Deutschlandpolitische Neuansätze der 60er Jahre

Von Günther Heydemann

In der Einleitung zu seinen *Erinnerungen* forderte Konrad Adenauer, »die Historiker ... müßten wenigstens den Versuch machen, auf dem Wege von Analogieschlüssen aus dem Geschehen unserer Zeit, sogar unserer Tage, zu erkennen, wohin der Lauf der Entwicklung wahrscheinlich gehen werde«[1]. Dieses zweifellos beherzigenswerte Postulat dürfte gegenwärtig nicht nur die Historiker, sondern vielleicht auch die Politiker kleinmütig stimmen, angesichts des kaum vorhergesehenen, vielleicht nicht einmal vorhersehbaren Umbruchs, der sich in Osteuropa und nicht zuletzt im wiedervereinigten Deutschland vollzogen hat. Bei der gegenwärtig laufenden Ursachenforschung ist auch die Ost- und Deutschlandpolitik wieder ins Zentrum der Debatte gerückt, insbesondere die in der Tat ambivalente Frage, inwieweit sie tatsächlich zum Zusammenbruch spätstalinistischer Herrschaftsformen und zentral verwalteter Wirtschaftsordnungen beigetragen oder ob sie nicht vielmehr deren Existenz verlängert hat.

Gleichzeitig wird kritisiert, daß die Ostpolitik seit dem Ausgang der 70er Jahre zunehmend in Gefahr geraten sei, im unablässigen Bemühen um Entspannung den unauflöslichen Zusammenhang von Frieden und Freiheit aus den Augen zu verlieren. So habe die Tendenz bestanden, wie dies Dieter Haack formuliert hat, »dem Frieden alle anderen Ziele unterzuordnen.« Gerade in der Deutschlandpolitik »sei auf diese Weise das SED-Regime zum Friedenspartner hochstilisiert worden und habe im öffentlichen Bewußtsein nach und nach seinen Unrechtscharakter verloren«[2].

Diese aktuellen Fragen zeigen, daß die Ost- und Deutschlandpolitik nach wie vor in der politischen, publizistischen und zeitgeschichtlichen Diskussion große Beachtung findet, ein Sachverhalt, der die wissenschaftliche Forschung keineswegs erleichtert, hat sie sich doch häufig mit politischen Vereinseitigungen und historiographischen Vereinnahmungen auseinanderzusetzen, wobei sie in Gefahr gerät, selbst parteiisch zu werden. So kann dann der Eindruck entstehen, als sei die Integration der jungen Bundesrepublik in die Allianz der westlichen Staaten ausschließlich das Verdienst der CDU/CSU-bestimmten Regierungen, wohingegen die Ostverträge einzig und

---

1 Konrad ADENAUER, *Erinnerungen 1945-1953*, 2.Aufl. Stuttgart 1973, S. 13.

2 Dieter HAACK, »Wir haben das Unrecht verharmlost«, in: *Rheinischer Merkur* vom 27.3.1992, S. 3.

allein auf die Politik der SPD zurückzuführen seien. Ganz abgesehen davon, daß dabei die eigenständige Rolle der FDP als außenpolitischer Vordenker wie auch als beidseitiger Koalitionspartner übersehen wird,[3] die von der Regierung Brandt/Scheel gegenüber Moskau, Ost-Berlin und den übrigen Ostblockstaaten konzipierte und praktizierte Ost- und Deutschlandpolitik wäre ohne die Politik des späten Adenauer, Erhards und der Großen Koalition nicht möglich gewesen.

Darüber hinaus wird man sich durchweg zu vergegenwärtigen haben, daß der Begriff Ostpolitik letztlich ein unscharfer Terminus bleibt, zumal Ostpolitik von ihrer innersten Motivation und Zielsetzung her immer auf Deutschland ausgerichtet war, was nicht heißt, daß sie durchweg Deutschlandpolitik gewesen sei. Ostpolitik hat sich vielmehr fortwährend auf drei Ebenen – mit entsprechenden Querverbindungen – bewegen müssen: Sie umfaßte die Beziehungen zur Sowjetunion und den übrigen osteuropäischen Staaten ebenso wie die innerdeutschen Beziehungen selbst. Diese Verflechtung darf nie aus den Augen verloren werden, wenn man die jeweils vorherrschenden Zielsetzungen und primären Interessen ausmachen will. Dieses Grundproblem wird spiegelbildlich deutlich an der Politik Ost-Berlins oder – wie man damals noch sagte – Pankows. Hat die SED gegenüber Bonn überhaupt Deutschlandpolitik betrieben? Oder, wenn vielleicht nicht Ostpolitik, so doch jedenfalls Westpolitik? Und war ihre angeblich permanente Interessenübereinstimmung mit Moskau wiederum Ostpolitik, Deutschlandpolitik oder nur Bündnispolitik?[4]

Wie auch immer, trotz der berechtigten Warnung vor der »Illusion des retrospektiven Herangehens« (Timothy Garton Ash) – aus der Rückschau drängt sich der Eindruck auf, daß die Herausbildung des Konzepts der Ost- und Deutschlandpolitik in den 60er Jahren ein viel organischerer, in gewisser Weise geradezu stringenter Prozeß gewesen ist, viel stringenter, als es die harten parteipolitischen und parlamentarischen Auseinandersetzungen jener Dekade (und späterer Tage) erscheinen lassen. Gleichzeitig wird man nicht übersehen können, wie sehr die Deutschlandpolitik der SED nicht nur fortwährend von der sowjetischen, sondern auch von der Bonner Ost- und Deutschlandpolitik abhängig blieb. Möglicherweise ist man sich am Rhein dieser unmittelbaren Interdependenz angesichts der durchweg antithetischen Politik der SED nicht immer völlig bewußt gewesen. Ohnehin bliebe der Versuch einer Darstellung und Analyse deutschlandpolitischer Neuansätze

3 Vgl. die kommentierte Quellenedition von Wolfgang BENZ, Günter PLUM, Werner RÖDER, *Einheit der Nation. Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945*, Stuttgart und Bad Canstatt 1978.

4 Zur keineswegs konvergenten Politik der Sowjetunion und der DDR in der Deutschlandfrage vgl. Gerhard WETTIG, *Die Sowjetunion, die DDR und die Deutschland-Frage 1965-1976. Einvernehmen und Konflikte im sozialistischen Lager*, 2.Aufl. Stuttgart 1977.

in den 60er Jahren, ohne einen Blick auf die Politik des Ulbricht-Regimes zu werfen, unvollständig.

Obwohl die Forschung schon Anfang der 70er Jahre nachgewiesen hat, daß Adenauers Deutschland- und Ostpolitik keineswegs von Inflexibilität und Immobilismus geprägt war, lebt dieses Verdikt noch immer fort.[5] Die Vertreter dieser irrigen Ansicht übersehen, daß die ost- und deutschlandpolitischen Neuansätze seit Mitte der 60er Jahre ohne die zum Teil radikalen Alternativmodelle und Lösungsvorschläge nicht zu verstehen wären, die von Adenauer selbst und seinem Mitarbeiterkreis seit Frühjahr 1958 erwogen und mit den westlichen Verbündeten, aber auch mit der Sowjetunion ventiliert wurden. Die sogenannte »Österreich-Lösung« (März 1958), der »Globke Plan« in seinen zwei Fassungen (Januar 1959 und November 1960), der »Burgfriedensplan« und das »Stillhalteabkommen« von 1962/63 nehmen in der einen oder anderen Weise Elemente der späteren Ostpolitik vorweg. Zugleich waren sie Ausdruck und Konsequenz der seit 1957 grundlegend veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen: Mit dem erfolgreichen Test von Interkontinentalraketen war es der Sowjetunion erstmals gelungen, mit den USA gleichzuziehen und das amerikanische Territorium einer permanenten atomaren Bedrohung auszusetzen. Die jetzt erreichte nukleare und militärtechnische Parität beraubte Washington der Möglichkeit, weiter von einer Position relativer militärischer Überlegenheit aus zu handeln. Entsprechend rückten in der amerikanischen Politik nun zunehmend Entspannungsbemühungen in den Vordergrund.[6] Die einschneidenden Folgen für das geteilte Deutschland und die Deutschlandpolitik Bonns bestanden darin, daß die USA künftig atomarer Rüstungskontrolle und dem Abbau von Spannungen den Vorzug gegenüber der bisher verfolgten Mithilfe zur Wiedervereinigung geben würden. Als Zwischenlösung gedacht, entsprang die »Österreich-Lösung«[7] Adenauers Einschätzung: »Die Wiedervereinigung

---

5 Siehe hierzu die fundierte Zurückweisung dieser ebenso undifferenzierten wie unhistorischen Kritik in dem prägnanten Überblick von Rudolf MORSEY, »Die Deutschlandpolitik Adenauers«, in: Alexander FISCHER (Hg.), *Vierzig Jahre Deutschland-Politik im internationalen Kräftefeld,* Köln 1989, S. 16-31, passim.

6 Hierzu i.e. Ernst-Otto CZEMPIEL: »Auf der Suche nach neuen Wegen: Die deutsch-amerikanischen Beziehungen 1961-1969«, in: Wolfgang Uwe FRIEDRICH (Hg.), *Die USA und die Deutsche Frage 1945-1990,* Frankfurt/M. und New York 1991, S. 167-193 (zu den neuen Parametern der internationalen Politik seit 1957). Zur Entwicklung der Deutschlandpolitik, die seither auf die Entspannungspolitik der USA und dann auch der Sowjetunion zu reagieren hatte, vgl. jetzt Peter SIEBENMORGEN, *Gezeitenwechsel. Aufbruch zur Entspannungspolitik,* Bonn 1990.

7 Zur »Österreich-Lösung« siehe zunächst Klaus GOTTO, Hans MAIER, Rudolf MORSEY, Hans-Peter SCHWARZ, *Konrad Adenauer. Seine Deutschland- und Außenpolitik 1945-1963,* München 1975, S. 168 ff. und S. 203-211; weiterhin Heinrich KRONE, »Aufzeichnungen zur Deutschland- und Ostpolitik 1954-1969«, in: Rudolf MORSEY und Konrad REPGEN (Hg.), *Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie* (Adenauer-Studien, Bd.3), Mainz

würde nicht von heute auf morgen herbeigeführt werden können, es würden viele Jahre darüber vergehen.«[8] Vergleichbar mit der für Österreich 1955 erzielten Lösung sollte die DDR einen militärischen Neutralitätsstatus erhalten, den Menschen in der DDR sollten mehr Freiheitsrechte eingeräumt werden. Die Bundesrepublik sollte dafür mittelfristig auf die Wiedervereinigung verzichten, um so sowjetische Befürchtungen gegenüber einem wiedervereinten, militärisch starken Deutschland zu reduzieren. Eine solche partielle Lösung hätte das Deutschlandproblem überdies aus den von Moskau und Washington gewünschten Bemühungen um Abrüstung und Entspannung herausgelöst; der permanente Junktim-Charakter der Deutschen Frage wäre auf diese Weise eskamotiert worden und die Deutschlandpolitik hätte an Eigeninitiative gewinnen können.

Die sowjetische Führung ging jedoch auf diesen Plan nicht ein, sondern setzte im Vertrauen auf die erreichte Stärke im Spätherbst 1958 mit dem Berlin-Ultimatum an der exponiertesten und zugleich verwundbarsten Stelle des westlichen Bündnisses an, um dessen Tragfähigkeit auf die Probe zu stellen.[9] Mit der Forderung Chrustschows, binnen sechs Monaten Verhandlungen über die Gewährung des Status einer entmilitarisierten Freien Stadt West-Berlin aufzunehmen, was gleichzeitig die Schaffung dreier staatlicher Gebilde auf deutschem Boden nach sich gezogen hätte, drohte die Sowjetunion, den Vier-Mächte-Status Berlins aufzukündigen und alle Befugnisse, die ihr aufgrund interalliierter Abkommen für die Zugänge nach Berlin zustanden, an die DDR zu übertragen. Eigentliche Absicht Moskaus war es, die Westmächte dazu zu bringen, über ihre Zugangsrechte nach Berlin mit der DDR verhandeln zu müssen, um auf diese Weise deren völkerrechtliche Anerkennung wenigstens de facto durchzusetzen.

An verschiedenen amerikanischen Reaktionen zeigte sich bald, daß zwischen der Deutschlandpolitik Bonns und Washingtons erstmals ein unübersehbarer Interessenkonflikt zutage trat: Zwar gab es völlige Übereinstimmung in dem Ziel, die Freiheit West-Berlins zu sichern, doch die zweite Bonner Maxime, daß diese Absicherung keinesfalls zu Lasten der Wiedervereinigung gehen dürfe, wurde von den USA erstmals nicht mehr geteilt. Für sie stand im Vordergrund, eine dauerhafte Bestätigung ihrer Rechte zumindest in West-Berlin zu erhalten, weil damit ein permanenter

---

1974, S. 157; sowie Hans-Peter SCHWARZ: »Die deutschlandpolitischen Vorstellungen Konrad Adenauers 1955-1958«, in: ders. (Hg.), *Entspannung und Wiedervereinigung* (Rhöndorfer Gespräche, Bd.2). Stuttgart und Zürich 1979, S. 7-40 passim; und Helga HAFTENDORN, *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, Baden-Baden 1983, S. 116-112.

8 Konrad ADENAUER, *Erinnerungen 1955-1959*, Stuttgart 1967, S. 366.

9 Zur zweiten Berlinkrise vgl. die prägnante Zusammenfassung bei Hans BUCHHEIM, *Deutschlandpolitik 1949-1972. Der politisch-diplomatische Prozeß*, Stuttgart 1984, S. 87-92.

Krisenherd entschärft werden konnte, der sie ebenso permanent in einen internationalen Konflikt zu involvieren drohte. Der Schock über die Erkenntnis, daß die Amerikaner, aber auch die Briten ihre bisherige, mit Bonn gemeinsam getragene, gesamtdeutsche Zielsetzung, wie im Deutschlandvertrag niedergelegt und in der Berliner 12-Punkte-Erklärung vom Vorjahr noch einmal bestätigt, aufzugeben im Begriff waren, saß tief. Künftig nahm die Zielsetzung Wiedervereinigung bei den Anglo-Amerikanern nur noch einen sekundären Stellenwert ein. Mochte die weitere Behandlung der Berlin- und Deutschland-Problematik während der Genfer Außenministerkonferenz vom Frühjahr 1959 auch keiner weiteren Lösung zugeführt werden, für Bonn entstand jetzt akuter Handlungsbedarf – und zwar in doppeltem Sinne: Man mußte auf die neue Prioritätensetzung antworten und gleichzeitig der amerikanisch-britischen Forderung nach Flexibilität in der Deutschlandfrage nachkommen.[10] Das schlug sich in weiteren bemerkenswerten Plänen und Entwürfen nieder, in denen zum Teil nicht einmal vor den Grundpfeilern der bisherigen Deutschlandpolitik, dem Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik Deutschland und der Nicht-Anerkennung der DDR, halt gemacht wurde.[11]

Im unmittelbaren Anschluß an Chrustschows Berlin-Ultimatum kam der »Globke-Plan«[12] den Forderungen der Sowjetunion weit entgegen: Für Gesamt-Berlin war der Status einer entmilitarisierten Freien Stadt unter Aufsicht der UNO vorgesehen; die beiden deutschen Staaten sollten sich – ausgehend vom territorialen status quo – gegenseitig anerkennen und innerhalb eines halben Jahres volle diplomatische Beziehungen aufnehmen. Nach Ablauf von fünf Jahren sollten sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR Volksabstimmungen über die Wiedervereinigung stattfinden. Deutschland werde »wiedervereinigt, wenn sich sowohl in der Bundesrepublik Deutschland wie in der Deutschen Demokratischen Republik die Mehrheit der Abstimmenden für die Wiedervereinigung ausspricht. Wird diese Mehrheit in einem der beiden Staaten nicht erreicht, so bleiben sie getrennte souveräne Staaten.«[13] Im ersten Fall würde Berlin Hauptstadt werden, im zweiten Fall sollten die Berliner mehrheitlich entscheiden können, ob sie Freie Stadt bleiben wollten oder sich einem der beiden deutschen Staaten anschließen würden. Damit entschied das souveräne Volk, wenn

10 Vgl. GOTTO u.a. (zit. Anm. 7) S. 214 ff.

11 Sie bildeten »die rechtlichen und politischen Pfeiler der Deutschlandpolitik der siebziger Jahre«, so Christian HACKE: »Die Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland«, in: Werner WEIDENFELD und Hartmut ZIMMERMANN (Hg.), *Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989*, Bonn 1989, S. 535-550, Zitat S. 537.

12 Text der beiden Entwürfe in MORSEY/REPGEN (zit Anm. 7) S. 202-209.

13 MORSEY/REPGEN (zit. Anm. 7) S. 202 (erste Fassung Anfang 1959).

auch getrennt in zwei Staaten, über die Wiedervereinigung in Wahrnehmung seines Rechtes auf Selbstbestimmung.[14]

Der »Burgfriedensplan« vom Juni und das »Stillhalteabkommen«[15] vom November 1962 standen bereits im Zeichen des Mauerbaus. Für einen Zeitraum von zehn Jahren sollte die Deutsche Frage aus der Weltpolitik herausgehalten werden, ein Vorschlag, der jeweils der sowjetischen wie der amerikanischen Seite unterbreitet wurde. Auf diese Weise sollten, unbelastet vom deutschen Dauerproblem, internationale Bemühungen um Entspannung und Abrüstung ermöglicht werden, bis ein günstiger Zeitpunkt gekommen wäre, die Deutsche Frage erneut aufzurollen und gegebenenfalls der Wiedervereinigung näher zu bringen.

Allein die quantitative Häufung dieser Pläne belegt, wie sehr die Deutschlandpolitk während der Berliner Doppelkrise von 1958 und 1961 unter Handlungszwang geraten war – eine Folge wiederholter und sich verschärfender sowjetischer Pressionen, eine Folge aber auch notwendig gewordener Anpassung an amerikanische Entspannungs- und Abrüstungsbemühungen.[16] Zugleich gingen diese Pläne an äußerste Grenzen, indem sie sakrosankte, aber eben auch rechtstaatlich und moralisch wohl begründete Grundsätze wie den Alleinvetretungsanspruch der Bundesrepublik und die Nichtanerkennung der DDR aufgaben, Entscheidungen, die zu diesem Zeitpunkt wohl schwerlich innenpolitisch und innerparteilich durchzusetzen gewesen wären. Aber war es schon höchst fraglich, ob die Deutsche Frage als Element des Kalten Krieges überhaupt aus den sich verhärtenden internationalen Beziehungen herausgehalten werden könnte – neben Kuba 1962 war es eben Berlin, das eine an den Rand des atomaren Krieges führende Weltkrise verursacht hatte –, so schien es doch illusorisch, daß sich die Sowjetunion und ihre Vasallen in Ost-Berlin jemals auf eine Abstimmung der unter ihrer Herrschaft lebenden Deutschen über die Wiedervereinigung einlassen würden: Der Ausgang einer solchen Abstimmung war ziemlich gewiß! Schon die sprunghaft steigenden Zahlen jener, die seit Herbst 1959 Monat für Monat die DDR durch die noch offene Tür Berlin verließen,[17] zeigte, wie das Ergebnis gelautet hätte: Machtverlust für die Sowjetunion und Untergang des SED-Regimes. Darüber hinaus bestanden alle Pläne darauf,

14 Umfassende Beurteilung des »Globke-Planes« bei GOTTO u.a. (zit. Anm. 7) S. 224 ff. sowie bei BUCHHEIM (zit. Anm. 9) S. 100-102.

15 Hierzu erneut GOTTO u.a. (zit. Anm. 7) S. 225 ff. und BUCHHEIM (zit. Anm. 9) S. 102-104. Zu Recht wird in beiden Analysen der Zusammenhang zwischen »Österreich-Lösung« und »Globke-Plan« betont.

16 Siehe die komparative Beurteilung dieser Pläne bei Werner LINK, »Neuanstöße in der Deutschlandpolitik 1961-1973«, in: FISCHER (zit. Anm. 5) S. 32-41, hier S. 34.

17 Im Jahre 1959 hatten 143 000, 1960 199 000 und allein im April 1961 30 000 Flüchtlinge die DDR via Berlin verlassen, vgl. Hermann WEBER, *Die DDR 1945-1986* (Grundriß der Geschichte, Bd.20). München 1988, S. 53.

daß den Deutschen in der DDR erheblich mehr Freiheitsrechte zugestanden würden, kurz – ein grundlegender Wandel der Verhältnisse in der DDR blieb die Grundvoraussetzung, in keinem Fall wurde jedoch, wenn auch rechtlich und moralisch erneut durchaus verständlich, die dort bestehende Lage akzeptiert.[18]

Der eigentliche Schritt hin zur Konzipierung der späteren Ostpolitik bestand aber gerade in der tatsächlichen Akzeptanz dieser Situation, drastisch vor Augen geführt durch den Bau der Berliner Mauer, dem trotz aller Unmenschlichkeit – zumindest aus östlicher Sicht – eine Logik innewohnte. Die Wiedervereinigung und jede darauf abzielende Politik schien jetzt nicht nur auf eine ferne Zukunft verschoben, sondern gänzlich aufgehoben zu sein. Kaum weniger deprimierend mußte die in der Öffentlichkeit unverständliche, gleichwohl realistische Haltung der USA sein: Den sogenannten drei »Essentials«[19] folgend, beschränkten sich die Amerikaner auf die Sicherung der Präsenz der Westmächte in West-Berlin, den Schutz des Zuganges dorthin und die Freiheit der West-Berliner; ansonsten blieben alle weiteren deutschlandpolitischen Interessen buchstäblich vor der Mauer liegen. Der tiefen Enttäuschung vieler Deutscher über die amerikanische Schutzmacht schloß sich die Auffassung an, die eigene Deutschlandpolitik habe durch Immobilismus und Inflexiblität versagt, ein Eindruck, den die von der Sache her notwendige, auf höchste Regierungskreise beschränkte Arkan-Diplomatie Adenauers zwangsläufig hervorrufen mußte, obwohl dies keineswegs den Tatsachen entsprach. Wilhelm G. Grewe hat auf diese psychologische Rezeption der Adenauerschen Deutschlandpolitik, der in den nächsten Jahren entscheidendes politisches Gewicht zuwachsen sollte, hingewiesen: »Man stößt hier auf eine gewisse Antinomie der Adenauerschen Deutschlandpolitik, die im Laufe der Jahre immer schwerer zu verkraften war, nämlich auf die Diskrepanz zwischen der Flexibilität und der taktischen Anpassungsfähigkeit des pragmatischen Politikers Adenauer und seiner verbal konsequent aufrechterhaltenen Politik eines deutschlandpolitischen Maximalprogramms mit freien Wahlen, Nichtanerkennung der

18 Der sowjetische Standpunkt in dieser Hinsicht kommt in dem Brief Ministerpräsident Bulganins an Bundeskanzler Adenauer vom 18.März 1957 unmißverständlich zum Ausdruck: »Wir bedauern sehr, daß es die Regierung der Bundesrepublik Deutschland auch weiterhin nicht für möglich erachtet, zu einer realistischen und vorurteilsfreien Einschätzung der Lage zu gelangen, die dadurch entstanden ist, daß nun bereits mehr als sieben Jahre zwei souveräne deutsche Staaten existieren, von denen jeder seine eigene Verfassung, sein Parlament und seine Regierung hat. Es ist leicht einzusehen, daß die deutsche Demokratische Republik nicht geneigt ist, sich mit einer Ausdehnung der in der Bundesrepublik Deutschland herrschenden Ordnung auf ihr Staatsgebiet einverstanden zu erklären. Denn auch die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erklärt ja, daß sie nicht damit einverstanden sei, daß die in der Deutschen Demokratischern Republik bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse auf die Bundesrepublik übertragen werden«; ADENAUER (*Erinnerungen 1955-1959* , zit. Anm. 8) S. 358 f.

19 Vgl. BUCHHEIM (zit. Anm. 9) S. 107.

DDR, Verknüpfung von europäischer Sicherheit und Wiedervereinigung, Aufschub der Grenzregelung bis zum Abschluß eines Friedensvertrages mit einer gesamtdeutschen Regierung. Diese Diskrepanz beeinträchtigte in einem gewissen Umfang die Glaubwürdigkeit seiner Deutschlandpolitik in den Augen einer Bevölkerung, die sich in bezug auf die Möglichkeiten einer Wiedervereinigung immer noch Illusionen machte.«[20]

Es entbehrte daher nicht der politischen – und wie wir aus heutiger Rückschau feststellen müssen – der historischen Konsequenz, daß sich gerade in Berlin, in der von tagtäglicher Abschnürung bedrohten Stadt, die Konzipierung und Ausformulierung jener Politik entwickeln sollte, die man später mit dem vereinfachenden Etikett Ostpolitik versehen hat.[21] Hier wurde zwischen Sommer 1961 und Sommer 1963 jener entscheidende Schritt zur Anerkennung des Status quo vollzogen, der sich seit 1945 in Deutschland herausgebildet und eben erst seine schmerzvollste Ausprägung erfahren hatte. Die Erkenntnis der Gruppe um den Regierenden Bürgermeister Brandt bestand darin, daß »die Politik des alles oder nichts« chancenlos war. »Entweder freie Wahlen oder gar nicht, entweder gesamtdeutsche Entscheidungsfreiheit oder ein hartes Nein, entweder Wahlen als erster Schritt oder Ablehnung, das alles ist nicht nur hoffnungslos antiquiert und unwirklich, sondern in einer Strategie des Friedens auch sinnlos«,[22] stellte Egon Bahr in seiner berühmten Rede vor der Evangelischen Akademie in Tutzing am 15. Juli 1963 fest.

Die Überwindung des Status quo lasse sich nur dadurch erzielen, daß dieser zunächst hingenommen werde. Das bedeute die vorbehaltlose Akzeptierung der deutschlandpolitischen Lage in der internationalen Politik als Voraussetzung und Grundlage für eine weiterführende Ostpolitik. »Heute ist klar, daß die Wiedervereinigung nicht ein einmaliger Akt ist, ... sondern ein Prozeß mit vielen Schritten und Stationen.« Das bedinge aber auch eine Relativierung des bestehenden Nicht-Anerkennungs-Dogmas, das bisher jede praktische Deutschlandpolitik gegenüber dem Regime Ulbrichts unmöglich gemacht habe. »Niemand von uns erkennt das Ulbricht-Regime an«, aber »unterhalb der juristischen Anerkennung, unterhalb der bestätigten

---

20 Aus dem Korreferat von GREWE in SCHWARZ (Rhöndorfer Gespräche, Bd.2, zit. Anm. 7) S. 41-54, hier S. 46f.

21 Die nach wie vor beste und zugleich quellengesättigste Untersuchung zur Berliner Initialphase der späteren Ostpolitik stammt von Diethelm PROWE, »Die Anfänge der Brandtschen Ostpolitik in Berlin 1961-1963«, in: Wolfgang BENZ und Hermann GRAML (Hg.): *Aspekte deutscher Außenpolitik im 20.Jahrhundert*, Stuttgart 1976, S. 249-286. Zum grundlegenden Wechsel in den außenpolitischen Zielsetzungen der SPD, der ebenfalls mit dem Namen Godesberg verknüpft ist, siehe Beatrix W. BOUVIER, *Zwischen Godesberg und Großer Koalition. Der Weg der SPD in die Regierungsverantwortung*, Bonn 1990, insbesondere S. 46 ff.

22 Abdruck der Rede bei Boris MEISSNER (Hg.), *Die deutsche Ostpolitik 1961-1970. Kontinuität und Wandel*, Köln 1970, S. 45-48.

Legitimität dieses Zwangsregimes« müßte es möglich sein, die Auflockerung der Grenzen und der Mauer zumindest teilweise zu verwirklichen: »Das ist eine Politik, die man auf die Formel bringen könnte: Wandel durch Annäherung«.[23] Nicht mehr die Transformierung der Verhältnisse im anderen deutschen Staat wurde im Konzept dieser Politik als Grundvoraussetzung betrachtet, wie nach wie vor von Bonn gefordert, sondern die Zusammenarbeit mit dem Staat der SED – mit dem Nahziel konkreter Erleichterungen für die dort lebenden Menschen und dem Fernziel der Wiedervereinigung. Die dieser Politik zugrundeliegende Motivation und Zielsetzung deckte sich dabei mit Adenauers innerster Intention, »daß das Wichtigste eine Erleichterung des Loses der Menschen in der Zone«[24] sei.

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang gleichfalls, daß man auch in Teilen der FDP zu ähnlich gelagerten Konzeptionen gelangte. Wolfgang Schollwer entwickelte dort von 1962 an bis 1967 eine Politik der Verklammerung beider deutscher Staaten, wobei die Fortexistenz der DDR zu akzeptieren sei und der Alleinvertretungsanspruch aufgegeben werden müsse; es bestehe die »Aufgabe, eine Deutschlandpolitik zu formulieren, die zu einer Entkrampfung der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR führen kann und damit zugleich eine Anpassung der DDR an die Demokratisierungstendenzen im übrigen kommunistischen Europa möglich macht«[25].

Der Nachsatz ist bemerkenswert. Denn auch dem Konzept der späteren Ostpolitik lag die Annahme zugrunde, daß die bestehenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zustände in den Ostblockstaaten irgendwann einmal aufbrechen würden und die dort bestehenden Regime den Forderungen nach freien Wahlen, Menschen- und Bürgerrechten, freier Marktwirtschaft und anderem mehr nachgeben müßten. Auch hier bestand eine unübersehbare Affinität zu jener von Adenauer immer wieder geäußerten Grundauffassung, daß das Mißverhältnis zwischen forcierter Rüstungs- und vernachlässigter Konsumgüterindustrie in der Sowjetunion auch einmal ihren politischen Handlungsspielraum einschränken, wenn nicht gar zu krisenhaften Entwicklungen im Ostblock insgesamt führen könne. Inwieweit eine demokratische, wirtschaftlich prosperierende Bundesrepublik auf die DDR und die übrigen osteuropäischen Staaten eine Magnetwirkung entfalte, bliebe dann abzuwarten.[26]

---

23 EBENDA.

24 ADENAUER (*Erinnerungen 1955-1959*, zit. Anm. 8) S. 379.

25 Text des sogenannten Schollwer-Papiers in BENZ/PLUM/RÖDER (zit. Anm. 3) S. 208-217, hier S. 214; vgl. dazu auch LINK (zit. Anm. 16) S. 35 f.

26 Vgl. hierzu auch SCHWARZ (Rhöndorfer Gespräche, Bd.2, zit. Anm. 7) S. 20f., der diese Erwartung als »Krisentheorie« Adenauers bezeichnet.

Bereits ein halbes Jahr nach der Tutzinger Rede Bahrs ergab sich aus zwei Gründen die Chance, die neue Konzeption dieser Politik erstmals praktisch umzusetzen. Offensichtlich um ihr international stark ramponiertes Ansehen aufzubessern, schlug die SED-Führung im Dezember 1963 dem Berliner Senat die Aufnahme von Passierscheinverhandlungen vor. Das rasche Zustandekommen eines Abkommens, das 1,2 Millionen Westberlinern den Weg durch die Mauer öffnete – Weihnachten stand bevor –, zeigte, daß konkrete Vereinbarungen mit der östlichen Seite möglich, wenngleich ungemein schwierig waren. An den Berliner Passierscheinverhandlungen erwies sich, wie charakteristisch es für die zukünftige Ost- und Deutschlandpolitik bleiben sollte, daß die eigentliche politische Problematik immer wieder in formaljuristischen, völkerrechtlichen Fragen steckte. Nach den Methoden der klassischen Diplomatie behalf man sich dabei mit sogenannten *agree-to-disagree*-Klauseln.[27] So wurde über das Passierscheinabkommen selbst nur ein Verhandlungsprotokoll unterzeichnet, jedoch kein Vertrag geschlossen, während die eigentlichen Regelungen in einem nicht-unterzeichneten Anhang aufgeführt wurden. Termini wie »Ost-Berlin« oder »Hauptstadt der DDR« wurden im Alternat verwendet. Um die unumgängliche Präsenz von Ostberliner Beamten für die Bearbeitung von Antragsformularen der Westberliner zu ermöglichen, einigte man sich auf Postbeamte. Zwar machte Ost-Berlin geltend, daß seine Beamten konsularische und damit hoheitsrechtliche Befugnisse eines souveränen Staates ausübten, doch nach internationalem Verständnis handelte es sich um reines Verwaltungspersonal ohne jede politische Funktion. Aufgrund dessen kam es zu einem skurrilen Verfahren: Damit die Ostberliner Postbeamten tatsächlich keine Hoheitsakte auf Westberliner Territorium vollzogen, wurden sie am Abend nach Ost-Berlin zurückgebracht, um dort über Nacht die Anträge zu bearbeiten. Am nächsten Morgen nahmen sie dann wieder in West-Berlin ihre Arbeit auf.

Nur ein Jahr nach der Kuba-Krise, als der Kalte Krieg beinahe in einen heißen umgeschlagen wäre, bedeutete das Berliner Passierscheinabkommen eine kleine Sensation. Zugleich verblieb es unterhalb der befürchteten de-facto-Anerkennung des Ulbricht-Regimes; es entging jener Gefahr, die für die Ost- und Deutschlandpolitik immer bestanden hat und der sie in den Jahren vor dem Zusammenbruch der DDR zunehmend nachzugeben schien. Zudem hatte Brandt in Berlin die Chance erhöhter politischer Aktionsfreiheit nutzen können, zumal die Passierscheinverhandlungen in Bonn in die Regierungsbildung Erhards nach vierzehnjähriger Kanzlerschaft Adenauers fielen. Bis 1966 sollten sich die Passierscheinabkommen als Experimentierfeld zukünftiger Ostpolitik erweisen und dem Regierenden Bürgermeister zugleich einen für später wichtigen Popularitätsgewinn erbringen.

---

27 Vgl. PROWE (zit. Anm. 21) S. 279 ff.

Nicht in der Deutschlandpolitik, wohl aber in der Ostpolitik zeigte auch die neue Regierung Erhard Flexibilität.[28] Während die Westpolitik Bonns in der Auseinandersetzung um deren grundsätzliche Ausrichtung auf Washington oder Paris zwischen »Atlantikern« und »Gaullisten« in und zwischen den Parteien oszillierte, war ihre Deutschlandpolitik kompromißlos. Die Existenz der DDR wurde weiterhin offiziell nicht zur Kenntnis genommen, während man durch den systematisch vorgenommenen Abschluß von Handelsverträgen mit den übrigen Ostblockstaaten zwischen 1963 und 1967 den anderen deutschen Staat gleichsam auszuhebeln suchte.[29] Vom Wert stabiler politischer und wirtschaftlicher Beziehungen mit Bonn überzeugt, sollten sie ihren Einfluß auf den sozialistischen Bruderstaat DDR geltend machen, damit dieser einen verständigungsbereiteren deutschlandpolitischen Kurs nehme. Zwischen der in dieser Weise konzipierten und praktizierten Deutschland- und der Ostpolitik bestand gleichsam nur ein negativer Zusammenhang; die unerläßliche Kongruenz und Konformität zwischen beiden Bezügen war nicht gegeben. Zudem blieb ungewiß, ob die kleineren Ostblockstaaten überhaupt den Willen und genügend Gewicht besäßen, auf die DDR einzuwirken, ganz abgesehen vom permanent drohenden sowjetischen Einspruch.[30] Während die DDR auf völkerrechtliche Anerkennung und damit auf den Ausbruch aus der internationalen Isolation zielte, suchte die Bundesregierung eben dies zu verhindern, und provozierte Ostberlin dadurch fast zwangsläufig zur gegenteiligen Reaktion: Um die Entwicklung von freundschaftlichen, profitablen Beziehungen zwischen den sozialistischen Staaten und Bonn zu verhindern, schloß die SED-Führung ihrerseits bilaterale, intrasystemare Bündnisverträge, womit sie ihre Position im Ostblock konsolidieren konnte.[31]

---

28 Vgl. die prägnante Einschätzung der Deutschland- und Ostpolitik des Kabinetts Erhard bei BUCHHEIM (zit. Anm. 9) S. 114-116; umfassend hierzu Klaus HILDEBRAND, *Von Erhard zur Großen Koalition* (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd.4), Stuttgart und Wiesbaden 1984; zu den außenpolitischen Richtungskämpfen zwischen »Atlantikern« und »Gaullisten« ebenfalls HILDEBRAND: »Der provisorische Staat und das Ewige Frankreich – Die deutsch-französischen Beziehungen 1963-1969«, in: Hans-Peter SCHWARZ (Hg.), *Die deutsch-französischen Beziehungen 1958 bis 1969* (Rhöndorfer Gespräche, Bd.7), Bonn 1985, S. 62-81, passim.

29 Diese Idee war bereits im Jahre 1957 erwogen worden; vgl. SCHWARZ (Rhöndorfer Gespräche, Bd.2, zit. Anm. 7) S. 31; das erweist zugleich, auf welch sukzessive Weise Elemente der späteren Ostpolitik herausgebildet wurden, um später verwirklicht zu werden.

30 So die treffende Beurteilung von HACKE (zit. Anm. 11) S. 540.

31 Am wichtigesten in dieser Hinsicht ist der »Vertrag über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit« zwischen der UdSSR und der DDR vom 12.Juni 1964; hierzu die bezeichnende Interpretation in der offiziellen Darstellung der DDR-Außenpolitik durch die SED in: *Geschichte der Außenpolitik der DDR. Abriß*, Berlin (Ost) 1984, S. 192-196; siehe auch S. 196-203 über den »Beitrag der DDR zur Festigung der sozialistischen Gemeinschaft«.

Führte die Deutschlandpolitik Erhards somit eher zum gegenteiligen Effekt, so blieb sie auf ostpolitischem Feld weiter innovativ: Mit der Friedensnote vom 25. März 1966 wiederholte sie den bereits 1954 ausgesprochenen Verzicht auf Gewalt zur Lösung der Deutschen Frage und bot an, entsprechende Abkommen auch mit den Ostblockstaaten auszutauschen.[32] Auch wenn die Glaubwürdigkeit dieses Angebots durch die bewußte Aussparung der DDR in Osteuropa in Zweifel gezogen werden mußte, vor dem Hintergrund des nach wie vor ausstehenden Friedensvertrages waren die Hegemonialmacht Sowjetunion und die übrigen osteuropäischen Staaten daran interessiert, den Status quo einschließlich aller Grenzfragen und völkerrechtlicher Probleme so weit wie möglich festzuschreiben. Nicht umsonst sollten sich die wiederholten Vorschläge der Großen Koalition zum Gewaltverzichtsaustausch mit der Sowjetunion ab 1967 nur drei Jahre später als archimedischer Hebel erweisen, um die Ostpolitik in Gang zu bringen und die übrigen Ostblockstaaten, besonders aber die DDR, unter politischen Zugzwang zu setzen.[33]

Der Übergang zur eigentlichen Ostpolitik wurde schließlich durch die Große Koalition eingeleitet. Obwohl es in den Koalitionsparteien, vor allem in der Union, beträchtliche Resistenzkräfte gab, stimmte eine Mehrheit doch in dem Ziel überein, die Ost- und Deutschlandpolitik aus ihrer Erstarrung lösen zu wollen. »Wir wollen entkrampfen und nicht verhärten, Gräben überwinden und nicht vertiefen«[34], so lautete der Schlüsselsatz in der Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966. »Das Zusammenwachsen der getrennten Teile Deutschlands« könne man nur »eingebettet sehen«, führte Bundeskanzler Kiesinger in seiner Rede zum »Tag der deutschen Einheit« am 17. Juni 1967 aus, »in den Prozeß der Überwindung des Ost-West-Konflikts in Europa«. Darum habe sich die Große Koalition entschlossen, gegenüber der Sowjetunion, den Ostblockstaaten und der DDR eine flexible Politik zu verfolgen. Nach wie vor könnten alle europäischen Staaten nicht auf eine umfassende Friedensordnung verzichten, in der die bestehende politische Spaltung und damit die Teilung Deutschlands überwunden werde.[35] Mit dieser neuen, ostpolitischen Beweglichkeit übernahm die Große Koalition die deutschlandpolitische Initiative. Erstmals nahm ein deutscher Bundeskanzler mit Spitzenvertretern des SED-Staates einen Briefwechsel

32 Dazu umfassend HAFTENDORN (zit. Anm. 7) S. 282 ff.

33 Tatsächlich setzten rasch nach Versendung der Friedensnote erste Sondierungen über einen Gewaltverzicht mit der Sowjetunion ein; vgl. HAFTENDORN (zit. Anm. 7) S. 291 ff.

34 Auszüge der Erklärung in MEISSNER (zit. Anm. 22) S. 161-163, hier S. 163. Zur Politik der Großen Koalition jetzt insgesamt Reinhard SCHMOECKEL und Bruno KAISER, *Die vergessene Regierung. Die große Koalition 1966 bis 1969 und ihre langfristigen Wirkungen*, Bonn 1991; zur Ost- und Deutschlandpolitik S. 141 ff.

35 Auszüge der Rede ebda., S. 205-208.

auf und schlug konkrete Entspannungsmaßnahmen für das Verhältnis beider deutscher Staaten vor. Das nun erstmals gemachte Bonner Zugeständnis von Regierungsverhandlungen auf höchster Ebene schlug Ost-Berlin jedoch, überrascht und verunsichert, aus.

Schon im Januar 1967 hingegen wurde das Bonner Angebot an die osteuropäischen Staaten, offizielle diplomatische Beziehungen aufzunehmen, von Rumänien wahrgenommen. Damit wurde nicht nur von bundesdeutscher Seite aus erstmals die Hallstein-Doktrin[36] durchbrochen; auch auf östlicher Seite verletzte Rumänien die Konventionen, indem es sich über die Abmachung hinwegsetzte, keine Beziehungen mit Bonn aufzunehmen. Auch Ulbricht besaß seine Hallstein-Doktrin![37] Daß Jugoslawien ein Jahr später ebenfalls offizielle Beziehungen mit der Bundesrepublik wiederaufnahm, nachdem diese von Bonn zehn Jahre zuvor abgebrochen worden waren, weil Staatschef Tito die DDR anerkannt hatte, mußte in der SED-Führung Bestürzung hervorrufen. Doch von entscheidender Tragweite sollten sich die mehrfachen Versuche der Großen Koalition erweisen, über ein Gewaltverzichtsabkommen mit der Sowjetunion Fortschritte im Verhältnis zum Osten zu erzielen. Auch hier zeigt sich wieder die geradezu prozeßhafte Kontinuität einer politischen Initiative, die, ausgehend von bereits Ende der 50er Jahre angestellten Erwägungen, vom Kabinett Erhard wiederaufgenommen und von der Großen Koalition fortgesetzt wurde, um schließlich unter der sozial-liberalen Regierung Brandt/Scheel zum Erfolg geführt zu werden. Daß diese Bemühungen der Großen Koalition mit Moskau zu einem Arrangement zu kommen, abgesehen von tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten, schließlich einen Monat vor der Niederschlagung des Prager Frühlings im Juli 1968 scheiterten, war eine Konsequenz sui generis.

Seitdem hatte sich der Vorrat an Gemeinsamkeiten in der Deutschlandpolitik zwischen beiden Parteien und Koalitionspartnern allerdings erschöpft. Als die SPD unter Brandt auf dem SPD-Parteitag in Nürnberg im März 1968 von der 'Anerkennung bzw. Respektierung der Oder-Neiße-Linie'[38] sprach, solange keine umfassende, europäische Friedensregelung existiere, war für die Union und die ihr nahestehenden Vertriebenenverbände die Grenze des Zumutbaren überschritten.

Als die Regierung der sozial-liberalen Koalition Brandt/Scheel am 22. Oktober 1969 ihr Amt antrat, waren somit alle Elemente der neuen Ostpo-

---

36 Zur Hallstein-Doktrin und ihrer späteren Modifizierung zur Scheel-Doktrin vgl. BUCHHEIM (zit. Anm. 9) S. 126 ff.

37 Zur Durchsetzung dieser Politik auf der Tagung der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten in Warschau vom 8. bis 10. Februar 1967 sowie auf der Karlsbader Konferenz der kommunistischen Parteien Europas vom 24. bis 26.April desselben Jahres vgl. WETTIG (zit. Anm. 4) S. 47-49.

38 Zitiert nach BUCHHEIM (zit. Anm. 9), dort Anm. 347.

litik vorhanden, verbunden mit dem Willen, diese umgehend umzusetzen, obgleich die dazu notwendige parlamentarische Absicherung mit nur zwölf Stimmen Mehrheit äußerst knapp war und noch weiter schrumpfen sollte. Brandts Regierungserklärung machte deutlich, daß die innerste Zielsetzung der wenig später tatsächlich praktizierten Ostpolitik nach wie vor auf eine Lösung oder zumindest Regelung der Deutschen Frage ausgerichtet blieb. Aufgabe der praktischen Politik sei es, »die Einheit der Nation dadurch zu wahren, daß das Verhältnis zwischen den Teilen Deutschlands aus der gegenwärtigen Verkrampfung gelöst werde«. Ein »weiteres Auseinanderleben der deutschen Nation müsse verhindert« werden, es sei »über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander« zu kommen. Auch wenn »zwei Staaten in Deutschland existierten, so seien sie füreinander doch nicht Ausland«. Unverändert hielt die Koalition aus SPD und FDP jedoch daran fest, daß »eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung« nicht in Betracht käme.[39]

Wiederum setzte die neue Koaliton an dem Punkt an, mit dem jede ost- und deutschlandpolitische Initiative stehen oder fallen mußte – an der Sowjetunion. Erneut wurde von Bonn ein Gewaltverzichtsabkommen vorgeschlagen, diesmal jedoch unter erheblich günstigeren internationalen Rahmenbedingungen. Nach der Durchsetzung der Breschnew-Doktrin in Prag war die Sowjetunion daran interessiert, wieder aus ihrer internationalen Isolation herauszukommen; aber auch die USA wünschten eine Wiederaufnahme des Ost-West-Dialogs. Nach wie vor blieb es ein Hauptziel Moskaus, sein im II. Weltkrieg gewonnenes ost- und mitteleuropäisches Glacis zu sichern. Konnte mit der Sowjetunion ein entsprechender Vertrag, zusammen mit wichtigen osteuropäischen Ländern, insbesondere Polen und der Tschechoslowakei, geschlossen werden, konnte sich Ost-Berlin nicht mehr ausschließen – im Gegenteil! Unter sowjetischem Druck stehend, der der Bonner Politik zusätzliche Wirkung verlieh, mußte sich das SED-Regime zu vertraglichen Regelungen bereit finden. Mit dem Abschluß des Moskauer Vertrages am 12. August 1970[40], dessen Kern ein Gewaltverzichtsabkommen darstellte, gerieten jetzt auch die übrigen Ostblockstaaten – allen voran – die DDR unter Handlungszwang. Jetzt befand sich das SED-Regime unter einem ähnlichen außenpolitischen Anpassungsdruck wie seinerzeit die Adenauer-Regierung in ihrer Spätphase, zumal die stereotype, immer wieder vorgebrachte Forderung der DDR, nach völkerrechtlicher Anerkennung dem Gang der Entwicklung bereits hinterherlief. Die Sowjetunion wünschte eine

39 Zitate nach MEISSNER (zit. Anm. 22) S. 380-383. Zur Deutschland- und Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel Christian HACKE, *Weltmacht wider willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland,* Stuttgart 1988, S. 161 ff.

40 Vgl. Benno ZÜNDORF, *Die Ostverträge*, München 1979, S. 51 ff.

Festschreibung ihres europäischen Besitzstandes; dem konnte die DDR nicht im Wege stehen.[41]

Bereits Anfang 1967 hatte die Reaktion der SED auf die modifizierte Deutschlandpolitik der Großen Koalition erste, defensive Züge gezeigt. Sie setzte nun zunehmend auf Abwehr und innere Konsolidierung. Der Widerspruch zwischen Wiedervereinigungsrhetorik und faktischen Gegenmaßnahmen wurde zusehends deutlich. Ihr bisher stärkstes propagandistisches Argument, daß der westdeutsche Staat die DDR nicht einmal zur Kenntnis nehme und schon dadurch jede Lösung der Deutschen Frage behindere, war plötzlich entfallen. Im Februar 1967 nannte sie das »Staatssekretariat für gesamtdeutsche Fragen« in ein solches für »westdeutsche Fragen« um, schaffte im gleichen Monat die seit 1913 bestehende einheitliche deutsche Staatsbürgerschaft ab und führte eine eigene Staatsbürgerschaft ein. Zeitweise bezeichnete sie die SPD nur noch als SP, um den Namen Deutschland zu vermeiden.[42] Symptomatisch war gleichfalls, daß die Herausbildung eines sozialistischen Staats- und Geschichtsbewußtseins unter den Bürgern der DDR einer der Schwerpunkte des VII. Parteitages im April 1967 darstellte. Die Abwehr- und Immunisierungsfunktion eines solchen Bewußtseins erschien der Partei gegenüber dem westdeutschen Konkurrenzstaat unerläßlich.[43] Jetzt erhielt die Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung der DDR durch den Satz Walter Ulbrichts, man könne »unter die Grenze der formellen Anerkennung ... nicht hinuntergehen«[44], kanonischen Charakter. Zudem distanzierte sich die SED mit der im April 1968 verabschiedeten zweiten Verfassung erstmals von einer einheitlichen deutschen Nation. In der modifizierten Verfassung bekannte sie sich nur noch insoweit zur Einheit einer deutschen Nation, als die DDR im Artikel 1 »als sozialistischer Staat deutscher Nation« definiert wurde.[45]

---

41 Zu dem bis dahin immer wieder propagierten Konföderationsplan wichtige Dokumente in Jürgen HOFMANN (Hg.), *Es ging um Deutschland. Vorschläge der DDR zur Konföderation zwischen beiden deutschen Staaten 1956 bis 1967*, Berlin 1990. Die Kommentare stammen allerdings von ehemaligen DDR-Historikern, denen die Wende inhaltlich wie terminologisch nicht gelungen ist.

42 Vgl. hierzu Gottfried ZIEGER, *Die Haltung der SED und DDR zur Einheit Deutschlands 1949-1987*, Köln 1988, S. 110 ff.

43 Vgl. hierzu Alexander FISCHER und Günther HEYDEMANN, *Geschichtswissenschaft in der DDR, Bd.1: Historische Entwicklung, Theoriediskussion und Geschichtsdidaktik*, Berlin 1988, S. 12 ff. (Einleitung).

44 *Protokoll der Verhandlungen des VII. Parteitages der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands*, Bd.1, S. 61.

45 Siehe hierzu Hedwig ROGGEMANN, *Die DDR-Verfassungen. Einführung in das Verfassungsrecht der DDR. Grundlagen und neuere Entwicklung*, 4. erweiterte Aufl. Berlin 1989, S. 64 ff.

Erstmals zeigte sich jedoch, daß diese Abgrenzungsschritte bei der DDR-Bevölkerung auf beträchtliches Ressentiment stießen. Wiederholt hatten die Bezirkssekretäre der SED-Führungsspitze zu berichten, daß nach wie vor »Tendenzen einer gesamtdeutschen Ideologie« existent seien und die Meinung vorherrsche: »Wir sind doch alles Deutsche, und es gibt nur ein Deutschland«[46]. »Beeinflußt von der neuen Bonner Politik der kleinen Schritte«, wie es weiter hieß, »erhoffen viele Bürger vor allem Erleichterungen im Reiseverkehr nach Westdeutschland«; das sei wichtiger als die völkerrechtliche Anerkennung der DDR.[47] Noch während der Regierungszeit der Großen Koalition hatte sich somit gezeigt, daß die Deutschen in der DDR die ostpolitischen Initiativen Bonns mit großer Aufmerksamkeit und Sympathie verfolgten.

Die Reaktionen der DDR-Bevölkerung auf das deutsch-deutsche Gipfeltreffen in Erfurt am 19. März 1970 führten schließlich zu einer tiefen Verunsicherung in der SED-Führungsspitze. Bei der Ankunft Willy Brandts in Erfurt durchbrachen über 2000 Menschen die Absperrungslinien, skandierten seinen Namen und demonstrierten einer konsternierten Weltöffentlichkeit, daß die Teilung Deutschlands für viele Bürger in der DDR kein auf immer unabänderlicher Zustand bedeute. Erneut mußte in zahlreichen internen Berichten der SED-Bezirksleitungen resignierend zugegeben werden, daß »unter allen Schichten der Bevölkerung Erscheinungen des nicht klassenmäßigen Herangehens bei der Bewertung des Erfurter Gesprächs«[48][49] unübersehbar gewesen seien.

Nur vierzehn Tage später behandelte die »Außenpolitische Kommission der SED« Ergebnisse und Folgen des Erfurter Treffens und suchte ihre Strategie für die zweite Begegnung in Kassel auszuarbeiten. Wiederum wurde das gefährlichste Moment der neuen Bonner Ost- und Deutschlandpolitik für die DDR »in der Gefahr des Eindringens des Nationalismus gesehen. Diese Analyse war für die SED-Führung charakteristisch, sachlich aber keineswegs zutreffend. Denn wie die Reaktionen eines großen Teils der DDR-Bevölkerung gezeigt hatten, waren nationale Empfindungen noch immer vorhanden und mußten nicht erst von außen eingebracht werden. Das doppelte Dilemma für das SED-Regime bestand vielmehr darin, daß die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel diese Gefühle wachhielt und sogar verstärkte, zumal sie auf konkrete menschliche Erleichterungen abzielte, die als solche auch von der überwiegenden Mehrheit

46 Vgl. Gerhard NAUMANN und Eckhard TRÜMPLER, *Der Flop mit der DDR-Nation*, Berlin 1991, S. 37.

47 NAUMANN/TRÜMPLER (zit. Anm. 46) S. 145.

48 NAUMANN/TRÜMPLER (zit. Anm. 46) S. 172.

49 Rolf STEININGER: »Es wächst die Gefahr des Eindringens des Nationalismus in die DDR«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19.3.1980.

der DDR-Bevölkerung anerkannt wurden, und gleichzeitig der DDR bestritt, ein eigener deutscher Nationalstaat zu sein.[50]

Darüber hinaus zwang sie die Machthaber in Ost-Berlin auf internationaler wie deutschlandpolitischer Ebene zu einer Politik der Verhandlung und Verständigung, die deren eigentlichen Intentionen völlig zuwiderlief. Der immer wieder vorgenommene Rückgriff der SED auf eine Politik der Abgrenzung diskreditierte sie jedoch nicht nur bei der eigenen Bevölkerung, sondern schädigte auch ihr internationales Renommee. Zudem konnte eine solche Politik auf lange Sicht kein taugliches Mittel sein: Eine wirksame Abgrenzung ließ sich angesichts der internationalen Verflechtungen, in die auch die DDR einbezogen war und ja so verzweifelt sein wollte, weder auf außen- und aktuell politischer Ebene noch in ideologischer Hinsicht durchhalten. Als Frontstaat des Ostblocks verblieb der zweite deutsche Staat permanent im Ausstrahlungsbereich westlicher Massenmedien. Nicht in der Theorie des Marxismus-Leninismus, sondern hier vollzog sich die Dialektik der Aufklärung![51]

In der Retrospektive lassen sich vier Entwicklungsetappen deutschlandpolitischer Neuansätze in den 60er Jahren unterscheiden:

1. Eine *Vorphase zwischen 1958 und 1963*, in der unter dem Eindruck, die Deutschlandpolitik der späten Adenauer-Kanzlerschaft könne Gefahr laufen, von der Politik der West-Alliierten abgekoppelt zu werden, erste, zum Teil sogar radikale Konzeptionen einer neuen Deutschlandpolitik entstehen, die keineswegs nur auf einer theoretischen Ebene stehenbleiben.

2. Eine *Übergangsphase zwischen 1963 und 1966* zur Zeit des Kabinetts Erhard, die auf der einen Seite dadurch gekennzeichnet ist, daß Elemente der späteren sogenannten Ostpolitik erstmals aufgegriffen und angewendet werden, wegen innenpolitischer Resistenzkräfte und ungünstiger internationaler Rahmenbedingungen jedoch meist scheitern. Gleichzeitig gelingt es

---

50 Die wichtigsten Dokumente und Verlautbarungen zu den Treffen von Erfurt und Kassel in: *Zehn Jahre Deutschlandpolitik. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969-1979. Berichte und Dokumentation*, Bonn 1980.

51 Für die ost- und deutschlandpolitischen Initiativen der Regierung Brandt/Scheel traf es sich glücklich, daß die DDR aufgrund wirtschaftspolitischer Fehlentscheidungen gerade zu diesem Zeitpunkt in einer schweren Wirtschafts- und Versorgungskrise steckte; hierzu neue Dokumente bei Gerhard NAUMANN und Eckhard TRÜMPLER, *Von Ulbricht zu Honecker. 1970 – ein Krisenjahr der DDR*, Berlin 1990. Zu den Ursachen siehe André STEINER: »Abkehr vom NÖS. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen 1967/68 – Ausgangspunkt der Krisenprozesse 1969/70?«, in: Jochen CZERNY (Hg.), *Brüche – Krisen – Wendepunkte. Neubefragung von DDR-Geschichte*, Leipzig, Jena, Berlin 1990, S. 247-253. Daß diese ökonomische Krise in der DDR und das Bestreben nach verschärfter Abgrenzung neben anderen Gründen zur Ablösung Ulbrichts durch Honecker führte, geht auch aus den Dokumenten hervor, die Peter PRZYBYLSKI veröffentlichte: *Tatort Deutschland. Die Akte Honecker*, 2.Aufl. Berlin 1991, S. 101 ff.

in Berlin, das neue Konzept, wenngleich lokal und zeitlich beschränkt, aber doch an einer weltpolitisch hochbrisanten Stelle, während der Passierscheinverhandlungen praktisch und erfolgreich zu erproben.

3. Eine *Einleitungsphase ab Ende 1966*, als die Große Koalition in konzeptueller wie praktischer Hinsicht wichtige Vorarbeiten und -leistungen erbringt.

4. Diese Einleitungsphase führt seit *Ende 1969 zur eigentlichen Praktizierung der Ost- und Deutschlandpolitik* durch die Regierung Brandt/Scheel, basierend auf der faktischen, jedoch nicht völkerrechtlich gültigen Akzeptanz der seit Kriegsende 1945 eingetretenen Lage in Deutschland und Europa.