktion der Bündnisse als Rückversicherung im Entspannungsprozess deutlicher betont wurde als in seinen Stellungnahmen aus den 60er Jahren.<sup>932</sup> Für sein sicherheitspolitisches Konzept waren Truppenreduzierung und Abrüstung die unerlässliche Zwischenstufe zu einem europäischen Sicherheitssystem. Zwar schrieb Bahr an Brandt, dass er sich des Themas Truppenreduktion auch unter Vernachlässigung der KSZE annehmen würde,<sup>933</sup> die sicherheitspolitischen Ziele der Bundesrepublik wurden jedoch unter der Voraussetzung der Festigung des westlichen Bündnisses nicht nur bei den Verhandlungen über die MBFR, sondern auch im Rahmen der KSZE verfolgt.

### **7.1.2 Erweiterung der wirtschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit**

Seit dem Aufkommen der Idee einer KSZE kam der Handelspolitik und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit besondere Bedeutung zu. Die Vorschläge des Ostens für gleichberechtigte Beziehungen auf diesem Gebiet „frei von jeder Diskriminierung“ richteten sich in der Tendenz gegen die westeuropäische wirtschaftliche Integration und ihre Osthandelspolitik.<sup>934</sup> Als Instrument der sozialistischen ökonomischen Integration existierte der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) seit Januar 1949.<sup>935</sup> Deshalb bedurfte es für den Westen einer Einbeziehung

---

<sup>930</sup> Aufzeichnung über die Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou, 3./4.7.1972, a.a.O., hier S. 896 f.

<sup>931</sup> Vgl. z. B. Aufzeichnung über das Gespräch Brandts mit Stewart, 14.11.1969, a.a.O., hier S. 1286.

<sup>932</sup> Vgl. Rede Egon Bahrs in der Evangelischen Akademie am 11.7.1973, in: Egon Bahr, 1973, „Wandel durch Annäherung. Egon Bahr in Tutzing 1963 und 1973“, in: *Deutschland Archiv*, 8/1973, S. 865-873; Heinlein, a.a.O., S. 75.

<sup>933</sup> Brief Bahrs an Brandt, 14.11.1972, in: *WBA*, Bundeskanzler 68. Siehe auch Ash (1993), a.a.O., S. 80; Vogtmeier, a.a.O., S. 176.

<sup>934</sup> Haftendorn (1974), a.a.O., S. 330.

<sup>935</sup> Zum RGW vgl. z. B. Michael Dobroczyński/Ryszard Lawniczak, 1988, „RGW-Integration und internationale Wirtschaftsorganisationen“, in: Hans-D. Jacobsen u. a. (Hrsg.), a.a.O., S. 354-365. In den 80er Jahren bevorzugte aber der Westen Organisationen wie das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), den Internationalen Währungsfonds (IWF) und das Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (COCOM), die sozialistischen Länder bevorzugten hingegen für die weitere Entwicklung der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen Organisationen wie ECE, KSZE und die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD).



der EG in den KSZE-Prozess, die in einigen dieser Bereiche über eigene Kompetenzen verfügte.<sup>936</sup>

Die Bundesregierung setzte sich zum einen dafür ein, die EG an der Vorbereitung der KSZE zu beteiligen. Zum anderen plädierte sie zu diesem Zeitpunkt für die Reaktivierung der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), die die Rolle der KSZE im Bereich der gesamteuropäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit relativieren sollte.<sup>937</sup> Nach westlichen Vorstellungen sollten Fragen der wirtschaftlichen Ost-West-Beziehungen besser in der ECE diskutiert werden und dadurch die weitere westeuropäische Entwicklung im Rahmen der EG gesichert werden, da die angestrebte Zusammenarbeit in der KSZE keine Alternative zur EG sein dürfe.

Die Sowjetunion hatte ein eigenes Interesse an der technologischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Mit Beginn der 60er Jahre kam es zu einem deutlichen Abfall der Zuwachsraten der Arbeits- und Faktorproduktivität in der Sowjetunion, und Westeuropa und Japan hatten die Sowjetunion hinsichtlich der zu verzeichnenden Produktivitätszuwachsraten zu überflügeln begonnen. Angesichts der überwältigenden Produktivität der westlichen kapitalistischen Systeme und gleichzeitig andauernder innergesellschaftlicher Spannungen in der Sowjetunion und in den osteuropäischen Ländern stellten ökonomische Fehlentwicklungen den Führungsanspruch ihrer bürokratischen Herrschaft in Frage. Aus dieser Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Erfolg der zentralen Entscheidungen erwuchs ihr Interesse an einem krisen- und reibungslosen Funktionieren des Systems, mit dessen Effektivität die eigene gesellschaftliche Stellung und Privilegierung immer verknüpft war.

Eine potenzielle Gefahr dabei war ihre technologische Rückständigkeit gegenüber bestimmten westlichen Ländern, wodurch ihr Interesse an der Aufhebung dieses Zustands wuchs. Der Osten sah einen Lösungsversuch dieser Technologieproblematik in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den entwickelten westlichen Ländern. Hierbei handelte es sich nicht nur um den Außenhandel, sondern auch um eine längerfristig angestrebte Zusammenarbeit mit westlichen Unternehmen oder öffentlichen Instanzen, d. h. Kooperationsbeziehungen, die dem Zweck des Imports modernster Technologien und entsprechenden Know-hows aus dem westlichen Ausland dienen sollten. Dieser Zielsetzung zufolge waren die Sowjetunion und die übrigen RGW-Länder an der Festigung von technologischen und produktionstechnischen Kooperationen interessiert. Von der

---

<sup>936</sup> Vgl. Otto Graf Schwerin, 1975, „Die Solidarität der EG-Staaten in der KSZE“, in: *EA* 15/1975, S. 483-492, hier S. 483.

<sup>937</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten van Well an Botschafter Pauls, 10.9.1971, a.a.O., hier S. 1361 f. Siehe auch Becker, a.a.O., S. 163 f.

sowjetischen Führung wurde die Ostpolitik der Bundesrepublik insofern begrüßt, als sie zur Herausbildung stabiler Kooperationsmuster zwischen den europäischen Staaten in wirtschaftlichen Bereichen beitrug. Sie unterstützte damit die daraus folgende „gesamteuropäische wirtschaftliche Zusammenarbeit“.<sup>938</sup>

Der Westen hingegen war sich bewusst, dass er auf der KSZE den osteuropäischen Ländern auf solchen Gebieten wie Einfuhrliberalisierung, Gewährung staatlicher Kredite oder Ausnahmen von der Agrarmarkordnung nur sehr begrenzt entgegenkommen konnte. Es wäre unrealistisch, von der Erwartung auszugehen, gegenseitige politische Zugeständnisse zu machen. Die politischen Erwartungen waren jedoch nicht nur an einer Erweiterung der ökonomischen Kooperation in Europa, sondern auch an der daraus folgenden wirtschaftlichen Verflechtung orientiert, in der nach westlicher Ansicht ein langfristiger Sicherheitsfaktor lag.<sup>939</sup>

Darüber hinaus lag es im Interesse der Bundesrepublik, die industrielle Kooperation in den Mittelpunkt der wirtschaftlichen Fragen auf einer KSZE zu stellen. Allein die Tatsache eines Gedankenaustausches zwischen Ost und West über alle materiellen Fragen, insbesondere Kapitalbeteiligung, Firmenvertretung oder Steuer- und Rechtsfragen, sollte nach ihrer Auffassung zu einer Überwindung der bestehenden Kooperationshindernisse beitragen.<sup>940</sup> Darin sah sie auch eine Möglichkeit zur Verbesserung der Kommunikation zwischen den Menschen in beiden Machtblöcken.

### **7.1.3 Ost-West-Kontakte von Menschen, Ideen und Informationen**

Es besteht kein Zweifel, wer der Vater des später als Korb 3 bezeichneten Bereichs der Freizügigkeit innerhalb Europa war.<sup>941</sup> In der Brüsseler Erklärung der NATO vom 5.12.1969 stellten die westlichen Länder fest, dass auf den Gebieten Wirtschaft, Technik und Kultur „durch eine größere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen zwischen Ländern des Ostens und des Westens mehr als bisher erreicht werden“ könnte.<sup>942</sup> Auch in der Erklärung von Rom vom

---

<sup>938</sup> Vgl. dazu z. B. Fred Klinger/Peter W. Schulze, 1974, „Ostpolitik und das Konzept der gesamteuropäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit: Zur Rezeption der BRD-Ostpolitik in der UdSSR“, in: Egbert Jahn/Volker Rittberger (Hrsg.), *Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen*, Opladen, S. 233-259, hier S. 244-256.

<sup>939</sup> Vgl. Haftendorn (1974), a.a.O., S. 332 f.

<sup>940</sup> Leitlinien der Bundesregierung für die Europäische Sicherheitskonferenz, 18.5.1972, a.a.O., hier S. 582.

<sup>941</sup> Marian Dobrosielski, 1988, „Der 'Dritte Korb' im KSZE-Prozess“, in: Jacobsen et. al. (Hrsg.), a.a.O., S. 441-455, hier S. 441.

<sup>942</sup> Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates in Brüssel. Anlage: Erklärung zu Fragen der

Mai 1970 wurde ein Zusammenhang zwischen Freizügigkeit und kultureller, wirtschaftlicher, technischer und wissenschaftlicher Zusammenarbeit hergestellt. In der Erklärung in Brüssel vom Dezember 1971 wurde sie als selbstständiger Punkt der Tagesordnung gefordert.<sup>943</sup> Im Osten begegnete man diesen westlichen Vorschlägen meistens mit Misstrauen und empfand sie als ein Instrument zur Legalisierung der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der sozialistischen Staaten und als Versuche, dadurch das sozialistische Bündnis und einzelne Mitgliedstaaten zu schwächen, sowie die kapitalistische Ideologie und Lebensweise zu verbreiten. Allgemein kann man festhalten, dass das Interesse des Ostens von Anfang an vor allem auf den später als Korb 1 zusammengefassten Prinzipienkatalog gerichtet war, während der Westen seit Beginn der 70er Jahre ein zunehmendes Interesse an der Freizügigkeit zeigte.

Die Regierung Brandt setzte sich dafür ein, dass die in den Ostverträgen ausgesparten „menschlichen Kontakte“ in den KSZE-Kontext einbezogen wurden.<sup>944</sup> Die Bundesrepublik, die in der Mitte Europas gelegen und traditionell den Kulturen Mittel- und Osteuropas eng verbunden ist, war an diesem Austausch besonders interessiert, zumal er die deutsche und die europäische Teilung zu einem Teil überbrücken, vielleicht sogar überwinden könnte.<sup>945</sup> Zwar dachte die Sowjetunion manchmal, dass es in diesem Bereich ebenfalls Versuche gebe, die nicht der Festigung des Vertrauens dienten, sondern eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der sozialistischen Staaten bedeuteten.<sup>946</sup> Die Bundesregierung hatte zunächst die Einbeziehung dieser Frage in die Tagesordnung einer Sicherheitskonferenz unterstützt. Sie verfolgte damit die Absicht, die Punkte 14-17 ihres Kasseler 20-Punkte-Plans über Grundsätze und Vertragselemente für die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR in einem multilateralen Rahmen zu operationalisieren. Sie erhoffte sich jedoch von der Konferenz konkrete Ergebnisse, die den Menschen auf beiden Seiten der Teilungslinie zugute kommen würden.<sup>947</sup>

---

europäischen Sicherheit vom 4./5.12.1969. Vgl. Schramm u. a. (Hrsg.), a.a.O., S. 105-108.; Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 167-170; *EA* 1970, D 79-82.

<sup>943</sup> Zum Schlusskommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats in Rom vom 27.5.1970, in: Jacobsen u. a. (Hrsg.), I, S. 212 f. Zum Brüsseler Kommuniqué vom 3./4.12.1970 vgl. *EA* 1971, D 76.

<sup>944</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Thomas an die Botschaft in Washington, 11.10.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1519-1523, hier S. 1521-1523; Aufzeichnung über die Gespräche des Ministerialdirektors von Staden mit dem Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Irwin, und Abteilungsleiter Hillenbrand in Washington, 13.3.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 240-245, hier S. 242 und 245.

<sup>945</sup> Vgl. Fernschreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Thomas an die Botschaft in Washington, 11.10.1971, a.a.O., S. 1519-1523; Barthold C. Witte, 1988, „Neue Perspektiven systemübergreifender kultureller Zusammenarbeit“, in: Jacobsen et. al. (Hrsg.), a.a.O., S. 456-461, hier S. 456.

<sup>946</sup> Vgl. Aufzeichnung von Bahr/ betr. 2. Gespräch Bundesminister Bahr/Stellenvertretender Außenminister Kusnezow, 4.3.1974, in: *DEB*, Ord. 433.

<sup>947</sup> Vgl. Haftdorn (2001), a.a.O., S. 213.

Aus diesem Grund waren spezifisch deutsche Forderungen und Vorstellungen zur KSZE bezüglich der Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen in den Leitlinien der Bundesregierung vom 18.5.1972 zu finden.<sup>948</sup> Bei der KSZE-Vorbereitung im Rahmen der EG betonte die Bundesregierung zunächst, dass das Thema Freizügigkeit als selbstständiges Prinzip behandelt werden solle, ohne dessen Beachtung die gesamte Zusammenarbeit, die wirtschaftliche wie die kulturelle, nicht wesentlich ausgeweitet werden könnte.<sup>949</sup> Die Standpunkte und Interessen der einzelnen Länder innerhalb des westlichen Bündnisses waren aber nicht immer leicht auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Vor allem zwischen den USA und der Bundesrepublik entstanden Meinungsunterschiede über die Freizügigkeit. Während die Amerikaner einen Euphorie-Effekt und dadurch eine gravierende Schwächung der westlichen Position befürchteten, sah die Bundesregierung sie eher als langfristigen Prozess.<sup>950</sup> Mit Blick auf das innerdeutsche Problem sollten nach den Vorstellungen der Bundesregierung auch praktische Fortschritte in Bezug auf menschliche Erleichterungen erzielt werden.<sup>951</sup>

Die Frage der Verhandlungstaktik spielte auch bei dem Komplex der Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen eine Rolle. Einige westliche Verbündete waren der Meinung, dass ihr Verhandlungsprogramm auf diesem Gebiet offensiv sein müsse, um Gelegenheiten für Konzessionen auf den Gebieten der wirtschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit zu bekommen. Demgegenüber vertrat eine zunehmende Anzahl von Alliierten die Ansicht, dass man zwar feste Vorstellungen haben müsse, was auf einer KSZE zu erreichen sei, der Weg dahin jedoch flexibel bleiben sollte. Das Risiko sollte vermieden werden, durch die Erwähnung der „Freizügigkeit“, die politisch kritische Elemente enthielt, den Meinungs austausch in der Sache zu gefährden. Die Bundesregierung strebte dabei eine flexible Behandlung dieses Themas an, um die westliche Verhandlungsposition zu vereinheitlichen.<sup>952</sup> Zum Beispiel war im Auswärtigen Amt hinsichtlich der Frage der Bezeichnung dieses Themas für die Tagesordnung zu bedenken, die andere Formel über „Entwicklung zwischenmenschlicher Kontakte“ vorzusehen und bei der

---

<sup>948</sup> Leitlinien der Bundesregierung für die Europäische Sicherheitskonferenz, 18.5.1972, a.a.O., hier S. S. 583. Siehe auch Lutz, a.a.O., S. 159.

<sup>949</sup> Aufzeichnung Diesels/ betr. Sitzung des Unterausschusses KSE der Sechs in Echternach/Luxemburg am 13. und 14.1.1972, 18.1.1972, in: *BAK*, B136/6419.

<sup>950</sup> Aufzeichnung über die Gespräche des Ministerialdirektors von Staden mit dem Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Irwin, und Abteilungsleiter Hillenbrand in Washington, 13.3.1972, a.a.O., hier S. 242. Siehe auch Abschnitt 6.3.2 dieser Arbeit.

<sup>951</sup> Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden/ betr. Besuch von Außenminister Rogers in Bonn am 6./7.5.1972; hier: Gespräch zwischen Staatssekretär Dr. Frank und Assistant Secretary Hillenbrand am 9.5.1972, 18.00 Uhr, 11.5.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 540-545, hier S. 544.

<sup>952</sup> Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 12.5.1972, a.a.O., hier S. 558 f. Vgl. auch Abschnitt 6.3.2 dieser Arbeit.

Aufnahme in den Prinzipienkatalog die allgemeinen Menschenrechte und die individuellen Grundfreiheiten als Ausgangspunkte der Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen herauszuheben.<sup>953</sup> Andererseits hatte das KSZE-Referat 212 des Auswärtigen Amts ganz wesentlich die Formulierungen in diesem Bereich entwickelt und somit dazu beigetragen, dass der spätere Korb 3 relativ detailliert und umfassend diese Thematik aufgenommen hat.<sup>954</sup>

## 7.2 Koordinationsmechanismus für die Vertretung der westlichen Positionen zur KSZE

Ein vorrangiges Ziel der bundesdeutschen KSZE-Politik war es, keine Schwächung des westlichen Bündnisses zu riskieren, auf dem die Sicherheit der Bundesrepublik beruhte. Die Einberufung einer KSZE war aber 1972 realistischere Weise nicht mehr mit dem Ziel zu verbinden, eine Alternative für die beiden Bündnissysteme zu schaffen, da beide Führungsmächte vom Fortbestand der Allianzstrukturen in Europa ausgingen und auf deren Stabilisierung zielten. Hinsichtlich der KSZE war es daher für den Westen sehr wichtig, eine gemeinsame Position zu formulieren. Durch die enge Verbindung zwischen Sicherheitskonferenz und deutscher Frage, insbesondere durch das von der NATO aufgestellte Berlin-Junktum, kam der Bonner Vierergruppe eine wichtige Rolle dabei zu.<sup>955</sup> In der Bonner Vierergruppe wurde zum Beispiel über die Frage abgestimmt, inwieweit Aspekte der deutschen Frage in die Themenliste für Ost-West-Verhandlungen einbezogen werden sollten oder wie vermieden werden könnte, dass mit einem multilateralen Gewaltverzicht und einer allgemeinen Anerkennung der Grenzen in Europa eine friedensvertragliche Regelung vorweggenommen würde.<sup>956</sup> Dieses funktionalistische Ziel wurde von westlicher Seite als wünschenswert angesehen.

Fragen einer europäischen Sicherheitskonferenz wurden ferner auf zahlreichen Zusammenkünften zwischen Vertretern der Bundesregierung und anderen westlichen Regierungen, so auch anlässlich der Begegnung zwischen Brandt und Präsident Nixon Ende 1971 in Florida, diskutiert.<sup>957</sup> Sie waren ebenfalls Gegenstand bei den regelmäßigen deutsch-französischen

---

<sup>953</sup> Vgl. Sondersprechzettel/ betr. Freer movement of people, ideas and information, 29.5.1972, in: *PAAA*, Bd. 109304. Siehe auch Yamamoto, a.a.O., S. 215.

<sup>954</sup> Vgl. Lentz, a.a.O., hier S. 165.

<sup>955</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Ministerialdirigenten van Well an Bundesminister Scheel/ betr. Multilaterale Vorbereitung der KSE; hier: Erörterungen Direktorenkonsultation im Hinblick auf Behandlung bei Vierer-Essen und bei NATO-Ministerkonferenz, 8.12.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1920-1923.

<sup>956</sup> Zu der Bonner Gruppe vgl. z. B. Haftendorn (1974), a.a.O., S. 315; Fuchs, a.a.O., S. 61 f.

<sup>957</sup> Vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Nixon vom 29.12.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 2008-2019.

Konsultationen. Das KSZE-Projekt stand auch auf der Tagesordnung einer Reihe von Organisationen wie der Versammlung der Westeuropäischen Union, des Europäischen Parlaments, des Europarats oder der Atlantischen Versammlung. Die Beratungen dienten hier jedoch weniger der Konsultation als vielmehr der Information über den Stand der Entwicklung und der Interessen der verschiedenen Staaten und politischen Gruppierungen. Dieser rege Gedankenaustausch brachte zum Ausdruck, dass das Konferenzprojekt ein wichtiges Thema bundesdeutscher Außenpolitik war, jedoch nur eines unter mehreren: Sicherung West-Berlins, Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft, Stärkung des westlichen Bündnisses; mit diesen war es aber eng verknüpft. Die durch das Konferenzprojekt nötig gewordene Koordination der westlichen Allianz löste so gewisse Bindungseffekte innerhalb der NATO aus.

Nach der bilateralen Phase der bundesdeutschen Ostpolitik wurden nun die weiteren Verhandlungen, zum Teil gegen französische und amerikanische Vorbehalte, dank der deutschen Vorreiterrolle bei den KSZE-Verhandlungen multilateralisiert. Die Bundesregierung behauptete dabei, dass ihre Position etwa zwischen der amerikanischen und der westeuropäischen lag.<sup>958</sup> Für die Durchsetzung der nationalen Ziele der Bundesrepublik traten die supranationalen Gremien der NATO und besonders die neue politische Zusammenarbeit der EG-Staaten (EPZ) in den Vordergrund. In den NATO-Gremien bestand Einigkeit darüber, die Stationierung amerikanischer Truppen in Westeuropa beizubehalten, die Atlantische Allianz zu festigen und die westeuropäische Integration weiter auszubauen. Um diese Prämissen zu sichern, sollte die NATO als „Clearingstelle“ zur Vorbereitung der westlichen Verhandlungspositionen für die KSZE und die MBFR fungieren.<sup>959</sup>

Dem gleichen Ziel diente auch die Beauftragung der EPZ mit der KSZE-Vorbereitung im Herbst 1971, die die Staats- und Regierungschefs der EG auf ihrer Gipfelkonferenz in Den Haag Anfang Dezember 1969 beschlossen hatten. Dabei hatte Bundeskanzler Brandt ursprünglich die KSZE als erstes Thema für eine EPZ vorgeschlagen.<sup>960</sup> Im „Luxemburger Bericht“ im Oktober 1970 wurden ein Jahr später regelmäßige Außenministerkonferenzen und die Einsetzung eines aus den politischen Direktoren der Außenministerien gebildeten Politischen Komitees beschlossen, und

---

<sup>958</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Thomas/ betr. Gespräch Staatssekretär Frank mit Sie Thomas Brimelow am 20.4.1972 im Foreign and Commonwealth Office, 24.4.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. I, S. 474-477, hier S. 475.

<sup>959</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. NATO-Ministerkonferenz Dezember 1971; hier: Stand der bündnisinternen Überlegungen zu einer „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 17.11.1971, in: *AAPD* 1971, Bd. III, S. 1733-1736; Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. NATO-Ministersitzung 7./8.12.1972 in Brüssel; hier Delegationsbericht Nr. 2 (Sitzungsverlauf), 8.12.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. III, S. 1786-1794.

<sup>960</sup> Vgl. Höhn, a.a.O., S. 151.

am 1.3.1971 hat sich die Arbeitsgruppe Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa konstituiert. Dies sollte nicht nur der politischen Einigung Westeuropas, sondern auch der Kontrolle der Bundesrepublik Deutschland dienen. Die Bemühungen um eine gemeinsame westeuropäische Verhandlungsposition wurden intensiviert, während die amerikanischen Vertreter, die an der Vorbereitung beteiligt waren, passiver wurden. In der Literatur ist es festgehalten, dass sich die EPZ im Hinblick auf die KSZE nicht zuletzt als eigenständiger Akteur profilieren konnte, weil die USA das Zustandekommen der KSZE nicht aktiv betrieben, auf der Konferenz eine Position des „*low profile*“ an den Tag gelegt und somit den Europäern die KSZE als diplomatische Spielweise überlassen hatten.<sup>961</sup> Nach Werner Link dürften die Erfolge der EPZ im Zusammenhang mit der KSZE aber keinesfalls überschätzt werden, denn bei den kritischen Punkten wurde der Durchbruch nicht am Genfer Konferenztisch, sondern in direktem, zweiseitigem Kontakt erzielt, vor allem zwischen den USA und der Sowjetunion.<sup>962</sup> Den Beteiligten an der KSZE war der westliche interne Abstimmungsmechanismus jedoch bekannt, nämlich dass die EG-Staaten nach Erarbeitung gemeinsamer Haltungen in die NATO gingen, um deren Mitglieder zu gewinnen.<sup>963</sup>

Außerdem wurde die Initiative der Bundesrepublik im Rahmen der EPZ als nicht aktiv betrachtet. Während der Zeit ihrer Präsidentschaft (Januar - Juni 1974) unterbreitete die bundesdeutsche Delegation neben den Initiativen auf dem Gebiet der industriellen Kooperation zum Teil zusammen mit anderen Mitgliedern der EG verschiedene Arbeitspapiere in Kommission 2 und in ihren Unterkommissionen.<sup>964</sup> Aus britischer Sicht war die Haltung der Bundesrepublik als Initiator bei der westeuropäischen Zusammenarbeit „*weak and disorganised*“, was die Verhandlungen in Genf verlangsamte.<sup>965</sup> Die bundesdeutsche Delegation verhielt sich „*both individually and uncoordinated*“, da sie sowohl in Genf und in Bonn getrennt sei. Daher schien sie kein guter „*interlocuteur*“ zu sein, und sie war auch nicht immer bemüht, ihre westlichen Kollegen über ihre Position zu informieren. Außerdem reagierten die deutschen Juristen vor allem bezüglich der Grenzfrage immer zu langsam.<sup>966</sup> Diese Haltung der Bundesrepublik machte die Koordination der EG- und NATO-Staaten manchmal schwer.<sup>967</sup>

---

<sup>961</sup> Vgl. Haftendorn (1983), a.a.O., S. 462.

<sup>962</sup> Link (1986), a.a.O., S. 297.

<sup>963</sup> Höhn, a.a.O., S. 211, Anm. 278.

<sup>964</sup> Vgl. Haftendorn (1983), a.a.O., S. 478 f.

<sup>965</sup> Vgl. Fernschreiben Hildyards an den britischen Außenminister Callaghan, 6.4.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 265-268, hier S. 267.

<sup>966</sup> Vgl. Brief Hildyards an den Unterstaatssekretär im britischen Außenministerium John Killick, 24.12.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 363-367, hier S. 365.

<sup>967</sup> Vgl. Fernschreiben Hildyards an den britischen Außenminister Callaghan, 25.7.1975, a.a.O., hier S. 451, Anm.

Die EPZ entwickelte sich jedoch zum eigentlichen Kristallisationspunkt und intergouvernementalen Willensbildungsinstrument der westeuropäischen KSZE-Entscheidung. Schon am 29.11.1972 teilte der Ministerialdirektor des Auswärtigen Amts von Staden der Ständigen Vertretung bei der NATO in Brüssel mit, die zweijährige Erfahrung habe deutlich gemacht, dass die in der EPZ im Hinblick auf die KSZE geleisteten Arbeiten der westlichen Allianz in ihrer Gesamtheit zugute gekommen seien und deshalb auch in ihrem Interesse gelegen hätten.<sup>968</sup> Zwar wurden allgemeine politische Fragen, praktische Fragen der Ost-West-Entspannung sowie die Fragen der wirtschaftlichen Kooperation im Rahmen der EPZ behandelt, während Fragen der militärischen Sicherheit von NATO-Gremien behandelt wurden, aber die Bedeutung des „komplementären Charakters der politischen und militärischen Aspekte der Sicherheit“ war doch ein gemeinsames Anliegen der EG-Länder.<sup>969</sup> Gleichzeitig gelang es der EPZ, die Mitwirkung Frankreichs zu erreichen, das die MBFR ablehnte und an den entsprechenden Allianzbeschlüssen nicht mitgewirkt hatte.<sup>970</sup> Zum einen arbeitete die EPZ seit 1972 effektiver als die NATO-Gremien, zum anderen hatten die EG-Länder Interesse daran, den Eindruck einer Blockbildung im Bündnis und eine Entfremdung vor allem der transatlantischen Partner zu vermeiden.<sup>971</sup> Auch das Interesse der Nicht-EG-Staaten innerhalb der NATO an der KSZE – vor allem Norwegens, das an der EPZ 1974 eine Zeitlang teilgenommen hatte, und Kanadas – war erheblich und mit dem der neun EG-Länder weitgehend identisch.<sup>972</sup> Insgesamt betrachtete der britische Außenminister Callaghan die EPZ-Treffen hinsichtlich der allianzinternen Koordination als außergewöhnlich fruchtbar und von großem Wert.<sup>973</sup> Auch Luigi Vittorio Graf Ferraris, italienischer Leiter des Referats KSZE, bemerkte, dass viele Ideen und Begriffe, die die KSZE schließlich zum Erfolg geführt haben, von den EG-Mitgliedern erarbeitet und ausgefeilt worden sind.<sup>974</sup> Dazu gehörten die für die Bundesrepublik wesentlichen Fragen, da die KSZE in der Tat eine Konferenz über Deutschland war,

---

11.

<sup>968</sup> Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 29.11.1972, Referat 212; Bd. 109394, in: *AAPD* 1972, Bd. III, S. 1721 Anm. 10.

<sup>969</sup> Götz von Groll, 1978, „Das Debüt auf der internationalen Bühne: Die Neun auf der KSZE“, in: Reinhard Rummel/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ*, Bonn, S. 121-137, hier S. 124. Siehe auch Höhn, a.a.O., S. 183-185.

<sup>970</sup> Haftendorn (1983), a.a.O., S. 449.

<sup>971</sup> Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 29.11.1972, a.a.O. Zur EPZ siehe auch Becker, a.a.O., S. 116, S. 124-127 und S. 168 f.

<sup>972</sup> Vgl. Groll (1978), a.a.O., S. 133.

<sup>973</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem britischen Außenminister Callaghan in Dorneywood, 15.6.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 759-766, hier S. 763.

<sup>974</sup> Luigi Vittorio Graf Ferraris, 1988, „Die Rolle der Europäischen Gemeinschaft. Die Rolle der Europäischen Gemeinschaft für die Ost-West-Beziehungen“, in: Jacobsen et. al. (Hrsg.), a.a.O., S. 90-98, hier S. 93.



obwohl keine Delegation in Genf darauf hinwies.<sup>975</sup>

Insgesamt haben die neun EG-Staaten bei den KSZE-Verhandlungen bis zur Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki von 1975 in fast allen Fragen mit gemeinsamer Stimme gesprochen, und die KSZE geradezu als Instrument zur Entwicklung einer partiell gemeinsamen Außenpolitik benutzen können.<sup>976</sup> Zwar verhalfen erst die massive Unterstützung durch die EG-Mitglieder und die direkte Konsultation zwischen Kissinger und Breschnew der Bundesrepublik zum Erfolg,<sup>977</sup> man dürfte aber nicht übersehen, dass die USA in Helsinki und Genf weitgehend mit einer „Beobachterrolle“ begnügt hätten.<sup>978</sup> In der letzten Runde der Genfer Verhandlungen unterrichtete Henry Kissinger die amerikanische Delegation, dass sie sich grundsätzlich an der Linie der EG orientieren sollte: „*half a step behind*“. Die USA hätten unmittelbare Verhandlungen mit der Sowjetunion geführt, und dadurch einige Kompromisse gefunden. Dabei vertraten die Amerikaner jedoch die bundesdeutschen Vorstellungen, insbesondere bei den friedlichen Grenzänderungen und bei Korb 3.<sup>979</sup>

Somit kann man feststellen, dass sich die Befürchtungen in der Öffentlichkeit, dass diese Konferenz den politischen Zusammenhalt des Westens schwächen würde, nicht bewahrheiteten, sondern der Zusammenhalt sogar gestärkt wurde.<sup>980</sup> Auch Vorbehalte gegen die Ostpolitik der Regierung Brandt konnten bei den westlichen KSZE-Konsultationen abgebaut werden. Die Ostpolitik der Bundesregierung stellte ihre grundlegende Westbindung bei aller Hast nicht in Frage. Christian Hacke weist darauf hin: „Nicht nur die Einbindung der Bundesrepublik in EG und EPZ wurde betont, sondern auch bei der Gestaltung einer westeuropäischen Ostpolitik auf der KSZE wirkte die Bundesrepublik als Schrittmacher.“<sup>981</sup>

### **7.3 Vorbereitende Konsultationen vom 22.11.1972 bis 8.6.1973 in Helsinki**

---

<sup>975</sup> Vgl. Maresca, a.a.O., S. 81.

<sup>976</sup> Vgl. Wolfgang Wagner, 1975, „Eine Station auf einem langen Wege. Zur geschichtlichen Einordnung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“, in: *EA* 15/1975, S. 479-482, hier S. 480.

<sup>977</sup> Vgl. dazu Lentz, a.a.O., hier S. 164.

<sup>978</sup> Groll (1978), a.a.O., hier S. 133.

<sup>979</sup> Vgl. Fernschreiben Hildyards an den britischen Außenminister Callaghan, 25.7.1975, a.a.O., hier S. 452.

<sup>980</sup> In die Verhandlungen und Gespräche der beiden Militärblöcke schalteten sich seit dem ersten finnischen Memorandum im Mai 1969 immer wieder neutrale europäische Staaten ein. Vgl. z. B. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE; hier: Schweizer und Österreichische Initiativen, 11.10.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. III, S. 1503-1506.

<sup>981</sup> Hacke (2003), a.a.O., S. 190 f.

Am 22.11.1972 begannen in Dipoli bei Helsinki die multilateralen Vorgespräche zur Vorbereitung der KSZE. Die Konsultationen liefen in vier Gesprächsrunden ab, die zwischen dem 22. November 1972 und dem 8. Juni 1973 stattfanden.<sup>982</sup> In der ersten und zweiten Phase über die prozeduralen Vorbereitungen der KSZE wurde der vom Westen gewünschten detaillierten Konferenzvorbereitung der Weg geebnet. Die zweite Phase diente zur Sichtung der verschiedenen Vorschläge zur Tagesordnung. Die eigentlichen Schwierigkeiten begannen in der dritten und vierten Phase, als sich die Delegationen bemühten, die Mandate für die nachfolgende Kommissionsarbeit zu formulieren. Bereits während dieser Vorverhandlungen wurden die unterschiedlichen inhaltlichen Standpunkte, welche die einzelnen Regierungen mit der Konferenz verbanden, sichtbar. Diese sollten auch den späteren Verlauf der KSZE bestimmen.

### 7.3.1 Prozedurale Vorbereitungen

Bei den anfänglichen Diskussionen über die Prozeduren betonte namentlich die Delegation Rumäniens die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der einzelnen Staaten. Innerhalb der östlichen Verbündeten entstanden aber Auseinandersetzungen zwischen Rumänien einerseits und der ČSSR, der DDR, Polen und Ungarn andererseits. Am 28.11.1972 berichtete der Delegationschef der Bundesrepublik Guido Brunner, dass der Streitpunkt die Einfügung eines Passus in die Verfahrensregeln der multilateralen Vorgespräche sei, der die souveräne Gleichheit der Staaten „unabhängig von ihrer Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu militärischen Allianzen“ hervorheben sollte. Die Sowjetunion, die sich zuvor klar ablehnend geäußert hatte, beteiligte sich nicht mehr an der Auseinandersetzung.<sup>983</sup> Einerseits wollte sie das Interesse nicht auf die ihr im Grunde wenig zusagenden multilateralen Vorgespräche konzentrieren, um die Aufmerksamkeit für die spätere Konferenz selbst nicht zu schmälern, zum anderen legte sie keinen Wert darauf, über Meinungsverschiedenheiten innerhalb der östlichen Verbündeten zu berichten, die während der multilateralen Vorgespräche auftraten. Der bundesdeutsche Botschafter in Moskau, Ulrich Sahn, berichtete am 1.12.1972, dass aus diesen Gründen die sowjetische Pressereaktion auf die multilateralen Vorgespräche bis dahin bemerkenswert zurückhaltend gewesen sei.<sup>984</sup> In den

<sup>982</sup> Die vier Gesprächsrunden dauerten vom 22.11. bis 15.12.1972; vom 15.1. bis 9.2.; vom 26.2. bis 6.4.; vom 25.4. bis 8.6. 1973. Einzelne Grundsatzserklärungen der Botschafter sind enthalten in: *EA* 1973, D 347-368.

<sup>983</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 548 von Brunner, 28.11.1972, in: *PAAA*, Referat 212, Bd. 109306.

<sup>984</sup> Drahtbericht Nr. 3705 von Sahn, 1.12.1972; Referat 212, Bd. 109301, in: *AAPD* 1972, Bd. III, S. 1827, Anm. 5.

durch Konsens angenommenen Verfahrensregeln wurde schließlich festgelegt, dass sich die Staaten auf der Grundlage souveräner Gleichheit und als unabhängige Staaten außerhalb der militärischen Bündnisse beteiligen.

Ein bereits vor Beginn der Helsinki-Konsultationen von Frankreich vorgelegter Drei-Stufen-Plan für den Konferenzablauf wurde von allen Teilnehmern schon in der ersten Runde einstimmig angenommen.<sup>985</sup> Die KSZE sollte demnach in verschiedenen Phasen durchgeführt werden: Beginnend mit einer einleitenden Außenministerkonferenz hatte die eigentliche Arbeitsphase in verschiedenen Kommissionen zu erfolgen. Als Abschluss war eine Konferenz auf Ebene der Staats- und Regierungschefs vorgesehen.

Während die Staaten des Warschauer Pakts an einer kurzen, auf höchster Regierungsebene stattfindenden Konferenz interessiert waren, wollten die westlichen Vertreter durch sorgfältige Vorbereitungen im Hinblick auf Ergebnisse vor allem im Bereich der menschlichen Kontakte das Risiko einer spektakulären Entspannungskonferenz ohne greifbare Resultate vermindern.<sup>986</sup> Nach westlicher Auffassung sollte die Entscheidung über die dritte Phase erst nach erfolgreichem Abschluss der zweiten Phase getroffen werden. Außerdem sollte die Abschlussphase nicht auf der Ebene von Regierungschefs durchgeführt werden.<sup>987</sup> Im Gespräch mit dem französischen Außenminister Schumann vom 7.12.1972 wies Bundesaußenminister Scheel auch auf das Problem hin, dass sich daraus eine Art Wettbewerb mit der EG und der NATO ergeben könnte.<sup>988</sup>

Die Idee eines „permanenten Organs“ für europäische Sicherheit und Zusammenarbeit, das als Konsultativgremium gegebenenfalls auch nachfolgende Konferenzen vorbereiten sollte, wurde von den Staaten des Warschauer Pakts vorgetragen. Diesem Gedanken standen bei der NATO-Ministerratssitzung in Brüssel vom 7./8.12.1972 die westlichen und neutralen Staaten allerdings eher zurückhaltend gegenüber. Während die Außenminister von Griechenland, Luxemburg und Portugal die potenziellen Gefahren eines Nachfolgeorgans der KSZE für die europäische Integration und die westliche Allianz herausstellten, schlossen die Außenminister von Italien und Norwegen ihre Zustimmung zu einem solchen Organ nicht von vornherein aus, sondern machten sie vom Konferenzverlauf abhängig.<sup>989</sup> Die Sowjetunion hat hingegen beim Vorschlag für

---

<sup>985</sup> Zum französischen Vorschlag vgl. Höhn, a.a.O., S. 217 f.; Yamamoto, a.a.O., S. 201 und 216-225.

<sup>986</sup> Vgl. Hans-Peter Schwarz, 1972, „Sicherheitskonferenz und westliche Sicherheitsgemeinschaft“, in: *EA* 24/1972, S. 823-834.

<sup>987</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 8.12.1972, a.a.O., hier S. 1789.

<sup>988</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden/ betr. Gespräch zwischen dem Herrn Bundesaußenminister und Außenminister Schumann am 7.12.1972 morgens in der Residenz des französischen NATO-Botschafters, 12.12.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. III, S. 1796-1798, hier S. 1797.

<sup>989</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 8.12.1972, a.a.O., hier S. 1789.

eine Tagesordnung am 22.1.1973 die „Einrichtung eines Konsultativ-Komitees zur Behandlung von Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ vorgeschlagen. Sie blieb damit, in Kenntnis der ablehnenden westlichen Haltung, hinter früher geäußerten Plänen zur Schaffung eines Gesamteuropäischen Organs zurück, das die Basis für ein neues System der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bilden sollte (vgl. Prager Erklärung vom 26.1.1972). Darüber hinaus hätte das Verfahren, alle Vorschläge der Teilnehmerstaaten in „Körben“ 1 bis 4 thematisch zu sortieren, dazu führen können, dass Korb 4 alle Vorschläge zu den Konferenzfolgen aufnehmen würde.<sup>990</sup>

Im *steering letter*, der der NATO-Ministerratstagung am 7./8.12.1972 in Brüssel vorlag, wurde dagegen die Haltung des Westens so restriktiv behandelt, dass es für eine Andeutung der Bereitschaft zur Annahme eines Tagesordnungspunktes über die Folgeinstitutionen erheblich zu früh sei.<sup>991</sup> Im Unterschied zu dem am 21.11.1972 verabschiedeten Bericht der EPZ, der von den USA und von Kanada stark geändert wurde, sollte dies laut dem *steering letter* weder als eigener Tagesordnungspunkt noch als ständige Kommission in Betracht gezogen werden.<sup>992</sup> Nach westlicher Ansicht müsse jedenfalls verhindert werden, dass die Sowjetunion Hebel zur Einmischung in westliche Angelegenheiten erhalte, atlantische Solidarität untergrabe und Europa von den USA und von Kanada getrennt werde.<sup>993</sup> Die Außenminister der EG fixierten im Rahmen der EPZ eine etwas flexiblere Haltung und ließen die Möglichkeit offen, einen Tagesordnungspunkt „*Suites de la Conférence*“ (Fortsetzungen der Konferenz) zu akzeptieren, sofern dies als Konzession zur Einhandlung von Zugeständnissen des Ostens zweckmäßig erschien. Im *steering letter* wurden jedoch die mit der Errichtung ständiger Einrichtungen als Folge der KSZE verbundenen Risiken betont.<sup>994</sup>

Andererseits wurde in den *steering letter* aber auf Drängen der EG-Staaten eine entsprechende Rückfallposition als Fußnote eingebaut. Sollte es schwierig oder nicht ratsam sein, die fixierte Defensivposition zu behaupten, könnten ein Tagesordnungspunkt „*Suites de la*

---

<sup>990</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Diesel/ betr. „Konferenzfolgen“ („Organ“) als Tagesordnungspunkt einer KSZE, 29.1.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 139-143, hier S. 139. Zum sowjetischen Vorschlag für eine Tagesordnung, vgl. Schreiben des Ministerialdirektors Sanne, Bundeskanzleramt, an Staatssekretär Frank, 25.1.1973; VS-Bd. 9068 (212); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 66, Anm. 23.

<sup>991</sup> Vgl. Vermerk des Referats 212, 15.1.1973; VS-Bd. 9077 (212); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 137, Anm. 22. Zum „Steering Brief“ vgl. auch Draft Brief für die britischen Delegationen bei den multilateralen Gesprächen, 13.11.1972, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 73-80.

<sup>992</sup> Vgl. Vermerk des Referats 212, 15.1.1973, a.a.O.

<sup>993</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Diesel, 29.1.1973, a.a.O., hier S. 140.

<sup>994</sup> Ebenda, hier S. 140 und S. 142.

*Conférence*“ (nicht aber „Ständiges Organ“) und eine separate Arbeitsgruppe dazu vorgesehen werden.<sup>995</sup> Im Politischen Ausschuss auf Gesandtenebene der NATO ergaben die Stellungnahmen insgesamt, dass alle Bündnispartner an der Taktik festhalten wollten, zum einen den entsprechenden Tagesordnungspunkt vorläufig klar abzulehnen und zum anderen für eine Diskussion über Folgeeinrichtungen im Rahmen der einzelnen Sachthemen bereit zu stehen.<sup>996</sup> Schon in den KSZE-Leitlinien vertrat die Bundesregierung die Meinung, dass die eventuelle Schaffung neuer internationaler Gremien vom Konferenzverlauf abhängig gemacht werden sollte.<sup>997</sup> Auch am 15.1.1973 vermerkte das Referat 212 des Auswärtigen Amts zum Stand der Diskussion und wies darauf hin, dass, erst wenn sich herausstellen sollte, dass der Westen einen eigenen Tagesordnungspunkt 3 „Menschliche Kontakte, Kultur- und Informationsaustausch“ durchsetzen könne, er einen Tagesordnungspunkt „*Suites de la Conférence*“ akzeptieren könne. Sollte er dies tun, dann aber nur unter der Formel „Konferenzfolgen“ oder höchstens „institutionelle Folgen“.<sup>998</sup>

Innerhalb der westlichen Verbündeten und der neutralen Staaten entstanden jedoch Meinungsunterschiede über dieses Thema. Dass Norwegen am 25.1.1973 den von Österreich vorgeschlagenen Tagesordnungspunkt 4 „*Suites institutionelles*“ zugestimmt und Frankreich den osteuropäischen Ländern einen Tagesordnungspunkt „*Suites*“ angeboten hat, sofern sie bereit seien, auf die Formulierung von Mandaten in multilateralen Gesprächen einzugehen, stand in gewissem Widerspruch zur oben erwähnten Diskussion in der NATO. Obwohl die Warschauer-Pakt-Staaten an der Ausarbeitung von Mandaten zu diesem Tagesordnungspunkt mitarbeiteten, brauchte nach bundesdeutscher Auffassung für diesen keine besondere Kommission und auch kein Mandat eingerichtet zu werden. Diese Frage würde sowieso erst am Ende der zweiten Phase der Hauptkonferenz erörtert werden.<sup>999</sup> Dabei gab die Bundesrepublik zu erwägen, ob ein „Steering Committee“ vorgesehen werden sollte, welches nicht nur drei Hauptkommissionen koordinierte und die Schlussdokumente redigierte, sondern vor allem auch die Frage erörtern könne, ob neue

---

<sup>995</sup> Ebenda, hier S. 142.

<sup>996</sup> Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. MV der KSZE; hier: Vorläufige Bewertung der zweiten Phase, 26.1.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 133-138, hier S. 138.

<sup>997</sup> Ebenda, hier S. 140. Zu den Leitlinien der Bundesregierung für die KSZE vom 18.5.1972 vgl. auch Abschnitt 7.1 dieser Arbeit.

<sup>998</sup> Vermerk des Referats 212, 15.1.1973; VS-Bd. 9077 (212); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 5, Anm. 9.

<sup>999</sup> Vgl. Drahterlass des Ministerialdirigenten Diesel an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 22.1.1973; VS-Bd. 9068 (212); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 137, Anm. 24. Die österreichische KSZE-Delegation hat am 23.1. vorgeschlagen, dass es jedem bei der Aufstellung der Körbe überlassen werden dürfe, außer den drei Körben für Sicherheit, Wirtschaft und Kontakte, weitere Körbe aufzustellen. Vgl. dazu Delegationsbericht Nr. 78 des Ministerialdirigenten Brunner, 23.1.1973; Referat 212, Bd. 111529, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 133, Anm. 3; Ferraris, a.a.O., S. 16.

multilaterale Gremien nützlich seien. Diese sollte dazu dienen, die Schaffung einer besonderen Kommission „Konferenzfolgen“ zu verhindern und das Thema „Politische und militärische Sicherheit“ nicht der Hauptkommission zuordnen zu lassen. Dadurch wäre ihrer Forderung Rechnung getragen, die politisch-militärische Sicherheit als Organ nicht zu präjudizieren.<sup>1000</sup> Die Bundesregierung war nicht an einem schnellen Abschluss der Vorgespräche interessiert, sondern bevorzugte vielmehr die sorgfältige Vorbereitung der Konferenz.

Nach der ersten Gesprächsrunde zog der Delegationschef der Bundesrepublik Brunner eine Bilanz der vorläufigen Ergebnisse und Erkenntnisse der multilateralen Gespräche. Im Gegensatz zur Sowjetunion, die dort die Hauptlast der Argumentation trug, griffen die Vereinigten Staaten nur wenig in die Debatte ein. Auch die britische und französische Delegation beteiligten sich zwar verhältnismäßig intensiv, ihre Beiträge ließen jedoch meistens keine Zielsetzung in der Substanz erkennen. Um zu vermeiden, dass der gemeinsame Nenner für die EG und die NATO-Länder im Verlauf der Konsultationen immer kleiner werden würde, sollten nach bundesdeutscher Ansicht weiterhin ihre Zielvorstellungen in diesem Kreise deutlich betont werden. Andererseits musste jedoch öffentliche Zurückhaltung geübt werden, um die Erwartungen nicht zu hoch zu schrauben. Zusammenfassend wurde darauf hingewiesen, dass die Gefahr eines Ungleichgewichts auf Dauer bestehen würde, wenn die USA nicht aktiv blieben. Für die Bundesrepublik wurde auch befürchtet, dass sich dies auf die Durchsetzung einiger wesentlicher Ziele bei militärischen Aspekten der Sicherheit und dem Ausbau der menschlichen Kontakte negativ auswirken könnte.<sup>1001</sup>

### **7.3.2 Vorschläge zur Tagesordnung**

Der Beginn der zweiten Phase war ferner durch die Vorstöße Italiens (Sicherheit), Belgiens (Zusammenarbeit) und Dänemarks (verstärkter Austausch) für eine Formulierung der Aufträge an die Kommissionen („Mandate“) gekennzeichnet. Aufgrund der Bitte an die Schweiz, in der zweiten Gesprächsrunde die bis dahin unterbreiteten Vorschläge zu sammeln und thematisch zu ordnen, nahm die schweizerische Delegation, die von allen Konferenzteilnehmern ein diesbezügliches Mandat erhalten hatte, die Sortierung der von den einzelnen Delegationen eingebrachten Vorschläge nach Themen, die in vier sogenannten "Körben" zusammengefasst wurden, vor: Korb 1: Sicherheit; Korb 2: Zusammenarbeit; Korb 3: Kulturelle und menschliche Kontakte; Korb 4: Fragen

<sup>1000</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Diesel, 29.1.1973, a.a.O., hier S. 142-143.

<sup>1001</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 15.12.1972, in: *AAPD* 1972, Bd. III, S. 1826-1829, hier S. 1828 f.

der Institutionalisierung.<sup>1002</sup> Diese Synopse der Vorschläge zur Tagesordnung fand breite Anerkennung und diente als Grundlage aller weiteren Verhandlungen.

### **a) Die Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen und militärische Aspekte der Sicherheit**

Beim Themenkreis „Sicherheit“ herrschte weitgehende Übereinstimmung, dass ein Katalog von zwischenstaatlichen Verhaltensprinzipien aufzustellen sei. Bei der Diskussion über diesen Tagesordnungspunkt 1 spielte zunächst die Frage der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ im Rahmen des KSZE-Prinzipienkatalogs eine wesentliche Rolle. Bis gegen Ende der dritten Runde der multilateralen Gespräche bestand die Sowjetunion darauf, die „Unverletzlichkeit der Grenzen“ als eigenständiges Prinzip in den Katalog aufzunehmen. Dagegen argumentierte die bundesdeutsche Delegation in den Verhandlungen, dass die Unverletzlichkeit der Grenzen nur ein Bestandteil des Gewaltverzichts sei und die Annahme der Prinzipien der staatlichen Souveränität und der territorialen Integrität voraussetzen sollte.<sup>1003</sup>

Schon am 23.1.1973 bemerkte der Vortragende Legationsrat I. Klasse des Auswärtigen Amtes Freiherr von Groll, dass es für die Bundesrepublik wesentlich sei, dass die „Unverletzlichkeit der Grenzen“ in einem KSZE-Prinzipienkatalog nicht neben dem Gewaltverzicht als selbstständiger und gleichwertiger Grundsatz, sondern eindeutig als Unterfall und Ausfluss des völkerrechtlichen Gewaltverbots erscheinen sollte. Nach östlicher Vorstellung werde der Begriff der Unverletzlichkeit der Grenzen im Sinne einer Grenzankennung verstanden und extensiv interpretiert. Die starke Hervorhebung eines „Grundprinzips“ der Unverletzlichkeit der Grenzen würde eine KSZE-Prinzipienerklärung in die Nähe einer quasi friedensvertraglichen Regelung rücken und die Grenzaussagen in den Ostverträgen würden aus dem für die Bundesrepublik entscheidenden Zusammenhang mit anderen Elementen der Modus-vivendi-Regelung herausgelöst.<sup>1004</sup> Mit anderen Worten müsse vermieden werden, die KSZE in eine „Konferenz über Deutschland“ umzufunktionieren.<sup>1005</sup> Nach Ansicht des Delegationschefs der Bundesrepublik

---

<sup>1002</sup> Auftrag an die Schweiz in Helsinki, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 27.1.1973. Arbeitspapier mit vier Körben vom 29.1.1973, verfasst durch die schweizerische Delegation, vgl. *Archiv der Gegenwart*, 4.4.1973, S. 17782. Siehe auch Wolfgang Mallmann/Christian Meier, 1973, „Multilaterale KSZE-Vorbereitungen in Helsinki. Versuch einer Bilanz der ersten drei Runden“, in: *Beiträge zur Konfliktforschung*, Jg. 3, H. 146, S. 5-19, hier S. 15 f.

<sup>1003</sup> Vgl. hierzu Becker, a.a.O., S. 175 f.

<sup>1004</sup> Vermerk des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll, 29.1.1973; Referat 212, Bd. 111531, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 151, Anm. 2. Siehe auch Aufzeichnung von Groll, 1.2.1973/ betr. KSZE; hier: Sowjetische Vorstellungen zum TOP Sicherheit, in: *PAAA*, B 28, 111531.

<sup>1005</sup> Vgl. Runderlass des Ministerialdirektors von Staden/ betr. Berücksichtigung der „Unverletzlichkeit der

Brunner könne die Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen zum zentralen und schwierigsten Diskussionspunkt werden.<sup>1006</sup> Daher müsse die Bundesrepublik durch Konsultationen mit den drei Westmächten in der Bonner Vierergruppe und bilateral mit anderen Regierungen ganz besonders darauf achten, nicht isoliert zu werden und nicht den *good will* der Ostverträge wieder aufs Spiel zu setzen.<sup>1007</sup>

Für eine gemeinsame Haltung der NATO zu dieser Frage war nach bundesdeutscher Auffassung Einsatz dafür erforderlich, dass die „Unverletzlichkeit der Grenzen“ im KSZE-Prinzipienkatalog in konkretem Zusammenhang mit einem Gewaltverbot behandelt werden sollte. Dabei sollte die Übereinstimmung der KSZE-Teilnehmer darin betont werden, dass die KSZE-Prinzipienerklärung vor allem auf der Grundlage der Satzung der Vereinten Nationen (VN-Satzung) ausgearbeitet wurde. Der Begriff der Unverletzlichkeit der Grenzen erschien zwar nicht in der VN-Satzung, war jedoch später insbesondere in der „Erklärung über die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten (*Friendly Relations Declaration*)“ vom 24.10.1970 als Unterfall und Ausfluss eines Gewaltverbots entwickelt worden. Dieser Zusammenhang sollte auch in der KSZE-Prinzipienerklärung gewahrt bleiben.<sup>1008</sup>

Auch im Brief des Bundesaußenministers Scheel an Bundeskanzler Brandt vom 31.1.1973 stand die Grenzfrage im Mittelpunkt.<sup>1009</sup> Darin ging Scheel davon aus, dass durch die starke Betonung der Grenzfrage im sowjetischen Entwurf einer „Generaldeklaration über Grundlagen der europäischen Sicherheit und Prinzipien der Beziehungen zwischen den Staaten in Europa“, der am 17.1.1973 an Bundesminister Bahr im Bundeskanzleramt übergeben worden war, deutlich werde, was der sowjetischen Seite vorschwebte. Im sowjetischen Entwurf erschienen die Unverletzlichkeit der Grenzen und das Gewaltverbot. Im Gegensatz dazu stand der Moskauer Vertrag, worin die in Art. 3 enthaltene Grenzaussage primär dem Gewaltverzicht (Art. 2) zugeordnet wird. Ebenso widersprachen diese dem Art. 2 Abs. 4 der VN-Satzung, der von territorialer Integrität nur im Zusammenhang mit dem Gewaltverzicht spricht. Die Aufnahme des sowjetischen Vorschlags könne Ansatzpunkte für eine höchst unerwünschte Uminterpretierung des Moskauer Vertrages bieten. Dies

---

Grenzen“ in einer KSZE-Prinzipienerklärung, 29.1.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 151-154, hier S. 152.

<sup>1006</sup> Vgl. Delegationsbericht Nr. 92 des Botschafters Brunner, 27.1.1973; VS-Bd. 6115; B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 151, Anm. 4.

<sup>1007</sup> Vgl. Vermerk von Groll, 29.1.1973, a.a.O. Siehe auch Aufzeichnung von Groll/ betr.

KSZE-Prinzipienerklärung; hier: Unverletzlichkeit der Grenzen, 1.2.1973, in: *PAAA*, B 28, 111531.

<sup>1008</sup> Runderlass des Ministerialdirektors von Staden, 29.1.1973, a.a.O., hier S. 152.

<sup>1009</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Brief Scheels an Brandt, 31.1.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 160-166.



gelte insbesondere für den Brief zur deutschen Einheit vom 12.8.1970 und das Offenhalten eines Friedensvertrages. Dadurch könnten auch die Viermächterechte in Bezug auf Deutschland gegenstandslos werden.

Scheel verwies darauf, dass die sowjetische Position in sich widersprüchlich sei, da die Sowjetunion einerseits eine Substanzdiskussion ablehnte, andererseits aber versuchte, das Ergebnis der KSZE selbst vorwegzunehmen, soweit es um solche Punkte ging, an denen sie selbst interessiert war, wozu die Prinzipienklärung und Nachfolgeorganisation gehörten. Darüber hinaus versuchte sie das Koordinierungssystem der westlichen Allianz und der EPZ zu unterlaufen, indem sie die Bundesrepublik, Frankreich und die USA über ihre KSZE-Politik selektiv ansprach und gegebenenfalls gegeneinander ausspielte. Dies sei auch bedeutsam im Hinblick auf sowjetische Tendenzen zum Bilateralismus im Verhältnis zu den USA. Dagegen sollten diese drei westlichen Länder keine Antwort zur Sache geben, um ihren britischen Partnern gegenüber, die offenbar den Entwurf nicht erhalten hatten, nicht illoyal zu erscheinen und deren Solidarität weiterhin zu erhalten. Das Interesse der Bundesregierung sei jedoch groß, den besonderen Draht zu Breschnew nicht zu gefährden und auf diese Weise einen besseren Einblick in die sowjetische Konferenzstrategie und -taktik zu erhalten.<sup>1010</sup>

Auf der anderen Seite bereitete die Bundesregierung schon zu diesem Zeitpunkt eine mögliche Rückfallposition vor.<sup>1011</sup> Für den Fall, dass der westliche Mandatsvorschlag nicht durchsetzbar war und nicht aufrechterhalten werden konnte, so achtete sie darauf, dass die „Unverletzlichkeit der Grenzen“ nicht an erster Stelle aufgeführt wurde, sondern erst nach der Nennung anderer Prinzipien (der souveränen Gleichheit, der friedlichen Streitbeilegung, der Menschenrechte und der Selbstbestimmung) und dass sie darüber hinaus unmittelbar vor oder nach dem Gewaltverbot erwähnt wurde. Auch wurde daran gedacht, schon bei der Erwähnung der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ in einem Mandatsentwurf die fortdauernde Möglichkeit „friedlicher Grenzveränderungen“ zu erwähnen. Als letzte Rückfallposition wurde in Betracht gezogen, auf eine ausdrückliche Erwähnung bestimmter Prinzipien bei der Ausformulierung der Mandate zu verzichten. Aber die Verbindung von Gewaltverzicht, territorialer Integrität und Unverletzlichkeit der Grenzen entsprach schon Ziffer 2 des NATO-Entwurfs zur Prinzipienklärung vom 20.11.1972, die nach VN-Satzung interpretiert werden sollte.<sup>1012</sup> Es

---

<sup>1010</sup> Ebenda, hier S. 161.

<sup>1011</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Fleischhauer, 29.1.1973; VS-Bd. 9073 (212); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 153, Anm. 13.

<sup>1012</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll, 9.2.1973; VS-Bd. 9058

wurde des Weiteren beobachtet, ob die Sowjetunion auch bei der Substanzdiskussion im Plenum unverändert an ihrer Haltung festhielt und ob sie auch von anderen osteuropäischen Staaten eindeutig unterstützt wurde. Die Bundesregierung hielt es deshalb nicht für opportun, zu diesem Zeitpunkt Rückfallpositionen ins Auge zu fassen.<sup>1013</sup>

Im Zusammenhang mit der Sicherheit kam es in den Vorgesprächen in Helsinki darauf an, das Thema der militärischen Sicherheit konkret zu formulieren. Einigkeit bestand darüber, dass die MBFR im eigentlichen Sinne nicht auf der Tagesordnung der KSZE stehen durften. Es war aber klar, dass man nicht über Sicherheit sprechen kann, ohne deren wesentliche militärische Komponente zu erwähnen. Meinungsunterschiede traten bei der Frage auf, inwiefern die KSZE konkrete Maßnahmen auf dem Gebiet der militärischen Sicherheit erörtern sollte. Auf östlicher Seite fehlte jede konkrete Angabe über die Erörterung militärischer Maßnahmen für die Vorgespräche der KSZE. Während die Warschauer-Pakt-Staaten - mit Ausnahme Rumäniens - das Thema überhaupt nicht besprechen wollten, versuchten sich die NATO-Länder und die meisten Neutralen für vertrauensbildende Maßnahmen (Ankündigung von Manövern, Austausch von Manöverbeobachtern) einzusetzen.

Wie schon im Themenabschnitt 6.3.4 erwähnt, stimmten die beiden Supermächte darin überein, KSZE und MBFR getrennt, aber parallel zu verhandeln.<sup>1014</sup> Da dies mit der besonders von den USA vertretenen Auffassung verbunden war, den Teilnehmerkreis von MBFR möglichst einzuengen, musste dies den Widerstand der Bündnisfreien, der Neutralen und kleiner paktgebundener Staaten, wie z. B. Rumänien auf den Plan rufen. Diese Länder fürchteten nun, von den beiden Allianzen „überrollt“ zu werden. Der von der sowjetischen Seite vorgeschlagene Teilnehmerkreis für die MBFR-Verhandlungen vom 18.1. hatte ihr Interesse an diesem Thema wachgerufen. Deshalb legten sie im Verlauf der multilateralen Vorgespräche großen Wert darauf, die militärische Sicherheit auf die Tagesordnung zu setzen.<sup>1015</sup> Am 1.2. berichtete der bundesdeutsche Delegationschef Brunner, die Bündnisfreien und die Neutralen betonten, dass militärische Fragen der KSZE nicht außer Acht gelassen werden dürften.<sup>1016</sup> Sie wollten dadurch nicht zuletzt ihr Mitspracherecht in Abrüstungsfragen sichern.

Innerhalb der NATO wurde über dieses Thema diskutiert. Die Bundesrepublik sowie

---

(210); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 154, Anm. 14.

<sup>1013</sup> Runderlass des Ministerialdirektors von Staden, 29.1.1973, a.a.O., hier S. 153.

<sup>1014</sup> Zum Zusammenhang zwischen KSZE und MBFR vgl. auch Abschnitt 7.1.1 dieser Arbeit.

<sup>1015</sup> Götz von Groll, 1974a, „Die Genfer KSZE-Verhandlungen“, in: *Außenpolitik*, 25/4, S. 7-19, hier S. 8.

<sup>1016</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 116 des Botschafters Brunner, 1.2.1973; Referat 212, Bd. 111529, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 170, Anm. 14.

Großbritannien, die Niederlande, Italien, Belgien und Dänemark waren der Auffassung, dass angesichts der Vorschläge der Neutralen zum Thema „Sicherheit“ sowie unter Berücksichtigung der sowjetischen MBFR-Vorschläge eine Ergänzung des Mandats der Unterkommission für die militärischen Aspekte der Sicherheit notwendig sein könne.<sup>1017</sup> Andererseits informierte der Leiter der sowjetischen Delegation Falin beim Abendessen mit dem deutschen Delegationschef Brunner am 19.1. über die Absicht der UdSSR, dass sie nunmehr „vertrauensbildende und stabilitätsfördernde“ Maßnahmen der Sicherheit als Gegenstand der Konferenz akzeptieren könne.<sup>1018</sup> Da er aber gleichzeitig den Wunsch äußerte, diese Art bilateraler Kontakte mit den Vereinigten Staaten, Frankreich und der Bundesrepublik fortzusetzen, achtete der Westen weiterhin darauf, ob dadurch die atlantische Solidarität in Gefahr gebracht werden könnte. Im Verlauf der zweiten Runde fühlte sich die Sowjetunion jedoch unter erheblichem Zeitdruck. Die NATO-Staaten waren sich bewusst, dass sie diesen Zeitdruck nutzen konnten, um echte Zugeständnisse des Ostens zu erreichen.<sup>1019</sup> Am Ende dieser Runde akzeptierte die Sowjetunion den Zusammenhang zwischen politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit durch Einfügung vertrauensbildender Maßnahmen. Zu Beginn der dritten Runde regte der Vertreter der Schweiz einen Sonderausschuss für die militärische Sicherheit an. Gegen Ende dieser Phase einigten sich die Beteiligten darauf, die militärischen Aspekte in zwei Untergruppen aufzuteilen: in vertrauensbildende Maßnahmen einerseits und in eine Verbindung zu den MBFR-Gesprächen andererseits.<sup>1020</sup>

## **b) Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Nichteinmischung**

Die vorläufige Bewertung der zweiten Phase der multilateralen Gespräche wurde am 25.1.1973 im Politischen Ausschuss auf der Ebene der Gesandten der NATO erörtert. Dabei wurde die allgemeine Entwicklung der multilateralen Vorbereitung als befriedigend bewertet. Neben der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ forderte der Osten eine verstärkte Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem und technologischem Gebiet (vgl. auch Abschnitt 7.1.2). Die Diskussion über diese Frage gestaltete sich weniger kontrovers als die Behandlung des Tagesordnungspunkts „Sicherheit“. Der sowjetische Entwurf für den Arbeitsauftrag der zweiten

---

<sup>1017</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 26.1.1973, a.a.O., hier S. 134 und 136. Zur Rolle der Neutralen vgl. Abschnitt 3.3 dieser Arbeit.

<sup>1018</sup> Aufzeichnung über das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin, 24.1.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 105-112, hier S. 110, Anm. 19.

<sup>1019</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 26.1.1973, a.a.O., hier S. 135.

<sup>1020</sup> Groll (1974a), a.a.O., hier S. 9.

Kommission auf der KSZE fand deswegen uneingeschränkte Zustimmung bei den westlichen Verbündeten.<sup>1021</sup> Die Bereiche Handel, Industrie, Wissenschaft und Technik sowie Umweltschutz standen hierbei im Mittelpunkt. Ungarn, das zu den von der Sowjetunion am 22.1. eingebrachten Vorschlägen Stellung genommen hatte, betonte am 24.1. die Prinzipien Nichtdiskriminierung, Überwindung des geschlossenen Marktsystems und Meistbegünstigung, und machte konkrete Vorschläge im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit und des Umweltschutzes.<sup>1022</sup>

Auf der Basis dieser ungarischen Stellungnahme überprüfte der Westen, inwieweit die Vorstellungen des Ostens mit den im westlichen Bündnis entwickelten Vorstellungen zu vereinbaren waren.<sup>1023</sup> In den Vorgesprächen unterstrich die westliche Delegation, dass es sich bei den von der KSZE in diesem Zusammenhang zu beratenden Themen nicht um Wirtschaftsverhandlungen handeln könne, sondern es vielmehr Aufgabe der KSZE sein müsse, eine ausführliche Diskussion der Hindernisse einzuleiten, die verstärkten Wirtschaftsbeziehungen im Wege standen, da über Wirtschaftsfragen im eigentlichen Sinne auf der KSZE nicht verhandelt werden dürfe.<sup>1024</sup> Gleichzeitig versuchten die Vertreter der EG-Staaten den Staaten des Warschauer Pakts klarzumachen, dass die erweiterte Gemeinschaft Westeuropas nicht gegen das Interesse der Osteuropäer gerichtet sei, sondern dass eine Zusammenarbeit mit der EG viele Vorteile biete.<sup>1025</sup> Außerdem muss man sich vor Augen halten, dass die technologische Forschung und die industrielle Verwertung neuer Forschungsergebnisse im Westen weitgehend eine Sache von Privatfirmen war und von den Regierungen nur wenig beeinflusst werden konnte. Deshalb sollten sich die osteuropäischen Länder, die an einer engen Zusammenarbeit wirklich interessiert waren, überlegen, unter welchen Bedingungen ihnen Kapitalbeteiligungen möglich erschienen, ohne dass ihr Wirtschaftssystem dafür grundlegend geändert werden musste.<sup>1026</sup>

Nach dem Ende der zweiten Runde bilanzierte der bundesdeutsche Delegationschef Brunner den Verlauf und die Ergebnisse dieser Runde.<sup>1027</sup> Er wies darauf hin, dass im Vergleich zu anderen Themen eine flexible sowjetische Haltung überwiegend nur bei der wirtschaftlichen

---

<sup>1021</sup> Vgl. Mallmann/Meier, a.a.O., hier S. 10.

<sup>1022</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 26.1.1973, a.a.O., hier S. 136, Anm. 17.

<sup>1023</sup> Ebenda, hier S. 136.

<sup>1024</sup> Vgl. Götz von Groll, 1972, „Ost-West-Gespräche in Helsinki“, in: *Außenpolitik*, 23/9, S. 513-524., hier S. 520.

<sup>1025</sup> Vgl. Mallmann/Meier, a.a.O., hier S. 10.

<sup>1026</sup> Vgl. Groll (1972), a.a.O., hier S. 521.

<sup>1027</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 9.2.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 208-213.

Zusammenarbeit zu erwarten sein dürfte. In diesem Bereich stünde ihre Forderung nach Nichtdiskriminierung an erster Stelle, bei den Kontakten das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten.<sup>1028</sup> Bei den Gesprächen erwies sich, dass für die osteuropäischen Länder vor allem die Frage der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen von großer Bedeutung war. Die Verbesserung der Rentabilität der Exporte war eines der wichtigsten Ziele der östlichen Wirtschaftspolitik. Als Gegenleistung kam für den Westen die Beseitigung von administrativen Handelshemmnissen in Betracht, die aus dem östlichen Wirtschaftssystem resultierten.<sup>1029</sup> Insgesamt war jedoch das sowjetische Konzept konservativ ausgerichtet, auf die Bestätigung und Institutionalisierung der Großmachtrolle der Sowjetunion auf multilateraler europäischer Ebene.<sup>1030</sup>

In Bezug auf die Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich wurde auch in der sowjetischen Erklärung vom 31.1.1973 das Prinzip der Nichteinmischung und daran anschließend die territoriale Integrität, der Gewaltverzicht, die Unabhängigkeit und die Gleichberechtigung hervorgehoben.<sup>1031</sup> Diese Prinzipien waren allgemein anerkannt als grundsätzliche Prinzipien der freundschaftlichen Beziehungen. Der Osten behauptete, mehr Zusammenarbeit und mehr gegenseitiges Verständnis könnten aber etwas mit Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten zu tun haben. Mit diesem Argument wollte er das Außenverhältnis der „sozialistischen Staatengemeinschaft“ zu den einzelnen sogenannten kapitalistischen Staaten bekräftigen, d. h. ein Sonderverhältnis der sozialistischen Staaten untereinander und ihre Abgrenzung gegenüber den anderen europäischen Staaten bestätigen.

Dazu gehörte auch die Forderung des Ostens nach „friedlicher Koexistenz“, die schon in der amerikanisch-sowjetischen Grunderklärung vom 29.5.1972 angedeutet worden war.<sup>1032</sup> Während im sowjetischen Entwurf vom 31.1.1973 betont wurde, dass die Unterschiede der sozialpolitischen Systeme kein Hindernis für eine Fortentwicklung der Beziehungen bilden sollten, versuchte der Osten mit der Erwähnung der friedlichen Koexistenz das Sonderverhältnis zwischen den sozialistischen Staaten zu wahren, das ebenfalls durch die Breschnew-Doktrin sichergestellt wurde.<sup>1033</sup> Der Westen hingegen erhoffte, dass die Bekräftigung der Breschnew-Doktrin durch

---

<sup>1028</sup> Ebenda, hier S. 208.

<sup>1029</sup> Vgl. dazu Fernschreiben des Botschafters Sachs an das Auswärtige Amt/ betr. Vorbereitung der KSZE im Rahmen der Gemeinschaft, 9.2.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 213-218, hier S. 217.

<sup>1030</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 9.2.1973, a.a.O., hier S. 209.

<sup>1031</sup> Vgl. dazu Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt/ betr. Wertung der sowjetischen Intervention vom 31.1.73, 31.1.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 167-170, hier S. 167.

<sup>1032</sup> Vgl. Groll (1972), a.a.O., hier S. 519. Zur amerikanisch-sowjetischen Grundsatzerklärung vom 29.5.1972 vgl. *EA* 1972, D 289-291.

<sup>1033</sup> Vgl. dazu Brief Scheels an Brandt, 31.1.1973, a.a.O., hier S. 166.

andere Mittel ausgeglichen werden würde.

Im Vergleich zu den anderen Bereichen waren die Debatten in Korb 2 bei den Genfer Verhandlungen vom 18.9.1973 bis 21.7.1975 allgemein weniger kontrovers. In der Frage der „Ost-West-Wirtschaftskooperation“ hatte die Sowjetunion zunächst die Absicht verfolgt, eine Art europäische Wirtschaftscharta auszuarbeiten, mit der ein langfristiges Kooperationsprogramm zwischen Ost und West eingeleitet werden sollte. Dabei war aber insbesondere die Formulierung einer Bestimmung, wonach die Vorteile und Verpflichtungen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Systemen ausgewogen sein sollten, das Meistbegünstigungsrecht gewährt und Handelshemmnisse abgebaut werden müssten, umstritten. Entsprechend bot die Abfassung des Unterkapitels „Handel“ die meisten Probleme. In den Bereichen der industriellen Kooperation dagegen traten keine größeren Schwierigkeiten zutage. In den Fragen des wissenschaftlich-technologischen Austauschs und der Probleme der Umwelt gab es kaum Kontroversen. Daher konnte der Unterausschuss die Arbeit bereits im Juni 1974, also ein Jahr vor den anderen Gremien, abschließen. Der Osten versuchte, in der Präambel zu Korb 2 ausdrücklich auf das Prinzip der Nichteinmischung Bezug zu nehmen und zu stipulieren, dass die Zusammenarbeit mit „Respekt für die Gepflogenheiten und Sitten jedes Landes“ zu erfolgen habe.<sup>1034</sup>

Während es dem Osten nicht gelang, in der Schlussakte die Meistbegünstigung als Regel für den Ost-West-Handel zu verankern, fand das Gegenseitigkeitsprinzip in Korb 2 seine Berücksichtigung.<sup>1035</sup> Deshalb sind im Vergleich zu den anderen Themen die Verhandlungen in Korb 2 für den Westen grundsätzlich als Erfolg zu werten.<sup>1036</sup> Aber die Politikwissenschaftlerin Helga Haftendorn warnte davor, dass die Bedeutung dieses Bereiches für den Verhandlungsprozess nicht überschätzt werden sollte. Trotz des vom Osten und vom Westen manifestierten Interesses an der Weiterentwicklung der Wirtschaftskooperation wären beide Seiten bereit gewesen, „die KSZE platzen zu lassen, wenn in der Frage der Prinzipienklärung und der humanitären Kontakte keine Übereinkünfte möglich gewesen wären.“<sup>1037</sup>

### **c) Die westliche Forderung nach mehr menschlichen Kontakten**

---

<sup>1034</sup> Vgl. Berndt von Staden, 1990, *Der Helsinki-Prozeß*, München, S. 45.

<sup>1035</sup> Vgl. Schlotter (1999), a.a.O., S. 263.

<sup>1036</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Blech an das Auswärtige Amt/ betr. Korb II; hier: Erste Schlußbewertung, 22.7.1975, in: *AAPD 1975*, Bd. II, S. 1000-1003.

<sup>1037</sup> Vgl. Haftendorn (1983), a.a.O., S. 479 f.

Die westliche Forderung nach mehr Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen bildete neben der Prinzipiendeklaration den Hauptstreitpunkt bei den multilateralen Vorgesprächen.<sup>1038</sup>

Während man im Osten von einer Variante des Antikommunismus oder einem neuen Instrumentarium der westlichen Subversionsstrategie gegen die sozialistischen Staaten sprach, führten die osteuropäischen Staaten auch die kulturelle Zusammenarbeit an, die von den westlichen und den neutralen Teilnehmern aber dem gesonderten Themenkreis der Verstärkung der menschlichen Kontakte durch „freien Austausch von Menschen, Ideen und Information“ zugeordnet wurden. Die westlichen Vertreter konnten bei der Betonung der menschlichen Kontakte von einem taktischen Vorteil profitieren, gaben sie doch die definitive Einwilligung zum Abhalten der Konferenz noch nicht.<sup>1039</sup> Auch in der NATO-Ministerratssitzung vom 7./8.12.1972 in Brüssel wurde darauf verwiesen, dass dieses Begehren auf lange Sicht und sehr behutsam verfolgt werden sollte, um nicht kontraproduktiv zu wirken. Dabei kämen Familienzusammenführungen und Jugendaustausch als erste Schritte in Frage. Der Westen hoffte, man könne die Einstellung der jungen Generation im Westen zur NATO günstig beeinflussen, wenn man die Ostblockstaaten zwingen, Farbe zu bekennen.<sup>1040</sup>

Im Osten hingegen war man erst nach der Rede von Leonid Breschnew vom 21.12.1972 bereit, über Fragen des Austausches von Menschen, Ideen und Information zu verhandeln. Darin wurde aber betont, dass die Möglichkeiten einer Verständigung nur dann gegeben seien, wenn eine derartige Zusammenarbeit die Souveränität und die Gesetze eines jeden Landes respektiere und nicht den Ideen des Friedens und der guten Nachbarschaft zuwiderlaufe.<sup>1041</sup> Auch in dem am 17.1.1973 im Bundeskanzleramt übergebenen sowjetischen Entwurf einer „Generaldeklaration über Grundlagen der europäischen Sicherheit und Prinzipien der Beziehungen zwischen den Staaten in Europa“ wurde darauf aufmerksam gemacht, dass sich der Punkt „menschliche Kontakte“ bei der angestrebten Zusammenarbeit auf den Tourismus beschränken solle. Nach östlicher Auffassung sollte die Zusammenarbeit ganz allgemein in doppelter Weise eingeschränkt sein, nämlich durch das Prinzip des gegenseitigen Nutzens und unter dem Vorbehalt der Nichtdiskriminierung.<sup>1042</sup> Bei den

---

<sup>1038</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Mallmann/Meier, a.a.O., S. 11 f.

<sup>1039</sup> Vgl. Gerhard Henze, 1975, „Neue Aufgaben der Entspannungspolitik: Freizügigkeit und verbesserte Informationsmöglichkeiten als Ziele der KSZE“, in: *EA* 18/1975, S. 567-576, hier S. 569.

<sup>1040</sup> Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 8.12.1972, a.a.O., hier S. 1790.

<sup>1041</sup> Vgl. Mallmann/Meier, a.a.O., hier S. 12.

<sup>1042</sup> Vgl. Brief Scheels an Brandt, 31.1.1973, a.a.O., hier S. 164.

multilateralen Gesprächen der KSZE brachte die sowjetische Delegation am 22.1.1973 einen Vorschlag für die Tagesordnung ein. Da sie darin als Punkte auch kulturelle, intellektuelle und menschliche Beziehungen nannte, gewann der Westen den Eindruck, dass man sich auf sowjetischer Seite offener und flexibler verhalte als vorher.<sup>1043</sup>

In der Frage der Mandate zeigte die Sowjetunion aber weiterhin eine zögerliche Haltung. Zu Beginn der zweiten Runde der multilateralen Vorgespräche wurden vom Westen die Mandate für die Kommissionen zu den vier Tagesordnungspunkten vorgeschlagen. Im Gespräch mit dem französischen Staatspräsidenten Pompidou vom 11.1.1973 tat Breschnew so, als ob er den Text dieser Mandate gar nicht kenne.<sup>1044</sup> Während es dem Westen vor allem um eine bessere Zusammenarbeit zwischen Individuen oder unabhängigen Organisationen ging, legte der Osten das Schwergewicht auf die Zusammenarbeit der Staaten, um die menschlichen Kontakte unter Kontrolle der Regierung halten zu können. Insbesondere Polen wandte sich strikt gegen westliche Bestrebungen, das Thema Familienzusammenführung unter dem Punkt „Verbesserungen der menschlichen Kontakte“ auf der KSZE zu diskutieren, da es eine ausschließlich bilaterale Angelegenheit sei.<sup>1045</sup> Zwar übernahm die Sowjetunion die Trennung von wirtschaftlicher Zusammenarbeit und menschlichen Kontakten in der westlichen Aufgliederung der Tagesordnung, und der Westen hielt es für einen positiven Fortschritt,<sup>1046</sup> jedoch waren schon in dieser Phase die unterschiedlichen Vorstellungen zu diesem Themenbereich in beiden Lagern zu erkennen.

### **7.3.3 Die Suche nach Kompromiss in der Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen**

Das entscheidende Tauschgeschäft, das den Kompromiss zwischen Ost und West ermöglichte, war erst nach der dritten Phase der multilateralen Gespräche vom 26.2. bis 6.4.1973 möglich. Hierbei standen die Fragen der Unverletzlichkeit der Grenzen und die der Freizügigkeit im Vordergrund. Eine Einigung in den Verhandlungen über den Prinzipienkatalog, die vor allem zwischen den Delegationen der Bundesrepublik und der Sowjetunion geführt wurden, konnte erst im März 1973 erzielt werden.

Am 5.3.1973 legte der Delegationschef der Bundesrepublik Brunner eine Liste von

---

<sup>1043</sup> Vgl. dazu Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 22.1.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 58-79, hier S. 66 f.

<sup>1044</sup> Ebenda.

<sup>1045</sup> Vgl. Mallmann/Meier, a.a.O., hier S. 12 f.; Abschnitt 4.2 dieser Arbeit.

<sup>1046</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 9.2.1973, a.a.O., hier S. 208.



Prinzipien vor, über die während der Konferenz verhandelt werden sollte. Darin akzeptierte die Bundesrepublik zum ersten Mal die Eigenständigkeit des Grundsatzes der Unverletzlichkeit der Grenzen. Gleichzeitig empfahl sie, dass die Sowjetunion dafür neben dem Selbstbestimmungsgrundsatz auch die Einbindung eines eigenständigen Prinzips der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten annehmen sollte.<sup>1047</sup> Die Sowjetunion war immerhin der Auffassung, dass das Selbstbestimmungsrecht und die Menschenrechte in eine niedrigere Stufe eingeordnet werden sollten. Nach ihrer Ansicht seien die Menschenrechte Bestandteil der Menschenrechtserklärung, aber kein zwischenstaatliches Prinzip.<sup>1048</sup> In seiner Erklärung vom 29.3. behauptete der sowjetische Delegationsleiter, Mendelewitsch, dass das Selbstbestimmungsrecht in Europa keine Rolle mehr spiele, da es sich nur auf die Liquidierung des Kolonialsystems beziehe.<sup>1049</sup> Er brachte indirekt auch zum Ausdruck, dass die Bundesrepublik den sowjetischen Standpunkt in der Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen schon im Moskauer Vertrag vom 12.8.1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR anerkannt hatte. Ferner beschränkte er die Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen nur auf bloße Grenzkorrekturen.

In der Aufzeichnung vom 9.4.1973 befasste sich Ministerialdirektor van Well mit grundsätzlichen Meinungsunterschieden zwischen Ost und West.<sup>1050</sup> Nach westlicher Auffassung musste die Prinzipienklärung auf den allgemein geltenden völkerrechtlichen Grundsätzen für zwischenstaatliche Beziehungen basieren. Die Unverletzlichkeit der Grenzen sollte in Übereinstimmung mit der VN-Satzung und der VN-Deklaration über freundschaftliche Beziehungen dem völkerrechtlichen Gewaltverbot zugeordnet werden. Daher stünde der Begriff der Unverletzlichkeit der Grenzen zu der Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen nicht im Widerspruch, auch im Sinne der deutschen und europäischen Option.

Dagegen bezeichnete der Osten die Unverletzlichkeit der Grenzen als ein „zentrales Prinzip“ für die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten. Er wolle den Begriff der Unverletzlichkeit der Grenzen in Übereinstimmung mit der Festschreibung des Status quo in Europa aus dem Zusammenhang des Gewaltverzichts herauslösen und in Richtung auf eine

---

<sup>1047</sup> Vgl. Becker, a.a.O., S. 176.

<sup>1048</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 31.1.1973, a.a.O., hier S. 168; Drahterlass Nr. 431 von Staden/ betr. KSZE-Prinzipienklärung; hier: Selbstbestimmungsrecht, 2.2.1973, in: *PA44*, B 28, 111531. Für den Wortlaut einer „Universellen Erklärung der Menschenrechte, die die UNO-Generalversammlung am 10.12.1948 mit Resolution Nr. 217 verabschiedete, vgl. *United Nations Resolutions*, Serie I., Bd. II, S. 135-141.

<sup>1049</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well/ betr. KSZE-Prinzipienklärung, 9.4.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 482-489.

<sup>1050</sup> Ebenda, hier S. 486-489.

Grenzanerkennung und einen Ausschluss friedlicher Grenzänderungen umdeuten lassen. Während die Unverletzlichkeit der Grenzen in den östlichen Vorschlägen unter den zu berücksichtigenden Prinzipien an erster Stelle aufgeführt war, stellte der westliche Mandatsvorschlag, der von Italien eingebracht worden war, den engen Zusammenhang mit dem Gewaltverzicht durch die Formulierung „Verzicht auf Androhung oder Anwendung von Gewalt, insbesondere bezüglich der Unverletzlichkeit der Grenzen“ ausdrücklich klar.<sup>1051</sup>

Bei den Vorgesprächen in Helsinki wandte sich die Sowjetunion vor allem gegen eine ausdrückliche Verbindung zwischen Gewaltverzicht und Unverletzlichkeit der Grenzen. Die Bundesrepublik hingegen sah sich veranlasst, darauf hinzuweisen, dass sich dieser enge Zusammenhang schon eindeutig aus dem Moskauer Vertrag ergab und auch in einer KSZE-Prinzipienerklärung ausdrücklich bestätigt werden müsse. Dieser Zusammenhang wurde auch bei der Sitzung des KSZE-Unterausschusses der EPZ am 12./13.4.1973 festgestellt. Dabei war klarzustellen, ob auch der Brief zur deutschen Einheit berücksichtigt werden musste.<sup>1052</sup> Aus bundesdeutscher Sicht musste darüber hinaus der Inhalt dieses Briefes mit Blick auf das Offenhalten der deutschen Frage im Zusammenhang mit der Prinzipienerklärung durch Abgabe einer entsprechenden einseitigen Erklärung verankert werden. Man sei sich im Klaren darüber, dass die Voraussetzung dafür sowohl eine geschlossene Haltung der Westmächte als auch eine Zusage der Sowjetunion war, auf Widerspruch zu verzichten.<sup>1053</sup> Um einen ausdrücklichen Widerspruch der Sowjetunion zu verhindern, sollte die sowjetischen Delegation über den Inhalt der beabsichtigten Erklärung informiert werden.<sup>1054</sup>

Außerdem herrschte in der EPZ und der NATO die gemeinsame Auffassung, dass die Prinzipien Unverletzlichkeit der Grenzen und territoriale Integrität bezüglich ihrer Reihenfolge unmittelbar als Anschluss an den Gewaltverzicht festgelegt werden sollten. Bei den Diskussionen schien die sowjetische Delegation zu Konzessionen in dieser Frage bereit zu sein. Sie gab zu erkennen, dass sie für das Kommissionsmandat eine Lösung akzeptieren könne, bei der die Unverletzlichkeit der Grenzen nicht an erster Stelle, sondern erst nach dem Gewaltverzicht aufgeführt wurde, sofern die vom Westen vorgeschlagene ausdrückliche Verbindung entfalle. In diesem Falle hoffte der Westen, dass die Sowjetunion einer gleichwertigen Berücksichtigung von

---

<sup>1051</sup> Ebenda, hier S. 486 f.

<sup>1052</sup> Ebenda, hier S. 484 f. und 487 f.

<sup>1053</sup> Vgl. Vermerk des Vortragenden Legationsrats Hillger, 12.4.1973; Referat 212, Bd. 111531, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 485, Anm. 13.

<sup>1054</sup> Vgl. Drahterlass Nr. 1578 des Ministerialdirektors van Well, 9.5.1973; Referat 212, Bd. 111532, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 485, Anm. 14.

Selbstbestimmungsrechten im Prinzipienkatalog zustimmen würde. Nach den westlichen Vorstellungen konnte der Zusammenhang zwischen Gewaltverzicht und Unverletzlichkeit der Grenzen sowohl durch die Reihenfolge als auch durch die Beschränkung der Quellen auf die einschlägigen VN-Dokumente gewahrt bleiben, in denen dieser Zusammenhang eindeutig zum Ausdruck kam.<sup>1055</sup>

Vor Eintritt in die am 25.4. beginnende vierte Runde in der EPZ und NATO wurde die taktische Frage abgestimmt, zu welchem Zeitpunkt die ausdrückliche Verbindung von Gewaltverbot und Unverletzlichkeit der Grenzen in dem Mandat fallengelassen werden könne. Bei der Formulierung der gemeinsamen Position zu dieser Frage spielte die Bundesrepublik eine aktive Rolle. Sie war sich bewusst, dass sie in der EPZ und in der NATO nicht den Eindruck erwecken durfte, als sei das Problem für sie sekundär.<sup>1056</sup>

#### **7.3.4 Koordination innerhalb der Allianz im Kontext des neuen europäisch-amerikanischen Verhältnisses**

Parallel zu den multilateralen Vorgesprächen in Helsinki wurden die Kontakte zwischen der Bundesrepublik und den anderen Westmächten immer weiter fortgeführt, um eine gemeinsame Position des Westens zur KSZE zu erreichen. Die Bundesregierung hielt dies für wichtig und betonte wiederholt die Notwendigkeit der westlichen Solidarität gegenüber ihren Partnern.

Im Brief vom 9.2.1973 an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Henry Kissinger, stellte Egon Bahr Überlegungen zum Vorgehen bei den Vorgesprächen in Helsinki an.<sup>1057</sup> Darin machte er darauf aufmerksam, dass sich der Westen darüber verständigen müsse, wie interne Absprachen in der Meinungsbildung im Westen eingeführt werden sollten. Bahr war sich bewusst, dass die multilateralen Gespräche der KSZE sehr viel schwieriger zu steuern seien als die Berlin-Verhandlungen. Deshalb versuchte er die gemeinsame Position des Westens dazu zu erreichen und die deutschlandpolitischen Interessen der Bundesrepublik im Rahmen der westlichen Konferenzstrategie durchzusetzen. Seiner Meinung nach wären die KSZE-Verhandlungen noch relativ schwieriger als die MBFR. In der Grenzfrage sollte die Bundesregierung fest bleiben und die Verknüpfung von Gewaltverzicht und Unverletzlichkeit der Grenzen nicht fallen lassen. Gleichzeitig sollte sie bemüht sein, sich die Unterstützung ihrer Verbündeten zu erhalten und sich

---

<sup>1055</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 9.4.1973, a.a.O., hier S. 488 f.

<sup>1056</sup> Vgl. Ebenda, hier S. 482, Anm. 1.

<sup>1057</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Brief Bahrs an Kissinger, 9.2.1973, in: *DEB*, Ord. 439.

selbst nicht mehr zu exponieren als nötig.<sup>1058</sup> Daher sollte der Westen hinsichtlich der Verbindung zwischen MBFR und KSZE in der Frage der Teilnahme Ungarns an den MBFR Druck auf die Sowjetunion dadurch ausüben, dass er im KSZE-Bereich langsamer trete.<sup>1059</sup>

Dass Bahr eine enge Verankerung der USA an Europa für unerlässlich hielt, wird daran deutlich, dass er der Frage der Errichtung eines „Ständigen Organs“ positiv gegenüberstand. Nach seiner Ansicht würde darin die Möglichkeit gesehen, den USA ein zusätzliches institutionell verankertes Mitspracherecht in Europa zu sichern, obwohl er sich klar darüber war, dass es innerhalb des Bündnisses Schwierigkeiten geben würde, eine gemeinsame Position zu erreichen.<sup>1060</sup> Bahr stand dieser Frage mit Interesse deshalb gegenüber, „weil zu bedenken sei, dass es günstig sein könnte, das amerikanische politische Engagement in Europa durch eine amerikanische Teilnahme an einem solchen Organ zu konsolidieren.“<sup>1061</sup> Er war sich jedoch bewusst, dass die Bundesregierung zunächst im Einklang mit ihren Alliierten äußerste Zurückhaltung in dieser Frage üben sollte.<sup>1062</sup>

Auch im deutsch-britischen Regierungsgespräch vom 2.3.1973 wurde die Frage der Ausgestaltung eines „Ständigen Organs“ erörtert. Dabei habe man sich britischerseits besorgt gezeigt, dass die Amerikaner bisher eine vergleichsweise geringere Rolle gespielt hätten. Die britische Regierung stünde unter dem Eindruck, dass die USA die KSZE so schnell wie möglich hinter sich bringen und auf keinen Fall weitere Konferenzen wollten. Nach ihrer Auffassung ergäbe sich die Notwendigkeit sorgfältiger Arbeit ohne Zeitdruck in der Ausschlussphase, wenn das Schlussdokument befriedigend ausfiele. Da die amerikanische Regierung aber schnelle Fortschritte anstrebte, würde der Druck wachsen, diese Phase knapp zu bemessen. Dazu bemerkte Bahr, dass auch er die Gefahren ähnlich sah. Er machte deutlich, dass sich das Interesse der Bundesrepublik darauf richtete, etwas zu gewinnen, was die USA politisch in Europa binden sollte. „Neben der NATO und dem Berlin-Abkommen könnte eine nicht-militärische West-Ost-Klammer interessant werden, durch die die USA auf nicht begrenzte Zeit in Europa gebunden würden. Damit werde ein zusätzliches politisch-psychologisches Sicherheitselement geschaffen.“ Er verwies auch darauf, dass mit einer Schaffung eines solchen Organs keine neuen Verpflichtungen entstehen dürften, die

---

<sup>1058</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden/ betr. KSZE und MBFR; hier: Gespräch mit Herrn Bundesminister Bahr am 21.2.1973, 22.2.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 299 f.

<sup>1059</sup> Zur Frage der Teilnahme Ungarns an den MBFR-Explorationsgesprächen vgl. z. B. Fernschreiben des Ministerialdirektors von Staden an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel/ betr. MBFR; hier: Exploration in Wien, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 252-254.

<sup>1060</sup> Vgl. Brief Bahrs an Kissinger, 9.2.1973, a.a.O.

<sup>1061</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden 22.2.1973, a.a.O., hier S. 299.

<sup>1062</sup> Ebenda, hier S. 300.

über die bisherigen der NATO hinausgehen würden.<sup>1063</sup>

Neben der Frage eines ständigen Organs wurden die Komplexe des freien Austausches und der Grenzen im Prinzip zur Sprache gekommen. Während sich die Staaten des Warschauer Pakts freie Kontakte leisten wollten, ohne ihre innere Machtstruktur zu gefährden, ging es der Bundesregierung darum, in dieser Frage zu konkreten Fortschritten zu kommen und vor allem „die Bemühungen um einen innerdeutschen Modus vivendi in eine West-Ost-Gesamtregelung in Europa einzubetten.“<sup>1064</sup> Zur Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen machte sie darauf aufmerksam, dass sie nicht über das hinausgehen wollte, was sie in den Ostverträgen konzidiert hätte. Sie fuhr jedoch fort, dass sie jedoch insofern über die Frage des Rangs der Prinzipien kompromissbereit war. Nach bundesdeutscher Ansicht war die Koordinierung der EPZ, die durch die Notwendigkeit der Einigung auf gemeinsame Positionen mit politischer Substanz gefüllt worden war, sehr wichtig für die NATO, und die westliche Solidarität sollte von den bundesdeutschen Forderungen im Rahmen der KSZE nicht aufs Spiel gesetzt werden.<sup>1065</sup>

Die Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen war auch Thema einer Sitzung des KSZE-Unterausschusses der EPZ am 12./13.4.1973 in Brüssel. Dabei wurde seitens der Bundesrepublik festgestellt, gemeinsame westliche Position zu dieser Frage auch im Hinblick auf das Offenhalten der deutschen Frage zu erreichen.<sup>1066</sup> Die Bundesregierung versuchte ihr Interesse vor allem im Hinblick darauf durchzusetzen, den Inhalt des Briefs zur deutschen Einheit im Zusammenhang mit der KSZE-Prinzipienerklärung zu verankern. Die Sowjetunion wollte demgegenüber mit dem Prinzip „Unverletzlichkeit der Grenzen“ ihre Kriegsbeute von 1945 sichern und die Wiedervereinigung Deutschlands sowie einen eventuellen staatsrechtlichen Zusammenschluss Westeuropas zumindest erschweren.<sup>1067</sup> Darüber hinaus rechnete der Westen damit, dass die Sowjetunion wieder eine viel härtere Haltung einnehmen werde, wenn er der Einberufung der Konferenz zustimmte. Die Bundesrepublik ging davon aus, dass der Westen seiner geschlossenen Haltung in dieser Frage entscheidende Bedeutung beimessen sollte und dass ein

---

<sup>1063</sup> Aufzeichnung über das deutsch-britisches Regierungsgespräch/ betr. Besuch des britischen Premierministers Heath in Bonn am 1./2.3.1973; hier: Protokoll der Besprechung Bundeskanzler – Premierminister Heath in Anwesenheit der beiden Delegationen im Bundeskanzleramt am 2.3.1973, 2.3.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 335-343, hier S. 340.

<sup>1064</sup> Ebenda, hier S. 339.

<sup>1065</sup> Ebenda, hier S. 338 f.

<sup>1066</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll, 18.4.1973; VS-Bd. 9071 (212); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 484, Anm. 11.

<sup>1067</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 512; VS-Bd. 9072 (212); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 482, Anm. 5.

Alleingang selbstverständlich nicht in Betracht kommen dürfte.<sup>1068</sup>

Am 23.4.1973 machte Henry Kissinger in New York unter der Überschrift „*The Years of Europe*“ Ausführungen über die Europa-Politik der USA. Darin legte er ein nachdrückliches Bekenntnis zur atlantischen Allianz und zur Dauerhaftigkeit der Zusammengehörigkeit und Zusammenarbeit der „atlantischen Völker“ ab. Nach der Regelung des amerikanisch-sowjetischen und des amerikanisch-chinesischen Verhältnisses machte sich die Regierung Nixon daran, die Beziehungen zu Westeuropa den neuen Machtstrukturen anzupassen und das ökonomisch wachsende Westeuropa in das amerikanische Globalkonzept einzufügen.<sup>1069</sup> Diese neue amerikanische Vorstellung schien für die Bundesrepublik Widersprüche in den Forderungen und Erwartungen an Europa zu enthalten.<sup>1070</sup> Zwar sei die Absicht deutlich spürbar, mit der Rede nicht zuletzt isolationistischen Tendenzen in den USA entgegenzuwirken, werde die entschiedene Ablehnung ihrer einseitiger Truppenverminderungen in Europa mit der Forderung eines „*burden sharing*“ in einen deutlichen Zusammenhang gesetzt. Kissinger habe daher viel Wert auf die gemeinsamen Ziele der atlantischen Allianz gelegt, um durch straffere Zusammenstellung und Einordnung der Interessen der Verbündeten innerhalb der westlichen Allianz Schranken gegen eine Ausweitung des sowjetischen Einflusses in Europa zu errichten. Laut Staden sei nicht festzustellen, ob diese neue Atlantik-Charta zur Ausbalancierung der KSZE-Ergebnisse dienen solle.

Auch im Gespräch zwischen Bahr und Kissinger am 30.4. wurden das europäisch-amerikanische Verhältnis und die sicherheitspolitische Frage sowie das Thema KSZE und MBFR erörtert.<sup>1071</sup> Bahr sprach zunächst davon, dass für die Bundesregierung vor allem ein Punkt aus Kissingers Rede unklar geblieben sei, wie künftig das Gewicht der Sicherheitsfrage sein werde. Kissinger entgegnete, dass die Sicherheit bei dem künftig anzustrebenden europäisch-amerikanischen Verhältnis zwar ein zentrales Thema blieb, die amerikanische Öffentlichkeit sich aber zu fragen beginne, ob die westliche Allianz noch am Leben sei, da „in den

---

<sup>1068</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 9.4.1973, a.a.O., hier S. 483.

<sup>1069</sup> Präsident Nixon hielt sich vom 21. bis 28.2.1972 in der Volksrepublik China auf und besuchte die UdSSR vom 22. bis 30.5.1972. Für den deutschen Wortlaut der Rede Kissingers vgl. *EA* 1973, D 220-224. Siehe auch Kissinger (1979), a.a.O., S. 181-192; Hacke (1983), a.a.O., S. 181-185. Der Politikwissenschaftler Werner Link wies darauf hin, dass diesem neuen Konzept die machtpolitische und realistische Einschätzung zugrunde lag, dass die USA globale Interessen und Verantwortlichkeiten hätten und die europäischen Verbündeten nur regionale Interessen verfolgten, die nicht automatisch identisch seien. Link (1986), a.a.O., S. 246.

<sup>1070</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters von Staden an das Auswärtige Amt/ betr. Ansprache Dr. Kissingers beim Jahresessen der Associated Press in New York am 23.4.1973 „*The Year of Europe*“, 26.4.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 585-591.

<sup>1071</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Vermerk über Gespräch Bahrs mit Kissinger und Sonnenfeld am 30.4.1973, in: *DEB*, Ord. 439.

letzten zehn Jahren innerhalb der Allianz nichts spektakulär Positives geschehen sei.<sup>1072</sup> Schon in seinem Brief an Kissinger am 14.4. übermittelte Bahr die Einschätzung des Ost-West-Verhältnisses, dass eine systematische, aber nicht wahllose Erweiterung der wirtschaftlichen Ost-West-Beziehungen „die Widersprüche in den kommunistisch regierten Ländern steigern“ und „zu weiteren Modifikationen des Systems beitragen“ werde.<sup>1073</sup> Er unterstrich die Notwendigkeit, auf beiden Seiten des Atlantiks „psychologisches Gegengewicht gegen gewisse Allianzverdrossenheit zu finden“ und eine „plausible Doktrin für deren Fortbestehen zu entwickeln.“<sup>1074</sup>

Mit Blick auf die Kosten der Verteidigung wurden aber die Unterschiede der beiden Seiten deutlich. Während Kissinger die Frage stellte, warum die USA weiterhin mehrere hunderttausend Truppen in Europa stationieren und unterhalten sollten, widersprach Bahr, „Verantwortung für Sicherheit ist nicht teilbar, bleibt bei den USA, deshalb kein Grund, dass die Europäer mehr zahlen.“<sup>1075</sup> Kissinger hielt es für wenig sinnvoll, dass sie sich zur Zeit über die Frage von Zahlungen für US-Truppen unterhielten, solange keine neue Doktrin für die Allianz bestünde. Er fuhr ergänzend fort, dass die amerikanische Forderung nach höheren Leistungen Europas nicht bedeuten könne, dass dies vor allem der Bundesrepublik treffe.

In Bezug auf die KSZE erklärte Bahr, dass sich die Formulierung des Mandats für die Kommission ganz auf die Grenzfrage zugespitzt habe. Die Bundesregierung könnte keiner Formulierung zustimmen, die hinter der des Moskauer Vertrages zurückbleiben würde. Nach Ansicht Bahrs würde sich die Sowjetunion jedoch schließlich mit einer dem Moskauer Vertrag entsprechenden Formulierung einverstanden erklären. Er betonte: „Die Grenzfrage hat für uns absolute Priorität.“<sup>1076</sup> Dazu machte Kissinger deutlich, die amerikanische Regierung hätte volles Verständnis für den Standpunkt der Bundesregierung und sei bereit, diesen zu unterstützen. Sie sei nicht gewillt, KSZE-Fragen bilateral mit der Sowjetunion vorzuentcheiden und Druck auf die Bundesrepublik auszuüben. Nach ihrer Ansicht müsse die Bundesregierung selber bestimmen, was für den Westen akzeptabel sei. Kissinger bat daher die Bundesregierung darum, dafür Sorge zu tragen, dass die amerikanische Delegation in Helsinki von ihren bundesdeutschen Kollegen über deutschen Standpunkt voll informiert werde und dessen Haltung verstehen könne.

---

<sup>1072</sup> Ebenda.

<sup>1073</sup> Brief Bahrs an Kissinger, 14.4.1973, in: *DEB*, Ord. 439.

<sup>1074</sup> Vermerk über Gespräch Bahrs mit Kissinger und Sonnenfeld am 30.4.1973, a.a.O.

<sup>1075</sup> Ebenda.

<sup>1076</sup> Ebenda.

Am 1./2.5.1973 hielt sich Bundeskanzler Brandt in den USA auf. Im Gespräch mit ihm erklärte Nixon, dass sich „keine ungerechtfertigte Euphorie der Entspannung“ entwickeln dürfe, die Tendenzen des Isolationismus oder der einseitigen Abrüstung in den USA fördern würde.<sup>1077</sup> Er wies darauf hin, dass die Sowjetunion immer noch oder erneut versucht sein könnte, Europa und Amerika zu trennen. Er betonte daher die politische, geographische und wirtschaftliche „Schlüsselposition“ der Bundesrepublik in diesem Zusammenhang. Aber die bundesdeutsche Delegation in Helsinki erwartete von den USA, eine entscheidende Rolle in der Grenzfrage zu spielen.<sup>1078</sup> Nach bundesdeutscher Ansicht sollten die USA als nukleare Großmacht der Sowjetunion klarmachen, dass ein Überschreiten der mit der Grenzaussage des Moskauer Vertrages gezogenen Linie für sie nicht tragbar sei. Zwar zeigte die amerikanische Regierung kein besonderes starkes Interesse an der KSZE, sondern vielmehr an der strategischen Rüstungskontrolle sowie den MBFR.<sup>1079</sup> Beide Seiten waren sich jedoch darüber einig, dass sie die Kontakte für die gemeinsame Verhandlungsposition zur KSZE fortsetzen sollten und die Bundesrepublik dabei eine aktive Rolle spielen sollte.

Nach Brandts Besuch in Washington gab es aber Pressemitteilungen, durch die der Eindruck erweckt werden konnte, als habe die deutsche Seite einen großen Sieg davongetragen und als sei dieser Triumph ihr zugefallen, weil Nixon wegen der Watergate-Problematik aus einer Position der Schwäche heraus habe verhandeln müssen.<sup>1080</sup> In der Tageszeitung „*The New York Times*“ vom 5.5.1973 hieß es: „The absence of Mr. Kissingers phrase in the joint declaration has been seized upon here as a kind of German declaration of independence from American proposals.”<sup>1081</sup> Auch im Nachrichtsmagazin „Der Spiegel“ vom 7.5. wurde berichtet, dass Brandt „in seinem Engagement für einen emanzipierten Halbkontinent zwischen Amerika und der Sowjetunion“ jene Passage in

---

<sup>1077</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Vermerk des Bundeskanzlers Brandt über das Gespräch mit Präsident Nixon am 1.5.1973, 1.5.1973, in: *WBA*, Schriftwechsel/Aufzeichnungen geheim/vertraulich, Ord. 32.

<sup>1078</sup> Vgl. Vermerk des Ministerialdirigenten Brunner, 30.4.1973, Ministerbüro, Bd. 555, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 642, Anm. 3.

<sup>1079</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, 20.5.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 758-765, hier S. 765.

<sup>1080</sup> Vgl. Privatdienstschreiben des Botschafters von Staden an Staatssekretär Frank, 12.5.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 675-678. Am 17.6.1972 wurden fünf Personen bei einem Einbruch in die Büroräume der Demokratischen Partei im Watergate-Hotel verhaftet. Bei den anschließenden Ermittlungen stellte sich heraus, dass sie Beziehungen zum Wahlkampfbüro des Präsidenten Nixon hatten. Nachdem im Verlauf der Verhöre von Mitarbeitern von Nixon bekanntgeworden war, dass Nixon sei 1971 alle Gespräche in seinem Büro auf Tonband aufgezeichnet hatte, beantragte der am 27.2.1973 vom amerikanischen Senat eingesetzte Untersuchungsausschuss die Herausgabe der Tonbänder, die Nixon zunächst verweigerte und im Oktober 1973 nur unvollständig übergab. Im Zuge dieser Auseinandersetzung wurde in der Öffentlichkeit und im Kongress die Frage erörtert, ob ein Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Nixon eingeleitet werden sollte.

<sup>1081</sup> Siehe *The New York Times*, 5.5.1973, zitat nach dem Drahtbericht Nr. 1364 des Botschafters von Staden, 7.5.1973; Referat 204, Bd. 101381, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 675, Anm. 3.



Kissingers provokantem Programm einer neuen Atlantik-Charta gestört habe, in der die globalen Interessen der USA den nur regionalen Ansprüchen Europas übergeordnet waren.<sup>1082</sup> Aber im Schreiben an Staatssekretär Frank betonte der Botschafter der Bundesrepublik, von Staden, dass die Gespräche doch sehr freundschaftlich verlaufen seien. Er fuhr fort,

„Man ist sich auch sehr leicht über die weitere Behandlung der atlantischen Thematik einig geworden. An keiner Stelle hat die Unterhaltung einen kontroversen Charakter angenommen. Auch auf deutscher Seite hat es keinerlei polemische Äußerungen gegeben. Man hat unter Freunden gesprochen und deshalb auch die große Mehrzahl der deutschen Formulierungsvorschläge für die gemeinsame Erklärung ohne weiteres akzeptiert.“<sup>1083</sup>

Der Bundeskanzler selbst unterstrich schon am 2.5.1973 in einer Rede vor dem National Press Club in Washington, dass man beiderseits des Atlantiks „überragende gemeinsame Interessen habe und er keinerlei Anzeichen dafür sehe, „dass sich an der Gemeinsamkeit der Interessen künftig etwas ändert.“<sup>1084</sup> Außerdem hob er im Gespräch mit Breschnew vom 18.5. hervor, dass die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion keinerlei Gegengewicht oder keinerlei Wettbewerb im Verhältnis zu den USA oder der EG bedeuten dürfte.<sup>1085</sup> Die Bundesregierung war sich bewusst, dass es bei der Durchsetzung ihrer nationalen Interessen sehr wichtig war, mit den USA in der Frage der KSZE Kontakt zu halten.

### **7.3.5 Der Weg zu den Schlussempfehlungen vom 8.6.1973**

Nach der Osterpause beschleunigten sich die Vorbereitungsarbeiten, bei denen die Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Freizügigkeit im Mittelpunkt stand. Neben diesen Themen ist auch die Frage der vertrauensbildenden Maßnahmen im Zusammenhang mit den MBFR zur Sprache gekommen. Bezüglich des Konferenzdatums war die sowjetische Seite der Ansicht, dass der 27./ 28.6.1973 für den Beginn der Außenministerkonferenz in Betracht gezogen werden sollte.

---

<sup>1082</sup> Siehe den Artikel „Wir haben sie an die Brust genommen“, in: *Der Spiegel*, Nr. 19 vom 7.5.1973, S. 19. Vgl. auch *AAPD* 1973, Bd. II, S. 673, Anm. 4.

<sup>1083</sup> Privatdienstschreiben des Botschafters von Staden an Staatssekretär Frank, 12.5.1973, a.a.O., hier S. 677.

<sup>1084</sup> Siehe *Bulletin*, 1973, S. 455, Zitat nach: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 616, Anm. 5.

<sup>1085</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, 18.5.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 710-723, hier S. 717.

Die vertrauensbildenden Maßnahmen hingen eng mit den militärischen Aspekten der Sicherheit zusammen (vgl. auch Abschnitt 7.3.2.a). Die sowjetische Delegation sah sich nicht in der Lage, einer Rüstungskontrolle zustimmen zu können.<sup>1086</sup> Im Gespräch mit der bundesdeutschen Delegation am 28.4. erklärte der sowjetische Delegationsleiter, „die Forderung nach einer Ankündigung von Truppenbewegungen und Manövern sei ein *stumbling block*.“<sup>1087</sup> Von militärischen Aspekten der Sicherheit wollte die Sowjetunion „so gut wie nichts wissen.“<sup>1088</sup> Für die Bundesregierung hingegen war das Thema der Abrüstung entscheidend bei ihrer Entspannungspolitik. Auch beim gesamteuropäischen Konzept Egon Bahrs sollten die Truppenreduzierungen neben den vertrauensbildenden Maßnahmen eine fast gleichwertige Rolle spielen (vgl. Abschnitt 2.4). Innerhalb der westeuropäischen Koordinationsgremien versuchte die deutsche Seite, durch ihre Zustimmung zu kulturpolitischen Interessen Frankreichs, sich mit den anderen EPZ-Partnern auf dem Gebiet der vertrauensbildenden Maßnahmen zu verständigen.<sup>1089</sup> Da die Sowjetunion sich aber weigerte, die Ankündigung von Truppenbewegungen in die vertrauensbildenden Maßnahmen einzubeziehen, schienen die militärischen Aspekte der Sicherheit auf der KSZE sehr bescheiden auszufallen.<sup>1090</sup>

Die Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen war das wichtigste Thema bei den Vorgesprächen in Helsinki.<sup>1091</sup> Dazu gab der bundesdeutsche Delegationschef Brunner am 23.5.1973 bei der Verabschiedung des Prinzipienmandats eine Erklärung der Bundesregierung ab.<sup>1092</sup> Dabei wurde klargestellt, dass die Unverletzlichkeit der Grenzen nicht gleichbedeutend mit Unabänderlichkeit sei. Die Bundesrepublik wollte dadurch die deutsche Wiedervereinigungsoption festschreiben und die sowjetische Auffassung zur Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen konterkarieren, indem sie forderte, die Möglichkeit einvernehmlicher Grenzänderungen in den

---

<sup>1086</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 31.1.1973, a.a.O., hier S. 169.

<sup>1087</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 339 von Grolls, 28.4.1973, in: *PA444*, Referat 212, Bd. 111516.

<sup>1088</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt/ betr. Stand der KSZE-Vorbereitung, 12.5.1973, in: *AAPD 1973*, Bd. II, S. 672-675, hier S. 674.

<sup>1089</sup> Vgl. dazu Becker, a.a.O., S. 177.

<sup>1090</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 12.5.1973, a.a.O., hier S. 672.

<sup>1091</sup> Vgl. z. B. „Report on the Meeting of the Deputy Foreign Ministers“, 21.5.1973, in: Csaba Békés/Anna Locher/Christian Nuenlist (Hrsg.), 2005, *Records of the Meetings of the Warsaw Pact Deputy Foreign Ministers*, Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact (PHP), unter: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?id=15700>, (abgerufen am 25.5.2007). Im Gespräch mit Kissinger wies auch Bahr auf die Verschärfung der Diskussion in dieser Frage hin. Vgl. Vermerk über Gespräch zwischen Bundesminister Bahr und Kissinger und Sonnenfeld am 30.4.1973, a.a.O.

<sup>1092</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Drahtbericht Nr. 431 von Brunner, 23.5.1973; Referat 212, Bd. 111531, in: *AAPD 1973*, Bd. II, S. 697, Anm. 14. Siehe auch Fernschreiben des britischen Delegationschefs Elliot an seinen Außenminister Douglas-Home, 23.5.1973, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 131 f.

Prinzipientext mit aufzunehmen.<sup>1093</sup> Neben der Unverletzlichkeit der Grenzen ging es bei dieser Erklärung auch um das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen. Damit sollte sowohl die Möglichkeit der friedlichen Grenzänderung und der friedlichen Vereinigung der beiden deutschen Staaten nach dem Grundsatz der Selbstbestimmung, als auch die der künftigen Entwicklung der westeuropäischen politischen Einheit offen gehalten werden. Auch im Gespräch mit dem DDR-Staatssekretär Michael Kohl am 16.5.1973 machte Egon Bahr darauf aufmerksam, dass es für die Bundesrepublik wichtig sei, gerade bei der Zielsetzung der EG, Grenzen aufheben zu können.<sup>1094</sup> Für die Einbindung des eigenständigen Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen in den Prinzipienkatalog wurden die folgenden fünf Voraussetzungen genannt:

- 1) Erwähnung der Ziele und Prinzipien der VN-Charta als Rechtsquelle;
- 2) Erwähnung der VN-Erklärung über freundschaftliche Beziehungen;
- 3) Einordnung der Unverletzlichkeit der Grenzen unmittelbar nach dem Gewaltverzicht;
- 4) Sowjetische Klarstellung, dass die Unverletzlichkeit der Grenzen die Möglichkeit der Grenzaufhebung unberührt lasse;
- 5) Gleichberechtigte Aufnahme von Menschenrechten und Selbstbestimmungsrecht als selbstständige Prinzipien im Katalog.<sup>1095</sup>

Dieser Standpunkt der Bundesrepublik wurde von Italien, Irland, den USA, Großbritannien und der Schweiz unterstützt. Auch der französische Botschafter teilte Brunner mit, dass die eigene Delegation bereit sei, die Bundesrepublik bei dieser Erklärung zu unterstützen. Es sei festzustellen, dass die Bundesregierung durch ihre Zustimmung zur Aufnahme der Unverletzlichkeit der Grenzen als eigenständiges Prinzip Konzessionen machte. Im Gegenzug müsste der Osten aber neben dem Selbstbestimmungsgrundsatz auch die Einbindung der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten akzeptieren.<sup>1096</sup> Es war gelungen, das Prinzip der Nichteinmischung vor dem Menschenrechtsprinzip einzuordnen.<sup>1097</sup>

Beim Punkt „menschliche Kontakte, Kultur- und Informationsaustausch“ standen die Versuche der sowjetischen Delegation im Mittelpunkt, diese Ergebnisse bereits durch eine Präambel

---

<sup>1093</sup> Vgl. Lentz, a.a.O., S. 163 f.

<sup>1094</sup> Aufzeichnung des Bundesministers Bahr/ betr. Persönliches Gespräch mit StS Kohl am 16.5.1973, 16.5.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 694-698, hier S. 698.

<sup>1095</sup> Ebenda.

<sup>1096</sup> Vgl. auch Becker, a.a.O., S. 176 f.

<sup>1097</sup> Vgl. Thomas, a.a.O., S. 61.

einzu­schränken und die Verhandlungsergebnisse nur auf der Basis von gegenseitig vereinbarten Worten festzuschreiben. Nach ihrer Auffassung musste das Prinzip der Nichteinmischung an die Spitze des Mandats gestellt werden.<sup>1098</sup> Am 7.4.1973 berichtete der britische Delegationsleiter T.A.K. Elliot an seinen Außenminister Douglas-Home, dass die Situation in diesem Bereich sehr schwierig sei.<sup>1099</sup> Entgegen den westlichen Forderungen nach konkreten Kooperationspunkten wollte der Osten sich mit seinem Wunsch nach Nichteinmischung durchsetzen. Zum anderen sollten keine Konzessionen bezüglich der Freizügigkeit gemacht werden und die Zusammenarbeit auf kulturelle Kooperationen und das Bildungswesen eingeschränkt werden.<sup>1100</sup> Im Gespräch mit Henry Kissinger unterstrich Breschnew, dass die Sowjetunion „keine Unterminierung des eigenen Systems durch eine spektakuläre Aufmachung der Austauschproblematik hinnehmen könne.“<sup>1101</sup> Es schien dem Westen, dass das Endresultat auf diesem Gebiet doch dürftig sein könnte, auch wenn westliche Interessen erfolgreich durchgesetzt würden.<sup>1102</sup>

Im Hinblick auf das geplante Konferenzdatum Ende Juni spürte die Sowjetunion aber zunehmend den Zeitdruck. Hinzu kam, dass Breschnew vom 18. bis 22.5.1973 seinen ersten Besuch in Bonn plante. Im Gespräch mit Brandt am 20.5. drängte er sehr darauf, die Vorgespräche zu beschleunigen, um das Gipfeltreffen als dritte Phase der KSZE noch in diesem Jahr stattfinden zu lassen.<sup>1103</sup> Schon vor dem Besuch Breschnews schrieb Brandt aber an ihn, dass der Fragenkreis „menschliche Kontakte, kulturelle Zusammenarbeit, Informationsaustausch“ bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausreichend erörtert werden konnte. Nach Ansicht Brandts sollte sich deshalb die am 25.4. beginnende vierte Runde dieses wichtigen Themas vordringlich annehmen.<sup>1104</sup> Aus diesem Grund sah sich die Sowjetunion gezwungen, prozedurale Konzessionen zu machen. Am 17.5. schlug die sowjetische Delegation vor, ihren Anspruch auf den Hinweis der „Nichteinmischung“ als Gegenleistung für folgende drei Pakete aufzugeben:

1) Einführung in die Präambel unter voller Respektierung der Prinzipien von Korb 1;

---

<sup>1098</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 396 des Ministerialdirigenten Brunner, 12.5.1973; Referat 212, Bd. 111516, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 673, Anm. 5.

<sup>1099</sup> Fernschreiben Elliots an Douglas-Home, 7.4.1973, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 116-120, hier S. 118.

<sup>1100</sup> Ebenda; Memorandum G.G.H. Waldens für den Mitarbeiter im britischen Außenministerium, Crispin Charles Cervantes Tickel, 16.4.1973, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 120 f.

<sup>1101</sup> Der Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger, hielt sich vom 4. bis 9.5.1973 in Moskau auf. Vgl. dazu Fernschreiben des Botschafters von Staden an Ministerialdirektor van Well/ betr. Unterrichtung über die Gespräche Kissinger – Breschnew, 12.5.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 668-671, hier S. 669.

<sup>1102</sup> Vgl. Memorandum Waldens für Tickel, 16.4.1973, a.a.O., hier S. 121.

<sup>1103</sup> Aufzeichnung des Bundeskanzlers Brandt/ betr. Vieraugengespräch mit Breschnew am Sonntag, 20.5.73, 10.15 bis 11.45 Uhr, 20.5.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 745-747, hier S. 746.

<sup>1104</sup> Brief Brandts an Breschnew, 24.4.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. I, S. 563-566, hier S. 565 f.

- 2) Einfügung einer Formulierung in das Mandat der „menschlichen Kontakte“, dass die entsprechenden Angelegenheiten durch „die Betroffenen eines Staates“ überprüft und festgelegt werden sollten;
- 3) Ablehnung einer „Reisefreiheit innerhalb“ der beteiligten Länder.<sup>1105</sup>

Dass die Sowjetunion Bereitschaft zeigte, den Hinweis der „Nichteinmischung aufzugeben und die vom Westen vorgeschlagenen Lösungen zu akzeptieren“, konnte zwar als psychologischer Sieg für den Westen gewertet werden,<sup>1106</sup> jedoch versuchte sie, diese soweit wie möglich sachlich einzuschränken.<sup>1107</sup> Darüber hinaus suchte sie auch nach einer Verbindung dieser Konzessionen mit für sie günstigen Entwicklungen in anderen Bereichen.<sup>1108</sup>

Im zeitlichen Zusammenhang mit den in Wien parallel verlaufenden MBFR-Verhandlungen erklärte Breschnew, die Sowjetunion sei bereit, die Verhandlungen über die MBFR einen Monat nach Abschluss der dritten Phase der KSZE zu beginnen.<sup>1109</sup> Nach amerikanischer Ansicht hingegen mussten die MBFR-Verhandlungen vor dem Zusammentritt des Kongresses im Januar 1974 eingeleitet sein. Aber die sowjetische Tendenz, ihrerseits einen *link* zwischen dem Beginn der MBFR-Verhandlungen und dem Abschluss der KSZE herzustellen, aktualisierte erneut die Diskussion über diesen Zusammenhang.<sup>1110</sup>

Bei der Unterrichtung über seine Gespräche mit Breschnew vom 12.5.1973 bemerkte Henry Kissinger, ihm sei die europäische Haltung zur KSZE schwer verständlich. Seiner Meinung nach „sollte man diese Konferenz möglichst schnell über die Bühne bringen und nicht verzögern“, während die Bundesregierung darauf verwies, dass die Kombination der amerikanischen und sowjetischen Zeitvorstellungen sie unter erheblichen Zeitdruck setzen könnte.<sup>1111</sup> Aber Egon Bahr

---

<sup>1105</sup> Vgl. Telegram Nr. 489 im britischen Außenministerium, 17.5.1973, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, hier S. 129, Anm. 9.

<sup>1106</sup> Vgl. Fernschreiben Elliots an Douglas-Home, 19.5.1973, ebenda, S. 128-131, hier S. 129.

<sup>1107</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 396 von Brunner, 12.5.1973, a.a.O.

<sup>1108</sup> Vgl. Fernschreiben Elliots an Douglas-Home, 5.5.1973, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 121-123, hier S. 122.

<sup>1109</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters von Staden an Ministerialdirektor van Well, 12.5.1973, a.a.O.

<sup>1110</sup> Vgl. Fernschreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll, 22.5.1973, VS-Bd. 9077 (212); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 803, Anm. 8.

<sup>1111</sup> Fernschreiben des Botschafters von Staden an Ministerialdirektor van Well, 12.5.1973, a.a.O., hier S. 669. Im Gespräch mit Brandt vom 29.5. wies auch der britische Premierminister Heath darauf hin, die Amerikaner seien an einer schnellen Beendigung der KSZE interessiert und auch an einer zügigen Behandlung von MBFR, damit sie mit dem inneren Druck und Senator Mansfield fertig werden könnten. Heath befürchtete, die USA könnten daher versuchen, auf die Europäer Druck ausüben, Zugeständnisse zu machen. Vgl. dazu Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Premierminister Heath, 29.5.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 858-864, hier S. 863.

verstand auch, dass die KSZE, die die Sowjetunion ja weiterführen wollte, nur das „Feuilleton“, und die MBFR die wichtigere und seriösere Sache sei. Zwar lehnte die Bundesregierung die zeitliche Verknüpfung von KSZE und MBFR ab,<sup>1112</sup> man fand jedoch in Washington und Bonn einen Kompromiss dahingehend, dass Bahr aussprach: „Wenn sie (die Sowjets: Anm. d. Verfassers) eine Abschlusskonferenz haben wollen, dann kann es die erst geben, wenn die erste Phase der MBFR abgeschlossen ist.“<sup>1113</sup> Der militärische Aspekt der Sicherheit war für die Bundesregierung wichtig bei ihrer Entspannungspolitik. Dementsprechend bewertete man auch gegenüber der Sowjetunion die vertrauensbildenden Maßnahmen positiv, vor allem die Anmeldung von Truppenbewegungen, über die Breschnew bei seinem Besuch in Bonn sehr präzise informierte.<sup>1114</sup> Innerhalb der westlichen Verbündeten bestanden jedoch Meinungsverschiedenheiten über die MBFR, die die gemeinsame westliche Position belasteten.<sup>1115</sup>

Bei der NATO-Ministerkonferenz 14./ 15.6.1973 in Kopenhagen wurde die Diskussion über den zeitlichen Zusammenhang zwischen MBFR und KSZE zunächst kontrovers geführt, aber dieser Zusammenhang schien den Ministern durch das Kommuniké Ziffer 6 und 7 genügend abgesichert.<sup>1116</sup> Man wusste jedoch, dass der Westen der Sowjetunion gegenüber noch Hebel in der Hand hatte (Hinauszögern des Beginns oder Nichtbeginns der 2. bzw. 3. Phase, Verlangsamung des Tempos der MBFR-Verhandlungen), falls die Sowjetunion ihre Zusage in der Datumsfrage nicht einhalten sollte, dass die MBFR-Verhandlungen im September oder Oktober 1973 beginnen würden.<sup>1117</sup>

---

<sup>1112</sup> Vgl. Runderlass des Ministerialdirigenten Simon/ betr. Deutsch – französische Außenminister Konsultationen am 12.6.1973 in Bonn, 14.6.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 991-996, hier S. 995.

<sup>1113</sup> Vgl. Aufzeichnung des Botschafters Roth/ betr. BSR-Sitzung am 24.5.1973; hier: MBFR und KSZE, 24.5.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 801-804, hier S. 804.

<sup>1114</sup> Ebenda, hier S. 803.

<sup>1115</sup> Vgl. z. B. Privatdienstschreiben des Botschafters Roth an Staatssekretär Frank, 25.5.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 808-811. Siehe auch sein Runderlass/ betr. MBFR; hier: Erörterung des „Guideline Paper“, 30.5.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 901 f. Bei der deutsch-französischen Außenministerkonsultation am 12.6.1973 betonten die Franzosen die Gefahr der MBFR und sie stünden dem ganzen Komplex weiterhin sehr skeptisch gegenüber. Vgl. Runderlass des Ministerialdirigenten Simon, 14.6.1973, a.a.O., hier S. 995. Zu den Meinungsverschiedenheiten innerhalb der westlichen Verbündeten hinsichtlich des Bilateralismus der Supermächte vgl. auch Yamamoto, a.a.O., S. 249-256.

<sup>1116</sup> Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. NATO-Ministerkonferenz in Kopenhagen 14./15.6.1973, 16.6.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1002-1010, hier S. 1003. In Ziffer 6 wurde zum Ausdruck gebracht, „dass, wir bereits vereinbart, Verhandlungen über spezifische Truppenverminderungen und damit zusammenhängende Maßnahmen in Mitteleuropa im Oktober 1973 beginnen, und bekräftigten die Bedeutung, die sie einer schnellen Verwirklichung dieser Zusage beimessen.“ Auch in Ziffer 7 fand man den Ausdruck, „die Bereitschaft der Länder des Warschauer Pakts, zu ausgewogenen Ergebnissen beizutragen, würde zusammen mit einem erfolgreichen Abschluss der parallel laufenden Verhandlungen der KSZE den Weg zu fruchtbareren und stabileren Verhältnissen in Europa öffnen.“ Zum deutschen Wortlaut des Kommunikés der NATO-Ministerratstagung am 14./15.6.1973 in Kopenhagen vgl. *EA* 1973, D 385.

<sup>1117</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 16.6.1973, a.a.O., hier S. 1005.

In der für den Westen und die neutralen Staaten zentralen Frage der „menschlichen Kontakte“ bei den Vorgesprächen der KSZE konnten dem Osten nur durch einen Kompromiss Zugeständnisse abgerungen werden: Als der Westen sich bereit erklärte, im Prinzipienkatalog die Unverletzlichkeit der Grenzen als eigenständige Formel zu akzeptieren, war auch die sowjetische Seite zu Konzessionen auf dem Gebiet der menschlichen Kontakte und Information bereit.<sup>1118</sup> Beim Treffen der Stellvertretenden Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten vom 21.5. in Moskau wurde festgestellt, dass sie die vom Westen vorgeschlagenen Lösungen akzeptieren würden, wenn die Formel der Nichteinmischung in die innere Angelegenheiten, die Sitten und die Gebräuche der sozialistischen Länder und die Grundsätze der staatlichen Souveränität beachtet würden.<sup>1119</sup> Die sowjetische Auffassung, dass die Kooperation in dieser Frage bei jedem Staat flexibel angewendet werden sollte, wurde auch bei den Sitzungen vom 2./4./5.6. immer wieder erörtert.<sup>1120</sup> Aber die sowjetische Delegation zeigte sich in der letzten Phase flexibler, als man im Westen erwartet hatte.<sup>1121</sup> Ein Kompromiss für die Einbeziehung der „humanitären Fragen“ in die Überschrift für diesen Korb wurde am 7.6., dem letzten Tag der Konsultationen, vereinbart. Für diesen Themenkomplex einigte man sich auf die Bildung von vier Unterkommissionen: 1. menschliche Kontakte; 2. Informationsaustausch; 3. kulturelle Kooperation; 4. Bildungswesen.

Bei der Vorverhandlungsphase in Dipoli wurde ein Konsens in Form von „Schlussempfehlungen“<sup>1122</sup> erarbeitet. Diese Empfehlungen enthielten als Kernstück spezifische Mandate für die nachfolgende Kommissionsarbeit sowie allgemeine Hinweise zur Organisation der KSZE, zur Tagesordnung und entsprechende Themenschwerpunkte, Verfahrensregeln sowie einen Finanzierungsschlüssel. Sie bildeten den grundlegenden Rahmen der nachfolgenden Verhandlungen. Bei den Vorgesprächen der KSZE funktionierte die politische Abstimmung der EG im Rahmen der EPZ insgesamt so gut, dass sie dort das Gegengewicht zur Sowjetunion in Helsinki bildete, während die USA eine eher blasse Haltung zeigten.<sup>1123</sup>

---

<sup>1118</sup> Vgl. Karl E. Birnbaum, 1974, „Die Genfer Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit: Eine Zwischenbilanz“, in: *EA* 10/1974, S. 305-317. Birnbaum spricht von einem „ausgewogenen Kompromiss“ innerhalb der einzelnen Abschnitte der menschlichen Kontakte.

<sup>1119</sup> „Report on the Meeting of the Deputy Foreign Ministers“, 21.5.1973, in: Békés/Locher/Nünlist (Hrsg.), a.a.O.

<sup>1120</sup> Vgl. z. B. Ferraris, a.a.O., S. 37.

<sup>1121</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Simon/betr. Gespräch des Staatssekretärs Frank mit Botschafter Sauvagnargues; hier: Europäische Politische Zusammenarbeit, 7.6.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 945-947, hier S. 946.

<sup>1122</sup> Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen in Helsinki, 8.6.1973, in: Jacobsen u. a. (Hrsg.), II, a.a.O., S. 593-607.

<sup>1123</sup> Vgl. z. B. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou, 22.6.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1034-1043, hier S. 1035.

#### 7.4 Außenministerkonferenz vom 3. bis 7.7.1973 in Helsinki

Nach dieser sechsmonatigen Vorbereitung begann am 3.7.1973 offiziell die erste Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa mit einem fünftägigen Treffen der Außenminister der 35 Teilnehmerstaaten in Helsinki (Marokko war hinzugekommen).<sup>1124</sup> Dabei oblagen den Regierungsvertretern zwei Aufgaben: Zum einen hatten sie den Standpunkt des eigenen Landes zu den allgemeinen Fragen der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit in einer Grundsatzerklärung darzulegen.<sup>1125</sup> Zum anderen ging es darum, sich mit den Vorbereitungen für die nachfolgende in Genf stattfindende Kommissionsphase zu befassen. Sie billigten dabei die Schlussempfehlungen der Konsultationen von Dipoli.

Der Außenministerkonferenz kam so nur die Funktion zu, die Hauptkonferenz offiziell und öffentlichkeitswirksam zu eröffnen. Auf die Inhalte und Schwerpunkte der anschließenden Detailverhandlungen konnten die Minister nur durch eigene Vorschläge und Akzentsetzungen in ihren Grundsatzreferaten einwirken.

Die Sowjetunion legte dabei das Schwergewicht auf den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Grenzen, der die Voraussetzung für den Frieden in Europa darstelle. In seiner Rede vom 3.7. führte Außenminister Gromyko aus: „Jeder Staat betrachtet seine territoriale Integrität natürlich als das Wichtigste. Um zu lernen, ständig Frieden miteinander zu halten, muss man von der unbedingten Anerkennung des Prinzips der Untastbarkeit der Grenzen ausgehen.“<sup>1126</sup> Der Außenminister der DDR, Otto Winzer, interpretierte diesen Grundsatz als die „völkerrechtlich bindende Anerkennung der territorialen Realitäten,“ die „durch die Sicherheitskonferenz ihre multilaterale Bestätigung finden“ müsse. „Unter diesem Aspekt gewinnen solche Prinzipien wie die Unverletzlichkeit der Grenzen und die Achtung der territorialen Integrität auf dieser Konferenz erstrangige Bedeutung. Die Nichtanerkennung von Grenzen war ein wesentlicher Bestandteil der politischen und diplomatischen Vorbereitung des Zweiten Weltkrieges durch einflussreiche Kreise des ehemaligen Deutschen Reiches.“<sup>1127</sup>

---

<sup>1124</sup> Communiqué über die erste Phase der KSZE in Helsinki am 7.7.1973, in: Jacobsen u. a. (Hrsg.), II, S. 716 f. Zur Außenministerkonferenz in Helsinki vgl. Ferraris, a.a.O., S. 89-98; Acimovic, a.a.O., S. 123 f.

<sup>1125</sup> Einzelne Grundsatzklärungen der Außenminister sind enthalten in: Jacobsen u. a. (Hrsg.), II, S. 611-676.

<sup>1126</sup> Zu den Ausführungen des sowjetischen Außenministers Gromyko am 3.7.1973 auf der KSZE in Helsinki vgl. EA 1973, D 431.

<sup>1127</sup> Zu den Ausführungen des DDR-Außenministers Winzer am 4.7.1973 auf der KSZE in Helsinki vgl. EA 1973 D 440 f.



Dagegen betonte die westliche Seite das Prinzip des Gewaltverzichts. Eine Reihe von westlichen Ländern haben deutlich gesagt, dass die Unverletzlichkeit der Grenzen Ausfluss des Gewaltverzichts sei und nicht das Recht auf friedliche Aufhebung von Grenzen beeinträchtigen dürfe. In seiner Rede vom 4.7. führte Bundesaußenminister Scheel aus: „Die Bundesrepublik Deutschland hat den Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt stets als ein wesentliches Element ihrer Politik angesehen.“<sup>1128</sup> Eine Möglichkeit für die friedliche Änderung von Grenzen sei für die Bundesrepublik aus den zwei folgenden Gründen wichtig:

„Einmal im Interesse der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, die sich das Ziel gesetzt haben, vor dem Ende dieses Jahrzehnts die Gesamtheit ihrer Beziehungen in eine europäische Union umzuwandeln. Zum anderen ist es – wie die Bundesregierung wiederholt klargestellt hat – das politische Ziel der Bundesrepublik Deutschland, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt.“<sup>1129</sup>

Zur Unverletzlichkeit der Grenzen erwartete die Bundesregierung darüber hinaus, dass die diesbezügliche Erklärung des amerikanischen Außenministers Rogers vom 5.7. von der Sowjetunion als Signal dafür empfunden werden dürfte, dass sie mit einer Überschreitung des Moskauer Vertragswerks in dieser Frage nicht rechnen könne.<sup>1130</sup>

Bei der westlichen KSZE-Politik stand ferner die Forderung nach konkreten Fortschritten im Bereich der humanitären Erleichterungen im Vordergrund. Bundesaußenminister Scheel hob hervor; „Zu der Entspannung gehören humane Praktiken entlang der Grenzen. Wir dürfen die Grenzen auch nicht länger zu einem unüberwindbaren Hindernis für getrennte Familien machen.“<sup>1131</sup> Die Bundesregierung sah darin auch verbesserte Besuchsmöglichkeiten, die freie Verbreitung und den Zugang zu Informationen, sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Journalisten.<sup>1132</sup> Nach ihrer Vorstellung könne die KSZE nur erfolgreich sein, wenn konkrete Ergebnisse erzielt würden, die auch praktische Maßnahmen zur Erleichterung von humanitären

---

<sup>1128</sup> Zu den Ausführungen des Bundesaußenministers Scheel am 4.7.1973 vgl. *EA* 1973, D 445 und D 447.

<sup>1129</sup> Ebenda.

<sup>1130</sup> Vgl. Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 10.7.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1138-1142, hier S. 1141. Zur Rede des amerikanischen Außenministers Rogers am 5.7.1973 auf der KSZE in Helsinki vgl. *EA* 1973, D 463.

<sup>1131</sup> Zu den Ausführungen Scheels am 4.7.1973, a.a.O.

<sup>1132</sup> Vgl. Becker, a.a.O., S. 185 f.

Problemen einschließen.<sup>1133</sup> Dieses Konzept wurde durch eine Reihe von ungebundenen Ländern unterstützt.<sup>1134</sup>

In diesem Zusammenhang erkannte auch die Sowjetunion, dass sie sich für die Festschreibung der bestehenden Grenzen in Europa bereit erklären müsse, gewisse Gegenleistungen bei den menschlichen Kontakten und der Information zu erbringen. Sie versuchte jedoch zu verhindern, dass Kontakte und Informationsfluss zu einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten der osteuropäischen Länder führten.<sup>1135</sup> Im Gespräch zwischen den Außenministern der beiden deutschen Staaten am 3.7. in Helsinki zeigte sich, dass die DDR die Kooperation auf Regierungsebene betonte, während die Bundesrepublik vielmehr den individuellen und spontanen Aspekt hervorhob.<sup>1136</sup> Beide Seiten waren sich darüber einig, die KSZE nicht durch die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Bundesrepublik und der DDR zu belasten.

Insgesamt gesehen machte diese Außenministerkonferenz den Meinungsunterschied zwischen Ost und West immer wieder deutlich. Aber niemand erwartete, dass es bis zur Unterzeichnung der Schlussakte noch 2 Jahre dauerte. Dies war nur der Anfang langwieriger Verhandlungen bei der entscheidenden zweiten Kommissionsphase der KSZE in Genf.

## **7.5 Versuche der Bundesregierung zur Koordination der verschiedenen Positionen im Westen im Sommer 1973**

Der Westen war sich bewusst, dass der Zusammenhalt des Bündnisses für seine Entspannungspolitik strategisch sehr wichtig war. In der Vergangenheit hatte es nämlich Vertrauenskrisen zwischen den USA und Westeuropa gegeben, die vor allem mit den sowjetisch-amerikanischen Beziehungen zusammenhingen. Dieser Bilateralismus der Supermächte USA und UdSSR fand im sowjetisch-amerikanischen Vertrag zur Verhinderung eines atomaren Krieges vom 1973 seinen Höhepunkt.<sup>1137</sup> In diesem Abschnitt wird erläutert, wie die amerikanisch-europäische Zusammenarbeit bezüglich der Koordination der verschiedenen Positionen zur KSZE funktionierte.

---

<sup>1133</sup> Vgl. auch Becker, a.a.O., S. 186.

<sup>1134</sup> Vgl. Runderlass Dohms, 10.7.1973, a.a.O., hier S. 1141.

<sup>1135</sup> Fernschreiben des Ministerialdirektors van Well an das Auswärtige Amt/ betr. Gespräch des Herrn Bundesaußenministers mit Außenminister Winzer am 3.7., 3.7.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1121-1124, hier S. 1122 f.

<sup>1136</sup> Ebenda.

<sup>1137</sup> Vgl. z. B. Link (1986), a.a.O., S. 243 f.

Im Zusammenhang mit dem Vorschlag von Kissinger zur Schaffung einer neuen Atlantik-Charta ergab sich die Frage einer Neuüberprüfung der amerikanisch-europäischen Zusammenarbeit (vgl. auch Abschnitt 7.3.4). Hinzu kam, dass nach den Vorstellungen der USA der amerikanische Wunschpartner zuerst das kooperationswillige Frankreich sein möge.<sup>1138</sup> Auf französischer Seite befürchtete man aber, dass eine geregelte Abstimmung zwischen der EG und den USA zum atlantischen Verhältnis unter die Kontrolle der USA fallen würde. In den Gesprächen mit Nixon am 31.5. und 1.6. unterstrich Pompidou zunächst die Notwendigkeit der Präsenz amerikanischer Truppen in Europa.<sup>1139</sup> Frankreich sperrte sich aber immer wieder gegen die Übertragung von Kissingers Konzept des „*linkage*“ außenpolitischer, sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Probleme auf Europa.<sup>1140</sup> Bei der deutsch-französischen Konsultation der Außenminister am 21./22.6. äußerte der französische Außenminister Jobert die Ansicht, dies seien „Pflichtübungen, um den Amerikanern eine Freude zu machen.“<sup>1141</sup> Seiner Meinung nach müsse man der Tatsache Rechnung tragen, dass die USA und die Sowjetunion zwar Verbündete hätten, diese aber nicht über ihre gemeinsamen Vorhaben unterrichteten. Frankreich und die Bundesrepublik würden praktisch zu „Zuschauern“ gemacht.<sup>1142</sup> Auch in London habe die amerikanische Haltung, vor allem die von Kissinger gewählte Taktik bilateraler, vor den anderen Alliierten geheim zu haltender Kontakte die Sorgen erheblich vermehrt.<sup>1143</sup>

Die zurückhaltenden Reaktionen ihrer Verbündeten auf die neue Atlantik-Charta führten zu einer gewissen Modifizierung des amerikanischen Verhältnisses zu Westeuropa. Kissinger war sich im Klaren darüber, dass sich Brandt nicht zu sehr mit dem „Jahr Europas“ identifizieren lassen wollte.<sup>1144</sup> Im Gespräch mit Bundesaußenminister Scheel vom 12.7. erklärte Kissinger, seine Idee einer neuen Atlantik-Charta sei vielleicht ein Fehler gewesen.<sup>1145</sup> Mit Blick darauf begrüßte Brandt

---

<sup>1138</sup> „Wie bei den währungspolitischen Verhandlungen des Jahres 1971 räumten die Amerikaner zunächst dem Versuch, eine Verständigung mit Frankreich zu finden, Priorität ein und waren bereit, Frankreich eine führende Rolle zuzugestehen.“ Vgl. Link (1986), a.a.O., S. 247.

<sup>1139</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters von Braun an das Auswärtige Amt/ betr. Französisch-amerikanische Beziehungen; hier: Treffen zwischen den Präsidenten Pompidou und Nixon am 31.5. und 1.6.1973 in Reykjavik, 4.6.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 911-918, hier S. 912.

<sup>1140</sup> Vgl. dazu Rainer Baums, 1992, *Die deutsch-französischen Beziehungen von 1969-1982 unter besonderer Berücksichtigung der Sicherheitspolitik*, Bonn, S. 252.

<sup>1141</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hansen/ betr. Deutsch-französische Konsultationen der Außenminister am 21./22.6.1973; hier: Sicherheitsfragen, 26.6.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1048-1051, hier S. 1050.

<sup>1142</sup> Ebenda.

<sup>1143</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters von Hase an das Auswärtige Amt/ betr. Britische Haltung zur „Atlantic Charta“, 20.7.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1158 f.

<sup>1144</sup> Kissinger (1982), a.a.O., S. 220.

<sup>1145</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Brunner, 16.7.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1143-1149, hier S. 1143.

es, dass offensichtlich die Aussichten für das Zustandekommen dieser Erklärung inzwischen gewachsen seien. Um keine „schlafenden Hunde“ zu wecken, wollte die Bundesregierung ihrerseits aber nicht den Versuch unternehmen, allzu konkret zu werden.<sup>1146</sup>

Gegenüber Nixons Vorschlag für ein westliches Gipfeltreffen nahm die Bundesrepublik zunächst eine eher positive Haltung ein. Nach Ansicht Brandts hatte die amerikanische Seite Recht gehabt, wenn sie ein atlantisches Gipfeltreffen vor der von der Sowjetunion geforderten KSZE-Gipfelkonferenz wünschte.<sup>1147</sup> Zwar verweist Kissinger in seinen Memoiren darauf, dass Brandt am 7.7. nicht auf die Ankündigung der Europa-Reise Nixons im Herbst reagierte, sondern sie ganz einfach ignorierte, und sich mit bilateralen Gesprächen über die atlantische Deklaration zurückhaltend einverstanden erklärte.<sup>1148</sup> Beide Seiten stimmten jedoch darin überein, dass das geschlossene Eintreten des Westens in Vorgespräche für die KSZE starken Eindruck auf die Sowjetunion und die Partner des Warschauer Pakts machte. Die westliche Solidarität sei insofern immer noch wichtig, als der Verlauf der KSZE den Wettbewerb der beiden politischen Systeme beeinflusste.<sup>1149</sup>

Beim EPZ-Ministertreffen in Kopenhagen am 23.7. wurden aber die Meinungsverschiedenheiten über das europäisch-amerikanische Verhältnis zwischen Frankreich zum einen, und der Bundesrepublik und Großbritannien zum anderen deutlich. Der französische Außenminister Jobert kritisierte, dass die Amerikaner 1973 zum Jahr Europas erklärt hatten, ohne die Europäer zu konsultieren. Er fuhr fort fort:

„Es ist nicht Aufgabe Europas, den Amerikanern über innenpolitische Probleme hinwegzuhelfen. Wenn sie sich heute über das Gleichgewicht zwischen Entspannungs- und Bündnispolitik Sorgen machen, nachdem sie das Nixon-Breschnew Abkommen unterzeichnet hätten, gleicht ihr Verhalten dem Feuerwehrmann, der ein selbst gelegtes Feuer löscht.“<sup>1150</sup>

Der Bundesaußenminister Scheel und der britische Außenminister Douglas-Home hingegen betonten ihr vitales europäisches Interesse an guten atlantischen Beziehungen. Nach bundesdeutscher Auffassung sei das Atlantische Bündnis nicht nur Voraussetzung, sondern selbst

---

<sup>1146</sup> Brief des Bundeskanzlers Brandt an Bundesminister Scheel, 10.7.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1166 f.

<sup>1147</sup> Ebenda, hier S. 1167.

<sup>1148</sup> Kissinger (1982), a.a.O., S. 221.

<sup>1149</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Brunner, 16.7.1973, a.a.O., hier S. 1149.

<sup>1150</sup> Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 24.7.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1171-1174, hier S. 1173.

aktiver Träger der Entspannungspolitik.

„Es liege im ureigensten Interesse Europas, das amerikanische Interesse an einer gemeinschaftlichen und verbindlichen Darstellung der Beziehungen Europa/USA zu nutzen.“<sup>1151</sup>

Scheel sprach sich persönlich im Neuner-Kreis energisch für die positive Bedeutung einer atlantischen Erklärung aus. Gegenüber dem amerikanischen Vorschlag eines Gipfeltreffens zeigten sich die Minister aber insgesamt eher reserviert. Jobert wiederholte seine ablehnende Reaktion und fügte hinzu, dass ein westlicher Gipfel vor einem möglichen KSZE-Gipfel dem Ziel der Entspannung widerspreche. Irland befürchtete, dass durch einen derartigen Gipfel die Mitgliedschaften in der Europäischen Gemeinschaft und der NATO vermischt werden könnten.<sup>1152</sup> Zwar konnte die Ausarbeitung der gemeinsamen Haltung mit der Arbeit über eine gemeinsame europäische Identität schrittweise beginnen, und der EPZ-Ausschuss der Politischen Direktoren wurde damit beauftragt, bis zum September einen Entwurf für eine Grundsatzerklärung für eine Atlantische Deklaration vorzulegen. Aber die Minister waren sich einig, dass sich eine gemeinsame europäische Haltung zeitlich und inhaltlich nur an den Interessen Westeuropas und nicht an den Vorstellungen der USA orientieren könne.<sup>1153</sup>

Unter diesen Umständen versuchte Bonn zwischen Washington und Paris zu vermitteln. Im Gespräch mit Kissinger vom 12.7.1973 schlug Außenminister Scheel in Bezug auf das atlantische Verhältnis die Ausarbeitung zweier Deklarationen vor, die anlässlich des bevorstehenden Europa-Besuchs Nixons verabschiedet werden sollten.<sup>1154</sup> Für Link war das scheinbar eine mittlere Position zwischen der französischen und der amerikanischen, in Wirklichkeit lag sie aber eher auf der französischen Linie.<sup>1155</sup> Henry Kissinger war enttäuscht darüber, dass die Europäer anfangen, im eigenen Kreise nach Formulierungen zu suchen, und befürchtete darüber hinaus, dass das langsame Verfahren der EPZ es unmöglich machen könnte, rechtzeitig zu einer Einigung zu

---

<sup>1151</sup> Ebenda.

<sup>1152</sup> Zur Haltung Irlands zur NATO vgl. auch Drahterlass des Ministerialdirektors van Well/ betr. Haltung Irlands zur NATO, 21.8.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1275-1277.

<sup>1153</sup> Ebenda, hier S. 1172.

<sup>1154</sup> Der Entwurf einer transatlantischen Erklärung wurde vom Planungsstab des Auswärtigen Amts einmal am 11.7.1973 und später am 13.8. für die Einführung in den NATO-Rat vorgelegt. Zum Entwurf zur Einführung in den NATO-Rat vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well/ betr. Transatlantische Beziehungen; hier: Unser Entwurf einer Erklärung zur Einführung in den NATO-Rat, 13.8.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1225-1231, hier S. 1279-1231. Dieser Entwurf wurde am 16.8. im Politischen Ausschuss der NATO auf Gesandtenebene eingeführt.

<sup>1155</sup> Link (1986), a.a.O., S. 248.

gelangen.<sup>1156</sup> Als die amerikanische Regierung den Vorschlag für das Europa-Jahr gemacht habe, so Kissinger, habe sie mit einer gemeinsamen Reaktion der europäischen Länder gerechnet, die innerhalb von wenigen Monaten zu Ergebnissen führen würde.<sup>1157</sup> Kissinger blickt zurück, dass weder Nixon noch er begriffen hätten, dass das Jahr Europas zu einem gefährlichen Rückschlag führen könnte, da Nixon sich in erster Linie mit Watergate und er mit einer weiteren Verhandlungsrunde über Vietnam beschäftigte.<sup>1158</sup> Im Brief an Brandt vom 30.7. schieb Nixon, dass die amerikanische Regierung keine weitere Initiative in bilateralen oder multilateralem Foren ergreifen, sondern auf das Ergebnis der geplanten Sitzung der EPZ im September warten werde.<sup>1159</sup>

Die Bundesregierung unterschätzte ihrerseits jedoch nicht die Bedeutung einer atlantischen Erklärung, da sie darin eine Möglichkeit sah, die amerikanische Präsenz in Europa stärker zu verwurzeln.<sup>1160</sup> Im Brief an Kissinger vom 3.8. unterstrich Scheel, dass die Bundesrepublik in einer solchen Erklärung eine Chance sah, „die Bindung der Vereinigten Staaten an Europa zu stärken. Dies liegt im Interesse Europas.“<sup>1161</sup> Er fuhr fort, dass eine Erklärung der westlichen Verbündeten im Verhältnis zur geplanten KSZE-Erklärung ihre volle Wirkung entfalten könnte. Auch Brandt schieb Nixon zurück, dass es ein Vorteil sei, dass sich die beiden „in einem Stadium von Konsultationen über eine Bekräftigung der Allianz und eine Skizzierung des Verhältnisses zwischen den USA und dem sich einigenden Westeuropa“ befänden.<sup>1162</sup> Er betonte, dass sich durch den Prozess, wie die EG-Staaten trotz der vorhandenen nationalen Interessen zu einer gemeinsamen Linie in wichtigen politischen Fragen finden könnten, „nichts an dem Gefühl der Verbundenheit und den gleichartigen Interessen auf dem Gebiet der Sicherheit zwischen den europäischen und dem amerikanischen Partner im Atlantischen Bündnis ändert.“ Zwar seien die Probleme zwischen den USA und Westeuropa sehr kompliziert, so dass mit Entscheidungen über Lösungen wohl kaum noch innerhalb des Jahres 1973 zu rechnen sei. Brandt war aber der Meinung, dass angesichts der KSZE ein Gipfeltreffen der NATO-Staaten noch bis zum Ende des Jahres angezeigt wäre. Ein offizieller Schritt von Nixon, in dem er dem Bündnis ein Gipfeltreffen vorschlug, würde die eindeutige Unterstützung von Brandt finden. Er glaubte nicht, dass die USA ein falsches Gefühl des

---

<sup>1156</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 2278 des Botschafters von Staden, 28.7.1973, VS-Bd. 9963 (204); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1186, Anm. 2.

<sup>1157</sup> Kissinger (1982), a.a.O., S. 214.

<sup>1158</sup> Ebenda, S. 205.

<sup>1159</sup> Fernschreiben Nixons an Brandt, 30.7.1973, in: Brandt (2005), a.a.O., S. 486 f.

<sup>1160</sup> Vgl. Fernschreiben des Staatssekretärs Frank an Botschafter von Staden, 31.7.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1186 f., hier S. 1186.

<sup>1161</sup> Brief Scheels an Kissinger, 3.8.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1209 f.

<sup>1162</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben Brandts an Nixon, 4.8.1973, in: Brandt (2005), a.a.O., S. 488-490, hier S. 488.

Ausgeschlossenenseins haben sollten, wenn die EG-Länder versuchten, untereinander einig zu werden.

Die Idee eines Gipfeltreffens von Nixon mit den Regierungschefs der westeuropäischen Verbündeten war aber nicht unumstritten. Auf einer Sitzung der Außenminister der EG am 5.6. widersetzte sich Jobert einem Gipfeltreffen der Gemeinschaft mit Nixon, weil er es für unangemessen hielt, dass sich die Europäer um Nixon scharten.<sup>1163</sup> Auch im Gespräch vom 17.7. mit Brunner, der Ministerialdirigent und Leiter des Planungsstabs im Auswärtigen Amt der Bundesrepublik und bei den Vorgesprächen der KSZE in Helsinki der Delegationschef war, ließ der französische Außenminister Jobert erkennen, dass diese amerikanische Idee in Paris von Präsident Pompidou nicht befürwortet werde.<sup>1164</sup> In seinen Memoiren schreibt Kissinger, dass Pompidou und der britische Premierminister Heath jeden Versuch verhindert hätten, den Fortgang der Gespräche zu beschleunigen, was angesichts eines bevorstehenden Gipfeltreffens oder sogar einer Reise von Nixon nach Europa möglich gewesen wäre.<sup>1165</sup> Eigentlich wollte die französische Regierung bilaterale Konsultationen mit den Amerikanern in Angriff nehmen, teilte Jobert Scheel mit, so Kissinger, Kissinger habe sich aber für Egon Bahr als Gesprächspartner zum Thema des Jahres Europas entschieden und damit die Atmosphäre belastet. Auch Brandt hielt sich gegenüber der amerikanischen Idee eines Gipfeltreffens zurück.<sup>1166</sup>

Außerdem ging es auch bei den Schwierigkeiten um die Prozeduren um die von Kissinger begonnene Methode des bilateralen Gesprächs und Dokumentenaustauschs zwischen ihm und einzelnen europäischen Regierungen. Nach amerikanischer Ansicht müssten alle Gespräche bilateral geführt werden, um den französischen Bedenken entgegenzuwirken.<sup>1167</sup> Ihre europäischen Verbündeten waren jedoch zurückhaltend. Um auf der nächsten EPZ-Außenministertagung am 10./11.9 in Kopenhagen zu einem positiven Erfolg zu gelangen, schlug Heath zunächst ein Gipfeltreffen von Frankreich, der Bundesrepublik und Großbritannien vor. Zu diesem britischen Vorschlag eines Dreier-Gipfeltreffens erwiderte aber die Bundesrepublik, dass dieser Gipfel nach ihrer Auffassung zu dramatisch sei und, wenn er ohne konkrete Ergebnisse verlaufen sollte, der amerikanischen Regierung nicht nützen, sondern schaden würde.<sup>1168</sup>

---

<sup>1163</sup> Kissinger (1982), a.a.O., S. 215.

<sup>1164</sup> Vgl. Brief Scheels an Kissinger, 25.7.1971, a.a.O., hier S. 1175; Drahtbericht Nr. 2156 des Botschafters von Braun, 17.7.1973; VS-Bd. 14057; B 150, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1166, Anm. 4.

<sup>1165</sup> Kissinger (1982), a.a.O., S. 205.

<sup>1166</sup> Ebenda, S. 221.

<sup>1167</sup> Ebenda, S. 216.

<sup>1168</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dannenbring/ betr. Vorsprache des britischen Botschafters Sir Nicholas Henderson bei Herrn Staatssekretär Dr. Frank am 3.8.1973, 6.8.1973, in: *AAPD* 1973,

Darüber hinaus empfahl Brandt dem britischen Premierminister, bei der Vorbereitung des bilateralen Dialogs mit den USA nichts zu unternehmen, „was wie ein Alleingang oder eine Blockbildung der drei größeren Länder aussehen könnte.“<sup>1169</sup> Aus den Vorbereitungen für ein solches Gipfeltreffen oder den bilateralen Kontakten könnten sich auch Missverständnisse der Partner in der EPZ ergeben, jedes weitere deutsche Drängen auf rasche, gehaltvolle Formulierungsarbeiten entwertet werden. Auch ein bilateraler deutsch-amerikanischer Textaustausch würde für einen Verstoß gegen der EPZ gehalten werden.<sup>1170</sup> Da die Politischen Zusammenarbeit der neun westeuropäischen Länder noch „ein empfindliches Instrument sei“, so Brandt, erforderte es viele Geduld und Rücksichtnahme, insbesondere auf die kleineren Länder, um es gut funktionieren zu lassen.<sup>1171</sup> Für den Fall, dass ein solcher Dreiergipfel erfolgreich enden sollte, müssten Frankreich, die Bundesrepublik und Großbritannien einen Weg finden, um die übrigen sechs Partner von der Notwendigkeit einer Vorklärung durch die Drei zu überzeugen. Brandt machte darauf aufmerksam, dass das Gefühl des Ausgeschlossenseins in Washington nicht verstärkt werden sollte.<sup>1172</sup>

Die britische und die deutsche Seite fanden darin Übereinstimmung, dass der Schlüssel zur weiteren Entwicklung des atlantischen Dialogs nicht in Washington, sondern in Paris lag.<sup>1173</sup> Die bis dahin bei der Vorbereitung des Nixonbesuchs im Rahmen der EPZ gezeigte Intransitität trieb Frankreich aber in die Isolierung. Daraus käme die Sorge vor einem Abgleiten der Bundesrepublik in die sowjetische Hegemonialsphäre auf Kosten des Westens zum Ausdruck oder vor einer „Finnlandisierung“ der Bundesrepublik als Gefahr für die Europäische Union.<sup>1174</sup> Die Bundesregierung war sich im Klaren darüber, dass die isolationistische Tendenz der französischen Außenpolitik im europäisch-amerikanischen Verhältnis dazu führen könnte, die Besorgnis in Paris vor einer Neuorientierung der bundesdeutschen Außenpolitik zu verstärken. Deshalb versuchte sie, Frankreich in der westeuropäischen Gemeinschaft noch stärker zu verankern. Um die Kontakte beider Länder in der Frage der europäisch-amerikanischen Beziehungen noch enger zu gestalten, schlug Brandt am 15.8. vor, dass Staatssekretär Frank den französischen Außenminister Jobert

---

Bd. II, S. 1211-1214, hier S.1212.

<sup>1169</sup> Vgl. Brief des Bundeskanzlers Brandt an Premierminister Heath, 7.8.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1214-1216, hier S. 1215.

<sup>1170</sup> Fernschreiben des Staatssekretärs Frank an Botschafter von Staden, 31.7.1973, a.a.O., hier S. 1187.

<sup>1171</sup> Brief Brandts an Heath, 7.8.1973, hier S. 1215.

<sup>1172</sup> Ebenda, hier S. 1215 f.

<sup>1173</sup> Vgl. z. B. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dannenbring, 6.8.1973, a.a.O., hier S. 1212.

<sup>1174</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Simon/ betr. Französische Außenpolitik im Kontext der deutsch-französischen Beziehungen, 14.8.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1240-1246, hier S. 1244.



möglichst bald zu einem ausführlichen und vertraulichen Gespräch aufsuchen sollte.<sup>1175</sup>

Vor dem Abflug nach Paris führte Frank ein Gespräch mit dem britischen Unterstaatssekretär Thomas Brimelow.<sup>1176</sup> Aus englischer Sicht sei die EPZ-Sitzung in Kopenhagen ein Prüfstein für die Fähigkeit der Europäer, zusammenzuarbeiten. Es wurde aber deutlich, dass es zu dem von Heath vorgeschlagenen Dreiergipfel unterschiedliche Einschätzungen gab. Nach bundesdeutscher Auffassung sei dieser Gipfel zu diesem Zeitpunkt zu spektakulär. Zunächst sollten auf niedrigerer Ebene Sondierungen mit den Franzosen stattfinden. Während Brimelow mit der französischen Haltung übereinstimmte, dass die KSZE zu einem Gipfel der Détente führe, der nicht durch einen vorhergehenden Dreier-Gipfel verdrängt werden sollte, sollten die britische und die deutsche Seite nach Ansicht Franks den Amerikanern dankbar sein, dass die amerikanische Regierung bereit sei, vor dem KSZE-Gipfel in einem Gipfeltreffen zwischen Nixon und seinen westlichen Partnern die Solidarität des Westens zu demonstrieren.

Im Gegensatz zum deutschen Wunsch wurde die Bereitschaft der Regierung Nixon, mit Westeuropa Sonderbeziehungen zu unterhalten, von Frankreich nicht gewürdigt. Frank betonte, dass eine dramatische Krise in den europäisch-amerikanischen Beziehungen und im französischen Verhältnis zu Europa ein schwerer Rückschlag für Europa sein würde. Schließlich erklärte er, er habe die Absicht, in seiner geplanten Begegnung mit Jobert den Franzosen eine kurze gemeinsame Erklärung über das atlantische Verhältnis vorzuschlagen, die einige grundlegende, nach bundesdeutscher Auffassung unverzichtbare Punkte enthalten sollte.

Im Brief an Kissinger vom 27.8.1973 wiederholte Scheel die Vorstellung der Bundesregierung zu den europäisch-amerikanischen Beziehungen, die Frank schon im erwähnten Gespräch mit Brimelow vertreten hatte.<sup>1177</sup> Der Bundesaußenminister unterstrich, dass die USA und Westeuropa eine „Schicksalsgemeinschaft“ verbinde. Er fuhr fort, dass die Bundesregierung der gemeinsamen Erklärung und der Präsidentenreise in ihrer Außenpolitik höchste Priorität einräume und deshalb an ihrer Vorbereitung sowohl im Rahmen der NATO wie im Kreise der EPZ positiv und konstruktiv mitarbeiten werde. Zum Schluss stellte Scheel klar, „dass eine erfolgreiche Reise vor dem KSZE-Gipfel eine nützliche, ja notwendige Demonstration der atlantischen Solidarität sein

---

<sup>1175</sup> Brief des Bundeskanzlers Brandt an Staatspräsident Pompidou, 15.8.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1251 f.

<sup>1176</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dannenbring/ betr. Vorsprache von Sier Thomas Brimelow bei Herrn Staatssekretär Frank am 17.8.1973, 20.8.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1270-1274.

<sup>1177</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Bundesminister Scheel an den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger, 27.8.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1290-1292.

würde.<sup>1178</sup>

Am 29.8. hielt sich Frank zu Gesprächen mit der französischen Regierung in Paris auf.<sup>1179</sup> Die französische Seite war zurückhaltend gegenüber der uneingeschränkten atlantischen Solidarität. Während Frank darauf aufmerksam machte, dass die Grundlage für die Sicherheit der Bundesrepublik nach wie vor die amerikanische nukleare Abschreckung und die Anwesenheit amerikanischer Truppen in Europa sei, wurde von französischer Seite entgegengehalten, es wäre verblüffend, dass die Deutschen immer dann, wenn die Gefahr der Neutralisierung erwähnt werde, alsbald „den Amerikanern in die Arme fielen.“<sup>1180</sup> In Paris sei man von der deutschen Politik tief enttäuscht, da die Ostpolitik der Regierung Brandt „unter ständiger und bereitwilliger Unterstützung Frankreichs und gegen den Willen der USA“ zwar erfolgt sei, aber Brandt nicht den Mut habe, Europa ohne die USA zu verwirklichen. Nach französischer Ansicht täuschten sich die Deutschen „in dem Glauben, die Amerikaner würden Europa verteidigen, und sie verhinderten durch eine solche Haltung die Einigung Europas.“<sup>1181</sup> In dieser Frage sei die Bundesrepublik isoliert, während Großbritannien, Frankreich und Italien sich einig seien. Westeuropa müsste lernen, gegenüber den Amerikanern hart zu sein. Daher sollte man nicht das „Sonderverhältnis (*special relationship*)“, sondern lediglich das Bestehen „gemeinsamer Interessen“ zum Ausdruck bringen.<sup>1182</sup>

Aufgrund dieser Reaktionen ihrer westeuropäischen Partner war man in Washington nicht mehr optimistisch bei der Neugestaltung des atlantischen Verhältnisses. Henry Kissinger schien die Hoffnung, durch die Initiative zu einer neuen Atlantik-Charta und zum Plan eines Gipfeltreffens zwischen Nixon und den europäischen Regierungs- bzw. Staatschefs wohlwollendes Interesse im Kongress und in der Öffentlichkeit wecken und damit der atlantischen Allianz neue Impulse geben zu können, aufgegeben zu haben.<sup>1183</sup> Im Gespräch mit dem bundesdeutschen Botschafter von Staden vom 7.9. führte der amerikanische Außenminister Rush aus, dass Präsident Nixon unter keinerlei innerpolitischem Druck stünde, nach Europa zu reisen.<sup>1184</sup> Zweck der amerikanischen

---

<sup>1178</sup> Ebenda, hier S. 1292.

<sup>1179</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Gesandten Blomeyer-Bartenstein an Staatssekretär Frank/ betr. Besuch StS Frank in Paris am 29.8.1973, 30.8.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1321-1323; Aufzeichnung des Staatssekretärs Frank/ betr. Meine Gespräche in Paris am 29.8.1973, 31.8.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1325-1329.

<sup>1180</sup> Fernschreiben des Gesandten Blomeyer-Bartenstein an Staatssekretär Frank, 30.8.1973, a.a.O., hier S. 1322.

<sup>1181</sup> Aufzeichnung des Staatssekretärs Frank, 31.8.1973, a.a.O., hier S. 1327.

<sup>1182</sup> Fernschreiben des Gesandten Blomeyer-Bartenstein an Staatssekretär Frank, 30.8.1973, a.a.O., hier S. 1322.

<sup>1183</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1930 des Botschafters von Hase, 6.8.1973; VS-Bd. 9963 (204); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1213, Anm. 7.

<sup>1184</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters von Staden an Bundesminister Scheel/ betr.

Initiative sei es, die Einheit der atlantischen Allianz zu fördern und sie zu modernisieren. Nixon würde aber nicht nach Europa reisen, wenn er nicht erwarten dürfe, bedeutende Resultate zu erzielen. Zur Frage einer „Blockbildung“ erklärte Rush, dass man nichts dagegen habe, dass die Neun gemeinsam berieten und wolle die europäischen Einigungsbestrebungen auch unterstützen, aber man wolle vollständig unterrichtet sein und als Partner behandelt werden. Dazu habe von Staden dargelegt, dass Europa nach allen gemachten Erfahrungen vor allem das Ergebnis eines Prozesses sein müsse, der sich an einer Reihe von „challenges“ entfalte. Die KSZE sei eine solche „challenge“ gewesen.

Beim EPZ-Ministertreffen in Kopenhagen am 10./11.9.1973 einigten sich die Minister auf die Vorbereitung einer Begegnung der Neun mit Nixon.<sup>1185</sup> In der vorliegenden Arbeit soll nicht auf die Darstellung der einzelnen in Kopenhagen erzielten Kompromisse eingegangen werden, sie waren jedoch durch die oben erwähnte intensive diplomatische Aktivität der Neun vorbereitet worden. Im Zusammenhang mit der KSZE wurde beschlossen, dass die Beteiligung der EG-Kommission an den Arbeiten der kommenden zweiten KSZE-Phase in Genf geregelt werden sollte. Die erzielten Kompromisse wurden aber von den Franzosen eng begrenzt, da sie nach einer klaren Abgrenzung Europas gegenüber den USA bei aller Betonung guter bilateraler Beziehungen strebten, wie sich in Joberts Ablehnung einer Gipfelkonferenz der neun Regierungschefs mit Nixon zeigte.<sup>1186</sup>

Insgesamt schienen die Versuche der Bundesregierung, zwischen Washington und Paris zu vermitteln, zu diesem Zeitpunkt nicht erfolgreich zu sein. Da Willy Brandt auch innenpolitisch durch die ostpolitischen Attacken seines Parteifreunds Herbert Wehner geschwächt war, die sein Ansehen im Ausland in Mitleidenschaft zogen, so Link, war sein politisches Gewicht weder in Washington noch in Paris stark genug, um effektiv vermitteln zu können. Es bestünde vielmehr die Gefahr, „dass er sich zwischen zwei Stühle setzte, indem er in Washington um Verständnis für die französische Position warb und in Paris für die amerikanische Linie, ohne jeweils positive Resonanz zu finden.“<sup>1187</sup> Man sollte aber nicht übersehen, wie in diesem Abschnitt dargestellt wurde, dass

---

Beziehungen Europa-USA; hier: Gespräch mit Rush am 7.9., 7.9.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1370-1373.

<sup>1185</sup> Vgl. dazu Runderlass des Hilfsreferenten Hiesl, 12.9.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1377-1380. Nixons Europa-Reise kam 1973 aber nicht mehr zustande.

<sup>1186</sup> Ebenda, S. 1380.

<sup>1187</sup> Link (1986), a.a.O., S. 251. Das Verhältnis von Brandt und Wehner war spätestens im Spätherbst 1973 nicht mehr das Beste, fast schon zerrüttet. Sachliche Differenzen und persönliche Animositäten machten sich zunehmend bemerkbar und eskalierten schließlich in Wehners öffentlicher Schelte in Moskau, „Der Herr Bundeskanzler badet gerne lau; so in einem Schaumbad“. Vgl. dazu Potthoff (1997), a.a.O., S. 41. Zu Wehners Besuch in der DDR im Sommer 1973 vgl. Klaus Wiegrefe/Carsten Tessen, 1994, „Deutschlandpolitik in der

sich die Regierung Brandt sehr für die Koordination des Westens engagiert hat und eine aktive Rolle zu spielen versuchte. In dieser Phase gestaltete sich die Formulierung der westeuropäischen Interessen gegenüber den USA weitaus komplizierter. Die Bundesregierung war bemüht, an der Vorbereitung der gemeinsamen Erklärung über das atlantische Verhältnis sowohl im Rahmen der NATO wie im Kreise der EPZ positiv und konstruktiv mitzuarbeiten. Dieses aktive Engagement der Bundesrepublik bestätigt, dass die westliche Solidarität für die erfolgreiche bundesdeutsche Außenpolitik weiterhin sehr wichtig ist. Dies wird auch bei der bundesdeutschen KSZE-Politik deutlich, die in den späteren Abschnitten beschrieben wird.

### **7.6 Die Genfer Verhandlungen vom 18.9.1973 bis 21.7.1975**

Die zweite Phase der KSZE fand vom 18.9.1973 bis 21.7.1975 in Genf statt. In langwierigen Verhandlungen wurden die Worthülsen der Schlussempfehlungen von Dipoli mit Inhalt gefüllt. In insgesamt 2385 offiziellen Sitzungen, davon allein 1700 Kommissionssitzungen und in mehr als 320 Treffen des Koordinationsausschusses der Delegationsleiter, in zahlreichen informellen und inoffiziellen Gesprächskreisen wurde aus den 30 Textentwürfen, die nach dem Außenministertreffen vorlagen, und rund 100 weiteren Vorschlägen, die im Laufe der zweijährigen Genfer Verhandlungen dazukamen, der Text einer Grundsatzerklärung über die künftige Gestaltung der Ost-West-Beziehungen in Europa ausgearbeitet.

Durch die vorausgegangenen multilateralen Konsultationen war der Rahmen in mehrfacher Weise bereits vorstrukturiert: Inhaltlich durch die Mandate der Schlussempfehlungen von Dipoli für die Arbeit der Kommissionen und Unterausschüsse sowie des Koordinationsausschusses; verhandlungstaktisch, indem die Interessen der beteiligten Akteure wie auch der Verhandlungsspielraum zwischen den Teilnehmern bereits in den vorangegangenen Konsultationen sichtbar geworden waren; prozedural, da sich die drei Staatengruppen bereits durch die blockinterne Abstimmung auf der Bühne etabliert hatten.<sup>1188</sup>

Offizielle Arbeitsorgane waren der Koordinationsausschuss der 35 Delegationsleiter, der auf die Ausgewogenheit zwischen den Arbeitsergebnissen der einzelnen Kommissionen und Arbeitsgruppen zu achten hatte, die Kommissionen zu den drei Schwerpunkten der Tagesordnung - Sicherheit, Zusammenarbeit und menschliche Fragen - sowie die zwölf Unterkommissionen. Die

---

Krise: Herbert Wehners Besuch in der DDR 1973", in: *Deutschland Archiv*, 6/1994, S. 600-627.

<sup>1188</sup> Vgl. Haftendorn (1983), a.a.O., S. 461.

Aufgabenstellung dieser Arbeitsorgane war bereits in den Schlussempfehlungen von Dipoli festgelegt worden.

Die 22 Monate dauernde Verhandlungsphase war in fünf Abschnitte gegliedert. In einer ersten Runde (18.9 bis 14.12.1973) fand eine Generaldebatte über die Gesamthematik der Konferenz statt, die aber zu keiner Annäherung in den wichtigsten strittigen Punkten führte. Im zweiten Abschnitt (15.1 bis 5.4.1974) begannen die Konferenzteilnehmer mit der Redaktion der Texte der einzelnen Körbe. In der dritten (22.4 bis 26.7.1974) und vierten (19.9. bis 20.12.1974) Phase versuchten die Delegationen für die umstrittenen Themen Formulierungen zu finden, denen alle Teilnehmer zustimmen konnten. Im fünften Abschnitt (20.1 bis 21.7.1975) verhandelten die Diplomaten über die Endredaktion der Schlussakte und über die Modalitäten der letzten KSZE-Phase in Helsinki.

### **7.6.1 Allgemeine Debatte in der ersten Verhandlungsrunde**

Die zweite Phase der KSZE begann am 18.9.1973 in Genf. Die überwiegende Last der Verhandlungen wurde von der EG einerseits und der Sowjetunion andererseits getragen.<sup>1189</sup> Der Ministerialdirektor der Bundesrepublik van Well berichtete, dass die Intensität der EPZ im Sommer 1973 ein Maß erreicht hatte, dass es ermöglichte, die EG-Staaten in diesem Rahmen nicht nur gemeinsame Haltungen zu erarbeiten, sondern auch zunehmend gemeinsame Aktionen zu beschließen und gemeinsam Verhandlungen zu führen.<sup>1190</sup> Das Dreitägige Politische Komitee vom 12. bis 14.11.1973 in Kopenhagen billigte einen Grundsatzbericht des KSZE-Unterausschusses und der Ad-hoc-Gruppe über Ziele und Strategie der neun EU-Mitgliedstaaten in KSZE-Fragen, der den neun Delegationen in Genf als Leitlinie der künftigen Arbeit dienen sollte. Über den konkreten Inhalt hinaus hatte er Bedeutung „als Demonstration des Zusammenhalts der Neun, denen nach einem Jahr praktischer Erprobung in Helsinki und Genf enge Abstimmung der Haltungen und harmonisiertes Auftreten auf der KSZE zur Selbstverständlichkeit geworden ist.“<sup>1191</sup>

---

<sup>1189</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt/ betr. Bisheriger Verlauf der zweiten Phase der KSZE, 12.10.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1547-1552.

<sup>1190</sup> Vgl. Runderlass des Ministerialdirektors van Well/ betr. EPZ; hier: Politisches Komitee vom 12. bis 14.11.1973 in Kopenhagen, 15.11.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1839-1843.

<sup>1191</sup> Ebenda, hier S. 1842. Für das Dokument „Konferenzziele und Strategie der Neun auf der KSZE“ vom 13.11.1973 vgl. die Beilage zum Blauen Dienst V/ 33 vom 10.12.1973; Referat 240, Bd. 239, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1842, Anm. 14.

Der sowjetische Wunsch nach einem Gipfeltreffen wurde von mehreren westlichen Ländern aus taktischen Gründen abgelehnt. In der NATO-Ministersitzung vom 10./11.12.1973 in Brüssel brachten mehrere Außenminister, insbesondere der französische Außenminister Jobert, zum Ausdruck, dass das vorläufige Ergebnis eine Gipfelkonferenz als Abschluss der KSZE nicht rechtfertige.<sup>1192</sup> Es werde immer fraglicher, ob es als dritte Phase einen Gipfel geben werde, ob man dieses Thema nicht gegenüber der Sowjetunion als „Tauschgegenstand“ benutzen könne.<sup>1193</sup> Zu den Konferenzfolgen wurde im Politischen Komitee der EPZ vom 12. bis 14.11.1973 Übereinstimmung darüber erzielt, dass als mögliche Konferenzfolge auf Teilgebieten Zusammenarbeit erwünscht sei, während demgegenüber die politischen Konferenzfolgen mit größter Zurückhaltung behandelt werden sollten.<sup>1194</sup> Wenn es ein Folgeorgan der KSZE gäbe, dann solle es möglichst wenig institutionalisiert werden.

Nach den drei Monaten Verhandlungen wurde Zwischenbilanz gezogen, dass die KSZE dem Schein nach auf der Stelle träte.<sup>1195</sup> Es gab zu diesem Zeitpunkt noch keine formulierten Texte. Dennoch hätten nach bundesdeutscher Ansicht die zunehmend konkreter gewordenen Diskussionen Klärungen gebracht und könnten die Konzessionen der Sowjetunion hoffentlich erst in der Formulierungsphase erkennbar werden lassen. Vom westlichen Standpunkt sei es nachteilig, dass die Sowjetunion jeden Anschein eines Zeitdrucks vermied. Ein osteuropäischer Delegierter sagte, dass der Osten Zeit für Verhandlungen haben werde, wenn der Westen Geld habe.<sup>1196</sup> Die Sowjetunion hatte bei den multilateralen Vorgesprächen für die KSZE in Helsinki gelernt: „Wer auf das Tempo drückt, Sach- oder Verfahrensforderungen eindringlich stellt, muss zahlen.“<sup>1197</sup> Verglichen mit Helsinki, ließ sie den anderen Osteuropäern mehr Mitsprachemöglichkeiten. Dabei vertrat u.a. die DDR häufig eine harte Linie. Die Sowjetunion und andere östliche Delegationen sagten: „Für uns wäre auch in Korb 3 manches möglich, aber die DDR muss als Hauptbetroffene mitspielen.“<sup>1198</sup>

---

<sup>1192</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. NATO-Ministersitzung vom 10./11.12.1973 in Brüssel, 11.12.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 2018-2023, hier S. 2020. Für den deutschen Wortlaut der Ziffer 6 des Kommuniqués der NATO-Ministertagung am 10./11.12.1973 in Brüssel vgl. *EA* 1974, D 143 f.

<sup>1193</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE-Zwischenbilanz Delegationsbericht Nr. 216, 14.12.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 2040-2042, hier S. 2042.

<sup>1194</sup> Vgl. Runderlass des Ministerialdirektoren van Well, 15.11.1973, a.a.O., hier S. 1842.

<sup>1195</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 14.12.1973, a.a.O.; Fernschreiben des britischen Delegationschefs Elliot an seinen Außenminister Douglas-Home, 15.12.1973, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 213-222.

<sup>1196</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner, 14.12.1973, a.a.O., hier S. 2040.

<sup>1197</sup> Ebenda, hier S. 2041.

<sup>1198</sup> Ebenda, hier S. 2041 f.

In der ersten Runde war die Grundhaltung aller Teilnehmerstaaten aber insgesamt nüchtern.<sup>1199</sup> Die USA blieben bei „*low profile*“, wie sich seit Kissingers Amtsantritt noch deutlicher herausgestellt hatte. Frankreichs Grundeinstellung zur KSZE war kühler geworden. Erkennbar war dabei sowohl die Sorge, durch multilaterale Arrangements in seinem Sonderverhältnis zur Sowjetunion beeinträchtigt zu werden, als auch ein gewisses Profilierungsstreben, um sich unter der europäischen politischen Zusammenarbeit den führenden Part zu erhalten. Großbritannien schien stärker an Ergebnissen interessiert zu sein und von einer ursprünglich zurückhaltenden Grundhaltung abzukommen (vgl. Abschnitt 5.2.3).

Die Rolle der Delegation der Bundesrepublik wurde vom Osten als konstruktiv empfunden, auch der Westen war damit einverstanden.<sup>1200</sup> Bei der im Januar beginnenden Genfer-Runde sollte der Versuch unternommen werden, die Basis für Paketlösungen zu schaffen. Daher müsse die Bundesregierung davon ausgehen, dass „Junktims zwischen verschiedenen Themenbereichen, z. B. dem Prinzipienkatalog und Kontakten und Informationsaustausch, uns (den Westen: Anm. d. Verfassers) nicht weit bringen. Aufgrund der geleisteten Vorarbeit zeichnen sich in sich ausgewogene Körbe ab.“<sup>1201</sup>

#### **a) Der Beginn der Diskussion über die Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen**

Die Diskussion der einzelnen Prinzipien im Rahmen der Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen begann mit einem Meinungsaustausch zur „souveränen Gleichheit“. Bis zur Erörterung des Gewaltverzichts (zweites Prinzip) und der Unverletzlichkeit der Grenzen (drittes Prinzip) dürfe die harmonische, aber auch wenig engagierte Stimmung anhalten. Die Erklärung über die Wahrung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte, die in der Bonner Vierergruppe schon am 11.9.1973 verabredet worden war, wurde von der Sowjetunion in einer verklausulierten Erklärung angenommen. Am 8.10. berichtete der Gesandte Alfred Kühn, ein Mitglied der bundesdeutschen Delegation, dass der sowjetische Botschafter Mendelewitsch erklärte, der sowjetische Standpunkt zur Viermächteerklärung der drei Westmächte sei in der salvatorischen Klausel des sowjetischen Deklarationsentwurfs wiedergegeben. Danach sollten die durch Konferenzdeklaration die von den Teilnehmerstaaten aufgrund in Kraft befindlicher bilateraler und

---

<sup>1199</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: ebenda, hier S. 2041 f.

<sup>1200</sup> Ebenda, hier S. 2042.

<sup>1201</sup> Ebenda.

multilateraler Verträge und Abkommen (z. B. des Moskauer Vertrages) eingegangenen Verpflichtungen in keiner Weise berührt werden.<sup>1202</sup>

Zum Zusammenhang zwischen Gewaltverzicht und Unverletzlichkeit der Grenzen hatte die Bundesrepublik am 26.9. ein Dokument vorgelegt. Darin wurde betont, dass die im Wege einer „friedlichen Veränderung“ bewirkte Aufhebung oder Änderung von Grenzen nach allgemeinem Völkerrecht zulässig sei und durch Anwendung des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen nicht ausgeschlossen würde. Das sollte für die Bundesrepublik bedeuten, dass sie weiterhin eine friedliche Politik der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands und den friedlichen Zusammenschluss Europas zu einer politischen Einheit betreiben dürfe.<sup>1203</sup> Am 19.10. legte Frankreich den Gesamtentwurf einer Prinzipienklärung vor, der in der NATO und der EG ausführlich beraten worden war und die Wünsche der Bundesrepublik der Wiedervereinigung Deutschlands weitgehend berücksichtigt hatte.<sup>1204</sup> Der französische Entwurf verzichtet auf eine ausdrückliche Bezugnahme auf den Gewaltverzicht. Darin wurde nach bundesdeutscher Auffassung übereingestimmt, dass das Recht auf friedliche und einvernehmliche Grenzänderungen mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker verbunden sei und dadurch in der Sache klargestellt werde, dass Grenzen nicht gewaltsam verändert werden dürfen.<sup>1205</sup>

Am 26.10.1973 erklärte hingegen der sowjetische Delegationsleiter Mendelewitsch, „Die Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen sei die wichtigste Basis des Friedens und der Zusammenarbeit.[...] Das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen müsse unantastbar sein, um Revisionismus, Revanchismus und Forderungen nach neuen Grenzen auszuschließen.[...] Insbesondere dürfe die Unverletzlichkeit der Grenzen nicht unter den Gewaltverzicht untergeordnet werden.“<sup>1206</sup> Zwar akzeptierte die Sowjetunion ausdrücklich, dass Grenzen durch friedlich zustande gekommene Verträge und durch Integrationsprozesse verändert werden könnten, sie wollte jedoch

---

<sup>1202</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1206 des Gesandten Kühn, 8.10.1973; VS-Bd. 9073 (212); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1548, Anm. 7.

<sup>1203</sup> Vgl. Vermerk des Ministerialdirigenten Diesel, 14.9.1973; VS-Bd. 9077 (212); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1691, Anm. 4.

<sup>1204</sup> Für den französischen Entwurf vom 19.10.1973 zu einer Erklärung über die Prinzipien der Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten der KSZE vgl. *EA* 1974, D 2.

<sup>1205</sup> Ebenda. Vgl. auch Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well/ betr. KSZE; hier: Sowjetische Kritik an unserer Formulierung der „Unverletzlichkeit der Grenzen“, 13.11.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1826-1830, hier S. 1829.

<sup>1206</sup> Siehe Drahtbericht Nr. 1325 des Gesandten Freiherr von Groll, 26.10.1973; Referat 212, Bd. 111350, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1692, Anm. 8. Vgl. auch Brief des britischen Delegationsmitglieds P. M. Maxey an C.C.C. Tickell, Mitarbeiter im britischen Außenministerium und ein Mitglied der britischen Verhandlungsdelegation, 21.11.1973, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, hier S. 211, Anm. 4.



keine allzu direkte Aussage darüber treffen.<sup>1207</sup> Schon im Gespräch mit Scheel am 24.10. hat der sowjetische Botschafter Falin an der bundesdeutschen Formulierung der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ Kritik geübt, dieses Problem sei nach der Vereinbarung im Moskauer Vertrag „vom Tisch“; die Delegation der Bundesrepublik in Genf habe aber neue Formulierungen aufgenommen.<sup>1208</sup> Im Gespräch vom 1.11. waren sich Scheel und Gromyko jedoch darüber einig, sich in dieser Frage auf die Grundlage des Moskauer Vertrages zu stützen. Dagegen würden die anderen Teilnehmer nichts einzuwenden haben.<sup>1209</sup>

In der Aufzeichnung vom 6.11.1973 wurde von der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik ihre Haltung zum Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen formuliert.<sup>1210</sup> Die Diskussionen in Helsinki und Genf hätten Einigkeit darüber ergeben, dass der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Grenzen in dem Prinzipienkatalog der KSZE neben dem völkerrechtlichen Gewaltverbot unabhängig voneinander ausgeführt werden solle. Nach bundesdeutscher Auffassung bedeutete dies aber nicht die Annahme der sowjetischen These, dass der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Grenzen inhaltlich selbstständig und unabhängig neben dem Gewaltverbot stehe oder gar eine Art übergeordnetes Prinzip sei. Die Bundesregierung wolle an der Zuordnung des Grundsatzes der Unverletzlichkeit der Grenzen zu dem Gewaltverbot und anderen völkerrechtlichen Prinzipien festhalten, so wie dies in dem einleitenden Satz des Art. 3 des Moskauer Vertrages zum Ausdruck gekommen sei. Die bundesdeutsche Delegation in Genf müsse dies tun, sowohl um ihre Deutschlandpolitik abzusichern, so wie sie in dem Brief zur deutschen Einheit vom 12.8.1970 umschrieben sei, als auch um im Hinblick auf die Bildung einer Europäischen Union damit friedliche und einvernehmliche Grenzveränderungen möglich bleiben. Insoweit dürfe der Prinzipienkatalog keine Zweifel aufkommen lassen.

In Genf war die bundesdeutsche Delegation nicht mehr auf ihre Formel zurückgekommen, die von vielen Ländern unterstützt worden war, und hat selbst Sympathien für das französische Gesamtdokument geäußert. Sie sollte dennoch ihr Dokument nicht zurückziehen, solange nicht eine Formel vereinbart worden ist, die sie voll befriedigen würde. Die Bundesregierung wollte sich

---

<sup>1207</sup> Vgl. Fernschreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll an das Auswärtige Amt, 30.10.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1690-1698, hier S. 1692.

<sup>1208</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 13.11.1973, a.a.O., hier S. 1826.

<sup>1209</sup> Vgl. Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau/ Besuch Bundesaußenminister in Moskau; hier: KSZE, 1.11.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1714-1718, hier S. 1715.

<sup>1210</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well/ betr. KSZE-Prinzipiendeklaration; hier: Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen, 6.11.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1827-1830.

dadurch die Möglichkeit offen halten, eventuell doch noch auf ihr Dokument zurückzukommen, falls z. B. Frankreich Formeln zustimmen sollte, die sie nicht akzeptieren könnte. Auch müsste sich die Bundesrepublik für den Fall, dass bei der Ausformulierung des Grundsatzes der Unverletzlichkeit der Grenzen eine unklare Formulierung herauskommen sollte, die Möglichkeit offen halten, den Moskauer Vertrag wie bisher zu interpretieren.<sup>1211</sup>

Am 14.12.1973 zog der Delegationschef der Bundesrepublik Brunner die Zwischenbilanz, dass das Thema Unverletzlichkeit der Grenzen praktisch nicht mehr kontrovers sei. Offen sei nur, wie dabei der Grundsatz einvernehmlicher Grenzänderungen in der Schlussformulierung zum Ausdruck komme.<sup>1212</sup> Die Einschränkung der Unverletzlichkeit der Grenzen durch die Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen, die von der französischen Formel im Oktober 1973 eingebracht worden ist, wurde von der östlichen Seite kategorisch abgelehnt, und ein Kompromiss in dieser Frage konnte erst dann erzielt werden, als der Westen im April 1974 einer separaten Formulierung des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen seine Zustimmung erteilt hat (vgl. Abschnitt 7.6.2.a).

## **b) Die Auseinandersetzungen über die vertrauensbildenden Maßnahmen**

Bei den militärischen Aspekten der Sicherheit standen vertrauensbildende Maßnahmen im Vordergrund. Vor Beginn der zweiten Phase wurde die gemeinsame Position des Westens zu dieser Frage angestrebt. Am 19.7.1973 übermittelte der bundesdeutsche Botschafter Roth den Botschaftern in London, Paris und Washington sowie der Ständigen Vertretung bei der NATO in Brüssel den Entwurf einer Präambel (Rahmendokument) für eine Vereinbarung über vertrauensbildende Maßnahmen, in dessen Mittelpunkt die Einigung über dieses Thema unter den westlichen Alliierten stand.<sup>1213</sup> Der Entwurf war zuvor der britischen, amerikanischen und französischen Seite zur Kenntnis gegeben worden und fand generelle Zustimmung. Dieser bundesdeutsche Vorschlag geht davon aus, „dass zwischen militärischen und politischen Aspekten der Sicherheit eine Wechselwirkung besteht.“<sup>1214</sup> Sie könnten indirekt auf die etwa parallel

---

<sup>1211</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 13.11.1973, a.a.O., hier S. 1830.

<sup>1212</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 14.12.1973, hier S. 2040.

<sup>1213</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 2370 des Botschafters Roth, 19.7.1973; VS-Bd. 9417 (221); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1332 f., Anm. 2. Zum Rahmendokument für eine Vereinbarung über vertrauensbildende Maßnahmen vgl. Fernschreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel/ betr. KSZE – militärische Aspekte der Sicherheit; hier: Rahmendokument für eine Vereinbarung über vertrauensbildende Maßnahmen, 31.8.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1332-1334, hier S. 1333 f.

<sup>1214</sup> Fernschreiben Ruths an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 31.8.1973, a.a.O., hier S. 1333.

laufenden MBFR-Verhandlungen verweisen und zu diesen einen Zusammenhang herstellen, ohne diese Tatsache beim Namen zu nennen. Dieser Entwurf sei als Beitrag zur Diskussion über die Form einer Einigung über diese Maßnahme gedacht.<sup>1215</sup> Während die Bundesrepublik weiterhin Wert auf einen Einschluss der Voranmeldung größerer Truppenbewegungen in den Maßnahmenkatalog von vertrauensbildenden Maßnahmen legte, brachte der amerikanische Sprecher beim Politischen Ausschuss auf der Ebene der Gesandten in der NATO am 11.9. die Bedenken seiner Delegation vor.<sup>1216</sup> Nach amerikanischer Überzeugung sei die Substanz einer solchen Maßnahme für das westliche Bündnis nachteiliger als für andere Konferenzteilnehmer. Die Bundesregierung hingegen war der Auffassung, dass die Voranmeldung von Bewegungen von Abbau der Misstrauen in Europa beitragen würde. Die westliche Allianz sollte sich auf einen gemeinsamen Nenner für ein Mehr an militärischen Aspekten einigen, „der es erlaubt, die mit Sicherheit zu erwartenden Initiativen der Neutralen und Ungebundenen aufzufangen und in von uns (dem Westen: Anm. d. Verfassers) gewünschte Bahnen zu lenken.“<sup>1217</sup> Hierzu schien sich der von der Bundesrepublik erarbeitete Vorschlag für ein Rahmendokument zu eignen.

Die Warschauer-Pakt-Staaten zeigten sich gegenüber dem Begehren der meisten westlichen und ungebundenen Staaten, Vorankündigungen von militärischen Bewegungen in den Maßnahmenkatalog einzubeziehen, skeptisch bis ablehnend. Da sie den geographischen Anwendungsbereich vertrauensbildender Maßnahmen auf grenznahe Gebiete beschränken wollten, wurden die bundesdeutschen Auffassungen dazu (grundsätzlich ganz Europa), die britische Unterstützung fanden, von sowjetischer Seite kritisiert. Mendelewitsch zeigte sich aber an dem von der bundesdeutschen und belgischen Delegation vorgebrachten Gedanken der „Freiwilligkeit“ schon zu diesem Zeitpunkt sehr interessiert und bat um Präzisierung.<sup>1218</sup> Am 17.10. informierte Kühn, dass die sowjetische Delegation vier Voraussetzungen für vertrauensbildende Maßnahmen benannte: Ausrichtung auf Vertrauensbildung (Prinzip der Nützlichkeit für Adressaten); uneingeschränkte Sicherheit der Teilnehmer einer Abmachung; keine Abstriche am

---

<sup>1215</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 2370 des Botschafters Roth, 19.7.1973, a.a.O.

<sup>1216</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf, 11.9.1973, VS-Bd. 9412 (221); B 150, Aktenkopien 1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1385, Anm. 3.

<sup>1217</sup> Fernschreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel/ betr. KSZE-vertrauensbildende Maßnahmen; hier: Sitzung des Politischen Ausschusses am 18.9.1973, 17.9.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1385-1389, hier S. 1389.

<sup>1218</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1219 des Gesandten Freiherr von Groll, 9.10.1973; Referat 212, Bd. 111536, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1549, Anm. 11.

Bereitschaftsgrad der Streitkräfte; ein gewisses Maß an Freiwilligkeit der Maßnahmen (über das „gewisse Maß“ müsse man sich noch einigen).<sup>1219</sup> Sie war dabei sehr restriktiv.

Angesichts der Absicht, das Prinzip der Freiwilligkeit gelten zu lassen, ginge aber nach kanadischer Auffassung die Formulierung „*have agreed on the following measures*“ im von der Bundesrepublik vorgeschlagenen Rahmendokument für eine Vereinbarung über vertrauensbildende Maßnahmen wohl zu weit.<sup>1220</sup> Auch Großbritannien und die Bundesrepublik waren sich darüber einig, man sollte in der zweiten Phase der KSZE zunächst die Sachprobleme grundlegender Art behandeln und erst in einem späteren Stadium der Diskussion Textvorschläge machen.<sup>1221</sup>

Am Ende von drei Monaten Verhandlungen der ersten Runde kam der bundesdeutsche Delegationsleiter Brunner zu dem Zwischenergebnis, dass bei der militärischen Sicherheit noch offen sei, ob die Ankündigung von größeren Truppenbewegungen als vertrauensbildende Maßnahme beschlossen werde. Bei der Vorankündigung von Manövern stünde nicht das „ob“, sondern nur das „wie“ zur Debatte.<sup>1222</sup> In Bonn war man darüber hinaus der Auffassung, dass die Vertrauensbildung mehr als das Vermeiden einer Beunruhigung sei. Der sowjetische Grundgedanke für vertrauensbildende Maßnahmen liefe auf *crisis management* hinaus und setzte damit für die Vertrauensbildung zu spät an. Größere Transparenz militärischer Aktivitäten sei für die Bundesrepublik das Kernelement der Vertrauensbildung.<sup>1223</sup>

### c) Die Diskussion in den vier Unterkommissionen von Korb 3

In den vier Unterkommissionen Kontakte, Information, Kultur und Bildung konzentrierte sich die Diskussion zunächst auf die Rolle des Staates.<sup>1224</sup> Der Westen plädierte für Kontakte zwischen den Menschen auf freiwilliger Basis, für vielfältige, ungehinderte Informationen, für die Rolle nichtstaatlicher Institutionen beim Kulturaustausch. Darin kann man die Berücksichtigung der bundesdeutschen Interessen an diesem Bereich feststellen (vgl. auch Abschnitt 7.1.3). Dabei wurde

---

<sup>1219</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1273 des Gesandten Kühn, 17.10.1973; Referat 212, Bd. 111536, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1693, Anm. 11.

<sup>1220</sup> Fernschreiben des Botschafters Krapf, 11.9.1973, a.a.O. Zum Rahmendokument für eine Vereinbarung über vertrauensbildende Maßnahmen vgl. Fernschreiben Ruths an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 31.8.1973, a.a.O., S. 1333 f.

<sup>1221</sup> Vgl. Fernschreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 17.9.1973, a.a.O., hier S. 1388.

<sup>1222</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 14.12.1973, a.a.O., hier S. 2040.

<sup>1223</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1545 des Gesandten Kühn, 29.11.1973; Referat 212, Bd. 100004, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 2040 f., Anm. 5.

<sup>1224</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 12.10.1973, a.a.O., hier S. 1551.

klargestellt, dass die Ergebnisse in den Körben 1 und 2 von Fortschritten in Korb 3 abhängen sollten.<sup>1225</sup>

Nach Ansicht des Ostens sollte der Staat dagegen nicht nur die Grenzen für menschliche Kontakte öffnen, sondern auch die Art der Kontakte regeln. Beim Informations- und Kulturaustausch sollten nur „positive“, „humanistische“ (DDR) Informationen und Kulturprodukte über die Grenzen gelangen. Hier betonte der Osten das Nichteinmischungsprinzip und die von ihm für notwendig gehaltene Filtrierung und Kontrolle des Kulturaustauschs. Er bediente sich dabei der Unterscheidung zwischen nützlichem und schädlichem Inhalt (z. B. Pornographie, Kriegsverherrlichung, Rassenhass).<sup>1226</sup> Insbesondere die DDR unterstrich, man müsse den Kontakten zwischen Organisationen und Institutionen Bedeutung zumessen und könne nur bei Achtung der Prinzipien wie souveräne Gleichheit und Nichteinmischung zu Fortschritten kommen. Der Versuch, die Veränderungen in der innerstaatlichen Gesetzgebung durch „Druck von außen“ zu bewirken, könne nur negative Reaktionen hervorrufen.<sup>1227</sup>

Von der Diskussion in jeder Unterkommission in diesem Bereich berichtete Freiherr von Groll am 30.10.1973. Bei der Unterkommission „Kontakte“ ging es um Familienzusammenführung und –treffen, Eheschließungen und Verbesserung der Verfahren für die Erteilung von Reisedokumenten. Im Bereich der „Bildung und Wissenschaft“ legte die Delegation der Bundesrepublik Deutschland bereits in der ersten Phase am 4.7. die Erörterungen zu der Anregung vor, ein wissenschaftliches Forum im Rahmen der KSZE zu gründen.<sup>1228</sup> Dieser Vorschlag wurde aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht diskutiert. Nach bundesdeutscher Ansicht sollte dieses Forum bestehende bilaterale oder multilaterale Zusammenarbeit in der Wissenschaft nicht ersetzen, sondern ergänzen, da es als Instrument vermehrter Kommunikation unter Wissenschaftlern in ganz Europa bei beiderseitiger Interessenlage nützlich wäre.<sup>1229</sup>

Im Rahmen der „Kultur“ stand der von der niederländischen Delegation am 16.10. vorgelegte Entwurf für eine Resolution über die Zugänglichkeit von Werken der Literatur, der Kunst, der Wissenschaft und der Bildung im Vordergrund. Dieser Entwurf forderte freie Vereinbarungen zwischen Verlagen und Autoren, wandte sich damit gegen die sowjetische Praxis

---

<sup>1225</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1149 des Gesandten Kühn, 27.9.1973; Referat 212, Bd. 111530, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1551, Anm. 16.

<sup>1226</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1213 des Gesandten Kühn, 8.10.1973; Referat 213, Bd. 111530, ebenda.

<sup>1227</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1166 des Gesandten Kühn, 29.9.1973; Referat 212, Bd. 111530, in: *AAPD* 1973, Bd. III, S. 1551 f., Anm. 18.

<sup>1228</sup> Zu den „Erörterungen zu der Anregung, ein wissenschaftliches Forum zu gründen“ vgl. Jacobsen u. a. (Hrsg.), II, S. 682 f.

<sup>1229</sup> Vgl. dazu Fernschreiben Freiherr von Grolls, 30.10.1973, a.a.O., hier S. 1698.

wie im Falle Solschenizyn.<sup>1230</sup> Die sowjetische Seite hingegen wies die niederländische Initiative als Einmischung in innere Angelegenheiten zurück. Zwar akzeptierte die Bundesregierung, „dass eine Intensivierung des Austausches im Ost-West-Verhältnis praktisch nur über Regierungsvereinbarungen möglich“ sei.<sup>1231</sup> Damit werde auch „nationaler Souveränität und dem Grundsatz der Nichteinmischung Rechnung getragen. Ein weites Feld für persönliche Kontakte und Zusammenarbeit nicht-staatlicher Organisationen sei aber bis dahin noch längst nicht ausgefüllt.

Neben diesen drei Unterkommissionen war aber die „Information“ das schwierigste Thema. Freiherr von Groll berichtete, dass dem westlichen Drängen auf möglichst breiten Informationsfluss von und nach Osteuropa sowjetische Befürchtungen gegenüber stünden, die Kontrolle über die Information der Sowjetbürger zu verlieren. Die Sowjetunion wollte u.a. klarstellen, dass jeder Staat die Verantwortung für Rundfunksendungen von seinem Gebiet aus tragen solle. Radio Freies Europa und Radio Liberty seien mit dem Grundsatz der „Stärkung des Friedens“ und der „Verständigung zwischen den Völkern“ nicht vereinbar.<sup>1232</sup> Dagegen verteidigte der Westen, vor allem die USA und Großbritannien, die Sender. Zwar sei nach Überzeugung von Grolls Gleichgewicht im Informationsfluss nicht möglich, aber eine Verbesserung könnte dem gegenseitigen Kennenlernen und besseren Verständnis dienen. Auch im Kommission 2 (Zusammenarbeit in Wirtschaft, Wissenschaft und Technik und Umweltfragen) war die Bundesrepublik der Auffassung, dass eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Ost und West insbesondere im Bereich Handel und industrielle Zusammenarbeit bessere Information und direkte Kontakte zwischen den interessierten Unternehmen erforderte, während die Sowjetunion jedoch Systemveränderung durch unkontrollierte Ausweiterungen von Information befürchtete.<sup>1233</sup>

---

<sup>1230</sup> Zum Situation des sowjetischen Schriftstellers Solschenizyn vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I.Klasse Meyer-Landrut/ betr. Innenpolitische Lage in der UdSSR mit besonderer Berücksichtigung der Diskussion um die sowjetische Dissidenten, 18.9.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1393-1400; Fernschreiben des britischen Botschafters John Killick in Moskau an seinen Außenminister Douglas-Home, 5.9.1973, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 176-179. In seiner Erzählung „Ein Tag im Leben des Iwan Denissowitsch“ (1962) schilderte Solschenizyn den grausamen Lageralltag eines Gefangenen in einem sowjetischen Arbeitslager. Die Schrift konnte überraschend in der sowjetischen Literaturzeitschrift „Nowyj Mir“ erscheinen, da sie der vorsichtigen Auseinandersetzung mit dem Stalinismus, die unter Partei- und Staatschef Chruschtschow begonnen hatte, entgegentzukommen schien. Für seine weitergehende Kritik an den Verhältnissen in der Sowjetunion wurde Solschenizyn jedoch 1969 aus dem Schriftstellerverband der UdSSR ausgeschlossen. Den Nobelpreis für Literatur des Jahres 1970 nahm er nicht persönlich entgegen, da er befürchtete, nach der Verleihungszeremonie nicht mehr in die UdSSR zurückkehren zu können.

<sup>1231</sup> Vgl. Fernschreiben Freiherr von Grolls, 30.10.1973, a.a.O., hier S. 1697.

<sup>1232</sup> Siehe dazu Einleitung des Mandats für die Kommission 3 in Ziffer 42 der Schlussempfehlungen der multilateralen Vorgespräche für die KSZE vom 8.7.1973, in: Jacobsen u. a. (Hrsg.), II, S. 559 f.

<sup>1233</sup> Vgl. Fernschreiben Freiherr von Grolls, 30.10.1973, a.a.O., hier S. 1695.

Im Bereich „Kontakte und Austausch“ wünschte die Sowjetunion Beschränkungen für Kontakte und Austausch durch übergeordnete Prinzipien (Achtung der Souveränität, der inneren Gesetzgebung und der Gebräuche eines jeden Landes). Während diese nach östlicher Ansicht in der Präambel festgelegt werden sollten, lehnte der Westen eine solche Präambel ab. Im französischen Entwurf für eine Erklärung über die Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen wurde nach bundesdeutscher Ansicht deutlich, dass die Achtung der Souveränität, die Nichteinmischung, die Achtung der Menschenrechte u.a. auch für staatliche Beziehungen in diesem Bereich gelten sollten.<sup>1234</sup>

## **7.6.2 Fortschritte und Stagnation in der zweiten Runde**

In der zweiten Phase begannen die Konferenzteilnehmer mit der Redaktion der Texte der einzelnen Körbe. Meisten Delegationen erwarteten, dass die zweite Phase zum Schluss kommen würde, um die dritte Phase im Juli zu beginnen.<sup>1235</sup> Die ersten Tagen machten aber schon deutlich, dass dieses Optimismus schnell gedämpft werden musste.<sup>1236</sup>

Das Jahr 1974 brachte einen doppelten Führungswechsel in Bonn: Bundeskanzler Brandt musste im Mai wegen der Agentenaffäre Guillaume zurücktreten und Außenminister Scheel übernahm das Amt des Bundespräsidenten. Fortan bestimmten Helmut Schmidt und Hans-Dietrich Genscher den außenpolitischen Kurs (vgl. Abschnitt 7.6.3). Auch in Washington, in Paris und in London kam es zu der Führungswechsel. Neben fortdauernden Spannungen in den transatlantischen Beziehungen, den MBFR-Verhandlungen, den Nachwirkungen der Energiekrise und der stagnierenden Europapolitik prägten weiterhin ungeklärte Probleme in den Beziehungen zur UdSSR, zu Polen und zur DDR die Außenpolitik der Bundesregierung. In diesem Kontext wurde die KSZE verhandelt.

### **a) Die Einigung über die Unverletzlichkeit der Grenzen**

---

<sup>1234</sup> Vgl. ebenda, hier S. 1696. Zum französischen Entwurf vom 16.10.1973 vgl. Abschnitt 7.6.1.a dieser Arbeit.

<sup>1235</sup> Maresca, a.a.O., S. 88.

<sup>1236</sup> Zur Enttäuschung der meisten westlichen Staaten und der Neutralen nach der zweiten Runde vgl. z. B. Fernschreiben Hildyards an den britischen Außenminister Callaghan, 6.4.1974, a.a.O., hier S. 265.

Eines von zwei Problemen, die Brandt und Breschnew zum Fortgang der KSZE besonders herausgriffen, war die Unverletzlichkeit der Grenzen.<sup>1237</sup> Dieses war aber eines der schwierigsten Themen bei den Genfer Verhandlungen.<sup>1238</sup> Im Brief an Breschnew vom 7.2.1974 erklärte Brandt, dass in der Grenzfrage für die Bundesregierung jeder Text annehmbar sei, der dem des Moskauer Vertragswerkes vom 12.8.1970 entspreche.<sup>1239</sup>

„Da in diesem Zusammenhang Außenminister Gromyko in vereinbarter Form klargestellt hat, dass der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Grenzen das souveräne Recht der Staaten auf friedliche Grenzänderungen nicht berührt, dürfte es kein besonderes Problem darstellen, diese Klarstellung auch im Zusammenhang der Genfer Konferenz in einer Form festzuhalten, die dem multilateralen Charakter des Konferenzergebnisses Rechnung trägt.“<sup>1240</sup>

In der Sitzung des Politischen Komitees im Rahmen der EPZ am 10./ 11.1.1974 wurde beschlossen, „dass bei Erwähnung der Unverletzlichkeit der Grenzen ausdrücklich und in direktem Zusammenhang mit diesem Prinzip klargestellt werden muss, dass friedliche Grenzänderungen möglich bleiben.“<sup>1241</sup>

Zu dieser Frage blieb die Sowjetunion doch bei der harten Linie. Während seines Aufenthalts in Frankreich vom 15. bis 18.2.1974 zeigte sich Gromyko von der unfreundlichen Seite.<sup>1242</sup> Er behauptete, die KSZE schleppe sich zu lange hin; westlicherseits produziere man Gerede, weil man keine Fortschritte wolle. Ein zentraler Punkt sei erwartungsgemäß die Unverletzlichkeit der Grenzen. Er habe hervorgehoben, es sei unverständlich, wie der Westen für eine Formulierung über die „friedliche, einvernehmliche Änderung“ von Grenzen eintreten könne. Nach seiner Auffassung sei zum Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen eine „eindeutige Fassung“ – etwa nach dem Muster der deutschen Ostverträge – erforderlich.<sup>1243</sup> Diese harte sowjetische Position zur Grenzfrage reflektierte die Sorge, dass nicht nur der Versuch fehlschläge,

---

<sup>1237</sup> Vgl. Vermerk Tickells an Premierminister Heath, 18.1.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 235-238, hier S. 236.

<sup>1238</sup> Vgl. Fernschreiben A. M. Warburtons an Außenminister James Callaghan, 20.3.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 254-257, hier S. 254.

<sup>1239</sup> Brief Brandts an Breschnew, 7.2.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 153 f.

<sup>1240</sup> Ebenda, hier S. 154.

<sup>1241</sup> Runderlass des Ministerialdirektors van Well/ betr. EPZ; hier: 32. Sitzung des Politischen Komitees am 10./11.1.1974 in Bonn, 15.1.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 31-37, hier S. 33.

<sup>1242</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Drahtbericht Nr. 229 des Ministerialdirigenten Brunner, 19.2.1974; VS-Bd. 10125 (212); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 184, Anm. 15.

<sup>1243</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 286 des Botschafters Meyer-Lindenberg, Rom, 21.2.1974; Referat 213, Bd. 112697, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 185, Anm. 16.



den Modus-vivendi-Charakter der Verträge mit der Bundesrepublik zu überlagern, sondern dass ein Vorbehalt friedlicher Änderung sogar die durch die Verträge erreichte politisch-rechtliche Stabilisierung der Nachkriegslage in Mitteleuropa mindern könnte.<sup>1244</sup> Dies führte zu der altbekannten sowjetischen Kritik an der revanchistischen Außenpolitik der Bundesrepublik.<sup>1245</sup>

Im Gespräch mit Breschnew vom 27.2. machte Bahr deutlich, dass die Bundesregierung schon bei den Verhandlungen über den Moskauer Vertrag auf ihr Streben z.B. nach einer europäischen Gemeinschaft aufmerksam gemacht hätte, in der im Endstadium die Staatsgrenzen verschwinden sollten.<sup>1246</sup> Bahr bezog sich darauf, dass Gromyko dazu eine Erklärung gegeben habe, deren Formulierung beide Seiten vorher gekannt hätten, die auf einem Stück Papier stünde, von der sie gesagt hätten, dass darin etwas von dem selbstverständlichen souveränen Recht der Staaten stünde, einvernehmlich Grenzen zu ändern. Nach seiner Überzeugung sei es nicht einzusehen, „warum das, was 1970 richtig und möglich war, heute falsch sein soll.“ Für die Bundesregierung sei jede Formulierung akzeptabel, die dem Moskauer Vertrag entspricht. Die Bundesregierung hat der Sowjetunion wiederholt eindeutig klargemacht, und die Sowjetunion hat dieses auch akzeptiert, dass die Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen, der friedlichen Grenzänderung sowie des Selbstbestimmungsrechts für die Bundesrepublik bilateral eindeutig geregelt sei.<sup>1247</sup>

Am 22.3.1974 berichtete der Delegationschef der Bundesrepublik Brunner, dass die Verhandlungen über die Unverletzlichkeit der Grenzen und die damit zusammenhängenden Aspekte für die Bundesregierung günstig verliefen.<sup>1248</sup> Der sowjetische Delegationschef Mendelewitsch deutete am selben Tage an, dass die Sowjetunion letztlich auf eine Aussage über das Nichtantasten von Grenzen scheinbar verzichten zu wollen. Die Aussage über die Unverletzlichkeit der Grenzen werde gleichrangig neben einer Aussage über das Selbstbestimmungsrecht der Völker stehen. Eine dem Moskauer Vertrag gleichwertige Verknüpfung der Unverletzlichkeit der Grenzen mit dem Gewaltverbot werde ferner hergestellt werden. Gleichzeitig erklärte Mendelewitsch auch, dass er eine Aussage über friedliche Grenzänderungen annehmen könne. Sie sollte nach seiner Auffassung

---

<sup>1244</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Sahm an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE; hier: sowjetische Haltung, 12.2.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 181-187, hier S. 186.

<sup>1245</sup> Vgl. z. B. Vermerk Tickells an Heath, 18.1.1974, a.a.O., hier S. 236.

<sup>1246</sup> Bahr hielt sich vom 27.2. bis 9.3.1974 in der UdSSR auf. Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Bundesministers Bahr über das Gespräch mit Breschnew in seinem Amtszimmer im Kreml am 27.2.1974 von 17.00 bis 21.15 Uhr, 1.3.1974, in: *DEB*, Ord. 433.

<sup>1247</sup> Vgl. auch Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. Sitzung des Ständigen NATO-Rats mit Teilnahme der Politischen Direktoren am 14.3.1974; hier: Erörterung des Standes der Ost-West-Beziehungen einschließlich KSZE und MBFR, 15.3.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 388-394, hier S. 391.

<sup>1248</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt/ betr. Unverletzlichkeit der Grenzen, 22.3.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 422-424.

in der Präambel stehen, wenn man sie wegen der Einwendungen der Bundesrepublik nicht bei der Souveränität unterbringen könne. Auch im Gespräch mit dem bundesdeutschen Gesandter Freiherr von Groll vom 26.3. deutete die sowjetische Delegation darauf hin, dass die friedliche Wandel mit dem Souveränitätsprinzip in Verbindung stehen könnte.<sup>1249</sup> Eine Umdeutung des Moskauer Vertrages zu ihrem Nachteil bräuchte die Bundesrepublik nicht zu befürchten. Die folgende sich abzeichnende Lösung werde nicht rechtsverbindlich sein und sei auch strukturell anders als der Moskauer Vertrag:

„Die Prinzipien Deklaration stellt die Unverletzlichkeit der Grenzen neben die souveräne Gleichheit, das Gewaltverbot, die territoriale Integrität, das Selbstbestimmungsrecht und die Menschenrechte. [...] In der Deklaration erscheinen Selbstbestimmung und Menschenrechte als ‚Rechte‘. Die Deklaration erwähnt ferner den friedlichen Wandel ausdrücklich, der Moskauer Vertrag nicht.“<sup>1250</sup>

Beim Besuch Kissingers in Bonn ergaben sich Meinungsunterschiede zwischen den USA und der Bundesrepublik zu dieser Frage. Im Gespräch mit Brandt und Scheel vom 24.3. schlug Kissinger vor, dass die Aussage zur friedlichen Grenzänderung nicht in die Prinzipienklärung, sondern in ein getrenntes Papier eingefügt werden sollte, um die sowjetischen Forderungen entgegenzunehmen. Die bundesdeutsche Seite lehnte aber diesen Vorschlag strikt ab, und Kissinger nahm die deutsche Erwiderung an.<sup>1251</sup> Die amerikanische Regierung hatte zu diesem Zeitpunkt mit Blick auf die Gesamtpolitik der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen ein Interesse an einer Annäherung an die Sowjetunion im Bereich der KSZE, aber in der Frage zur Unverletzlichkeit der Grenzen und der friedlichen Grenzänderungen schienen die bundesdeutschen Forderungen als gemeinsame Position des Westens akzeptiert zu werden.

Schließlich eignete sich die Unterkommission 1 (Prinzipien) der KSZE am 5.4. auf folgende Aussage zur Unverletzlichkeit der Grenzen:

„The participating States regard as inviolable all one another`s frontiers as well as the frontiers of all States in Europe and therefore they will return now and in the future from assaulting those

---

<sup>1249</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 445 des Gesandten Freiherr von Groll, 27.3.1974; VS-Bd. 8071 (212); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 423, Anm. 5.

<sup>1250</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 22.3.1974, a.a.O., S. 424.

<sup>1251</sup> Vgl. Fernschreiben des britischen KSZE-Delegationsleiters David Hildyard an den britischen Außenminister Callaghan, 26.3.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 258 f., Anm. 4.

frontiers. Accordingly, they will also refrain from any demand for or act of seizure and usurpation of part or all of the territory of any participating State.”<sup>1252</sup>

Zum Prinzip des friedlichen Wandels einigte sich die Unterkommission auf einen Vorschlag, den die Sowjetunion am 25.3. eingebracht hatte:

„The participating States consider that their frontiers can be changed only in accordance with international law through peaceful means and by agreement.”<sup>1253</sup>

Zwar könnte dies aus bundesdeutscher Sicht bedeuten, dass die Erhaltung der Formel über den friedlichen Wandel im Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen am Einspruch der Ostblockstaaten scheiterte.<sup>1254</sup> Ein Delegationsmitglied der USA, John Maresca, schreibt rückblickend, dass die bundesdeutsche Delegation von allen Seiten unter Druck gesetzt wurde, diesen Text zu akzeptieren.<sup>1255</sup> Diese Lösung wäre für die Bundesrepublik jedoch wertvoll, da es zum ersten Mal gelungen sei, in einem mit der Sowjetunion ausgehandelten Dokument die Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen ausdrücklich zu fixieren. Die Bundesrepublik hoffte, dass dies ihr die Offenhaltung der deutschen und der europäischen Option erleichtern würde.<sup>1256</sup> Außerdem wurde der Anspruch der Bundesregierung bei ihrer Zustimmung zur abschließenden Formulierung des Prinzips zur Kenntnis gebracht, dass über die fünf folgenden Fragen Einigung erzielt werden müsse:

- 1) über das Prinzip, in dem die Formulierung des „peaceful change“ untergebracht wird;
- 2) über eine genaue Formulierung des „peaceful change“ in diesem neuen Zusammenhang;
- 3) über eine genaue Formulierung des Prinzips des „Selbstbestimmungsrechts“;
- 4) über eine Formel über den Zusammenhang der Prinzipien;
- 5) ferner muss der deutsche Wortlaut dieser Prinzipien für die Delegation der Bundesrepublik befriedigend formuliert sein.<sup>1257</sup>

---

<sup>1252</sup> Vgl. das Dokument CSCE/II/A/125, Referat 212, Bd. 111534, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 424, Anm. 7.

<sup>1253</sup> Vgl. das Dokument CSCE/II/A/126, ebenda.

<sup>1254</sup> Vgl. Aufzeichnung von Groll/ betr. KSZE – Unverletzlichkeit der Grenzen, 8.4.1974, in: *PAAR*, Referat 212, Bd. 111534.

<sup>1255</sup> Maresca, a.a.O., S. 93.

<sup>1256</sup> Vgl. Vermerk des Ministerialdirigenten Simon, 8.4.1974, a.a.O.

<sup>1257</sup> Vgl. das Dokument CSCE/II/A/24; Referat 212, Bd. 100021, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 604 f., Anm. 4. Siehe auch Maresca, a.a.O., S. 93 f.

Diese Übereinstimmung über die Unverletzlichkeit der Grenzen und die friedlichen Grenzänderungen war der kennzeichnendste Aufbruch seit dem Beginn der Genfer Verhandlungen.<sup>1258</sup>

## **b) Der Vorschlag der Bundesregierung zu den vertrauensbildenden Maßnahmen**

Die politischen Aspekte der Sicherheit, auf die vom Osten durch bloße Festschreibung der Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges abgezielt wurde, sollten nach bundesdeutscher Ansicht auch mit den militärischen Aspekten der Sicherheit in gewisser Weise relativiert werden.<sup>1259</sup> Der Grundsatz der Wechselwirkung zwischen beiden Aspekten der Sicherheit habe in Ost und West das Bewusstsein für die sicherheitspolitische Seite der europäischen Probleme und für die Notwendigkeit des Abbaus der Gefahren der militärischen Konzentration geschärft. Während das Misstrauen des Ostens gegenüber der Behandlung der Themen aus dem Bereich der militärischen Sicherheit sehr groß sei, seien diese Aspekte ein Test nicht nur für die Bereitschaft der Sowjetunion zum Abbau der Gefahren militärischer Konzentration, sondern für die Entspannungsbereitschaft des Ostens allgemein.

Im Gespräch mit Brunner vom 16.1.1974 erörterte der Delegationsleiter der DDR, Siegfried Bock, dass er die Einbeziehung größerer Truppenbewegungen in die vertrauensbildenden Maßnahmen als schwierigsten Punkt der KSZE ansah. Nach seiner Überzeugung würde sich die Sowjetunion in dieser Frage bis zum letzten Augenblick nicht bewegen, möglicherweise überhaupt nicht.<sup>1260</sup> Während seines Aufenthalts in Paris vom 15. bis 18.2. vertrat der sowjetische Außenminister Positionen zu den vertrauensbildenden Maßnahmen, die nach französischer Ansicht härter waren als die, die am Rande der Konferenz von der sowjetischen Delegation hier bezogen werden.<sup>1261</sup>

In Übereinstimmung mit den NATO-Gremien legte hingegen die Delegation der Bundesrepublik am 24.1.1974 einen Vertragsentwurf vor, der die Wichtigkeit der Vereinbarungen über vertrauensbildende Maßnahmen für die Entspannung und die Stabilität in Europa hervorhob

---

<sup>1258</sup> Vgl. Maresca, a.a.O., S. 94.

<sup>1259</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth/ betr. KSZE; hier: Standort und Bedeutung der militärischen Aspekte im Gesamtrahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 4.1.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 6-8.

<sup>1260</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 16.1.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 51 f.

<sup>1261</sup> Vgl. Drahtbericht des Ministerialdirigenten Brunner, 19.2.1974, a.a.O.

und eine Verbindung zu den MBFR-Verhandlungen herstellte.<sup>1262</sup> Die Bundesregierung war sich bewusst, dass die Abstimmung intern der EG und der NATO besonders eng und vertrauensvoll bleiben müsse.<sup>1263</sup> Darüber hinaus sicherte das besondere Interesse der Neutralen und Ungebundenen an einer größeren Transparenz militärischer Aktivitäten in Europa dem Westen ihre Unterstützung in fast allen Detailfragen der vertrauensbildenden Maßnahmen. Diese Unterstützung habe die Verhandlungsposition des Westens auf der Konferenz insgesamt gestärkt. Außerdem gab es Berührungspunkte in der Behandlung der vertrauensbildenden Maßnahmen zu den laufenden MBFR-Verhandlungen in Wien. Während die Vereinbarungen in Wien geographisch begrenzt und auf Mitteleuropa bezogen seien, betrafen die vertrauensbildenden Maßnahmen jedoch ganz Europa. Der geographische Anwendungsbereich sollte nach westlicher Ansicht ganz West- und Osteuropa einschließlich ausreichender Teile des sowjetischen Territoriums erfassen.

Diesen deutschen Vorschlag zur vorherigen Mitteilung von Truppenbewegungen kritisierte die sowjetische Seite sehr heftig. Für sie war dieser Vorschlag „vollkommen absurd“ und müsse so schnell wie möglich eliminiert werden.<sup>1264</sup> Auch im Gespräch mit Egon Bahr vom 8.3. erklärte Gromyko, dass diese Vorschläge völlig unannehmbar seien.<sup>1265</sup> Er unterstrich, dass die militärische Entspannung bei den MBFR-Gesprächen verhandelt werden müsse und bei der KSZE nur ein politischer Aspekt der militärischen Entspannung, und zwar in einem minimalen Rahmen – einmal in der Form des Austauschs von Manöverbeobachtern – Berücksichtigung finden könne. Während der Westen die Kontrolle über das gesamte europäische Territorium der Sowjetunion bis hin zum Ural vorschlug, sei derartiges für die Sowjetunion nicht ernst zu nehmen. Dazu bezeichnete Bahr diese sowjetische Haltung als „merkwürdig widersprüchlich.“<sup>1266</sup> Nach seiner Meinung sollte man das Territorium nicht zu eng begrenzen. Am 19.3. legte der bundesdeutsche Ministerialdirektor van Well dar, die Haltung der sowjetischen Delegation zur Vorankündigung von Manövern habe sich verhärtet, und sie verfolgte bei der KSZE in Genf eine Verzögerungstaktik, um dann unter dem Zeitdruck der Schlussphase mit einer minimalistischen Lösung davonzukommen.<sup>1267</sup>

---

<sup>1262</sup> Vgl. dazu Becker, a.a.O., S. 197. Siehe auch Fernschreiben des Botschafters Henderson an Douglas-Home, 9.1.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 230-233, hier S. 232.

<sup>1263</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth, 4.1.1974, a.a.O.

<sup>1264</sup> Vgl. Drahtbericht des Botschafters Meyer-Lindeberg, 21.2.1974, a.a.O.

<sup>1265</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung über das Gespräch des Bundesministers Bahr mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau, 8.3.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 327-334.

<sup>1266</sup> Ebenda, hier S. 333.

<sup>1267</sup> Vgl. Drahterlass Nr. 178 des Ministerialdirektors van Well an die Botschaft in Washington, 19.3.1974; VS-Bd. 9442 (221); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 459, Anm. 3.

Am 28.3.1974 berichtete der Gesandte der Bundesrepublik Freiherr von Groll in Helsinki über den Sachstand und die Bewertung der militärischen Aspekte der Sicherheit bei der KSZE. Er stellte fest, dass die Schwerpunkte der Bundesrepublik bei folgenden Parametern für die vorherige Ankündigung größerer militärischer Manöver und für den Austausch von Manöverbeobachtern lagen:

- einen ganz Europa umfassenden Anwendungsbereich für diese Maßnahmen mit ausreichendem Einschluss des europäischen Territoriums der Sowjetunion,
- einen Notifizierungsinhalt, der einen hinreichenden Austausch sicherheitspolitisch relevanter Informationen gewährleistet,
- eine Ankündigungsschwelle, die für vernünftig gesetzt, also für uns (die Bundesregierung: Anm. d. Verfassers) militärpolitisch relevant ist und diesem Austausch eine gewisse Regelmäßigkeit garantiert (ab einer Division),
- Notifizierung an alle Teilnehmerstaaten, um Vertrauensbildung auf breiter Basis zu ermöglichen,
- frühzeitige Vorankündigung zur Vermeidung von Missverständnissen und Beunruhigungen (60 Tage),
- Austausch von Manöverbeobachtern bei möglichst vielen Manövern, auch solchen mittlerer Größe.<sup>1268</sup>

Dabei sollte durch die Ausgestaltung dieser Parameter eine möglichst breite Basis für die Vertrauensbildung garantiert werden.

Die Sowjetunion hingegen konkretisierte ihre Minimalvorstellungen wie folgt:

- Geographischer Anwendungsbereich: Grenzgebiete (nahe den Grenzen in Europa),
- Vorankündigung größerer militärischer Manöver ab einem Armeekorps,
- Notifizierungsinhalt: Bezeichnung (!), Gebiet und zeitlicher Rahmen des Manövers,
- Anmeldefrist: fünf Tage (!),
- Notifizierung nationaler Manöver nur an Nachbarstaaten,
- Austausch von Manöverbeobachtern nur bei „größeren“ Manövern,

---

<sup>1268</sup> Fernschreiben des Gesandten Freiherr von Groll an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE – Militärische Aspekte der Sicherheit; hier: Sitzung des Bundessicherheitsrates am 3.4.1974, 28.3.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 458-461, hier S. 459.

- Vertagung des Problems der Vorankündigung größerer militärischer Bewegungen ad calendae graecas (can be resumed later, when the climate of détente is reinforced on the European continent).<sup>1269</sup>

Außerdem verwies der Gesandte der Bundesrepublik darauf, dass folgende drei Meinungsunterschiede zwischen den USA und den übrigen Bündnismitgliedern bestünden. Erstens sahen die USA in der Frage der Behandlung der größeren militärischen Bewegungen eine Aufgabe ohne Gegenleistung, während die Europäer und Kanada sie als zeitlich beschränktes taktisches Instrument nutzen wollten, das bei der Kompromissfindung von Wert sein könnte. Zweitens legten sich die Amerikaner auf nur eine vage Ausgestaltung in der Frage des Notifizierungsinhalts fest. Und drittens wollte die amerikanische Regierung mit Blick auf den Grad der Verbindlichkeit der einzugehenden Verpflichtungen die Formulierung „will“ nicht akzeptieren. Da es weder Abstimmung im westlichen Bündnis über Kompromissmöglichkeiten noch gemeinsame Positionen über den Stellenwert dieser Aspekte der Sicherheit gäbe, bestünde die Gefahr, dass der Westen am Ende der zweiten Phase der KSZE in Zeitdruck geraten werde. Es war aber festzuhalten, dass die NATO-Mitgliedstaaten sich über die Minimalanforderungen zu den vertrauensbildenden Maßnahmen bei der KSZE einigen müssten.<sup>1270</sup> Nach bundesdeutscher Auffassung sollte man die Osterpause bei der KSZE in Genf nutzen, um innerhalb der NATO und der EPZ eine Übereinkunft über die Mindestanforderungen im Hinblick auf die vertrauensbildenden Maßnahmen zu erzielen. Um die unerlässliche Unterstützung der USA für dieses Vorhaben zu gewinnen, müsse man die amerikanische Abneigung gegen die Einbeziehung von Bewegungen in die vertrauensbildenden Maßnahmen umgehen.<sup>1271</sup>

Die Diskussion über die militärischen Aspekte der Sicherheit behandelte den Austausch von Informationen und die Vermehrung von Kontakten (Voranmeldung größerer militärischer Manöver und Bewegungen und Austausch von Manöverbeobachtern). Trotz Zugehörigkeit zu Korb 1 waren gewisse Zusammenhänge mit der Thematik des Korbes 3 unverkennbar. Es handelte sich daher wie bei Korb 3 um eine Initiative des Westens.<sup>1272</sup> Die Sowjetunion hingegen versuchte die Thematik der vertrauensbildenden Maßnahmen als Hebel zu benutzen, den Westen Konzessionen

---

<sup>1269</sup> Ebenda, hier S. 460.

<sup>1270</sup> Vgl. Vermerk des Legationsrats I. Klasse Aurisch, 5.4.1974; VS-Bd. 8071 (201); B 150, Aktenkopien 1974, in: AAPD 1974, Bd. I, S. 461, Anm. 5.

<sup>1271</sup> Vgl. Vermerk des Botschaftsrats I. Klasse Gescher, 11.4.1974; VS-Bd. 9442 (221); B 150, Aktenkopien 1974, ebenda.

<sup>1272</sup> Vgl. Aufzeichnung Ruths, 4.1.1974, a.a.O., hier S. 7.

bei Korb 3 machen zu lassen, da für sie diese Thematik als Test für die westliche Aufrichtigkeit sei.<sup>1273</sup>

### c) Stagnation bei den Diskussionen über die menschlichen Kontakte

Das besondere Interesse der Bundesrepublik lag in der Förderung aller Formen der Zusammenarbeit und der menschlichen Kontakte. Im Brief an Breschnew vom 7.2.1974 machte Brandt darauf aufmerksam, das Konferenzergebnis solle dem wachsenden Bedürfnis nach mehr Zusammenarbeit entgegenkommen und flexible Praktiken entwickeln helfen.<sup>1274</sup> Auch der Generalsekretär wies darauf hin, dass die Frage der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kultur, der menschlichen Kontakte, des Austauschs von Informationen wichtig sei. Zwar trat die sowjetische Seite für den höchstmöglichen Umfang der Beziehungen auf all diesen Gebieten ein. Wenn jemand aber die Absicht habe, diese Frage als Hebel zur Lockerung des kommunistischen Systems zu benutzen, werde darauf die Antwort nur „nein“ lauten.<sup>1275</sup> Die Warschauer-Pakt-Staaten haben den Eindruck gewonnen, dass der Westen über die KSZE juristisch bindende Konventionen im humanitären Bereich anstrebe. Diese Einstellung sei aber nach östlicher Auffassung nicht realistisch.<sup>1276</sup> Auch bei einer irgendwie gearteten institutionellen Fortentwicklung der Konferenz dürfe es sich nicht um eine Beschwerdeinstanz für Korb 3 handeln. Für ein solches Aufsichtsgremium über humanitäre Praktiken würde die Zeit frühestens in zehn Jahren reif sein.<sup>1277</sup> Demgegenüber beschloss das Politische Komitee im Rahmen der EPZ am 10. und 11.1. in der ersten Sitzung unter deutscher Präsidentschaft, dass der Osten dazu gebracht werden solle anzuerkennen, dass das Prinzip der Kooperation auch für die Zusammenarbeit zwischen den Menschen gilt.<sup>1278</sup> Nach westlicher Ansicht versuchte die Sowjetunion die Implikationen zu vermeiden, denen sie bei den Vorgesprächen in Helsinki zueingestimmt hatte.<sup>1279</sup>

Am 12.2. berichtete der Botschafter der Bundesrepublik in Moskau, Ulrich Sahn, über die sowjetische Haltung zur KSZE.<sup>1280</sup> Darin ist festzustellen, dass im Vergleich zu den anderen

---

<sup>1273</sup> Vgl. z. B. Vermerk von Adams, 20.3.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 269, Anm. 3.

<sup>1274</sup> Brief Brandts an Breschnew, 7.2.1974, a.a.O., hier S. 154.

<sup>1275</sup> Vgl. das undatierte Schreiben Breschnews; Referat 212, Bd. 100021, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 153, Anm. 2.

<sup>1276</sup> Fernschreiben des Ministerialdirigenten Brunner an das Auswärtige Amt, 16.1.1974, a.a.O., hier S. 52.

<sup>1277</sup> Ebenda.

<sup>1278</sup> Vgl. Runderlass des Ministerialdirektors van Well, 15.1.1974, a.a.O., hier S. 33.

<sup>1279</sup> Vgl. Telegramm des Außenministers Douglas-Home an Hildyard, 18.1.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 234 f., hier S. 234.

<sup>1280</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters Sahn an das Auswärtige Amt, 12.2.1974,



Bereichen die Konzessionen bei Korb 3 für Sowjetunion politisch-psychologisch besonders schwierig wären. Sie könnten Kräfte ermutigen, die in der Sowjetunion und Osteuropa für ideologische Auflockerung und Differenzierung seien. In den Parteigremien wäre für solche Konzessionen daher wenig Verständnis zu wecken. Ferner dürfte die Befürchtung mitspielen, dass Beschlüsse der KSZE zu Fragen der innerstaatlichen Kompetenz ohne Vorbehalt Probleme der inneren Struktur der sozialistischen Staaten „internationalisieren“ und dem Verlangen nach Strukturänderungen Tür und Tor öffnen würden. Hinsichtlich des freien Verkehrs von Personen und Informationen sei es unumgänglich, den Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten klar herauszustellen. Zu den Freiheiten gehöre auch die Freiheit, bestimmte Informationen nicht zu geben und/oder ihre Verbreitung zu unterbinden.<sup>1281</sup> Zwar wurde auch beim Gespräch zwischen Bahr und Gromyko vom 8.3. festgestellt, dass die sowjetische Seite bereit sei, in Fragen der Ausreise im Rahmen der Familienzusammenführung großzügig zu verfahren.<sup>1282</sup> Im Gespräch mit Bahr sprach auch Breschnew aus, er sei für den Austausch von Menschen und Ideen, aber nur unter voller Respektierung der Gesetze des jeweiligen Landes.<sup>1283</sup>

Im oben erwähnten Bericht vom 12.2. führte Sahn aus, dass für den Westen die Probleme von Korb 3 in der Öffentlichkeit im Vordergrund standen. Die schönsten Formulierungen zu Korb 3 würden jedoch keinen Einfluss auf die tatsächlichen Verhältnisse in der Sowjetunion und auf die Kontaktmöglichkeiten zwischen Ost und West haben – wenn und solange die Staatsgewalt es nicht wollte. Deswegen könnte der Westen nur mit Aussicht auf Erfolg bei Korb 3 auf Formulierungen hinwirken, die auf sowjetische Probleme Rücksicht nahmen, ohne späteren Entwicklungen die Tür zuzuschlagen, und konkrete Einzelabsprachen anstreben würde.<sup>1284</sup> Praktische Konzessionen in Einzelfragen erschienen weniger problematisch, da alle beschlossenen Kontakte durch interne Maßnahmen unter Kontrolle gehalten werden könnten.<sup>1285</sup> Zum Schluss wies der bundesdeutsche

---

a.a.O., S. 186.

<sup>1281</sup> Vgl. Drahtbericht des Botschafters Meyer-Lindeberg, 21.2.1974, a.a.O.

<sup>1282</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Bahr und Gromyko, 8.3.1974, a.a.O., hier S. 328.

<sup>1283</sup> Vgl. Aufzeichnung des Bundesministers Bahr über das Gespräch mit Breschnew, 1.3.1974, a.a.O. Außerdem beeinflusste zu diesem Zeitpunkt die Frage der Emigrationsfreiheit für Juden in der UdSSR die sowjetische Haltung. Auf bilateraler Ebene der beiden Supermächte wurde diese Frage im Zusammenhang mit der Gewährung der Meistbegünstigung diskutiert. Am 27.9.1973 beschloss ein Ausschuss des amerikanischen Kongresses, dass der UdSSR erst dann die Meistbegünstigung eingeräumt werden sollte, wenn sie Bürgern insbesondere jüdischer Herkunft die freie Ausreise gestatte. Die sowjetische Führung versuchte nicht auf multilateraler, sondern auf bilateraler Ebene diese Frage zu lösen. Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Meyer-Landrut/ betr. Innenpolitische Lage in der UdSSR mit besonderer Berücksichtigung der Diskussion um die sowjetischen Dissidenten, 18.9.1973, in: *AAPD* 1973, Bd. II, S. 1393-1400. Zur Frage der Emigrationsfreiheit für Juden in der UdSSR vgl. auch Boris Morzov (Hrsg.), 1999, *Documents on Soviet Jewish Emigration*, London.

<sup>1284</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Sahn an das Auswärtige Amt, 12.2.1974, a.a.O., hier S. 187.

<sup>1285</sup> Ebenda, hier S. 186.

Botschafter darauf hin, es läge im westlichen Interesse, dass sich aus dem KSZE-Verlauf keine ernsthafte Belastung der Entspannungspolitik ergeben dürfe. Andererseits sollte der Sowjetunion klargemacht werden, dass sie nicht in allen kontroversen Fragen ihren Standpunkt durchsetzen könnten und dass ein angemessener Interessenausgleich zwischen den einzelnen Bereichen möglich und nötig sei.<sup>1286</sup>

Schon am 6.2.1974 einigten sich die Delegationen zwar auf einen Kompromiss über die Vorgehensweise bei der Formulierung der Texte. Danach sollte parallel über eine Präambel zu Korb 3, an der vor allem die Sowjetunion interessiert war, und über die konkreten Maßnahmen zu den Themen menschliche Kontakte, Information, Kultur und Bildung verhandelt werden.<sup>1287</sup> In dieser Präambel wollte der Osten die politischen Grundsätze und Richtlinien verankern, denen die Durchführung der Zusammenarbeit und der Austausch unterworfen sein sollten. Um diese Konzeption durchzusetzen, verweigerte der Osten zunächst Verhandlungen über die einzelnen Kapitel in Korb 3 und bestand darauf, dass zuerst Einigung über die Präambel zu Korb 3 insgesamt herbeigeführt werden müsse.<sup>1288</sup> Bis zum Juni 1974 waren die Verhandlungen in der dritten Kommission wegen ungeklärter Frage blockiert.<sup>1289</sup> Ob die Sowjetunion bereit sei, besonders in diesem Bereich einen Preis für gewisse Konzessionen im Bereich des Korbes 1 zu leisten, hielt der Westen für wichtig.<sup>1290</sup>

#### **d) Die Frage der Folgen der Konferenz und des Gipfeltreffens**

Die ausstehenden Fortschritte bei den Genfer Verhandlungen mögen nach bundesdeutscher Ansicht in Kreisen der sowjetischen Führung Zweifel an der Richtigkeit der KSZE-Politik oder gar der Entspannungspolitik überhaupt geweckt oder bestätigt haben. Auch dies dürfte Breschnew veranlasst haben, auf baldigen Abschluss der Konferenz hinzuwirken.<sup>1291</sup>

Bei seinem Besuch in Paris im Mitte Februar hat Gromyko großes Interesse an einem Gipfeltreffen als Abschluss der KSZE bekundet, während er nur wenig Interesse an einem Folgeorgan der KSZE gezeigt hat.<sup>1292</sup> Die Frage der Ebene des Konferenzabschlusses war für

---

<sup>1286</sup> Ebenda, hier S. 187.

<sup>1287</sup> Vgl. dazu Becker, a.a.O., S. 202.

<sup>1288</sup> Vgl. Staden, a.a.O., S. 44.

<sup>1289</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben Hildyards an Douglas-Home, 2.2.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 238-241, hier S. 238.

<sup>1290</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 15.3.1974, a.a.O., hier S. 393.

<sup>1291</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Sahm an das Auswärtige Amt, 12.2.1974, a.a.O., hier S. 184.

<sup>1292</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 229 des Ministerialdirigenten Brunner, 19.2.1974, a.a.O.

Breschnew eine Prestigefrage geworden. Zugleich legte er Wert auf eine Demonstration der Erfolge „seiner“ Europapolitik aus innenpolitischen Gründen.<sup>1293</sup> Nach seinem Gespräch mit Breschnew vom 27.2. in Moskau berichtete Bahr, Breschnew sei überzeugt, dass das Schlussdokument eine historische Bedeutung haben werde. Es werde das erste sein, das nach dem Zweiten Weltkrieg gesamteuropäisch genannt werden könne. Es verdiene, auf höchster Ebene unterzeichnet zu werden.<sup>1294</sup> Nach Breschnews Ansicht seien die objektiven Möglichkeiten vorhanden, die zweite Phase der KSZE innerhalb von ein, zwei Monaten abzuschließen. Er habe den Eindruck, „dass einige Leute taub geworden seien für die großen Dinge. Dass man sich in Kleinigkeiten verbeißt, über die man nicht gesprochen habe. Dass man Dinge in den Vordergrund schiebe, die für den Frieden nicht entscheidend sind.“ Zur Zeit hinge der Fortschritt vielfach von der EG ab. Breschnew hoffte, dass die Bundesrepublik dabei eine aktive Rolle spielen würde.<sup>1295</sup> Auch im Gespräch mit Bahr erklärte Breschnew, dass es für die Konferenz keinen Vorteil bringen würde, wenn Brandt kein deutliches Wort sagte.<sup>1296</sup> Die sowjetische Seite achtete die Bemühungen des Bundeskanzlers, das Verfahren zu beschleunigen, und im Gespräch mit Bahr habe Gromyko mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass die dritte Phase auf höchster Ebene abgehalten werden solle, wie es Brandt bei früherer Gelegenheit schon gesagt habe. Bahr bestätigte, dass die Absicht des Bundeskanzlers unverändert sei. Brandt würde eine Gipfelkonferenz für gut halten, wenn die Ergebnisse der zweiten Phase in Genf dieses rechtfertigten.<sup>1297</sup>

In dieser Phase regten östlicherseits Rumänien und Jugoslawien einen Konsultativausschuss der Delegationsleiter an, der periodisch in jeweils einer anderen Hauptstadt der Teilnehmerstaaten tagen könnte. Am 8.3.1974 berichtete der bundesdeutsche Delegationschef Brunner, dass der rumänischer Botschafter Lipatti eine längere Erklärung abgab, die mit dem jugoslawischen Vorschlag zur Gründung eines Nachfolgekomitees identisch sei, das sich regelmäßig treffen und Durchführung der Konferenzbeschlüsse bewerten solle.<sup>1298</sup> Insgesamt schien aber das Interesse Moskaus an der KSZE u. a. in Bezug auf das Folgeorgan eher eine

---

<sup>1293</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Sahm an das Auswärtige Amt, 12.2.1974, a.a.O., hier S. 187.

<sup>1294</sup> Vgl. Aufzeichnung des Bundesministers Bahr über das Gespräch mit Breschnew, 1.3.1974, a.a.O. Siehe auch Fernschreiben T. Garveys an den britischen Außenminister Callaghan, 29.3.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 260-262, hier S. 261.

<sup>1295</sup> Vgl. Brief Breschnews an Brandt, 9.2.1974, in: *DEB*, Ord. 432.

<sup>1296</sup> Vgl. Aufzeichnung des Bundesministers Bahr über das Gespräch mit Breschnew, 1.3.1974, a.a.O.

<sup>1297</sup> Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Bahr und Gromyko, 8.3.1974, a.a.O., hier S. 334.

<sup>1298</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 336 des Ministerialdirigenten Brunner, 8.3.1974; Referat 212, Bd. 111549, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 369, Anm. 3. Siehe auch Maresca, a.a.O., S. 136 f.

abnehmende Tendenz zu haben.<sup>1299</sup> Die Idee des Folgeorgans war somit vom Tisch der Genfer Verhandlungen bis zur letzten Runde verschwunden.<sup>1300</sup>

Innerhalb des westlichen Bündnisses gestaltete sich aber noch keine gemeinsame Position zur Frage eines Nachfolgeorgans der KSZE. Frankreich lehnte ursprünglich jegliche Konferenzfolgen ab und spielte eine aktive Rolle in der Gruppe, die gegen den östlichen Vorschlag war. Italien, die Beneluxländer und die USA gehörten dazu. Nach ihrer Ansicht könnte ein solches Organ zur Destabilisierung der westlichen Staatengemeinschaft genutzt werden.<sup>1301</sup> Die Amerikaner machten ihre Zustimmung zu diesem Vorschlag von den Ergebnisse der KSZE abhängig.<sup>1302</sup> Auch in Bonn wurde festgestellt, bei den am 16.5.1972 verabschiedeten Leitlinien der Bundesregierung für die KSZE zu bleiben. Darin wurde unter Ziffer 17 zu dieser Frage ausgeführt: „Die Bundesregierung ist mit ihren Verbündeten der Meinung, dass die eventuelle Schaffung neuer internationaler Gremien vom Konferenzverlauf abhängig gemacht werden sollte.“<sup>1303</sup> Im Brief an Scheel vom 26.2.1974 gab Bahr die Einschätzung ab, dass die Diskussion im Rahmen der EPZ über die Folgen der KSZE inzwischen einen Lauf nähme, der nicht mehr den ursprünglichen Intentionen entspreche. Er betonte, dass die Einrichtung eines ständigen KSZE-Folgeorgans in West-Berlin im Interesse der Bundesrepublik läge. Andererseits legte Bahr fest, dass es der Bundesregierung durch die Erhaltung des Mitspracherechts der USA in europäischen Ost-West-Angelegenheiten im Rahmen der KSZE am leichtesten gelingen werde, die USA in Europa zu verankern.<sup>1304</sup> Daher war die Frage des Folgeorgans sehr ambivalent, da es auch Ansätze für die Vertretung westlicher Interessen bieten und US-Präsenz in Europa institutionalisieren könnte.<sup>1305</sup> Zwar führte die flexible Haltung der Bundesregierung zur Frage eines Folgeorgans zu Beunruhigung ihrer Verbündeten über den deutschen Alleingang, dem Osten gegenüber schnellere Kompromisse zu suchen.<sup>1306</sup> Die Bundesregierung war sich aber bewusst,

---

<sup>1299</sup> Vgl. dazu Fernschreiben des Botschafters Behrends an das Auswärtige Amt/ betr. MBFR; hier: Stand der Verhandlungen, 15.2.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 206-209, hier S. 209.

<sup>1300</sup> Vgl. Ferraris, a.a.O., S. 169. Siehe auch Abschnitt 7.6.5.a dieser Arbeit.

<sup>1301</sup> Vgl. Fernschreiben Hildyards an Douglas-Home, 2.2.1974, a.a.O., S. 243, hier Anm. 6. Für die französische Haltung vgl. auch Fernschreiben des Botschafters Henderson an Douglas-Home, 9.1.1974, a.a.O., hier S. 232; Meimeth, a.a.O., S. 172.

<sup>1302</sup> Vgl. Brief Scheels an Bahr, 15.3.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 368-370, hier S. 369.

<sup>1303</sup> Siehe die Leitlinien der Bundesregierung für die KSZE, a.a.O.

<sup>1304</sup> Brief Bahrs an Scheel, 26.2.1974; VS-Bd. 14061 (010); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 368, Anm. 2.

<sup>1305</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Sahm an das Auswärtige Amt, 12.2.1974, a.a.O., hier S. 187.

<sup>1306</sup> Vgl. z. B. Fernschreiben des Botschafters Henderson an Douglas-Home, 9.1.1974, a.a.O., hier S. 232; Fernschreiben Hildyards an Douglau-Home, 28.2.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 249, Anm. 6.

dass sie sich nicht aus ihrer Solidarität herauslösen könne.<sup>1307</sup> In der Sitzung des Ständigen NATO-Rats vom 15.3. wurde festgehalten, dass die multilaterale Diplomatie die Solidarität des westlichen Bündnisses neu befestigt und es zu gemeinsamen Anstrengungen gebracht habe.<sup>1308</sup>

Darin wurde allgemeine Zustimmung hinsichtlich der Frage des Niveaus der KSZE-Schlussphase gefunden, dass Entscheidungen hierüber erst angesichts der Ergebnisse der zweiten Phase getroffen werden könnten.<sup>1309</sup> Nach bundesdeutscher Ansicht könnten greifbare und vorzeitige Ergebnisse unter Umständen ein Treffen der Regierungschefs rechtfertigen.<sup>1310</sup> Westliche Konzessionen in Richtung auf den sowjetischen Wunsch nach einem Treffen der Staatsoberhäupter und Regierungschefs wären erst dann möglich, wenn die endgültigen Formulierungen der Genfer Verhandlungsergebnisse vorlägen, bis dahin sollte der Westen größte Zurückhaltung üben.<sup>1311</sup>

Auch im Regierungsgespräch zwischen den USA und der Bundesrepublik vom 6.4.1974 wies Brandt immer wieder darauf hin, dass der Inhalt der Abschlussdokumente eine abschließende dritte Phase auf Gipfelebene rechtfertigen müsse.<sup>1312</sup> Die deutsche Seite sei zwar nicht besonders interessiert, sei aber unter dieser Voraussetzung zu einem Gipfeltreffen bereit. Sein Interesse läge darin, dass die Unterschrift unter dem KSZE-Schlussdokument durch den amerikanischen Präsidenten eine zusätzliche amerikanische Verpflichtung in Europa zu den bestehenden Berlin- und Deutschland- sowie NATO-Verpflichtungen bringen sollte. Falls es zu einer derartigen Gipfelkonferenz käme, sei es allerdings seiner Ansicht nach nicht gut, wenn der amerikanische Präsident seine westeuropäischen Kollegen nur im gesamteuropäischen Rahmen trafe. Brandt hielt es für günstig, wenn es zuvor zu einer westlichen Gipfelkonferenz in Vorbereitung der KSZE kommen könnte. Darauf erwiderte Nixon, dass er im Prinzip mit diesem Vorschlag einverstanden sei. Auch die amerikanische Seite machte die Entscheidung über die Gipfelebene von dem Inhalt der Abschlussdokumente abhängig. Nach seiner Meinung sollte sich ein solches westliches Gipfeltreffen auf die KSZE-Problematik beziehen und hierzu eine gut vorbereitete westliche Position erbringen. Brandt fügte hinzu, die beste Form wäre wahrscheinlich der NATO-Kreis, wobei in der NATO die KSZE-Abstimmung zwischen der EG und den übrigen Staaten sich ohnehin

---

<sup>1307</sup> Vgl. Brief Scheels an Bahr, 15.3.1974, a.a.O., hier S. 370.

<sup>1308</sup> Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 15.3.1974, a.a.O., hier S. 392.

<sup>1309</sup> Ebenda, hier S. 389.

<sup>1310</sup> Ebenda, hier S. 391.

<sup>1311</sup> Ebenda, hier S. 392.

<sup>1312</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Nixon am 6.4.1974 von 19.00 bis 20.00 Uhr in der Residenz des amerikanischen Botschafters in Paris, 6.4.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 489-494, hier S. 494.

bewährt hätte. Brandt und Nixon verständigten sich auch darüber, dass der KSZE-Gipfel nicht stattfinden sollte, ohne dass Nixon vorher der NATO und möglichst auch der EG einen Besuch abgestattet habe.<sup>1313</sup>

Die derzeitige Position der Vereinigten Staaten zur Frage eines Gipfeltreffens im Rahmen der KSZE sollte aber im Kontext der bilateralen amerikanisch-sowjetischen Beziehungen verstanden werden. Für die amerikanische Regierung war die KSZE nur ein Element in den bilateralen Beziehungen der beiden Supermächte.<sup>1314</sup> Schon als sich im Oktober 1973 die Krise in Nahost zuspitzte und der Jom-Kippur-Krieg die Existenz Israels gefährdete, wollte Nixon den Europäern eine herrische Lektion erteilen, wie er jene Arbeitsteilung zwischen globaler Verantwortung und regionalen Interessen verstand.<sup>1315</sup> In Bezug darauf wurden schon bei der Frage des Nahen Ostens die europäisch-amerikanischen Meinungsverschiedenheiten deutlich. Zum einen wollten die USA mittels einer gemeinsamen Interessenfront gegenüber den arabischen OPEC-Staaten auch ihre atlantische Dominanz neu festigen, während die Europäer eine Machtbalancepolitik gegenüber der OPEC und den USA bevorzugten.<sup>1316</sup> Zum anderen habe es nach amerikanischer Auffassung während der Nahost-Krise eine ganze Reihe von Anzeichen gegeben, dass die Sowjetunion starkes Interesse habe, diese bilateralen Kontakte aufrechtzuerhalten.<sup>1317</sup> Aufgrund ihres Interesses an Annäherung im Bereich der KSZE zeigte die amerikanische Regierung etwas Flexibilität in der Frage des Gipfeltreffens. Nach einem Treffen mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko im April 1974 soll Kissinger in Briefen an den Außenminister Großbritanniens und den der Bundesrepublik auf die baldige Einberufung eines KSZE-Gipfeltreffens als Abschluss der Verhandlungen gedrängt haben.<sup>1318</sup>

### **7.6.3. Führungswechsel von Brandt zu Schmidt und die dritte Runde**

Nach der Osterpause wurden die Verhandlungen über die KSZE in Genf wieder in Gang gesetzt. Im Mai 1974 kam es zum Regierungswechsel in Bonn. Am 6.5.1974 war Bundeskanzler Willy Brandt infolge der Spionageaffäre Guillaume zurückgetreten, sein Nachfolger Helmut

---

<sup>1313</sup> Vgl. Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dannenbring/ betr. Ergebnisprotokoll über das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem amerikanischen Außenminister Kissinger am 11.4.1974 in Washington, 12.4.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 513-516, hier S. 514.

<sup>1314</sup> Vgl. Vermerk Tickells, 25.3.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 256, Anm. 4.

<sup>1315</sup> Vgl. Merseburger, a.a.O., S. 684.

<sup>1316</sup> Vgl. hierzu Hacke (2001), a.a.O., S. 163.

<sup>1317</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 15.3.1974, a.a.O., hier S. 389 f.

<sup>1318</sup> Vgl. Becker, a.a.O., S. 205 f.

Schmidt wurde am 16.5.1974 vereidigt.<sup>1319</sup> Die Regierungserklärung des neuen Bundeskanzlers trug die Überschrift „Kontinuität und Konzentration“.<sup>1320</sup> Der neue Außenminister Hans-Dietrich Genscher sagt rückblickend: „Die Regierung Schmidt/Genscher sah sich in ihrer Politik ganz in der Tradition der Vorgängerregierung.“<sup>1321</sup> Schmidt sah seine Hauptaufgabe als Bundeskanzler in der Konsolidierung von Wirtschaft und Finanzen nach der ersten großen Ölkrise im Herbst 1973. Die erste große Energiekrise mit ihren Auswirkungen auf die Volkswirtschaften stellte ganz neue Herausforderungen an die politische Führung. Innenpolitisch galt es, die Erschütterung durch den Terrorismus zu bewältigen. Wenn Genscher die „Sicherung des Friedens, die europäische Einigung und die Überwindung der deutschen Spaltung“ als Hauptziele der bundesdeutschen Außenpolitik bezeichnete, signalisierte die Regierung Schmidt/Genscher jedoch Kontinuität im Bereich der Entspannungspolitik.<sup>1322</sup> Insgesamt standen nicht spektakuläre Neuansätze, sondern Konsolidierung und Fortentwicklung des Erreichten im Vordergrund.

Im Vergleich zu seinen Vorgängern standen Schmidt und Genscher euphorischen Erwartungen an die Entspannungspolitik skeptisch gegenüber (vgl. auch Abschnitt 2.3 und 2.4). Auch aufgrund der immer gedämpfteren Euphorie in der Öffentlichkeit der Bundesrepublik waren die Erwartungen an eine aktive Ostpolitik der neuen Bundesregierung relativ niedrig.<sup>1323</sup> Die Bedeutung der KSZE, des gemeinsamen Lieblingsprojekts von Willy Brandt und Leonid Breschnew, so Christian Hacke, wurde gemindert.<sup>1324</sup> Die Regierung Schmidt/Genscher konzentrierte sich vielmehr auf die Erhaltung des für die Fortführung der Entspannungspolitik

---

<sup>1319</sup> In dieser Arbeit wird auf den Rücktritt Brandts nicht ausführlich eingegangen. Der Rücktritt Brandts ist mit Blick auf den Fall Guillaume bereits ausführlich analysiert und durchleuchtet worden. Vgl. z. B. Merseburger, a.a.O., S. 720-738; Brigitte Seebacher, 2004, a.a.O.; Horst Ehmke, 1994, *Mittendrin. Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit*, Berlin, S. 232-244. Vom sowjetischen Parteichef Leonid Breschnew wurde der Rücktritt bedauert. Vgl. Bahr (1996), a.a.O., S. 459.

<sup>1320</sup> Siehe Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Schmidt vor dem Deutschen Bundestag am 17.5.1974, in: *EA* 1974, D 239 f.

<sup>1321</sup> Hans-Dietrich Genscher, 1995, *Erinnerungen*, Berlin, S. 213.

<sup>1322</sup> Vgl. Genscher am 18.9.1974 im Bundestag, in: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, Stenographische Berichte, S. 7697.

<sup>1323</sup> Zur gedämpfteren Euphorie in der Öffentlichkeit der Bundesrepublik aus britischer Sicht vgl. Vermerk Tickells über die KSZE, 23.12.1973, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 222-225, hier S. 223. Schon im Interview am 26.11.1973 hatte Egon Bahr, der als Nachfolger von Erhard Eppler ins Amt des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit eintrat, auf die Frage, ob er „angesichts der gegenwärtigen zwischendeutschen Verhärtung deprimiert“ sei, geantwortet: „Deprimiert bin ich nicht, ich bin ein bisschen enttäuscht. Das, was die DDR in der letzten Zeit gemacht hat, war zum Teil böse.“ Vgl. dazu Günther Schmid, 1975, *Politik des Ausverkaufs? Die Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel*, München, S. 245-257, hier S. 257.

<sup>1324</sup> Hacke (2003), a.a.O., S. 200.

notwendigen Gleichgewichts in Europa und das „Krisenmanagement“, und betrieb eine pragmatische und „realistische Entspannungspolitik“.<sup>1325</sup>

Bezüglich der Haltung der bundesdeutschen Delegation bei den Genfer Verhandlungen ist in der Literatur festzustellen, dass das Entscheidungszentrum des Auswärtigen Amts gegenüber der Delegation nach Beginn der Genfer Phase an direktem Einfluss verlor – und zwar je länger die Verhandlungen dauerten und je häufiger die Abstimmungen innerhalb der beteiligten formalen und informellen Gruppen in Genf abliefen.<sup>1326</sup> Es lässt sich daher zusammenfassen, dass der Führungswechsel von Brandt/Scheel zu Schmidt/Genscher zu diesem Zeitpunkt zu keiner wesentlichen Änderung der KSZE-Politik führte.

Im Folgenden wird zunächst auf das sowjetische Drängen zum Abschluss der KSZE auf Regierungsebene im April 1974 eingegangen, und danach werden die Genfer Verhandlungen in der dritten Phase unter besonderer Berücksichtigung der drei Themenbereiche beschrieben, die der neue Bundesaußenminister Genscher im Gespräch mit Kissinger vom 11.6.1974 betonte.<sup>1327</sup>

#### **a) Das sowjetische Drängen auf Abschluss der KSZE auf Regierungsebene**

Hinsichtlich des Niveaus der dritten Phase war die Mehrheit der NATO-Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die bisher vorliegenden Ergebnisse eine Konferenz auf höchster Ebene nicht rechtfertigten. Schon auf den Sitzungen am 18. und 19.4.1974 kam das Politische Komitee im Rahmen der EPZ zu dem Entschluss, dass es angemessen sei, die dritte Phase der KSZE nicht auf Regierungsebene, sondern auf Ministerebene durchzuführen.<sup>1328</sup> Bei den Konsultationen im

---

<sup>1325</sup> Zur Entspannungspolitik der Regierung Schmidt/Genscher vgl. Ernst-Otto Czempiel, 2002, „Multilaterale Entspannungspolitik: KSZE-Prozess und das Ziel einer gesamteuropäischen Friedensordnung“, in: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.), *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden, S. 135-154; Hacke (2003), a.a.O., S. 240-250. In der multilateralen Phase der Entspannungspolitik sollte zwar ein Schwerpunkt Genscherscher Außenpolitik bei der KSZE liegen, im Auswärtigen Amt konnte Genscher aber in der Frühzeit der Regierung Schmidt keine Initiative ergreifen. In seinen Memoiren bemerkte Kissinger Genschers Unerfahrenheit im diplomatischen Geschäft und macht auch deutlich, dass er trotz seiner großen Wertschätzung für Genscher nicht frei von Misstrauen sei. Vgl. Helga Haftendorn, 2002, „Hans-Dietrich Genscher und Amerika“, in: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.), *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden, S. 115-134, hier S. 117 f.

<sup>1326</sup> Lentz, a.a.O., S. 163. Der bundesdeutsche Delegationsleiter befand sich während der Genfer Sitzungswochen häufig in Bonn, so dass er bei Bedarf die politische Leitung direkt informieren konnte. Im November 1974 wurde der Delegationsleiter der Bundesrepublik, Guido Brunner, von Klaus Blech ersetzt. Dazu bemerkte der britische Delegationsleiter Hildyard, dass Blech ein zuverlässigerer Verhandlungspartner sei als sein Vorgänger Brunner. Vgl. Brief Hildyards an den britischen Botschafter John Killick, 22.11.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 358-361, hier S. 360, Anm. 5.

<sup>1327</sup> Aufzeichnung über das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Kissinger in Bad Reichenhall, 11.6.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 697-702, hier S. 700.

<sup>1328</sup> Vgl. dazu Runderlass Nr.1654 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz, 22.4.1974; VS-Bd.



NATO-Rat am 22.4. vertraten die meisten Delegationen die Meinung, dass eine Entscheidung beim derzeitigen Konferenzstand noch nicht getroffen werden könne.<sup>1329</sup> Zum Zeitplan der Konferenz betonte Frankreich daher in diesem Zusammenhang, dem Osten müsse klar werden, dass es sich bei der Konferenz vielmehr um eine Etappe in einem langen Prozess handelte, nicht um eine Neuordnung der Sicherheit Europas, der letzten Endes zur Auflösung der Bündnisse und zu dem von der Sowjetunion gewünschten europäischen Sicherheitssystem führen werde. Aus taktischen Gründen sei es jedoch zweckmäßig, der anderen Seite zu verstehen zu geben, dass der augenblickliche Konferenzstand allenfalls eine Schlussphase auf Ministerebene rechtfertige.

Bei diesen Konsultationen wurden die Substanzfragen aus den Körben 1 bis 3 nur am Rande gestreift. Die zurückhaltende Beurteilung der EG-Staaten im Rahmen der EPZ wurde nachdrücklich unterstützt.<sup>1330</sup> Auf einer Seite warnte der belgische Sprecher vor Optimismus, da in Korb 3 im Grunde bis dahin noch keinerlei Ergebnis vorliege. Es bestehe auch noch keine Veranlassung, auf ein Ende der Konferenz zu drängen, da die Sowjetunion ihr Interesse an der KSZE zu verlieren schien. Auf anderer Seite erklärte der amerikanische Sprecher, dass die USA im allgemeinen mit dem Verlauf der Konferenz nicht unzufrieden seien. Nach ihrer Ansicht müsse die KSZE im größeren politischen Rahmen gesehen werden und sei somit einen kleinen Schritt weiter. In Korb 3 sei die Sowjetunion nun am Zuge und es werde in etwa zwei bis drei Wochen absehbar sein, in welchen Einzelbereichen sie bereit sei, Zugeständnisse zu machen.<sup>1331</sup> Auch der britische Sprecher machte darauf aufmerksam, dass die Verhandlungsposition des Westens auf die Dauer schwächer werde. Mehrere andere Delegationen warnten aber davor, einen zu engen Zeitrahmen aufzustellen, bei dem der Westen unter Zeitdruck gerate.<sup>1332</sup>

Zu den einzelnen Fragen wies der amerikanische Sprecher zunächst darauf hin, dass die Redaktion der „Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen“ noch erhebliche Zeit erfordern werde. Als erstes sollten die Bündnispartner versuchen, untereinander Einigkeit darüber zu erzielen, an welcher Stelle der Grundsatz des friedlichen Wandels eingefügt werden solle. Zu Korb 3 setzte sich der kanadische Sprecher dafür ein, die allgemeinen Prinzipien zu formulieren, die für eine langfristige Entwicklung zwischen Ost und West von Bedeutung sein würden. Bei realistischer

---

9896 (200); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 559, Anm. 2.

<sup>1329</sup> Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE; hier: Konsultationen im NATO-Rat am 22.4.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 559-562, hier S. 561.

<sup>1330</sup> Ebenda, S. 560.

<sup>1331</sup> Ebenda, S. 560-562.

<sup>1332</sup> Ebenda, S. 561.

Beurteilung müsste davon ausgegangen werden, dass man zunächst nur eine Grundlage für zukünftige Fortschritte in diesem Bereich schaffen könne.<sup>1333</sup>

Im Gespräch mit Kissinger vom 29.4.1974 hat der sowjetische Außenminister Gromyko sehr auf den Abschluss der KSZE auf Regierungsebene gedrängt.<sup>1334</sup> Nach sowjetischer Auffassung müsse die Konferenz spätestens im Juli beendet werden. Gromyko habe jedoch in keiner Frage eingelenkt. Was die vertrauensbildenden Maßnahmen im militärischen Bereich angehe, sei die Sowjetunion sehr misstrauisch gewesen. Bei Korb 3 habe Gromyko mehrfach die Festlegung einer einschränkenden Präambel als Ausgangstext zu den Resolutionen gefordert. Kissinger gewann den Eindruck, dass die sowjetische Position zu Zeitablauf und Substanz der KSZE wenig realistisch sei. Kissinger machte deutlich, es bleibe bei der amerikanischen Haltung, dass Zeitpunkt und Niveau der Abschlussphase von der Substanz abhängen.<sup>1335</sup> Für ihn hatte die KSZE aber nach wie vor keine Priorität. Er habe die KSZE nicht erfunden und sei daher bemüht, sie möglichst ohne schädigende Nachwirkung zu Ende zu bringen.<sup>1336</sup> Ferner schien Kissinger zum Entschluss zu kommen, dass die KSZE ein Hindernis für die weitere Entwicklung der amerikanisch-sowjetischen Vereinbarungen wäre.<sup>1337</sup>

Die Bundesrepublik versuchte angesichts des amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus den USA mit dem Brief Scheels an Kissinger am 30.4.1974 ihre Haltung zu den folgenden Punkten wieder zu vermitteln:

1) Hinsichtlich des Wortlauts und der Platzierung der Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen müsse sichergestellt werden, dass die Prinzipienklärung nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Die Bundesregierung würde in dem Prinzip über die souveräne Gleichheit der Staaten etwa folgende Formulierung über friedliche Grenzänderungen für gerechtfertigt und wichtig halten: „Die Souveränität der Teilnehmerstaaten umfasst, gemäß dem Völkerrecht, das Recht, ihre Grenzen durch friedliche Mittel und im Wege der Übereinstimmung zu ändern, und nichts in dieser

---

<sup>1333</sup> Ebenda, S. 561.

<sup>1334</sup> Maresca, a.a.O., S. 96.

<sup>1335</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 614 des Ministerialdirektors Brunner, 29.4.1974; VS-Bd. 9903 (200); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 597, Anm. 3.

<sup>1336</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Kissinger, 11.6.1974, a.a.O., hier S. 700.

<sup>1337</sup> Vgl. Fernschreiben des britischen Delegationschefs Elliot an Callaghan, 29.7.1974, in: *DPO*, Serie III, S. 317-326, hier S. 323.

Deklaration wird dieses Recht beeinträchtigen.“

2) In der Prinzipiendeklaration müssen alle aufgeführten Prinzipien gleichwertig sein und ein jedes von ihnen im Zusammenhang mit den anderen ausgelegt werden. Der französische Entwurf vom 19.10.1973 zeigte der Bundesrepublik den richtigen Weg.<sup>1338</sup>

3) Die Bundesrepublik setzte sich mit Unterstützung ihrer EG-Partner und ihrer NATO-Verbündeten sehr nachdrücklich für eine Konferenzresolution ein, die erste konkrete Abreden über vertrauensbildende Maßnahmen enthalten sollte. Sie war der Auffassung, dass man nur dann von einem wirklichen Ergebnis der Konferenz im Sicherheitsbereich sprechen kann, wenn zumindest bei der Zulassung von Manöverbeobachtern für den Gesamtbereich Europas einschließlich der westlichen Militärbezirke der Sowjetunion Vorkehrungen vereinbart werden, die in etwa den deutsch-britischen Vorschlägen entsprechen. Hinsichtlich der Anmeldung von größeren Truppenbewegungen sollte eine angemessene Absichtserklärung für die künftige Ausarbeitung gewisser Regeln zustande kommen.

4) Im Bereich der menschlichen Kontakte und der Verbesserung des Informationsaustausches sollte man realistisch bleiben. Aber in einigen konkreten Punkten, wie der Familienzusammenführung, den Familienkontakten, den Eheschließungen, dem Zugang zu ausländischen Zeitungen und der Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten der Korrespondenten sollte die Sowjetunion den westlichen Vorstellungen noch weiter entgegenkommen.

5) In Bezug auf die Möglichkeit einer dritten KSZE-Phase auf Gipfelebene betonte die Bundesregierung, dass der Westen in dieser Perspektive nicht die weitere Entwicklung des atlantischen Dialogs aus dem Auge verlieren dürfte. Wenn er eine solche Gipfelkonferenz ansteuern sollte, müsste er im Interesse des westlichen Zusammenhalts und der Glaubwürdigkeit der Allianz vor der eigenen Öffentlichkeit gleichzeitig eine äußerste Anstrengung unternehmen, um die derzeitige Malaise zu überwinden.

---

<sup>1338</sup> Die französische KSZE-Delegation legte am 19.10.1973 den „Entwurf einer Erklärung über die Prinzipien der Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten der KSZE“ vor. Für den Wortlaut vgl. *EA* 1974, D 1-3.

In diesem Brief brachte Scheel die Sorge der Bundesrepublik erneut zum Ausdruck, beim derzeitigen Stand der europäisch-amerikanischen Beziehungen, den großen und weitreichenden politischen Schritt zu unternehmen. Er unterstrich, dass beiden Seiten sowohl an der NATO-Deklaration als auch an der Deklaration EG - USA baldmöglichst und in einem gesamtpolitischen Zusammenhang weiterarbeiten sollten, um den westlichen Zusammenhalt zu stärken. Auch die Vorstellungen des Bundeskanzlers Schmidt waren hinsichtlich des weiteren Verlaufs des Abschlusses der KSZE zum Jahresende „auf höchster Ebene“ die gleichen. Auch seiner Meinung nach müsse eine gewisse zeitliche Überlastung berücksichtigt werden, um sich diesen Dingen widmen zu können, da er darüber noch nicht mit den Beteiligten auf westlicher Seite hatte sprechen können.<sup>1339</sup>

In dieser Phase stand darüber hinaus die Frage zur Mittelmeer-Deklaration im Rahmen der KSZE bezüglich der politischen Entwicklung zur Einrichtung einer Demokratie in Portugal im Vordergrund. Während die USA zunächst eine Mittelmeer-Deklaration im Rahmen der KSZE entschieden ablehnten, unternahmen die EG-Mitgliedstaaten den Versuch, sie dafür zu gewinnen, die solidarische Haltung des Westens zu bewahren.<sup>1340</sup> Die EG gab einer gesonderten Erklärung zum Mittelmeer den Vorzug, um den Interessen der an der Konferenz nicht teilnehmenden Mittelmeerländer Rechnung zu tragen. Unabhängig von den sachlichen und formellen Argumenten war diese Frage auf der KSZE zwischen der EG und den USA zu „einer Prestigeangelegenheit“ geworden, die weit über ihre tatsächliche Bedeutung hinausging. Die EG fürchtete vor allem, dass die arabischen Mittelmeerländer diese Frage zum Testfall machen könnten, ob die EG ihre Initiative gegen den Willen der USA durchsetzen könnte.<sup>1341</sup> Dies war der amerikanischen Seite ebenfalls bewusst. Der bundesdeutsche Botschafter von Staden in Washington berichtete am 12.6., dass der Abteilungsleiter Hartman im amerikanischen Außenministerium

---

<sup>1339</sup> Aufzeichnung des Bundeskanzlers Schmidt, 20.5.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 639-642, hier S. 640.

<sup>1340</sup> Vgl. Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz/ betr. 36. Sitzung des PK am 27./28.5.1974; hier: ergänzende Hinweise, 29.5.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 656-660, hier S. 658. Am 25.4.1974 stürzte das portugiesische Militär unter Führung des früheren stellvertretenden Generalstabschefs de Spínola die Regierung unter Ministerpräsident Caetano und ersetzte sie durch eine von der „Bewegung der Streitkräfte“ getragene Militärjunta, die „Junta der Nationalen Errettung“. Im Kommuniké über die 54. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats am 6.5.1974 in Straßburg äußerten die Minister die Hoffnung, „dass die politische Entwicklung zur Errichtung einer Demokratie in Portugal und zu einer friedlichen Regelung der Zukunft der in Afrika gelegenen Territorien gemäß dem Grundsatz der Selbstbestimmung führen möge.“ Vgl. auch *EA* 1974, D. 344. Im Verlauf des Jahres 1974 kam es mehrfach zu Regierungskrisen, in deren Folge de Spínola am 28.9.1974 als Präsident der „Junta der Nationalen Errettung“ und damit als Präsident der Republik zurücktrat.

<sup>1341</sup> Vgl. Vermerk des Vortragenden Legationsrats Gehl, 11.6.1974; Referat 212, Bd. 111513, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 699, Anm. 13.

mitgeteilt habe, „dass Außenminister Kissinger die amerikanische Position im Anschluss an das Gespräch mit dem Herrn Bundesaußenminister in Bad Reichenhall geändert habe. Die amerikanische Seite sei nunmehr bereit, eine Mittelmeer-Deklaration im Rahmen der KSZE zu akzeptieren.“<sup>1342</sup> Die amerikanische Regierung schloss sich der europäischen Haltung an und der Entwurf der EG-Mitgliedstaaten für eine Mittelmeer-Deklaration im Rahmen der KSZE wurde am 13.6. bei den Verhandlungen in Genf eingebracht.<sup>1343</sup>

Im Gespräch mit dem Bundesaußenminister Genscher vom 11.6.1974 hat Kissinger auf die Feststellung, dass sich die Europäer zu diesem Zeitpunkt noch nicht auf einen Termin für die Schlussphase festlegen wollten, mit der Frage nach dem Inhalt eines, für die Europäer befriedigenden Ergebnisses, geantwortet. Bei Bundeskanzler Brandt hatte Kissinger den Eindruck, dass die Bundesregierung letztlich einem Gipfeltreffen zustimme, während er bei Bundeskanzler Schmidt nicht so sicher sei. Bei Kissinger war nicht ganz klar, welches Ziel angestrebt wurde. Dazu wies Genscher nochmals auf die befriedigenden Ergebnisse hin, die Scheel in seinem oben erwähnten Brief an Kissinger klarmachte. Damit verstand Kissinger die bundesdeutsche Position besser.<sup>1344</sup> Der amerikanische Außenminister habe sich auch mit den bundesdeutschen Vorstellungen über die einzelnen Themen bei der KSZE einverstanden erklärt und war bereit, berlin- und deutschlandpolitische Aspekte im Viererrahmen zu erörtern.<sup>1345</sup>

Bei den deutsch-französischen Außenministerkonsultationen am 12.6. wurden die Franzosen über das Gespräch zwischen Genscher und Kissinger unterrichtet. Dabei brachte der neue französische Außenminister Sauvagnargues große persönliche Vorbehalte gegen den Gedanken eines Ständigen Organs vor und wollte, wie die Deutschen, einen mittleren Kurs finden zwischen dem Wunsch nach Kontinuität der Entspannungspolitik und der Notwendigkeit, der Sowjetunion kein Instrument zur ständigen Einmischung in Westeuropa zu geben. Er betonte, dass Entspannung ein langfristiges Unternehmen sei. Die Unterschrift der Europäer unter KSZE-Texte dürfe sich daher nicht nach innenpolitischen Erfordernissen der USA richten, noch könne sie

---

<sup>1342</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1746 des Botschafters von Staden, 12.6.1974; B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 700, Anm. 18.

<sup>1343</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 879 des Gesandten Freiherr von Groll, 13.6.1974; Referat 212, Bd. 111513, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 718, Anm. 6. Am 12.6.1974, 10.00 Uhr, teilte der amerikanische Botschafter Hillenbrand dem Vortragenden Legationsrat I. Klasse Dannenbring telefonisch mit, dass die amerikanische Regierung ihre Einwendungen gegen die europäischen Vorstellungen zurückziehe, und dies bedeute, dass sich seine Regierung der europäischen Haltung anschließe. Siehe auch Aufzeichnung des Referats 204, 14.6.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 726-734, hier S. 729.

<sup>1344</sup> Ebenda, hier S. 731.

<sup>1345</sup> Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Kissinger, 11.6.1974, a.a.O. Vgl. auch Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms/ betr. Zu den deutsch-französischen Außenministerkonsultationen am 12.6.1974 in Bonn, 4.6.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 718-722, hier S. 719.

gegeben werden, ohne dass auch die Sowjetunion einen angemessenen Preis für das Zahlen, was sie bei dem derzeitigen Stand bereits erhalten haben.<sup>1346</sup>

Auch im Gespräch mit Genscher vom 15.6. äußerte der britische Außenminister Callaghan seine Besorgnis darüber, dass Nixon wegen seiner persönlichen Sorgen geneigt sein könnte, einem KSZE-Gipfel zuzustimmen. Es sei deshalb wichtig, die europäische Position zu dieser Frage zu formulieren und den Amerikanern nahezubringen. Genscher stimmte zu und ergänzte, der Westen brauche keinen Gipfel, so dass er seine Bereitschaft, einem Gipfel zuzustimmen, von Konzessionen der Sowjetunion abhängig machen sollte.<sup>1347</sup>

In dieser Lage berichtete der bundesdeutsche Botschafter in Washington am 18.6.1974 über die amerikanische Haltung zur KSZE. Dabei ist festzustellen, dass sich die mögliche Neigung Nixons, auf den Gebieten KSZE und MBFR Zugeständnisse zu machen, mit dem starkem sowjetischen Wunsch traf, einen schnellen Durchbruch zu erzielen. Die Amerikaner wünschten ein rasches Ende der KSZE, um dadurch die Ergebnisse bei den MBFR zu beschleunigen, die baldigen Rückverlegungen amerikanischer Truppen erlauben sollten. Darüber hinaus könne man trotz der wiederholten Erklärungen, dass die amerikanische Außen- und Innenpolitik völlig getrennt voneinander zu sehen seien und sich gegenseitig nicht beeinflussten, auch eine gewisse Rücksichtnahme auf die Entwicklung des „Watergate-Komplexes“ in Rechnung stellen.<sup>1348</sup> Den Weg zur bipolaren Verständigung im KSZE-Bereich habe Nixon mit dem in Annapolis, am 5.6., angebotenen Verzicht auf Einmischung und Systemveränderung angedeutet. Dabei müsse man auch das amerikanische Interesse an der Vorbereitung des Moskauer Gipfeltreffens am 27.6. berücksichtigen, zu dessen „Paket“ die KSZE im Hinblick auf die sowjetische Interessenlage sicherlich gehören musste.<sup>1349</sup> Dies könnte zu amerikanisch-sowjetischem Einvernehmen führen, das grundsätzlichen sowjetischen Einwänden gegen westliche Forderungen bei Korb 3 und bei den vertrauensbildenden Maßnahmen Rechnung trüge. Damit wären beide Hauptbereiche im wesentlichen erledigt, in denen der Westen bis dahin sowjetische Gegenleistungen für die Befriedigung sowjetischer Hauptwünsche beim Prinzipienkatalog verlangt hätte. Aus solchem amerikanisch-sowjetischem Einvernehmen würde sich starker Druck zu schneller Beendigung der

---

<sup>1346</sup> Ebenda.

<sup>1347</sup> Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Callaghan, 15.6.1974, a.a.O., hier S. 762.

<sup>1348</sup> Zur „Watergate-Affäre“ vgl. Abschnitt 7.3.4 dieser Arbeit.

<sup>1349</sup> Präsident Nixon hielt sich vom 27.6. bis 3.7.1974 in der UdSSR auf.

KSZE auf Grundlage des bis dahin Erreichten entwickeln. Besonders, wenn die Sowjets als Gegenleistung noch einige optische Zugeständnisse machen würden.<sup>1350</sup>

In seiner Rede vom 5.6.1974 führte Nixon aus, eine dauerhafte Friedensstruktur müsse „zementiert werden durch die gemeinsame Vorstellung der Koexistenz und die gemeinsame Praxis der Akkomodierung.“ Dies war übrigens keine neue These. Nach bundesdeutscher Ansicht lag es aber auf der Hand, dass eine solche „Philosophie“ nicht die beste vorstellbare Ausgangsbasis zur Durchsetzung weitreichender Vorstellungen bei Korb 3 und den vertrauensbildenden Maßnahmen der KSZE sei. Auch ließe sich auf diese Weise wohl kurzfristig im KSZE-Rahmen dem sowjetischen Konsolidierungskonzept kein Auflockerungskonzept von annähernd gleicher Wirkungskraft entgegensetzen. Dieser Bericht kam zum Entschluss, dass die Abstimmung der Haltung zu den deutschland- und berlinpolitischen Fragen im KSZE-Zusammenhang, die in Ottawa am 18.6. vorgesehen sei, wichtiger werde.<sup>1351</sup>

Von Ende April bis Juni war die sowjetische Delegation nicht kompromissbereit.<sup>1352</sup> Danach strebte sie beim informellen Treffen mit den neutralen Delegationen am 12.6. an, diesen „*deadlock*“ zu überwinden. Die von der Sowjetunion vorgeschlagenen Konzessionen im Bereich der Information, Familienzusammenführungen und der vertrauensbildenden Maßnahme waren nach westlicher Ansicht auf ihr Interesse an der NATO-Konferenz in Ottawa vom 18.6. zurückzuführen. Dabei erwartete der Osten eine positive Reaktion des Westens auf diese Konzessionen.<sup>1353</sup>

Im Westen wurden aber diese sowjetischen Konzessionen als zu wenig und zu spät betrachtet.<sup>1354</sup> In der NATO-Außenministerkonferenz in Ottawa überwog die Skepsis über den Stand der damaligen KSZE-Verhandlungen.<sup>1355</sup> Kissinger wandte sich zunächst gegen die

---

<sup>1350</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters von Staden an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE; hier: amerikanische Haltung, 18.6.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 771-774. Siehe auch den Drahtbericht Nr. 2044 des Botschafters Sahm, 10.6.1974, VS-Bd. 9965 (204); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 771, Anm. 2.

<sup>1351</sup> Fernschreiben des Botschafters von Staden an das Auswärtige Amt, 18.6.1974, a.a.O., hier S. 774.

<sup>1352</sup> Zur Stagnation im Bereich der menschlichen Kontakte und Information zu diesem Zeitpunkt vgl. auch Fernschreiben des britischen Delegationsleiters Hildyard an Callaghan, 31.5.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 291 f.; Abschnitt 7.6.3.e dieser Arbeit. Nach der Interpretation von Ferraris ist die verhärtete Haltung der Sowjetunion auch auf ihre Verwirrung zurückzuführen, die zum Teil aus den Regierungswechseln in Frankreich und in der Bundesrepublik entstand. Siehe dazu Ferraris, a.a.O., S. 308.

<sup>1353</sup> Vgl. hierzu Maresca, a.a.O., S. 96-100.

<sup>1354</sup> Ebenda, hier S. 100.

<sup>1355</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters von Keller an das Auswärtige Amt/ betr. NATO-Außenministerkonferenz in Ottawa am 18./19.6.1974; hier: Sitzungsbericht, 19.6.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 790-797, hier S. 794. Siehe auch Fernschreiben des Leiters der britischen Ständigen Vertretung bei der NATO, Edward Peck, an den britischen Außenminister Callaghan, 2.7.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 304-306, hier S. 305, Anm. 3. Bei der Sitzung in Ottawa, die auch im Zeichen des 25-jährigen Bestehens der Allianz stand, billigten und veröffentlichten die Minister die Erklärung über die Atlantischen Beziehungen, und bei dieser Gelegenheit hat Kissinger immer wieder eine solidarische Haltung der westlichen Allianz ausdrücklich

Verdächtigung, die USA wünschten die Konferenz schnell auf Gipfelebene zu Ende zu bringen, womöglich aufgrund bilateraler Absprachen mit der Sowjetunion und auf Kosten ihrer Verbündeten. Er betonte, die USA hätten die KSZE niemals gewünscht, sie hätten sie sogar für einen Fehler gehalten. Die amerikanische Regierung hätte nur auf Drängen europäischer Führer mitgemacht, um sich nicht zu isolieren. Es gehe nur darum, ohne Schaden davon zu kommen. Nach ihrer Überzeugung sollte die Sowjetunion die Grenze zwischen NATO und Warschauer Pakt verwischen und die Illusion eines kollektiven Sicherheitssystems erzeugen. Aus diesem Hauptgrund sähen die USA dem baldigen Abschluss der KSZE unter vernünftigen Bedingungen gerne entgegen. Welche Aktion die USA auch immer in der KSZE unternehmen würden, so Kissinger, diese Aktion würde stets das Ergebnis von NATO-Konsultationen sein, nicht jedoch von bilateralen amerikanisch-sowjetischen Arrangements.<sup>1356</sup>

Im NATO-Rat müssten sich daher nach Ansicht Kissingers die Verbündeten möglichst bald darauf einigen, welche konkreten Resultate einen Gipfel rechtfertigen würden. Er warnte davor, man könne nur mit mageren Resultaten rechnen. Unter allen übrigen Ministern hingegen war die skeptische Stimmung einhellig. Der britische Außenminister Callaghan bezweifelte, dass der Westen dem Gipfel ausweichen könnte. Strikt gegen den Gipfel äußerten sich Frankreich und die Türkei. Die Verbündeten waren entschlossen, die Verhandlungen geduldig und konstruktiv mit dem Ziel ausgewogener und substantieller Ergebnisse fortzusetzen.<sup>1357</sup>

Kissinger unterrichtete den NATO-Rat am 4.7.1974 über die Gespräche zwischen Präsident Nixon und Generalsekretär Breschnew in der Sowjetunion vom 27. bis 3.7.1974. Im Mittelpunkt der Ausführungen Kissingers und der Gipfelgespräche standen Überlegungen zur weiteren Begrenzung der strategischen Waffen. In Bezug auf die KSZE legte Kissinger besonderen Wert auf die Feststellung, dass sich die USA streng an die Position gehalten hätten, die er den Bündnispartnern in Ottawa erläutert habe, obwohl die Sowjetunion sehr starken Druck auf die USA ausgeübt habe. Er betonte nachdrücklich, dass die USA sich an das Ergebnis einer Abstimmung innerhalb des westlichen Bündnisses zur KSZE halten würden.<sup>1358</sup>

---

zugesichert. Für den deutschen Wortlaut der „Atlantischen Erklärung“ vgl. *EA* 1974, D 339-341.

<sup>1356</sup> Vgl. Runderlass des Ministerialdirektors van Well/ betr. Kissinger-Bericht über die bevorstehende Moskau-Reise von Präsident Nixon in der vertraulichen Sitzung der NATO-Ministertagung am 18.6. in Ottawa, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 816-820, hier S. 816 f. Präsident Nixon hielt sich vom 27.6 bis 3.7.1974 in der UdSSR auf.

<sup>1357</sup> Ebenda, hier S. 791 und S. 794 f.

<sup>1358</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. Gipfeltreffen Nixon – Breschnew; hier: Unterrichtung des NATO-Rats durch AM Kissinger, 4.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 869-874, hier S. 870 und S. 873. Siehe auch Fernschreiben des Leiters der britischen Ständigen Vertretung bei der NATO, Edward Peck,



Darüber hinaus schlug Kissinger vor, Konsultationen über die wesentlichen Punkte („*essentials*“) der KSZE durchzuführen. Nach seiner Auffassung sei es für den Fortgang der Genfer Verhandlungen wesentlich, von den „theologischen Diskussionen“ wegzukommen.<sup>1359</sup> Die Diskussion in Genf sei übertrieben bürokratisch. Die amerikanische Regierung sei bereit, mit den Bündnispartnern die Fragen zu definieren, die als wesentliche Voraussetzung für einen Abschluss auf höchster Ebene anzusehen seien. Die USA würden die Bündnispartner hierzu nicht unter Druck setzen. Sie hielten es jedoch für erforderlich, mit entsprechenden Abstimmungen so schnell wie möglich zu beginnen.<sup>1360</sup> In der Ratssitzung vom 10.7. begann die von Kissinger angeregte Konsultation. Dabei bemerkte der NATO-Botschafter der Bundesrepublik Krapf, dass die Bundesregierung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt die für sie wichtigen Punkte zur Geltung bringen sollte. Das galt insbesondere für ihr Anliegen im Bereich der Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen.<sup>1361</sup>

Im Gespräch vom 6.7. stimmten Kissinger und Genscher bezüglich des Niveaus der dritten Phase darin überein, dass es inkonsequent wäre, das Konferenzergebnis zu billigen, dann jedoch zu sagen, es sei so mager, dass man es nicht von den Regierungschefs absegnen lassen könne. Kissinger habe Genscher angedeutet, er betrachte die Möglichkeit eines Gipfeltreffens nur als ein Verhandlungsobjekt, das für die Sowjetunion ein sehr wichtiger Punkt sei. Der springende Punkt sei nach westlicher Auffassung jedoch nicht das Niveau der dritten Phase, sondern die westliche Zustimmung zum Ergebnis der zweiten Phase.<sup>1362</sup>

Innerhalb der NATO hatte man aber den Eindruck, dass die Amerikaner bei ihren Gesprächen in Moskau möglicherweise zu weit gegangen seien. Der britische KSZE-Delegationsleiter Hildyard berichtete an seinen Außenminister Callaghan, dass dies Reaktionen der Delegationen der NATO-Mitgliedstaaten auf die amerikanische Initiative „*fairly hostile*“ seien.<sup>1363</sup> Die amerikanischen Kollegen der NATO befürchteten, dass der Westen mit dem amerikanischen Vorschlag seine Interessen an Korb 3 nicht voll vertreten könnte.<sup>1364</sup> Im Gespräch

---

an den britischen Außenminister Callaghan, 2.7.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 304-306.

<sup>1359</sup> Siehe auch Maresca, a.a.O., S. 66 f.

<sup>1360</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. Unterrichtung des NATO-Rats durch AM Kissinger; hier: allgemeine Aspekte der internationalen Lage, 5.7.1975, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 877-880, hier S. 879 f.

<sup>1361</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 994 des Botschafters Krapf, 5.7.1974; VS-Bd. 10127 (212); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 879, Anm. 10.

<sup>1362</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well/ betr. Gespräch des Bundesministers mit Außenminister Kissinger am 6.7.1974 in Miesbach; hier: KSZE, 6.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 889-892, hier S. 891.

<sup>1363</sup> Vgl. Fernschreiben Hildyards an Callaghan, 12.7.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 311, Anm. 4.

<sup>1364</sup> Vgl. Fernschreiben des britischen Delegationschefs Elliot an Callaghan, 29.7.1974, a.a.O., hier S. 324.

mit NATO-Generalsekretär Luns vom 12.7. machte Genscher daraufhin deutlich, Kissinger habe ihm angedeutet, er betrachte die Möglichkeit eines Gipfeltreffens nur als ein Verhandlungsobjekt, da es für die Sowjetunion ein sehr wichtiger Punkt sei.<sup>1365</sup> Damit versuchte die Bundesrepublik, zwischen den USA und den anderen Allianzpartnern zu vermitteln und die Solidarität des Westens sicherzustellen. Auch im Gespräch vom 26.7. stellten Nixon und Genscher fest, das Wichtigste sei die Einheit zwischen Westeuropa und den USA.<sup>1366</sup> Außerdem wurde festgehalten, dass die engen Verbindungen zwischen den beiden Ländern auch zukünftig Grundelement der amerikanischen Außenpolitik blieben und diese Grundsätze auch für die Politik der Bundesregierung weiterhin maßgebend seien.<sup>1367</sup>

## **b) Die Frage der Unterbringung der Aussage zu den friedlichen Grenzänderungen**

Im Frühjahr 1974 herrschte im Kreise der NATO Pessimismus. Trotz der Kompromisse des Westens bei der Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen in April zeigte der Osten keine Bereitschaft, nach der Osterpause Konzessionen zu machen. Der Westen hingegen reagierte darauf zum einen mit „*stonewall tactics*“ und machte zum anderen den Osten für die Verzögerung der Genfer Verhandlungen verantwortlich.<sup>1368</sup>

Im Hinblick auf die Unterbringung der Aussage zur friedlichen Grenzänderung sei die Haltung der EG-Staaten im Rahmen der EPZ bestätigt worden, wonach in einer KSZE-Prinzipienerklärung das dritte Prinzip zur Unverletzlichkeit der Grenzen „der logische Platz“ für das Recht auf friedliche Grenzänderung sei. Dazu befürchtete die Bundesregierung, dass die Anbindung dessen beim Gewaltverbot oder bei der territorialen Integrität dazu führen könnte, dass diese Aussage zu einer leerlaufenden Aussage werde, die durch das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen eine auf den europäischen Raum bezogene einschränkende Präzisierung erführe. Für den Fall, dass sich die Anbindung dieser Aussage über die fortdauernde Zulässigkeit friedlicher Grenzänderungen bei der Unverletzlichkeit der Grenzen nicht durchsetzen

---

<sup>1365</sup> Vgl. Niederschrift über das Gespräch des Bundesministers Genscher mit NATO-Generalsekretär Luns, 12.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 943-946, hier S. 946.

<sup>1366</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters von Staden an Auswärtiges Amt/ betr. Gespräch des Bundesaußenministers mit Präsident Nixon am 26.7. in San Clemente, 27.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 992-997, hier S. 997. Siehe auch Kissinger (1982), a.a.O., S. 1392 f. und S. 1396; Genscher, a.a.O., S. 230-232.

<sup>1367</sup> Siehe dazu Fernschreiben Kissingers an Schmidt/ betr. Botschaft Außenminister Kissinger vom 10.8.1974, 10.8.1974, in: Helmut-Schmidt-Archiv im *AdsD* (künftig: *HSA*), Ord. 6579; Fernschreiben Schmidts an Kissinger, 16.8.1974, ebenda.

<sup>1368</sup> Vgl. dazu Maresca, a.a.O., S. 97. Siehe auch Ferraris, a.a.O., S. 122 f.

ließe, würde sie eine klare Formulierung beim Souveränitätsprinzip vorziehen, die zweifelsfrei alle Prinzipien abdecken sollte.<sup>1369</sup>

Die acht EG-Partner der Bundesrepublik waren dagegen der Auffassung, dass die Aussage über den „*peaceful change*“ zweckmäßigerweise entweder bei der territorialen Integrität oder bei dem Gewaltverbot untergebracht würde, wenn sie sich nicht doch noch bei der Aussage über die Unverletzlichkeit der Grenzen unterbringen lassen sollte, was aber nicht mehr zu erwarten sein dürfte. Sie argumentierten, dass eine Aussage zur fortdauernden Zulässigkeit friedlicher Grenzänderungen im Gesamtbereich „Gewaltverbot, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität“ mit hinreichender Klarheit zum Ausdruck bringe, dass friedliche Grenzänderungen durch keines der drei Prinzipien ausgeschlossen würden, auch wenn die friedlichen Grenzänderungen nur an einer Stelle bei diesen drei Prinzipien erwähnt wären. Sie teilten die Befürchtung der Bundesrepublik, die Aussage zum „*peaceful change*“ könne bei Anwendung der Unverletzlichkeit der Grenzen oder der territorialen Integrität ohne substantielle Veränderungen den Charakter einer generellen Formel gewinnen. Diese Formel wurde durch die Aussage über die Unverletzlichkeit der Grenzen für den europäischen Bereich dahin präzisiert, dass die Grenzen unverrückbar sein sollten. Außerdem waren sie auch der Unterbringung dieser Aussage bei dem Prinzip der Souveränität gegenüber ablehnend, da dabei erst recht die Gefahr auftrete, dass die Aussage über den „*peaceful change*“ zu einer leer laufenden Generalformel werde.<sup>1370</sup>

Unter diesen Umständen zog das Auswärtig Amt der Bundesrepublik für die weitere Behandlung dieser Frage den Schluss, es könne nicht in bundesdeutschem Interesse liegen, den Versuch zu machen, ihre acht EG-Partner gegen deren bekundete Ansicht darauf festzulegen, eine so weitgehende Umformulierung der am 5.4.1974 registrierten Aussage zum „*peaceful change*“ vorzunehmen.<sup>1371</sup> Die Bundesregierung würde den weiteren Versuch machen müssen, diese Formulierung mit Hilfe ihrer acht Partner gegen deren Überzeugung in das Souveränitätsprinzip hineinzuboxen. Bestenfalls würde sie eine halbherzige Unterstützung erwarten können und letzten Endes der Sowjetunion allein gegenüber stehen.

Des Weiteren sollte sie sich dem Versuch nicht widersetzen, einen verhältnismäßig wenig umformulierten Satz in das Prinzip der territorialen Integrität hereinzubringen. Immerhin würde

---

<sup>1369</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 638 des Gesandten Freiherr von Groll, 1.5.1974; VS-Bd. 10128 (212); B 150, Aktenkopien 1974, in: AAPD 1974, Bd. I, S. 604, Anm. 2.

<sup>1370</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Fleischhauer/ betr. KSZE; hier: Aussage zur friedlichen Grenzänderungen/ Unterbringung dieser Aussage, 2.5.1974, in: AAPD 1974, Bd. I, S. 604-607, hier S. 605.

<sup>1371</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: ebenda, hier S. 606.

sich nämlich ein die fortdauernde Zulässigkeit friedlicher Grenzänderungen behandelnder Satz des Prinzips 4 (territoriale Integrität) letztlich interpretieren lassen, dass damit eine abschließende Aussage zur Gesamtheit dieser drei Prinzipien gemacht werde. Aus diesem Grund könnte die Sowjetunion die Aufnahme des Satzes über den „*peaceful change*“ in die Aussage über die territoriale Integrität ablehnen. Sollte sich diese Erwartung bewahrheiten, so würde die Bundesrepublik einen klaren Ansatzpunkt dafür haben, um nunmehr die Anbindung der Aussage zum „*peaceful change*“ in einer stärker veränderten Form bei dem Souveränitätsprinzip zu verlangen.

Sollten sich diese Versuche aber als fruchtlos erweisen, so sollte die Bundesregierung es als letzte Möglichkeit ins Auge fassen, eine interpretative Aussage in den abschließenden, dispositiven Bestimmungen des Prinzipienkatalogs unterzubringen. Einer solchen interpretativen Aussage stünden ihre acht EG-Partner sehr ablehnend gegenüber, weil sie die Aussage zum „*peaceful change*“ nicht für gleichrangig mit den zehn KSZE-Prinzipien hielten. Immerhin waren sie aber durchaus Willens, diese Möglichkeit als eine allerletzte Position im Auge zu behalten.<sup>1372</sup>

Für die Herbeiführung einheitlicher Positionen der Bundesrepublik und der drei westlichen Mächte bezüglich der deutschland- und berlinpolitischen Aspekte des Prinzipienkatalogs der KSZE wurde im Auswärtigen Amt der Bundesrepublik am 4.6.1974 eine umfassende Aufzeichnung konzipiert. Darin wird zunächst festgestellt, dass zu diesem Zeitpunkt die Klarstellung der fortdauernden Zulässigkeit friedlicher Grenzänderungen im Vordergrund stünde, die die Bundesrepublik allein bei Fortsetzung ihrer Anstrengungen nicht in gebotener Eindeutigkeit erreichen könnte. Auch werde sich die Frage stellen, ob und welche generelle Klarstellung innerhalb der Prinzipien Deklaration nötig oder wünschenswert werde, dass bestehende originäre Rechte, Verträge, Vereinbarungen und Abmachungen von der Prinzipien Deklaration nicht berührt werden könnten. In diesem Zusammenhang werde sich der Bundesregierung die Frage stellen, ob und wie seitens der Bundesrepublik ein Interpretationsvorbehalt bezüglich der Wiedererlangung der deutschen Einheit (entsprechend den Briefen zur deutschen Einheit) mit dem Konferenzergebnis verbunden werden sollte. Zumindest dann, wenn sie sich für eine solche Erklärung entschiede, werde sich für die drei Westmächte ein Interesse ergeben, ihrerseits etwas über die Unberührtheit ihrer Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Deutschland als Ganzes und auf Berlin auszudrücken. Auch die Erörterungen, ob die Prinzipien als gleichrangig zu betrachten seien, könne

---

<sup>1372</sup> Ebenda.

in diesem Zusammenhang eine besondere Relevanz haben.<sup>1373</sup>

Nach bundesdeutscher Ansicht bestünde ohne zweifelsfreie Wahrung der Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen für die Zukunft aber die Gefahr, dass sowohl der Vorbehalt der deutschen nationalen Option als auch die Aufrechterhaltung der daran orientierten Rechtspositionen der Bundesrepublik und der drei Westmächte (Zielrichtung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte gemäß Artikel 7 Deutschlandvertrag) an operativer Bedeutung verlieren würden. Die Bundesregierung müsse eine Lage vermeiden, in der zwar die Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte als gewahrt betrachtet würden, ihre Zielrichtung jedoch nicht gleichermaßen durch den Prinzipienkatalog legitimiert bliebe. In einer solchen Lage würde in für sie unerwünschter Weise „der Servituten-Aspekt“ dieser Rechte und Verantwortlichkeiten, und zwar möglicherweise auf die Bundesrepublik bezogen, in den Vordergrund treten.<sup>1374</sup>

Bei einer ausreichenden Festschreibung der Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen könne die Bundesrepublik daher eine relativ flexible Haltung einnehmen. Da durch eine solche Festschreibung die Zielrichtung jener Rechte und Verantwortlichkeiten im Sinne der deutschen Option mit dem Prinzipienkatalog insgesamt vereinbar bliebe, könnte die Bundesrepublik unter diesem Gesichtspunkt sowohl eine schwache Berücksichtigung dieser Rechte und Verantwortlichkeiten als auch verhältnismäßig starke Aussagen hierzu in Betracht ziehen. Ihre Flexibilität in dieser Frage dürfte jedoch durch das Interesse begrenzt sein, dass die Bundesrepublik selbst an einer Wahrung der Rechtsstellung der Drei Mächte in Bezug auf Berlin haben sollte. Zu den taktischen Überlegungen sollten die Texte zu diesen Themen bei den Verhandlungen in Genf noch im ersten Durchgang der Erörterung des Prinzipienkatalogs ausgearbeitet werden. Damit würde der Westen die Möglichkeit offen lassen, den zweiten Durchgang von Festschreibungen bezüglich der vertrauensbildenden Maßnahmen abhängig zu machen.<sup>1375</sup>

In dieser Aufzeichnung wurde festgehalten, dass in der Interessenlage der Bundesrepublik zunächst das Erreichen einer befriedigenden Aussage über friedliche Grenzänderungen in den Genfer Verhandlungen operativen Vorrang vor den anderen Gesichtspunkten habe. Das entspräche zwar mit dem westlichen Vorbehalt, dass eine solche Aussage in den Prinzipienkatalog aufgenommen werden müsse, der derzeitigen Verhandlungslage in Genf. Jedoch fehlte es an einer

---

<sup>1373</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well/ betr. Deutschland- und berlinpolitische Aspekte des Prinzipienkatalogs der KSZE (insbesondere im Zusammenhang mit der Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen), 4.6.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 671-676, hier S. 671 f.

<sup>1374</sup> Ebenda, hier S. 672 f. Zum Deutschlandvertrag vgl. Abschnitt 5.1 dieser Arbeit.

<sup>1375</sup> Ebenda, hier S. 673 f.

klaren Haltung der westlichen Staaten bezüglich der Linie, die bei der Ausfüllung dieses Vorbehalts zu vertreten sei. Die Lage sei für die Bundesregierung dadurch erschwert, dass der am 5.4.1974 unter Vorbehalt registrierte Text (vgl. Abschnitt 7.6.2.a) sie nicht befriedigen könne. Sie müsse also nicht nur eine angemessene Plazierung, sondern auch eine neue Fassung (was lediglich durch einen einseitigen Vorbehalt der Bundesrepublik gedeckt sei) durchsetzen.<sup>1376</sup>

Die Unterstützung, die die bundesdeutsche Delegation in Genf von den drei Westmächten erfahren hatte, sei aber uneinheitlich. Die Amerikaner haben dem Anschein nach zu diesem Zeitpunkt nicht erkannt, dass der Prinzipienkatalog der KSZE überhaupt geeignet sein könnte, die gemeinsame Position der Bundesrepublik und der Drei Mächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin zu beeinflussen. Die Briten seien aufmerksamer, aber ebenfalls in der Sache nicht wirklich engagiert. Die Haltung dieser beiden Länder sei vor allem durch die Überlegung bestimmt, dass der in Vorbereitung befindliche Prinzipienkatalog nicht den Charakter eines völkerrechtlichen Vertrages haben werde, sondern lediglich eine politische Willensäußerung darstellen solle. Allein die Franzosen erkannten das Problem und seien daher bereit, die Bundesrepublik zu unterstützen. In Bonn und Paris ginge man zwar von der gleichen Wertung der rechtlichen Qualität der Prinzipienklärung aus, die moralische und politische Bindungswirkung einer solchen Erklärung würde jedoch sehr groß sein. Es würde politisch außerordentlich schwer sein, Vorwürfen, dass den Prinzipien zuwidergehandelt worden sei, mit dem Argument zu begegnen, sie seien rechtlich unerheblich.<sup>1377</sup>

Bei diesem Themenbereich war der Bundesrepublik bewusst, dass sie und die drei Westmächte ein gemeinsames Interesse an einer befriedigenden Behandlung der gesamten Problematik im Prinzipienkatalog hatten. Die derzeitige Abstimmung der Positionen unter den vier Regierungen reichte zur Realisierung dieses Interesses aber nicht aus. Daher sollte den Drei Mächten auf hoher Ebene vorgeschlagen werden, als Grundlage einer gemeinsamen Verfolgung dieser Interessen eine Koordinierung der Positionen vorzunehmen, die dann zu übereinstimmenden parallelen Weisungen der Außenministerien an die Genfer Delegationen führen werde. Als Rahmen dafür bot sich die Bonner Vierergruppe an, wo die notwendige Vertrautheit und Erfahrung mit den spezifisch deutschland- und berlinpolitischen Problemen vorhanden sei.<sup>1378</sup><sup>1379</sup> Dies sollte die

---

<sup>1376</sup> Ebenda, hier S. 674.

<sup>1377</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 4.6.1974, a.a.O., hier S. 675.

<sup>1378</sup> Ebenda.

<sup>1379</sup> Vgl. Runderlass Nr. 2318 des Ministerialdirigenten Blech, 7.6.1974; VS-Bd. 10129 (212); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 676 f., Anm. 16.

Voraussetzung für eine entsprechende Meinungsbildung unter den EG-Staaten bzw. NATO-Mitgliedstaaten sein.<sup>1380</sup>

Aufgrund des Wunsches der Bundesrepublik widmete sich die Bonner Vierergruppe am 10./11.6 und erneut am 13.6. den deutschland- und berlinpolitischen Aspekten der KSZE. Außer dem Text für eine Einigung des Bundesaußenministers Genscher und der Außenminister Callaghan (Großbritannien), Kissinger (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) am Rande der NATO-Ministerratstagung am 18./19.6. in Ottawa wurden folgende drei Papiere verabschiedet: „CSCE: German Questions. Bonn Group Study“, das den deutschlandpolitischen Rahmen der Arbeit der Bonner Vierergruppe skizzierte; „Peaceful Change of Frontiers“ enthielt Vorschläge zur konkreten Behandlung der Frage der Zulässigkeit friedlicher Grenzänderungen; in „Protections of Quadripartite Rights and Responsibilities“ wurden Vorschläge zur Behandlung der Frage der Unberührbarkeit bestehender Rechte, Verträge und Abmachungen unterbreitet.<sup>1381</sup> Auch im Gespräch mit Genscher vom 11.6. erklärte sich Kissinger mit den bundesdeutschen Vorstellungen über friedliche Grenzänderungen einverstanden und war bereit, berlin- und deutschlandpolitische Aspekte im Rahmen der Bonner Vierergruppe zu erörtern.<sup>1382</sup>

Im dritten Papier kam die Bonner Vierergruppe zu dem Ergebnis, dass die Rechte und die Verantwortlichkeiten der Viermächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin am besten geschützt werden könnten durch die Aufnahme folgender Feststellung in Ziffer 10 des Prinzipienkatalogs: die Teilnehmerstaaten an der KSZE stellen fest, „dass die vorliegende Erklärung weder die Rechte noch die von ihnen bisher einseitig oder mehrseitig abgeschlossenen oder sie betreffenden Verträge, Übereinkommen und Abmachungen berührt.“<sup>1383</sup>

Neben dieser Ausarbeitung einer gemeinsamen Position wurde der Meinungsaustausch mit den westlichen Verbündeten fortgesetzt. Im Gespräch mit Genscher vom 15.6. führte der britische Außenminister Callaghan aus, es sei eine Aufgabe der Europäer bei der KSZE, die Amerikaner in einer festen Haltung bezüglich des Prinzips der friedlichen Grenzänderungen zu bestärken. Dazu erklärte der Bundesaußenminister, die Bundesregierung sähe dieses Prinzip auch als europäisches und besonders als deutsches Problem. Für die Bundesrepublik kam es darauf an, die nationale Frage

---

<sup>1380</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 4.6.1974, a.a.O., hier S. 674.

<sup>1381</sup> Vgl. dazu Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 14.6.1974; VS-Bd. 10114 (210); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 730, Anm. 15.

<sup>1382</sup> Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Kissinger, 11.6.1974, a.a.O. Vgl. auch Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 4.6.1974, a.a.O., hier S. 719.

<sup>1383</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 14.6.1974; VS-Bd. 10114 (210); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 969, Anm. 5.

offenzuhalten. Es müsse daher auf jeden Fall verhütet werden, dass die KSZE den Charakter eines Ersatzfriedensvertrages bekomme. Callaghan machte die britische Unterstützung für die Position der Bundesrepublik zu diesem Thema deutlich.<sup>1384</sup> Die Bundesrepublik versuchte, sich der Unterstützung ihrer drei Verbündeten immer wieder zu versichern.

Beim traditionellen NATO-Abendessen der vier Außenminister vom 18.6.1974 wurde das in der Bonner Viergruppe verabschiedete Konsultationspapier bestätigt.<sup>1385</sup> Bundesaußenminister Genscher stellte fest, die Tatsache, dass die Frage der friedlichen Grenzänderungen ein zentraler Streitpunkt mit der Sowjetunion sei, beweise, dass die Sowjetunion friedliche Grenzänderungen im Grunde ablehne. Genscher wiederholte seine Ansicht, dass die Bundesrepublik das nicht nur als deutsches Problem, sondern auch im Hinblick auf die Entwicklung der europäischen Gemeinschaft sähe. Nach seiner Auffassung sei ein Hinweis auf das „internationale Recht“ im „*peaceful change*“ gefährlich. Er wies auf die von der bundesdeutschen Delegation bei der Formel des „*peaceful change*“ gemachten Vorbehalte hin (vgl. Abschnitt 7.6.2.a). Kissinger warf ein, dass das niemand unterstützt habe. Genscher wies mit großem Ernst darauf hin, dass keine Bundesregierung etwas unterzeichnen könne – selbst wenn sie es wollte –, wenn die Frage des „*peaceful change*“ nicht klar geregelt sei. Schließlich stimmten die vier Minister darin überein, dass die friedliche Veränderbarkeit der Grenzen in den Prinzipien der Deklaration ihren Niederschlag finden müsse. Auch bei der Sitzung der NATO-Außenministerkonferenz im Ottawa am 18./19.6.1974 unterstützten die Minister der drei Westmächte unterstützten den von Genscher vorgetragenen Standpunkt, dass dies für die Bundesrepublik unabdingbar sei.<sup>1386</sup>

In den Gesprächen mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau habe Kissinger das für die Bundesrepublik politisch außerordentlich bedeutsame Problem ausgesprochen. Dadurch habe er den Sowjets die amerikanische Bereitschaft zur Unterstützung der bundesdeutschen Interessen zu erkennen gegeben. Nach bundesdeutscher Bewertung seien die Amerikaner damit aus ihrer Reserve in diesem Bereich herausgetreten.<sup>1387</sup> Beim Gespräch mit Genscher am 6.7. unterrichtete Kissinger, dass er Gromyko zunächst gesagt habe, die Deutschen

---

<sup>1384</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Callaghan, 15.6.1974, a.a.O., hier S. 761. Siehe auch Vermerk von B.J.P. Fall im FCO für C.C.C. Tickell, 17.6.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 296-299, hier S. 296, Anm. 3.

<sup>1385</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Ministerialdirektors van Well/ betr. Deutschlandessen der vier Außenminister am 18.6.1974, 19.6.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 787-790, hier S. 789.

<sup>1386</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters von Keller an das Auswärtige Amt, 19.6.1974, a.a.O., hier S. 794 f.

<sup>1387</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well/ betr. KSZE; hier: Gespräch Kissingers mit Gromyko in Moskau über den Grundsatz der friedlichen Grenzänderungen, 5.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 875-877, hier S. 875.



wünschten eine Erwähnung des „*peaceful change*“ im Prinzip über die Unverletzlichkeit der Grenzen. Gromyko habe dies als nicht akzeptabel bezeichnet. Beide Großmächte seien bereit, einen Hinweis auf die souveräne Gleichheit aufzunehmen. Kissinger habe geantwortet, dann müsse die in Genf derzeitig vorläufig registrierte Formulierung geändert werden. Danach habe er folgenden Text formuliert und Gromyko gegeben:

„In accordance with international law the participating states consider that their frontiers can be changed through peaceful means and by agreement.“<sup>1388</sup>

Bei der Übergabe des Textes habe Kissinger hervorgehoben, dass er zunächst nur von den Amerikanern vorgeschlagen sei und er den genauen Text noch mit den westlichen Partnern, vor allem den deutschen, besprechen müsse. Nach bundesdeutscher Auffassung sei die von Kissinger vorgeschlagene Formulierung ein großer Fortschritt. Allerdings habe die Bundesregierung im Falle der Einfügung des „*peaceful change*“ in das erste Prinzip noch die zusätzliche Klarstellung vorgesehen:

„nothing in the present declaration shall affect that right.“<sup>1389</sup>

Kissinger gab jedoch zu bedenken, dass es sehr schwierig sein würde, zu diesem Zeitpunkt noch einen derartigen Zusatz durchzusetzen. Die bundesdeutsche Seite habe daraufhin gesagt, sie könnte auf diesen Zusatz dann verzichten, wenn im zehnten Prinzip klargestellt würde, dass alle Prinzipien gleichwertig seien und jedes Prinzip im Kontext der anderen Prinzipien interpretiert werden sollte. Kissinger sagte ihr die amerikanische Unterstützung in dieser Frage zu.

Am 11.7. legten die blockfreien Teilnehmerstaaten der KSZE (Finnland, Jugoslawien, Liechtenstein, Malta, Österreich, Schweden, die Schweiz und Zypern) den Entwurf eines „*package deal*“ vor, der geänderte Formulierungen in Ziffer 1 und 10 des Prinzipienkatalogs beinhaltete. Der zur Einfügung in Ziffer 1 des Prinzipienkatalogs vorgesehene Passus lautete:

„The participating states respect each other’s rights to choose its political, economic and cultural

---

<sup>1388</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well/ betr. Gespräch des Bundesministers mit Außenminister Kissinger am 6.7.1974 in Miesbach; hier: KSZE, 6.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 889-892, hier S. 889.

<sup>1389</sup> Ebenda, hier S. 890.

systems as well as its rights to determine its own laws and regulations.”<sup>1390</sup>

Dazu führte der Delegationsleiter der Bundesrepublik Brunner aus, es bestünde Einverständnis, dass der Entwurf akzeptabel sei und dass der Westen sich den Bemühungen der Neutralen gegenüber aufgeschlossen zeigen sollte.<sup>1391</sup> Auch die Staaten des Warschauer Pakts hatten sich bereit erklärt, dem *package deal* trotz erheblicher Bedenken zuzustimmen, sofern „kein Wort und kein Komma“ geändert werde.<sup>1392</sup>

Nach den Vereinbarungen wurde der von Kissinger und Gromyko behandelte Entwurf für die Formulierung des „*peaceful change*“ am 26.7.1974 den an deren Teilnehmerstaaten vorgelegt. Aufgrund der Initiativen der Bundesrepublik, die USA für eine aktive Unterstützung dieser Verhandlungsposition in diesem Bereich zu gewinnen, gab die amerikanische Delegation dem Drängen der Bundesregierung nach. Die amerikanische Regierung konnte kaum die Forderungen ihres wichtigen Bündnispartners ablehnen.<sup>1393</sup> Andererseits sah dieser Vorschlag das bestehende internationale Recht als Basis des friedlichen Wandels und war bereits für die Einfügung in das Prinzip der souveränen Gleichheit konzipiert. Gleichzeitig wurde darin das Interesse der USA bzw. der Bundesrepublik an einer Klausel über die Gleichwertigkeit der Prinzipien zum Ausdruck gebracht.<sup>1394</sup> Nach dem Sommerpause sollte dieser amerikanische Vorschlag diskutiert werden.

### **c) Die Frage zur Unberührtheitsklausel über die Rechte der Viermächte**

In Bezug auf die Diskussionen über die Unverletzlichkeit der Grenzen stand die Frage der Unberührtheitsklausel im Vordergrund. Dazu wollten die Franzosen im Prinzip 10 (Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben) darauf hinweisen, dass bestehende Rechte, Verträge und Vereinbarungen von der Prinzipien Deklaration unberührt bleiben müssten. Nach Kissinger sollte dieser Punkt am besten von den Franzosen mit den Sowjets aufgenommen werden. Die Bundesregierung stellte fest, dass es sich hier in erster Linie um ein alliiertes Anliegen handelte, dass jedoch auch sie daran interessiert sei, wegen der Rechte der drei Westmächte in Berlin und wegen des Zugangs nach Berlin diese Klarstellung einzufügen. Sie erklärte sich bereit,

---

<sup>1390</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 545 des Ministerialdirigenten Brunner, 12.7.1974, in: *PAAA*, Referat 212, Bd. 100008.

<sup>1391</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1050 des Ministerialdirigenten Brunner, 12.7.1974, a.a.O., hier Anm. 9.

<sup>1392</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1112 des Gesandten Groll, 23.7.1974; Referat 212, Bd. 100008, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 971, hier Anm. 13.

<sup>1393</sup> Vgl. Becker, a.a.O., S. 194; Maresca, a.a.O., S. 114.

<sup>1394</sup> Vgl. Ferraris, a.a.O., S. 133 f.

am 8./9.7.1974 in Bonn mit dem französischen Außenminister darüber zu sprechen.<sup>1395</sup> Bei der deutsch-französischen Konsultationsbesprechung vom 9.7. wurde eine starke französische Unterstützung für die Zulassung friedlicher Grenzänderungen und für die Vorbehaltsklausel hinsichtlich der Viermächteabkommen und der „deutschen Option“ deutlich.<sup>1396</sup> Auch der NATO-Generalsekretär Luns erklärte die grundsätzliche Übereinstimmung der westlichen Allianz zu diesen Punkten.<sup>1397</sup>

Beim Zusammentreffen Bundesaußenminister Genschers mit dem französischen Außenminister Sauvagnargues am 20.7.1974 stellten beide Seiten fest, dass sie gegen die amerikanische Formulierung (*reserved rights, corresponding treaties*) seien.<sup>1398</sup> Die deutsche Seite habe sich gegen die Einbringung der Unberührtheitsklausel im Prinzip 10 ausgesprochen und führte dieses Missverständnis auf Tendenzen zurück, diese Frage „*in concreto*“ festzuhalten, vielleicht sogar in einem Briefwechsel. Falls dies geschehe, müsste sie darauf bestehen, den Brief zur deutschen Einheit zu wiederholen. Sauvagnargues stellte aber fest, dass eine solche Prozedur ungeheure Schwierigkeiten hervorrufen würde und deshalb von einer konkreten Erwähnung der Viermächte-Rechte in den KSZE-Dokumenten Abstand genommen werden sollte.

Am 24.7.1974 bat die britische KSZE-Delegation aber um eine Überprüfung der Formulierung und auch darum, die Erörterung der derzeitigen Formulierung in der KSZE bis nach der Sommerpause zurückzustellen. Das britische Außenministerium hatte Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Formulierung „*which concern them*“ im französischen Text der Unberührtheitsaussage. Nach seiner Auffassung könnte sie als eine Indossierung der Breschnew-Doktrin interpretiert werden.<sup>1399</sup> Am 25.7. schlugen die Briten in Genf daher drei alternative Modifikationen der Formulierung der Unberührtheitsklausel vor. Ihre Änderungsvorschläge verfolgten den Zweck, wenn schon eine Verabschiedung nicht zu vermeiden

---

<sup>1395</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 6.7.1974, a.a.O., hier S. 890.

<sup>1396</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Fischer/ betr. Deutsch-französischen Konsultationen am 8./9.7.1974, 9.7.1974, in: *DEB*, Ord. 409. Siehe auch Protokoll der abschließenden Plenarsitzung im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen am 9.7.1974, 11.00 bis 12.00 Uhr, Bonn, Bundeskanzleramt, 9.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 899-917, hier S. 901.

<sup>1397</sup> Vgl. Niederschrift über das Gespräch des Bundesministers Genscher mit NATO-Generalsekretär Luns, 12.7.1974, a.a.O., hier S. 946.

<sup>1398</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well/ betr. Gespräche über KSZE in Paris beim Zusammentreffen der Minister Genscher und Sauvagnargues am 20.7., 22.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 968-971, hier S. 969.

<sup>1399</sup> Vgl. Drahterlass Nr. 3001 des Ministerialdirigenten Blech, 24.7.1974, VS-Bd. 10130 (212); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 982 f., Anm. 3.

sei, dann wenigstens eine Formulierung zu finden, die die Breschnew-Doktrin eindeutig ausschloss.<sup>1400</sup>

Dazu erklärten die Franzosen und die Deutschen, dass die bekannte Formulierung von den jeweiligen Außenministern gebilligt wurde und sie daher nicht in der Lage seien, die Erörterung in der Bonner Vierergruppe hierüber wieder aufzunehmen.<sup>1401</sup> Aufgrund der britischen Vorstellung befürchteten die Franzosen eine Auflösung des Zusammenhangs zwischen dem für sie wichtigen Prinzip 10 und der friedlichen Grenzänderung zu Lasten des ersteren. Im Gegensatz dazu betrachteten die Briten die von den Franzosen hergestellte Verknüpfung der Wahrung der Viermächte-Rechte mit dem „*peaceful change*“ mit Argwohn wegen ihres Verdachts einer französisch-sowjetischen Absprache und sahen keinen notwendigen inneren Zusammenhang.<sup>1402</sup>

Es war erstaunlich, dass diese britischen Vorstellungen, die das für die Bundesrepublik wichtige Gleichgewicht in Frage stellten, zu diesem Zeitpunkt insistent vorgebracht wurden. In dieser Lage wurde am 25.7.1974 die Position der Bundesregierung zur Einfügung einer Erklärung über die Unberührtheit bestehender Rechte und Verträge in Ziffer 10 einer KSZE-Prinzipienerklärung befasst.<sup>1403</sup> Darin ist festzustellen, dass die bis dahin abgestimmte Klausel das ausgewogene Ergebnis intensiver Konsultationen auf verschiedenen Ebenen sei. Nach bundesdeutscher Ansicht seien das Prinzip 10 und insbesondere die Unberührtheitsklausel weder rechtlich noch politisch geeignet, der Breschnew-Doktrin entgegenzuwirken oder sie zu bestätigen. Der Westen hätte mit der Akzentuierung des Satzes „*or which concern them*“ und dem Wegfall des an sich für notwendig gehaltenen zweiten Halbsatzes bei der friedlichen Grenzänderung zu Prinzip 1 weitgehende Konzessionen im Interesse einer vernünftigen und reibungslosen Regelung gemacht. Im Zweifelsfall hatte aber für die Bundesrepublik eine Berücksichtigung der deutschlandpolitischen Interessen Vorrang, die sich nicht nur unter dem Aspekt der Viermächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten darstellen sollten.<sup>1404</sup> Am Abend des 25.7. wurde dann die Botschaft in London telefonisch gebeten, auf angemessen hoher Ebene möglichst unverzüglich der britischen Seite diese bundesdeutschen Bedenken darzulegen, ihren Widerstand gegen die abgestimmte Formel aufzugeben.<sup>1405</sup>

---

<sup>1400</sup> Vgl. Runderlass des Ministerialdirigenten Blech/ betr. Prinzip 10; hier: Erklärung über Unberührtheit bestehender Rechte, Verträge usw., 25.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 982-985, hier S. 983.

<sup>1401</sup> Vgl. Drahterlass Nr. 3001 des Ministerialdirigenten Blech, 24.7.1974, a.a.O.

<sup>1402</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1945 des Gesandten von Schmidt-Pauli, 26.7.1974; VS-Bd. 10130 (212); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 985, Anm. 11.

<sup>1403</sup> Vgl. Runderlass des Ministerialdirigenten Blech, 25.7.1974, a.a.O., hier S. 984.

<sup>1404</sup> Vgl. auch Drahterlass Nr. 3001 des Ministerialdirigenten Blech, 24.7.1974, a.a.O.

<sup>1405</sup> Vgl. hierzu den Runderlass des Ministerialdirigenten Blech, 25.7.1974, a.a.O., hier S. 985; Drahtbericht Nr.

Außerdem stellte auch der amerikanische Präsident Nixon beim Gespräch mit Genscher am 26.7. die Frage, wie man den „*peaceful change*“ zuwege bringen könne.<sup>1406</sup> Ihm sei klar, dass die osteuropäischen Länder ihre Unabhängigkeit entwickeln wollten. Auch deshalb dürfte man „den Eisernen Vorhang nicht für alle Zeiten ratifizieren, was offensichtlich die Sowjetunion wollte.“ Nixon hatte vollstes Verständnis für die Anliegen der Bundesrepublik beim „*peaceful change*“, fuhr aber fort, Genscher, Kissinger und die anderen westlichen Ministerkollegen müssten ihre Fähigkeiten einsetzen, um ein Konzept für den „*peaceful change*“ auszuarbeiten.

#### **d) Restriktive Haltung der Sowjetunion zu den vertrauensbildende Maßnahmen**

In der Unterkommission 2 machte die sowjetische Regierung zahlreiche negative Äußerungen über die vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM). Am 27.4.1974 fasste das bundesdeutsche KSZE-Delegationsmitglied Kühn den Stand der Arbeit in dieser Unterkommission zusammen. Diskussion und Ergebnisse der ersten drei Sitzungen nach der Konferenzpause machten erneut die restriktive Haltung der Sowjetunion deutlich. Der Osten habe durch seine Minimalhaltung (*name, area and timeframe*) die Demander-Position der westlichen Allianz und der Neutralen deutlich machen können. Der sowjetische Delegierte gab sich von dem gemeinsamen Drängen des Westens und der Neutralen auf eine vernünftige Lösung nicht beeindruckt.<sup>1407</sup> Der britische Delegationsleiter bezeichnete die sowjetische Haltung zur Frage der vertrauensbildenden Maßnahmen als „*uncompromisingly negative*“.<sup>1408</sup>

In dieser Phase bestand auch zwischen den USA und der Bundesrepublik keine Übereinstimmung über die Haltung zu dieser Frage. Im Gespräch des bundesdeutschen Botschafters von Staden mit der amerikanischen Regierung in Washington vom 13.5. wurde dieses Thema von keinem der amerikanischen Gesprächspartner als einer der Bereiche angeführt, in dem sich die Sowjets zu weiteren Konzessionen bereit finden müssten, wenn ein ausreichendes Verhandlungsergebnis erzielt werden sollte. Gelegentlich wurde angedeutet, es komme darauf an, dass stabilisierende Maßnahmen im KSZE-Rahmen zwar wünschenswert, aber nicht unabdingbar seien. Staden empfahl, „auch den Amerikanern gegenüber erneut herauszustellen, dass es sich bei

---

1945 des Gesandten von Schmidt-Pauli, 26.7.1974, a.a.O.

<sup>1406</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters von Staden an Auswärtiges Amt, 27.7.1974, a.a.O., hier S. 995-997.

<sup>1407</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 400 des Gesandten Kühn, 27.4.1974, in: *PA44*, Referat 212, Bd. 100006.

<sup>1408</sup> Vgl. Fernschreiben Hildyards an Callaghan, 11.5.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 281-283, hier S. 282. Siehe auch Ferraris, a.a.O., S. 191-193.

den vertrauensbildenden Maßnahmen für uns (die Bundesrepublik; Anm. d. Verfassers) um ein „*essential*“ handelt.<sup>1409</sup>

In seinem Antwortschreiben an Staden vom 20.5. machte Staatssekretär Frank darauf aufmerksam, dass sich das westliche Bündnis erstens über den Stellenwert, den es dieser Frage im Gesamtzusammenhang der KSZE beimäße, und zweitens über die Taktik klar werden müsse, die es einschlagen wolle, um sein Ziel zu erreichen. Zum Stellenwert würde nach bundesdeutscher Überzeugung eine Ausklammerung dieser Frage aus dem KSZE-Kontext den Beschlüssen von Helsinki widersprechen, in denen auch die Sowjetunion dem Mandat für die vertrauensbildenden Maßnahmen zugestimmt hatte. Ausgangsbasis für den geographischen Anwendungsbereich der VBM sollte der territoriale Bezugsrahmen der KSZE, also Europa sein. Dem würde die Einbeziehung der europäischen Gebiete der Sowjetunion in den Anwendungsbereich der VBM entsprechen. Frank betonte, dass die Einbeziehung eines den VBM angemessen sowjetischen Gebiets das entscheidende Kriterium bliebe. Zwar rechnete er nicht damit, dass das ganze europäische Gebiet der Sowjetunion einbezogen werden könne, hielt aber die Anwendung der VBM auf einen militärisch relevanten Teil für unerlässlich. Nach bundesdeutschen Vorstellungen könnten ihre Interessen dadurch gewahrt werden, dass das sowjetische Gebiet in einer Tiefe vom 700-500 km oder vom Umfang der drei westlichen Militärbezirke einbezogen würde. Im Zusammenhang mit der MBFR könnten die VBM geeignet sein, die Entwicklungen in Richtung auf das Entstehen von Zonen mit besonderem politischen Status entweder auf ein Minimum zu reduzieren und ihre Auswirkungen zu relativieren.<sup>1410</sup>

Abgesehen vom Geltungsbereich sollten nach bundesdeutscher Auffassung eindeutige technische Kriterien über den personellen Umfang, den Anmeldezeitraum und die zu übermittelnden Daten vereinbart werden, um späteren Missverständnissen keinen Vorschub zu leisten. Die Bundesregierung war sich darüber klar, dass die amerikanische Seite ihren Widerstand gegen die Voranmeldung von Bewegungen nicht aufgeben werde. Ein Verzicht auf die Voranmeldung von Bewegungen wäre für die Bundesrepublik gegenüber dem Osten am Ende hinzunehmen, wenn im Bereich der Anmeldung von Manövern und beim Austausch von Manöverbeobachtern der geographische Anwendungsbereich ihren Interessen entsprechend geregelt werden könnte. Der bundesdeutschen Seite war bewusst, dass diese Interessen ohne aktive

---

<sup>1409</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1414 des Botschafters von Staden, 13.5.1974, VS-Bd. 8071 (201); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 635, Anm. 2.

<sup>1410</sup> Vgl. Fernschreiben des Staatssekretärs Frank an die Botschaft in Washington/ betr. KSZE; hier: vertrauensbildende Maßnahmen, 17.5.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 635-638, hier S. 635 f.

amerikanische Unterstützung in Genf kaum durchgesetzt werden könnten. Sie bat daher die amerikanische Regierung nachdrücklich, diese Position bei den VBM zu unterstützen.<sup>1411</sup>

Im Hinblick auf die Verknüpfung mit anderen Bereichen müssten die Probleme in Zusammenhang mit den vertrauensbildenden Maßnahmen, den friedlichen Grenzänderungen und den menschlichen Kontakten getrennt behandelt werden. Verhandlungstaktisch sei es daher besonderes wichtig, dass die Frage der friedlichen Grenzänderungen geklärt werden müsse, ehe das Aushandeln eines VBM-Papiers mit der Sowjetunion in seine entscheidende Phase träte. Die Bundesrepublik erwog, nach Abschluss des ersten Durchgangs einschließlich der Einigung über die Formulierung und die Unterbringung der Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen in der Prinzipiendeklaration den zweiten Durchgang in der 1. Kommission so zu gestalten, dass er gleichzeitig mit einer befriedigenden Lösung des VBM-Problems beendet werden könne. Unannehmbar wäre für sie ein Ergebnis der Kommissionsphase, das die weitere Erörterung der VBM-Problematik auf ein Folgeorgan übertrüge oder die Unterkommission 2 zu diesem Zweck über den Abschluss der KSZE hinaus am Leben hielte.<sup>1412</sup>

Im Gespräch mit Staden vom 22.5. machte die amerikanische Seite daher deutlich, dass auch für Washington der Abschluss der zweiten Phase ohne zufriedenstellende Regelung bei den VBM in dem von der Bundesregierung dargelegten Sinne nicht denkbar sei. Der Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Arthur Hartman, gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass die Sowjetunion doch noch zum Einschluss eines angemessenen Teils ihres europäischen Territoriums bereit sein würde. Er stimmte zu, dass die VBM ein eigenständiges Element seien, das auch bei Fortschritten auf anderen Gebieten nicht verzichtbar wäre.<sup>1413</sup> Auch im Gespräch mit Bundesaußenminister Genscher betonte Kissinger, dass sich vertrauensbildende Maßnahmen auf ganz Europa erstrecken müssten.<sup>1414</sup> Es zeigte sich, dass die Bundesrepublik bemüht war, ihr Interesse an den VBM im Rahmen der westlichen Meinungsbildung, insbesondere mit der amerikanischen Unterstützung durchzusetzen, während die USA etwas optimistischer über den weiteren Verlauf bei den VBM waren.

Das Auswärtige Amt der Bundesrepublik übermittelte am 30.5.1974 an ihre ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel ihre Stellungnahme zum Thema vertrauensbildende

---

<sup>1411</sup> Ebenda, hier S. 637.

<sup>1412</sup> Ebenda, hier S. 638.

<sup>1413</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1414 des Botschafters von Staden vom 13.5.1974, a.a.O.

<sup>1414</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Kissinger, 11.6.1974, a.a.O. Siehe auch Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 4.6.1974, a.a.O., hier S. 719.

Maßnahme auf der KSZE, die dazu dienen sollte, die Diskussion über die VBM in der NATO zu konkretisieren und einen Beitrag zur Sitzung des NATO-Rats am 7.6. zu leisten. Darin wurde betont, dass der geographische Aspekt der vertrauensbildenden Maßnahmen von zentraler Bedeutung sei. Eine befriedigende Regelung des geographischen Geltungsbereichs müsste im Prinzip ganz Europa umfassen. Die sowjetische Seite habe offenbar die Absicht, den unbefriedigenden Stand der Verhandlungen über diese Frage als Hebel zu benutzen, um eine Nachfolgeinstitution der KSZE für die Sicherheitspolitik zu propagieren. Diesen unannehmbaren sowjetischen Absichten müsse der Westen entgegenwirken. Es sei dazu erforderlich, „eine geeignete gemeinsame substantielle und taktische Position zu entwickeln.“<sup>1415</sup>

In der Sitzung des NATO-Rats vom 7.6.1974 wurde über die Problematik der KSZE beraten. Zur Lagebewertung stimmten alle Sprecher darin überein, dass der Stand der Konferenz insgesamt nicht befriedigend sei. Zum weiteren Vorgehen in Genf fand die Position der neuen EG-Länder weitgehend Unterstützung und es bestand nahezu Einmütigkeit, dass sich die Bündnispartner von der Maxime „Flexibilität und Festigkeit“ leiten lassen sollten. Im Bereich der vertrauensbildenden Maßnahmen wurde, ausgehend von dem durch die Bundesrepublik eingeführten Papier, die Notwendigkeit einer schnellen Erarbeitung einer Bündnisposition hervorgehoben. Der Botschafter der Bundesrepublik habe dieses Papier erläutert und insbesondere auf die Notwendigkeit hingewiesen, in der zweiten Konferenzphase eine befriedigende Lösung zu finden. Die Haltung der östlichen Seite sei aber gekennzeichnet durch Unbeweglichkeit und Misstrauen. Der amerikanische Sprecher sagte, bis dahin seien die Verhandlungen in diesem Bereich frustrierend und negativ verlaufen. Der vom Westen geforderte Anwendungsbereich sei vernünftig, offenbar aber für die Sowjetunion nicht akzeptabel. Für die weiteren Verhandlungen forderte er von der westlichen Allianz eine klare Konzeption und absolute Solidarität. Der niederländische Sprecher äußerte Zweifel an der Nützlichkeit des Beharrens auf dem Konzept „*whole of Europe*“, wenn man von vornherein wisse, dass es für die Sowjetunion unannehmbar sei, es sei denn unter der Bedingung, nur Manöver sehr großer Einheiten, z. B. ganzer Armeen, anzukündigen. Der französische Sprecher hob hervor, dass die drei wesentlichen Kriterien der VBM (Anwendungsbereich, Größe der Verbände, Frist für die Notifizierung) gleichwertig seien. Nach seiner Auffassung müsse die zu starke Betonung eines einzelnen Elements zu einem

---

<sup>1415</sup> Fernschreiben des Ministerialdirektors van Well an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel/ betr. KSZE – vertrauensbildende Maßnahmen; hier: Sitzung des NATO-Rats am 7.6.1974, 30.5.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 660-662.



unausgewogenen Ergebnis führen.<sup>1416</sup> Auch nach britischer Ansicht seien nur die Anmeldung von Manövern und die Einsetzung von Beobachtern durchzusetzen. Im Gespräch mit Genscher vom 15.6. wies der britische Außenminister Callaghan darauf hin, dass sich das europäische Interesse in dieser Frage von dem amerikanischen unterscheidet.<sup>1417</sup>

Mit Blick auf diese zurückhaltenden Reaktionen wurde die bundesdeutsche Position modifiziert. Beim deutsch-belgischen Regierungsgespräch vom 3.7.1974 führte Bundeskanzler Schmidt aus, bei den VBM werde zu viel verlangt. Es sei unerheblich, ob in der ersten Stufe Manöver in Divisions- oder Korpsstärke angemeldet würden. Wichtig sei, auf freiwilliger Basis einen Anfang mit derartigen Meldungen zu machen. Zwar müsse sowjetisches Territorium in jedem Fall eingeschlossen bleiben, aber nicht bis zum Ural. Bundesaußenminister Genscher verwies darauf, dass in den VBM die sowjetische Bereitschaft zu verzeichnen sei, nicht nur einen Streifen ihres Landes, sondern auch Küstengewässer einzubeziehen. Die bundesdeutsche Seite machte darauf aufmerksam, dass auf westlicher Seite mehrere Länder eingeschlossen sein müssten.<sup>1418</sup>

Am 4.7.1974 berichtete der bundesdeutsche Delegationsleiter Freiherr von Groll in Genf über den Stand und die Bewertung der Diskussion über die militärischen Aspekte im Rahmen der KSZE.<sup>1419</sup> In den letzten Wochen wurden beiden Seiten Konzessionen gemacht: Der Warschauer Pakt erklärte sich zur Ankündigung größerer militärischer Manöver in Grenzzonen von einer Tiefe von 100 km (bisher 50 km) und zehn Tage im Voraus (bisher fünf Tage) bereit. Die NATO antwortete mit einer Erhöhung der Ankündigungsschwellen (12 000 statt bisher 10 000 Mann) und einer Verminderung der Ankündigungsfrist auf sieben Wochen (statt bisher 60 Tage). Die westliche Seite deutete darüber hinaus Flexibilität auf dem Gebiet des Notifizierungsinhalts an und machte deutlich, dass zum geographischen Anwendungsbereich „Europa“ Ausnahmen für das europäische Territorium der Sowjetunion möglich seien.

Inzwischen war die Arbeit in der Unterkommission 2 (Militärische Aspekte der Sicherheit) vorübergehend wieder ins Stocken geraten, da beide Seiten die gemachten Konzessionen als geringfügig betrachteten. Die Sowjetunion schien nicht kompromissbereit zu sein, solange für die

---

<sup>1416</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE; hier: Konsultation im NATO-Rat am 7.6.1974, 7.6.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 683-687.

<sup>1417</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Callaghan, 15.6.1974, a.a.O., hier S. 762.

<sup>1418</sup> Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit dem belgischen Premierminister Tindenmans am 3.7. von 11.30 Uhr bis 13.40 Uhr im Bundeskanzleramt, 3.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 859-864, hier S. 860.

<sup>1419</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Gesandten Freiherr von Groll an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE – militärische Aspekte der Sicherheit; hier: Vorherige Ankündigung größerer militärischer Manöver Stand und Bewertung der Diskussion, 4.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 866-869. Siehe auch Maresca, a.a.O., S. 101. Siehe auch Vermerk von B.J.P. Fall im FCO für Tickell, 17.6.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 296-299, hier S. 297. Siehe auch Maresca, a.a.O., S. 99-101.

zweite Phase nicht ein Abschluss in Sicht war. Nach Ansicht von Grolls konzentrierte sich die Problematik bei diesem Gebiet auf die beiden folgenden Fragen:

- a) Der Osten wollte nur größere multinationale Manöver an alle Teilnehmerstaaten ankündigen. Hiervon wäre die Sowjetunion nicht betroffen, da auf ihrem Territorium multinationale Manöver nicht stattfänden. Eine Lösung des Problems auf dieser Grundlage wäre unausgewogen, weil andererseits der Warschauer Pakt über die DDR von allen größeren Manövern in der Bundesrepublik Ankündigungen erhalten würde.
- b) Das Konzept der Grenzzonen würde bei der derzeitigen zugestandenen Tiefe (100 km) auch die osteuropäischen Staaten nur teilweise einschließen. Es hätte eine nicht annehmbare Aufteilung Europas in sicherheitspolitisch unterschiedliche Zonen zur Folge.

Andererseits seien bei den übrigen Parametern Lösungsmöglichkeiten nähergerückt. In der Frage eines Stellenwerts für die Ankündigung von Manövern weigerte sich die Sowjetunion nach wie vor, Zahlen zu nennen. Sie bestätigte aber, dass der Warschauer Pakt bereit sei, alle auf der Kommandoebene eines Armeekorps (einer Armee) stattfindenden größeren Manöver, praktisch ab zwei Divisionen, anzukündigen (multinationale Manöver allen Teilnehmerstaaten, nationale nur Nachbarn). Auch in der Frage des Notifizierungsinhalts werde man sich in etwa auf der Basis des jugoslawischen Vorschlags einigen können, den die Unterkommission 2 der KSZE in Genf am 7.6.1974 erörtert hatte.

Der Bindungscharakter der Vorankündigung größerer militärischer Manöver sei aber noch offen. Nach westlicher Vorstellung sollte es sich bei der Deklaration über vertrauensbildende Maßnahmen um eine politische Absichtserklärung handeln. In der Praxis würde sich dann eine Übung der Vorankündigung entwickeln, bei der jeder notifizierende Teilnehmerstaat in eigener politischer Verantwortlichkeit über die Anwendung der objektiven Parameter entscheidet. Dagegen versuchte die Sowjetunion, die Parameter so weit als möglich flexibel zu halten. Nach westlicher Meinung wäre es jedoch verfrüht, schon zu diesem Zeitpunkt eine Paketlösung anzustreben. Zum Schluss bemerkte der bundesdeutsche Delegationsleiter, dass eine baldige Abstimmung in der NATO über Lösungsmöglichkeiten erwünscht wäre. Am 30.7. wurde im Anschluss an den Auftrag des Politischen Ausschusses auf Gesandtenebene beschlossen, am 13. und 20.8. ein Papier über die Konferenzziele der Bündnispartner für den Bereich der vertrauensbildenden Maßnahmen zu

erarbeiten. Dieses Papier sollte dann Gegenstand einer Sitzung des Politischen Ausschusses mit Experten sein. Als Termin für diese Sitzung sei der 5. oder 6.9 in Aussicht genommen worden.<sup>1420</sup>

Im Gespräch am 6.7.1974 stimmten Bundesaußenminister Genscher und der amerikanische Außenminister Kissinger, der sich bereits vom 27.6 bis 3.7. in der UdSSR aufhielt, darin überein, dass das derzeitige sowjetische Konzept der so genannten Grenzzonen schlecht sei. Es handele sich hierbei darum, die Tiefe des einzubeziehenden sowjetischen Territoriums festzulegen. Daher schlug Kissinger vor, der Westen sollte weiterhin 500 km verlangen, könnte sich jedoch letzten Endes mit 300 km einverstanden erklären. Es gab Übereinstimmung darüber, dass in den anderen Einzelaspekten der vertrauensbildenden Maßnahmen eine flexible Haltung eingenommen werden könne.<sup>1421</sup> Aufgrund der amerikanischen Überlegungen zu dieser Frage sei es in der Sitzung des Politischen Komitees im Rahmen der EPZ am 11.7.1974 in Brüssel erstmals gelungen, die Vorschläge der Bundesrepublik durch eine Aufzählung der wesentlichen Punkte („*essentials*“) zu präzisieren. Damit könne der Westen eine gute Basis für eine Abstimmung in der NATO haben und eine gemeinsame Haltung für Schlussverhandlungen erreichen.<sup>1422</sup>

#### **e) Verhärtete sowjetische Haltung im Bereich der menschlichen Kontakte**

In der Kommission 3 und den Unterkommissionen 10 (Kultur) und 11 (Bildung und Wissenschaft) verlief die erste Woche nach der Osterpause nach der Devise „*business as usual*“. Die Delegation der Bundesrepublik berichtete, das Einvernehmen zwischen den neun EG-Staaten und auch im NATO-Rahmen sei gut und interne Abstimmung und Konsultation liefen derzeit ohne größere Probleme. Es gäbe jedoch Anzeichen dafür, dass größere Fortschritte in diesem Bereich erst nach vorläufiger Lösung der Präambel-Frage möglich sein würden.<sup>1423</sup>

Im Vergleich zu den Bereichen Kultur und Bildung würden vor allem Diskussionen über den Bereich der menschlichen Kontakte und der Information ins Stocken geraten.<sup>1424</sup> Nach bundesdeutscher Ansicht sollten folgende Punkte als für sie essenziell hervorgehoben werden:

---

<sup>1420</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1078 des Gesandten Boss, 30.7.1974; VS-Bd. 9443 (221); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 869, Anm. 6.

<sup>1421</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 6.7.1974, a.a.O., hier S. 891.

<sup>1422</sup> Vgl. Runderlass Nr. 2800 der Vortragenden Legationsrätin Steffler, 12.7.1974; VS-Bd. 9896 (200); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 892, Anm. 14.

<sup>1423</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 402 des Gesandten Kühn, 29.4.1974, in: *PAAA*, Referat 212 Bd. 100006.

<sup>1424</sup> Vgl. Fernschreiben von R.A. Burns, Mitglied der britischen KSZE-Delegation, an den britischen Außenminister Callaghan, 27.4.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 275 f.

- 1) Alle in den vier Unterkommissionen und der Hauptkommission zu verabschiedenden Texte sollten bewirken, dass die Bewegungs- und Informationsmöglichkeiten für den einzelnen Bürger sichtbar und spürbar verbessert werden.
- 2) Die Bundesrepublik könnte deshalb nicht akzeptieren, „wenn etwa mit der linken Hand (Präambel) weggenommen würde, was mit der rechten Hand (operative Texte) gegeben“ würde.<sup>1425</sup> Die unvermeidlichen restriktiven Elemente in der Präambel für das Schlusdokument der Kommission 3 waren für sie nur in dem Maße akzeptabel, in dem sie in der Präambel selbst durch positive Elemente ausgewogen würden.
- 3) Insbesondere folgende Schwerpunkte wurden unterstrichen:
  - a) deutliche Verbesserung des Zugangs aller Bürger zu allen Arten von allgemeiner Information und von kulturellen Leistungen;
  - b) befriedigende Regelungen für Familienzusammenführung und Reiseerleichterungen im Rahmen fortschreitender Erleichterung der Freizügigkeit;
  - c) Stärkung des nichtstaatlichen Elements in der organisierten Zusammenarbeit (Information, Kultur, Bildung, Wissenschaft).<sup>1426</sup>

Bei diesen Punkten ist festzustellen, dass die Forderung nach Verbesserung der menschlichen Kontakte bei Bahrs Konzepten auch von der bundesdeutschen KSZE-Delegation vertreten wurde. Die zweite Woche nach der Osterpause war aber durch die verhärtete sowjetische Haltung in den beiden Unterkommissionen gekennzeichnet. Es gelang nicht, Texte oder Textteile zu verabschieden. Erst gegen Ende der Woche signalisierte die sowjetische Delegation eine begrenzte Bereitschaft zum Entgegenkommen, zunächst im Bereich der wissenschaftlichen Zusammenarbeit (Unterkommission 11) und bei der Behandlung des verbesserten Zugangs zu kulturellen Leistungen (Unterkommission 10). Die bundesdeutsche Delegation berichtete, dass jedoch fraglich blieb, ob die zur Debatte stehenden umfangreichen Texte bereits in den kommenden Wochen vorläufig verabschiedet werden könnten.<sup>1427</sup>

Zur Präambel für Korb 3 schlug die finnische Delegation am 27.4. einen Entwurf vor. Dieser Entwurf fand die Unterstützung der Leiter der KSZE-Delegationen der EG-Mitgliedstaaten,

<sup>1425</sup> Fernschreiben des Gesandten Freiherr von Groll/ betr. KSZE; hier: Zielsetzungen im Bereich des „dritten Korbes“, 3.5.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 610.

<sup>1426</sup> Ebenda.

<sup>1427</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 416 von Barthold Witte, 6.5.1974, in: *PA44*, Referat 212, Bd. 100006.

da er nach Ansicht der EG in sich ausgewogen sei.<sup>1428</sup> Der amerikanische Außenminister Kissinger halte ihn für einen brauchbaren prozeduralen Einstieg, ohne dass jedoch damit die Substanzfrage gelöst wäre.<sup>1429</sup> Dieser Entwurf, für den nicht unter allen Neutralen und blockfreien Ländern Zustimmung gefunden worden war, wurde von den Finnen eingebracht. Die finnische Delegation wurde von der amerikanischen Delegation, die von der bundesdeutschen unterstützt wurde, angeregt, diesen Entwurf einzubringen.<sup>1430</sup>

In der Sitzung am 27./28.5.1974 bewertete das Politische Komitee im Rahmen der EPZ den Stand der Verhandlungen in Genf als unbefriedigend und hielt übereinstimmend die starre sowjetische Haltung für die Ursache des nahezu völligen Stillstands bei der Thematik von Korb 3. Es bestand Einvernehmen, dass sich die EG-Staaten eine Strategie zurechtlegen müssten, um auf die weitere Entwicklung in Genf angemessen reagieren zu können. Das nächste EPZ-Ministertreffen sei ein geeigneter Anlass, um der Besorgnis über die Stagnation der KSZE öffentlich Ausdruck zu geben.<sup>1431</sup> Bei seiner als Ratspräsident abgegebenen Presseerklärung vom 11.6. führte Bundesaußenminister Genscher zum Tagesordnungspunkt „KSZE“ auf der Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der EPZ ihre Enttäuschung über mangelnde Fortschritte bei den menschlichen Kontakten aus.<sup>1432</sup> Im Gespräch mit Kissinger vom gleichen Tage stellte er sodann fest, dass in diesem Bereich keine Fortschritte zu verzeichnen seien. Er betonte immer wieder, dass die Frage der menschlichen Kontakte für die Bundesrepublik und in der EG-Diskussion auch wegen der Wirkung auf die Öffentlichkeit einen hohen Stellenwert besitze.<sup>1433</sup> Auch im Gespräch mit dem britischen Außenminister Callaghan vom 15.6. erklärte Genscher, dass die Bundesregierung ebenso wie die britische Regierung daran interessiert sei, in Korb 3 handfeste Ergebnisse für die Menschen durchzusetzen.<sup>1434</sup>

Von Ende April bis Juni blieb die sowjetische Delegation bei ihrer starren Haltung.<sup>1435</sup> Am 12.6. zeigte sie dann Bereitschaft, bei den drei folgenden Punkten Kompromisse zu machen: 1) gedruckte Informationen; 2) Familienzusammenführungen; 3) Notifikationen der militärischen

---

<sup>1428</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 608 des Gesandten Kühn, 27.4.1974; VS-Bd. 10128 (212); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 730 f., Anm. 16.

<sup>1429</sup> Vgl. Aufzeichnung des Referats 204, 14.6.1974, a.a.O., hier S. 730 f.

<sup>1430</sup> Vgl. Brief von R.J.T. McLaren im Western Organisation Department im FCO an den britischen Botschafter in Moskau T. Garvey, 4.9.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 329, Anm. 7.

<sup>1431</sup> Vgl. Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz/ betr. 36. Sitzung des PK am 27./28.5.1974; hier: ergänzende Hinweise, 29.5.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 656-660, hier S. 658.

<sup>1432</sup> Vgl. Aufzeichnung des Referats 204, 14.6.1974, a.a.O., hier S. 729. Zum deutschen Wortlaut vgl. *EA* 1974, D 417.

<sup>1433</sup> Aufzeichnung des Referats 204, 14.6.1974, a.a.O., hier S. 730.

<sup>1434</sup> Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Callaghan, 15.6.1974, a.a.O., hier S. 761 f.

<sup>1435</sup> Vgl. dazu Maresca, a.a.O., S. 96-98; Abschnitt 7.6.3.a) dieser Arbeit.

Manöver innerhalb 100 km, einschließlich des sowjetischen Gebiets. Die sowjetische Seite zielte dadurch darauf ab, dass der Westen in der nächsten Sitzung der NATO-Außenministerkonferenz in Ottawa am 18./19.6. eine positive Bilanz aus dem Stand der Genfer Verhandlungen ziehen würde. Diese sowjetischen Konzessionen waren aber nach westlicher Ansicht zu klein und kamen zu spät.<sup>1436</sup>

Bei der Sitzung der NATO-Außenministerkonferenz in Ottawa 18./19.6. warnte Kissinger davor, dass der Westen die möglichen Wirkungen aus Korb 3 nicht überschätzen dürfe. Ein Land, das in seiner ganzen Geschichte die freie Bewegung niemals gestattet und seit 50 Jahren unter einer Diktatur gelebt hätte, werde durch westliche Zeitungen an Moskauer Kiosken nicht verändert. In Bezug darauf fügte Bundesaußenminister Genscher hinzu, der Westen müsse der Öffentlichkeit eine realistische Darstellung des Standes der Verhandlungen geben. Der Westen sei es seiner Bevölkerung schuldig, in Korb 3 Fortschritte zu machen und Verbesserungen für den einzelnen Menschen zu erzielen.<sup>1437</sup> Auch bei der Sitzung des NATO-Rats mit den Staats- und Regierungschefs am 26.6. wurde festgehalten, der Entspannungspolitik müssten konkrete Verbesserungen im Bereich der Beziehungen zwischen den Bürgern der Staaten entsprechen, um so allmählich die Trennung Europas zu überwinden. Daher sei es notwendig, die KSZE nicht nur der Befriedigung des sowjetischen Wunsches nach Bestätigung des Status quo dienen zu lassen, sondern darüber hinauszugehen und sie als Etappe auf einem langwierigen Weg anzusehen.<sup>1438</sup>

Aufgrund dieser amerikanischen Zurückhaltung wurde aber die Haltung der Regierung Schmidt/Genscher etwas flexibler. Beim deutsch-belgischen Regierungsgespräch vom 3.7. machte Bundeskanzler Schmidt klar, dass der Westen in den Genfer Verhandlungen mit unwichtigen Problemen keine weitere Zeit verlieren sollte.<sup>1439</sup> Eine Änderung der sowjetischen Verfassung durch Wünsche in Korb 3 sei sicher nicht durchzusetzen. Auch Genscher erklärte, dass die Wünsche zu Korb 3 reduziert werden müssten. Dabei müsse der Informationsbereich anders gesehen werden als die humanitären Wünsche, wie die Familienzusammenführung. Die Zahl der an sowjetischen Kiosken zum Verkauf gelangenden Zeitungen sei weniger wichtig als ein Mindestmaß an humanitären Erleichterungen, die die Bundesrepublik auch in ihrem Verhältnis zur DDR benötige.

---

<sup>1436</sup> Vgl. Maresca, a.a.O., S. 100.

<sup>1437</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters von Keller an das Auswärtige Amt, 19.6.1974, a.a.O., hier S. 792-795. Siehe auch Fernschreiben Pecks an Callaghan, 2.7.1974, a.a.O., hier S. 306, Anm. 8.

<sup>1438</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. Sitzung des NATO-Rats mit Staats- und Regierungschefs, 26.6.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 843-849, hier S. 848.

<sup>1439</sup> Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit dem belgischen Premierminister Tindenmans am 3.7. von 11.30 Uhr bis 13.40 Uhr im Bundeskanzleramt, 3.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 859-864, hier S. 860.

Auf seine Frage, ob die belgische Seite die Durchsetzbarkeit der westlichen Wünsche im Informationsbereich ähnlich beurteile wie die bundesdeutsche Seite, antwortete aber Außenminister van Elsende, dass diese Wünsche weitgehend „Schwindel“ seien.<sup>1440</sup> Trotz dieser kühlen Reaktion der belgischen Seite war die Bundesregierung bemüht, zwischen den Positionen der Westeuropäer und der Amerikaner zu vermitteln.

Im Gespräch mit Genscher vom 6.7. berichtete Kissinger, dass Gromyko bei den Gesprächen mit ihm in Moskau immer wieder auf die Notwendigkeit des „*respect for laws and regulations*“ hingewiesen habe. Der amerikanische Außenminister hatte aber den Eindruck, dass die Sowjetunion auf der Respektierung der politischen Institutionen letztlich nicht bestehen würde. Daher sollte dieser Punkt nach Abstimmung unter den EG- und NATO-Staaten von den Delegationen in Genf verfolgt werden.<sup>1441</sup> Nach seiner Auffassung müsse man sich im Westen jedoch darüber einigen, was die „essentiellen“ Ziele in Korb 3 seien. Wenn die Sowjetunion der Tatsache Rechnung trage, dass sie mehrere Vorteile von der KSZE gewinnen könne, so Kissinger, würde sie sich auf ihre härtere Linie zurückbesinnen. Deshalb sollte der Westen sich auf die gemeinsame Ausarbeitung der „essenziellen“ Ziele konzentrieren.<sup>1442</sup>

Bei der deutsch-französischen Konsultationsbesprechung vom 9.7. waren sich beide Seiten darüber einig, dass man nicht unvernünftige Erwartungen haben dürfe. Man müsse sich auf zwei oder drei präzise Punkte, die sowjetischerseits guten Willen kennzeichnen würden, beschränken. Nach westlicher Ansicht müssten diese Erwartungen für beide Seiten akzeptabel sein. Es müsse außerdem etwas Präzises sein, da der Westen in diesem Bereich so konkrete Ergebnisse wie möglich wünschte.<sup>1443</sup>

Im Gespräch mit Valentin Falin, dem sowjetischen Botschafter in Bonn, am 12.7. wies Genscher darauf hin, dass die Rechts- und Gesellschaftsordnung jeweils unangetastet bleiben müsse. Dazu entgegnete Falin, östliche wie westliche Teilnehmer würden überfordert, wenn man alle Probleme zugleich lösen oder auf einige Teilnehmer Druck ausüben wollte. Man sollte auch nicht fordern, dass einzelne Teilnehmer Verpflichtungen übernähmen, die sie nicht übernehmen könnten. Genscher betonte, die Außenpolitik solle etwas Konkretes für die Menschen bringen. Der sowjetische Botschafter sagte aber, im Hinblick auf die Freizügigkeit wolle man z. B. einen Mann

---

<sup>1440</sup> Ebenda, hier S. 860 f.

<sup>1441</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 6.7.1974, hier S. 891.

<sup>1442</sup> Vgl. Fernschreiben Pecks an Callaghan, 2.7.1974, a.a.O., hier S. 306, Anm. 8.

<sup>1443</sup> Vgl. Protokoll der abschließenden Plenarsitzung im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen am 9.7.1974, a.a.O., hier S. 901.

nicht verlieren, dessen Kosten für die Ausbildung zum Kernphysiker sich auf 200 000 Rubel belaufen. Darüber hinaus bestünden für Auslandsreisen große Devisenprobleme für die Sowjetunion. Falin fuhr im Hinblick auf die Zeitungen fort, man könne darüber reden, wenn es verantwortlich gemachte Regierungsorgane gebe. Man wolle aber keine Springer-Blätter und keine Pornographie. Daraufhin machte Genscher darauf aufmerksam, man müsse auf dem Gebiet der Information noch nach Wegen suchen, die jeweils akzeptabel seien. Wichtig sei für die Bundesrepublik ein anderes Problem, das der Familienzusammenführung, auch im bilateralen Bereich.<sup>1444</sup> Diese kompromisslose Haltung der Bundesrepublik zur Frage der Familienzusammenführung wurde aber auch von den britischen Kollegen als „hartnäckig“ bezeichnet und man sollte sich nach britischer Ansicht nicht auf solche relativ „unwichtigen“ Einzelheiten konzentrieren.<sup>1445</sup> Die britische KSZE-Delegation befürchtete ferner, dass die Diskussionen über diese Frage nur von der bundesdeutschen und der sowjetischen Delegation geführt würden, wodurch man den Eindruck eines „Rapallo“ haben könnte.<sup>1446</sup>

Über dieses Gespräch unterrichtete Genscher am 12.7. NATO-Generalsekretär Luns. Dabei bemerkte Genscher, dass die Sowjetunion sich beim Informationsaustausch wesentlich schwerer täte, aber für den einzelnen im humanitären Bereich etwas herauskommen müsse. Seine Gesprächspartner wiesen darauf hin, dass man von der Sowjetunion keine allzu große Öffnung verlangen könne. Sie fragten aber, ob es Formulierungsentwürfe der EG gäbe, da man sich bemühe, eine gemeinsame Haltung der EG zu finden, um zu vermeiden, dass die andere Seite im Westen vorhandene verschiedene Auffassungen gegeneinander ausspielen könne. Generalsekretär Luns fügte noch hinzu, dass es von Nutzen sein könne, nicht nur innerhalb der alliierten Länder zu einer einheitlichen Linie zu kommen, sondern auch zu versuchen, mit einigen neutralen Ländern wie Schweden und der Schweiz zu einer gemeinsamen Abstimmung zu gelangen.<sup>1447</sup>

Trotz der Schwierigkeiten beim Informationsaustausch betonte die Bundesregierung die Wichtigkeit, ihre Interessen in diesem Bereich durchzusetzen. Im Gespräch mit Nixon vom 26.7. verwies Genscher auf die Bedeutung des Fernsehens bei der Verbesserung des Informationsaustauschs. In der KSZE stünden für die Bundesrepublik in Korb 3 darüber hinaus vor

---

<sup>1444</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Botschafter Falin, 12.7.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 937-942, hier S. 941 f.

<sup>1445</sup> Vgl. Fernschreiben Hildyards an Callaghan, 6.7.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 307-310, hier S. 310.

<sup>1446</sup> Vgl. Brief von M.A.Pakenham, britisches Delegationsmitglied der KSZE, an D. J. Young, 11.7.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 310, Anm. 9.

<sup>1447</sup> Vgl. Niederschrift über das Gespräch des Bundesministers Genscher mit NATO-Generalsekretär Luns, 12.7.1974, a.a.O., hier S. 946.



allen Dingen die menschlichen Kontakte im Vordergrund.<sup>1448</sup> Dagegen blieb Gromykos Einstellung zu Korb 3 völlig negativ.<sup>1449</sup> Nach seiner Meinung hätten sich die Diskussionen in Genf zu viel auf Korb 3 konzentriert: „Eine Ameise ist zu einem Elefanten geworden.“<sup>1450</sup>

Im Zusammenhang mit offenen Fragen des Prinzips der souveränen Gleichheit schlug die finnische Delegation am 26.7.1974 einen „*package deal*“ über die ungeklärten Fragen in Korb 3 vor.<sup>1451</sup> Nach diesem umfassenden „*package deal*“ sollte in die Präambel eine indirekte Generalklausel eingefügt werden. Dadurch wurde ein prozeduraler Zusammenhang zwischen den beiden Prinzipien der souveränen Gleichheit und der Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben mit der Präambel des Korbes 3 hergestellt. Das war die komplizierteste Maßnahme, die den Fortschritt bei Korb 3 etwas leichter machen sollte. Aber durch die sowjetische Zurückhaltung war hier wieder Stillstand eingekehrt.

#### **7.6.4 Exkurs: Die innenpolitische Dimension der KSZE-Politik in der Bundesrepublik Deutschland**

Nach der Sommerpause begann die vierte Runde der Genfer Verhandlungen. Die Sowjetunion war immer wieder bemüht, den Verhandlungsprozess zu beschleunigen. Die Bundesregierung musste sich darüber hinaus innenpolitisch mit der Opposition im Bundestag auseinandersetzen. Die parlamentarische Atmosphäre zwischen Regierung und Opposition verbesserte sich, und zwar besonders nach dem Regierungswechsel im Mai 1974. Daher konnte die Opposition ihre Möglichkeiten, die außenpolitischen Schritte der Regierung bei der KSZE kritisch mitzuverfolgen, besser wahrnehmen, als es während der bilateralen Ostvertragspolitik der Fall gewesen war.<sup>1452</sup> Rüdiger Lentz weist darauf hin, dass ein zunehmendes Interesse der politischen Führung an den KSZE-Verhandlungen ab Oktober 1974 im Zusammenhang und im Anschluss an

---

<sup>1448</sup> Fernschreiben des Botschafters von Staden an Auswärtiges Amt, 27.7.1974, a.a.O., hier S. 996.

<sup>1449</sup> Drahtbericht Nr. 1066 des Gesandten Freiherr von Groll, 16.7.1974; Referat 212, Bd. 100008, in: *AAPD* 1974, Bd. I, S. 919, Anm. 9.

<sup>1450</sup> Vgl. Fernschreiben des britischen Botschafters T. Garvey in Moskau an seinen Außenminister Callaghan, 7.6.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 294 f., hier S. 295.

<sup>1451</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Ferraris, a.a.O., S. 309 f.; Maresca, a.a.O., S. 126-128; Becker, a.a.O., S. 203.

<sup>1452</sup> Vgl. Hacke (1978), a.a.O., S. 271. Erich Mende, der von 1960 bis 1966 Bundesvorsitzender der FDP war und am 9.10.1970 als Gegner der Ostverträge zur CDU/CSU-Bundestagsfraktion übertrat, bemerkt wie folgt: „Harmonie und Einstimmigkeit demonstrierten Bundestag und Bundesrat.“ Erich Mende, 1986, *Von Wende zu Wende 1962-1982*, München/Berlin, S. 384. Zur Debatte bei der Ratifizierung der Ostverträge von 1972 vgl. auch Abschnitt 6.3.3 dieser Arbeit.

die KSZE-Anfrage der Opposition und der Debatte im Bundestag zu verzeichnen war.<sup>1453</sup> Dabei standen vor allem die Fragen der Unverletzlichkeit der Grenzen und die menschlichen Kontakte im Vordergrund. Die Verhandlungsposition der bundesdeutschen Delegation in Genf müsste mit Rücksicht auf diese Debatte im Bundestag ausformuliert werden, da die behandelten Themen bei der KSZE für die Bundesrepublik hinsichtlich der deutschen Frage von besonderer Bedeutung seien.<sup>1454</sup> In diesem Abschnitt soll auf die innenpolitischen Gemeinsamkeiten und Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik eingegangen werden.

Am 8.7.1974 wurde von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion eine Große Anfrage bezüglich der KSZE gestellt.<sup>1455</sup> Nach ihrer Auffassung hatte die KSZE einen nachgeordneten Stellenwert. Sie lehnte eine Sowohl-als-auch-Politik im Hinblick auf das kollektive gesamteuropäische Sicherheitssystem und die Friedenssicherung durch das NATO-Bündnis ab. Versuche einer Vermischung beider Konzepte würden mit ziemlicher Sicherheit zur Auflösung der westlichen Sicherheitsgemeinschaft und damit zur Existenzgefährdung für die Freiheit in der Bundesrepublik führen.

Demgegenüber seien die Positionen im Regierungslager sehr vage und zwiespältig. In Kreisen der Jungsozialisten und Jungdemokraten werde die Ersetzung der NATO durch ein kollektives gesamteuropäisches Sicherheitssystem, wie es die Sowjetunion proklamiere, wohlwollend erwogen. Antiamerikanismus und Gegnerschaft gegen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft seien dort ebenso offenkundig wie die Sympathie für Volksfrontaktivitäten zusammen mit Kommunisten.<sup>1456</sup>

In der Betrachtung des Standes der Genfer Verhandlungen zeigte sich die CDU den bisherigen Ergebnissen der Prinzipienklärung gegenüber skeptisch, ob diese den speziell deutschen Interessen gerecht werden könnten. In der schriftlichen Antwort vom 10.10.1974 auf diese Große Anfrage führte die Bundesregierung zur Unverletzlichkeit der Grenzen und zu friedlichen Grenzänderungen hingegen aus, sie habe die bis dahin in Genf registrierte Formel „ noch zusätzlich mit einem formellen Vorbehalt versehen, dass vor ihrer endgültigen Zustimmung

---

<sup>1453</sup> Vgl. Lentz, a.a.O., hier S. 163. Peter Becker hingegen verweist darauf, dass der Einfluss der innenpolitischen Debatte auf die Verhandlungsführung der bundesdeutschen Delegation in Genf gering gewesen sei. Becker, a.a.O., S. 207.

<sup>1454</sup> Im Kontext der Ausarbeitung der gemeinsamen Position des Westens wurde diese Haltung der Bundesrepublik manchmal problematisch. Siehe Fernschreiben Elliotts an Callaghan, 29.7.1974, a.a.O., hier S. 322.

<sup>1455</sup> Zum Wortlaut der Großen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 8.7.1974 betr.: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) vgl. *Bundestag Anlagen*, Bd. 172, Drucksache Nr. 7/2354.

<sup>1456</sup> Vgl. undatierte Aufzeichnung der CDU/CSU-Fraktion/ betr. Die Position gegenüber einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), in: *ACDP*, Kurt Birrenbach, 196/1.

das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts befriedigend formuliert und über die Aussage zur fortdauernden Zulässigkeit friedlicher und einvernehmlicher Grenzänderungen sowohl bezüglich ihres genauen Wortlauts wie ihrer Platzierung im Prinzipienkatalog Einigkeit hergestellt sein muss. [...] Für die Bundesregierung ist eine Klarstellung in der Prinzipiendeklaration, die hieran keinen Zweifel lässt, unverzichtbar. Eine solche Klarstellung ist sowohl im nationalen deutschen Interesse wie auch im Hinblick auf den europäischen Einigungsprozess geboten. [...] Es muss sichergestellt sein, dass die Deklaration weder im Widerspruch zu den bestehenden Verträgen, darunter insbesondere dem Deutschlandvertrag von 1952/1954, noch im Widerspruch zu den auch weiterhin fortbestehenden Rechten und Verantwortlichkeiten der Viermächte in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes stehend interpretiert werden kann. Gleichermaßen ist eine Klarstellung notwendig, dass die Prinzipien gleichwertig sind und jedes Prinzip im Zusammenhang mit den anderen zu interpretieren ist.<sup>1457</sup>

In der lebhaften Debatte des Deutschen Bundestages über die KSZE am 17.10.1974 bemühte sich die Regierungskoalition die Gemeinsamkeiten mit der Opposition hervorzuheben und Möglichkeiten der Konferenz im Sinne der Wahrnehmung der Interessen der Bundesrepublik herauszuarbeiten.<sup>1458</sup> Bundesaußenminister Genscher definierte in folgenden sechs Punkten die Gemeinsamkeiten zwischen Regierung und Opposition:

- Die Konferenz solle zu einer dauerhaften Verständigung beitragen, einer Verständigung, die gegen Störungen, die sich aus politischen Tagesschwankungen ergeben, abgesichert sei. Deshalb sei diese Konferenz nützlich.
- Wenn die Bundesregierung auf dieser Konferenz und für diese Konferenz eine aktive Rolle eingenommen habe, so sei das im wohlverstandenen eigenen Interesse ihres Volkes geschehen. Sie habe das nicht isoliert, sondern gemeinsam mit ihren westlichen Verbündeten, besonders aber im Rahmen der EG getan. Die Bundesregierung sollte ihren Spielraum in Genf voll nutzen.
- Die Ergebnisse der Konferenz sollten den Menschen unmittelbar zugute kommen.
- Sicherheit und Zusammenarbeit würden am besten gefördert, wenn Menschenrechte, Selbstbestimmungsrecht und Grundfreiheiten überall beachtet würden.
- Die Konferenz dürfe keine Hindernisse für die erklärten Ziele bundesdeutscher Politik aufrichten, wie sie z. B. im Brief zur deutschen Einheit zum Ausdruck kommt, nämlich auf einen

---

<sup>1457</sup> Vgl. *Bundestag Anlagen*, Bd. 195, Drucksache Nr. 7/2616, S. 5 f.: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1217, Anm. 14.

<sup>1458</sup> Vgl. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, Stenographische Berichte, Bd. 89, S. 8326-8420.

Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt; sie dürfe ferner keine Hindernisse für die Politik aufrichten, die auf die Einigung Europas gerichtet sei.

- Ein Ergebnis dieser Konferenz sei kein Ersatz für das Atlantische Bündnis.<sup>1459</sup>

Trotzdem dürfen die Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Opposition nicht unterschätzt werden. Bei der außenpolitischen Konferenz der SPD vom 17. und 19.1.1975 in Bonn übte Egon Bahr, der damalige Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Referent der Arbeitskreise 3 „Ostpolitik – Ausgleich und Dialog“, scharfe Kritik an der außenpolitischen Strategie der CSU/CSU. Er wies auf folgenden großen Unterschied zwischen der Regierung und der Opposition hin:

„Wir (die SPD: Anm. d. Verfassers) billigen ihr zu, dass auch andere Länder, Freunde mit ihren eigenen Interessen, dazu beitrugen, wenn sich nicht alle Erwartungen erfüllt haben, während sie leugnet, dass im Falle unserer Verantwortung auch andere Interessen, und nicht nur solche von Freunden, dazu beitrugen, dass sich nicht alle Erwartungen erfüllt haben, jedenfalls nicht bis jetzt. Die Doppelstrategie der Opposition, mit außenpolitischen Sorgen nach dem innenpolitischen ‘Schinken’ zu werfen, verunglimpfende Attacken mit der verbalen Bereitschaft zur Gemeinschaft zu tarnen, führte zu der Frage: Was ist wirklich gemeint und wer bestimmt, welche Aussagen von Seiten der Opposition ernst zu nehmen sind? Wir haben allen Grund, unsere Politik gegen die Opposition offensiv zu führen.“<sup>1460</sup>

Bahr hatte insofern Recht, wenn er die uneinheitliche Haltung der CDU/CSU zur KSZE erkannte. Ihre ablehnende Haltung wurde von den unterschiedlichen außenpolitischen Gruppierungen in der CDU/CSU verschieden ausgelegt und begründet. Auf der einen Seite wertete z.B. der CSU-Vorsitzende Franz-Josef Strauß die KSZE als einen Versuch, mit dessen Hilfe eine Aktionsgemeinschaft zwischen der SPD und der sowjetischen Regierung geschaffen würde, um die europäische Politik aus den Angeln zu heben. Er befürchtete weiterhin, dass die Europäer keine

---

<sup>1459</sup> Vgl. Götz von Groll, 1974b, „Die KSZE-Debatte im Deutschen Bundestag“, in: *Außenpolitik*, 25/4, S. 375-383, hier S. 375 f.

<sup>1460</sup> Vgl. Äußerung Bahrs bei der außenpolitischen Konferenz der SPD vom 17. und 19.1.1975 in Bonn, in: *SPD-Pressemitteilungen und Informationen*, 17.1.1975, S. 7, unter <http://library.fes.de/cgi-bin/digibert.pl?id=011371&dok=19/011371&c=407> (abgerufen am 19.11.2007).

politische Entscheidung mehr treffen könnten, ohne vorher in Moskau anzufragen.<sup>1461</sup> Auf der anderen Seite erkannte beispielsweise der Abgeordnete Alois Mertes, der im Auftrag seiner Fraktion die KSZE-Verhandlungen aus der Nähe verfolgt hatte, die begrenzten Handlungsmöglichkeiten nach den Festlegungen des Grundlagenvertrags von 1972. Er war persönlich anderer Meinung als seine Kollegen, die den Vorschlag gemacht hatten, einen Entschließungsantrag einzubringen, in dem der Bundestag die Bundesregierung aufforderte, die Schlussdokumente nicht zu unterzeichnen.<sup>1462</sup> Walther Leisler Kiep, der außenpolitische Sprecher des CDU-Präsidiums, ging noch weiter und vertrat die Auffassung, dass die Bundesregierung mit dem differenzierten „Nein“ der Opposition international argumentieren und der Vertretung des deutschen Standpunkts Nachdruck verleihen könnte. Insgesamt hat die CDU/CSU weniger die Alternativ-, sondern vielmehr die Kontroll- und Wächterfunktion der Opposition im Sinne einer außenpolitischen Richtungskontrolle in den Vordergrund gestellt.<sup>1463</sup>

Der Terminplan dieser Debatte im Bundestag spielte eine Rolle bei der Ausarbeitung der Position der sowjetischen KSZE-Delegation. Anfang Oktober hatte sich die sowjetische Haltung langsam verändert. Die Sowjetunion hoffte, dass die Genfer Verhandlungen in der Bundesrepublik positiv bewertet würden und dies auf die Debatte im Bundestag wirken sollte.<sup>1464</sup> Auch im Gespräch mit Bundeskanzler Schmidt vom 30.10.1974 betonte Breschnew, dass die sowjetische Seite die Koalition von SPD und FDP unterstütze.<sup>1465</sup> Aber nach der Bundestagsdebatte kehrte die sowjetische Delegation zu den „*stonewall tactics*“ wieder zurück.<sup>1466</sup>

Die Opposition befürchtete offenbar, durch ihre bekundete Unzufriedenheit mit der KSZE-Politik der sozial-liberalen Regierung bei der Öffentlichkeit Inland und im Ausland, aber auch bei den westlichen Regierungen in den Ruch eines Entspannungsgegners zu geraten.<sup>1467</sup> Aus Sicht der SPD war die CDU/CSU-Opposition im Grunde mit ihrer beharrlichen Ablehnung des Konferenzergebnisses noch hinter die uneinheitliche vertretene Ablehnung der Ostverträge des Jahres 1972 zurückgefallen. Sie unterstützte nicht, wie es das nationale Interesse forderte, die Bundesregierung, sie lieferte vielmehr aus ihrer „Neinsagerrolle“ heraus die Stichworte, die die

---

<sup>1461</sup> Vgl. Hacke (1978), a.a.O., S. 275.

<sup>1462</sup> Brief von Alois Mertes an Walter Becher, 20.6.1975, in: *ACDP*, Kurt Birrenbach, 195/2.

<sup>1463</sup> Vgl. Hacke (1978), a.a.O., S. 275 und S. 277.

<sup>1464</sup> Vgl. Maresca, a.a.O., S. 106.

<sup>1465</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Moskau, 30.10.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1379-1395, hier S. 1391.

<sup>1466</sup> Ebenda, hier S. 107.

<sup>1467</sup> Hacke (1978), a.a.O., S. 272.

deutsche Position schwächen könnten.<sup>1468</sup> Die abwegigen Ratschläge der Opposition seien von Kleinmut und Engstirnigkeit gekennzeichnet, und ihnen zu folgen hieße, die Bundesrepublik in die internationale Isolierung zu treiben.<sup>1469</sup>

Die CDU/CSU versuchte daher vor allem im westlichen Ausland Unterstützung bei politischen Gruppen zu mobilisieren, die der Entspannung eher skeptisch gegenüberzustehen schienen. Im Gespräch mit dem CDU-Abgeordneten Gerhard Schröder vom 6.5.1975 hat sich Kissinger in der bekannten abwertenden Art geäußert. Der KSZE „liege ein falsches Konzept zugrunde, und er könne für den Westen lediglich ein Interesse erkennen, diese Sache so bald wie möglich und mit möglichst geringen negativen Folgen zum Abschluss zu bringen.“<sup>1470</sup> Dem Versuch der Opposition war jedoch kein durchschlagender Erfolg beschieden. Beim Besuch in Washington vom 23.6. bis 1.7.1975 führte ein Beauftragter der Union, Rupert Dirnecker, Gespräche mit Vertretern der amerikanischen Regierung und des Kongresses, um die Haltung der Opposition bei der amerikanischen Administration darzustellen und zugleich bei den konservativen Kongressabgeordneten um Unterstützung zu werben.<sup>1471</sup> Darin wurde einerseits kritisiert, dass der Westen mit der Zustimmung zu dem von den kommunistischen Regierungen geforderten Vorrang in den Präambeln des Korbes 3 der staatlichen Souveränität vor den Menschenrechten die menschenrechtswidrigen Zustände in den kommunistischen Ländern als Normalität akzeptiere (vgl. Abschnitt 7.6.6.d). Er verrate damit die freiheitlichen Aspirationen der Völker Osteuropas, welche seine Bundesgenossen sein könnten, und schwäche deren politisches Potential. Andererseits wurde jedoch festgestellt, positive Elemente müssten auch vom Westen anerkannt werden, so habe vor allem die politische Zusammenarbeit der EG-Staaten, die Kohäsion der NATO-Staaten sowie die Kooperation mit den Neutralen im Zuge der KSZE Fortschritte gemacht und die gegenteilige Zielsetzung Moskaus sei gescheitert. Insgesamt lässt sich zusammenfassen, dass der Besuch eines

---

<sup>1468</sup> Vgl. Interview des Bundesgeschäftsführers der SPD, Holger Börner, im *Südwestfunk* in der Sendung „*Ein Wort zur Politik*“, 19.7.1975, in: *SPD-Pressemitteilungen und Informationen*, 19.7.1975, S. 2 f., unter <http://library.fes.de/cgi-bin/digibert.pl?id=009833&dok=20/009833> (abgerufen am 19.11.2007).

<sup>1469</sup> Vgl. Communiqué über die Sitzung des SPD-Präsidiums unter Leitung des SPD-Vorsitzenden Willy Brandt am 24.7.1975 in Bonn, 24.7.1975, in: *SPD-Pressemitteilungen und Informationen*, 24.7.1975, S. 2, unter <http://library.fes.de/cgi-bin/digibert.pl?id=011601&dok=20/011601> (abgerufen am 20.11.2007).

<sup>1470</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1259 des Botschafters von Staden, 7.5.1975, VS-Bd. 10193 (212); B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 488, Anm. 3.

<sup>1471</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Bericht über die Gespräche des Assistenten des Arbeitskreises für Außen-, Deutschland-, Verteidigungs-, Europa- und Entwicklungspolitik (V), Rupert Dirnecker, über KSZE, MBFR und SALT mit Vertretern der US-Regierung und des Kongresses in Washington vom 23.6. bis 1.7.1975, 9.7.1975, in: *ACDP*, Kurt Birrenbach, 195/2.

Beauftragten der Opposition in Washington auf das Desinteresse der amerikanischen Regierung traf, die die KSZE als außenpolitische Selbstdarstellungsbühne brauchte.<sup>1472</sup>

Auch im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft erörterte der Europäische Rat am 16. und 17.7.1975 die gemeinsame Bewertung der KSZE-Ergebnisse, welche die gemeinsame KSZE-Politik der neun EG-Staaten und die gemeinsame Interpretation der für die Bundesrepublik besonders wichtigen Ergebnisse sowie die ausdrückliche Bestätigung der Rolle der deutschen Ostpolitik und der friedlichen Grenzänderung herausstellte.<sup>1473</sup> Die politische Zusammenarbeit im Rahmen der EG stärker voranzubringen, sah auch der außenpolitische Sprecher der CDU Werner Marx in der Tat als eines der positiven Ergebnisse, soweit man das bereits vor der Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki beurteilen könne.<sup>1474</sup> Nach Auffassung der Bundesregierung sei die KSZE schon zum „*fact of life*“ geworden, und sie hob die Tatsache hervor, dass die westlichen Verbündeten alle wesentlichen die KSZE betreffenden Entscheidungen gemeinsam trafen und ihr Entspannungskonzept in der KSZE-Agenda Verwirklichung fand.<sup>1475</sup>

In der Schlussdebatte zur KSZE stimmte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion geschlossen gegen einen Entschließungsantrag der Koalition und brachte einen eigenen Antrag ein.<sup>1476</sup> Nach ihrer Auffassung bargen die Schlussdokumente durch die unzureichende Klarheit der Formulierung und die Möglichkeit der unterschiedlichen Auslegung die Gefahr neuer Konflikte in sich, die sich auf Deutschland und Berlin negativ auswirken könnten. Die westlichen Forderungen seien vor allem im Bereich der Freizügigkeit von Menschen, Meinungen und Informationen nicht ausreichend berücksichtigt. Im Bundestag wurde jedoch der Antrag der Fraktionen der SPD und der FDP mit 250 : 170 Stimmen angenommen.<sup>1477</sup>

Zu den Ergebnissen der KSZE betonte die Regierung zunächst, dass die Prinzipien bundesdeutscher Ostpolitik auch zu den Grundlagen der Vereinbarungen über die Sicherheit und

---

<sup>1472</sup> Vgl. Hacke (1978), a.a.O., S. 272.

<sup>1473</sup> Vgl. Runderlass des Vortragenden Legationsrats Engels/ betr. Zur zweiten Tagung des Europäischen Rats am 16./17.1975 in Brüssel, 18.7.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. II, S. 965-972, hier S. 969. Siehe auch Abschnitt 7.6.6.b dieser Arbeit.

<sup>1474</sup> Interview von Werner Marx beim Sender Freies Berlin, 5.7.1975, *Pressedienst der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag*, 5.7.1975, in: *ACDP*, Kurt Birrenbach, 195/2.

<sup>1475</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirektors van Well an die Botschaft in Washington/ betr. Gespräch zwischen Außenminister Kissinger und Bundesminister a.D. Dr. Schröder, 9.5.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 488-491, hier S. 488.

<sup>1476</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU vom 25.7.1975, in: *Deutscher Bundestag* (7. Wahlperiode), Drucksache 7/3885. Siehe auch den Entschließungsantrag der Fraktionen von SPD und FDP zur Erklärung der Bundesregierung, in: *Deutscher Bundestag* (7. Wahlperiode), Drucksache 7/3884.

<sup>1477</sup> *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, 7. W.P., 183 Sitzung, Stenographische Berichte, Stenographischer Bericht, S. 12873.

Zusammenarbeit in Europa geworden seien. Einvernehmliche und friedliche Grenzänderungen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht seien weiterhin möglich, und geltende Verträge und Verantwortlichkeiten blieben durch das Abschlussdokument der KSZE nicht berührt. Das atlantische Bündnis gehöre zu den Realitäten, von denen man bei den KSZE-Verhandlungen ausgegangen sei. Mit dem Katalog der Maßnahmen, die für den Bereich der menschlichen Erleichterungen vorgesehen seien, sei es erstmals gelungen, einen zusätzlichen Maßstab für den Ausbau der Entspannungsbemühungen auf multilateraler Ebene festzulegen. Die Grenzen der Machtblöcke, die sich in Europa gegenüberstanden, seien damit durchlässiger geworden.<sup>1478</sup>

Der Meinungs austausch über die Frage der Grenzaussagen der KSZE zeigte trotz zum Teil hitziger Argumente doch eine weitgehende Übereinstimmung zwischen Regierung und Opposition. Während die Opposition aus dem KSZE-Prinzipienkatalog Gefahren für die deutschlandpolitische Zielsetzung befürchtete, versicherte die Bundesregierung, dass ihre spezifischen deutschen Fragen in den Gesamtprozess der Entspannung eingebettet seien. Regierung und Opposition hätten jedoch keinen Zweifel daran gelassen, dass eine Klarstellung über die unveränderte Zulässigkeit friedlicher und einvernehmlicher Grenzänderungen unentbehrlich sei. Auch bei den humanitären Fragen, der Verbesserung der menschlichen Kontakte, des Informations- und Kulturaustauschs, waren Zielsetzung und Verhandlungsführung der Regierung in der Debatte am wenigsten strittig.<sup>1479</sup> Zwar vermisste die Opposition ein ausgewogenes Verhältnis von Geben und Nehmen, aber sie erkannte in den Fortschritten in der sozial-liberalen KSZE-Politik als ein erster Schritt für die weiteren Entwicklungen der Entspannung in Europa. Der damalige Bundesvorsitzende der CDU Helmut Kohl schreibt im Rückblick, „dass wir die Schlussakte rundweg ablehnten, war schlichtweg ein außenpolitischer Fehler.“<sup>1480</sup> Daher konnte auch die Bundesregierung dem Osten gegenüber behaupten, dass sich in einer Debatte im Bundestag über die KSZE eine große Übereinstimmung auch hinsichtlich der Oppositionsparteien ergeben habe.<sup>1481</sup>

---

<sup>1478</sup> Vgl. Communiqué über die Sitzung des SPD-Präsidiums unter Leitung des SPD-Vorsitzenden Willy Brandt am 24.7.1975 in Bonn, 24.7.1975, in: *SPD-Pressemitteilungen und Informationen*, 24.7.1975, S. 1 f., unter <http://library.fes.de/cgi-bin/digibert.pl?id=011601&dok=20/011601> (abgerufen am 20.11.2007).

<sup>1479</sup> Vgl. Groll (1974b), a.a.O., hier S. 376-379.

<sup>1480</sup> Helmut Kohl, 2004, *Erinnerungen 1930-1982*, München, S. 378. Zu diesem Zeitpunkt hatte der neue Parteivorsitzende Kohl im Unterschied zu seinem Vorgänger Rainer Barzel ein weniger ausgeprägtes außenpolitisches Profil. Siehe dazu Hacke (1975), a.a.O., S. 113. Auch Richard von Weizsäcker sprach im Rückblick vom damaligen Fehler der CDU/CSU. Vgl. TV-Gespräch „*Menschen bei Maischberger: Helmut Schmidt und Richard von Weizsäcker*“, 12.6.2007, in: [http://www.daserste.de/mediathek\\_blank/play.asp?cid=17095](http://www.daserste.de/mediathek_blank/play.asp?cid=17095) (abgerufen am 10.2.2008).

<sup>1481</sup> Vgl. Aufzeichnung über die deutsch-ungarischen Regierungsgespräche, 11./12.6.1975, in: *AAPD 1975*, Bd. I, S. 695-714, hier S. 696.



## 7.6.5 Die schwachen Impulse zur Einigung in der vierten Runde

### a) Die schwankenden Diskussionen um den Grundsatz der friedlichen Grenzänderungen

In dieser Phase stand der amerikanische Vorschlag für den Grundsatz der friedlichen Grenzänderung in einer KSZE-Prinzipienerklärung vom 26.7.1974 im Mittelpunkt (vgl. Abschnitt 7.6.3.a). Die sowjetische Reaktion darauf war sehr kühl, aber ihr war schon klar, dass die USA mit diesem Vorschlag das Interesse der Bundesrepublik vertraten.<sup>1482</sup> Im Gespräch mit Genscher vom 15.9.1974 sagte Gromyko, dass die sowjetische Seite zwar den amerikanischen Vorschlag kannte, dieser jedoch nicht alle befriedigen könnte. Dazu führte Genscher aus, dass die Bundesregierung den amerikanischen Vorschlag voll unterstütze und dankbar wäre, wenn er die sowjetische Zustimmung fände und wenn man zu einer schriftlichen Fixierung des Einvernehmens hierüber komme. In Bezug darauf waren sich beide Seiten über die Gleichwertigkeit der Prinzipien einig. Gegenüber einer neutralen Formulierung dazu, die besagte, dass alle Prinzipien in gleicher Weise erfüllt werden müssten, schlug der sowjetische Außenminister die folgende Formulierung vor:

„Alle diese Prinzipien sollen gleichermaßen strikt eingehalten werden.“

Aber die weitere Aussage: „und bilden einheitliches Ganzes“ wollte die Sowjetunion nicht akzeptieren, meinte jedoch, man drehe sich wohl um den gleichen Mittelpunkt.<sup>1483</sup> Nach bundesdeutscher Auffassung hingegen sollte das Wort „strikt“ vermieden werden, da es den Eindruck einer vertragsähnlichen Verpflichtung erwecke.<sup>1484</sup> Eine Einigung über eine Formel kam nicht zustande.

In den Gesprächen vom 26.9. in New York und vom 30.10.1974 in Moskau führten Genscher und Gromyko die Diskussion über diese Themen fort.<sup>1485</sup> Zuerst musste der Bundesaußenminister ein Missverständnis ausräumen, dass nämlich für diese Frage, wie die

---

<sup>1482</sup> Vgl. Maresca, a.a.O., S. 114; Ferraris, a.a.O., S. 133.

<sup>1483</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko auf Schloss Gymnich, 15.9.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1158-1162, hier S. 1161 f.

<sup>1484</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirektors van Well an das Auswärtige Amt/ betr. Gespräch BM mit AM Kissinger in New York am 24.9.74, 25.9.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1214-1219, hier S. 1218.

<sup>1485</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Gromyko in New York, 26.9.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1219-1224; Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Gromyko in Moskau/ betr. Vormittagssitzung in Moskau am Mittwoch, den 30.10.1974 zwischen Bundesminister Genscher und Außenminister Gromyko, 30.10.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1395-1401.

sowjetische Seite wohl verstanden habe, kein deutsches Interesse bestünde. Als man bundesdeutscherseits auf die amerikanische Formulierung verwiesen habe, die die Bundesrepublik unterstützte, habe dies aber nicht bedeuten sollen, dass die Frage für sie von zweitrangiger Bedeutung sei, sondern nur, dass sie sich darüber mit den Amerikanern einigen müssten. Trotzdem habe die Sowjetunion an verschiedenen Orten und bei verschiedenen Gelegenheiten verbreitet, dass die USA und die Bundesrepublik zu diesem Punkt verschiedener Auffassung seien.<sup>1486</sup> Sie behauptete darüber hinaus, Kissinger habe zu Gromyko gesagt, den Amerikanern sei die Sache egal; sie würden akzeptieren, was die Deutschen annehmen könnten. Dagegen war die bundesdeutsche Seite der Ansicht, es sei nicht allein die deutsche Position, sondern die der EG und der NATO. Die sowjetische Seite entgegnete, selbstverständlich würden die EG und die NATO die Bundesregierung unterstützen, aber alles hänge von den Deutschen ab.<sup>1487</sup>

Bei der Textabstimmung erklärte sich die sowjetische Seite bereit, auf folgende Formel einzugehen (Dies geschah unter Berücksichtigung der amerikanischen Formel, welche die Aussprüche der bundesdeutschen Formel vertrat):

„Die teilnehmenden Staaten sind der Ansicht, dass ihre Grenzen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht nur auf friedlichem Wege und gemäß Vereinbarung verändert werden können.“<sup>1488</sup>

Nach sowjetischer Auffassung könne man die Frage zu einem schnellen Abschluss bringen, wenn diese Formel für die Bundesrepublik und für andere akzeptabel sei. Später korrigierte Gromyko, dass das „nur“ vor dem Hinweis auf das Völkerrecht stehen müsse. Dazu sagte Genscher, der genaue Text hänge davon ab, an welcher Stelle er im Prinzipienkatalog erscheinen solle, und darüber sei eine Einigung noch nicht erzielt worden. Auch in Bezug auf den sowjetischen Vorschlag vom 15.9. über das Verhältnis der Prinzipien erschien es der Bundesregierung zusätzlich notwendig, zum Ausdruck zu bringen, dass keines der Prinzipien so ausgelegt werden dürfe, dass ein anderes dadurch beeinträchtigt werde. Bei der Frage der Gleichwertigkeit der Prinzipien sowie die Frage der friedlichen Grenzänderungen bestünde aber noch „keine abschließende Einigung.“<sup>1489</sup>

---

<sup>1486</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 2919 des Botschafters von Staden, 2.10.1974; VS-Bd. 10114 (210); B 150, Aktenkopien, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1400, Anm. 20. Von Staden berichtete auch, die USA würden die Bundesrepublik „wie bisher in diesem wichtigen Bereich voll unterstützen, sich aber auch nicht päpstlicher als der Papst verhalten.“

<sup>1487</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Gromyko in Moskau, 30.10.1974, a.a.O., hier S. 1400.

<sup>1488</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Gromyko in New York, 26.9.1974, a.a.O., hier S. 1222.

<sup>1489</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Gromyko in Moskau, 30.10.1974, a.a.O., hier

Unter diesen Umständen wurde die amerikanische Haltung so modifiziert, dass die Formel vom „*peaceful change*“ vom 26.7.1974 (vgl. Abschnitt 7.6.3.c) nicht durchsetzbar sei und man sich deshalb Rückfallpositionen überlegen müsse.<sup>1490</sup> Die bundesdeutsche Seite stand diesen amerikanischen Vorstellungen aber eher skeptisch gegenüber. Nach bundesdeutscher Ansicht müsse es sich bei dieser Modifizierung der amerikanischen Position um eines der „*linkages*“ handeln, für die Henry Kissinger augenblicklich eine so große Vorliebe besitze und die vor allem den Franzosen immer ein so großes Misstrauen einflößten. Denn sie meinten, dass dadurch häufig europäische Interessen den globalen amerikanischen untergeordnet würden. Kissinger allerdings argumentierte, dass ein globaler Interessenaustausch letztlich auch den Europäern zugute komme. Während Kissinger am Anfang die größten Befürchtungen wegen möglicher negativer Auswirkungen der KSZE auf die Verteidigungsbereitschaft des Westens und den Zusammenhalt des Bündnisses gehabt habe und zu diesem Zusammenhang auch die Äußerung gefallen sei, die Konferenz dürfe kein Erfolg werden, sei er in diesem Zeitpunkt nicht zuletzt unter dem Eindruck der westeuropäischen Geschlossenheit und auch nach Verabschiedung der Atlantischen Erklärung im Sommer 1973 (vgl. Abschnitt 7.5) stärker dazu übergegangen, in der KSZE ein mögliches Tauschobjekt im Rahmen eines globalen Interessenausgleichs zwischen den beiden Supermächten zu sehen. Mit anderen Worten: die amerikanische Regierung betrachtete die KSZE stark unter dem übergeordneten Aspekt der amerikanisch-sowjetischen Gesamtbeziehungen. Vielleicht war sie auch der Ansicht, dass sich die Westeuropäer im Interesse einer Weiterentwicklung der Entspannung zwischen den Großmächten, die auch Europa zugute komme, mit einem geringen Ergebnis bei Korb1 zufrieden geben sollten.

Andererseits stellte die Bundesregierung fest, dass diese Modifizierungen nicht bedeuten sollen, dass die amerikanische Administration auf ihre Verbündeten einen wirklichen Druck ausüben werde. Wenn sie merkte, dass die Europäer fest blieben, werde sie sich solidarisch verhalten und den Sowjets zu verstehen geben, dass z. B. die EG in dieser für sie vitalen Frage zu einer substantiellen Konzession nicht bereit sei. Es sei daher gewissermaßen ein „Betriebsunfall“ gewesen, dass sich die USA damit einverstanden erklärt hätten, die zwischen Genscher und Kissinger vereinbarte Formel zum friedlichen Wandel am 25.7. selbst in Genf einzubringen. Dadurch habe die Sowjetunion den Eindruck gewonnen, als hätten die USA sich von einer stillen zu einer aktiven Partnerschaft entschlossen. Sie würde auch misstrauisch werden, wenn

---

S. 1399.

<sup>1490</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters von Staden an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE, 7.11.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1443-1446.

von der Formel vom 26.7. weiter von einem amerikanischen Text gesprochen würde. Für die westliche Konferenztaktik und in Berücksichtigung der spezifischen amerikanischen Interessenlage wäre es nach bundesdeutscher Ansicht nützlicher, wenn die Westeuropäer die Hauptverantwortung für die erforderlichen Aktionen bei Korb 1 übernehmen und sich mit einer verhältnismäßig lautlosen amerikanischen Unterstützung begnügen.<sup>1491</sup>

Im Dezember regte Kissinger darüber hinaus an, zwischen Korb 3 und Korb 1 einen „*trade-off*“ zu machen.<sup>1492</sup> Nach seiner Auffassung könnte der Westen sich bei Korb 3 flexibler zeigen, wenn der Osten bei Korb 1 die westlichen essentiellen Inhalte berücksichtige. Außerdem unterrichteten die USA die Bundesrepublik in der NATO, dass sie Überlegungen für bilaterale Gespräche mit der sowjetischen Seite über „*peaceful change*“ anstellten. Grundlage dabei solle die amerikanische Formel vom 25.7. sein, jedoch seien von amerikanischer Seite zwei Rückfallpositionen vorgeschlagen worden, in denen insbesondere darauf Wert gelegt worden sei, dass Wort „*only*“ zu vermeiden. Anlässlich der NATO-Ministerratstagung am 12./13.12.1974 in Brüssel habe die bundesdeutsche Delegation angeregt, Hauptziel bei den vorgesehenen amerikanisch-sowjetischen Gesprächen solle die Durchsetzung der Formel vom 25.7. bleiben. Bundesaußenminister Genscher hatte schwerste Bedenken gegen das Wort „*only*“. Damit bekomme die Formel eine völlig andere Bedeutung. Aus einer dynamischen Formel werde weniger als eine statische, nämlich eine sehr restriktive.<sup>1493</sup>

## **b) Das Scheitern des amerikanischen Vorschlags zur Koppelung zwischen KSZE und MBFR**

Im Bereich der militärischen Aspekte der Sicherheit blieb die sowjetische Haltung weiterhin hart. Im Gespräch mit Genscher vom 15.9.1974 wies Gromyko auf die technischen Probleme bei den vertrauensbildenden Maßnahmen hin. Dabei gehe es konkret um die Manöverankündigung und um Berichte über Bewegungen. Auch das Zurückhalten von Informationen über militärische Daten über Bewegungen von Land A nach Land B sei beim derzeitigen Stand der Technik doch recht unsinnig. Ein weiteres Argument sei: Kleine Länder müssten wissen, was große Länder täten und welche militärischen Einheiten sich dort bewegten und wohin. Aber man könne doch nicht jedes mal darüber berichten, wenn die Sommerzelte einer

---

<sup>1491</sup> Ebenda.

<sup>1492</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well/ betr. KSZE, 9.12.1974, in: AAPD 1974, Bd. II, S. 1594 f.

<sup>1493</sup> Vgl. Drahterlass Nr. 179 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut, 16.1.1975; VS-Bd. 10200 (212); B 150, Aktenkopien 1975, in: AAPD 1975, Bd. I, S. 103, Anm. 19.

Division abgebrochen würden und sie ins Winterquartier einrücke. Das möge für kleine Länder wichtig sein, nicht aber für die Sowjetunion. Sicherlich sei die psychologische Bedeutung der Mitteilung bei Größenordnungen von 40 – 50000 nicht zu unterschätzen. Aber dabei gebe es ernsthaftere Fragen, wie z. B. das Einstellen des Wettrüstens.<sup>1494</sup> Auch im Gespräch mit Genscher vom 26.9. brachte Gromyko seine Hoffnung zum Ausdruck, dass die Bundesregierung einen realistischen Standpunkt zu dieser Frage einnehme. Dagegen erklärte der Bundesaußenminister, auch die Position der Bundesrepublik könne bei den VBM als realistisch bezeichnet werden.<sup>1495</sup> Dem Westen war bewusst, dass die vertrauensbildenden Maßnahmen für die Sowjetunion schwer annehmbar seien und wahrscheinlich ganz am Ende der KSZE noch zu erheblichen Schwierigkeiten führen würden.<sup>1496</sup>

In dieser Situation ergriffen die Amerikaner die Initiative bei der Frage der militärischen Aspekte der Sicherheit. Anfang Oktober schlugen sie eine erneute Koppelung zwischen KSZE und MBFR vor.<sup>1497</sup> Dieser amerikanische Vorschlag konnte als Reaktion auf den folgenden Vorschlag Gromykos während seines Aufenthalts in den USA interpretiert werden: „Wenn die KSZE erfolgreich abgeschlossen wird, werden die MBFR-Verhandlungen beschleunigt.“<sup>1498</sup> Damit trat aber keine Änderung der sowjetischen Politik ein, sie verfolgte hiermit nach bundesdeutscher Ansicht den Zweck, die US-Regierung zum Ausüben von Druck auf die NATO-Partner zu veranlassen. Hiermit erhoffte sich die Sowjetunion einen schnelleren Abschluss der KSZE und den Verzicht, der NATO-Partner, auf einen Teil der westlichen Forderungen. Dabei versuchte die Sowjetunion, amerikanischen, innenpolitisch begründeten Zeitdruck bei den MBFR auszunutzen.

In einer Sitzung des Politischen Ausschusses auf der Ebene der Gesandten am 3.10. wurde dieser amerikanische Vorschlag erörtert. Während der britische und der niederländische Vertreter ihr Interesse bekundet hatten, habe der französische Sprecher eine Verbindung von KSZE und MBFR abgelehnt.<sup>1499</sup> Auch der Bundesrepublik erschienen die Erfolgsaussichten einer

---

<sup>1494</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko auf Schloss Gymnich, 15.9.1974, a.a.O., hier S. 1160 f.

<sup>1495</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Gromyko in New York, 26.9.1974, a.a.O., hier S. 1222.

<sup>1496</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE; hier: Konsultation im NATO-Rahmen, 13.9.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1155-1157, hier S. 1157.

<sup>1497</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters Sahn an das Auswärtige Amt/ betr. Amerikanischer Vorschlag für Koppelung KSZE-MBFR, 4.10.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1259-1261. Siehe auch Vermerk von B.J.P. Fall im FCO für John Oliver Wright, den Unterstaatssekretär im britischen Außenministerium, 18.10.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 339-342; Ferraris, a.a.O., S. 194 f.

<sup>1498</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1353 des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 3.10.1974, VS-Bd. 10130 (212); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1259, Anm. 2.

<sup>1499</sup> Ebenda.

KSZE-MBFR-Koppelung zweifelhaft. Schon am 4.10. berichtete der bundesdeutsche Botschafter Sahm in Moskau, dass die Verzögerung des KSZE-Abschlusses durch Koppelung mit den MBFR westliche Verhandlungspositionen in Genf belasten würde.<sup>1500</sup> In der Sitzung des Politischen Ausschusses am 18.10. ließ sich den Ausführungen aller Sprecher indirekt oder direkt entnehmen, dass gegen die Einführung eines formellen „Links“ weitgehende Vorbehalte bestünden.<sup>1501</sup> Nach westlicher Auffassung würde die Sowjetunion die MBFR-Verhandlungen für weitere Konzessionen des Westens bei der KSZE nutzen.<sup>1502</sup>

Andererseits war die Sowjetunion bezüglich der Frage der vertrauensbildenden Maßnahmen unverändert unbeweglich. Der bundesdeutsche Delegationsleiter Brunner berichtete am 23.10., dass es keinerlei Flexibilität zu dem Umfang der Ankündigungszone und dem Adressantenkreis gebe.<sup>1503</sup> Im Gespräch mit Bundeskanzler Schmidt vom 29.10. bezeichnete Breschnew die Frage der vertrauensbildenden Maßnahmen als eine Bremse für den erfolgreichen Abschluss der KSZE. Er wiederholte die sowjetische Position entsprechend Gromykos Darstellung vom 15.9. und betonte, dass die Bundesrepublik ihr gewichtiges Wort für den schnellen Abschluss der KSZE einbringen müsse.<sup>1504</sup> Da die Fortschritte auf dem Gebiet der vertrauensbildenden Maßnahmen vom Westen als eine Voraussetzung für die Beendigung der Genfer Verhandlungen hervorgehoben wurden,<sup>1505</sup> konnte man in Genf wegen der stagnierenden Diskussion auf diesem Gebiet keine positive Perspektive für den Abschluss der Verhandlungen erwarten.

### c) Die kleinen Fortschritte in Korb 3

Anfang September 1974 wurden vom Politischen Komitee im Rahmen der EPZ die Papiere für die gemeinsame Position des Westens zu der Thematik in Korb 3 ausgearbeitet, die die „essentiellen“ Punkte für den Westen definieren sollten. Darin wurde darauf hingewiesen, dass die

---

<sup>1500</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Sahm an das Auswärtige Amt, 4.10.1974, a.a.O., hier S. 1260.

<sup>1501</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Boss an das Auswärtige Amt/ betr. Mögliche Verbindung (Link) zwischen KSZE und MBFR, 18.10.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1326-1329, hier S. 1326.

<sup>1502</sup> Vgl. Vermerk von B.J.P. Fall für John Oliver Wright, 18.10.1974, a.a.O.

<sup>1503</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1505 des Ministerialdirektors Brunner; VS-Bd. 10126 (212); B 150, Aktenkopien 1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1374, Anm. 12.

<sup>1504</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Moskau, 29.10.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1371-1378, hier S. 1374 f.

<sup>1505</sup> Vgl. dazu Fernschreiben des Gesandten Boss an das Auswärtige Amt/ betr. NATO-Außenministerkonferenz in Brüssel am 12./13.12.1974; hier: Bewertung und Zusammenfassung, 13.12.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1640-1642, hier S. 1642; Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. NATO-Außenministerkonferenz in Brüssel am 12./13.12.1974; hier: Sitzungsbericht über Plenum, 13.12.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1643-1645, hier S. 1643.

Vorlage der minimalen Position des Westens einseitigen Nachteil für den Westen bedeuten könne.<sup>1506</sup> Während der amerikanische Außenminister Kissinger im Brief an die Außenminister Genscher, Sauvagnargues und Callaghan vom 2.9. erneut auf baldige Präzisierung der Konferenzziele der Bündnispartner drängte, sollte die Position der EG-Staaten festgehalten werden, keine zu präzise Definition der westlichen Forderungen und nur Leitlinien festzulegen, um den Verhandlungsspielraum nicht einzuengen.<sup>1507</sup>

Innerhalb des westlichen Bündnisses ergaben sich darüberhinaus unterschiedliche taktische Vorstellungen für diesen Bereich. Nach amerikanischer Ansicht bestünde die Gefahr darin, dass bei den Forderungen in den jüngsten Entwürfen der EG der Westen in relativ kurzer Zeit vor der Alternative stehen könnte, entweder seine Forderungen weitgehend zurückzunehmen und damit erheblich an Prestige zu verlieren, oder die KSZE scheitern zu lassen und dadurch den gesamten Entspannungsprozess aufs Spiel zu setzen. In diesem Bereich müssten realistischere Maßstäbe angelegt werden. Auch die norwegische Regierung war der Meinung, dass man keine zu hohen Erwartungen haben dürfe. Eine wirkliche Liberalisierung zwischen Ost und West könne erst am Ende einer langfristigen Entspannungspolitik stehen. Zu einem solchen Ergebnis müsse man über mehrere Zwischenstufen gelangen, von denen eine die KSZE sei. Daraufhin wies der niederländische Sprecher darauf hin, dass die gesamte Entspannungspolitik in Europa vielleicht etwas anders gesehen werde als in Amerika. Die Meinungsunterschiede insbesondere mit den USA seien möglicherweise darauf zurückzuführen, dass die Beurteilung der europäischen Bündnispartner durch ihre geographische Nähe zur Sowjetunion beeinflusst werde. Innerhalb der Bündnispartner wurde doch die Notwendigkeit der Konsultation des NATO-Rates unterstrichen.<sup>1508</sup>

Im Gespräch zwischen Genscher und Gromyko vom 15.9.1974 wurde festgestellt, dass bei Korb 3 beide Positionen offenbar nahe beieinander seien. Gromyko erklärte, die Sowjetunion sei nicht gegen den Austausch von Informationen und die Ausweitung kultureller Beziehungen. Aber die inneren Angelegenheiten der Staaten dürften hiervon nicht berührt werden. Zwar seien schon Fortschritte erzielt worden, aber vielleicht könne die Bundesregierung diese Problematik überdenken und zu einer Lösung der Probleme beitragen. Darauf erwiderte Genscher, auch die Bundesregierung beabsichtige bei der KSZE keine Interventionen in die Angelegenheiten anderer

---

<sup>1506</sup> Vgl. Fernschreiben des britischen Außenministers Callaghan an den britischen Botschafter in Washington, P. Ramsbotham, 5.9.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 330-332, hier S. 331, Anm. 7.

<sup>1507</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Heinz Dröge, Bundeskanzleramt/ betr. KSZE, 9.9.1975, in: *HSA*, Ord. 6579. Siehe auch den Brief Kissingers an Bundesaußenminister Genscher, 2.9.1974, ebenda.

<sup>1508</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 13.9.1974, a.a.O., hier S. 1156 f.

Staaten, sondern nur die Erleichterung des grenzüberschreitenden Verkehrs. Er betonte, bei Korb 3 gehe es nicht um Einmischung, sondern um eine Verbesserung der realen Situation für die Menschen.<sup>1509</sup> Außerdem machte Bundeskanzler Schmidt im Gespräch mit Breschnew vom 30.10. deutlich, dass die bundesdeutsche Delegation in Korb 3 keine Aktivitäten mehr entwickeln könne.<sup>1510</sup>

Im Oktober und November seien kleine Fortschritte bei Korb 3 erzielt worden.<sup>1511</sup> Die Unterkommission 8 (Menschliche Kontakte) habe dem Text über Familienzusammenführung zugestimmt. Darin sicherten die teilnehmenden Staaten zu, Gesuche von Personen zu behandeln, die mit Angehörigen ihrer Familie zusammengeführt werden möchten, unter besonderer Beachtung von Gesuchen dringenden Charakters.<sup>1512</sup> Zwar werde dieser Text nicht zu einer Änderung der östlichen Systeme, jedoch zu einer flexiblen Anwendung führen.<sup>1513</sup>

In dieser Unterkommission waren aber noch folgende Themen offen: Eheschließungen, Reiseerleichterungen, Tourismus, Jugendaustausch, einleitender Text. Bei dem Text zur Eheschließung wünschte der Westen drei Elemente: Hinweis auf eine Ein- und Ausreisemöglichkeit zur Eheschließung; Ausreisemöglichkeiten für Ehepartner nach ihrer Heirat; zügige und nicht zu teure Bearbeitung von zur Eheschließung nötigen Dokumenten. In dem Einleitungstext werde voraussichtlich gesagt werden, dass das „*free movement*“ und Kontakte erleichtert würden.<sup>1514</sup>

Bei der Formulierung eines Textes zu den Arbeitsbedingungen für Journalisten hingegen wurde von Schwierigkeiten berichtet. Am 20.12.1974 übermittelte Freiherr von Groll, Mitglied der bundesdeutschen Delegation in Genf, einen schweizerischen Vorschlag, der „weitgehend sowjetischen Vorstellungen“ entspreche und von der bundesdeutschen Delegation „in einer ersten Stellungnahme in mehreren Punkten kritisiert“ worden sei. Groll meinte, dass der schweizerische Vorschlag die Verhandlungsposition der Bundesrepublik nicht erleichtern werde, da die Schweiz

---

<sup>1509</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch zwischen Genscher und Gromyko, 15.9.1974, a.a.O., hier S. 1159-1162.

<sup>1510</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Moskau, 30.10.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1379-1395, hier S. 1386.

<sup>1511</sup> Vgl. Aufzeichnung über die Gespräche des Staatssekretärs Gehlhoff mit dem polnischen Stellvertretenden Außenminister Czyrek in Warschau, 21./22.11.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1493-1504, hier S. 1494. Siehe auch Maresca, a.a.O., S. 128 f.

<sup>1512</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1653 des Botschafters Blech, 28.11.1974; Referat 212, Bd. 111542, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 79, Anm. 16; Drahtbericht Nr. 1663 von Blech, 2.12.1974; Referat 212, Bd. 111541, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 79, Anm. 17. Siehe auch Maresca, a.a.O., S. 108.

<sup>1513</sup> Vgl. Papier vom FCO über die KSZE, 27.11.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 351-358, hier S. 356.

<sup>1514</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1663 von Blech, 2.12.1974, a.a.O.



Koordinator im Bereich Information sei.<sup>1515</sup> In dieser Phase war der Bereich Information eines der schwierigsten Themen.<sup>1516</sup>

Am Bereich Kultur zeigte Frankreich das stärkste Interesse. Daher war die Bundesrepublik aus sowjetischer Sicht nicht die einzige und nach Abschluss der Redaktion des Textes zur Familienzusammenführung überhaupt nicht mehr diejenige, die besondere Schwierigkeiten bereiten sollte.<sup>1517</sup> Dies entlastete die Bundesrepublik, weil sie Zeit für die für sie vitalen Probleme in Korb 1 gewinnen konnte.<sup>1518</sup>

Die sowjetische Delegation verfolgte aber bezüglich der Frage der menschlichen Kontakte weiterhin eine ziemlich harte Linie. Dabei legte sie das Problem der „gegenseitigen akzeptablen Bedingungen (*mutually acceptable conditions: MAC*)“ dar, von dem sie ihre Konzessionen in diesem Bereich abhängig machte.<sup>1519</sup> Erst Anfang Dezember waren sich Frankreich und die Sowjetunion in Paris über den Text der kleinen Präambel in Korb 3, der die Bereitschaft für die *MAC* enthalten sollte, einig geworden. Die Reaktionen der westlichen Länder auf diese französische Initiative war aber sehr kühl, und nach der sowjetischen Forderung nach Korrektur dieses Textes waren die Diskussionen in der Unterkommission 8 wieder beim Stillstand angekommen.<sup>1520</sup> Zwar sind die Verhandlungen ins Stocken geraten, aber bei der Koordination unter den westlichen Verbündeten war der Westen doch erfolgreich. Ferner konnte er bei der KSZE auch auf die für ihn wichtigen Themen wie die Menschenrechte oder die menschlichen Kontakte aufmerksam machen, die der Osten vorher gar nicht akzeptiert hatte. Dies sollte eine Grundlage für künftige Entwicklungen in den Ost-West-Verhandlungen bilden.<sup>1521</sup>

## **7.6.6 Die letzte Runde – Ende des langen Marsches**

### **a) Die Terminvereinbarungen für die Schlussphase**

---

<sup>1515</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1777 von Grolls, 20.12.1974, in: *PA44*, Referat 212, Bd. 100026.

<sup>1516</sup> Vgl. Papier vom FCO über die KSZE, 27.11.1974, a.a.O., hier S. 356.

<sup>1517</sup> Vgl. Vermerk der Vortragenden Legationsrätin Krüger, 13.12.1974; Referat 212, Bd. 111540, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 79, Anm. 19.

<sup>1518</sup> Vgl. dazu Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl/ betr. KSZE – Stand der Genfer Verhandlungen, 22.1.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 74-80, hier S. 79.

<sup>1519</sup> Vgl. Brief des neuen britischen Botschafters in Genf, M. Alexander, an Fall, 18.10.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 343, Anm. 3 f. Siehe auch Ferraris, a.a.O., S. 311 f.; Maresca, a.a.O., S. 129; Staden, a.a.O., S. 45.

<sup>1520</sup> Vgl. Brief von Alexander an D.J. Young, 21.12.1974, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 364, Anm. 4; Meimeth, a.a.O., S. 172, Anm. 372.

<sup>1521</sup> Vgl. Papier vom FCO über die KSZE, 27.11.1974, a.a.O., hier S. 356 f.

Der Verhandlungsfluss hatte sich gegenüber der Zeit vor der Weihnachtspause 1974 erheblich verlangsamt. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass das Thema der Schlussphase im Kontext der *linkage*-Politik Kissingers behandelt wurde. Im Kommuniqué über die Gespräche des neuen amerikanischen Präsidenten Ford mit Breschnew am 23./24.11.1974 in Wladiwostok hieß es, es werde die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass Fortschritte erzielt würden, die einen Gipfel möglich machten.<sup>1522</sup> Kissinger übte daher verhaltene Kritik an der KSZE-Aussage im französisch-sowjetischen Kommuniqué, da in diesem Text davon ausgegangen werde, dass entsprechende Fortschritte bereits erzielt worden seien.<sup>1523</sup> Er wollte auch in diesem Themenbereich das Tempo kontrollieren.

Im Gespräch vom 9.12.1974 waren Bundesaußenminister Genscher und Kissinger sich darin einig, dass es besser sei, die Schlussphase für Juni anzustreben.<sup>1524</sup> Der amerikanische Außenminister deutete an, die amerikanische Zustimmung zur dritten Phase könne vielleicht als Hebel für ein sowjetisches Einlenken im Hinblick auf die syrische Haltung zum Nahostkonflikt benutzt werden. Genscher hielt es nicht für glücklich, die Schlussphase in einen zeitlichen Zusammenhang mit dem 30. Jahrestag der deutschen Kapitulation am 8.5. zu bringen. Auch hatte die Bundesrepublik im Mai wichtige Landtagswahlen. Ihm sei daher der Juni als Schlussphase lieber. Beide Minister hielten es für gut, eine Gipfelkonferenz der NATO-Staaten vorzusehen, die unmittelbar vor dem KSZE-Gipfel abgehalten werden solle.

Bei der NATO-Außenministerkonferenz in Brüssel am 12./13.12.1974 überwog die Meinung, das westliche Bündnis solle sich wegen des Zeitpunkts und der Ebene der dritten Phase jetzt noch nicht festlegen, sondern die Entscheidung darüber auch weiterhin von der Substanz der Ergebnisse abhängig machen. Ohne Frankreich zu nennen, kritisierten mehrere Minister die Praxis, sich bilateral mit der Sowjetunion zur Frage der Beendigung der KSZE festzulegen. Es müsse der Allianz als Ganzes vorbehalten bleiben, hierüber zu befinden.<sup>1525</sup>

Zur Stagnation der Genfer Verhandlungen herrschte innerhalb der NATO weitgehende Übereinstimmung, dass man in der derzeitigen Verhandlungsphase der KSZE den harten Kern der Probleme erreicht habe. Dennoch sah die Mehrzahl der NATO-Staaten dem Fortgang der

---

<sup>1522</sup> Zum deutschen Wortlaut des Kommuniqués über die Gespräche des Präsidenten Ford mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 23./24.11.1974 in Wladiwostok vgl. *EA* 1975, D 94. Breschnew besuchte Frankreich vom 4. bis 7.12.1974.

<sup>1523</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well/ betr. Ministersitzung des NATO-Rats in kleinem Kreise am 12.12. in Brüssel, 14.12.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1646-1653, hier S. 1652 f.

<sup>1524</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 9.12.1974, a.a.O.

<sup>1525</sup> Vgl. Fernschreiben des Gesandten Boss an das Auswärtige Amt, 13.12.1974, a.a.O., hier S. 1641 f.; Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 13.12.1974, a.a.O., hier S. 1643.

Verhandlungen mit „*cautious*“ bzw. „*qualified optimism*“ entgegen, da sich der Zusammenhalt des Westens und die Abstimmung mit den neutralen Staaten weiterhin bewährte. Bei den Konsultationen im Rahmen der NATO vom 7.2.1975 unterstrich der bundesdeutsche Sprecher die Notwendigkeit für die westlichen Nationen, ihre Festigkeit und ihren Zusammenhalt auch in der Schlussphase aufrechtzuerhalten. Dann lasse sich auch der beginnende „Nervenkrieg“ durchstehen. Ohne faire und ausgeglichene Kompromisse, welche die wesentlichen Interessen des Westens berücksichtigten, könne die KSZE nicht zum Abschluss gebracht werden. Auf keinen Fall dürfe sich der Westen unter Zeitdruck setzen lassen, während die sowjetischen Gesprächspartner mehrfach ihr unvermindertes Interesse an einem erfolgreichen Abschluss der Konferenz hervorgehoben hätten.<sup>1526</sup>

Die sowjetische Regierung sah den Abschluss der KSZE auf höchster Ebene als bereits gesichert an.<sup>1527</sup> Daher müsse man im Westen davon ausgehen, dass eine Schlussphase der KSZE auf höchster Ebene ein „politisches Faktum“ sei. Die öffentliche Meinung werde daraus den Schluss ziehen, dass ein Zustand völliger Entspannung der Ost-West-Beziehungen erreicht sei.<sup>1528</sup>

In dieser Lage schlug Breschnew am 8.3.1975 in den Briefen an die westlichen Regierungschefs vor, die Schlussphase der KSZE auf höchster Ebene am 30.6. in Helsinki einzuberufen.<sup>1529</sup> Beim Europäischen Rat in Dublin am 10./11.3. vertraten die Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten die Auffassung, dass der sowjetische Parteichef aufrichtig bemüht sei, seine Entspannungspolitik so zu verankern, dass sie nicht mehr rückgängig zu machen ist. Mehrere Regierungschefs sprachen sich dafür aus, die KSZE noch unter Breschnew abzuschließen, da nicht mit Sicherheit angenommen werden könne, dass seine Nachfolger im gleichen Maße wie er auf die Entspannungspolitik und die KSZE festgelegt seien. Außerdem wollte sich Breschnew selbst den Ruf eines „Friedensstifters“ verdienen.<sup>1530</sup> Der britische Außenminister Callaghan schlug angesichts dieses Breschnew-Vorschlags vor, diese Gelegenheit zu nutzen und die Sowjets dazu zu bringen, dem Westen in den wichtigen offenen Punkten entgegenzukommen.<sup>1531</sup>

---

<sup>1526</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Boss ans das Auswärtige Amt/ betr. KSZE; hier: Konsultationen im NATO-Rahmen, 11.2.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 134-140, hier S. 134 und S. 138.

<sup>1527</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 248 des Botschafters Krapf, 20.2.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 179 f., Anm. 1.

<sup>1528</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. West-Ost-Politik; hier: Konsultation im NATO-Rat, 20.2.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 179-187, hier S. 181.

<sup>1529</sup> Zum Brief Breschnews an Bundeskanzler Schmidt vom 8.3.1975 vgl. Runderlass des Ministerialdirektors van Well/ betr. KSZE-Diskussion beim Europäischen Rat in Dublin am 10./11.3.1975, 12.3.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 250-256, hier S. 254 f., Anlage 2. Siehe auch Fernschreiben Hildyards an den britischen Außenminister Callaghan vom 14.3.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 387-390, hier S. 388; Maresca, a.a.O., S. 142.

<sup>1530</sup> Zu Breschnews Motiven vgl. z. B. Kissinger (1982), a.a.O., S. 758; Gaddis (2007), a.a.O., S. 233.

<sup>1531</sup> Runderlass des Ministerialdirektors van Well, 12.3.1975, a.a.O., hier S. 251.

Dabei wurde auch festgestellt, dass die Außenminister der EG am 26./27.5. in Dublin und der NATO-Ministerrat am 29.5. in Brüssel zusammentreten sollten, um die westliche Konzeption der Entspannungspolitik zu formulieren und öffentlich zu präsentieren sowie die westliche Haltung in der Schlussphase der KSZE zu koordinieren. Der Gedanke eines westlichen Gipfels vor Helsinki wurde aber zurückhaltend aufgenommen, da es nicht für gut gehalten wurde, kurz vor der KSZE-Schlussitzung eine Demonstration der Blöcke zu veranstalten. Zwar sollte vor der Schlussphase eine Konzentrierung der westlichen Haltung angestrebt werden, jedoch in den üblichen Gremien (EPZ- und NATO-Tagung) erfolgen.<sup>1532</sup> Die bundesdeutsche Delegation in Genf übermittelte bereits einen Entwurf für die KSZE-Schlussakte, in dem sie bemüht war, eine gemeinsame Position des Westens auszuarbeiten; er wurde im Rahmen der EG grundsätzlich begrüßt.<sup>1533</sup>

Im Gespräch mit der bundesdeutschen Delegation am 12.3.1975 wiederholte die sowjetische Delegation mit gewisser Schärfe die Behauptung, die bundesdeutsche Delegation sei stets überaus misstrauisch und bremse demgemäß die Konferenzarbeiten. Sie warf den Deutschen insbesondere vor, sie stellten sich im Kreise der EG und der NATO Kompromissen, die auch sowjetischen Vorstellungen Rechnung tragen würden, entgegen. Dagegen behauptete die bundesdeutsche Delegation, dass sie im Kreise ihrer Kooperationspartner immer wieder auf realistische und konstruktive Konzeptionen hinwirke. Diese müssten jedoch ihren Interessen und denen ihrer Partner entsprechen. Die sowjetische Seite erwiderte, dann solle die Bundesrepublik ihre Flexibilität in der KSZE selbst auch deutlich machen. In Bezug auf die Unberührtheitsklausel warf sie den Deutschen vor, dass sie die von den Franzosen eingebrachte Klausel sofort unterstützt hätten, und unterstellte auch hier „Bremsversuche“.

Trotz gelegentlich harter Kritik bemühte sich die sowjetische Delegation aber ganz offensichtlich um eine verbesserte Zusammenarbeit mit dem Westen für die Schlussrunde der zweiten Konferenzphase, wohl in der Erkenntnis, dass dies nicht unwesentlich zu einer schnellen Lösung der damals noch offenen Sachfragen beitragen könnte. Die Sowjets schienen sich durch das feste Datum des Breschnew-Briefs vom 8.3. selbst unter Druck gesetzt zu haben. Nach bundesdeutscher Ansicht könnte dies einige Chancen für den Westen eröffnen.<sup>1534</sup> Denn innerhalb

---

<sup>1532</sup> Ebenda.

<sup>1533</sup> Vgl. Drahterlass Nr. 69 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll, 7.3.1975; VS-Bd. 10198 (212); B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 253, Anm. 15.

<sup>1534</sup> Fernschreiben des Botschafters Blech an das Auswärtige Amt/ betr. Erörterung des Konferenzstandes mit sowjetischer KSZE-Delegation, 18.3.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 271-278, hier S. 278.

eines Monats zeigte die Sowjetunion Bereitschaft, Konzessionen bei zwei der schwierigsten Fragen zu machen: bei den friedlichen Grenzänderungen und bei den vertrauensbildenden Maßnahmen.<sup>1535</sup>

Unter den westlichen Verbündeten wurde aber davor gewarnt, dass die Sowjetunion im Zusammenhang mit der dritten Phase der KSZE eine groß angelegte Kampagne in der Öffentlichkeit führen würde. Hinsichtlich der Frage eines westlichen Gipfeltreffens in diesem Zusammenhang konnte noch keine gemeinsame Position erreicht werden. In einem Brief an Kissinger Anfang April hatte der britische Außenminister Callaghan die Frage eines NATO-Gipfels aufgeworfen und es als naheliegend bezeichnet, eine Gipfelkonferenz zeitlich mit der für Ende Mai geplanten NATO-Außenministerkonferenz zusammenfallen zu lassen.<sup>1536</sup> Dabei betonte er, dass zum einen das Gipfeltreffen im Zusammenhang mit dem Thema der KSZE stehen, zum anderen die Bedeutung der KSZE nicht heruntergespielt werden sollte. In der Sitzung des NATO-Rats am 9.4.1975 sprach sich die große Mehrheit dafür aus, keine unmittelbare Verbindung eines westlichen Gipfeltreffens mit der Schlussphase der KSZE herzustellen.<sup>1537</sup> Zwar könne ein solcher Gipfel dazu beitragen, die Bedeutung der dritten Phase in der „richtigen Proportion“ für das Gesamtkonzept der Entspannungspolitik zu sehen. Man dürfe jedoch die Bedeutung der KSZE nicht überbewerten. Ein westlicher Gipfel könne die Bedeutung einer dritten Phase der KSZE auf höchster Ebene verstärken. Dies könne zu einer möglichen Entspannungseuphorie beitragen. Die Öffentlichkeit erwarte aber zu diesem Zeitpunkt von der NATO, dass sie sich mit der Weltlage allgemein befasse. Die Bundesrepublik war der Auffassung, dass ein solcher westlicher Gipfel mit dem Ziel stattfinden sollte, die Kohäsion des Westens zu verbessern.<sup>1538</sup> In der Sitzung des Ständigen NATO-Rats am 16.4. bestand weitgehend Einigkeit darüber, dass die Vorbereitung der Schlussphase der KSZE nicht im Mittelpunkt eines Gipfeltreffens der westlichen Verbündeten stehen sollte.<sup>1539</sup>

Auch im Gespräch zwischen Bundesaußenminister Genscher und NATO-Generalsekretär Luns vom 5.5.1975 wurde betont, dass der Westen unbedingt eine Entspannungsstrategie für die Zeit nach der KSZE brauche. Der Osten werde dann eine große „Entspannungs-Offensive“ eröffnen

---

<sup>1535</sup> Vgl. Fernschreiben Hildyards an den britischen Außenminister Callaghan, 14.3.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 387-390.

<sup>1536</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 479 des Botschafters Krapf, 8.4.1975, VS-Bd. 8116 (201); B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 351, Anm. 3.

<sup>1537</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 9.4.1975, a.a.O.

<sup>1538</sup> Vgl. Drahterlass Nr. 1544 des Ministerialdirektors van Well, 15.4.1975; VS-Bd. 14063 (010); B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 354, Anm. 16.

<sup>1539</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 528 des Botschafters Krapf vom 16.4.1975; VS-Bd. 8816 (201); B 150, Aktenkopien 1975, ebenda.

und den Versuch machen, die Erosion im westlichen Lager weiter zu fördern.<sup>1540</sup> Der bundesdeutsche Botschafter in Moskau, Ulrich Sahn, berichtete, dass nach der KSZE im östlichen Lager verstärkte ideologische Anstrengungen zu erwarten seien.<sup>1541</sup> Im Hinblick auf die Bundesrepublik könne man mit Auseinandersetzungen mit der SPD, der FDP und scharfer Kritik an CDU und CSU rechnen. Die Sowjetunion schein nicht bereit zu sein, irgendwelche Schritte zur Unterstützung der für die Ostpolitik verantwortlichen Koalitionsparteien zu unternehmen. Darüber hinaus hoffe sie, die Bundesrepublik zu einer Abschwächung der Priorität der Zusammenarbeit in den geschlossenen westlichen Systemen zugunsten einer Unterstützung gesamteuropäischer Kooperation und kollektiver Sicherheitsmodelle zu bewegen. Andererseits werde, so Sahn, der Abschluss der KSZE der Bundesrepublik erlauben, mit größerem Nachdruck auf die Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen und auf die Verwirklichung der Programme aus Korb 2 und 3 hinzuwirken. Die Bundesregierung solle sich darauf vorbereiten, unter Berufung auf die KSZE eine „Offensive des Lächelns“ an die Sowjetunion heranzutragen und der Rückwanderung und Familienzusammenführung, der Begegnung von Menschen sowie dem Austausch von Kultur und Information den Platz zu schaffen, der ihm in der westlichen Vorstellungswelt gebühren solle, ohne dass der Westen den Eindruck mache, das System verändern zu wollen.

Aufgrund eines amerikanischen Vorschlags wurde vom Politischen Ausschuss der NATO auf der Ebene der Gesandten eine Studie über die Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit der dritten Phase der KSZE ausgearbeitet.<sup>1542</sup> Darin wurde deutlich, dass es unter den westlichen Bündnispartnern über die Bedeutung und Funktion dieses Papiers zur KSZE-Öffentlichkeitsarbeit divergierende und eher vage Vorstellungen gab. Die Bundesrepublik war der Auffassung, dass der Westen wegen der zu erwartenden breiten und mit größter Intensität vorgetragenen Propagandakampagne des Ostens mehr Gemeinsamkeit brauche. Dabei stehe vor allen die von allem gebilligte gemeinsame Sprachregelung (Interpretationsrahmen) im Vordergrund. Als Ziel der westlichen KSZE-Öffentlichkeitsarbeit solle der westlichen Öffentlichkeit klargemacht werden, die KSZE-Ergebnisse als Erfolg der westlichen Entspannungsbemühungen zu sehen. Darüber hinaus gelte es, Skepsis und Pessimismus abzubauen, indem der Westen überzogenen Erwartungen

---

<sup>1540</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch des Bundesministers Genscher mit NATO-Generalsekretär Luns, 5.5.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 457-466, hier S. 459.

<sup>1541</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters Sahn an das Auswärtige Amt/ betr. Deutsch-sowjetisches Verhältnis, 6.5.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 477-483.

<sup>1542</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel/ betr. KSZE-Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit Phase 3, 14.5.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 514-520.

begegnen und mögliche Euphorie dämpfen könne.

Andererseits solle deutlich gemacht werden, dass die KSZE für den Westen ein Erfolg war, kein Sieg. Keiner der beteiligten Staaten habe versucht, diese Konferenz zu einem Instrument zu machen, um andere Staaten zu zwingen, ihr politisches und gesellschaftliches System zu ändern. Die KSZE sei weder Wendepunkt noch Krönung des Entspannungsprozesses, jedoch die erste Etappe auf dem Weg zu mehr Vertrauen und verbesserter Zusammenarbeit in Europa. Gleichzeitig sei sie der erste multilaterale Versuch eines thematisch weitgespannten Interessenausgleichs zwischen Ost und West in Europa.

Bei den multilateralen Konsultationen in Helsinki über eine gemeinsame KSZE-Tagesordnung konnte sich der Westen mit seinen Vorstellungen in entscheidenden Punkten durchsetzen. Zunächst enthielt die Prinzipien Deklaration ein Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen und die Klarstellung der fortdauernden Zulässigkeit friedlicher und einvernehmlicher Grenzänderungen. Dadurch wurde deutlich, dass kein Staat gehindert wurde, seine legitimen nationalen Interessen auf friedlichem Wege zu verfolgen. Ferner enthielt die Deklaration Grundsätze wie die der Achtung der Menschenrechte und des Selbstbestimmungsrechts der Völker.<sup>1543</sup> Außerdem wurde neben den Absprachen über vertrauensbildende Maßnahmen und engere wirtschaftliche Zusammenarbeit auf westliche Initiative hin das Thema „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ in die KSZE-Tagesordnung als gleichwertiger Tagesordnungspunkt aufgenommen. Bei den humanitären Fragen, also bei der Verbesserung der menschlichen Kommunikation, ging es um Themen, die noch wenige Jahre zuvor tabu gewesen waren, weil sie als Einmischung in die inneren Angelegenheiten galten. Es konnten konkrete Absprachen getroffen werden, die die Probleme der Menschen zwar noch nicht lösten, aber die Grundlage dafür schaffen sollten, ihr Los zu erleichtern.

Neben diesen Ergebnissen sei ein wichtiges positives Ergebnis der KSZE für den Westen die erfolgreich erprobte Solidarität unter den Partnern der atlantischen Allianz gewesen. Die KSZE habe den Zusammenhalt der Partner gestärkt. Auch nach der KSZE solle die westeuropäische

---

<sup>1543</sup> In der vorliegenden Arbeit geht es nicht detailliert um die Übereinstimmungsprozesse zu den Menschenrechten und dem Selbstbestimmungsrecht. Die Diskussionen um das Selbstbestimmungsrecht stagnierten bis Kompromisse zur Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen und der friedlichen Grenzänderung gefunden wurden, da sich die Bundesrepublik in Anbetracht der bevorstehenden Diskussionen um die friedliche Grenzänderung nicht vorzeitig in eine schwierige Lage bringen wollte. Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well/ betr. KSZE; hier: Selbstbestimmungsrecht, 17.12.1974, in: *AAPD* 1974, Bd. II, S. 1663 f. Die Frage des Prinzips der Menschenrechte war eng mit Korb 3 verknüpft. Im Januar 1975 sind sieben von zehn Prinzipien registriert worden, zuletzt das Prinzip „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“, wobei sich der Westen mit seinen Vorschlägen weitgehend durchsetzen konnte. Zu den Genfer Verhandlungen über die Menschenrechte bis zur Unterzeichnung der Schlussakte vgl. Thomas, a.a.O., S. 71-87.

Solidarität keine Beeinträchtigung der gesamteuropäischen Perspektive bedeuten, sondern im Gegenteil ein konstruktiver Faktor im gesamteuropäischen Prozess sein. Ferner hätten die KSZE-Verhandlungen einen sichtbaren liberalisierenden Effekt auf die Innenpolitik der osteuropäischen Staaten gehabt.

Während seines Aufenthalts in der Bundesrepublik am 21./22.5. berichtete Kissinger über seine mit Gromyko geführten Gespräche. Dabei hatte Gromyko als Termin der dritten Phase Ende Juli angestrebt.<sup>1544</sup> Kissinger hatte Gromyko nachdrücklich erklärt, dass der Westen in der KSZE nicht unter Zeitdruck stehe. Beim NATO-Gipfeltreffen in Brüssel vom 29./30.5. stellte der Westen fest, dass eine Reihe realistischer westlicher Forderungen bis dahin noch nicht erfüllt worden waren, u. a. im Bereich der vertrauensbildenden Maßnahmen und der Information. Man kam überein, dass der KSZE-Gipfel verschoben werden müsse, sollte die Sowjetunion kein Entgegenkommen zeigen. Bei diesem westlichen Gipfeltreffen konnte die Allianz in einer überaus schwierigen Weltlage und bei großen allianzinternen Problemen die Kohäsion des Bündnisses eindrucksvoll manifestieren.<sup>1545</sup>

Die KSZE ging ihrem Ende entgegen. Im Brief vom 7.7. an Staatssekretär Frank erläuterte Genscher die Ergebnisse. Trotz einiger noch ungelöster Fragen kam er zum Schluss, dass die vorliegenden Ergebnisse den vom Bundeskabinett am 16.5.1972 verabschiedeten Leitlinien voll Rechnung trügen. Der Bundesaußenminister betonte auch, der Zusammenhalt des Westens während der Verhandlungen sei hervorragend gewesen, die KSZE habe sich als Integrationsfaktor erwiesen. Auch bei den deutsch-französischen Konsultationen am 25./26.7. in Bonn wurde bestätigt, dass die gute Zusammenarbeit der neun EG-Staaten während der KSZE auch in Zukunft weitergeführt werden sollte.<sup>1546</sup>

Im Anschluss an seine Gespräche mit Gromyko in Genf führte Kissinger am 11. und 12.7. in Bonn Konsultationen mit der Bundesregierung. Dabei berichtete er, dass Gromyko darauf gedrängt habe, die Konferenz noch Ende Juli zu beenden.<sup>1547</sup> Der Westen vermutete, dass ein Grund für dieses Drängen seitens der Sowjetunion auch die gesundheitlichen Probleme Breschnews

---

<sup>1544</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dannenbring/ betr. Gespräche mit Außenminister Dr. Kissinger in Gymnich am 20.5.1975; hier: KSZE, 21.5.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 567-569.

<sup>1545</sup> Vgl. Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Pfeffer/ betr. NATO-Gipfeltreffen in Brüssel vom 29. bis 30.5.1975, 1.6.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 649-661, hier S. 649 und 658.

<sup>1546</sup> Runderlass des Vortragenden Legationsrats Engels/ betr. Zu den deutsch-französischen Gipfelkonsultationen am 25./26.7. in Bonn, 29.7.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. II, S. 1064-1069, hier S. 1066.

<sup>1547</sup> Runderlass des Vortragenden Legationsrats Engels, 14.7.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. II, S. 942-948, hier S. 943.



waren: „old man in a hurry“.<sup>1548</sup>

In Bezug auf die Frage der Konferenzfolgen schlug der Westen mit dänischem Vorschlag nach der KSZE Interimsperiode und für 1977 ein Treffen hoher Beamter vor, die weitere Beschlüsse fassen sollten, während der Osten die Errichtung eines ständigen Konsultativkomitees wünschte.<sup>1549</sup> Für den Westen folgte aus der eigenen Konzeption, dass die in die Zukunft weisenden Bestimmungen der Schlussakte ihre politischen Wirkungen nicht schon mit ihrer Formulierung, sondern erst mit ihrer Implementierung entfalten könnten. Wollte der Westen den Implementierungsdruck aufrechterhalten, dann durfte er die Möglichkeit, die Konferenzfolgen frei zu gestalten, nicht aus der Hand geben. Er musste das sowjetische Interesse an den Konferenzfolgen als Mittel nutzen, die Durchführung der Schlussakte zu fördern. Bei dem dänischen Entwurf sollte die Entscheidung, ob es zu regelmäßigen Treffen kommen sollte, auf das Jahr 1977 mit der Begründung vertagt werden, dass echte Fortschritte im Entspannungsprozess nicht in kurzen Fristen festgestellt werden könnten.<sup>1550</sup> Im Laufe der Genfer Verhandlungen rückte hingegen die Sowjetunion unter dem Eindruck der westlichen Forderungen im Bereich der menschlichen Kontakte mehr und mehr von ihrer Ausgangsposition ab und war nicht einmal mehr bereit, periodischen Nachfolgekonzferenzen zuzustimmen.<sup>1551</sup> Statt eines ständigen Organs mit genereller politischer Zuständigkeit schien sie jetzt eine zweite KSZE zur Behandlung derjenigen Fragen anzustreben, die auf der ersten Konferenz nicht „reif“ gewesen seien.<sup>1552</sup>

Im Rahmen der NATO befürwortete die Mehrheit der Mitgliedstaaten grundsätzlich eine Fortsetzung des multilateralen Dialogs zwischen Ost und West auf der Basis des dänischen Papiers. Bei den Konsultationen vom 7.2.1975 betonte der bundesdeutsche Sprecher, dass es eines gewissen Zeitraums bedürfe, um die Ergebnisse der Konferenz und ihre Umsetzung in die Realität beurteilen zu können.<sup>1553</sup> Schließlich wurde von beiden Seiten der Kompromiss einer immer dichteren Periodizität, einer Semipermanenz des KSZE-Geschehens angenommen. Damit hatte der Westen

---

<sup>1548</sup> Im Regierungsgespräch zwischen den USA und Großbritannien vom 7.5.1975 in Washington formulierte der britische Premierminister Wilson, er „had been impressed by the fact that Breshnev gave the apperance of an old man in a hurry. We should turn this to our advantage.“ Vgl. Brief des M. Alexander an Burns, 6.6.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 414 f, Anm. 6. Siehe auch Maresca, a.a.O., S. 142.

<sup>1549</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl, 22.1.1975, a.a.O., hier S. 80. Am 26.4.1974 hat Dänemark in der Arbeitsgruppe „Konferenzfolgen“ einen Resolutionsentwurf vorgelegt, der innerhalb der EPZ und der NATO abgestimmt sei. Vgl. Drahtbericht Nr. 630 des Botschafters Brunner, 1.5.1974; Referat 212, Bd. 111549, ebenda, Anm. 23.

<sup>1550</sup> Vgl. Groll (1978), a.a.O., S. 127.

<sup>1551</sup> Vgl. Staden, a.a.O., S. 50 f. Siehe auch Abschnitt 7.6.2.d dieser Arbeit.

<sup>1552</sup> Vgl. Fernschreiben Blechs/ betr. KSZE; hier: sowjetische Haltung zu „Konferenzfolgen“ und „CBM“, 5.3.1975, in: *BAK*, B136/18092, Bd. 1.

<sup>1553</sup> Vgl. Fernschreiben des Gesandten Boss an das Auswärtige Amt, 11.2.1975, a.a.O., hier S. 138.

durchsetzen können, dass das Folgeorgan sich nicht nur mit der Fortschreibung getroffener Regelung befassen sollte, sondern auch mit der Art, wie sie in den Teilnehmerstaaten durchgeführt werden.

Ein solches Folgeorgan sollte nach westlicher Auffassung zum Instrument seines Drucks vor allem hinsichtlich der Durchführung der Bestimmung des Korbes 3 werden.<sup>1554</sup> Später nutzten die Amerikaner den Anlass, um das Nachfolgetreffen zu einem „Tribunal“ für östliche Menschenrechtsverletzungen zu machen.<sup>1555</sup> Zunächst hat der Osten der Implementierungskritik des Westens das Argument der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten entgegengesetzt und jede Einlassung zur Sache verweigert. Immerhin sah er sich mit dieser Gegenstrategie immer tiefer in einen Dialog hineingezogen, dem er schließlich nicht mehr ausweichen konnte. Spätestens seit dem Wiener Folgetreffen vom 1986 war es nicht mehr streitig, dass die menschenrechtlichen Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki eine legitime Berufungsrundlage in den internationalen Verhandlungen sind, die im Rahmen des KSZE-Prozesses stattfinden sollte. Dadurch war es akzeptiert, dass das Verhältnis des Staates zu seinen eigenen Bürgern Gegenstand der Beobachtung, Erörterung und Kritik durch andere Staaten sein kann. Das westliche Konzept zur Einberufung einer Folgekonferenz entsprach der Strategie des etappenweisen Vorgehens des Westens.<sup>1556</sup>

## **b) Die Übereinstimmung in der Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Unberührtheitsklausel**

Bei den Konsultationen im Rahmen der NATO vom 7.2.1975 dankte der bundesdeutsche Sprecher für die Unterstützung, welche die bundesdeutschen Bemühungen um eine befriedigende Lösung des „*peaceful change*“ bei den Verbündeten gefunden haben und wies immer wieder auf die Bedeutung der Gleichwertigkeit und des Interpretationszusammenhangs aller Prinzipien hin.<sup>1557</sup> Auch beim EPZ-Ministertreffen vom 13.2. betonten alle Minister die entscheidende Bedeutung der Frage friedlicher Grenzänderung, nicht nur für Deutschland, sondern auch für die künftige europäische Integration.<sup>1558</sup>

---

<sup>1554</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl/ betr. Stand der Ost-West-Beziehungen nach Helsinki, 24.9.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 1301-1309, hier S. 1301.

<sup>1555</sup> Vgl. Staden, a.a.O., S. 59.

<sup>1556</sup> Vgl. dazu Haftendorn (1983), a.a.O., S. 485.

<sup>1557</sup> Fernschreiben des Gesandten Boss an das Auswärtige Amt, 11.2.1975, a.a.O., hier S. 138.

<sup>1558</sup> Vgl. Fernschreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz, an das Auswärtige Amt; betr.

In den Gesprächen mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko vom 16./17.2.1975 habe Kissinger dargelegt, dass das dritte Prinzip (Unverletzlichkeit der Grenzen) der logische Platz für einen Passus zum „*peaceful change*“ sei. Als Ergebnis stellte man aber fest, dass die Sowjetunion einem Hinweis auf die Möglichkeit des friedlichen Wandels beim dritten Prinzip keinesfalls zustimmen werde. Nach amerikanischer Ansicht müsse dann die Formulierung positiv gefasst werden, das Wort „*only*“ entfiere. Dementsprechend schlug Gromyko folgende Formel zur Einfügung beim ersten Prinzip (souveräne Gleichheit der Staaten) vor:

„The participating states consider that their frontiers can be changed in accordance with international law, by peaceful means and by agreement.“<sup>1559</sup>

Amerikanischerseits wertete man den Verzicht der Sowjetunion auf das Wort „*only*“ als bedeutsame Konzession. Darüber hinaus schlugen die USA der UdSSR am 26.2. aufgrund des Wunsches der Bundesregierung die Einfügung eines zusätzlichen Kommas vor, so dass die Formel laute:

„The participating states consider that their frontiers can be changed, in accordance with international law, by peaceful means and by agreement.“<sup>1560</sup>

Die UdSSR erklärte sich damit einverstanden. Sie sah das Problem des „*peaceful change*“ im Zusammenhang mit der Gesamtkonferenz. Ihr war klar, dass sie ohne Flexibilität in dieser wie in anderen Fragen nicht zu dem von ihr gewünschten Abschluss der Konferenz kommen werde.<sup>1561</sup> Diese Entscheidung war, nach der Interpretation von John J. Maresca, „*swift and dramatic*“.<sup>1562</sup>

Am 17.3.1975 schlug die amerikanische Delegation in Genf diese revidierte Version des Textes über die friedlichen Grenzänderungen, die von allen Delegationen mit Ausnahme Rumäniens unterstützt worden ist, vor.<sup>1563</sup> Diese Klausel wurde in das Prinzip der souveränen Gleichheit eingefügt. In den Schlussklauseln zur Prinzipienklärung konnte der Westen auch seine Forderung nach Gleichwertigkeit aller Prinzipien verankern. Über diese Klausel wurde bereits vor

---

EPZ-Ministertreffen am 13.2.1975; hier: Ortex, 14.2.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 147-152, hier S. 147.

<sup>1559</sup> Vgl. Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Seibert, 19.2.1975; VS-Bd. 10200 (212); B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 184, Anm. 13.

<sup>1560</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 3.3.1975; VS-Bd. 10200 (212); B 150, Aktenkopien 1975, ebenda. Siehe auch Vermerk von C.C.C. Tickell im FCO für den Unterstaatssekretär im britischen Außenministerium John Killick vom 3.3.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 383, Anm. 2.

<sup>1561</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 20.2.1975, a.a.O., hier S. 184.

<sup>1562</sup> Maresca, a.a.O., S. 116.

<sup>1563</sup> Vgl. Ferraris, a.a.O., S. 152. Zur Rolle der Rumänien vgl. auch Abschnitt 4.2.

ihrem Vorschlag mit der Bundesrepublik abgestimmt.<sup>1564</sup> Mit Hilfe ihrer Verbündeten konnte die Bundesrepublik in der Prinzipien Deklaration die Möglichkeit der Zulässigkeit friedlicher Grenzänderungen festhalten.

In Bezug auf die Rechte und Verantwortlichkeiten stießen die Vier Mächte auf Widerstand der Neutralen und der Ungebundenen. Die französische Formel vom 12.12.1974 wurde von den Viermächtedelegationen unterstützt. Die Einfügung dieser Formel an die Prinzipien Deklaration wurde jedoch von den Neutralen und den Ungebundenen abgelehnt, da dadurch ein „Pro-Breschnew-Effekt“ entstehen könnte.<sup>1565</sup> Die Franzosen hingegen bestünden auf gleichzeitiger Registrierung der drei miteinander zusammenhängenden Punkte: friedliche Grenzänderung, Unberührtheitsklausel, Zusammenhang und Interpretation der Prinzipien, und sie machten dadurch ihre Zustimmung zum Text über die friedlichen Grenzänderungen von der zufriedenstellenden Lösung der Frage dieser Unberührtheitsklausel abhängig.<sup>1566</sup> Am 25.4.1975 waren sich die Viermächte aber darüber einig, die französische Formel zu modifizieren, um die Widerstände der Neutralen und Ungebundenen zu überwinden.<sup>1567</sup> Mit sowjetischer Zustimmung wurden in der Bonner Vierergruppe die Diskussionen über diese Frage fortgeführt.

Am 28.5.1975 brachte die französische Delegation in Genf eine verkürzte Version der bisher diskutierten Formel ein.<sup>1568</sup> Darin fehlten aber die Worte „*in accordance with international law*“, die nach bundesdeutscher Ansicht speziell die „*arrangements*“ qualifizieren sollten, um zu verhindern, dass die Unberührtheitsklausel einen „Pro-Breschnew-Effekt“ bekommen könnte. Zugleich würde durch diese Worte angedeutet, dass sich die Unberührtheitsklausel auf Rechte und Rechtspositionen im völkerrechtlichen Bereich beziehen sollte.

Die Hauptdiskussionspartner in dieser Frage waren die französische und die jugoslawische Delegation. Von französischer Seite wurde am 28.5.1975 der Text vorgeschlagen, in dem die

---

<sup>1564</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramts Detlef Graf zu Rantzau/ betr. KSZE; hier: Stand der Beratungen zu „Peaceful Change“, 6.3.1975, in: *HSA*, Ord. 9361.

<sup>1565</sup> Zum Widerstand der Neutralen und der Ungebundenen vgl. Fernschreiben der britischen KSZE-Delegation, 31.1.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 384, Anm. 6; Fernschreiben des Leiters der britischen KSZE-Delegation Hildyard an den britischen Außenminister Callaghan, 28.2.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 385-387, hier S. 386; Vermerk Tickells über die KSZE, 27.3.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 393-396, hier S. 395; Ferraris, a.a.O., S. 156.

<sup>1566</sup> Vgl. Fernschreiben von Blech/ betr. KSZE-Prinzipien Deklaration; hier: friedliche Grenzänderung, 19.3.1975, in: *BAK*, B136/18092, Bd. 1; Fernschreiben Nr. 188 von Hildyard, 22.3.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 394, Anm. 6; Ferraris, a.a.O., S. 153.

<sup>1567</sup> Vgl. Fernschreiben der britischen Delegation, 26.4.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 398, Anm. 8.

<sup>1568</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Drahtbericht Nr. 433 des Vortragenden Legationsrats Gehl an die KSZE-Delegation in Genf, 3.6.1975; VS-Bd. 10200 (212); B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 603, Anm. 18.

„Verantwortlichkeiten“ ohne nähere Qualifizierung stipuliert wurden. Die Jugoslawen waren aber wegen ihrer Angst vor der Breschnew-Doktrin unbeweglich. Bei der deutsch-französischen Konsultation der Außenminister am 13.6. in Paris wies der französische Außenminister Sauvagnargues auf östliche Widerstände zu der Frage hin, ob man nicht jeden Bezug auf „Verantwortlichkeiten“ fallen lassen könne.<sup>1569</sup> Der bundesdeutsche Delegationsleiter von Groll berichtete aber, die Franzosen seien vielleicht bereit, den Hinweis auf die „Verantwortlichkeiten“ gänzlich fallenzulassen, da ihnen eine Qualifizierung wie „völkerrechtlich“ oder „völkerrechtsgemäß“ zu eng sei. In der Ausweitung des Begriffes der Verantwortlichkeiten in den politischen Raum läge jedoch der Grund des Widerstands bei den anderen Delegationen. Insbesondere die Amerikaner und die Briten könnten, wie die Bundesrepublik, auf die Erwähnung der Verantwortlichkeiten verzichten.<sup>1570</sup> Am 14.6. unterbreitete Kissinger Sauvagnargues Vorschläge zur Unberührtheitsklausel, nämlich entweder auf das Wort „Verantwortlichkeit“ zu verzichten, „Verantwortlichkeit“ in „*under*“ oder in „*in conformity with international law*“ zu qualifizieren oder wie folgt zu korrigieren: „[...] cannot and will not affect their rights, obligations and specifically defined or recognized responsibilities, or the corresponding treaties, agreements and arrangements.“ Bundesaußenminister Genscher habe Kissinger nach Prüfung dieser Vorschläge am 17.6. wissen lassen, dass die beiden ersten Formulierungen annehmbar seien, während die dritte Alternative auf „erhebliche Bedenken“ stoße: „Die Formulierung ‚*recognized responsibilities*‘ könnte Ansatz für ungünstige sowjetische Interpretation bieten.“<sup>1571</sup> Kissinger machte schon deutlich, dass er in dieser Frage die Position der Bundesregierung unterstütze.<sup>1572</sup>

Aufgrund dieser Überlegungen führte die französische Delegation in Genf am 27.6.1975 einen revidierten Text in die Prinzipien-Unterkommission ein.<sup>1573</sup> Dazu hätten einige Delegationen zusätzlich eine Qualifizierung der angesprochenen Verträge, Vereinbarungen und Arrangements

<sup>1569</sup> Vgl. Fernschreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Feit an das Auswärtige Amt/ betr. Deutsch-französische Konsultation der Außenminister am 13.6.75 in Paris, 14.6.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 749-755, hier S. 754 f.

<sup>1570</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1016 des Gesandten Freiherrn von Groll, 9.6.1975, in: *PAAA*, Referat 212, Bd. 100012.

<sup>1571</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1756 des Ministerialdirigenten Ruhfus, 17.6.1975; VS-Bd. 10191 (212); B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 767 f., Anm. 8.

<sup>1572</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters von Staden an das Auswärtige Amt/ betr. Gespräche Bundesaußenminister mit AM Dr. Kissinger und Senatoren in Washington am 16.6.1975, 17.6.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 766-772, hier S. 767.

<sup>1573</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Drahtbericht Nr. 1077 des Botschafters Blech, 28.6.1975, in: *PAAA*, Referat 212, Bd. 100012; Drahtbericht Nr. 1359 des Botschafters Blech, 6.7.1975; VS-Bd. 10181 (210); B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. II, S. 893, Anm. 3. Siehe auch Fernschreiben der britischen KSZE-Delegation vom 21 und 28.6.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 427, Anm. 1.

durch eine Formulierung über ihre Vereinbarung mit dem Völkerrecht gefordert. Rumänien befürchtete zudem, die Klausel könnte eine politische Grundlage für Angriffe auf die rumänische Souveränität und Unabhängigkeit sein. Die meisten Teilnehmerstaaten wünschten aber derzeit so schnell wie möglich eine Lösung in dieser Frage.<sup>1574</sup> Daher produzierte die Unterkommission am späten Abend des 5.7. folgenden Text der Unberührtheitsklausel zur Aufnahme in die Schlussklauseln des Prinzipienkatalogs:

„The participating states, paying due regard to the principles above and, in particular, to the first sentence of (the tenth principle), note that the present (title of document) does not affect their rights and obligations, nor the corresponding treaties and other agreements and arrangements.“

Mit Ausnahme von Rumänien hätten alle Delegationen diesen Text ad referendum angenommen.<sup>1575</sup>

Nach bundesdeutscher Auffassung müsse man jedoch vermeiden, durch Eingehen auf das rumänische Anliegen die Diskussion um den „*peaceful change*“ erneut zu eröffnen. Dies würde mit der Gefahr einhergehen, dass eine Kette weiterer Abänderungswünsche angemeldet werden könnte. Am 7.7.1975 wurden die drei Westmächte von bundesdeutscher Seite gebeten, auf möglichst hoher Ebene darauf hinzuweisen, dass die Bundesrepublik das erzielte *peaceful-change*-Ergebnis als wesentliche Voraussetzung für einen KSZE-Abschluss betrachte.<sup>1576</sup> Die bundesdeutsche Seite sei daran interessiert, auch in Genf deutlich werden zu lassen, dass allein die rumänische Seite den Konsens über den „*peaceful change*“ verhinderte. Die Bundesrepublik wäre daher den drei Westmächten dankbar, wenn sie ihre KSZE-Delegationen anweisen würden, dass die auf höchster politischer Ebene herbeigeführte Lösung zum Problem des „*peaceful change*“ nicht in Frage gestellt werden dürfe und dies in Genf auch deutlich gemacht werden würde. In der am 18.7. registrierten Prinzipienklärung blieben sowohl Formulierung als auch Platzierung der Formel über friedliche Grenzänderungen als vorletzter Satz des ersten Prinzips („Souveräne Gleichheit, Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte“) erhalten.

Die Position der Bundesrepublik zur friedlichen Grenzänderung fand durchaus Zustimmung bei ihren Verbündeten. Bei der zweiten Tagung des Europäischen Rats am 16./17.7. in

---

<sup>1574</sup> Vgl. Ferraris, a.a.O., S. 158.

<sup>1575</sup> Zum Wortlaut des englischen Textes der Unberührtheitsklausel vgl. Drahtbericht Nr. 1364 des Botschafters Blech, 6.7.1975, ebenda.

<sup>1576</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Drahterlass des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut/ betr. KSZE; hier: friedliche Grenzänderungen, 7.7.1975, in: AAPD 1975, Bd. II, S. 893 f.

Brüssel wurde neben der gemeinsamen Wertung der KSZE-Ergebnisse die ausdrückliche Unterstützung der deutschen Interpretation der Ergebnisse zur friedlichen Grenzänderung und Gültigkeit dieser Ergebnisse für Berlin (sogenannte „Berlin-Klausel“) festgestellt. Dies war für die Bundesregierung von besonderer politischer Bedeutung, weil nach bundesdeutscher Auffassung damit auch die gemeinsame KSZE-Politik der neun EG-Staaten und die ausdrückliche Bestätigung der Rolle der bundesdeutschen Ostpolitik festgestellt wurden.<sup>1577</sup>

Die Sowjetunion hingegen machte ihre Zugeständnisse zur „Berlin-Klausel“ von der westlichen Zustimmung zur Einfügung der Worte „*irreversibility of détente*“ in die Schlusserklärungen abhängig. Mit diesen Worten versuchte sie ihre „Friedenspolitik“ als offensive Propaganda gegenüber den Westen zu rechtfertigen.<sup>1578</sup> Die bundesdeutsche Delegation zeigte schließlich Bereitschaft, als Gegenleistung für die „Berlin-Klausel“ den Hinweis auf die Worte „*irreversibility of détente*“ zu akzeptieren. Dazu bemerkte C.C.C. Tickell, Mitarbeiter im britischen Außenministerium, dass die Bundesrepublik ein hauptsächlichlicher „*wobbler*“ im westlichen Bündnis sei.<sup>1579</sup> Nach den „*futile*“ Diskussionen schlug die bundesdeutsche Seite das Wort „*continuing*“ vor.<sup>1580</sup> Mit der Aufnahme dieses Vorschlags von der Sowjetunion konnte die Unterkommission 1 schließlich die Auseinandersetzungen zwischen Ost und West überwinden.

### **c) Die ausgehandelten Kompromisse im Streit um die vertrauensbildenden Maßnahmen**

Bei den militärischen Aspekten der Sicherheit war die Sowjetunion nach wie vor bestrebt, die zweite Phase zu diesem Thema mit einem Minimalergebnis abzuschließen. Dagegen war die Position der EG und der NATO, dass ein befriedigendes Verhandlungsergebnis der vertrauensbildenden Maßnahmen zu den „*essentials*“ gehöre, die eine Voraussetzung für den Übergang zur dritten Konferenzphase bilde.<sup>1581</sup> Am 16. und 17.1.1975 in Dublin verabschiedete aber das KSZE-Unterkomitee im Rahmen der EPZ einen Bericht für das Politische Komitee, in dem auf das Risiko hingewiesen wurde, dieses Problem dem „Schlusshandel“ zu überlassen. Jedenfalls sollte die EG der sowjetischen Delegation klarmachen, dass noch in der zweiten Konferenzphase

---

<sup>1577</sup> Vgl. Runderlass des Vortragenden Legationsrats Engels, 18.7.1975, a.a.O., hier S. 966 und 969.

<sup>1578</sup> Vgl. Ferraris, a.a.O., S. 160.

<sup>1579</sup> Vgl. Vermerk Tickells für John Killick, 18.7.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 441, Anm. 4.

<sup>1580</sup> Vgl. Fernschreiben Hildyards an den britischen Außenminister, 19.7.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 440-443, hier S. 441. Siehe auch Ferraris, a.a.O., S. 161.

<sup>1581</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl, 22.1.1975, a.a.O., hier S. 77.

befriedigende Ergebnisse erzielt werden müssten.<sup>1582</sup> Am 23.1. beschloss das Politische Komitee im Rahmen der EPZ, dass vor dem Abschluss der ersten Lesung der Prinzipienklärung ein akzeptabler Text zu den vertrauensbildenden Maßnahmen vorliegen müsste.<sup>1583</sup> Im Rahmen der EPZ habe sich die Auffassung der Bundesregierung durchgesetzt, dass Verhandlungen, die seit dem Frühjahr 1974 stagnierten, nicht so weit hinausgezögert werden dürften, dass sie in den „Schlusshandel“ gerieten, und dass das wesentliche Kriterium ihre Anwendung auf ganz Europa sei.<sup>1584</sup> Aus innenpolitischen Gründen müsse nach bundesdeutscher Auffassung der Anwendungsbereich der VBM alle KSZE-Teilnehmerstaaten in Europa umfassen.<sup>1585</sup>

Am 3.2.1975 berichtete Groll über die Behandlung dieser Frage im Rahmen der NATO. Bezüglich des Geltungsbereichs für die Ankündigung größerer Manöver unterstützten alle Sprecher die Notwendigkeit der baldigen Einführung der Zahl 700 km für Tiefe des Gebietsstreifens, mit dem sich die Sowjetunion an der Vereinbarung über Manöverbekanntmachung beteiligen sollte. Mit Blick auf die „Ankündigungsschwelle“ hätte der Osten die Beschreibung der Größenordnung durch eine auch ihn bindende Zahl abgelehnt. Nach seiner Meinung gefährde die Ankündigung kleiner Manöver (Division) nationale Sicherheitsinteressen, da sie zu Aufdeckung militärischer Strukturen und der Dislozierung der Streitkräfte führe.<sup>1586</sup> Bei den Konsultationen im NATO-Rahmen vom 7.2.1975 wurde von allen Sprechern die große Bedeutung der vertrauensbildenden Maßnahmen für einen befriedigenden Abschluss der KSZE betont. Es herrschte weitgehend Übereinstimmung, der sowjetischen Seite zu verstehen zu geben, dass eine Blockierung bei den VBM eine Verzögerung der Verhandlungen nach sich ziehen könnte. Dabei unterstrich der bundesdeutsche Sprecher, dass als Geltungsbereich für die VBM ganz Europa angesehen werden müsse mit Einschränkungen lediglich für die Sowjetunion und die Türkei, die außereuropäische Grenzen hätten.<sup>1587</sup>

Innerhalb des westlichen Bündnisses bestanden aber Meinungsunterschiede. Zwar begrüßten die Amerikaner die in Dublin ausgearbeitete Position der EG als im allgemeinen

---

<sup>1582</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 14 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll, 17.1.1975; Referat 212, Bd. 100020, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 78, Anm. 13.

<sup>1583</sup> Vgl. Fernschreiben Nr. 19 im FCO an die britische KSZE-Delegation in Genf, 27.1.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 369, Anm. 7.

<sup>1584</sup> Vgl. Runderlass Nr. 294 des Ministerialdirektors van Well, 27.1.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 135, Anm. 5.

<sup>1585</sup> Vgl. dazu Vermerk Tickells für die private Sekretärin, 24.1.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 371-374, hier S. 373.

<sup>1586</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 134 des Gesandten Freiherr von Groll, 3.2.1975; VS-Bd. 10201 (212); B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 137, Anm. 14.

<sup>1587</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Gesandten Boss an das Auswärtige Amt, 11.2.1975, a.a.O., hier S. 135 und S. 138. Zu den Konsultationen im Rahmen der NATO vom 7.2.1975 vgl. auch Fernschreiben des Leiters der britischen Ständigen Vertretung bei der NATO in Brüssel an den britischen Außenminister Callaghan, 8.2.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 376-378.



übereinstimmend mit dem Standpunkt ihrer Regierung. Sie kritisierten jedoch die Haltung der EG, welche ohne Konsultation innerhalb der NATO die erste Lesung der Prinzipien von Fortschritten bei den VBM abhängig gemacht hätte.<sup>1588</sup> Westeuropäischerseits stellte der holländische Sprecher die Notwendigkeit eines Fortschritts bei dieser Frage für einen erfolgreichen Abschluss der KSZE in den Mittelpunkt seiner Überlegungen. Er regte an, einen neuen Anlauf zur Überwindung der derzeitigen Stagnation der Verhandlungen zu machen, auch um der Öffentlichkeit das westliche Entgegenkommen demonstrieren zu können. Für die Prozedur schlug er vor, in Genf diese Frage auf die politische Ebene anzuheben, um gegenüber der östlichen Seite die Bedeutung der VBM für den Westen zu unterstreichen. Daher regte er an, möglichst rasch in der NATO zu untersuchen, wie viele Manöver des Warschauer Pakts jährlich auf Divisionsebene stattfinden und wie viele Notifikationen für den Westen von Bedeutung seien.<sup>1589</sup> Die Franzosen hingegen kritisierten den holländischen Vorschlag, weil dadurch nur die Block-Block-Politik von Ost und West gefördert werde.<sup>1590</sup> Auch beim EPZ-Treffen vom 13.2.1975 hob Bundesaußenminister Genscher die Notwendigkeit der Erstreckung auf ganz Europa (u. a. wegen Präjudizierung für die MBFR) hervor, während das Vereinigte Königreich und Dänemark vor zu starker Festlegung westlicher Verhandlungstaktiken warnten. Nach ihrer Auffassung wäre eine mögliche Einigung erst in letzter Minute zu erwarten.<sup>1591</sup> Außerdem fragte man sich, ob es im Zusammenhang mit den anderen Ost-West-Verhandlungen wirklich zu verantworten sei, sich im Rahmen der KSZE nur mit den Quisquilien der vertrauensbildenden Maßnahmen zu befassen.<sup>1592</sup>

Mitte März erklärte sich die sowjetische Delegation bereit, bei ausdrücklicher und schriftlich fixierter Anerkennung des Prinzips der Freiwilligkeit, das damalige Angebot von Parametern in bestimmter Weise zu modifizieren. Bei der Frage der bundesdeutschen Delegation nach dem grundsätzlichen Anwendungsbereich „Ganz Europa“ sagte die Sowjetunion, dass sie dabei flexibel sei. Die bundesdeutsche Seite hingegen verwies auf das für sie nicht akzeptable sowjetische Grenzstreifenkonzept (Grenzstreifen entlang aller europäischen Grenzen). Die sowjetische Seite bezog sich dementsprechend ausschließlich auf die Notwendigkeit eines begrenzten Streifens auf dem Gebiet der Sowjetunion entlang ihrer europäischen Grenzen. Sie machte schließlich deutlich, dass die Sowjetunion auch das Prinzip der Unterrichtung aller

---

<sup>1588</sup> Fernschreiben des Gesandten Boss an das Auswärtige Amt, 11.2.1975, a.a.O., hier S. 138.

<sup>1589</sup> Ebenda, hier S. 137 f.

<sup>1590</sup> Ebenda, hier S. 139.

<sup>1591</sup> Vgl. Fernschreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz an das Auswärtige Amt, 14.2.1975, a.a.O., hier S. 147.

<sup>1592</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt, 20.2.1975, a.a.O., hier S. 182.

Teilnehmerstaaten akzeptieren könnte. Voraussetzung hierbei sei, dass der Westen von seinen „maximalistischen“ Parametern herunterkomme.<sup>1593</sup>

In dieser Situation trat die informelle Arbeitsgruppe zum Thema Manöर्वorankündigung erstmals am 15.4.1975 zusammen. In der Sitzung vom 17.4.1975 habe die UdSSR deutliche Hinweise auf eventuelle Zustimmungen zum Prinzip „Ganz Europa“ mit Ausnahmeregelungen für die Sowjetunion und die Türkei gegeben. Sie bestätigte die Einbeziehung eines Teils des sowjetischen Gebiets, das bei einer Grenzlänge von 3500 km und einer Tiefe von 100 km erfasst würde und stellte die Fläche, welche die einzelnen anderen Staaten einbringen würden, gegenüber.<sup>1594</sup> Am 21.4.1975 hätten ihre Äußerungen darüber hinaus die Erwartung gerechtfertigt, dass der Westen bei eventueller Zustimmung zum Konzept der Freiwilligkeit, die Verhandlungsziele, welche er sich bei diesen Parametern vorgenommen hatte, erreichen werde. Hiermit sollte ein umfassender Adressatenkreis und das gesamte Territorium der Staaten, mit Ausnahmeregelung (Grenzstreifen) für die Sowjetunion und die Türkei, einbezogen werden. Bei den Delegationen aus den NATO-Mitgliedstaaten war die Tendenz deutlich, dem Erreichen günstigerer Werte bei Größenordnung bzw. Schwellenwert relativ größere Bedeutung beizumessen als der Durchsetzung größerer Tiefe des sowjetischen Gebietsstreifens über 100 km hinaus.<sup>1595</sup>

Gleichzeitig stellte der Westen fest, dass sich die NATO über die wesentlichen Punkte einer Manöर्वorankündigung klar werden müsse.<sup>1596</sup> Die NATO werde mit einer Beschränkung der Abstimmung auf die taktischen Fragen ohne eine Präzisierung der Zielvorstellungen nicht mehr lange auskommen können. Hinsichtlich der Priorität zwischen den Parametern „Tiefe des sowjetischen Territoriums“ und „Schwelle der Größenordnung“ maß die Bundesrepublik deren Tiefe erheblich mehr Bedeutung bei als der Größenordnung. Nach ihrer Überzeugung sei eine Ausnahmeregelung für das sowjetische Territorium in der Weise unzureichend, dass die Sowjetunion nur einen Grenzstreifen von 100 km in eine Absprache über die Manöर्वorankündigung einbringen sollte. Das sowjetische Argument, dass sich ein 100-km-Grenzstreifen zu einem größeren Territorium addiere als dem der Bundesrepublik oder

---

<sup>1593</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Blech an das Auswärtige Amt, 18.3.1975, a.a.O., hier S. 272 f. Siehe auch Aufzeichnung von Detlef Graf zu Rantzau/ betr. KSZE: hier; Stand der Beratungen, 25.3.1975, in: *HSA*, Ord. 9361; Ferraris, a.a.O., S. 196 f.

<sup>1594</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 759 des Gesandten Freiherr von Groll, 21.4.1975, VS-Bd. 10201 (212); B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 422, Anm. 3.

<sup>1595</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 781 des Gesandten Freiherr von Groll, 22.4.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 422, Anm. 2.

<sup>1596</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters Roth an die KSZE-Delegation in Genf/ betr. Vertrauensbildende Maßnahme; hier: Vorankündigung größerer Manöver, 23.4.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 422-424.

Frankreichs, sei auch irreführend, da nicht die Fläche, sondern die Tiefe des Raumes die relevante Bezugsgröße sein müsste. Bei einer solchen Regelung würden alle übrigen europäischen KSZE-Teilnehmer der Sowjetunion gegenüber deutlich benachteiligt. Die NATO sollte daher ihre Anstrengungen, einen tiefen sowjetischen Grenzstreifen zu erreichen, nicht aufgeben. Der besonderen Verdeutlichung des Freiwilligkeitsprinzips durch die Worte „*on a voluntary basis*“ könnte der Westen nur dann zustimmen, wenn die Sowjetunion sich einverstanden erklärte, ihr eigenes Gebiet ebenfalls mit einzubeziehen. Als Ausnahmeregelung von dem anerkannten Prinzip, könnte er schließlich auf einen Gebietsstreifen von 300 km zurückgehen. Im Bericht des bundesdeutschen NATO-Botschafters Roth an ihre KSZE-Delegation in Genf vom 23.4. wurde festgestellt, dass ein Ergebnis der Verhandlungen über die Manöर्वorankündigungen wie folgt aussehen sollte:

„Bei Zustimmung des Westens zum Konzept der Freiwilligkeit:

- Geltungsbereich ganz Europa mit Gebietsstreifen von 300 km für die Sowjetunion und 100 km für die Türkei,
- Größenordnung 25 000 – 30 000 Mann,
- Ankündigungsfrist drei Wochen.“<sup>1597</sup>

Im Gespräch mit Kissinger in Wien vom 19.5.1975 hat Gromyko einer Verlängerung der Anmeldefrist für Manöver von 12 auf 18 Tage zugestimmt. Der westliche Vorschlag, das betroffene Gebiet auf 300 km festzulegen, wurde aber abgelehnt und mit dem Gegenvorschlag 100-150 km beantwortet. Kissinger bezeichnete diesen Gegenvorschlag als nicht akzeptabel und stellte in Aussicht, dass dieser Punkt unter den westlichen Verbündeten diskutiert werde.<sup>1598</sup> Bei der Ministertagung am 26.5. in Dublin wurde dieses Thema diskutiert. Bundesaußenminister Genscher betonte immer wieder, dass ein Grenzbereich sowjetischen Territoriums von mindestens 300 km Tiefe in die Manöर्वorankündigung eingeschlossen werden müsste.<sup>1599</sup>

So kam der Durchbruch im Juni. Das neue sowjetische Angebot wurde dem amerikanischen Außenminister Kissinger am 7.6.1975 vom sowjetischen Botschafter in

---

<sup>1597</sup> Ebenda, hier S. 424.

<sup>1598</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dannenbring, 21.5.1975, a.a.O., hier S. 567 f. Zum Gespräch zwischen Kissinger und Gromyko vom 19.5.1975 vgl. auch Maresca, a.a.O., S. 172.

<sup>1599</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Blech an das Auswärtige Amt/ betr. Ministertagung am 26.5.1975 in Dublin, 27.5.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 615-617, hier S. 616 f.

Washington, Dobrynin, unterbreitet. Dabei schlug die Sowjetunion einen Geltungsbereich von 250 km erneut vor, während sie bei 10 Tagen Ankündigungsfrist und 30 000 Mann für die Größenordnung blieb („Dobrynin-Zahlen“). Kissinger hielt jedoch diesen sowjetischen Kompromiss für wichtig.<sup>1600</sup> Im NATO-Caucus am 10.6. haben die Verbündeten zu den „Dobrynin-Zahlen“ Stellung genommen. Ohne dass die westliche Minimalposition fixiert worden wäre, ergab sich folgendes Verhandlungsziel: 300 km, höchstens 25000 Mann, 21 Tage. Mit diesen Zahlen beabsichtigte der Westen auch die Neutralen und Ungebundenen für eine Unterstützung zu gewinnen.<sup>1601</sup> Am 12.6. schlug der britische Delegationsleiter im Auftrag des NATO-Caucus der Sowjetunion informell vor: 300 km (nicht negoziabel); Größenordnung 20000 bis 22000 Mann (negoziabel); Ankündigungsfrist 28 Tage (negoziabel).<sup>1602</sup> Im Gespräch mit Kissinger in Washington vom 16.6. erklärte Genscher, dass die Bundesregierung hinsichtlich der Anmeldefristen und der Truppenstärke flexibel sei, aber auf die Tiefe des Raumes größten Wert lege. Man solle deshalb bei der Forderung von 300 km bleiben. Kissinger bezeichnete das oben erwähnte sowjetische Angebot von 250 km als Fortschritt, erklärte sich aber bereit, die bundesdeutsche Position zu unterstützen.<sup>1603</sup>

Am 21./22.6.1975 bot die Sowjetunion dennoch den Briten, Verhandlungsführer der NATO in dieser Frage, eine neue Paketlösung wie folgt an: 250 km, 25000 Mann und 21 Tage.<sup>1604</sup> Aufgrund dieses neuen sowjetischen Vorschlages habe der Leiter der britischen Delegation, David Hildyard, am 25.6. im Rahmen der NATO um das Mandat gebeten, das ihm erlauben würde, der Sowjetunion vorzuschlagen: 300 km, 25000 Mann, 21 Tage, plus, als westliches Zugeständnis bei „voluntary basis“, die Formulierung: „recognizes that this measure, deriving from political decision, rests upon a voluntary basis.“ Außerdem habe er aber 275 km als Rückfallposition vorgeschlagen<sup>1605</sup>, während die Bundesrepublik nach wie vor an einer Einbeziehung sowjetischen Territoriums in die VBM von 300 km Tiefe interessiert war.<sup>1606</sup> In den Gesprächen mit dem britischen und französischen Delegationsleiter vom 26.6. wies aber auch die Sowjetunion einen

---

<sup>1600</sup> Vgl. Fernschreiben des Ministerialdirektors van Well an Botschafter von Staden/ betr. KSZE/CBM; hier: Fernschreiben Außenminister Kissingers, 11.6.1975, in: AAPD 1975, Bd. I, S. 723-725.

<sup>1601</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1169 des Botschafters Blech, 11.6.1975; VS-Bd. 6112 (212); B 150, Aktenkopien 1975, in: AAPD 1975, Bd. I, S. 725, Anm. 9.

<sup>1602</sup> Vgl. Vermerk des Ministerialdirektors van Well, 12.6.1975; VS-Bd. 14061 (010); B 150, Aktenkopien 1975, in: AAPD 1975, Bd. I, S. 725, Anm. 10.

<sup>1603</sup> Vgl. Fernschreiben von Stadens an das Auswärtige Amt, 17.6.1975, a.a.O., hier S. 767.

<sup>1604</sup> Vgl. Maresca, a.a.O., S. 166.

<sup>1605</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1262 des Botschafters Blech, 25.6.1975; VS-Bd. 6112 (212); B 150, Aktenkopien 1975, in: AAPD 1975, Bd. I, S. 852 f., Anm. 8.

<sup>1606</sup> Vgl. Fernschreiben Blechs an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE als TOP der Außenministersitzung in Luxemburg am 24.6.1975, 21.6.1975, in: BAK, B136/18092, Bd.1.

Kompromiss bei 275 km klar zurück.

Unter diesen Umständen rate man in der Sitzung der Delegationsleiter der neun EG-Staaten vom 28.6., möglichst schnell auf der Basis der bereits bestehenden sowjetischen Bereitschaft abzuschließen.<sup>1607</sup> Dies sei offenkundig in erster Linie an die bundesdeutsche Delegation gerichtet. Man solle noch förmlich an der Forderung nach 300 km mit der Andeutung einer Kompromisslösung bei 275 km festhalten, da in den nächsten drei bis vier Tagen das türkische Problem ganz im Vordergrund stehen werde.<sup>1608</sup> Auch alle Neutralen schienen bereit zu sein, sich mit 250 km zufrieden zu geben. Nach bundesdeutscher Ansicht könnte man in Betracht ziehen, für eine Einigung auf 250 km Konzessionen in anderen wichtigen Bereichen von der Sowjetunion zu verlangen. Hierzu kam die „Nutznießerklause“ über Berlin im politischen Text der Schlussakte, indem die Schlusserklärungen einen Passus über Berlin enthalten sollten. Briten wie Franzosen zeigten aber wenig Neigung, für eine solche Klausel der Sowjetunion in der anderen Frage entgegenzukommen. Im persönlichen Gespräch mit dem bundesdeutschen Delegationsleiter Blech führte der britische Delegationsleiter Hildyard ferner aus, er sei vor einigen Wochen überzeugt gewesen, dass Aussicht auf Durchsetzung der 300 km bestehe. Nach den Gesprächen zwischen Kissinger und Gromyko sei die sowjetische Flexibilität geschwunden. Im kurzen Gespräch mit dem sowjetischen Delegationsleiter Mendelewitsch vom 28.6.1975 wiederholte Blech jedoch, dass die Bundesrepublik nach wie vor 300 km wünschte, wenn sie auch einen Kompromiss bei 275 km nicht ausschliesse.

In dieser Lage dürfte nach dem Bericht Blechs vom 28.6. im Wesentlichen nur zwischen folgenden Wegen zu wählen sein:

---

<sup>1607</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters Blech an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE – vertrauensbildende Maßnahme, 28.6.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 852-857.

<sup>1608</sup> Aufgrund des Zypern-Konflikts spielte die Türkei bei den CBM eine Sonderrolle. Nachdem die Sowjetunion bis auf 250 km gegangen war, verlangte die Türkei eine komplizierete Sonderregelung, die es ihr insbesondere gestatten würde, ihre Zypern gegenüberliegenden strategischen Küstengebiete von der Anmeldung größerer Manöver auszunehmen. Die Türkei wandte sich daher immer schärfer gegen den besonders von der Bundesrepublik in der NATO als Priorität festgelegten Anwendungsbereich. Bei den westlichen Verbündeten bestand die Neigung, die Türkei in dieser Frage allein zu lassen, d. h. die westlichen Positionen ohne Berücksichtigung der türkischen gegenüber der Sowjetunion durchzusetzen und es der Türkei zu überlassen, ihre Sonderwünsche zu vertreten. Dies erschien nach bundesdeutscher Auffassung unter rein konferenztaktischen Gesichtspunkten zwar zweckmäßig, unter bündnispolitischen Aspekten aber nicht unproblematisch. Vgl. dazu Drahtbericht Nr. 1054 des Botschafters Blech, 21.6.1975, in: *PAAA*, Referat 212, Bd. 100012. Die Weigerung der Türkei, für sich einen Grenzstreifen in der Tiefe von 250 km zu akzeptieren, entsprang auch dem Wunsch, ein größeres Gebiet in Zentralanatolien aus dem Geltungsbereich der Absprache herauszuhalten. Siehe auch Fernschreiben des Botschafters Roth, 7.7.1975; VS-Bd. 9474 (221); B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. II, S. 944, Anm. 10; Ferraris, a.a.O., S. 199 f.

- Die Bundesrepublik hielte auch dann an der Forderung von 300 km oder mindestens 275 km fest, wenn sich die sowjetische Haltung in den nächsten drei bis vier Tagen nicht ändern sollte. Sie würde damit in Kauf nehmen, eine Einigung vor einem Zeitpunkt, der die dritte Phase Ende Juli noch möglich mache, zu verhindern. Die Bundesregierung sei sich darüber im Klaren, sie würde dies wesentlich allein durchstehen müssen, mehr als eine nur durch die Bündnissolidarität motivierte, verbale und offenkundig laute Unterstützung durch ihre Verbündeten könnte sie nicht mehr erwarten. Nach ihrer Ansicht könnte ein zwar unwahrscheinliches, aber im Augenblick doch nicht ganz auszuschließendes sowjetisches Einlenken im letzten Moment dann mit Sicherheit nicht mehr erwartet werden, wenn die Abhaltung der dritten Phase Ende Juli unmöglich und der weitere Verlauf ungewiss geworden sei;
- Die Bundesrepublik lasse sich auf 250 km ein. Dann wäre zu prüfen, welche Gegenleistungen der Westen für eine solche wesentliche Konzession verlangen sollte. Der Wert dieser Konzession würde sich unter den gegebenen Umständen weniger nach der Tatsache, dass sie überhaupt gemacht werde und mehr nach ihrem den schnellen Konferenzfortgang fördernden Zeitpunkt bemessen. Sollten 250 km von der Bundesrepublik akzeptiert werden, spreche noch folgende Erwägung für einen baldigen Zeitpunkt: Die Entwicklung wegen des oben erwähnten Türkei-Problems könnte in einer ihr unerwünschten Weise die bis dahin in Umrissen wenigstens sichtbare Lösung grundsätzlich in Frage stellen. Eine vorherige Einigung wäre geeignet, diese Gefahr weitgehend auszuschließen.

Auf diesen Bericht antwortete Ministerialdirektor van Well am 30.6.1975 mit der Anweisung, zunächst an der Forderung nach 300 km Raumtiefe für Manöर्वorankündigungen – gegebenenfalls 275 km – festzuhalten und sich in der Zeit, in der weiter mit der UdSSR darüber verhandelt werde, im Bündnis um eine Klärung der türkischen Vorstellungen zu bemühen. Van Well fuhr fort, dass die Bundesrepublik zwar die Notwendigkeit sähe, das mit der Sowjetunion erreichte Ergebnis nicht mehr in Frage zu stellen. Andererseits hielte sie es aus Gründen der Alliansolidarität nicht für tunlich, eine abschließende Vereinbarung mit der Sowjetunion zu treffen, bevor das Allianzproblem mit der Türkei gelöst sei. In einen Zusatz für Bundesaußenminister Genscher bat er um Zustimmung für das Verfahren, zum taktisch günstigsten Zeitpunkt die Forderung der Bundesrepublik hinsichtlich des Geltungsbereichs für die Sowjetunion zu

modifizieren und die Ausdehnung von 250 km gleichzeitig mit einer abschließenden Klärung der türkischen Problematik hinzunehmen.<sup>1609</sup>

Es wäre aber seit einiger Zeit klar gewesen, dass die anderen NATO-Staaten dazu bereit wären, wenn die Bundesrepublik die 250 km annehmen würde. Am 3.7. teilte Blech seinem britischen Kollegen Hildyard mit, dass sich die Bundesregierung bereit erkläre, 250 km zu akzeptieren. Danach unterrichtete Hildyard die sowjetische Delegation, dass sich der Westen mit 250 km, 25000 Mann und 21 Tagen einverstanden erkläre. Die Sowjetunion war mit diesen Konzessionen einverstanden.<sup>1610</sup> Während die bundesdeutsche Seite 250 km akzeptierte, machte die sowjetische Seite die westliche Forderung zur Größenordnung von 25000 Mann geltend.

Am 17.7.1975 übersandte Blech einen Text zu Manövervorankündigungen, welcher in der informellen Sitzung der Unterkommission 2 als registrierfähig ins Konferenzjournal eingetragen worden ist. Außerdem legte die Türkei einen Textvorschlag für eine Ausnahmeregelung zum Geltungsbereich vor.<sup>1611</sup> In der Sitzung vom 18.7. stand diese Ausnahmeregelung im Mittelpunkt.<sup>1612</sup> An den Vermittlungsversuchen zwischen Zypern und der Türkei beteiligten sich insbesondere der britische, der amerikanische, der kanadische und der norwegische VBM-Experte; zeitweilig ebenfalls der sowjetische Delegationschef Mendelewitsch. Am 19.7. gegen 2.30 Uhr konnte schließlich der Text einer Ausnahmeregelung als registrierfähig in das Konferenzjournal dadurch eingetragen werden, dass die Delegation Zyperns die Erklärung zur Aufnahme in das Konferenzjournal abgegeben hatte. Im Bericht vom 22.7. bezeichnete der bundesdeutsche Delegationsleiter Blech als bemerkenswert, dass die Sowjetunion bei der Lösung dieser Frage sowohl im Stadium der Differenzen innerhalb des Bündnisses als auch in der Phase der zyprisch-türkischen Gegensätze keinerlei Druck auf einen der Beteiligten ausgeübt habe. Einem Delegationsmitglied gegenüber erklärte Mendelewitsch, es handele sich um eine Frage, die im Kreise der Verbündeten zu lösen sei.

In einer formellen Sitzung nachmittags am 19.7.1975 wurde der vereinbarte Text in seiner englischen Fassung von der Unterkommission 2 vorläufig registriert. Die Übersetzung ins Deutsche nahm zwei Nachtsitzungen und mehrere kurze Treffen der deutschen Sprachgruppe in den Sitzungspausen in Anspruch. Die unterschiedlichen Positionen von Ost, West und Neutralen kamen

---

<sup>1609</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 2585 des Ministerialdirektors van Well, 30.6.1975; VS-Bd. 9474 (221); B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 857, Anm. 20.

<sup>1610</sup> Vgl. Fernschreiben Nr. 490 der britischen Delegation, 5.7.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 428, Anm.3.

<sup>1611</sup> Vgl. Delegationsbericht Nr. 1156 des Botschafters Blech, 17.7.1975, in: *PA44*, Referat 212, Bd. 100013.

<sup>1612</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Fernschreiben des Botschafters Blech an das Auswärtige Amt/ betr. KSZE; hier: Militärische Aspekte der Sicherheit, 22.7.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. II, S. 995-999.

in diesen „Übersetzungsverhandlungen“ wieder voll zur Geltung. Dies konnte nach harten Verhandlungen am 20.7. schließlich in einer „eindrucksvollen“ Sitzung, so Blech, abgeschlossen werden. Am selben Tage erfolgte die endgültige Registrierung der vereinbarten Texte in den Fassungen aller Arbeitssprachen.

#### **d) Der letzte Versuch zum Kompromiss bei Korb 3 - „Globaler Vorschlag“**

Im Bereich der menschlichen Kontakte waren die für die Bundesrepublik wichtigsten humanitären Fragen, insbesondere die der Familienzusammenführung, relativ befriedigend abgeschlossen und nur noch einige damit zusammenhängende Probleme im Einleitungstext zu klären. In Bezug auf den Einleitungstext über verbesserte „Kontakte“ verlief die Diskussion kontrovers.<sup>1613</sup> Dabei war die sowjetische Delegation von ihrer Behauptung nicht abzubringen, die bundesdeutsche Delegation allein behindere die Registrierung des Textes und damit die Arbeiten bei Korb 3.<sup>1614</sup>

Nach der Osterpause blieb die Sowjetunion weiterhin bei ihrer harten Linie in diesem Bereich. Sie war der Ansicht, diese Fragen, insbesondere die der Informationen, im Rahmen der amerikanisch-sowjetischen Vereinbarungen zu lösen. In Genf zeigte sie keine Bereitschaft, Konzessionen in dieser Frage zu machen, solange sie ihre Interessen bei der Prinzipien Deklaration durchsetzen könnte. Auch wenn es ihr dabei gelänge, würde sie den Westen dazu zwingen, ihr Zugeständnisse in Korb 3 zu machen.<sup>1615</sup> In dieser Lage versuchte die britische Delegation ihre westlichen Kollegen davon zu überzeugen, den „*package deal*“ aufzunehmen, der die Fragen der menschlichen Kontakte und Informationen umfassend enthalten sollte.<sup>1616</sup> Zwar stieß dieser britische Vorschlag auf den Widerstand der Holländer, aber er wurde der Sowjetunion Mitte Mai als späterer „Globalvorschlag“ übergeben.

Trotzdem konnte der Westen schon im Mai zu dem positiven Schluss kommen, dass auf westliche Initiative hin das Thema „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ in die KSZE-Tagesordnung als gleichwertiger Tagesordnungspunkt aufgenommen wurde. Es ging dabei

---

<sup>1613</sup> Zu den Vereinbarungen in der Unterkommission „menschliche Kontakte“ und „Information“ vgl. auch Ferraris, a.a.O., S. 312-318.

<sup>1614</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Blech an das Auswärtige Amt, 18.3.1975, a.a.O., hier S. 273.

<sup>1615</sup> Vgl. Vermerk von R.A. Burns, Mitglied der britischen KSZE-Delegation, für C.C.C. Tickell, 29.4.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 401-405.

<sup>1616</sup> Vgl. Brief des britischen Delegationsleiters M. Alexander an R. A. Burns, 25.4.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 399-401.



um die Verbesserung der menschlichen Kontakte, des Informationsaustausches und der Zusammenarbeit bei Kultur und Bildung. Bei den humanitären Fragen, also bei der Verbesserung der menschlichen Kommunikation, ging es um Themen, die noch vor wenigen Jahren ein Tabu gewesen waren, weil sie als Einmischung in die inneren Angelegenheiten galten.

Am 15.5.1975 wurde der sowjetischen Delegation bei den KSZE-Verhandlungen in Genf ein „Globalvorschlag“ zu menschlichen Kontakten und Informationsaustausch übergeben.<sup>1617</sup> Darin waren schon vereinbarte Texte mit umstrittenen Formulierungen wie den Präambeltexten zu beiden Punkten sowie insbesondere den Abschnitten zu Reisen aus persönlichen oder beruflichen Gründen und zur Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten zu einem Paket zusammengebunden. Der KSZE-Delegationsleiter der Bundesrepublik Blech teilte mit, die erste östliche Reaktion sei vorsichtig zurückhaltend.<sup>1618</sup> Danach habe die sowjetische Delegation ihre Reaktion auf den „Globalvorschlag“ des Westens am 21./22.5. vorgetragen. Sie vermied es, diesen Vorschlag förmlich zu akzeptieren, sei aber bereit, auf seiner Grundlage praktisch zu arbeiten. Sie legte eine Reihe von Punkten dar, die nach ihrer Ansicht inakzeptabel oder änderungsbedürftig seien. Die große Zahl der von ihr zum Thema „Kontakte“ vorgebrachten Punkte und die Art und Weise in der sie dargelegt wurden, wurde von westlicher Seite als gänzlich unbefriedigend empfunden. Insgesamt sei „eine gewisse Nervosität“ bei der sowjetischen Delegation unverkennbar, die sich wohl aus der Erkenntnis ergebe, dass sie mit ihrer Antwort den „Globalvorschlag“ insgesamt gefährden oder zumindest eine langwierige Verhandlungsserie provozieren könnte, die einen für die Abhaltung der dritten Phase noch vor der Sommerpause rechtzeitigen Abschluss der zweiten Phase gefährden würde.<sup>1619</sup> Diese sowjetische Reaktion auf den westlichen Kompromissvorschlag wurde von der NATO als nicht ermutigend beschrieben.<sup>1620</sup>

Die kühle Reaktion des Westens auf die sowjetischen Äußerungen zu dem westlichen „Globalvorschlag“ veranlasste die sowjetische KSZE-Delegation, die Liste ihrer Änderungswünsche einzuschränken. Im Bericht vom 28.5.1975 betonte der bundesdeutsche Delegationsleiter, dass die sowjetische Delegation den vom Westen stark abgeschwächten Text zu Reisen und den westlichen Vorschlag über die Erweiterung bei ausländischen Journalisten akzeptierte.<sup>1621</sup> Im Regierungsgespräch vom 29.5. berichtete Kissinger, er habe ein Telegramm

---

<sup>1617</sup> Hierzu und zu dem Folgenden: Schriftbericht des Botschafters Blech an das Auswärtige Amt, 16.5.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 568, Anm. 12; Ferraris, a.a.O., S. 320-323; Maresca, a.a.O., S. 148.

<sup>1618</sup> Vgl. Schriftbericht des Botschafters Blech an das Auswärtige Amt, 16.5.1975, a.a.O.

<sup>1619</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1028 des Botschafters Blech, 23.5.1975, in: *PAAA*, Referat 212, Bd. 100026.

<sup>1620</sup> Vgl. Fernschreiben des Botschafters Blech an das Auswärtige Amt, 27.5.1975, a.a.O., hier S. 617.

<sup>1621</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 1079 des Botschafters Blech, 28.5.1975; Referat 212, Bd. 100026, in: *AAPD* 1975, Bd.

bekommen, nach dem die Sowjetunion Zugeständnisse bei Korb 3 der KSZE gemacht habe. Offensichtlich habe sie eine ganze Anzahl der westlichen Vorschläge angenommen.<sup>1622</sup> Die sowjetische Delegation war sich völlig darüber im Klaren, dadurch den „Globalvorschlag“ am Leben zu erhalten.<sup>1623</sup> Somit konnte die Kommission 3 bis Ende Juni die Formulierung der Texte zu den menschlichen Kontakten, zum freien Informationsaustausch und zur Kultur und Bildung abschließen.<sup>1624</sup>

## 7.7 Die Unterzeichnung der Schlussakte am 1.8.1975

Am 30.7.1975 konnte der finnische Staatspräsident Urho Kekkonen das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Helsinki eröffnen. Zu diesem Anlass würdigten die höchsten Vertreter der beteiligten Länder zum einen in ihren Erklärungen die KSZE als Erfolg fast zehnjähriger Entspannungsbemühungen, zum anderen erfolgte durch sie die Unterzeichnung der Schlussakte in einer feierlichen Zeremonie am 1.8.1975. Damit wurden die insgesamt 31 Monate dauernden multilateralen Verhandlungen abgeschlossen.

Die Gipfelkonferenz bot den Politikern aus Ost und West sowie den neutralen und blockfreien Staaten vor den Augen der Weltöffentlichkeit ein Forum, um die Konferenzergebnisse aus ihrer Sicht zu akzentuieren. In Übereinstimmung mit ihrer während der Kommissionsberatungen eingenommenen Position betonten die östlichen Staaten die Bedeutung der Prinzipienklärung und hoben die Anerkennung des Grundsatzes der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten hervor. Dagegen betonten die westlichen Regierungschefs, dass mit der KSZE-Schlussakte nur eine Grundlage für den weiteren Entspannungsprozess gelegt worden sei, dass aber deren Implementierung darüber entscheiden werde, ob dieser von Dauer sei. Das Hauptgewicht wurde auf Fortschritte bei der Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Ost und West und insbesondere auf die Freizügigkeit und die Achtung der Menschenrechte gelegt.<sup>1625</sup>

---

I, S. 631, Anm. 21. Siehe auch Brief des britischen Delegationsleiters M. Alexander an R.A. Burns, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 410-413.

<sup>1622</sup> Vgl. Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt und des Bundesministers des Auswärtigen mit Präsident Ford und Außenminister Kissinger in Brüssel am 29.5.1975, 29.5.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. I, S. 631.

<sup>1623</sup> Vgl. Maresca, a.a.O., S. 151.

<sup>1624</sup> Vgl. Vermerk C.C.C.Tickells im FCO über die KSZE, 25.6.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 423-426.

<sup>1625</sup> Einzelne Erklärungen der Staats- und Regierungschefs sind enthalten in: Jacobsen u. a. (Hrsg.), II, S. 782-909; *EA* 1975, D 539-574.

Am Ende dieser ersten Periode multilateraler Entspannungspolitik stand als greifbares Ergebnis die Schlussakte von Helsinki.<sup>1626</sup> Thematisch gliedert sich das Schlussdokument in einen protokollarischen und politischen Einleitungstext sowie in fünf Hauptdokumente, die folgenden Themen gewidmet sind:

- Fragen der Sicherheit in Europa (mit Prinzipienkatalog);
- Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Technik sowie Umwelt;
- Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum;
- Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen;
- Folgen der Konferenz.

Im Kern war die Schlussakte, wie die vorliegende Arbeit zeigt, das Ergebnis eines „Tauschhandels“, der es ermöglichte, die divergierenden Interessen der beiden Blöcke miteinander zu verknüpfen. Dem östlichen Streben nach Anerkennung der Nachkriegsordnung und nach vermehrten Wirtschaftskontakten stand das westliche Bemühen um mehr Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen gegenüber. Die KSZE-Schlussakte ist Ausdruck der in den langwierigen Verhandlungsphasen erzielten Kompromisse.<sup>1627</sup>

Die eigentliche Leistung aber lag in der Konstruktion der Schlussakte. In ihr wurden mit Ausnahme der Abrüstung und Rüstungskontrolle erstmals alle gesamteuropäischen Konfliktthemen aufgelistet. Die politischen, ökonomischen, militärischen und ideologischen Positionen aller Teilnehmerstaaten kamen zum Ausdruck, was die Grenzen, aber auch die Möglichkeiten der Annäherung deutlich machte. Entsprechend waren einzelne Ergebnisse nicht mehr als ein ausgewogener Kompromiss auf kleinstem gemeinsamem Nenner. Die Qualität der Beschlüsse reichte dabei von Formelkompromissen bis zu ersten praktischen Vorgaben wie den vertrauensbildenden Maßnahmen.

Mit diesem Dokument wurde erstmals ein Konsenspapier über Form und Ziel der Entspannungspolitik ausgearbeitet, dem beide Seiten des geteilten Europas zustimmten und das von allen europäischen Ländern (mit Ausnahme Albanien) und den beiden nordamerikanischen Staaten akzeptiert wurde. Es ist aber zu beachten, dass die KSZE keine völkerrechtlich bindenden Bestimmungen hervorbrachte. Ihre Beschlüsse waren nicht mehr als Absichtserklärungen mit rein

---

<sup>1626</sup> Unter den unzähligen Veröffentlichungen der KSZE-Schlussakte vgl. z. B. Jacobsen u. a.(Hrsg.), II, S. 913-966; *EA* 1975, D 437-484. Eine kommentierte Übersicht zur Konstruktion der Schlussakte bieten: Jacobsen u. a.(Hrsg.), II, S. 527-583; Bredow (1992), a.a.O., S. 51-68.

<sup>1627</sup> Vgl. hierzu Fernschreiben Hildyards an den britischen Außenminister Callaghan, 25.7.1975, a.a.O., hier S. 450.

politisch-moralischer Verbindlichkeit. Aber das Konferenzprinzip des „blockübergreifenden Multilateralismus“, die allseitige Zustimmung und die Arbeitsweise auf der Basis des Konsenses steigerte den Wert der Schlussakte erheblich. Die politische Symbolik der Gipfelkonferenz, die Publizität der Schlussakte durch die Veröffentlichungen in regierungs- und parteioffiziellen Medien und die Vereinbarung, dass auf Folgetreffen die Implementierung der Schlussakte diskutiert werden solle,<sup>1628</sup> verstärkte ihr Gewicht noch mehr. Mit der Erarbeitung der Schlussakte war somit kein Endpunkt gesetzt worden. Im Nachhinein hat sie sich als nützlicher Bezugspunkt erwiesen und als brauchbarer Ausgangspunkt für weiterführende Annäherungen.<sup>1629</sup>

Das Ende der ersten Etappe des KSZE-Prozesses bildete damit einen Höhepunkt der Entspannungspolitik. Dreißig Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war die KSZE die erste blockübergreifende Konferenz zwischen Ost und West, die sich unter Einschluss der neutralen und blockfreien Staaten mit Fragen der Kooperation und Sicherheit befasste. Sie hat die Grundlagen und den Rahmen dafür geschaffen, dass sich im Verlauf weiterer Folgekonferenzen und Expertentreffen ein „Prozess“ entwickelte. Die Entspannung zwischen den beiden Führungsmächten wich aber seit Mitte der 70er Jahre schrittweise einer neuen Konfrontation. Die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen hatten sich schon 1974 merklich verschlechtert, und zwar durch das Jackson-Vanik-Amendment im amerikanischen Kongress und das sowjetische Engagement in Angola und Vietnam.<sup>1630</sup> Auch die Verhandlungen um ein SALT-II-Abkommen waren ins Stocken geraten.

Hinsichtlich der Bewertung der KSZE-Schlussakte war man im Westen daher schon vor ihrer Unterzeichnung zurückhaltend. Im Interview vom 26.7.1975 unterstrich Bundesaußenminister Genscher, der Westen müsse die Ergebnisse dieser Konferenz sehr nüchtern betrachten.<sup>1631</sup> Kurz nach seiner Rückkehr aus Helsinki warnte er auch vor der Erwartung, dass die KSZE sensationelle

---

<sup>1628</sup> So heisst es am Ende der Schlussakte, dass die Teilnehmerstaaten der Überzeugung seien, sie müssten, „um die von der Konferenz verfolgten Ziele zu erreichen, neue unilaterale, bilaterale und multilaterale Anstrengungen machen und den durch die Konferenz eingeleiteten multilateralen Prozess“ fortsetzen. Jacobsen u. a. (Hrsg.), II, S. 965. Hier ist bereits der Begriff „Prozess“ zur Hand, der fortan die Dynamik der Ost-West-Konferenzdiplomatie bezeichnen sollte.

<sup>1629</sup> Zur Bewertung der KSZE-Schlussakte vgl. z. B. Schwarz (1977), a.a.O.; Bredow (1992), a.a.O., S. 69-72.

<sup>1630</sup> Als Folge der Revolution in Portugal („Nelkenrevolution“ 1974) erlangte Angola im darauf folgenden Jahr am 11.11.1975 die Unabhängigkeit. Erster Staatschef wurde der Führer der MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) Angostinho Neto, der von Kuba, der Sowjetunion und anderen sozialistischen Staaten unterstützt wurde. Der Erfolg einer linksgerichteten Befreiungsarmee mit Unterstützung der Sowjetunion und Kubas hätte die erstmalige ernsthafte Einmischung des Ostblocks in die inneren Angelegenheiten eines afrikanischen Landes bedeutet, was die USA als strategische Bedrohung betrachteten.

<sup>1631</sup> Interview mit Genscher zur KSZE, „Frankfurter Gespräch“ des Hessischen Rundfunks am 26.7.1975, in: *Bulletin*, Nr. 95, S. 897-902.

Ergebnisse brachte. Er fuhr fort, dass diese Konferenz nur als ein Schritt in einem Prozess auf dem Wege hin zur Entspannung begriffen werden sollte und eine realistische, illusionsfreie Entspannungspolitik nur auf der gesicherten Grundlage eines westlichen Bündnisses möglich sei.<sup>1632</sup> Andererseits haben nach bundesdeutscher Ansicht die KSZE-Verhandlungen die gemeinsamen Wertvorstellungen der westlichen Länder u. a im Bereich von Korb 3 erneut unter Beweis gestellt.<sup>1633</sup> Die Bundesregierung sollte daher die Bemühungen um eine reibungslose Koordinierung der Konsultationen der EG mit denen der NATO unterstützen, wie dies in der Vor-KSZE-Periode der Fall war.<sup>1634</sup>

Im Osten hingegen wurden die KSZE-Ergebnisse im Großen und Ganzen übereinstimmend als historischer Wendepunkt im Leben der europäischen Völker und als Anerkennung des Konzepts der friedlichen Koexistenz gewürdigt. Erwartungsgemäß wurde der Prinzipienkatalog als Kernstück der KSZE-Dokumente, als Anerkennung der territorialen und politischen Realitäten gesehen. In der sowjetischen Argumentation im Anschluss an Helsinki sei eine Rückkehr zur ideologischen Argumentation festzustellen. Die Sowjetunion hat nicht zugelassen, dass der Westen Korb 3 als Mittel zur Einmischung und Unterminierung der Ordnung im Osten missbraucht. Schon kurz vor Unterzeichnung der Schlussakte warf im Moskauer Politbüro diese Bestätigung der westlichen Forderung die Frage auf, „ob damit nicht der Einmischung der Westmächte in die inneren Angelegenheiten des Sowjetimperiums Tür und Tor geöffnet würde.“<sup>1635</sup> Gromyko versicherte schließlich Breschnew: „Wir sind die Herren in unserem Haus.“<sup>1636</sup> In seinem Einsatz für die Anerkennung des europäischen Status quo, so der amerikanische Historiker John Lewis Gaddis, rechnete Breschnew mit einem erklecklichen Gewinn: : „Künftige Versuche à la 'Prager Frühling' sollten entmutigt, die Breschnew-Doktrin sollte bekräftigt, und den Dissidenten in der UdSSR sollte der Wind aus den Segeln genommen werden.“ Der Kremlfühler selbst wollte sich dabei den Ruf eines Friedensstifters verdienen.<sup>1637</sup>

Nach Helsinki argumentierten die Sowjets gegen die westliche Auffassung, die weitere

---

<sup>1632</sup> Vgl. Auszug aus einer Fernsehdiskussion „Die KSZE –Gipfelkonferenz und ihre Folgen: Friede und Entspannung in Europa“, 4.8.1975, in: *BAK*, B136/18092.

<sup>1633</sup> Vgl. Aufzeichnung Gehls, 24.9.1975, a.a.O., S. 1306.

<sup>1634</sup> Fernschreiben des Botschafters Krapf an das Auswärtige Amt/ betr. Vorschau auf die NATO-Ministerkonferenz vom 11./12. Dezember 1975, 26.11.1975, in: *AAPD* 1975, Bd. II, S. 1689-1695, hier S. 1693.

<sup>1635</sup> Loth (1998), a.a.O., S. 168.

<sup>1636</sup> Zitat nach Anatoly Dobrynin, 1995, *In Confidence: Moskau's Ambassador to America's Six Cold War Presidents*, New York, S. 346, in: Loth (1998), S. 168; Gaddis (2007), a.a.O., S. 233; Vladislav M. Zubok, 2007, *A failed empire: the Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachov*, Chapel Hill, North Carolina, S. 237.

<sup>1637</sup> Gaddis (2007), a.a.O., S. 232 f.

Entspannung hänge davon ab, inwieweit sie dem Westen Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten erlaube.<sup>1638</sup> Darüber hinaus wurden von der Sowjetunion die Hinweise seitens der NATO, dass manche Entspannung Anhänger ihre Illusionen zu verlieren begännen und dass dies die Notwendigkeit bestätigte, dass der Westen in seinen Verteidigungsanstrengungen nicht nachlasse, als „offensichtliche Versuche der Entspannungsgegner“ kritisiert, eine Gegenattacke auf die Entscheidungen der gesamteuropäischen Konferenz zu führen und ihre Verwirklichung zu erschweren.<sup>1639</sup>

Auch in der DDR hat sich die harte Linie und äußerst restriktive Interpretation des Korbs 3 verstärkt, und wurde besonders stark auf die Bedeutung des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen und des Grundsatzes der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten abgestellt.<sup>1640</sup> In ihrer Argumentation wurde der Prinzipienkatalog als das Kernstück der Schlussakte bezeichnet, und darüber hinaus stand die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen von Korb 2 im Vordergrund ihres Interesses. Für die DDR bedeutete das Ergebnis der KSZE in erster Linie auch den Abschluss einer dreißigjährigen Entwicklung und Ausdruck internationaler Gleichberechtigung.<sup>1641</sup> Was Korb 3 betrifft, so wurde den westlichen Staaten vorgeworfen, sich der umfassenden Erfüllung der Schlussakte zu entziehen und sie im Sinne der „Freizügigkeit von Menschen und Ideen“ umzufunktionieren und zur Einmischung in die Angelegenheiten der sozialistischen Staaten zu missbrauchen. Korb 3 sei nach ihrer Auffassung neben der Propagierung der „Freizügigkeit“ vor allem darauf gerichtet, die Anwendung der Konferenzergebnisse in den bilateralen Beziehungen zur Differenzierung zwischen den sozialistischen Staaten zu nutzen. Der östliche Vorschlag, gesamteuropäische Konferenzen auf den Gebieten des Verkehrs, der Energiewirtschaft und des Umweltschutzes durchzuführen, sollte aber wesentlich dazu beitragen, den sozialistischen Staaten bei der Umsetzung der Schlussakte auf ökonomischem Gebiet die Offensive zu sichern und Versuche der kapitalistischen Staaten, auch auf diesem Gebiet Fragen der Kontakte und des Informationsaustausches in den Vordergrund zu rücken, zu durchkreuzen.<sup>1642</sup>

---

<sup>1638</sup> Vgl. Drahtbericht Nr. 3064 des Botschafters Sahn, 5.9.1975; VS-Bd. 10217; B 150, Aktenkopien 1975, in: *AAPD* 1975, Bd. II, S. 1303, Anm. 8.

<sup>1639</sup> Vgl. Fernschreiben Sahms an das Auswärtige Amt/ betr. Kampagne gegen westliche Maßnahmen zum Schutz der äußeren und inneren Sicherheit, 4.11.1975, in: *BAK*, B136/18092.

<sup>1640</sup> Vgl. Aufzeichnung Gehls, 24.9.1975, a.a.O., hier S. 1304. Siehe auch die Rede Honeckers vor Soldaten der Nationalen Volksarmee am 11.9.1975, in: *Neues Deutschland*, 12.9.1975, S. 3. Siehe auch Abschnitt 4.3.1 dieser Arbeit.

<sup>1641</sup> Vgl. Fernschreiben Bräutigams an das Auswärtige Amt/ betr. Die Interpretation der KSZE-Schlussakte durch die DDR bis einschließlich 15. Tagung des TK der SED am 3.10.75, 20.10.1975, in: *BAK*, B136/18092.

<sup>1642</sup> Vgl. Information für das Politbüro des ZK der SED/ betr. Informationen über die bisherige Verwirklichung der Schlussakte seitens der DDR und damit zusammenhängende Probleme gemäß Punkt 4 des

Es war nicht das Ziel der vorliegenden Arbeit, die Folgen der KSZE und deren Verhältnis zum Ende des Kalten Krieges in Europa zu beleuchten, aber nach Freigabe des Zugangs zu den Primärquellen ist in der Literatur festzustellen, dass der Osten mit Blick auf die KSZE insgesamt einer Fehleinschätzung unterlag.<sup>1643</sup> Tatsächlich ging die Entwicklung von 1989/1990 in Osteuropa nicht nur über die Vorstellungskraft der östlichen Führung, sondern auch über die der meisten westlichen Politiker hinaus.<sup>1644</sup> Ohne den erfolgreichen Abschluss der KSZE-Verhandlungen von 1975 wäre aber kein KSZE-Prozess eingeleitet worden, der zur Überwindung der Teilung Europas beigetragen habe. Bei der Durchsetzung der westlichen Interessen in den Verhandlungen bis zur Unterzeichnung der Schlussakte spielte die Bundesrepublik, wie diese Arbeit zeigt, eine aktive Rolle.

## **7.8 Bilanz zur KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland bis zur Unterzeichnung der Schlussakte**

Nach den langen Verhandlungen in Genf waren sich alle Teilnehmerstaaten über die Einberufung der letzten Phase der KSZE, d. h. über das Treffen der Staats- und Regierungschefs zur Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki, einig. Die Fortschritte oder Rückschritte in den Ost-West-Beziehungen in Europa hingen von den Beziehungen und der Kommunikation zwischen den beiden Weltmächten ab. Das Dilemma zwischen der Unverletzlichkeit der Grenzen und den friedlichen Grenzänderungen war im Februar 1975 durch direkte Gespräche zwischen Kissinger und Gromyko in Genf gelöst worden. Auch die festgefahrenen Verhandlungen über Korb 3 wurden durch direkte amerikanisch-sowjetische Kontakte auf Außenministerebene überwunden. Der Durchbruch, der den Gipfel von Helsinki vom 30.7 bis 1.8.1975 schließlich ermöglichte, wurde wiederum von Kissinger und Gromyko bei einem Treffen in Wien am 19. und 20.5.1975 erzielt.

Das bedeutet aber nicht, dass die übrigen Teilnehmer ohne Einfluss gewesen wären.<sup>1645</sup> Im Westen wurde die amerikanische Konferenzstrategie durch Rücksichtnahmen auf die Haltung der

---

Politbürobeschlusses Nr. 133 8/78 vom 24.2.1976, 8.7.1976, in: *SAPMO*, DY/ 30/IV B 2/20 Internationale Verbindungen.

<sup>1643</sup> Vgl. dazu Scholtyseck, a.a.O., S. 114; Dobrynin, a.a.O., S. 345 f.; Gaddis (2007), a.a.O., S. 235 f.

<sup>1644</sup> Zur Rolle der Menschenrechte im KSZE-Prozess vgl. u. a. Thomas, a.a.O.; Zubok, a.a.O., S. 237 f.

<sup>1645</sup> Die neutralen und blockfreien Staaten spielten eine nicht zu unterschätzende Rolle darin gespielt, den Verhandlungsprozess konstruktiv zu beeinflussen. Vgl. dazu Abschnitt 3.3 dieser Arbeit; Hanspeter Neuhold, 1973, „Die neutralen Staaten Europas und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“, in: *EA* 1973, S. 445-451; Schlotter, a.a.O., S. 71-73; Christian Nünlist, 2005, „Skepsis gegenüber Aktivismus der Schweiz. Neue Perspektiven zur KSZE-Politik von 1972 bis 1975“, in: *Neue Zürcher Zeitung*, S. 13 f.

westeuropäischen Allianz meist nachhaltig und oftmals auch entscheidend beeinflusst. Bei der Formulierung der westlichen Verhandlungspositionen übernahmen vor allem die neun EG-Staaten im Rahmen der EPZ die Führung. Zwar wäre die Unterzeichnung der Schlussakte ohne Einigung der Großmächte nicht möglich gewesen, es lässt sich jedoch nicht sagen, dass diese Einigung für sich alleine genügt hätte, um den Helsinki-Prozess voranzubringen.

Die Bundesregierung versuchte dabei sowohl im Rahmen der EPZ als auch durch direkte Kontakte zu den USA ihre Interessen u. a. bei Korb 1 und 3 durchzusetzen. Schon vor Beginn der Genfer Verhandlungen im September 1973 spielte sie eine aktive Rolle. Denn sie trug nicht nur zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Haltung des Westens bei, sondern brachte auch die für sie wichtigen Themen bezüglich der deutschen Frage in der Tagesordnung der KSZE unter und stellte ihre Ostpolitik dadurch auf eine multilaterale Grundlage. In der vorliegenden Arbeit lässt sich ihre KSZE-Politik bis zur Unterzeichnung der Schlussakte hinsichtlich der für sie wesentlichen Punkte wie folgt zusammenfassen:

- Bei der Ausbalancierung des Prinzipienkatalogs der Schlussakte kam es zu einem zähen Ringen um die Prinzipien der Unverletzlichkeit der Grenzen einerseits und der Zulässigkeit friedlicher Grenzänderung andererseits. Mit Blick auf ihre Zielsetzungen konnte die bundesdeutsche Delegation in Genf zunächst weder an der Einbindung einer Formulierung bezüglich der Möglichkeit zur friedlichen Grenzänderung in das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen noch danach als Alternativlösung an der Einbindung dieser Formulierung in das Gewaltverzichtsprinzip festhalten. Schließlich musste sie die Einbeziehung der Formel in das Prinzip der souveränen Gleichheit hinnehmen.<sup>1646</sup> Die Bundesregierung hat jedoch ihr Ziel erreicht, die Prinzipien der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Zulässigkeit friedlicher Grenzänderung miteinander zu verbinden.<sup>1647</sup> Darüber hinaus hatte der Westen mit dem Prinzip 10 „Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben“ seinen Standpunkt gewahrt, wonach die Prinzipien gleichrangig seien, also beispielsweise die Unverletzlichkeit nicht der friedlichen Veränderung, übergeordnet ist.<sup>1648</sup>
- Für die Fortdauer der Rechte und Verantwortlichkeiten der Viermächte konnte eine angemessene

---

<sup>1646</sup> Vgl. dazu Becker, a.a.O., S. 231.

<sup>1647</sup> Vgl. Staden, a.a.O., S. 40.

<sup>1648</sup> Ebenda, S. 40 f.



Formulierung gefunden werden, die diesen Ansprüchen des Westens ausreichend Schutz bot.<sup>1649</sup>

Diese Problematik wurde im Rahmen der Bonner Vierergruppe geprüft und es wurde eine Koordination der Positionen erreicht, die mit Rücksicht auf die berlin- und deutschlandpolitischen Interessen der Bundesregierung übereinstimmende Weisungen der vier Regierungen an ihre Genfer Delegationen erlauben sollte. Das Erreichen dieses Ziels sollte zur Offenhaltung der deutschen Frage bzw. zur Möglichkeit der Wiedervereinigung beitragen. Außerdem wurde den westlichen Verbündeten durch diese Koordination die Ängste vor einem Alleingang der bundesdeutschen Ostpolitik zunächst zerstreut.

- In Bezug auf die militärische Sicherheit konnte die Bundesregierung auf den engen Zusammenhang zwischen politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit aufmerksam machen. Die Einigung über vertrauensbildende Maßnahmen konnte der Westen insgesamt gewiss nicht befriedigen. Die Parameter der Maßnahmen waren kleiner ausgefallen als angestrebt. Darüber hinaus wurde die Umsetzung dieser Maßnahme durch die KSZE-Teilnehmerstaaten dadurch eingeschränkt, dass ihr Vollzug auf freiwilliger Basis erfolgen sollte.<sup>1650</sup> Das Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen, das auf eine gemeinsame Initiative des Westens und der Neutralen zurückgeht, wurde jedoch von der Bundesregierung als ein wichtiges Ergebnis der KSZE betrachtet, da es einen konkreten Ansatzpunkt für die Einbeziehung militärischer Aspekte der Sicherheit in den multilateralen Dialog bot.<sup>1651</sup> Daher war es das erste multilaterale Dokument, das von dem politischen Willen getragen wurde, die Gefahr eines bewaffneten Konflikts in Europa zu reduzieren und überraschenden Angriffen vorzubeugen. Die beschlossenen Maßnahmen sollten Missverständnisse und fehlerhafte Bewertungen militärischer Aktivitäten des Gegners verhindern und die militärische Lage stabilisieren.<sup>1652</sup>

- Das Konzept für Korb 3 „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ war vom Westen erst im Verlauf des Dialogs der Bündnisse eingeführt und Schritt um Schritt zur zentralen Gegenposition zum sowjetischen Ziel, der Legitimierung des Status quo in Europa, entwickelt

---

<sup>1649</sup> Siehe dazu Fernschreiben des britischen Außenministers Callaghan, 28.7.1975, in: *DPO*, Serie III, Bd. II, S. 454-460, hier S. 455.

<sup>1650</sup> Vgl. Becker, a.a.O., S. 232.

<sup>1651</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl, 24.9.1975, a.a.O., hier S. 1306.

<sup>1652</sup> Vgl. dazu Adam Daniel Rotfeld, 1988, „Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen“, in: Jacobsen et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 251-262, hier S. 253.

worden.<sup>1653</sup> Die Bundesregierung war bemüht, in diesem Bereich eine größere Durchlässigkeit der Grenzen in Mitteleuropa für Menschen, Ideen und Informationen zu bewirken. Die Schlussakte hat Erleichterungen bei der Familienzusammenführung, eine Verbesserung des Informationsaustauschs durch die Verbreitung von Zeitungen und Zeitschriften und Erweiterung der Möglichkeiten der menschlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Kontakte zwischen Ost und West angekündigt. Diese Ergebnisse waren für die Bundesregierung von Bedeutung, da diese Anliegen besonders das innerdeutsche Verhältnis betreffen sollten. Es war keineswegs ausgeschlossen, dass sie auch den Beginn eines Prozesses markieren könnten, der die Überwindung des Status quo einleiteten würde.<sup>1654</sup>

Bei den langwierigen Verhandlungen über die KSZE war es der Bundesregierung gelungen, hinsichtlich der Ost- und Deutschlandpolitik nicht in den Zustand vor den bilateralen Verträgen zurückzufallen, sondern das Erreichte sowie das Offenhalten der Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen und die „menschlichen Erleichterungen“ in einen Verhandlungskontext einzubringen und konkrete Ergebnisse zu erzielen, die den Menschen auf beiden Seiten der Teilungslinie in Europa zugute kommen sollten. In diesem Sinne konnte sie im Rahmen der KSZE sowohl die kurzfristigen als auch die langfristigen Ziele ihrer Ost- und Deutschlandpolitik durchsetzen. Dabei ist zu beachten, dass die KSZE-Politik der Bundesregierung nur auf der Basis einer engen westlichen Zusammenarbeit erfolgreich betrieben werden konnte. Die Bundesregierung war sich darüber im Klaren und spielte auch bei der Koordination der westlichen Positionen zur KSZE eine aktive Rolle. Im Rahmen der gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz wurde die westliche Kooperation nicht relativiert, sondern sogar gestärkt. Und auch die Erfolge der bundesdeutschen Ostpolitik wurden nicht in Frage, sondern bei der KSZE mit der Unterstützung ihrer westlichen Partner erneut unter Beweis gestellt.

---

<sup>1653</sup> Vgl. Staden, a.a.O., S. 43.

<sup>1654</sup> Becker, a.a.O., S. 233 f. Becker verweist mit Recht darauf, dass die Stellungnahmen der Bundesregierung zu den Ergebnisse im Bereich der humanitären Fragen sehr vorsichtig und zurückhaltend gewesen seien. „Diese reservierte Haltung war offenbar auch gegen die Befürchtungen der Kritiker gerichtet, die vor der Gefahr von zu großen Illusionen und eines Realitätsverlustes im Ost-West-Gegensatz warnten.“

## **8. Schlussbetrachtung – Egon Bahrs Konzeptionen und die KSZE-Politik der Bundesregierung**

Die Bedeutung der KSZE für die bundesdeutsche Ostpolitik wurde zunächst nicht sehr hoch eingeschätzt, da ein solches gesamteuropäisches Projekt den Zusammenhalt des Westens bzw. die Entwicklung der westeuropäischen politischen Zusammenarbeit in Frage stellen könnte. In Kapitel 2 wurde festgestellt, dass in Egon Bahrs gesamteuropäischen Vorstellungen die westeuropäische Integration längerfristig nicht günstig gesehen wurde, weil sich noch günstigere Aussichten für eine politische Zusammenarbeit ganz Europas ergeben könnten, wenn die Mehrzahl der europäischen Staaten Mitglied des gesamteuropäischen Sicherheitssystems werden würde. Es ist jedoch zu beachten, dass auch bei seinen Konzeptionen das Verhältnis zum westlichen Bündnis für die erfolgreiche Ost- und Deutschlandpolitik im Mittelpunkt stand. Bei Bahrs Zweistufenkonzept ging es zuerst um die Zwischenphase eines Systems der europäischen Sicherheit noch unter Ausklammerung der deutschen Frage, und danach um die Endphase der Friedensordnung mit Überwindung der deutschen Teilung. Aber bis zur Errichtung einer Europäischen Friedensordnung wären die NATO und der Zusammenhalt des Westens von großer Bedeutung, da nur so das Gleichgewicht, eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Entspannungspolitik, gewährleistet werden könnte. Insofern ist Bahr ein pragmatischer Visionär. Im Auswärtigen Amt der Großen Koalition unter Brandt hat Bahr die Überlegungen zu einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz ausgearbeitet, welche die KSZE in den Gesamtrahmen ihrer Deutschland- und Entspannungspolitik einpasste. Dahinter steckte seine Philosophie: „Veränderung des Status quo durch Anerkennung des Status quo.“

In der bilateralen Phase der Ostpolitik ist das Thema KSZE zunächst als Instrument für die weitere Entwicklung der Vereinbarungen mit der Sowjetunion, Polen und der DDR zu bezeichnen. Ein Ziel der Bundesregierung im Vorfeld einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz war es, die bilateralen Verhandlungen noch vor der Einberufung der multilateralen Vorverhandlungen zu beenden, um zu verhindern, dass die deutsche Frage zur Kernfrage der Konferenz würde. Beispielweise hingen die Bemühungen um einen Modus vivendi mit der DDR und die Verhandlungen der Vier Mächte über Berlin mit der KSZE zusammen. Dabei argumentierte die Bundesregierung mit Unterstützung ihrer westlichen Verbündeten, dass sie Fortschritte in diesen Verhandlungen als Voraussetzung für den Beginn multilateraler Vorbereitungen einer KSZE betrachte. In diesem Sinne machte die Ostpolitik der Bundesrepublik durch diese Verknüpfungen

den Weg für die KSZE frei. Egon Bahr hat eine große Rolle nicht nur als Theoretiker, sondern auch als Unterhändler bei Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion und der DDR gespielt.

Neben diesen zeitlichen Zusammenhängen standen bezüglich der einzelnen Themen der KSZE die Frage der Teilnahme der DDR, die Grenzfrage sowie die humanitären Fragen im Vordergrund. Bei der bilateralen Ostpolitik versuchte die Regierung Brandt einen Modus vivendi zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern des Ostblocks zu schaffen. Die DDR-Teilnahme an der KSZE warf nach der Regelung der innerdeutschen Beziehungen kein Statusproblem mehr auf. Bei der Grenzfrage hing die Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen eng mit den Rechten und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes zusammen. Im Laufe der Verhandlungen mit der Sowjetunion versuchte die Bundesregierung das Interesse der Westmächte bezüglich der Rechte und Verantwortlichkeiten aller Vier Mächte zu vertreten. Diese Rechte und Verantwortlichkeiten schränkten nämlich die bundesdeutsche Außenpolitik ein. Tatsächlich befürchteten allerdings die drei Westmächte eine zu unabhängige Außenpolitik der Bundesrepublik. Deshalb führte diese Einschränkung die drei Westmächte dazu, sich dadurch abzusichern, dass sie die Bundesrepublik in das westliche Bündnis zu verankern bestrebt waren. Der Modus-vivendi-Charakter der Ostverträge trug nicht nur zum Vorbehalt der möglichen Wiedervereinigung und der Grenzfrage, sondern auch zur Sicherung der Rechte und Verantwortlichkeiten der drei Westmächte bei. Diese Unberührtheit der Rechte und Verantwortlichkeiten spielte für die Westalliierten auch bei den Verhandlungen über die KSZE eine wichtige Rolle.

Im Hinblick auf die Frage der „menschlichen Erleichterungen“ wurde vor allem bei der Vereinbarung mit der DDR versucht, diese Frage zum Bestandteil des Modus vivendi und zur Kennzeichnung des besonderen Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Staaten zu machen. Auch in diesem Bereich wollte die Bundesregierung vor Beginn der multilateralen Vorbereitung der KSZE konkrete menschliche Erleichterungen in Form einer innerdeutschen Regelung schaffen. Dabei wurde die methodische Präferenz einer Politik der kleinen Schritte deutlich.

Bei der multilateralen Vorbereitung im westlichen Koordinationsrahmen standen die Bundesrepublik und ihre Partner vor der Aufgabe, die KSZE mit den anderen Ost-West-Verhandlungen zu verknüpfen, um die sowjetischen Interessen an dieser Konferenz zur Weiterentwicklung der anderen Verhandlungen zu nutzen. Bei der Aufarbeitung einer gemeinsamen westlichen Haltung zur KSZE wurde die Interessenlage der Bundesrepublik berücksichtigt, insbesondere im Hinblick auf ihren Wunsch, in den laufenden bilateralen Verhandlungen und in der

Berlin-Frage substanzielle Fortschritte zu erreichen. Die Interessen der Supermächte an der Ratifizierung des Moskauer Vertrages wurden im Zusammenhang mit dieser bundesdeutschen Junktin-Politik durch die sozial-liberale Regierung für die erfolgreiche Ratifizierung benutzt. Nach der Ratifizierung der Ostverträge im Mai 1972 war die Regierung Brandt weiter bemüht, die innerdeutschen Fragen von der Themenliste der KSZE auszuklammern und gleichzeitig die KSZE als Instrument zu nutzen, um sowohl die innerdeutschen Verhandlungen zu beschleunigen, als auch die Opposition vom baldigen Abschluss der innerdeutschen Verhandlungen zu überzeugen. Somit wurde diese Politik des Junktims von der Regierung Brandt erfolgreich betrieben.

Bei der Ausarbeitung der gemeinsamen Position des Westens zur KSZE versuchte die Bundesrepublik sowohl im Rahmen der EPZ, als auch durch direkte Kontakte zu den USA ihre Interessen bezüglich der deutschen Frage durchzusetzen. Bei den KSZE-Verhandlungen konnte sie zunächst das Ziel erreichen, die Verbindung der Prinzipien der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Zulässigkeit friedlicher Grenzänderungen deutlich zu machen. Auch die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte blieben zugunsten der Bundesrepublik und der Siegermächte unberührt. Das Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen macht den Kompromisscharakter der Schlussakte von Helsinki deutlich, aber damit wurde trotz des grundsätzlich freiwilligen Charakters eine Perspektive für mehr Vertrauen und Transparenz im militärischen Bereich eröffnet, an dem die Bundesrepublik starkes Interesse hatte. Darüber hinaus setzte sich die Bundesregierung dafür ein, dass die in den Ostverträgen ausgesparten „menschlichen Kontakte“ in den KSZE-Kontext einbezogen wurden. Sie verfolgte dabei die Absicht, die Punkte 14 bis 17 ihres Kasseler 20-Punkte-Plans über Grundsätze und Vertragselemente für die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR in einem multilateralen Rahmen zu operationalisieren. Sie erhoffte sich von der Konferenz mehr konkrete Ergebnisse, die den Menschen auf beiden Seiten der Teilungslinie zugute kämen. Somit konnte die Bundesrepublik ein dynamisches Element in den Helsinki-Prozess hineinbringen. Diese KSZE-Politik der Bundesregierung wäre aber ohne die Ostvertragswerke und die engen Abstimmungsprozesse innerhalb des westlichen Lagers ins Stocken geraten. Im Folgenden soll als Schlussfolgerung dieser vorliegenden Arbeit darauf eingegangen werden, inwieweit Bahrs außenpolitische Vorstellungen auf die operative Ost- und Deutschlandpolitik hinsichtlich der KSZE-Verhandlungen bis zur Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki wirkten, und wie dies mit Blick auf die innerwestliche Koordination interpretiert werden kann. Dabei soll dies auch unter Berücksichtigung der Theorien der internationalen Beziehungen analysiert werden.

## **Anspruch und Wirklichkeit – Widersprüche?**

Aus heutiger Sicht kann man feststellen, dass durch die Ostpolitik keineswegs ein innerer Wandel in den osteuropäischen Staaten, insbesondere in der DDR, bewirkt wurde, wie dies im ursprünglichen Konzept von Egon Bahr „Wandel durch Annäherung“ angedacht worden war. Bahr selbst bestätigt, dass die Geschichte der deutschen Einheit 1989/1990 anders gelaufen sei, als in seinen Vorstellungen, welche die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands durch die Schaffung eines gesamteuropäischen Systems anstrebten.<sup>1655</sup> Insofern besteht ein Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit seiner außenpolitischen Überlegungen.

Man darf aber nicht übersehen, dass es ohne den Beitrag der Ostpolitik Willy Brandts zur Entspannung in Europa keine Überwindung der deutschen und europäischen Teilung gegeben hätte. Die Kontinuitäten in der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik nach 1969 deuteten trotz ihrer unterschiedlichen Akzente darauf hin, dass die Politik der Regierung Brandt auch längerfristige Auswirkungen auf die bundesdeutsche Außenpolitik hatte. Bevor die Regierung Brandt die neue Ostpolitik einleitete, war die Bundesrepublik im sogenannten Ostblock als militaristisch und revanchistisch verschrien gewesen. Im Osten wurden der „Alleinvertretungsanspruch“, die Nichtanerkennung des Status quo in Europa und die Deklamationen zur Wiedervereinigung als Beweis für die aggressive deutsche Politik gewertet. Mit der von der Brandtschen Ost- und Deutschlandpolitik angestrebten Deideologisierung entfiel ein Feindbild, das den Herrschaftssystemen im Osten als Legitimationsgrundlage diente. Die Ostpolitik wurde als Verbindung von Deutschland- und Entspannungspolitik entworfen und stellte einen bundesdeutschen Beitrag zur Sicherung des Friedens in Europa dar. In der Literatur ist festzustellen, dass die westliche Entspannungspolitik angesichts einer subtilen, ironischen und unerwarteten Kausalität zwischen der Entspannung und dem Ende des Kalten Krieges zunächst das Gegenteil des Gewollten und gerade dadurch ihr eigentliches Ziel im Kalten Krieg erreichte.<sup>1656</sup> Wird aber angenommen, dass die sowjetische Zustimmung zu einer deutschen NATO-Mitgliedschaft im Laufe

---

<sup>1655</sup> Vgl. Egon Bahr und Günter Gaus im Gespräch, 1997, „’Die Geschichte ist anders gegangen’: Vom Wandel durch Annäherung zur Osterweiterung aus Hilflosigkeit“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Juni/1997, S. 696-703.

<sup>1656</sup> Vgl. Jussi M. Hanhimäki, 2000, „Ironies and turning points: Détente in Perspective“, in: Odd Arne Westad (Hrsg.), *Reviewing the Cold War*, London, S. 326-42. Rödder behauptet, „durch die Entspannungspolitik erzeugtes Vertrauen war gerade nicht der Bezugsrahmen für Gorbatschows Außenpolitik, sondern vielmehr die neue Konfrontation.“ Rödder, a.a.O., S. 144. Siehe auch ebenda, S. 152-154.

der Herstellung der deutschen Einheit 1989/1990 eine entscheidende Rolle spielte, sollte das durch die neue Ostpolitik erzeugte Vertrauen zwischen Bonn und Moskau nicht unterschätzt werden. Nach Bahrs Analyse sollte die Ostpolitik zwischen 1969 und 1972 das Gelände planieren und das „Gerümpel der Vergangenheit“ so weit beseitigen, dass es den Aufbau der Zukunft nicht behindere.<sup>1657</sup> Dass ein sowjetischer Diplomat im Rückblick davon spricht, „Ohne Ostpolitik kein Gorbatschow und ohne Gorbatschow keine deutsche Einheit“, wird in diesem Zusammenhang verständlich.<sup>1658</sup>

Es sollte dabei auch nicht außer Acht gelassen werden, dass sich Bahr dem Zweistufenkonzept anschloss. Nach diesen stufenweisen Vorstellungen bemühte sich die Bundesregierung zuerst, die bilateralen Beziehungen mit der Sowjetunion, mit Polen und mit der DDR zu verbessern. Dies ebnete den Weg für die weitere evolutionäre Entwicklung in Richtung auf eine Neuordnung Europas, in deren Rahmen auch eine Lösung der deutschen Frage angestrebt wurde. Durch die Normalisierung der Beziehungen zu den Warschauer-Pakt-Staaten nahm der deutsche „Sonderkonflikt“ an Bedeutung für die Ost-West-Beziehungen ab und verlor seine hemmende Wirkung auf die bundesdeutsche Außenpolitik.<sup>1659</sup> Insbesondere die Einigung über die Grenzfrage und die Fortschritte bei den humanitären Fragen auf bilateraler Ebene sowie die Frage der Viermächterechte ermöglichten es der Bundesregierung, bei den späteren KSZE-Verhandlungen ihre Interessen in diesen Fragen durchzusetzen. Damit bot die bei Bahrs stufenweisen Konzeptionen beschriebene Perspektive eines politischen Prozesses hin zu einem europäischen Sicherheitssystem die langfristige Orientierung für die folgenden praktischen Schritte in der Politik. Die Erfolge bei den bilateralen Verhandlungen wurden durch die KSZE multilateralisiert.

Neben dieser Multilateralisierung wurde das Thema KSZE auf bilateraler Ebene in der Ostpolitik auch als Hebel benutzt, zugunsten der Bundesrepublik die anderen Ost-West-Verhandlungen sowie die Berlin-Gespräche und die MBFR zu beschleunigen bzw. zu kontrollieren. Die mit der deutschen Frage zusammenhängende Problematik sollte nach bundesdeutscher Ansicht so wenig wie möglich auf die Tagesordnung der KSZE gesetzt werden. Auf operativer Ebene war sich die Regierung Brandt im Klaren über die Funktion der KSZE, und die bundesdeutschen Vorstellungen über den Zeitplan der Ost- und Deutschlandpolitik wurden trotz

---

<sup>1657</sup> Bahr (1999), a.a.O., S. 9.

<sup>1658</sup> Vgl. dazu Ash, a.a.O., S. 119; Fuchs, a.a.O., S. 255. Siehe auch Valentin Falin, 1993, *Politische Erinnerungen*, München. Die nachfolgende Idee Egon Bahrs von der „Gemeinsamen Sicherheit“ könnte großen Einfluss auf Michail Gorbatschows Begriff ‚Neues Denken‘ ausgeübt haben. Siehe dazu Michail Gorbatschow, 1987, *Perestroika*, München.

<sup>1659</sup> Zum „Sonderkonflikt“ vgl. Löwenthal, a.a.O.

der amerikanisch-sowjetischen Vereinbarungen berücksichtigt. Mit dieser Junktim-Politik bezüglich der KSZE konnte die Bundesrepublik vor Eintritt in die Vorbereitungsgespräche der KSZE einen Modus vivendi zur deutschen Frage erreichen. Bei der Durchsetzung der operativen ost- und deutschlandpolitischen Ziele der Bundesregierung spielte das Thema KSZE schon in der bilateralen Phase als Instrument eine wichtige Rolle.

Bei der Ausarbeitung der KSZE-Schlussakte wurde im Verlauf der innerwestlichen Abstimmungsprozesse deutlich, dass die Bundesregierung ganz aktiv anstrebte, nach den bilateralen Vereinbarungen die für sie wichtigen Themen bezüglich der deutschen Frage in der Tagesordnung der KSZE unterzubringen und ihre Ostpolitik dadurch auf eine multilaterale Grundlage zu stellen. Die Ergebnisse der KSZE-Schlussakte waren nur ein Minimalkonsens, der weit hinter den Erwartungen Bonn zurückblieb. Die Bewertung der KSZE bzw. Bahrs außenpolitischer Ideen hängt stark davon ab, ob das Erreichen ihrer kurz- und mittelfristigen Ziele positiv oder negativ beurteilt wird. In der vorliegenden Arbeit wird erörtert, dass es der Bundesregierung gelungen war, hinsichtlich der Ost- und Deutschlandpolitik das Erreichte sowie das Offenhalten der Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen und die „menschlichen Erleichterungen“ in einen Verhandlungskontext einzubringen und konkrete Fortschritte zu erzielen, die den Menschen auf beiden Seiten der Teilungslinie in Europa zugute kommen sollten. Zum einen können auch diese konkreten Ergebnisse als Bestandteil der „Politik der kleinen Schritte“ verstanden werden. Zum anderen waren die Perspektiven zur Lösung der „deutschen Frage“ nicht aus den Augen verloren, sondern offen gehalten. Ein bundesdeutscher Diplomat schreibt rückblickend: Der Eindruck dränge sich auf, „dass der Konsens der Schlussakte mehr westliches als östliches Ideengut widerspiegelt.“<sup>1660</sup> Die Frage, wie diese Leistungen zur Wiedervereinigung Deutschlands von 1990 beitragen, soll dahingestellt bleiben. Der Widerspruch zwischen kurz- und mittelfristigen Zielen einerseits und langfristigen Zielen andererseits bedeutet aber nicht, dass die ost- und deutschlandpolitischen Leistungen der Akteure bezüglich der bundesdeutschen KSZE-Politik vernachlässigt werden dürfen.

### **Vergrößerung des Handlungsspielraums der Bundesrepublik durch die neue Ostpolitik auf der Basis der Westbindung**

Die Ziele konnten durch die zahllosen Verhandlungen sowohl mit dem Osten als auch mit

---

<sup>1660</sup> Staden, a.a.O., S. 38.



dem Westen erreicht werden. Bei den Zielsetzungen der stufenweisen Konzeption Bahrs bestand ein Widerspruch in der Haltung zum westlichen Bündnis, und zwar im Hinblick auf die operative Ost- und Deutschlandpolitik und eine gesamteuropäisches Sicherheitssystem (vgl. Abschnitt 1.1). Die KSZE ist im Konzept einer „Europäischen Friedensordnung“ von Bahr und Brandt als Vorstufe zu einem europäischen Sicherheitssystem zu sehen, in dem die NATO und der Warschauer Pakt aufgelöst und dadurch auch die Teilung Deutschlands überwunden werden würden. Für die beiden Supermächte hingegen bedeutete die KSZE mehr oder weniger die Respektierung des Status quo in Europa. Die USA beurteilten das Projekt einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz zunächst skeptisch, weil sich Nixon und Kissinger mehr für bilaterale Verhandlungen mit der Sowjetunion als für die KSZE interessierten. Aus sowjetischer Sicht zielte die KSZE auf die Schaffung einer gesamteuropäischen Ordnung, die ihre „legitimen Interessen“ in Osteuropa als akzeptabel ansah. Unter diesen internationalen Konstellationen stellte die Bundesregierung ihr eigenes Interesse unter Berücksichtigung der dynamischen Elemente sowie der Möglichkeit der friedlichen Grenzänderung und der verbesserten Freizügigkeit dar: Überwindung der deutschen und europäischen Teilung, indem diese zunächst nicht verändert werden soll.

Außerdem war sich Bahr schon bei seinen gesamteuropäischen Konzeptionen über die Notwendigkeit der Beteiligung der USA an einem künftigen Sicherheitssystem in Europa im Klaren, da die europäische Friedensordnung nur als Ergebnis eines ausgewogenen Kräfteverhältnisses gegenüber der Sowjetunion in einem atlantischen Rahmen anzustreben sei. In den Verhandlungen mit der Sowjetunion machte die Bundesregierung ihre klare Ablehnung der Auflösung der Bündnisse deutlich und betonte gegenüber der Sowjetunion die westliche Solidarität. Bahr betonte in den 70er Jahren die notwendige Funktion der Bündnisse als Rückversicherung im Entspannungsprozess deutlicher als in seinen Stellungnahmen in den 60er Jahren.<sup>1661</sup> Auch die neuen Quellen bestätigen, dass es im Laufe der operativen Verhandlungen über das Ostvertragswerk engere Kontakte zwischen der Bundesrepublik und den drei Westmächten gab. Somit entwickelte die Ostpolitik der Bundesrepublik eine deutliche eigendynamische Triebkraft und versuchte die Entspannungspolitik der Vereinigten Staaten im europäischen und deutschen Interesse zu beeinflussen.

Die Haltung Bahrs zur westeuropäischen Einigung war noch ambivalenter. Bei Bahr unterschätzt die westeuropäische politische Zusammenarbeit, indem er davon ausgeht, dass sie die

---

<sup>1661</sup> Vgl. Rede Egon Bahrs in der Evangelischen Akademie am 11.7.1973, in: Egon Bahr, 1973, „Wandel durch Annäherung. Egon Bahr in Tutzing 1963 und 1973“, in: *Deutschland Archiv*, 8/1973, S. 865-873; Heinlein, a.a.O., S. 75.

künftige deutsche Einheit verhindern könnte. Andererseits machte er einen Unterschied zwischen der politischen Einheit Westeuropas und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen der EWG, die er unterstützte. In der Tat übernahm die Bundesrepublik auf der Ebene der operativen Politik bei der westeuropäischen Integration eine aktive Rolle. Das bedeutet aber nicht, dass die Regierung Brandt ihr Verhältnis zu den USA vernachlässigt hätte. Die „Europäisierung Europas“ kann zwar als Ausdruck einer eigenen Identität und eines neuen Selbstbewusstseins verstanden werden, sie sollte sich aber nicht gegen andere Nationen stellen und nur auf Grund der engen Beziehungen zu den USA formuliert werden.<sup>1662</sup> Auch hierbei spielten Bahrs langfristige und stufenweise Zielsetzungen eine wichtige Rolle.

Mit der Formulierung der neuen Ostpolitik war daher auf der praktischen Ebene keine Lockerung der bundesdeutschen Westverankerung verbunden. Haftendorn schreibt: „Nicht nur nach Osten, sondern auch nach Westen waren Gesten der Vertrauensbildung notwendig, ehe die Bundesrepublik und die drei Westmächte eine miteinander abgestimmte Politik führen konnten. Dies war die Voraussetzung für die gesamte Ostvertragspolitik.“<sup>1663</sup> Diese neue Ostpolitik musste stets mit den Bündnispartnern koordiniert werden und war so auch eine Funktion der Westpolitik. Zu Beginn der multilateralen Vorgespräche der KSZE im November 1972 hätten die Ziele und Interessen sowohl innerhalb der westlichen Koordinationsgremien der NATO und der EPZ, als auch in den Verhandlungsrunden in der Vorbereitungsphase effektiver abgestimmt werden müssen.

Die Absprache der eigenen Politik engte zunächst den Handlungsspielraum ein und steckte die Grenzen der bundesdeutschen Außenpolitik international ab. Gleichzeitig ermöglichte diese Verflechtung aber auch, dass die deutschen Positionen durch die Absicherung im Bündnis gegenüber den osteuropäischen Verhandlungspartnern gestärkt wurden. Auch bei der Formulierung der gemeinsamen Position des Westens zur KSZE spielte die Bundesrepublik eine aktive Rolle. Dabei ist zu beachten, dass die KSZE-Politik der Bundesregierung nur auf der Basis einer engen westlichen Zusammenarbeit erfolgreich betrieben werden konnte. Im Rahmen der gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz wurde die westliche Kooperation nicht relativiert, sondern sogar gestärkt. Für die Bundesrepublik bedeutete die Einbindung in das westliche Bündnis auch eine Ausweitung ihres Handlungsspielraums.

Durch die Veränderungen in den Ost-West-Beziehungen, die seit Mitte der 60er Jahre

---

<sup>1662</sup> Der Begriff der „Europäisierung Europas“ wurde später durch Peter Bender popularisiert. Vgl. Peter Bender, 1982, *Das Ende des ideologischen Zeitalters. Die Europäisierung Europas*, Berlin. Siehe auch Haftendorn (2005), a.a.O., S. 9.

<sup>1663</sup> Haftendorn (2001), a.a.O., S. 217.

durch die wachsende Entspannungsbereitschaft zwischen den Supermächten geprägt waren, wurde die ost- und deutschlandpolitische Neubestimmung der Regierung Brandt nicht nur realisierbar, sondern geradezu notwendig, um eine Isolierung der Bundesrepublik innerhalb des Westens zu vermeiden. Durch die Brandtsche Ost- und Deutschlandpolitik stellte die Bundesrepublik kein Entspannungshindernis mehr dar. Diese Ostpolitik der frühen 70er Jahre stellte somit eine Anpassungsleistung der bundesdeutschen Außenpolitik an die veränderten internationalen Bedingungen dar. Es scheint so zu sein, dass man die Brandtsche Ostpolitik aus der Perspektive des Neorealismus, der die Außenpolitik ausgehend von der relativen Stellung der Macht [sogenannte „internationale politische Struktur“] erklärt und die Bedeutung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen betont, verstehen kann. Zwar konnte Willy Brandts Ostpolitik nur unter den Bedingungen einer Supermächte-Détente in Einklang mit der Politik der Verbündeten, insbesondere der amerikanischen Politik, entstehen und fortgeführt werden. Das trug jedoch zur Entspannung zwischen dem Osten und dem Westen in Europa bei. Die Unterzeichnung der Verträge von Moskau und Warschau und die Normalisierung der Beziehungen zur DDR machten den Weg frei zur Eröffnung der KSZE. Durch die Schlussakte von Helsinki war der Grundstein für die Errichtung einer europäischen Sicherheitsordnung gelegt. Die Bundesrepublik spielte dabei eine aktive Rolle und brachte den Entspannungsprozess durch Egon Bahrs Konzeption voran. Die Supermächte konditionierten zwar den KSZE-Prozess in vielfältiger Weise, determinierten ihn aber nicht.<sup>1664</sup> Und dieser Prozess bildet die Voraussetzung, unter der 15 Jahre später die deutsche Einheit erreicht werden konnte. Durch Dialogbereitschaft konnte wenigstens partiell Spannung abgebaut werden. Durch das sich allmählich herausbildende Klima der Entspannung, des Vertrauens und der beginnenden Kooperation wurden Konfrontationen überhaupt erst abgebaut und wurde Wandel möglich. Mit anderen Worten, Brandts Ostpolitik übte direkten und indirekten Einfluss auf die Änderungen der „internationalen politischen Strukturen“ sowie auf die KSZE als die Einrichtung der europäischen Entspannung und auf das Ende des Ost-West-Konflikts in Europa unter einer langfristigen Perspektive aus. Die Brandtsche Außenpolitik könnte ein Lehrstück dafür sein, wie aus einer Position der Schwäche gegenüber den außenpolitischen Mitspielern das eigene Ziel erreicht werden kann.<sup>1665</sup>

Insofern ging es nicht nur um eine passive Einordnung in die allgemeine Entspannungsphase, sondern darüber hinaus um eine aktive Anpassung der bundesdeutschen

---

<sup>1664</sup> Link (1989), a.a.O., S. 83.

<sup>1665</sup> Vgl. Bahr (1999), a.a.O., S. 8 f. Timothy Garton Ash charakterisierte Egon Bahrs „Wandel durch Annäherung“ als einen „Judo-Umschwung“. Ash, a.a.O., S. 75.

Außenpolitik. Die Regierung Brandt bemühte sich um Abstimmung mit den westlichen Partnerstaaten im Rahmen bi- und multilateraler Konsultationsmechanismen. Mit der gelungenen Absicherung und Einbettung der Ostpolitik im westlichen Bündnis- und Integrationssystem konnte die Bundesregierung ihren außenpolitischen Handlungsspielraum sowohl gegenüber Ost- als auch Westeuropa und den USA vergrößern. Dies zeigte sich nicht nur in den ostpolitischen Ergebnissen, sondern auch in der Multilateralisierung des Entspannungsprozesses, zu dem die Bundesrepublik einen wichtigen Beitrag leisten konnte.

Auf innenpolitischer Ebene stärkten darüber hinaus die knappen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag zusätzlich die Verhandlungsposition der Bundesregierung gegenüber Moskau und Ost-Berlin, wie auch gegenüber den westlichen Verbündeten. Ironischerweise führte die von der Opposition vorgetragene Kritik der neuen Ostpolitik der Regierung zur Unterstützung nicht nur durch die westlichen Partner, sondern auch durch die Sowjetunion, welche beide keine Destabilisierung der innenpolitischen Lage der Bundesrepublik wollten. Mit ihren Forderungen nach einer Verankerung der Menschenrechte in Korb 3 der Schlussakte und der Möglichkeit der friedlichen Grenzänderung in Korb 1 sicherte die Opposition der Bundesregierung auch eine stärkere Verhandlungsposition bei der KSZE, indem die Bundesregierung ihre Interessen im Zusammenhang mit der Grenzfrage und den menschlichen Kontakten besser durchsetzen konnte. Diese Aspekte könnten aus der theoretischen Perspektive als „Zwei-Ebenen-Spiel“ analysiert werden.

### **Egon Bahrs außenpolitische Ideen und die KSZE-Politik der Bundesregierung**

Der KSZE-Prozess und die Rüstungskontrollvereinbarungen waren bei Bahrs außenpolitischen Überlegungen die Zwischenstufe zwischen dem ostpolitischen Vertragswerk und einer neuen europäischen Friedensordnung, in der die Bündnisse durch ein neues Sicherheitssystem abgelöst werden würden. In der praktischen Politik war diese Strategie aber wegen der Détente-Krise in der zweiten Hälfte der 70er Jahre noch vor Erreichen der Zwischenstufe ins Stocken geraten. Die sowjetische Überrüstung führte dazu, dass eine kooperativ vereinbarte Balance der militärischen Kräfte auf niedrigem Niveau durch Rüstungskontrollorgane nicht erreicht werden konnte, so dass die machtpolitische Voraussetzung intersystemarer Zusammenarbeit entfiel. Link bewertete, dass unter diesen negativen Bedingungen keine Variante der gesamteuropäischen Friedensordnung eine

Realisierungschance hatte.<sup>1666</sup> Auch diese Einschätzung hängt mit den Widersprüchen zwischen den kurz- und mittelfristigen und den längerfristigen Zielen der Konzeptionen Bahrs zusammen.

In der vorliegenden Arbeit wird die bundesdeutsche KSZE-Politik bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte untersucht. Zwar konnte die Bundesregierung vor Eintreten in die KSZE die bilateralen Ostverträge bis zum Grundlagenvertrag abschließen und dadurch einen *Modus vivendi* erreichen, dieser im wesentlichen bilaterale Ausgleich sollte jedoch auf der KSZE durch multilaterale Vereinbarungen ergänzt werden, durch welche die Entspannung konsolidiert und stabilisiert werden konnte. Insofern war die KSZE nunmehr eine Konferenz über Deutschland, obwohl keine Delegation in Genf darauf hinwies.<sup>1667</sup> Dies waren doch langwierige Verhandlungen, die zum Forum wurden, in dem die Delegationen im unmittelbaren Dialog artikulieren und miteinander verhandeln konnten und mussten. Im Laufe dieser Konfrontationen traten die fundamentalen Unterschiede der Auffassungen und Interessen zwischen dem Westen und dem Osten deutlich zutage. Am Ende waren schließlich auch die machtpolitischen Interessengegensätze zwar nicht allein, aber doch in gewissem Umfang auch durch die ideologischen Gegensätze bedingt. Unter diesen komplizierten Umständen verfolgte die Bundesregierung auf der gesicherten Grundlage des westlichen Bündnisses ihre eigenen nationalen Interessen.

In den bei den KSZE-Verhandlungen behandelten drei Themen, die in dieser vorliegenden Arbeit anhand neuer Dokumente detailliert untersucht wurden, nämlich die Unverletzlichkeit der Grenzen, die vertrauensbildenden Maßnahmen und die Zusammenarbeit im humanitären Bereiche, war die Ostpolitik Willy Brandts multilateralisiert. Im Prinzipienkatalog hat die bundesdeutsche Delegation zuletzt ihr Ziel erreicht, die Prinzipien der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Zulässigkeit friedlicher Grenzänderung miteinander zu verbinden. Mit den Ergebnissen aus Korb 3 waren „menschliche Erleichterungen“ nicht nur zwischen der Bundesrepublik und der DDR, sondern auch im gesamteuropäischen Rahmen erreicht worden. Im Bereich der militärischen Sicherheit wurden zwar die Abrüstung und die Truppenreduzierung nicht im Rahmen der KSZE, sondern bei den MBFR behandelt, aber mit der Einigung über die vertrauensbildenden Maßnahmen konnten die sicherheitspolitischen Ziele der Bundesrepublik verfolgt werden, die auch bei Bahrs Vorstellungen von Bedeutung waren. Sollten neue Druckmittel gegen autoritäre Regime aufgrund

---

<sup>1666</sup> Link (1989), a.a.O., S. 89.

<sup>1667</sup> Maresca, a.a.O., S. 81. In den Genfer Verhandlungen wurde vom britischen Außenministerium zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei der KSZE immerhin mehr um die deutsche Frage handelte als um nichts. Vgl. Brief Hildyards an Killick, 24.12.1974, a.a.O., hier S. 365.

der vom Helsinki-Prozess eingeleiteten „Transparenz“ zur Verfügung stehen,<sup>1668</sup> dürften die kleinen Schritte sowohl im Bereich der menschlichen Erleichterungen als auch bei den vertrauensbildenden Maßnahmen nicht übersehen werden. Für die Bundesrepublik bedeutete die KSZE also vornehmlich den Beginn eines langwierigen Entspannungsprozesses mit dem Ziel, im Rahmen der übergreifenden Ost-West-Zusammenarbeit zu einer verstärkten Annäherung der beiden Seiten zu gelangen.<sup>1669</sup>

Mit diesen drei Bereichen wurden die wesentlichen Elemente Bahrs außenpolitischer Ideen bei der operativen KSZE-Politik umgesetzt, die auf praktische Fortschritte abzielte. Die KSZE-Verhandlungen waren auch ein ständiges Bemühen von Ost und West, „sich gegenseitig realistischer einzuschätzen, d. h. die unterschiedlichen Interessenlagen, die variablen Intentionen und psychologischen Implikationen zur Kenntnis zu nehmen, den jeweiligen politischen Handlungsspielraum des Gegenübers abgewogener auszuloten und auf die Besonderheiten der Systeme Rücksicht zu nehmen.“<sup>1670</sup> Die Leistungen der Bundesregierung bei der KSZE können insgesamt als eine erfolgreiche Multilateralisierung der neuen Ostpolitik Brandts bezeichnet werden, die trotz der späteren Stagnation der Ost-West-Entspannung nicht unterschätzt werden sollte.

Ferner kann dieser Prozess auch als ein Beispiel für die operative Umsetzung außenpolitischer Ideen interpretiert werden. Welche Rolle die Ideen bei der außenpolitischen Analyse spielen, wird im Zusammenhang mit der Regime-Analyse im Bereich der Theorien der Internationalen Beziehungen bisher intensiv debattiert.<sup>1671</sup> Im Falle der KSZE-Verhandlungen wird deutlich, inwieweit Bahrs außenpolitische Vorstellungen über bilaterale Verträge zur bundesdeutschen KSZE-Politik auf gesamteuropäischer Ebene umgesetzt wurden. Das war weder ein leichter noch ein evolutionärer Prozess. Aber diesen komplizierten Interessenausgleich und dessen Kompromissprozess zu untersuchen, ohne die realistische Berücksichtigung sowohl der individuellen als auch der innen- und außenpolitischen Faktoren in Zusammenhang mit Bahrs stufenweiser außenpolitischen Vorstellungen aus den Augen zu verlieren, soll dazu beitragen, die Ostpolitik Willy Brandts nüchtern einzuordnen. Angesichts Bahrs Zwischenstufenkonzept wurden

---

<sup>1668</sup> Vgl. Gaddis (2007), a.a.O., S. 330.

<sup>1669</sup> Zur Rolle von „Kommunikation“ im neuen ostpolitischen Denken siehe Gottfried Niedhart, 2006, „Deeskalation durch Kommunikation. Zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland in der Ära Brandt“, in: Corinna Hauswedell (Hrsg.), *Deeskalation von Gewaltkonflikten seit 1945*, Essen, S. 99-114.

<sup>1670</sup> Jacobsen u. a. (Hrsg.), II, S. 489.

<sup>1671</sup> Zur Rolle von Ideen in den Internationalen Beziehungen siehe u.a. Jachtenfuchs, a.a.O.; Antje Wiener, 2003, „Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft“, in: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen: Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, S. 133-159, hier S. 143-145.

die kurz- und mittelfristigen Ziele, die auf der Basis der längerfristigen Perspektive formuliert wurden, in der operativen Außenpolitik der Regierung Brandt und in der bundesdeutschen KSZE-Politik umgesetzt, auch wenn diese Umsetzung nicht komplett gelungen war. Ohne seine langfristige Vision hätte es jedoch keinen Aufbruch zu einer neuen Ostpolitik gegeben.

Abschließend dürfen die Worte Egon Bahrs zitiert werden, die im Vorwort seines unveröffentlichten Buchs „Was nun?“ von 1965/1966 stehen:

„[...] die Lösung der deutschen Frage ist eine Aufgabe geworden, so groß und umwälzend, die Lage Europas so tief verändernd, dass man sich ihr nicht ohne die Hilfe einer positiven Utopie nähern kann.[...] Ein Haus zu planen, verlangt die Fähigkeit, etwas zu sehen, was es noch nicht gibt.[...] Der Bau wird viel Ärger bringen, ihn zuweilen daran zweifeln lassen, ob es klug war, ihn überhaupt zu beginnen, er wird teurer werden als geplant und zum Schluss herrlich sein.[...] Dieses Buch hat also nicht die Absicht, ein perfektes Rezept anzubieten, sondern es will eine Konstruktionsmöglichkeit zur Diskussion stellen.“<sup>1672</sup>

---

<sup>1672</sup> Bahr (1965/1966), a.a.O., S. 1-3.

## 9. Abkürzungsverzeichnis

AAPD	Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland
ABM	Anti-Ballistic Missiles
ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik
AdsD	Archiv der sozialen Demokratie
AM	Außenminister
BAK	Bundesarchiv Koblenz
BK	Bundeskanzler
BM	Bundesminister
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CBM	Confidence Building Measures
CDU	Christlich-Demokratische Union
COCOM	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
COMECON	Council for East-West Trade Policy
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe
ČSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
CSU	Christlich-Soziale Union
DEB	Depositum Egon Bahr
DBPO	Documents on British Policy Overseas
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DzD	Dokumente zur Deutschlandpolitik
EA	Europa-Archiv
ECE	Economic Commission for Europe
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESK	Europäische Sicherheitskonferenz
ESS	Europäische Sicherheitssystem
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FDP	Freie Demokratische Partei
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HAS	Helmut-Schmidt-Archiv
IWF	Internationaler Währungsfonds
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSE	Konferenz über Sicherheit in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVAE	Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa
MAC	Mutually Acceptable Conditions
MBFR	Mutual Balanced Force Reductions
MD	Ministerialdirigent
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
MLF	Multilateral Force
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries



Ord.	Ordner
PAAA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amts
PK	Politische Komitee
PVAP	Polnische Vereinigte Arbeiterpartei
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
SALT	Strategic Arms Limitations Talks
SAPMO	Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisation der DDR im Bundesarchiv
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StS	Staatssekretär
SU	Sowjetunion
TOP	Tagesordnungspunkt
TzD	Texte zur Deutschlandpolitik
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNO	United Nations Organization
USA	United States of America
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VS	Verschlusssache
VN	Vereinte Nationen
WBA	Willy-Brandt-Archiv
WEU	Westeuropäische Union
WP	Warschauer Pakt
ZK	Zentralkomitee
ZJD	Zehn Jahre Deutschlandpolitik

## 10. Quellen- und Literaturverzeichnis

### Archivübersicht

- Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (*AdsD*), Bonn:
  - Depositum Egon Bahr (*DEB*)
  - Bundestagsfraktion der SPD 1963-1975
  - Parteivorstand der SPD, Protokolle des Präsidiums 1963-1975
  - Parteivorstand der SPD, Protokolle des Parteivorstandes 1963-1975
  - Pressemitteilungen und Informationen der SPD.
- Willy-Brandt-Archiv im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (*WBA*):
  - Publizistische Äußerungen Willy Brandts 1933-1992 (A3)
  - Bundesminister des Auswärtigen und Vizekanzler der Regierung der Großenkoalition 1966-1969 (A7)
  - Bundeskanzler und Bundesregierung 1969-1974 (A8)
  - Schriftwechsel/Aufzeichnungen geheim/vertraulich (A9)
  - Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Parteivorsitzender/ Parteipräsidium/ Parteivorstand 1964-1987 (AII)
  - Verbindungen mit Mitgliedern des Präsidiums, sozialdemokratischen Bundesministern und Staatssekretären in obersten Bundesbehörden (AII.3)
  - Verbindungen mit Referaten, Abteilungen, Büros des Erich-Ollenhauer-Hauses, Gremien beim Parteivorstand sowie Arbeitsgemeinschaften und Verbänden in der SPD (Bundesebene) (AII.4).
- Helmut-Schmidt-Archiv im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (*HSA*).
- Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung (*ACDP*), Sankt Augustin:
  - Nachlass Alois Mertes (01-403)
  - Nachlass Kurt Birrenbach (01-433)
  - Nachlass Kurt Georg Kiesinger (01-226)
  - Nachlass Werner Marx (01-356)
  - CDU/CSU-Bundestagsfraktion (08-001)
  - Arbeitskreis V der CDU/CSU-Bundestagsfraktion 1969-1973 (08-006).
- Bundesarchiv Koblenz (*BAK*):
  - Bestand Bundeskanzleramt (B 136)
  - Bundesministerium für gesamtdeutsche Beziehungen (B 137)
  - Nachlass Rainer Barzel (N 1371)
  - Nachlass Karl Carstens (N 1337).
- Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (*PAAA*), Berlin:
  - Bestand 28 (Referat 212; Fragen der allgemeinen Ost-West-Beziehungen, u. a. KSZE)
  - Bestand 40 (Referate II A3; Ost-West-Beziehungen)
  - Bestand 41 (Referate II A4, 213; Sowjetunion)
  - Bestand 42 (Referate II A5, 214; Ostblockstaaten)
  - Bestand B1 (Ministerbüro)
  - Bestand B2 (Staatssekretär)
  - Bestand B 150 (Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland).
- Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (*SAPMO*), Berlin:
  - DY/ 30/IV A 2/20/85 Internationale Verbindungen
  - DY/ 30/IV B 2/20 Internationale Verbindungen
  - DY/ 30/ 2375 Honecker
  - DY/ 30/ 2376 Honecker
  - DY/ 30/ IV 2/2.035/ 62 Axen
  - DY/ 30/ IV 2/2.035/ 149 Axen

## Dokumentenpublikationen

- *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte. Jahresband 1963 (Teilbände I-III); Jahresband 1964 (Teilbände I-II); Jahresband 1965 (Teilbände I-III); Jahresband 1966 (Teilbände I-II); Jahresband 1967 (Teilbände I-II); Jahresband 1968 (Teilbände I-II); Jahresband 1969 (Teilbände I-II); Jahresband 1970 (Teilbände I-II); Jahresband 1971 (Teilbände I-II); Jahresband 1972 (Teilbände I-II); Jahresband 1973 (Teilbände I-II); Jahresband 1974 (Teilbände I-II); Jahresband 1975 (Teilbände I-II), München 1994-2006.
- Auswärtiges Amt (Hrsg.), 1990, *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß*, Bonn.
- Auswärtiger Ausschuß (Hrsg.), 2004, *Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1961-1965*, Bd. I-II, Düsseldorf.
- Auswärtiger Ausschuß (Hrsg.), 2006, *Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1965-1969*, Bd. I-II, Düsseldorf.
- Békés, Csaba/Anna Locher/Christian Nuenlist (Hrsg.), 2005, *Records of the Meetings of the Warsaw Pact Deputy Foreign Ministers*, Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact (PHP), unter: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?id=15700>, [25.5.2007].
- Brandt, Willy, 1971, *Reden und Interviews 1968-1969*, Bonn.
- Brandt, Willy, 2000, *Auf dem Weg nach vorn. Willy Brandt und die SPD 1947-1972* (Berliner Ausgabe, Bd. 4), bearb. von Daniela Münkel, Bonn.
- Brandt, Willy, 2003, *Die Entspannung unzerstörbar machen. Internationale Beziehungen und die deutsche Frage 1974-1982* (Berliner Ausgabe, Bd. 9), bearb. von Frank Fischer, Bonn.
- Brandt, Willy, 2005, *Ein Volk der guten Nachbarn. Außen- und Deutschlandpolitik 1966-1974* (Berliner Ausgabe, Bd. 6), bearb. von Frank Fischer, Bonn.
- Buchstab, Günter (Bearb.), 2005, *Kurt Georg Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“ Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1965-1969*, Düsseldorf.
- Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs (Hrsg.), 2002, *Dokumente zur Deutschlandpolitik VI/1 (1969/70)*, München.
- Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs (Hrsg.), 2004, *Dokumente zur Deutschlandpolitik. VI/2 (1971/72; Bahr –Kohl - Gespräche 1970-73)*, München.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), 1971-1981, *Dokumente zur Deutschlandpolitik. IV/1-12 (10.12.1958-30.11.1966)*, Frankfurt a. M.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), 1984, *Dokumente zur Deutschlandpolitik. V/1 (1.12.1966-31.12.1967)*, Frankfurt a. M.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), 1987, *Dokumente zur Deutschlandpolitik. V/2 (1.1.1968-31.12.1968)*, Frankfurt a. M.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), *Texte zur Deutschlandpolitik*, Bonn.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), 1980, *Zehn Jahre Deutschlandpolitik: Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969-1979. Bericht und Dokumentation*, Bonn.
- Foreign and Commonwealth Office (Hrsg.), 1997, *Documents on British Policy Overseas, Series III, Bd. I: Britain and the Soviet Union, 1968-72*, London.
- Foreign and Commonwealth Office (Hrsg.), 1997, *Documents on British Policy Overseas, Series III, Bd. II: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-75*, London.
- Foreign and Commonwealth Office (Hrsg.), 2001, *Documents on British Policy Overseas, Series III, Bd. III: Détente in Europe, 1972-76*, London.
- Jacobsen, Hans-Adolf/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hrsg.), 1973, *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE): Analyse und Dokumentaton*, Köln.
- Jacobsen, Hans-Adolf/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hrsg.), 1978, *Sicherheit und Zusammenarbeit in*

- Europa (KSZE) 1973-1978*, Bd. II, Köln.
- Kimmel, Adolf/Pierre Jardin (Hrsg.), 2002, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1963. Eine Dokumentation in Zusammenarbeit mit dem Deutsch-Französischen Institut*, Opladen.
  - Meissner, Boris (Hrsg.), 1970, *Die deutsche Ostpolitik 1961-1970. Kontinuität und Wandel. Dokumentation*, Köln.
  - Münch, Ingo von (Hrsg.), 1968, *Dokumente des geteilten Deutschland*, Stuttgart.
  - Münch, Ingo von (Hrsg.), 1976, *Dokumente des geteilten Deutschland BandII: seit 1968*, Stuttgart.
  - Potthoff, Heinrich (Barb.), 1993, *Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. 3. Sitzungsprotokolle 1961-1966*, Bd.1/2, Düsseldorf.
  - Potthoff, Heinrich, 1997, *Bonn und Ost-Berlin 1969-1982: Dialog auf höchster Ebene und vertrauliche Kanäle. Darstellung und Dokumente*, Bonn.
  - Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), 1971, *Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 12. August 1970 und mit der Volksrepublik Polen vom 7. Dezember 1970*, Bonn.
  - *Pressemitteilungen der SPD*, 1958-1998, unter: [http://library.fes.de/library/index\\_gr.html](http://library.fes.de/library/index_gr.html) [20.11.2007].
  - Schmitt, Franz J. (Hrsg.), 1973, *Deutschland- und Ostpolitik im Deutschen Bundestag*, Bd. I-III, Bonn.
  - Schramm, Friedrich-Karl/Wofram-Georg Riggert/Alois Friedel (Hrsg.), 1972, *Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954-1972*, Frankfurt a. M.
  - *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*, Bonn, 1950 ff.
  - Volle, Hermann/Wolfgang Wagner (Hrsg.), 1976, *KSZE, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*, Bonn.
  - Vorstand der SPD (Hrsg.), 1966, *Protokoll der Verhandlungen und Anträge vom Parteitag der SPD vom 1.-5.6.1966 in Dortmund*, Dortmund/Hannover.
  - Vorstand der SPD (Hrsg.), 1968, *Parteitag der SPD vom 17.-21.3.1968 in Nürnberg, Protokoll der Verhandlungen*, Bonn.
  - Vorstand der SPD (Hrsg.), 1969, *Parteitag der SPD vom 16.-18.4.1969 in Bad Godesberg, Protokoll der Verhandlungen*, Bonn.
  - Vorstand der SPD (Hrsg.), 1970, *Parteitag der SPD vom 11.-14.5.1970 in Saarbrücken, Protokoll der Verhandlungen/Angenommen und überwiesene Anträge*, Bonn.
  - Vorstand der SPD (Hrsg.), 1971, *Außerordentlicher Parteitag der SPD vom 18.-20.11.1971 in Bonn, Protokoll der Verhandlungen/Anlagen*, Bonn.
  - Vorstand der SPD (Hrsg.), 1972, *Außerordentlicher Parteitag der SPD vom 12.-13.10.1972 in Dortmund, Protokoll der Verhandlungen / Dokumentarischer Anhang*, Bonn.
  - Vorstand der SPD (Hrsg.), 1973, *Parteitag der SPD vom 10.-14. 4.1973 in Hannover, Band I: Protokoll der Verhandlungen/Anlagen*, Bonn.

### Literaturverzeichnis

- Acimovic, Ljubivoje, 1969, „Die blockfreien Länder und die europäische Sicherheit“, in: *Europa-Archiv*, 23/1969, S. 815-822.
- Acimovic, Ljubivoje, 1981, *Problems of Security and Cooperation in Europe*, Alphen aan den Rijn.
- Adomeit, Hannes, 1998, *Imperial Overstretch*, Baden-Baden.
- Aichbauer, Thomas, 1993, *Die Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland in der Ära Brandt*, Diplom-Arb., Univ. Wien.
- Albert, Reiner/Gottfried Niedhart, 1994, „Vom System- zum Machtkonflikt: die Sowjetunion in der westdeutschen Bedrohungswahrnehmung“, in: Arnold Sywottek (Hrsg.), *Der Kalte Krieg – Vorspiel zum Frieden?*, Münster/Hamburg.
- Albert, Reiner, 1995, „Das Sowjetunion-Bild in der sozial-liberalen Ostpolitik 1969-1975“, in: *Tel Aviver Jahrbuch für deutsche Geschichte*, 24, S. 299-326.

- Allardt, Helmut, 1973, *Moskauer Tagebuch. Beobachtungen, Notizen, Erlebnisse*, Düsseldorf/Wien.
- Allison, Graham T., 1971, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston.
- Ash, Timothy Garton, 1993, *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*, New York.
- Ash, Timothy Garton, 1994a, "Germany's Choice", in: *Foreign Affairs*, July/August (1994), S. 65-81.
- Ash, Timothy Garton, 1994b, „Rückblick auf die Entspannung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B14/94, S. 3-10.
- Axen, Hermann, mit Harald Neubert, 1996, *Ich war ein Diener der Partei*, Berlin.
- Bahr, Egon, 1966, „Nach dem abgesagten Redneraustausch SPD-SED“, in: *Außenpolitik*, 8/1966, S. 475-479.
- Bahr, Egon, 1973, "Renunciation of Force and the Alliance", in: *Außenpolitik. German Foreign Affairs Review*, 24/3, S. 243-254.
- Bahr, Egon, 1973, „Wandel durch Annäherung. Egon Bahr in Tutzing 1963 und 1973“, in: *Deutschland Archiv*, 8/1973, S. 862-873.
- Bahr, Egon, 1982, *Was wird aus den Deutschen?*, Hamburg.
- Bahr, Egon, 1991, *Sicherheit für und vor Deutschland*, München/Wien.
- Bahr, Egon, 1996, *Zu meiner Zeit*, München.
- Bahr, Egon, und Günter Gaus im Gespräch, 1997, „'Die Geschichte ist anders gegangen': Vom Wandel durch Annäherung zur Osterweiterung aus Hilflosigkeit“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Juni 1997, S. 696-703.
- Bahr, Egon, 1998, *Der Nationalstaat: Überlebt und unentbehrlich*, Göttingen.
- Bahr, Egon, 1999, *Willy Brandts europäische Außenpolitik* (Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung 3), Berlin.
- Bahr, Egon/Alfred Grosser, 1999, *Auftakt zur Ära Brandt: Gedanken zur Regierungserklärung Willy Brandts vom 28. Oktober 1969* (Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung 5), Berlin.
- Bahr, Egon, und Günter Gaus im Gespräch, 2000, „'Laßt uns so tun, als seien wir souverän': Über die Politik der Ostverträge“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Juli 2000, S. 791-802.
- Bahr, Egon, 2007, *Der Weg zur Entspannungspolitik. Vortrag anlässlich einer Veranstaltung in Bonn am 5.12.2006*, Bonn.
- Banchoff, Thomas, 1999, *The German Problem Transformed*, Michigan.
- Bange, Oliver, 2003, "Ostpolitik – the Hidden Agenda", open paper delivered at the London School of Economics, 26 February 2003, unter: <http://www.detente.de/publications/download/article3.pdf>, [28.5.2004].
- Bange, Oliver, 2004a, "Ostpolitik as a source of intra-bloc tensions“, unter: <http://www.detente.de/publications/download/article11.pdf>, [2.5.2005].
- Bange, Oliver, 2004b, „Die Außenpolitik der DDR – Plädoyer für ein neues Forschungsfeld“, in: Friedrich Boll et al. (Hrsg.), *Archiv für Sozialgeschichte*, Jg. 44, Bonn, S. 492-500.
- Bange, Oliver, 2005, „Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik von 1966-1969“, in: Günter Buchstab/ Philipp Gassert/Peter Lang (Hrsg.), *Kurt Georg Kiesinger 1904-1988 – Von Ebingen ins Kanzleramt*, Freiburg, S. 455-500.
- Bärenbrinker, Frank, 1996, „Die 'Hallstein-Doktrin' als Irrweg?“, in: *Deutschland Archiv*, 1/1996, S. 139-141.
- Baring, Arnulf, 1968, „Die Westdeutsche Außenpolitik in der Ära Adenauer“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 9, S. 45-55.
- Baring, Arnulf im Zusammenarbeit mit Manfred Görtemaker, 1983, *Machtwechsel: die Ära Brandt - Scheel*, Berlin.
- Barzel, Rainer C., 1998, *Die Tür blieb offen. Mein persönlicher Bericht über Ostverträge, Mißtrauensvotum und Kanzlersturz*, Bonn.
- Baumann, Rainer/Volker Rittberger/Wolfgang Wagner, 1999, „Macht und Machtpolitik. Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen über die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Heft 2/1999, S. 245-286.
- Baums, Rainer, 1992, *Die deutsch-französischen Beziehungen von 1969-1982 unter besonderer*

*Berücksichtigung der Sicherheitspolitik*, Bonn.

- Becker, Peter, 1992, *Die frühe KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland. Der außenpolitische Entscheidungsprozeß bis zur Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki*, Münster/Hamburg.
- Bender, Peter, 1968, *Zehn Gründe für die Anerkennung der DDR*, Frankfurt a. M.
- Bender, Peter, 1982, *Das Ende des ideologischen Zeitalters. Die Europäisierung Europas*, Berlin.
- Bender, Peter, 1985, „Westeuropa oder Gesamteuropa?“, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Die Identität Europas*, Berlin.
- Bender, Peter, 1986, *Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag*, München.
- Bender, Peter, 1995, *Die >Neue Ostpolitik< und ihre Folgen*, München.
- Bernath, Markus, 2001, *Wandel ohne Annäherung. Die SPD und Frankreich in der Phase der Neuen Ostpolitik 1969-1974*, Baden-Baden.
- Besson, Waldemar, 1970, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik: Erfahrungen und Maßstäbe*, München.
- Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 1996, *Eine Wahl wird gewonnen: Holger Börners Reden, Interviews und Beiträge im Wahljahr 1972*, Bonn.
- Bingen, Dieter, 1980, *Die Stellung der Bundesrepublik Deutschland in der internationalen Politik aus polnischer Sicht 1969-1976*, Königstein/Ts.
- Bingen, Dieter, 1982, *Die Bonner Deutschlandpolitik 1969-1979 in der polnischen Publizistik*, Frankfurt a. M.
- Bingen, Dieter/Janusz Józef Węc, 1993, *Die Deutschlandpolitik Polens 1945-1991*, Krakau.
- Bingen, Dieter, 1998, *Die Polenpolitik der Bonner Republik von Adenauer bis Kohl 1949-1991*, Baden-Baden.
- Birke, Adolf M./Magnus Brechtken/Alaric Searle (Hrsg.), 2000, *An Anglo-German Dialogue: The Munich Lectures on the History of International Relations*, München.
- Birnbaum, Karl E., 1974, „Die Genfer Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit: Eine Zwischenbilanz“, in: *Europa-Archiv*, 10/1974, S. 305-317.
- Birnbaum, Karl E., 1987, „Friedenssicherung und Ost-West-Kommunikation“, in: Willibald P. Pahr u.a. (Hrsg.), *Europäische Sicherheit: Prinzipien, Perspektiven und Konzepte*, Wien, S. 105-117.
- Blasius, Rainer A., 1995, „Erwin Wickert und die Friedensnote der Bundesregierung vom 25. März 1966“, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 45/1995, S. 539-553.
- Bleek, Wilhelm/Rainer Bovermann, 1995, „Deutschlandpolitik der SPD/FDP-Koalition 1969-1982“, in: Enquete-Kommission, *Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland* (12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hrsg. vom Deutschen Bundestag, Baden-Baden/Frankfurt a. M., Bd.V/2, S. 1141-1187.
- Blumenwitz, Dieter, 1976, „Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und die Auswirkung ihrer grenzbezogenen Regelungen auf die Bundesrepublik Deutschland“, in: ders. u.a. (Hrsg.), *Partnerschaft mit dem Osten*, München, S. 217-255.
- Blumenwitz, Dieter/Boris Meissner (Hrsg.), 1986, *Die Überwindung der europäischen Teilung und die deutsche Frage*, Köln.
- Blumenwitz, Dieter/Gottfried Zieger (Hrsg.), 1989, *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*, Köln.
- Bluth, Christoph, 1999, „Detente and Conventional Arms Control: West German Policy Priorities and the Origins of MBFR“, in: *German Politics*, Vol. 8, No.1 (April 1999), S. 181-206.
- Bluth, Christoph, 2002, *The Two Germanies and Military Security in Europe*, New York.
- Booz, Rüdiger M., 1995, „Hallsteinzeit“. *Deutsche Außenpolitik 1955-1972*, Bonn.
- Bouvier, Beatrix W., 1990, *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.
- Bouvier, Beatrix W., 1991, „Die SPD und Charles de Gaulle in den sechziger Jahren“, in: Wilfried Loth et al. (Hrsg.), *De Gaulle, Deutschland und Europa*, Opladen, S. 109-120.
- Bracher, Karl Dietrich, 1986, „Politik und Zeitgeist: Tendenzen der siebziger Jahre“, in: Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link (Hrsg.), *Republik im Wandel 1969-1974: Die Ära Brandt* (Stuttgart: DVA

- = Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5/1).
- Brands, H.W., 2001, „Die Multilateralisierung der internationalen Beziehungen und das deutsch-amerikanische Verhältnis“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Band 2: 1968-1990*, Stuttgart, S. 77-87.
  - Brandt, Willy, 1967, „Entspannungspolitik mit langem Atem“, in: *Außenpolitik. Zeitschrift für internationale Fragen*, Heft 8, August 1967, S. 449-454.
  - Brandt, Willy, 1968, „German Policy toward the East“, in: *Foreign Affairs*, April (1968), S. 476-486.
  - Brandt, Willy, 1972, „Germany’s ‘Westpolitik’“, in: *Foreign Affairs*, April (1972), S. 416-426.
  - Brandt, Willy, 1976, *Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960-1975*, Hamburg.
  - Brandt, Willy, 1989, *Erinnerungen*, Frankfurt a. M.
  - Brandstetter, Karl J., 1994, „Willy Brandts ‘Ostpolitik’ und die Détente: Zur Historie einer fortdauernden Begriffsverwirrung“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, März 1994, S. 296-303.
  - Brauers, Christof, 1992, *Liberale Deutschlandpolitik 1949-1969. Positionen der F.D.P. zwischen nationaler und europäischer Orientierung*, Münster/Hamburg.
  - Bredow, Wilfried von, 1992, *Der KSZE-Prozess*, Darmstadt.
  - Breitenmoser, Christoph, 1996, „Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement“, in: *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*, No. 40.
  - Brzezinski, Zbigniew, 1968, „The framework of East-West reconciliation,“ in: *Foreign Affairs*, 46, 1 (1968), S. 256-275.
  - Buchstab, Günter, 1992, „Geheimdiplomatie zwischen zwei bequemen Lösungen. Zur Ost- und Deutschlandpolitik Kiesingers“, in: Karl-Dietrich Bracher/Hans-Peter Schwarz u.a. (Hrsg.), *Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*, Berlin, S. 883-901.
  - Bundy, William, 1998, *Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York.
  - Burr, William (Hrsg.), 2001, *The Kissinger Transcripts. The Top Secret Talks with Beijing and Moscow*, New York.
  - Carstens, Karl, 1972, „Die Integration Westeuropas und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) aus Sicht der BRD“, in: *Wehrforschung*, 5/1972, S. 142-147.
  - Carstens, Karl, 1973, „Die Erfolge östlicher Westpolitik“, in: *Die politische Meinung*, Heft 147, 18. Jahrgang 1973, S. 5-16.
  - Carstens, Karl, 1993, *Erinnerungen und Erfahrungen*, Boppard.
  - Cary, Noel D., 2000, „Reassessing Germany’s Ostpolitik. Part 1/Part 2,“ in: *Central European History*, Vol. 33, No.2/3.
  - Centre d’Études de Politique Étrangère, 1968, „Sicherheitsmodelle für Europa. Eine Studie des Centre d’Études de Politique Étrangère, Paris“, in: *Europa-Archiv*, 2/1968, S. 51-64.
  - Clemens, Clay, 1989, *Reluctant Realists: The Christian Democrats and West German Ostpolitik*, Durham.
  - Clemens, Clay, 1991, „Amerikanische Entspannungs- und Ostpolitik 1969-1975,“ in: Wolfgang-Uwe Friedrich (Hrsg.), *Die USA und die Deutsche Frage 1945-1990*, Frankfurt a. M./New York.
  - Conze, Eckart, 1993, „Washington, Paris und Bonn. Die USA und die deutsch-französischen Beziehungen 1958-1963“, in: Gustav Schmidt (Hrsg.), *Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Detente, 1945 – 1989*, Bd. 2, Bochum, S. 235-252.
  - Conze, Eckart, 1998, „Konfrontation und Détente. Überlegungen zur historischen Analyse des Ost-West-Konflikts“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 46/1998, S. 269-282.
  - Conze, Eckart, 2001, „Dominanzanspruch und Partnerschaftsrhetorik: Die Bundesrepublik im Spannungsfeld von amerikanischer und französischer Politik 1945-1990, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Band 2: 1968-1990*, Stuttgart. S. 88-99.
  - Costigliola, Frank, 1994, „Lyndon B. Johnson, Germany, and ‘the End of the Cold War,“ in: Warren I. Cohen/Nancy Bernkopf Tucker (Hrsg.), *Lyndon Johnson Confronts the World*, Cambridge, S. 173-210.

- Cox, Michael, 1994, “Rethinking the End of the Cold War,” in: *Review of International Studies*, 20 (1994), S. 187-200.
- Cramer, Dettmar, 1972, „Bahr und Kohl in der Endrunde?“, in: *Deutschland Archiv*, 8/1972, S. 786.
- Craig, Gordon A., 1994, “Did Ostpolitik Work? The Path to German Reunification”, in: *Foreign Affairs*, January/February (1994), S. 162-167.
- Deighton, Anne, 2000, “British-West German Relations, 1945-1972“, in: Klaus Larres (Hrsg.), *Uneasy Allies. British-German Relations and European Integration since 1945*, Oxford, S. 27-44.
- Deutsch, Karl W., 1953, *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge, Mass..
- Dobroczynski, Michał/Ryszard Ławniczak, 1988, „RGW-Integration und internationale Wirtschaftsorganisationen“, in: Hans-Dietrich Jacobsen/Heinrich Machowski/Dirk Sager (Hrsg.), *Perspektiven für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Bonn, S. 354-365.
- Dobrynin, Anatoly, 1995, *In Confidence: Moskau's Ambassador to America's Six Cold War Presidents*, New York.
- Duckwitz, Georg Ferdinand, 1970, „Die Wende im Osten“, in: *Aussenpolitik*, 11/1970, S. 645-666.
- Ehmke, Horst/Karlheinz Koppe/Herbert Wehner (Hrsg.), 1986, *Zwanzig Jahre Ostpolitik: Bilanz und Perspektiven*, Bonn.
- Ehmke, Horst, 1994, *Mittendrin. Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit*, Berlin.
- Eibl, Franz, 2001, *Politik der Bewegung. Gerhard Schröder als Außenminister 1961-1966*, München.
- Eisermann, Daniel, 1999, *Außenpolitik und Strategiediskussion. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 1955 bis 1972*, München.
- Elman, Colin/Miriam Fendius Elman (Hrsg.), 2001, *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*, Cambridge, Mass.
- Enders Thomas, 1987, *Die SPD und die äußere Sicherheit: Zum Wandel der sicherheitspolitischen Konzeption der Partei in der Zeit der Regierungsverantwortung (1966-1982)*, Melle.
- Falin, Valentin, 1993, *Politische Erinnerungen*, München.
- Ferraris, Luigi Vittorio Graf, 1979, *Report on a Negotiation, Helsinki – Geneva - Helsinki, 1972-1975*, Geneva.
- Ferraris, Luigi Vittorio Graf, 1988, „Die Rolle der Europäischen Gemeinschaft für die Ost-West-Beziehungen“, in: Hans-Dietrich Jacobsen/Heinrich Machowski/Dirk Sager (Hrsg.), *Perspektiven für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Bonn, S. 90-98.
- Fink, Carole/Philipp Gassert/Detlef Junker (Hrsg.), 1998, *1968: the World Transformed*, Cambridge.
- Fischer, Frank, 2001, “Im deutschen Interesse”. *Die Ostpolitik der SPD von 1969 bis 1989*, Husum.
- Frank, Paul, 1972, „Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen“, in: *Europa-Archiv*, 5/1972, S. 153-160.
- Frank, Paul, 1982, *Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur*, Stuttgart.
- Freundenhammer, Alfred/Karlheinz Vater, 1978, *Herbert Wehner. Ein Leben mit der deutschen Frage*, München.
- Fritsch-Bournazel, Renata, 1992, *Europe and German unification*, New York/Oxford.
- Fröhlich, Stefan, 1993, „Die ‘Deutsche Frage’ im Kontext globaler US-amerikanischer Sicherheitspolitik nach 1945“, in: Jürgen Elvert and Michael Salewski (Hrsg.), *Deutschland und der Westen im 19. und 20. Jahrhundert. Teil 1: Transatlantische Beziehungen*, Stuttgart, S. 143-164.
- Fuchs, Stephan, 1999, *Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert: Kissinger Bahr und die Ostpolitik*, Hamburg.
- Funke, Manfred (Hrsg.), 1988, *Entscheidung für den Westen: Vom Besatzungsstatut zur Souveränität der Bundesrepublik 1949-1955*, Bonn.
- Gaddis, John Lewis, 1987, *The Long Peace: Inquires into the History of the Cold War*, New York.
- Gaddis, John Lewis, 1992-93, “International Relations Theory and the End of the Cold War,” in: Andrew Linklater (Hrsg.), 2000, *International Relations: Critical Concepts in Political Science*, London, Vol. II, S.



440-498.

- Gaddis, John Lewis, 1998, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, New York.
- Gaddis, John Lewis, 2007, *Der Kalte Krieg: eine neue Geschichte*, München.
- Garthoff, Raymond L., 1994, *Détente and Confrontation*, Rev. ed., Washington, D.C.
- Gallus, Alexander, 2001, *Die Neutralisten. Verfechter eines vereinten Deutschland zwischen Ost und West 1945-1990*, Düsseldorf.
- Genscher, Hans-Dietrich, 1995, *Erinnerungen*, Berlin.
- Geppert, Dominik/Udo Wengst (Hrsg.), 2005, *Neutralität – Chance oder Chimäre? Kozepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945-1990*, München.
- Geyer, David C., 2003, „The Missing Link: Henry Kissinger and the Back-channel Negotiations on Berlin,“ in: ders./Bernd Schaefer (Hrsg.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972*, *Bulletin of the German Historical Institute*, Supplement 1 (2003), S. 80-97.
- Giddens, Anthony, 1984, *The Constitution of Society*, Berkeley.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane (Hrsg.), 1993, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca.
- Gorbatschow, Michail, 1987, *Perestroika*, München.
- Görtemaker, Manfred, 1996, „Die deutsche Frage in der internationalen Politik“, in: *Informationen zur politischen Bildung Nr. 250: Der Weg zur Einheit. Deutschland seit Mitte der achtziger Jahre*, Bonn.
- Görtemaker, Manfred, 1998, „Die Ursprünge der ‘neuen Ostpolitik’ Willy Brandts“, in: Arnd Bauerkämper/Martin Sabrow/Bernd Stöver (Hrsg.), *Doppelte Zeitgeschichte: deutsch-deutsche Beziehungen 1945-1990*, Bonn, S. 44-57.
- Görtemaker, Manfred, 1999, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, München.
- Grabbe, Hans-Jürgen, 1983, *Unionsparteien, Sozialdemokratie und Vereinigte Staaten von Amerika 1945-1966*, Düsseldorf.
- Grau, Andreas, 2005, *Gegen den Strom. Die Reaktion der CDU/CSU-Opposition auf die Ost- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969-1973*, Bonn.
- Gray, William G., 2003, *Germany’s Cold War. The Global Campaign to Isolate East Germany 1949-1969*, Chapel Hill.
- Griffith, William E., 1978, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*, Cambridge, Mass.
- Groll, Götz von, 1972, „Ost-West-Gespräche in Helsinki“, in: *Außenpolitik*, 23/9, S. 513-524.
- Groll, Götz von, 1973, „The Foreign Ministers in Helsinki“, in: *Außenpolitik. German Foreign Affairs Review*, 24/3, S. 255-274.
- Groll, Götz von, 1974, „Die Genfer KSZE-Verhandlungen“, in: *Außenpolitik*, 25/4, S. 7-19.
- Groll, Götz von, 1974, „Die KSZE-Debatte im Deutschen Bundestag“, in: *Außenpolitik*, 25/4, S. 375-383.
- Groll, Götz von, 1978, „Das Debüt auf der internationalen Bühne: Die Neun auf der KSZE“, in: Reinhard Rummel/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ*, Bonn, S. 121-137..
- Grosser, Alfred, 1982, *Das Bündnis. Die westeuropäischen Länder und die USA seit dem Krieg*, München.
- Grosser, Alfred, 1986, *Frankreich und seine Außenpolitik*, München.
- Hacke, Christian, 1974, „Die ost- und deutschlandpolitische Konzeption der parlamentarischen Opposition des 6. Deutschen Bundestages im Spannungsfeld zwischen Adaption und Alternative“, in: Egbert Jahn/Volker Rittberger (Hrsg.), *Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen*, Opladen, S. 29-52.
- Hacke, Christian, 1975a, *Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU: Wege und Irrwege der Opposition seit 1969*, Köln.
- Hacke, Christian, 1975b, „Henry Kissinger und das deutsche Problem“, in: *Deutschland Archiv*, 9/1975, S. 973-987.
- Hacke, Christian, 1978, „Parlamentarische Opposition und Entspannungspolitik - Die Position der CDU/CSU

- zur KSZE“, in: Helga Haftendorn/Wolf-Dieter Karl/Joachim Krause (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*, Köln.
- Hacke, Christian, 1983, *Die Ära Nixon - Kissinger 1969-1974. Konservative Reform der Weltpolitik*, Stuttgart.
- Hacke, Christian, 1985, „Von Adenauer zu Kohl: Zur Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik 1949-1985“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51-52/85, S. 3-22.
- Hacke, Christian, 1988, „Traditionen und Stationen der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1987“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B3/88, S. 3-15.
- Hacke, Christian, 1989, „Die CDU und die deutsche Frage“, in: Dieter Blumenwitz/Gottfried Zieger (Hrsg.), *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*, Köln, S. 89-97.
- Hacke, Christian, 1994, „Die Deutschlandpolitik von CDU und CSU in der Opposition“, in: *Historisch-Politische Mitteilungen*, Nr.1/1994, S. 33-48.
- Hacke, Christian, 1995, „Die großen Mächte“, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die neue Weltpolitik*, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 334, Bonn, S. 316-336.
- Hacke, Christian, 2001, „Die USA und die deutsche Frage“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Band 2: 1968-1990*, Stuttgart, S. 35-45.
- Hacke, Christian, 2002, *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von J. F. Kennedy bis G. W. Bush*, 2. Aktualisierte und erweiterte Auflage, München.
- Hacke, Christian, 2003, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, München.
- Hacker, Jens, 1986, „Sicherheitspläne und KSZE-Prozeß sowie ihre Auswirkung auf die deutsche Frage“, in: Dieter Blumenwitz/Boris Meissner (Hrsg.), *Die Überwindung der europäischen Teilung und die deutsche Frage*, Köln, S. 83-101.
- Hacker, Jens, 1992, *Deutsche Irrtümer: Schönfärber und Helferschelker der SED-Diktatur im Westen*, Berlin/Frankfurt a. M.
- Hacker, Jens, 1995, „Die Deutschlandpolitik der SPD/FDP-Koalition 1969-1982“, in: Enquete-Kommission, a.a.O., Bd.V/2, S. 1489-1542.
- Haftendorn, Helga, 1974, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1973*, Düsseldorf.
- Haftendorn, Helga, 1983, *Sicherheit und Entspannung*, Baden-Baden.
- Haftendorn, Helga, 1988, *Eine schwierige Partnerschaft: Bundesrepublik Deutschland und USA im atlantischen Bündnis*, Berlin.
- Haftendorn, Helga, 1990, „Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland im Atlantischen Bündnis und die Deutsche Frage“, in: Hans-Jürgen Schröder (Hrsg.), *Die deutsche Frage als internationales Problem*, Stuttgart, S. 71-88.
- Haftendorn, Helga, 1992, „Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichtes der NATO von 1967“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 40/1992, S. 169-221.
- Haftendorn, Helga, 1996, *NATO and the Nuclear Revolution: A Crisis of Credibility, 1966-1967*, Oxford.
- Haftendorn, Helga, 2001, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*, Stuttgart/München.
- Haftendorn, Helga, 2003, „Willy Brandt und die deutsche Außenpolitik“, in: Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung (Hrsg.), *Remembering Willy Brandt – Egon Bahr, Henry Kissinger und die deutsch-amerikanischen Beziehungen* (Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung Heft 10), Berlin.
- Haftendorn, Helga, 2005, „Transformation und Stabilität – Willy Brandt und die deutsche Außenpolitik“, in: Horst Möller/Maurice Vaisse (Hrsg.), *Willy Brandt und Frankreich*, München.
- Hahn, Walter F., 1973, „West Germany’s Ostpolitik: The Grand Design of Egon Bahr“, in: *Orbis*, Vol. 16, No.4, S. 859-880.
- Hakkarainen, Petri, 2008, „From Linkage to Freer Movement: The Federal Republic of Germany and the Nexus

- between Western CSCE Preparations and Deutschlandpolitik, 1969-1972“, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965-1975*, London.
- Hanhimaki, Jussi M., 2000, “Ironies and turning points: Détente in Perspective”, in: Odd Arne Westad (Hrsg.), *Reviewing the Cold War*, London, S. 326-42.
- Hanhimaki, Jussi M., 2003, “‘Dr. Kissinger’ or ‘Mr. Henry’? Kissingerology, Thirty Years and Counting”, in: *Diplomatic History*, 27, S. 637-676.
- Hanrieder, Wolfram F., 1967, *West German Foreign Policy 1949-1963*, California.
- Hanrieder, Wolfram F. (Hrsg.), 1980, *West German Foreign Policy 1949-1979*, Boulder (Col.).
- Hanrieder, Wolfram F., 1989, *Germany, America, Europe: Forty Years of Germany Foreign Policy*, New Haven.
- Hanrieder, Wolfram F., 1993, „Deutschland und die USA: Partner im transatlantischen Bündnis der Nachkriegsära,“ in: Jürgen Elvert/Michael Salewski (Hrsg.), *Deutschland und der Westen im 19. und 20. Jahrhundert. Teil 1: Transatlantische Beziehungen*, Stuttgart, S. 127-142.
- Harrison, Hope M., 1993, *Ulbricht and the Concrete “Rose”*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.
- Harrison, Hope M., 2003, „The Berlin wall, Ostpolitik, and Detente“, in: David C. Geyer/Bernd Schaefer (Hrsg.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972, Bulletin of the German Historical Institute*, Supplement 1 (2003), S. 5-18.
- Hartmann, Jürgen, 2001, *Internationale Beziehungen*, Opladen.
- Heinlein, Stefan A., 1993, *Gemeinsame Sicherheit: Egon Bahrs sicherheitspolitische Konzeption und die Kontinuität sozialdemokratischer Entspannungsvorstellungen*, New York.
- Hellmann, Gunther/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.), 2003, *Die neuen Internationalen Beziehungen: Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden.
- Hellmann, Gunther, 2006, *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Heuser, Beatrice, 1997/1998, “The European Dream of Franz Josef Strauss“, in: *Journal of European Integration History*, 1, 1998, H. 1, S. 75-103..
- Hellmann, Gunther, 2006, *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Hiepel, Claudia, 2003, “In Search of the Greatest Common Denominator. Germany and the Hague Summit Conference 1969”, in: *Journal of European Integration History*, 9, 2003, H. 2, S. 63-81.
- Hildebrand, Klaus, 1984, *Von Erhard zur Großen Koalition 1963-1969* (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Vol. 4), Stuttgart/Wiesbaden.
- Hildebrand, Klaus, 1985, „Der provisorische Staat und das ewige Frankreich: Die deutsch-französischen Beziehungen 1963–1969“, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Adenauer und Frankreich: die deutsch-französischen Beziehungen 1958–1969*, Bonn, S. 62–81.
- Hildebrand, Klaus, 1990, „‘Atlantiker’ versus ‘Gaullisten’: zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland während der sechziger Jahre“, in: *Revue d'Allemagne*, 22/1990, S. 583-592.
- Hildebrand, Klaus, 2003, „Die tschechoslowakische Krise vom August 1968. Frankreichs Haltung gegenüber der Bonner Republik im Spiegel der „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland“, in: Wolfgang Elz/Sönke Neitzel (Hrsg.), *Internationale Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Winfried Baumgart zum 65. Geburtstag*, Paderborn, S. 449-458.
- Hildebrand, Klaus, 2004, „Willy Brandt, Charles de Gaulle und ‚la grande Europe‘“, in: *Historische Zeitschrift*, 279/2004, S. 387-408.
- Hildebrand, Klaus, 2005, „Willy Brandt, General de Gaulle und ‚la Grande Europe‘“, in: Horst Möller/Maurice Vaisse (Hrsg.), *Willy Brandt und Frankreich*, München, S. 115-120.
- Hillgruber, Andreas, 1984, *Deutsche Geschichte 1945-1982. Die >deutsche Frage< in der Weltpolitik*, 5. Aufl., Berlin.
- Hindenburg, Hannfried von, 1996, „Die Einhegung deutscher Macht. Die Funktion der Alliierten Vorbehaltsrechte in der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1945/49-1990“, in: Helga

- Haftendorn/Henning Riecke (Hrsg.), „...die volle Macht eines souveränen Staates...“: *Die Alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingung westdeutscher Außenpolitik 1949-1990*, Baden-Baden, S. 81-124.
- Höhn, Jan, 1978, *Außenpolitik der EG-Staaten: im Fall der KSZE, Geschichte, Struktur, Entscheidungsprozess, Aktion, Möglichkeiten und Grenzen*, München.
- Hrbek, Rudolf/Volker Schwarz (Hrsg.), 1998, *40 Jahre Römische Verträge: Der deutsche Beitrag*, Baden-Baden.
- Hubel, Helmut, 1993, „Das Ende des Ost-West-Konfliktes: Thesen zu einer Erklärung“, in: Gustav Schmidt (Hrsg.), *Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Detente, 1945 – 1989*, Bd. 2, Bochum, S. 3-17.
- Hübsch, Reinhard (Hrsg.), 2002, „Hört die Signale!“. *Die Deutschlandpolitik von KPD/SED und SPD 1945-1970*, Berlin.
- Jachtenfuchs, Markus, 1995, „Ideen und internationale Beziehungen“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Heft 2/1995, S. 417-442.
- Jacobsen, Hanns-D./Heinrich Machowski/Dirk Sager (Hrsg.), *Perspektiven für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Bonn.
- Jahn, Egbert/Volker Rittberger (Hrsg.), 1974, *Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen*, Opladen.
- Jervis, Rovert, 1976, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, N.J.
- Jesse, Eckhard, 1987, „Essey: Die Bundesrepublik Deutschland. Die Ära Brandt 1969-1974“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Juni 1987, S. 5-17.
- Junker, Detlef (Hrsg.), 2001, *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Band 2: 1968-1990*, Stuttgart.
- Kaiser, Karl, 1968, *German Foreign Policy in Transition: Bonn Between East and West*, London.
- Kaldor, Mary, 1990, *The Imaginary War: Understanding the East-West Conflict*, Oxford.
- Kavass, Igor I./Jacqueline Paquin Granier/Mary Frances Dominick (Hrsg.), 1981, *Human Rights, European Politics, and the Helsinki Accord: the Documentary Evolution of the Conference on Security and Co-operation in Europe, 1973-1975*, Buffalo, N.Y.
- Keohane, Robert O. (Hrsg.), 1986, *Neorealism and Its Critics*, New York.
- Kerwokow, Wjatscheslaw, 1995, *Der geheime Kanal, der KGB und die Bonner Ostpolitik*, Berlin.
- Kielmansegg, P. Graf, 2000, *Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland*, Berlin.
- Kiersch, Gerhard, 1974, „Frankreichs Reaktion auf die westdeutsche Ostpolitik“, in: Egbert Jahn/Volker Rittberger (Hrsg.), *Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen*, Opladen, S. 181-206.
- Kilian, Werner, 2001, *Die Hallstein-Doktrin: der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955-1973*, Berlin.
- Kilian, Werner, 2005, *Adenauers Reise nach Moskau*, Freiburg.
- Kirchenkanzlei der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hrsg.), 1965, *Die Lage der Vertriebenen und das Verhältnis des deutschen Volkes zu seinen östlichen Nachbarn. Eine evangelische Denkschrift*, Hannover.
- Kissinger, Henry A., 1966, „Die deutsche Frage als Problem der europäischen und der internationalen Sicherheit“, in: *Europa-Archiv*, 23/1966, S. 831-838.
- Kissinger, Henry A., 1979, *Memoiren 1968-1973*, München.
- Kissinger, Henry A., 1982, *Memoiren 1973-1974*, Band 2, München.
- Kissinger, Henry A., 1994, *Diplomacy*, New York.
- Kleßmann, Christoph, 1988, *Zwei Staaten, eine Nation: Deutsche Geschichte 1955-1970*, Göttingen.
- Klinger, Fred/Peter W. Schulze, 1974, „Ostpolitik und das Konzept der gesamteuropäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit: Zur Rezeption der BRD-Ostpolitik in der UdSSR“, in: Egbert Jahn/Volker Rittberger (Hrsg.), *Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen*, Opladen, S. 233-259.
- Klotzbach, Kurt, 1982, *Der Weg zur Staatspartei: Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945 bis 1965*, Berlin/Bonn.

- Knapp, Manfred, 1974, „Zusammenhänge zwischen der Ostpolitik der BRD und den deutsch-amerikanischen Beziehungen“, in: Egbert Jahn/Volker Rittberger (Hrsg.), *Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen*, Opladen, S. 157-179.
- Koch, Peter, 1988, *Willy Brandt. Eine politische Biographie*, Berlin/Frankfurt a. M.
- Kohl, Helmut, 2004, *Erinnerungen 1930-1982*, München.
- Kolodziej, Edward A., 1993, „Explaining the Rise and Detente of the Cold War: A Global Perspective“, in: Gustav Schmidt (Hrsg.), *Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Detente, 1945-1989*, Bd. 1, Bochum, S. 183-216.
- König, Mareike/Matthias Schulz (Hrsg.), 2004, *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen; Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag*, Stuttgart.
- Kramer, Mark, 1998, „The Czechoslovak Crisis and the Brezhnev Doctrine“, in: Carole Fink/Philipp Gassert/Detlef Junker (Hrsg.), *1968: the World Transformed*, Cambridge, S. 111-171.
- Kreile, Michael, 1978, *Osthandel und Ostpolitik*, Baden-Baden.
- Kreile, Michael, 1980, „Ostpolitik Reconsidered“, in: Ekkehart Krippendorff/Volker Rittberger (Hrsg.), *The Foreign Policy of West Germany: Formation and Contents*, London/Beverly Hills, S. 123-146.
- Krell, Gert, 1990, „Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die deutsche Frage: Historische Entwicklungen und politische Optionen im Ost-West-Konflikt“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B29/90, S. 24-34.
- Krieger, Wolfgang, 2001, „Verteidigung durch Entspannung? Die deutsch-amerikanischen Sicherheitsbeziehungen 1968-1990“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Band 2: 1968-1990*, Stuttgart, S. 177-199.
- Kroegel, Dirk, 1997, *Einen Anfang finden!: Kurt Georg Kiesinger in der Außen- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition*, München.
- Kühn, Detlef, 1989, „Die FDP und die Deutschlandpolitik“, in: Dieter Blumenwitz/Gottfried Zieger (Hrsg.), *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*, Köln, S. 83-87.
- Künchenmeister, Daniel/Detlef Nakath (Hrsg.), 2002, *Architekt und Brückenbauer. Gedanken Ostdeutscher zum 80. Geburtstag von Egon Bahr*, Bonn.
- Küsters, Hanns Jürgen, 1992, „Konrad Adenauer und Willy Brandt in der Berlinkrise 1958-1963“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 40/1992, S. 483-542.
- Küsters, Hanns Jürgen, 2000, *Die Integrationsfriede: Viermächte-Verhandlungen über die Friedensregelung mit Deutschland 1945-1990*, München.
- Kwizinski, Julij A., 1993, *Vor dem Sturm*, Berlin.
- LaFeber, Walter, 1997, *America, Russia, and the Cold War, 1945-1996*, 8th ed., New York u.a.
- Lappenküper, Ulrich, 1991, „'Ich bin doch wirklich ein guter Europäer'. Ludwig Erhards Europapolitik 1949-1966“, in: *Francia*, 18/3 (1991), S. 85-120.
- Larres, Klaus, 1996, „Germany and the West: the 'Rapallo Factor' in German Foreign Policy from the 1950s to the 1990s“, in: Klaus Larres/Panikos Panay (Hrsg.), *The Federal Republic of Germany since 1949. Politics, Society and Economy before and after Unification*, London and New York, S. 278-326.
- Larres, Klaus, 2001, „Europäische Einigung und amerikanische Deutschlandpolitik“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Band 2: 1968-1990*, Stuttgart, S. 100-109.
- Larres, Klaus, 2002, „West Germany and European Unity in U.S. Foreign Policy, 1969-1990,“ in: *Cercles*, 5, 2002, S. 127-145.
- Lehmann, Hans Georg, 1984, *Öffnung nach Osten. Die Ostreisen Helmut Schmidts und die Entstehung der Ost- und Entspannungspolitik*, Bonn.
- Lehmann, Hans Georg, 1989, *Chronik der Bundesrepublik Deutschland 1945/49 bis heute*, 3., aktualisierte Aufl., München.

- Lemke, Christiane, 2000, *Internationale Beziehungen: Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder*, München/Wien.
- Lemke, Michael, 1992, *CDU/CSU und Vertragspolitik der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1969-1975: Kontinuität und Wandel christdemokratischer Ost- und Deutschlandpolitik*, Saarbrücken.
- Lentz, Rüdiger, 1978, „Die Entwicklung der deutschen Position zur KSZE – multilaterale Problemstellung und innerorganisatorische Innovation“, in: Helga Haftendorn/Wolf-Dieter Karl/Joachim Krause/Lothar Wilker (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik: Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*, Köln, S. 151-165.
- Link, Werner, 1980, *Der Ost-West-Konflikt: Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Stuttgart.
- Link, Werner, 1986, „Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974“, in: Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link (Hrsg.), *Republik im Wandel 1969-1974: Die Ära Brandt* (Stuttgart: DVA = Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5/I).
- Link, Werner, 1989, „Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Spiegel der KSZE-, MBFR- und KVAE-Verhandlungen“, in: Christian Hacke/Manfred Knapp (Hrsg.), *Friedenssicherung und Rüstungskontrolle in Europa*, Köln, S. 79-93.
- Link, Werner, 1992, „Deutsche Ostpolitik und die Zuständigkeit der Alliierten“, in: Adolf M. Birke/Günther Heydemann (Hrsg.), *Großbritannien und Ostdeutschland seit 1918*, München, S. 107-120.
- Link, Werner, 1993, „Thesen über Beginn, Regulierung und Ende des Ost-West-Konflikts infolge von Machtverschiebungen“, in: Gustav Schmidt (Hrsg.), *Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Detente, 1945–1989*, Bd. 1, Bochum, S. 5-18..
- Link, Werner, 2001, „Die Entstehung des Moskauer Vertrages im Lichte neuer Archivalien“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 49/01, S. 295-315.
- Link, Werner, 2001, „Detente auf deutsch und Anpassung an Amerika: Die Bonner Ostpolitik“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Band 2: 1968-1990*, Stuttgart, S. 56-65.
- Loth, Wilfried, 1989, *Ost-West-Konflikt und deutsche Frage*, München.
- Loth, Wilfried et al. (Hrsg.), 1991, *De Gaulle, Deutschland und Europa*, Opladen.
- Loth, Wilfried/William Wallace/Wolfgang Wessels (Hrsg.), 1995, *Walter Hallstein – Der vergessene Europäer?*, Bonn.
- Loth, Wilfried, 1998, *Helsinki, 1. August 1975: Entspannung und Abrüstung*, München.
- Loth, Wilfried (Hrsg.), 2001, *Crises and Compromises: The European Project, 1963-1969*, Baden-Baden.
- Loth, Wilfried, 2002, *Overcoming the Cold War: A History of Détente*, London.
- Loth, Wilfried, 2005, „Willy Brandt, Georges Pompidou und die Entspannungspolitik“, in: Horst Möller/Maurice Vaïsse (Hrsg.), 2005, *Willy Brandt und Frankreich*, München, S. 167-180.
- Loth, Wilfried, 2007, „Detente and European integration in the politics of Willy Brandt und Georges Pompidou“, in: N. Piers Ludlow (Hrsg.), *European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, London, S. 53-66.
- Löwenthal, Richard, 1974, „Vom kalten Krieg zur Ostpolitik“, in: ders./Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz*, Stuttgart.
- Lucas, Hans-Dieter, 1992, *Europa vom Atlantik bis zum Ural?. Europapolitik und Europadenken im Frankreich der Ära de Gaulle (1958-1969)*, Bonn/Berlin.
- Lucas, Hans-Dieter (Hrsg.), 2002, *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden.
- Lucas, Michael R., 2001, „Schöpferische Spannung: Die USA und die Bundesrepublik in der KSZE“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Band 2: 1968-1990*, Stuttgart, S. 66-75.
- Ludlow, N. Piers (Hrsg.), 2007, *European Integration and the Cold War: Ostpolitik -Westpolitik, 1965-1973*, London.

- Lundestad, Geir, 1998, *“Empire” by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford.
- Lundestad, Geir, 2003, *The United States and Western Europe since 1945: From „Empire“ by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford.
- Lutz, Dieter S., 1992, *Das Undenkbare denken. Festschrift für Egon Bahr*, Baden-Baden.
- Lynch, Allen, 1992, *The Cold War Is Over – Again*, Boulder.
- Mahncke, Dieter, 1987, *Vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument der Sicherheitspolitik. Ursprung – Entwicklung – Perspektiven*, Melle.
- Mallmann, Wolfgang/Christian Meier, 1973, „Multilaterale KSZE-Vorbereitungen in Helsinki. Versuch einer Bilanz der ersten drei Runden“, in: *Beiträge zur Konfliktforschung*, Jg. 3, H. 146, S. 5-19.
- Marcowitz, Rainer, 1996, *Option für Paris? Unionsparteien, SPD und Charles de Gaulle*, München.
- Maresca, John, 1987, *To Helsinki: The Conference on Security and Co-operation in Europe, 1973-1975*, Durham.
- Marshall, Barbara, 1997, *Willy Brandt: A Political Biography*, London.
- Masala, Carlo, 2006, „Neorealismus und Internationale Politik im 21. Jahrhundert“, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 16 Jg. Heft 1, S. 87-111
- Mastny, Vojtech, 1986, *Helsinki, Human Rights and European Security*, Durham.
- Mastny, Vojtech, 1999, „Did NATO Win the Cold War? Looking Over the Wall“, in: *Foreign Affairs*, May/June (1999), S. 176-189.
- Mastny, Vojtech, 2001, *Learning from the Enemy. NATO as a Model for the Warsaw Pact*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 58, Zürich.
- Mastny, Vojtech, 2003, „Superpower Détente: US-Soviet Relations, 1969-1972“, in: David C. Geyer/Bernd Schaefer (Hrsg.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972, Bulletin of the German Historical Institute*, Supplement 1 (2003), S. 19-25.
- May, Ernest, 1997, „Das nationale Interesse der Vereinigten Staaten und die deutsche Frage 1966-1972“, in: Gottfried Niedhart/Detlef Junker/Michael W. Richter (Hrsg.), *Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert*, Mannheim, S. 271-284.
- McAdams, A. James, 1994, „Inter-German Relations in Historical Perspective: The Risk of Biased Hindsight“, in: *German Politics*, Vol.3, No.2 (August 1994), S. 193-205.
- Mehnert, Klaus, 1970, „Der Moskauer Vertrag“, in: *Osteuropa: Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens*, 20. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1970, S. 809-30.
- Meier, Christian, 1972, „Die KSZE – Probleme, Aufgaben, Erwartungen aus westlicher und östlicher Sicht“, in: *Wehrforschung*, 3/1972, S. 133-141.
- Meimeth, Michael, 1990, *Frankreichs Entspannungspolitik der 70er Jahre: zwischen Status quo und friedlichem Wandel; die Ära Georges Pompidou und Valéry Giscard d’Estaing*, Baden-Baden.
- Mende, Erich, 1986, *Von Wende zu Wende 1962-1982*, München/Berlin.
- Merseburger, Peter, 2002, *Willy Brandt 1913-1992. Visionär und Realist*, Stuttgart/München.
- Meyer, Christoph, 2006, *Herbert Wehner. Biographie*, München.
- Möller, Horst/Maurice Vaisse (Hrsg.), 2005, *Willy Brandt und Frankreich*, München.
- Morgan, Patrick M./Keith L. Nelson (Hrsg.), 2000, *Re-viewing the Cold War: Domestic Factors and Foreign Policy in the East-West Confrontation*, New York.
- Morgan, Roger, 1975, *Washington und Bonn. Deutsch-amerikanische Beziehungen seit dem Zweiten Weltkrieg*, München.
- Morgan, Roger, 2000, „Willy Brandt’s ‘Neue Ostpolitik’: British Perceptions and Positions, 1969-1975“, in: Adolf M. Birke et al. (Hrsg.), *An Anglo-German Dialogue. The Munich Lectures on the History of International Relations*, Munich, S. 179-200.
- Morgan, Roger, 2005, „Die Sorgen Washingtons und Londons über ein neutrales Deutschland 1969-1975“, in: Dominik Geppert/Udo Wengst (Hrsg.), *Neutralität – Chance oder Chimäre? Kozepte des Dritten Weges für*

- Deutschland und die Welt 1945-1990*, München, S. 249-263.
- Morozov, Boris (Hrsg.), 1999, *Documents on Soviet Jewish Emigration*, London.
  - Morsey, Rudolf, 1999, *Die Bundesrepublik Deutschland: Entstehung und Entwicklung bis 1969*, 4., überarb. und erw. Auf., München.
  - Müller, Martin, 1978, „Konzeption und Akteur. Die Entwicklung der MBFR-Politik der Bundesrepublik zwischen 1968 und 1971“, in: Helga Haftendorn/Wolf-Dieter Karl/Joachim Krause/Lothar Wilker (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik: Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*, Köln, S. 167-189.
  - Müller, Martin, 1988, *Politik und Bürokratie: Die MBFR-Politik der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1963 und 1973*, Baden-Baden.
  - Mutz, Rheinhard, 1993, „Gesamteuropäische Kooperation und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine kritische Bilanz im Blick auf die Zukunft“, in: Cord Jokobeit/Alparslan Yenil (Hrsg.), *Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven*, Bonn, S. 98-117.
  - Munro, Colin, 1994, „Britain and German Ostpolitik,“ in: Adolf M. Birke/Hermann Wentker (Hrsg.), *Deutschland und Rußland in der britischen Kontinentalpolitik seit 1815*, München, S. 145-55.
  - Nakath, Detlef, 1993, *Die Verhandlungen zum deutsch-deutschen Grundlagenvertrag 1972: Zum Zusammenwirken von SED-Politbüro und DDR-Außenministerium bei den Gesprächen mit der BRD*, Berlin.
  - Nakath, Detlef, 1995, *Erfurt und Kassel*, Berlin.
  - Nakath, Detlef, 1998a, „Gewaltverzicht und Gleichberechtigung: Zur Parallelität der deutsch-sowjetischen Gespräche und der deutsch-deutschen Gipfeltreffen in Erfurt und Kassel im Frühjahr 1970“, in: *Deutschland Archiv*, 2/1998, S. 196-213.
  - Nakath, Detlef, 1998b, „Der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten vom 21. Dezember 1972“, in: Jürgen Hofmann/Detlef Nakath (Hrsg.), *Konflikt – Konfrontation - Kooperation: Deutsch-deutsche Beziehungen in vierzig Jahren Zweistaatlichkeit*, Sachsen/Berlin.
  - Nakath, Detlef/Gerd-Rüdiger Stephan, 1999, *Die Häber-Protokolle: Schlaglichter der SED-Westpolitik 1973-1985*, Berlin.
  - Nakath, Detlef, 2000, „Erfurt, Kassel und die Mächte: Zum Beginn des deutsch-deutschen Dialogs im Frühjahr 1970“, in: *Deutschland Archiv*, 2/2000, S. 216-222.
  - Nakath, Detlef, 2002, *Deutsch-deutsche Grundlagen*, Schkeuditz.
  - Nelson, Keith L., 1995, *The Making of Détente: Soviet-American relations in the shadow of Vietnam*, Baltimore.
  - Nerlich, Uwe, 1970, „Der Wandel des 'europäischen Systems' und die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz“, in: *Europa-Archiv*, 12/1970, S. 415-423.
  - Neuhold, Hanspeter, 1973, „Die neutralen Staaten Europas und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“, in: *Europa-Archiv*, 13/1973, S. 445-451.
  - Newnham, Randall, 2007, „Economic Linkage and Willy Brandt's Ostpolitik: The Case of the Warsaw Treaty“, in: *German Politics*, Vol.16, No.2, (June 2007), S. 247-263..
  - Niclaß, Karlheinz, 2004, *Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Paderborn.
  - Niedhart, Gottfried, 1993, „Interessendefinition und Sowjetunion-Perzeption seitens der Bundesregierung, 1969-1974“, in: Gustav Schmidt (Hrsg.), *Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Detente, 1945-1989*, Bd. 2, Bochum, S. 69-79.
  - Niedhart, Gottfried/Reiner Albert, 1994, „Neue Ostpolitik und das Bild der Sowjetunion von 1968 bis 1975“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B14/94, S. 27-35.
  - Niedhart, Gottfried, 1998, „Ostpolitik; The Role of the Federal Republic of Germany in the Process of Detente“, in: Fink, Carole/Philipp Gassert/Detlef Junker (Hrsg.), *1968: the World Transformed*, Cambridge, S. 173-192.
  - Niedhart, Gottfried, 1999, „The Federal Republic's Ostpolitik and the United States: Initiatives and Constraints“, in: Kathleen Burk/Melvyn Stokes (Hrsg.), *The United States and the European Alliance since 1945*, Oxford, S.



- 289-311.
- Niedhart, Gottfried, 2000, „Partnerschaft und Konkurrenz: Deutsche und französische Ostpolitik in der Ära Brandt und Pompidou“, in: Pierre Guillen/Ilja Mieck (Hrsg.), *Deutschland - Frankreich - Rußland*, München, S. 345-371.
  - Niedhart, Gottfried, 2001a, „Der alte Freund und der neue Partner: Die Bundesrepublik und die Supermächte“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Band 2: 1968-1990*, Stuttgart, S. 46-55.
  - Niedhart, Gottfried, 2001b, „Rezension zu: Fuchs, Stephan: *„Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert“*. Kissinger, Bahr und die Ostpolitik. Hamburg 1999“, in: H-Soz-u-Kult, 10.04.2001, unter: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/id=1092> [17.2.2008].
  - Niedhart, Gottfried, 2002, „Revisionistische Elemente und die Initiierung friedlichen Wandels in der neuen Ostpolitik 1967-1974“, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 28, S. 233-266.
  - Niedhart, Gottfried, 2003, „Zustimmung und Irritationen: Die Westmächte und die deutsche Ostpolitik 1969/70“, in: Ursula Lehmkuhl/Clemens A. Wurm/Hubert Zimmermann (Hrsg.), *Deutschland, Großbritannien, Amerika. Politik, Gesellschaft und Internationale Geschichte im 20. Jahrhundert. Festschrift für Gustav Schmidt*, Stuttgart, S. 227-245.
  - Niedhart, Gottfried, 2003, „The British Reaction towards Ostpolitik. Anglo - West German Relations in the Era of Détente 1967-1971“, in: Christian Haase (Hrsg.), *Debating Foreign Affairs. The Public and British Foreign Policy since 1867*, Berlin/Wien, S. 130-152.
  - Niedhart, Gottfried, 2003, „Ostpolitik: Phase, Short-term Objects, and Grand Design“, in: David C. Geyer/Bernd Schaefer (Hrsg.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972, Bulletin of the German Historical Institute*, Supplement 1 (2003), S. 118-136.
  - Niedhart, Gottfried, 2004, „The East-West Problem as Seen from Berlin: Willy Brandt’s Early Ostpolitik“, in: Wilfried Loth (Hrsg.), *Europe, Cold War and Co-existence 1953-1965*, London, S. 285-296.
  - Niedhart, Gottfried/Oliver Bange, 2004, „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, S. 415-448.
  - Niedhart, Gottfried, 2006, „Ost-West-Entspannung aus amerikanischer, deutscher und französischer Sicht“, in: Chantal Metzger/Hartmut Kaelble (Hrsg.), *Deutschland – Frankreich – Nordamerika: Transfers, Imaginationen, Beziehungen*, Stuttgart, S. 35-50.
  - Niedhart, Gottfried, 2006, „Deeskalation durch Kommunikation. Zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland in der Ära Brandt“, in: Corinna Hauswedell (Hrsg.), *Deeskalation von Gewaltkonflikten seit 1945*, Essen, S. 99-114.
  - Ninkovich, Frank, 2001, „Die Vereinigten Staaten und die deutsche Frage 1949-1998“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Band 1: 1945-1968*, Stuttgart, S. 191-201.
  - Noack, Paul/Reiner Eger, 1976, „Ostverträge und westliches Bündnis“, in: Dieter Blumenwitz u.a. (Hrsg.), *Partnerschaft mit dem Osten*, München, S. 311-327.
  - Noakes, Jeremy/Peter Wende/Jonathan Wright, 2002, *Britain and Germany in Europe, 1949-1990*, Oxford.
  - Noelle-Neumann, Elisabeth (Hrsg.), 1981, *The Germans: Public Opinion Polls, 1967-1980*, Westport.
  - Nolte, Ernst, 1974, *Deutschland und der Kalte Krieg*, München.
  - Nünlist, Christian, 2005, „Skepsis gegenüber Aktivismus der Schweiz. Neue Perspektiven zur KSZE-Politik von 1972 bis 1975“, in: *Neue Zürcher Zeitung*, S. 13 f.
  - Oppelland, Torsten, 2002, *Gerhard Schröder (1910-1989). Politik zwischen Staat, Partei und Konfession*, Düsseldorf.
  - Orlow, Dietrich, 1995, „Ambivalence and Attraction: The German Social Democrats and the United States, 1945-1974“, in: Reiner Pommerin (Hrsg.), *The American Impact on Postwar Germany*, Providence and Oxford, S. 35-51.

- Ostermann, Christian F., 1995, “New Evidence on the Sino-Soviet Border Dispute, 1969-1971“, in: *Cold War History Projekt Bulletin*, 6/ 7 (Winter 1995/ 1996).
- Otto, Wilfriede, 1996, „Visionen zwischen Hoffnung und Täuschung“, in: Thomas Klein et.al. (Hrsg.), *Visionen. Repression und Opposition in der SED (1949-1989)*, Frankfurt a. d. Oder.
- Pfeil, Ulrich (Hrsg.), 2001, *Die DDR und der Westen: Transnationale Beziehungen 1949-1989*, Berlin.
- Pipes, Richard, 1981, *US-Soviet Relations in the Era of Détente*, Boulder.
- Pipes, Richard, 1995, „Misinterpreting the Cold War. The Hard-Liners Had It Right“, in: *Foreign Affairs*, 74 (1995), S. 154-160.
- Pittman, Avril, 1992, *From Ostpolitik to Reunification*, Cambridge.
- Potthoff, Heinrich, 1999, *Im Schatten der Mauer: Deutschlandpolitik 1961 bis 1990*, Berlin.
- Prowe, Diethelm, 1976, „Die Anfänge der Brandtschen Ostpolitik in Berlin 1961-1963. Eine Untersuchung zur Endphase des Kalten Krieges“, in: Wolfgang Benz/Graml Hermann (Hrsg.), *Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert*, Stuttgart, S. 249-286.
- Prowe, Diethelm, 1985, „Der Brief Kennedys an Brandt vom 18. August 1961: eine zentrale Quelle zur Berliner Mauer und der Entstehung der Brandtschen Ostpolitik“, in: *Vierteljahrhefte für Zeitgeschichte*, 33/1985, S. 373-383.
- Przybylski, Peter, 1991/1992, *Tatort Politbüro: Die Akte Honecke /Bd. 2*, Berlin.
- Putnam, Robert D., 1993, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game”, in: Peter B. Evans/Harold K. Jacobsen/Robert D. Putnam (Hrsg.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining And Domestic Politics*, Berkeley.
- Putnam, Robert D., 1993, “Two-Level Games. The Impact of Domestic Politics on Transatlantic Bargaining”, in: Helga Haftendorn/Christian Tuschhoff (Hrsg.), *America and Europe in an era of Change*, Boulder, Colo., S. 69-83.
- Rentola, Kimmo, 2005, „Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968-1971“, in: Dominik Geppert/Udo Wengst (Hrsg.), *Neutralität –Chance oder Chimäre? Kozepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945-1990*, München, S. 177-202.
- Reynolds, David (Hrsg.), 1994, *The Origins of the Cold War in Europe: International Perspectives*, New Haven.
- Risse-Kappen, Thomas, 1994, “Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war”, in: *International Organization*, 48, 2, Spring 1994, S. 185-214.
- Ritter, Gerhard A., 2002, „Die DDR in der deutschen Geschichte“, in: *Vierteljahrshäfte für Zeitgeschichte*, 50/2002, S. 171-200.
- Rödder, Andreas, 2004, *Die Bundesrepublik Deutschland 1969-1990*, München.
- Romano, Angela, “Western Europe’s self-assertion towards the superpowers: the CSCE chance and its aftermaths“, unter: [http://irice.cnrs.fr/IMG/pdf/Bossuat\\_CPE\\_romano.pdf](http://irice.cnrs.fr/IMG/pdf/Bossuat_CPE_romano.pdf), [15.7.2007].
- Ropers, Nibert/Peter Schlotter, 1989, „Regimeanalyse und KSZE-Prozess“, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, S. 315-342.
- Rosenau, James L. (Hrsg.), 1967, *Domestic Source of Foreign Policy*, New York.
- Rosenau, James L., 1969, *Linkage Politics*, New York.
- Rosenau, James L., 1969, *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Research and Theory*, New York.
- Rosenau, James L., 1971, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York.
- Ruddy, T. Michael, 2001, „Die Grenzen der Solidarität: Die Bundesrepublik, die USA und der Krieg in Vietnam“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Band 2: 1968-1990*, Stuttgart, S. 200-210..
- Rudolf, Karsten, 2004, *Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg: Ostpolitik der westdeutschen Großindustrie 1945-1991*, Frankfurt a. M.
- Rühle, Hans, 1973, „Sicherheitspolitische Probleme der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in

- Europa (KSZE)“, in: *Politische Studien*, 209, Mai/Juni 1973, S. 243-254.
- Rupp, Hans Karl, 1999, „Die Bundesrepublik als ‘Sonderweg’ der europäischen Geschichte“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B39-40/99, S. 12-20.
- Rupp, Hans Karl, 2000, *Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, München.
- Sahm, Ulrich, 1994, *„Diplomaten taugen nichts“: Aus dem Leben eines Staatsdieners*, Düsseldorf.
- Sarotte, Mary Elise, 2001, *Dealing with the devil: East Germany, détente, and Ostpolitik*, Chapel Hill/ London.
- Schaefer, Bernd, 2003, „Washington as a place for the German Campaign: The U.S. Government and the CDU/CSU Opposition, 1969-1972,“ in: David C. Geyer/ders. (Hrsg.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972, Bulletin of the German Historical Institute*, Supplement 1 (2003), S. 98-108.
- Schieder, Siegfried/Manuela Spindler (Hrsg.), 2003, *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen.
- Schlotter, Peter, 1999, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution*, Frankfurt a. M.
- Schmid, Günther, 1975, *Politik des Ausverkaufs? Die Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel*, München.
- Schmid, Günther, 1979, *Entscheidung in Bonn: die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik, 1969/1970*, Köln.
- Schmid, Günter, 1980, „Henry Kissinger und die deutsche Ostpolitik: Kritische Anmerkungen zum ost- und deutschlandpolitischen Teil der Kissinger-Memoiren“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B8/80, S. 10-20.
- Schmidt, Gustav, 1995, „Konfrontation und Détente, 1945-1989: Wechselschritte zur Friedenssicherung“, in: ders. (Hrsg.), *Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Detente 1945-1989*, Bd. 3, Bochum, S. 15-33.
- Schmidt, Helmut, 1967, „Deutschland und das europäische Sicherheitssystem der Zukunft“, in: *Wehrkunde*, 3/1967.
- Schmidt, Helmut, 1969, *Strategie des Gleichgewichts*, Stuttgart.
- Schmidt, Helmut, 1975, „KSZE: Entspannungs- und zugleich Lernprozeß“, in: *Die Neue Gesellschaft*, 22. Jahrgang, S. 700-703.
- Schmidt, Helmut, 1987, *Menschen und Mächte*, Berlin.
- Schmidt, Helmut, 1990, *Die Deutschen und ihre Nachbarn: Menschen und MächteII*, Berlin.
- Schmidt, Wolfgang, 2001, *Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte. Willy Brandt und die Deutschlandpolitik 1948-1963*, Wiesbaden.
- Schmidt, Wolfgang, 2003, „Die Wurzel der Entspannung. Der konzeptionelle Ursprung der Ost- und Deutschlandpolitik Willy Brandts in den fünfziger Jahren“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 51, S. 521-563.
- Schmoekel, Reinhard/Bruno Kaiser, 1991, *Die vegessene Regierung: die grosse Koalition 1966 bis 1969 und ihre langfristigen Wirkungen*, Bonn.
- Schneider, Andrea H., 1999, *Die Kunst des Kompromisses: Helmut Schmidt und die Große Koalition 1966-1969*, Paderborn /München/Wien /Zürich.
- Schöllgen, Gregor, 2000, „Was hat der Ost-West-Konflikt in der Weltpolitik bewirkt?“, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*, Bonn, S. 72-80.
- Schöllgen, Gregor, 2001, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, 2.Aufl., München.
- Schöllgen, Gregor, 2001, *Willy Brandt. Die Biographie*, Berlin.
- Scholtyseck, Joachim, 2003, *Die Außenpolitik der DDR*, München.
- Scholtyseck, Joachim, 2004, „Die DDR und die europäische Entspannungspolitik“, in: Mareike König/Matthias Schulz (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen; Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag*, Stuttgart, S. 511-526.
- Schönhoven, Klaus, 1999, „Aufbruch in die sozialliberale Ära“, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 25, S. 123-145.
- Schönhoven, Klaus, 2004, *Wendejahre. Die Sozialdemokratie in der Ära der Großen Koalition*, Bonn.

- Schröder, Gerhard, 1965, “Germany looks at Eastern Europe”, in: *Foreign Affairs*, October (1965), S. 15-25.
- Schröder, Klaus, 1998, *Der SED-Staat: Partei, Staat, und Gesellschaft 1949-1990*, München.
- Schulz, Klaus-Peter, 1993, „Egon Bahr: Patriot von vorgestern“, in: *Authentische Spuren: Begegnungen mit Personen der Zeitgeschichte*, Boppard am Rhein, S. 529-545.
- Schulz, Matthias, 2004, „Vom ‚Atlantiker‘ zum ‚Europäer‘? Helmut Schmidt, deutsche Interessen und die europäische Einigung“, in: Mareike König/Matthias Schulz (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen; Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag*, Stuttgart, S. 185-220.
- Schuster, Jacques, 1999, „Der Vater der Ostpolitik“, in: *Die Welt*, 20.05.1999.
- Schütze, Walther, 1970, „Großbritannien und Frankreich: Höfliche Zurückhaltung“, in: Hans-Peter Schwarz/Helga Haftendorn (Hrsg.), *Europäische Sicherheitskonferenz*, Opladen, S. 39-47.
- Schwabe, Klaus, 2001, „Entspannung und Multipolarität: Die politischen Beziehungen in der zweiten Hälfte des Kalten Krieges 1968-1990“, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Band 2: 1968-1990*, Stuttgart, S. 11-29.
- Schwarz, Hans-Peter/Helga Haftendorn (Hrsg.), 1970, *Europäische Sicherheitskonferenz*, Opladen.
- Schwarz, Hans-Peter, 1971, „Absichten und Aussichten für Europa. Zwei Konzepte einer europäischen Sicherheits-Konferenz“, in: *Die politische Meinung*, Jg. 16, 134, S. 15-25.
- Schwarz, Hans-Peter, 1972, „Sicherheitskonferenz und westliche Sicherheitsgemeinschaft“, in: *Europa-Archiv*, 24/1972, S. 823-834.
- Schwarz, Hans-Peter, 1975, „Die Politik der Westbindung oder die Staatsraison der Bundesrepublik“, in: *Zeitschrift für Politik*, 22/4, S. 307-337.
- Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), 1975, *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, München.
- Schwarz, Hans-Peter, 1977, *Zwischenbilanz der KSZE*, Stuttgart.
- Schwarz, Hans-Peter, 1979, „Supermacht und Juniorpartner“, in: ders./Boris Meissner (Hrsg.), *Entspannungspolitik in Ost und West*, Köln, S. 147-191.
- Schwarz, Hans-Peter, 1980, “Adenauers Ostpolitik”, in: Wolfram F. Hanrieder (Hrsg.), *West German Foreign Policy 1949-1979*, Boulder (Col.), S. 127-143.
- Schwarz, Hans-Peter, 1983, *Die Ära Adenauer 1957-1963. Epochenwechsel*, Stuttgart - Wiesbaden.
- Schwarz, Hans-Peter, 1985, *Die gezähmten Deutschen: Von der Machtbessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart.
- Schwarz, Hans-Peter, 1994, *Die Zentralmacht Europas*, Berlin.
- Schwarz, Hans-Peter, 1999, „Die Regierung Kiesinger und die Krise in der ČSSR 1968“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 47, S. 159-186.
- Schwarz, Hans-Peter, 2005, „Willy Brandt, Georges Pompidou und die Ostpolitik“, in: Horst Möller/Maurice Vaisse (Hrsg.), *Willy Brandt und Frankreich*, München, S. 155-165.
- Schwartz, Thomas A., “NATO, Europe, and the Johnson Administration: Alliance Politics, Political Economy, and the Beginning of Détente, 1963-1969,” unter: <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/schwartz.pdf>. [7.12.2004].
- Seebacher, Brigitte, 2006, *Willy Brandt*, München.
- Seidel, Karl, 2002, *Berlin-Bonner Balance. 20 Jahre deutsch-deutsche Beziehungen. Erinnerungen und Erkenntnisse eines Beteiligten*, Berlin.
- Selva, Douglas, 2003, “The Treaty of Warsaw: The Warsaw Pact Context,” in: David C. Geyer/Bernd Schaefer (Hrsg.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972, Bulletin of the German Historical Institute*, Supplement 1 (2003), S. 67-79.
- Senoo, Tetsuji, 2003, „Willy Brandts Ostpolitik. Egon Bahrs Konzepte und die deutsch-deutschen Gipfeltreffen im Frühjahr 1970“, in: *The Rokkodai Ronshu: Kokusai Kyoryoku Kenkyu Hen* (auf Japanisch), no.4, Kobe: The Kokusai Kyoryoku Kenkyu Kai, GSICS Kobe University, Mai 2003, S. 39-60.
- Senoo, Tetsuji, 2004, „Willy Brandts Ostpolitik. Problemlage nach der deutschen Einheit“, in: *Rekishigaku*

- Kenkyu* (Journal of Historical Studies, auf Japanisch), no.787, April 2004, S. 28-37.
- Senoo, Tetsuji, 2006, „Willy Brandt's Ostpolitik and West European Integration: Egon Bahr's Concepts and the Western allies“, in: *Globalisation, Regionalisation and National Policy Systems: Proceedings of the Second Anglo-Japanese Academy, 7-11 January 2006, The International Center for Comparative Law and Politics, Graduate School of Law and Politics, the University of Tokyo (ICCLP) Publications No. 9*, Tokyo, S. 425-451.
  - Seydoux, François, 1978, *Botschafter in Deutschland. Meine zweite Mission 1965 bis 1970*, Frankfurt a. M.
  - Shulmann, Marschall D., 1969 „Sowjetische Vorschläge für eine europäische Sicherheitskonferenz (1966-1969)“, in: *Europa-Archiv*, 19/1969, S. 671-684.
  - Siekmeier, Mathias, 1998, *Restauration oder Reform? Die FDP in den sechziger Jahren – Deutschland- und Ostpolitik zwischen Wiedervereinigung und Entspannung*, Köln.
  - Smyser, W. R., 1999, *From Yalta to Berlin: The Cold War Struggle over Germany*, Basingstoke.
  - Soel, Hartmut, 1994, „Wandel durch Annäherung – bei normativer Distanz. Die Bonner Ost- und Deutschlandpolitik in den sechziger und siebziger Jahren im internationalen Rahmen“, in: Bernd Faulenbach/Markus Meckel/Hermann Weber (Hrsg.), *Die Partei hatte immer recht – Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur*, Essen.
  - Sommer, Theo, 1967, „Acht Monate neue Ostpolitik“, in: *Die Zeit*, 4.8.1967, Nr. 31.
  - Soutou, Georges-Henri, 1997, „Präsident Georges Pompidou und die Ostpolitik“, in: Gottfried Niedhart/Detlef Junker/Michael W. Richter (Hrsg.), *Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert*, Mannheim, S. 171-179.
  - Soutou, Georges-Henri, 2005, „Frankreich und der Albtraum eines wiedervereinigten und neutralisierten Deutschlands 1952-1990“, in: Dominik Geppert/Udo Wengst (Hrsg.), *Neutralität – Chance oder Chimäre? Kozepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945-1990*, München, S. 265-273.
  - Spohr-Readman, K., 2006, “National Interest and the Power of ‘language’: West German diplomacy and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975”, in: *Journal of Strategic Studies*, 29 (6), S. 1077-1120.
  - Stadt, Jochen, 1993, *Die geheime Westpolitik der SED 1960 – 1970: Von der gesamtdeutschen Orientierung zur sozialistischen Nation*, Berlin.
  - Staden, Berndt von, 1990, *Der Helsinki-Prozeß*, München.
  - Staffa, Rangmar, 1974, *Egon Bahr: Der geheime Diener*, Landshut.
  - Stehle, Hansjakob, 1995, „Zufälle auf dem Weg zur Neuen Ostpolitik. Aufzeichnung über ein geheimes Treffen Egon Bahrs mit einem polnischen Diplomaten 1968“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 43/1995, S. 159-171.
  - Stelken, Jochen, 1997, „Machtwechsel in Ost-Berlin: Der Sturz Walter Ulbrichts 1971“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 45/1997, S. 503-533.
  - Stent, Angela, 1981, *From Embargo to Ostpolitik: The Political Economy of West German-Soviet Relations, 1955-1980*, Cambridge.
  - Stent, Angela, 1983, *Wandel durch Handel? Die politisch-wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion*, Köln.
  - Stevenson, Richard W., 1985, *The Rise and Fall of Détente: Relaxations of Tension in US-Soviet Relations 1953-84*, London.
  - Stöver, Bernd/Arnd Bauerkämper/Martin Sabrow (Hrsg.), 1998, *Doppelte Zeitgeschichte. Deutsch-deutsche Beziehungen 1945–1990*, Bonn.
  - Stöver, Bernd, 2003, *Der Kalte Krieg*, München.
  - Stöver, Bernd, 2005, „Forschungen und Quellen zum Kalten Krieg. Das ‚Cold War International History Project‘“, in: *Zeithistorische Forschungen/ Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, 2 (2005), H. 2, unter: <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Stoever-2-2005>, [17.6.2005].
  - Stöver, Bernd, 2007, *Der Kalte Krieg 1947-1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters*, München.

- Strauß, Franz Josef, 1965, *The Grand Design*, London.
- Strauß, Franz Josef, 1966, *Entwurf für Europa*, 2. Auf. , Stuttgart.
- Strauß, Franz Josef, 1989, *Die Erinnerungen*, Berlin.
- Sturm, Daniel Friedrich, 2006, *Uneinig in die Einheit. Die Sozialdemokratie und die Vereinigung Deutschlands 1989/90*, Bonn.
- Suri, Jeremi, 2003, *Power and Protest: Global Revolution and the Power of Détente*, Cambridge.
- Taschler, Daniela, 2001, *Vor neuen Herausforderungen. Die außen- und deutschlandpolitische Debatte in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion während der Großen Koalition (1966-1969)*, Düsseldorf.
- Thomas, Daniel C., 2001, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights and the Demise of Communism*, Princeton.
- Tiggemann, Anselm, 1998, *CDU/CSU und die Ost- und Deutschlandpolitik 1969-1972: zur "Innenpolitik der Außenpolitik" der ersten Regierung Brandt/Scheel*, Frankfurt a. M.
- Tomala, Mieczysław, 2000, *Deutschland – von Polen gesehen, Zu den deutsch–polnischen Beziehungen 1945-1990*, Marburg.
- Trachtenberg, Marc, 1999, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945-1963*, Princeton.
- Trachtenberg, Marc, 2003, *Between Empire and Alliance: America and Europe during the Cold War*, Lanham.
- Türk, Henning, 2005, „Kurt Georg Kiesingers Kerneuropakonzept – War der Bundeskanzler der Großen Koalition seiner Zeit voraus?“, in: Wilfried Loth (Hrsg.), *Europäische Gemeinschaft. Grundlagen und Perspektiven*, Wiesbaden, S. 230-244.
- Türk, Henning, 2006, *Die Europapolitik der Großen Koalition 1966-1969*, München.
- Uschner, Manfred, 1991, *Die Ostpolitik der SPD. Sieg und Niederlage einer Strategie*, Berlin.
- Vogtmeier, Andreas, 1996, *Egon Bahr und die deutsche Frage: Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung*, Bonn.
- Wagner, Wolfgang, 1975, „Eine Station auf einem langen Wege. Zur geschichtlichen Einordnung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“, in: *Europa-Archiv*, 15/1975, S. 479-482.
- Waltz, Kenneth N., 1959, *Man, the State and War*, New York.
- Waltz, Kenneth N., 1979, *Theory of International Politics*, New York.
- Waltz, Kenneth N., 1993, „The Emerging Structure of International Politics“, in: *International Security*, 18, No.2, S. 44-79.
- Weidenfeld, Werner/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), 1999, *Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999*, aktualisierte und erweiterte Neuausgabe, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, Band 363, Bonn.
- Weizsäcker, Richard von, 1997, *Vier Zeiten. Erinnerungen*, Berlin.
- Wendt, Alexander E., 1987, „The Agent-Structure Problem in International Relations Theory“, in: *International Organization*, 41/1987, S. 335-370.
- Wendt, Alexander E., 1992, „Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics“, in: *International Organization*, 45/1992, S. 391-425.
- Wendt, Alexander E./Daniel Friedheim, 1995, „Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State“, in: *International Organization*, 49/1995, S. 689-721.
- Wendt, Alexander E., 1999, *Social Theory of International Politics*, Cambridge.
- Wenger, Andreas, 1998, „Der lange Weg zur Stabilität: Kennedy, Chruschtschow und das gemeinsame Interesse der Supermächte am Status quo in Europa“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 46/1998, S. 69-99.
- Wenger, Andreas/Jeremi Suri, 2000, „The Nuclear Revolution, Social Dissent, and the Evolution of Détente: Patterns of Interaction, 1957-74,“ in: *Zürcher Beiträge*, 56, S. 1-68.
- Wenger, Andreas, 2004, „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.
- Westad, Odd Arne (Hrsg.), 2000, *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, Theory*, London.

- Wettig, Gerhard, 1974, „Kontakt und Kommunikation – ein wünschenswertes Element europäischer Friedensordnung?“, in: Egbert Jahn/Volker Rittberger (Hrsg.), *Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen*, Opladen, S. 261-284.
- Wettig, Gerhard, 1975, *Frieden und Sicherheit in Europa. Probleme der KSZE und der MBFR*, Stuttgart.
- Wettig, Gerhard, 1997, „Die Irrtümer des Egon Bahr“, in: *Die politische Meinung*, Nr. 333, S. 5-15.
- Wiegrefe, Klaus/Carsten Tessmer, 1994, „Deutschlandpolitik in der Krise: Herbert Wehners Besuch in der DDR 1973“, in: *Deutschland Archiv*, 6/1994, S. 600-627.
- Wiener, Antje, 2003, „Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft“, in: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen: Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, S. 133-159.
- Wilkens, Andreas, 1990, *Der unstete Nachbar: Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1969-1974*, München.
- Wilkens, Andreas, 1995, „Westpolitik, Ostpolitik and the Project of Economic and Monetary Union – Germany’s European Policy in the Brandt Era (1969-1974)“, in: *Journal of European Integration History*, 1995, S. 73-102.
- Wilkens, Andreas, 2004, „Willy Brandt und die europäische Einigung“, in: Mareike König/Matthias Schulz (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen; Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag*, Stuttgart, S. 167-184.
- Wilkens, Andreas, 2005, „Willy Brandt, die deutsch-französischen Beziehungen und die Europapolitik (1969-1974)“, in: Horst Möller/Maurice Vaisse (Hrsg.), *Willy Brandt und Frankreich*, München, S. 199-214.
- Wilkens, Andreas, 2007, „New Ostpolitik and European integration: Concept and politics in the Brandt era“, in: N. Piers Ludlow (Hrsg.), *European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, London, S. 67-80.
- Windsor Philip, 1971, *Germany and the Management of Detente*, New York/Washington.
- Winkler, Heinrich A., 2000, *Der lange Weg nach Westen. Bd. 2*, München.
- Wörmann, Claudia, 1982, *Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland: Politische Rahmenbedingungen und ökonomische Bedeutung*, Frankfurt a. M.
- Wolf, Markus, 1997, *Spionageschef im geheimen Krieg*, Düsseldorf - München.
- Wördehoff, Bernhard, 1970, „Bundesrepublik Deutschland: Die Konferenz als Vehikel der Deutschland-Politik“, in: Hans-Peter Schwarz/Helga Haftendorn (Hrsg.), *Europäische Sicherheitskonferenz*, Opladen, S. 75-84.
- Yamamoto, Takeshi, 2007, *The Road to the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1969-1973: Britain, France and West Germany*, Ph. D. Thesis, University of London.
- Young, John W., 1996, *Cold War Europe, 1945-1991: A Political History*, 2d ed., London.
- Zangl, Bernhard, 1995, „Der Ansatz der Zwei-Ebenen-Spiele. Eine Brücke zwischen dem Neoinstitutionalismus und seinen KritikerInnen?“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Heft 2/1995, S. 393-416.
- Zelikow, Philip/Condoleezza Rice, 1997, *Germany Unified and Europe Transformed*, With a New Preface, Cambridge.
- Zimmer, Matthias, 1997, „Return of the Mittellage? The Discourse of the Centre in German Foreign Policy“, in: *German Politics*, Vol.6, No.1 (April 1997), S. 23-38.
- Zubok, Vladislav M., 2007, *A failed empire: the Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachow*, Chapel Hill, North Carolina.
- Zündorf, Benno, 1979, *Die Ostverträge: Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR*, München.