

Michael Borchard – Stefan Karner –
Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.)

Entspannung im Kalten Krieg

Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung

In Zusammenarbeit mit
Aleksandr Bezborodov, Michael Borchard,
Aleksandr Čubar'jan, Viktor Iščenko, Stefan Karner,
Irina Kazarina, Mark Kramer, Hanns Jürgen Küsters,
Ol'ga Pavlenko, Igor' Permjakov, Michail Prozumenščikov,
Peter Ruggenthaler, Anna Steiner, Natal'ja Tomilina
und Manfred Wilke

Entspannung im Kalten Krieg

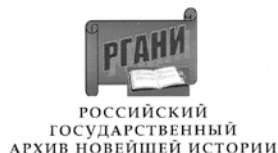
Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE

Herausgegeben von
Michael Borchard – Stefan Karner –
Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler

leykam:



Ludwig Boltzmann Institut
Kriegsfolgenforschung



Институт
всеобщей истории
Российской академии наук

Das Forschungsprojekt und die Publikation wurden gefördert durch:
die Konrad Adenauer Stiftung e. V.
das Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung, Graz–Wien–Raabs
den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF), Wien

Über 100 Schlüsseldokumente zum Buch sowie zur Ost- und Entspannungspolitik, vor allem aus dem Russländischen Staatsarchiv für Zeitgeschichte, sind seit Juni 2020 online gestellt und abrufbar:
www.ostpolitik.de

© 2020 by Leykam Buchverlags GmbH Nfg. & Co. KG, Graz – Wien

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder in einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlags reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Die Bildquellen- und Copyright-Nachweise wurden mit größter Sorgfalt erhoben. Im Falle geltend zu machender Urheberrechte ersuchen die Herausgeber um Kontaktaufnahme.

Anmerkung der Redaktion: Russische/Ukrainische/Bulgarische Eigennamen werden gemäß den wissenschaftlichen Transliterationsregeln wiedergegeben, außer bei im Deutschen geläufigen Schreibweisen wie Sotschi, Kiew, Dnjepr, Moskau etc.

Umschlagbilder: dpa – Bildarchiv, ullstein bild – Jürgen Wiechmann, picture alliance/dpa, ap/dpa/picture alliance/Süddeutsche Zeitung Photo, Fotoagentur Sven Simon
Lektorat, Satz und Umschlaggestaltung: www.zwiebelfisch.at
Gesamtherstellung: Leykam Buchverlag
ISBN 978-3-7011-0447-5
www.leykamverlag.at

Inhalt

Einleitung	11

Der lange Weg zum Moskauer Vertrag

Michael Borchard

Alles neu an der „Neuen Ostpolitik“? Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion, ihre Folgen und die Kontinuitätslinien zur Politik von Willy Brandt	33

Hanns Jürgen Küsters

Deutschlands Rechtsstatus – Streitfrage der Ost- und Entspannungspolitik im Lichte sowjetischer Akten	55

Michail Prozumenščikov

Brežnev und Brandts „neue Ostpolitik“	97

Nikolaj Pavlov

„Neue Ostpolitik“ der BRD oder „Neue Westpolitik“ der UdSSR?	119

Kai Wambach

„Barzel den Kopf waschen“ – Barzels Moskaureise und die Bedingungen der Ost- und Deutschlandpolitik von CDU und CSU in Zeiten „konspirativer Koexistenz“	133

Horst Möller

Franz Josef Strauß und die Entspannungspolitik der sozialliberalen Koalition	155

Aleksej Filitov	
Der Moskauer Vertrag und der „Brief zur deutschen Einheit“.	
Vom Konflikt zum Kompromiss	167

Gerhard Wettig	
Die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1970/71	
im Kontext der „neuen Ostpolitik“	179

Entspannungspolitik unter Brežnev

Mark Kramer	
Die Brežnev-Doktrin und ihre Auswirkungen auf die „Ostpolitik“	225

Sergey Radchenko	
Die Sowjetunion, China und die Entspannungspolitik	247

Nikita Petrov	
Der geheime Kanal des KGB und seine Akteure, 1969–1981	273

Irina Kazarina	
Die KPdSU und der „Eurokommunismus“	287

Die Wirtschaft – Triebfeder deutsch-sowjetischer Entspannung

Stefan Karner	
Die sowjetische Wirtschaft der Chrusčev- und Brežnev-Jahre 1964–1975.	
Reformen, Stagnation und vertane Chancen	323

Aleksandr B. Bezborodov	
Der sowjetische militärindustrielle Komplex als integraler Bestandteil	
der sowjetischen Wirtschaft der Chrusčev- und Brežnev-Jahre	373

Ol'ga Pavlenko	
Die Wirtschaft als Triebfeder der Entspannung:	
von erzwungener Kooperation zu pragmatischer Partnerschaft	387

Andrej Keller	
Der sowjetisch-bundesdeutsche Energiedialog als Basis der Entspannung	413

Die Folgen des Moskauer Vertrages für die Warschauer-Pakt-Staaten

Manfred Wilke

Die feste Einbindung der DDR in den Ostblock
als Konsequenz der Entspannungspolitik 431

Wanda Jarząbek

Die Volksrepublik Polen und die „Ostpolitik“ 443

Oldřich Tůma

1968: Die Tschechoslowakei, die Politik der Vereinigten Staaten
und die Entspannungspolitik 461

Manfred Kittel

Der Prager Vertrag (1973) und die Verdrängung der Beneš-Dekrete
in der Zeit des frühen KSZE-Prozesses 477

Marius Stan

Seltsame Allianzen: Brandt, Ceaușescu und das Tauwetter des Kalten Krieges 499

Magdolna Baráth

Ungarn in der „Ostpolitik“ der Bundesrepublik Deutschland 511

Nadja Boyadjieva

Bulgarien und die deutsche „Ostpolitik“ 535

Die NATO – nationales Interesse, gemeinsames Handeln

Anne Deighton

Grundlagen der „Ostpolitik“ und Entspannung.
Die Regierung Heath und die Berlin-Frage (1970–1974) 547

Julien Genevois

Die französische Politik der Entspannung und die neue „Ostpolitik“ 567

Vladimir Pechatnov

Der Kissinger-Dobrynin-Kanal, der Brežnev-Nixon-Gipfel von 1972
und die Ratifizierung des Moskauer Vertrags 583

Douglas Selva	
Ein Überbleibsel des Kalten Kriegs? Die Regierung Nixon, Brandts neue „Ostpolitik“ und Radio Free Europe, 1969–1973	591

Dieter Krüger	
Nationales Interesse und gemeinsamer Bündniszweck. Die Nordatlantische Allianz und die Vorbereitung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 1964–1972	617

Die Neutralen in der Détente

Kimmo Rentola	
Finnlands Ruf nach einer Europäischen Sicherheitskonferenz im Jahr 1969	645

Maximilian Graf	
Österreich, die sozialistischen Staaten und die deutsche „Ostpolitik“	657

Die Etappen zur KSZE

Peter Ruggenthaler – Anna Steiner	
Der Weg nach Helsinki. Entspannung mit Bonn als letzte Etappe auf dem Weg zur Einberufung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	677

Angela Romano	
Die Rolle der EWG-Länder im Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – Trilaterale Blockverhandlungen	703

Helmut Altrichter	
„Kraft der Ideen“? „Korb III“ und der lange, krumme Weg von Helsinki nach Paris	721

Anhang

Moskauer Vertrag	739
Quellen und Literatur	743
Abkürzungen	777
Herausgeber, Autorinnen und Autoren	783
Übersetzerinnen und Übersetzer der fremdsprachigen Beiträge	787
Bildnachweise	789
Ortsregister	791
Personenregister	795

Einleitung

Jeder wusste es: Der Schlüssel zur Öffnung der Türen in Europa lag in Moskau. Bisher wird die veränderte Deutschland-, Ost- und Entspannungspolitik oftmals allein als Erfolg Willy Brandts dargestellt. Tatsächlich war es Brežnev, der die Klinke betätigte, um selbst eine aktivere Westpolitik betreiben zu können. Neue sowjetische Akten belegen, ohne seine Bereitschaft zu einem Kurswechsel im Sinne von Entspannung und Friedenssicherung wäre der Moskauer Vertrag nie zustande gekommen.

Entscheidend für die politische Annäherung waren wirtschaftliche Vorleistungen. Die Bundesrepublik benötigte Energie, die Sowjetunion westliches Know-how und die Einnahmen aus dem Energie-Export.

Die Regierung Brandt/Scheel suchte den politischen Befreiungsschlag, wollte die bundesdeutsche Außenpolitik vor einer drohenden internationalen Isolierung bewahren und vom deutschlandpolitischen Dilemma der Hallstein-Doktrin durch Anerkennung des Status quo befreien. Brežnev brauchte Ruhe und Entspannung in Europa, um China gegenüber gestärkt auftreten zu können.

Die „neue“ Ost- und Deutschlandpolitik Willy Brandts war nicht der Beginn einer neuen Epoche, sondern an vielen Stellen eine Fortschreibung der bereits in der Ära Adenauer angelegten Entwicklungen. Das trifft insbesondere auch für die Westbindung zu, an der Willy Brandt unverändert festhielt.

Deutschlandpolitisch riskierte die Bundesregierung einen Balanceakt zwischen Achtung der Grenzen, vor allem an Oder und Neiße, und dem Offenhalten der deutschen Frage im Sinne der Wiederherstellung der deutschen Einheit. Dabei kämpften Brandt und Egon Bahr in Moskau um die Aufrechterhaltung der Viermächterechte und die besonderen innerdeutschen Beziehungen, die Brežnev realiter überhaupt nicht bereit war, aufzugeben. Denn der Kreml wollte die DDR in Abhängigkeit halten und ihr keine Souveränität zugestehen.

Für die RGW-Staaten bedeuteten das bundesdeutsch-sowjetische Erdgas-Röhren-Geschäft und der Moskauer Vertrag mehr Bewegungsspielraum gegenüber Moskau und in ihren eigenen Beziehungen zu Bonn. Infolgedessen hatte Brežnev den Warschauer-Pakt-Staaten die Aufnahme diplomatischer und wirtschaftlicher Beziehungen zur Bundesrepublik nicht mehr verweigert.

Der sowjetischen Wirtschaft brachten die Verträge eine gewisse Entlastung und Atempause. Das Gebot der Stunde wäre gewesen, die Chance auf nachhaltige und notwendige Wirtschaftsreformen zu ergreifen – diese wurde aber vertan. Der Zusammenbruch der sowjetischen Wirtschaft begann in der Phase ihrer Prosperität Anfang der 1970er-Jahre und der unverhofft sprudelnden Einnahmen aus dem Öl- und Gasgeschäft, die wesentlich durch die Verträge mit Bonn möglich geworden waren.

Die ablehnende Haltung der SED-Führung zur Entspannungsbereitschaft Brežnevs kostete Walter Ulbricht die Macht und zwang Erich Honecker zu einem angepassten Kurs in der Deutschlandpolitik.

Nach skeptischen Reaktionen der Westmächte, besonders bei der Nixon-Administration und in London, auf die neue Bonner Außen- und Deutschlandpolitik erkannten auch die NATO-Staaten die Ostverträge als Schlüssel zu einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa an. Dabei spielten ebenso die Interessen der EWG-Staaten zur Aufnahme wirtschaftlicher Beziehungen zu den Ostblock-Staaten eine gewichtige Rolle.

Die KSZE bedeutete für die Sowjetunion die Sicherung des Imperiums und die Fixierung des territorialen Status quo in Europa auf multilateraler Ebene. Brežnev betrachtete die europäische Sicherheitskonferenz als Höhepunkt seiner politischen Karriere. Dazu brauchte es zuerst die Aussöhnung mit Bonn auf bilateraler Ebene. Für die Westmächte und die NATO implizierte die KSZE schließlich die Bestätigung ihres Konzepts aus dem Harmel-Bericht: Sicherheit und Entspannung in Europa waren zwei Seiten einer Medaille. Die europäischen Mächte hatten mithilfe der USA und Kanadas einen Modus vivendi vereinbart, der die deutsche Frage zwar nicht löste, aber einen wichtigen Schritt zur Überwindung der Teilung Europas bedeutete.

Die Entspannungspolitik zwischen Ost und West war eine wesentliche Voraussetzung für die Beendigung des Kalten Krieges. Knapp zwanzig Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und den internationalen Krisen um die Berlin-Blockade und den Korea-Krieg im Nahen Osten deutete sich in den 1960er-Jahren erstmals eine gewisse Verständigungsbereitschaft zwischen den Großmächten USA und Sowjetunion an. Dennoch blieb Europa geteilt und der Eiserne Vorhang weiterhin nicht nur ein Sinnbild für die Teilung Deutschlands, sondern des gesamten Kontinents. In Berlin, an der innerdeutschen Grenze und entlang der Grenze der Tschechoslowakei standen sich die Militärblocke von Nato und Warschauer-Pakt durch vier Jahrzehnte direkt gegenüber: politisch, wirtschaftlich, gesellschaftlich und militärisch.

Ausschlaggebend dafür waren die Verfügungsgewalt der vier Großmächte über Atomwaffen und die immensen Rüstungsanstrengungen, besonders der Sowjetunion und der USA. Krisenherde wie die Aufstände in der DDR 1953, in Polen und Ungarn 1956 und die zweite Berlin-Krise von 1958 bis 1963 blieben deshalb beherrschbar, weil mit dem Sputnik-Schock 1957 eine scheinbare atomare Pattsituation der Großmächte im Bereich interkontinentaler Raketen existierte: ein Frieden durch Angst. Erst mit dem Zerfall der britischen und französischen Kolonialreiche in Südostasien, im Nahen

Osten und in Afrika, der Ausdehnung des Einflusses der Regierung in Washington gerade in Vietnam und dem beginnenden, globalen sowjetischen Einfluss verlagerte sich der Kalte Krieg weg vom europäischen Kontinent hin zum Nahen Osten und in das süd-östliche Asien.

Begonnen hatte der Prozess im Januar 1961 mit der neuen Administration unter John F. Kennedy, der von KPdSU-Chef Nikita S. Chruščev nach dem Wiener Gipfeltreffen nur wenige Monate später zunächst nicht als ernstzunehmender Gegenspieler taxiert wurde. Der Mauerbau in Berlin am 13. August, unmittelbar nach dem Wiener Gipfel, verschärfte zwar die internationalen Spannungen ebenso wie die Kuba-Krise ein Jahr später, machte aber auch zwei Entwicklungen deutlich: Zum einen, an der Teilung Deutschlands und dem Status quo in Europa würde sich so schnell nichts ändern; zum anderen musste nach neuen Wegen gesucht werden, die Beziehungen zwischen den Großmächten und den europäischen Staaten zu gestalten. Vorschlägen von sowjetischer Seite, 1952 mit der Stalin-Note oder 1954 für ein übergreifendes europäisches Sicherheitssystem, schenkten die Westmächte wenig Glauben, da sie anscheinend nur den Zweck verfolgten, die Bundesrepublik Deutschland aus der westlichen Verteidigungsallianz herauszulösen bzw. zu neutralisieren. Gegen Mitte der 1960er-Jahre zeichneten sich Bestrebungen ab, die internationalen Spannungen abzubauen. Entwicklungen setzten ein, die alle beteiligten Mächte mit dem Terminus „Entspannungspolitik“ charakterisierten.

In der Tat änderten sich die Interessenlagen auf allen Seiten aus vollkommen unterschiedlichen Gründen. Die Komplexität der ineinandergreifenden politisch-diplomatischen, sicherheitspolitisch-militärischen, wirtschaftlichen und kulturellen Vorgänge, die von den Anfängen der Entspannungspolitik zur Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte 1975 führten, multiperspektivisch zu beleuchten und eingehend zu analysieren, haben sich die Autoren dieses Bandes zur Aufgabe gemacht. Zweifelsohne spielen in diesem Gewirr verschiedenste Faktoren eine Rolle.

Der Machtwechsel im Kreml von Nikita S. Chruščev zu Leonid I. Brežnev 1964 läutete eine neue Ära ein, die 18 Jahre lang andauern sollte. In Washington regierten in der Zeit bis Mitte der 1970er-Jahre mit dem Demokraten Lyndon B. Johnson, den Republikanern Richard M. Nixon und Gerald Ford gleich drei Präsidenten. Mit den beiden CDU-Politikern Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger, der von 1966 bis 1969 in einer Großen Koalition mit Willy Brandt (SPD) als Außenminister amtierte, bevor dieser Bundeskanzler wurde und ihm Helmut Schmidt (SPD) folgte, standen in den elf Jahren sogar vier verschiedene Bundeskanzler an der Spitze der Bundesregierung in Bonn, so viele wie zu keiner anderen Phase der deutschen Nachkriegsgeschichte. Auch in Ost-Berlin fand nur ein einziger Wechsel an der Spitze der SED-Führung statt: 1971 von Walter Ulbricht zu Erich Honecker. Zu ähnlichen Veränderungen kam es in Großbritannien, wo 1964 bis 1970 und von 1974 bis 1976 Labour-Abgeordneter Harold Wilson Premierminister war, zwischenzeitlich abgelöst vom Konservativen Edward Heath. In Frankreich übernahm, nach dem Rücktritt Charles de Gaulles, 1969 Georges Pompidous das Präsidentenamt und nach dessen Tod 1974 sein Nachfolger Valéry Giscard d'Estaing. Diesem

ständigen personellen Wechsel der Staatsführungen des Westens stand in Moskau Kontinuität gegenüber.

Die Entspannungspolitik spielte sich im Kontext des 1968 von den Vereinigten Staaten, der Sowjetunion und dem Vereinigten Königreich unterzeichneten Atomwaffensperrvertrages (Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag) und der wachsenden Bereitschaft zu blockübergreifenden Verhandlungen über den Nachkriegs-Status-quo in Europa ab. Zentrales Ergebnis dieser Bemühungen war 1970 zunächst der Abschluss des Moskauer Vertrages, dann des Warschauer Vertrages, weiterer Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit den osteuropäischen Staaten zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen, des Grundlagenvertrages zwischen Bonn und Ost-Berlin sowie des Viermächte-Abkommens über Berlin. Sie alle waren wichtige Voraussetzungen für die anschließend in Gang kommende Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Wer nun nach den Beweggründen für die Entspannungspolitik fragt, stößt auf ein hochkomplexes Bündel parteipolitischer, nationaler und internationaler Interessenfaktoren, politischen und ökonomischen Handlungszwängen mitsamt taktischen Überlegungen und Absichten, die gemeinsam die Entwicklungen beeinflussten. Eindimensionale Erklärungsansätze wie das Agieren einzelner, weitsichtiger, herausragender Politiker und Führungspersönlichkeiten wie eines Leonid Brežnev, Willy Brandt oder Henry Kissinger hätten darauf hingewirkt, greifen zu kurz. Auch auf das System fokussierte Interpretationen im Sinne des politischen Verhaltens der Hegemonialmächte, die veränderte militärische Lage in Europa und weltweit, insbesondere die atomare Pattsituation der beiden Supermächte, oder ökonomische Zwänge angesichts enormer Kosten der USA zur Finanzierung des Vietnamkriegs, Ausgaben des sowjetischen militärisch-industriellen Komplexes im Rüstungswettlauf mit den Vereinigten Staaten, Erosionstendenzen des atlantischen Bündnisses oder die fortschreitende europäische Einigung und Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einschließlich des technologischen Fortschritts im Westen bieten immer nur selektive Einsichten.

Vor allem fehlte bislang die Möglichkeit, anhand von sowjetischen Archivquellen die Denk- und Entscheidungsprozesse in Moskau aufzuarbeiten. Die internationale Forschung kann jedoch aufgrund neu zugänglicher Materialien diese Defizite nur mehr begrenzt beklagen. Obwohl längst nicht alle relevanten Archivmaterialien der Forschung zur Verfügung stehen, so erlauben die nun freigegebenen Akten aus dem Russischen Staatsarchiv für Zeitgeschichte wichtige Einblicke in die Entscheidungsvorgänge des die Politik der Sowjetunion lenkenden Politbüros des Zentralkomitees der KPdSU. Zu nennen sind dabei vor allem die Handakten Brežnevs (F. 80), die Bestände des Politbüros (Beschlüsse und vorbereitende Unterlagen, F. 3) und die Bestände der Internationalen Abteilung des ZK der KPdSU (F. 5). Sie lüften einen ersten Schleier des Geheimnisses und geben frei, was hinter den Kremlmauern gesagt, gedacht, beabsichtigt und entschieden worden ist. Aus diesen – mehrere Tausend Dokumente umfassenden – Beständen wurden über 100 Schlüsseldokumente ins Deutsche übersetzt. Die Übersetzungen stehen neben Faksimiles der Originaldokumente auf der Website www.ostpolitik.de der Öffent-

lichkeit zur Verfügung. Für die internationale Forschung bedeutet dies einen wichtigen Meilenstein, auch wenn sich Forscher selbstverständlich erst zufriedengeben, wenn vollständige Transparenz und relative Quellenvollständigkeit hergestellt sind. Gleichwohl lassen sich auf dieser Grundlage einige wichtige Erkenntnisse gewinnen.

Die Herausgeber haben sich daher entschlossen, in einem Forschungsprojekt, das den vorliegenden Beiträgen zugrunde lag, sieben Schwerpunkte zu setzen:

1. den Anfängen der Entspannungspolitik im Fokus der bundesdeutsch-sowjetischen Beziehungen nachzugehen, innen- und außenpolitische Rahmenbedingungen aufzuzeigen sowie Interessengegensätze und -kongruenzen aufzuspüren, die in vertragliche Abmachungen mündeten;
2. den Blick auf die Voraussetzungen der Entspannungspolitik in der ersten Hälfte der Ära Brežnev zu richten;
3. nach den wirtschaftlichen Interessen als Triebfeder der veränderten Politik zu fragen;
4. die Konsequenzen des Moskauer Vertrages für die osteuropäischen Staaten in Augenschein zu nehmen;
5. die Auswirkungen auf das transatlantische Bündnis zu untersuchen;
6. an drei Beispielen die Rolle der Neutralen einzubeziehen und
7. den Weg zum Zustandekommen der KSZE nachzuzeichnen.

Entgegen der bisherigen zentralen Forschungsthese, die Ost- und Entspannungspolitik sei erst nach Überwindung der Hochphase des Kalten Krieges in den 1950er-Jahren und den gesellschaftlichen Umbrüchen des Jahres 1968 aufgrund eines radikalen Politikwechsels in der postmodernen Zeit des sozialdemokratischen Aufbruchs, internationaler Annäherung, gesellschaftlicher Reformen und vermeintlicher Erneuerungen erfolgt, wird aus den nachfolgenden Beiträgen ein teilweise neues- und somit differenzierteres Bild ersichtlich.

Der *erste Teil* befasst sich mit dem langen Weg bundesdeutscher und sowjetischer Annäherung, die in den Abschluss des Moskauer Vertrages 1970 mündete. Wurzeln der Entspannungs- und späteren bundesdeutschen Ostpolitik lassen sich bereits in den 1950er-/Anfang 1960er-Jahren ausmachen. Nach der Blockbildung 1955 und dem Besuch von Bundeskanzler Konrad Adenauer in Moskau im September des Jahres, so stellt *Michael Borchard* heraus, änderte dieser seine Ost- und Deutschlandpolitik trotz der Hallstein-Doktrin kontinuierlich. Unter dem Druck der veränderten sicherheitspolitischen Situation 1957 setzten bei ihm Überlegungen ein, mittels einer „Österreich-Lösung für die DDR“ und einem „Burgfriedensplan“ flexiblere Beziehungen zwischen Bonn und Moskau zu erreichen, um Rahmenbedingungen für die Wiederherstellung der deutschen Einheit zu schaffen. Seine Bedingungen bestanden nicht in einseitigen Vorleistungen, sondern er forderte für den Preis der Leistungen entsprechende Gegenleistungen. Viele Kernelemente von Brandts Ostpolitik, vor allem das Angebot des Gewaltverzichts, waren bereits Bestandteil der Überlegungen Adenauers, der Ostpolitik von Erhard und Kiesinger und

somit der Entspannungspolitik. Jedoch reagierte Adenauer mehr geduldig, prinzipientreu, wenn es um die Aufrechterhaltung des in der Präambel des Grundgesetzes festgeschriebenen Wiedervereinigungsgebots ging. Zu Konzessionen war er bereit, sobald Aussichten bestünden, die Lage der Menschen in der DDR zu verbessern. Brandt hingegen suchte dies auf dem Wege der Anerkennung des Status quo in Deutschland zu erreichen.

Eckpfeiler war dabei der Rechtsstatus Deutschlands, der von den Vier für Deutschland als Ganzes verantwortlichen Mächte vollkommen entgegengesetzt interpretiert wurde. *Hanns Jürgen Küsters* vertritt auf der Grundlage neu zugänglicher sowjetischer Akten die These, alle Vier Mächte wollten an ihren deutschlandpolitischen Rechten und Verantwortlichkeiten festhalten. Die Kreml-Führung propagierte zwar die unumstößliche Teilung Deutschlands als Ergebnis des Zweiten Weltkriegs und des Potsdamer Abkommens 1945 und forderte die internationale Anerkennung der DDR als souveränem Staat. Doch weder Stalin noch Chruščev oder Brežnev waren bereit, dafür Kontrolle über Deutschland aufzugeben und einen separaten Friedensschluss mit der DDR zu betreiben. Während die Bundesregierung einerseits gegenüber der KPdSU-Führung auf die Beibehaltung der Viermächte-Rechte drängte, war das Politbüro unter Brežnev überhaupt nicht bereit, diese aufzugeben. Die Kreml-Herren verfolgten eine zynische Doppelstrategie, pochten bei Bonner Vertretern auf die staatliche Eigenständigkeit der DDR, ohne diese der SED wirklich gewähren zu wollen. Der Moskauer Vertrag war Richtschnur für die anderen vertraglichen Regelungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den sozialistischen Staaten des Ostblocks. Die Ostverträge sollten lediglich einen Modus vivendi beschreiben, jedoch keineswegs einen deutschen Friedensvertrag oder eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland ersetzen oder gar ein Ergebnis der KSZE sein.

Brežnev sah in dem Moskauer Vertrag eine fundamental veränderte politische Situation, weil, so die Schlussfolgerung von *Michail Prozumenščikov*, damit eine Normalisierung der Beziehungen zu Bonn erreicht und eine der offenen Fragen des Zweiten Weltkriegs gelöst war. Trotz ihrer ideologischen Gegensätze entwickelte sich ein Vertrauensverhältnis zwischen Brežnev und Brandt, das zu engen Abstimmungen und der Lösung politischer Fragen führte, die aus Moskauer Sicht eine „neue Westpolitik“ und damit einen politischen Brückenbau ermöglichten. Der aktengestützte Beitrag wirft ein neues Licht auf die bislang wenig erforschte Rolle Brežnevs in den innersowjetischen Entscheidungsprozessen im Zuge der Moskauer Vertragsverhandlungen und der Neuordnung der internationalen Beziehungen in Europa. In diesem Kontext diskutiert *Nikolaj Pavlov* die Frage, ob es sich um eine „neue Ostpolitik“ der Bundesrepublik Deutschland oder eine „neue Westpolitik“ der Sowjetunion handelte, die den Durchbruch in den bilateralen Beziehungen brachte und Entspannung für den europäischen Kontinent bedeutete. Beide Komponenten hätten dazu beigetragen, die bipolare Welt aufzubrechen, die ansonsten noch längere Zeit vom Kalten Krieg bestimmt worden wäre.

Dabei waren auf dem Weg zum Moskauer Vertrag eine Reihe komplizierter Fragen zu lösen. Das galt vor allem für die Offenhaltung der Wiedervereinigungsoption. Akribisch zeichnet *Aleksej Filitov* den Wandel der sowjetischen Verhandlungsposition und die Su-

che nach einer Lösung in Verhandlungen mit Bahr nach, deren Vorstellungen in dieser Frage erheblich auseinandergingen. Von einer ersten vollkommen ablehnenden Haltung abgehend, ließ Gromyko, der ganz zu Anfang in die internen Annäherungsbemühungen zwischen Bonn und Moskau nicht involviert war, eine gewisse Kompromissbereitschaft erkennen. Im Grunde ging es um die Frage, was unter der Formulierung in Brandts Regierungserklärung im Oktober 1969, es bestünden „zwei Staaten deutscher Nation“, die füreinander nicht Ausland sein könnten, wirklich zu verstehen sei. Wollte Moskau jeglichen Bezug zur Wiedervereinigung aus dem Vertragstext heraushalten, so war die Bundesregierung grundgesetzlich dazu verpflichtet, den Anspruch aufrechtzuerhalten und dies – wie es 1955 Adenauer getan hatte – in irgendeiner Form zum Ausdruck zu bringen. Über das Bekenntnis Bahrs, die Bundesregierung beabsichtige nicht, die Grenzen in Europa infrage zu stellen, gelang zumindest eine gewisse Annäherung. Denn auch das Politbüro des ZK der KPdSU hatte erkannt: ohne eine Kodifizierung des Wiedervereinigungsanspruchs der Bundesregierung würde eine Ratifizierung des Moskauer Vertrages bei der zusehends schwindenden parlamentarischen Mehrheit für die SPD/FDP-Koalition im Deutschen Bundestag kaum realisierbar sein. Gelöst werden konnte die Frage erst im „Brief zur deutschen Einheit“.

Welche elementare Bedeutung diese Regelung für die CDU/CSU und ihren Oppositionsführer Rainer Barzel hatte, untersucht *Kai Wambach*. Die Unionsparteien lehnten den Moskauer Vertrag ab, weil die Bundesregierung in ihren Augen zu nachgiebig verhandelt und keine Gegenleistungen erreicht habe. Mit der De-facto-Anerkennung der DDR und der Oder-Neiße-Grenze im Warschauer Vertrag schien den Christlichen Demokraten ein zu hoher Preis bezahlt zu werden, der auf Dauer die Teilung Deutschlands festschreibe und das Ziel der Wiedervereinigung in unerreichbare Ferne rücke. Zwar waren sich CDU und CSU der Notwendigkeit bewusst, dass die Bundesrepublik ihre Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten im Zuge der internationalen Entspannungspolitik normalisieren musste. Umstritten war jedoch der Preis, zu dem dies zu geschehen habe. In der von der Regierung Brandt/Scheel angestrebten breiten parlamentarischen Unterstützung der Ostverträge glaubten die beiden Oppositionsparteien ein wichtiges Druckmittel in Händen zu haben. Tatsächlich unternahm Brežnev alles, um Brandt und die Bundesregierung in der schwierigen Phase der Ratifizierung der Verträge mit allen propagandistischen Mitteln zu unterstützen. Barzel hoffte daher vergeblich, bei einem Besuch im Dezember 1971 in Moskau noch entscheidende Vertragsänderungen aushandeln zu können. Am Ende musste er einsehen, dass die sowjetische Führung unter keinen Umständen gewillt war, ihm auch nur ein Jota entgegenzukommen, er sogar ein stückweit vorgeführt wurde. Der Opposition in Bonn blieb allein die Erkenntnis, wie sehr hier über ideologische Gegensätze hinweg nicht nur eine friedliche, sondern auch eine „konspirative“ Koexistenz zwischen Bonn und Moskau gepflegt wurde.

Gerade eine solche Vorgehensweise lehnte auch der CSU-Vorsitzende Franz Josef Strauß, außenpolitischer Wortführer der Opposition, strikt ab. Ihm werde fälschlicherweise nachgesagt, unterstreicht *Horst Möller*, ein Gegner von Entspannungs-

und Ostpolitik gewesen zu sein. Realiter sei er lediglich nicht bereit gewesen, essenzielle Positionen der Deutschlandpolitik aufzugeben und dadurch der DDR faktisch zur internationalen Anerkennung durch gleichzeitige Aufnahme beider deutschen Staaten in die Vereinten Nationen zu verhelfen. Strauß habe durch die Klage des Landes Bayern vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Moskauer Vertrag verhindern wollen, dass der Anspruch der Deutschen auf ihr Selbstbestimmungsrecht und die Wiederherstellung der deutschen Einheit unterminiert oder gar aufgegeben werde. Das war sein Beitrag, die deutsche Frage offenzuhalten.

Einen entscheidenden Baustein dazu stellte die Aufrechterhaltung der Viermächte-Rechte in Berlin dar. *Gerhard Wettig* analysiert die Hintergründe des Viermächte-Abkommens über Berlin 1971 und kommt zu dem Schluss, Brežnev und Andropov seien zwar bereit gewesen, die Situation auf den Zugangswegen von und nach Berlin sowie die Lage West-Berlins zu erleichtern. Doch beharrten sie ebenso auf ihrem politischen Standpunkt, der westliche Teil der Stadt sei eine eigenständige politische Einheit. Mithilfe Henry Kissingers, damals außenpolitischen Berater Nixons sei es gelungen, aus der westlichen defensiven Verhandlungsposition durch ein Junktim mit dem sowjetischen Interesse an der Ratifizierung des Moskauer Vertrages das Viermächte-Abkommen über Berlin dem Kreml abzuringen und so die Türe für Verhandlungen über die KSZE zu öffnen. Deshalb habe die Sowjetunion letztlich die westlichen Konditionen für das Berlin-Abkommen akzeptiert und es auch der DDR-Führung schmackhaft gemacht.

Der *zweite Teil* geht den Gründen der Entspannungspolitik unter Brežnev nach. *Mark Kramer* analysiert die Auswirkungen der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ und die Folgen der daraufhin verkündeten „Brežnev-Doktrin“ auf die Durchsetzung der Bonner „Ostpolitik“ gegenüber der Sowjetunion. Dabei wird klar, dass der Spielraum für eine transformative Politik seitens der westdeutschen Führung kleiner eingeschätzt und die „Ostpolitik“ entsprechend umgestaltet wurde. Brandt und Bahr identifizierten sich zunehmend mit der Aufrechterhaltung des Status quo in Europa, entgegen dem in der Öffentlichkeit kommunizierten Hauptziel, diesen überwinden und auf diesem Weg die Wiederherstellung der deutschen Einheit erreichen zu wollen. Dass der Fortschritt in der Entspannung allmählich immer deutlicher über den Transformationsgedanken gestellt wurde, so *Kramer*, zeigte sich besonders markant in den zustimmenden Reaktionen von Brandt und Bahr nach der Verhängung des Kriegsrechts in Polen 1981 zur Unterdrückung der Massenbewegung *Solidarność*.

Sergey Radchenko spürt den Motiven nach, an denen Brežnev im Zuge der Entspannung mit dem Westen interessiert war. Durch die Entspannung sollte natürlich einerseits der internationale Frieden gestärkt, andererseits sollten auch wirtschaftliche Vorteile aus den verbesserten Beziehungen mit dem Westen, insbesondere jener zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA, gezogen werden. Darüber hinaus wurde die Entspannung aber auch als Teil eines Zivilisationsprojekts interpretiert, das die Sowjetunion in Europa verankern und gleichzeitig die globale Führungsrolle der Sowjetunion, auf Augenhöhe mit den

USA, sichern sollte. Damit war die sowjetische Konzeption von Entspannung entschieden gegen China gerichtet, weil man China einerseits als Gefahr für den Frieden, andererseits – anders als Europa, dem sich Brežnev zugehörig empfand – als fremde Zivilisation betrachtete. China wiederum interpretierte die Entspannung als westliche Bestärkung für sowjetische Aggression im Osten. Um dieser als Verrat empfundenen Entwicklung etwas entgegenzusetzen, propagierte Mao seine Politik der „horizontalen Linie“, einer strategischen Verbündung von Staaten – allen voran von China und den USA –, die den sowjetischen Expansionismus überwachen sollten. *Radchenko* geht in seinem Beitrag im Detail auf diese Konzeptionen ein und kommt zum Schluss, dass sich die Entspannung in Europa und weltweit zuungunsten der sowjetischen Vorstellungen entwickelte.

Backchannel policy gehörte zu den wichtigsten Instrumenten der Entspannungspolitik. *Nikita Petrov* widmet sich dem „geheimen Kanal“ zwischen Moskau und Bonn. Analysiert werden dabei die strategischen Überlegungen Brežnevs zur Einrichtung des Kanals 1968, die Entscheidung für die institutionelle Anbindung an den KGB, die Auswahl der Akteure und die konkrete Funktionsweise der Kommunikation. Die Tätigkeit des Kanals erfolgte dabei unmittelbar und ohne schriftliche Aufzeichnungen, eingeweiht war auf sowjetischer Seite nur der engste Personenkreis – Leonid Brežnev und KGB-Vorsitzender Jurij Andropov, erst später auch Außenminister Andrej Gromyko. Dabei instruierte Andropov im Vier-Augen-Gespräch den unscheinbaren Leiter der 2. Hauptverwaltung des KGB, Vjačeslav Kevorkov, dieser bereitete wiederum den Journalisten Valerij Lednev auf dessen Reisen in die Bundesrepublik und die dort stattfindenden Treffen mit Egon Bahr vor. Diese geheime Diplomatie zwischen Moskau und Bonn trug schließlich auch nicht unwesentlich zur Unterzeichnung des Moskauer Vertrags und zu seiner Ratifizierung bei.

Die wissenschaftlich noch kaum beleuchtete Frage, welche Haltung die KPdSU unter Brežnev zu den westeuropäischen kommunistischen Parteien einnahm, beantwortet *Irina Kazarina*. Basierend auf den neu Politbüro-Quellen des russischen Staatsarchivs für Zeitgeschichte analysiert sie die verschiedenen Positionen der sowjetischen Führung. Damit leistet sie auch einen Beitrag zum Prozess der Strategie- und Entscheidungsfindung in den Hauptfragen der internationalen kommunistischen Bewegung durch die Führer der KPdSU und zu den Positionen westlicher kommunistischer Parteien im Kontext der zunehmenden Multipolarität der kommunistischen Welt.

Im *dritten Teil* werden die Wirtschaft der Sowjetunion und die deutsch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen der Chruščev- und Brežnev-Jahre untersucht. Die vier Beiträge von *Stefan Karner*, *Alexander Bezborodov*, *Ol'ga Pavlenko* und *Andrej Keller* sind aufeinander abgestimmt und können als eine Einheit vorgestellt werden.

Die sowjetische Wirtschaft, nach 1945 im Wesentlichen eine Fortsetzung der Kriegswirtschaft, basierte im Kalten Krieg auf der Schwer- und Rüstungsindustrie sowie ab Ende der 1960er-Jahre zunehmend auf den gewaltigen Ressourcen und Exporten von Erdöl und Erdgas. Anfang der 1950er-Jahre schaffte das Land, auch unter Ausnutzung von Millionen Zwangsarbeitern und Kriegsgefangenen, einen ansehnlichen Transfer an

Maschinen und Technikern aus Deutschland, einen beachtlichen Turn-off, eliminierte die Kriegsschäden, verbesserte die Infrastruktur und wurde Atommacht. Achillesfersen der Entwicklung blieben die vergesellschaftete Landwirtschaft und die gesamte Konsumgüterindustrie.

Hier setze Nikita Chruščev an. Dezentralisierung und erste marktwirtschaftliche Ansätze sollten in der Wirtschaft dem entsprechen, was man innen- und kulturpolitisch „Tauwetter“ nannte. Den Westen ein- und überholen, den USA militärisch die Stirn bieten und im Weltraum vorne zu sein, waren seine Ziele. Vieles gelang, noch mehr gelang jedoch nicht: Zu wenig durchdachte Reformen, Festhalten an ideologischen Dogmen und letztlich Missernten waren Gründe seines Scheiterns. Zudem nährten die kurzzeitige Forcierung der Konsumgüterindustrie, Leistungsanreize, Sozial- und Wohnbauprogramme oder der Ausbau des öffentlichen Verkehrs Hoffnungen, die nicht erfüllt wurden.

Leonid Brežnev legte den Hebel um, setzte abermals auf Zentralisierung, Planwirtschaft und Schwerindustrie. Dabei kam dem riesigen rüstungsindustriellen Komplex eine erstrangige Bedeutung zu. Der militärische Sektor genoss zudem höchsten politischen Schutz (v. a. durch den mächtigen Brežnev-Vertrauten Dmitrij Ustinov) und einen privilegierten Platz in der Wirtschaft des Landes. Die Rüstungsindustrie, mit ihren ungemein engen Verbindungen in alle anderen Wirtschaftszweige, war in allen Teilen des Landes, der Wirtschaft und Forschung präsent. Jedes größere Programm, von der Raumfahrt und Atomrüstung bis zur Computertechnologie, hatte damit die höchste staatliche Unterstützung.

Parallel zur erneuerten Planwirtschaft und dem rüstungs- und schwerindustriellen Fokus schaffte jedoch Ministerpräsident Kosygin mit dem Ökonomen Liberman und gegen Brežnev ein beachtliches Reformwerk, geeignet, die sowjetische Wirtschaft auf einen erfolgreicheren Kurs zu bringen. Trotz erster, guter Ergebnisse wurden die Reformen bald gestoppt: politisch aus Angst vor dem liberalen Bazillus des „Prager Frühlings“, wirtschaftlich wegen der Misere in der Landwirtschaft und der Kosten des militärisch-industriellen Komplexes, ab 1970 auch wegen des Afghanistan-Krieges. Notwendiges Know-how und Technik besorgte man sich im Westen, bezahlte es mit den West-Krediten und Devisen aus dem Export von Rohstoffen, vor allem nach Italien, Österreich und in die Bundesrepublik.

Vor allem mit der expandierenden westdeutschen Wirtschaft war in den 1960er-Jahren auch ihr Bedarf an Energie, vor allem an Gas, rasant gestiegen. Nur ein Fünftel des benötigten Gases kam aus der Sowjetunion (weil der bilaterale Handel seit 1962 durch ein Embargo weitgehend unterbunden war). 1968 war erstmals über Österreich Gas in den Westen gepumpt worden. Tatsächlich schien sich damit ein Wandel anzubahnen, bald erkennbar durch die neue US-Regierung unter Richard Nixon. Die Sowjetunion ihrerseits erkannte die Chance und zeigte Interesse, den Gasexport in den Westen deutlich zu erhöhen, zumal es mit westdeutschen Firmen bereits seit April 1969 einen Vertrag zur Lieferung von Pipeline-Rohren an die Sowjetunion gab.

Daher begannen 1969 noch unter Bundeskanzler Kiesinger entsprechende Verhandlungen, teilweise auf dem neutralen Boden Österreichs in Wien, bald schon in der sowje-

tischen Handelsvertretung in Köln. Die Ausgangslage dazu war nahezu klassisch: Rohstoffe und Energie gegen Devisen und Know-how und damit auf der politischen Ebene der Aufbau des arg erschütterten gegenseitigen Vertrauens und eventuell mehr Stabilität für Europa. Im Detail wurde schnell klar: Die Bundesrepublik vergibt an die Sowjetunion Kredite und liefert weiterhin Rohre für die sowjetischen Gaspipelines. Die Sowjetunion zahlt die Kredite und die Gasrohre durch Gaslieferungen zurück. Beteiligt an dem Milliarden-DM-Deal waren vor allem Ruhrgas, Mannesmann, die Deutsche Bank und die sowjetische Gasexportorganisation. Ende Juli 1969 wurden die Experten- und Industriegespräche auf eine politische Ebene gehoben. Vor allem Kosygin, Handelsminister Nikolaj Patoličev und sein Nikolaj Osipov) drängten auf einen Abschluss. Für die westdeutschen Konzerne verhandelten führend Herbert Schelberger (Ruhrgas) und Ernst Wolf Mommssen (Thyssen). Ende des Sommers 1969 war der Weg frei und das Abkommen 1969/70 in zwei zivilrechtlichen Barter-Verträgen formuliert: Die Sowjetunion lieferte ab Oktober 1973 an die Ruhrgas und an die Bayrische Ferngas (auch für die Weiterleitung nach Italien und in die Schweiz) im Laufe von 20 Jahren zusammen drei Milliarden Kubikmeter Erdgas – Mannesmann und Thyssen lieferten im Gegenzug 1,2 Millionen Tonnen Großrohre und Ausrüstung für den Bau einer 2000 Kilometer langen Pipeline.

Die entsprechenden Verträge wurden am 1. Februar 1970 schließlich in Essen, im Beisein von Bundesaußenminister Karl Schiller und Minister Patoličev, von der Ruhrgas, einem Bankenkonsortium unter Führung der Deutschen Bank sowie der sowjetischen Außenhandelsorganisation und Außenhandelsbank abgeschlossen. Auftragsvolumen: 1,2 Milliarden DM.

Viel wichtiger als der bloße Nennwert der Aufträge waren freilich die außenpolitischen Folgen dieser wirtschaftlichen Annäherung der beiden Staaten, die fürs Erste nur wenige Monate später im Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 mündeten und eine langjährige Zusammenarbeit und den Ausbau des größten Erdgashandels in Europa ermöglichten. Innen- und wirtschaftspolitisch schaffte es Brežnev unbewusst, mit den sprudelnden Einnahmen aus dem Öl- und Gasexport die tiefen wirtschaftlichen Probleme des Landes zuzudecken.

Das Erreichte zu bewahren schien zielführender als neue Experimente. Einen Platz an der Sonne der Weltpolitik und im Board der führenden Öl- und Gasnationen hatte man erreicht, war zur Supermacht aufgestiegen. Hier blieb man auch stehen. In der folgenden „Epoche des Stillstandes“ erkrankte die Sowjetunion wirtschaftspolitisch an stiller Zufriedenheit. Andererseits wurde der Alltag der Menschen plan-, ein bescheidener Luxus leist- und ein soziales Netz einlösbar – es waren die „Goldenen Brežnev-Jahre“. Der Weg schien richtig. Nur wenige im Westen erkannten, dass der sozialistische Baukörper hinter der Fassade rasch morschte und es nur noch eine Frage der Zeit war, wann die Fassade den Bau nicht mehr würde halten können.

Die Reaktionen der Mitglieder des Warschauer Pakts auf den Moskauer Vertrag werden im *vierten Teil* untersucht. *Manfred Wilke* analysiert die sowjetische Beteiligung, namentlich Leonid Brežnev's Engagement, am Führungswechsel von Walter Ulbricht zu Erich Honecker an der SED-Spitze. Wenige Tage vor dem VIII. Parteitag der SED Mitte Juni 1971, auf dem der neue Erste Sekretär gewählt wurde, beauftragte er seinen Assistenten A. M. Aleksandrov-Agentov, einen Bericht über die Lage in der SED-Führung zu verfassen. Dieser kam zum Schluss, dass Honecker der ideale Kandidat sei. Brežnev unterstützte folglich auch Honeckers Kandidatur für die Funktion des Ersten Sekretärs der SED, der auf eben jenem Parteitag gewählt wurde. Gleichzeitig verhinderte Brežnev eine öffentliche Demontage Ulbrichts. Auf seine Anweisung, Ulbricht aufgrund seiner Verdienste nicht demonstrativ entmachten zu können, blieb dieser Staatsratsvorsitzender der DDR. Gemäß der Losung „Deutschland gibt es nicht mehr!“ hatte für Brežnev die Abgrenzung der sozialistischen DDR von der kapitalistischen Bundesrepublik oberste Priorität.

Neben dem Moskauer Vertrag stellte die Haltung der Regierung Brandt/Scheel zur Frage der De-facto- bzw. einer De-jure-Anerkennung der Oder-Neiße-Linie ein zentrales Verhandlungsthema dar. *Wanda Jarzabek* beleuchtet unter diesem Aspekt die Beziehungen zwischen Warschau und Bonn. Den Ausgangspunkt des Normalisierungsprozesses macht sie bereits vor der „neuen Ostpolitik“ Willy Brandts aus, nämlich bereits 1966 durch die *Übermittlung der sogenannten „Friedensnote“ an die Ostblockstaaten unter Bundeskanzler Ludwig Erhard*. Sie brachte als Wendepunkt eine Intensivierung der diplomatischen und konzeptionellen Handlungen der polnischen Außenpolitik sowohl gegenüber dem Westen wie gegenüber dem Osten. Mit der Unterzeichnung des Warschauer Vertrags im Dezember 1970 erreichte Polen schließlich lediglich die De-facto-Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die Bundesrepublik Deutschland. In der Folge eröffneten sich neue Möglichkeiten für die Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten, die – wenn sie auch nicht immer ohne Schwierigkeiten verliefen – es den beiden *Ländern* erlaubten, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen.

Inwiefern sich die Niederschlagung des „Prager Frühlings“ auf die Politik der westlichen Staaten, insbesondere jene der USA, gegenüber der Sowjetunion auswirkte, analysiert *Oldřich Tůma*. Während das State Department die Entwicklungen in der Tschechoslowakei 1968 zwar mit großer Aufmerksamkeit verfolgte, lag Washingtons außenpolitisches Augenmerk in erster Linie auf Vietnam. Die ausbleibende Reaktion der USA erklärt *Tůma* auch damit, dass die Invasion – anders als bei der Invasion in Afghanistan oder der Verhängung des Kriegsrechts in Polen 1981 – nicht an der Nachkriegsordnung und dem geschaffenen Kräfteverhältnis rüttelte. Auch das Fehlen jeglicher eigenständiger, von Moskau unabhängiger tschechoslowakischer Außenpolitik sei ein in geschichtswissenschaftlichen Interpretationen der westlichen Reaktionen häufig zu wenig beachteter Faktor. *Tůmas* Analyse zeigt, dass die Intervention der Warschauer-Pakt-Truppen in den Ost-West-Beziehungen keine tiefgreifenden Spuren hinterließ und den Entspannungsprozess nicht nachhaltig hinderte oder gar aufhielt, sondern diesen, wenn überhaupt, nur kurzfristig bzw. indirekt abbremste.

Manfred Kittel argumentiert, dass der KSZE-Prozess auch ohne den Abschluss des Prager Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakei 1973 fortgeführt worden wäre. Vor diesem Hintergrund analysiert *Kittel* die Verhandlungen und geht vor allem auf die Unzulänglichkeiten bzw. Lücken im Vertragstext ein. In den Verhandlungen zum Prager Vertrag wurde jahrelang über eine Kompromissformel in Bezug auf die Ungültigkeit – ex nunc oder ex tunc – des Münchner Abkommens von 1938 gerungen. Während der Fokus auf dieser Frage lag, fand das zweite historische Trauma in den Beziehungen der beiden Staaten, die Vertreibung der Sudetendeutschen, als Folge der sogenannten Beneš-Dekrete, im Vertragstext selbst keinen Niederschlag. Diese nicht geregelte Frage sollte die Beziehungen der beiden Staaten bis zum tschechischen EU-Beitritt belasten. *Kittel* geht der Frage nach, welche realistischen Alternativen es, auch in Anbetracht des bereits fortgeschrittenen KSZE-Prozesses, für die Bonner Verhandlungsführung gegeben hätte.

Marius Stan zeichnet die Annäherung zwischen Rumänien und dem Westen, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland, als Teil des außenpolitischen Sonderwegs unter Generalsekretär Nicolae Ceaușescu nach. Dieser setzte die schon unter Gheorghe Gheorghiu-Dej ab 1964 eingeschlagene eigenständige Linie fort. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Bonn und Bukarest 1967 bedeutete nicht nur das Ende der Hallstein-Doktrin, sondern richtete sich auch gegen die Dogmen des Warschauer Pakts. Mit seiner Strategie, Rumänien als sozialistisches, aber unabhängiges Land innerhalb des Warschauer Pakts und damit als Brücke zwischen Ost und West zu etablieren und damit – auch persönlich – ein hohes Maß an Prestige und Aufmerksamkeit auf der Weltbühne zu erlangen, war Ceaușescu etwa 15 Jahre lang erfolgreich. Die Annäherung an den Westen beinhaltete, neben der „seltsamen Allianz“ mit Brandt, die Weigerung, Israel wegen des Sechs-Tage-Kriegs 1967 zu verurteilen, die Verurteilung der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ sowie Nixons Besuch in Rumänien 1969.

Auch die erbosten Reaktionen auf die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Bonn und Bukarest trugen schließlich dazu bei, dass die Volksrepublik Ungarn der letzte Ostblock-Staat war, der diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik Deutschland aufnahm respektive aufnehmen konnte, wie *Magdolna Barath* erläutert. War es anfangs die Hallstein-Doktrin, die eine Annäherung zwischen den beiden Staaten unmöglich machte, wurden Ungarns Pläne, diplomatische Beziehungen aufzunehmen, bei der Außenministerkonferenz 1967 von der von DDR und Polen – als Reaktion auf die Anerkennung der BRD durch Rumänien – geforderten und durchgesetzten „umgekehrten Hallstein-Doktrin“ durchkreuzt. Ungarn musste sich verpflichten, nicht aktiv zu werden, bevor nicht die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik mit der DDR, Polen und der Tschechoslowakei geregelt würden. *Barath* analysiert detailreich, wie Budapest mit diesem eingeschränkten Spielraum zwischen 1945–1973 umging, welche Überlegungen es hinsichtlich der Beziehungen mit der BRD gab und welche Schritte diesbezüglich gesetzt wurden.

Nadja Boyadjieva beschreibt den komplizierten Weg hin zu den diplomatischen Beziehungen und zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Bulgarien und der Bundesrepublik Deutschland. Sie beleuchtet diese Prozesse im Kontext der „Ostpolitik“ und vor dem Hintergrund der sowjetischen Reaktionen auf ebendiese. *Boyadjieva* geht dabei auch den Motiven und Argumenten nach, die die bulgarische Regierung unter Todor Živkov bewogen haben, nach Wirtschafts- und politischen Kontakten zu streben, namentlich die schwierige ökonomische Situation nach dem zweiten Weltkrieg und die vollständige wirtschaftliche Abhängigkeit von Moskau. Erst der Abschluss des Moskauer Vertrags und des Grundlagenvertrags ermöglichten es Sofia, zuerst die Wirtschaftskontakte auszuweiten und schließlich 1973 auch politische Kontakte und diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik einzurichten. Die Aufnahme dieser Beziehungen kann nicht rein als eine Erfolgsgeschichte der „Ostpolitik“ gewertet werden, zeugen sie doch auch von einer geänderten sowjetischen Position hinsichtlich der Etablierung von blockübergreifenden, bilateralen Beziehungen zwischen der Volksrepublik Bulgarien und der Bundesrepublik Deutschland.

Im *fünften Teil* steht die Haltung der Westmächte und der Nordatlantischen Allianz zum Moskauer Vertrag im Vordergrund. *Anne Deighton* widmet sich der Konzeption von Entspannung des britischen Premierministers Edward Heath und insbesondere der zentralen Rolle, die Berlin darin einnahm. Heaths Politik war geprägt von der Entschlossenheit, den Beitritt Großbritanniens in die Europäischen Gemeinschaften zu erreichen. Dies war auch der strategische Ausgangspunkt seiner Haltung gegenüber der Entspannung und der „Ostpolitik“. Die weltpolitischen Gründe für Londons Priorisierung einer EG-Mitgliedschaft waren vielfältig und gründeten sowohl im schwindenden Einfluss auf das Commonwealth als auch im befürchteten weiteren Abdriften der USA von der NATO und ihren westeuropäischen Verpflichtungen. Neben dem Engagement innerhalb der NATO und der Zusammenarbeit in der EG maß Großbritannien den Viermächteverhandlungen über Berlin besondere Bedeutung bei. Diese verschafften London Einfluss auf die internationale Politik und sollten damit als Gegengewicht zu der nach Osten gerichteten Politik der an internationaler Bedeutung gewinnenden Bundesrepublik dienen – in einer politischen Großwetterlage, in der Bonn London auch als Vermittler zwischen Washingtons und Moskaus Interessen den Rang abzulaufen schien.

Julien Genevois stellt sich gegen die verbreitete These, Frankreich habe die „neue Ostpolitik“ nur nach außen hin unterstützt oder diese gar behindert. Im Gegenteil: Paris habe alles unternommen, dieser durch Fürsprache gegenüber anderen Nationen und insbesondere der Sowjetunion zum Erfolg zu verhelfen. Im Gegensatz zur statischen „Friedlichen Koexistenz“ der Sowjetunion, die auf der Fixierung des Status quo bestand, war de Gaulles Entspannungskonzept ein dynamisches, das von Pompidou weitergeführt wurde. Das Triptychon Détente, Entente und Coopération sollte die Teilung Europas überwinden. Neben dem Rückzug aus den militärischen Organen der NATO 1966 zeugte auch die Reisediplomatie von einer Annäherung an den Osten. In der deutschen

Frage, so *Genevois*, sicherte Paris Bonn volle Unterstützung zu und plädierte auch gegenüber Gesprächspartnern in Moskau und Warschau dafür, sich mit der Frage ernsthaft auseinanderzusetzen. Als Vorreiter im Bereich der Entspannung mit den sozialistischen Staaten des Ostens sah Paris den Erfolg von Brandts „neue Ostpolitik“ als wesentlichen Faktor in Hinblick auf die Realisierung des eigenen Entspannungsprojekts an, das in einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz gipfeln sollte. Auch deshalb wurde von Bonn verlangt, sich hinsichtlich der „neuen Ostpolitik“ abzusprechen – einerseits wollte man selbst nicht ins Hintertreffen geraten, andererseits das Entspannungsprojekt durch vorschnelle Aktionen nicht gefährdet sehen, vor allem aber auch die westeuropäischen Interessen gegenüber der UdSSR wahren und die deutsche Frage in einem europäischen Kontext lösen.

Vladimir Pechatnov analysiert in seinem Beitrag die Dreiecksdiplomatie zwischen Moskau, Washington und Bonn im Vorfeld des sowjetisch-amerikanischen Gipfeltreffens 1972 und der Ratifikation des Moskauer Vertrags. Der Kissinger-Dobrynin-Kanal diente, als wichtigster Kommunikationskanal zwischen dem Weißen Haus und dem Kreml, nicht nur dem Aufbau von Vertrauen zwischen Moskau und Washington, über ihn wurden Kompromisse ausgehandelt, die entscheidend waren für das Zustandekommen etwa des Viermächteabkommens über Berlin. Einen Impuls für die sowjetisch-amerikanische Entspannung hatte auch die „neue Ostpolitik“ Brandts gegeben. Washington sah sich veranlasst, den Entspannungsprozess, der an Fahrt aufgenommen hatte, proaktiv mitzugestalten. *Pechatnov* zeichnet den Balanceakt nach, den Nixon und Kissinger vollzogen, indem sie sowohl zwischen der Unterstützung von Brandt und seiner Kritiker aus den Reihen der CDU/CSU abwogen, als auch das sowjetische Interesse an der Ratifizierung des Moskauer Vertrags und ihren Einfluss auf Bonn zu nutzen suchten, um sowjetische Konzessionen bezüglich des Vietnam und anderer Themen zu erreichen. Diese Überlegungen resultierten in einer halbherzigen Unterstützung der Ratifizierung, inklusive des verdeckten Versuchs, diese in letzter Sekunde noch hinauszuzögern, um nicht vor dem Gipfeltreffen zwischen Brežnev und Nixon einen wichtigen Trumpf aus der Hand zu geben.

Douglas Selva behandelt den Konflikt, der sich 1970 zwischen der sozialliberalen Regierung unter Bundeskanzler Willy Brandt und der US-Administration unter Präsident Nixon rund um die Zukunft des Radiosenders Radio Free Europe entspann. Im Zuge der Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und Polen über den Warschauer Vertrag hatten Letztere gefordert, Radio Free Europe – mit Hauptsitz in München – zu schließen. Brandts Berater, darunter Egon Bahr, zeigten sich geneigt, diesem Wunsch nachzukommen. Dabei unterschätzten sie aber, mit welchem Einsatz Nixon für das Fortbestehen der Radiosender eintreten würde, was sich in der Folge zu einem Konfliktthema zwischen Moskau und Bonn entwickelte. Gleichzeitig wurde damit die Frage aufgeworfen, wessen Verhandlungen mit Moskau Priorität haben sollten – Nixons oder Brandts. Schnell wurde klar, dass Brandt die US-amerikanische Unterstützung in Bezug auf ein zufriedenstellendes Berlin-Abkommen und zumindest Nixons Neutralität in Bezug auf

das Misstrauensvotum im Bundestag 1972 nicht aufs Spiel setzen konnte und wollte. Radio Free Europe blieb ein Reibungspunkt in den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik sowohl zu Warschau und Moskau, als auch zu Washington.

In diesem Kontext arbeitet *Dieter Krüger* heraus, wie die Nordatlantische Allianz auf die Entspannungsinitiativen des Warschauer Pakts ab 1964 reagierte. Der östliche Vorschlag eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems sollte gezielt die an einer Entspannung des Ost-West-Konflikts interessierte westeuropäische und kanadische Öffentlichkeit ansprechen. Die Zielsetzungen des Warschauer Pakts waren dabei klar: die Nachkriegsgrenzen in Europa zu fixieren, eine diplomatische Aufwertung der DDR zu erreichen, die amerikanische Hegemonie über Westeuropa zu schwächen und von verstärkter wirtschaftlich-technischer Zusammenarbeit mit dem Westen zu profitieren. Zuvorderst stellte sich der Allianz die Aufgabe, die unterschiedlich gelagerten Interessen der NATO-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beziehungen zu den sozialistischen Staaten Osteuropas in Einklang zu bringen. Erst der nötige Konsens im Inneren ebnete den Weg für die Verhandlungen der „Helsinki-Prinzipien“ ab 1972 zwischen den Blöcken und deren Mitgliedstaaten sowie den neutralen Staaten. Die Einbindung der westdeutschen „Ostpolitik“ in den Diskurs innerhalb der NATO war von entscheidender Bedeutung. Die Allianz verlangte und unterstützte Bonns Übergang von einem konfrontativen Bestehen auf die Alleinvertretung aller Deutschen zu einem *modus vivendi* mit der Sowjetunion, der DDR und Polen, ohne dabei das Recht der Selbstbestimmung der Deutschen preiszugeben.

Die Rolle der Neutralen in der Phase der Entspannungspolitik wird im *sechsten Teil* anhand der Reaktionen in Finnland und Österreich untersucht, deren sozialdemokratische Regierungschefs in engem Austausch mit Brandt und dem schwedischen Ministerpräsidenten Olaf Palme standen.

Kimmo Rentola fragt nach den Motiven, die Finnland im Mai 1969 dazu bewogen, die Initiative für die Abhaltung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz zu ergreifen. So spielten die Ereignisse in der Tschechoslowakei, die die Verletzbarkeit auch Finnlands gezeigt hatten, eine beachtliche Rolle. Die KSZE-Initiative sollte die internationale Anerkennung für die finnische Neutralität stärken, die von sowjetischer Seite auch aufgrund ihrer passiven Haltung zum Vietnamkrieg unter ständiger Kritik stand. Ein wichtiger Grund war auch die deutsche Frage: Finnland unterhielt zu beiden deutschen Staaten keine vollen diplomatischen Beziehungen. Mit dem Argument, eine europäische Sicherheitskonferenz würde nach gleichwertigen Beziehungen verlangen, konnte man dem sowjetischen Druck nach Anerkennung der DDR etwas entgegensetzen. Gleichzeitig zog Kekkonen es vor, mit der Bundesrepublik auf multilateraler Ebene zu verhandeln. Brandts Versuche, eine bilaterale „Ostpolitik“ mit Finnland zu etablieren, schienen aus Vorsicht gegenüber Moskau zu riskant. Während Finnlands Motive gut nachverfolgbar sind, bleiben die Hintergründe für die sowjetische Haltung zur finnischen KSZE-Initiative weitgehend im Dunkeln. *Rentola* zeigt hier konkrete Fragen für die künftige For-

schung auf. Nachzugehen wäre etwa der Frage, warum sich Moskau – trotz offizieller Befürwortung – in inoffiziellen Gesprächen vor allem ablehnend gegenüber der finnischen Initiative äußerte.

Maximilian Graf analysiert, wie Österreich ab den 1960er-Jahren bis zum Abschluss der Ostverträge Anfang der 1970er-Jahre mit der bundesdeutschen „Ostpolitik“ umging und welche Wechselwirkung es zwischen den jeweiligen „Ostpolitiken“ gab. Schon aufgrund seiner Neutralität konnte Österreich seine Beziehungen zu den sozialistischen Staaten Osteuropas früher normalisieren. Die Wiener „Ostpolitik“ wurde auch in Bonn mit großem Interesse verfolgt. Trotz des regen Austauschs in Bezug auf die „Ostpolitik“ zwischen österreichischen und westdeutschen Politikern und Diplomaten – und auch wenn es in Wien gern so gesehen wurde – wäre es aber eine Übertreibung, Österreichs „Ostpolitik“ als Modell für die „neue Ostpolitik“ der BRD zu bezeichnen. Österreich unterstützte Bonns Standpunkt zur deutschen Frage grundsätzlich und sah daher auch bis zum Abschluss des Grundlagenvertrags 1972 von einer Anerkennung der DDR ab. Wiewohl man das Tempo und die Aussichten der „neuen Ostpolitik“ in Wien mit Skepsis betrachtete, befürwortete man die Annäherung der Bundesrepublik an die Sowjetunion und den sozialistischen Block. Insbesondere Bundeskanzler Bruno Kreisky förderte die Politik des Genossen Willy Brandt.

Der *siebente Teil* widmet sich den Etappen, die zur KSZE bis zur Unterzeichnung der Schlussakte 1975 führten, sowie deren längerfristigen politischen und gesellschaftlichen Bedeutung.

Peter Ruggenthaler und *Anna Steiner* zeichnen die Geschichte der sowjetischen Vorschläge zu einem kollektiven Sicherheitssystem in Europa bzw. einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz nach und zeigen auf, dass in deren Zentrum stets Deutschland stand. Sollte anfangs eine Westintegration der Bundesrepublik verhindert werden, ging man nach dem NATO-Beitritt der BRD dazu über, mittels einer Konferenz die Nachkriegsgrenzen und damit die Teilung Europas festschreiben zu wollen. Ab 1966 ging Moskau aktiv auf die neutralen Staaten zu, um diese als Fürsprecher einer Konferenz zu gewinnen. Finnland ergriff 1969 die Initiative und stellte sich als Konferenzort zur Verfügung. Insbesondere die kleineren europäischen Staaten zeigten sich interessiert an einer solchen Konferenz. Auch die Verhandlungen mit Frankreich und den USA verliefen positiv. Schließlich waren die Verbesserungen der Beziehungen zu Bonn sowie die Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten die letzten Steine auf dem Weg zu jener Konferenz, der Brežnev höchste außenpolitische Priorität beimaß, wollte er seine Karriere doch damit krönen, den Status quo in Europa auf multilateraler Ebene festzuschreiben. Die Ziele in den Verhandlungen zwischen Moskau und Bonn waren klar: aufseiten der UdSSR waren dies eine Anerkennung der DDR, Sicherheit und Wirtschaftsbeziehungen, aufseiten der Bundesrepublik eine Normalisierung der Beziehungen, Zugangsrechte zu West-Berlin, zumindest die Offenhaltung der Wiedervereinigung und die Sicherstellung der europäischen Integration. Es entwickelte sich eine Junk-

tim-Politik, die ein Zustandekommen der Sicherheitskonferenz von der Regelung dieser Fragen abhängig machte. Nach dem erfolgreichen Abschluss der Ostverträge und des Grundlagenvertrags war der Weg frei für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. In der KSZE-Schlussakte wurde schließlich der politische Status quo in Europa festgeschrieben – inklusive der von Bonn durchgesetzten Möglichkeit friedlicher Grenzänderung – und blockübergreifende wirtschaftliche Kooperation vereinbart.

Angela Romano beschäftigt sich mit der Rolle der EWG bei der Organisation und Durchführung der KSZE. *Romano* zeigt auf, wie die EWG der Neun als eigenständiger westlicher Akteur in Erscheinung trat, wie die KSZE intern vorbereitet wurde und unter welchen Gesichtspunkten und mit welchen Zielen vor Augen die KSZE-Politik der EWG-Mitgliedstaaten akkordiert wurde. Dabei wird deutlich, dass die EWG innerhalb des westlichen Lagers eine autonome Gruppe bildete, verfolgte sie doch – anders als Washington – das Ziel, sich im Rahmen der Konferenz, ebenso wie die neutralen Staaten und Rumänien, für eine Überwindung des Status quo einzusetzen. Brandts „neue Ostpolitik“ gab für die Formulierung der gemeinsamen politischen Linie der EWG der Neun einen entscheidenden Impuls. Zum einen, weil die übrigen EWG-Länder diese mitsteuern und Einfluss auf sie nehmen, sie also in die multilaterale Politik einbetten wollten. Zum anderen, weil die Dynamik, die sich im Zuge der „neuen Ostpolitik“ entfaltet hatte, genutzt werden wollte. Die KSZE sollte nun dazu dienen, die Emanzipation Westeuropas von den USA und die Rolle der EWG als eigenständigen Akteur auf internationaler Bühne unter Beweis zu stellen. Der EWG der Neun gelang es schließlich auch, ihre zentralen Anliegen in der Schlussakte verwirklicht zu sehen: die Achtung der Menschenrechte und die Förderung von menschlichen Kontakten und der Informationsfreiheit.

Den „krummen Weg“, den die Bestimmungen des dritten Korbes der Helsinki-Schlussakte bis zur zweiten Folgekonferenz in Paris 1990 nahmen, zeichnet *Helmuth Altrichter* nach. Der Sprengkraft jener Bestimmungen sei man sich in Moskau durchaus bewusst gewesen, hatte aber offenbar auf die Zusicherung der USA vertraut, sich an die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten halten zu wollen. Daher verteidigte Außenminister Gromyko das Dokument vor der Unterzeichnung auch innerhalb des Politbüros des Zentralkomitees der KPdSU als sowjetischen ideologischen Sieg. Auch in der DDR betonte man, mit dem ersten Korb den Status quo in Europa auf multilateraler Ebene festgeschrieben zu haben, und betrachtete die östlichen Zugeständnisse im dritten Korb als Empfehlungen, deren Implementierung souveräne Entscheidungen der Teilnehmerstaaten zugrunde liegen müssten. Dass die Ausreiseträge sich ab 1975 vervielfachten – gerade unter Angabe politischer Gründe –, wurde von der Staatssicherheit aber in ursächlichem Zusammenhang mit der KSZE gesehen. Zur gleichen Zeit waren sowjetische Dissidenten wie Jurij Orlov oder Anatolij Ščaranskij der Meinung, man müsse die westlichen Staaten dazu bringen, gegenüber dem Osten auf die Einhaltung der in der Schlussakte vereinbarten Bestimmungen zu drängen. Dies war unter anderem eine Zielsetzung der in der Folge gegründeten Helsinki-Gruppen. Die

Charta '77 in der Tschechoslowakei bezog sich auf die KSZE-Schlussakte und forderte die darin zugesicherte Meinungs- und Informationsfreiheiten ein, in Polen wurde gegen Eduard Giereks Vorhaben, die enge Bindung an die Sowjetunion in den Verfassungsrang zu erheben, protestiert – und im September 1976 das Komitee zur Verteidigung der Arbeiter, später erste freie Gewerkschaften gegründet. Keinesfalls seien die Forderungen aus Korb III ein Selbstläufer gewesen, wie retrospektiv oft interpretiert wird – spätestens 1979 schienen die Hoffnungen auf Entspannung verloren, beim ersten Folgetreffen in Madrid 1980 wurde der Geist von Helsinki von Beobachtern gar für tot erklärt. Als sich die KSZE-Teilnehmerstaaten 1990 allerdings zum nächsten Folgetreffen in Paris versammelten, hatte sich die Welt grundlegend geändert. Die Staatsschefs beriefen sich, voller Zuversicht über das Ende des Kalten Krieges und einer demokratischen, solidarischen und friedlichen Zukunft Europas entgegendblickend, auf die Kraft der Ideen der Schlussakte von Helsinki.

Abschließend haben die Herausgeber in vielfältiger Weise Dank abzustatten. 2016 stellte *Stefan Karner* in Moskau die Weichen zur Öffnung neuer Akten für dieses Projekt, das 2017 zu einem Kooperationsvertrag führte, unterzeichnet von *Natal'ja Tomilina*, der Direktorin des Russischen Staatsarchivs für Zeitgeschichte, von *Stefan Karner*, dem Direktor des Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung und von *Hanns Jürgen Küsters*, dem Leiter der Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste/Archiv für Christlich-Demokratische Politik in der Konrad-Adenauer-Stiftung. Küsters maß diesem zeithistorischen Forschungsvorhaben außerordentliche wissenschaftspolitische Bedeutung bei und setzte sich von Beginn an für deren Förderung durch die Stiftung ein. Nach seinem pensionsbedingten Ausscheiden aus den Diensten der Stiftung übernahm *Michael Borchard* das Projekt und machte es ebenso zu seinem wesentlichen forschungspolitischen Anliegen. Unterstützung fand das Projekt von Anfang an durch den Direktor des Instituts für Allgemeine Geschichte der Russischen Akademie der Wissenschaften, Akademiemitglied *Aleksandr Čubar'jan* und das Rektorat der Russischen Staatlichen geisteswissenschaftlichen Universität unter Rektor *Aleksandr Bezborodov* und Vizerektorin *Ol'ga Pavlenko*. Nach der Pensionierung von *Natal'ja Tomilina* folgte *Igor' Permjakov* als Direktor des Russischen Staatsarchivs für Zeitgeschichte, der das Projekt im vorgesehenen Ausmaß weiterhin unterstützte.

Ohne die großzügige finanzielle und personelle Unterstützung und Zusammenarbeit zwischen der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Berlin–Sankt Augustin, und dem Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung, Graz–Wien–Raabs, wäre dieser Band nicht entstanden. Grundlage waren die langjährige, bewährte Zusammenarbeit des Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung mit den russischen Stellen, die wissenschaftliche Tagung in dem Verbindungsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Moskau unter Leitung von Bundesministerin a. D. *Claudia Crawford* zum Auftakt der

Projektarbeit sowie ein ständiger Prozess von Meetings, Diskussionen und Workshops, den – neben den erwähnten Wissenschaftlern – vor allem *Peter Ruggenthaler* (Graz), *Viktor Iščenko* (Institut für Allgemeine Geschichte der Russischen Akademie der Wissenschaften), *Michail Prozumenščikov* und *Irina Kazarina* (Russisches Staatsarchiv für Zeitgeschichte), *Mark Kramer* (Harvard University) und *Manfred Wilke* (Berlin) mittrugen. Gedankt sei ebenso herzlich der Mitarbeiterin am Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung, *Anna Steiner*, für ihre vielfältigen, engagierten Einsätze, die in der Schlussphase wesentlich zum Gelingen des Projekts beigetragen haben. Zu danken ist besonders den Übersetzerinnen und Übersetzern der vor allem russischen, englischen, aber auch tschechischen, bulgarischen und polnischen und englischen Texte, Dokumente und Beiträge, allen voran *Otmar Binder*, *Julija Schellander-Obid* und *Arno Wonisch*. Sie werden in einer gesonderten Aufstellung genannt. *Marie-Lisa Noltenius* und *Anna Hallauer* von der Abteilung Medienanalyse und -archiv der Konrad-Adenauer-Stiftung besorgten die Bildredaktion, *Elisabeth Stadler*, *Anna Straus* und *Anna Steiner* erstellten die umfangreichen Register und Verzeichnisse.

Die Drucklegung erfolgte aus Mitteln der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., des Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung und des österreichischen Wissenschaftsfonds. Dafür sei den genannten Institutionen herzlich gedankt. Für Lektorat und Layout geht der Dank an das Unternehmen „Zwiebelfisch“. Der traditionsreiche *Verlag Leykam*, Wien–Graz, unter seinem Leiter *Wolfgang Hölzl* nahm das umfangreiche Werk in sein Verlagsprogramm auf und schaffte seine Herstellung unter großem Zeitdruck.

Das Buch erscheint 2020 in russischer Sprache im ROSSPEN-Verlag, Moskau. Vorbereitet wird zudem eine englischsprachige Ausgabe einzelner Artikel des Buches.

Berlin – Graz – Windhagen, im Mai 2020

Michael Borchard Stefan Karner Hanns Jürgen Küsters Peter Ruggenthaler

Der lange Weg zum Moskauer Vertrag

Alles neu an der „Neuen Ostpolitik“?

Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion, ihre Folgen und die Kontinuitätslinien zur Politik von Willy Brandt

Michael Borchard

Die „Ostpolitik“ von Willy Brandt und Egon Bahr wird von nicht wenigen Interpreten als ein einzigartiger außenpolitischer Epochenwandel betrachtet.¹ Sie ist ohne jeden Zweifel von herausragender Bedeutung und eine wichtige Markierung auf dem Zeitstrahl der deutschen Außenpolitik, aber ist sie wirklich und wahrhaftig die Abkehr von einer erstarrten Politik und somit eine echte Diskontinuität? Baut sie nicht vielmehr auf politischen Leistungen auf und verstärkt Grundlinien, die bereits vorher in der Politik ihrer Amtsvorgänger angelegt waren? In der Geschichtsschreibung der Bundesrepublik wird mit dem Blick auf die neue „Ostpolitik“ von einigen Historikern eher die These der weitgehenden Abkehr von vorherigen Prinzipien propagiert.

Zu diesen eher klischeehaften Betrachtungen gehört die Einschätzung des „Kalten Kriegers“ Adenauer, der für seine konsequente Politik der Westbindung nicht nur die Chance auf eine baldige Wiedervereinigung riskierte, sondern auch jeder Annäherung und damit auch Erleichterung für jene Menschen entgegenstand, die von der Teilung unmittelbar betroffen waren.² Da war auf der anderen Seite die „neue Ostpolitik“ Willy Brandts, die wie bei der Flugzeuglandung die Hebel auf Umkehrschub stellte oder gleichsam im Haus die Fenster öffnete und die abgestandene Luft hinaus und neue herein ließ. Zur historischen Wahrheit gehört dabei, dass diese These der völligen Umorientierung freilich schon zu Zeiten Brandts auch aus der Negativperspektive heraus konstruiert wur-

1 Vgl. dazu Hans-Joachim Noack, Willy Brandt. Ein Leben, ein Jahrhundert. Berlin 2013. Ferner: Gregor Schöllgen, Willy Brandt. Die Biographie. Berlin 2001.

2 Vgl. dazu beispielhaft Josef Foscith (Hg.), Adenauer und die Deutsche Frage. Göttingen 1988. Sehr erhellend ist der Band von Jens Hacker, der diese fundamentalen Positionen und ihre Irrtümer in einem eigenen Buch zusammengefasst hat: Jens Hacker, Deutsche Irrtümer, Schönfärber und Helfershelfer der DDR-Diktatur im Westen. Berlin 1992. Lesenswert ist auch die Zurückweisung dieser falschen Kritik an Adenauer bei Rudolf Morsey, Die Deutschlandpolitik Adenauers, in: Alexander Fischer (Hg.), Vierzig Jahre Deutschlandpolitik im Internationalen Kräftefeld. Köln 1989, S. 16–31.

de. Teile der CDU/CSU-Opposition, die Gegner der „Neuen Ostpolitik“, stellten in der Zeit, in der sich dieser Politikansatz formierte, exakt diese These des Bruches auf und nutzten diese für die politische Auseinandersetzung.³

Die banale Einschätzung wäre, dass auch in diesem Fall die historische Wahrheit zwischen diesen beiden Polen zu liegen scheint. Umso wichtiger ist es, erstens, die Frage differenziert zu beantworten, inwiefern und unter welchen Bedingungen auch Konrad Adenauer Entspannungspolitik für zielführend hielt, vor allem aber, zweitens, auf welche Kontinuitäten aus der Ära Adenauer die „Neue Ostpolitik“ aufbaute, ja, ohne welche Kontinuitäten aus dieser Zeit sie kaum vorstellbar erscheint.

Es ist zunächst nicht zu leugnen, dass die Einschätzung, die Adenauer der Sowjetunion angedeihen ließ, nicht frei war von Stereotypen, vor allem aber war sie beeinflusst von seinen historischen Erfahrungen. Er war, wie Jacob Burckhardt in seiner Definition eines großen Mannes schreibt, „wesentlich verflochten in den großen Hauptstrom der Ursachen und Wirkungen.“⁴ Seine Einschätzung der politischen Situation während seiner Kanzlerjahre war geprägt durch seine Erlebnisse im Kaiserreich, in der Weimarer Zeit, durch seine Erfahrungen in der Auseinandersetzung mit dem Totalitarismus der Nationalsozialisten, durch seine Einschätzung der Weltmächte in den Monaten unmittelbar vor und nach dem Kriegsende.⁵ Für Adenauer gab es dementsprechend so etwas wie eine Kontinuität vom Russland der Zarenzeit zur Sowjetunion der Nachkriegszeit.⁶ Er betrachtete die Jahrhunderte der Zarenherrschaft als eine Zeit, in der die gewaltige Ausdehnung des Russischen Reiches zum größten Teil einer kriegerischen und imperialen Expansionspolitik zu danken war. Für ihn war die Sowjetunion nichts weniger als „eine neue Inkarnation dieses russischen Reiches.“⁷

In einer Rede vor den „Nouvelles Equipes“ in Bad Ems betonte Adenauer 1951: „Russland hat von jeher eine stark panslawistische Ausdehnungspolitik getrieben und eine Ausdehnungstendenz gehabt. Dieser Drang ist durch den Übergang zur kommunistischen oder besser zur totalitären Staatsform und Diktatur außerordentlich gesteigert worden.“⁸

3 Vgl. Werner Link, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969–1974, in: Karl Dietrich Bracher – Wolfgang Jäger – Werner Link (Hg.), *Die Republik im Wandel 1969–1974. Die Ära Brandt*, Stuttgart – Mannheim 1986, S. 166.

4 Vgl. Michael Borchard, Konrad Adenauer und der Kalte Krieg. Die Moskaureise war der Lackmustest für seine Politik der Stärke, in: *Die Politische Meinung*, 374/Januar 2001, S. 63.

5 Ebd.

6 Das ist erstmals herausgearbeitet worden von: Hans-Peter Schwarz, Das außenpolitische Konzept Konrad Adenauers, in: Rudolf Morsey – Konrad Repgen (Hg.), *Adenauer-Studien I: Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie. Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe B, Bd. 10*, Mainz 1971, S. 90–92. Ausführlicher zum Russlandbild des Kanzlers: Hans-Peter Schwarz, Adenauer und Rußland, in: Friedrich J. Kronneck – Thomas Oppermann (Hg.), *Im Dienste Deutschlands und des Rechts. Festschrift für Wilhelm G. Grewe zum 70. Geburtstag am 16. Oktober 1981*, Baden-Baden 1981, S. 365–389.

7 Boris Meissner, *Die Sowjetunion und Deutschland von Jalta bis zur Wiedervereinigung. Forschungsergebnisse der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht*, Band 21, Bielefeld 1995, S. 108.

8 Vgl. Hans-Peter Schwarz (Hg.), *Konrad Adenauer. Reden 1917–1967. Eine Auswahl*, Stuttgart 1975, S. 226.

Es ist vor diesem Hintergrund wenig überraschend, dass die „Ostpolitik“ des Kanzlers „von der Furcht vor dem sowjetischen Expansionsdrang und der kommunistischen Gefahr bedingt war, dass er infolgedessen in der Sowjetunion den einzigen wirklichen Feind sah. Auf der anderen Seite schloss er eine Wandlung des in der Sowjetunion bestehenden Systems und damit eine veränderte Stellung Russlands in der Welt nicht aus.“⁹

Adenauers Entspannungstheorien

Der Adenauer-Forscher Hans-Peter Schwarz skizzierte bereits vor rund vier Jahrzehnten in einem Essay, welche Veränderungen der Weltlage aus der Sicht des Kanzlers möglich waren und von welchen Theorien sich Konrad Adenauer bei seiner „Ostpolitik“ leiten ließ, vor allem aber, wie er sich Wege der Entspannung vorstellte.¹⁰ Diese Theorien, die die bezeichnende Kapitelüberschrift „Adenauers Entspannungskalkül“ tragen, spiegeln wider, dass Adenauer bei der Betrachtung der Sowjetunion nicht bloß von ideologischen, sondern auch von sehr realpolitischen Erwägungen getrieben war, und dass er sehr wohl die Fähigkeit zu einem differenzierten ost- und entspannungspolitischen Ansatz hatte. Im Vordergrund stand dabei die Frage, was die Sowjetunion zum Einlenken bewegen könnte: Schwarz spricht zunächst, erstens, von der „Frustrationstheorie“. Ein starker und einiger Westen könne Moskau davon überzeugen, dass es ohne eine Verhandlungslösung einfach nicht vorankommen würde. Das war seine Auffassung der „Politik der Stärke“. Nur eine geschlossene westliche Abwehrfront, unter Einschluss der Bundesrepublik, konnte nach Auffassung Adenauers der sowjetischen Expansionspolitik eine wirksame Grenze setzen und die Kräfteverhältnisse zugunsten des Westens drehen und damit auch die Verhandlungsposition des Westens verbessern.

Die zweite Theorie ist die „Abrüstungstheorie“. Die Sowjetunion, so das Kalkül Adenauers, würde das Wettrüsten auf lange Sicht nicht durchhalten können. Zu sehr gerate sie dann in Gefahr, ihre großen Aufgaben im Inneren, vom Ausbau der Landwirtschaft über die Erschließung Sibiriens und der Ausbau des Verkehrswesens bis hin zur allgemeinen Erhöhung des Lebensstandards nicht mehr bewältigen zu können. Dann könne es möglich werden, über den Weg der allgemeinen Abrüstung auch zur Lösung territorialer Streitfragen zu kommen.

Immer wieder, vor allem zu Beginn der 1960er-Jahre, war Adenauer, drittens, bei seiner „Krisentheorie“ davon überzeugt, dass die Sowjetunion mit schlimmen wirtschaftlichen Krisen und Mangelerscheinungen zu kämpfen habe, die sie in eine gewisse Abhängigkeit von westlicher Hilfe bringen und sie so zu Zugeständnissen zwingen könnten.

Viertens – und das war eine Leitplanke der Kontinuität auf dem Weg zur „Neuen

9 Meissner, Die Sowjetunion und Deutschland von Jalta bis zur Wiedervereinigung, S. 108.

10 Vgl. Hans-Peter Schwarz, Adenauers Ostpolitik, in: Wolfram F. Hanrieder – Hans Rühle (Hg.), Im Spannungsfeld der Weltpolitik: 30 Jahre deutsche Außenpolitik (1949–1979). Stuttgart 1981, S. 207–232, hier: S. 211ff.

Ostpolitik“ – folgte Adenauer der „Entspannungstheorie“. Adenauer habe, so Schwarz, in seinem langen Leben ein Auf und Ab in der Staatenwelt miterlebt. Deshalb betrachte er es als ein geschichtliches Grundmuster, dass Spannungen zwischen Mächtegruppen und Großmächten auch wieder abklingen könnten. Früher oder später würden die Streitgegenstände obsolet oder es tauchten neue Feinde auf. Diesen „Kräften geschichtlicher Veränderung“ werde dann auch die sowjetische Führung auf Dauer nicht widerstehen können.

Die erwähnten „neuen Feinde“ führten zur fünften Theorie, die sozusagen eine Abwandlung der Entspannungstheorie war: die „China-Theorie“. Spätestens während seiner Moskareise 1955 gewann Adenauer in Gesprächen mit Chruščev und Bulganin den Eindruck, dass die sowjetische Führung das wachsende Vormachtstreben Chinas¹¹ als Bedrohung empfunden habe und deshalb, so der Eindruck Adenauers, zu Konzessionen und zur Entspannung gegenüber dem Westen bereit sein könnte.

Diese Theorien entsprangen einer wichtigen Grundkonstante des Adenauer'schen Denkens: Er war überzeugt, dass es anstelle unabänderlicher Konstellationen in der Außenpolitik einen permanenten geschichtlichen Wandel gebe.¹² Umso wichtiger war ihm, klare Prioritäten zu setzen, die auf seinen Erfahrungen in der Zeit der Weltkriege und der unmittelbaren Nachkriegszeit fußen. Seine „Ostpolitik“ war in starkem Maße Sicherheitspolitik. Er war vor allem nie bereit, „die Ostpolitik auf die sogenannte Deutschlandpolitik zu verengen, bei der es um Wiedervereinigung, Ostgebiete und Sicherung Berlins ging“. ¹³ Entsprechend der Triade „Freiheit, Frieden, Einheit“ sollte sich die deutsche Wiedervereinigung, sollten sich Fortschritte in der deutschen Frage als Ergebnis einer erfolgreichen Deutschland- und Friedenspolitik ergeben. Diese Nachordnung bedeutete aber nicht, dass er bereit gewesen wäre, für die Sicherung von Freiheit und Frieden die Wiedervereinigung als langfristiges Ziel zu opfern. Dafür findet sich im Übrigen bis heute in der Forschung auch kein wirklich schlüssiger Beweis. Eine Lösung der deutschen Frage, die Sicherheitsrisiken für Westdeutschland, aber auch für Deutschland als Ganzes mit sich gebracht hätte, war für ihn unvorstellbar.

Bis in die Mitte der 1950er-Jahre neigten allerdings Teile seiner eigenen Partei, aber auch die politische Opposition dazu, „Ostpolitik“ primär als Wiedervereinigungspolitik zu betrachten. Er war zu diesem frühen Zeitpunkt seiner Amtszeit als Bundeskanzler überzeugt, dass Fortschritte in der „Ostpolitik“ – im Sinne der skizzierten Theorien – Zeit brauchten. Nach seiner Auffassung war die Bundesrepublik noch zu schwach, um eine offensive Ost- und Wiedervereinigungspolitik betreiben zu können. Aus diesem Grund war es ihm wichtig, Grundpositionen zu halten und auch zu verteidigen. Dazu gehörte das politische und rechtliche Offenhalten der deutschen Frage, „die vertragliche Verpflichtung der West-

11 Siehe dazu den Beitrag von Sergey Radchenko in diesem Band.

12 Klaus Gotto, Adenauers Deutschland- und Ostpolitik 1954–1963, in: Rudolf Morsey – Konrad Repgen (Hg.), Adenauer-Studien III: Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie. Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe B, Bd. 15. Mainz 1974, S. 4–91, hier: S. 7f.

13 Schwarz, Adenauers Ostpolitik, S. 218.

mächte zur Unterstützung der Wiedervereinigungspolitik, der Alleinvertretungsanspruch, die Kontinuitätstheorie bezüglich der Rechtslage Deutschlands.“¹⁴

Die Einladung an Adenauer, die am 7. Juni 1955 in einer Note aus Moskau erging, in der die Aufnahme diplomatischer, wirtschaftlicher und kultureller Beziehungen vorgeschlagen wurde, diente der Verfestigung der deutschen Spaltung.¹⁵ Sie war aber zugleich eine Reaktion auf das Inkrafttreten der Pariser Verträge und damit auch auf die Tatsache, dass die Bundesrepublik als Folge dieses Abkommens ihre Souveränität errang, die freilich wiederum die Voraussetzung dafür war, dass Beziehungen zwischen den Ländern etabliert werden konnten.

Für Adenauer bedeutete das in Anbetracht der geschilderten sicherheitspolitischen Prämissen, dass es von nun an „zwei Schlüssel“ gab, die die Tür zur Lösung der deutschen Frage aufschließen konnten. Der eine war das Bündnis mit den Westmächten, das die Bundesrepublik erst in jene Position der Stärke hievte, die für zielführende Verhandlungen notwendig war. Das machte diesen Schlüssel unverzichtbar. Der andere aber, das machte Adenauer immer wieder deutlich, lag in Moskau.

Die Moskaureise Konrad Adenauers 1955

Man muss kaum betonen, dass die Aufnahme der Beziehungen zur Sowjetunion im Herbst 1955 nach der Moskaureise Adenauers zwar nicht der Schlüssel zu jener Tür war, die zur Lösung der deutschen Frage führte, aber gewiss diente sie dazu, das Kapitel einer direkten deutschen „Ostpolitik“ und damit auch einer möglichen Entspannungspolitik überhaupt erst aufzuschließen. Deshalb schien es für das Forschungsprojekt zur „Ostpolitik“, dem dieser Sammelband folgt, schlicht unverzichtbar, einen genaueren Blick auf diese Reise und ihre deutschland- und weltpolitischen Implikationen zu werfen.

Die Einstellung Adenauers zur möglichen Aufnahme diplomatischer Beziehung mit der Sowjetunion, die schon lange vor dem tatsächlichen Ereignis im Herbst 1955 Form annahm, zeigt, dass Gösta von Uexkülls in seiner Adenauer-Biografie vorgebrachte Behauptung, dass für den rheinischen Patriarchen eine „deutsch-russische Erbfeindschaft“¹⁶ an die Stelle der bisherigen deutsch-französischen Erbfeindschaft getreten sei, völlig unzutreffend ist. Adenauers Einschätzung der Sowjetunion beruhte letztlich auf einer realistischen und nüchternen Lagebeurteilung, die er im Laufe seiner Kanzlerschaft immer wieder einer Prüfung unterzog. Weder war er von einem „östlichen Feindkomplex“ bestimmt, von dem er sich nicht lösen habe können, noch lag seiner Politik eine angebliche Abneigung des deutschen Volkes gegenüber Russland zugrunde. Das wird allein schon an der Tatsache deutlich, dass bereits bei der Konferenz Adenauers mit seinen Mitarbeitern

¹⁴ Ebd., S. 219.

¹⁵ Vgl. Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1953–1955*, Bd. 2. Stuttgart 1966, S. 447.

¹⁶ Gösta von Uexküll, *Konrad Adenauer in Selbstzeugnissen und Bilddokumenten*. Reinbek bei Hamburg 1976, S. 77f., S. 83 und S. 93.

auf dem Schweizer Bürgenstock im Vorfeld der Erörterungen zum Deutschlandvertrag im Sommer 1951 erstmals auch die Möglichkeit von diplomatischen Kontakten mit der Sowjetunion erörtert wurde. Für Adenauer lagen die Bedingungen für eine solche Debatte aber auf der Hand.

Adenauer war ein Jahr vor seiner Moskaureise überzeugt, dass die Sowjetunion ernsthafte und zielführende Verhandlungen nur mit einem starken, nicht mit einem als schwach wahrgenommenen Partner führen werde. Der Weg zu Verhandlungen führte für ihn Mitte der 1950er-Jahre nur über eine Politik der Stärke: Bei einer Rede in Offenbach sagte Adenauer 1954: „Ich bin fest überzeugt, dass, wenn Sowjetrußland sieht, dass es im Wege des Kalten Krieges keinen Sieg mehr erringen kann, und wenn Sowjetrußland sieht, dass der Westen stark, aber verhandlungsbereit ist, dann wird auch Sowjetrußland verhandeln.“¹⁷

Diese Politik der Stärke, die sich – wie erwähnt – in den Pariser Verträgen manifestierte, schien in Moskau im September 1955 nicht ohne Effekt geblieben zu sein. Gerhard Wettig verwies auf die Indikatoren, die bei den Moskauer Verhandlungen auf ein außerordentliches Interesse der sowjetischen Seite an der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Deutschland schließen lassen.¹⁸ Er erkannte als ein Zeichen dafür die bei den Verhandlungen erstmals zutage getretene Bereitschaft, auf den Verhandlungspartner zuzugehen. Üblicherweise stellte die Sowjetunion die Bedingungen und war kaum zu ernstlichen Abstrichen davon zu bewegen. Besonders bemerkenswert war die Bereitschaft, die freilich später wieder in Abrede gestellt wurde, bei den Verhandlungen die schriftlich formulierten „Vorbehalte der Bundesregierung bezüglich der Grenzen und des Alleinvertretungsanspruches hinzunehmen“.¹⁹ So irrelevant diese Vorbehalte völkerrechtlich waren, so hilfreich waren sie dann in den Zeiten der neuen „Ostpolitik“: auch das eine Kontinuität, weil sich alle folgenden Bundesregierungen auf den damals dargelegten Rechtsstandpunkt berufen konnten.

Aufschlussreich war die Anweisung, die das ZK der KPdSU einen Tag vor Beginn der Verhandlungen an seine Verhandlungsdelegation ergehen ließ, und die im Detail festlegte, in welche Richtung die Verhandlungen gehen sollten, wo die Hoffnungen, aber auch, wo die Grenzen ihrer Verhandlungsbereitschaft lagen.²⁰ Daraus wird von Anfang an deutlich, dass die Sowjetunion alle Zwischenlösungen, beispielsweise den Austausch von Geschäftsträgern oder die Einsetzung von Kommissionen, in denen die anstehenden Fragen erörtert werden sollten, rundweg ablehnte. Während seine Berater genau diese Strategie einschlagen wollten, war Adenauer klar, dass das zum Scheitern der Verhandlungen führen würde.

17 Zit. n.: Anneliese Poppinga, Konrad Adenauer. Geschichtsverständnis, Weltanschauung und politische Praxis. Stuttgart 1975, S. 253.

18 Gerhard Wettig, Adenauers Moskau-Besuch aus sowjetischer Sicht. Wende der sowjetischen Deutschland-Politik nach Stalins Tod, in: HPM, 12/2005, S. 193–202, hier: S. 196f.

19 Ebd.

20 Vgl. RGANI, F. 3, op. 8, d. 295, S. 27, Beschluss des Präsidiums des ZK der KPdSU über den Entwurf an Weisungen für die Verhandlungen mit der Delegation der BRD, 7.9.1955.

Interessant ist, zu sehen, wie sehr man im Kreml glaubte, die aufstrebende Wirtschaftsmacht Deutschland für seinen Zweck einspannen zu können. Man hoffte, wörtlich, auf „eine erhebliche Ausweitung des Handelsumsatzes zwischen beiden Ländern.“²¹ Gerade das suchte Adenauer während der Moskauer Gespräche zu verhindern. Einer der Gründe, warum er den Koalitionspartner FDP bei der sonst sehr breiten Zusammensetzung der Reisedelegation außen vor gelassen hatte, war nicht allein in der Figur seines Gegenspielers Thomas Dehler zu sehen, sondern auch darin, dass er bei den Russen erst gar keine Zuversicht bezüglich weitreichender Wirtschaftsvereinbarungen wecken wollte.

Deutschlandpolitisch wollte sich die Sowjetunion in Sachen Wiedervereinigung durch die Verhandlungen mit Adenauer nicht an den Pranger stellen lassen. Die sowjetische Delegation müsse, so die Handlungsanweisung, unbedingt darauf achten, „dass sie Adenauer keine Möglichkeit bietet, sich selbst und auch die Regierungen der USA, Englands und Frankreichs als Verfechter einer Wiederherstellung der Einheit Deutschlands und die UdSSR als Gegnerin eines solchen Schrittes zu präsentieren.“²² Es sei wichtig festzustellen, „dass die Sowjetunion eine Befürworterin einer Vereinigung Deutschlands als friedliebendes und demokratisches Land und auch eine Fürsprecherin einer friedlichen Vertragslösung mit Deutschland gewesen sei und dies auch zukünftig sein werde.“²³ Und dann wurde aus sowjetischer Sicht deutlich gemacht, wer die Schuld an der fortgesetzten Teilung trage – ein Umstand, auf den man mehrfach aufmerksam gemacht habe: „der Abschluss der Pariser Verträge sei mit der Frage der Vereinigung Deutschlands unvereinbar.“²⁴ Immerhin konstatierte die Weisung an die Verhandlungsdelegation, dass eine Aufhebung der Pariser Verträge und mithin ein Austritt der Bundesrepublik aus der NATO und aus der WEU „unrealistisch“ sei. Dass die Sowjetunion gerade deshalb bereit war, über „einen modus vivendi“ auf neuer Basis zu diskutieren, hatte sie zuvor mit ihrer Einladung an Adenauer deutlich gemacht.

Adenauer wurden in der Anweisung auch ein paar sorgfältig skizzierte Fallen gestellt. Für den Fall, dass Adenauer im Zuge der Verhandlungen auf seiner ablehnenden Haltung in Bezug auf Kontakte mit der DDR in der deutschen Frage beharre, war ihm zu verstehen zu geben, dass eine solche Haltung den Weg zu einer Vereinigung Deutschlands versperre. Bezüglich der Kriegsgefangenen wurde eine Strategie empfohlen, die sich, wie sich später herausstellte, nicht durchhalten ließ und aus sowjetischer Sicht sogar kontraproduktiv war, nämlich diese Frage gemeinsam mit Vertretern der DDR und der Bundesrepublik zu diskutieren, weil sie beide Regierungen betreffe. Handschriftlich durchgestrichen im Originaldokument ist der eigentlich entscheidende Satz, der das Junktim zwischen den diplomatischen Beziehungen und der Freilassung der Kriegsgefangenen faktisch festgelegt hätte. Wörtlich lautete der durchgestrichene Satz: „Für den Fall, dass

21 Ebd. Siehe dazu auch die Beiträge von Ol'ga Pavlenko und Stefan Karner in diesem Band.

22 RGANI, F. 3, op. 8, d. 295, S. 27, Beschluss des Präsidiums des ZK der KPdSU über den Entwurf an Weisungen für die Verhandlungen mit der Delegation der BRD, 7.9.1955.

23 Ebd.

24 Ebd.

in der Frage über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der UdSSR und der BRD eine Einigung erzielt wird, kann der Delegation der BRD deutlicher zu verstehen gegeben werden, dass die Frage über die ehemaligen Kriegsgefangenen wohlwollend behandelt werde.²⁵

Der Realpolitiker Adenauer zeigte sich in dieser unübersichtlichen Ausgangssituation beweglich. Gerade weil er nicht auf undurchsetzbaren Forderungen in der Deutschen Frage beharrte und zäh taktierte, erzielte er am Ende den Erfolg, den er als Mindestergebnis brauchte, um eine Aufnahme von Beziehungen zu rechtfertigen: Die Freilassung der Kriegsgefangenen, die übrigens anders als gelegentlich behauptet, nicht von Anfang an eingepreist war.²⁶ Die Sowjetunion wäre sehr wohl in der Lage gewesen, den Verzicht auf diesen „Faustpfand“ weiter zu verzögern, wenn die Verhandlungen gescheitert wären. Die Bemerkung Chruščevs während der Verhandlungen, man könne warten, „uns bläst der Wind nicht ins Gesicht“, spricht in dieser Hinsicht Bände.²⁷ Als kluger Taktiker, der die öffentliche Wirkung politischer Taten einschätzen konnte und der die Emotionen der Angehörigen kannte, war ihm klar, dass der in Deutschland als überragend wahrgenommene Erfolg der Freilassung der Kriegsgefangenen jede kritische Frage über den mangelnden Erfolg in Sachen Wiedervereinigung im Keim ersticken würde.

Weil durch die erhebliche Zahl der Kriegsversetzten, die noch Jahrzehnte nach dem Krieg in die Millionen ging, sich so viele Menschen betroffen fühlten, bildet die Freilassung der Gefangenen bis heute den inneren Kern des Adenauer-Mythos. Bereits im Mai 1967, kurz nach Adenauers Tod, waren 75 Prozent der Bevölkerung der Ansicht, dass das sein größter politischer Verdienst gewesen sei.²⁸ Und noch immer nimmt eine Mehrheit der Menschen diese Leistung Adenauers als seine größte wahr.²⁹

Es ist wenig überraschend, dass aber auch die Sowjetunion die Verhandlungen als überragenden eigenen Erfolg betrachtete. Jedenfalls stellte das Präsidium des ZK der KPdSU seiner Verhandlungsdelegation ein sehr positives Zeugnis aus.³⁰ Vor allem wurde die De-facto-Anerkennung der DDR herausgestellt: „Das ZK der KPdSU ist der Mei-

25 Ebd.

26 Vgl. zum Thema „Kriegsgefangene“: Michael Borchard, Die deutschen Kriegsgefangenen in der Sowjetunion. Zur politischen Bedeutung der Kriegsgefangenenfrage 1949–1955. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 35. Düsseldorf 2000. Was die nicht haltbare Behauptung angeht, dass die Freilassung kein Entgegenkommen, sondern nur eine vorgetäuschte Konzession gewesen sei: Vgl. Werner Kilian, Adenauers Reise nach Moskau. Freiburg im Breisgau 2005, S. 191–200, 223f., und Michael Lemke, Einheit oder Sozialismus? Die Deutschlandpolitik der SED 1949–1961. Köln 2001, S. 348. Zum gesamten „Komplex“ Moskaureise auch ausführlich: Helmut Altrichter (Hg.), Adenauers Moskaubesuch 1955. Eine Reise im Internationalen Kontext. Rhöndorfer Gespräche, Bd. 22. Bonn 2007. Ferner ist hilfreich die Dokumentensammlung auf dem Webportal www.konrad-adenauer.de. Siehe dort: <https://www.konrad-adenauer.de/quellen/moskaureise>.

27 Vgl. die Bemerkung Chruščevs in seiner Erklärung vom 10.9.1955, in: DzD III/1 1955, S. 319.

28 Vgl. Hans-Peter Schwarz, Die Ära Adenauer 1949–1957. Stuttgart 1981, S. 278.

29 Vgl. Kilian, Adenauers Reise nach Moskau, S. 285f.

30 Vgl. RGANI, F. 3, op. 10, d. 177, S. 1–3, Beschluss des Präsidiums des ZK der KPdSU zum Bericht der Regierungsdelegation der UdSSR vom 17.9.1955.

nung, dass die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der BRD und der Sowjetunion, mit der die Deutsche Demokratische Republik durch feste freundschaftliche Beziehungen verbunden ist, einer indirekten Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik durch die Regierung Adenauer gleichkommt, was unwillkürlich zu einer weiteren Stärkung der außenpolitischen Position der DDR führen wird.“³¹

Was die unmittelbaren Implikationen der Moskaureise angeht, so haben einige sozialdemokratische Ostpolitiker rückblickend die Hallstein-Doktrin und den Umgang mit ihr als unselige Folge der Aufnahme der Beziehungen betrachtet. Aufzuräumen ist aber wohl mit der falschen Vorstellung, dass erst durch die Aufnahme der Beziehungen die Hallstein-Doktrin notwendig geworden sei.³² Denn bereits im Sommer 1954 hatte sich abgezeichnet, dass es für die Bundesrepublik immer schwieriger werden würde, ihren Alleinvertretungsanspruch durchzusetzen. Mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit wäre, hervorgerufen durch die feste Einbettung der beiden deutschen Staaten in die jeweiligen Bündnissysteme, eine Eindämmung der Anerkennungsgefahr in Form einer ähnlichen Doktrin wie der Hallstein-Doktrin auch ohne die Moskaureise und ohne die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen notwendig geworden. Dafür spricht auch die Tatsache, dass Adenauer nach der Moskaureise in seiner Regierungserklärung betonte, man werde auch künftig die Anerkennung der DDR durch Drittstaaten als unfreundlichen Akt ansehen.

Die christlich demokratische Betrachtung dieser Doktrin war übrigens keinesfalls so dogmatisch geschlossen, wie das zwischenzeitlich den Anschein gehabt haben mag. Der eigentliche Designer dieser Doktrin war nicht Walter Hallstein, sondern Wilhelm G. Grewe, der später mit der Doktrin haderte.³³ Er hatte ihr eine gute Wirkung für die 1950er-Jahre zugesprochen, aber ebenso wie auch Außenminister Gerhard Schröder den Umgang mit dieser Leitlinie in den 1960er-Jahren als zu doktrinär und damit schädlich, ja sogar als gescheitert angesehen.

Die Moskaureise hatte im Übrigen noch eine andere deutschlandpolitische Implikation, die zur Kontinuitätslinie bis zur neuen „Ostpolitik“ wurde: Nicht zuletzt bei dieser Reise wurde, wie sich aus Dokumenten der SED-Führung lesen lässt, die latente Angst der Genossen in Pankow deutlich, dass Moskau bei möglichen direkten Verhandlungen mit Bonn, womöglich sogar über Fortschritte in Richtung Wiedervereinigung mit einer starken und gefestigten Bundesrepublik, auf die Mitstreiter in der DDR keinerlei Rücksicht nehmen könnte.

Walter Ulbricht brachte das nach der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der Bundesrepublik gegenüber den Genossen in Moskau, die sich durch diese „Beschwerde“ freilich wenig beeindruckt ließen, unmissverständlich auf den Punkt:

31 Ebd.

32 Vgl. hier und im Folgenden: Hanns Jürgen Küsters, Hallstein-Doktrin, in: <https://www.konrad-adenauer.de/politikfelder/aussenpolitik/hallstein-doktrin>.

33 Vgl. Wilhelm G. Grewe, Rückblenden 1976–1951. Aufzeichnungen eines Augenzeugen deutscher Außenpolitik von Adenauer bis Schmidt. Frankfurt am Main et al. 1979, S. 255. Vgl. ferner: Rüdiger Marco Booz, Hallsteinzeit. Deutsche Außenpolitik 1955–1972. Bonn 1995, S. 9.

„Was die Beziehungen zwischen unseren Ländern betrifft, so sprechen wir die Bitte aus, dass bei solchen Fragen, wie es die Zurückführung verurteilter Kriegsgefangener war, also Fragen, die mit Westdeutschland in Verbindung stehen, sowie Fragen des Abschlusses von Handelsverträgen mit der Bonner Bundesrepublik vorher eine Konsultierung mit uns erfolgt. Eine Außerachtlassung der DDR kann zur Schmälerung ihres internationalen Ansehens führen und dem Gegner ermöglichen, zwischen uns zu differenzieren.“³⁴

Noch mehr als ein Jahrzehnt später, nach dem Sturz Chruščevs, gäbe diese Nichtachtung in Ulbricht weiter. Dem sowjetischen Diplomaten Semenev berichtete er noch 1967, dass das sowjetische Vorgehen für die DDR „sehr unangenehm“ gewesen sei.³⁵

Das Kalkül der Sowjetunion und der DDR, einen Keil zwischen die Bundesrepublik und die Westmächte zu treiben, ging aber nicht auf: Die „Mutter der Ostpolitik“ und auch der späteren Brandt'schen Entspannungspolitik, wenn man so will, lag in einem besonderen Kunststück Adenauers: Der Kanzler brachte es durch kluges Taktieren in einer schwierigen Situation fertig, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu erringen, und machte sich damit zu einem selbstständigen Partner der Westmächte, ohne aber, erstens, die feste Verankerung Deutschlands und die Verpflichtungen der deutschen Bundesregierung gegenüber den Westmächten zu lockern, noch, zweitens, das Vertrauen der Westmächte in seine Politik zu schmälern, was angesichts der Angst, dass die Gespenster von Rapallo und von Moskau 1939 wieder erwachen und aus ihren Gräbern kommen könnten, eigentlich zu erwarten gewesen wäre.

Der vielfach zitierte Wutausbruch³⁶ des amerikanischen Botschafters in Moskau, Charles Bohlen, gegenüber der Entourage Adenauers, der immer wieder als untrügliches Zeichen dafür angeführt wird, wie schmal der Grat war, auf dem der Kanzler wandelte, war eher der Tatsache geschuldet, dass Bohlen kurz vor dem Verhandlungserfolg Adenauers das Scheitern des Treffens nach Amerika gemeldet hatte, und sich nun blamiert sah.

Stattdessen lassen sich in den Akten der Alliierten mehrere Stellen finden, die zeigen, dass Adenauers Standhaftigkeit von den Alliierten nicht ernsthaft infrage gestellt wurde. Und das, obwohl Adenauer zuvor den Alliierten über seinen amerikanischen Gesprächspartner Merchant versichert hatte, dass er der Aufnahme der Beziehungen nur bei Fortschritten in der Wiedervereinigungsfrage seine Zustimmung erteilen werde.

Adenauer hat in dieser politischen Zwickmühle extrem hoch gepokert, wusste aber instinktiv, wie weit er gehen konnte. Dass sich mit dem eigenen Draht nach Moskau das Gefälle zwischen den Siegermächten und Deutschland verringert hatte, wurde aufseiten

34 SAPMO-BArch, DY 30, J IV 2/202/193, Stellungnahme zu Punkt 2 der Tagesordnung der Tagung von KPdSU und SED am 6.1.1956.

35 Vgl. SAPMO-BArch, DY 30, 3520, 6, 9, 13, Gespräch Walter Ulbricht mit Vladimir S. Semenev vom 17.1.1967.

36 Bohlen schrie Blankenhorn mit den Worten an: „Sagen Sie dem Herrn Bundeskanzler, dass ich ihm dafür danke, dass er am vergangenen Sonntag uns ermahnt hat, den Sowjetrussen gegenüber fest zu bleiben. Es ist mir heute klar geworden, was er unter Festigkeit versteht.“ Vgl. BArch, NL Blankenhorn, N 1351/52 Bl. 134, Tagebucheintrag, 13.9.1955.

der Alliierten ebenfalls nicht kritisch vermerkt. Das alles zeigt, dass er keinesfalls, wie Hans-Peter Schwarz das später sagte, gegenüber den Westmächten an den Rand dessen gegangen sei, was möglich gewesen sei. Der Vertrauensvorschuss blieb hoch, aber gelegentlich machten sich die Westalliierten Sorgen, ob auch auf den möglichen Nachfolger Adenauers, wer auch immer das sein mochte, in gleicher Weise Verlass sei.

Der eigene direkte Draht nach Moskau, das wusste Adenauer nur zu genau, würde neben allen Risiken und allem Argwohn in der Tat auch das politische Gewicht Bonns gegenüber den Westmächten stärken. Nach der Rückkehr aus Moskau sagte Adenauer vor dem Bundesvorstand der CDU: „Wir waren doch bisher so der heranwachsende junge Mann, der von den anderen nach Belieben mitgenommen oder zu Hause gelassen wurde. Und nun haben wir uns auf einmal in eine Reihe mit ihnen gestellt.“³⁷

Spätestens mit der Wiedergewinnung der staatlichen Souveränität nach dem Abschluss der Pariser Verträge war beinahe logisch, dass ein Staat, der auch dank der Politik Adenauers international eine solche Anerkennung erfuhr, Kontakte zur zweiten Supermacht etablieren würde, ja, etablieren musste. Kaum jemand brachte die ambivalenten Folgen, die der Moskaubesuch für die deutsche Politik hatte, so prägnant auf den Punkt wie Hans-Peter Schwarz in seiner epochalen Adenauer-Biografie: „Die Bundesrepublik ist dank Adenauer im Jahre 1955 erwachsen geworden. Aber erwachsen sein macht die Diplomatie nicht leichter, sondern eher schwerer. Die Nachkriegszeit ist zu Ende. Doch die Kriegsfolgen sind noch lange nicht aufgearbeitet.“³⁸

Zugleich sah Konrad Adenauer so zumindest ein Stück weit jene Gefahr eingedämmt, die ihm immer Sorge bereitet hatte, nämlich die Angst, dass irgendwann eine Einigung zwischen Ost und West zustande kommen könnte, die auf Kosten Deutschlands oder über den Kopf des deutschen Volkes hinweg erfolgen würde. Es war diese Angst, die ihn Zweifel an der Entspannungspolitik der Alliierten hegen ließen. Es war diese Angst, die auch seinen Blick auf die gescheiterte Genfer Konferenz prägte, die vor der Moskaureise Adenauers im „Sog der Entspannungseuphorie“³⁹ stattgefunden hatte. An dem, was Rudolf Morsey so treffend die „historische Achsendrehung nach Westen“⁴⁰ genannt hatte, änderte diese Skepsis freilich keinen Jota.

Adenauer selbst stapelte deshalb auch bewusst tief und verneinte ausdrücklich, dass es sich bei der Aufnahme der Beziehungen um eine Weltenwende handle, gerade weil sich der Ost-West-Gegensatz durch diesen Akt der Normalität aus seiner Perspektive ja nicht verringert hatte. Für ihn gab es, das machte er nach der Rückkehr dem Bundesvorstand seiner Partei, der CDU, unmissverständlich klar, keinen Zweifel daran, dass seine Gesprächspartner im Kreml an der kommunistischen Doktrin, aber auch an der Erwar-

37 Bundesvorstandssitzung vom 30. September 1955, in: Adenauer: „Wir haben wirklich etwas geschaffen.“, Die Protokolle des Bundesvorstands 1953–1957. Bearb. von Günter Buchstab. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 16. Düsseldorf 1990, S. 611.

38 Hans-Peter Schwarz, Adenauer. Der Staatsmann: 1952–1967. Stuttgart 1991, S. 222.

39 Rudolf Morsey, Die Deutschlandpolitik Konrad Adenauers, in: HPM, 1/1994, S. 1–14, hier: S. 4.

40 Ebd.

tung der kommunistischen Weltrevolution festhielten. In seinen Erinnerungen schrieb er später:

„Die Größe des Landes, seine diktatorische Regierungsform und der kommunistische Fanatismus, der dort herrscht, bilden meines Erachtens noch sehr lange Zeit für alle anderen Völker eine große Gefahr, und zwar sowohl eine physische wie auch eine geistige Gefahr, der gegenüber man nicht wachsam genug sein kann. Eine Wandlung der Gesinnung und der grundsätzlichen Ziele der Sowjetregierung konnte ich nicht feststellen. Nach wie vor glaubten die Sowjetführer, mit denen ich zusammentraf, fest daran, dass der Kapitalismus zum Untergang verurteilt sei und dass der russische Kommunismus die Weltherrschaft erlangen werde.“⁴¹

Von simplem Schwarz-weiß-Denken, das ihm Semenev später vorwarf, der ihn als „einen Talleyrand des 20. Jahrhunderts, eine Art Januskopf“⁴² portraitierte, der „ohne jede Flexibilität“ gewesen sei, was die Sowjetunion betraf, war seine Sicht dennoch nicht geprägt. Seine Begegnung mit der Führung der Sowjetunion hinterließ auch bei ihm Spuren. Bemerkungen über die „asiatische Macht“ Russland hörte man von ihm fortan nicht mehr. Vielmehr nahm er sehr deutlich die Sorge der Sowjetunion vor einem offenen Konflikt mit China wahr und schloss nicht aus, dass das Machtwachstum Chinas die Sowjetunion zu Zugeständnissen gegenüber dem Westen, vielleicht gar zum Abzug ihrer Truppen aus Europa und zu deren Verlegung an die sowjetisch-chinesische Grenze bewegen könnte. Bei entsprechender Geduld sei zu erwarten, dass die Zeit „für uns und nicht gegen uns sein wird.“⁴³ Wenngleich ihn die Angst umtrieb, dass das kurzfristig auch den Willen bestärken könnte, sich Westeuropa zu unterwerfen. Auch hier lässt sich in gewissen Maßen eine Linie zur neuen „Ostpolitik“ ziehen, bei der das Thema China eine wichtige Rolle als *Movens* für die Verständigung der Sowjetunion mit Europa spielte.

Zugleich war Adenauer als Folge seines Moskaubesuchs bereit, zur Kenntnis zu nehmen, dass es auch in der Sowjetunion Ängste gegenüber einem hochgerüsteten Westen gebe. Vor der Bundestagsfraktion der CDU/CSU sagte er Ende September 1955: „Die Russen haben Besorgnis vor den Vereinigten Staaten. Sie haben auch Besorgnis vor uns, wenn wir mit den Vereinigten Staaten zusammengehen sollten. [...] Herr Chruščev sagte ganz offen: Wir werden eingekreist von den Vereinigten Staaten. Die haben überall Stützpunkte um uns herum.“⁴⁴ Das knüpfte an die eingangs erwähnte Abrüstungstheorie an. Ihm gegenüber, so stellte Adenauer in seinen Memoiren fest, hätten die sowjetischen Staatsführer sehr deutlich gemacht, dass die großen Ausgaben, die sie aufbringen müss-

41 Vgl. Adenauer, *Erinnerungen 1953–1955*, Bd. 2, S. 554.

42 Vgl. Wladimir S. Semjonow, *Von Stalin bis Gorbatschow. Ein halbes Jahrhundert in diplomatischer Mission 1939–1991*. Berlin 1995, S. 305.

43 Zit. n.: Anneliese Poppinga, Konrad Adenauer. *Geschichtsverständnis, Weltanschauung und politische Praxis*. Stuttgart 1975, S. 97.

44 Vgl. Hans-Peter Schwarz (Hg.), Konrad Adenauer. *Reden 1917–1967. Eine Auswahl*. Stuttgart 1975, S. 307.

ten, um bei der Aufrüstung mit den Amerikanern mithalten zu können, sie daran hinderten, die großen Aufgaben im eigenen Land zu bewältigen.

Die Moskaureise Adenauers und die Erkenntnisse, die der Kanzler vor Ort gewann, führten dazu, dass der rheinische Politiker nicht nur die Tür zu einer eigenen deutschen „Ostpolitik“ öffnete, sondern er war auch bereit, diese Türöffnung nach Osten künftig wirklich aktiv für seine Politik zu nutzen, zumal ihm klar war, dass die Westmächte immer weniger dazu neigen würden, ihre Politik gegenüber der Sowjetunion entlang der Deutschlandpolitik zu positionieren. Bald nach seiner Moskaureise begann Adenauer, eine zweigleisige politische Strategie zu verfolgen. Offiziell blieb er seinen deutschlandpolitischen Vorstellungen und seinen Grundprinzipien eisern treu: dem Selbstbestimmungsrecht, dem Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik Deutschland und dem Grenzvorbehalt zur Oder-Neiße-Grenze. Dabei war die „Ostpolitik“ Adenauers unter dem Strich zugleich eindeutig auf Moskau zentriert. Für ihn war in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre, nicht zuletzt nach der Niederschlagung des Ungarnaufstands, klar, dass „der Schlüssel zur Lösung der ganzen Lage ja doch in Moskau liegt und nicht in den Satellitenstaaten.“⁴⁵ Er war aber bereit, auch auf diesem Wege zur Entspannung beizutragen, indem er die Errichtung von Handelsvertretungen nicht grundsätzlich ausschloss, was de facto eine Auflockerung der „Hallstein-Doktrin“ bedeutet hätte. Zudem ließ Adenauer seinen Finanzminister Fritz Schäffer gewähren, der mit dem Wissen des Kanzlers mit seinem bayerischen Landsmann, dem General der NVA der DDR, Vinzenz Müller, in Ost-Berlin 1955 und 1956 geheime Gespräche über eine Konföderation der beiden deutschen Staaten führte.⁴⁶

Adenauers Pläne – neue Ideen für die Deutschlandpolitik

Hinter den Kulissen begann der Kanzler aber noch deutlich über diese ostpolitischen Überlegungen hinauszugehen, freilich konzentriert auf Moskau. Die Gedanken, die er damals entwickelte, sind zwar in seinen Erinnerungen niedergelegt und der Forschung bis in Details hinein bekannt, im öffentlichen Adenauer-Bild haben diese tastenden, aber doch undogmatischen Versuche des pragmatischen Politikers, der Deutschlandpolitik eine neue Richtung zu geben, vergleichsweise wenig Niederschlag gefunden, was freilich auch damit zu tun haben mag, dass die Pläne am Ende gescheitert sind. Sie zeichnen aber ein anderes Bild als das des nur ideologischen Politikers – eher das eines pragmatischen Taktikers.

⁴⁵ Vgl. Pressekonferenz des Bundeskanzlers Adenauer in Berlin vom 3. Oktober 1958, in: DzD, 3. Reihe/Bd. 4. 1. Januar bis 9. November 1958. Dritter Drittelband (1.8. –7.11.1958). Bearb. von Ernst Deuerlein und Gisela Biewer. München et al. 1969, S. 1757–1764.

⁴⁶ Vgl. dazu ausführlich: Hanns Jürgen Küsters, Wiedervereinigung durch Konföderation? Die informellen Unterredungen zwischen Bundesminister Fritz Schäffer, NVA-General Vinzenz Müller und Sowjetbotschafter Georgij Maksimowitsch Puschkin 1955/56, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 40/1/1992, S. 107–153.

Bereits im Frühjahr 1958, also noch vor der zweiten Berlin-Krise, legte Adenauer – nicht zuletzt auch aufgrund des innenpolitischen Drucks, den Thomas Dehler und Gustav Heinemann ihm zuvor in Sachen Deutschlandpolitik gemacht hatten – dem sowjetischen Botschafter Smirnov einen interessanten Vorschlag auf den Tisch, für den er, wie er in seinen Erinnerungen rekapitulierte, fürchtete, von seinen „eigenen Leuten [...] gesteinigt zu werden.“⁴⁷ Sein Vorschlag war in der Tat aus damaliger Perspektive einigermaßen spektakulär: Ob die Sowjetunion bereit sei, „der Sowjetzone den Status Österreichs zu geben“, verbunden mit einem Verbot des Beitritts zur Bundesrepublik Deutschland.⁴⁸ Immerhin hätte das bedeutet, dass von ihm zentrale deutschlandpolitische Positionen geopfert würden: Denn das hätte letztlich zumindest vorübergehend das Ziel der Wiedervereinigung Deutschlands zur Disposition gestellt und es hätte zugleich eine De-jure-Anerkennung der Existenz der DDR nach sich gezogen. Adenauer war bereit, diesen Preis zu zahlen, wenn die Deutschen im Gegenzug dafür in der DDR die volle Selbstbestimmung gewonnen hätten. Es war zu erwarten, dass die sowjetische Führung auf diesen Vorschlag nicht eingehen würde, hätte das doch in letzter Konsequenz bei freien Wahlen die Aufgabe der Macht in einem wichtigen Teil ihres Einflussgebietes bedeutet.

Im Zuge der zweiten Berlin-Krise wurde vielmehr offenbar, dass der sowjetische Staats- und Parteichef Nikita Chrusčev eher daran interessiert war, seine Machtoptionen bis zur Zuspitzung des Konfliktes auszubauen, als sich auf solche Überlegungen einzulassen. Diese eher unerwartete Verschärfung der sowjetischen Deutschlandpolitik steht auch im Zusammenhang mit der Bündelung der Macht in der Hand Chrusčevs, der mit der Entmachtung Bulganins im Grunde zum Alleinherrscher wurde. Neben den üblichen Tiraden gegen die „Militaristen“ und „Imperialisten“ hatte es vor allem eine Passage seiner Rede im Moskauer Sportpalast am 10. November 1958 in sich:

„Offensichtlich ist die Zeit gekommen, dass die Mächte, die das Potsdamer Abkommen unterzeichneten, auf die Reste des Besatzungsregimes in Berlin verzichten und damit die Möglichkeit geben, eine normale Lage in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik zu schaffen. Die Sowjetunion ihrerseits wird alle Funktionen in Berlin, die noch sowjetischen Organen obliegen, an die souveräne Deutsche Demokratische Republik übertragen.“⁴⁹

Das bedeutete, dass sich die Westmächte fortan an die DDR wenden müssten, um ihre Rechte in Berlin geltend machen zu können. Als ob das nicht schon genug Provokation gewesen wäre, verband Chrusčev seine Forderungen in einer Note vom 27. November mit einem sechsmonatigen Ultimatum. Die Westmächte waren aufgefordert, ihre Streitkräfte aus der Stadt abzuziehen. Die Stadt Berlin sollte in eine „freie Stadt“ umgewandelt

47 Vgl. Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1955–1959*, Bd. 3. Stuttgart 1967, S. 378.

48 Ebd.

49 Ansprache des sowjetischen Ministerpräsidenten N. S. Chruschtschow am 10.11.1958 in Moskau, in: *Dokumente zur Berlin-Frage*. Hg. vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. München 1987, S. 296ff.

werden und auch die Kontrolle der Transitwege nach Berlin sollte fortan durch das SED-Regime ausgeübt werden.⁵⁰

Die Berlin-Krise barg ein erhebliches Eskalationspotenzial. Am Horizont schien die Gefahr aufzutauchen, dass auch ein Einsatz militärischer Mittel bis hin zum begrenzten Einsatz von Nuklearwaffen nicht ausgeschlossen werden konnte. Adenauer, so attestierte Boris Meissner, habe Chruščev für einen klugen Mann, zugleich aber für einen großen Schauspieler und Theaterregisseur, gehalten und versuchte deshalb, den „Schaum“ der Gegenreaktion zu bremsen.⁵¹ Er war überzeugt, dass der sowjetische Partei- und Regierungschef dieses „Spiel“ vor allem inszeniert habe, um mit dieser spektakulären Aktion die Aufmerksamkeit der ganzen Welt am Vorabend des XXI. Parteikongresses der KPdSU auf sich zu lenken.

Ungeachtet der Tatsache, dass Adenauer zwar von einer Provokation ausgegangen, aber offenbar nicht überzeugt war, dass es die sowjetische Regierung in Sachen Berlin zum Äußersten treiben würde, schien es ihm wichtig, nicht von den Ereignissen überrollt zu werden, sondern selbst Aktivitäten zu setzen, die eine Lösung dieser Krise ermöglichten, um so aus der Defensive zu kommen. Das hielt er zum einen für angebracht, weil er einigermaßen entsetzt über die Tatsache war, dass die Westmächte sich auf Verhandlungen einließen, ja sogar die Bundesregierung „in ziemlich massiver Weise“ bedrängten, ein Entgegenkommen zu zeigen.⁵² Das war ihm zum anderen aber auch wichtig, weil er – wie schon bei seinem Moskaubesuch – davon ausging, dass sich an der grundsätzlichen Intention der Kreml-Herrscher nichts geändert hatte: „Die sowjetrussische Regierung hat seit dem letzten Krieg eine sehr zielbewusste Politik der Erringung der Weltherrschaft betrieben. [...] Alle ihre Maßnahmen waren aufeinander abgestimmt und verfolgten nur das eine Ziel: Die Ausdehnung der Macht des Kommunismus“, so stellte Adenauer im Januar 1959 in einer Analyse fest.⁵³ Aber auch in diesem Papier verband sich die nüchterne Darstellung des Bedrohungspotenzials mit der Vorstellung, dass sich das sowjetische System wandeln könne:

„Wenn die SU sieht, dass sie mit ihrem Streben nach Weltherrschaft nicht weiterkommt, wenn man ihr durch kontrollierte Abrüstung auf dem Gebiete der nuklearen und konventionellen Waffen ihre Furcht vor einem Angriff nimmt und sie gleichzeitig auf die Möglichkeit einer ungestörten und durch eine weitgehende Abrüstung erleichterte wirtschaftliche Entwicklung in ihrem eigenen Land hinweist, wird wahrscheinlich eine Entspannung in der Welt eintreten. In einer entspannten Atmosphäre könnten auch andere Fragen, zum Beispiel die Wiedervereinigung Deutschlands, mit Aussicht auf Erfolg verhandelt werden.“⁵⁴

50 Siehe dazu auch den Beitrag von Gerhard Wettig in diesem Band.

51 Boris Meissner, Adenauer und die Sowjetunion von 1955 bis 1959, in: Dieter Blumenwitz – Klaus Gotto et al. (Hg.), Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers. Band 2: Beiträge der Wissenschaft. Stuttgart 1976, S. 192–219, hier: S. 212.

52 Morsey, Die Deutschlandpolitik Konrad Adenauers, S. 10.

53 Vgl. Adenauer, Erinnerungen 1955–1959, Bd. 3, S. 463–468. Die Analyse, die Konrad Adenauer in voller Länge in seinen Erinnerungen wiedergibt, war für den amerikanischen Außenminister John Foster Dulles bestimmt.

54 Ebd., S.466f.

Auf diese Situation wollte Adenauer vorbereitet sein. Verborgen vor der Öffentlichkeit beauftragte er den Staatssekretär im Kanzleramt, Hans Globke, einen Plan zu entwerfen, der letzten Endes auch eine Wende in der Frage der Wiedervereinigung herbeiführen sollte. Dieser „Globke-Plan“ enthielt einige Konzessionen, die mehr als bemerkenswert waren.⁵⁵ In einem fünfjährigen Moratorium sollten den Menschen in der DDR zunächst elementare Grundrechte zugestanden werden. Am Ende dieses Moratoriums sollten Volksabstimmungen über die Wiedervereinigung stehen. Würde sich die Mehrheit bei einer solchen Abstimmung gegen die Einheit entscheiden, hätten die Bundesrepublik und die DDR zwei souveräne, getrennte Staaten werden sollen. Im Falle der Zustimmung zur Einheit wiederum hätte sich das deutsche Volk dafür entscheiden müssen, ob das geeinte Deutschland Mitglied in der NATO oder im Warschauer Pakt sein solle. Der Teil Deutschlands, dessen Mitgliedschaft im jeweiligen Militärbündnis in der Folge aufgekündigt hätte werden müssen, wäre entmilitarisiert worden. Der Plan hätte nicht nur die Anerkennung der Existenz der DDR bedeuten können, sondern auch die Umwandlung Berlins in eine „freie Stadt“, wie auch die mit diesem Plan implizierte Akzeptanz der Ostgrenzen. Für beide Pläne – für den Österreich-Plan 1958 wie auch für diesen Globke-Plan – galt, dass zwei Grundsätze für Adenauer nicht verhandelbar waren: Erstens kam eine Neutralisierung Gesamtdeutschlands für ihn nicht infrage. Zweitens hielt er am Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes fest. Der Globke-Plan verschwand zunächst in der „Schublade“, wohl auch in dem Wissen, dass die Sowjetunion einer Volksabstimmung über die Wiedervereinigung niemals zugestimmt hätte. Denn zu offensichtlich war die auf Hochtouren laufende „Abstimmung mit den Füßen“, bei der Hunderttausende die DDR bis zum Bau der Mauer verließen.

Der Gedanke eines Moratoriums aber blieb auch und gerade in der Zeit, in der die sowjetische Deutschlandpolitik unter der alleinigen Führung durch Chruščev eine eher negative Wendung nahm, auch weiterhin in der Diskussion. Die Verantwortung dafür trug unter anderem der deutsche Botschafter in Moskau, Hans Kroll. In einem Gespräch, das er mit Chruščev führte, kam der Begriff des „Burgfriedens“ auf den Tisch. In diesem Fall ging es weniger um ein politisches Stillhalteabkommen, sondern um einen „Pressefrieden“, um ein Innehalten in der propagandistischen Feldschlacht, die an Härte eher zu- denn abnahm.

Immer wieder kam diese Idee in den folgenden Monaten auf, wobei Hans Kroll in Moskau ein gewisses „Eigenleben“ entwickelte und Adenauer keinen Anlass sah, seine eigenen deutschlandpolitischen Vorstellungen mit denen seines Botschafters abzustimmen. In Kombination mit Indiskretionen Krolls über den Globke-Plan im Februar 1962 führte

55 Vgl. hier und im Folgenden: Kordula Kühlem, „Burgfrieden“: Die Bedeutung und Verwendung des Begriffs zwischen Bonn und Moskau 1958–1963, in: HPM, 16/2009, S. 37–55, hier: S. 45. Ferner: Judith Michel, Adenauer schlägt dem sowjetischen Botschafter Smirnow ein zehnjähriges Stillhalteabkommen („Burgfrieden“) vor, in: <https://www.kas.de/de/web/geschichte-der-cdu/kalender/kalender-detail/-/content/adenauer-schlaegt-dem-sowjetischen-botschafter-smirnow-ein-zehnjaehriges-stillhalteabkommen-burgfrieden-vor>.

das in letzter Konsequenz im Sommer 1962 zur Abberufung des Botschafters. Zu einem propagandistischen „Burgfrieden“ kam es in dieser Zeit nicht wirklich. Die Vorstellung eines „Einfrierens“ der gegenwärtigen deutschlandpolitischen Verhältnisse blieb aber bei allen Debatten über einen Friedensvertrag in dieser Zeit bestehen – auch nachdem der Mauerbau im August 1961 die „Stunde der großen Desillusion“⁵⁶ gebracht hatte, wie es Heinrich Krone formulierte.

Schon Ende 1961 kündigte Adenauer, sicherlich auch unter dem Eindruck des Mauerbaus und mit dem Ziel, die Lebensverhältnisse für die Menschen in der DDR zu verbessern, an, „unser Verhältnis zu Russland in eine erträgliche Ordnung zu bringen.“⁵⁷ In diesem Sinne schlug Adenauer ein gutes Jahr nach dem Mauerbau dem sowjetischen Botschafter in Bonn, Andrej Smirnov, am 6. Juni 1962 ein Stillhalteabkommen für zehn Jahre vor. Sinn und Zweck dieses Abkommens war es, in dieser Zeit die Beziehungen unter Beibehaltung des Status quo zu normalisieren. Dafür erwartete Konrad Adenauer allerdings eine „Vorleistung“ der DDR und mithin ihrer „Schutzmacht“ Sowjetunion: den Menschen in der DDR zwischenzeitlich mehr Freiheit zu gewähren. In dieser „Atmosphäre der Beruhigung“, so Adenauer gegenüber Smirnov, sei es dann vielleicht auch möglich, Antworten auf die strittigen Fragen zu finden. Dieser Vorschlag Adenauers, der später als „Burgfriedenplan“ bezeichnet wurde, blieb hinter den Vorstellungen, die der Globke-Plan formuliert hatte, deutlich zurück. Letztlich blieb Adenauer hier, anders als beim Globke-Plan, fest bei seinen „offiziellen“ deutschlandpolitischen Grundsätzen.

Die Ablehnung seines Planes erfolgte am 2. Juli 1962 relativ postwendend und die Begründung war eindeutig: Man habe selbst gute Vorschläge gemacht, die nun verhandelt werden müssten. Dass sich die Begeisterung in Grenzen halten würde, war zu erwarten gewesen, auch weil Adenauer in diesem Plan keine substanziellen Zugeständnisse machte, aber zugleich Vorleistungen erwartete. Auch widersprach ein solches Vorgehen der Logik des sowjetischen Staats- und Parteichefs, der, wie die wenige Monate später stattfindende Kuba-Krise zeigte, seine Taktik eher darauf verlegt hatte, mit gebremsten Eskalationen seinen Handlungsspielraum zu erweitern und so den Status quo zu verändern, statt ihn einzufrieren.

Auch der Applaus der Westmächte, mit denen sich Adenauer über den Plan abstimmte, hielt sich in Grenzen, hätte doch ein solches Abkommen auch ihre deutschlandpolitischen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Der Kommentar des amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy, der nicht bereit war, seine eigenen politischen Vorstellungen den Zielen der Bundesregierung unterzuordnen, fiel entsprechend knapp aus: „The Soviets would not buy the idea.“⁵⁸

So eindeutig die Ablehnung war, so sehr schien die Sowjetunion aber auch selbst daran

56 Eintrag 18.8.1961, in: Heinrich Krone, Tagebücher. Erster Band: 1945–1961, bearb. von Hans-Otto Kleinmann, Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 28. Düsseldorf 1995, S. 524.

57 Eintrag vom 7.12.1961, in: Heinrich Krone, Tagebücher. Zweiter Band: 1961–1966, bearb. von Hans-Otto Kleinmann, Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 44. Düsseldorf 2003, S. 6.

58 Zit. n. Kühlem, „Burgfrieden“, S. 45.

interessiert zu sein, den deutschlandpolitischen Ball im Spiel zu halten. Und sie spielte dabei gleichsam „über die Bande“: Über den ehemaligen Botschafter Kroll, der inzwischen als ostpolitischer Berater im Außenministerium fungierte, bekundete der sowjetische Botschafter Smirnov nicht alleine das Interesse der Sowjetunion an einer Verbesserung der bilateralen Beziehungen, sondern offerierte zugleich ein Gespräch zwischen Chrusčev und dem deutschen Bundeskanzler, auch ein Besuch des sowjetischen Politikers stand im Raum.

Dazu kam es ebensowenig wie zu einer zwischenzeitlich angedachten „inoffiziellen“ Mission, auf die Hans Kroll nach Moskau geschickt werden sollte, und der dabei erneut die Chancen eines Stillhalteabkommens, eines „Burgfriedens“ sondieren sollte. Dafür gab es mehrere Gründe. Zum einen war die Skepsis der Westmächte groß, die angesichts der herrschenden Weltlage eher nicht an der Erhaltung des Status quo interessiert waren. Zum anderen schien es auch so, dass Adenauer selbst seinem Nachfolger nicht vorgreifen wollte, so kurz vor seinem Rücktritt.

Insgesamt blieb das Vorgehen Adenauers in den letzten Jahren seiner Kanzlerschaft sehr vorsichtig und überlegt und er hütete sich, seine eigenen Vorschläge der Öffentlichkeit preiszugeben. Bei allen Plänen war er peinlich darauf bedacht, die westlichen Regierungschefs und die Architekten ihrer Außenpolitik über jeden seiner Schritte in Kenntnis zu setzen. Jeder Versuch, eine direkte Verständigung mit Moskau zu suchen, musste im Einvernehmen mit den Verbündeten erfolgen. Adenauers Pläne, so konstatiert auch Günther Heydemann, „nehmen in der einen oder anderen Weise Elemente der späteren Ostpolitik vorweg.“⁵⁹

Resumé – Kontinuitäten und Unterschiede zur Ostpolitik von Willy Brandt

Hans-Peter Schwarz sieht in diesem vorsichtigen Vorgehen und in der Abstimmung mit den Alliierten einen Unterschied und zugleich eine Kontinuität zur „Neuen Ostpolitik“. Die Umsicht Adenauers stehe im Kontrast zu dem „ziemlich unkoordinierten deutschen Vorpreschen im Herbst, Winter und Frühjahr 1970.“⁶⁰ Schwarz betont: „Manches Missvertrauen im In- und Ausland wäre damals vielleicht vermieden worden, wenn man sich damals an der Behutsamkeit des ersten Bundeskanzlers ein Vorbild genommen hätte. Tatsächlich musste dann ja auch die ‚neue Ostpolitik‘ sehr bald wieder auf die klassische Adenauer-Linie multilateraler Entspannungspolitik zurückgehen. Auch deutsches bilaterales Vorgehen ist nach der ersten Sturm-und-Drang-Periode der ‚neuen Ostpolitik‘ wieder in ein Netz sorgfältiger Konsultationen mit den zuständigen Alliierten abgesichert worden. Hier sind Kontinuitäten seit der Adenauer-Ära unverkennbar.“⁶¹

59 Günther Heydemann, Deutschlandpolitische Neuansätze der 60er Jahre, in: HPM, 1/1994, S. 15–32, hier: S. 17.

60 Vgl. Schwarz, Adenauers Ostpolitik, S. 216ff.

61 Ebd.

Willy Brandt hatte sich bereits 1963 kurz vor dem Rücktritt Adenauers in einer Wahlkampfkundgebung demonstrativ hinter Adenauers Politik in dieser Sache gestellt: „Die Bundesrepublik ist fest im westlichen Lager verankert. Es kann für sie kein Wandern zwischen den Welten geben. [...] Es ist jedem klar, was uns verbindet: gleiche Interessen, gleiche Ideale und die gleiche Bereitschaft, für die Freiheit einzustehen.“⁶²

Eine weitere wichtige Grundlinie der Adenauer'schen Ostpolitik war, dass er es für relativ aussichtslos hielt, auf die Russen über „die Staaten ihres Hegemonialsystems einzuwirken.“⁶³ Er ging davon aus, dass diese Staaten nicht zu einer freien Außenpolitik in der Lage waren. Er hielt derartige politische Ansätze sogar für kontraproduktiv, weil solche Satellitenstaaten, die den Versuch machten, ihr System vorsichtig zu liberalisieren, dann besonders viel sowjetisches Misstrauen auf sich ziehen würden. Von dieser Linie wichen nach Adenauer Erhard und Kiesinger zeitweise ab, „ohne durchschlagenden Erfolg“, wie Hans-Peter Schwarz konstatiert.⁶⁴ Ihre Politik der Handelsmissionen und die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Bukarest im Jahre 1967⁶⁵ hätten zur Folge gehabt, dass die Sowjetunion „die Deutschlandpolitik der kleineren Ostblockstaaten daraufhin noch sehr viel sorgfältiger steuerte als zuvor schon.“⁶⁶

Das stellt eine zweite wichtige Kontinuität zur Brandt'schen „Ostpolitik“ dar. Denn im Grunde bedeuteten die Verhandlungen über den Moskauer Vertrag nichts anderes, als die alte Adenauer-Linie wieder anzuwenden, die Grundsatzentscheidungen zunächst im Kontakt mit dem Kreml zu suchen und erst in zweiter Linie und erst danach in einem festgelegten Rahmen auch das Verhältnis zu den anderen Staaten des Warschauer Paktes neu zu sortieren.

Als Außenminister, aber dann auch als Kanzler, hielt Brandt aber auch aus anderen Gründen an der Erkenntnis fest, dass der Weg zur Entspannung über Moskau führen musste.⁶⁷ Auch Brandt hielt einen direkten Draht, einen Dialog mit Moskau für dringend notwendig, weil auch nach seiner Ansicht nur auf diesem Weg vermieden werden konnte, dass die Supermächte sich über den Kopf der Bundesrepublik hinweg einig werden könnten.⁶⁸ Das ist, wenn man so will, ein weiterer schöner Bogen der Kontinuität in Hinblick auf die Zeit Adenauers, der gerade diese Befürchtung immer wieder gehegt hatte.

Auch war die Politik von Willy Brandt keinesfalls eine konsequente Absage an die Adenauer'sche Grundformel von der „Politik der Stärke“. Sein Kalkül war, dass die Bundesrepublik in Sachen Entspannung selbst aktiv werden müsse. In diesem Fall würden die USA die politischen Interessen ihres deutschen Alliierten durchaus in ihre eigene Politik

62 Willy Brandt, Manuskript für Wahlkundgebung in Bremen, 14.9.1963, in: AdsD, WBA, A 3, 162.

63 Vgl. Schwarz, Adenauers Ostpolitik, S. 222.

64 Ebd.

65 Siehe dazu den Beitrag von Marius Stan in diesem Band.

66 Schwarz, Adenauers Ostpolitik, S. 222.

67 Vgl. hier und im Folgenden auch: Judith Michel, Willy Brandts Amerikabild und -Politik 1933–1992. Göttingen 2010. S. 206ff.

68 Vgl. PA/AA, B 32, 253, Willy Brandt, Deutsch-amerikanische Beziehungen, 22.6.1967.

mit einbeziehen.⁶⁹ Schon bei den Arbeiten am „Harmel-Bericht“⁷⁰ hatte Willy Brandt deutlich gemacht, dass die Bereitschaft zur Entspannung zwingend mit der militärischen Stärke des Westens einhergehen müsse.⁷¹

Wenn es im geschilderten Sinne wichtige Kontinuitäten von der Ostpolitik Adenauers hin zur „Neuen Ostpolitik“ Willy Brandts gab, von dem der „Zeit“-Journalist Theo Sommer 1970 sagte, er habe „mit dem ersten Kanzler mehr gemein, als Adenauers Nachfahren wahrhaben möchten“⁷², wo lagen dann die Unterschiede zwischen seiner Politik und der seines sozialdemokratischen Nachfolgers? Im Ganzen war Adenauers Politik von einer vorsichtigeren, defensiveren Grundhaltung geprägt, die immer einen Zeitfaktor miteinbezog, während Willy Brandt bereit war, deutschlandpolitische Positionen zur Disposition zu stellen, was die Anerkennung der DDR und den Grenzvertrag mit Polen anbetraf. Adenauer hingegen hatte nur in der Spätphase seiner Amtszeit solche Überlegungen angestellt. Ebenso war Willy Brandt in der gleichen Grundlinie eher bereit, den Verhandlungsprozess in Gang zu bringen und Vertrauen aufzubauen, indem er Vorleistungen anbot, die weitreichend waren. Dazu zählte die Anerkennung der Zwei-Staaten-Theorie in seiner ersten Regierungserklärung; dazu zählte auch der Abschluss des Moskauer Vertrages vor Abschluss des Grundlagenvertrages etc.

Adenauer hätte vermutlich auch manche realpolitische Einwände gegen das Konzept „Wandel durch Annäherung“ von Egon Bahr vorgebracht, die ex post Timothy Garton Ash prägnant auf den Punkt gebracht hat und die gleichsam alle Theorien der Ostpolitik Adenauers zusammenfassen: „Der Westen konnte nie so viel Besänftigung anbieten, dass die kommunistischen Machthaber sich entspannten, denn die inneren Spannungen dieser Staaten waren durch das Wesen ihrer Systeme und nicht nur durch die äußeren Spannungen des Kalten Krieges bestimmt.“⁷³

Adenauer sah in diesem Sinne als vorsichtiger Realpolitiker schon in Moskau die Gefahr, die der Bonner Historiker Klaus Hildebrand zutreffend beobachtet und als ostpolitische Konstante von der Adenauer-Ära bis zur Wiedervereinigung gezogen hatte: Das formell zwar nicht ausgesprochene, tatsächlich aber doch vorhandene Junktim zwischen der Kriegsgefangenenfrage und der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen begründete „eine schwierige Tradition der Bonner Ost- und Deutschlandpolitik.“⁷⁴ Politische Verhandlungen mit der Sowjetunion hätten für die Bundesrepublik nahezu immer zur Folge gehabt, dass politische Zugeständnisse gemacht wurden, die kaum wieder zurück-

69 Vgl. Willy Brandt, Erklärung vor der Bundespressekonzferenz in Bonn zur Konferenz des Ministerrats der NATO, 14.4.1969, in: ders., Reden und Interviews 1968–1969. Bonn 1969, S. 183–196.

70 Siehe dazu den Beitrag von Dieter Krüger in diesem Band.

71 Helga Haftendorn, Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichtes der NATO von 1967, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 40/2/1992, S. 169–221.

72 Theo Sommer, Das Wagnis des Ausgleichs, in: Die Zeit 31/1970.

73 Timothy Garton Ash, Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent. München 1993, S. 549.

74 Klaus Hildebrand, Integration und Souveränität. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1982. Bonn 1991, S. 46f.

genommen werden konnten. Sie wurden gemacht im Tausch für menschliche Erleichterungen, die aber wieder zurücknehmbar waren.⁷⁵

Den entscheidenden Unterschied zeigt ein Blick auf die differierenden weltpolitischen Grund- und Ausgangsbedingungen in den Regierungszeiten von Konrad Adenauer und Willy Brandt. Dazu gehört auch noch der Hinweis darauf, „dass die Bundesregierung in den Jahren 1959 bis 1962 in der Deutschland-Frage sehr viel stärkerem Druck ausgesetzt war als jede andere Bundesregierung nach ihr.“⁷⁶ Darüber hinaus ist aber auch als Unterschied zu konstatieren, dass Adenauer mit seiner Auffassung, die Wiedervereinigung sei nicht nur ein Problem, das nur die Deutschen etwas angehe, sondern eine Frage von weltpolitischer Bedeutung, auf einen gewissen Konsens bei den Westalliierten stieß.⁷⁷ Auf diesen Konsens konnte Willy Brandt in dieser Form zu Beginn der 1970er-Jahre nicht mehr uneingeschränkt bauen.

Hanns Jürgen Küsters formulierte pointiert, wie sehr die wahrgenommenen Unterschiede der „Ostpolitik“ der beiden Protagonisten Adenauer und Brandt vor allem auch auf charakterliche Unterschiede zurückzuführen seien:

„Im Gegensatz zum Kanzler, der deutschlandpolitisch hart, unnachgiebig, starr wirkte, den das Selbstbewusstsein eines gestandenen Politikers auszeichnete, verkörperte Brandt Risikobereitschaft, Mobilismus, Entgegenkommen. Wo Adenauer standfest blieb und die Konfrontation nicht scheute, neigte Brandt eher dazu, die Dinge auszuloten, war entspannungsbereit, gewillt, mit den Sowjets zusammen voran zu kommen. Ihn reizte die Herausforderung eines politischen Veteranen, er wollte verändern, ausprobieren, was politisch gegen die eigene Parteiführung und den politischen Gegner zu bewegen war.“⁷⁸

In der Tat offenbart sich im Vergleich, dass Adenauer eine geduldigere, vorsichtiger, gleichzeitig aber auch härtere Grundlinie gegenüber Moskau „fuhr“ als Willy Brandt.

Zugleich wird bei genauerem Blick auf die „Ostpolitik“ Adenauers aber auch deutlich, dass die Politik des ersten deutschen Bundeskanzlers keinesfalls fantasielos und ausschließlich prinzipienversessen war. Vielmehr war auch bei ihm – wie in anderer Form später auch bei Willy Brandt – bei Lichte betrachtet die Treue zu klaren Prinzipien kombiniert mit einem gewissen Grad an politischer Beweglichkeit. Diese Beweglichkeit war vor allem dann besonders groß, wenn es um die Verbesserung der humanitären Bedingungen der Menschen in der DDR ging. Für die 17 Millionen Menschen im Osten Deutschlands war er, wie er selbst in seiner Regierungserklärung vom 9. Oktober 1962 sagte, durchaus bereit, einen hohen „politischen Preis zu bezahlen“ und „über vieles mit sich reden zu lassen.“⁷⁹ Willy Brandt interpretierte das als ein Zeichen „wachsender Einsicht“. Ob das eine Form seiner geistigen Mobilität war oder dem Motto Adenauers ent-

⁷⁵ Ebd.

⁷⁶ Vgl. Schwarz, Adenauers Ostpolitik, S. 216ff.

⁷⁷ Vgl. Gotto, Adenauers Deutschland- und Ostpolitik 1954–1963, S. 5f.

⁷⁸ Hanns Jürgen Küsters, Adenauer und Willy Brandt, in: <https://www.konrad-adenauer.de/politikfelder/innenpolitik/adenauer-und-willy-brandt>.

⁷⁹ Zit. n.: Morsey, Die Deutschlandpolitik Konrad Adenauers, S. 11.

sprach, „mehr als ein Eisen im Feuer oder – wenn man so will – mehr als eine Bocciakugel in der Hinterhand zu haben“, ⁸⁰ mag dahingestellt sein.

Zusammenfassend lässt sich – angefangen mit der Moskaureise Adenauers bis zu seinem Rücktritt und mit Blick auf jene Punkte, an die Willy Brandt Grundauffassungen seiner Politik anknüpfte, sagen, dass der Begriff der sogenannten „Neuen Ostpolitik“ zumindest in der Attribuierung „neu“ anfechtbar ist. Denn er lässt bei allen geschilderten Unterschieden außer Betracht, dass sich auch diese Politik in den Gesamtkontext der ostpolitischen Kontinuitäten nach Kriegsende einordnen lässt. Dann wird die Banalität offenbar, dass es gemäß dem schönen griechischen Motto „panta rhei“ – alles fließt – in der Politik wie auch im Leben keine vollständigen Abbrüche von Strömungen gibt.

80 Werner Kilian, Die Hallstein-Doktrin. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955–1973, aus den Akten der beiden deutschen Außenministerien. Zeitgeschichtliche Forschungen, Bd. 7. Berlin 2001, S. 323.

Deutschlands Rechtsstatus – Streitfrage der Ost- und Entspannungspolitik im Lichte sowjetischer Akten

Hanns Jürgen Küsters

Sie waren nach dem Zweiten Weltkrieg nicht ausschließlich von unterschiedlichen politischen Interessen geprägt, die deutsch-sowjetischen Beziehungen. Doch vor allem bestanden über den rechtlichen Status des besiegten Deutschen Reiches vollkommen entgegengesetzte Ansichten. Seit den Beschlüssen der drei alliierten Mächte – das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken – über die Teilung Deutschlands aus den Jahren 1944/45 und der Kapitulation der deutschen Wehrmacht am 8. Mai 1945 bildete die Frage des Rechtsstatus neben den machtpolitischen Ambitionen den Kern der Auseinandersetzungen. In den folgenden 25 Jahren wurde bis zu den Verhandlungen über die Ostverträge, den Grundlagenvertrag der beiden deutschen Staaten und den Verhandlungen über die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von allen Beteiligten der Rechtsstatus aus verschiedensten Absichten bewahrt, modifiziert und den jeweiligen politischen Gegebenheiten angepasst interpretiert.

Im Folgenden gilt es, diese Grundsatzpositionen zum Rechtsstatus Deutschlands darzustellen und die Haltung der Sowjetunion auf der Grundlage sowjetischer Akten näher zu beleuchten. Zentrale Frage ist, welche Haltung nahmen die Vertragspartner, vornehmlich die Kreml-Führung, bei den Verhandlungen über die Ostverträge, den deutsch-deutschen Grundlagenvertrag und über die Prinzipien einer europäischen Sicherheitspolitik und Zusammenarbeit zum rechtlichen Status Deutschlands ein? Dabei stehen drei Aspekte im Vordergrund: (1) die Fortexistenz oder der Untergang des 1871 gegründeten Deutschen Reiches im Jahre 1945; (2) die rechtlichen Voraussetzungen und Bedingungen zur Wiederherstellung einer deutschen Einheit oder zur endgültigen völkerrechtlichen Anerkennung der politischen und territorialen Abtretungs- und Teilungsbeschlüsse sowie (3) das Verhältnis der Viermächte-Rechte und deren Verantwortlichkeit für Deutschland als Ganzes zur Semi- oder vollständigen Souveränität eines oder zweier deutscher Staaten.

Ausgangslage: Alliierte Deutschland-Entscheidungen

Alliierte Grundsatzentscheidungen prägten in der Nachkriegszeit die Beziehungen der Vier Mächte zu Deutschland und ihre Haltung zu dessen Rechtsstatuts.

(1) Der Kriegszustand mit dem besiegten Deutschland wurde von alliierten Siegermächten nicht wie völkerrechtlich üblich unmittelbar nach Abschluss der Kampfhandlungen durch einen Friedensvertrag beendet. Aufgrund der Uneinigkeit der alliierten Mächte über die Behandlung Deutschlands sollte das Land unter Kontrolle der Siegermächte bleiben, um Reparationsansprüche durchzusetzen. Dazu reichte die militärische Kapitulationserklärung der deutschen Wehrmacht vom 7. und 8. Mai 1945¹ allein nicht aus. Durch ihre einseitige Erklärung vom 5. Juni 1945² übernahmen die vier alliierten Hauptsiegermächte die oberste Gewalt in Deutschland. Diese war in der Folgezeit Grundlage für die Durchsetzung aller weiteren Entscheidungen über die politische und wirtschaftliche Ordnung in Deutschland.

(2) Die alliierten Beschlüsse auf der Potsdamer Konferenz 1945 stellten keinen völkerrechtlichen Vertrag, sondern ein Regierungsabkommen dar, das in den nationalen Parlamenten einer Ratifizierung nicht bedurfte. Somit verpflichteten die Vereinbarungen lediglich die unmittelbar an den Verhandlungen beteiligten Parteien, nicht aber deren Nachfolge-Regierungen. Angesichts der von allen Verhandlungsparteien betriebenen Postponementpolitik, aus vielfältigen taktischen Erwägungen einen Friedensvertrag mit Deutschland hinauszuzögern, regelte das Potsdamer Abkommen nur das Notdürftigste. Lediglich sieben von 21 Artikel betrafen Deutschland. Alles blieb weitgehend unverbindlich. Abschließende Regelungen wurden auf die Verhandlungen über einen Friedensvertrag vertagt und scheiterten an einer einvernehmlichen Regelung der Höhe und des Zeitpunktes der den Deutschen aufzuerlegenden Reparationszahlungen. In der Folgezeit interpretierte die Sowjetunion das Potsdamer Abkommen als Grundlage der alliierten deutschlandpolitischen Vereinbarungen und forderte dessen Einhaltung, als wäre es ein völkerrechtlich geschlossener Vertrag.

1 Urkunde über die militärische Kapitulation, 7.5.1945, in: Bundesminister des Innern (Hg.), DzD. II. Reihe/Bd. 1: Die Konferenz von Potsdam, bearb. von Gisela Biewer, Übersetzung aus dem Englischen von Hannelore Nathan. Neuwied – Frankfurt am Main 1992, S. 2310f.; Kapitulationserklärung, 8.5.1945, in: ebd., S. 2312f.

2 Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika, des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Provisorischen Regierung der Französischen Republik, 5.6.1945 (engl., franz. und russ. Text), in: United Nations, Treaty Series, 68/1950/230, S. 190–211. Zur Vorgeschichte dieser Erklärung und der Kapitulationserklärung: Bundesministerium des Innern/Bundesarchiv (Hg.), DzD, I. Reihe/Bd. 5: Europäische Beratende Kommission 1943–1945, bearb. von Herbert Elzer. München 2003.

(3) Aufgrund der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik im Herbst 1949 änderten sich die Rechtsbeziehungen der beiden deutschen Staaten zu ihren jeweiligen Verbündeten. Der von den drei Westmächten initiierte Zusammenschluss der Westzonen führte zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland und bedingte die Inkraftsetzung des Besatzungsstatuts für diesen Teil Deutschlands am 21. September 1949.³ Damit wurden die Beziehungen erstmals nach der Übernahme der obersten Gewalt 1945 wieder auf eine Rechtsgrundlage gestellt, welche die Sowjetunion für sich als nicht rechtsverbindlich ansah. Ihrem Selbstverständnis zufolge erklärte sich die Bundesrepublik Deutschland als Neuorganisation des 1945 suspendierten Deutschen Reiches, das auf einem Teil des Territoriums dessen Kontinuität verkörperte. An dem Auftrag der Präambel des Grundgesetzes an das „gesamte Deutsche Volk“, „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“⁴, fühlte sich jede Bundesregierung bis 1990 gebunden. Nach den ersten freien Wahlen auf Bundesebene leitete die Bundesregierung daraus den Alleinvertretungsanspruch ab. So proklamierte Bundeskanzler Konrad Adenauer erstmals am 21. Oktober 1949 vor dem Deutschen Bundestag für die Bundesrepublik Deutschland, „bis zur Erreichung der deutschen Einheit insgesamt die alleinige legitimierte staatliche Organisation des deutschen Volkes“ zu sein.⁵ Gleichzeitig sprach er der am 7. Oktober 1949 proklamierten Deutschen Demokratischen Republik das Recht ab, verbindlich für das deutsche Volk Stellung zu nehmen. Als Begründung führte er die mangelnde Legitimität des anderen deutschen Staates an, dessen Regierung im Gegensatz zur Bundesregierung nicht aus freien Wahlen hervorgegangen sei.

(4) Die Konstituierung der Bundesorgane im westlichen Teil Deutschlands und die Inkraftsetzung des Besatzungsstatuts bot Stalin Anlass, die Bildung einer „deutschen demokratischen Republik“ zuzulassen, ohne damit für die weitere Teilung Deutschlands eine Vorreiterrolle gespielt zu haben. Aufgrund der Verfassung der DDR interpretierte die SED-Führung ohne jegliche rechtliche Grundlage die sowjetische Zusage, ein Außenministerium einrichten zu dürfen, als Schritt zur Souveränität. Zumindest erweckte dies den Anschein, als könne die DDR-Regierung auf der Grundlage völkerrechtlicher Souveränität handeln und sei lediglich durch die Bestimmungen des Potsdamer Abkommens eingeschränkt. Realiter standen SED-Führung und DDR-Regierung ebenso unter der Kontrolle der Sowjetischen Militäradministration, die am 11. November 1949 in Sowjetische Kontrollkommission umbenannt wurde.⁶

3 Erklärung des Rates der Alliierten Hohen Kommission, 21.9.1949, in: Bundesminister des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs (Hg.), *DzD*, II. Reihe/Bd. 2: Die Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. 7. September bis 31. Dezember 1949. Veröffentlichte Dokumente, bearb. von Hanns Jürgen Küsters. München 1996, S. 41–43; Besatzungsstatut vom 8.4.1949, veröffentlicht durch die Militärgouverneure und Oberbefehlshaber der drei Westzonen am 12.5.1949, in: ebd., S. 338–344.

4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23.5.1949, in: *BGBI.* 1949, S. 1–19.

5 Regierungserklärung Adenauer, 21.10.1949, in: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte.* 1. Wahlperiode 1949, Bd. 1. Bonn 1949, S. 307–309.

6 Erklärung Čujkov zur Bildung der Sowjetischen Kontrollkommission, 11.11.1949, in: Bundesminis-

(5) Über die Frage des Fortbestandes oder des Untergangs des 1871 gegründeten Deutschen Reiches gab es sowohl unter den Vier Mächten als auch zwischen den Westmächten und der Bundesrepublik wie auch zwischen den beiden deutschen Staaten erhebliche Meinungsdivergenzen. Während KPdSU und SED unisono nach außen hin die Ansicht vertraten, das Deutsche Reich sei 1945 untergegangen, waren die Westmächte ihrerseits untereinander darüber zerstritten. Einerseits wollten sie den Alleinvertretungsanspruch der Bundesregierung nicht infrage stellen und politisch im Hinblick auf die Westbindung unterstützen, andererseits widerstrebt ihnen die Behauptung, die Regierung in Bonn repräsentiere *de jure* die gesamtdeutsche Regierung. Denn rechtlich wie faktisch bestanden zwei deutsche Staaten. Somit existierte keine *De-jure*-Regierung für Gesamtdeutschland. Allerdings agierten zwei *De-facto*-Regierungen auf dem Territorium des Deutschen Reiches.⁷

Im Grunde drehte sich der Streit um die Frage, ob ungeachtet der Übernahme der obersten Gewalt durch die Vier Mächte 1945 das Deutsche Reich fortbestehe, wie Amerikaner und Briten argumentierten, oder untergegangen sei, wie die Franzosen zunächst behaupteten. Im Falle der lediglich staatlichen Neuorganisation konnte die Bundesregierung Rechte und Verpflichtungen der Reichsregierung nach Ablösung des Besatzungsstatus wieder übernehmen. Würde die Bundesregierung diese Rechte von den Alliierten nur erhalten, weil sie die seinerzeit einzig rechtmäßig konstituierte Regierung in Deutschland sei, wäre weder eine Entscheidung über die Sukzession des Deutschen Reiches zur Bundesrepublik getroffen, noch die Möglichkeit ausgeschlossen, dass nicht eines Tages eine rechtmäßig gebildete Regierung der DDR Rechte und Verpflichtungen des Deutschen Reiches ebenso übernehmen könnte.⁸ Schließlich stellten die Westmächte gegenüber der Bundesregierung lediglich klar,⁹ dass die Status-Formel auf der Prämisse des Fortbestandes des deutschen Staates beruhe und die Besatzungsmächte die oberste Gewalt unverändert ausüben. In diesem Punkte hatte die französische Regierung nachgegeben. Ebenso verwehrten die drei Westmächte der Bundesregierung die Anerkennung als Regierung Gesamtdeutschlands. Vielmehr fanden sie einen Kompromiss, der es ihnen ermöglichte, das Alleinvertretungsrecht der Bundesregierung auch international zu unterstützen,

terium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs (Hg.), *DzD*. II. Reihe/Bd. 2: Die Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, 7. September bis 31. Dezember 1949. Veröffentlichte Dokumente, bearb. von Hanns Jürgen Küsters. München 1996, S. 252f.

7 TNA, FO 1030/265 ISG, Memorandum U.K. Delegation, The Status of the Federal Republic of Germany, IGG (50)33, 27.7.1950.

8 Ebd., FO 1030/265 ISG, IGS, Revised Proposal by U.S. Delegation, Draft Statement by Ministers, Status of the Federal Republic, IGG (50)72, 19.8.1950.

9 BArch, B 141/8925, Verbalnote des Geschäftsführenden Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission, François-Poncet, an Adenauer, mit vier Beilagen, insbes. Beilage 1: I. Formel zur Definition des rechtlichen Status der Bundesrepublik, II. Interpretativprotokoll, 23.9.1950. Abdruck in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 3 1950 Wortprotokolle, hrsg. für das Bundesarchiv von Hans Booms, bearb. von Ulrich Enders / Konrad Reiser. Boppard am Rhein 1986, S. 142–152.

die Viermächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes gegenüber der Sowjetunion unangetastet zu lassen und die rechtliche Regelung auf Viermächteebene offenzuhalten. Ansonsten hätten die drei Westmächte die Rechtsgrundlage der Viermächte-Regierungsvereinbarungen über Deutschland praktisch aufgekündigt. Das lag weder in ihrem noch im Interesse der Bundesregierung, die an dem Ziel, die Einheit Deutschlands wiederzuerlangen, festhielt.

Letztlich wollten die Westmächte ihre Machtposition in Deutschland bis zum Abschluss eines Friedensvertrages gegenüber der Sowjetunion rechtlich unangetastet lassen und parallel dazu ihre Beziehungen zur Bundesrepublik politisch normalisieren. Beziehungen ohne Änderung der Rechtsgrundlage zu entwickeln, gelang allein aufgrund der klaren Unterscheidung zwischen dem Besitz der Souveränitätsrechte und der Ausübung der obersten Gewalt. Daran änderte auch die 1951 offiziell erklärte Beendigung des Kriegszustandes der Westmächte mit Deutschland nichts.¹⁰

(6) Entgegen den Bestrebungen der Vier Mächte, keine unwiderruflichen rechtlichen Regelungen zu treffen, die nicht im Falle von Friedensvertragsverhandlungen wieder revidiert werden könnten, ließ die sowjetische Führung es zu, dass die DDR mit der Volksrepublik Polen im Görlitzer Abkommen von 1950 die Oder-Neiße-Linie als Ostgrenze der DDR anerkannte.¹¹ Somit erhielt Polen zumindest vorübergehend gegenüber der DDR territoriale Sicherheit, die ihr die Bundesregierung versagte, da es sich ihrer Ansicht nach hierbei um einen einseitigen, nicht legitimierten Akt der DDR handelte, dessen endgültige Regelung dem Friedensvertragsabschluss vorbehalten sein würde.

(7) Am 15. November 1951 verständigten sich die drei Hohen Kommissare untereinander auf eine Definition des Begriffs „Wiedervereinigung“. Damit sollte künftig die Vereinigung der DDR und Berlins mit der Bundesrepublik gemeint sein, jedoch „in kei-

10 Schreiben Truman an den Senat, Vizepräsident Alben W. Barkley, 9.7.1951, in: PPPUS Harry S. Truman. Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President, January 1 to December 31, 1951. Washington (D.C.) 1965, S. 378–381; Proclamation 2050, Termination of the State of War With Germany, 24.10.1951, in: PPPUS Truman 1951, S. 598f.; Erklärung Morrison vor dem Unterhaus, 9.7.1951, in: Her Majesty's Stationery Office (Hg.), Parliamentary Debates (Hansard), House of Commons. Official Report, Fifth Series, Vol. 490. London 1951, S. 39f.; D. Ottensooser, Termination of War by Unilateral Declaration, in: The British Year Book of International Law 1952, Twenty-Ninth Year of Issue. London – New York – Toronto 1953, S. 435–442; Journal Officiel de la République Française, Lois et Décrets, 13.7.1951: Décret No. 51-883 du 9 Juillet 1951 mettant fin aux conséquences de l'état de guerre en ce qui concerne le statut des ressortissants allemands en France, S. 7502f.; Communiqué des Außenministeriums, 9.7.1951, in: André Siegfried – Édouard Bonnefous – [Jean]-B[aptiste] Duroselle (Hg.), L'Année Politique 1951. Revue Chronologique des Principaux Faits Politiques, Économiques et Sociaux de la France et de l'Union Française du 1^{er} Janvier 1951 au 1^{er} 1952. Paris o. J., S. 646f.

11 Abkommen zwischen der DDR und Polen über die Markierung der festgelegten und bestehenden deutsch-polnischen Staatsgrenze, 6.7.1950, in: Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1950, Nr. 143, S. 1205–1207.

ner Weise“ die Einbeziehung der Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie.¹² Somit hielten sie sich an die Viermächte-Vereinbarungen. Alle weiteren Grenzfragen sollten, wie mit der Sowjetunion besprochen, bis zum Abschluss eines Friedensabkommens verschoben werden.

In den Verhandlungen mit Adenauer über den Deutschlandvertrag vom Mai 1952¹³ behielten die Westmächte ihre Verantwortung für Deutschland als Ganzes bei, um bei Bedarf ein Interventionsinstrument zu besitzen. Andernfalls hätten sie selbst die Grundlage der Viermächte-Vereinbarung verlassen. Jedoch bestätigten sie, dass „ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik“ bleibe, „ein Friedensabkommen für ganz Deutschland, das die Grundlage für einen dauerhaften Frieden“ sei, zu erreichen. Dieses sollte zwischen Sieger und Besiegten frei ausgehandelt werden, was dem einseitigen westalliierten Verzicht auf einen Diktatfrieden gleichkam. Zudem verpflichteten sich die Drei Mächte und die Bundesrepublik, mit friedlichen Mitteln auf ein vereintes Deutschland hinzuarbeiten, das eine liberal-demokratische Verfassung wie die Bundesrepublik haben und in die europäische Gemeinschaft integriert sein sollte. Damit wollte Adenauer sichergehen, dass die Westmächte sich bei einer Friedensregelung nicht gegenüber der Sowjetunion auf Zugeständnisse für ein wiedervereinigtes Deutschland einlassen, die hinter der Bundesrepublik bereits garantierten Freiheitsrechten zurückbleiben. Im Gegenzug verpflichtete sich die Bundesrepublik zum Gewaltverzicht, nämlich die Wiedervereinigung allein mit friedlichen Mitteln herbeizuführen.

(8) Infolge der praktisch ergebnislosen Berliner Viermächte-Konferenz Anfang 1954 erklärte die sowjetische Regierung am 25. März,¹⁴ sie stelle „mit der DDR gleiche Beziehungen wie mit anderen souveränen Staaten“ her. Demnach werde es der DDR „freistehen, ihre inneren und äußeren Angelegenheiten, einschließlich der Fragen der gegenseitigen Beziehungen mit Westdeutschland, nach eigenem Ermessen zu entscheiden“. Das entsprach aber nicht den politischen Machtverhältnissen. Überdies wurden die Beziehungen der DDR zur Bundesrepublik nunmehr formell als zwischenstaatliche Beziehungen bezeichnet. Diese Formulierung entsprach fast wortgleich der Bestimmung des Deutschlandvertrages, der vorsah, die Bundesrepublik solle „volle Macht über die inneren und äußeren Angelegenheiten“ erhalten. Wie die Westmächte gegenüber der Bundesrepublik, so hatte sich die sowjetische Regierung ebenso ein Vorbehaltsrecht ausbedungen. Demzufolge blieben der DDR „die Funktionen überlassen, die mit der Gewährleistung der

12 TNA, FO 371/93407, Telegramm Kirkpatrick an Foreign Office, Nr. 1089, Secret, C 10110/622, 15.11.1951.

13 Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten, 26.5.1952 (dt., engl. und franz. Text), in: BGBl. 1954 II, 29.3.1954, S. 61–77; weitere Verträge, Briefwechsel und Protokollerklärungen, in: ebd., S. 78–341.

14 Erklärung der Regierung der UdSSR, 25.3.1954, in: Deutsches Institut für Zeitgeschichte (Hg.), Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion. Bd. I: Vom Potsdamer Abkommen am 2. August 1945 bis zur Erklärung über die Herstellung der Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik am 25. März 1954. Berlin 1957, S. 501f.

Sicherheit verbunden, sich aus den der UdSSR durch das Viermächte-Abkommen auferlegten Verpflichtungen ergeben“.

(9) Auch in den Verhandlungen über die Pariser Verträge im September/Oktober 1954¹⁵ musste sich die Bundesregierung mit dem Fortbestand der alliierten Vorbehaltsrechte zunächst zufriedengeben. Der Begriff „Souveränität“ wurde bis zur endgültigen Regelung der deutschen Frage nur in seiner relativen Bedeutung auf die Handlungsfreiheit verwandt, aber nicht im Sinne des Begriffs der „absoluten Souveränität“. Die Gewährung der voll umfänglichen Souveränität der Bundesrepublik hätte die Teilung Deutschlands völkerrechtlich besiegelt. Die Bundesregierung durfte in Anbetracht der Präambel des Grundgesetzes und konnte aufgrund ihres Wiedervereinigungsanspruchs nicht durch Insistieren auf juristisch eindeutige Formulierungen Fakten schaffen und damit die Option einer Regelung der deutschen Frage mit der Sowjetunion aufs Spiel setzen.

Unmittelbar nach Ratifizierung der Pariser Verträge 1955 gewährte die Sowjetunion bei Unterzeichnung des gegenseitigen Beistandspakts der osteuropäischen Staaten am 14. Mai in Warschau der DDR einen Wiedervereinigungsvorbehalt, der allerdings nicht im genauen Wortlaut, sondern nur sinnentstellt veröffentlicht wurde. In Wirklichkeit sollte die Chance auf ein neutralisiertes oder sozialistisches Gesamtdeutschland erhalten bleiben. Folglich würde das wiedervereinigte Deutschland „von den Verpflichtungen frei sein“, „die von diesem oder jenem Teil Deutschlands entsprechend den militärisch-politischen Verträgen und Vereinbarungen, die vor seiner Vereinigung geschlossen und getroffen wurden“.¹⁶

Mit Inkrafttreten der Pariser Verträge und dem Eintritt der DDR in den Warschauer Pakt blieben Hintertüren offen: aus Sicht der DDR und der Sowjetunion für die Option einer Wiedervereinigung auf der Basis der militärischen Neutralität oder eines sozialistischen Gesamtdeutschlands, aus Sicht der Bundesrepublik und der Westmächte für die Option der Wiedervereinigung in Freiheit und zu westlich-demokratischen Bedingungen.

15 Zu den Verhandlungen vgl. Bundesministerium des Innern/Bundesarchiv (Hg.), *DzD*, II. Reihe/Bd. 4: Die Außenministerkonferenzen von Brüssel. London und Paris 1954. 8. August bis 25. Oktober 1954, bearb. vom Verf. München 2003; Ministère des Affaires Étrangères, *Commission de Publication des Documents Diplomatiques Français* (Hg.), *DDF*. 1954 Annexes (21 Juillet-31 Décembre). Paris 1987.

16 SAPMO-BArch, NL Grotewohl NY 4090/461, S. 231f., Erklärung Grotewohls bei Vertragsunterzeichnung, 14.5.1955, Schlusskommuniqué der Warschauer Konferenz europäischer Staaten zur Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit in Europa vom 14.5.1955. In der veröffentlichten Fassung der Äußerung Grotewohls war nur von einem Teil Deutschlands die Rede. Damit wurde der Anschein erweckt, es sei der Beitritt der Bundesrepublik zur NATO gemeint. Die Ausführung über jenen anderen Teil Deutschlands, der die DDR einschloss, blieb unerwähnt. Vgl. Deutsches Institut für Zeitgeschichte (Hg.), *Dokumente zur Außenpolitik der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik*, Bd. II: Von der Souveränitätserklärung am 25. März 1954 bis zur Warschauer Konferenz (11. bis 14. Mai 1955). Berlin 1954, S. 231. Auch *Télégramme Le Roy*, Moskau, an Außenministerium, Paris, 17.5.1955, in: *DDF* 1955, Tome I (1^{er} Janvier – 30 Juin), Paris 1987, S. 660 f.

(10) Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen Bonn und Moskau im September 1955 sollte aus Sicht der Bundesregierung das Ziel der Wiedervereinigung nicht unmöglich machen. Nicht im Protokoll, doch in einem Schreiben bestätigten sich Adenauer und Bulganin zudem, dass dieser Schritt „zur Lösung der ganz Deutschland betreffenden unregelmäßigten Fragen beitragen“ werde und „bei der Lösung des nationalen Hauptproblems des deutschen Volkes – der Wiederherstellung der Einheit des deutschen demokratischen Staates – helfen“ werde. Damit war das Ziel der Wiedervereinigung zwar fixiert und von beiden Seiten anerkannt, jedoch blieb die Ausgestaltung der politischen Staatsordnung als westliche freiheitlich-demokratische oder als sozialistische offen.¹⁷ Außerdem erklärte Adenauer einseitig zwei Vorbehalte: Einerseits stellte die Aufnahme diplomatischer Beziehungen „keine Anerkennung des derzeitigen beiderseitigen territorialen Besitzstandes dar“. Denn „die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands“ blieb „dem Friedensvertrag vorbehalten“. Andererseits sollte davon nicht der Rechtsstandpunkt der Bundesregierung hinsichtlich ihrer „Befugnis zur Vertretung des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten“ berührt sein.¹⁸ Diese Forderung war zwar völkerrechtlich irrelevant, jedoch politisch nützlich. Auf den dargelegten Rechtsstandpunkt konnte sich die Bundesregierung auch später immer wieder berufen. Die Sowjetregierung ließ dagegen verlautbaren, sie sehe „die Deutsche Bundesrepublik als einen Teil Deutschlands“ an. Ein anderer Teil sei die DDR. Die „Frage der Grenzen Deutschlands“ sei „durch das Potsdamer Abkommen gelöst worden“.¹⁹ Nach Aufnahme eigener diplomatischer Beziehungen zu Moskau musste Bonn seinen Alleinvertretungsanspruch erst recht international behaupten. Um eine Anerkennungswelle der DDR zu verhindern, wurde die Hallstein-Doktrin formuliert.

(11) Mithilfe von Nikita S. Chruščevs Berlin-Ultimatum wollte die Sowjetunion im November 1958 das seit der Potsdamer Konferenz 1945 unausgesprochene Übereinkommen unter den Alliierten, einseitige politische Veränderungen im jeweiligen Machtbereich Deutschlands hinzunehmen, sofern die rechtlichen Bestimmungen der Viermächte-Beschlüsse unberührt blieben, ändern. Diese Position sei die Sowjetunion bereit aufzugeben, hatte Anastas I. Mikojan gegenüber dem amerikanischen Außenminister John Fos-

17 Schreiben Adenauer an Bulganin und Bulganin an Adenauer, beide vom 13.9.1955, in: Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen Bonn/Berlin (Hg.), *DzD*, III. Reihe/Bd. 1: 5. Mai bis 31. Dezember 1955, bearb. von Ernst Deuerlein unter Mitwirkung von Hansjürgen Schierbaum. Frankfurt am Main – Berlin 1961, S. 335–337.

18 Schreiben Adenauer an Bulganin, 14.9.1955, in: ebd., S. 337; Erklärung Adenauer auf der Pressekonferenz in Moskau, 14.9.1955, in: ebd., S. 338–340; *RGANI*, F. 3, op. 8, d. 303, S. 26, Beschluss des Präsidiums des ZK der KPdSU (Prot. 159/VIII) Über die Bestätigung des Abkommens über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland, 24.9.1955.

19 TASS-Erklärung zu den Vorbehalten der Bundesrepublik Deutschland, 15.9.1955, in: *DzD*, III. Reihe/Bd. 1, S. 341f.

ter Dulles angedeutet.²⁰ Weder der sowjetische Friedensvertragsentwurf vom 10. Januar 1959²¹ noch der westliche Friedenplan vom 14. Mai 1959²², auch Herter-Plan genannt, und auch nicht Adenauers Überlegungen zur De-facto-Anerkennung der DDR und die Globke-Pläne konnten die schwelende Berlinkrise beilegen und den Mauerbau 1961 verhindern.

Noch vor Beginn der Entspannungspolitik in den 1960er-Jahren stimmten die Vier Mächte im Prinzip der Nützlichkeit eines Friedensvertrages zur Regelung der deutschen Frage zu. Doch es blieben Lippenbekenntnisse, weil Ziele und Rolle Deutschlands in Europa umstritten waren. Die Sowjetunion forderte direkt nach dem Mauerbau einen Vertragsabschluss auf der Grundlage der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR, der Ausklammerung West-Berlins und der Konföderation.²³ Einige Ziele übernahm sie aus ihrem Vertragsentwurf von 1959. Doch realiter rückte Chruščev auf dem XXII. Kongress der KPdSU im Oktober 1961 in Moskau von dem Versprechen wieder ab, bis zum Jahresende einen separaten Friedensvertrag mit der DDR abzuschließen. Enttäuscht schrieb Ulbricht am 23. September 1961 an Władysław Gomułka, Parteichef der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, die Teilnahme des Kreml-Führers an den Feierlichkeiten zum 12. Jahrestag der DDR-Gründung unterstreiche dessen Bereitschaft zum Abschluss eines deutschen Friedensvertrages „irgendwann noch in diesem Jahrhundert“.²⁴ Damit war die Frage zunächst ad acta gelegt, auch wenn Chruščev weiterhin hoffte, auf Dauer West-Berlin einverleiben zu können.²⁵

Die Westmächte unterstrichen ebenso ihre Position, einen Friedensvertrag unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten anzustreben, und verwiesen dabei auf den

20 Memorandum of Conversation Mikoyan – Dulles, 5.1.1959, in: FRUS 1958–1960, Vol. VIII: Berlin Crisis 1958–1959. Washington (D.C.) 1993, S. 233–239; dazu BArch, NL Herbert Blankenhorn N 1351/95, S. 278–282; Drahtbericht Grewe, Washington, an von Brentano und van Scherpenberg, Bonn, Geheim, Abschrift, 6.1.1959; Wilhelm G. Grewe, Rückblenden 1976–1951. Frankfurt am Main – Berlin – Wien 1979, S. 373–375.

21 Sowjetischer Entwurf eines Friedensvertrages mit Deutschland, 10.1.1959, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hg.), DzD, IV. Reihe/Bd. 1: 10. November 1958 bis 9. Mai 1959, Erster Halbband (10.11.1958–31.1.1959), bearb. von Ernst Deuerlein – Hannelore Nathan. Frankfurt am Main – Berlin 1971, S. 545–566.

22 Friedensplan der Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten, 14.5.1959, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hg.), DzD, IV. Reihe/Bd. 2: 9. Mai bis 10. August 1959, Zweiter Halbband (9.5.–20.6.1959), bearb. von Ernst Deuerlein – Werner John. Frankfurt am Main – Berlin 1971, S. 74–82.

23 Telegramm Bowles an Botschaft in Paris, 28.9.1961, in: FRUS 1961–1963, Vol. XIV: Berlin Crisis 1961–1962. Washington (D.C.) 1993, S. 439–441.

24 Zum Schreiben W. Ulbricht an W. Gomułka, 23.9.1961 siehe Douglas Selva, The End of the Berlin Crisis, 1961–62: New Evidence from the Polish and East German Archives, in: Cold War International History Project Bulletin 11/1998, engl. Zitat S. 219, Nachweis der poln. Quelle S. 228.

25 Günter Bischof – Stefan Karner – Peter Ruggenthaler – Barbara Stelzl-Marx – Gerhard Wettig, Der Wiener Gipfel 1961 und seine Bedeutung für die internationale Politik, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx – Natalja Tomilina – Alexander Tschubarjan et al. (Hg.), Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow. Innsbruck 2011, S. 17–74, hier: S. 63.

Herter-Plan. Allein die Bundesregierung hielt den Anspruch auf die Gesamtregelung aller ausstehenden Fragen über Deutschland bis zum Abschluss einer friedensvertraglichen Regelung aufrecht und machte Sicherheits- und Abrüstungsmaßnahmen zur Bedingung.

Jede weitere Bewegung in der deutschen Frage befand sich somit in einem *Circulus vitiosus*: Als Voraussetzung für Friedensvertragsverhandlungen bestand die Sowjetunion auf die staatliche Anerkennung der DDR, die vonseiten der Bundesregierung grundsätzlich abgelehnt wurde. Voraussetzung für den Abschluss eines Friedensvertrages war aus ihrer Sicht die Wiedervereinigung, zumindest in den Grenzen der beiden deutschen Staaten und Berlins. Zu ihrer Bedingung für die Wiedervereinigung gehörte zudem die Erlangung der Freiheit für die Menschen in der DDR und die Gewährung des Selbstbestimmungsrechts in Form freier Wahlen.

Modifikation der bundesdeutschen Position

Eine veränderte Bewertung erfuhren diese Rechtspositionen aufgrund der Entspannungs- und neuen Ostpolitik in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre. Im Zuge der amerikanisch-sowjetischen Annäherung geriet bereits die Regierung Erhard zusehends unter Druck und in Isolierung, ihre Beziehungen zur Sowjetunion und den anderen Warschauer-Pakt-Staaten zu normalisieren. Daher suchte sie die politische Offensive und erhoffte sich mehr Mitsprache im Entspannungsprozess. In ihrer Friedensnote vom 25. März 1966²⁶ nahm die Bundesregierung ihr 1952 den Westmächten bekundetes Versprechen auf, das Ziel der Wiederherstellung der deutschen Einheit nur mit friedlichen Mitteln zu verfolgen. Sie bot den osteuropäischen Staaten erstmals den Austausch bilateraler Gewaltverzichtsabkommen an. Dieses allgemeine Gewaltverzichtsangebot koppelte sie mit der Bereitschaft, dem Nichtproliferationsvertrag beizutreten und der Schaffung eines internationalen Kontrollsystems zu dessen Überwachung zu akzeptieren. Zudem zeigte die Bundesregierung Interesse an der grundlegenden Verbesserung ihrer Beziehungen zu den mittelosteuropäischen Staaten. Während sie ausdrücklich gegenüber der Tschechoslowakei in der umstrittenen Frage der Gültigkeit des Münchner Abkommens von 1938 „keine territorialen Ansprüche“ erhob, blieb ein Entgegenkommen in der Frage der Nichtanerkennung der Oder-Neiße-Linie als deutsche Ostgrenze vorerst aus.

Gleich zu Beginn der großen Koalition von CDU/CSU und SPD wickelte Egon Bahr, Chef des Planungsstabes des Auswärtigen Amtes, in einem Gespräch mit dem Ersten Sekretär der sowjetischen Botschaft in Bonn, Zacharov, am 9. März 1967 klar von der bisherigen bundesdeutschen Position ab. Er erklärte die Existenz der DDR zu einem Faktum. Im Hinblick auf die Anerkennung der DDR fügte er hinzu, „die BRD-Regierung“ sei „bereit, das zu bestätigen und anzuerkennen. Derzeit würden konkrete Maßnahmen diskutiert, die diese Sichtweise de facto bekräftigen.“ Diese Perspektive war durch keinen of-

²⁶ Wortlaut der Note in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hg.), *DzD*, IV. Reihe/Bd. 12/1, bearb. von Gisela Oberländer. Frankfurt am Main 1981, S. 381–385.

fiziellen Beschluss gedeckt. Zacharov schloss daraus, es werde „offenbar bald eine Position innerhalb der Regierung angenommen, auf die man sich im Wesentlichen schon geeinigt hat, die gemeinsame Arbeit der BRD- und DDR-Regierungen in jenen internationalen Organisationen erlaubt, in denen die BRD vertreten ist.“ Aus Bahrs Sicht schloss eine Gewaltverzichtsverpflichtung „natürlich auch die Grenze an der Oder-Neiße ein“, die zugleich „eine faktische Anerkennung der Oder-Neiße Grenze“ bedeuten würde.²⁷

Dagegen argumentierte Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger gegenüber sowjetischen Journalisten am 16. März 1967 auf der Linie der bundesdeutschen Friedensnote von 1966.²⁸ „Unser juristischer Standpunkt in Bezug auf Ostdeutschland bleibt unverändert“, erklärte er, unterstrich aber die Nichtanwendung von Gewalt, die man „mit jeglicher Art von Garantie“ unterstützen wolle, auch gegenüber der DDR.²⁹ Somit bestand in der großen Koalition keinerlei Konsens.

Im Mai 1967 knüpfte Brežnev gegenüber Vertretern der deutschen Kommunistischen Partei in der Frage der Wiedervereinigung an die Vorstellung aus der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre an. Aus seiner Sicht kann die „Vereinigung über eine Demokratisierung der BRD erfolgen“, sprich: die Bundesrepublik wird ein sozialistischer Staat und vereinigt sich mit der DDR unter Führung der SED. Solange dies nicht möglich sei, trete er „für eine Konföderation“ ein,³⁰ also die Existenz von zwei deutschen Staaten.

Ungeachtet der unterschiedlichen juristischen Beurteilung der Rechtslage ließ sowjetischen Aufzeichnungen zufolge in dem Gespräch mit G. A. Žukov im Oktober 1967 der CDU-Abgeordnete Ernst Majonica die Bereitschaft der Bundesregierung „zu sofortigen Kontakten mit der DDR, darunter mit der Regierung der DDR“ erkennen. Zugleich machte er deutlich, Bonn werde die Oder-Neiße-Linie als Grenze dann anerkennen, wenn die Sowjetunion „die allgemeingültige Grenze mit Polen anerkennt“. Solange es für die sowjetische Seite „jedoch keine allgemeingültige Grenze“ gebe, sei „diese Frage nicht aktuell“.³¹

Im März 1968 reklamierte der SPD-Fraktionsvorsitzende Helmut Schmidt gegenüber sowjetischen Botschaftsvertretern in Bonn die Urheberchaft der Idee für sich, „ein Einverständnis zwischen der BRD und der Sowjetunion über die Nichtanwendung von Gewalt zu erreichen“.³² Dabei lag der Vorschlag eines Austausches von Gewaltverzichtser-

27 RGANI, F. 5, op. 59, d. 360, S. 50–54, Botschaft der UdSSR in der BRD, Diensttagebuch A. D. Zacharov, Aufzeichnung des Gesprächs mit dem zuständigen Mitarbeiter des Außenministeriums der BRD und persönlichen Berater W. Brandts – Egon Bahr, Nr. 163, 9.3.1967.

28 Ebd., F. 5, op. 59, d. 360, S. 73–77, Aufzeichnung Zarodov/Naumov, Gespräch einer Delegation sowjetischer Journalisten mit Kanzler Kiesinger, 23.3.1967.

29 Ebd., F. 5, op. 59, d. 360, S. 50–54, Aufzeichnung Gespräch Zacharov – Bahr, 10.3.1967.

30 Ebd., F. 80, op. 1, d. 569, S. 15–31, Handschriftliche Notizen Brežnevs während des Treffens mit der KPD-Delegation, o. D. [Mai 1967].

31 Ebd., F. 5, op. 59, d. 360, S. 145, Vorlage I. Spiridonov an den Sekretär des Zentralkomitees der KPdSU, M. A. Suslov, Nr. 788, 5.10.1967; ebd., S. 146–158, Aufzeichnung Gespräch Žukov – Majonica, 5.10.1967.

32 Ebd., F. 5, op. 60, d. 475, S. 6–10, Tagebucheintrag A. D. Sacharov, Niederschrift des Gesprächs mit Helmut Schmidt, 28.2.1968.

klärungen bereits seit der bundesdeutschen Friedensnote von 1966 auf dem Tisch. Inzwischen drifteten die Positionen von CDU/CSU und SPD weiter auseinander. Bahr fasste im Oktober 1968 den Abschluss eines Friedensvertrages mit zwei deutschen Staaten ins Auge.³³ Dem hätten die Unionsparteien allerdings nie zugestimmt. Denn im April 1969, ein halbes Jahr vor der Bundestagswahl, bezeichnete Kiesinger die DDR lieber als ein „Gebilde“ denn als einen Staat³⁴ und beharrte damit auf dem alten Rechtsstandpunkt Bonns. Dass allerdings die Hallstein-Doktrin wohl nicht mehr allzu lange aufrechtzuhalten war, ahnten viele.

Verhandlungen über die Rechtspositionen des Moskauer Vertrages

Nach dem Regierungswechsel im Oktober 1969 bezog die neue SPD/FDP-geführte Bundesregierung unter Willy Brandt und Walter Scheel eine modifizierte Rechtsposition durch die De-facto-Anerkennung der DDR. „Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren“, erklärte Brandt in seiner Regierungserklärung, „sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein.“³⁵ Mit dieser Formulierung wurden der Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik und die Hallstein-Doktrin aufgegeben. Im Grunde handelte es sich um eine einseitige Vorleistung, der nun Verhandlungen über ein Gewaltverzichtsabkommen und Beratungen mit der DDR-Regierung folgen sollten. Dass diese zuvorderst mit Moskau zu führen waren, verstand sich von selbst. Parallel dazu sollten die Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin durch Regelungen der Beziehungen entkrampft werden.

Nach Einschätzung des Politbüros des ZK der KPdSU ergaben sich daraus hinsichtlich der Rechtslage Deutschlands verschiedene Konsequenzen: (1) Der bereits zuvor allgemein erklärte Verzicht der Bundesrepublik „auf Gebietsansprüche“ war für die sozialistischen Länder „nur wenig bedeutsam“, da kein völkerrechtlich wirksamer Vertrag mit ihr existierte, der die bestehenden deutschen Grenzen festschrieb. Somit konnte die Bundesregierung unverändert die Existenz Deutschlands in den Grenzen von 1937 behaupten. Erst bei einer vertraglichen Klärung „würde es um das eigentliche Staatsgebiet der BRD gehen, deren Grenzen mit den Pariser Abkommen aus dem Jahre 1953 festgelegt wurden“. (2) Zwei Voraussetzungen mussten für die Aufnahme von Verhandlungen seitens der Bundesregierung erfüllt sein: (a) die bindende Form einer „Erklärung über den Verzicht auf die Ansprüche auf alleinige Vertretung aller Deutschen“ und die „Praxis des Diskriminierens der DDR auf internationaler Ebene durch Absage an die Hallstein-

33 Aufzeichnung Bahr, 1.10.1968, in: AAPD 1968, bearb. von Mechthilde Lindemann – Matthias Peter. München 1999, S. 1280.

34 Rede Kiesinger, 25.5.1969, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 69. Bonn 1969, S. 12663–12666, hier: S. 12663.

35 Regierungserklärung Brandt, 28.10.1969, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 71. Bonn 1969/1970, S. 20–34, hier: S. 21.

Doktrin“ sowie (b) die Bereitschaft der Bundesregierung, „Beziehungen mit der DDR auf der Grundlage des allgemein anerkannten internationalen Rechts zu errichten“.³⁶ Diese Forderung implizierte keineswegs die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten.

Die Anerkennung des Gewaltverzichts durch die Bundesregierung stand für die sowjetische Seite zwar an oberster Stelle ihrer Prioritäten, sollte aber gemäß Verhandlungsdirektive des Politbüros des ZK der KPdSU im Kontext der Anerkennung der bestehenden europäischen Grenzen „einschließlich der Grenze zwischen der DDR und der BRD sowie der Oder-Neiße-Grenze zu einer grundlegenden Frage der Verhandlungen über den Verzicht auf Gewaltanwendung“ werden.³⁷ Zudem sollte sich die Bundesregierung verpflichten, so machte Gromyko gegenüber dem bundesdeutschen Botschafter Helmut Allardt am 23. Dezember 1969 deutlich, keine „Revision der europäischen Grenzen mit anderen Mitteln“ anzustreben und somit faktisch auf ihr Ziel der Wiederherstellung der deutschen Einheit verzichten. Die beiden zentralen deutschlandpolitischen Thesen der Bundesregierung – einerseits „von den besonderen Beziehungen“ zwischen beiden deutschen Staaten, andererseits sie sei „die einzige gesetzliche Regierung in Deutschland“ – wies Gromyko ebenso strikt zurück wie Allardts Forderung, die Sowjetunion müsse im Rahmen der Normalisierung der bilateralen Beziehungen von der Anwendung der Artikel 53 und 107 der UN-Charta absehen.³⁸

In den Verhandlungen mit Bahr am 10. und 17. Februar 1970 drängte Gromyko, im Vertrag zu vereinbaren, dass die Bundesrepublik „an niemanden Gebietsansprüche stelle“ und dies auch in Zukunft nicht tue. Bahr dagegen forderte, einen Bezug zwischen dem Gewaltverzicht und den Viermächte-Rechten für Deutschland als Ganzes herzustellen.³⁹ Zum einen sollten dadurch die Westmächte indirekt eingebunden und der Eindruck eines Einvernehmens unter den Verhandlungspartnern, damit werde die Teilung Deutschlands festgeschrieben, vermieden werden. Zugleich wollte Bahr die Zusage der Sowjetunion, dass „Äußerungen über die Einheit Deutschlands und die auf dieses Ziel ausgerichtete Politik“ keine „Verletzung des Gewaltverzichtsabkommens“ darstelle. Strikt lehnte Gromyko es ab, Bestimmungen über die Wiedervereinigung in das Gewaltverzichtsabkommen aufzunehmen. Daraufhin brachte Bahr die Möglichkeit auf, diese Frage in einem

36 RGANI, F. 3, op. 72, d. 304, S. 3f., Politbürobeschluss (Prot. 147/1) Über die politische Linie und einige praktische Schritte der UdSSR im Zusammenhang mit der Bildung der Regierung von W. Brandt in der BRD, 1.12.1969; ebd., S. 7–38, Beilage: Über die politische Linie und einige praktische Schritte der UdSSR im Zusammenhang mit der Bildung der Regierung von W. Brandt in der BRD, o. D.

37 Ebd., F. 3, op. 72, d. 307, S. 25, 34, Politbürobeschluss (Prot. 148/43) Über die Verhandlungen mit der BRD zur Frage des Verzichts auf die Anwendung von Gewalt, 6.12.1969; ebd., d. 308, S. 27–31, Beilage: Direktiven für die Verhandlungen mit der BRD zum Verzicht auf die Anwendung von Gewalt, o. D.

38 Ebd., F. 5, op. 61, d. 572, S. 278–286, Niederschrift des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Botschafter der BRD in der UdSSR, H. Allardt, 23.12.1969.

39 Ebd., F. 5, op. 62, d. 685, S. 62–70, Protokoll des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Staatssekretär des Bundeskanzleramtes E. Bahr am 10. Februar 1970, 17.2.1970.

Briefwechsel zu behandeln⁴⁰ und schlug dazu einen Text vor.⁴¹ Für inakzeptabel hielt er eine Formulierung, dass die Regulierung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten auch die Position der DDR auf der internationalen Bühne normalisieren werde. Das sah er als eine De-facto-Missachtung der „souveränen DDR“ an. Eine Ausdehnung des Gewaltverzichts auf das Territorium West-Berlin schien dagegen möglich.⁴²

Aufgrund der ersten Sondierungsgespräche beschloss das Politbüro der KPdSU am 23. Februar 1970 hinsichtlich der kontroversen Rechtsfragen die folgenden politischen Richtlinien:⁴³

(1) Territoriale Fragen, Gewaltverzicht, Berlin-Status – Die Bundesregierung habe angeboten, (a) gegenüber niemandem territoriale Ansprüche zu erheben, (b) die in Europa bestehenden Grenzen zu achten und (c) die territoriale Unantastbarkeit der Staaten Europas anzuerkennen. Zudem wollte sie prüfen, ob diese Bestimmungen auch auf das Gebiet und die Grenzen der Stadt, womit die sowjetische Seite nur „Westberlin“ meinte, auszudehnen sei. Zudem wollte sie vertraglich die Gültigkeit der Rechte der Vier Mächte in Berlin, nicht nur in West-Berlin, festschreiben. Eine solche Formulierung lehnte das Politbüro strikt ab, weil damit der Status der Hauptstadt der DDR angezweifelt würde. Es galt vielmehr, den Status quo im Sinne der Unveränderbarkeit der Grenzen, wie sie am 1. Januar 1970 bestanden, „in möglichst konkreter Form“ zu vereinbaren. Die Formulierungen zum Gewaltverzicht sollten sich nach sowjetischer Vorstellung an den Prinzipien der UN-Charta, insbesondere Artikel 2, orientieren und nicht mit den Artikeln 53 und 107 in Verbindung gebracht werden. Wenn es in den Verhandlungen nicht gelänge, den „besonderen Status Westberlins (und nicht von Berlin insgesamt, wie von den Westdeutschen vorgeschlagen)“ durchzusetzen, wollten die Sowjets auf eine Formulierung ausweichen, dass die Regierungen in Bonn und Moskau „die territoriale Frage Westberlins als [einen zu] den dargelegten Prinzipien über die Nichtanwendung von Gewalt zugehörigen Aspekt erörtern.“ Zugleich wurde die „Zugehörigkeit Berlins oder Westberlins zum Rechts-, Wirtschafts- und Finanzsystem“ der Bundesrepublik abgelehnt. Angesichts der Bestrebungen der Westmächte und der Bundesregierung, West-Berlin nicht zu isolieren, aber auch in den Gewaltverzicht mit einzubeziehen und den freien Zugang nach West-

40 Ebd., S. 71–74, Protokoll des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Staatssekretär des Bundeskanzleramtes E. Bahr am 17. Februar 1970, 21.2.1970.

41 Ebd., S. 91–99, Protokoll des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Staatssekretär des Bundeskanzleramtes E. Bahr am 10. März 1970, von Gromyko an die Politbüromitglieder des ZK der KPdSU und die Kandidaten auf Mitgliedschaft im Politbüro des ZK der KPdSU zu versenden, 5.4.1970.

42 Ebd., S. 62–70, Protokoll des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Staatssekretär des Bundeskanzleramtes E. Bahr am 10. Februar 1970, 17.2.1970.

43 Ebd., F. 3, op. 72, d. 322, S. 4, 7–18, Politbürobeschluss (Prot. 156/I), Beilage: Bericht des Außenministeriums der UdSSR Über den Verlauf der sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen über den Verzicht auf die Anwendung von Gewalt und Überlegungen über unsere weitere taktische Linie, 22.2.1970, Vorlage Gromyko an das ZK der KPdSU, 17.2.1970.

Berlin sicherzustellen,⁴⁴ hielten die Sowjets es für besser, die Frage auszuklammern und die territorialen Grenzen der Stadt durch Abkommen unter den Vier Mächten zu erörtern und festzulegen.

(2) Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR im Kontext der Viermächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten – Die bundesdeutschen Vertreter signalisierten Bereitschaft zu einem Gewaltverzichtsabkommen mit der DDR auf der Grundlage von Gleichberechtigung, Nichtdiskriminierung und gegenseitigem Verzicht auf Versuche zu Änderungen der jeweils anderen bestehenden gesellschaftlich-politischen Ordnung, was den Verzicht auf das Alleinvertretungsrecht implizierte. Die Führung der KPdSU erkannte die Modifikationsbereitschaft rechtlicher Positionen der Regierung Brandt und die damit verbundene deutschlandpolitische Haltungsänderung zwar an. Doch zuvor-derst ging es darum, politisch „besondere Beziehungen“ zwischen der Bundesrepublik und der DDR unter dem Begriff „Einheit der Nation“ praktisch „gegenstandslos“ zu machen. Ferner wollten die Sowjets unter allen Umständen einen Hinweis auf die Rechte und Pflichten der Vier Mächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes verhindern. Damit würde indirekt eine Anerkennung dieser Rechte seitens der DDR verbunden sein, die sie stets mit dem Argument in Abrede gestellt hatte, alle Bestimmungen des Potsdamer Abkommens erfüllt zu haben. Als mögliche Kompromissformulierung war vorgesehen, dass „die Sowjetunion ihre Verpflichtungen und Rechte im Einklang mit dem Deutschland betreffenden Viermächteabkommen“ bekräftige. Demgegenüber beharrte Ulbricht gegenüber Gromyko im Februar 1970 darauf, dass aufgrund des Vertrages über die gegenseitigen Beziehungen mit der UdSSR von 1955 und des Vertrages über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit von 1964 für die DDR „keine Rede mehr von den Verantwortlichkeiten der ‚vier Mächte‘ auf dem Staatsgebiet der Republik sein“ könne. Der SED-Führer fügte selbstbewusst hinzu: „Wir werden die Rechte der drei Mächte in Bezug auf die DDR niemals anerkennen. Die Garantien für die Umsetzung des Potsdamer Abkommens nimmt in der Deutschen Demokratischen Republik die Sowjetunion wahr.“⁴⁵

(3) Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik – Eine „international-rechtliche Anerkennung der DDR“ lehnte die Bundesregierung ab. „Jede beliebige Regierung, die einen solchen Schritt unternähme“, hatte Bahr nach sowjetischer Darstellung argumentiert, „würde gestürzt werden“. Das hindere die Bundesrepublik nicht daran, „de facto“ davon auszugehen, „dass die DDR über alle rechtlichen Qualitäten eines souveränen

⁴⁴ Ebd., F. 5, op. 63, d. 622, S. 4f., Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Čebrikov, an das ZK der KPdSU, 11.1.1971; ebd., S. 6–10, Beilage: S. Kondrašev, Wortlaut des übermittelten Schreibens des Auswärtigen Amtes, Die Viermächte-Verhandlungen über Berlin, o. D.

⁴⁵ Ebd., F. 5, op. 62, d. 687, S. 25–39, Aufzeichnung V. G. Makarov, V. A. Koptel'cev, V. N. Smirnov des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Ersten Sekretär des ZK der SED und dem Staatsratsvorsitzenden der DDR, W. Ulbricht, 24.2.1970.

Staates verfügt, die den Rechten jedes beliebigen anderen selbstständigen Staates gleichkommen“. Somit sollte eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR, die nichts anderes als eine Anerkennung der Teilung Deutschlands bedeuten hätte, vermieden werden. Gleichzeitig ließ Gromyko gegenüber Ulbricht im Februar 1970 eine pragmatische Haltung der Sowjets durchblicken. Falls es nicht möglich sein sollte, „von der Regierung Brandt eine direkte Anerkennung der DDR und eine direkte diesbezügliche Erklärung einzufordern“, dann müsste das vereinbart werden, „was sich für die sozialistischen Staaten als vorteilhaft erweisen würde und wozu die BRD bereit wäre“. Moskau war also als Kompromisslinie mit Lösungen einverstanden, „welche die international-rechtliche Lage der DDR de facto stärken und dem Land zu anerkannten Grenzen verhelfen würden, was eines der Hauptmerkmale von Souveränität darstelle“.⁴⁶

(4) Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen – Zwar deuteten die bundesdeutschen Vertreter an, die Bundesregierung werde im Falle einer Normalisierung der Beziehungen den Schritt in Erwägung ziehen, der eine Stärkung der internationalen Position der DDR impliziert hätte. Doch betonten sie zugleich den „besonderen Charakter“ der Beziehungen beider Staaten, „weil sie einer Nation angehörten“. Sie bezogen sich dabei sowohl auf die „Verfassung“ der Bundesrepublik – als auch auf die Verfassung der DDR, die auch nach der Verfassungsänderung von 1968 das Wort Deutschland aufführte. Die sowjetische Seite sah hinter dieser Haltung der bundesdeutschen Unterhändler den Versuch der Bundesregierung, ihren „zersetzenden Einfluss auf die DDR“ zu „konzentrieren“, obwohl sie selbst nicht daran glaubten, damit Erfolg zu haben.

(5) Festlegung der Grenzen in einem deutschen Friedensvertrag – Unverändert blieb die bundesdeutsche Seite bei ihrer Position, dass die endgültige Festlegung der Grenzen nur in einem Friedensvertrag erfolgen könne, was die sowjetischen Gesprächspartner strikt ablehnten. Einerseits blieb die KPdSU-Führung bei ihrer schon 1955 gegenüber Adenauer vertretenen These, die Frage der Grenzen Deutschlands sei im Potsdamer Abkommen geregelt worden; andererseits erkannte sie aber im bundesdeutsch-polnischen Verhältnis einen Klärungsbedarf hinsichtlich der Oder-Neiße-Linie an. Dass die Bundesregierung wirklich zu einer Regelung auch in dieser Frage bereit war, bestätigte sich durch die Information des KGB im April 1970, die wahrscheinlich der Spion des MfS im Bundeskanzleramt, Günter Guillaume geliefert hatte. Demnach wollte Brandt während seines Besuchs beim amerikanischen Präsidenten Richard Nixon wie zuvor gegenüber dem britischen Premierminister Harold Wilson darauf hinwirken, dass die Westmächte ungeachtet ihrer Verantwortung für Deutschland als Ganzes erklärten, die Bundesregierung sei in Abänderung des Pariser Vertrags von 1955 über die Beziehungen zu den drei Westmächten be-

⁴⁶ Ebd., F. 5, op. 62, d. 687, S. 25–39, Aufzeichnung V. G. Makarov, V. A. Koptel'cev, V. N. Smirnov des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Ersten Sekretär des ZK der SED und dem Staatsratsvorsitzenden der DDR, W. Ulbricht, 24.2.1970.

rechtigt, „selbständig Entscheidungen in Fragen, die mit der Anerkennung der deutschen Grenzen verbunden sind, zu treffen“.⁴⁷

(6) Anwendung der Vertragsprinzipien aus dem Moskauer Vertrag auf die Verträge mit Polen und der ČSSR – Die auszuhandelnden Inhalte des Moskauer Vertrages sollten als Grundlage für Verträge der Bundesrepublik mit den anderen osteuropäischen Staaten gelten und um spezifische Aspekte wie mit Polen über die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie und die Nicht-Gültigkeit des Münchner Abkommens von 1938 zwischen dem Deutschen Reich und der Tschechoslowakei ergänzt werden. Auf jeden Fall sollten jedoch solche Verträge einen eigenen „Komplex“ darstellen und nicht mit dem bundesdeutsch-sowjetischen Vertrag verbunden sein. Folglich wollte die sowjetische Seite die im Abkommen zwischen der DDR und Polen 1950 bereits getroffene Grenzregelung der Oder-Neiße-Linie allenfalls nochmals zur Kenntnis nehmen. Denn Ulbricht, aber auch Gomułka drängten darauf, nicht der Gewaltverzicht, sondern „die Frage der endgültigen Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze“ sei für Polen „von lebensnotwendiger Bedeutung“, betonte dieser gegenüber Gromyko am 27. Februar 1970. Polen fordere von der Bundesrepublik nicht die Anerkennung des Görlitzer Abkommens von 1950, weil es keine gemeinsame Grenze mit der Bundesrepublik habe, denn diese „sei nur einer der beiden Rechtsnachfolger des ehemaligen Hitler-Reichs“.⁴⁸ Auch würde Polen nicht die Verletzung der Viermächte-Rechte verlangen, sondern dass die Bundesrepublik „gegenwärtig und zukünftig keine territorialen Ansprüche gegenüber Polen erheben werde, was ‚auch im Falle des Abschlusses eines Friedensvertrages‘ zu gelten habe“. Inakzeptabel sei für Polen eine Formel, „der zufolge man die Oder-Neiße-Grenze bis zu einem Friedensvertrag achten, sodann jedoch erneut einer Revision unterziehen werde“. Gomułka akzeptierte die Viermächte-Rechte in Bezug auf Deutschland als Ganzes auch in der Frage einer „Vereinigung Deutschlands“. Doch diese dürfe nicht „als reine Angelegenheit der Deutschen angesehen werde“, sondern sie „berühre direkt die Interessen Polens und anderer Länder“. Der Ansicht sei bereits Nikita S. Chruščev gewesen. Indirekt reklamierte Gomułka damit in dieser Frage ein Mitspracherecht. Zugleich erinnerte Außenminister Stefan Jędrychowski daran, „dass im Potsdamer Abkommen nichts von der Notwendigkeit einer Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze mittels eines Friedensvertrages stehe, sondern von einer ‚friedlichen Regelung‘ die Rede sei.“⁴⁹ Wegen dieser besonderen Schwierigkeiten, die ebenso die Frage der Gültigkeit des Münchner Abkommens von 1938 im deutsch-tschechoslowakischen Verhältnis betraf, sollten die Lösungen eher Gegenstand der bilateralen Verträge zwischen Bonn und Warschau bzw. Bonn und Prag sein.

47 Ebd., F. 5, op. 62, d. 568, S. 8, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Čebrikov, an das ZK der KPdSU, 10.4.1970.

48 Siehe dazu auch den Beitrag von Wanda Jarząbek in diesem Band.

49 RGANI, F. 5, op. 62, d. 687, S. 9–20, Aufzeichnung des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Ersten Sekretär des ZK der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, W. Gomułka, 27.2.1970.

(7) Verzicht auf Kernwaffen – Da die Bundesregierung den Beitritt zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen unterschrieben, aber noch nicht ratifiziert hatte, sah sie keine Notwendigkeit, diese Frage nochmals gesondert bilateral vertraglich aufzunehmen. Auch die sowjetische Seite war realistisch genug und sah es als „irreal“ an, „davon auszugehen, dass die BRD in der Frage der Kernwaffen zum gegenwärtigen Zeitpunkt Verpflichtungen auf sich nimmt, die über den Vertrag über die Nichtverbreitung hinausgehen“. In dieser Frage herrschte also von Beginn unausgesprochen große Übereinstimmung zwischen beiden Vertragsparteien. Äußerstenfalls war von der Bundesregierung eine Bestätigung zu erwarten, dass sie ihre Verpflichtungen aus dem Nichtverbreitungsvertrag erfüllen werde.

(8) Artikel 53 und 107 der UN-Charta – In Artikel 53 war und ist immer noch aufgrund der Festlegung des Begriffs „Feindstaat“ Deutschland indirekt gemeint, weil es zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Charta zu den Feindstaaten zählte. Zudem unterlagen und unterliegen weiterhin nach Artikel 107 Maßnahmen gegenüber Feindstaaten nicht der Charta und geben damit den Siegermächten gegenüber Deutschland faktisch freie Hand. Die Forderung nach Nichtigkeit dieser beiden Artikel in den Vertrag aufzunehmen, wie Bahr dies gegenüber Gromyko angedeutet hatte,⁵⁰ war für Moskau ebenso „irreal“. Auf alle Fälle wollten sie ihre aus den beiden Artikeln resultierenden Rechte nicht tangiert sehen.

In den Verhandlungen mit der Bundesregierung genoss die sowjetische Führung aufgrund der Berichterstattung des KGB bzw. Andropovs an das Politbüro des ZK der KPdSU den Vorteil, über Bahrs Darstellung der Verhandlungsergebnisse und Einschätzungen der weiteren Verhandlungspositionen an das Auswärtige Amt genau informiert zu sein.⁵¹

Nach dem ersten Treffen von Ministerpräsident Stoph und Bundeskanzler Brandt am 19. März 1970 in Erfurt und vor deren zweiter Begegnung am 21. Mai 1970 in Kassel beschloss das Politbüro des ZK der KPdSU am 14. Mai folgende Leitlinien für die rechtliche Positionierung der SED in den deutsch-deutschen Verhandlungen:⁵²

Zunächst sollten Regelungen über die Beziehungen der beiden Staaten auf der „Grundlage von tatsächlicher Gleichberechtigung, einer Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der jeweils anderen Seite“ erfolgen und eine „Anerkennung der Rechte der

50 Ebd., d. 685, S. 28–40, Protokoll des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Staatssekretär des Bundeskanzleramtes, E. Bahr, am 3. Februar 1970, Ex. Nr. 9, 9.2.1970.

51 Ebd., d. 695, S. 62–81, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Andropov, an das ZK der KPdSU, 5.5.1970.

52 Ebd., F. 3, op. 72, d. 337, S. 4, 6, 79–83, Politbürobeschluss Prot. 163/V Zur Frage der bilateralen Beratungen mit den deutschen Freunden, 14.5.1970, Beilage: Materialien für die Gespräche mit den deutschen Freunden, o. D.

DDR auf der internationalen Bühne gewährleisten“. Das implizierte weitere Forderungen nach Unabhängigkeit und „Aufhebung all jener Gesetze der BRD“, „welche die souveränen Rechte der DDR verletzen“. Die Forderung nach Anerkennung der Souveränität meinte die Aufgabe der Rechtsposition der Bundesregierung mit dem Ziel der Wiedervereinigung und hätte dem Grundgesetzauftrag widersprochen. Dagegen war die „gegenseitige Anerkennung der territorialen Integrität der DDR und der BRD und der Grenze zwischen diesen Staaten“ sowie der Beitritt beider deutschen Staaten zu den Vereinten Nationen sowie „eine Festschreibung des Umstandes“, dass beide Staaten in internationalen Angelegenheiten „einzig für sich selbst sprechen (und nicht einer für den anderen oder im Namen des anderen)“ politisch eher zu realisieren. Denn die De-facto-Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik schloss auch die Hinnahme ein, dass die DDR als souveräner Staat von Drittstaaten, besonders der westlichen Welt, anerkannt werden würde.

Hinsichtlich der Gültigkeit der Viermächte-Vereinbarungen über Deutschland bewegt sich auch die Sowjetunion stets bis an den Rand des politisch Machbaren, um die Eigenständigkeit der DDR in den internationalen Beziehungen herauszustellen. So verwies sie nur darauf, dass die Pariser Verträge von 1954 für die sozialistischen Staaten nicht bindend seien, ohne zu betonen, dass auch in der sowjetischen „Souveränitätserklärung“ für die DDR vom 25. März 1954 Souveränitätseinschränkungen enthalten waren. Gleichwohl argumentierte sie: „Hält man sich strikt an Punkt und Beistrich der Viermächteabkommen, so findet sich darin nichts, was die DDR und die BRD daran hindert, einander gegenseitig jenen Umstand anzuerkennen, der sie tatsächlich ausmacht: Sie sind Subjekte des internationalen Rechts. Indem sie dies de facto verweigert, beruft sich die BRD auf die Pariser Verträge aus dem Jahre 1954, die jedoch den sozialistischen Ländern keinerlei Verpflichtungen auferlegen können.“

Ähnlich argumentierten mit der Deutschlandproblematik befasste sowjetische Wissenschaftler in einem Gutachten für den KGB.⁵³ Aus Sicht der Sowjetunion würde die Einbindung der Bundesrepublik in ein europäisches Sicherheitssystem ein Gegengewicht zu deren NATO-Mitgliedschaft und ihren Verpflichtungen aufgrund der Pariser Verträge bilden. In der Frage der „international-rechtlichen Anerkennung der DDR“ und der „Anerkennung eines neutralen (oder besonderen) Status Westberlins“ würden sich Kompromisse erzielen lassen. Allerdings könne die Sowjetunion kein Interesse haben, dass die Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten und die Berlin-Frage „eine innere Angelegenheit der Deutschen“ seien. Sie sei „an bestimmte, ganz Deutschland betreffende Verpflichtungen gemäß den Potsdamer Abkommen gebunden“ und könne einen Verstoß seitens der beiden deutschen Staaten dagegen nicht zulassen. Denn die Konsequenzen wären fatal. Diplomatische Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR würden die „innerdeutschen Beziehungen automatisch der Kontrolle der Siegermächte entziehen. Die Frage der Wiedervereinigung würde sich zu einer innerdeut-

53 Ebd., F. 5, op. 62, d. 568, S. 19–22, KGB an das ZK der KPdSU, Nr. 1539-M, 3.6.1970.

schen Angelegenheit entwickeln.“ Die Vorteile lägen aufseiten der Bundesrepublik als dem stärkeren Staat, und die Sowjetunion hätte keine Kontrollmöglichkeit mehr über die entstehende Lage. Auf anderem Wege als die Argumentation der Bundesrepublik, aber in der Konsequenz gleich war auch der sowjetischen Führung somit bewusst: Die Bundesrepublik und die anderen westlichen Staaten müssten „Beziehungen mit der DDR auf international-rechtlicher Grundlage herstellen. Die Frage über die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten muss jedoch auf der Grundlage der Potsdamer Abkommen unter Beteiligung der Alliierten und nicht in ‚separater‘ Form gelöst werden. Ein solcher Weg ist auch für die Lösung der Berliner Frage akzeptabel.“ Von der Viermächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes sollte und wollte sich die Sowjetunion trotz öffentlich anderslautenden Bekundungen nicht lossagen.

Im Grunde bestand unter den Vier Mächten insgeheim große Übereinstimmung über die Beibehaltung ihrer Rechte und Verpflichtungen sowohl in Berlin als auch für Deutschland als Ganzes, wie das Politbüro des ZK der KPdSU aus Beratungen der Bonner Viermächte-Botschaftergruppe wusste. Sie dienten für die Westmächte der „Wahrung des besonderen Status Deutschlands und der Notwendigkeit einer endgültigen Lösung der deutschen Frage auf Grundlage einer Zuerkennung des Rechts auf Selbstbestimmung des deutschen Volkes“. Geändert werden könnten die Rechte der Vier Mächte „nur mittels eines Abkommens zwischen eben diesen Mächten“.⁵⁴

Vertreter der Bundesregierung äußerten allerdings schon im Juni 1970 zu dieser Thematik gegenüber dem DDR-Verhandlungsführer Michael Kohl am Rande des Kasseler Treffens Auffassungen, die nur schwerlich mit der offiziell vertretenen Rechtsposition in Einklang standen. So hatte Regierungssprecher Conrad Ahlers offenbar gegenüber Kohl die Bemerkung fallen gelassen: „Im Prinzip sind wir alle, sowohl die DDR als auch die BRD, für eine völkerrechtliche Anerkennung und eine Verbesserung der Beziehungen. Das alles ist nur eine Frage der Zeit“. Botschafter Ulrich Sahn dagegen unterstrich, die Frage der völkerrechtlichen Anerkennung solle „erst am Ende der Verhandlungen und unter der Bedingung, dass eine Übereinkunft in einzelnen Fragen erreicht worden“ sei, entschieden werden. Ahlers widersprach dem und meinte, „die Anerkennung und die gegebenen praktischen Schritte“ sollten „zeitgleich durchgeführt werden“.⁵⁵

Ihre aus der Präambel des Grundgesetzes abgeleitete deutschlandpolitische Rechtsposition vermochte die Bundesregierung zwar nicht im Vertragstext zu verankern. Doch übergab sie bei Unterzeichnung des Moskauer Vertrages⁵⁶ einen „Brief zur deutschen Einheit“, in dem sie ihren Grundsatz festhielt: dass es politisches Ziel der Bundesrepublik sei,

54 Ebd., F. 5, op. 63, d. 622, S. 55, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Čebrikov, an das ZK der KPdSU, 27.2.1971; ebd., S. 56–61, Beilage: S. Kondrašev.

55 Ebd., F. 5, op. 62, d. 496, S. 98–101, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Nr. 1599-11, 11.6.1970, Mitteilung an das ZK der KPdSU, 19212, 12.6.1970.

56 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, 12.8.1970, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hg.), Texte zur Deutschlandpolitik, Bd. 6 (1970). O. O. [Bonn] 1971, S. 93–95.

„auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt“.⁵⁷

Schenkt man den Berichten des KGB Glauben, unterließ allem Anschein nach Sahm diese Rechtsposition, als er bundesdeutscher Botschafter in Moskau wurde. „Er persönlich würde gegen die sofortige völkerrechtliche Anerkennung der DDR keinen Einwand erheben. Seiner Meinung nach werde eine mittelbare Anerkennung der DDR der Bundesregierung keinen Nutzen bringen“, berichtete der KGB dem ZK der KPdSU im Juni 1972. „Die besonderen Beziehungen zwischen der BRD und der DDR“ würden „nur von kurzer Übergangszeit sein, da sich die ‚Bonner Lüge‘ über irgendwelche ‚besonderen Beziehungen‘ schnell überleben werde.“ Sahm soll hinzugefügt haben, beide deutschen Staaten würden sich „in entgegengesetzten Richtungen entwickeln und die Entfremdung zwischen beiden“ werde „stetig zunehmen. Diese Entfremdung werde seiner Meinung nach mit der Zeit bedeutender als die, die gegenwärtig zwischen den Deutschen in Deutschland und der Schweiz besteht.“ Sahm ging demnach „von der Möglichkeit der Koexistenz von Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung aus“ und hielt die Konvergenztheorie „für Utopie“.⁵⁸

Die Auseinandersetzungen über die Ratifizierung des Moskauer Vertrages

Dass die Ratifizierung des Vertrages massiven politischen Widerständen in der Bundesrepublik und seitens der Westmächte begegnen würde, damit rechnete das Politbüro des ZK der KPdSU von Beginn an. So erklärte sich auch das schon vor Vertragsunterzeichnung ausgesprochene Junktim der Bundesregierung, die Ratifizierung von einem befriedigenden Berlin-Abkommen abhängig zu machen. „Es ist nicht ausgeschlossen“, berichtete Andropov am 14. September 1970, „dass die Westmächte versuchen werden, die Verhandlungen zu West-Berlin hinauszuzögern, um die Ratifizierung des Vertrags zwischen der BRD und der UdSSR aufzuschieben und die weitere Entwicklung der ‚Ostpolitik‘ Brandts zu ‚bremsen‘“.⁵⁹

Über die Inhalte der ablehnenden Haltung der CDU/CSU-Opposition, wesentlich von der Arbeitsgruppe der Bundestagsfraktion unter Leitung des Abgeordneten Werner Marx erarbeitet, war das Politbüro in Moskau bestens informiert. In dem Vertrag habe sich die Sowjetunion ihre wichtigsten Ziele rechtlich abgesichert und somit ihren Herrschaftsbereich gestärkt. Insbesondere sei die „Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als Westgrenze Polens nicht mehr rückgängig“ zu machen. Im Abkommen gebe „es keine

57 Brief zur deutschen Einheit, 12.8.1970, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 107, 12.8.1970, S. 1058.

58 RGANI, F. 5, op. 64, d. 581, S. 111f., Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, V. Pirožkov, an das ZK der KPdSU, 22.6.1972.

59 Ebd., F. 5, op. 62, d. 695, S. 98–100, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Andropov, an das ZK der KPdSU, Nr. 2517-A, 14.9.1970.

Punkte, die ein Ende der Teilung Deutschlands sowie die Beseitigung der Demarkationslinien vorsehen oder diese Phänomene grundlegend entschärfen könnten“. Zudem sei das Schicksal West-Berlins ungeklärt.⁶⁰ Mitte Oktober 1970 lag dem Politbüro der Text der Analyse der CDU/CSU-Arbeitsgruppe des Moskauer Vertrages in vollem Umfang vor. Darin wurden schonungslos die Schwächen des Vertrages aus bundesdeutscher Sicht aufgezeigt. Das betraf vor allem folgende Aspekte: (1) Im Gegensatz zu dem vorab bekanntgewordenen „Bahr-Dokument“ enthalte der endgültige Vertragstext „keine wesentlichen Verbesserungen“. (2) Viele verwandte Begriffe wie „Normalisierung der Lage“, „Tatsächliche Situation“, „Sicherheit in Europa“, „Unantastbarkeit der Grenzen“, „territoriale Ganzheit“, „strikte Beachtung der derzeitigen Grenzen“ oder „Nichtvorhandensein von Gebietsansprüchen gegenüber wem auch immer“ ließen unterschiedliche Bedeutungsinhalte zu, die von deutscher und sowjetischer Seite anders interpretiert würden. (3) Darüber hinaus verletze der Vertrag das Recht der Deutschen auf Selbstbestimmung, weil die Bundesregierung dies einseitig erklärt habe, ohne eine Zustimmung der Sowjetunion. Dies rufe politische und rechtliche Zweifel hervor. (4) Der Vertrag nehme „wichtige Inhalte eines Friedensvertrages vorweg und schade damit dem Ziel, als Ergebnis von freien Verhandlungen einen Friedensvertrag für ganz Deutschland abzuschließen“. (5) Mit der „Regulierung der Grenzfrage, die mit der Sowjetunion unter Umgehung Polens erreicht wurde“, habe „die Bundesregierung der Lösung aller anderen Probleme“ Schaden zugefügt. (6) Praktisch habe die Bundesregierung die Hegemonie der Sowjetunion über Ostmittel- und Südosteuropa damit anerkannt. (7) Da nur Artikel 2 der UN-Charta erwähnt wird, nicht jedoch die Artikel 53 und 107, habe die Sowjetunion „auf ihr vermeintliches Recht auf Intervention“ keineswegs verzichtet. (8) Im Hinblick auf den Status Berlins habe die Bundesregierung keine Garantien.⁶¹

Majonica hatte zu dem letzten Punkt gegenüber Botschafter Carapkin die weitgehend einheitliche Position von Bundesregierung und Opposition in vier Punkten präzisiert: (1) Gewährleistet sein müsse der freie Zugang nach West-Berlin, (2) die sowjetische Anerkennung wachsender Verbindungen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik, (3) die Gewährung gleicher „Möglichkeiten und Rechte bezüglich Reisen in die DDR und Besuche in Ost-Berlin“, so wie sie Bundesbürgern zustehe, und (4) die Bundesrepublik müsse das Recht haben, „West-Berlin nach außen zu vertreten“ bzw. müsse die Sowjetunion ihr jene Rechte bestätigen, die die Westmächte der Bundesrepublik diesbezüglich im Zuge der Verhandlungen 1952 zugestanden hätten.⁶²

60 Ebd., F. 5, op. 62, d. 576, S. 123–125, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Čebrikov, an das ZK der KPdSU, Nr. 2526-2, 15.9.1970.

61 Ebd., F. 5, op. 62, d. 576, S. 169–177, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Čebrikov, an das ZK der KPdSU, Nr. 2874-g, 21.10.1970.

62 Ebd., F. 5, op. 62, d. 576, S. 126–129, Botschaft der UdSSR in der BRD, Nr. 210, Aus dem Tagebuch von S. K. Carapkin, Protokoll des Gesprächs mit dem CDU-Bundestagsabgeordneten Ernst Majonica, 9.9.1970.

Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Helmut Kohl schlug einen pragmatischen Ton an, indem er bei der Haltung der Opposition gegenüber dem deutsch-sowjetischen Vertrag „zwischen der faktischen Position der CDU/CSU und jener taktischen Linie, die sie als Oppositionspartei im Kampf gegen die Regierung einzuschlagen habe“, unterschied. „Unser Ziel, sagte Kohl“, so jedenfalls berichtete Carapkin nach Moskau, bestehe „darin, die derzeitige Regierung so rasch wie möglich zu stürzen, um die CDU wieder an die Macht zu bringen, und aus dieser Position gehen wir an jeden praktischen Schritt der Regierungsparteien heran“. Dies bedeute „jedoch nicht, dass wir eine Einigung mit der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Ländern nicht zulassen wollen“. Es würde nur nicht „zu Lasten der bereits erreichten Regulierung der Beziehungen mit den westlichen Verbündeten, vor allem mit Frankreich“, gehen.⁶³

Ungeachtet solcher Einlassung war die Kreml-Spitze genauestens über die drei grundsätzlichen taktischen Varianten, die für die CDU/CSU-Führung der ehemalige Bundesaußenminister Gerhard Schröder erstellt hatte, unterrichtet: (1) Die Verhandlungsergebnisse ablehnen und die Ratifizierung des Vertrages im Deutschen Bundestag verhindern; (2) auf den Kurs der Regierung „umschwenken“, sich mit den geschaffenen Fakten abfinden und auf einige Verbesserungen hoffen, die vielleicht eine völkerrechtliche, aber praktisch keine politische Bedeutung haben, und (3) die weitere Entwicklung kritisch abwarten, stets in der Hoffnung, die Bundesregierung werde darüber stürzen, um dann selbst die Macht zu übernehmen.⁶⁴

Schröder ließ offenbar gezielt die sowjetische Seite wissen, dass in diesem Falle die CDU „die Linie der Normalisierung der Beziehungen mit der Sowjetunion fortsetzen und nicht den Abbruch einer Ratifizierung des Moskauer Vertrages anstreben“ werde. Doch werde sie „im Gegenzug zur Ratifizierung von der Sowjetunion zusätzliche Zugeständnisse“ aushandeln. Konkret war damit gemeint, wenn die sowjetische Seite zustimme, „die Bestimmungen über ‚das Recht der deutschen Nation auf Selbstbestimmung‘ und ‚das Recht des deutschen Volkes auf Wiedervereinigung‘ in irgendeiner Art von offiziellem Dokument fixiert“, werde sich die CDU „rasch an die Ratifizierung des Moskauer Vertrages machen“.⁶⁵

Allerdings schenkte KGB-Chef Andropov solchen Äußerungen wenig Glauben. Gegenüber dem Politbüro wies er darauf hin, Barzel nehme eine realistischere Position ein, indem er das Faktum der Vertragsunterzeichnung hinnehme, während Kohl in möglichen Beziehungen zur DDR „nur eine Grundlage – das sogenannte ‚Recht der Deutschen

63 Ebd., F. 5, op. 62, d. 576, S. 133–138, Botschaft der UdSSR in der BRD, Aus dem Tagebuch von S. K. Carapkin, Protokoll des Gesprächs mit dem stellvertretenden Vorsitzenden der CDU, Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz, Helmut Kohl, 17. September 1970, 5.10.1970.

64 Ebd., F. 5, op. 62, d. 576, S. 178–186, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Čebrikov, an das ZK der KPdSU, Nr. 2873-g, 21.10.1970, mit Beilage: Die CDU/CSU und der Moskauer Vertrag.

65 Ebd., F. 5, op. 62, d. 576, S. 195f., Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Čebrikov, Nr. 3/13-g, 13.11.1970.

auf Selbstbestimmung“ sehe, „dessen Ziel im Endeffekt die Eingliederung der DDR in die BRD darstellt“. ⁶⁶

Die KPdSU-Führung konnte aufgrund dieser Kenntnisse des KGB folglich gezielt operieren, erforderliche Maßnahmen zur indirekten Hilfestellung der Bundesregierung ergreifen und abschätzen, was ihr zugemutet werden konnte und was nicht. Somit herrschte in Moskau durchaus Sorge, der auf der Bundesregierung lastende Druck bei der Ratifizierung des Moskauer Vertrages könne dazu führen, dass Bonn vorübergehend wieder einen schärferen Kurs bei der De-facto-Anerkennung der DDR fahre, bevor ein deutsch-deutsches Abkommen geschlossen wäre. ⁶⁷ Nicht zufällig versicherte daher Kosygin Brandt aufgrund eines Politbüro-Beschlusses vom 22. Dezember 1970, sowjetischerseits werde „alles Erforderliche dafür getan werden, die begonnene große Sache einem erfolgreichen Ende zuzuführen“. ⁶⁸

Das betraf neben der Ratifizierung des Moskauer Vertrags ebenso die laufenden Verhandlungen zwischen Bonn und Ost-Berlin. Dem Politbüro des ZK der KPdSU lagen Ende Dezember 1970 dazu genaue Informationen über die bundesdeutschen Grundprinzipien und Vertragsvorstellungen vor. ⁶⁹ Aufgrund ihrer Position, die DDR nicht völkerrechtlich anzuerkennen, kam nur eine vertragliche Regelung auf Regierungsebene, also ein Regierungsabkommen, in Betracht. Dabei sollten vier Aspekte unverzichtbar sein: (1) die Aufrechterhaltung der besonderen innerdeutschen Beziehungen, (2) eine Klausel über den vorläufigen Charakter des Vertrags mit dem Vorbehalt bis zum Abschluss eines Friedensvertrages, (3) die Aufrechterhaltung der Viermächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes und für Berlin, und (4) einen Bezug auf das Potsdamer Abkommen im Vertrag zu umgehen, um keinerlei Form der Rechtsverbindlichkeit für die Bundesrepublik Deutschland entstehen zu lassen.

Die Unterzeichnung des Viermächte-Abkommens vom 3. September 1971, ⁷⁰ in westlicher Lesart *über* „Berlin“, in sowjetischer Lesart *über* „Westberlin“ ⁷¹, wobei im Vertragstext nur von „dem betreffenden Gebiet“ die Rede ist, erbrachte die von der Bundesregierung geforderte Klärung des Status. Somit lagen aus sowjetischer Sicht nunmehr „keine

66 Ebd., F. 5, op. 62, d. 695, S. 189–191, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Andropov, an das ZK der KPdSU, 17.12.1970.

67 Ebd., F. 5, op. 62, d. 496, S. 114f., Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Čebrikov, an das ZK der KPdSU, Nr. 2839-2, 19.10.1970.

68 Ebd., F. 3, op. 72, d. 398, S. 12, 18 und S. 74, Politbürobeschluss Prot. 186/22 „Über die Antwort von Gen. Kosygin A. N. auf das Schreiben W. Brandts vom 15. Dezember 1970“, 22.12.1970.

69 Ebd., F. 5, op. 62, d. 496, S. 139–142, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Čebrikov, an das ZK der KPdSU, 25.12.1970.

70 Viermächte-Abkommen über Berlin, 3.9.1971, in: Texte zur Deutschlandpolitik. Bd. 8 (1971): Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR/Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der UdSSR, Das Vierseitige Abkommen über Westberlin und seine Realisierung. Dokumente 1971–1977. 2. Aufl. Berlin[–Ost] 1978, S. 371–384.

71 RGANI, F. 3, op. 72, d. 462, S. 4f., 45–63, Politbürobeschluss Prot. 14/III Über das Viermächteabkommen zu Westberlin, 26.8.1971, Beilage: Der Ministerrat der UdSSR, Beschluss, Über das Viermächteabkommen zu Westberlin.

objektiven Hemmnisse“ mehr vor, den Moskauer Vertrag zu ratifizieren. Gleichwohl sah die Kreml-Führung, dass nicht die Regierungskoalition von SPD/FDP, sondern die Haltung der bundesdeutschen Opposition das eigentliche Problem darstellte.⁷² Das kam auch in der Unterredung zwischen Brandt und Brežnev im September 1971 auf der Krim deutlich zum Ausdruck. Brežnev bat den Bundeskanzler um ein offenes Wort, ob dieser vollends von der Ratifizierung des Moskauer Vertrages überzeugt sei oder Zweifel hege, worauf dieser antwortete, es werde im Deutschen Bundestag zwar eine knappe Mehrheit geben, aber er sei von der Zustimmung überzeugt.⁷³

Zusätzlich suchte die KPdSU-Spitze durch Einladung des Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Rainer Barzel, Mitte Dezember 1971 nach Moskau,⁷⁴ ihrerseits Einfluss auszuüben und zur „Schwächung der Position der Ratifizierungsgegner“ beizutragen. Sie gingen davon aus, dass Barzel aufgrund der Gespräche behaupten werde, „mehr als Brandt erreicht zu haben. Dadurch hätte sich seine Position in der Partei, im Land und bei den NATO-Partnern gefestigt. Doch letztendlich sei er ratlos aus Moskau zurückgekehrt“, berichtete Andropov dem Politbüro. Prompt bedankte sich Brandt in einer mündlichen Botschaft bei Brežnev, „dass sich die Lage der Opposition nach den von Barzel in Moskau geführten Gesprächen verkompliziert“ habe.⁷⁵

Noch vor Beginn der Ratifizierungsdebatte über den Moskauer Vertrag und den am 7. Dezember 1970 in Warschau unterzeichneten Vertrag im Deutschen Bundestag setzte Brežnev im Januar 1972 Brandt in zweifacher Weise unter Druck. Zum einen beschloss das Politbüro am 20. Januar die Ratifizierung des Moskauer Vertrages,⁷⁶ zum anderen bat Brežnev in einer mündlichen Mitteilung um Brandts Ansicht, was „man zur Beschleunigung einer praktischen Lösung der Frage der Aufnahme der DDR und der BRD in die UNO unternehmen könnte“.⁷⁷

72 Ebd., F. 80, op. 1, d. 570, S. 134–156, Vorlage Gromyko an Brežnev, Denkschrift zur etwaigen Verwendung für das bevorstehende Treffen mit Brandt, 12.9.1971.

73 Ebd., F. 3, op. 72, d. 476, S. 95, 105, 173–206, Politbürobeschluss Prot. 19/34 Über die Bekanntmachung der führenden Vertreter der Bruderparteien der sozialistischen Länder mit den Aufzeichnungen der Gespräche von Gen. L. I. Brežnev mit W. Brandt, 24.9.1971, Beilage: Aufzeichnungen der Gespräche des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Gen. L. I. Brežnev, mit Bundeskanzler W. Brandt, 16., 17. und 18.9.1971.

74 Ebd., F. 3, op. 72, d. 452, S. 4, 50, Politbürobeschluss 9/XI Über die Einladung des Vorsitzenden der Bundestagsfraktion von CDU/CSU, R. Barzel, in die Sowjetunion, 8.7.1971, Beilage: Weisung an den sowjetischen Botschafter, Bonn.

75 Ebd., F. 80, op. 1, d. 569, S. 129–134, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Andropov, an Genossen L. I. Brežnev, Nr. 3251-A, 24.12.1971, sowie Mündliche Nachricht von W. Brandt an Brežnev, o. D.

76 Ebd., F. 3, op. 72, d. 489, S. 3, 65, 224, 225–227, Politbürobeschluss Prot. 31/108 Zur Frage der Ratifizierung des Vertrages zwischen der UdSSR und der BRD, 20.1.1972; Beilagen: Beschluss des Ministerrats der UdSSR sowie Vertrag zwischen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Bundesrepublik Deutschland.

77 Ebd., F. 80, op. 1, d. 571, S. 4–6, Weisung an J. Andropov, Mündliche Mitteilung von L. Brežnev an W. Brandt, 21.1.1972.

Nicht unkompliziert war in dieser Situation die Behandlung des bevorstehenden 50. Jahrestages der Unterzeichnung des Vertrages von Rapallo am 16. April 1972. Weil gerade dieser Vertrag von den Westmächten und in der Bundesrepublik oftmals „als gegen die westeuropäischen Länder gerichtetes Komplott dargestellt“ werde, argumentierte Gromyko gegenüber dem Politbüro, sei es „keineswegs wünschenswert, den Jahrestag von Rapallo in unseren Veröffentlichungen direkt mit der gegenwärtigen Lage in Europa und mit den aktuellen Tendenzen in der Entwicklung der sowjetisch-westdeutschen Beziehungen“, vor allem dem Moskauer Vertrag, „in Verbindung zu bringen“.⁷⁸ Offenbar wollte die sowjetische Führung den Westen nicht unnötig reizen.

Brandt antwortete Brežnev zu all diesen Punkten seinerseits mit Junktims, dass (1) die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO erst nach Abschluss eines Grundlagenvertrags über die Grundsätze der bilateralen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR bis Ende des Jahres 1972 möglich sei; (2) die Vertragsverhandlungen beider deutscher Staaten über den Transitverkehr bis April 1972 abgeschlossen würden; (3) ein Abkommen über die Erleichterung der Reisebedingungen für die Staatsbürger der Bundesrepublik und der DDR zustande komme; (4) die Sowjetunion das Viermächte-Abkommen über Berlin unterzeichne; und (5) die deutsch-sowjetischen Verhandlungen über einen Handelsvertrag abgeschlossen würden. Informationen des KGB zufolge hätte Brandt der „Vereinigung der westdeutschen Radio- und Fernsehfirmen“, gemeint war wohl die ARD, „empfohlen, die Vorteile der ‚Ostpolitik‘ der westdeutschen Regierung zu propagieren“. Brandt vertraue „in dieser Beziehung auf die Unterstützung der Sowjetunion.“ Überdies versicherte der Bundeskanzler am 17. Februar 1972 in einer Verbalnote mit der Anrede „Hochgeehrter Herr Generalsekretär“ Brežnev, dass die Bundesregierung, obwohl ihre Lage „schwer genug“ bleibe, beabsichtige, die Abstimmung über die Ratifizierung der Verträge Anfang Mai durchzuführen. Zugleich verwies er auf die Drohungen von CDU und CSU, die Verträge vor das Bundesverfassungsgericht zu bringen, „was aber sowieso aussichtslos sein“ werde. „Wir verstehen, dass je früher der Zeitpunkt der Annahme des Beschlusses kommt, desto wütender die Angriffe unserer Gegner werden. Wichtig ist, dass wir streng den gewählten Weg beschreiten und uns nicht beirren lassen.“⁷⁹ Ganz offensichtlich sahen sich Brandt und Brežnev in einem Boot, da sie gemeinsam bemüht waren, die Verträge über die parlamentarischen Hürden in der Bundesrepublik zu bringen.

Über die rechtlichen Argumentationsschwierigkeiten der Bundesregierung gegenüber der Opposition war das Politbüro der KPdSU seit Anfang Februar 1972 vollends im Bilde. Ihr lag dazu die entsprechende Ausarbeitung des Auswärtigen Amts „Rechtliche

78 Ebd., F. 3, op. 72, d. 492, S. 3f., 17f., Politbürobeschluss Prot. 33/VI Über die Begehung des 50. Jahrestages der Unterzeichnung des Vertrages von Rapallo in der sowjetischen Presse, im Radio und Fernsehen, 14.2.1972; Beilage: Vorlage Gromyko an das ZK der KPdSU, 13.2.1972.

79 Ebd., F. 80, op. 1, d. 571, S. 27–32, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, J. Andropov, an Genossen L. I. Brežnev, Nr. 382-A, 17.2.1972, und Verbalnote Brandt an Brežnev, KN 382-A, 17.2.1972.

Argumentation über Probleme des Vertrags zwischen der BRD und Polen“ vor.⁸⁰ Um eine politisch günstige Stimmung in Bonn zu schaffen, erließ das Politbüro der KPdSU über ihren Botschafter in (Ost-)Berlin an Honecker die Weisung, dass „die temporäre Einführung einer für die Zeit der Oster- und Pfingstfeiertage gültigen Erleichterung der Personen- und LKW-Kontrollen im Transitverkehr zwischen Westberlin und der BRD förderlich“ sei.⁸¹ Zudem bot Botschafter Falin „auftragsgemäß“ Brandt in einem Vieraugengespräch am 21. Februar ein weiteres Treffen mit Brežnev an, falls dieser es für nötig halte.⁸²

Mit Argusaugen verfolgte die KPdSU-Spitze jeden Winkelzug in der Ratifizierungsdebatte im Deutschen Bundestag, deren erste Lesung am 23. Februar 1972 begann und sich über drei Tage hinzog. Brandt argumentierte in seinem Bericht zur Lage der Nation für die Ratifizierung.⁸³ Allein durch den Abbau von Spannungen seien bessere Ost-West-Beziehungen und damit für das deutsche Volk insgesamt zu erreichen. Bei seiner Deutschland- und Ostpolitik achte er auf „das Festhalten am Recht auf Selbstbestimmung, die Bewahrung der Nation und vertraglich geregelte Beziehungen zwischen den beiden Staaten“. Die SPD/FDP-Koalition halte das Ziel der nationalen Einheit im Blick. Barzel hingegen warf der Bundesregierung vor, bei den Vertragsverhandlungen habe sie mehr den „baldigen Vertragsabschluss“ im Auge gehabt und weniger die „Entschlossenheit zur Wahrnehmung deutscher Interessen“. Der „Gewaltverzicht“ stehe nur „auf dem Papier“, in Wirklichkeit bleibe an der innerdeutschen Grenze der „Schießbefehl“. Das Vertragswerk sei „unvollständig“ und verbessere den „Kern der Probleme“, nämlich „die Lage der Deutschen“, nicht. Unklar bleibe, ob Moskau das Recht der Deutschen auf Selbstbestimmung als Basis für das Streben nach Einheit der Nation anerkenne. Ohne eine solche Klarheit stimme die Opposition den Verträgen, die in Leistung und Gegenleistung unausgewogen seien, nicht zu: „So nicht!“⁸⁴

Nicht zufällig verabschiedete Ende Februar 1972 das Politbüro des ZK der KPdSU eine umfangreiche Palette propagandistischer Maßnahmen zur Unterstützung der Bundesregierung im Zuge der Ratifizierung.⁸⁵ Angefangen von einer etwaigen Rede

80 Ebd., F. 5, op. 64, d. 581, S. 7–14, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Čebrikov, an das Politbüro des ZK der KPdSU, 7.2.1972, Anlage Krjučkov: Rechtliche Argumentation bei Problemen des Vertrags zwischen der BRD und Polen.

81 Ebd., F. 3, op. 72, d. 493, S. 61, 67, 161, Politbürobeschluss Prot. 34/16 Über einige Maßnahmen zur Mitwirkung bei der Ratifizierung der Verträge der UdSSR und der Volksrepublik Polen mit der BRD, 18.2.1972; Beilage: Entwurf der Weisungen an den sowjetischen Botschafter in Berlin, o. D.

82 Ebd., F. 80, op. 1, d. 571, S. 36–42, Mitteilung V. Falin an L. Brežnev, Nr. 9329 (spez. 311), 22.2.1972, Mitteilung V. Falin über Gespräch mit E. Bahr, spez. Nr. 377, 2.3.1972, und Mitteilung V. Falin an L. Brežnev über Mitteilung W. Brandt an L. Brežnev, spez. Nr. 379, 2.3.1972.

83 Willy Brandt, Bericht zur Lage der Nation, in: Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode 1969, Stenographische Berichte, 171. Sitzung, 23.2.1972, S. 9739–9742.

84 Rede Rainer Barzel, in: Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode 1969, Stenographische Berichte, 171. Sitzung, 23.2.1972, S. 9752–9764, hier: S. 9761f.

85 RGANI, F. 3, op. 69, d. 283, S. 1, Politbürobeschluss Prot. 34/VII der Sitzung des Politbüros, Über in der BRD zu ergreifende Maßnahmen zur Mitwirkung des Landes an der Ratifizierung der Verträge mit der UdSSR und der Volksrepublik Polen im Jahre 1970, 29.2.1972; ebd., S. 2–10, Beilage: Maßnah-

Brežnevs im Fernsehprogramm der ARD über ein Treffen Kosygins mit westdeutschen Journalisten, um die Nützlichkeit wirtschaftlicher und wissenschaftlich-technischer Kooperationsverträge für bundesdeutsche Unternehmen herauszustellen, über ein zeitliches Akkordieren des Ratifizierungsprozesses der Verträge auf bundesdeutscher Seite mit dem des Obersten Sowjet,⁸⁶ dem In-Kraft-Setzen des Viermächte-Abkommens über Berlin bis hin zu staatlich-diplomatischen Aktivitäten wie Besuchen, Einladungen von Geschäftsleuten, gezielter Öffentlichkeitsarbeit für die Ratifizierung vonseiten der sowjetischen Botschaft in Bonn und Reiseerleichterungen im deutsch-deutschen respektive innerdeutschen Besucherverkehr. Dabei sollte jedoch eine Diskussion über die „nationale Frage“ und die „Wiederherstellung der Einheit Deutschlands“ unter allen Umständen vermieden und die Sprachregelung gegenüber Forderungen der CDU/CSU-Opposition verschärft werden. Falin erhielt die Weisung, den Vorwurf der Unionsparteien an die Regierung Brandt/Scheel, sie hätte „der Sowjetunion gewaltige und noch dazu unausgeglichene Zugeständnisse gemacht, indem sie sich auf die Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen eingelassen hätte“, zurückzuweisen und solche Behauptungen als „Betrug am Volk“ hinzustellen. „Die Frage nach den Grenzen wurde im Laufe der Ereignisse und Nachkriegsentwicklung in Europa geklärt“, sollte weiterhin die sowjetische Lesart sein.⁸⁷

Brandt spielte in allen Belangen eng mit der Kreml-Führung zusammen und bestellte sich nach Beginn der Ratifizierungsdebatte auf vertraulichem Kanal in Moskau propagandistische Unterstützung. Am 2. März wollte er zunächst „das Junktimieren“ des in Kraft tretenden Viermächte-Abkommens und des Moskauer Vertrages „sicherstellen“.⁸⁸ Am 9. März informierte Andropov das Politbüro darüber, dass Brandt – neben den Erleichterungen im Reiseverkehr über Ostern und Pfingsten 1972 – vier Maßnahmen für nützlich halte: (1) „wenn die UdSSR offiziell (etwa in einer Mitteilung der TASS) die Behauptung der Opposition entkräften würde, der zufolge der russische und der deutsche Text des Moskauer Vertrages nicht identisch seien“; (2) eine gemischte sowjetisch-bundesdeutsche Kommission für Wirtschaftsfragen ihr erstes Treffen während der Messe in Hannover abhielte; (3) am Tage vor dem Messebeginn ein Gespräch Kosygins mit westdeutschen Journalisten über die Perspektiven der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in

menplan mit dem Ziel einer Mitwirkung der BRD bei der Ratifizierung der Verträge mit der UdSSR (12. August 1970) und der Volksrepublik Polen (7. Dezember 1970), zu Nr. 206/GS, 6-sk, Mb-597/gs, 3.2.72.

86 Ebd., F. 3, op. 72, d. 495, S. 3, 14, Politbürobeschluss Prot. 35/XIX Über die Informierung des Außenministeriums der BRD bezüglich des Prozederes der Ratifizierung des Vertrages zwischen der UdSSR und der BRD vom 12. August 1970, 9.3.1972; ebd., S. 153f., Beilage: Zu Punkt XIX des Prot. Nr. 35, Weisung an den sowjetischen Botschafter.

87 Ebd., F. 80, op. 1, d. 571, S. 49–53, Weisung an den sowjetischen Botschafter, Bonn, Prot. 35/XVIII, 9.3.1972.

88 Ebd., F. 80, op. 1, d. 571, S. 36–42, Mitteilung V. Falin an L. Brežnev, Nr. 9329 (spez. 311), 22.2.1972, Mitteilung V. Falin über Gespräch mit E. Bahr, spez. Nr. 377, 2.3.1972, und Mitteilung V. Falin an L. Brežnev über Mitteilung W. Brandt an L. Brežnev, spez. Nr. 379, 2.3.1972.

Moskau stattfände, und (4) es in den letzten Apriltagen einen Auftritt Brežnëvs im deutschen Fernsehen gäbe.⁸⁹

Entgegenkommen signalisierte das Politbüro der KPdSU auch in der umstrittenen Forderung der Bundesregierung, in bilateralen Verträgen wie dem geplanten Handelsabkommen die Geltung für West-Berlin aufzunehmen. Statt der Formulierung „Westsektoren Berlins“ war sie auch mit der Bezeichnung „Berlin (West)“ einverstanden, wollte jedoch nicht die Bezeichnung „Land Berlin“ akzeptieren, da diese gegen das Viermächte-Abkommen und „die souveränen Rechte der DDR in Bezug auf ihre Hauptstadt“ verstoße.⁹⁰ Das Politbüro des ZK der KPdSU beschloss, Honecker solle eine ähnliche Lösung für den Transitvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR akzeptieren, allerdings darauf achten, dass die „Ausweitung des Transportvertrages auf Westberlin nicht die Abkommen zwischen der DDR und dem Senat über Reisen und Besuche von Westberlinern in der DDR und den gegenwärtigen Status der Eisenbahn- und Schiffsverbindungen in Westberlin verletzen dürfe“.⁹¹ Moskau brachte damit die eigene Interessenlage mit jener der DDR und der bundesdeutschen Seite in Einklang und hielt somit die Fäden in der Hand.

Als am 24. April 1972 die CDU/CSU-Bundestagfraktion angesichts der parlamentarischen Pattsituation durch den Fraktionswechsel einiger Abgeordneter mit einem konstruktiven Misstrauensvotum gegen Brandt den Sturz der Regierung herbeizuführen suchte, Barzel jedoch bei der Abstimmung wegen einiger bestochener Abgeordneter wider Erwarten nicht genug Stimmen erhielt, verblieb Brandt im Amt des Bundeskanzlers. Wiederum sprang Moskau Brandt zur Seite. Das Ganze sei „ein politisches Vabanquespiel“ der Opposition, sollte Falin den Kanzler „schnellstens“ wissen lassen, die sich davon einen „vorteilhaften Ausgang eventueller, vorgezogener Bundestagswahlen“ verspreche. Dabei schlug Moskau geradezu martialische Töne an. „Von der Schwäche der Positionen der Christdemokraten zeugen auch die Abenteuerlust, die Prinzipienlosigkeit und die Unsauberkeit bei den Vorgehensweisen, die sie nun im Kampf gegen die Regierung an den Tag legen.“ Die Kreml-Herren fürchteten nichts mehr als das Scheitern der Ratifizierung und forderten deshalb auch in Washington „energischere Unterstützung seitens Präsident Nixons in der Sache der Ratifizierung der Verträge“.⁹²

89 Ebd., F. 80, op. 1, d. 571, S. 43–46, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, J. Andropov, an das ZK der KPdSU, Nr. 585-A, 9.3.1972.

90 Ebd., F. 3, op. 72, d. 498, S. 53, 57, Politbürobeschluss Prot. 37/17 Über die Weisungen an den sowjetischen Botschafter in Bonn zur Frage der Ausweitung des Handels- und Wirtschaftsabkommens zwischen der UdSSR und der BRD auf Westberlin und die Einbeziehung Westberlins in den Tätigkeitsbereich der gemischten sowjetisch-westdeutschen Wirtschaftskommission, 24.3.1972; ebd., S. 166f., Beilage: Zu Punkt 17 des Prot. Nr. 37, Weisung an den sowjetischen Botschafter.

91 Ebd., F. 3, op. 72, d. 503, S. 41, 46, Politbürobeschluss Prot. 42/26 Über die Weisungen an den sowjetischen Botschafter in Berlin im Zusammenhang mit den Verhandlungen zwischen der DDR und der BRD, 22.4.1972; ebd., S. 78f., Beilage: Zu Punkt 26 des Prot. Nr. 42, Weisung an den sowjetischen Botschafter.

92 Ebd., F. 80, op. 1, d. 571, S. 74f., Weisung an den sowjetischen Botschafter, Bonn, Prot. 43/19, 26.4.1972, und Prot. 43/81, 30.04.1972. Siehe dazu auch den Beitrag von Vladimir Pechatnov in diesem Band.

Gleichzeitig war das Politbüro Anfang Mai bestrebt, Barzels Behauptung, die Sowjets hätten zugesagt, einzelne Bestimmungen im Kontext des Moskauer Vertrages durch Notenaustausch zu präzisieren, als „grobe Verfälschung der sowjetischen Position“ darzustellen. Sie entsprächen nicht dem, „was ihm tatsächlich in Moskau gesagt wurde“. Allerdings sollte Falin dem Oppositionsführer bestätigen, es gebe „keinerlei Einwände gegen die Hinweise der westdeutschen Seite“ und es existierten auch „keinerlei Geheimabmachungen“ zum Moskauer Vertrag.⁹³ Um eine Regierungsmehrheit zu sichern, verständigten sich Brandt und Barzel auf eine „gemeinsame Entschließung“, die es einigen CDU/CSU-Abgeordneten erleichtern sollte, durch ihre Stimmenthaltung die Verträge im Bundestag passieren zu lassen. Über den vertraulichen Kanal von Bahr zu Kervorkov ließ Brandt dem Generalsekretär des ZK der KPdSU am 9. Mai mitteilen, diese „Bundestagserklärung“ sei „ein taktisches Mittel im Kampf um die Ratifizierung der Verträge“. Sie besitze „formalen Charakter“ und sei, da sie einseitig abgegeben werde, „für die UdSSR in keinerlei Hinsicht verpflichtend“. Damit unterminierte der Kanzler selbst den politischen Wert der Erklärung, noch bevor sie offiziell verabschiedet worden war. „Die Erklärung wird man vergessen, aber die ratifizierten Verträge wird es für lange Zeit geben.“⁹⁴ Alle politischen Mittel waren recht, nur um die Ratifizierung sicherzustellen. Die Bundesregierung stellte damit für die sowjetische Seite ihre Glaubwürdigkeit, mit der sie der deutschen Öffentlichkeit gegenüber vorgab, ihre deutschlandpolitischen Ziele zu verfolgen, selbst infrage. Denn in der Bundestagserklärung wurde nicht allein die Verpflichtung zum Gewaltverzicht als Kern der Ostverträge festgeschrieben, sondern auch, dass die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands dem abzuschließenden Friedensvertrag vorbehalten bleibe.

Verständlicherweise ließ Brežnev umgehend Brandt ausrichten, natürlich gehe man in Moskau davon aus, „dass für beide Seiten nicht einseitige Erklärungen verpflichtend sein werden, sondern vielmehr und einzig ein Vertrag“. Folglich schloss er sich der von Brandt „geäußerten Sichtweise, wonach die Erklärung des Bundestages bloß ein taktisches Mittel im Kampf um die Ratifizierung des Vertrages sei, sie formalen Charakter trage und – da einseitig – die Sowjetunion zu nichts verpflichte, mit Verständnis“ an.⁹⁵ Außerdem erhielt Falin die strikte Anweisung des Politbüros des ZK der KPdSU, bei der Entgegennahme der Erklärung „auf gar keinen Fall irgendeinen Grund dafür“ zu liefern, „dass die westdeutsche Seite eine Äußerung tätigen könnte, wonach wir uns in irgendeiner Weise mit dem Inhalt dieser Erklärung oder mit einer Interpretation, die teils dem Moskauer Vertrag entsprechen könnte, solidarisch zeigen würden.“⁹⁶

93 Ebd., F. 3, op. 72, d. 504, S. 113, 136, 404f., Politbürobeschluss Prot. 43/115 Über die Weisungen an den sowjetischen Botschafter in Bonn im Zusammenhang mit dem Gespräch mit Kanzler Brandt, 4.5.1972, Beilage: Zu Punkt 115 des Prot. Nr. 43, Weisung an den sowjetischen Botschafter.

94 Ebd., F. 80, op. 1, d. 571, S. 76–79, „Fadejkin, Mitteilung Nr. 1281, Übergabe des Telegramms von Genossen Kevorkov, Nr. 28575“, 10.5.1972.

95 Ebd., F. 80, op. 1, d. 571, S. 80f., Weisung an den sowjetischen Botschafter, Bonn, Prot. 45/2, 11.5.1972.

96 Ebd., F. 3, op. 69, d. 359, S. 111f., Politbürobeschluss Prot. 45/39 Über die an den sowjetischen Botschaf-

Am 17. Mai 1972 stimmte der Deutsche Bundestag dem Ratifizierungsgesetz über die Ostverträge aufgrund der weitestgehenden Enthaltung der CDU/CSU-Abgeordneten zu. Versuche Scheels, nun in der Ratifikationsurkunde des Moskauer Vertrages einen Hinweis auf den Brief zur deutschen Einheit vom 12. August 1970 aufzunehmen, wies das Politbüro der KPdSU „entschieden zurück“.⁹⁷ Zudem legte es auf die zeitgleiche Hinterlegung der Ratifikationsurkunde mit dem Viermächte-Abkommen Wert, dem am 27. Mai die Zustimmung erteilt wurde.⁹⁸ Das ließ Brežnev den Kanzler wissen und bat ihn zugleich, „unmittelbaren Einfluss“ auszuüben, „diese künstlichen – offenbar durch diplomatische Behörden – erzeugten Schwierigkeiten mit den Ratifizierungsurkunden der BRD zu beheben“.⁹⁹ Die Verträge traten dann am 3. Juni 1972 in Kraft.

Nunmehr drängte Brežnev Brandt, die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen in Gang zu setzen,¹⁰⁰ um die internationale Reputation der DDR weiter zu manifestieren. Vor dem Hintergrund vorzeitiger Neuwahlen zum Deutschen Bundestag im November 1972 baute Brandt weitere Junktims auf, indem er eine Verkomplizierung der bilateralen Beziehungen sah, wenn die SED-Führung sich mit der Absicht durchsetze, zuerst die Aufnahme beider deutschen Staaten in die UNO zu vollziehen, anschließend Botschafter zwischen Bundesrepublik und der DDR zu akkreditieren und dann erst den Abschluss eines Grundlagenvertrags und die Regelung praktischer Fragen in den Beziehungen vorzunehmen. Überdies lockte Brandt mit dem Abschluss noch weiterer bilateraler Verträge mit Moskau vor den Wahlen.¹⁰¹

ter zu erteilenden Weisungen im Zusammenhang mit dem Entwurf einer Erklärung des Bundestags der BRD, 14.5.1972, Beilage: Zu Punkt 39 des Prot. Nr. 45, Weisung an den sowjetischen Botschafter.

97 Ebd., F. 3, op. 72, d. 509, S. 8, 11, 138, Politbürobeschluss Prot. 48/17 Über die Weisungen an den sowjetischen Botschafter in Bonn im Zusammenhang mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden des Vertrages zwischen der UdSSR und der DDR vom 12. August 1970, 27.5.1972, Beilage: Zu Punkt 17 des Prot. Nr. 48, Weisung an den sowjetischen Botschafter, Bonn.

98 Ebd., F. 3, op. 72, d. 509, S. 8, 11f., 139, Politbürobeschluss Prot. 48/18 Über die Unterzeichnung des Schlussprotokolls des Viermächteabkommens zu Westberlin und den Austausch der Ratifikationsurkunden des Vertrages zwischen der UdSSR und der BRD, 27.5.1972, Beilage: Zu Punkt 18 des Prot. Nr. 48, Weisung an den sowjetischen Botschafter, Bonn.

99 Ebd., F. 3, op. 72, d. 510, S. 25, 30, 60f., Politbürobeschluss Prot. 49/19 Über die Weisungen an den sowjetischen Botschafter in der BRD zur Frage des Austausches der Ratifikationsurkunden des Moskauer Vertrages, 30.5.1972, Beilage: Zu Punkt 19 des Prot. Nr. 49, Weisung an den sowjetischen Botschafter, Bonn.

100 Ebd., F. 3, op. 72, d. 511, S. 13, 20, 107, Politbürobeschluss Prot. 50/25 Über den Entwurf des Antwortbriefs von Gen. L. I. Brežnev an den Kanzler der BRD, W. Brandt, und über die Weisungen an den sowjetischen Botschafter in Bonn, 3.6.1972, Beilage: Zu Punkt 25 des Prot. Nr. 50, Schreiben und Weisung an den sowjetischen Botschafter, Bonn.

101 Ebd., F. 80, op. 1, d. 572, S. 9–11, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, J. Andropov, an das ZK der KPdSU, Nr. 1890-A, 11.7.1972.

Grundlagenvertrag, UNO-Beitritt und Prager Abkommen

Nach den beiden Treffen von Brandt und Stoph in Erfurt und Kassel kam im November 1970 der Meinungsaustausch zwischen Bonn und Ost-Berlin nur schleppend voran, weil die Probleme der Ratifizierung des Moskauer Vertrages im Deutschen Bundestag alles überschatteten. Der am 26. Mai 1972 unterzeichnete Verkehrsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR war der erste Staatsvertrag beider deutscher Staaten miteinander und bedurfte ebenso der Ratifizierung. Parallel dazu verliefen zwischen Bahr und dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Michael Kohl, Erörterungen über einen Grundlagenvertrag, der die Beziehungen regeln sollte.¹⁰² Bevor Kohl am 16. August 1972 den Entwurf der DDR-Regierung in die Verhandlungen einbrachte, hatte das Politbüro des ZK der KPdSU im März 1972 Kenntnis von Überlegungen aufseiten der Bundesregierung erlangt. So berichtete der KGB über ein Memorandum des Presse- und Informationsamtes über mögliche Wege zur Normalisierung der Beziehungen zur DDR von Anfang Februar, das Brandt nach privaten Informationen von Conrad Ahlers in den „Erwägungen grundsätzlich gebilligt habe“. Demnach schien es diesem engen Kreis des Kanzlers „fast unvorstellbar, dass die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten auf der Grundlage der Einheit der Nation oder der offiziellen Erklärung, dass die BRD und die DDR nicht Ausland füreinander sind, geregelt werden“ könnten. Befürchtet werde, diese „gegenwärtigen Grundsätze der Bundesregierung“ könnten „die Position der DDR in ihrem Kampf um internationale Anerkennung stärken“, zumal die Anerkennung der DDR unvermeidbar sei. Solche Einschätzungen spielten der Kreml-Führung natürlich in die Hände.¹⁰³

Im August 1972 verabschiedete das Politbüro die weiterhin zu ergreifenden Maßnahmen bei drei noch laufenden Verhandlungen: über den Grundlagenvertrag, die Aufnahme beider deutscher Staaten in die UNO und über den deutsch-tschechoslowakischen Vertrag.

Der Kreml bestand gegenüber der SED-Führung darauf, die DDR solle in den Verhandlungen über den Abschluss des Vertrages mit der Bundesrepublik Deutschland sicherstellen, dass die Prinzipien der „Gleichberechtigung, Nichtdiskriminierung, Achtung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit beider Staaten u. Ä.“ vertraglich anerkannt werden. In den Verhandlungen selbst wurden alle wesentlichen Schritte der SED-Führung mit der KPdSU abgestimmt. Dabei hatte Brežnev allerdings stets im Auge, die Position Brandts nicht zu gefährden. Es war auch für Moskau eine Gratwanderung, einerseits die staatliche Anerkennung der DDR soweit wie möglich voranzubringen, andererseits nicht

102 Verhandlungsprotokolle und Unterlagen in: Bundesministerium des Innern und vom Bundesarchiv (Hg.), DzD, VI. Reihe/Bd. 2. 1. Januar 1971 bis 31. Dezember 1972: Die Bahr-Kohl-Gespräche 1970–1973, bearb. von Hanns Jürgen Küsters – Monika Kaiser – Hans-Heinrich Jansen – Daniel Hofmann. München 2004.

103 RGANI, F. 5, op. 64, d. 581, S. 49–56, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Pirožkov, an ZK der KPdSU, 16.3.1972.

die Position der Regierung Brandt so stark zu gefährden, dass sie dem Druck der CDU/CSU-Opposition nicht mehr standhielt, was zu einer kontraproduktiven Entwicklung führen würde, nämlich der Regierungsübernahme durch die Unionsparteien. Deutlich wurde dies unter anderem bei der Frage, auf welcher politischen Rangebene der Grundlagenvertrag unterzeichnet werden sollte. Ost-Berlin und Moskau strebten die höchste zu vereinbarende Ebene, möglichst durch die Außenminister der beiden deutschen Staaten, an. Das Politbüro beschloss, Honecker das mitzuteilen.¹⁰⁴ Dadurch würde die staatliche Eigenständigkeit der DDR gegenüber der Bundesrepublik unterstrichen. Bahr war anscheinend dazu bereit. Doch die Befürworter des besonderen Charakters der deutsch-deutschen Beziehungen wollten gerade diesen Anschein vermeiden.

Aus sowjetischer Sicht standen drei rechtliche Aspekte im Mittelpunkt: (1) Das Wort „Friedensvertrag“ sollte weder direkt noch indirekt Eingang in den Vertragstext finden. Jede diesbezügliche Erwähnung könnte die bundesdeutsche Seite dahingehend interpretieren, „dass die Beschlüsse zu territorialen Fragen, die in den Verträgen der BRD mit der UdSSR und der Volksrepublik Polen beinhaltet sind, vorläufigen Charakters sind und einzig den Modus Vivendi abbilden“. Das lag nicht im Interesse Moskaus, der DDR oder der anderen sozialistischen Staaten. (2) Die KPdSU bekräftigte ihrerseits gegenüber der SED, dass eine „Vereinigung“ respektive Wiedervereinigung Deutschlands nur unter den beschlossenen sozialistischen Vorzeichen in Betracht käme. Dies betraf „verständlicherweise auch mögliche einseitige Schritte der BRD“. Zumal „seitens der DDR keine Absicht“ bestehe, „den Westdeutschen diesbezügliche Schritte nahezulegen“. (3) In der Frage einer eigenen Staatsbürgerschaft für die Bewohner der DDR, die von der SED gefordert wurde, empfahl Moskau „den deutschen Freunden“ in (Ost-)Berlin, diese Frage aus dem Vertrag herauszunehmen. Diese Frage vertraglich zu regeln, war für die Bundesregierung wegen des Wiedervereinigungspostulats unannehmbar, lag aber auch nicht im Interesse der KPdSU, weil folglich die Eigenstaatlichkeit der DDR über Gebühr herausgestellt würde. Daher beschränkte sich die KPdSU-Führung auf den Ratschlag an die SED: „Die Haltung der BRD in dieser Frage spiegelt sich sichtbar in der von ihr verfassten, so genannten gesamtdeutschen Konzeption wider und zielt auf eine Schwächung der Rechte der DDR als selbstständiger Staat ab.“¹⁰⁵ Einmal mehr versteckte Moskau gegenüber der DDR eigene Interessen hinter der ihr insgeheim willkommenen Haltung der Bundesregierung.

Bahr hingegen verteidigte gegenüber Brežnev am 10. Oktober 1972 die Haltung der Bundesregierung. Diese hätte „die Teilung auf zwei Staaten anerkannt“, sei aber „nicht

¹⁰⁴Ebd., F. 3, op. 69, d. 462, S. 105 Politbürobeschluss Prot. 64/57 Über die an den sowjetischen Botschafter zu erteilenden Weisungen zur Frage der Ebene der Unterzeichnung des Vertrages zwischen der DDR und der BRD, 5.10.1972; ebd., S. 106f., Beilage: Zu Punkt 57 des Prot. Nr. 64, Weisung an den sowjetischen Botschafter, Berlin.

¹⁰⁵Ebd., F. 3, op. 69, d. 464, S. 66, Politbürobeschluss Prot. 64/82 Über die Antwort an die deutschen Freunde im Zusammenhang mit den Verhandlungen der DDR mit der BRD, 10.10.1972; ebd., S. 67f., Beilage: Zu Punkt 82 des Prot. Nr. 64, Weisung an den sowjetischen Botschafter, Berlin.

auch noch in der Lage, eine Aufteilung auf zwei Nationen anzuerkennen“. Auch gebe es keinen Friedensvertrag, und deshalb gebe es die Viermächte-Rechte und -Verantwortung, die in dem Grundlagenvertrag erwähnt werden müssten. Brežnev bestätigte, bei Unterzeichnung des Moskauer Vertrages und beim Treffen mit Brandt sei „nicht über den Friedensvertrag gesprochen“ worden, auch hätten beide nicht „einander schweigend zu verstehen gegeben, dass der Moskauer Vertrag einen Friedensvertrag ersetzt“. Bahr meinte, man habe zwar die Frage des Friedensvertrages im Moskauer Vertrag umgehen können, weil die Sowjetunion nur eine der Vier Mächte sei, aber im Vertrag der beiden deutschen Staaten sei dies nicht möglich. Schließlich räumte er ein, jedenfalls müsse aber „klar sein, dass wir einen Vertrag mit der DDR unter den Bedingungen des Fehlens eines Friedensvertrages abschließen“. Brežnevs Erwiderung, dann bekomme der Moskauer Vertrag einen „gewissen temporären Charakter“, und man könne den Vertrag ohne Berufung auf den Friedensvertrag und die Nation abschließen, entgegnete Bahr, dann sei es besser, den Grundlagenvertrag erst nach den Bundestagswahlen abzuschließen. Man müsse Fragen, „die gegenwärtig unmöglich zu lösen“ seien, eben ausklammern. Zudem machte er den Beitritt der Bundesrepublik und der DDR zur UNO von der Ausarbeitung einer Erklärung der Vier Mächte zu ihren Rechten und ihrer Verantwortung abhängig.¹⁰⁶

Hinsichtlich der Erwähnung der „Wiedervereinigung“ im Grundlagenvertrag beschloss das Politbüro des ZK der KPdSU am 22. Oktober 1972, Honecker drei Formulierungsvorschläge zur Lösung des Problems im Sinne einer allgemein gehaltenen Umschreibung der Auffassungsunterschiede zukommen zu lassen. In der Präambel sollte es entweder heißen: „Ausgehend von den historischen Bedingungen und ungeachtet der unterschiedlichen Sichtweisen auf diese“ oder „Ungeachtet der bestehenden Unterschiede in den Ansichten zu einigen prinzipiellen politischen Fragen“ oder, falls diese beiden Varianten nicht durchzusetzen seien, „Im Bewusstsein, dass die Unvereinbarkeit ihrer gesellschaftlichen Systeme einer Wiedervereinigung im Wege steht“. Unwohl fühlte man sich bei der Formulierung des späteren Artikels 9, „wonach dieser keine internationalen Verträge, darunter auch das Viermächteabkommen, verletze“, weil dies der Bundesregierung „bei der Erörterung des Vertrages in den legislativen Organen erheblichen Spielraum“ einräume.¹⁰⁷

Der positive Ausgang der Bundestagswahlen für die SPD/FDP-Koalition am 19. November 1972 wurde in Moskau und Ost-Berlin mit Erleichterung aufgenommen, zumal Brandt dafür die Ostpolitik verantwortlich machte.¹⁰⁸ Zugleich war der Abschluss

106 Ebd., F. 80, op. 1, d. 572, S. 105–125, Aufzeichnung A. Blatov, V. Smirnov, Gespräch von Genossen L. I. Brežnev mit dem Staatssekretär des Bundeskanzleramtes der BRD, E. Bahr, 10.10.1972.

107 Ebd., F. 3, op. 69, d. 473, S. 2f., Politbürobeschluss Prot. 65/74 Über die Antwort an die deutschen Freunde im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den Abschluss eines Vertrages zwischen der DDR und der BRD über die Grundlagen der Beziehungen, 22.10.1972, Beilage: Zu Punkt 74 des Prot. Nr. 65, Weisung an den sowjetischen Botschafter, Berlin.

108 Ebd., F. 80, op. 1, d. 572, S. 97–100, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, J. Andropov, an das ZK der KPdSU, Nr. 2954-A, 28.11.1972.

der Verhandlungen über den Grundlagenvertrag in greifbare Nähe gerückt. In dem am 21. Dezember 1972 unterzeichneten Vertrag wurde schließlich nur in der Präambel konstatiert, dass die geschlossene Vereinbarung „unbeschadet der unterschiedlichen Auffassungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu grundsätzlichen Fragen, darunter zur nationalen Frage“ getroffen werde. Zudem stimmten beide Vertragspartner in Artikel 9 „darin überein, daß durch diesen Vertrag die von ihnen früher abgeschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen und mehrseitigen internationalen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt werden.“

Schwieriger stellte sich das Problem dar, wie sich Moskau im Rahmen der Viermächte-Gespräche zur Frage der gemeinsamen Verantwortung für Deutschland als Ganzes mit Blick auf den geplanten Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zu den Vereinten Nationen positioniert und die Viermächte-Rechte möglicherweise in schriftlicher Form nochmals bestätigt. Das befürworteten die drei Westmächte und die Bundesregierung. Im August 1972 wurde in Moskau befürchtet, eine solche erneute Manifestation der „Viermächteverantwortlichkeiten“ könnte von westlicher Seite „zu einem ernsthaften Hindernis“ sowohl für den Beitritt als auch für die weitere Normalisierung der Beziehungen stilisiert werden. Natürlich war das Politbüro zum Meinungsaustausch über eine zwischen den Vier Mächten auszuarbeitende Formel über die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte bereit. Entgegen öffentlich anders lautender Einlassungen galt intern, „dass sich die Sowjetunion grundsätzlich niemals von ihren aus den Alliierten Abkommen erwachsenden Rechten und Verpflichtungen distanzierte, was im Besonderen auf das Potsdamer Abkommen“ zutraf. Auch hielt man unvermindert daran fest, dass die Viermächte-Rechte „einen allgemeinen Charakter“ besäßen und „den drei Mächten keinerlei Anwachsen ihrer Rechte im Vergleich mit den ihnen gemäß den Alliierten Abkommen zugestandenen Rechten ermöglicht“ habe, „was insbesondere zu Lasten der Interessen der DDR Niederschlag finden könnte“. Mit anderen Worten: Aus den Pariser Verträgen, die sie 1954 mit der Bundesrepublik Deutschland geschlossen hatten, sollten die Westmächte keinerlei zusätzliche Rechte ableiten dürfen, wodurch die DDR in irgendeiner Form gebunden wäre. Für einen solchen Fall wollte die Sowjetunion auf die Unveränderlichkeit „individueller und gemeinsamer Rechte und der aus den Alliierten Abkommen erwachsenden Verantwortlichkeiten aus der Kriegs- und Nachkriegszeit“ pochen. Sowjetisches und DDR-Interesse war es vornehmlich, die Zustimmung der drei Westmächte zum UNO-Beitritt der DDR zu erlangen, was faktisch der staatlichen Anerkennung durch sie gleichkäme. Taktisch sollte wie bisher auch zunächst eine Verständigung mit den USA gesucht werden und dann mit der französischen Regierung.

Was die Verhandlungen zwischen Bonn und Prag anbelangte, so war sich das Politbüro darüber im Klaren, dass die Bundesregierung vor den bevorstehenden Bundestagswahlen zunächst auf Zeit spielte und sich nicht zur Anerkennung der Nichtigkeit des Münchner Abkommens bereit erklärte, um die sudetendeutschen Vertriebenen-Wähler nicht zu verprellen. Solange jedoch keine offiziellen Verhandlungen darüber in Gang kamen, ließ sich die Aufnahme diplomatischer Beziehungen der Bundesrepublik zu Polen, Ungarn

und Bulgarien nicht realisieren, woran die Polen jedoch besonderes Interesse zeigten.¹⁰⁹ Ende September fragte Brežnev bei Brandt an, was dieser in beiden Fragen weiter beabsichtige.¹¹⁰ Die Antwort gab Bahr, indem er auf die Schwierigkeiten verwies, die Bundesaußenminister Scheel mache, der dieses Abkommen unter der Ägide des Auswärtigen Amts verhandeln und nicht dem Bundeskanzleramt überlassen wollte. Bahr sagte eine nochmalige Erwägung der Nichtigkeit des Abkommens von 1938 zu.¹¹¹

Beim Besuch Brežnevs im Mai 1973 in Bonn versicherte Scheel, das Abkommen werde alsbald unterzeichnet, nachdem für die zentrale Frage Lösungen in Aussicht seien.¹¹² Zum einen verständigten sich Bonn und Prag schließlich darauf, in der Präambel des Prager Vertrages, der am 11. Dezember 1973 unterzeichnet wurde, auf die Feststellung, dass „das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 der Tschechoslowakischen Republik durch das nationalsozialistische Regime unter Androhung von Gewalt aufgezwungen wurde“. Zum anderen hieß es in Artikel 1, beide Seiten betrachten das Abkommen „im Hinblick auf ihre gegenseitigen Beziehungen nach Maßgabe dieses Vertrages als nichtig“. Die umstrittene Frage der Dauer der Gültigkeit des Abkommens blieb somit unerwähnt.

Obwohl sich die Mehrheit der CDU/CSU-Abgeordneten gegen den Grundlagenvertrag aussprach, gaben ihre führenden Vertreter Kiesinger, Gerhard Schröder, Karl Carstens und Alfons Goppel beim Gespräch mit Brežnev in Bonn¹¹³ diesem zu verstehen, im Falle eines Regierungswechsels eine *Pacta-sunt-servanda*-Politik betreiben und die bilateralen Beziehungen weiterentwickeln zu wollen.¹¹⁴ Carstens verwies „auf das Problem des geteilten Deutschlands“ und das „schwere Erbe der Vergangenheit“, das „nicht überwunden“ sei. „Deutsche riskieren ihr Leben bei den Versuchen, von einem Teil Deutschlands in den anderen zu gelangen.“ Darauf antwortete der KPdSU-Generalsekretär anscheinend nicht. Ebenfalls ließ er auch gegenüber Brandt offen, ob die Beziehungen zwischen

109 Ebd., F. 3, op. 69, d. 431, S. 107, Politbürobeschluss Prot. 59/21 Über einige Schritte bezüglich der BRD im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Vertrages vom 12. August 1970, 20.8.1972; ebd., S. 108–117, Beilage: Plan einiger Schritte bezüglich der BRD im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Vertrages vom 12. August 1970.

110 Ebd., F. 80, op. 1, d. 572, S. 69–72, Politbürobeschluss Prot. 64/3, Beilage: Weisung an den sowjetischen Botschafter, Bonn, 30.9.1972.

111 Ebd., F. 3, op. 69, d. 466, S. 49, Politbürobeschluss Prot. 64/106 Über die Informationen für die SED-Führung bezüglich der in Moskau abgehaltenen Gespräche mit dem Staatssekretär im Bundeskanzleramt, E. Bahr, 11.10.1972; ebd., S. 50–55, Beilage: Weisung an den sowjetischen Botschafter, Berlin, Nr. 2019/GS, 11.10.1972.

112 Ebd., F. 80, op. 1, d. 574, S. 39–51, Aufzeichnung des Gesprächs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, L. I. Brežnev, mit dem Minister für auswärtige Angelegenheiten der BRD, W. Scheel, Petersburg, 19.5.1973.

113 Ebd., F. 80, op. 1, d. 574, S. 30–33, Protokoll des Gesprächs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, L. I. Brežnev, mit Oppositionsvertretern der CDU/CSU, 18.5.1973.

114 Ebd., F. 5, op. 64, d. 581, S. 113–115, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, V. Pirožkov/V. Zagladin, an das ZK der KPdSU, 29.6.1972, Beilage: Krjučkov, Thesen der CDU/CSU-Fraktion zu Fragen der Ostpolitik nach der Ratifizierung der Verträge von der BRD mit der UdSSR und der Volksrepublik Polen, o. D.

der Bundesrepublik und Berlin-West ungeachtet des Viermächte-Abkommen über Berlin weiterentwickelt werden könnten.¹¹⁵ Es blieb ein Dauerthema in den bundesdeutsch-sowjetischen Gesprächen.

Ziemlich gelassen fiel in Moskau die Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts am 31. Juli 1973 aus, weil es keinerlei Bindungswirkung für die Sowjetunion hatte. Mit Genugtuung wurde das Scheitern der Klage der Bayerischen Staatsregierung, den Grundlagenvertrag für nichtig zu erklären, registriert. In dem Urteil erklärte das BVG den Grundlagenvertrag als „in der sich aus den Gründen ergebenden Auslegung mit dem Grundgesetz für vereinbar“. Dieser sei kein Teilungsvertrag, sondern ein besonderes Abkommen, das zwar in Form eines völkerrechtlichen Vertrages geschlossen wurde, aber nur die innerdeutschen Beziehungen regle. Das Politbüro der KPdSU begnügte sich daher inoffiziell gegenüber der Bundesregierung mit einigen „Klarstellungen“ zur Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, vornehmlich bei den sensiblen Fragen des Fortbestehens des Deutschen Reiches, der Grenzziehung, des Territoriums Deutschlands und des Weges einer möglichen Wiedervereinigung über Artikel 23 Grundgesetz.¹¹⁶ So wies die sowjetische Seite die Ansicht zurück, die „Staatsgrenze zwischen der DDR und der BRD“ sei „analog“ zu den Grenzen „zwischen den Bundesländern der BRD“. Die Möglichkeit eines – wie es hieß – „Anschlusses“ der Deutschen Demokratischen Republik an die BRD“ sei mit den Zielen und Prinzipien der UN-Charta hinsichtlich der zu achtenden Selbstständigkeit und territorialen Integrität der DDR unvereinbar. Unhaltbar sei die These vom „anhaltenden Bestehen des ‚Deutschen Kaiserreiches‘“, was in dieser Form nicht stimmt, da es stets um die Fortexistenz des 1871 gegründeten deutschen Staates ging. Und dass der Westteil Berlins nicht der Jurisdiktion des Bundesverfassungsgerichts unterstand, war allen Beteiligten bewusst. Bonn konnte nur darauf hoffen, die Weiterentwicklung der Beziehungen würde politisch von Moskau mit Unterstützung der drei Westmächte toleriert.

Auch beim Treffen von Bundeskanzler Helmut Schmidt mit Brežnev am Rande der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte am 1. August 1975 in Helsinki kam das Thema zur Sprache,¹¹⁷ ohne irgendwelche substanziellen Fortschritte zu erreichen. Letztlich beharrte die sowjetische Seite auf ihre Rechte aus dem Viermächte-Abkommen¹¹⁸ und wollte keine Modifikation zulassen, die dem Status von Berlin (Ost) als Hauptstadt der DDR

115 Ebd., F. 80, op. 1, d. 574, S. 70–82, Aufzeichnung des Gesprächs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Gen. L. I. Brežnev, mit dem Bundeskanzler der BRD, W. Brandt (unter vier Augen), Petersburg, 20.5.1973 (morgens).

116 Ebd., F. 3, op. 72, d. 573, S. 3, Politbürobeschluss Prot. 193/VIII Über einige Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Entscheid des Verfassungsgerichts der BRD über den Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der DDR und der BRD, 13.9.1973; ebd., S. 115–118, Beilage: Weisung an den sowjetischen Botschafter, Bonn; ebd., S. 119f., Weisung an den sowjetischen Botschafter, Berlin.

117 Ebd., F. 80, op. 1, d. 584, S. 3–15, Aufzeichnung I. Kurpakov des Gesprächs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, L. I. Brežnev, mit dem Bundeskanzler der BRD, H. Schmidt, Helsinki, Botschaft der UdSSR, 31.7.1975.

118 Ebd., F. 80, op. 1, d. 584, S. 16–29, Unterlagen zum Gespräch mit dem Bundeskanzler der BRD, H. Schmidt, 31.7.1975.

hätte gefährlich werden können. Das traf in gleicher Weise für die Frage der Grenzkontrolle von Sowjetbürgern durch DDR-Behörden, die diese gerne als vermeintlich souveräner Staat übernommen hätte. Doch das Politbüro der KPdSU verteidigte auch gegenüber der SED seine Viermächte-Rechte und -Verantwortung in Berlin und ließ „die deutschen Freunde“ im November 1975 wissen, dass für Moskau „sämtliche Lösungen unannehmbar“ seien, „welche die Einführung einer Kontrolle des Grenzübertritts sowjetischer Staatsbürger nach Westberlin und von dort zurück in die DDR bedeuten würden“.¹¹⁹

Rechtsstatus und friedliche Grenzänderungen im Rahmen der KSZE

Von Beginn an war Moskau bestens über die Einschätzungen der Bundesregierung hinsichtlich einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz im Bilde.¹²⁰ Auch über Ansichten, die das Bonner Auswärtige Amt mit befreundeten NATO-Partnern austauschte. So wusste der KGB, was Staatssekretär Paul Frank im Januar 1972 kundgetan hatte. Keineswegs dürfte in Moskau verwundert haben, dass nach bundesdeutscher Auffassung eine gesamteuropäische Konferenz keinen Friedensvertrag ersetzen könnte, „der künftig mit einer gesamtdeutschen Regierung abgeschlossen werden“ müsste. Somit galt der diesbezügliche Vorbehalt beim Abschluss des Moskauer Vertrages ebenso für das Ergebnis einer gesamteuropäischen Konferenz. Bonn war schon deshalb an der Einberufung einer solchen Konferenz interessiert, weil man darin auch die Möglichkeit verbesserter innerdeutscher Beziehungen sah.¹²¹

In den Genfer KSZE-Verhandlungen auf Beamtenebene 1974 hinsichtlich der Prinzipien-Erklärung über die Beziehungen der Teilnehmerstaaten (sogenannter „Korb I“) kristallisierten sich zwei Grundsatzfragen heraus, die den Rechtsstatus Deutschlands tangierten: (1) die Möglichkeit einer friedlichen Änderung von Grenzen und (2) die damit verbundene Möglichkeit der Vereinigung von Staaten. Die sowjetischen Vertreter hatten stets die Unveränderlichkeit der europäischen Grenzen bei den Ostverträgen und im Grundlagenvertrag in den Vordergrund gestellt. Folglich sehe die Sowjetunion das Interesse der Bundesrepublik, sich die Option einer friedlichen Änderung der Grenzen im Hinblick auf die Wiederherstellung der deutschen Einheit offenzuhalten, als eine Infragestellung der aus ihrer Sicht „klar und unzweideutigen“ Beschlüsse sowohl des Moskauer Vertrages als auch der Verträge mit den anderen Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes.

119 Ebd., F. 3, op. 72, d. 700, S. 33, Politbürobeschluss Prot. 196/74 Über die Antwort an die deutschen Freunde zur Frage der Änderung des Grenzregimes zwischen der DDR und Westberlin, 26.11.1975; ebd., S. 247f., Beilage: Weisung an den sowjetischen Botschafter, Berlin.

120 Ebd., F. 5, op. 63, d. 622, S. 1, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Čebrikov, an das ZK der KPdSU, 8.1.1971; ebd., S. 2f., Beilage: S. Kondrašev, Position der Regierung der BRD in Bezug auf die Einberufung einer europäischen Konferenz zu Fragen der Sicherheit, o. D.

121 Ebd., F. 5, op. 64, d. 581, S. 38–40, Komitee für Staatssicherheit beim Ministerrat der UdSSR, Čebrikov, an ZK der KPdSU, 28.2.1972.

Die Bundesregierung versuchte, dies „direkt mit dem Prinzip der Unveränderlichkeit der Grenzen“ in Verbindung zu bringen, was die sowjetische Delegation ablehnte. Dabei wurde in Moskau intern keineswegs in Abrede gestellt, „dass eine Festlegung der Grenzen auf friedlichem Wege und nach Übereinkunft zwischen den Ländern möglich“ sei. Jedoch sollte dies nicht mit dem Prinzip der Unveränderlichkeit der Grenzen in Verbindung stehen, sondern „in den Dokumenten der gesamteuropäischen Konferenz mit kristallklarer Sauberkeit und Klarheit zum Ausdruck kommen“.¹²²

Bahr versuchte am 27. Februar 1974 gegenüber Brežnev die bundesdeutsche Position im Sinne „einer friedlichen Grenzänderung oder sogar ‚Liquidierung‘ der Grenzen in Europa“ mit der Möglichkeit zu untermauern, „dass im Falle der Bildung einer ‚Osteuropäischen Union‘, praktisch als Gegenmodell zu den Europäischen Gemeinschaften, „keinerlei Grenzen zwischen deren Mitgliedern existieren würden“.¹²³ Bei einem weiteren Treffen am 9. März regte Bahr diesbezüglich an, die Lösung aus dem Moskauer Vertrag aufzugreifen. Demnach würde das Prinzip der Unverletzlichkeit bestehender Grenzen in den Kontext der souveränen Rechte mit der Möglichkeit ihrer friedlichen Veränderung in Verbindung gebracht. Für die sowjetische Seite blieb wichtig, dass „das souveräne Recht von Staaten in Bezug auf einer Änderung ihrer eigenen Grenzen nicht infrage“ gestellt und das Prinzip der Unverletzlichkeit von Grenzen geringschätzt oder gar ausgehöhlt wird.¹²⁴

Nach dem Rücktritt Brandts wegen der Guillaume-Affäre im Mai 1974 suchte der bundesdeutsche Botschafter Ulrich Sahn am 22. Juni Brežnevs Haltung in dieser Frage abzuklären, kam aber keinen Schritt weiter. Denn der Generalsekretär der KPdSU zeigte sich nicht kompromissbereit. Wenn die Bundesrepublik „freiwillig einen Teil ihres Territoriums abzugeben“ bereit sei, argumentierte Brežnev, werde das niemanden stören. „Aber solch eine Situation ist ja wohl kaum real.“¹²⁵ Damit war das Thema zunächst vom Tisch. Nach zähen Verhandlungen gelang es schließlich der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Prinzip „I. Souveräne Gleichheit, Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte“ den Satz zur friedlichen Grenzänderung unterzubringen. Folglich sind die Teilnehmerstaaten „der Auffassung, daß ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können“. Auch in dieser Hinsicht konnte die Bundesregierung die Möglichkeit zur Wiedererlangung der deutschen Einheit rechtlich offenhalten, obwohl die Schlussakte selbst nur eine Absichtserklärung darstellte und keinen völkerrechtlich bindenden Vertrag.

122 Ebd., F. 80, op. 1, d. 580, S. 96–122, Vorlage an Brežnev, Material zum Gespräch mit E. Bahr zu deutschen Angelegenheiten, o. D.

123 Ebd., F. 80, op. 1, d. 580, S. 13–69, Stenogramm der Gespräche des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Gen. L. I. Brežnev, mit dem Bundesminister der BRD, E. Bahr, Kreml, Nicht korrigierte [Version], 27.2.1974.

124 Ebd., F. 80, op. 1, d. 580, S. 140–148, Vorlage A. Blatov an L. Brežnev, Unterlagen zum Gespräch mit E. Bahr, 8.3.1974.

125 Ebd., F. 80, op. 1, d. 581, S. 11–21, Aufzeichnung I. Kurpakov des Gesprächs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, L. I. Brežnev, mit dem Botschafter der BRD in der UdSSR, U. Sahn, 22.6.1974.

Resumé

(1) Die sowjetische Führung hielt sich wie die drei Westmächte und die Bundesrepublik Deutschland in den Vertragsverhandlungen an die bestehenden Vereinbarungen über die Viermächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten für Deutschland als Ganzes und sahen darin wie die Westmächte die Rechtsbasis ihrer Deutschlandpolitik und aller vertraglichen Regelungen. Der Moskauer Vertrag über den Gewaltverzicht war Maßstab für alle anderen vertraglichen Regelungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den sozialistischen Ostblockstaaten. Diesbezüglich betrieben die Kremlherren eine klassische *Pacta-sunt-servanda*-Politik, und zwar in der Maßgabe, ihre politischen Beziehungen zur Bundesrepublik normalisieren, sich als Partner präsentieren und eigene Interessen auf ökonomischem Gebiet mit der Bundesrepublik vorantreiben zu können.

(2) Moskau propagierte zwar die Festschreibung der Teilung Deutschlands und die internationale Anerkennung der DDR als souveränen Staat. Der Widerstand der Bundesrepublik und damit auch der Oppositionsparteien CDU und CSU gegen die *De-jure*-Anerkennung der DDR und die Beibehaltung des Ziels der Wiedervereinigung waren jedoch durchaus willkommen. Denn infolgedessen blieben die Viermächte-Rechte unberührt, das sowjetische Druckmittel gegenüber der Bundesrepublik und der DDR erhalten und die Chance auf eine Vereinigung zu einem sozialistischen Deutschland zumindest theoretisch bestehen.

(3) Die Bundesregierung kämpfte gegenüber der KPdSU um die Aufrechterhaltung der Viermächte-Verantwortlichkeit für Deutschland als Ganzes, die Moskau überhaupt nicht bereit war aufzugeben. Man hätte damit einen Teil seiner Kontrolle über Deutschland aufgeben müssen und seine Position gegenüber den Westmächten geschwächt, was keineswegs im Interesse Moskaus lag. Dass die Bundesregierung auf ihrem Ziel der Wiedervereinigung formal beharrte, stärkte indirekt die sowjetische Position. Umgekehrt verfolgte die Kreml-Führung eine zynische Doppelstrategie. Einerseits pochte sie gegenüber der Bundesregierung auf die Eigenstaatlichkeit der DDR, andererseits bestand sie jedoch gegenüber der DDR ebenfalls auf die Beibehaltung ihrer Viermächte-Rechte, die Moskaus Einfluss gegenüber der DDR unangetastet beließen. Der DDR volle Souveränität zuzugestehen, hätte die SED unabhängiger von der KPdSU gemacht, was keineswegs im Interesse Letzterer lag.

(4) Unter keinen Umständen sollten die Verträge daher einen deutschen Friedensvertrag oder eine friedensvertragliche Regelung ersetzen oder eine solche durch die Ergebnisse der KSZE herbeigeführt werden. Daher war Moskau im Gegensatz zu Polen nur bedingt an der Regelung der Oder-Neiße-Linie interessiert und wollte auch die für die Tschechoslowakei wichtige Frage der Nichtigkeit des Münchner Abkommens von 1938 nur bilateral verhandelt und geklärt wissen, somit nicht im Rahmen des Moskauer Ver-

trages, also mit einer Macht der Vier Mächte. Die Abschaffung der Feindstaaten-Klausel Artikel 53 und 107 UN-Charta lag für die Bundesregierung außer Reichweite. Insgesamt gesehen waren für den Kreml befriedigende Lösungen hinsichtlich der internationalen Anerkennung der DDR und hinsichtlich des Verhältnisses der Bundesrepublik zu den osteuropäischen Staaten erreicht worden. Auch wenn das Ziel eines vereinten Deutschland unter sozialistischen Vorzeichen längst in weite Ferne gerückt war, wussten Brežnev und die nachfolgenden Kreml-Herrscher, dass die deutsche Frage aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland noch nicht endgültig geklärt war, obwohl sie dies bestritten.

Brežnev und Brandts „neue Ostpolitik“

Michail Prozumenščikov

Im Herbst 1955 fand der erste offizielle Besuch einer Regierungsdelegation der Bundesrepublik Deutschland in der UdSSR statt.¹ Trotz freundlicher, offizieller Erklärungen und Begegnungen in Moskau wurden die Verhandlungen hart geführt. Der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Nikita S. Chruščev, und Bundeskanzler Konrad Adenauer verbargen ihre gegenseitige Abneigung nicht und versuchten zu zeigen, dass sie dem Treffen nur aufgrund der dringlichen Umstände zugestimmt hatten. Allerdings erreichte Adenauer seine Ziele und Chruščev konnte der Welt das „neue Gesicht“ der Sowjetunion demonstrieren: Entspannung, „Tauwetter“ auch in Außenbeziehungen, Abkehr vom Stalinismus. 15 Jahre später besuchte Bundeskanzler Willy Brandt die UdSSR. Anders als die vorherigen sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen verlief dieses Treffen in Moskau in einer gänzlich anderen Atmosphäre, was nicht nur mit der veränderten internationalen Situation und der von Brandts Regierung verfolgten „neuen Ostpolitik“ zu tun hatte, sondern auch mit grundlegenden Veränderungen innerhalb der sowjetischen Führung, vor allem an der Spitze mit Generalsekretär Leonid I. Brežnev.

Auch wenn Brežnev in einem seiner Gespräche mit Brandt nicht ganz ohne Stolz erwähnte, dass er bereits seit 1952 der sowjetischen Parteiführung angehöre,² so hatten außenpolitische Fragen lange Zeit nicht zu seinem Kompetenzbereich gehört. In der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre befasste er sich hauptsächlich mit unterschiedlichen innenpolitischen Themen (unter anderem mit der Erschließung von „Neuland“, dem Weltraum), und nur selten führten ihn offizielle Besuche in die anderen sozialistischen Länder.³ Erst als er 1960 auch zum Vorsitzenden des Obersten Sowjets der UdSSR bestellt wurde, stieg

1 In der Sowjetunion wurde Westdeutschland in den 1950er-Jahren „Deutsche Bundesrepublik“ („Germanskaja Federal'naja Respublika“, GFR) genannt.

2 RGANI, F. 80, op. 1, d. 569, S. 38, Protokoll des Gesprächs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, L. I. Brežnev, mit dem Bundeskanzler der BRD, W. Brandt, 12.8.1970.

3 Insbesondere führte Brežnev 1956 die sowjetische Partei- und Regierungsdelegation bei einem offiziellen Besuch in Nordkorea an. 1957 und 1959 besuchte er die Tschechoslowakei. Außerdem gehörte Brežnev von Zeit zu Zeit zu jener Personengruppe, die ausländische Delegationen in der UdSSR empfangen.

die Zahl seiner Auslandsreisen und auch seiner Kontakte zu ausländischen Staatsoberhäuptern stark an. Brežnev mutierte in dieser Funktion eines Staatsoberhauptes zu einem Außenpolitiker, ähnlich wie es bis 1964 auch Chruščev gewesen war.

Nachdem Chruščev im Oktober 1964 von allen Posten abgesetzt und in den Ruhestand geschickt worden war, beschloss die sowjetische Führung, die Funktionen des Partei- und Regierungsvorsitzenden in Zukunft nicht in einer Person zu vereinen.⁴ Dementsprechend wurde Brežnev zum Vorsitzenden der KPdSU, Aleksej N. Kosygin zum Vorsitzenden des Ministerrates gewählt. Die außenpolitischen Agenden wurden ein Vorrecht der „kollektiven Führung“, wobei Brežnev und Kosygin abwechselnd in der Rolle des wichtigsten sowjetischen Repräsentanten auf internationaler Ebene auftraten. Kosygin war dabei in den ersten Jahren nach Chruščev in Fragen der internationalen Beziehungen der bedeutendere sowjetische Politiker. Er war es, der Mitte der 1960er-Jahre versuchte, die China-Frage zu lösen, er befasste sich mit der Entwirrung der komplizierten indisch-pakistanischen Widersprüche, er führte die Verhandlungen auf höchster Ebene mit anderen Staatsführern, er leitete den Großteil aller sowjetischen offiziellen Delegationen bei Auslandsbesuchen. Allein im Jahr 1966 absolvierte Kosygin Staatsbesuche in Schweden, Frankreich, Kanada, Indien, der Türkei, Finnland, der Vereinten Arabischen Republik und Afghanistan, nicht zu sprechen von den zahlreichen Treffen und Verhandlungen, die er in Moskau mit den Leitern ausländischer Delegationen führte. Gleichzeitig unterhielt Brežnev vor allem auf Parteiebene internationale Kontakte, er traf sich mit Vertretern der ausländischen kommunistischen Parteien und Staatsführern der sozialistischen Länder.

Als führende und richtungsweisende Kraft hatte die KPdSU alle Facetten sämtlicher Tätigkeiten des sowjetischen Staates unter ständiger Kontrolle, insbesondere die Außenpolitik. Deshalb wurden alle wichtigen außenpolitischen Fragen bei den Politbürositzungen des ZK der KPdSU (dessen Vorsitzender Brežnev war und zu dessen Mitgliedern auch Kosygin gehörte) diskutiert und bekamen besondere Aufmerksamkeit bei der Erörterung durch die diversen Abteilungen des Parteiapparates, den Kommissionen und im Büro des ZK der KPdSU. Betrachtet man jedoch die Aufteilung der Verantwortungsbereiche der Sekretäre des ZK der KPdSU, die durch den Politbürobeschluss vom 16. Mai 1966 formalisiert wurde (d. h. praktisch unmittelbar nach Abschluss des XXIII. Parteitages, auf dem Brežnev erstmals als neuer Parteichef aufgetreten war), so sieht man, dass Brežnev lediglich mit der Leitung der Arbeit des Politbüros sowie der Gesamtleitung der Tätigkeiten des ZK-Sekretariats betraut war. Für die Beziehungen zu den kommunistischen Parteien der anderen Länder waren die Sekretäre des ZK der KPdSU, Jurij V. Andropov und Boris N. Ponomarev, verantwortlich, außenpolitische Fragen fielen insgesamt in den Verantwortungsbereich des Chefideologen der Partei und eines ihrer ältesten Funktionäre – Michail A. Suslov.⁵

4 Prezidium CK KPSS. 1954–1964. Bd 1: Černovye protokol'nye zapisi zasedanij. Stenogrammy. Moskau 2004, S. 870f. Der genannte Beschluss wurde bis zum Ende der Sowjetunion strikt befolgt: Kein einziger Generalsekretär des ZK der KPdSU war gleichzeitig mit dieser Funktion auch noch Regierungschef des Landes.

5 Diese Aufgabenteilung muss mit jenen Verantwortungsbereichen verglichen werden, die ebenso offiziell

Der Aufstieg Brežnevs zum Außenpolitiker

Nach der „Palastrevolution“ 1964 wurde Brežnev von vielen in der Partielite als Übergangsfigur betrachtet, deren Aufgaben vor allem im „Aufräumen“ nach „Chruščevs Chaos“ sowie in der Schaffung einer Grundlage für einen neuen, stärkeren Parteiführer sein sollten. Außerdem war der Posten des Parteichefs, der nicht durch weitere hochrangige Staatsfunktionen – zum Beispiel als Präsident, Regierungs- oder Parlamentsvorsitzender etc. – gestärkt war, zwar innerhalb der sowjetischen politischen Struktur von großer Bedeutung,⁶ er wurde aber vom System der internationalen Beziehungen nicht besonders hoch geschätzt. Brežnev jedoch hatte nicht vor, seine Ämter abzugeben, und gab nach und nach allen zu verstehen, dass man ernsthaft mit ihm rechnen müsse. Im innenpolitischen Bereich entfernte er nicht nur Chruščevs Günstlinge von Schlüsselpositionen, sondern auch seine potenziellen Konkurrenten. Er umgab sich mit ergebenen Mitstreitern oder zumindest ihm gegenüber loyalen Funktionären. Die Nomenklatura der sowjetischen Partei- und Staatsführung erlebte eine neue Blüte.⁷ Gleichzeitig begann Brežnev, sich immer intensiver mit außenpolitischen Problemen zu befassen, die außerhalb des sozialistischen Lagers auftraten. Einen großen Teil dazu trug Suslov bei, der in der höchsten sowjetischen Führung große Autorität genoss und gerne als „graue Eminenz“ bezeichnet wurde. Der – auch dank Suslov – jahrzehntelang amtierende sowjetische Außenminister Andrej A. Gromyko begann, sich in seiner praktischen Tätigkeit immer stärker weg von Kosygin und hin zu Brežnev zu orientieren.⁸ Es war kein Zufall, dass Gromyko die Transkripte der Ende 1969 begonnenen intensiven sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen nicht direkt dem Politbüro des ZK der KPdSU zur Kenntnisnahme übermittelte, sondern den Weg über die Allgemeine Abteilung des ZK der KPdSU wählte, die damals von einem der engsten Weggefährten Brežnevs, Konstantin U. Černenko, geleitet wurde.

zehn Jahre später, nach dem XXV. Parteitag der KPdSU, L. I. Brežnev (auf dessen eigene Initiative) zugeteilt wurden. 1976 war Brežnev, neben seiner weiterhin aufrechten Verantwortung für die Organisation der Arbeit des Politbüros, auch für Verteidigungsthemen und Fragen der Staatssicherheit zuständig, außerdem für grundlegende Fragen der Innen- und Außenpolitik der UdSSR sowie den Außenhandel und Fragen der Führungskader. Außerdem kontrollierte er die Tätigkeit der Allgemeinen Abteilung und der Verwaltung des ZK der KPdSU.

- 6 Am Ende seines Lebens hatte I. V. Stalin, der ebenfalls in Personalunion die Posten des Partei- und Regierungschefs innehatte, einen Versuch unternommen, die Rolle der KPdSU und den Parteeinfluss auf das Leben im Land einzudämmen. Das führte dazu, dass erstmals in der sowjetischen Geschichte die Funktion des Parteichefs nicht mehr die Zentrale in der Machthierarchie der sowjetischen Führung war. Chruščev war offen unzufrieden, als ihm bei der Aufteilung der höchsten Posten nach dem Tod des Führers „nur noch“ die Parteiführung übrig blieb. Er schaffte es jedoch in weiterer Folge in seinem Kampf um die Macht, die zerrütteten Positionen der Parteinomenklatur wiederherzustellen, indem er die Funktion des Ersten (General-)Sekretärs des ZK der KPdSU zur bedeutendsten innerhalb der sowjetischen Nomenklatura machte.
- 7 Vgl. Michail Voslensky, *Nomenklatura. Gosподstvujušij klass sovetskogo sojuza*. Moskau 1991, S. 378f.
- 8 Vgl. zu Gromyko auch Oleg Grinevskij, *Byt' ili ne byt' PRO?*, in: *Rossija XXI. Obščestvenno-političeskij i naučnij žurnal*. Nr. 1. Moskau 2008, S. 18–65, hier: S. 20f.

Brežnevs Einstellung zur Bundesrepublik Deutschland

Anfangs war Brežnev relativ skeptisch hinsichtlich einer Verbesserung der Beziehungen zwischen der UdSSR und der BRD. Er betrachtete Westdeutschland im Wesentlichen aus der Perspektive eines der engsten sowjetischen Verbündeten – der DDR. Damit war er nicht allein: Praktisch die gesamte sowjetische Führung sah die BRD als Hochburg des Revanchismus, die die Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges revidieren wollte. Am XXIII. Parteitag der KPdSU wurde verlautbart, dass „als wichtigster europäischer Verbündeter der USA in der Verschärfung der internationalen Spannungen der westdeutsche Imperialismus auftritt“.⁹ Die Stimmung änderte sich auch nicht grundlegend, als im Dezember 1966 die „Große Koalition“ in der BRD an die Macht kam. Der neue Bundeskanzler der BRD, Kurt Georg Kiesinger, verzichtete zwar im Gegensatz zu seinen Vorgängern Konrad Adenauer und Ludwig Erhard bei der Vorstellung des Regierungsprogramms im Bundestag auf kritische Äußerungen in Richtung Sowjetunion. Quasi als Antwort verkündete Brežnev bei einer Ansprache in Gorkij/Nižnij Novgorod einen Monat später, dass „wir alles Vernünftige, dem Frieden in Europa Zuträgliche, begrüßen. Auf entsprechende Schritte der BRD sollten ebensolche gesetzt werden“.¹⁰ In der Praxis gab es jedoch kaum Fortschritte.

Insgesamt gab man sich in Moskau zu dieser Zeit keinerlei Illusionen bezüglich irgendwelcher Neuerungen in der Politik der BRD hin. Die Nachricht über die Entscheidung der westdeutschen Sozialdemokraten, eine Koalition mit der CDU einzugehen, wurde in der UdSSR relativ gefasst aufgenommen. In den Erklärungen der sowjetischen politischen Führung klang folgender schlecht versteckter Subtext durch: „Das war von der SPD ohnehin zu erwarten“. Der Grund für diese Reaktion war, dass die KPdSU-Führung in ihren Beziehungen zur europäischen Sozialdemokratie den seit Stalins Zeiten betriebenen Kurs des Misstrauens und Argwohns weiterverfolgte, der zeitweise sogar zu offenen Konfrontationen geführt hatte. Einzelne Versuche, die von Zeit zu Zeit (insbesondere während der Schaffung der antifaschistischen Einheitsfronten in den 1930er-Jahren oder während Chruščevs „Tauwetterperiode“) unternommen worden waren, um die Beziehungen zwischen Kommunisten und Sozialdemokraten zu verbessern, hatten keinen Erfolg. Es ist kein Zufall, dass der Kreml und seine Verbündeten die Gründung einer sozialdemokratischen Partei in der Tschechoslowakei als eine der größten Gefahren des „Prager Frühlings“ 1968 betrachteten, da sie fürchteten, diese könnte den Kommunisten die Macht entreißen und das Land auf einen kapitalistischen Weg führen.¹¹

In der UdSSR nahm man zwar einzelne Äußerungen des neuen Vizekanzlers und Außenministers Willy Brandt über die Notwendigkeit der Verbesserung der Beziehun-

⁹ Pravda, 30.3.1966.

¹⁰ Izvestija, 13.1.1967.

¹¹ Siehe Michail Prozumenščikov, Die Entscheidung im Politbüro der KPdSU, in: Stefan Karner et al., Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Beiträge. Köln – Weimar – Wien 2008, S. 205–241, hier: S. 217.

gen mit der UdSSR zur Kenntnis, der Wechsel der SPD aus der Opposition hin zum Koalitionspartner der CDU führte bei der Formierung der sowjetischen Außenpolitik dennoch zu zusätzlichen Problemen. Hatte Moskau früher die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Regierung (CDU) und der Opposition (SPD) noch bis zu einem gewissen Grad nutzen können, um die Parteien gegeneinander auszuspielen, so machte man in der UdSSR nach dem Koalitionspakt immer seltener einen Unterschied zwischen den beiden Parteien. Dies wurde besonders deutlich am Beispiel des nicht zustande gekommenen Brandt-Besuchs in Moskau Anfang 1967. Brandt hatte bereits 1966 als Bürgermeister von West-Berlin den Wunsch geäußert, die Sowjetunion zu besuchen. Trotz einer Einladung schaffte er diese Reise nicht bis zu den Wahlen. Und als sich Brandt, nunmehr Außenminister, beim sowjetischen Botschafter erkundigte, ob denn die Einladung noch aufrecht sei, erhielt er zunächst keine klare Antwort. Das sowjetische Außenministerium hatte seinen Botschafter in Bonn im Januar 1967 angewiesen, eine positive Antwort auf Brandts Anfrage zu verzögern, weil man „ihm und Kiesinger damit zu verstehen geben wollte, dass solche Fragen nicht außerhalb des Zusammenhanges mit dem allgemeinen politischen Kurs der BRD gelöst werden können“.¹²

Brežnevs Einstellung zur BRD bildete sich unter dem Einfluss unterschiedlicher Faktoren. Anfangs verfolgte er die Ereignisse auf internationaler Ebene sehr aufmerksam, hörte sich die Meinungen und Einschätzungen seiner Genossen an und versuchte, sich im verzwickten Komplex der internationalen Probleme zurechtzufinden. Den Erinnerungen seiner Mitarbeiter zufolge „konnte er einfach ins Büro kommen, um einen Tee bitten, sich an den Tisch setzen und stundenlang über internationale Angelegenheiten sprechen“.¹³ Es ist offensichtlich, dass er in Bezug auf die BRD (und auf Deutschland im Allgemeinen) lange Zeit keine klare und eindeutige Position hatte. Er verspürte, wie die gesamte sowjetische Führung, eine offene Abneigung gegen die antisowjetische Politik Bonns und sah in der BRD die größte Bedrohung für den Frieden im Nachkriegseuropa. Dazu kam, dass Brežnev eine der wenigen sowjetischen Führungspersonen war, die tatsächlich im Zweiten Weltkrieg gekämpft hatte. Für ihn waren also Worte wie „deutsche Okkupanten“, „deutsche Aggression“ usw. keineswegs nur abstrakte Klischees der sowjetischen Propaganda, sondern hatten konkreten Inhalt. Gleichzeitig hatten ihn seine Lebens- und Kriegserfahrungen zu einem Verfechter des Friedens gemacht. Deshalb suchte er nach Wegen, einen neuen Krieg zu verhindern, indem er nach Anzeichen für eventuelle Veränderungen in der Politik der BRD Ausschau hielt.¹⁴

12 RGANI, F. 5, op. 64, d. 578, S. 62, Analyse des MID über die Beziehungen der UdSSR und der BRD, 1949–1979, erstellt für das ZK der KPdSU.

13 Siehe S. V. Kudrjašov, *Predyslovie k sborniku dokumentov*, in: L. I. Brežnev. *Raboče i dnevnikovyje zapisi*. Bd. 1. Moskau 2016, S. 20.

14 Im Laufe der Verhandlungen mit den Regierungs- und Staatsechefs westlicher Länder, u. a. in Gesprächen mit Brandt, erinnerte Brežnev auch an die kolossalen Opfer der Sowjetunion im Zweiten Weltkrieg. Er betonte, dass die internationalen Entscheidungsträger alles in ihrer Macht Stehende tun müssten, um solche Tragödien künftig zu verhindern.

Einfluss auf Brežnev hatte auch die Haltung der sowjetischen Verbündeten aus dem sozialistischen Lager und der weltweiten kommunistischen Bewegung – vor allem, weil deren Positionen bei Weitem nicht einheitlich waren. Die Polen und Ungarn versuchten Brežnev davon zu überzeugen, dass sich in der BRD mit dem Zustandekommen der „Großen Koalition“ im Prinzip nichts geändert habe und Bonn weiterhin seine gegen die sozialistischen Länder gerichtete Politik verfolge. Dabei warnten die Polen Brežnev davor, Bonn könnte, wenn es keine normativ-rechtliche Grundlage für die Regelung der Beziehungen der BRD mit den osteuropäischen Ländern und Ostdeutschland gebe, „die DDR wirtschaftlich schlucken“ und auf diese Weise die Frage der Wiedervereinigung de facto lösen.¹⁵ Diese Meinung vertrat auch die Moskau-Delegation der in der BRD seit 1956 verbotenen Kommunistischen Partei Deutschlands. Die westdeutschen Kommunisten erklärten, bei der Regierungsbeteiligung der SPD handle es sich lediglich um ein Manöver, um die Illusion von einer friedliebenden Politik Bonns zu erzeugen. Sie forderten vehement von der Sowjetunion „eine harte Politik gegenüber Kiesingers Regierung“. Ihrerseits versprachen sie, „die Opposition gegen die Sozialdemokraten zu verschärfen“.¹⁶

Völlig andere Worte hörte Brežnev von den Rumänen, die seit Mitte der 1960er-Jahre versuchten, sich innerhalb des sozialistischen Lagers als von Moskau relativ unabhängige politische Kraft zu positionieren. Nachdem Bonn 1967 entgegen der noch gültigen Hallstein-Doktrin der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Rumänien (und der Wiederaufnahme der seit zehn Jahren unterbrochenen Beziehungen mit Jugoslawien) zugestimmt hatte, veränderte sich der Blick Bukarests auf die Bonner Politik zusehends. Im Wissen, dass eine derartige Initiative der rumänischen Führung vom Kreml wohl kaum befürwortet würde, versuchte der Erste Sekretär des ZK der Rumänischen Kommunistischen Partei, Nicolae Ceaușescu, Brežnev bei einem Treffen davon zu überzeugen, dass „man eine breite Zusammenarbeit mit der BRD eingehen“ und Brandt unterstützen müsse, der „Lösungen für das deutsche Problem sucht“ und sich angeblich bei irgendeiner Konferenz sogar „für eine Zusammenarbeit mit den Kommunisten ausgesprochen hat“.¹⁷ Zudem sprach Ceaușescu das für die sowjetische Führung sehr heikle Thema Sozialdemokratie an. Er empfahl Brežnev „mehr Zusammenarbeit“ mit den Sozialdemokraten, dank welcher „gute Resultate im Kampf für den Frieden, die europäische Sicherheit etc. erreicht werden können“.¹⁸ Die Erwähnung des letzten Schlagwortes erfolgte offenbar nicht unbedacht. Im sozialistischen Lager wusste man gut darüber Bescheid, dass das Thema der „europäischen Sicherheit“ mit den Jahren zu einer eigentümlichen Art fixer Idee für Brežnev geworden war. Die Tatsache, dass dieser solche Äußerungen Ceaușescus in seinen Arbeitsunterlagen festhielt, zeugte davon, dass er sie zumindest zur Kenntnis genommen hatte.

15 Brežnev, *Rabočie i dnevnikove zapisi*. Bd. 1, S. 371.

16 Ebd., S. 217.

17 Ebd., S. 264.

18 Ebd.

Wirtschafts- und Handelskontakte

Ein bedeutender Faktor in den Beziehungen zwischen nahezu allen Ländern des sozialistischen Lagers und der BRD waren die Wirtschafts- und Handelskontakte. War der Handel mit dem Osten, wie der damalige Bundeskanzler Erhard 1965 erklärte, für die BRD von geringer Bedeutung, da er lediglich vier Prozent des gesamten westdeutschen Außenhandelsumsatzes ausmachte,¹⁹ so hatte diese Frage für die sozialistischen Länder hohe Priorität. Besonders in der Tschechoslowakei bemerkte man (noch einige Jahre vor dem „Prager Frühling“), dass der Handel mit der BRD äußerst nützlich war, besonders weil der Handel unter den sozialistischen Ländern rückläufig war.²⁰ Moskau beunruhigte vor allem, dass gegen Ende der 1960er-Jahre die Mehrheit der sozialistischen Länder durch Handelsgeschäfte mit der BRD sowie durch die von der BRD erhaltenen Kredite schwer verschuldet war, und dass die DDR – ohne Wissen der UdSSR – im Dezember 1968 sogar einen langfristigen Handelsvertrag mit der BRD geschlossen hatte, dessen Inhalt und Bedeutung weit über einen rein wirtschaftlichen Rahmen hinausgingen. Vonseiten einiger osteuropäischer Staatschefs gab es Vorschläge an Brežnev, „die Frage unserer Beziehungen zu Westdeutschland zu erörtern“ oder „eine einheitliche Linie im Rahmen des RGW auszuarbeiten“, aber Brežnev hatte sich entweder noch nicht genug „ins Thema eingearbeitet“, oder er ging davon aus, dass dies eher in Kosygins Kompetenzbereich gehörte und er sich nicht in diese Fragen einzumischen hatte. So oder so, die Frage der wirtschaftlichen Beziehungen der sozialistischen Länder zur BRD hing lange Zeit „in der Luft“.

Was die UdSSR selbst betrifft, so hatte die BRD hier in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre bereits mehrere Versuche unternommen, ein neues Handelsabkommen zwischen den beiden Ländern auf Schiene zu bringen, weil das alte bereits seit 1960 nicht mehr in Kraft war.²¹ Bei den Verhandlungen von Experten aus der BRD und der UdSSR zu Handelsfragen im Oktober 1966 erreichte man jedoch kein Übereinkommen. Als ein Jahr später der Botschafter der BRD in Moskau die Möglichkeit eines neuerlichen Expertentreffens sondierte, wurde ihm direkt gesagt, dass „unter den Umständen der Beibehaltung der früheren Position der BRD in Bezug auf die Entwicklung des Handels mit der UdSSR ein solches Treffen zu keinerlei positiven Resultaten führen kann“. ²² Dennoch wurden die sowjetisch-westdeutschen Handelsbeziehungen in der Phase der „Großen Koalition“, auch wenn es kein entsprechendes Abkommen zwischen der UdSSR und der BRD gab,

19 RGANI, F. 5, op. 64, d. 578, S. 54, Analyse des MID der UdSSR, über die Beziehungen der UdSSR und der BRD von 1949–1979, erstellt für das ZK der KPdSU.

20 Brežnev, *Rabočie i dnevnikovye zapisi*, S. 109.

21 Am 25.4.1958 wurde nach langwierigen Verhandlungen in Bonn ein Handelsvertrag zwischen der BRD und der UdSSR unterzeichnet, der bis 31.12.1960 gültig war. Im Dezember 1960 wurde der bereits koordinierte Text des neuen Abkommens nicht unterzeichnet, weil die deutsche Seite im letzten Moment einen für die Sowjetunion inakzeptablen Punkt über die Ausweitung des Wirkungsbereiches des Abkommens zu West-Berlin aufnehmen wollte.

22 RGANI, F. 5, op. 64, d. 578, S. 73, Analyse des MID der UdSSR über die Beziehungen der UdSSR und der BRD von 1949–1979, erstellt für das ZK der KPdSU.

schrittweise aktiviert: 1969 war der Warenumsatz zwischen den beiden Ländern bereits viermal so hoch wie Ende der 1950er-Jahre und kam beinahe an das Handelsniveau der UdSSR mit anderen europäischen Ländern wie Finnland und Frankreich heran.²³

Die Entwicklung von Wirtschaftsbeziehungen zwischen den sozialistischen Ländern Osteuropas und der BRD wurde durch die fehlenden diplomatischen Beziehungen mit Bonn deutlich erschwert. Eine Besserung trat erst ein, als die Regierung Brandt ihre Bereitschaft bekundete, zivilisierte Beziehungen mit allen europäischen Ländern aufzubauen. Da Moskau die Aktivitäten seiner Satelliten in beträchtlichem Maße kontrollierte, versuchten westdeutsche Politiker im Vorfeld die Lage in der sowjetischen Hauptstadt zu sondieren und baten dort in einigen Fällen sogar, positiv auf diese Länder des sozialistischen Lagers einzuwirken. So ersuchte etwa Brandt – laut Brežnev – die polnischen Genossen, bei der Unterzeichnung des Handelsvertrags zwischen Polen und Westdeutschland in Warschau²⁴ ihre Bereitschaft zu bekunden, auch diplomatische Beziehungen mit der BRD aufzunehmen.²⁵ Kurz darauf erklärte man in der BRD, man habe die Verhandlungen mit der ČSSR vorübergehend eingestellt, weil die Regierung Brandt nach dem Gespräch Brežnevs mit Staatssekretär Egon Bahr zu wissen glaubte, dass Brežnev ihnen empfohlen habe, in der tschechoslowakischen Frage nicht aktiv zu werden, ehe Brežnev nicht persönlich mit dem Ersten Sekretär des ZK der KPČ, Gustav Husák, gesprochen habe. Brežnev bestritt, sich so geäußert zu haben („vielleicht hat er hier seine Gedanken ausgesprochen“),²⁶ aber allein die Tatsache, dass die westdeutschen Staatsführer „die politische Uhr nach Moskauer Zeit einstellten“, ist ziemlich aufschlussreich.

23 RGANI, F. 3, op. 72, d. 304, S. 16, Bericht des MID und der ZK-Abteilungen der KPdSU „Über die politische Linie und einige praktische Schritte der Sowjetunion im Zusammenhang mit der Bildung der Regierung von W. Brandt in der BRD“, 1.12.1969.

24 Der Vertrag zwischen Polen und der BRD („Warschauer Vertrag“) wurde kurz nach dem Moskauer Vertrag im Dezember 1970 unterzeichnet. Sein wichtigster Inhaltspunkt war die Verpflichtung beider Seiten, die bestehende Oder-Neiße-Grenze, die von den Alliierten bei der Potsdamer Konferenz 1945 festgelegt worden war, anzuerkennen und keine Gewalt gegenüber dem jeweils anderen anzuwenden. Der Vertrag wurde gleichzeitig mit dem Moskauer Vertrag im Mai 1972 ratifiziert. Siehe dazu die Beiträge von Hanns Jürgen Küsters und Wanda Jarzabek in diesem Band.

25 Brandt begründete seine Bitte damit, dass, nachdem die BRD keine diplomatischen Beziehungen mit Polen pflegte, er für die Unterzeichnung des Vertrags zwischen den beiden Ländern nicht einfach so „in Polen auftauchen kann, ohne dabei mein Gesicht zu verlieren und im Kampf gegen die Opposition innerhalb Westdeutschlands schwächer zu werden“. Siehe RGANI, F. 80, op. 1, d. 152, S. 27, Rede L. Brežnevs auf dem Dezember-Plenum des ZK der KPdSU, 7.12.1970.

26 RGANI, F. 80, op. 1, d. 442, S. 88, Zusammenfassung der laufenden telegrafischen Informationen aus dem Ausland, 19.12.1972.

Der Faktor DDR

War bei der Herstellung diplomatischer Beziehungen mit Polen und der ČSSR die Anerkennung der Nachkriegsgrenzen das Hauptproblem für die BRD, so nahmen die DDR und die sowjetisch-westdeutschen Beziehungen in der Bonner Außenpolitik einen besonderen Platz ein. Im Grunde genommen war Ostdeutschland für Bonn nie ein außenpolitisches Subjekt gewesen, weil die DDR als Bestandteil Deutschlands betrachtet wurde, mit dem man früher oder später wieder vereint sein würde. Gleichzeitig war die DDR für Brežnev nicht einfach ein Mitglied des Ostblocks, sondern „der erste Arbeiter- und Bauernstaat auf deutschem Boden“. Brežnev sah in der DDR, wie viele seiner Mitstreiter, die den Krieg erlebt hatten, ein neues sozialistisches Land, das dank der Hunderttausenden gefallenen sowjetischen Soldaten entstehen hatte können, eine Art Symbol für den Sieg der UdSSR über NS-Deutschland. Allein der Gedanke daran, dass die DDR eines Tages wieder zum deutschen imperialistischen Staat gehören könnte, war für Brežnev absolut inakzeptabel. Und deshalb war das grundlegende Prinzip der UdSSR in ihrer Europapolitik – im Unterschied zu jener der BRD, deren Hauptziel es war, die fortschreitende Abgrenzung zwischen den beiden deutschen Staaten aufzuhalten – die internationale Anerkennung der DDR und die Formalisierung ihrer Beziehungen mit der BRD, nicht auf Grundlage innerdeutscher Beziehungen, sondern basierend auf dem Prinzip der Beziehungen zweier unabhängiger Staaten zueinander.

Gerade deshalb wurden in Moskau die Folgen der Machtübernahme der Regierung Brandt unterschiedlich bewertet. Während Brandts „neue Ostpolitik“ für die Sowjetunion, so Brežnev, zur Grundlage für Verhandlungen, den Abschluss von Abkommen und die Suche nach Kompromissen bei der Lösung unterschiedlicher europäischer Probleme wurde, war für die DDR (wiederum vom Standpunkt Brežnevs betrachtet) vor einer Herstellung offizieller diplomatischer Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten jegliche Ausweitung der Kontakte mit der BRD nicht nur unnötig, sondern sogar schädlich.

Die Vorschläge des Ersten Sekretärs des ZK der SED, Walter Ulbricht, dass die Wahl Brandts zum Bundeskanzler „zweifelloso zu einer Änderung des Bonner Kurses führt“, weshalb man die Zusammenarbeit zwischen der SED und der SPD aktivieren und gar selbst eine „neue West-Politik“ einschlagen müsse, wurden in Moskau mehr als negativ aufgenommen. Bei einem Treffen mit Ulbricht im Dezember 1969 verlangte Brežnev von der SED, ihr Vorhaben einer zwischenparteilichen Zusammenarbeit aufzugeben, und in den Verhandlungen mit der BRD Bonn dazu zu drängen, die DDR völkerrechtlich anzuerkennen und im jeweils anderen Land Botschaften, nicht nur Missionen, zu errichten.²⁷ Auch Ulbrichts Versuch, einen geheimen Kanal zwischen Ost-Berlin und Bonn zu errichten, wurde von der UdSSR nicht befürwortet, da dies auch die „entschiedene Abgrenzung“ der DDR von der BRD stören würde und die innerdeutschen Beziehungen

²⁷ Ebd., d. 550, S. 135f., „Aufzeichnung des Gesprächs der Staats- und Parteiführer der UdSSR und der DDR in Moskau“, 2.12.1969.

dem sowjetischen Einfluss entzogen werden würden.²⁸ Brežnev hatte die DDR schon vor seiner Wahl zum Generalsekretär des ZK der KPdSU mehrmals besucht, kannte die dortige Führungsriege gut und war mit den Meinungsverschiedenheiten innerhalb des ZK der SED vertraut. Als klar wurde, dass Ulbrichts Linie nicht ganz den sowjetischen Vorstellungen von der Zukunft der DDR entsprach, war es für Brežnev kein großer Aufwand, von nun an auf den zweiten Mann der SED, Erich Honecker, zu setzen.²⁹ Dieser vertrat den Standpunkt, dass es in der BRD 1969 lediglich zu einem Regierungs-, nicht aber zu einem Machtwechsel gekommen war, und war solidarisch mit der Position Moskaus, man müsse in den Verhandlungen mit Brandt besonders strikt sein, und diese sollte die BRD die grundlegenden Forderungen der DDR nicht erfüllen, auf unbestimmte Zeit unterbrechen. Diese Position wurde nach dem Treffen der Regierungschefs der DDR und BRD Anfang 1970 in Erfurt noch verschärft: Sowohl in Moskau als auch in Ost-Berlin hatte man begriffen, dass die Idee der „geeyinten deutschen Nation“ in den Köpfen vieler DDR-Bürger sehr lebendig war. Dabei verstand Brežnev nur zu gut, dass für die Unterzeichnung eines gleichberechtigten Staatsvertrags zwischen der BRD und der DDR nicht nur eine harte Position Ostdeutschlands in den Verhandlungen notwendig war, sondern auch Zugeständnisse im Sinne einer wirklichen Erleichterung der persönlichen Kontakte innerhalb Deutschlands, was natürlich die Gefahr einer unkontrollierbaren Annäherung der beiden deutschen Staaten in sich barg. Auch nachdem der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR dennoch unterzeichnet, die DDR in die UNO aufgenommen worden war und vollberechtigten völkerrechtlichen Status erhalten hatte, blieb die Gefahr einer „schleichenden“ Einverleibung Ostdeutschlands durch die Bundesrepublik für die DDR-Führer in den folgenden Jahren aufrecht.³⁰

28 Monika Kaiser, *Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker. Funktionsmechanismen der SED-Diktatur in Konfliktsituationen 1962 bis 1972*. Berlin 1997, S. 356.

29 Brežnev bemühte sich auch darum, dass Ulbricht im Mai „still und heimlich“ in den Ruhestand ging, um so den Weg für Honecker frei zu machen. Aus dem Ruhestand versuchte Ulbricht, sich bei Brežnev über die Handlungen der neuen DDR-Führung zu beschweren. Er kritisierte die Politik Honeckers gegenüber der BRD. Seine Briefe wurden aber im Apparat des Generalsekretärs lediglich registriert. Nur Grüße ließ Brežnev Ulbricht über den sowjetischen Botschafter ausrichten. RGANI, F. 80, op. 1, d. 553, S. 61, Anweisung an den Botschafter der UdSSR, 16.8.1972; siehe dazu auch den Beitrag von Manfred Wilke in diesem Band.

30 Wie man Brežnev berichtete, befürchtete die DDR-Führung, dass nach Unterzeichnung des Vertrags zwischen der BRD und der DDR jährlich etwa zehn Millionen Westdeutsche in die DDR kommen würden, was die „gesamtdeutschen Stimmungen“ in der Republik anfeuern könnte. RGANI, F. 80, op. 1, d. 442, S. 102, Zusammenfassung der laufenden telegrafischen Informationen aus dem Ausland, 16.11.1972.

Der für Moskau unerwartete Wahlsieg Brandts

Im Allgemeinen sah man in der UdSSR noch bis kurz vor den Bundestagswahlen im Herbst 1969 die Möglichkeit, dass es in der BRD zu politischen Veränderungen jeglicher Art kommen könnte, äußerst skeptisch, weil man von einem erneuten Wahlsieg der „Großen Koalition“ und allen damit verbundenen Konsequenzen ausging. Man rechnete in näherer Zukunft nicht mit ernsthaften Veränderungen, die sowjetische Führung plante aber ihre längerfristige Politik gegenüber Westdeutschland ausgehend von diesen Prognosen. In der BRD wiederum sah man – laut Einschätzungen des KGB – auch keine Änderung in der innenpolitischen Machtverteilung vorher, sondern ging davon aus, dass Moskau mit den Problemen im eigenen Lager (der Konflikt mit China, die Folgen des „Prager Frühlings“, Meinungsverschiedenheiten mit Rumänien und Jugoslawien usw.) beschäftigt sein würde. Daher würde Moskau versuchen, die großen, die deutsche Frage betreffenden Probleme aus dem Dialog mit Bonn auszuklammern und „Verbesserungen der bilateralen Beziehungen durch Zusammenarbeit im nicht politischen Bereichen und gleichzeitig Verhandlungen mit der BRD in einzelnen politischen Fragen zu erreichen“.³¹ Alles, womit man in diesem Moment in Bonn rechnete, lief darauf hinaus, dass sich die Kritik an der von der „Großen Koalition“ verfolgten „Ostpolitik“ Bonns vonseiten der Sowjetunion verringern würde und so die Hindernisse für die Entwicklung der Beziehungen zwischen der BRD und den osteuropäischen sozialistischen Ländern abgebaut werden konnten.

Der in vielerlei Hinsicht unerwartete Wahlsieg der SPD und die darauffolgende „kleine Koalition“ veränderten jedoch die Situation grundlegend. In Moskau bemerkte man sofort, dass in Brandts Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 im Bundestag jegliche Angriffe auf die UdSSR, die DDR und andere sozialistische Länder fehlten, erstmals die Tatsache der Existenz zweier deutscher Staaten anerkannt und die Spaltung Deutschlands als Resultat des von „Hitlers verräterischer Bande“ entfachten Krieges bezeichnet wurde.³² Die neue Regierung erklärte sich bereit, mit der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Ländern Fragen des Gewaltverzichts zu diskutieren. Bereits am 8. Dezember 1969 begannen die sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen unter der Leitung des sowjetischen Außenministers, Andrej Gromyko, und zunächst dem Botschafter der BRD in der UdSSR, Helmut Allardt (später vom Brandt-Vertrauten Egon Bahr). Damit erreichten die sowjetisch-westdeutschen Beziehungen ein neues Niveau.³³ Schließlich fand

31 RGANI, F. 5, op. 61, d. 572, S. 241, Bericht des KGB an das ZK der KPdSU „Über die Erörterung des Zustandes und der Perspektiven der sowjetisch-westdeutschen Beziehungen im Außenministerium der BRD“, 17.10.1969.

32 RGANI, F. 5, op. 64, d. 578, S. 79, Analyse des MID der UdSSR, über die Beziehungen der UdSSR und der BRD von 1949–1979, erstellt für das ZK der KPdSU.

33 Am 22. Januar 1970 informierte Brandt die sowjetische Seite darüber, dass er ein Schreiben an den Premierminister der DDR Willi Stoph geschickt hatte, in welchem er vorschlug, Verhandlungen über den Gewaltverzicht zu beginnen. Im März einigten sich die UdSSR und die BRD auf die Eröffnung von Generalkonsulaten in Leningrad und Hamburg. Am 15. April schenkte die Regierung der BRD der

zwischen 27. Juli und 7. August die Endphase der Verhandlungen zwischen den Ministern beider Länder statt. Am 12. August 1970 wurde der „Moskauer Vertrag“ zwischen der UdSSR und der BRD unterzeichnet.³⁴

Eine derart rasche und effektive Umsetzung der ersten Etappen der „Neuen Ostpolitik“ Brandts konnte in vielerlei Hinsicht nur deshalb gelingen, weil diese Politik auf sowjetischer Seite positive Reaktionen hervorrief. Die Bereitschaft Moskaus aktiv auf die Gegenseite einzugehen, ging wiederum vor allem von Brežnev aus. Dieser war durchaus kein ideologischer Dogmatiker, sondern ein relativ pragmatischer Lenker, der in der Lage war, in schwierigen politischen Fragen Kompromisse zu suchen und auch zu finden. Die aus Bonn eintreffenden Signale wurden von ihm als Chance gesehen, endlich – wenn auch nur teilweise – die seit dem Ende des Kriegs schwelende deutsche Frage zu lösen, eine Chance, die er schnellstmöglich nutzen musste. Brežnevs Konzept betonte: „unabhängig davon, wie lange die Regierung Brandt an der Macht sein und wer ihr nachfolgen wird“, sei es wichtig, dass sie selbst die wichtigsten sich der UdSSR in der Lösung der deutschen Frage stellenden Aufgaben bewältige.³⁵ Zeit wurde auch deshalb zum wichtigsten Faktor, weil man in Moskau nicht nur eine kurze Amtsdauer Brandts, sondern auch eine mögliche negative Reaktion der westlichen Länder auf die „neue Ostpolitik“ befürchtete. Washington, London und Paris verfolgten Bonns Handlungen anfangs misstrauisch,³⁶ hegten sie doch den Verdacht, die Deutschen könnten sich von der allgemeinen Linie des Westens abwenden und sich auf einen „unkontrollierbaren Handel“ mit der Sowjetunion einlassen. In Moskau hatte man Bedenken, dass die Verbündeten der BRD, um eine derartige Entwicklung der Ereignisse zu verhindern, jederzeit die sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen künstlich erschweren könnten, zum Beispiel unter Ausnutzung des Faktors West-Berlin.³⁷

Regierung der UdSSR in einem Archiv in Koblenz gefundene Fragmente eines Dokumentarfilms über V. I. Lenin. Am 22. April war bei einem Empfang in der Botschaft der UdSSR erstmals seit Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den beiden Ländern der Kanzler der BRD anwesend.

34 Auch wenn es sich de facto um einen Gewaltverzichtsvertrag handelte, der seit Dezember 1969 aktiv erörtert wurde, wurde er, so Gromyko, „nach einigen Diskussionen und der Erörterung unterschiedlicher Varianten“ entsprechend dem Vorschlag der sowjetischen Seite „Vertrag zwischen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Bundesrepublik Deutschland“ genannt. RGANI, F. 3, op. 68, d. 1326, S. 19, Bericht des MID an das ZK der KPdSU „Über den Abschluss der Verhandlungen mit der Regierungskoalition der BRD und der Vorbereitung des koordinierten Textes für den Vertrag zwischen der UdSSR und der BRD“, 5.8.1970.

35 RGANI, F. 3, op. 72, d. 322, S. 12, Bericht des MID an das ZK der KPdSU „Über den Verlauf und die Perspektiven der sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen über den Gewaltverzicht“, 12.2.1970.

36 Siehe dazu die Beiträge von Douglas Selva, Anne Deighton und Julien Genevois in diesem Band.

37 RGANI, F. 3, op. 72, d. 322, S. 13, Bericht des Außenministeriums der UdSSR über den Stand und Perspektiven der sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen zum Gewaltverzicht, 12.2.1970.

Brežnev übernimmt die Informationskontrolle

Gerade sein Verständnis für die Komplexität dieses und anderer Probleme sowie die Befürchtung, dass aufgrund irgendeines Fehlers oder eines bürokratischen Missgeschicks das gesamte, so sorgfältig ausgearbeitete System der neuen sowjetisch-westdeutschen Beziehungen zusammenbrechen könnte, bewegten Brežnev dazu, alles, was mit der BRD zu tun hatte, gänzlich unter seine Kontrolle zu stellen. Ab Frühling 1970 vertiefte sich der Generalsekretär immer mehr in die Deutsche Frage. Ein etwaiger Misserfolg in der Lösung der deutschen Frage hätte Brežnev wohl kaum vom sowjetischen politischen Olymp gestürzt, jedoch war ein Erfolg der „neuen Ostpolitik“ für ihn, wie auch für Brandt, eine Art Pfand für den Machterhalt. Darüber hinaus war Brežnev ein relativ ehrgeiziger Mensch, der am Beispiel Deutschlands sowohl in der Sowjetunion als auch im Ausland seine Fähigkeiten und sein Talent als großer politischer Akteur demonstrieren wollte. Wie die amerikanische Zeitung „The Christian Monitor“ in Folge treffend anmerkte, konnte die immense Aufmerksamkeit, die man in der UdSSR der Ratifikation der Verträge zwischen der BRD und der Sowjetunion sowie Polen beimaß, auch durch die Tatsache erklärt werden, dass in dieser Frage „bis zu einem gewissen Ausmaß das persönliche Prestige Brežnevs auf dem Spiel steht“.³⁸

Davon, dass Brežnev tatsächlich begann, sich persönlich für die grundlegenden Fragen zu Deutschland zu interessieren, zeugen die Archivbestände. Er befasste sich aufmerksam mit unterschiedlichen Berichten, die über den KGB, das Außenministerium, die Botschaften in Bonn und Ost-Berlin in den Kreml gelangten; er ließ Berichte und Informationen der für Deutschland zuständigen Unterabteilungen des ZK der KPdSU anfertigen. Für sein Interesse sprechen auch seine zahlreichen Anmerkungen auf Dokumenten: Unterstreichungen einzelner Passagen, Beschlüsse, Kommentare und Anweisungen, die er manchmal direkt handschriftlich hinzufügte. Eine große Hilfe bei seiner Arbeit waren seine persönlichen Assistenten Andrej M. Aleksandrov-Agentov und Anatolij I. Blatov, die einen guten Überblick über die Ereignisse hatten und oft über den Tätigkeitsbereich gewöhnlicher Assistenten hinausgehende Aufgaben erfüllten. Beide waren Spezialisten für internationale Beziehungen, die lange Zeit unterschiedliche Funktionen im System des Außenministeriums der UdSSR innegehabt hatten, Blatov hatte überhaupt das erste Nachkriegsjahrzehnt in Ostdeutschland gearbeitet.

Nach der plötzlichen und unerwarteten Absetzung Chruščevs waren die Grabenkämpfe zwischen den „Konservativen“ und den „Liberalen“ innerhalb der sowjetischen Führung zu einem der Lieblingsthemen der westlichen Propaganda geworden. Der „Eiserne Vorhang“ und die Verslossenheit der sowjetischen Gesellschaft ließen dem Westen keine Möglichkeit, die Vorgänge im Kreml realistisch zu bewerten. Aus einzelnen Meldungen zu Kaderänderungen wurden häufig weitreichende und nicht immer richtige Schlussfolgerungen gezogen, dazu zählen die Ablösung der potenziellen Konkurrenten

38 RGANI, F. 80, op. 1, d. 441, S. 56, Zusammenfassung der aktuellen Informationen der TASS aus dem Ausland, 29.3.1972.

Aleksandr N. Šelepın und Vladimir E. Semičastnyj von ihren Posten durch Brežnev und die Nominierung des ihm loyal ergebenen Jurij V. Andropov zum neuen KGB-Chef.³⁹

Auch die Kehrtwende der sowjetischen Politik gegenüber der BRD nach dem Amtsantritt der SPD/FDP-Koalition führte im Westen zu einer neuen Welle von Mutmaßungen und Spekulationen über den politischen Machtkampf innerhalb der sowjetischen Führung. In Kenntnis der heute zugänglichen Quellenlage kann man nicht davon sprechen, dass es in der deutschen Frage zwischen den hochrangigen sowjetischen Politikern ernsthafte Meinungsverschiedenheiten gegeben hätte. Brežnev hatte somit allen Grund, bei seinem ersten Treffen mit Brandt unmittelbar nach Unterzeichnung des Moskauer Vertrags „über die regelmäßig in der westlichen Presse auftauchenden Meldungen über ‚Meinungsverschiedenheiten‘ innerhalb des Politbüros des ZK der KPdSU zu lachen“.⁴⁰ Tatsächlich hatte der Generalsekretär zu dieser Zeit in der sowjetischen Führung eine Gruppe von Gleichgesinnten gebildet. Die unvermeidlichen Diskussionen und Konflikte zwischen den einzelnen Mitgliedern waren jedoch durchwegs sachlich und betrafen lediglich taktische, nicht aber prinzipielle Fragen. Bei der Formierung der politischen Linie gegenüber Deutschland kann man durchaus von „kollektiver Führung“ sprechen. Freilich hatte auch weiterhin der Generalsekretär das letzte Wort in der Beschlussfassung, aber an der Erörterung der „sowjetischen Handlungen bezüglich Deutschlands“ war, neben Brežnev, ein relativ großer Personenkreis beteiligt.

Nicht unwichtig war dabei auch, dass es Brežnev gegen Ende der 1960er-Jahre endgültig gelang, aus Kosygin's Schatten hervorzutreten und zur wichtigsten Figur des sowjetischen Staates zu werden, nicht nur innerhalb des sozialistischen Lagers, sondern auch auf internationaler Bühne. Als man in Moskau Allardts Vorschlag, den Vertrag in Bonn zu unterzeichnen, zurückwies und sich stattdessen für einen Besuch Brandts in Moskau aussprach, hatte man nicht nur Prestigeüberlegungen im Sinn. Nachdem der Vertrag von den Regierungschefs und Außenministern beider Länder unterzeichnet werden sollte, hätte bei einer Unterzeichnung in Bonn automatisch Kosygin die Delegation angeführt und die Notwendigkeit einer Reise Brežnevs nach Bonn wäre fraglich gewesen. In Moskau hingegen waren im Programm des Bundeskanzlers ganze vier Stunden für ein gesondertes Treffen zwischen Brandt und Brežnev anberaumt, und in dieser Zeit gelang es dem sowjetischen Parteiführer, seinen Gesprächspartner völlig von sich einzunehmen. In weiterer Folge übernahm Brežnev alle Kontakte mit Brandt persönlich,⁴¹ wozu etwa ein intensiver

39 V. E. Semičastnyj wurde als KGB-Chef abgelöst und auf den unbedeutenden Posten des stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der Ukrainischen Sowjetrepublik versetzt, der Sekretär des ZK, A. N. Šelepın, der zuvor auch zeitweise KGB-Chef und danach Vorsitzender des Staatlichen Kontrollkomitees war und als der wahrscheinlichste Nachfolger Brežnevs galt, wurde zu den sowjetischen Gewerkschaften versetzt. Gleichzeitig wurde J. V. Andropov, der Brežnev von seiner Arbeit im ZK-Apparat gut kannte und sein Vertrauen genoss, auf den nunmehr frei gewordenen Posten des KGB-Chefs bestellt, den er mehr als 15 Jahre innehaben sollte.

40 RGANI, F. 80, op. 1, d. 569, S. 33, Protokoll des Gesprächs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, L. I. Brežnev, mit dem Bundeskanzler der BRD, W. Brandt, 12.8.1970.

41 Interessant ist, dass der neue Bundeskanzler noch im November 1969 vorgeschlagen hatte, die Verhand-

Briefwechsel sowie persönliche Treffen auf der Krim (1971) und in Bonn (1973) gehörten. Offensichtlich entwickelten sich zwischen den beiden Staatschefs auch persönlich gute Beziehungen. Was Kosygin betrifft, so hatte dieser (abgesehen von der Bearbeitung der Fragen der sowjetisch-westdeutschen Beziehungen auf Ebene des Ministerrates der UdSSR) zu dieser Zeit lediglich den offiziellen Briefwechsel auf Ebene der Regierungschefs sowie den Empfang einer Delegation der Oppositionspartei CDU unter Leitung von Rainer Barzel im Dezember 1971 zu organisieren, an dem Brežnev (auch auf Bitte Brandts)⁴² unter einem plausiblen Vorwand nicht teilnahm.

Die Diskussionen innerhalb des Politbüros des ZK der KPdSU betrafen vor allem die Höhe der Zugeständnisse, zu welchen die Sowjetunion in der deutschen Frage bereit sein sollte, ohne dabei die eigenen Prinzipien aufzugeben. So wie es Brežnev gelungen war, sich mit Brandt zu einigen, schaffte es der sowjetische Parteichef auch bei den Politbürositzungen, seine Genossen davon zu überzeugen, dass man sich auf Kompromisse, die den Interessen der Sowjetunion nicht wirklich schaden, einlassen musste, um eine Ratifizierung des Moskauer Vertrags im Bundestag zu erreichen. Zufrieden nahm man im Kreml zur Kenntnis, dass sich westliche Regierungen enttäuscht darüber zeigten, dass die Sowjetunion in ihren Verhandlungen mit der BRD „alles erreicht hat, was sie wollte, und dabei kein einziges bedeutendes Zugeständnis an die Westdeutschen machen musste“.⁴³

Dennoch wäre es nicht korrekt zu behaupten, die Sowjetunion hätte in der deutschen Frage gar keine Zugeständnisse gemacht. Sowohl bei der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags als auch beim Abschluss des Viermächteabkommens über Berlin war die UdSSR zu einigen Kompromissen gezwungen. Vielleicht waren diese nicht herausragend und prinzipieller Art, aber allein schon die Tatsache, dass man gegenüber dem Westen – besonders gegenüber Westdeutschland – auch nur zu kleinen Zugeständnissen bereit war, konnte in Anbetracht der sowjetischen gesellschaftlichen Mentalität für die Parteiführer innerhalb des Landes zum Problem werden. Deshalb machte Brežnev einige Beschlüsse auf der innenpolitischen Bühne entweder gar nicht publik oder tat dies nur allmählich Stück für Stück. So wurde die Information über den „einseitigen Brief“ („Brief zur deutschen Einheit“)⁴⁴ von Außenminister Walter Scheel, der als inoffizielle Beilage zum Moskauer Vertrag fungierte,⁴⁵ in der Sowjetunion streng geheim gehalten. Selbst die De-

lungen direkt mit Kosygin zu führen, und Bahr, der Brandts Schreiben an Kosygin überbrachte, eigens anmerkte, dass Brandt „zu einem vertraulichen Meinungsaustausch“ mit dem sowjetischen Ministerpräsidenten „bereit sei“. RGANI, F. 5, op. 64, d. 578, S. 81, Analyse des MID über die Beziehungen der UdSSR und der BRD von 1949–1979, erstellt für das ZK der KPdSU. Siehe auch Wjatscheslaw Keworkow, *Der geheime Kanal*. Berlin 1995, S. 80.

42 RGANI, F. 80, op. 1, d. 569, S. 97, Bericht des KGB an das ZK der KPdSU „Über die außenpolitische Linie der Regierung der BRD“, 23.7.1971.

43 RGANI, F. 80, op. 1, d. 443, S. 179, Zusammenfassung der laufenden telegrafischen Informationen aus dem Ausland, 1.6.1973.

44 Siehe dazu den Beitrag von Hanns Jürgen Küsters in diesem Band.

45 Archiviert wurde dieses ungewöhnliche Dokument folgendermaßen: „Einseitiger Brief der westdeut-

putierten des Obersten Sowjets erfuhren davon erst eineinhalb Jahre später, nach seiner vertraglichen Ratifizierung. Über die Zugeständnisse der UdSSR bei den Verhandlungen über West-Berlin (unter anderem stimmte man *de facto* zu, den Abschluss des Viermächteabkommens an die Ratifizierung des Moskauer Vertrags zu koppeln), den Abschluss des Transitabkommens, des Luftfahrtabkommens etc. wurde in der UdSSR nichts verlautbart.⁴⁶ Die von der restlichen Welt durch den „Eisernen Vorhang“ abgeschnittenen sowjetischen Bürger mussten sich mit der offiziellen Berichterstattung zufrieden geben. Die Sowjetunion setzte das auf dem XXIV. Parteitag der KPdSU beschlossene „Friedensprogramm“ erfolgreich und siegreich um.

Zwei Wochen nach Unterzeichnung des Moskauer Vertrags bezeichnete Brežnev den Vertrag in einer Rede in Alma-Ata/Almaty (Kasachstan) als „sehr wichtiges Ereignis“, das „von großer positiver Bedeutung, nicht nur für die Entwicklung der Beziehungen zwischen unseren Ländern, sondern auch für die gesamte internationale Lage in Europa in Gegenwart und Zukunft sein wird“.⁴⁷ Im Dezember 1972 zog Brežnev bei den Feierlichkeiten im Kreml zum 50. Jahrestag der Gründung der Sowjetunion die Aufmerksamkeit des Westens mit einer Äußerung über mögliche Kontakte zwischen der EWG und dem RGW auf sich.⁴⁸ Dies unterschied sich erstens klar von der früheren sowjetischen Position und ging zweitens d'accord mit einer der Forderungen der CDU/CSU, von der sie ihre Zustimmung zur Ratifizierung des Moskauer und Warschauer Vertrags abhängig gemacht hatte.⁴⁹

schen Seite, der keine Antwort und auch keine Erhaltsbestätigung unsererseits erfordert“. RGANI, F. 3, op. 68, d. 1326, S. 20.

46 So stimmte zum Beispiel das Politbüro des ZK der KPdSU, vor allem auf Druck vonseiten Brežnevs im Frühling 1972, als die BRD die Ausweitung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der UdSSR und der BRD auf West-Berlin vorschlug, zu, der westdeutschen Seite entgegenzukommen, unter anderem, „um eine positive Atmosphäre für die Ratifizierung des Moskauer Vertrags durch den Bundestag der BRD zu schaffen“. RGANI, F. 3, op. 69, d. 311, S. 11, Bericht des MID des Ministeriums für Außenhandel an das ZK der KPdSU „Über die Frage der Ausweitung des Handels- und Wirtschaftsabkommens zwischen der UdSSR und der BRD auf West-Berlin“, 23.3.1972. Dabei hatte Brežnev seine Finger bis zum letzten Moment „am Puls der Ereignisse“, forderte vom Außenministerium und den Abteilungen des ZK „Abschlüsse“ in dieser Frage und gab sich erst zufrieden, als alle betroffenen Personen (auch das Ministerium für Außenhandel) ihn darüber informierten, dass die „Frage richtig gelöst ist“. RGANI, F. 80, op. 1, d. 329, S. 26–29, Informationsbericht des MID und des Ministeriums für Außenhandel an Brežnev über den Verlauf der Vorbereitungen eines langfristigen Handels- und Wirtschaftsabkommens zwischen den Regierungen der UdSSR und der BRD, April 1972.

47 Pravda, 29.8.1970.

48 Ebd., 22.12.1972.

49 Der Parteichef der CDU, Rainer Barzel erklärte bei einer Rede im Bundestag im März 1972, die Opposition sei „bereit“ den Vertrag mit der UdSSR „zu befürworten“, wenn drei Hauptbedingungen erfüllt werden: wenn die UdSSR zur EWG eine positive Haltung einnimmt; wenn im Vertrag die Formulierung über die „Selbstbestimmung der Deutschen“ vorkommt; wenn stufenweise „humanitäre Erleichterungen“ in den Beziehungen zwischen der BRD und der DDR eingeführt werden. RGANI, F. 80, op. 1, d. 441, S. 48, Zusammenfassung der laufenden telegrafischen Informationen aus dem Ausland, 20.3.1972. Vgl. Andreas Grau, Gegen den Strom. Die Reaktion der CDU/CSU-Opposition auf die Ost-

Was die „Genossen in der sowjetischen Parteiführung“ betraf, so bestand hier die größte Schwierigkeit für Brežnev wohl darin, innerhalb der Führungsriege der UdSSR Verständnis dafür zu erhalten, dass eine gewisse Balance zwischen dem Kampf um die sowjetischen Interessen in den Verhandlungen mit der SPD/FDP-Koalition einerseits und der Unterstützung für diese Koalition auf innenpolitischer Ebene andererseits gehalten werden musste. Der von vielen nicht erwartete Erfolg beim Abschluss des Moskauer Vertrags ließ einige Kreml-Politiker gefährliche Illusionen hegen. Die Bereitschaft der Bundesrepublik Deutschland, erstmals in den 20 Jahren ihres Bestehens ernsthafte Verhandlungen mit den sozialistischen Ländern zu führen, wurde von so manchem sowjetischen Politiker als Schwäche ausgelegt, die man nicht mit Kompromissen, sondern mit dem Fordern immer neuer Zugeständnisse für sich nutzen solle. Indes war man sich in der UdSSR nicht immer bewusst, dass Brandts innenpolitische Position gehörig wackelig blieb und seine „Ostpolitik“ im Falle eines Scheiterns in einer Wahlniederlage münden würde.

Brežnev war natürlich nicht der Einzige, der durchaus verstand, dass man auf Brandt nicht nur Druck ausüben, sondern ihn auch nach Möglichkeit unterstützen musste. Noch vor Unterzeichnung des Moskauer Vertrags gestand man in der sowjetischen Führung ein, dass die Erklärung der Regierung Brandt, dass sie „nicht alle jemals geäußerten Forderungen der sozialistischen Länder erfüllen könne, am besten noch alle gleichzeitig, eine mehr oder weniger objektive Grundlage hat: die Situation in der BRD ist noch nicht reif für einen derart radikalen Bruch mit der Vergangenheit“.⁵⁰ Charakteristisch in diesem Sinne liest sich hier der Bericht des neuen Botschafters der UdSSR in Bonn, Valentin M. Falin, an Aleksandrov-Agentov. Obwohl Falin offensichtlich wusste, dass seine Zeilen dem Generalsekretär vorgelegt würden,⁵¹ kritisierte er darin einige Handlungen der UdSSR in der deutschen Frage relativ scharf (und tadelte unter anderem Außenminister Gromyko). Falin wies darauf hin, dass die sowjetische Seite versuchen würde, „aus dem Partner mehr herauszupressen, als dieser in der Lage ist zu verdauen“, und Brandt dazu zu drängen, „sich auf des Messers Schneide zu bewegen und ihm gleichzeitig noch unsere guten Absichten [zu] beteuern“.⁵² Der sowjetische Botschafter war der Meinung, dass, wenn die UdSSR diese einzigartige, für sie äußerst günstige, erstmals seit einem Vierteljahrhundert entstandene Situation für sich nutzen wollte, sie sich nicht mit Kleinigkeiten aufhalten und vom Partner ständig neue Formulierungen einfordern dürfe, sondern die Ereignisse forcieren, „dann und wann einen Kompromiss eingehen“ und Brandt dabei helfen müsse, „Lösungsformen zu finden, die, ohne im Widerspruch zu den Prinzipien

und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1973. Düsseldorf 2005, S. 248–271, hier: S. 268.

50 RGANI, F. 3, op. 72, d. 322, S. 12, Bericht des MID an das ZK der KPdSU „Über den Verlauf und die Perspektiven der sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen über den Gewaltverzicht“, 12.2.1970.

51 Diese Vermutung V. M. Falins war völlig berechtigt: den Anmerkungen auf dem Schreiben sowie der Tatsache zufolge, dass es im Archivbestand des Generalsekretärs des ZK der KPdSU abgelegt wurde, war Brežnev mit dem Schreiben vertraut.

52 RGANI, F. 80, op. 1, d. 570, S. 112, Schreiben des Botschafters der UdSSR in der BRD, V. M. Falin, an den Assistenten des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, A. M. Aleksandrov-Agentov, 27.6.1971.

unserer Interessen zu stehen, dem Kanzler ein Maximum an politischen Vorteilen bieten und die aus den unvermeidlichen Zugeständnissen unsererseits resultierenden Nachteile minimal halten“.⁵³

Hin und wieder wandte sich Brandt selbst mit der Bitte an Brežnev, bestimmte Schritte zu setzen, die ihm seine Lage im Kampf gegen die Opposition erleichtern würden. Jedoch versuchte der sowjetische Parteichef die Kritik an der westdeutschen Regierung – die ja in Zeiten der Konfrontation zweier politischer Systeme unausweichlich war – auch dann minimal zu halten, wenn keine derartigen Bitten einlangten. So wurde in der UdSSR die Äußerung Barzels, der vor den Bundestagswahlen 1972 erklärte, für die CDU stellten der Moskauer und Warschauer Vertrag „keine endgültige Regelung“ dar und „bilden keine rechtliche Grundlage“ für neue Grenzen, äußerst negativ aufgenommen. Brežnev gab die Anweisung, Barzel in der sowjetischen Presse „den Kopf zu waschen“, jedoch mit Verweis darauf, dies so zu tun, dass man damit „Brandt nicht schadet“.⁵⁴ In Moskau kommentierte man zudem den Beschluss der BRD über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Volksrepublik China nicht: Der sowjetischen Führung war Brandts Wunsch, die Bekanntmachung dieses Ereignisses hinauszuzögern, bekannt.⁵⁵ Als es dann doch dazu kam, erklärte der Bundeskanzler prompt, die Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern „solle keinesfalls den Beziehungen zu anderen Staaten oder gar zu mehreren anderen Großmächten schaden“.⁵⁶ Sogar, als 1973 kurz vor Brežnevs Besuch in Bonn der Skandal in Zusammenhang mit dem Interview in der britischen „The Times“ aufkochte, in der er die Politik der UdSSR kritisierte, versuchte Brežnev, den Konflikt so gut wie möglich einzudämmen. Er verlangte nach Prüfung, inwiefern die Wiedergabe des Interviews in den britischen und deutschen Zeitungen übereinstimme, um danach sorgfältig passende Formulierungen zu suchen, mit denen man Brandt die sowjetische „Verwunderung“ über seine derartigen Äußerungen näherbringen konnte.⁵⁷

53 Ebd., S. 113, Schreiben des Botschafters der UdSSR in der BRD, V. M. Falin, an den Assistenten des Generalsekretärs des ZK der KPdSU A. M. Aleksandrov-Agentov, 27.6.1971.

54 RGANI, F. 80, op. 1, d. 442, S. 56, Zusammenfassung der aktuellen Information der TASS aus dem Ausland, 18.9.1972; siehe dazu auch den Beitrag von Kai Wambach in diesem Band.

55 Nach KGB-Informationen rief W. Brandt in einem Gespräch mit W. Scheel einige Monate nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen China und der BRD dazu auf, es mit diesem Schritt nicht zu übereilen, indem er meinte: „wir machen Ost-Politik, nicht Fernost-Politik, und dazu stehen wir“. RGANI, F. 80, op. 1, d. 571, S. 46, Bericht des KGB an das ZK der KPdSU „Über die außenpolitische Linie des Kanzlers der BRD, Willy Brandt“, 9.3.1972.

56 RGANI, F. 80, op. 1, d. 442, S. 82, Zusammenfassung der aktuellen Information der TASS aus dem Ausland, 12.10.1972.

57 Ebd., d. 443, S. 65f., 70–73, Zusammenfassung der laufenden telegrafischen Informationen aus dem Ausland unter Beilage der Anweisungen des MID und der Botschaft der UdSSR in Bonn, ausgearbeitet auf Anweisung Brežnevs, 28.2.–3.3.1972.

Brežnevs Bilanz

Der Sowjetunion brachten Brežnevs außenpolitische Umtriebigkeit und Engagement in diesen Jahren große politische Dividenden ein. Später begannen viele jedoch, den sowjetischen Staatschef mit dem Bild zu assoziieren, das er in den letzten Jahren seines Lebens abgab: dem eines gebrechlichen, kranken, alten Mannes, der mühsam einen vorgeschriebenen Text von einem Blatt Papier abzulesen versuchte und ab 1979 den Kalten Krieg mit dem Einmarsch in Afghanistan wieder angeheizt hatte. Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre war Brežnev jedoch ein Staatsmann, der auf seine Gesprächspartner großen Eindruck machte und in der Bevölkerung Sympathie genoss. Er unterschied sich in seiner Fähigkeit der Dialogführung, der Kompromissfindung sowie darin, seinem Gegenüber aufmerksam zuzuhören, gleichzeitig aber beharrlich auf seiner Position zu bestehen, stark vom grobschlächtigen Chruščev, aber auch von seinen zugeknöpften Parteigenossen Molotov, Suslov, Kosygin oder Gromyko, der im Westen gar den Beinamen „Mister Njet“ erhielt. Was das Image des sowjetischen Parteiführers als aktiver, lebensfroher Mann mit Zigarette in der Hand und hinter dem Steuer teurer Autos betraf – in dieser Hinsicht war Brežnev vielen anderen Politikern um einiges voraus. Sogar der Zwischenfall mit dem Auto, das man ihm in Bonn geschenkt hatte, entwickelte sich in gewisser Weise zugunsten Brežnevs, schließlich zeigte es den sowjetischen Staatschef ganz anders, als man ihn in der westlichen Propaganda darzustellen versuchte.

Der Erfolg von Brandts „Neuer Ostpolitik“ war zu einem großen Teil davon vorbestimmt, dass bereits von der Vorgängerregierung unter Adenauer, Erhard und Kiesinger entsprechende Vorbedingungen geschaffen wurden⁵⁸ und dass auf der anderen Seite des Verhandlungstisches Brežnev saß. Wer weiß, wie sich die Dinge entwickelt hätten, wenn in diesen Jahren andere Personen an der Spitze der UdSSR und der BRD gewesen wären.

* * *

Brežnev gehörte jener Generation von sowjetischen Politikern an, die in eine eigentümliche Nische zwischen den typischen Akteuren der stalinistischen Epoche (in Brežnevs Führungsriege können Suslov, Pel'se, Gromyko, der 1973 abgesetzte Šelest und teilweise auch Kosygin dazu gezählt werden) und der Zeit von Gorbachevs Perestrojka fielen. Gerade deshalb war Brežnev, der sich insgesamt strikt an die grundlegenden kommunistischen Prinzipien hielt, in Bezug auf einige noch aus der vergangenen Epoche stammende ideologische Doktrinen (insbesondere die Frage der Sozialdemokratie betreffend) relativ flexibel. Er war bereit, da und dort Kompromisse mit seinen ideologischen Gegnern einzugehen, wenn dies seiner Ansicht nach schlussendlich die notwendigen Resultate brachte. Ein solches Resultat war und blieb für ihn lange Zeit die Frage der endgültigen Befriedung Europas, mit einer gesetzlichen Festigung aller Nachkriegsgrenzen und der Zurückdrängung aller Versuche, die bestehende soziale und politische Struktur im sozia-

⁵⁸ Siehe dazu auch den Beitrag von Michael Borchard in diesem Band.

listischen Lager zu verändern. Die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte in Helsinki 1975 wurde zum Höhepunkt seiner internationalen Tätigkeit. Er erreichte damit etwas, was vor ihm weder Stalin noch Chruščev gelungen war.⁵⁹

Brežnev war sich nur zu gut der Tatsache bewusst, dass für die Erreichung dieses Ziels vor allem die Lösung der deutschen Frage notwendig war. Diese war zu diesem Zeitpunkt jedoch nur durch die Festigung des bestehenden Status quo zu lösen, das heißt, durch die offizielle Anerkennung der Teilung des Landes. Die Wiedervereinigung Deutschlands konnte jedoch nur auf zwei Arten erfolgen: entweder auf gewaltsamem Weg (als Resultat eines Krieges, der wohl ein Weltkrieg gewesen wäre, was für Brežnev ausgeschlossen war), oder durch eine friedliche Einverleibung der DDR durch Westdeutschland (was wiederum für das sowjetische Lager absolut inakzeptabel war). Deshalb war Brežnev einerseits bereit, jede Chance zu nutzen – in diesem Fall die Tatsache, dass die SPD an die Macht kam –, um sich mit Westdeutschland zu einigen. Andererseits musste er in Bezug auf die DDR die „goldene Mitte“ finden: Und zwar musste die SED-Führung dazu gebracht werden, sich von ihrer unversöhnlichen Position in den Verhandlungen mit der BRD loszusagen, gleichzeitig jedoch jeglicher Kompromiss vermieden werden, der als Beleg für besondere innerdeutsche Beziehungen ausgelegt werden konnte (ein Vertrag zwischen den beiden Staaten, nicht den Regierungen; die Eröffnung von Botschaften anstatt Missionen usw.). Insgesamt hatte Brežnev sowohl gegenüber Ulbricht/Honecker als auch gegenüber Brandt eine positive Einstellung. Während jedoch seine Beziehung zu Ersteren durch ihre beinahe eineinhalb Jahrzehnte währende persönliche Bekanntschaft entstanden war und auf gemeinsamen ideologischen Prinzipien und praktischen Aufgaben basierte, so änderte sich Brežnevs Einstellung gegenüber Brandt innerhalb weniger Jahre grundlegend: vom kleinsten Übel innerhalb der westdeutschen politischen Riege, mit dem man notgedrungen zu tun hatte, hin zum vernünftigen Akteur, mit dem man durchaus über-einkommen konnte. Brandts Parteizugehörigkeit hatte für Brežnev, entgegen aller alten Dogmen, keine besonders große Bedeutung. Im Gegenteil, dem sowjetischen Führer gefiel es offenkundig, dass sich Brandt kurz nach der Ratifizierung der Verträge mit der UdSSR und Polen über die Sozialistische Internationale an alle Parteien mit der Bitte wandte, diese Abkommen zu unterstützen.

Schließlich ist in der Beziehung Brežnevs zu Brandt auch Brežnevs gänzlich menschliche Wahrnehmung des deutschen Parteiführers zu beachten. Es ist bekannt, dass Brežnev kein „verschlossener“ Politiker (wie z. B. Gromyko oder Kosygin) war, jedoch war er auch kein „grobschlächtig-einfacher Bursche“ (als der sich etwa Chruščev gezeigt hatte). Er konnte mit seinen Gesprächspartnern nicht nur dann eine gemeinsame Sprache finden, wenn er dazu verpflichtet war, oder um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, sondern auch einfach, weil sie ihm sympathisch waren. In den Augen Brežnevs, der den ganzen Zweiten Weltkrieg durchgemacht hatte, war Brandt schon alleine deshalb sympathisch, weil er sich aktiv am antifaschistischen Widerstand beteiligt hatte. Wahrscheinlich fan-

⁵⁹ Siehe dazu auch den Beitrag von Peter Ruggenthaler und Anna Steiner in diesem Band.

den die beiden im Zuge ihrer weiteren persönlichen Bekanntschaft im jeweils anderen gewisse Gemeinsamkeiten, vielleicht auch auf gänzlich unterbewusster Ebene. Dazu trug wohl auch die gemeinsame Agenda bei, einen Kompromiss erreichen zu wollen. Brežnev und Brandt wollten dafür ehrlich ein Übereinkommen finden (und nicht nur vor dem jeweils anderen die Muskeln spielen lassen), und gleichzeitig, dank dieser Übereinkommen, ihr Ansehen auf internationaler Ebene erhöhen, aber auch ihre Position innerhalb ihrer Länder stärken.

„Neue Ostpolitik“ der BRD oder „Neue Westpolitik“ der UdSSR?

Nikolaj Pavlov

Der Moskauer Vertrag von 1970 gilt allgemein als Erfolg der „neuen Ostpolitik“ der sozial-liberalen Regierungskoalition unter Bundeskanzler Willy Brandt. Doch der Begriff „Ostpolitik“ wurde in der deutschen Geschichte auch vorher schon – im Zusammenhang mit den Beziehungen zu den Ländern Osteuropas – geprägt. Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre erlangte er jedoch neue Ausmaße. „Ostpolitik“ wurde zunehmend mit Entspannungspolitik in Europa konnotiert und als wesentlicher Teil dieser verstanden. Ohne die „neue Ostpolitik“ hätte es auch keine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte 1975) gegeben, die seit November 1972 vorbereitet wurde – nach der Ratifikation der „Ostverträge“, dem Inkrafttreten des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin und dem Beginn der Normalisierung in den Beziehungen zwischen der BRD und der DDR.

Gleichzeitig wird vor allem in der deutschen Historiografie dem Umstand, dass die „Neue Ostpolitik“ auch einer „Neuen Westpolitik“ der Sowjetunion bedurfte, wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Ohne diesen hätte es weder die „Ostverträge“ der BRD noch die darauffolgende Phase der Entspannung gegeben. Doch war dieser neue Kurs der sowjetischen Führung selbstverständlich?

Eine langwierige Präambel

Es war noch kein Jahr seit der Kubakrise vergangen, als am 15. Juli 1963 der damalige Leiter der Presse- und Informationsabteilung für West-Berlin und spätere Weggefährte Brandts, Egon Bahr, in der Evangelischen Akademie Tutzing einen Vortrag über „Deutsche Politik“ hielt.¹ Seine Thesen zeigten im Grunde eine neue Sichtweise auf das Problem

1 Egon Bahr, Wandel durch Annäherung. Ein Diskussionsbeitrag in Tutzing, 15. Juli 1963, Redemanuskript, Original, Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Depositum Egon Bahr. https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0091_bah&object=facsimile&l=de.

und enthielten innovative Initiativen zu dessen Lösung. Insbesondere wies Bahr darauf hin, dass die Grundvoraussetzung für die Lösung der „deutschen Frage“ die Regelung der Beziehungen mit der Sowjetunion sei. In Hinblick auf die Ineffektivität einer „Alles-oder-nichts-Politik“ schlug er die Formel „Wandel durch Annäherung“ vor. Die reformorientierten Kreise innerhalb der SPD waren ihrer Zeit also weit voraus. Damals regierte in Bonn noch der betagte Kanzler Adenauer, niemand rechnete mit einer „Großen Koalition“ zwischen CDU/CSU und SPD, und der Kalte Krieg war voll im Gange. Im Kreml herrschte Nikita S. Chruščev, in Personalunion als Erster Sekretär des ZK der KPdSU und Vorsitzender des Ministerrates der UdSSR. Dieser hatte seinen Mitbürgern versprochen, dass der Kommunismus noch zu Lebzeiten vollendet werden würde.

Noch in der ausgehenden Adenauer-Ära wurde in Bonn über einen Besuch Chruščevs diskutiert. 1964 besuchte Aleksej I. Adžubej, Chruščevs Schwiegersohn in seiner Funktion als Chefredakteur der „Izvestija“ Bonn und führte unter anderem ein Gespräch mit Kanzler Ludwig Erhard.² Die durch das „Tauwetter“ maßgeblich verbesserten Beziehungen zwischen Moskau und Washington setzten die Bundesregierung in Bonn unter politischen Handlungsdruck.

Im Januar 1964 erklärte sich Chruščev bereit, in Ost-Berlin mit Willy Brandt – damals Regierender Bürgermeister von Berlin –, zusammenzutreffen (bereits 1959 hatte SPD-Vorsitzender Erich Ollenhauer Chruščev in Ost-Berlin zu einer Unterredung getroffen). Allerdings verhinderte Brandts Stellvertreter von der CDU, Franz Amrehn, dies unter Androhung, die Koalition aufzukündigen.³ Im September 1964 verkündete Moskau Chruščevs Vorhaben, zu einem offiziellen Besuch nach Bonn zu kommen. Dabei wurde auf seine Absicht verwiesen, „bezüglich der Bundesrepublik eine prinzipiell andere, neue Politik verfolgen zu wollen“.⁴ Ein geplanter Bonn-Besuch des Generalsekretärs wurde vonseiten der Bundesrepublik im Laufe des Jahres 1964 mehrfach begrüßt⁵ und noch im September ging Erhard von einem Besuch Chruščevs Ende des Jahres oder Anfang nächsten Jahres aus.⁶ Im Oktober 1964 allerdings wurde Chruščev von all seinen Ämtern enthoben. Die Hoffnungen auf eine Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern mussten zumindest für eine Zeit lang ad acta gelegt werden.

Die politische Führung der Sowjetunion begann nun eine Kampagne zur Aufdeckung „militaristischer Vorbereitungen“ der BRD. Anlass dazu war Erhards Unterstützung für

2 Siehe dazu im Detail Daniel Kosthorst, Sowjetische Geheimpolitik in Deutschland? Chruschtschow und die Adschubej-Mission 1964, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 44/2/1996, S. 257–293, online abrufbar unter: https://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1996_2_4_kosthorst.pdf.

3 Hanns Jürgen Küsters, Konrad Adenauer und Willy Brandt in der Berlin-Krise 1958–1963, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 40/2/1992, S. 483–542, hier: S. 540–542.

4 Siehe Boris Meissner, Einleitung, in: Ders. (Hg.), Moskau Bonn. Die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland 1955–1973. Dokumentation. Band 2. Dokumente zur Außenpolitik. Band III/2. Köln 1975, 4 Bll., S. 745–1693, hier: S. 757.

5 Ebd., S. 759.

6 Gespräch des Bundeskanzlers Erhard mit dem französischen Botschafter de Margerie, 10. September 1964, in: AAPD 1964, S. 1004–1012, hier: S. 1005.

die US-amerikanischen Pläne zum Aufbau einer multilateralen Atomstreitmacht (MLF) unter Beteiligung Westdeutschlands und seine Befürwortung der amerikanischen Schritte im Vietnamkrieg. Die Kompromisslosigkeit in der Frage des Alleinvertretungsanspruchs für alle Deutschen, die Nicht-Anerkennung der DDR und die strikte Einhaltung der Hallstein-Doktrin und die Forderung nach Wiederherstellung der deutschen Einheit bzw. der Wiedervereinigung erschwerten die Beziehungen zur Sowjetunion auch weiterhin. Der langfristige Vertrag über den gegenseitigen Warenaustausch, der im Jahr 1963 ausgelaufen war, wurde nicht verlängert. Auch ein Kulturabkommen, an dem beide Seiten bereits lange Zeit arbeiteten, konnte nicht abgeschlossen werden. Insgesamt gab es in der „Ostpolitik“ der BRD-Regierung aus der Sicht Moskaus also nicht besonders viel Anlass zum Optimismus. Nachdem 1955 die diplomatischen Beziehungen zur UdSSR hergestellt worden waren, hatten in zehn Jahren lediglich sieben Bundestagsabgeordnete Moskau besucht. Erst im Jahr 1965 absolvierte erstmals ein Staatssekretär der BRD einen Besuch in Moskau, ein Jahr später der erste Bundesminister.

Der Wind, der nach der Kubakrise und als Reaktion auf diese aus Washington zu wehen begann, erreichte – zwar nicht sehr rasch, aber doch – auch Bonn. Die Bundesregierung entschied sich für eine diplomatische Initiative, die ihre Bereitschaft zum Abbau der internationalen Spannungen demonstrieren sollte. Am 25. März 1966 sandte sie an alle Staaten, mit denen die BRD diplomatische Beziehungen unterhielt, sowie auch an die osteuropäischen und arabischen Länder (eine Ausnahme war die DDR), eine Note, in der ihre Positionen in Fragen der Entspannung und der Deutschlandpolitik dargelegt wurden. Dieses Dokument mit der Bezeichnung „Note der Bundesregierung zu Fragen der Abrüstung und Gewährleistung des Friedens“ wurde unter dem Namen „Friedensnote“ der Regierung Erhard bekannt.⁷ Der Sowjetunion und anderen europäischen Staaten wurde vorgeschlagen, Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen. Jedoch wurde dieser Vorschlag an die Forderung geknüpft, in diesen Erklärungen Fragen der Anerkennung von Grenzen und vor allem die Anerkennung der DDR nicht zur Sprache kommen zu lassen. Auf dieser Grundlage war eine Regelung der Beziehungen zwischen der BRD und den sozialistischen Ländern in dieser Phase aus Moskauer Sicht aber unmöglich.⁸

So hatte der beginnende Entspannungsprozess der Koalitionsregierung (CDU/CSU-SPD) unter Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU) keine internationale Wirkung entfacht. Obwohl das Auswärtige Amt bereits vom Sozialdemokraten Brandt geleitet wurde, gelang es der großen Koalition, aber auch dem Kreml nicht, das träge Konfrontationsdenken zu überwinden. So fiel die Bonner Außenpolitik im Spannungsfeld der Ost-West-Beziehungen verschwommen und widersprüchlich aus. Wenn Willy Brandt den Christdemokraten die Verletzung von außenpolitischen Vereinbarungen vorwarf und ihnen vorhielt, viele Initiativen bewusst „zu bremsen“, dann hörte man aus den Reihen der CDU/CSU oft Vorwürfe gegenüber der SPD, dass sie sich, ohne sich mit ihrem Koalitionspartner abzusprechen, in

7 Diese entstand im Auswärtigen Amt unter Mitwirkung des Kanzleramts.

8 Siehe dazu den Beitrag von Wanda Jarząbek in diesem Band.

geheimer Diplomatie befand (wie beispielsweise bei der Kontaktpflege mit der italienischen kommunistischen Partei). Das gegenseitige Misstrauen, das schon durch Brandts Formel „zwei Staaten einer Nation“ vergiftet worden war – sowie damit verbunden das Abrücken von der Hallstein-Doktrin – verschlechterte die Atmosphäre in der Regierungskoalition immer mehr. Waren anfänglich noch Gemeinsamkeiten in Fragen der Außenpolitik zwischen CDU/CSU und SPD gegeben, war dies Mitte 1969 praktisch nicht mehr der Fall.

Auf der anderen Seite hätte die sozialliberale Koalition 1969 ihre neue Ost- und Deutschland-Politik ohne das Vorspiel der Großen Koalition nicht lancieren können. Bereits die erste Regierungserklärung Kiesingers am 13. Dezember 1966 signalisierte Dialogbereitschaft.⁹ In keiner Regierungserklärung war bis dahin der Sowjetunion so viel Aufmerksamkeit gewidmet worden. Kiesinger spielte gekonnt auf die traditionellen Ursprünge der christdemokratischen „Ostpolitik“ an. Er nahm Bezug auf Adenauers Moskauer-Reise 1955, erwähnte auch seine eigene Teilnahme, und vergaß auch nicht die „Friedensnote“ Erhards. Kiesinger wiederholte den Vorschlag der BRD über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen und sprach sich für eine friedliche Nachbarschaft aus. Die Regierungserklärung war ein Aufruf zur Versöhnung, sie war ein Dokument, in dem die Bereitschaft zu Verhandlungen verkündet wurde. Nach beinahe 20 Jahren verwendete man erstmals wieder eine Formulierung, die in der CDU/CSU anscheinend in Vergessenheit geraten war: „Deutschland war jahrhundertlang die Brücke zwischen West- und Osteuropa. Wir möchten diese Aufgabe auch in unserer Zeit gern erfüllen.“¹⁰

Unter dem Druck der UdSSR und der DDR durften die Regierungen der osteuropäischen Länder noch keine diplomatischen Beziehungen mit der BRD aufnehmen, allerdings intensivierten sich die handelspolitischen Beziehungen zusehends.¹¹ „Die Beziehungen mit den Staaten zwischen Deutschland und Rußland getrennt regeln zu wollen“, schreibt Brandt, „wie es vor meiner Zeit im Auswärtigen Amt versucht worden war, konnte nicht gelingen.“¹² In Moskau bestand man darauf, dass sich die Warschauer-Pakt-Staaten dazu verpflichten sollten, nur unter folgenden Bedingungen einer Normalisierung der Beziehungen mit der Bundesrepublik zuzustimmen: 1. Anerkennung der DDR und der Oder-Neiße-Grenze; 2. Null- und Nichtigklärung des Münchener Abkommens von 1938 von Anfang an; 3. Normalisierung der Situation um West-Berlin; 4. Verzicht auf Kernwaffen. Die „Ostpolitik“ Kiesingers – unter Umgehung der Sowjetunion und Ausklammerung der DDR – war Moskau nicht bereit zu akzeptieren.

Unter dem Einfluss des „Prager Frühlings“ wurde die Bundesrepublik von der sowjetischen Propaganda verstärkt diskreditiert.¹³ Der Propaganda nach verfolgte Bonn

9 Auswärtiges Amt (Hg.), 40 Jahre Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: eine Dokumentation. Stuttgart 1989, S. 175ff.

10 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Das Kabinett Kiesinger. Die Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966. Bonn 1967.

11 Siehe etwa die Beiträge zu Polen, Ungarn und Bulgarien in diesem Band.

12 Willy Brandt, Erinnerungen. Mit den Notizen zum „Fall G“. Berlin 2013, S. 177.

13 Siehe dazu etwa Horst Möller, Die Bundesrepublik und der „Prager Frühling“, in: Stefan Karner et al.

eine Politik einer umfassenden Kriegsvorbereitung; im gesellschaftlichen und politischen Leben der Bundesrepublik seien Revanchismus und Militarismus weit verbreitet.¹⁴ Schließlich veröffentlichte Moskau am 11. Juli 1968 Auszüge aus einem vertraulichen sowjetisch-westdeutschen diplomatischen Notenaustausch über den Abschluss eines Gewaltverzichtsabkommens und brach somit die Geheimhaltungsvereinbarung.¹⁵ Die Gründe waren offensichtlich: Die Lage in der Tschechoslowakei spitzte sich zu. Und auch wenn die Sowjetunion an einer Verbesserung der Beziehungen mit Westdeutschland interessiert war, verlangte die Notwendigkeit, ihre Einflussosphäre in Osteuropa aufrechtzuerhalten (das zeigte vor allem die Krise in der ČSSR), nach anderen Prioritäten, nämlich der Entspannungspolitik. Gleichzeitig war die UdSSR auf der Suche nach einem Sündenbock. Die Bundesrepublik wurde wie in den 1950er-Jahren als Hort des Militarismus und Revanchismus gebrandmarkt. Auch das sollte den Truppeneinmarsch des Warschauer Paktes in die ČSSR rechtfertigen. Im Falle eines Notenaustausches über den Gewaltverzicht hätte die Sowjetunion offiziell konstatiert, dass sie die BRD als friedliebenden Staat anerkennt. Und dazu war sie noch nicht bereit. Auf diese Weise wäre die als ideologische Begründung notwendige äußere Bedrohung für die Länder des Warschauer Paktes weggefallen. 1968 hatte Moskau vor allem der Bundesrepublik, teilweise auch Österreich, massiv vorgeworfen, den „Prager Frühling“ unterstützt und damit „konterrevolutionäre“ Vorgänge in der Tschechoslowakei vorangetrieben zu haben.¹⁶

Der bilaterale politische Dialog zwischen der BRD und der UdSSR wurde eingestellt, das beidseitige wirtschaftliche Interesse blieb jedoch bestehen. Unter der großen Koalition wurde im April 1969 zwischen der BRD und der UdSSR ein Vertrag über den Bau von zwei Produktionsstätten für Großröhren unterzeichnet. Auf der Messe in Hannover erörterten im selben Jahr der Minister für Außenhandel der UdSSR, N. S. Patoličev, und der Wirtschaftsminister der BRD, Karl Schiller, die Möglichkeit, Geschäfte über Großröhren abzuschließen. Ein entsprechendes Abkommen wurde im Februar 1970 bereits unter dem neuen Bundeskanzler unterzeichnet.

(Hg.), *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sonderband 9/1. Köln et al. 2008, S. 549–558, hier: S. 554f.

14 Siehe dazu die damaligen TASS-Erklärungen und politischen Kommentare. Siehe auch die entsprechenden Dokumente bei Stefan Karner et al. (Hg.), *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Dokumente. Pražská vesna. Meždunarodnyj krizisnyj 1968g. Köln et al. 2008.

15 AAPD, 1968. München 1999, S. 873f., VS-Bd. 4281 (II A 1), Aufzeichnungen des Staatssekretärs Duckwitz, 17.7.1968.

16 Siehe dazu die Beiträge von Dieter Bacher, Peter Ruggenthaler, Silke Stern und Aleksej Filitov in: Karner et al. (Hg.), *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*.

Gegenseitige Annäherung

Ungeachtet der unterschiedlichen Tendenzen in der Deutschland- und der „Ostpolitik“ innerhalb der „Großen Koalition“ warf Bonn im Juli 1969 erneut die Frage auf, ob nicht die Aufnahme bilateraler Verhandlungen mit Moskau über eine Gewaltverzichtserklärung wünschenswert wäre. Gleichzeitig hatte sich die Bundesrepublik bereiterklärt, an einer europäischen Sicherheitskonferenz teilnehmen zu wollen – unter der Bedingung, dass dies auch die USA und Kanada tun.

In der sowjetischen Führung, insbesondere im engeren Umfeld des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Leonid I. Brežnev, verstand man immer mehr, dass entschiedene und ernsthafte Korrekturen im außenpolitischen Kurs der Sowjetunion unbedingt nötig waren,¹⁷ um die internationale Lage zu entspannen und mithilfe von westlichen Krediten und Technologien die nationale Wirtschaft zu beleben, und auch um den Abrüstungsdialog zwischen der UdSSR und den USA, den die Außenpolitik forderte, nicht im Sand verlaufen zu lassen. Man forderte eine „Neue West-Politik“, darunter verstand man einen neuen Kurs ausschließlich in Bezug auf Westeuropa als Alternative zur militärischen Konfrontation mit China. Die sowjetischen Vorstellungen gingen davon aus, dass Großbritannien – eine Atommacht, die sich jedoch nicht auf dem europäischen Festland befand – die US-amerikanische Vorhut in der euroatlantischen Region darstellte. Frankreich, das auch dem Klub der Atomkräfte angehörte, deklarierte bereits 1966 mit seinem Austritt aus den militärischen Organen der NATO seine Bereitschaft zur Entspannung und positionierte sich nunmehr als eigenständiger und unabhängiger Player im globalen System der internationalen Beziehungen. Deshalb konnte und musste der Hauptadressat der sowjetischen „Westpolitik“ die Bundesrepublik Deutschland sein. Diese war das führende europäische Land in der NATO, eine treibende Kraft des westeuropäischen Integrationsprozesses und zweifellos der perspektivereichste Wirtschaftspartner.

Im Herbst 1968, d. h. nach dem Einmarsch der Warschauer-Pakt-Truppen in der ČSSR, mit anderen Worten nachdem Moskau die Grenzen seines widerspruchsfreien Einflusses aufgezeigt hatte, kam es in New York im Zuge der ordentlichen Generalversammlung der UNO zu einem Gespräch der beiden Außenminister Brandt und Gromyko. Dieses fand in den Räumlichkeiten der sowjetischen UN-Vertretung statt. Der Leiter der sowjetischen außenpolitischen Behörde wurde von seinem Stellvertreter und Deutschland-Experten, Vladimir S. Semenev, begleitet, Brandt kam in Begleitung Egon Bahrs, der nur kurz darauf viel Zeit in Moskau verbringen sollte, um mit Gromyko über einen Vertrag zwischen der UdSSR und der BRD zu verhandeln. Die Minister waren sich einig, dass das Thema des Gewaltverzichts, insbesondere im Lichte der aktuellen Ereignisse, nicht an Aktualität verloren hatte und man deshalb von allgemeinen Erklärungen zu konkreten Übereinkünften übergehen sollte.

Gromyko beauftragte den Leiter der 3. Europäischen Abteilung des Außenministeriums und späteren Botschafter der UdSSR in der BRD, Valentin Falin, eine Analyse der

¹⁷ Siehe dazu auch den Beitrag von Michail Prozumenščikov in diesem Band.

innenpolitischen Situation in der BRD zu erstellen und dabei den letzten Bericht des Botschafters in Bonn, S. K. Carapkin, zu berücksichtigen, in dem dieser über das Treffen mit Brandt informierte und dessen in New York geäußerte Position bezüglich des Wunsches nach Abschluss eines bilateralen Gewaltverzichtsabkommens bestätigte.¹⁸ Die Analyse war als Grundlage für die Darlegung der Problematik durch den Außenminister im Politbüro gedacht. Falin ging davon aus, dass die Große Koalition nach den für Herbst 1969 anberaumten Bundestagswahlen zerfallen würde und demzufolge eine echte Möglichkeit bestehen werde, dass Kräfte an die Macht kämen, die den politischen Kurs der Bundesrepublik gegenüber der Sowjetunion, der DDR und allen osteuropäischen Ländern ändern wollten.

Über die notwendige Neugestaltung des sowjetischen Kurses gegenüber dem Westen waren die Meinungen innerhalb der KPdSU-Führung geteilt. Die Internationale Abteilung des ZK der KPdSU unter der Leitung von ZK-Sekretär Boris N. Ponomarev (zuvor Assistent von Georgij Dimitrov in der Komintern) sprach sich – in Anlehnung an den harten Abgrenzungskurs der Kommunistischen Internationale gegenüber der SPD und bezugnehmend auf die Meinung der Führung der „Bruderpartei“ SED und der westdeutschen Kommunisten – gegen einen möglichen Dialog mit den deutschen Sozialdemokraten aus. Zudem ist hier die angespannte Beziehung zwischen dem Außenminister (der gleichzeitig ZK-Mitglied war) und dem ZK-Sekretär anzumerken. Bis zur Aufnahme Gromykos in das Politbüro im Frühling 1973 waren die beiden sich in außenpolitischen Fragen uneins. Was die zukünftige Deutschland-Politik betraf, so schrieb Falin, dass „sich Gromyko nicht vor den Etikettierungen fürchtete, die man ihm verpassen konnte. Es war schwer, ihn zum Handeln zu bewegen oder ihm eine neue Ausrichtung aufzudrängen. Doch wenn dies gelang, konnte er seinen außergewöhnlichen Charakter zeigen“¹⁹.

Die Mehrheit schwieg und nahm eine gleichgültige und abwartende Position ein. Die Minderheit, angeführt von Politbüromitglied und Erstem Sekretär des ZK der KP der Ukraine, Petro E. Šelest, und unterstützt von den Chefideologen der KPdSU, den ZK-Sekretären und Politbüromitgliedern Michail A. Suslov und Boris N. Ponomarev, hatte nicht den Mut, ihre Ablehnung offen zu äußern. Am Rande bewerteten sie die Annäherung zwischen der UdSSR und Westdeutschland als „Komplott mit dem Klassenfeind“. Als entscheidend erwies sich jedoch die Position Brežnevs. Er organisierte einen direkten, geheimen Kanal zu Brandt.²⁰ Für Vjačeslav Kevorkov, der die direkte Kommunikation mit Brandts Vertrautem, Egon Bahr, für Andropov und Brežnev führte, nahmen Letzterer und später auch Gromyko „für Menschen ihrer Generation und Geisteshaltung zweifellos eine neue, ungewöhnlich progressive Haltung ein“.²¹ Zur selben Kohorte zählte er auch den KGB-Vorsitzenden Jurij Andropov.

Am 10. Juli 1969 erklärte Gromyko bei der Sitzung des Obersten Sowjets der UdSSR die prinzipielle Bereitschaft der Sowjetunion, mit der Bundesrepublik einen Meinungs-

18 Valentin Falin, Politische Erinnerungen. München 1993, S. 52.

19 Ebd., S. 53.

20 Siehe dazu den Beitrag von Nikita Petrov in diesem Band.

21 Wjatscheslaw Keworkow, Der geheime Kanal. Berlin 1995, S. 81.

austausch über einen Gewaltverzicht bis hin zum Abschluss eines entsprechenden Vertrages einzuleiten, sowie auch die Bereitschaft, mit den „Verbündeten aus dem Krieg“ über die Vermeidung von „Komplikationen in Bezug auf Westberlin“ in Zukunft zu diskutieren. Dies war eine wahre Verneigung vor der SPD-Führung, auf die man als zukünftigen Partner im sowjetisch-westdeutschen Dialog setzte.

Zwei Wochen später, am 24. Juli bei einem Treffen mit einer hochrangigen westdeutschen Delegation, der die zukünftigen sozialdemokratischen Minister der Regierung Brandt, Helmut Schmidt, Alexander Möller und Egon Franke angehörten, ging der sowjetische Außenminister sogar noch weiter.²² Er rief die Westdeutschen zu gemeinsamen Bemühungen um eine „Erneuerung“ der Beziehungen zwischen den beiden Ländern auf. Dabei merkte er an, dass man einen Tunnel durch einen Berg von beiden Seiten gleichzeitig graben müsse, und zwar so, dass man aufeinander zugehe und sich letztendlich in der Mitte treffe. Das war eine Schlüsselphrase, die davon zeugte, dass die Interessen der Anhänger der „neuen Ostpolitik“ in der SPD und der Anhänger des „neuen West-Kurses“ innerhalb der ZK-Führung der KPdSU übereinstimmten. Später wurde diese Position in einem Schreiben Brandts an Kosygin bestätigt.

Am 22. September 1969 führte Willy Brandt, der zu diesem Zeitpunkt noch Außenminister im Kabinett Kiesingers war, in New York intensive Konsultationen zu praktischen Fragen der bilateralen Beziehungen mit seinem sowjetischen Kollegen. Der Inhalt der beiden Gespräche nahm im Grunde vorweg, was in Zusammenhang mit dem Moskauer Vertrag noch erörtert werden sollte. Dabei wurde der Wunsch betont, der neuen Etappe in den sowjetisch-westdeutschen Beziehungen eine juristische Grundlage zu geben.²³

Nach Abschluss der Verhandlungen mit der sowjetischen Seite flog Brandt nach Hause, wo fünf Tage später die Bundestagswahlen stattfanden, Gromyko verblieb noch in den USA. Dort erfuhr er auch von den ersten Hochrechnungen, die zugunsten der SPD ausfielen.²⁴ Die Prognose der 3. Europäischen Abteilung behielt im Gegensatz zur amerikanischen Prognose recht, und die sowjetische Führung atmete erleichtert auf.

22 Falin, Politische Erinnerungen, S. 57; I. S. Kremer, FRG: etapy „vostočnoj politiki“. Moskau 1986, S. 117.

23 AAPD, 1969. München 2000, S. 1398–1404, VS-Bd. 2764 (I B 1), Botschafter Schnippenkötter, Genf (Internationale Organisationen), an Bundesminister Scheel. Online abrufbar unter: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783486718188/9783486718188.1365/9783486718188.1365.pdf> [18.11.2019]; Kremer, FRG: etapy „vostočnoj politiki“, S. 120.

24 Falin, Politische Erinnerungen, S. 58.

Interessensgleichheit

Als Willy Brandt an die Spitze der Bundesregierung trat, war das internationale Klima für die Umsetzung der außenpolitischen Pläne der SPD und der KPdSU-Führung außerordentlich günstig. Man kann sagen, dass die „neue Westpolitik“ der UdSSR mit der „neuen Ostpolitik“ der BRD synchronisiert wurde.

Moskau und Washington führten Verhandlungen über die Begrenzung der strategischen Rüstung (SALT), die NATO schlug eine Truppen- und Rüstungsreduktion vor. Am 28. November 1969 schloss sich die Bundesrepublik Deutschland dem Atomwaffensperrvertrag an. Nach innenpolitischen Differenzen zwischen CDU/CSU und SPD bezüglich des Vietnam-Krieges, der Notstandsgesetze, der Auschwitzprozesse, der außerparlamentarischen Opposition und der Studentenproteste war es der neuen Regierung daran gelegen, Erfolge in der Außenpolitik zu erlangen.

Die Veränderungen in der sowjetischen Außenpolitik, die amerikanischen Entspannungsinitiativen unter Präsident Nixon und der breite innenpolitische Konsens über die Notwendigkeit, dem Kalten Krieg ein Ende zu setzen, wurden zur Grundvoraussetzung für die „neue Ostpolitik“. Die außenpolitische Kompatibilität, der innenpolitische Konsens und die große Homogenität der Regierungskoalition stellten den idealen Ausgangspunkt für eine aktive Entspannungspolitik dar.

Am 7. Dezember 1969 teilte der sowjetische Botschafter in Bonn, S. Carapkin, dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt der BRD, Georg Ferdinand Duckwitz, mit, dass die Sowjetunion bereit sei, bereits am nächsten Tag in Moskau mit Verhandlungen über den Gewaltverzicht zu beginnen. Daraus ging hervor, dass beide Seiten ihre wechselseitigen Beziehungen neu aufbauen wollten.²⁵

Die erste Verhandlungsphase, auf sowjetischen Wunsch „vorläufiger Meinungs-austausch“ genannt, wurde in Moskau von Gromyko und dem Botschafter der BRD, Helmut Allardt, absolviert.²⁶ Insgesamt fanden zwischen ihnen drei Treffen statt. Die offiziellen Gespräche schlossen jedoch die Möglichkeit und Notwendigkeit geheimer Kontakte nicht aus. Im Gegenteil, die einen waren als Ergänzung und Bereicherung für die anderen nötig. In dieser Zeit wurde der geheime Kanal in Gang gesetzt.

Dazu fand am 23. Dezember 1969 das erste Treffen des sowjetischen KGB-Kontaktmannes und „Journalisten“ Valerij Lednev (der Kevorkov unterstellt war) und Egon Bahr in Bonn statt. Dies war das konkrete Ergebnis auf Brandts Schreiben an den Vorsitzenden der sowjetischen Regierung, Aleksej N. Kosygin vom 19. November. In dem Schreiben, von dem in Bonn nur vier Personen einschließlich des Kabinettschefs wussten, erläuterte der frisch gebackene Bundeskanzler:

„Es liegt in der Natur der Sache, daß ein Austausch von Erwägungen vertraulich vonstat-ten gehen muß. Nur dann kann er seinen Sinn erfüllen, nach Möglichkeit Mißverständ-

²⁵ Ebd., S. 71.

²⁶ Siehe dazu den Beitrag von Aleksej Filitov in diesem Band.

nisse zu beseitigen oder zu verhindern. Dies scheint mir eine lohnende Aufgabe für die Regierungen unserer beiden Staaten zu sein, eine Aufgabe, die nicht von heute auf morgen gelöst werden kann, sondern nur in einem Prozeß, zu dem ich anregen möchte.“²⁷

Am nächsten Tag

„teilte [Bahr] Lednev mit, der Kanzler begrüße die Einrichtung eines vertraulichen Kanals zwischen ihm und Brežnev. Er empfinde Befriedigung darüber, daß er nun wichtige Staatsfragen, an denen beide Seiten interessiert seien, direkt, rasch und ohne bürokratische Umwege behandeln könne. Er stimme dem Generalsekretär voll zu, daß ein Hauptfaktor für das Gelingen der Sache die Zeit sei, die man auf keinen Fall nutzlos verstreichen lassen dürfe. Den Wert eines solchen Kontaktes sehe Brandt vor allem in der Möglichkeit, einen offenen und direkten Meinungsaustausch ohne jede Beschränkung der Themen zu führen.“²⁸

Die Ereignisse nahmen rasant Fahrt auf. Bereits am darauffolgenden Tag wurde in Moskau bekannt, dass man für die Verhandlungen von westdeutscher Seite Staatssekretär Bahr anstelle von Botschafter Allardt zum Chefverhandler bestellt hatte. Der Botschafter spielte nur mehr die zweite Geige. Dies erhöhte abrupt den Status des gesamten Verhandlungsprozesses. Bahr erhielt ein Mehrfachvisum und erreichte nur wenige Tage später die sowjetische Hauptstadt, wo er als „vorläufiger Leiter der Delegation der Bundesrepublik“ vorgestellt wurde. Sechs von zwölf Monaten des folgenden Jahres sollte er in Moskau verbringen.

Die erste Runde des „Meinungsaustausches“, die fünf Treffen in verschiedenen Formaten beinhaltete, dauerte vom 30. Januar bis zum 17. Februar 1970. Die zweite fand zwischen 3. und 23. März, die dritte zwischen dem 12. und 22. Mai statt. Über das erste Treffen mit Bahr unterrichtete Gromyko den Generalsekretär auf dessen Datscha in Barvicha sechs Stunden lang. Nun kam Brežnev allem Anschein nach zu dem Schluss, dass die Koordinierung der Tätigkeiten des KGB (der geheime Kanal mit Brandt, der von Lednev, Kevorkov und dem nichts ahnenden Bahr betrieben wurde) und dem Außenministerium, das sich offen gegen die Geheimdiplomatie aussprach, unabdingbar war. Brežnev gelang es, beide Leiter dieser einflussreichen Behörden zu einer Übereinkunft zu bewegen und in den Angelegenheiten in Bezug auf Deutschland zusammenzuarbeiten. Ein offenes, vom Generalsekretär initiiertes Gespräch zwischen Gromyko und Andropov führte schließlich zum „Durchbruch“ in den Beziehungen zwischen dem Außenminister und dem KGB-Vorsitzenden. „In kurzer Zeit wurden sie von Gegnern zu Verbündeten, was sie bis ans Ende ihrer Tage blieben.“²⁹

Tagsüber wurden im Zentralgebäude oder im Nebengebäude des Außenministeriums auf der Spiridonovka zermürende Verhandlungen geführt, man kämpfte um jeden Vertragsabschnitt, jede Formulierung wurde gedreht und gewendet. Abends traf sich Bahr

27 Keworkow, *Der geheime Kanal*, S. 48; Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 431 B, Bundeskanzler Brandt an Ministerpräsident Kossygin, in: AAPD München 2000, S. 1313–1315, online abrufbar unter: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/boooks/9783486718188/9783486718188.1311/9783486718188.1311.pdf> [18.11.2019].

28 Keworkow, *Der geheime Kanal*, S. 58f.

29 Ebd., S. 71.

mit seinen Kontaktpersonen des Geheimkanals und erörterte in informeller, offener Atmosphäre die Spitzfindigkeiten der sowjetischen Innen- und Außenpolitik, die Mechanismen der Entscheidungsfindung und viele andere Dinge, die selbst einem informierten westlichen Politiker entweder unbegreiflich oder schlicht unzugänglich waren. Im Zuge dieser zwanglosen „Stelldicheins“, deren Hauptziel die Herstellung von absolutem Vertrauen war, erfuhr Bahr zu seiner Verwunderung, dass Nikolaj Podgornyj ein „Gegner“ der Annäherung mit der BRD war, dass zwischen Brežnev und Kosygin Differenzen bestanden, dass Chruščev von Zeit zu Zeit von Rapallo träumte, dass Brežnev noch keinen einzigen westlichen Staatsfunktionär empfangen hatte³⁰ (was die Deutschen gar nicht beachtet hatten), und dass der Generalsekretär in außenpolitischen Fragen – dort, wo es die Beziehungen mit den nicht-sozialistischen Ländern betraf – sehr vorsichtig und unsicher war. „Ich begann“, schrieb er später, „einen verborgenen Pluralismus zu erkennen, statt des gewünschten monolithischen Erscheinungsbildes, ein Ringen um Meinungen, Interessen, Einfluß und Macht wie in westlichen Gesellschaften auch, nur anders als im Westen hinter verschlossenen Türen und mit zugleich höherem persönlichen Einsatz und Risiko.“³¹ Der Kampf der Apparate, die Konflikte zwischen den einzelnen Ministerien und Behörden, die Widersprüchlichkeiten innerhalb der Partei- und der Sowjetspitze, die Positionierung der Armee und der Gewerkschaften – all das und noch viel mehr war ihm zufolge Anfang 1970 „ein Buch mit sieben Siegeln, nicht nur für Bonn, sondern auch für Washington“, wie er später erfuhr. „Hier erhielt die deutsche Seite einen Vorsprung an Informationen, Einsichten, Einschätzungsmöglichkeiten von großem politischem Wert. Das wurde ein Gewinn, der sich durchaus neben dem sehen lassen konnte, was auf Papier aufgeschrieben ein paar Monate danach Vertrag werden sollte.“³²

So wurde sowohl auf inoffizieller als auch auf offizieller Ebene – die beiden voneinander zu trennen, war unmöglich – ständig gearbeitet, und dieser Prozess blieb für immer im Gedächtnis aller Architekten der sowjetisch-westdeutschen Annäherung.

Ergebnis des Meinungsaustausches zwischen Bahr und Gromyko war das sogenannte „Bahr-Dokument“, in dem sich Bonn verpflichtete, „jetzt und in Zukunft die Unverletzlichkeit der Grenzen aller europäischen Staaten zu respektieren“, auch die Oder-Neiße-Grenze sowie die Grenze zwischen der BRD und der DDR. Außerdem verpflichtete sich die BRD, keinerlei Gebietsansprüche zu stellen. Die Sowjetunion verzichtete ihrerseits auf das auf den Satzungen der UN-Charta zu den „Feindstaaten“ beruhende Recht auf militärisches Eingreifen.

Die zähen Verhandlungen zwischen den Außenministern Gromyko und Scheel in Moskau vom 17. Juli bis zum 7. August (insgesamt gab es 13 Treffen, die zusammen 29 Stunden dauerten) endeten mit einem positiven Resultat. Auch wenn Scheel erkennen musste, dass mit der UdSSR kein Abkommen geschlossen werden konnte, das einen Friedensvertrag (der die Rechte der Alliierten abgeschafft hätte) ersetzen konnte.

30 Siehe dazu auch den Beitrag von Michail Prozumenščikov in diesem Band.

31 Egon Bahr, *Zu meiner Zeit*. München 1996, S. 294.

32 Ebd., S. 293.

Die Moskauer Verhandlungen hatten das Ziel, ein Dokument auszuarbeiten, das eine wirksame Formel für den Gewaltverzicht enthielt. Der ursprüngliche Plan, diesbezügliche Erklärungen auszutauschen, führte zu einem Abkommen, das letztendlich zum Vertrag wurde. Als Bezeichnung verwendete man stets den Begriff „Gewaltverzicht“. Kurz vor dem Verhandlungsabschluss schlug Gromyko seinem westdeutschen Kollegen vor, den Verweis auf den Gewaltverzicht aus dem Vertragsnamen zu tilgen, da die ausgearbeiteten Dokumente den ursprünglichen Ausgangsgedanken um ein Vielfaches übertrafen. Der Vorschlag des Ministers kam für alle Anwesenden unerwartet. Nach Beratungen mit seinen Delegationsmitgliedern stimmte Scheel dem Vorschlag Gromykos zu. „Objektiv entsprach ihre Motivation der gesamten Struktur des Vertrags, dem Gewicht und der Bedeutung der sowjetisch-westdeutschen Beziehungen in der Europa- und Weltpolitik, der Notwendigkeit eines grundlegenden Durchbruches in eine bessere Zukunft“.³³ So fügten sich die westdeutsche „neue Ostpolitik“ und der „neue West-Kurs“ der UdSSR zusammen – an ihrem Schnittpunkt entstand der Moskauer Vertrag.

* * *

Am 12. August 1970 unterzeichneten Kosygin, Brandt und die Außenminister beider Staaten, Gromyko und Scheel, den historischen Vertrag zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland. Weitere Schritte in der Entspannungspolitik fanden Ausdruck in einem gesonderten Dokument, das ebenso in Moskau unterzeichnet wurde – der „Vereinbarung über die Absichten der Vertragsparteien“.

Der Moskauer Vertrag eröffnete der Entspannungspolitik neue Horizonte. Am 7. Dezember 1970 unterzeichneten die BRD und Polen in Warschau einen Vertrag, der für Europa nicht weniger wichtig war, wurde er doch zum Ausgangspunkt für die Normalisierung der polnisch-westdeutschen Beziehungen. Am 3. September 1971 unterzeichneten die vier Siegermächte das Abkommen zu West-Berlin – die Vorbedingung für die Ratifizierung des Moskauer und Warschauer Vertrages war geschaffen. Im November 1971 wurde das Luftverkehrsabkommen unterzeichnet.

Welche Folgen hatten die „neue Ostpolitik“ Brandts und der „neue West-Kurs“ des Kremls nach der Ratifizierung der „Ostverträge“? Im Herbst 1971 erhielt Willy Brandt den Friedensnobelpreis. Folgen des „neuen Westkurses“ waren auch positive Resultate in den sowjetisch-amerikanischen Beziehungen. Am 26. Mai 1972 wurden der sowjetisch-amerikanische Vertrag über die Begrenzung von antibalistischen Raketenabwehrsystemen (PRO-Vertrag) sowie der SALT-1-Vertrag über die Begrenzung strategischer Rüstung unterzeichnet.

Im April 1971 kritisierte Gromyko auf dem XXIV. Parteitag der KPdSU jene hohen Parteifunktionäre (er nannte keine Namen), die „es sich erlaubt hatten, provokativ zu erklären, dass jedes Abkommen mit einem kapitalistischen Staat an eine Verschwörung grenze“.

33 Falin, Politische Erinnerungen, S. 109.

Am 19. Mai 1972 (einen Tag nach der Ratifizierung der „Ostverträge“ durch den Deutschen Bundestag) wurde Petro E. Šelest, der sich gegen eine Entspannungspolitik gestellt hatte, von seiner Funktion als Erster Sekretär des ZK der KP der Ukraine enthoben und zum stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR ernannt. Dies kam einer weiteren Degradierung gleich. Seit April war er bereits nicht mehr Politbüro-Mitglied. Boris N. Ponomarev, der noch im Dezember 1971 als eine Art „Trostpreis“ für seine Loyalität gegenüber Brežnev den Lenin-Orden erhalten hatte, wurde am 19. Mai zum Kandidaten auf Mitgliedschaft im Politbüro des ZK der KPdSU bestellt. Ein Jahr später wurden Brežnevs Mitstreiter Gromyko und Andropov (der im Dezember 1971 ebenfalls den Lenin-Orden erhalten hatte) als vollberechtigte Mitglieder in das Politbüro aufgenommen. Die Entspannungspolitik im Kreml hatten sich durchgesetzt.

Im Mai 1973 besuchte der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Leonid I. Brežnev, als erster führender Repräsentant der Sowjetunion die BRD. Zu diesem Zeitpunkt war die Bundesrepublik für die Sowjetunion bereits der bevorzugte Partner in Westeuropa. Nun verfolgte Brežnev schon neue Ziele: die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu intensivieren und von Bonn Unterstützung für die baldige Einberufung einer europäischen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit zu bekommen.

„Barzel den Kopf waschen“ – Barzels Moskaureise und die Bedingungen der Ost- und Deutschlandpolitik von CDU und CSU in Zeiten „konspirativer Koexistenz“

Kai Wambach

„Kann man nicht Barzel in der Presse den Kopf [...] waschen – aber Brandt nicht schaden.“¹ Diese Anweisung Leonid Brežnevs macht die Verärgerung des Generalsekretärs des ZK der KPdSU über die Opposition im Deutschen Bundestag und ihre Ost- und Deutschlandpolitik deutlich. Vor dem Hintergrund der Haltung von CDU und CSU zu den Ostverträgen mag dies ebenso verständlich sein wie die Tatsache, dass Willy Brandt von Moskau gegenüber Barzel und der Union klar vorgezogen wurde. Welche Auswirkungen aber hatte dies konkret für CDU und CSU? Und wie verhielt sich die Regierung hierzu?

Neueste Quellenfunde ehemals sowjetischer Provenienz ermöglichen einen neuen Blick auf das Dreiecksverhältnis von Bundesregierung, Opposition und Sowjetunion im Kontext der Ost- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt.

Sie zeigen ebenfalls, dass Brežnev zu Weihnachten 1971 auch als kommunistischer Atheist durchaus Empfänger einer „Frohen Botschaft“ war. Diese wurde ihm jedoch nicht durch Himmlische Heerscharen, sondern vom sowjetischen Geheimdienst KGB übermittelt und stammte „von einer Quelle aus Kreisen der Regierung der BRD“.² Diese Quelle berichtete zwar auch über unterschiedliche Haltungen im westlichen Bündnis hinsichtlich der Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz zum Jahresende

1 RGANI, F. 80, op. 1, d. 442, S. 56, Handschriftliche Anweisung Leonid Brežnevs auf einer Zusammenfassung der TASS-Informationen aus dem Ausland, 18.9.1972. Die TASS berichtete über Barzels Rede auf dem „Tag der Heimat“ am 17.9.1972, bei welcher er u. a. bekundete, die Ostverträge stellten „keine endgültige Regelung“ dar und seien „keine juristische Grundlage“ für neue Grenzen. Ebd. Vgl. auch BAArch, N 1371-104, Rede Rainer Barzels zum Tag der Heimat in Uelzen, 17.9.1972; Nicht allein zu Lasten der Heimatvertriebenen, in: Das Ostpreußenblatt, Nr. 39, 23.9.1972.

2 RGANI, F. 80, op. 1, d. 569, S. 129–134, J. Andropov an L. Brežnev, 24.12.1971.

1971, was den sowjetischen Interessen nicht zugutekam.³ Gleichwohl übermittelte sie aber vor allem die sichere Überzeugung Bundeskanzler Willy Brandts, „dass die Verträge mit der UdSSR und der Volksrepublik Polen im Bundestag ratifiziert werden, wenn auch mit einer nur knappen Stimmenmehrheit“.⁴

Damit schien eines der wichtigsten sowjetischen außenpolitischen Projekte der vergangenen zweieinhalb Jahre kurz vor dem Abschluss.⁵ Moskau war seit Jahresbeginn 1969 verstärkt an einem Abkommen mit der Bundesrepublik interessiert und wenige Wochen vor der Bundestagswahl mit entsprechenden Hinweisen auf Bonn zugegangen.⁶ Dies entsprach den Zielsetzungen der neuen Bundesregierung unter Willy Brandt; nach Verhandlungen durch den Staatssekretär im Kanzleramt, Egon Bahr, wurde schon im August 1970 in Moskau eine Übereinkunft paraphiert,⁷ es folgten ein Übereinkommen mit Warschau⁸ und die wichtigen Vier-Mächte-Verhandlungen über Berlin,⁹ sodass am Ende ein durch Junktims geschickt untereinander verbundenes, bezüglich seiner deutschland-, europa- und globalpolitischen Bedeutung kaum zu überschätzendes Vertragswerk entstand – die Ostverträge. Ihre Genese war durch die auf die Oppositionsbänke verwiesene CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag mit Argusaugen beobachtet und vielfach ob des in ihren Augen weitgehend undurchsichtig scheinenden Verhandlungsprozesses kritisiert worden.

Doch auch wenn Oppositionsführer Rainer Barzel in regelmäßigen Abständen laute, öffentliche Klage über die unzureichende Informationspolitik der Bundesregierung führte¹⁰ und unterstrich, dass sowohl Moskau als auch Brandt, Bahr und Scheel nicht die volle Wahrheit über die tatsächlichen Inhalte, Absprachen und Interpretationsmöglichkeiten

3 Außenminister Walter Scheel sei, da die Franzosen sich mittlerweile der kritischen amerikanischen Haltung angeschlossen hätten, auf der Sitzung des NATO-Rates im Dezember 1971 „unter amerikanischem Druck von den ihm erteilten Instruktionen hinsichtlich der Einberufung einer europäischen Konferenz abgewichen“. Vgl. ebd. Vgl. hierzu auch Botschafter Krapf an das Auswärtige Amt, 10.12.1971, in: AAPD 1971, Dok. 439, S. 1942–1948. Siehe dazu auch den Beitrag von Peter Rugenthaler und Anna Steiner in diesem Band.

4 RGANI, F. 80, op. 1, d. 569, S. 129–134, J. Andropov an L. Brežnev, 24.12.1971.

5 Vgl. zur Zielsetzung der sowjetischen Deutschlandpolitik und zu den Verträgen mit Moskau und Warschau Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*. München 1999, S. 525–563; Eckart Conze, *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*. München 2009, S. 425–453.

6 Vgl. Arnulf Baring, *Machtwechsel. Die Ära Brandt/Scheel*. Stuttgart 1982, S. 243; Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*. München – Wien 1993, S. 88; Kai Wambach, Rainer Barzel. *Eine Biographie*. Paderborn 2019, S. 470f.

7 Siehe dazu den Beitrag von Aleksej Filitov in diesem Band.

8 Siehe dazu den Beitrag von Wanda Jarzabek in diesem Band.

9 Siehe dazu den Beitrag von Gerhard Wettig in diesem Band.

10 Vgl. Wambach, Rainer Barzel, S. 476f., 492f., 503, 507. Auch im Gespräch mit dem sowjetischen Botschafter in Bonn, S. Carapkin, beklagte Barzel mehr als einen Monat nach Unterzeichnung des Moskauer Vertrags vom 12.8.1970, die Opposition werde nicht ausreichend über die Gespräche und Hintergründe informiert. Vgl. RGANI, F. 5, op. 62, d. 576, S. 139–144, Aus dem Diensttagebuch S. K. Carapkins, Gespräch Barzels und Stücklens mit Carapkin am 22.9.1970, 5.10.1970.

insbesondere des Moskauer Vertrages sagen würden: Für die von Willy Brandt geführte Bundesregierung, den Kanzler persönlich und auch für die Sowjetunion war das Zustandekommen der Verträge ein großer Prestigegewinn und ihr absehbarer parlamentarischer Abschluss ein wichtiger strategischer Erfolg.¹¹

Ihre erfolgreiche Ratifizierung war gleichzeitig eine immanent wichtige Voraussetzung für das Moskau noch viel wichtigere Ziel einer gemeinsamen europäischen Sicherheitskonferenz. Hierzu berichtete besagte Quelle Brežnev immerhin ermutigend von der Absicht Willy Brandts, im Zuge seines Ende des Jahres stattfindenden Treffens mit US-Präsident Richard Nixon „entsprechende Präzisierungen bezüglich der Position der BRD zur Frage über eine europäische Konferenz vorzunehmen“, dem sowjetischen Streben mithin Vorschub zu leisten.¹²

Eine Nachricht

Um wen genau es sich bei der genannten „Quelle“ handelte,¹³ geht aus dem KGB-Bericht nicht hervor. Es ist sehr wahrscheinlich, dass es sich um den Staatssekretär im Kanzleramt, Egon Bahr, und damit um den engsten Mitarbeiter von Bundeskanzler Willy Brandt gehandelt haben könnte. Die Umstände der Benachrichtigung, die Inhalte und vor allem die Anlage, die sie enthielt, weisen jedenfalls stark darauf hin.¹⁴

Neben vielfältigen politischen Einschätzungen übersandte „die Quelle“ nämlich auch eine direkte, „mündliche Nachricht von Kanzler BRANDT an den Generalsekretär des ZK der KPdSU, Genossen L. I. Brežnev“.¹⁵ Brandt setzte diesen dabei nicht nur über seine

11 Vgl. Peter Merseburger, Willy Brandt. 1913–1992. Visionär und Realist. München 2006, S. 7–10.

12 RGANI, F. 80, op. 1, d. 569, S. 129–134, J. Andropov an L. Brežnev, 24.12.1971. Die Quelle ließ zudem mitteilen, dass sich im Zuge der Währungskrise die Beziehungen der Bundesrepublik nicht nur zu den Vereinigten Staaten, sondern auch zu Frankreich spürbar verschlechtert hätten. Vgl. ebd. Vgl. hierzu auch: Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 3.12.1971, in: AAPD 1971, Nr. 427, S. 1871–1888; Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Nixon in Key Biscayne, 28.12.1971, in: ebd., Nr. 450, S. 1980–1998; Vorlage des Staatssekretärs Bahr an Bundeskanzler Brandt, 16.11.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 433f. Rainer Barzel betonte bereits im September 1971, die Regierung sei „nur zu gern bereit [...] Vorreiter in Sachen der von Moskau gewünschten Europäischen Sicherheitskonferenz zu sein“. Der Kanzler wies diese Vorwürfe empört in direkter Beantwortung als „verleumderische[...] Unterstellung[...] von Herrn Dr. Barzel“ zurück. Sten. Ber. BT, 6. WP, 23.9.1971, S. 7922f.

13 Siehe dazu auch den Beitrag von Nikita Petrov in diesem Band.

14 Vgl. zur „Kanaldiplomatie“ Egon Bahrs mit Moskau Severin Weiland, Der Mann der geheimen Kanäle, in: SpiegelOnline, 21.8.2015 (www.spiegel.de/politik/deutschland/egon-bahr-der-mann-der-geheimen-kanale-a-1049078.html). Vgl. auch Egon Bahr, „Das musst du erzählen“. Erinnerungen an Willy Brandt. Berlin 2013, S. 75–102.

15 RGANI, F. 80, op. 1, d. 569, S. 129–134, J. Andropov an L. Brežnev, 24.12.1971. Hervorhebungen und Schreibweise wie im Original. Vgl. für ähnliche Mitteilungen an Brežnev auf vertraulichem Wege Mitteilung des Bundeskanzlers Brandt an den Generalsekretär des Zentralkomitees der KPdSU Brežnev,

persönlichen Einschätzungen des Treffens mit Frankreichs Präsidenten Pompidou von Anfang Dezember in Kenntnis,¹⁶ bei dem durchaus auch „viel und gut über Sie persönlich gesprochen“ worden und gleichzeitig klar geworden sei, dass Frankreich derzeit keine Reduktion amerikanischer Streitkräfte in Europa wünsche.¹⁷ Er teilte Brežnev auch persönlich noch einmal mit, dass im Mai 1972 die Ratifizierung der Ostverträge im Deutschen Bundestag anstehe und sie beide auch deshalb „allen Grund“ hätten, „mit Zufriedenheit auf das Jahr 1971 zurückzublicken, das unsere persönlichen und dienstlichen Beziehungen real und offenkundig vertieft hat“.¹⁸

Wie gut sich vor dem Hintergrund dieser Bekundung das Verhältnis zwischen den Regierungen in Moskau und Bonn freilich tatsächlich entwickelt hatte, beweist indes ein weiterer Satz in Brandts mündlicher, persönlicher Nachricht an den Generalsekretär des ZK der KPdSU: „Mit Dankbarkeit teile ich Ihnen mit, dass sich die Lage der Opposition nach den von BARZEL in Moskau geführten Gesprächen verkompliziert hat.“¹⁹ Die Information an sich bezüglich dieses durchaus zutreffenden Befunds über die jüngsten Schwierigkeiten des Oppositionsführers im Deutschen Bundestag²⁰ in dieser bislang nicht bekannten, mündlichen Nachricht ist dabei weniger irritierend als die ausdrückliche und wortwörtliche Dankesbezeugung Kanzler Brandts hierfür an Brežnev. Denn dies muss wohl bedeuten, dass sich die sowjetische Führung im Vorfeld und während Barzels Moskaureise nach Kräften bemüht hatte, diese für ihn und die Opposition keinesfalls zum Erfolg werden zu lassen – vielleicht auch aufgrund vorheriger diesbezüglicher Absprachen mit Angehörigen der Bundesregierung. Und dass Brandts Nachricht insofern durchaus darauf hindeuten mag, dass es ein gemeinsames Vorgehen nicht nur zur Entwicklung einer gemeinsamen Ost- und Deutschlandpolitik gab, sondern Moskau und Bonn sich zur Sicherstellung ihres Erfolges auch ein gemeinsames Vorgehen gegenüber der bundesdeutschen Opposition im Deutschen Bundestag auf die Fahne geheftet hatten.

Nun ist es nichts Verwerfliches oder Illegitimes, wenn eine Regierung ihre diversen Möglichkeiten nutzt, der Opposition Steine in den Weg zu legen. Das konnte dann auch dazu führen, dass Brandt im Sommer 1970 anlässlich einer Audienz bei Papst Paul VI.

o.D., in: DzD VI/2, 1971/72, S. 346f., bes. Anm. 1: „ist zu schließen, daß die Mitteilung auf vertraulichem Wege an die sowjetische Führung weitergeleitet wurde“. Eine wie auch immer geartete Dokumentation der persönlichen Nachricht an Brežnev in bundesdeutschen Akten konnte nicht recherchiert werden. Vgl. zur „Backchannel“-Politik Bahrs und Brandts Merseburger, Willy Brandt, S. 618.

16 Vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 4.12.1971, in: AAPD 1971, Nr. 429, S. 1893–1912.

17 RGANI, F. 80, op. 1, d. 569, S. 129–134, Mündliche Nachricht Willy Brandts an Leonid Brežnev, o. D.

18 Ebd. Zur persönlichen Beziehung Brandts und Brežnevs vgl. Merseburger, Willy Brandt, S. 611f.

19 RGANI, F. 80, op. 1, d. 569, S. 129–134, Mündliche Nachricht Willy Brandts an Leonid Brežnev, o. D. Hervorhebungen und Schreibweise wie im Original.

20 Vgl. Wambach, Rainer Barzel, S. 506–513; Andreas Grau, Gegen den Strom. Die Reaktion der CDU/CSU-Opposition auf die Ost- und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition 1969–1973. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 47. Düsseldorf 2005, S. 222–239; Baring, Machtwechsel, S. 396.

im Vatikan, bei der er über die Fortschritte der Verhandlungen mit Moskau sprach, sich mehrfach über die Führung der CDU/CSU-Opposition beklagte und dabei explizit und wiederholt die katholische Konfession Kiesingers, Strauß' und Barzels in den Mittelpunkt rückte.²¹

Auch ist es auf dem Gebiet der internationalen Politik nichts Ungewöhnliches, dass man sich gegenseitig Hilfestellung gibt, und es ist auch einleuchtend, dass Moskau sich vom ostpolitischen Ansatz der von der SPD und der FDP geführten Bundesregierung mehr versprach als von dem einer unionsgeführten. Die Bevorzugung Willy Brandts als Regierungschef durch die Sowjetunion erschließt sich darüber hinaus grundsätzlich,²² und auch Barzels rückblickender persönlicher „Eindruck“ war immer, die sozialliberale Koalition sei „in Moskau“ ins Leben gerufen worden.²³

Wenn sich in diesem Kontext ein aktives, gegen die bundesdeutsche Opposition gerichtetes Einverständnis mit der sowjetischen Führung möglicherweise ebenfalls erschließen mag, zeugt es vor dem Hintergrund des Kalten Krieges, der innerdeutschen Teilung, der Berliner Mauer, Mauertoten, fehlender Freizügigkeit und Menschenrechtsverletzungen durch ein von der Sowjetunion gestütztes, nichtdemokratisches ostdeutsches Regime und darüber hinaus angesichts der gegenseitigen atomaren Stillhalte-Bedrohung der beiden Weltmächte mithin von einer ganz anderen Qualität. Eine diesbezüglich verfolgte, gleichsam augenzwinkernde Politik einer demokratisch gewählten Regierung gemeinsam mit dem Hauptantagonisten im bipolaren Kräfteressen, einer kommunistischen Diktatur zudem, stellte ein Novum im Verhältnis von Regierung und Opposition dar.²⁴

Die von ihm früh wahrgenommenen Vorbehalte Moskaus gegen CDU und CSU brachte Oppositionsführer Barzel gegenüber Vertretern der Regierung wie auch der Sowjetunion immer wieder zum Ausdruck. Noch kein Jahr nach der Regierungsübernahme durch Willy Brandt im Oktober 1969 beklagte sich Barzel entsprechend in deutlicher Weise beim sowjetischen Botschafter in Bonn, Semen Carapkin, die Sowjetunion wolle sich „derzeit nicht mit der CDU/CSU auseinandersetzen, welche jedoch eine der führenden Parteien in der BRD sei, sie beurteile ihre Politik voreingenommen, ausgesprochen

21 Vgl. RGANI, F. 5, op. 62, d. 570, S. 104–114, Niederschrift des am 13. Juli 1970 im Vatikan geführten Gesprächs des Kanzlers der BRD, Brandt, mit Papst Paul VI. Vgl. hierzu und zur Problematik dieser Äußerungen Willy Brandts über die Führungsspitze der Opposition gegenüber Papst Paul VI. auch Sven Felix Kellerhoff, Was Willy Brandt wirklich zu Papst Paul VI. sagte, in: Die Welt, 22.4.2014: „eigentlich gilt die Faustregel, dass innenpolitische Differenzen nicht mit ausländischen Politikern erörtert werden – und dazu gehört auch der Papst.“

22 Vgl. Baring, Machtwechsel, S. 243.

23 Rainer Barzel, Die Tür blieb offen. Mein persönlicher Bericht über Ostverträge, Mißtrauensvotum, Kanzlersturz. Bonn 1998, S. 54; ders., Auf dem Drahtseil. München 1978, S. 140: „Die Sowjetunion hatte sich 1969 in unseren Wahlkampf eingemischt. [...] War also die neue, die ‚ostpolitische Koalition‘ in Moskau gezeugt?“ Vgl. hierzu auch Conze, Suche nach Sicherheit, S. 429.

24 Vgl. hierzu die Behandlung und das Handeln der Oppositionspartei SPD bezüglich der Vertragsberatungen und -beschlüsse mit den westlichen Siegermächten des Zweiten Weltkriegs im Rahmen der Westintegration, Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 82f.; Hans-Peter Schwarz, Adenauer. Der Staatsmann. 1952–1967. Stuttgart 1991, S. 9–44.

negativ“. Auf die Opposition gebe es „keinen objektiven Blick“, sie werde „diskriminierend [...]“ behandelt.²⁵ Die Sowjetunion müsse aber bedenken, dass es keinen Sinn mache, „nur eine ‚Versöhnung‘ mit der [SPD-geführten] Regierung“ anzustreben, „die derzeit an der Macht ist, jedoch jeden Moment von einer anderen Regierung ersetzt werden“ könne. Auch CDU und CSU müssten berücksichtigt werden, da sie doch einen „überaus beträchtlichen“ Teil der Bevölkerung abbildeten.²⁶

Eine Reise

Tatsächlich zeigt schon das Beispiel der Moskaureise Rainer Barzels im Dezember 1971 im Lichte neuer Quellen, dass von einer solchen Berücksichtigung keinesfalls die Rede sein konnte – und dass Moskau und Bonn sich hierüber von Beginn an ganz einig waren. Diese Reise, die mit einigem Aufwand von Barzel geplant und vorbereitet wurde, war für ihn persönlich von hoher Wichtigkeit und auch für die Unionsparteien von nicht zu überschätzender Bedeutung. Er selbst wollte in seiner Eigenschaft als Oppositionsführer, neugewählter CDU-Parteichef und frischgebackener Kanzlerkandidat²⁷ der Unionsparteien politische Gespräche mit möglichst hochrangigen Politikern führen, um sich der Öffentlichkeit als personelle Alternative zum Kanzler präsentieren zu können. CDU und CSU wollten aufgrund des anstehenden Ratifizierungsverfahrens die Gelegenheit nutzen, in Gesprächen mit der sowjetischen Führung einerseits nähere Hintergründe und Inhalte zum Moskauer Vertrag und den vorausgegangenen Verhandlungen und Gesprächen in Erfahrung zu bringen. Andererseits wollte man natürlich die – wenn auch geringe – Wahrscheinlichkeit ausloten, ob möglicherweise in Gesprächen doch noch größere Zugeständnisse von Moskau erwirkt werden könnten. Für den abschließenden Meinungsbildungsprozess über Zustimmung oder Ablehnung der Opposition zu den sogenannten Ostverträgen war die Reise damit insgesamt entscheidend.²⁸ Eine Einladung in die Hauptstadt des Sowjetreiches hatte Barzel bereits viele Monate zuvor zu erhalten versucht – KGB-Chef Jurij Andropov unterrichtete das Zentralkomitee der KPdSU schon ein Jahr vor der Reise, dass der Oppositionschef „gerne eine Reise in die UdSSR unternehmen [würde,] dies aber nicht ohne offizielle Einladung tun“ könne. Mit dem Gedanken ei-

25 RGANI, F. 5, op. 62, d. 576, S. 139–144, Aus dem Dienstagebuch S. K. Carapkins, Gespräch Barzels und Stücklens mit Carapkin am 22.9.1970, 5.10.1970.

26 Ebd. Vgl. auch Baring, Machtwechsel, S. 295–301.

27 Vgl. Wambach, Rainer Barzel, S. 466f.; Walther Leisler Kiep, Was bleibt, ist große Zuversicht. Erfahrungen eines Unabhängigen. Ein politisches Tagebuch. Berlin – Wien 1999, 29.11.1971, S. 49f. Vgl. auch BArch, N 1371-98, Vermerke Ackermanns für Barzel, 2. und 3.11.1971.

28 Vgl. Grau, Gegen den Strom, S. 222. „Jetzt die Führer der Sowjetunion zu treffen“, nachdem er mit den Staatsführern der westlichen Siegermächte des Zweiten Weltkrieges bereits mehrfach gesprochen hatte, war in Barzels Augen zu diesem Zeitpunkt „richtig und wichtig“. Barzel, Auf dem Drahtseil, S. 140; ders.: Im Streit und umstritten. Anmerkungen zu Konrad Adenauer, Ludwig Erhard und den Ostverträgen. Berlin 1986, S. 157.

nes Besuchs spiele er schon länger, so eine Quelle aus der CDU-Führung nahestehenden Kreisen, er habe aber die Sorge, nur „von ‚dritt- oder viertrangigen‘ Personen“ empfangen zu werden.²⁹

Der grundsätzliche Politbüro-Beschluss über eine Einladung erfolgte schließlich am 8. Juli 1971: Barzel solle vom Vorsitzenden der sowjetischen Gruppe der Interparlamentarischen Union, Aleksej Šitikov, eingeladen werden – eine Rangfrage, die Opposition war definitiv kein Staatsbesuch.³⁰ Davon unabhängig sollte Barzel signalisiert werden, dass „ihm die Möglichkeit zur Führung der ihn hier interessierenden Gespräche eingeräumt“ werde. Der Beschluss besagte außerdem, dass Barzel von ihm zu bestimmende Begleitpersonen mitnehmen dürfe, und enthielt die Weisung an Botschafter Valentin Falin in Bonn, dass ein genaues Datum der Reise erst später akkordiert werden solle.³¹

Barzel selbst erhielt die Einladung über Šitikov erst mehrere Wochen später.³² Über das Gespräch, das er wiederum Wochen darauf mit Falin in Bonn führte, erhielt anschließend Egon Bahr vom sowjetischen Botschafter offenbar persönlich genaueste Auskunft: Barzel sei demnach „hoherfreut über seine Einladung nach Moskau“ und wolle die Nachricht hierüber „taktisch ausspielen und möglichst eng an den Parteitag [der CDU in Saarbrücken am 4./5. Oktober 1971] rücken“.³³ Schon kurz nach dem Parteitag wolle er anreisen, nämlich in der zweiten Oktoberhälfte oder Anfang November, und damit wohl der Öffentlichkeit direkte Aktivität demonstrieren; seine Frau und seine Tochter sowie zwei bis drei Mitarbeiter wolle er mitnehmen³⁴ und die wichtigste Frage, erfuhr Bahr, sei, ob er „durch entsprechende Persönlichkeiten empfangen würde“.³⁵

29 RGANI, F. 5, op. 62, d. 695, S. 189–191, J. Andropov an das ZK der KPdSU mit Zusatz „Streng geheim“, 17.12.1970.

30 RGANI, F. 3, op. 72, d. 452, S. 4, 8, Politbüro-Beschluss des ZK der KPdSU, 8.7.1971.

31 Ebd., S. 50, Weisung an den sowjetischen Botschafter [in Bonn], o. D.

32 Vgl. BArch, N 1371-378, Vermerk Hennigs vom 28.7.1971; ebd., N 1371-97, Vermerk Hennigs, 6.9.1971; dpa-Meldung, 7.9.1971.

33 Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, 31.8.1971, in: AAPD 1971, Nr. 287, S. 1310f. Auf dem 19. Bundesparteitag der CDU Anfang Oktober 1971 stand die Wahl zwischen Rainer Barzel und Helmut Kohl um das Amt des Parteivorsitzenden der CDU an. Vgl. Hans-Otto Kleinmann, Geschichte der CDU. Stuttgart 1993, S. 324f.; Hans-Peter Schwarz, Helmut Kohl. Eine politische Biographie. München 2012, S. 161f.; Wambach, Rainer Barzel, S. 446–462.

34 Dass Barzel seine Ehefrau Kriemhild, aber keinen Kollegen aus der CDU/CSU-Fraktion mit auf die Reise nach Moskau nahm, brachte ihm mit dem hierüber erzürnten CDU-Ostexperten Werner Marx heftigen Ärger ein. Dieser warf Barzel vor, hierdurch hätte dessen Reise fatalerweise den Eindruck eines Urlaubstrips erhalten. Er empfand aber wohl auch eine herabsetzende Zurückweisung. Vgl. ACDP, 01-483-278, 1, Vermerk Jungs über Gespräch mit Werner Marx, 14.1.1971. Auch der ehemalige Außenminister Gerhard Schröder bemängelte die fehlende Begleitung Barzels durch Kollegen. Vgl. Wodka ist auch ein gutes Getränk, in: Der Spiegel, Nr. 52, 20.12.1971.

35 Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, 31.8.1971, in: AAPD 1971, Nr. 287, S. 1310f. Aufgrund von CDU-Kontakten zu Wirtschaftskreisen wolle er auch wirtschaftliche Fragen ansprechen. Vgl. zum ausgeprägten Interesse deutscher Wirtschaftskreise an besseren Beziehungen und Handelsmöglichkeiten zur Sowjetunion die Beiträge von Stefan Karner und Ol'ga Pavlenko in diesem Band.

Die Frage nach den Gesprächspartnern wirkt fast penetrant und eitel, sie war aber notwendig, begründet und klar nachvollziehbar – als Oppositionsführer musste Barzel peinlich darauf achten, dass er bei seiner Reise, die im In- und Ausland mit hohem Interesse verfolgt wurde, nicht durch sowjetische Gesprächspartner der zweiten oder dritten Reihe sang- und klanglos abgespeist und dadurch als bloßer Moskau-Tourist international ins Abseits gestellt werde. Möglichkeiten hierfür hätte es viele gegeben, irgendein Minister, vielleicht noch der Bürgermeister, die ihn ohne größeren Aplomb in Empfang genommen hätten, während Bahr, Brandt und Scheel mit Brežnev, Kosygin und Gromyko sprachen – die Blamage wäre perfekt gewesen. Zudem – und hier war der innerparteiliche Faktor mindestens genauso gewichtig – war Gerhard Schröder als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages zu Jahresbeginn von Gromyko und Kosygin empfangen worden; alles „darunter“ und Barzel würde sich lächerlich machen.³⁶ Entsprechend wichtig war es ihm, nach der parlamentarischen Sommerpause im September vor den Kollegen der Unionsfraktion verkünden zu können, dass zum einen eine „geziemende Einladung“³⁷ eingegangen sei und er diese nur unter der unverrückbaren Bedingung angenommen habe, dass er unter den korrekten protokollarischen Gepflogenheiten im Kreml empfangen würde und zudem mit Gesprächspartnern von hohem Rang zusammenkommen und sprechen werde.³⁸ Das war grundsätzlich auch vonseiten der sowjetischen Führung genauso vorgesehen. Im offiziellen Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU über den Aufenthalt des bundesdeutschen Oppositionsführers war vermerkt, dass ein Empfang durch den Genossen Kosygin vorgesehen sei,³⁹ und auch die Weisung an Botschafter Falin, der Barzel die Einladung übermitteln sollte, enthielt den besonderen Hinweis: „Beachten Sie, dass Barzel von Gen. Kosygin A. N. empfangen werden wird.“⁴⁰

Ansonsten aber wies das von Moskau für Barzel vorgesehene Programm während seines Aufenthaltes Züge eines bloßen Sightseeings auf: viele Besuche von Kultureinrichtungen und Sehenswürdigkeiten, lange Fahrten und kaum Raum oder Ansprechpartner für politische Gespräche.⁴¹ Hinzu kommt, dass die Moskaureise entgegen seiner ursprünglichen Wünsche vom Politbüro schließlich auf die Zeit vom 10. bis 15. Dezember termi-

36 Vgl. Barzel, *Auf dem Drahtseil*, S. 145f.; ders., *Im Streit*, S. 158.

37 Barzel, *Auf dem Drahtseil*, S. 140.

38 Vgl. Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, *Sitzungsprotokolle 1969–1972*, eingel. u. bearb. von Kathrin Zehender. Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 11/VI. Düsseldorf 2016 [mittlerweile auch online zugänglich unter www.fraktionsprotokolle.de, zitiert als CDU/CSU-Fraktion], 21.9.1971, S. 39f.

39 RGANI, F. 3, op. 62, d. 482, S. 52, 66, Politbüro-Beschluss des ZK der KPdSU über den Empfang Rainer Barzels, 11.11.1971.

40 Ebd., S. 346, Weisung an den sowjetischen Botschafter in Bonn, o. D.

41 BArch, N 1371-378, ursprüngliches Reiseprogramm für Rainer Barzel in der Sowjetunion, o. D.; ebd., Vermerk Rehlingers, 16.12.1971. Barzel sollte den Großteil seiner Zeit umherreisen, u. a. nach Nowosibirsk und auch Zagorsk besichtigen. Vom Politbüro wird dies als „Kennenlernreise durch die Sowjetunion“ bezeichnet. RGANI, F. 3, op. 62, d. 482, S. 52, 66, Politbüro-Beschluss des ZK der KPdSU über den Empfang Rainer Barzels, 11.11.1971.

niert wurde⁴² und Barzels Ankunft in Moskau damit wohl nicht rein zufällig auf den Tag fiel, an dem Willy Brandt in Oslo der Friedensnobelpreis für seine Ost- und Deutschlandpolitik verliehen werden sollte.⁴³ Für den Oppositionschef ein öffentlichkeitswirksames Fiasko, denn so würden er und sein Anliegen entweder kaum Gegenstand der Berichterstattung sein oder als negative Zusatzmeldung zur Prämierung des Bundeskanzlers in den Nachrichten erscheinen. Ändern konnte er hieran nichts, so setzte er seine Hoffnungen stattdessen darauf, das Reiseprogramm abändern zu können. Entsprechend versuchte Barzel mehrfach bis zu seinem Abflug in die Sowjetunion auch ein Zusammentreffen beziehungsweise Gespräch mit Generalsekretär Brežnev zu arrangieren. Dies allerdings schloss dieser kategorisch aus – das sowjetische Streben sei zwar, so der spätere Bericht Bahrs an Brandt, „ihm [Barzel] einerseits nichts zu geben, zum anderen (ihn) nicht persönlich zu verärgern“. Keinesfalls aber wollten und würden die Machthaber im Kreml Barzel protokollarisch die gleiche oder auch nur annähernd ähnliche Bedeutung zukommen lassen wie Willy Brandt.⁴⁴

Barzel musste das hinnehmen und damit eine gewaltige Kröte schlucken. Denn die Zurücksetzung war bewusst kalkuliert und umso augenfälliger, als sie die Handlungsweise der anderen Siegermächte des Zweiten Weltkriegs klar konterkarierte. Denn von jenen wurde Barzel regelmäßig auf allerhöchster Ebene empfangen, pflegte seit Jahren gute Kontakte und konnte sich auch als Oppositionsführer außenpolitisch mit Bundeskanzler Brandt durchaus ebenbürtig fühlen. Ob US-Präsident Richard Nixon in Washington D.C., die Premierminister Harold Wilson und Edward Heath in London oder Staatspräsident Georges Pompidou in Paris – für Barzel standen Türen und Ohren der führenden Staatsmänner grundsätzlich offen.⁴⁵

Bei Brežnev stieß er hingegen dauerhaft auf taube Ohren – stattdessen sah das Politbüro ausgiebige Informationsbesuche und Empfänge Barzels in verschiedenen sowjetischen Ministerien in der Hauptstadt vor – unter anderem im „Außenministerium der UdSSR und auch im Staatlichen Komitee des Ministerrates der UdSSR für Wissenschaft und Technik sowie im Ministerium für Außenhandel“⁴⁶ – inakzeptabel für Barzel, wenn es bei diesen Planungen bleiben sollte, denn schon allein innerparteilich würde er unter erheblichen Druck geraten, von der Außendarstellung gegenüber der Regierung und im internationalen Kontext ganz zu schweigen. Tatsächlich ähnelte das Reiseprogramm in

42 Vgl. BAArch, N 1371-378, Einladung nach Moskau, 19.11.1971.

43 Kiep, Zuversicht, 10.12.1971, S. 51.

44 So Bahrs retrospektiver Bericht an Brandt. Vorlage des Staatssekretärs Bahr an Bundeskanzler Brandt, 18.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 468f.

45 Vgl. als Beispiele die Reisen und Gespräche nach Frankreich am 31.8.–1.9.1970, nach London am 2.9.1970 und nach Washington am 3.9.–5.9.1970, in: AdG 1971, S. 15995; BAArch, N 1371-99, Barzel an die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion, 24.8.1970; Barzel, Auf dem Drahtseil, S. 110–114; Baring, Machtwechsel, S. 260–262; vgl. auch BAArch, N 1371-151, Aufzeichnung des Gesprächs Barzels mit Pompidou, 5.3.1970.

46 RGANI, F. 3, op. 62, d. 482, S. 52, 66, Politbüro-Beschluss des ZK der KPdSU über den Empfang Rainer Barzels, 11.11.1971.

großen Teilen demjenigen der Vorstandsmitglieder der deutsch-sowjetischen Parlamentariergruppe Ende September 1971.⁴⁷ Bereits in Moskau weilend, betonte er in Gesprächen mit Korrespondenten der sowjetischen Nachrichtenagentur TASS, er erwarte von seiner Reise in erster Linie „offene politische Gespräche“ mit den „führenden sowjetischen Politikern zu einem möglichst breiten Kreis“ derjenigen Themen, die für die Beziehungen der beiden Ländern von besonderer Bedeutung seien.⁴⁸

In letzter Minute versuchte sein enger Vertrauter, Büroleiter und ostpolitischer Berater, Ludwig Rehlinger, den Barzel zwei Tage vor dem eigenen Abflug gemeinsam mit dem Fraktionspressechef Eduard Ackermann und seiner persönlichen Sekretärin, Ingrid Müller-Seils, nach Moskau vorausgeschickt hatte,⁴⁹ alles, um weitere, hochrangige und einflussreiche Gesprächspartner aufzutun – wie Bahr erfuhr, wandte sich Rehlinger nach Unterstützung suchend sogar an die lokale Presse.⁵⁰

Rehlinger, der in Barzels zweiter Amtszeit als Bundesminister ab 1982 dessen Staatssekretär im innerdeutschen Ministerium werden sollte, machte gegenüber seinen sowjetischen Gesprächspartnern gehörig Druck, um im Vorfeld der Reise noch eine Änderung des Besuchsprogramms erreichen zu können und insbesondere noch ein Treffen Barzels mit Außenminister Gromyko zu bewerkstelligen.⁵¹ Wie Leonid Zamjatin, Generaldirektor der TASS und Deputierter des Obersten Sowjets sowie Sektionsvorsitzender für parlamentarische Verbindungen mit der Bundesrepublik in der Parlamentsgruppe, in einem Bericht festhielt, der dem ZK der KPdSU vorgelegt wurde, habe Rehlinger ultimativ Verbesserungen am Programm und hinsichtlich der vorgesehenen Gesprächspartner eingefordert. Diese Forderungen schlossen die Möglichkeit ein, dass ein Gespräch Barzels mit Gromyko überhaupt kurzfristig noch angesetzt werden könne. Wörtlich habe Rehlinger wissen lassen, „wenn ihm bis zum Abend des 9. Dezembers nicht mitgeteilt wird, welche sowjetischen Spitzenpolitiker Barzel zu politischen Gesprächen empfangen werden, könnte dieser seinen Flug nach Moskau absagen“.⁵²

Wie Rehlinger Barzel noch kurz vor dessen Abflug schrieb, empfand er das Verhalten der Sowjets als zwiespältig. Natürlich wolle der Kreml generell eine möglichst breite Mehrheit für den Vertrag und deshalb Barzel und der Unionsfraktion mit dieser Reise

47 Vgl. Ernst Majonica, *Das politische Tagebuch, 1958–1972*, bearb. v. Hans-Otto Kleinmann und Christopher Beckmann. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 55. Düsseldorf 2011, 21.9.1971, S. 664, Anm. 45, 27.9.1971–30.9.1971, S. 665–667.

48 RGANI, F. 5, op. 63, d. 620, S. 134–137, Bericht über den Aufenthalt des Parteivorsitzenden der CDU und Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU im Bundestag der BRD, Rainer Barzel, in Moskau, 14.12.1971.

49 Vgl. Barzel, *Auf dem Drahtseil*, S. 145.

50 Vorlage des Staatssekretärs Bahr an Bundeskanzler Brandt, 18.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 468f.

51 Vgl. Grau, *Gegen den Strom*, S. 233.

52 RGANI, F. 5, op. 63, d. 620, S. 134–137, Bericht über den Aufenthalt des Parteivorsitzenden der CDU und Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU im Bundestag der BRD, Rainer Barzel, in Moskau, 14.12.1971.

und einigen Gesprächen den Weg hierhin womöglich erleichtern. Aber die sozialliberale Regierung von Brandt und Scheel sollte aus Moskauer Sicht von einem übergroßen Entgegenkommen gegenüber der Opposition auch keinesfalls verunsichert werden, so Rehlingers Einschätzung.⁵³ Tatsächlich strebte Moskau vor allem danach, der Union die Entschlossenheit der Sowjetunion zu demonstrieren, die Verträge mit Brandt zu vollenden und gleichzeitig durch diesen Besuch „Barzel die Grundlage für seine Behauptungen zu entziehen, daß die CDU/CSU keine Möglichkeit hatte, sich mit der Position und den Absichten der sowjetischen Seite [...] vertraut zu machen“.⁵⁴

Es gab gleichwohl auch vereinzelte Stimmen im Kreml, die dafür plädierten, Barzel in Moskau eine bessere Behandlung zukommen zu lassen und mehr und intensiver mit ihm zu sprechen, ihn im Rahmen gewisser Grenzen ein wenig zu hofieren, da er möglicherweise kurz- bis mittelfristig Kanzler sein könne. Generalsekretär Brežnev persönlich aber votierte dagegen, „es bleibe beim eingeschlagenen Kurs“.⁵⁵ Ein Gespräch mit ihm blieb also ausgeschlossen.

Da Rehlinger gleichwohl offensichtlich kurz davor war, Barzel tatsächlich einen Abbruch der Reise zu empfehlen, und dies sehr bewusst auch ganz offen kommunizierte, gab es ein gewisses sowjetisches Einlenken, denn hierdurch entstand auch für Moskau ein nicht zu unterschätzender Druck. Ein derart kurzfristiger Abbruch der Reise wenige Stunden vor Beginn hätte mit Sicherheit auch für die Sowjetunion negative Konsequenzen hinsichtlich der Außenwahrnehmung nach sich gezogen.

In Zamjatins Bericht heißt es dann entsprechend diplomatisch, „unter Berücksichtigung von Barzels Wünschen“ sei „das ursprüngliche Programm für seinen Aufenthalt in der UdSSR grundlegend geändert“ worden.⁵⁶ Praktisch bedeutete dies, dass die ursprünglich dreitägigen Besichtigungsreisen auf zwei Tage eingedampft wurden und Barzel stattdessen Gelegenheit für Gespräche mit Außenhandelsminister Patoličev, vor allem aber mit Außenminister Gromyko und mit Ministerpräsidenten Kosygin erhielt.⁵⁷

53 Vgl. BAArch, N 1371-379, Rehlinger an Barzel, 10.12.1971. Vgl. auch Grau, *Gegen den Strom*, S. 233.

54 Information des sowjetischen Gesandten in der DDR Gorinowitsch über den Aufenthalt des Vorsitzenden der CDU Barzel in der Sowjetunion, 21.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 470. Gegenüber der DDR-Staatsführung bemerkte die Sowjetunion indes, dass keine große Hoffnung bestehe, die Union könne ihre Meinung ändern. Gleichwohl solle durch die Gespräche der bundesdeutschen Opposition Gelegenheit gegeben werden, „nüchterner all die Verantwortung für [...] mögliche Konsequenzen ihres Kurses auf die Torpedierung der Ratifizierung der Verträge, sowohl für die BRD als auch für Westberlin einzuschätzen“.

55 Vorlage des Staatssekretärs Bahr an Bundeskanzler Brandt, 18.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 469. Aus Bahrs Vorlage geht leider nicht hervor, um wen es sich bei diesen Stimmen handelte: „Es habe Situationen gegeben, in denen einige Leute im Kreml geraten haben, mit ihm besser zu sprechen. Vielleicht sei er in zwei Jahren Kanzler.“

56 RGANI, F. 5, op. 63, d. 620, S. 134–137, Bericht über den Aufenthalt des Parteivorsitzenden der CDU und Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU im Bundestag der BRD, Rainer Barzel, in Moskau, 14.12.1971. Dies bedeutete vor allem die Streichung von geplanten und zeitintensiven Ausflügen nach Leningrad [Sankt Petersburg] und Novosibirsk. Vgl. Barzel, *Im Streit*, S. 158.

57 Vgl. BAArch, N 1371-378, letztendliches Reiseprogramm Rainer Barzels in der Sowjetunion vom 10.–

Für Barzel und die CDU/CSU-Fraktion war insbesondere das zusätzliche Gespräch mit Andrei Gromyko die *conditio sine qua non*, damit die Reise nicht von vornherein als sinnlos zu betrachten war. Gleichwohl meldete Egon Bahr an Bundeskanzler Brandt nach Gesprächen mit der sowjetischen Führung im Nachhinein von Barzels Reise vielsagend, „das Programm [des Besuchs Barzels in Moskau] sei wie besprochen gelaufen“ – und das heißt wohl vor allem, dass Brežnev nicht zum Gespräch bereitstand.⁵⁸

Nach der Landung auf dem Moskauer Flughafen Šeremet'evo am Freitag, dem 10. Dezember 1971, wurde Barzel, den neben seiner Frau auch noch sein persönlicher Referent Ottfried Hennig⁵⁹ und ein Dolmetscher begleiteten, von den Gastgebern Šitikov, Zamjatin und dem deutschen Botschafter in Moskau, Helmut Allardt, empfangen.

Das Auto, das ihn vom Flughafen in die Stadt brachte, war von den Sowjets mutmaßlich verwandt worden: Im Bericht Zamjatins war der Inhalt eines Gesprächs Barzels mit Allardt festgehalten, das sich um die bevorstehende Paraphierung des Transitabkommens⁶⁰ mit der DDR drehte.⁶¹

Barzel wusste offenkundig von den Abhörmaßnahmen und nutzte sie, um seine politische Haltung auszudrücken, schloss Zamjatin: Er „antwortete laut, er wollte offenbar gehört werden“, dass in der Frage des Transitabkommens „völliges Chaos“ herrsche, ebenso bei der Vermischung dieses Übereinkommens mit der Ratifizierung der Verträge mit Moskau und Warschau. Es sei, „als ob man Birnen und Äpfel nehme, sie zusammen in einen Korb werfe und alles zusammen als Früchte bezeichnen würde, auch wenn eine solche Mischung wohl kaum schmackhaft wäre“; sie sei jedenfalls nicht nach seinem persönlichen Geschmack.⁶²

Vom Empfang in Moskau an sich war Barzel zunächst angetan, sprach mit Genugtuung vom „großen Bahnhof“, der ihm bereitet wurde.⁶³ Insbesondere der Umstand, dass er im Gästehaus für Staatsbesuche dieselbe Suite erhielt wie Bundeskanzler Konrad Adenauer bei seiner Moskaureise 1955, war für ihn persönlich von Bedeutung,⁶⁴ sah er sich doch seit Jahren schon durchaus als dessen präsumtiven Nachfolger.⁶⁵ Er wurde von

15.12.1971. Vgl. auch Information des sowjetischen Gesandten in der DDR Gorinowitsch über den Aufenthalt des Vorsitzenden der CDU Barzel in der Sowjetunion, 21.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 470.

58 Vorlage des Staatssekretärs Bahr an Bundeskanzler Brandt, 18.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 469.

59 Barzels langjähriger persönlicher Referent Ottfried Hennig trat wenige Monate nach der Moskaureise sein Amt als neuer CDU-Bundesgeschäftsführer an, das er bis zur Wahl Helmut Kohls als Nachfolger Rainer Barzels als CDU-Vorsitzender im Juni 1973 innehatte.

60 Vgl. Grau, *Gegen den Strom*, S. 239–243.

61 Vgl. RGANI, F. 5, op. 63, d. 620, S. 134–137, Bericht über den Aufenthalt des Parteivorsitzenden der CDU und Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU im Bundestag der BRD, Rainer Barzel, in Moskau, 14.12.1971.

62 Ebd. Eine Alltagsszene für Spitzenpolitiker im Kalten Krieg. Für Barzel war die Szene jedenfalls so normal, dass er sie nicht einmal in seinen Erinnerungen eigens hervorhob.

63 Barzel, *Auf dem Drahtseil*, S. 145.

64 Vgl. ebd.; Grau, *Gegen den Strom*, S. 233.

65 Vgl. Wambach, Rainer Barzel, S. 445. Vgl. auch BArch, N 1371-96, Engelbert van de Loo an Barzel, 16.4.1971.

Šitikov im Kreml willkommen heißen und das auf seinen dringenden Wunsch abgeänderte Programm für die kommenden Tage wurde besprochen. Danach erläuterte Šitikov „Struktur und Tätigkeit des Obersten Sowjets der UdSSR“ und es gab im Anschluss eine Führung durch den Sitzungssaal des Obersten Sowjets und die anderen Räumlichkeiten des Palastes. Damit war das Besuchsprogramm des ersten Tages bereits beendet.⁶⁶

An den folgenden beiden Tagen besichtigten Barzel und seine Begleitung die Hauptstadt der Sowjetunion, hier vor allem den Fernsehturm in Ostankino, die Tretjakow-Galerie, den Zirkus und das Staatliche Zentrale Puppentheater. Darüber hinaus besuchten sie am 12. Dezember die Sonntagsmesse in einer katholischen Kirche.⁶⁷

In Zagorsk wurde Barzel eine russische Bibel überreicht, und er erhielt, wie er rückblickend bemerkte, „auf theologische Fragen [...] politische Antworten“.⁶⁸ Barzels „Ehrenbegleiter“⁶⁹ bei den Ausflügen, Zamjatin, kritisierte deutlich das Verhalten, das der Oppositionschef im Deutschen Bundestag während dieser beiden Tage zeigte. Insbesondere „Barzels unzweideutiger und sich ständig äußernder Wunsch“ den Besuch „so gut wie möglich zu Zwecken der Reklame [...] nutzen zu wollen“, stieß auf Befremden, wenngleich dies für Barzel natürlich eines der Hauptinteressen während der Reise sein musste. Um eine möglichst gute Berichterstattung sicherzustellen, wollte er beispielsweise „bei all seinen Besuchspunkten“ die Begleitung einer „großen Gruppe von Journalisten, Fernseh- und Fotoreportern aus der BRD“ durchsetzen. Dabei, ätzte Zamjatin, dienten die „historischen und kunsthistorischen Schätze“, die er im Kreml, in der Tretjakow-Galerie und im Kloster Zagorsk besichtigte, für ihn nur als „Kulisse“, vor der er „viel und mit großer Freude für die Fotokorrespondenten posierte“.⁷⁰ Empört hielt der Berichterstatter fest, dass Barzel das Ansinnen, eine „Ausstellung über die Errungenschaften der Volkswirtschaft der UdSSR zu besichtigen“, dankend und kühl ablehnte und bekundete, er „wolle lieber Buchhandlungen aufsuchen“. Außerdem habe er – und auch dies liest sich aus dem Bericht als für Zamjatin unerträglich – „kein richtiges Interesse an den Denkmälern der russischen Kunst und Geschichte“ gezeigt und stattdessen häufiger und „auf

66 RGANI, F. 5, op. 63, d. 620, S. 134–137, Bericht über den Aufenthalt des Parteivorsitzenden der CDU und Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU im Bundestag der BRD, Rainer Barzel, in Moskau, 14.12.1971.

67 Vgl. ebd. Die katholische Kirche war „die zweitgrößte christliche Kirche“ auf dem Gebiet der Sowjetunion, unterlag indes großen staatlichen Restriktionen. Rudolf Grulich, Sowjetische Christenverfolgung, in: Die Tagespost, 30.12.2016 (online: <https://www.die-tagespost.de/politik/aktuell/Sowjetische.Christenverfolgung;art315,175024>).

68 Barzel, Auf dem Drahtseil, S. 146.

69 Barzel, Im Streit, S. 158.

70 RGANI, F. 5, op. 63, d. 620, S. 134–137, Bericht über den Aufenthalt des Parteivorsitzenden der CDU und Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU im Bundestag der BRD, Rainer Barzel, in Moskau, 14.12.1971. Der Versuch, die Reise mit möglichst vielen und eindrucksvollen Bildern medial begleiten zu lassen, trifft in Teilen die Kritik der deutschen Presselandschaft. Barzel war im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ beispielsweise der Vorwurf gemacht worden, er habe sich eigens für die Reise eine Zobel-Mütze und einen Pelzmantel zugelegt und werde nun als „Mann im schicken Schafpelz“ posieren. Wodka ist auch ein gutes Getränk, in: Der Spiegel, Nr. 52, 20.12.1971.

ziemlich beharrliche Weise“ darum gebeten, „die zuvor anberaumte Besichtigungszeit zu verkürzen“.⁷¹

Dies mochte in den Augen des von den kulturellen Errungenschaften des eigenen Landes überzeugten Zamjatin freilich eine Todsünde sein. Barzels Sinnen war indes tatsächlich, die Reise für sich und seine Zwecke bestmöglich – und das heißt, für Eigenwerbung und politische Gespräche – zu nutzen und gleichzeitig so wenig wie möglich wie ein passiver Russland-Tourist zu erscheinen, der von seinen sowjetischen Gastgebern mit Kamerabegleitung von einem Besichtigungstermin zum nächsten gefahren wurde, ohne dass ihm darüber hinaus die Gelegenheit für wichtige Gespräche eingeräumt wurde.⁷²

Wie er dem Rektor der Geistlichen Akademie am Kloster Zagorsk bei einem gemeinsamen Frühstück mitteilte, verspreche er sich von den anstehenden Begegnungen sehr viel, er hätte die Einladung nach Moskau nicht angenommen, „wenn er nicht der Meinung wäre, dass er dadurch zum Frieden und zur Entwicklung der Beziehungen zwischen der BRD und der Sowjetunion beitragen könnte“.⁷³

Dass die Gespräche mit Gromyko und Kosygin für den erstmals als Kanzlerkandidaten ins Ausland reisenden Barzel wahrlich kein Routineauftritt waren, sondern von ihm als hochbrisant und womöglich entscheidend für die künftige Haltung der Opposition zu den Verträgen eingeschätzt wurden, äußert sich auch in seinem Verhalten vor allem gegen Ende der auf zwei Tage angelegten Besichtigungstour durch Moskau und Zagorsk. Zamjatin hielt kritisch fest, Barzel zeige „Nervosität, fordert kleine, ungerechtfertigte Änderungen im Programm ein“, und begründe dies auf Nachfrage dann mit der „Notwendigkeit, Zeit dafür zu haben [sic!] sich vor den politischen Gesprächen ‚zu konzentrieren und nachzudenken‘“.⁷⁴

Konzentration tat wahrlich not! Wie sich in den Gesprächen mit Außenminister Andrei Gromyko am 13. und mit Ministerpräsident Aleksej Kosygin am 14. Dezember zeigte, war Barzel in den langen, anstrengenden Begegnungen mit sehr gut vorbereiteten Gesprächspartnern konfrontiert.⁷⁵

„Auf Weisung Brežnevs“, berichtete Bahr diesbezüglich später an Brandt, seien alle

71 RGANI, F. 5, op. 63, d. 620, S. 134–137, Bericht über den Aufenthalt des Parteivorsitzenden der CDU und Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU im Bundestag der BRD, Rainer Barzel, in Moskau, 14.12.1971.

72 Vgl. Barzel, Im Streit, S. 158.

73 RGANI, F. 5, op. 63, d. 620, S. 134–137, Bericht über den Aufenthalt des Parteivorsitzenden der CDU und Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU im Bundestag der BRD, Rainer Barzel, in Moskau, 14.12.1971.

74 Ebd. Die von Zamjatin beschriebenen Einlassungen des bundesdeutschen Oppositionsführers, er wolle sich zurückziehen, um nachzudenken und sich vorzubereiten, sind für diesen eine durchaus stereotype Szene. Vgl. zu ähnlichen, aufgesetzt wirkenden Verhaltensweisen Barzels insbesondere im Bundestagswahlkampf 1972 Wambach, Rainer Barzel, S. 614.

75 Das Gespräch mit Kosygin am 14.12. dauerte nach Angaben von Botschafter Allardt drei volle Stunden. Vgl. Fernschreiben Helmut Allardt an das Auswärtige Amt, 15.12.1971, in: AAPD 1971, Nr. 444, S. 1960. Auch mit Gromyko sprach Barzel drei Stunden lang. Vgl. Barzel, Auf dem Drahtseil, S. 146.

Protokolle und Notizen der Gespräche und Verhandlungen, die zum Moskauer Vertrag geführt hatten, noch einmal Punkt für Punkt minutiös durchgegangen worden, „um sicherzustellen, daß auch nicht in einer Nuance anderes gesagt wird“, und Barzel damit exakt dieselben Informationen erhalte wie zu Hause von der Bundesregierung.⁷⁶

Und tatsächlich traf Barzel in Moskau auf eine Wand sowjetischer Selbstsicherheit – und versuchte gleich im ersten Gespräch mit Gromyko mit ebensoviel Selbstbewusstsein dagegenzusteuern.⁷⁷ Er komme, verkündete er im Beisein des deutschen Botschafters Helmut Allardt, einem deutschen und einem sowjetischen Dolmetscher und einem Mitglied des sowjetischen Außenministeriums gegenüber dem Außenminister, in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, als Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag und als gemeinsamer Kanzlerkandidat von CDU und CSU zu ihm. Allein die Tatsache, dass dieses Gespräch zwischen ihnen stattfinde, werde aufgrund der „besonderen Verantwortung [der Unterredung] auch von der Öffentlichkeit stark beachtet“.⁷⁸ Man habe ihn im Gespräch empfunden „wie ein[en] Aal“, erfuhr Bahr später aus sowjetischer Quelle, insgesamt sei sein ganzes Streben darauf ausgerichtet gewesen, „etwas zu bekommen, was Brandt nicht bekommen hat“. Dabei sei seine Taktik gewesen, „die Gesprächszeit aus[z]udehnen, einzelne Sätze aus dem Zusammenhang [zu] reißen“ und durchaus auch mit offenen Worten Druck auszuüben: „Wenn er mit nichts zurückkehre, sei der Vertrag ruiniert“, habe Barzel wissen lassen. Er lege auf den Tisch, was er brauche, „nach seiner Rückkehr werde die SU bald wissen, ob sie den Vertrag bekomme oder nicht“.⁷⁹ Gleichzeitig betonte der CDU-Chef aber auch grundsätzlich den unbedingten Willen der Union zur Friedenspolitik, eine andere deutsche Politik sei überhaupt undenkbar! Beschwichtigend merkte er an, Adressat seiner Kritik am Moskauer Vertragswerk „wäre nicht die Sowjetunion, sondern die Bundesregierung, die ich parlamentarisch bekämpfe“.⁸⁰

Insgesamt verlief das Gespräch recht frostig, die frühere Ostpolitik der unionsgeführten Bundesregierungen bezeichnete Gromyko „dreimal als ‚eine aggressive Politik‘“,⁸¹ die Existenz der DDR sei eine „unerschütterliche Tatsache der europäischen Wirklichkeit“.⁸²

76 Vorlage des Staatssekretärs Bahr an Bundeskanzler Brandt, 18.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 469.

77 Vgl. Grau, *Gegen den Strom*, S. 234. Rückblickend bekundete Barzel, Gromyko habe in diesem Gespräch seine „Weltklasse“ als Diplomat bewiesen, generell habe er in Moskau nur Profis getroffen. Von Beginn an habe er spüren können, dass sich die sowjetische Seite nicht nur über seine politischen Ansichten, sondern auch über seine persönlichen Vorlieben, beispielsweise Zigarren, informiert habe. Barzel, *Auf dem Drahtseil*, S. 147.

78 BArch, N 1371-155, Eingangserklärung Rainer Barzel und Gesprächsaufzeichnung Barzel und Gromyko, 13.12.1971.

79 Vorlage des Staatssekretärs Bahr an Bundeskanzler Brandt, 18.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 468f.

80 BArch, N 1371-155, Eingangserklärung Rainer Barzels und Gesprächsaufzeichnung Barzel und Gromyko, 13.12.1971.

81 Ebd.

82 Information des sowjetischen Gesandten in der DDR Gorinowitsch über den Aufenthalt des Vorsitzenden der CDU Barzel in der Sowjetunion, 21.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 473.

Allerdings erwähnte er dann auch etwas, was Barzel zunächst „hellauf begeistert“ und ihn euphorisiert zu „Äußerungen“ verleitete, „daß er nun das habe, was Brandt nicht bekommen habe“, wie Bahr mit lesbar diebischem Vergnügen später berichtete. Der sowjetische Außenminister wiederholte gegenüber dem Oppositionschef, kurz zusammengefasst, „seine Erklärung zur Wiedervereinigung“.⁸³ Diese beinhaltete Gromykos Äußerungen zur Grenzanerkennung, zu einvernehmlichen Grenzänderungen, einem Interventionsanspruch und explizit zur Wiedervereinigung Deutschlands, die er gegenüber Außenminister Walter Scheel bereits am 29. Juli 1970 gemacht hatte.⁸⁴ Dass es sich um bereits bekannte Äußerungen handelte, konnte Barzel zu diesem Zeitpunkt nicht wissen, da ihm von der Bundesregierung weder die Protokolle noch andere kontextuale Begleitdokumente oder Gesprächsinhalte zugänglich gemacht worden waren. Noch kurz vor der Moskaureise hatte Barzel Brandt um „vertrauliche Einsicht“ gebeten. Brandt hatte seinen „berechtigten Wunsch [...] voll informiert zu sein“ aber insoweit abschlägig behandelt, als dass er ihm nur die Einsicht in bestimmte, ausgewählte Auszüge durch Scheel in Aussicht stellte.⁸⁵ Hinterher fühlte sich Barzel nur umso desinformierter, da er nicht das ganze Bild erhalten habe. Offensichtlich wusste er auch nicht um die Äußerungen Gromykos, obschon Brandts Mitteilung dezidiert anders lautete.⁸⁶ Ohne vollständige Information durch die Bundesregierung werde er also „eine besonders wichtige Reise in die Sowjetunion antreten“ müssen, hatte Barzel daraufhin geklagt – und recht behalten!⁸⁷ Schlimmer noch – man ließ ihn voll „auflaufen“. Denn am Tag seiner Unterredung mit Gromyko leitete die Bundesregierung die Entwürfe der Ratifikationsgesetze zu den Ostverträgen dem Bundesrat zu. Hierin waren die Äußerungen Gromykos als Annex enthalten und wurden nun veröffentlicht.⁸⁸ Über die bevorstehende Eröffnung des Ratifikationsverfahrens hatte Bahr Barzel zwar noch am 11. Dezember per Fernschreiben in Kenntnis gesetzt, aber – ganz offensichtlich – nicht über die mitveröffentlichen, über ein Jahr alten Äußerungen Gromykos gegenüber Walter Scheel.⁸⁹

83 Vorlage des Staatssekretärs Bahr an Bundeskanzler Brandt, 18.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 469.

84 Gromyko deutete an, Bundesrepublik und DDR könnten irgendwann frei über eine solche verhandeln.

85 Vgl. BAArch, N 1371-273, Barzel an Brandt, 18.11.1971, und Brandt an Barzel, 23.11.1971; letzteres Schreiben auch in: DzD VI/2, 1971/72, S. 439.

86 Ebd.: „[...] Ihnen schon vorab diejenigen Auszüge aus den Aufzeichnungen über die Moskauer Verhandlungen vertraulich zur Kenntnis zu geben, auf die sich die Bundesregierung in ihren Erläuterungen zum Gesetz über die Zustimmung zum Vertrag vom 12. August 1970 berufen wird [...], so daß Sie bei Ihren Gesprächen in der Sowjetunion aus Sicht der Bundesregierung über die neuesten Erkenntnisse verfügen“.

87 BAArch, N 1371-273, Barzel an Brandt, 24.11.1971. Vgl. zur Information Barzels durch Scheel im Vorfeld der Moskau-Reise Ende November 1971 und die Klagen der Union über die Informationspolitik der Bundesregierung insgesamt Grau, *Gegen den Strom*, S. 225–227.

88 Vgl. Vorlage des Staatssekretärs Bahr an Bundeskanzler Brandt, 18.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 469, Anm. 5. Vgl. auch Fernschreiben Helmut Allardt an das Auswärtige Amt, 15.12.1971, in: AAPD 1971, Nr. 444, S. 1963, Anm. 9, sowie Bulletin der Bundesregierung 1971, S. 2013–2020.

89 Vgl. BAArch, N 1371-379, Fernschreiben Bahrs an Barzel, 11.12.1971. Im Rückblick nannte Barzel die Äußerungen Gromykos „aufschlußreich und wichtig“. Vor diesem Hintergrund habe die Bundesregierung ostensiv schlecht verhandelt und „ihre Pflöcke im Abstand von der erreichbaren Kompromißlinie

Wohl auch durch die Zeitverschiebung glaubte Barzel zunächst, er habe tatsächlich einen großen Coup gelandet, habe mehr bekommen als Brandt, Bahr und Scheel, am Ende gar einen Hinweis auf die Existenz sowjetischer Interpretationsmuster zum Vertrag, die noch dazu denjenigen der Bundesregierung widersprechen könnten – die Reise schien sich bereits jetzt gelohnt zu haben! Hätte er tatsächlich auch nur eine Winzigkeit an Zugeständnissen mehr oder auch nur belastbare Unstimmigkeiten zwischen Moskau und Bonn aufdecken können, wäre dies ein deutlicher Fingerzeig gewesen, dass Brandt, Bahr und Scheel schlecht verhandelt hätten – ein Fingerzeig für die Opposition, für die bundesdeutsche Öffentlichkeit, für schwankende Mitglieder der Regierungsfractionen und natürlich auch für die westlichen Verbündeten in Europa und den Vereinigten Staaten.

„Mit Siegermiene“ und stolzgeschwellter Brust, gab Bahr den ihm von sowjetischen Kontakten vermittelten Eindruck im Vermerk an Bundeskanzler Brandt weiter, sei Barzel nach der Unterredung mit Gromyko geradewegs ins Hotel Sovetskaja gerauscht, wo es einen Empfang unter Beteiligung deutscher Journalisten gab. Wenn der Bahr zugetragene Bericht über diese „Miene“ und Haltung Barzels nicht falsch war, wird dessen Verhalten vor versammelter Gesellschaft sehr wahrscheinlich entsprechend auftrumpfend gewesen sein.⁹⁰ Ziemlich peinlich, denn er erhielt sehr schnell einen herben Dämpfer: Schon wenige Minuten nach seiner Ankunft „wurde ihm die Meldung über die in Bonn veröffentlichten vier Äußerungen Gromykos“ zugetragen – „er wurde blaß [sic!]“, frohlockte Bahr, und habe sich „20 Minuten zur Beratung“ zurückgezogen. Nach dem grundsätzlich enttäuschenden Gespräch mit Gromyko nun also noch ein weiterer herber Rückschlag für den Oppositionsführer, denn selbst dieser Hoffnungsschimmer erwies sich als Irrtum. Er sei „danach unsicher und überaus nervös“ gewesen, und habe sich anschließend wiederum bei den sowjetischen Verantwortlichen drängend um die Möglichkeit eines Gespräches mit Generalsekretär Brežnev bemüht – abermals ohne Erfolg.⁹¹

Dieses als Störfener durchgeführte Manöver gegen die Opposition – als ein solches darf es wohl gelten – zeigte also unmittelbar Wirkung. Was für eine konzertierte Aktion zwischen sowjetischer Führung und deutscher Regierung zu Barzels Nachteil spricht, ist der Umstand, dass sich Außenminister Gromyko anhand der Protokolle und Unterlagen im Entstehungskontext des Moskauer Vertrages explizit auf die fast wortgetreue Wiederholung bestimmter, entscheidender Aussagen vorbereitet hatte, auf die Barzel natürlich anspringen musste. Und dass Bahrs voller Stolz nach Bonn gemeldetes Feedback später vielsagend war: „Alle in Moskau“, teilte er mit, seien nach diesen Ereignissen vollständig

eingeschlagen“. Offensichtlich sei es möglich gewesen, vor Paraphierung des Vertrags etwas von Moskau zur deutschen Frage zu bekommen – aus Sicht der Unionsfraktion freilich viel zu wenig. Barzel, Im Streit, S. 165f.

90 Vgl. hierzu stereotype Verhaltensmuster Barzels und seine Rezeption bei Journalisten seit Mitte der 1960er-Jahre in Wambach, Rainer Barzel, S. 240f., 610–615.

91 Vorlage des Staatssekretärs Bahr an Bundeskanzler Brandt, 18.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 469. Dem Bericht Bahrs zufolge sprach Barzel selbst nach seiner Ankunft in der Sowjetunion dieses Anliegen gegenüber seinen Gesprächspartnern mehrfach an.

überzeugt, „daß wir dies genial ‚getimt‘ hätten.“ Diesem Befund der sowjetischen Seite fügte er nichts weiter hinzu, wies ihn nicht zurück, schwächte ihn nicht ab, ließ ihn so stehen. Die Abläufe stimmten.

Barzel ging am folgenden Tag mit der Hypothek in das Gespräch mit Ministerpräsident Kosygin, dass er nun noch mehr unter Druck stand, für die Union verwertbare Ergebnisse zu erzielen. Man sei sich am Vortag nicht wirklich nähergekommen, eröffnete er. Es mangle dem Vertrag an einer harmonischen Verknüpfung der von allen Seiten gewünschten Friedenspolitik mit der für die deutsche Seite unabdingbar notwendigen Fixierung der Möglichkeit der Wiederherstellung der deutschen Einheit; auch vermisse er eine positive Aussage Moskaus zur Europäischen Gemeinschaft.⁹² Kosygin focht dies nicht an, im Gegenteil – er trat deutlich entschiedener und konfrontativer auf, laut Bahr „weisungsgemäß [...] härter [...] als Gromyko“ tags zuvor;⁹³ Allardt berichtete später, die dreistündige Unterredung sei „bei sachlicher Atmosphäre nicht immer ganz frei von Spannungen“ gewesen.⁹⁴ Der Moskauer Vertrag, so Kosygin, sei die „optimale Lösung“, wer ihn ablehne, sei nicht an Entspannung interessiert. Die Grenze zur DDR sei „eine normale Grenze wie alle anderen Grenzen auch“; vielleicht werde sie irgendwann durch einen Schlagbaum ersetzt werden. Als Ergebnis des Zweiten Weltkrieges sei sie Realität und unerschütterlich, „hier gebe es für die sowjetische Seite keine Kompromisse“.⁹⁵

Barzel konnte hierauf nur erwidern, ihm dränge sich die Frage auf, „ob es nicht zwei verschiedene Dinge seien, wenn die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Vertrag von *modus vivendi* und K[osygin] von Unerschütterlichkeit spreche“. Auch wenn Kosygin im weiteren Verlauf des Gesprächs strikt darauf beharrte, der Vertrag selbst regle die Beziehungen, „es gebe keine zwei Inhalte“, versuchte Barzel noch dreimal, ihn zu einer präzisen Antwort hierzu zu bewegen.⁹⁶ Er habe sein Verständnis angedeutet, dass man ihm nicht mehr geben wolle „als dem netten Willy“, so Bahrs Bericht, aber die Sozialdemokraten hätten „zu billig verkauft“ und könnten „nun nicht zahlen“; er wolle mit Brežnev sprechen. Doch dies blieb für die sowjetische Führung ausgeschlossen, Barzel erfuhr: „nach seiner bisherigen Haltung hätte ein Gespräch mit Nummer 1 kaum Sinn“.⁹⁷

92 Vgl. Grau, *Gegen den Strom*, S. 234.

93 Vorlage des Staatssekretärs Bahr an Bundeskanzler Brandt, 18.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 469.

94 Fernschreiben Helmut Allardt an das Auswärtige Amt, 15.12.1971, in: AAPD 1971, Nr. 444, S. 1960.

95 BAArch, N 1371-155, Aufzeichnung Engels über Gespräch Barzel und Kosygin, 14.12.1971.

96 Ebd.

97 Vorlage des Staatssekretärs Bahr an Bundeskanzler Brandt, 18.12.1971, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 470.

Resumé

Der Oppositionsführer musste nach diesen Gesprächen endgültig einsehen, dass die sowjetische Führung nicht gewillt war, ihm auch nur einen kleinen Schritt entgegenzukommen, er sogar vielmehr ein ganzes Stück weit vorgeführt wurde.⁹⁸ Das Ergebnis seiner Reise stand im Gegenteil durch eine sorgfältige Orchestrierung und Synchronisierung zwischen Moskau und Bonn von vornherein fest. Umso augenfälliger wird über diesen Umstand die staatspolitische Verantwortung, die Barzel und die Unionsfraktion nach der Moskaureise bewiesen. Denn trotz einer gehörigen Portion Wut im Bauch über die Behandlung und trotz der Tatsache, dass Barzel ohne ein für die Union auch nur ansatzweise befriedigendes Ergebnis heimgekehrt war, manifestierte sich zwei Monate später in seiner alles offenhaltenden Formulierung „So nicht!“⁹⁹ in der ersten Lesung der Ostverträge die kontinuierliche Bereitschaft von CDU und CSU zur konstruktiven Mitwirkung. Er bezeichnete die Verträge damit nicht als in sich unannehmbar, sondern lediglich als unvollständig – und hielt damit die Tür für weitere Entwicklungen bewusst offen. Wie der Verlauf der Verhandlungen im Mai 1972 nach dem gescheiterten Konstruktiven Misstrauensvotum vom 27. April zeigte, waren sowohl Willy Brandt als auch die Sowjetunion auf diese konstruktive Mitwirkung dringend angewiesen.¹⁰⁰

Daran war Ende 1971 noch nicht zu denken, im Gegenteil. Andropov konnte dem ZK der KPdSU befriedigt melden, dass die „Position der Ratifizierungsgegner“ durch Barzels Reise empfindlich geschwächt worden sei. Er habe kein Argumentationsmaterial für „seine Position in der Partei, im Land und bei den NATO-Partnern“ erhalten.¹⁰¹ Insofern erschließt sich auch der Brežnev gegenüber bezeugte Dank von Kanzler Brandt, der den parteipolitischen Gegner über Bande mit der Sowjetunion bei für die Opposition entscheidenden internationalen Besprechungen ausgespielt hatte – eine gut funktionierende Interaktion.¹⁰²

Das Zusammenspiel auf höchster Ebene, oder doch zumindest das in den neu zugänglichen Quellen so deutlich hervorstechende beiderseitige Bekenntnis zu einem solchen, muss – so logisch es erscheint – stark irritieren. Zumal es durch weitere Funde in sowjetischen Akten unterstrichen wird, zum Beispiel dadurch, dass die Sowjetunion bei

98 Barzels sehr emotionale Verhaltensweise im unmittelbaren Anschluss an die Reise lässt nichts anderes als den Schluss zu, dass er sich persönlich schwer beleidigt fühlte. Kurzzeitig steht sein Entschluss fest, bereits zum Jahresende 1971 der Unionsfraktion ein endgültiges negatives Votum zum vollständigen Vertragswerk zu empfehlen. Vgl. hierzu Wambach, Rainer Barzel, S. 504–507; BArch, N 1371-258, Barzel an Stücklen, 15.12.1971.

99 „Zu diesem unvollständigen, in Leistung und Gegenleistung unausgewogenen, im Inhalt mißdeutbaren Vertragswerk sagen wir, die CDU/CSU, in aller Verantwortung: So nicht!“ Sten.Ber. BT, 6. WP, 23.2.1972, S. 9761f. Vgl. zu Barzels „So nicht“ Wambach, Rainer Barzel, S. 509–513.

100 Vgl. Grau, Gegen den Strom, S. 298–377; Baring, Machtwechsel, S. 427–447; Wambach, Rainer Barzel, S. 548–586.

101 RGANI, F. 80, op. 1, d. 569, S. 129–134, J. Andropov an L. Brežnev, 24.12.1971.

102 Ebd., Mündliche Nachricht Willy Brandts an Leonid Brežnev, o. D.

Besuchersuchen von Mitgliedern der Regierungsfractionen aber auch der Opposition zuvor den Kanzler explizit nach seiner Meinung fragte: ob Brandt „angesichts der innenpolitischen Lage einen solchen Schritt als nützlich und akzeptabel erachtet.“¹⁰³

So irritiert zum Beispiel auch das Gespräch Egon Bahrs mit Brežnev am 10. Oktober 1972, also unmittelbar vor der Bundestagswahl: In der deutschen Gesprächsaufzeichnung von Bahr¹⁰⁴ fehlt die Passage, in der sich Brežnev freimütig erkundigte, „welche Art von Hilfe unsererseits erwiesen werden könne, damit die SPD und die FDP Erfolg bei den Wahlen haben würden“, und Bahr den ausdrücklichen Hinweis gab, dass das Thema Ostpolitik zu stark gegenüber den von der Opposition gesetzten Themen Wirtschaft und Innenpolitik in den Hintergrund gerückt worden sei. Eine möglichst baldige Paraphierung des Grundlagenvertrags mit der DDR wäre sehr hilfreich, die DDR sperre sich allerdings noch zu sehr.¹⁰⁵ Deutlicher hätte er kaum um Unterstützung aus Moskau bitten können; und auch wenn Brežnev sich zunächst rhetorisch noch ein wenig wand, erreichte Bahr doch, dass Druck aus Moskau die Verhandlungen begünstigte – und tatsächlich war die Paraphierung des Grundlagenvertrags mit wahlentscheidend.¹⁰⁶

Auch eine Aussage Brandts im Zusammenhang mit den aufreibenden Verhandlungen im Mai 1972, die nach Barzels gescheitertem Misstrauensvotum und Brandts Verlust der eigenen Mehrheit mit der gemeinsamen Erarbeitung einer Entschließung des Deutschen Bundestages letztlich doch zur Ratifizierung der Verträge im Deutschen Bundestag führten, gehört in diesen Kontext.¹⁰⁷ Um die Sowjetunion zur Zustimmung zur Verfahrensweise zu bewegen, ließ Brandt Brežnev „schnellstens folgende persönliche Überlegungen“ übermitteln: Die gemeinsame Entschließung des Deutschen Bundestages sei lediglich ein „taktisches Instrument“ und besitze rein „formalen Charakter“ und sei darüber hinaus „angesichts ihrer Einseitigkeit für die UdSSR in keinerlei Hinsicht verpflichtend“.¹⁰⁸ Vor dem Hintergrund des harten Ringens um jedes Wort dieser Erklärung wie des Umstandes, dass die Opposition einzig aufgrund dieser Erklärung am Ende die Verträge unter erheblichen Schmerzen überhaupt passieren ließ, muss diese Mitteilung Brandts an Brežnev, er solle die Erklärung mehr oder weniger durchwinken, um die Opposition

103 RGANI, F. 3, op. 72, d. 55, S. 3, 17, Politbüro-Beschluss des ZK der KPdSU über die Einladung einiger führender Politiker der SPD, FDP und CDU/CSU in die UdSSR, 2.4.1973.

104 Vgl. Gespräch des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt Bahr mit dem Generalsekretär des Zentralkomitees der KPdSU Brežnev in Moskau, 10.10.1972, in: DzD VI/2, 1971/72, S. 633–637; vgl. auch AAPD 1972, Dok. 320. S. 1485–1491.

105 RGANI, F. 80, op. 1, d. 572, S. 105–125, Aufzeichnung des Gesprächs von Genossen L. I. Brežnev mit dem Staatssekretär des Bundeskanzleramtes der BRD, Egon Bahr, 10.10.1972. Brežnev sparte im Gespräch nicht mit Tipps für die Wahlkampfführung der Bundesregierung, sandte Brandt „Wünsche für einen Erfolg [...] und brachte die Hoffnung zum Ausdruck, dass die Koalition die Wahlen siegreich schlagen würde“.

106 Vgl. Ash, Im Namen Europas, S. 117; Wambach, Rainer Barzel, S. 622f.; Merseburger, Willy Brandt, S. 654; Baring, Machtwechsel, S. 491–498; Grau, Gegen den Strom, S. 393–403.

107 Vgl. hierzu Wambach, Rainer Barzel, S. 548–587.

108 RGANI, F. 80, op. 1, d. 571, S. 76–79, Vermerk Fadejkin, 10.5.1972. Hervorhebungen und Schreibweisen wie im Original.

zu beruhigen, sie würde ja am Ende doch keine Rolle spielen, nicht nur Anhängern von CDU und CSU wie ein Affront erscheinen. Immerhin handelte es sich um eine Erklärung aller Parteien im Deutschen Bundestag in einer als „Schicksalsfrage der Nation“ empfundenen Abstimmung.¹⁰⁹ Brandt ließ hierzu ausrichten: „Die Erklärung wird man vergessen, aber die ratifizierten Verträge wird es für lange Zeit geben.“¹¹⁰

Die nunmehr zugänglichen Quellen geben nichts umstürzlerisch Neues preis über das Verhältnis von bundesdeutscher Regierung und sowjetischer Führung in der Phase der Entstehung der Ostverträge. Sie zeigen anhand der Moskaureise Barzels und anderer Anhaltspunkte allerdings deutlich, dass die CDU/CSU-Opposition in dieser entscheidenden Auseinandersetzung allein auf weiter Flur und mit Gesprächspartnern konfrontiert war, die zur Durchsetzung ihrer gemeinsamen Interessen über Ideologie-, Bündnis- und politische Systemgrenzen hinweg zu Absprachen und gemeinsamer Vorgehensweise und damit nicht nur zur „friedlichen“ und „kooperativen“, sondern zur „konspirativen Koexistenz“ bereit und entschlossen waren.

109 Majonica, Das politische Tagebuch, 17.5.1972, S. 694.

110 RGANI, F. 80, op. 1, d. 571, S. 76–79, Vermerk Fadejkin, 10.5.1972. Dies passt zum Bericht Horst Ehmkes, nach dem Brandt die Entschließung wörtlich als „Quatsch“ bezeichnete, die als „Girlanden“ seine „historischen Verträge“ verunstaltete. Horst Ehmke, Mittendrin. Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit. Berlin 1994, S. 160. Vgl. auch Merseburger, Willy Brandt, S. 647.

Franz Josef Strauß und die Entspannungspolitik der sozialliberalen Koalition

Horst Möller

Es gehört zu den weitverbreiteten Legenden, dass eine konstruktive Deutschland-, Ost- und Entspannungspolitik der Bundesrepublik Deutschland erst von der sozialliberalen Regierung Brandt-Scheel betrieben worden sei und dass der CSU-Vorsitzende Franz Josef Strauß als außenpolitischer Wortführer der Opposition ein Gegner von Entspannungs- und „Ostpolitik“ gewesen sei. Beides ist irreführend: Die „Ostpolitik“ der Bundesrepublik begann viele Jahre früher und Strauß war keineswegs ein prinzipieller Gegner jeglicher „Ostpolitik“, sondern lediglich dieser spezifischen „Ostpolitik“.

I. Vorgeschichte

Als nach der Bundestagswahl 1969 die sozialliberale Koalition mit knapper Mehrheit die von 1966 bis 1969 regierende Große Koalition von CDU/CSU und SPD ablöste, war die Empörung des bisherigen Bundeskanzlers Kurt Georg Kiesinger und der Unionsparteien groß. Der Grund lag nicht allein darin, dass die Unionsparteien nach 20 Jahren aus der Bundesregierung verdrängt wurden, sondern vor allem darin, dass sie mit 46,1 Prozent vor den Sozialdemokraten mit 42,7 Prozent die stärkste Partei geblieben waren und nur die Entscheidung der FDP mit 5,8 Prozent den Ausschlag gab. Diesen Coup hatten die beiden Parteivorsitzenden Willy Brandt (SPD) und Walter Scheel (FDP) noch in der Nacht nach der Wahl nahezu im Alleingang beschlossen, obwohl es in beiden Parteien dagegen Widerstände gab. Diese verstärkten sich im Laufe der Legislaturperiode deutlich und führten zu Übertritten von liberalkonservativen FDP-Abgeordneten, darunter Schwergewichten wie dem früheren Parteivorsitzenden Erich Mende. Ausschlaggebend für diese Auszehrung der Koalition war die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung, die Teile der FDP nicht mehr mittragen wollten. 1972 besaß die sozialliberale Regierung tatsächlich keine Mehrheit mehr und konnte ein konstruktives Misstrauensvotum zugunsten

des CDU-Vorsitzenden Rainer Barzel nur – wie sich später herausstellte – durch Stimmenkauf zweier Unionsabgeordneter überstehen – hierbei handelte es sich um den größten politischen Skandal in der Geschichte der Bundesrepublik, weil durch Bestechung der Wählerwille manipuliert wurde. Das Klima zwischen Regierung und Opposition wurde nun noch rauer, bei dem niemals völlig aufgeklärten Vorgang hatten offensichtlich der Staatssicherheitsdienst der DDR und vermutlich der SPD-Fraktionsvorsitzende Herbert Wehner ihre Hände im Spiel. Die danach herbeigeführte Wahl gewann die SPD unter ihrem Bundeskanzler Willy Brandt 1972 jedoch gemeinsam mit der FDP eindeutig: Mit 45,8 Prozent lag die SPD erstmals knapp vor den Unionsparteien mit 44,9 Prozent, auch die FDP steigerte sich auf 8,45 Prozent, sodass die Regierung Brandt-Scheel nun eine komfortable Mehrheit im Bundestag besaß.

Generell besitzen außenpolitische Grundentscheidungen in parlamentarischen Demokratien immer eine innenpolitische Dimension. In diesem Fall aber gewann die innenpolitische Entwicklung seit 1969 ein spezifisches Gewicht, weil die erhitzten außenpolitischen Debatten über die Ost- und Entspannungspolitik der Regierung Brandt-Scheel die fundamentale, auch verfassungsrechtlich normierte Frage der Wiedervereinigung Deutschlands betrafen.

Ein zweiter, in diesem Fall außenpolitischer, Kontext muss für eine angemessene Einordnung der sozialliberalen Entspannungspolitik berücksichtigt werden, nämlich die „Ostpolitik“ der Vorgängerregierungen, insbesondere die der Großen Koalition mit dem Außenminister Willy Brandt. Tatsächlich ist es irreführend, eine konstruktive „Ostpolitik“ erst mit 1969 zu datieren, vielmehr beginnt sie schon mit den Versuchen des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer, mit der Sowjetunion in ein ersprießlicheres Verhältnis zu kommen. Diese Aktivitäten begannen mit seinem Moskau-Besuch und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen 1955¹ und setzten sich mit seinen seinerzeit geheimen deutschlandpolitischen Initiativen hinsichtlich des sowjetischen Botschafters Smirnov und des stv. Ministerpräsidenten Anastas I. Mikojan fort. Insbesondere seit Anfang/Mitte der 1960er-Jahre entwickelte sich eine neue Dimension in der Deutschland- und Ostpolitik der Bundesrepublik, weil sich seit dem Schock des Mauerbaus in Berlin am 13. August 1961 der Eindruck verstärkte, die bundesdeutsche Wiedervereinigungspolitik sei in eine Sackgasse geraten. Hinzu kam die Einschätzung, die Bundesrepublik sei im Vergleich zu internationalen Entspannungsbemühungen, insbesondere seitens der USA, im Hintertreffen.

Die vom außenpolitischen Berater Brandts, Egon Bahr, im Juni 1963 geprägte Formel vom „Wandel durch Annäherung“ bezeichnete die Richtung. Die Frustration gerade des damaligen Berliner Regierenden Bürgermeister Willy Brandt über die aus Berliner und Bonner Perspektive zu defensive Reaktion der USA auf den Mauerbau provozierte neue Überlegungen, darunter solche einer stärkeren ostpolitischen Eigeninitiative der Bundesrepublik.

1 Siehe dazu den Beitrag von Michael Borchard in diesem Band.

Parallel dazu hatte schon Bundesaußenminister Gerhard Schröder (CDU) in der christlich-liberalen Regierung des Bundeskanzlers Ludwig Erhard (1963–1966) begonnen, die seit den 1950er-Jahren unverändert starre „Hallstein-Doktrin“ zu lockern. Sie besagte, die Bundesrepublik Deutschland nimmt zu keinem Staat, der die DDR völkerrechtlich anerkennt, diplomatische Beziehungen auf und dokumentiert so den internationalen Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik Deutschland. Die einzige Ausnahme bildete die Sowjetunion, weil schon Adenauer zu dem Schluss gelangt war, dass der Schlüssel zur Wiedervereinigung in Moskau liege. Doch stellte sich tatsächlich im Laufe des Kalten Krieges heraus, dass die vom Völkerrechtler und einem der Chefdiplomaten Adenauers, Wilhelm Grewe, formulierte „Hallstein-Doktrin“ mehr und mehr obsolet wurde, jedenfalls zu keinerlei Fortschritten geführt hatte.

Außenminister Schröder begann deshalb, diese Doktrin flexibel auszulegen, und errichtete in mehreren Ostblockstaaten zunächst Handelsmissionen, schon im Oktober/November 1963 in Rumänien und Ungarn, im März 1964 in Bulgarien.² Am 25. März 1966 folgte eine Friedensnote der Bundesregierung, die ausdrücklich den Wunsch thematisierte, auch mit den osteuropäischen Staaten, darunter besonders Polen, die Beziehungen zu verbessern.³ In der Erklärung wurde eigens erwähnt, dass die Bundesregierung „in den vergangenen Jahren mit Polen, Rumänien, Ungarn und Bulgarien amtliche Beziehungen aufgenommen hat. Sie bemüht sich um solche Beziehungen auch zur Tschechoslowakei.“⁴ Am 14. Oktober 1966 diskutierte die Bundesregierung eingehend über die bundesdeutsche Außen-, Sicherheits- und Deutschlandpolitik. Die vom Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Karl Carstens, dem Kabinett gegebene Analyse gipfelte in vier Punkten, die überprüft werden müssten:

1. Das bisherige Junktim zwischen Spannungs- und Deutschlandpolitik;
2. Änderung der bisherigen Berlin-Politik;
3. Überprüfung unseres Standpunkts in der Grenzfrage;
4. Modifikation in der Alleinvertretungspolitik und der Konsequenz, die wir aus ihr ziehen.⁵

Eine ausgearbeitete schriftliche Fassung legte Carstens unter dem Titel „Die Problematik unserer Deutschland-Politik“ am 17. Oktober 1966 Außenminister Gerhard Schröder vor. Carstens gelangte unter anderem zu dem Schluss, dass sich die internationale Lage geändert habe und unsere „bisherige Deutschland-Politik [...] nicht mehr mit der von den führenden westlichen Staaten verfolgten allgemeinen Ostpolitik im Einklang“ stehe. „Kein westlicher Staat ist bereit, einen Druck auf die Sowjetunion im Sinne der Erfüllung der deutschen Wie-

2 Siehe dazu die Beiträge von Marius Stan, Magdolna Baráth und Nadia Boyadjieva in diesem Band.

3 Siehe dazu den Beitrag von Wanda Jarzabek in diesem Band.

4 Text in: 40 Jahre Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Dokumentation. Hg. vom Auswärtigen Amt. Stuttgart 1989, S. 171–174, das Zitat S. 172.

5 Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1966, S. 425–434, insbesondere S. 431f.

dervereinigungsforderung auszuüben. Bestimmte Entspannungsprojekte erscheinen dem Westen wichtiger als etwa die konsequente Unterstützung der Nichtanerkennungspolitik.“⁶

Am 13. Dezember 1966 erklärte der neue Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU), Deutschland sei jahrhundertlang die Brücke zwischen West- und Osteuropa gewesen und diese Aufgabe wolle die Bundesrepublik auch heute wieder erfüllen; wo immer das möglich sei, wolle man auch zu den osteuropäischen Nachbarn diplomatische Beziehungen aufnehmen. Kiesinger sprach ausdrücklich vom Ziel einer europäischen Friedensordnung.⁷ Auch international brachte der sogenannte Harmel-Bericht 1967 einen neuen Anstoß, bekannte sich doch die NATO nicht allein zu der für die Sicherheit der westlichen Welt unentbehrlichen Abschreckungs-Doktrin, sondern zugleich zum Ziel von Abrüstung und Entspannung. Kein Zweifel also, 1965/67 veränderten sich nicht nur international die Koordinaten, sondern auch in der bundesdeutschen Außenpolitik.

Die Große Koalition Kiesinger/Brandt ging also noch ein Stück weiter als die Regierung Erhard und brach nun nicht allein programmatisch, sondern auch faktisch mit der Hallstein-Doktrin, indem die Bundesrepublik am 31. Januar 1967 mit Rumänien diplomatische Beziehungen aufnahm.⁸ Im gleichen Jahr wurde in der Tschechoslowakei eine Handelsmission errichtet. Die Große Koalition initiierte Gespräche nicht nur mit weiteren Staaten des Warschauer Pakts, sondern sogar mit der DDR. Bundeskanzler Kiesinger – nicht sein Nachfolger Brandt – war auch der erste Bundeskanzler, der den Brief eines DDR-Ministerpräsidenten am 13. Juni 1967 beantwortete, nachdem Willi Stoph ihm am 10. Mai 1967 geschrieben hatte.⁹ Kiesinger und Brandt waren, wie dieser in seinen Erinnerungen schrieb,¹⁰ schon bei der Regierungsbildung übereingekommen, „dass die bundesdeutsche Außenpolitik modifiziert, korrigiert und weiterentwickelt werden müsse“.

Franz Josef Strauß, der in dieser Koalition Bundesfinanzminister war und als leidenschaftlicher Außenpolitiker und Parteivorsitzender auch in diesem Politikfeld engagiert blieb, stimmte mit der generellen Zielsetzung, die „Ostpolitik“ zu verstärken und zu erneuern, überein. Er selbst hatte verschiedentlich davon gesprochen, die deutsche Frage müsse „europäisiert“¹¹ werden, könne also nicht bloß mit bundesrepublikanischer Deutschlandpolitik gelöst werden.

Das später immer wieder von der sozialliberalen Koalition beschworene Ziel, in den innerdeutschen Beziehungen „humanitäre Erleichterungen“ anzustreben, wurde eben-

6 Dok. 333, in: AAPD, 1966, Bd. II, Hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, bearb. von Matthias Peter und Harald Rosenbach. München 1997, S. 1374–1383, das Zit. S. 1380.

7 Text in: 40 Jahre Außenpolitik, S. 175–177, die Zitate S. 175f.

8 Siehe dazu den Beitrag von Marius Stan in diesem Band.

9 Vgl. die Diskussion der Bundesregierung, mit der bisherigen Praxis der Nichtannahme und Nichtbeantwortung von Briefen der DDR-Regierung zu brechen: Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, hg. für das Bundesarchiv von Hartmut Weber. Bd. 20: 1967, bearb. von Walther Naasner und Christoph Seemann unter Mitwirkung von Christine Fabian und Uta Rössel. München 2010, S. 284, 322f., 458, 465.

10 Willy Brandt, Erinnerungen. Berlin 1989, S. 169.

11 Gegenwartsfragen der Politik, 5/1965, zit. in Horst Möller, Franz Josef Strauß. Herrscher und Rebell. 3. Aufl. München 2016, S. 393.

falls schon von der Großen Koalition verfolgt. Sie war es, die ganz entschieden Bewegung in die Ost- und Deutschlandpolitik brachte, insofern stand die Ost- und Entspannungspolitik der sozialliberalen Koalition seit 1969 zweifelsfrei in der Kontinuität zu den einschlägigen Weichenstellungen der Großen Koalition.

II.

Allerdings entwickelten sich nach der anfänglichen Übereinstimmung zwischen Unionsparteien und SPD während ihrer gemeinsamen Regierungszeit Unterschiede. Zwar wollten auch die Sozialdemokraten anfangs keineswegs die DDR als zweiten deutschen Staat und damit als Ausland akzeptieren. Ebenso wenig visierte die SPD zu Beginn der Großen Koalition eine definitive völkerrechtliche Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als künftige deutsche Ostgrenze an, die die DDR bereits 1950 im Görlitzer Vertrag mit Polen vereinbart hatte. Doch nach anfänglicher Einigkeit war die SPD bereit, sehr viel mehr völkerrechtliche Positionen aufzugeben als die CDU und CSU zu konzedieren bereit waren. Das galt vor allem für die Deutschlandpolitik. Mehr und mehr neigte Willy Brandt unter dem Einfluss seines außenpolitischen Beraters Egon Bahr dazu, mit der DDR wie mit den osteuropäischen Nachbarstaaten erst einmal alle zentralen Streitfragen auszuklammern, um zu einem „geregelten Nebeneinander“ zu kommen.

Charakteristisch war die Formulierung, die Willy Brandt schließlich am 28. Oktober 1969 in seiner ersten Regierungserklärung als Bundeskanzler im Deutschen Bundestag benutzte, nachdem er darauf verwiesen hatte, dass seine Regierung die von der Regierung Kiesinger eingeleitete Deutschlandpolitik fortsetzen wolle: „Eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung kann nicht in Betracht kommen. Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen können nur von besonderer Art sein.“¹²

Diese für Brandt typische verbale Akrobatik traf im Bundestag sofort auf Unruhe in der Unionsfraktion, weil sie den Eindruck gewann, die neue Regierung neige zur Aufgabe völkerrechtlich klar definierter Rechtspositionen, ohne dafür Gegenleistungen zu erhalten. Später befürchtete die CDU/CSU-Opposition, dass die Anerkennung von zwei Staaten auf deutschem Boden faktisch zur Aufgabe des Wiedervereinigungsgebots des Grundgesetzes führe. An diesem Punkt setzte die immer heftiger werdende Auseinandersetzung der beiden bisherigen Koalitionspartner ein, Franz Josef Strauß wurde der Wortführer der Opposition, während der Partei- und Fraktionsführer Rainer Barzel immer wieder Vermittlungsversuche unternahm.¹³

In der Öffentlichkeit erschien diese Auseinandersetzung als der zweite große außenpolitische Grundsatzstreit in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nach dem

12 Text in: Hans Ulrich Behn, *Die Regierungserklärungen der Bundesrepublik Deutschland*. München – Wien 1971, S. 205–235, das Zitat S. 207f.

13 Siehe dazu den Beitrag von Kai Wambach in diesem Band.

mehrjährigen erbitterten Streit über die Westintegration und die sogenannte Wiederbewaffnung bis 1955. Allerdings stand die Frage der Teilung und Wiedervereinigung Deutschlands nun sehr viel stärker im Zentrum, da die Debatte auf drei Ebenen erfolgte, der deutschlandpolitischen, der ostpolitischen und im Kontext der internationalen Entspannungsbemühungen in dieser Phase des Kalten Krieges. Für die Bundesrepublik waren diese drei Dimensionen unlösbar miteinander verbunden, was allerdings nicht für die anderen an der Entspannungspolitik beteiligten Staaten galt.

III.

Als dann in schneller Folge am 12. August 1970 mit der Sowjetunion der Moskauer Vertrag¹⁴ und am 7. Dezember 1970 mit Polen der Warschauer Vertrag¹⁵ geschlossen wurden, eskalierte der Streit während der Ratifizierungsdebatte des Deutschen Bundestags. Die dann schließlich am 17. Mai 1972 erfolgende parlamentarische Ratifizierung der beiden Verträge hätte die Unionsparteien fast zerrissen. Die schon während der Kontroverse ständig wiederholte Behauptung, Franz Josef Strauß sei der typische Kalte Krieger, der keine Entspannungspolitik wolle und deshalb Verhandlungen und Verträge mit Moskau und den anderen Warschauer-Pakt-Staaten ablehne, resultierte sowohl aus der scheinbar kompromisslosen Härte, mit denen er die Verträge bekämpfte, als auch der Unkenntnis der Kritiker seiner Debattenbeiträge und des Spiels hinter den Kulissen.

Tatsächlich unterschied sich der Ansatz der vorherigen „Ostpolitik“ der Großen Koalition und der ihr folgenden sozialliberalen keineswegs prinzipiell. Die Differenz lag zum einen in der Verhandlungsführung, zum anderen in substanziellen Konzessionen, die über das hinausgingen, was noch die Große Koalition zugestehen wollte. Hierbei handelte es sich im Wesentlichen um völkerrechtliche Positionen.

Strauß kritisierte schon die Verhandlungsführung durch Bahr: Die Bundesregierung habe sich selbst unter Zeitdruck gesetzt und sich an einer „Erfolgseuphorie“ berauscht, dadurch habe sie die bundesdeutsche Verhandlungsposition geschwächt und im Übrigen die sowjetischen Absichten verkannt.

Die Behauptung, er wolle gar keine Verhandlungen, wies Strauß scharf zurück: Es sei „törichtes Gerede“, die Frage zu stellen, ob die Union gar nicht verhandeln wolle: „Selbstverständlich haben CDU/CSU-Regierungen Verträge mit kommunistischen Regierungen geschlossen und werden es auch in Zukunft tun, und zwar Verträge, die der Regelung konkret umschriebener Fragen dienen, Verträge, die selbstverständlich dem Verzicht auf Androhung und Anwendung von Gewalt auf der Basis der Gegenseitigkeit dienen“.¹⁶ Und an anderer Stelle erklärte Strauß: „Es ging nie um die Frage, mit Moskau zu verhandeln

14 Siehe dazu die Beiträge von Hanns Jürgen Küsters und Aleksej Filitov in diesem Band.

15 Siehe dazu den Beitrag von Wanda Jarzabek in diesem Band.

16 Rede von Franz Josef Strauß im Deutschen Bundestag, 24.2.1972, in: Franz Josef Strauß, Bundestagsreden und Zeitdokumente. Bonn 1975, S. 131–151, das Zitat S. 135.

oder nicht. Es ging aber darum, nicht über Probleme zu verhandeln, bei denen unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten lediglich einen Vertrag erlauben, wo entweder die Moskauer Zielsetzung und Sinngebung vom demokratischen Vertragspartner anerkannt oder bewußt Formulierungen gegensätzlicher Interpretierbarkeit verwendet werden. Ich unterstelle der Bundesregierung nicht, dass sie diesem Vertrag den gleichen Sinn gibt wie Moskau, aber was hat sie sich eigentlich dabei gedacht?¹⁷

Die Kritik von Strauß traf ins Schwarze, stellte sich doch schnell heraus, dass beide Vertragsparteien den Moskauer Vertrag unterschiedlich interpretierten. In einem solchen Fall setzte sich nach Einschätzung von Strauß derjenige durch, der am längeren Hebel sitzt, „und das ist leider die Sowjetunion“. Die Bundesregierung habe tatsächlich als „Büchsenöffner“ der Sowjetunion fungiert, die nun erreicht habe, dass die Länder östlich der Demarkationslinie als „russisches Imperium anerkannt und nur der Bereich westlich der Demarkationslinie für eventuelle Veränderungen zugunsten der Sowjetunion zur Diskussion stehe“.¹⁸ Diese Befürchtung war in doppelter Hinsicht übertrieben: Weder verstärkte der Moskauer Vertrag die Position der Sowjetunion im Ostblock, noch gewann sie durch ihn Einfluss jenseits der innerdeutschen Grenze. Wie die Sowjetunion zur Selbstständigkeit der Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts stand, hatte sie beim Einmarsch in Prag 1968 ohnehin demonstriert: Gemäß der Brežnev-Doktrin durfte keiner dieser Staaten einen eigenen nationalen Weg zum Sozialismus gehen.¹⁹

Wie recht Strauß jedoch in Bezug auf die unterschiedliche Interpretation beider Vertragspartner hatte, zeigte sich, als Bundesaußenminister Scheel bei der Vertragsunterzeichnung am 12. August 1970 einen „Brief zur deutschen Einheit“ überreichte, der den Anspruch der Bundesrepublik betonte, der Moskauer Vertrag stehe „nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland [...] auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt.“²⁰ Die Sowjetunion reagierte darauf nicht, tatsächlich enthielt der Vertrag keine entsprechende Feststellung, vertragsrechtlich war dieser Brief also irrelevant,²¹ auch wenn diese Form, nachträglich eine verbindliche Interpretation durchzusetzen, immer üblicher wurde, wenn man sich nicht einigen konnte. Sie zeigte indes nur, dass eine Seite ihre Sicht nicht völkerrechtlich verbindlich in den Vertrag bringen konnte und sie deshalb als Absichtserklärung ergänzte. Strauß hielt dies für einen Beweis, wie schlecht verhandelt worden war. Immerhin hätte er den Brief von Außenminister Walter Scheel durchaus insofern anerkennen können, als die Bundesregierung wenigstens darin ihre völkerrechtliche Position wahren wollte, doch dazu konnte Strauß sich nicht durchringen.

17 Franz Josef Strauß, Die Fragen aber bleiben, in: ders., Signale. Beiträge zur deutschen Politik 1969–1978. Ausgewählt und eingeleitet von Wilfried Scharnagl. München 1978, S. 36–42, das Zitat S. 41.

18 Ebd., S. 38f.

19 Siehe dazu den Beitrag von Mark Kramer in diesem Band.

20 Text des deutsch-sowjetischen Vertrags vom 12.8.1970 und des Briefs zur deutschen Einheit in: 40 Jahre Außenpolitik, S. 225f.

21 Siehe dazu auch den Beitrag von Aleksej Filitov in diesem Band.

IV.

Wo lagen neben der Kritik von Strauß an Egon Bahrs Verhandlungsführung und der Nichtaufnahme des Wiedervereinigungsanspruchs die substanziellen Kritikpunkte?

Strauß ging zwar von dieser Frage aus, doch blieb er dabei nicht stehen. Vielmehr kritisierte er, dass im Moskauer Vertrag nicht grundsätzlich das Recht auf Selbstbestimmung der Völker genannt wurde. Dieses Prinzip betreffe keineswegs nur die Deutschen, sondern auch die osteuropäischen Völker unter der Herrschaft der Sowjetunion: „Gerade angesichts dieser Vorgeschichte muß jede deutsche Ostpolitik daraufhin geprüft werden, ob sie geeignet ist, das Unrecht wiedergutzumachen, das deutsche Politik am Selbstbestimmungsrecht der Völker und an der Freiheit der Menschen begangen hat.“²²

Der für Strauß ausschlaggebende Ablehnungsgrund der sozialliberalen Ostpolitik lag in ihren möglichen deutschlandpolitischen Konsequenzen, das zeigte sich erneut in den Argumenten gegen die in Aussicht genommene Mitgliedschaft beider deutschen Staaten, also auch der DDR, in der UNO, vor allem aber bei der noch heftigeren Debatte über den noch zu besprechenden Grundlagenvertrag mit der DDR vom 21. Dezember 1972. Tatsächlich bildete der Moskauer Vertrag nur die erste und keineswegs schärfste Etappe der Auseinandersetzung über die „Ostpolitik“, grundsätzlich wurde sie nach den Verträgen von Warschau und Prag, in denen die Bundesregierung ebenfalls nicht den Bedenken der Opposition Rechnung getragen hatte, im Bundestag geführt. Das führte zur Generalabrechnung von Franz Josef Strauß mit der Außenpolitik der Regierung Brandt-Scheel in der Bundestagssitzung vom 24. Februar 1972, als die zweite Lesung der Verträge anstand. Dabei bestritt Strauß weder die humanitären Motive der Regierung noch ihre friedenssichernde Absicht. Doch warf er ihr eine falsche Lagebeurteilung und wiederum selbstgesetzten, die deutsche Position schwächenden Erfolgszwang vor, unter den sie sich begeben habe. Die Argumentation von Strauß war sowohl geopolitisch als auch historisch unterlegt, indem er auf die verfehlte Appeasementpolitik der Westmächte gegenüber Hitler 1938 hinwies. Außerdem mache sich die Bundesregierung unbeabsichtigt zum Helfer der sowjetischen Propaganda und Spaltungspolitik. Sie sei darauf aus, die bundesdeutschen Politiker in Friedensfreunde und Friedensgegner zu gruppieren. Danach führte Strauß exemplarisch vor, dass sich nach den Vertragsabschlüssen die sowjetische Repressionspolitik innerhalb ihres Machtbereichs keineswegs abgeschwächt, sondern sogar verschärft habe.

Aufschlussreich ist, dass Strauß sowohl dem militärischen Gewaltverzicht als auch der Bereitschaft zur Zusammenarbeit, die in den Verträgen vereinbart wurden, zustimmte. Die Unionsparteien sah er in einer Zwickmühle: Sowohl die Zustimmung zu den Verträgen sei problematisch als auch ihre Ablehnung, weil darin ein negatives Symbol gesehen werden könne. Er entscheide sich unter diesen Voraussetzungen dann aber doch für das, wie er meinte, „kleinere Übel“, die Ablehnung. Allerdings handelte es sich bei den Debatten und der Frage der endgültigen Entscheidung über Annahme oder Ablehnung

22 Bundestagsreden, S. 138.

der drei Verträge um einen langwierigen Prozess, der erst in der dritten Lesung über die Ostverträge im Mai 1972 entschieden wurde. Er begann schon, als die Opposition noch vor Abschluss des Moskauer Vertrages vom sogenannten Bahr-Gromyko-Papier Kenntnis erhielt, über das dann Außenminister Scheel in Moskau verhandelte. Tatsächlich stimmte Scheel in manchen Punkten, beispielsweise in Bezug auf die Frage, ob Berlin in die Verhandlungen einbezogen werden solle, nicht mit Bahr überein, der die Ablehnung der sowjetischen Regierung akzeptieren wollte.²³ Scheel erzielte im Vergleich zum Bahr-Gromyko-Papier durchaus Verbesserungen, die auch die CDU/CSU forderte, was Strauß aber nicht als essenziell ansah.

In der Ratifizierungsfrage war sich die Unionsfraktion nicht einig, stellte aber die Zustimmung in Aussicht, wenn einige Bedingungen erfüllt würden. Der grundsätzliche Vorbehalt der Opposition lautete, die Verträge sollten als vorläufige, nicht aber als endgültige Regelungen betrachtet werden. Schließlich kam es zu einer Gemeinsamen EntschlieÙung des Deutschen Bundestages vom 17. Mai 1972, an deren Vorbereitung und inhaltlichen Gestaltung Franz Josef Strauß maßgeblich beteiligt war. Nach seiner Einschätzung wären die Ostverträge weniger gefährlich, wenn sie nicht die Einleitung einer neuen westpolitischen Strategie der Sowjetunion darstellten und eine geopolitische Pointe besäÙen: Sie lag darin, eine europäische Sicherheitskonferenz vorzubereiten, die die USA zwar nicht wollten, aber auch nicht verhindern würden. Sie aber würde sicherheitspolitisch in eine kleineuropäische Lösung zurückfallen, bei der die USA außen vor blieben. Für Strauß aber, der schon mehr als sechzig Jahre vor den heutigen Debatten eine Stärkung der europäischen Verteidigungskraft und eine intensivere Kooperation der Europäer für nötig hielt, lag hier trotzdem ein gravierendes Problem: Auch im Falle einer stärker integrierten und effektiveren militärischen Potenz der europäischen Partner blieb die transatlantische Sicherheitspartnerschaft mit den USA unverzichtbar.

Nachdem Strauß in der Gemeinsamen EntschlieÙung nach Einschätzung Richard Jaegers²⁴ so viel wie möglich erreicht hatte, blieb die Haltung der Union trotzdem uneinheitlich, ein Teil tendierte zur Stimmenthaltung, eine Mehrheit der CSU-Landesgruppe zur Ablehnung. Strauß war bei Weitem nicht der schärfste Kritiker der Ostverträge und trotz zahlreicher Bedenken immer wieder bereit, auch Kompromisse zu suchen.

Die EntschlieÙung aller drei Bundestagsfraktionen vom 17. Mai 1972 stimmte weitgehend mit den Forderungen überein, die Strauß kurz zuvor am 10. Mai in einem Interview mit der Zeitung „Bild am Sonntag“ erhoben hatte. Darin hatte Strauß unter anderem folgende Kriterien für eine Resolution des Bundestages zur Ratifizierung der Verträge formuliert:

23 Vgl. Horst Möller, *Machtpolitik im Schafspelz* – Walter Scheel (Jg. 1919) als Parteipolitiker und Staatsmann, in: Bastian Hein – Manfred Kittel – Horst Möller (Hg.), *Gesichter der Demokratie. Porträts zur deutschen Zeitgeschichte*. München 2012, S. 269–290, hier: S. 282–285.

24 CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag, *Sitzungsprotokolle 1949–1972*. Bearb. von Andreas Zellhuber und Tim Peters, Düsseldorf 2011, S. 1164f., 1167ff. (Sitzungen vom 9. und 15. Mai 1972).

- Die Europapolitik der Bundesregierung dürfe nicht durch ein sowjetisches Veto verhindert werden;
- die Verträge bedeuteten weder einen Vorvertrag noch einen Ersatzfriedensvertrag für Deutschland;
- das Recht der Deutschen auf Selbstbestimmung bleibe unangetastet;
- die Verträge schafften keine Rechtsgrundlage für künftige Grenzziehungen, sondern beschrieben lediglich die durch Machtpolitik gezogenen Grenzen;
- schließlich solle bekräftigt werden, dass der Moskauer Vertrag Vereinbarungen über innerdeutsche Freizügigkeit und Aufhebung von Gewaltmaßnahmen bewirken solle.

Die Frage des Interviewers an Strauß, ob die Union unter solchen Voraussetzungen der Ratifizierung der Verträge zustimmen würde, beantwortete er mit einer weiteren, dieses Mal an die Sowjetunion gerichteten Bedingung: Sie müsse diese Entschließung des Bundestages in verbindlicher Form zur Kenntnis nehmen und klarstellen, dass sie „nicht im Widerspruch zu Geist und Text des Vertrages steht.“²⁵ Strauß, der verschiedentlich erklärte, die „Ostpolitik“ bestehe nicht nur aus einem einzigen Vertrag, zielte tatsächlich darauf ab, „eine sichtbare und spürbare Verbesserung des Vertragswerkes“ zu erreichen. Er sah die Chance für die Bundesregierung, „gemeinsam mit der Opposition die Glaubwürdigkeit ihrer Friedenspolitik nachzuweisen.“ Nach der Entschließung des Bundestages blieb also nur noch die Frage, wie weit man die Reaktion der Sowjetunion akzeptierte, die nicht in der Entschließung vorgegeben war, da es sich um einen reinen Beschluss des Bundestages handelte.

Strauß selber hat also, auch mit Rücksicht auf die mehrheitlich ablehnende Haltung der CSU-Landesgruppe laviert, sich insgesamt aber keineswegs in einer Fundamentalopposition verschanzte, sondern bis zum Schluss konstruktive Lösungen gesucht. Jedenfalls wurden die Ostverträge am 17. Mai 1972 bei mehrheitlicher Stimmenthaltung der CDU/CSU-Fraktion ratifiziert.

V.

Der größere Eklat kam allerdings erst in der Debatte über den Grundlagenvertrag der Bundesrepublik Deutschland mit der DDR seit Ende 1972, der ein integraler Bestandteil der Entspannungspolitik der Regierung Brandt war. Nach Einschätzung der Union und Franz Josef Strauß' wurden in diesem Vertrag essenzielle deutschlandpolitische Positionen aufgegeben und faktisch einer internationalen Anerkennung der DDR der Weg bereitet, wie ihre gleichzeitige Aufnahme mit der Bundesrepublik in die UNO dokumentierte. Damit würde, so die Union, die Zweistaatlichkeit völkerrechtlich anerkannt und der Rechtsanspruch der Deutschen auf Selbstbestimmung und Wiedervereinigung aus-

²⁵ Vgl. zum Ganzen: Möller, Franz Josef Strauß, S. 450ff., das Zitat S. 454.

gehöhlt, wenn nicht gar aufgegeben. Doch gelangte die Union trotz dieser schwerwiegenden Bedenken kaum zu einer einheitlichen Haltung.

Franz Josef Strauß durchschlug indes den gordischen Knoten und betrieb gegen den Willen der Mehrheit der Unionsfraktion, aber mit Unterstützung eines Teils des CSU, die Einreichung einer Verfassungsklage, die aber die Bundestagsfraktion insgesamt nicht unterstützen wollte. Strauß setzte daraufhin das ebenfalls widerstrebende bayerische Kabinett, das vorher dagegen gestimmt hatte, derart unter Druck, dass es schließlich Klage beim Bundesverfassungsgericht erhob.²⁶ Im von Strauß selbst erwarteten Ergebnis beurteilte das Gericht zwar den Grundlagenvertrag nicht als grundgesetzwidrig, verpflichtete aber nochmals alle Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland auf die Präambel des Grundgesetzes:

„Aus dem Wiedervereinigungsgebot folgt: Kein Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland darf die Wiederherstellung der staatlichen Einheit als politisches Ziel aufgeben, alle Verfassungsorgane sind verpflichtet, in ihrer Politik auf die Erreichung dieses Zieles hinzuwirken – das schließt die Forderung ein, den Wiedervereinigungsanspruch im Innern wachzuhalten und nach außen beharrlich zu vertreten – und alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde.“²⁷

Aus diesem der Präambel des Grundgesetzes entsprechenden Prinzip wurden eine Reihe einzelner Konsequenzen abgeleitet, beispielsweise die Nichtanerkennung von zwei deutschen Staatsangehörigkeiten, wie sie die DDR forderte und für ihren Bereich einführte.

Insgesamt hat Franz Josef Strauß mit diesem Urteil einen großen Sieg errungen und nachhaltig dazu beigetragen, die deutsche Frage nicht allein verfassungsrechtlich, sondern auch völkerrechtlich offenzuhalten. Auf diesen Anspruch durfte keine Bundesregierung verzichten, dieser Preis wäre für jede Entspannung zu hoch gewesen. Wie flexibel Franz Josef Strauß aber trotz klarer Positionen blieb, zeigte sich zehn Jahre später, als er den Milliardenkredit mit der DDR einfädelt, wofür er wesentliche Zugeständnisse der DDR als Gegenleistung erhielt.²⁸ Doch dies ist ein neues Kapitel der Entspannungspolitik.

²⁶ Vgl. Strauß, *Erinnerungen*, S. 470–498.

²⁷ Zit. in: ebd. S. 473, vgl. insges. dazu S. 463–476.

²⁸ Vgl. Möller, Strauß, S. 592–615.

Der Moskauer Vertrag und der „Brief zur deutschen Einheit“. Vom Konflikt zum Kompromiss

Aleksej Filitov

Der Unterzeichnung des „Moskauer Vertrages“ am 12. August 1970 zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland gingen relativ langwierige Verhandlungen voraus. Sie hatten am 8. Dezember 1969 begonnen und waren anfangs stark konfrontativ. Die Ausgangspositionen der Vertragsparteien boten, so schien es, keinen fruchtbaren Boden für Kompromisse. Dennoch gelang es, bedeutende Übereinkommen, die nachhaltig die Entspannungspolitik in Europa prägten, zu finden.¹

Eine schwierige Ausgangsposition

In den sowjetischen „Direktiven für die Verhandlungen mit der BRD über den Gewaltverzicht“ wurde als zentrale Frage „die Anerkennung der bestehenden Grenzen in Europa durch die BRD, einschließlich der Grenze zwischen der DDR und der BRD sowie der Oder-Neiße-Grenze“ festgelegt und eindeutig betont: „Sollte die BRD versuchen, in welcher Form auch immer die Frage der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten anzusprechen, so ist eine solche Fragestellung entschieden als nicht gegenständlich für die Verhandlungen zurückzuweisen“.² Was die westdeutsche Seite betraf, so nahm diese, den Äußerungen ihrer Unterhändler (am Anfang war dies der Botschafter der BRD in Moskau, Helmut Allardt, ab dem 30. Januar 1970, der persönliche Beauftragte von Bundeskanzler Willy Brandt, Egon Bahr) zufolge, die völlig gegensätzliche Position ein. Die Grenzfrage wurde strikt an die beinahe bedingungslose Forderung gegenüber der sowjeti-

1 Der Beitrag basiert auf den im Archiv des Außenministeriums der Russischen Föderation verwahrten Gesprächsprotokollen und einem Abgleich mit den spiegelgleichen deutschen Protokollen.

2 AVP RF, F. 0757, op. 14, p. 54, d. 10, S. 26–30, Direktiven für die Verhandlungen mit der BRD über den Gewaltverzicht (Entwurf), 3.12.1969. Beschlossen wurden die Direktiven vom Politbüro am 6.12. Siehe RGANI, F. 3, op. 72, d. 307, S. 25, 34, ebd., d. 308, S. 27–31, Politbüro-Beschluss Prot. 148 (43), 6.12.1969.

schen Seite geknüpft, folgende Punkte in das geplante Dokument aufzunehmen: Wiedervereinigung, Friedensvertrag, Recht der Deutschen auf Selbstbestimmung, die „besonderen Beziehungen“ zwischen den beiden deutschen Staaten, Einheit der deutschen Nation und „Rechte der Alliierten“. Im Verlauf einiger Sitzungen entspann sich eine wenig ergiebige Diskussion über Regelungen dieser Streitfragen.³ Die Vertreter der BRD versuchten, ihre Standpunkte mit unterschiedlichen Argumenten zu stützen, die der sowjetische Gesprächspartner, Außenminister Andrej A. Gromyko, vielfach widerlegen konnte.

Bahr unternahm bei der Sitzung am 17. Februar 1970 den Versuch, die Lage zu entspannen. Im sowjetischen Gesprächsprotokoll finden sich lobende Worte seinerseits bezüglich der Politik der UdSSR in der deutschen Frage (diese sei ab dem Ende des Zweiten Weltkriegs „auf die Erreichung der Einheit Deutschlands“⁴ ausgerichtet gewesen) sowie die folgende Passage: „Wenn von sowjetischer Seite gesagt wird, dass die Frage der Wiedervereinigung Deutschlands nichts mit dem Gewaltverzichtsabkommen zu tun habe, dann liege darin, so Bahr, eine gewisse Logik. Aber er bitte darum, noch einmal darüber nachzudenken, ob die beiden Seiten nicht doch eine entsprechende Formel finden könnten, die in kleinerem oder größerem Ausmaß auch die Frage der Wiedervereinigung anspricht. Vielleicht würde dieser Satz nicht direkt im Gewaltverzichtsabkommen stehen, sondern, sagen wir, in entsprechenden Schreiben, die die beiden Seiten austauschen könnten, oder in dieser Frage könnte ein mündliches Übereinkommen getroffen werden. Eine derartige Übereinkunft würde die notwendige Klarheit in diese Frage bringen und es beiden Seiten erlauben, eine Politik entsprechend ihren Zielen bei der Vereinigung Deutschlands zu verfolgen, ohne sich dabei den Vorwurf einzuhandeln, entgegen dem Gewaltverzichtsabkommen zu handeln. Bahr äußerte seine Überzeugung darüber, dass dies kein so schwieriges Problem darstelle, das nicht zu lösen wäre.“⁵

Tatsächlich sollte sich das Problem als relativ kompliziert erweisen. Es konnte jedoch gelöst und somit auch die Unterzeichnung des Moskauer Vertrags am 12. August 1970 sowie sein Inkrafttreten im Juni 1972 ermöglicht werden. Die Lösung des Problems sah letztendlich anders aus als die Formeln, die Bahr in seinem Gespräch mit Gromyko am 17. Februar 1970 vorgeschlagen hatte. Es gab keinen „Briefwechsel“ und auch keine „mündliche Absprache“, stattdessen wurde der sowjetischen Seite lediglich eine einseitige Erklärung der BRD übergeben, in der ihre Positionen zur nationalen Frage dargestellt wurden. Es handelt sich hierbei um den sogenannten „Brief zur deutschen Einheit“, des-

3 Siehe dazu im Detail den Beitrag von Hanns Jürgen Küsters in diesem Band.

4 E. Bahr wiederholte dieses Kompliment in einem Gespräch mit V. M. Falin am 14. März 1970: „Ab dem Jahr 1945 ist die UdSSR, im Gegensatz zu einigen anderen Großmächten, immer als Anhänger der deutschen Einheit aufgetreten“. AVP RF, F. 0757, op. 15, p. 56, d. 5, S. 6.

5 AVP RF, F. 0757, op. 15, p. 56, d. 3, S. 87. Im deutschen Gesprächsprotokoll lauten Bahrs Aussagen folgendermaßen: „Auch ein Briefwechsel oder Wortprotokoll käme in Betracht. Klar sei, dass die Interpretationen des Gewaltverzichts beiden Regierungen die Freiheit lassen dürfen, ihre Ziele zu verfolgen, ohne dass daraus der Vorwurf abgeleitet werden könne, dass es sich um eine Verletzung des Abkommens handle.“ Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), 1970, Bd. 1. München 2001, S. 259.

sen völkerrechtliche Wirkung lange Zeit Gegenstand erbitterter Polemiken von Diplomaten, Politikern, Völkerrechtlern und selbstverständlich Historikern war. Die oben zitierte Äußerung Bahrs war der Ausgangspunkt für die Genese dieses Dokuments.

Dem sowjetischen Gesprächsprotokoll nach zu urteilen, zeigte Gromyko keinerlei Reaktion auf Bahrs Initiative. Das bedeutete jedoch nicht, dass er diese Neuerungen und die darin enthaltenen Möglichkeiten für einen für beide Seiten annehmbaren Kompromiss nicht richtig einschätzte. Seine Einschätzung dazu wurde während seines Gesprächs mit den Parteiführern der SED am 24. Februar relativ klar formuliert: „In weiterer Folge legte der Außenminister der UdSSR den sowjetischen Zugang zu Fragen eines deutschen Friedensvertrages und einer Vereinigung Deutschlands im Lichte der hartnäckigen Bemühungen Bahrs dar, diese Fragen in die Rahmenbedingungen einer möglichen sowjetisch-westdeutschen Übereinkunft zu inkludieren. Der generelle Eindruck sei dahingehend, dass man sich in der BRD der Unmöglichkeit, die eigenen Ansichten zu diesen Fragen durchzusetzen, bewusst sei, weshalb man nach Methoden suche, irgendwelche Optionen ins Treffen zu führen und das eigene Gesicht zu wahren. Aus diesem Grund habe sich Bahr beim letzten Gespräch bereits dafür ausgesprochen, die Frage einer Vereinigung außerhalb des Kontextes eines Abkommens und in Form eines „mündlichen Protokolls“, d. h. in einer die Sowjetunion nicht verpflichtenden Form, zu erwähnen.“⁶ In der deutschen Niederschrift dieses Gesprächs wird die positive Bewertung der Äußerungen Bahrs noch stärker akzentuiert: „Man muss anerkennen, daß das einen gewissen großen Abstrich von ihrer anfänglichen Position bedeutet, daß wir mündlich vereinbaren sollen, daß jede Seite bei ihrer Meinung bleiben kann. Das ist praktisch ein Verzicht auf die Forderung, das im Abkommen schriftlich festzulegen.“⁷

Weder das sowjetische noch das deutsche Gesprächsprotokoll beinhalten irgendeine direkte Reaktion vonseiten der DDR-Funktionäre auf Bahrs Initiative in der Form, in der sie von Gromyko dargestellt wurde. Als indirekte Antwort darauf könnte jedoch die Replik des Leiters der DDR-Delegation, Walter Ulbricht, betrachtet werden: „Seit rund einem Monat würde man in der Presse der DDR nicht mehr den Ausdruck zwei oder beide deutschen Staaten gebrauchen, da dies Illusionen hinsichtlich einer Einheit der Nation und der innerdeutschen Beziehungen schüre. Wir sprechen nunmehr nur noch von „Beziehungen zwischen der DDR und der BRD“ und „Verhandlungen zwischen der souveränen DDR und der souveränen BRD.“⁸ Zu einem früheren Zeitpunkt im Gespräch verwendete er den Ausdruck „Phantasiedach der Nation“.⁹

6 AVP RF, F. 0742, op. 15, p. 93, d. 4, S. 31, Protokoll des Gesprächs A. Gromykos mit der SED-Führung, 24.2.1970.

7 Dokumente zur Deutschlandpolitik (DzD), VI. Reihe/Bd 1., 21. Oktober 1969 bis 31. Dezember 1970. Bearb. von Daniel Hoffman. München 2002, S. 300 (Dok. 86).

8 AVP RF, F. 0742, op. 15, p. 93, d. 4, S. 38, Protokoll des Gesprächs A. Gromykos mit der SED-Führung, 24.2.1970.

9 Diese Äußerung W. Ulbrichts fehlt im sowjetischen Gesprächsprotokoll. Sie findet sich lediglich in der Mitschrift der deutschen Seite. DzD, VI. Reihe/Bd 1, S. 309 (Dok. 86).

Dies mutete überaus eigenartig an, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass Ulbricht noch bei einer Politbürositzung des ZK der SED im Oktober 1969 davon gesprochen hatte, dass „nun zwei Staaten deutscher Nation existieren“¹⁰, und im Dezember 1969 die DDR-Delegation bei einer Gipfelkonferenz der Warschauer-Pakt-Länder den Entwurf für einen Vertrag mit der BRD präsentiert hatte, in dessen Präambel auch die Formel über die „zwei deutschen Staaten deutscher Nation“ vorkam.¹¹ Auf Druck der anderen Delegationen (insbesondere der polnischen) wurde der Entwurf einer grundlegenden Revision unterzogen und die genannte Wendung entfernt. Warum nur einige Monate später die DDR-Führung in ihrer Ablehnung jeglicher Gemeinsamkeit mit dem anderen deutschen Staat noch so viel weiter ging, darüber kann nur spekuliert werden. Wie dem auch sei, die sowjetische Seite musste diese Tatsache berücksichtigen und somit ihre Optionen für die Verhandlungen mit Bahr deutlich einschränken. Im gegebenen Fall gab die DDR-Führung ganz klar zu verstehen: Eine Erwähnung der Frage der Wiedervereinigung und der Einheit Deutschlands in einem sowjetisch-westdeutschen Dokument – auf welche Art und Weise auch immer, schriftlich oder mündlich – war für sie absolut inakzeptabel.

Dieses „Veto“ vonseiten der DDR hätte die sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen in eine völlige Sackgasse geführt, hätte Bahr nicht noch eine weitere Initiative ergriffen. Bei der Sitzung am 10. März merkte der Emissär des Bundeskanzlers dem sowjetischen Protokoll zufolge an, „dass er die Unannehmbarkeit des Vorschlages, im Abkommen zwischen der UdSSR und der BRD auf welche Art auch immer auf eine Wiedervereinigung Bezug zu nehmen, verstehe. Bei einer konkreten Erwähnung der Grenzen taucht allerdings die Frage der Einheit dennoch auf. Vielleicht, fragte er, wäre für die sowjetische [Seite] eine Art Briefwechsel im Zusammenhang mit der Frage der Wiedervereinigung annehmbar, oder die westdeutsche Seite übermittelt ihrerseits ein Schreiben, in dem die Rede davon sein könnte, dass das Gewaltverzichtsabkommen die friedlichen Bemühungen um ein geeintes demokratisches Deutschland nicht behindern werde. Dieses Schreiben wäre kein Teil des Abkommens. Es wäre vielmehr eine erläuternde Erklärung einer der Vertragsparteien, die von der anderen Seite weder zu bestätigen noch abzulehnen wäre, ja nicht einmal sein Erhalt müsste bestätigt werden. Dieses Schreiben müsste auch nicht publiziert werden, es böte aber die Möglichkeit, wenn nötig, der Öffentlichkeit versichern zu können, dass die Verpflichtungen der BRD aus dem Abkommen mit der UdSSR den in der Verfassung der BRD und auch jener der DDR festgelegten Grundsätzen zur Einheit nicht widersprechen.“¹²

Dies war natürlich ein großes Zugeständnis vonseiten der BRD, eine noch größere „Abweichung von der ursprünglichen Politik“ als jene, von der Gromyko im Gespräch mit der DDR-Führung am 24. Januar gesprochen hatte. Gromykos Antwort beim nächsten

10 Ebd., S. 29 (Dok. 10).

11 AVP RF, F. 0742, op. 15, p. 95, d. 17, S. 31–34, Bericht der 3. Europäischen Abteilung des sowjetischen Außenministeriums „Über die Abstimmung des Entwurfs des Vertrags über die Herstellung gleichberechtigter Beziehungen zwischen der DDR und der BRD mit den deutschen Freunden, 7.1.1970.

12 AVP RF, F. 0742, op. 15, p. 56, d. 3, S. 107, Protokoll des Gesprächs A. Gromykos mit E. Bahr, 10.3.1970.

Treffen am 13. März klang jedoch entmutigend: „Für die sowjetische Seite ist es nicht annehmbar, dem Gewaltverzichtsabkommen zwischen der UdSSR und der BRD zusätzliche Dokumente beizulegen, die eventuell neue Dokumente notwendig machen würden, was wiederum zu unnötigen Komplikationen führen würde. Die Tinte wäre noch gar nicht getrocknet, und man würde schon mit Interpretationen dieser zusätzlichen Akten und Dokumente beginnen. Die sowjetische Seite schlägt der BRD nicht vor, irgendwelche Briefe zu schreiben. Am besten wäre unserer Ansicht nach ein Verzicht auf jegliche Art der Fixierung von Ansichten bezüglich der Zukunft der BRD und DDR und ihrer politischen Ziele.“¹³

Was war also der Grund für die negative Reaktion Gromykos auf Bahrs neuerliche Initiative? Dies besonders im Vergleich zur positiveren (wenn auch in Abwesenheit geäußerten) auf seine vorangegangene Initiative – obwohl die neue für die sowjetische Seite viel weniger bindend war? Die vorliegenden Dokumente geben keine Antwort auf diese Frage, man kann also wiederum nur Mutmaßungen anstellen. Eine davon wäre, dass sie von sowjetischer Seite als „zu schön, um wahr zu sein“ bewertet wurde. Die Idee eines einseitigen *geheimen* Dokuments wäre vielleicht durchaus annehmbar, wie passte jedoch das „Versprechen“, den „Brief“ nicht zu veröffentlichen, mit der Begründung zusammen, dass die Regierung der BRD ihn brauchte, um auf die öffentliche Meinung im Land einzuwirken? Wie konnte er auf sie einwirken, wenn er doch vor der Öffentlichkeit verborgen bleiben sollte? Im Zuge des Gesprächs vom 13. März verstärkte Bahr sogar noch den Aspekt der Geheimhaltung und erklärte: „Die westdeutsche Seite geht nicht davon aus, dass, sollte sie einen Brief verfassen, irgendwelche Missverständnisse und Polemiken daraus resultieren könnten“, da „wir nicht vorhaben, ihn zu veröffentlichen. Wir würden ihn ins Archiv geben.“¹⁴ An der Aufrichtigkeit dieser Beteuerungen hätte man durchaus auch berechtigterweise zweifeln können, dies jedoch hätte zu Misstrauen gegenüber der gesamten Initiative Bahrs geführt.

Es entsteht der Eindruck, dass die sowjetische Seite das darin enthaltene positive Potenzial unterschätzte und den optimalen Vertragszeitpunkt verpasst hatte. Erst bei der Sitzung am 12. Mai, mit der die dritte und letzte Runde der Verhandlungen zwischen Bahr und Gromyko eröffnet wurde, rückte Letzterer von seiner eindeutig negativen Bewertung ab und erklärte: „Die Frage des Briefs könnte noch einmal überdacht werden, wenn eindeutiger und genauere Formulierungen bezüglich der Grenzen gefunden würden und die grundlegende territoriale Frage den ihr gebührenden Ausdruck fände.“¹⁵ Das Zugeständnis von sowjetischer Seite kam ganz klar zu spät: die „Formulierungen bezüglich der Grenzen“ vonseiten Bahrs wurden tatsächlich „eindeutiger und genauer“ – jedoch keineswegs in dem Sinne, der Gromyko vorgeschwebt war. Hatte Bahr in diesem Kontext mitunter das Wort „Anerkennung“ verwendet, so kam es nun zu Äußerungen, die BRD würde juristisch gar keine Grenzen anerkennen, auch die westlichen nicht.

13 Ebd., S. 114f., Protokoll des Gesprächs A. Gromykos mit E. Bahr, 13.3.1970.

14 Ebd., S. 117. Im deutschen Protokoll ist Bahrs Replik weniger eindeutig wiedergegeben. Siehe AAPD, 1970. Bd. 1, S. 470 (Dok. 118).

15 Ebd., S. 133, Protokoll des Gesprächs A. Gromykos mit E. Bahr, 12.5.1970.

Über die Gründe für diese Verschärfung der Position der BRD geben die Dokumente wiederum nichts preis. Erneut kann eine Antwort auf diese Frage nur in Form von Mutmaßungen gegeben werden. Bahr selbst bezog sich unter anderem auf die Position Polens, das, wie er sagte, „nicht zufrieden wäre, wenn im Abkommen der BRD mit der Sowjetunion eine konkrete Erwähnung der Oder-Neiße-Grenze vorkäme“.¹⁶ Relevanter war sein Verweis auf die Vorrechte der Westmächte. Die NATO-Mitglieder und insbesondere die USA blickten mit großem Argwohn auf die „neue Ostpolitik“ der sozialdemokratisch-liberalen Koalition,¹⁷ was natürlich einen gewissen Einfluss ausübte. Wenn von sowjetischer Seite Bahrs Idee vom „Brief“, gekoppelt an die Anerkennung der Grenzen, noch vor Brandts USA-Reise (diese fand am 10./11. April 1970 statt) angenommen worden wäre, dann hätte diese Anerkennung vielleicht genauere Formen angenommen.

Der Durchbruch

Noch strikter wurde die Linie der BRD-Delegation, nachdem Außenminister Walter Scheel nach Moskau gekommen war und die Delegationsleitung übernommen hatte. Als Antwort auf die erneut aufgeworfene Frage der Wiedervereinigung erklärte Gromyko bei dem Zusammentreffen am 29. Juli 1970: „Die Position der sowjetischen Seite wurde der BRD-Regierung bereits mehrere Male dargestellt. Natürlich wäre es richtiger, diese Frage gar nicht anzusprechen, weder direkt noch indirekt. Wir waren uns in dieser Frage lange unsicher, und anfangs hatten wir die Absicht, den Vorschlag der westdeutschen Seite, einen unilateralen Brief an uns aufzusetzen, wie Herr Bahr sagte, nicht anzunehmen. Danach schoben wir die Frage quasi etwas auf, um zu sehen, wie ernst es die westdeutsche Seite mit ihren Absichten in allen erörterten Problemen meint. Und als klar wurde, dass eine gewisse Balance in der Berücksichtigung der Interessen im Entstehen war, kamen wir zu dem Schluss, dass, sollte von Seiten der BRD ein Brief auf unilateraler Basis verfasst werden, dies Sache der westdeutschen Seite sei.“ Im deutschen Protokoll dieses Gesprächs wird dafür die Wendung „die Augen zumachen“ verwendet.¹⁸

Scheel würdigte dieses Zugeständnis von sowjetischer Seite offensichtlich nicht und versuchte, die bereits erreichte Übereinkunft zur Grenzfrage zu revidieren. Dem sowjetischen Gesprächsprotokoll zufolge „verwies er auf die Verfassung der BRD und die Verpflichtungen aus den bekannten internationalen Verträgen, die ihm zufolge eine unbegrenzte Flexibilität der BRD in Grenzfragen verunmöglichen. [...] die BRD kann und möchte die Möglichkeit, einer einvernehmlichen Änderung und sogar das Verschwinden von Grenzen nicht ausschließen [...] Wir bestehen darauf, alles andere wäre unaufrichtig, denn die von der BRD verfolgte Integrationspolitik in Europa zielt auf den Abbau von Grenzen ab [...]. Die BRD hat nicht die Absicht, irgendwelche Grenzen in Europa infrage zu stellen [...]. Aber wir

16 Ebd., S. 136; siehe dazu auch den Beitrag von Wanda Jarząbek in diesem Band.

17 Siehe dazu die Beiträge von Dieter Krüger und Douglas Selvage in diesem Band.

18 AAPD, 1970. Bd. 2, S. 1277 (Dok. 340).

können und wollen auch die Möglichkeit nicht ausschließen, dass eines schönen Tages die Grenze zwischen der BRD und der DDR unter Zustimmung der Beteiligten verschwindet.“

Die Kopplung der Grenzfrage an die Perspektiven der europäischen Integration klang natürlich überaus künstlich,¹⁹ und Gromyko reagierte in seiner Antwort nicht einmal darauf. Dafür bezog er in der Frage einer möglichen Verschiebung der Grenzen eine überaus flexible Position: „in der Bundesrepublik [...] gibt es Stimmen bezüglich dessen, was angeblich sein wird, wenn sich die DDR und die BRD über eine Wiedervereinigung einigen. Das ist jedoch nicht Gegenstand des Vertrags, dessen Unterzeichnung wir vorbereiten, es ist also sinnlos, es hier zu erörtern. In der Praxis der internationalen Beziehungen gibt es zahlreiche Beispiele, wo sich Staaten sogar über die Änderung von Grenzen geeinigt haben, über Grenzkorrekturen, sagen wir aufgrund von notwendigen Sicherheitsvorkehrungen. Selbstverständlich kann das niemand verbieten, wenn dies einvernehmlich und freiwillig geschieht. [...] Im Einvernehmen können Staaten Entscheidungen über ihre Grenzen oder sogar über die Schaffung gemeinsamer Grenzen treffen. So war es beispielsweise mit Ägypten und Syrien der Fall, als sie sich zu einem Staat zusammenschlossen. Aber das sind Fragen gänzlich anderer Art.“²⁰

Mit dem Beispiel der Vereinigung der beiden Nahost-Länder meinte Gromyko natürlich nicht, dass sich die Beziehungen zwischen der BRD und der DDR auf analogem Weg entwickeln würden.²¹ Die Hauptsache jedoch lag darin, dass die Sowjetunion einmal mehr bestätigte, dass sie prinzipiell einer Vereinigung nicht im Wege stehen würde, sobald diese Frage aktuell werden sollte. Für Scheel war dies offenbar ausreichend und er übte keinen weiteren Druck mehr auf die sowjetische Seite aus.

Am 5. August 1970 übersandte Gromyko die mit der westdeutschen Seite akkordierten Texte der Verträge und des „Übereinkommens über die Absichten der Vertragsparteien“ zur Absegnung an das höchste politische Entscheidungsorgan der UdSSR, das ZK der KPdSU. Im Dokumentenpaket enthalten war auch eine Übersetzung des „Briefs zur Deutschen Einheit“ mit dem charakteristischen Titel: „Text des unilateralen Briefes der westdeutschen Seite, auf den man keinerlei Antwort oder Bestätigung des Erhalts unsererseits erwartet.“²²

Am nächsten Tag, dem 6. August, bestätigte das ZK der KPdSU den vom Außenministerium vorgelegten Entwurf,²³ am 7. August wurden die Texte der akkordierten Dokumente von den Ministern beider Länder paraphiert, am 12. August 1970 fand schließlich ihre Unterzeichnung statt.

19 Im deutschen Gesprächsprotokoll fehlt die entsprechende Aussage W. Scheels. Siehe AAPD, 1970. Bd. 2, S. 1278 (Dok. 340).

20 AVP RF, F. 0757, op. 15, p. 56, d. 4, S. 38f., Protokoll des Gesprächs A. Gromykos mit W. Scheel, 20.07.1970.

21 Zum Zeitpunkt der Moskauer Verhandlungen existierte der ägyptisch-syrische Einheitsstaat eigentlich nicht mehr, lediglich der Name – Vereinigte Arabische Republik – war noch übrig, und auch dieser sollte bald der Vergangenheit angehören.

22 AVP RF, F. 0757, op. 15, p. 58, d. 15, S. 3–5, A. Gromyko an das ZK der KPdSU, 5.8.1970.

23 RGANI, F. 3, op. 72, d. 361, S. 2, 11–15, Politbüro-Beschluss des ZK der KPdSU „Über den Vertrag zwischen der UdSSR und der BRD“, 6.8.1970.

Der Weg zur Ratifizierung des „Moskauer Vertrags“

In der Zeit zwischen der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags und seiner Ratifizierung durch den Deutschen Bundestag in Bonn im Mai 1972 fand ein erbitterter Machtkampf zwischen Befürwortern und Gegnern des Vertrags statt.²⁴ Zu den von den Gegnern vorgebrachten Argumenten gehörte auch die deutsche nationale Frage (gemeint war die Wiedervereinigung). Behauptet wurde insbesondere, die Nichterwähnung der deutschen Frage im Vertragstext zeuge nicht nur vom Wunsch der UdSSR, die Teilung Deutschlands auf ewig beizubehalten, sondern auch von der Bereitschaft der sozialdemokratisch-liberalen Koalition, sich mit der Teilung abzufinden und damit einen Akt des nationalen Verrats zu begehen. Andererseits interpretierten einige Mitglieder der Bundesregierung den erreichten Kompromiss auf ihre Weise und stellten die Sache so dar, als brächte der Vertrag keinerlei Neuerung in der deutschen Frage und als hätten sie das Recht, den bisherigen Kurs auf die alleinige Vertretung aller Deutschen und die Isolierung der DDR fortzusetzen.

Was die Position der DDR betrifft, so war diese bei Weitem nicht konsequent. In einer offiziellen Erklärung des Ministerrates der DDR wurde der Moskauer Vertrag selbstverständlich durchwegs positiv bewertet, in ihr tauchte jedoch auch die vorgeblich daraus resultierende logische Schlussfolgerung „zwei Staaten – zwei Nationen“ auf;²⁵ andererseits wurde in geheimen Analysen der Gedanke geäußert, dass die UdSSR den „Brief zur Deutschen Einheit“ nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern sich im Grunde genommen auch damit solidarisiert habe.²⁶ Diese komplexe ideologisch-politische „Front“ stellte die sowjetische Diplomatie vor große Herausforderungen. Deshalb konnte diese Aufgabe nur mithilfe einer Kombination aus Prinzipientreue und notwendiger Flexibilität bewältigt werden. Im Gespräch Gromykos mit dem CDU-Vorsitzenden Rainer Barzel am 13. Dezember 1971 in Moskau kam dies ganz besonders deutlich zutage. An dieser Stelle sollen einige seiner Äußerungen aus dem sowjetischen Gesprächsprotokoll zitiert werden:

„Herr Barzel sprach hier die Frage der Wiedervereinigung an und erkundigte sich, warum der Brief der Bundesregierung zu diesem Thema nicht Bestandteil des Vertrages zwischen der UdSSR und der BRD sei. Unsere Antwort auf diese Frage ist einfach. Wenn die Einbeziehung dieses Briefs oder eine andere Form der Erwähnung der Wiedervereinigung in den Vertrag zur Diskussion gestanden hätte, dann gäbe es keinen Vertrag. Das haben beide Seiten zur Kenntnis genommen. [...] Bei uns gibt es kein einziges offizielles Dokument, in dem die Rede davon wäre, dass die Hoffnung auf eine friedliche Wiedervereinigung oder die Meinungsäußerung zu diesem Thema als Aggression im Sinne der UN-Charta interpretiert würden. Etwas anderes wäre es, wenn jemand Pläne zur Annexion der DDR oder zu Grenzverstößen ihr gegenüber schmieden würde. Für diesen Fall sprachen wir Warnungen aus. [...] Was die Vereinigung betrifft, so wird dieses Thema, wie bereits ge-

24 Siehe dazu die Beiträge von Horst Möller und Kai Wambach in diesem Band.

25 Neues Deutschland, 15.8.1970.

26 DzD, VI. Reihe/Bd. 1, S. 309 (Dok. 86).

sagt, im Vertrag gar nicht angesprochen. Wir gehen davon aus, dass Sie auch die Tatsache berücksichtigen müssen, dass wir weder im Laufe der Verhandlungen noch in Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Vertrags auf einer Fixierung der negativen Aspekte dieses Themas im Vertrag bestanden haben“.²⁷

Die Position der UdSSR zur Frage der deutschen Nation wurde damit äußerst klar formuliert: Es gab keinerlei Verbot – weder bezüglich ihrer Erörterung noch bezüglich einer eventuellen positiven Lösung. Als unzulässig sah man lediglich Versuche an, die Bedingungen für eine Lösung im Alleingang von einer Seite festzulegen und dabei die Gegenseite zu ignorieren. Unterdessen wurde in der praktischen Arbeit der offiziellen Repräsentanten der BRD auch nach Abschluss des Moskauer Vertrags noch der Anspruch auf die alleinige Vertretung aller Deutschen deutlich,²⁸ sodass es für die sowjetische Seite durchaus angebracht war, die Unzulässigkeit dieses Zugangs anzumerken. Die Kritik trug schließlich auch Früchte: Der Botschafter der BRD in der UdSSR, Helmut Allardt, wurde von seinem Minister scharf gerügt²⁹ und letztlich auch bald abgesetzt. So nahmen die Spekulationen über den berüchtigten „Brief“ schrittweise ein Ende.

Die Gegner einer sowjetisch-westdeutschen Entspannungspolitik gaben allerdings nicht auf. Die letzte „Schlacht“ um das Dokument wurde nach der Ratifizierung des Moskauer Vertrags, als es um den Austausch der Ratifikationsurkunden ging – den abschließenden Akt vor Inkrafttreten des Vertrags – geschlagen. Wie sich herausstellte, wollte die westdeutsche Seite ihrer Ratifikationsurkunde, die dem sowjetischen Botschafter überreicht werden sollte, den Text des gegenständlichen „Briefs“ beilegen. Als Außenminister Gromyko diese Information vom Botschafter erhielt, wandte er sich mit einer Sondereingabe an das ZK der KPdSU: „es ist unbedingt notwendig, auf die Entfernung dieser Bezugnahme zu bestehen, nachdem es sich hier um ein unilaterales Dokument der westdeutschen Seite handelt“. Weil man aber im Außenministerium der BRD an dem gefassten Plan festhielt, schlug Gromyko vor, sich an Bundeskanzler Brandt persönlich zu wenden und darauf hinzuverweisen, dass bei Missachtung des sowjetischen Wunsches nicht nur der Austausch der Ratifikationsurkunden infrage gestellt würde, sondern auch die Unterzeichnung des Viermächteabkommens über Berlin, woran vor allem die westdeutsche Seite besonders interessiert war. Die weiteren Ereignisse entwickelten sich folgendermaßen:

„Nachdem wir uns an W. Brandt gewandt hatten, teilte die westdeutsche Seite mit, dass sie bereit sei, sich in der Ratifikationsurkunde auf einen Bezug auf das Gesetz der BRD

27 AVP RF, F. 0757, op. 16, p. 60, d. 3, S. 48–51, Protokoll des Gesprächs A. Gromykos mit R. Barzel, 13.12.1971.

28 In seinem Gespräch mit Staatssekretär P. Frank am 28.2.1972 führte der sowjetische Botschafter in Bonn, V. Falin, zahlreiche Beispiele dafür an, so u. a. auch die Praxis der BRD-Botschaft in der UdSSR, Briefe an sowjetische Institutionen mit dem Absender „Deutsche Botschaft“ zu versenden und sogar Telefongespräche mit der Begrüßungsformel „Deutsche Botschaft am Apparat ...“ anzunehmen. Siehe AAPD, 1972, Bd. 1, S. 199–209 (Dok. 44).

29 Zu einer der Depeschen dieses Diplomaten äußerte sich Scheel auf äußerst undiplomatische Weise. Siehe AAPD, 1972, Bd. 1, S. 306f. (Dok. 67).

zur Ratifizierung von Verträgen zu beschränken und in ihr nicht den Brief W. Scheels erwähnen wird. In einem solchen Szenario erwartet sich die Regierung der BRD, dass der sowjetische Botschafter mündlich verlautbart, dass das Ratifizierungsgesetz der BRD der sowjetischen Seite bekannt sei. Unter Berücksichtigung dessen, dass im Ratifizierungsprozess des Bundestags außer dem Vertrag zwischen der UdSSR und der BRD selbst ebenso der Brief Scheels und der Notenaustausch zwischen der BRD und den drei Westmächten zu Fragen der friedlichen Regulierung der Viermächte-Rechte gebilligt wird, ist es für uns nötig, uns vor einer solchen Auslegung abzusichern, als würde die sowjetische Seite indirekt Handlungen und Dokumente billigen, zu denen die Sowjetunion keinen Bezug hat. Diese Aufgabe könnte mit der Einfügung folgender zusätzlicher Satzung in den Text der sowjetischen Ratifizierungsurkunde gelöst werden: „Kein in der Ratifizierungsurkunde der anderen Seite erwähntes oder ihr dem Teil beigelegtes Dokument, das einseitigen Charakter hat und an dem die Sowjetunion nicht beteiligt ist, verändert den Umfang der Rechte und Pflichten der Vertragsseiten und hat verpflichtende Rechtskraft für die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken. Als Ausweg ist folgendes zu prüfen: die sowjetische Urkunde in gewöhnlicher Form ohne die erwähnte Ergänzung. Beim Austausch der Ratifizierungsurkunden verlautbart der sowjetische Botschafter aber offiziell eine dem Inhalt analoge Ergänzung und hält fest, dass das Ratifizierungsgesetz der sowjetischen Seite bekannt ist.“

Diese langwierige Prozedur – die übrigens durch den Verweis auf einen vorhandenen Präzedenzfall gestützt wurde – erwies sich als nicht notwendig: schlussendlich wurde der Konflikt, wie Gromyko anmerkte, dadurch gelöst, dass „uns die westdeutsche Seite bezüglich des Inhalts der Ratifizierungsurkunde des Vertrages entgegenkam. [...] Die neue Variante der westdeutschen Ratifizierungsurkunde beinhaltet keine Verweise auf den Brief W. Scheels und andere einseitige Handlungen oder Dokumente der BRD und auch ihre Texte liegen nicht der Urkunde bei. Das MID der UdSSR hält die Ratifizierungsurkunde der BRD in ihrer neuen Fassung für annehmbar.“³⁰

Der Austausch der Ratifikationsurkunden des Moskauer Vertrags und die Unterzeichnung des Viermächteabkommens über Berlin fanden, wie geplant, am 3. Juni 1972 statt. So traten beide Dokumente in Kraft. Der Weg zu einer weiteren positiven Entwicklung der sowjetisch-westdeutschen Beziehungen war damit geebnet, was schlussendlich auch die Lösung der nationalen Frage der Deutschen möglich machte.

Wie bereits angemerkt, rief die Art des bei Abschluss des Moskauer Vertrags erreichten Kompromisses unterschiedliche Interpretationen hervor. Doch auch das Prozedere der Hinterlegung des „Briefes zur deutschen Einheit“ führte zu Polemik. Der Brief sei durch einen Legationsrat der deutschen Botschaft einem Sekretär im sowjetischen Außenministerium (Spötter meinten: „Beim Pförtner“) übergeben worden. Kosygin verschwieg diesen Brief zwei Jahre lang, machte ihn erst dann im Obersten Sowjet im Zusammenhang mit dem Ratifizierungsverfahren bekannt.³¹ So „wurde das Recht der Deutschen auf

30 AVP RF, F. 0757, op. 17, p. 65, d. 17, S. 127–136. Die erste Eingabe A. Gromykos an das ZK der KPdSU ist mit 27.5. datiert, die zweite mit 2.6.1972.

31 Manfred Uschner, *Die Ostpolitik der SPD: Sieg und Niederlage einer Strategie*. Berlin 1991, S. 86f.

Einheit offiziell nicht in das Vertragswerk aufgenommen. Mit einem Brief zur deutschen Einheit, den die Sowjetunion als Nebenabsprache formell zur Kenntnis nahm, wurde dem deutschen Anspruch auf Wiedervereinigung jedoch Genüge getan.³²

Das erwähnte Dokument wurde in Wirklichkeit selbstverständlich nicht einem „Pförtner“ übergeben, und auch keinem „Sekretär“, sondern in einem geschlossenen Umschlag einer Mitarbeiterin der Posteingangsstelle, die es als gewöhnliche Korrespondenz registrierte. Solange es nicht um die Ratifikation des Moskauer Vertrags ging, bestand keinerlei Notwendigkeit, eine Erklärung der Bundesregierung publik zu machen, mit der die sowjetische Seite nichts zu tun hatte. Als der Ratifikationsprozess begann, wurde der Text des Briefs auf inständigen Wunsch der westdeutschen Seite an die Deputierten des Obersten Sowjets weitergeleitet und diese machten sich damit vertraut. Erwähnt sei auch, dass nicht Kosygin über den Vertrag Bericht erstattete, sondern Gromyko. Im veröffentlichten Bericht über die Erörterung der Frage der Ratifikation des Vertrags mit der BRD bei der gemeinsamen Sitzung der Kommission für äußere Angelegenheiten der Sowjetunion und des Nationalitätensowjets des Obersten Sowjets der UdSSR wurde angemerkt: Der Minister „informierte danach über einen Brief des Außenministeriums der BRD, der von der sowjetischen Seite am Tag der Vertragsunterzeichnung – dem 12. August 1970 – entgegen genommen worden war, und in dem die Ansichten der westdeutschen Seite zu Fragen der Selbstbestimmung dargestellt sind. Die Deputierten machten sich mit dem Text des Briefes vertraut“.³³ Korrekt ist somit, dass die sowjetische Seite den besagten „Brief“ tatsächlich zur Kenntnis nahm, aber als einseitigen Ausdruck des Standpunktes der BRD und keinesfalls als bilaterale „Nebenabsprache“. Darüber hinaus sei angemerkt, dass auch der erste oben zitierte Autor von keiner „Absprache“ spricht! Andererseits erscheint auch seine Ausgangsthese, die sowjetische Seite sei dagegen gewesen, dass die BRD ihren Standpunkt zur Einheit der deutschen Nation fixiert, äußerst zweifelhaft. Die oben angeführten Äußerungen Gromykos widerlegen diese These ebenso.

Führen wir noch ein Zitat aus einem späteren Dokument an, das die Meinung eines Mitarbeiters des Außenministeriums zu einem der abschließenden Ereignisse im Normalisierungsprozess in Mitteleuropa wiedergibt:

„Eine weitere Frage, die sich bei der Bewertung der Konsequenzen der Aufnahme der DDR und BRD in die UNO stellt, ist, ob die Aufnahme dieser Staaten in die UNO nicht die Teilung Deutschlands in zwei eigenständige Teile einzementiert. Diese Schlussfolgerung findet sich übrigens auch immer öfter in der bürgerlichen Presse. Wie es scheint, hat die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO die Bemühungen dieser Länder für ein geeintes und wiedervereintes Deutschland auf friedlicher demokratischer Basis in keiner Weise behindert. Auch in Zukunft könnte die Frage der Vertretung eines geeinten Deutschlands – sollten sich die Beziehungen zwischen den beiden auf diesem Weg weiter

32 Stefan Creuzberger, *Westintegration und Neue Ostpolitik. Die Außenpolitik der Bonner Republik*. Berlin 2009, S. 113f.

33 V interesach mira i sotrudničestva [Im Interesse des Friedens und der Zusammenarbeit], in: *Izvestija*. Moskauer Abendausgabe, 12.4.1972, S. 3.

entwickeln – auf Grundlage von der UNO vorliegenden Präzedenzfällen (zum Beispiel bei der Gründung der Vereinten Arabischen Republik o. ä.) gelöst werden“.³⁴

Sich unter den in den 1970er- und auch den 1980er-Jahren herrschenden Umständen eine solche Perspektive auszumalen, benötigte neben Fantasie auch eine gehörige Portion Mut. Dennoch erscheint es charakteristisch, dass das Dokument, das derartige, für die damalige Zeit „ketzerische“ Gedanken enthielt, von der Vertretung der UdSSR bei der UNO kommentarlos an den zentralen Apparat des Außenministeriums in Moskau geschickt wurde. Es ist klar, dass im sowjetischen außenpolitischen Apparat von vielen der Standpunkt vertreten wurde, dass die Entspannungspolitik, die ihren Ausdruck in der „neuen Ostpolitik“ und den „Ostverträgen“ der BRD fand, keineswegs eine zukünftige Vereinigung der beiden deutschen Staaten ausschloss, sondern im Gegenteil die Basis für eine solche Lösung der deutschen Frage bildete. Der Lauf der Geschichte hat diesen Standpunkt durchaus bestätigt.

34 AVP RF, F. 0742, op. 18, p. 116, d. 22, S. 68–74, „Einige politische und juristische Folgen der Aufnahme der Deutschen Demokratischen Republik in die Vereinten Nationen“, erstellt von V. N. Fedorov. Einen Kurzbericht übermittelte der Stellvertreter des ständigen Vertreters der UdSSR bei der UNO, V. S. Safrončuk, am 23.7.1973 an den Leiter der juristischen Abteilung des MID der UdSSR, O. N. Chlestov.

Die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1970/71 im Kontext der „neuen Ostpolitik“

Gerhard Wettig

Die Berlin-Konflikte der Nachkriegszeit entstanden wegen einer ungewöhnlichen Lage. Die amerikanisch-britischen Truppen stießen 1945 bis ins westliche Mecklenburg und mittlere Sachsen vor, während die Rote Armee die östlich davon gelegenen Gebiete einschließlich der deutschen Hauptstadt Berlin eroberte. Gemäß vorangegangenen Vereinbarungen in der *European Advisory Commission* zogen sich die USA und Großbritannien später bis zur Linie von Lübeck über die Rhön bis nördlich der oberfränkischen Stadt Hof zurück und rückten zusammen mit den Franzosen in Berlin ein. Da die UdSSR sich weigerte, die Westsektoren aus der Umgebung zu versorgen, waren sie nicht nur wegen ihrer Militärkonvois, sondern auch wegen der Versorgung der Bevölkerung ihrer Sektoren auf die Benutzung von Landwegen durch die Sowjetzone angewiesen, wofür es aber keine schriftliche Zusage gab.¹ Damit begaben sich die Westmächte in eine prekäre Situation. Die Konsequenzen traten zutage, als die bei Kriegsende offiziell erklärte Kooperation 1947 in offene Feindschaft umschlug: Die UdSSR sperrte im folgenden Juni die Zugangswege.

Vorgeschichte

Die Blockade West-Berlins 1948/49 wurde von Stalin mit der These gerechtfertigt, Groß-Berlin sei Teil der Sowjetzone. Die Anwesenheit der Westmächte im Westteil der Stadt sei darauf zurückzuführen, dass ihnen die UdSSR dort zeitweilige Verwaltungsbefugnisse übertragen habe, um sie damit in die Lage zu versetzen, sich an der gemeinsamen Kontrolle über Deutschland zu beteiligen. Als sie diese Funktion nicht mehr erfüllten, seien damit auch ihre Befugnisse hinfällig geworden. Wie bekannt, scheiterte Stalin mit dem Versuch, die Westmächte aus der Stadt zu vertreiben. Als er sein Scheitern erkannte

1 Siehe die originalsprachigen Texte der 1944/45 formulierten Abkommen und Regelungen hinsichtlich Berlins in: Alois Riklin, *Das Berlinproblem. Historisch-politische und völkerrechtliche Darstellung des Viermächtestatus*. Köln 1966, S. 293–402.

und der vielen negativen Folgewirkungen seines Vorgehens innewurde, ließ er die Benutzung der Landzugänge wieder zu, vermied aber jede Zusage. 1958 forderte Chruščev von den Westmächten ultimativ den Abschluss eines Friedensvertrags mit beiden deutschen Staaten, um ihnen die Grundlage ihrer Präsenz in der Stadt, die Besatzungsrechte, zu entziehen. Falls sie sich weigerten, würde er zusammen mit der DDR einseitig handeln. Auch dieser Versuch führte nicht zum Erfolg: Die USA ließen sich nicht beeindrucken, und jedes Mal, wenn er die militärischen Drohungen hätte wahr machen müssen, scheute er das Risiko. In der Kuba-Krise 1962 gab er endgültig klein bei, sicherte aber der DDR im Freundschafts- und Beistandspakt vom 12. Juni 1964 zu, an der Forderung beharrlich festzuhalten.²

Nachdem Aktionen gegen US-Konvois auf dem Weg nach und von West-Berlin im Jahr 1963 erfolglos geblieben waren,³ änderten die Nachfolger Chruščevs ihr Vorgehen. Sie legten den Schwerpunkt nicht mehr auf den Kampf gegen die Präsenz der Westmächte, sondern auf die Forderung nach Lösung der Bindungen an die Bundesrepublik. Während nunmehr die westlichen Militärtransporte ungehindert passieren konnten, wurde der zivile Zugangsverkehr über DDR-Gebiet mehrfach mit dem rechtfertigenden Hinweis auf bundesdeutsche Aktionen in der Stadt gestoppt. Wie es hieß, durften Verstöße gegen internationales Recht, die den Frieden und die Sicherheit in der Mitte Europas bedrohten, nicht unbeantwortet bleiben. Damit, so wurde manchmal hinzugefügt, werde auch die Position der Westmächte gegen Übergriffe verteidigt. Die Bundesregierung wurde beschuldigt, den Status West-Berlins als „selbständige politische Einheit“ zu verletzen und sich in die inneren Angelegenheiten dieses ausländischen Gebietes einzumischen. Dem Verlangen, westdeutsche Behörden und Institutionen dürften in West-Berlin nicht tätig werden, lag unausgesprochen der Standpunkt zugrunde, dass die Westmächte nicht befugt seien, der Bundesrepublik Rechte und Kompetenzen einzuräumen.

Dahinter verbarg sich die Auffassung, dass die UdSSR die vierte Besatzungsmacht in West-Berlin sei, denn dieses, völkerrechtlich betrachtet identisch mit dem 1945 etablierten Vier-Mächte-Gebiet Groß-Berlin, habe sich durch die sowjetische Entscheidung, der DDR mit ihrer Hauptstadt [Ost-]Berlin Souveränität zu verleihen, geografisch verkleinert. Demnach konnten die Westmächte nicht nach ihrem Ermessen der Bundesrepublik im sich noch entwickelnden dritten deutschen Staat Anwesenheit gewähren und sie an dessen Verwaltung beteiligen. Die Führung im Kreml machte noch weitere Konsequenzen geltend. Zwar bestritt sie nicht länger das westliche Recht auf „militärischen Transit“ nach und von Berlin, bestand aber darauf, West-Berlin und die Bundesrepublik müssten jeweils mit der DDR als uneingeschränkt souveränem Staat Transitabkommen abschließen, die auf internationalem Recht beruhten und mithin dem Transit gewährenden Staat

2 Vertrag über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit zwischen der DDR und UdSSR, 12.6.1964, in: Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen (Hg.), Dokumente zur Deutschlandpolitik (dt. u. russ. Text), IV. Reihe, Band 10/1. Frankfurt am Main 1980, S. 717–723.

3 Nähere Angaben bei Gerhard Wettig, Chruschtschows Berlin-Krise 1958 bis 1963. Drohhpolitik und Mauerbau. München 2006, S. 269–277.

keine Verpflichtungen auferlegten. Auch die Regelungen, die den West-Berlinern hinsichtlich des Besuchs ihrer Verwandten und Freunde jenseits der Mauer und der Reisen in die DDR in Aussicht gestellt wurden, sollten gemäß einem völlig ungebundenen Ermessen der DDR erfolgen. Als Vorbedingung für jegliches Entgegenkommen in praktischen Fragen sah die UdSSR den Totalverzicht auf die Grundlagen der „Frontstadtpolitik“ vor. Nur so lasse sich die „Umwandlung West-Berlins zum größten Zentrum der subversiven Tätigkeit gegen die sozialistischen Länder“ rückgängig machen, was ein großer Fortschritt auf dem Weg zur „europäischen Sicherheit“ sei.⁴

Während die UdSSR bis Anfang der 1970er-Jahre eisern am gegen West-Berlin gerichteten Standpunkt festhielt, bemühte sie sich auf anderen politischen Feldern um die Gunst des Publikums in Europa. Das Leitmotiv war das seit Langem immer wieder präsentierte Projekt eines kollektiven Systems der europäischen Sicherheit, das die USA ausschließen und an die Stelle der beiden Bündnisse NATO und Warschauer Pakt treten sollte. Als der französische Staatspräsident Charles de Gaulle 1966 den Austritt seines Landes aus der Militärorganisation der NATO im folgenden Jahr festgelegt hatte, schienen sich der atlantischen Allianz düstere Aussichten zu eröffnen. Dazu kam ein im Westen weit verbreiteter Wunsch nach einem Ende der Konfrontation und nach Entspannung gegenüber dem sowjetischen Lager. Der politische Rückhalt für das westliche Bündnis verringerte sich. Zusammen mit der Sorge, die de Gaulle mit seinem Beschluss geweckt hatte, wurde es – vor allem in der Bundesrepublik und in Frankreich – zum Anlass lebhafter Überlegungen, wie ein künftiges gesamteuropäisches System aussehen könnte. Auch wenn, wie im Westen meistens verlangt wurde, die USA daran mitwirkten, hatte das anvisierte Arrangement für die Sowjetunion als stärkste auf dem europäischen Kontinent präsente Macht große Vorteile.

Vorüberlegungen

Die für die UdSSR günstige Entwicklung schien sich angesichts des reformkommunistischen Wandels in der Tschechoslowakei zunächst verstärkt fortzusetzen: Die weithin bestehenden Sympathien für einen Wandel der stalinistischen Diktatur im Osten bewogen viele im Westen zu der Erwartung, auf dieser Grundlage den Kalten Krieg zu beenden und freundliche Beziehungen zu den Ländern des sozialistischen Lagers zu knüpfen. Darin sah die sowjetische Führung die Chance, ihre Außenpolitik „mit anderen Mitteln

⁴ V. N. Vysockij, *Zapadnyj Berlin i ego mesto v sisteme sovremennych meždunarodnych otnošenij*. Moskau 1971. Der – bei der Veröffentlichung durch Bezugnahmen auf das inzwischen abgeschlossene Abkommen ergänzte, im Übrigen aber nicht veränderte – Text war 1966/67 von V. N. Beleckij, einem Diplomaten an der Ost-Berliner Botschaft, verfasst und danach als offizielles Dokument der UdSSR unter anderem dem Senat in West-Berlin zugeleitet worden. Mit der Publikation nach dem 1971 vereinbarten Modus vivendi bekundete die UdSSR, dass sie an ihrem prinzipiellen Standpunkt uneingeschränkt festhielt.

betreiben“ zu können. Statt auf Stärke zu setzen, wollte sie ihr „Haus in Europa bauen“ – und das gehe „nicht ohne Deutschland“. Dabei sei es erforderlich, „den Deutschen glaubhaft zu machen, dass wir nicht die Absicht hätten, Keile zwischen sie und ihre westlichen Verbündeten zu treiben.“ Um diesen Kurs aufrichtig vertreten zu können, müsse man „zunächst selbst daran glauben“. Da liege jedoch „bei uns noch vieles im Argen“.⁵ Bei dieser internen Aussage ließ Andropov außer Betracht, dass, wie bald danach zutage trat, er und die anderen sowjetischen Führer sich durchaus der Stärke bedienen wollten, wenn diese ihnen zur Verfügung stand.

Die Sympathie für das sozialistische Lager schlug in Westeuropa in Ablehnung um, als die Sowjetunion zusammen mit ihr folgenden Staaten des Warschauer Pakts im August 1968 der Reformpolitik in Prag durch die militärische Intervention gewaltsam beendete. Auch in den meisten Ländern außerhalb des Westens und bei fast allen kommunistischen Parteien reagierte man heftig. Angesichts der sich seit Langem verschärfenden Spannungen zu Maos China sah sich die UdSSR zwei Fronten in Europa und Asien gegenüber. In Anbetracht des Umstandes, dass sich die außenpolitische Situation stark verschlechtert hatte, versuchte der Kreml mit noch größerem Nachdruck als zuvor, die Lage auf dem europäischen Schauplatz zu seinen Gunsten zu ändern, und griff, um seine Standpunkte und Forderungen durchzusetzen, auch zu Pressionen. Vor allem Berlin, wo außerordentlich begünstigende geostrategische Verhältnisse bestanden, bot dazu Gelegenheit.

Als die sowjetische Führung im Dezember 1968 wegen der im März vorgesehenen Wahl des Bundespräsidenten in West-Berlin den Beschluss fasste, sich mit Behinderungen des Verkehrs auf den West-Berliner Zugangswegen dagegen zu wenden, begründet sie das mit der These, die Stadt unterstehe nicht der Regierung in Bonn, sondern den Vier Mächten, und warnte, derart gravierende „Provokationen“ würden keinesfalls hingenommen werden. Sollte die westdeutsche Seite auf dem Vorhaben bestehen, würde die UdSSR sich mit der DDR zu einer „unbedingt erforderlich[en]“ Reaktion genötigt sehen. Die Bundesrepublik trage dann die „Verantwortung für alle möglichen Folgen ihres provokativen Vorhabens“.⁶ Trotz Bedenken der Westmächte und der Bundesregierung hielt der Präsident des Parlaments in Bonn an dem Plan fest. Darin sah man im Kreml eine „grobe Verletzung des Vier-Mächte-Abkommens [gemeint waren die alliierten Vereinbarungen von 1944/45], das den Status West-Berlins und die Verbindungen zu und mit dieser Stadt regelt.“ Das werde „denkbar unerwünschte Folgen für die Lage in dieser Region“ nach sich ziehen. Daraufhin wurden der DDR die mit ihr „vereinbarten Maßnahmen“ auf den Verkehrswegen bestätigt. Zugleich sollte aber alles vermieden werden, „was zwischen den Staaten dieser Region zusätzliche Spannungen erzeugen könnte.“ Um die Suche nach einer „konstruktiven Lösung“ nicht zu erschweren, wurde zudem festgelegt, die Streitfrage

5 So Politbüromitglied und KGB-Vorsitzender Andropov am 15.2.1968 in einem internen Gespräch, das Kevorkov auf seine Rolle bei der Durchführung dieser Politik vorbereitete, siehe Wjatscheslaw Keworkow, *Der geheime Kanal*. Moskau, der KGB und die Bonner Ostpolitik. Mit einem Vorwort von Egon Bahr. Berlin 1995, S. 26–30, Zitat auf S. 29.

6 RGANI, F. 3, op. 72, d. 232, S. 2, 31, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 20.12.1968.

nicht zum „Thema öffentlicher Polemik“ zu machen.⁷ Der zivile Zugangsverkehr wurde während einiger Tage sehr stark behindert, doch waren die verbalen Attacken der UdSSR vergleichsweise maßvoll und hörten bald ganz auf.⁸

Am 17. März 1969 appellierten die Mitglieder des Warschauer Pakts in Budapest an alle europäischen Staaten, „unabhängig von ihrer Gesellschaftsordnung auf der Grundlage der Prinzipien der friedlichen Koexistenz“ zusammenzuarbeiten. Das erklärte Ziel, die „Spaltung Europas in Militärgruppierungen“ zu überwinden, ließ zwar weiterhin eine gegen die NATO gerichtete Tendenz erkennen, doch fehlte das bis dahin stets geltend gemachte Verlangen nach Auflösung der Bündnisse in Europa. Aufmerksamkeit erregte im Westen auch, dass die Forderung nach Anerkennung der DDR sich nur noch auf deren „Existenz“ bezog und dass die Formel, West-Berlin besitze einen „Sonderstatus“, offenließ, wie dieser genau zu fixieren sei.⁹ Stand dahinter vielleicht eine flexible Haltung in der Berlin-Frage? Am 3. April übergab der sowjetische Botschafter Anatolij Dobrynin den Text in Washington und wies darauf hin, dass die Forderung nach Eliminierung der Allianzen nicht mehr erhoben werde, und betonte, dass die UdSSR nicht mehr auf dem Ausschluss der USA aus der bisher gesamteuropäisch konzipierten Sicherheitskonferenz bestehe.¹⁰

Für den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten Richard Nixon, Henry Kissinger, waren es jedoch keine zu honorierenden Zugeständnisse, dass die UdSSR „zwei absurde Vorbedingungen“ fallen lasse und „großzügig“ bereit sei, die Existenz der NATO und die Mitwirkung der USA in Europa zu akzeptieren. Wie er Nixon am 4. April schriftlich darlegte, wisse doch jeder, der ernstlich an Fortschritten bei europäischen Problemen interessiert sei, dass sich diese nicht ohne die USA lösen ließen. „Wir sollten die Sowjets nicht denken lassen, dass sie uns einen Gefallen tun, wenn sie einer so offensichtlichen Lebensstatsache zustimmen.“ Kissinger war sich dessen bewusst, dass er damit in Gegensatz zu führenden Politikern in Westeuropa stand. Vor allem Georges Pompidou in Paris, Willy Brandt in Bonn und Mariano Rumor in Rom verbänden mit einer blockübergreifenden Sicherheitskonferenz große, wenn auch unterschiedliche Erwartungen, die aber alle darauf hinausliefen, dass die USA, wenn sie das sowjetische Projekt ohne Weiteres annähmen, einem auf rigide sowjetische Positionen festgelegten Osten gegenüberstünden, während die Westeuropäer sich mit Vorschlägen zur „Brechung der Blockade“ zu überbieten suchen würden. Kissinger riet dem Präsidenten, die Konferenz nicht rundum abzulehnen, sondern grundsätzlich zu bejahen, jedoch von konkreten Fortschritten bei der Lösung europäischer Probleme, vor allem in Berlin, abhängig zu machen. Erfolg

7 Ebd., S. 40–47, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 12.2.1969.

8 Nähere Angaben bei Gerhard Wettig, Die Berlin-Krise 1969, in: Osteuropa, 9/1969, S. 684–697.

9 Text: Friedrich-Karl Schramm – Wolfram-Georg Riggert – Alois Friedel (Hg.), Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954–1972. Frankfurt am Main 1972, S. 451–453; Hans-Adolf Jacobsen – Wolfgang Mallmann – Christian Meier (Hg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation, Band 2. Köln 1973, S. 120–122.

10 Henry Kissinger, White House Years. London – New York – Sydney – Toronto 1979, S. 414.

sei nur zu erwarten, wenn die UdSSR zunächst konkrete Regelungen akzeptieren müsse. Die USA legten das dem Beschluss des NATO-Ministerrats vom 11. April zugrunde. Im Dezember 1969 konkretisierte das westliche Bündnis, dass die Sicherheitskonferenz erst nach Lösung des Berlin-Problems in Betracht komme.¹¹ Das war die Grundlage für die im folgenden Jahr beginnende Arbeit der Allianz an dem Konzept, von dem sich ab 1973 die westlichen Delegationen auf der KSZE weithin leiten ließen.¹²

Für die USA war die künftige Verhandlungssituation ungleich komplexer und schwieriger als für die UdSSR. Die sowjetische Diplomatie konnte ihre Position nach eigenem Ermessen festlegen und über unbegrenzte Zeit hinweg aufrechterhalten, ohne auf Widerstände zu Hause oder bei den Verbündeten Rücksicht nehmen zu müssen. Das war ihre Stärke gegenüber dem Westen, der seinerseits in seiner Handlungsfreiheit und Durchhaltetfähigkeit durch sowohl das eine wie das andere beschränkt wurde. Angesichts dessen sah Kissinger drei Aufgaben: Als Führungsmacht des Westens müssten die USA erstens eine sowjetische Politik der „selektiven Entspannung“ verhindern, die der Durchsetzung nur der eigenen Interessen diene. Demgegenüber sei es notwendig, die Lage West-Berlins zu sichern und zu erleichtern. Da der Westen dort vor Ort geostrategisch unterlegen sei, lasse sich eine positive Regelung des Problems nur erreichen, wenn man darauf bestehe, dass der Westen nur unter dieser Voraussetzung zur Sicherheitskonferenz bereit sei. Daraus ergab sich als zweites Erfordernis, die Berlin-Fragen zuerst zu erörtern und zu regeln, bevor über die Sicherheitskonferenz entschieden wurde. Drittens musste die Bundesrepublik, falls Brandt nach den anstehenden Wahlen Vereinbarungen mit der UdSSR abschließe, darauf verpflichtet werden, gewisse inhaltliche Grenzen einzuhalten und die Schaffung endgültiger Tatsachen zu vermeiden, ehe die Übereinkunft über Berlin erreicht sei. Wenn man in Washington kühlen Kopfes danach handle und auf die Entspannungsneigungen ihrer Verbündeten entsprechend reagiere, sei die Übereinstimmung der kommenden Verhandlungen mit den Erfordernissen der Sicherheit gewährleistet.¹³

Im Frühjahr 1969 verstärkten die bewaffneten Zusammenstöße am Ussuri und die forcierte Nuklearrüstung Chinas den Zwei-Fronten-Druck auf die UdSSR. Die Führung im Kreml sah sich dadurch nicht zu Entgegenkommen gegenüber den NATO-Staaten in ihrer Gesamtheit veranlasst, sondern suchte Verbindung zu einzelnen Ländern in Westeuropa. Die Führung in Moskau ging davon aus, dass es vor allem auf die Bundesrepublik ankomme. Als zweiter Mann im Kreml, der neben KPdSU-Generalsekretär Leonid Brežnev die Westpolitik bestimmte, betonte Andropov in einem internen Gespräch Ende

11 Ebd., S. 412, 414–416. Auch Rush betont die Notwendigkeit, die UdSSR dadurch zu Konzessionen in Berlin zu veranlassen, dass die westliche Seite erst daraufhin zur Sicherheitskonferenz bereit sei, die für den Kreml höhere Priorität gehabt habe, siehe: Foreword by Ambassador Kenneth Rush, in: Honoré M. Catudal, *The Diplomacy of the Quadripartite Agreement*. [West-Berlin 1977, S. 19; Honoré M. Catudal, *A Balance Sheet of the Quadripartite Agreement on Berlin. Evaluation and Documentation*. [West-Berlin 1978, S. 27.

12 John J. Maresca, *Helsinki Revisited. A Key U.S. Negotiator's Memoirs on the Development of the CSCE into the OSCE*. With a Foreword by Hafiz Pashayev. Stuttgart 2016, S. 11–26.

13 Kissinger, *White House Years*, S. 415f., 529–534.

April das besonders große Interesse an Beziehungen zur Bundesrepublik. In einem währenddessen geführten Telefonat sprachen er und der Parteichef die Erwartung aus, dass es in Bonn einen Regierungswechsel geben werde, und sahen im Blick darauf vor, dass Außenminister Andrej Gromyko im Obersten Sowjet die Bereitschaft zum Abschluss von Vereinbarungen mit Westdeutschland zum Ausdruck bringen sollte.¹⁴

Gromyko gab diese Stellungnahme am 10. Juli ab. Unter anderem nannte er West-Berlin den entscheidenden „Punkt“ in der Mitte Europas, der „angespannte Aufmerksamkeit“ erfordere. Die Stadt habe einen „in seiner Art einzigartigen völkerrechtlichen Status“, liege „im Zentrum eines souveränen Staates“ und könne ihre Verbindungen zur Außenwelt nur unter Benutzung von dessen Kommunikationswegen aufrechterhalten. Die soziale und staatliche Struktur, das Wirtschafts- und Währungssystem sowie die sonstigen Lebensbedingungen der Bevölkerung unterschieden sich von der Ordnung in der DDR, doch sei nicht das die Quelle der Streitigkeiten (*trenija*). Diese würden vielmehr hervorgerufen durch die „rechtswidrigen Anschläge der BRD“ und ihre „Versuche, das Territorium der Stadt für feindliche Ziele gegenüber der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Staaten zu benutzen.“ Daher sei es notwendig, eine „normale Existenz West-Berlins als selbständige politische Einheit“ zu gewährleisten und nicht zuzulassen, dass „unsere Interessen [und] die legitimen Interessen unseres Verbündeten, der DDR, beeinträchtigt werden“ und dass der „Sonderstatus von West-Berlin zerstört wird.“¹⁵

Die SPD, die nur als Juniorpartner an der Bundesregierung beteiligt war, aber auf einen Wahlsieg im Herbst hoffte, war an einer Entspannung des Verhältnisses zur UdSSR durch beiderseitige Übereinkünfte interessiert. Wie sie in Moskau wissen ließ, habe Brandt den Verzicht auf „ultimative Standpunkte“ im Budapester Appell aufmerksam zur Kenntnis genommen. Er halte diesen für sehr positiv, weil er darin einen gewissen Widerhall von Ideen sehe, mit denen er an die sowjetische Regierung herangetreten sei. Es handle sich nach seiner Ansicht um mehr als einen bloß taktischen Schritt der sozialistischen Länder. Eine sozialdemokratisch geführte Regierung würde den Vertrag über die Nicht-Verbreitung von Kernwaffen sofort unterzeichnen (was der Kreml nachdrücklich gefordert, die CDU/CSU aber abgelehnt hatte), die Verhandlungen mit der Sowjetunion über einen Gewaltverzicht (die im Sommer gescheitert waren, weil die UdSSR die Anerkennung der bestehenden Grenzen einschließlich derjenigen zwischen beiden deutschen Staaten, mit-hin auch den Verzicht auf die Option ihrer Vereinigung, zur Bedingung gemacht hatte) „konstruktiver“ führen und „ehrliche Vorschläge“ bezüglich der praktischen Probleme wie Handel, Transport oder Postverkehr unterbreiten. Die geforderte Anerkennung der DDR mache Garantien in Bezug auf den Zugang nach West-Berlin und eine Vermehrung

¹⁴ Keworkow, *Der geheime Kanal*, S. 43–46.

¹⁵ RGANI, F. 3, op. 72, d. 282, S. 2, 60–64, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 21.8.1969; Auszugsweise Wiedergabe [in ungenauem, aber inhaltlich etwa übereinstimmendem Wortlaut] in: G. Kirillov – Ju. Rževskij, *Važnyj faktor razrjadki v Evrope. Četerěchstoronnee soglašenje po Zapadnomu Berlinu*. Moskau 1978, S. 22f. Längerer ungenauer Auszug in deutscher Übersetzung: Jacobsen et al., *KSZE*, S. 147–149.

der Verbindungen zwischen beiden Teilen Deutschlands notwendig. Da müsse die DDR über ihren Schatten springen. Deren eigene [von Ulbricht aufrechterhaltene] These, die deutsche Nation bilde weiterhin eine Einheit, könnten die Sozialdemokraten an der [Berliner] Mauer anbringen.¹⁶

Dem Bericht eines Spions, der mit Brandt als Mitglied von dessen Delegation in die USA gereist war, entnahm die sowjetische Führung, dass Präsident Nixon dem Bundeskanzler versichert hatte, es werde „kein Druck auf die außenpolitische Linie der BRD einschließlich der ‚Ostpolitik‘“ ausgeübt werden. Daraufhin sehe sich die sozialliberale Seite mit ihrem Vorhaben in einer günstigen Lage.¹⁷ Insgesamt kam man im Kreml zu der Einschätzung, dass vorsichtige, nur allmählich vorangetriebene Versuche, auf Differenzen zwischen der neuen Regierung in Bonn und ihren Verbündeten im Westen hinzuwirken und damit den USA in Europa Schwierigkeiten zu bereiten, durchaus zu Erfolgen führen könnten. Die amerikanische Seite ließ sich jedoch von dieser Möglichkeit nicht beeindrucken. Kissinger, auf dessen Rat der Präsident hörte, war sich sicher, dass man im Notfall über ausreichende Hebel verfügte, um die Bundesrepublik an Avancen gegenüber der UdSSR und der DDR zu hindern, welche die Einheit im Westen beeinträchtigen könnten. Diese Zuversicht schöpfte er nicht zuletzt daraus, dass nur die Westmächte, vor allem die USA, den – für Bonn entscheidend wichtigen – Schutz West-Berlins gewährleisten konnten.¹⁸

Vorbereitungsphase

Die Westmächte schlugen der UdSSR in gleichlautenden Noten vom 6. bzw. 7. August 1969 Verhandlungen vor. Am 21. August erließ daraufhin das Politbüro der KPdSU eine Direktive an das Außenministerium.¹⁹ Man sei bereit, in einen „Meinungsaustausch über die West-Berlin-Frage“ einzutreten mit dem Ziel, „die Entspannung in Europa zu fördern und künftig einen möglichen Ausbruch von Streitigkeiten und Komplikationen zu verhindern, die eine Gefahr für die Aufrechterhaltung des Friedens und der Stabilität in Mitteleuropa bilden.“ Soweit möglich, sollten der Gegenstand des Meinungsaustauschs und die für die beteiligten Seiten annehmbare Form der Vereinbarung schon zu Anfang geklärt werden. Ebenso sei zu erkunden, welche Vorstellung die andere Seite von der zu treffenden Übereinkunft habe: eine in aller Form „bis hin zur Festlegung des Status von

16 RGANI, F. 5, op. 61, d. 415, S. 97–101, Aufzeichnung des 1. Sekretärs der sowjetischen Botschaft in [Ost-]Berlin, Ju. A. Gremitskich, über das Gespräch mit dem Persönlichen Referenten des Regierenden Bürgermeisters von [West-]Berlin am 23.4.1969.

17 RGANI, F. 5, op. 62, d. 496, S. 50–52, Andropov an das ZK der KPdSU, 15.5.1969. Der ungenannte Spion war offensichtlich Günter Guillaume, dessen Enttarnung später zu Brandts Sturz führte.

18 Kissinger, *White House Years*, S. 528–531.

19 RGANI, F. 3, op. 72, d. 282, S. 2, 60–63, Direktive an das Außenministerium, 21.8.1969. Das hier benutzte Dokument nennt nur die USA. Weil es sich dabei um die Reaktion auf gleichlautende westliche Noten handelt, bezieht sich die Stellungnahme jedoch auf alle drei Westmächte.

West-Berlin als selbständiger politischer Einheit“ oder „in generellerer Form bezüglich der Schaffung und Aufrechterhaltung eines Zustandes der Entspannung in den West-Berliner Angelegenheiten gemäß dem Prinzip des gegenseitigen Beispiels.“ In letzterem Fall wäre es zweckmäßig, „die Bereiche herauszustellen, wo sich unsere Ansichten nahe sein können.“ Es verstehe sich von selbst, „dass dabei die legitimen Interessen der [beteiligten] Seiten nicht geschmälert werden dürfen und [dass] keine von ihnen aus der Vereinbarung einseitige Vorteile ziehen darf.“ Wegen der vertraglichen Verpflichtungen der UdSSR gegenüber der DDR müsse man sich speziell vorbehalten, dass bei der Entscheidung von Fragen, die vorzugsweise die Kommunikationswege West-Berlins betreffen, die UdSSR „entsprechende Konsultationen mit der Regierung der DDR“ haben werde.

Falls die andere Seite die Absicht zum Ausdruck bringe, „bestimmte Schritte [...] betreffend eine Begrenzung der provokativen politischen Demonstration der BRD in West-Berlin“ zu tun, sei zu erklären, die UdSSR nehme das zur Kenntnis, denn dadurch lasse sich „Hitze aus der Spannung nehmen“. Dabei solle man zu präzisieren versuchen, was die BRD und die Westmächte mit der „Notwendigkeit der ‚Präsenz der BRD in West-Berlin‘“ meinten, und darauf hinweisen, dass wir uns bei Abschluss einer Vereinbarung über das Erfordernis der „Verwirklichung wirtschaftlicher, kultureller, kommerzieller und anderer friedlicher Verbindungen zur Außenwelt klar sind.“ Mit der „Aufgabe der Aufrechterhaltung der Lebensfähigkeit der Stadt und ihrer Verbindungen zur Außenwelt“ habe aber „die Politik der BRD, sich diese Stadt de facto einzuverleiben und dort ihre rechtswidrigen Demonstrationen, eine militärische Produktion für die Bedürfnisse der BRD zu organisieren, dorthin gezogene Bewohner zum Dienst in der Bundeswehr zu zwingen, die Tätigkeit der neonazistischen NPD in der Stadt zu entfalten usw.“ nichts zu tun. „Mit dieser Art der Präsenz der BRD können wir uns nicht abfinden.“

Wenn die Rede auf die Fragen des zivilen Zugangs nach West-Berlin komme, solle zu klären versucht werden, worum es den Westmächten bei den möglichen Verhandlungen gehe. Bevor noch der Rahmen des möglichen Meinungsaustauschs abgesteckt werde, solle man sich nicht auf konkrete Details einlassen, aber darauf hinweisen, dass die Frage des zivilen Zugangs, des Grenzregimes und der West-Berlin mit der BRD verbindenden Verkehrswege die souveränen Rechte der DDR direkt betreffe und dass eine Schmälerung dieser Rechte nicht in Betracht komme. Notwendig sei die Respektierung des territorialen Status quo in West-Berlin und in Europa insgesamt. Wenn die westliche Seite die sowjetischen Vorstellungen in Bezug auf die mögliche Übereinkunft konkretisiert haben wolle, sei deutlich zu machen, es werde noch geprüft, inwieweit die westliche Position realistisch sei und den Interessen der Verbesserung der Verhältnisse in Europa entspreche. Die UdSSR sehe die West-Berlin-Frage unter dem Gesichtspunkt, ob eine Entspannung der weltweit wichtigsten Gefahrenregionen und in den Beziehungen zwischen den Vier Mächten erreicht werde. Es würde die Lage beruhigen, wenn die drei Mächte konsequent die Position einnahmen, dass West-Berlin nicht zum Bestand eines der bestehenden deutschen Staaten gehöre und dass diese Lage nicht als Ergebnis einseitiger Akte verändert werden könne.

Weiter sei deutlich zu machen, dass die „Aufrechterhaltung einer normalen ruhigen Lage in den West-Berliner Angelegenheiten“ das „Ende der politischen und sonstigen Aktivität gegen die UdSSR als Seite der alliierten Abkommen [von 1944/45] und die mit ihr verbündeten Staaten“ voraussetze. Die Tätigkeit der „revanchistischen und militaristischen Kreise der BRD in West-Berlin“ beruhe auf „offen zum Ausdruck gebrachten Ansprüchen auf Revision des territorialen Status quo in Europa und insbesondere der Lage in West-Berlin“. Bezüglich der westlichen Präsenz in der Stadt wollte die Sowjetunion ausdrücklich am bestehenden Zustand unverändert festhalten. „[I]ndirekt“ sollte gegenüber den Westmächten die Erwartung zum Ausdruck gebracht werden, dass sie im Sinne Moskaus Einfluss auf die Bundesrepublik nehmen würden. Wenn die Rede auf die Verkehrsverbindungen West-Berlins und die grenzüberschreitenden Kontakte seiner Bewohner komme, sei auf die Zuständigkeit der DDR-Regierung für diese Fragen zu verweisen.

Erst drei Wochen nach dieser Anweisung an das Außenministerium in Moskau, am 12. September 1969, erklärte sich die UdSSR gegenüber den Westmächten zu Gesprächen bereit, unterließ dann aber, wie man in Washington aufmerksam notierte, während vieler Monate konkrete Schritte. Parallel dazu setzten die USA und die Bundesrepublik unterschiedliche zeitliche Prioritäten. Bahr wollte das Berlin-Abkommen an den Anfang stellen, während Kissinger den vorherigen Abschluss des Vertrags zwischen Bonn und Moskau für richtig hielt. Dahinter stand, wie er rückblickend ausführt, der Gedanke, die Sowjetunion solle, wie die Haltung der SPD-FDP-Koalition in Bonn erwarten lasse, zunächst politische Erfolge bezüglich der Festigung des Status quo erzielen. Die Geltung der Vereinbarung müsse anschließend von einer Berlin-Regelung abhängig gemacht werden, welche die westlichen Forderungen erfülle. Das Interesse, das die UdSSR an der vertraglichen Übereinkunft mit der Bundesrepublik hatte, sollte ebenso wie die Zustimmung zur künftigen Sicherheitskonferenz dazu dienen, den Westen trotz seiner geostrategischen Unterlegenheit bezüglich Berlins in die Vorhand zu bringen. Weil der Vertrag Bonns mit Moskau vorerst noch Zukunftsmusik war, hielt es Kissinger im Gegensatz zu Bahr für gut, dass es dem Kreml mit den Berlin-Verhandlungen nicht eilte. Das änderte sich im Februar 1970. Das Weiße Haus reagierte, indem es seinerseits keine Eile an den Tag legte.²⁰

Erst als sich die sowjetische Führung entschlossen hatte, die vorgesehenen Berlin-Gespräche bald beginnen zu lassen, erteilte sie Aufträge zur genauen Formulierung der einzunehmenden Positionen. Der Ausgangspunkt aller Überlegungen war, dass sich die Verhandlungen nur auf West-Berlin beziehen dürften. Dieses sollte in politischer und administrativer Hinsicht völlig von der Bundesrepublik getrennt werden und das gleiche Verhältnis zu ihr haben wie zu anderen Staaten. Weder der zivile Zugang auf den Landwegen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik noch die Besuchs- und Reisemöglichkeiten seiner Bewohner sollten besprochen werden können, denn das sei ausschließlich Sache der DDR. Die Sowjetunion werde sich da nicht einmischen. Da die ostdeutsche Regierung das Recht auf völlig ungebundenes Ermessen beanspruchte, lief der Standpunkt des

20 Kissinger, *White House Years*, S. 529–532.

Kremls darauf hinaus, West-Berlin völlig von ihrem Gutdünken abhängig zu machen.²¹ Der sowjetische Standpunkt beruhte darauf, dass die UdSSR der DDR am 20. September 1955 souveräne Rechte zugebilligt hatte, die sich ausdrücklich auch auf den zivilen Landverkehr zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik beziehen sollten.²²

Im Blick auf ein gutes Verhältnis zur Bundesrepublik, so erklärte die UdSSR, wolle sie künftig „Zuspitzungen anlässlich West-Berlins, die in der Vergangenheit Europa insgesamt erschüttert und vor allem den westdeutsch-sowjetischen Beziehungen nicht zum Vorteil gereicht haben“, verhindern. Sie appellierte an die USA, dass man „Drittstaaten nicht erlauben“ dürfe, „in West-Berlin von Zeit zu Zeit Krisen auszulösen.“²³ Die UdSSR maß der Stadt entscheidende Bedeutung im Verhältnis zum Westen bei, vor allem zur Bundesrepublik. Eine der im Vordergrund stehenden Streitfragen war die für West-Berlin lebenswichtige Benutzung der Landwege zur Außenwelt über ostdeutsches Gebiet. Die UdSSR stellte sich auf den Standpunkt, dass die DDR, der sie seit Langem die Befugnis für den Zivilverkehr übertragen hatte, keiner besonderen Regelung unterliege und Transit auf der Basis des allgemeinen Völkerrechts gewähre, das für diesen Fall eine unbeschränkte Kontrolle vorsah. West-Berlin hatte demzufolge die sich aufgrund seiner Lage inmitten der DDR ergebenden Probleme im Einvernehmen mit dieser zu lösen, was auf völlige Abhängigkeit hinauslief. Dieser Position der sowjetischen Seite stand die westliche Auffassung gegenüber, die Westmächte könnten als Inhaber der Besatzungsgewalt von der DDR als einer unter Besatzungsrecht stehenden Gebietskörperschaft verlangen, den Westsektoren die freie Benutzung der Zugangswege zu gestatten.

Die zweite Hauptkontroverse entzündete sich an der Forderung der UdSSR, West-Berlin faktisch den Status eines noch nicht voll entwickelten dritten deutschen Staates zuzuweisen, der zur Bundesrepublik die gleiche Distanz zu wahren habe wie zu allen anderen Staaten und daher mit ihr nur ebensolche „Verbindungen“ unterhalten dürfe wie mit jedem sonstigen „Ausland“. Zulässig waren demnach zwar wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen, aber keine politischen und administrativen Verflechtungen. Die Westmächte bestanden dagegen darauf, dass sie als alleinige Inhaber der Besatzungsge-

21 Die sowjetische Haltung wird nach Angaben in folgenden Dokumenten dargestellt: RGANI, F. 3, op. 72, d. 304, S. 3f., 7–38, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 1.12.1969; RGANI, F. 3, op. 72, d. 282, S. 27–31, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 6.12.1969; RGANI, F. 3, op. 72, d. 314, S. 28, 50, 87f., Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 19.1.1970; RGANI, F. 5, op. 62, d. 685, S. 28–40, Protokoll des Gesprächs Gromyko – Bahr, 3.2.1970; RGANI, F. 5, op. 62, d. 685, S. 64–71, Protokoll des Gesprächs Gromyko – Bahr, 4.2.1970; RGANI, F. 3, op. 62, d. 695, S. 62–81, Bericht der Hauptverwaltung des KGB an das Politbüro des ZK der KPdSU, 6.2.1970; RGANI, F. 5, op. 62, d. 685, S. 7–18, Protokoll des Gesprächs Gromyko – Bahr, 10.2.1970; RGANI, F. 5, op. 62, d. 685, S. 54–61, Protokoll des Gesprächs Gromyko – Bahr, 6.2.1970; RGANI, F. 5, op. 62, d. 685, S. 84–90, Protokoll des Gesprächs Gromyko – Bahr, 3.3.1970.

22 Vertrag UdSSR – DDR, 20.9.1955, in: Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen (Hg.), Dokumente zur Deutschlandpolitik, III. Reihe, Band 1. Frankfurt am Main 1961, S. 371–375; Schreiben des Stellv. sowjetischen Außenministers Zorin an DDR-Außenminister Bolz, 20.9.1955, in: ebd., S. 375f.

23 RGANI, F. 3, op. 72, d. 314, S. 28, 50, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 19.1.1970.

walt darüber zu bestimmen hätten, welche Befugnisse die Bundesrepublik in Bezug auf West-Berlin wahrnehmen könne. Im Kreml lehnte man das zwar kategorisch ab, stellte jedoch Konzessionen bei „technischen“ Details in Aussicht.²⁴ Konkret waren keine Anzeichen eines Entgegenkommens zu erkennen. Die UdSSR versuchte im Gegenteil dadurch Druck auszuüben, dass sie die DDR immer wieder dazu veranlasste, wegen „provokativer“ Akte der Bundesrepublik in West-Berlin den Zivilverkehr auf den Zugangswegen zu behindern, so Anfang 1970, als die Vier-Mächte-Verhandlungen vorbereitet wurden.²⁵

Die westliche Seite legte demgegenüber die Rechtslage bei Kriegsende zugrunde. Damals hatten alle vier Staaten aufgrund der eingangs erwähnten vorausgegangenen Vereinbarungen in der *European Advisory Commission* den Status von Besatzungsmächten in Groß-Berlin erlangt. Die Stadt war zwar von sowjetischen Truppen erobert worden, unterlag dann aber im Zuge der wechselseitigen Übergabe der zuvor festgelegten Territorien dadurch einer gemeinsamen Okkupation, dass die Vier Mächte jeweils separat die als ihre Sektoren vorgesehenen Teilgebiete übernahmen und durch eigene Organe kontrollierten, aber zusammen die für gesamtstädtische Angelegenheiten zuständige Kommandantur bildeten. An den Rechts- und Besitzverhältnissen änderte sich nichts, als der Ost-West-Konflikt ausbrach. Der ein Jahr später von Stalin unternommene Versuch, die Westmächte durch eine Blockade zu vertreiben, scheiterte und die UdSSR sah sich veranlasst, den Status quo ante als gültig zu akzeptieren. Die Westmächte sahen sich seitdem weiter im Besitz aller Rechte in Bezug auf ihre Sektoren. Daraus leiteten sie sowohl den Anspruch auf ungehinderten militärischen und zivilen Zugang nach West-Berlin als auch die Befugnis ab, dort über alles zu entscheiden, also auch über Art und Umfangs der dem westdeutschen Staat zugebilligten Rechte und Kompetenzen. Trotzdem waren sie bereit, der UdSSR in den Verhandlungen insoweit entgegenzukommen, als sie mit einer Beschränkung der Mitwirkung der Bundesrepublik auf existenziell wichtige Aufgaben einverstanden waren. Sie sollte West-Berlin ökonomische und administrative Hilfe leisten und seine auswärtige Vertretung übernehmen. Demonstrationen der politischen Gemeinsamkeit wie die Bundespräsidentenwahl in der Stadt waren jedoch unerwünscht.

Eine Besonderheit der Verhandlungen zwischen Ost und West Anfang der 1970er-Jahre war, dass die Regierungen in Moskau, Washington und Bonn durch „geheime Kanäle“ (*sekretnye kanaly, backchannels*) – offizielle, aber verdeckte Verbindungen – unmittelbar wechselseitig in Kontakt zueinander standen und auf diesem Weg Informationen austauschten sowie, wenn das Bemühen um Übereinkunft in eine Sackgasse geraten war, mit neuen Impulsen wieder Bewegung herbeiführen konnten. Diese Direktkontakte auf höchster Ebene gestatteten es, die Probleme ohne die üblicherweise mit der Durchführung betrauten Apparate in den Blick zu nehmen und nach unkonventionellen Lösungen zu suchen. Zwischen dem Kreml und dem Weißen Haus nahm der sowjetische

24 Siehe die in Anm. 16 genannten Dokumente sowie Vysockij, *Zapadnyj Berlin*, S. 291–293, 329–441.

25 RGANI, F. 3, op. 49, d. 371, S. 48–50, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 27.12.1969; RGA-NI, F. 3, op. 72, d. 307, S. 48f., Weisung des Politbüros des ZK der KPdSU an Botschafter Falin in Bonn (mit Kopie an Botschafter Abrasimov in [Ost-]Berlin, 27.1.1970.

Botschafter Anatolij Dobrynin diese Funktion wahr.²⁶ Als der wohl engste Mitarbeiter von Bundeskanzler Brandt, Egon Bahr, am 13. Oktober 1969 seinen Antrittsbesuch in Washington machte, hegte Nixons Sicherheitsberater Kissinger ihm gegenüber zwar einiges Misstrauen, hielt aber gerade deswegen einen ständigen Kontakt zu ihm für wichtig, um auf diese Weise über die Entwicklung der bundesdeutschen Ostpolitik informiert zu sein und, falls nötig, darauf Einfluss nehmen zu können.²⁷ Schon vorher hatte der Kreml durch Vjačeslav Kevorkov eine permanente Verbindung zu Bahr hergestellt.²⁸ Im Ergebnis gab es ein Dreieck „geheimer Kanäle“, das die Akteure in Moskau, Washington und Bonn wechselseitig miteinander verband.

Bei Erörterung der Modalitäten für die bevorstehenden Vier-Mächte-Verhandlungen lehnten die Vertreter der UdSSR abwechselnde Treffen in West- und Ost-Berlin nach dem Vorbild der Deutschland-Konferenz von 1954 ab, um deutlich zu machen, dass es in keiner Weise um die „Hauptstadt der DDR“, sondern ausschließlich um West-Berlin gehe. Sie schlugen das frühere Reichskammergericht im US-Sektor als ständigen Tagungsort vor. Nachdem dort schon der Alliierte Kontrollrat, mithin ein Vier-Mächte-Gremium, seinen Sitz gehabt hatte, stimmte die westliche Seite schließlich zu. Mit der Führung der Verhandlungen beauftragten die USA, Großbritannien und Frankreich ihre Botschafter in der Bundesrepublik: Kenneth Rush (der von da an mit großem Geschick die westliche Haltung am Verhandlungstisch koordinierte), Sir Roger Jackling und Jean Sauvagnargues. In der aus ihnen und einem Abteilungsleiter des Auswärtigen Amtes in Bonn bestehenden Vierergruppe klärten sie, von den Botschaftsräten als Experten unterstützt, die jeweils anstehenden Fragen, formulierten gemeinsame Positionen und hielten Verbindung zu ihren Regierungen.²⁹ Sie unterstanden jeweils offiziell dem Außenminister, doch im Falle der USA hatte Henry Kissinger, der Sicherheitsberater des Präsidenten, diese Funktion inne, während das State Department und der Außenminister völlig übergangen wurden. Nixon hatte an den Berlin-Verhandlungen besonderes Interesse. Vor ihrem Beginn nannte er in einem ersten Gespräch mit Rush die zu regelnden Probleme und entwickelte ein Konzept für das Vorgehen. Danach hielt er die Verbindung mit dem Botschafter weiter aufrecht, verfolgte den Verlauf der vierseitigen Gespräche und griff, wenn es ihm angebracht schien, direkt ein. Auf westdeutscher Seite hatte Egon Bahr als Staatssekretär in Brandts Bundeskanzleramt maßgeblichen Einfluss.³⁰

Für die UdSSR führte die Verhandlungen der Botschafter in Ost-Berlin, Pëtr Abrasimov. Seine Direktiven wurden in allen Einzelheiten vom Politbüro des Zentralkomitees

26 Siehe den Beitrag von Vladimir Pečatnov in diesem Band.

27 Kissinger, *White House Years*, S. 410–412; siehe dazu auch den Beitrag von Nikita Petrov in diesem Band.

28 Keworkow, *Der geheime Kanal*, S. 47–52.

29 Andreas Wilkens, *Der unstete Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1969–1974*. München 1990, S. 72f.

30 Interview von Botschafter Rush mit der *Bild-Zeitung*, 9.9.1971, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hg.), *Texte zur Deutschlandpolitik*, Band 9. Bonn 1972, S. 70–75, hier: S. 71.

der KPdSU beschlossen, das sich dabei auf die nach seinen Anweisungen im Außenministerium ausgearbeiteten Vorschläge stützte. Diese wurden unter der Leitung des Leiters der Dritten Europäischen Abteilung, Aleksandr Bondarenko, erstellt, der dafür die Verantwortung trug und den Kontakt zu Abrasimov herstellte. Gemäß den jeweiligen Politbüro-Anweisungen wurden alle Details vor der Beschlussfassung mit der DDR-Führung besprochen. Diese konnte zwar ihren Standpunkt nachdrücklich geltend machen, ihn aber im Zweifelsfalle nicht durchsetzen. Ihrem Druck wurde freilich lange Zeit weitestgehend nachgegeben. Von den Beteiligten auf sowjetischer Seite wurden diese Auseinandersetzungen als überaus mühsam und anstrengend empfunden.³¹

Die Differenzen betrafen vor allem die Frage, wie die DDR auf Brandts Ostpolitik reagieren solle. SED-Chef Walter Ulbricht wollte eine neue Westpolitik, um mit der Bundesrepublik auf der Basis ihres „innerdeutschen“ Konzepts einen Vertrag über Gewaltverzicht und Austausch von „Bevollmächtigten“ zu schließen. Das hieß, die DDR würde – ohne Abstriche von ihrem Souveränitätsanspruch zu machen – auf volle Anerkennung verzichten, um so den Vertrag zu ermöglichen. Das widersprach dem sowjetischen Interesse am Vorrang des eigenen Vertrages mit der Regierung in Bonn, der den bestimmenden Rahmen für die danach zu schließenden Vereinbarungen der verbündeten Staaten, vor allem der DDR und Polens, schaffen sollte. Im SED-Politbüro widersetzte sich Erich Honecker dem Konzept Ulbrichts.³² Damit war er Brežnevs und Andropovs Bundesgenosse gegen den Parteichef. Das erleichterte es dem Kreml im Frühjahr 1970, die – auch von Brandt angestrebte – baldige Übereinkunft zwischen den deutschen Staaten dadurch zu blockieren, dass er die DDR zur kategorischen Forderung nach uneingeschränkter völkerrechtlicher Anerkennung veranlasste, die von vornherein für Bonn unannehmbar war. Auf diese Weise gelang es der sowjetischen Führung, die zeitliche und inhaltliche Priorität ihres Vertrags mit der Bundesrepublik durchzusetzen.³³ Das entsprach ungewollt der amerikanischen Absicht, die UdSSR durch ihr Interesse am Vertrag mit Bonn anschließend zu Berlin-Zugeständnissen zu bewegen

31 Keworkow, *Der geheime Kanal*, S. 93; RGANI, F. 5, op. 62, d. 687, S. 25–39, Gespräch Gromyko – Ulbricht, 24.2.1970; Interview von Botschafter Abrasimov in der DDR-Wochenzeitung „Freie Welt“ [ohne Hinweis auf die dabei aufgetretenen Schwierigkeiten], 9.9.1971, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hg.), *Texte zur Deutschlandpolitik*, Band 9. Bonn 1972, S. 76–81, hier: S. 76f.

32 Siehe den Beitrag von Manfred Wilke in diesem Band.

33 Douglas Selva – Walter Süß, *Staatssicherheit und KSZE-Prozess. MfS zwischen SED und KGB (1972–1989)*. Göttingen 2019, S. 45–48, 50f.

Verhandlungen 1970

Die erste Sitzung der vier Botschafter fand am 26. März 1970 statt. Im folgenden Frühjahr und Sommer ließ die UdSSR kein Interesse an Fortschritten erkennen.³⁴ Sie ließ lediglich die – für die andere Seite erkennbar total inakzeptablen – Grundsatzpositionen vortragen, ohne dass es darüber zu irgendeinem Gespräch kam. Die westlichen Delegationen sahen sich veranlasst, ebenso zu verfahren. Das Ergebnis waren Monologe am Verhandlungstisch, welche die bestehenden Gegensätze akzentuierten. Während die Vertreter der Westmächte die Anerkennung der Vier-Mächte-Oberhoheit über Groß-Berlin forderten und das Erfordernis einer sowjetischen Garantie des [zivilen] Zugangs betonten, erklärte Abrasimov, [Ost-]Berlin unterstehe als Hauptstadt der DDR keinem Besatzungsregime. Zudem sei die DDR als souveräner Staat im Vollbesitz aller Rechte zur Regelung des zivilen Verkehrs über ihr Territorium, den er als international üblichen „Transit“ ohne Verpflichtung für die gewährende Seite bezeichnete. Bei der letzten Sitzung vor der Sommerpause, am 21. Juli, legten die westlichen Botschafter ein Papier vor, das ihre Positionen darlegte und damit den Ausgangspunkt für künftige Erörterungen bilden konnte.³⁵ Etwa zur gleichen Zeit kam es nach vorangegangener sowjetischer Androhung³⁶ anlässlich einer Tagung von Bonner Parlamentariern im West-Berliner Reichstag zu Behinderungen des Verkehrs auf den Zugangswegen. Der Verhandlungsverlauf entsprach Kissingers Absicht, den Vereinbarungen zwischen Bonn und Moskau zeitlichen Vorrang zu geben.

Am 12. August 1970 unterzeichneten Sowjetunion und Bundesrepublik den Moskauer Vertrag. Darin hieß es, sie gingen in ihren Beziehungen von der „bestehenden wirklichen Lage“ aus, enthielten sich „der Drohung mit Gewalt oder der Androhung von Gewalt“, erhoben „keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand“ und betrachteten die „Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich“. Mit der ausdrücklichen Bezugnahme auf die polnische Westgrenze und die Grenze zwischen beiden deutschen Staaten im Vertrag mit der UdSSR erkannte die Bundesrepublik ausdrücklich deren Befugnis an, den politischen Rahmen für die anderen Warschauer-Pakt-Staaten zu setzen.³⁷ Daran war man nicht nur im Kreml, sondern auch in Bonn interessiert, denn für Bonn war die sowjetische Befugnis der Hebel, durch den die DDR zu Korrekturen ihrer Politik veranlasst werden sollte. Wichtig war zudem, dass man im Kreml aus Entgegenkommen gegenüber der Bundesregierung von der Forderung nach uneingeschränkter Anerkennung des Status quo abgerückt war und nicht auf der Unerschütterlichkeit bzw. (wie sich der Begriff *nezbylemost* im Deutschen ebenfalls wiedergeben lässt) Unveränderlichkeit der Grenzen bestanden hatte. Diese Formulierungen wären auf die Besiegelung der deut-

34 So auch Kissinger, *White House Years*, S. 533f.

35 Kirillov – Rževskij, *Važnyj faktor*, S. 23f.; Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 135f.

36 RGANI, F. 3, op. 72, d. 354, S. 56–59, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 16.7.1970.

37 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, 12.8.1970, in: Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen (Hg.), *Texte zur Deutschlandpolitik*, Band 6. Bonn 1971, S. 93–95.

schen Teilung hinausgelaufen und hätten damit im Gegensatz zur Verfassung der Bundesrepublik gestanden. Angesichts dessen war die UdSSR damit zufrieden gewesen, dass die Respektierung und die Unzerstörbarkeit (*nerušimost'*) – im deutschen Text hieß es Unverletzlichkeit – der bestehenden Grenzen vereinbart wurden. Die Regierung in Bonn sah dadurch die Interpretation gestützt, dass Grenzänderungen nur mittels Gewaltgebrauch, nicht aber auf friedlich-einvernehmliche Weise als vertragswidrig zu gelten hätten. Daher könne man auf dieser Grundlage weiter für die Wiedervereinigung eintreten. Sie bestand, um daran keine Zweifel aufkommen zu lassen, auf der Entgegennahme eines „Briefes zur deutschen Einheit“.³⁸ Im Kreml suchte man diesem Akt, der die beabsichtigte völkerrechtliche Fixierung der Zweistaatlichkeit konterkarierte, so wenig politisches Gewicht wie möglich zu geben.³⁹ Deshalb bestätigte das Außenministerium den Empfang nur per Poststempel auf einem generell für Sendungen bestimmten Zettel.

Im Blick auf den Moskauer Vertrag versicherte Bundeskanzler Brandt den NATO-Partnern, „die feste Verankerung der Bundesrepublik und ihrer freien Gesellschaft im Bündnis des Westens“ werde „in keiner Weise“ beeinträchtigt,⁴⁰ und gab der festen Überzeugung Ausdruck, dieser werde „die Verhandlungen der Vier Mächte für eine befriedigende Regelung in und um Berlin“ fördern.⁴¹ Kissinger hatte Bahr davon überzeugt, dass Vereinbarungen mit der UdSSR von der Lösung der Probleme in Berlin abhängig gemacht werden müssten.⁴² Das dürfte dazu beigetragen haben, dass sich Brandt jetzt gegenüber Präsident Nixon auf ein Junktim mit der Ratifizierung des Vertrages festlegte. Demzufolge änderten sich die Voraussetzungen für das Vier-Mächte-Abkommen von Grund auf. Die sowjetische Führung konnte fortan nicht mehr davon ausgehen, dass sie der westlichen Seite nicht entgegenzukommen brauche, weil diese, vor Ort geostrategisch haushoch unterlegen, keine Ansprüche stellen könne. Im Kreml musste man sich jetzt darauf einstellen, dass für die bekundete Bereitschaft Bonns, den Status quo zu festigen, nachträglich noch ein politischer Preis in Berlin zu zahlen war.⁴³ Aber es verging noch viel Zeit, bis auch akzeptiert worden war, dass sich die Lage durch das Bonner Junktim völlig geändert hatte.

Bei der ersten Sitzung der vier Botschafter im Herbst, am 23. September 1970, unterbreitete die westliche Seite eine kürzere Fassung ihres Vorschlags vom Juli. Kernpunkte waren die Verantwortung der Vier Mächte für den ungehinderten Zugang nach West-Berlin und die Zuständigkeit der Westmächte, in ihrem Teil der Stadt über die Aufgaben und Rechte der Bundesrepublik zu befinden. Beides lehnte Abrasimov ab. Eine Erörterung der Zugangsfrage komme nicht in Betracht, denn diese sei ausschließlich Sache der souveränen DDR. Aus diesem Grund könnten darüber nur die zwei deutschen Staaten

38 Ebd., S. 96.

39 Siehe auch die Beiträge von Hanns Jürgen Küsters und Aleksej Filitov in diesem Band.

40 Brandts Fernsehansprache aus Moskau, 12.8.1970, in: ebd., S. 97f., hier: S. 98.

41 Brandts Erklärung vor der Bundespressekonferenz in Bonn, 14.8.1970, in: ebd., S. 101–104, hier: S. 102.

42 Kissinger, *White House Years*, S. 531.

43 Ebd., S. 533f.

verhandeln. In Bezug auf West-Berlin folgte das sowjetische Papier zwar der westlichen Auffassung, dass die Stadt nicht zur Bundesrepublik gehöre und nicht von ihr regiert werde, widersprach aber der Ansicht, die Westmächte könnten dort als alleinige Inhaber der Besatzungsgewalt nach eigenem Ermessen entscheiden, und der – auf den Vereinbarungen in der *European Advisory Commission* beruhende – Vier-Mächte-Status von 1945 sei damals für ganz Berlin festgelegt worden. Während er sich in keiner Weise mehr auf den Ostteil als Hauptstadt der DDR beziehe, bestand er demnach im Westteil fort und gab dort der UdSSR das Recht zur Mitsprache bei allen wichtigen Beschlüssen. Dagegen wurden West-Berlins politische und administrative Verflechtungen mit der Bundesrepublik nicht akzeptiert und sollten als rechtswidrig gelten. Zur Begründung hieß es, Berlin habe von Anfang an stets zur Sowjetzone gehört und den Westmächten sei lediglich die Verwaltung ihrer Stadtteile von der UdSSR eingeräumt worden, um ihnen die Mitwirkung im Alliierten Kontrollrat zu ermöglichen. Nachdem sie diese Bedingung nicht länger erfüllt hätten, habe ihre Präsenz eigentlich die Rechtsgrundlage verloren. Dennoch akzeptiere man angesichts der seitherigen Entwicklung, dass West-Berlin einer Sonderverwaltung unterstehe.⁴⁴

Die sowjetische Forderung nach Anerkennung ihres Mitbestimmungsrechts in West-Berlin und das damit verknüpfte Verlangen, die Bundesrepublik dürfe – so wie andere Staaten des „Auslands“ – nur wirtschaftliche und kulturelle Verbindungen zu West-Berlin unterhalten (unter anderem, um die Existenz der Stadt durch finanzielle Unterstützung zu gewährleisten), habe sich aber strikt aller politischen und administrativen Einflussnahmen zu enthalten, hatten, falls sie durchgesetzt wurden, weitreichende Konsequenzen für die Bevölkerung. Die Massenarbeitslosigkeit, die aufgrund der Ost-West-Spaltung an der Wende von den 1940er- zu den 1950er-Jahren geherrscht hatte, war nicht nur durch in die Stadt „verlängerte Werkbänke“ der westdeutschen Industrie, sondern auch durch die Einrichtung von Bundesbehörden, die keine Verwaltungsaufgaben wahrnahmen, aber 22.000 West-Berliner beschäftigten, überwunden worden. Im Falle einer Verlegung in den deutschen Westen gab es keinen Ersatz für diese – und bei entstehendem Vertrauensverlust möglicherweise noch weitere in den Westen verlegte – Arbeitsplätze. Die UdSSR verlangte außerdem, dass Regierungsorgane oder Parteien der Bundesrepublik auf Zusammenkünfte in der Stadt verzichteten und dass der Bundespräsident, der Bundeskanzler und westdeutsche Amtspersonen in offizieller Eigenschaft dort weder Besuche abstatten noch Stellungnahmen abgeben dürften. Von irgendwelchen bundesdeutschen Befugnissen zur Vertretung West-Berlins und seiner Bewohner nach außen sollte ebenfalls keine Rede sein, weil das der sowjetischen Auffassung vom staatsähnlichen Charakter der Stadt widersprach.

Am 5. Oktober schlug Abrasimov ein „begrenztes Abkommen“ vor, das vor allem den zivilen Zugang nach West-Berlin beiseite lassen sollte, denn eine „definitive Lösung“ aller Probleme lasse sich nicht erreichen. Beim anschließenden gemeinsamen Mittagessen

⁴⁴ Catudal, *The Diplomacy*, S. 124f.; Foreword by Ambassador Kenneth Rush, in: ebd., S. 15; Catudal, *A Balance Sheet*, S. 23; Kirillov – Rževskij, *Važnyj faktor*, S. 25–27; Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 137.

forderte er die westlichen Botschafter dazu auf, einen neuen Vorschlag vorzulegen; auch er wolle das tun. Anscheinend in der Absicht, die gegen eine Regelung des Zugangs seitens der Vier Mächte gerichteten Souveränitätsansprüche der DDR aus der Erörterung herauszuhalten, plädierte Frankreichs Botschafter Sauvagnargues dafür, „ungeachtet der jeweiligen rechtlichen und politischen Konzeptionen“ und „auf der Basis der gemeinsamen Verantwortlichkeiten“ Vereinbarungen zu treffen. Wenn die grundsätzlichen Standpunkte beiseite blieben, über die man sich nicht einigen könne, lasse sich trotzdem eine Übereinkunft erzielen. Konkret wäre demnach das Abkommen zu gliedern in einen Teil, der die Ausklammerung der – jeweils weiter aufrechterhaltenen – prinzipiellen Positionen feststelle und allgemeine Bestimmungen über den friedlichen Umgang miteinander enthalte, und in einen weiteren Teil mit praktischen Maßnahmen für die „Westsektoren“ (wie er zur Betonung des auf den Vereinbarungen in der *European Advisory Commission* beruhenden Vier-Mächte-Fundaments von 1945 formulierte) in Bezug auf den Zugang, auf die Kommunikation ihrer Bewohner mit der umgebenden Region und auf das Verhältnis zur Bundesrepublik.⁴⁵

Sauvagnargues' Überlegung wurde nicht aufgegriffen. Im Westen war man sich nicht schlüssig, welche Form des Abkommens man wollte. In Washington neigte man zeitweilig dazu, unter Verzicht auf die Grundlage eines vierseitigen Rahmenabkommens einer deutsch-deutschen Expertenkommission per „Mandat“ den Auftrag zur Ausarbeitung „praktischer Regelungen“ zu erteilen. Eine andere Möglichkeit, die erwogen wurde, war der Abschluss einer Serie von Abkommen. Dagegen richtete sich das – vor allem von französischer Seite zum Ausdruck gebrachte – Bedenken, die oberste Zuständigkeit der Vier Mächte könnte so aus dem Blick geraten. Die von Bonn geltend gemachten Ideen und Wünsche stießen generell auf wenig Gegenliebe. Vor allem lehnten es die Westmächte einhellig ab, dem Drängen auf rasche Verhandlungsfortschritte zu entsprechen, denn sie wollten sich lieber längere Zeit bemühen, als schnell zu einem schlechten Ergebnis zu kommen. Im Unterschied zu ihnen ging es der Bundesregierung darum, ihren innenpolitischen Gegnern möglichst bald durch den Hinweis auf konkrete Verbesserungen der Lage in Berlin den Wind aus den Segeln zu nehmen. Misstrauen weckte zudem das große Gewicht, das Brandt und Bahr dem „Dialog“ mit der DDR beimaßen. Wollten sie etwa diesem Vorrang vor den Verhandlungen zwischen den Botschaftern zubilligen?⁴⁶

Die Divergenzen zwischen der Bundesregierung und ihren Verbündeten, über die man im Kreml genau informiert war,⁴⁷ ermutigten die UdSSR – und im weiteren Verlauf auch die DDR – zu Versuchen, die Bundesregierung in der Berlin-Frage zur Abkehr von

45 Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 137f.; Kirillov – Rževskij, *Važnyj faktor*, S. 27.

46 Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 140f.; RGANI, F. 5, op. 62, d. 686, S. 110–122, hier: S. 110, Gespräch Falin – Bahr, 20.10.1970.

47 RGANI, F. 5, op. 62, d. 568, S. 108f., Bericht des KGB beim Ministerrat der KPdSU an das [Politbüro des] ZK der KPdSU, 10.10.1970; RGANI, F. 5, op. 62, d. 686, S. 110–122, hier: S. 121, Bericht Falins u. a. über mündliche Stellungnahme gegenüber Bahr am 20.10.1970 (am 22.10.1970 den Mitgliedern des Politbüros zugeleitet).

der gemeinsamen Linie des Westens zu bewegen. Das Politbüro der KPdSU veranlasste Falin am 20. Oktober 1970 dazu, bei Bahr zu beklagen, dass die westliche Haltung in den Vier-Mächte-Verhandlungen sich verhärtet habe. Die Westmächte seien zu keiner „vernünftigen Übereinkunft“ bereit und wollten die UdSSR vor die Wahl stellen, entweder ihre Vorschläge restlos anzunehmen oder die Verhandlungen scheitern zu lassen. In Moskau habe man auf eine Aufklärungskampagne verzichtet und stattdessen überlegt, wie trotzdem den Interessen der jeweiligen Seiten entsprochen werden könnte. „Unter normalen Umständen“ würden sich die Vier Mächte auf allgemeine Prinzipien einigen, die anschließend von der DDR, der Bundesregierung und dem West-Berliner Senat in praktische Vereinbarungen umgesetzt würden. Da aber die Lage, wie Falin ausführte, nicht normal war, sei es „denkbar“, dass die UdSSR und die BRD aufgrund der Vier-Mächte-Beschlüsse [bei Kriegsende] zu gemeinsamen Auffassungen in Bezug auf „einige konkrete Probleme“ in West-Berlin und seinem Umfeld gelangen könnten. Das würde natürlich Konsultationen der UdSSR mit der DDR erfordern, mit der die Bundesregierung und der Senat anschließend die entsprechenden Abkommen zu schließen hätten. Die Übereinkunft zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik müsse die Regelung enthalten, dass die Betätigung des westdeutschen Staates in West-Berlin unzulässig sei und dass entsprechende Maßnahmen getroffen werden würden. Daraufhin werde die andere Seite die Fragen der Besuche in der DDR und des Transits über ihr Territorium „positiv prüfen“.⁴⁸ Zuvor, am 19. Oktober, hatte das Politbüro der KPdSU mit der – breit ausgeführten – Begründung, die „destruktive“ Haltung „reaktionärer Kreise“ verhindere eine Übereinkunft zwischen den Vier Mächten, den Beschluss gefasst, sich an Bundeskanzler Brandt zu wenden.⁴⁹ Wie es scheint, war man in Bonn nicht geneigt, durch Berlin-Gespräche mit der UdSSR in die Kompetenzen der Westmächte einzugreifen.

Von der sowjetischen Initiative in Bonn unberührt, liefen die Vier-Mächte-Verhandlungen weiter. Die Standpunkte schienen unüberbrückbar weit voneinander entfernt. Die UdSSR sah sich zu der Erklärung veranlasst, dass sie zusammen mit der DDR nicht die Absicht verfolge, die „besondere Lage“ West-Berlins zu schwächen. Es gebe jedoch Fakten, die im Gegensatz zum Status der Stadt stünden, die sich aus der politischen Präsenz der BRD ergäben. Die – vom Kreml akzeptierten – wirtschaftlichen Verbindungen seien eine Sache, die politischen Verbindungen jedoch etwas völlig anderes. Die wirtschaftlichen Verbindungen dürften nicht als Vorwand für das „unannehbare Konzept der politischen Präsenz der BRD“ benutzt werden. Abrasimov verweigerte jedes Gespräch über die Zugangsfrage mit der Begründung, dies würde die Souveränität der DDR verletzen. Das bewog Rush dazu, bei einer Reise in die USA den Präsidenten darüber zu informieren. Nixon wandte sich daraufhin persönlich an Gromyko. Wie es scheint, stellte er die Frage, ob die UdSSR überhaupt eine Übereinkunft wolle, denn ohne die Klärung der Zugangsfrage sei eine Einigung unmöglich. Der Kreml lenkte ein: Der sowjetische

48 RGANI, F. 5, op. 62, d. 686, S. 110–122, hier: S. 121, Bericht Falins u. a. über mündliche Stellungnahme gegenüber Bahr am 20.10.1970 (am 22.10.1970 den Mitgliedern des Politbüros zugeleitet).

49 RGANI, F. 3, op. 72, d. 384, S. 26, 63–65, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 19.10.1970.

Außenminister bestand nicht mehr darauf, dass Gespräche über den zivilen Zugangsverkehr erst nach Anerkennung des Vier-Mächte-Status von West-Berlin erfolgen könnten. Abrasimov war daraufhin zur Erörterung bereit.⁵⁰

Die UdSSR schien mit ihrem flexibel formulierten Vorschlag vom 4. November den Weg zu wesentlichen Verhandlungsfortschritten freizumachen, doch wenig später verhärtete sich ihre Haltung bei allen für besonders wichtig erachteten Problemen: den bundesdeutschen Kompetenzen in West-Berlin, dem Zivilverkehr auf den Landwegen zur Bundesrepublik und den Besuchsmöglichkeiten für die Bevölkerung der Stadt in den Regionen ringsum. In keiner dieser Fragen kam es zu einer Annäherung der Standpunkte. Wie man sich im Westen sicher war, beruhte das kompromisslose sowjetische Verhalten auf Druck vonseiten der DDR.⁵¹

Während die Verhandlungen über die kontroversen Leitlinien stagnierten, wurde immerhin beim Verfahren eine gewisse Übereinstimmung erzielt. Die vier Botschafter stellten zwischen den gegensätzlichen Positionen klare Bezüge her, indem sie diese in drei nebeneinandergestellte Spalten einordneten: Was für die UdSSR, was für die Westmächte und was für beide Seiten akzeptabel war. Auch teilten sie den Abkommenstext in drei Abschnitte: Allgemeine Bestimmungen, praktische Regelungen und Schlussprotokoll. Sie sahen weiter vor, dass Einzelpunkte separat besprochen und gegebenenfalls auch verabredet werden konnten. Auf Abrasimovs Verlangen hin sollte aber erst dann von Vereinbarungen die Rede sein, wenn man sich über ausnahmslos alle Fragen einig geworden sei. Damit wollte er gewährleisten, dass keine Detailregelungen ohne Berücksichtigung der prinzipiellen Positionen zustande kommen würden. Damit machte die UdSSR jedes Entgegenkommen bei konkreten Problemen von der Bereitschaft zur Annahme ihrer Grundsatzstandpunkte abhängig. Das betraf vor allem Kontroversen wie etwa die, ob sich das künftige Abkommen auf Groß- oder nur West-Berlin beziehe und ob die DDR uneingeschränkt souverän sei oder nach wie vor gewissen besatzungsrechtlichen Beschränkungen unterliege. Streitfragen dieser Art verhinderten das Einvernehmen mehr als alles andere.⁵²

Bei der letzten Sitzung des Jahres, am 10. Dezember, erklärte sich die sowjetische Seite zu einigen Konkretisierungen bereit, die zwar die westliche Seite nicht zufriedenstellten, aber in die verlangte Richtung gingen. So bot sie beim Kernproblem des zivilen Zugangsverkehrs erleichterte Kontrollverfahren und die Plombierung von Lkw-Ladungen an, so dass eine Überprüfung durch die DDR-Grenzbehörden entfiel. Bei der zweiten großen Streitfrage, der Präsenz der Bundesrepublik in West-Berlin, bestanden die grundlegenden

50 Interview von Botschafter Rush, 9.9.1971 (wie Anm. 21), S. 70–75, hier: S. 71f.; RGANI, F. 5, op. 62, d. 686, S. 123–141, hier: S. 127, Gespräch Gromyko – Scheel, 30.10.1970 (aufgezeichnet am 8.11.1970).

51 RGANI, F. 5, op. 63, d. 622, S. 4–10, Bericht des Stellv. KGB-Vorsitzenden Čebrikov an das ZK der KPdSU, 11.1.1971 (mit vertraulicher westlicher Einschätzung der Verhandlungssituation vom Dezember 1970 als Anlage); RGANI, F. 5, op. 62, d. 686, S. 123–141, hier: S. 127–129, Gespräch Gromyko – Scheel, 30.10.1970 (aufgezeichnet am 8.11.1970); Kirillov – Rževskij, *Važnyj faktor*, S. 26f.

52 Kirillov – Rževskij, *Važnyj faktor*, S. 25–27; Catudal, *The Diplomacy*, S. 128; Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 137–140.

Differenzen weiter. Die UdSSR hielt unverändert an ihrer umfassenden Verbotsliste vom 4. November fest, doch hatten ihre Vertreter in Aussicht gestellt, man werde nicht auf der Entfernung der in der Stadt schon bestehenden Bundesbehörden insistieren, wenn diese in „Verbindungsbehörden“ umgewandelt würden. Die Westmächte erklärten daraufhin, die Bundesregierung sei bereit, auf einige Aspekte ihrer Betätigung zu verzichten, jedoch habe diese angesichts einer die Verhandlungen aufmerksam verfolgenden CDU/CSU-Opposition in dieser Hinsicht nur begrenzten Handlungsspielraum.⁵³

Ein zweiter Anlauf

Bei den Verhandlungen des Jahres 1970 hatten die Westmächte und die UdSSR einander zugesichert, sie wollten künftig Spannungen um Berlin verhindern, keine Gewalt androhen oder anwenden, Konflikte friedlich beilegen und die Lage nicht einseitig verändern. Die konträren Grundsatzpositionen ließen jedoch die Einigung auf konkrete Maßnahmen nicht zu, welche die Lage des inmitten der DDR gelegenen, aber westlich-demokratisch orientierten West-Berlins entspannen und stabilisieren würde. Der unvermindert fortbestehende Dissens darüber, ob das Abkommen Groß- oder nur West-Berlin betreffe, wurde der Ausgangspunkt für weitere Differenzen, die ebenfalls die Verständigung über Einzelfragen verhinderten: Unterlag die DDR besatzungsrechtlichen Auflagen, oder war sie uneingeschränkt souverän? Konnten die Westmächte allein oder nur zusammen mit der UdSSR darüber befinden, welche Aufgaben und Rechte in West-Berlin an die Bundesrepublik übertragen wurden? Die Antwort auf diese Fragen war von zentraler praktischer Bedeutung. Wurde beispielsweise der DDR volle Souveränität zuerkannt, lief das darauf hinaus, dass die SED-Führung nach eigenem Ermessen über die Verkehrsverbindungen West-Berlins zur Außenwelt und über die Reise- und Besuchsmöglichkeiten seiner Bewohner in der umgebenden Region entscheiden konnte. Damit wäre ihr West-Berlin total ausgeliefert. Wurden dagegen Verpflichtungen aufgrund der 1945 erfolgten Besetzung anerkannt, war sie in dieser Hinsicht an Vorgaben der Vier Mächte gebunden.

Bei den Verhandlungen Ende 1970 war man zwar übereingekommen, bei der Erörterung der praktischen Maßnahmen zunächst von den Prinzipienfragen abzusehen, doch das war insofern wenig bedeutsam, als Abrasimov ja darauf bestanden hatte, kein Punkt dürfe als vereinbart gelten, solange das Ganze noch nicht gebilligt worden sei. Damit hing jede Detailregelung davon ab, dass die Westmächte den sowjetischen Grundsatzpositionen zustimmten, mithin damit einverstanden waren, dass die UdSSR und die ihr folgende DDR ihren Anspruch auf volle Ermessensfreiheit bezüglich West-Berlins durchsetzen und sich nur auf dieser Grundlage zu Maßnahmen bereit erklärten, welche die Lage der Stadt erleichtern würden.

⁵³ RGANI, F. 5, op. 63, d. 622, S. 72–76, hier: S. 73–75, Bericht des Stellv. KGB-Vorsitzenden an das ZK der KPdSU, 22.3.1971 (französische Stellungnahme zum Stand der Vier-Mächte-Verhandlungen von Anfang Januar 1971).

Am 9. Januar 1971 sprachen Kissinger und Dobrynin miteinander und meinten, man müsse die bisherigen Positionen verändern, um das schlechte Verhältnis zwischen beiden Ländern zu verbessern. Daraufhin regte Kissinger Kompromissvorschläge bei den Verhandlungen über Berlin und strategische Rüstungsbeschränkungen (SALT) an und wies nachdrücklich darauf hin, dass man sich im laufenden Jahr einigen müsse, denn anschließend würden die USA von den Vorbereitungen auf die Präsidentenwahl in Anspruch genommen.⁵⁴ Inzwischen war man sich auch auf französischer Seite über das Erfordernis eines Neubeginns klar geworden. In den entscheidenden Fragen, dem Zugang nach West-Berlin und der Bundespräsenz in der Stadt, sei zu berücksichtigen, dass die UdSSR weder die Interessen der DDR opfern noch ihr Ziel aufgeben wolle, sich durch ihr Festhalten an West-Berlin als „selbständiger politischer Einheit“ auf die Dreistaatlichkeit Deutschlands auszurichten. Da sie den Vier-Mächte-Status nicht akzeptiere, sei es besser, von den Grundsatzstandpunkten abzusehen und sich nur auf die Vereinbarung praktischer Maßnahmen zu beschränken. Das würde es beiden Seiten erlauben, an ihren prinzipiellen Auffassungen weiter festzuhalten.⁵⁵

Als die französische Delegation während der Weihnachtstage ein neues Verhandlungskonzept ausarbeitete, ging sie davon aus, dass sich eine Einigung nur bei Außerachtlassung der nicht konsensfähigen Grundsatzpositionen und Vermeidung aller darauf beruhenden Bezeichnungen erreichen lasse. Ihr Abkommensentwurf sah eine Gliederung „in drei Etagen“ vor. Im ersten Teil sollte zuerst der Vertragsgegenstand auf nicht-kontroverse Weise definiert werden, danach waren die praktischen Regelungen in Bezug auf West-Berlin einzeln aufzuführen, und als letzter Teil wurden Schlussbemerkungen vorgesehen. Das lief insgesamt auf einen *modus vivendi* hinaus, der die gegensätzlichen prinzipiellen Auffassungen nicht veränderte, aber für die potenziellen Konfliktsituationen einen Umgang miteinander festlegte, der Konfrontationen vermied. Am 29. Dezember 1970 wurde der Abkommensentwurf den amerikanischen und britischen Partnern unterbreitet. Vor allem in Washington gab es zunächst Bedenken, doch war man schließlich auch dort der Ansicht, eine Übereinkunft lasse sich nur bei Trennung der praktischen Fragen von den divergierenden Grundsatzpositionen erreichen. Nachdem die Zustimmung der Regierung in Bonn eingeholt worden war, wollten die Westmächte der UdSSR den französischen Vorschlag mit kleinen Änderungen am Verhandlungstisch vorlegen. Das verzögerte sich jedoch, weil sie aus Protest gegen massive, erstmals seit 1963 auch gegen Militärfahrzeuge gerichtete Behinderungen auf den West-Berliner Zugangswegen die Sitzung absagten. Diese fand daher erst einige Tage später statt.⁵⁶

54 Documents 109 and 110: Kissinger and Dobrynin records of meeting, 9 January 1971, S. 257–263 [Résumé], nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB233/index.htm.

55 RGANI, F. 5, op. 63, d. 622, S. 72–76, hier: S. 73–75, Bericht des Stellv. KGB-Vorsitzenden an das ZK der KPdSU, 22.3.1971 (französische Stellungnahme zum Stand der Vier-Mächte-Verhandlungen von Anfang Januar 1971).

56 Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 145–147; RGANI, F. 3, op. 72, d. 391, S. 24; RGANI, F. 3, op. 72, d. 392, S. 57–59, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, zwischen 20.11. und 3.12.1970; RGANI,

Am 5. Februar 1971 wurde der westliche Abkommensentwurf⁵⁷ unterbreitet. Laut Präambel waren die bei Kriegsende festgelegten Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin der Ausgangspunkt und sollten nicht beeinträchtigt werden. Es gehe darum, „unbeschadet der rechtlichen Positionen“, für die Bewohner „praktische Verbesserungen zu erreichen“. In anschließenden „Allgemeinen Bestimmungen“ wurde vorgesehen, dass die Vier Mächte sich gegenseitig zusicherten, Spannungen „in Berlin und Umgebung [zu] verhindern“, „sich jeder Androhung oder Anwendung von Gewalt [zu] enthalten“, „Streitfälle friedlich bei[zu]legen“, die „bestehende Lage nicht einseitig [zu] verändern“.

Die „Bestimmungen betreffend die Westsektoren“ waren in drei Abschnitte unterteilt: Zugang, Reise- und Kommunikationsmöglichkeiten für die Bewohner der Westsektoren sowie deren Verhältnis zur Bundesrepublik. Demnach sollte „Verkehr von Personen und Waren zwischen den Westsektoren und der Bundesrepublik frei von jeglicher Beschränkung“ sein, „alle Komplikationen“ seien dabei zu vermeiden, und die Kontrolle solle nur die Feststellung der Identität betreffen. Die Details seien von den zuständigen deutschen Stellen festzulegen. Den „Einwohner[n] mit ständigem Wohnsitz in den Westsektoren“ sollten Kontakt und Kommunikation mit dem „Rest der Stadt“ durch zusätzliche Übergangsstellen und Telefon- und Telegrafenerbindungen erleichtert werden. In einem Schreiben an die UdSSR, das die Westmächte als Anhang beifügen wollten, wurde auch die „Umgebung der Stadt“ in die Regelung einbezogen. Auf die gleiche Weise machten sie deutlich, wie sie künftig das Verhältnis der Westsektoren zur Bundesrepublik zu gestalten gedachten. Kraft ihrer obersten Gewalt wollten sie weiter auf Trennung bestehen und mit Bonn Vorkerhungen treffen „im Hinblick auf die Tatsache, dass die Westsektoren kein Land der BRD bilden, mit dieser aber besondere Bindungen (*specialties, liens spéciaux*) unterhalten, die für ihre Lebensfähigkeit notwendig sind.“ Die UdSSR sollte dazu die Erklärung abgeben, dass sie diese – auf bestimmte Bereiche beschränkten – Bindungen „nicht behindern“ werde.

In einem weiteren dem Abkommen beigelegten Schreiben wollten die Westmächte der Sowjetunion zusichern, dass die Westsektoren kein „Land“ der Bundesrepublik bilden, von ihr nicht regiert werden und die gegenteiligen Verfassungsartikel suspendiert bleiben. Sie behielten sich ausdrücklich das Recht vor, Art und Umfang des Verhältnisses zwischen den Westsektoren und der Bundesrepublik zu bestimmen, legten sich aber darauf fest, staatliche Akte der westdeutschen Seite (die sie im Einzelnen nannten) in der Stadt künftig nicht mehr zuzulassen. Zugleich hieß es, die Bundesrepublik könne die Westsektoren in dem Ausmaß international vertreten, wie die Westmächte (die sich die Vertretung in Sicherheitsfragen vorbehielten) dem zustimmen würden. Umgekehrt sollte sich die UdSSR in einem Schreiben auf das Besuchsrecht der ständigen Bewohner der

F. 5, op. 63, d. 622, S. 33–35, Bericht des Stellv. KGB-Vorsitzenden Čebrikov an das ZK der KPdSU, 1.2.1971; RGANI, F. 3, op. 72, d. 422, S. 20; RGANI, F. 3, op. 72, d. 422, S. 70–73; RGANI, F. 3, op. 72, d. 412, S. 31, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 19.2.1971.

57 Wilkens, Der unstete Nachbar, S. 147–150; Kirillov – Rževskij, Važnyj faktor, S. 28–30. Text: Hans-Heinrich Mahnke (Hg.), Dokumente zur Berlin-Frage 1967–1986. München 1987, S. 180–184.

Westsektoren „in der Umgebung der Stadt“ aus humanitären und touristischen Gründen festlegen. In den Schlussbestimmungen wurde vorgesehen, dass die vier Botschafter nach Abschluss der deutschen Folgevereinbarungen deren Übereinstimmung mit dem durch das Abkommen geschaffenen Rahmen feststellen und daraufhin das gesamte Vertragswerk in Ausübung ihrer Vier-Mächte-Rechte in Kraft setzen sollten.

Dem westlichen Vertragsentwurf zufolge, sollten die Grundsatzpositionen ausgeklammert werden. Damit war die UdSSR nicht einverstanden, denn das hieß, dass die praktischen Regelungen, deren West-Berlin bedurfte, nicht mehr von der Annahme ihrer prinzipiellen Forderungen abhängig gemacht wurden, die ihre Dominanz gewährleisten sollten. Sie lehnte daher ab und warf den Westmächten vor, durch einseitige Ansprüche Öl ins Feuer zu gießen, statt den Streit zu beenden. Sie verhinderten eine Lösung des Problems der Präsenz der BRD in West-Berlin durch Vorbehalte; ihr Anspruch, Art und Umfang des Verhältnisses zwischen West-Berlin und der BRD zu bestimmen, sei unannehmbar; sie ignorierten die Rechte der UdSSR in West-Berlin. Ihre Behauptung, es gebe ein Recht auf freien und ungehinderten zivilen Zugang, laufe faktisch auf Exterritorialität hinaus und beruhe auf der These einer vierseitigen Besetzung und Verantwortung Berlins. Eine solche Gleichstellung der Westmächte mit der Sowjetunion komme nicht in Betracht, denn diese sei von Anfang an die alleinige Besatzungsmacht gewesen. Besonders heftig wandte sich die UdSSR dagegen, dass die souveränen Rechte der DDR in ihrer Hauptstadt bezüglich der Transitwege zwischen West-Berlin und der BRD unberücksichtigt blieben. Ohne uneingeschränkte Respektierung der Souveränität der DDR, ihrer Rechte und Prärogativen könne es kein Abkommen geben.⁵⁸

Was Dobrynin am 14. Februar über den Gedankenaustausch mit Kissinger nach Moskau berichtete, ließ mehr Verständnis für die andere Seite erkennen. Dem US-Präsidenten gehe es vor allem darum, das SALT-Abkommen „in der Hand“ zu haben, wenn die vorgesehene Gipfelkonferenz mit der UdSSR stattfinde. An einer Berlin-Vereinbarung habe man im Weißen Haus geringeres Interesse. Wegen dieser Prioritätensetzung könne sich Nixon in Bezug auf die Berlin-Gespräche nicht gar zu negativ verhalten, ohne sich damit bei der Gipfelkonferenz Schwierigkeiten zu bereiten. Er und Kissinger wollten den *backchannel* dazu benutzen, um ein *agreement in principle* vor der Ausarbeitung genauerer Vereinbarungen herbeizuführen, aber diese Gespräche geheimzuhalten, bevor das abschließende Ergebnis klar sei. Das State Department werde total beiseitegelassen, und die Gespräche mit Kissinger bewegten sich auf einer sehr allgemeinen Ebene, weil dieser die Diskussion von Einzelheiten erkennbar scheue. Die Erörterungen seien insofern asymmetrisch, als er, Dobrynin, sich vom Außenministerium beraten lassen könne, während Kissinger auf sich selbst gestellt sei.⁵⁹

Das DDR-Regime bemängelte im Blick auf den westlichen Abkommensentwurf, dass

58 Pjotr Abrassimow, Westberlin gestern und heute. Moskau 1980, S. 94f.; Kirillov – Rževskij, *Važnyj faktor*, S. 30.

59 Document 122: Dobrynin to Ministry of Foreign Affairs [in Moscow], 14.2.1971, S. 293–296 [Résumé], nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB233/index.htm.

die ablehnende Haltung der UdSSR die nötige Schärfe und Konsequenz vermissen lasse.⁶⁰ Auch die Regierung in Bonn übte Kritik, denn nach ihrer Ansicht hatten die Westmächte das humanitäre Interesse an verbesserten innerdeutschen Kontakten zu wenig betont.⁶¹ Die sowjetische Führung suchte ihrem Verlangen nach Lösung der Bindungen West-Berlins an die Bundesrepublik durch die Publikation interner Dokumente Nachdruck zu verleihen, in denen sie die Behinderung des Zugangsverkehrs Ende Januar bis Anfang Februar als Abwehr von Gefahren für Frieden und Sicherheit gerechtfertigt hatte.⁶² Zugleich war sie damit einverstanden, dass die DDR ihren Staatssekretär Michael Kohl nach Bonn zu Verhandlungen über eine Normalisierung der beiderseitigen Beziehungen schickte. Da, wie man in Washington erfuhr, dabei auch der Verkehr nach West-Berlin zur Sprache kommen sollte, war dies zugleich ein Versuch, die Bundesrepublik durch in Aussicht gestelltes Entgegenkommen in praktischen Dingen zu einem mit den westlichen Verbündeten nicht abgestimmten Vorgehen zu veranlassen und durch Regelungen zwischen den deutschen Staaten in die Vier-Mächte-Verhandlungen einzugreifen.⁶³

Dadurch sah sich Kissinger erstmals zu einer Warnung an Bahr veranlasst. Danach sprach er mit Dobrynin auf der Grundlage des westlichen Papiers vom 5. Februar über den Stand der Vier-Mächte-Verhandlungen. Er stützte sich dabei auf die Informationen, die Botschafter Rush, genauso wie er in Sorge wegen Bahrs Neigung zu eigenmächtigen Arrangements mit der DDR, ihm ständig aus Bonn übermittelte. Zunächst bestand Dobrynin gegenüber Kissinger auf einer Regelung der Zugangsprobleme allein durch die deutschen Staaten, regte aber danach unvermittelt einen Kompromiss in dieser Frage an. Die UdSSR würde dann in Form einer einseitigen Erklärung ihre Auffassung des DDR-Standpunkts zum Ausdruck bringen. Diese Stellungnahme könne dann Bestandteil einer generellen Garantie werden. Kissinger stellte überrascht fest, dass dies genau die Rückfallposition war, welche die Westmächte bereits in Aussicht genommen hatten. Als er Rush und Bahr über das Gespräch mit Dobrynin in Kenntnis setzte, bestätigten ihm beide, die von diesem angeregte Vereinbarung wäre für die Regierungen im Westen annehmbar, wenn die darin festgelegten Verfahren im Detail die Stabilisierung West-Berlins gewährleisten würden. Beide arbeiteten daraufhin diesbezüglich genaue Formulierungen für Kissinger aus, die Dobrynin am 26. Februar unterbreitet wurden.⁶⁴

Offenbar als Reaktion auf die Argumente, mit denen der Kreml die vorangegangenen Behinderungen auf den Verkehrswegen nach und von West-Berlin begründet hatte, erklärte Präsident Nixon am 27. Februar bei einem Besuch in der Stadt, die ablehnende Haltung der USA gegenüber einer einseitigen Änderung des Status von Berlin bedeute nicht, dass man den Status quo als zufriedenstellend ansehe. Ein Stillstand nütze nieman-

60 David M. Keithly, *Breakthrough in the Ostpolitik. The 1971 Quadripartite Agreement*. Boulder – London 1986, S. 122.

61 Ebd., S. 121.

62 RGANI, F. 3, op. 72, d. 412, S. 31–33, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 19.2.1971.

63 Kissinger, *White House Years*, S. 825.

64 Ebd., S. 825f.

dem, am wenigsten den Menschen in Berlin. Man solle daher die stereotype Rede vom „provokativen“ Berlin aufgeben. „Lassen Sie uns alle die Situation in Berlin als einen Anreiz, [einen] Aufruf ansehen, der ganzen Spannung der vergangenen Zeit hier und überall ein Ende zu machen.“⁶⁵

Am 15. März reagierte Dobrynin auf den ihm ausgehändigten Vorschlag bezüglich des Zugangs nach West-Berlin mit der Aufforderung, der Westen müsse der UdSSR bei der Bundespräsenz weiter entgegenkommen. Kissinger gab zur Antwort, das lasse sich nicht machen. Daraufhin bot der sowjetische Botschafter an, wenn der Sowjetunion irgendeine Präsenz, beispielsweise ein Konsulat, in West-Berlin zugestanden würde, könne die UdSSR dafür den Zugang gewährleisten. Als er seinem amerikanischen Gesprächspartner drei Tage später einen vollständig ausgearbeiteten Vertragsentwurf übergab und um dessen Kommentar bat, war davon aber keine Rede mehr. Da sich die überaus komplizierten Details des Abkommens in so kurzer Zeit nicht ausformulieren ließen, gab Kissinger nach Rücksprache mit Rush und Bahr am 22. März zur Antwort, er sehe sich außerstande, einen Gegenentwurf vorzulegen, und wolle sich auch nicht in eine Diskussion über Einzelheiten des sowjetischen Dokuments ziehen lassen, bei der es dann um die Zugeständnisse der westlichen Seite gehen würde.⁶⁶

Gegenüber Rush legte Kissinger im Blick auf die künftigen Verhandlungen Leitlinien fest. Erstens müssten dem Abkommen eine Bestätigung der Bindungen (*ties*) West-Berlins an die Bundesrepublik und die Akzeptanz der Autorität der drei Westmächte in der Stadt seitens der UdSSR zugrunde gelegt werden. Zweitens sei eine solide sowjetische Garantie für den ungehinderten zivilen wie militärischen Zugang erforderlich. Drittens komme es darauf an, dass sich die UdSSR für verbesserte Kontaktmöglichkeiten zwischen beiden Hälften Berlins verbürge. Viertens sollte aus dem Abkommen hervorgehen, dass die Entscheidung über die Vertretung West-Berlins im Ausland Sache der Westmächte war – eine Umschreibung für die Forderung nach Anerkennung dessen, dass die Bundesrepublik von ihnen damit beauftragt sei. Fünftens sollte die Zulassung des sowjetischen Generalkonsulats in West-Berlin an anderer Stelle als im Abkommen festgelegt werden, um der Möglichkeit vorzubeugen, dass die UdSSR die vereinbarte Zugangsregelung mit der Begründung widerrufe, dort würden ihre konsularischen Rechte verletzt. Kissinger übergab Dobrynin ein Aide-mémoire, in dem er die praktischen Konsequenzen der geltend gemachten fünf Erfordernisse ausführlich darlegte.⁶⁷

Der Abkommensentwurf, zu dem Kissinger die Stellungnahme verweigert hatte, wurde in den Vier-Mächte-Verhandlungen am 26. März unterbreitet.⁶⁸ Zwar wurde das auf westlicher Seite favorisierte dreiteilige Vertragsmodell als gemeinsame Referenzbasis

65 Zitiert nach Foreword by Ambassador Kenneth Rush in: Catudal, *The Diplomacy*, S. 13; Catudal, *A Balance Sheet*, S. 22.

66 Kissinger, *White House Years*, S. 826.

67 Ebd., S. 826f.

68 Kirillov – Rzevskij, *Važnyj faktor*, S. 30–34; Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 149–154. Text: Mahnke, *Dokumente zur Berlin-Frage*, S. 184–188.

akzeptiert, doch die entscheidend wichtige Ausklammerung der strittigen Grundsatzstandpunkte wurde nicht übernommen. Die Vorschläge zur Regelung der praktischen Fragen waren so formuliert, dass mit ihrer Annahme auch die jeweils zugrunde gelegten sowjetischen prinzipiellen Positionen als maßgebend akzeptiert wurden. Als Zielgebiet der grenzüberschreitenden Reisen und Besuche West-Berliner Einwohner wurde beispielsweise nur die DDR genannt, doch wurde darunter auch Ost-Berlin verstanden. Demzufolge sollte dieses als Hauptstadt des ostdeutschen Staates auf keine Weise mehr etwas mit dem Groß-Berlin von 1945 zu tun haben, sondern als uneingeschränkter Bestandteil der souveränen DDR anerkannt werden. An einigen Stellen bemühte sich die sowjetische Seite um den Eindruck, auch sie wolle Grundsatzfragen beiseitelassen. Daher hieß die Region, auf die sich das Abkommen nach ihrer Ansicht beziehen sollte, nicht mehr West-Berlin, sondern das „Gebiet, dessen Situation während der Verhandlungen geprüft wurde“, und bei den Vereinbarungen, welche die Bundesregierung bzw. der West-Berliner Senat mit der DDR schließen sollten, war von den „interessierten Seiten“ die Rede. In allen diesen Fällen waren diese Formulierungen nicht wichtig, weil jeweils anderswo an entscheidender Stelle der sowjetische Standpunkt klar zugrunde lag.

Auch in inhaltlicher Hinsicht stand der sowjetische Text weithin im Gegensatz zum Entwurf der Westmächte. Die Präambel sah vor, dass sich die Vertragspartner auf ihre gemeinsamen Vereinbarungen und Beschlüsse der Kriegs- und Nachkriegszeit als Basis ihres Abkommens berufen und erklären sollten, sie gingen von den Ergebnissen des Zweiten Weltkriegs aus und berücksichtigten dabei die bestehende Lage. Strittig war nicht diese Feststellung, sondern die sowjetische Interpretation, derzufolge die derzeitigen Verhältnisse rechtlich bindend waren und deswegen die Rechte und Pflichten gegeneinander bestimmen sollten. Weiter hieß es, alles sei zu vermeiden, was nach den allgemein akzeptierten Normen des Völkerrechts gleichbedeutend wäre mit Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer [Staaten] und was die Sicherheit und Ordnung der Gesellschaft bedrohen könnte. Dahinter verbarg sich die Forderung nach uneingeschränkter Respektierung der Souveränität der DDR und nach absoluter Rücksichtnahme auf geltend gemachte Erfordernisse des Systemerhalts (wie etwa die vor unkontrollierten Westkontakten schützende Berliner Mauer).

Den Allgemeinen Bestimmungen zufolge bezog sich das Abkommen ausschließlich auf West-Berlin. Dieses sei kein Teil der BRD und werde nicht von ihr regiert. Die Beziehungen zwischen beiden Seiten seien dementsprechend zu gestalten. Die Einzelheiten legte ein dem Abkommen als Anhang beizufügendes Schreiben fest, das die Westmächte an die UdSSR richten sollten. Darin wurde vorgesehen, dass keine Institution der Bundesrepublik in der Stadt tätig werden durfte, dass westdeutschen Amtspersonen die Ausübung irgendwelcher offizieller Akte verwehrt wurde, die eine Ausdehnung ihrer Zuständigkeit auf West-Berlin bedeuten, eine Einmischung in seine inneren Angelegenheiten herbeiführen oder die Stadt gegen die Interessen anderer Staaten benutzen würde, und dass ein Verbindungsbüro die Interessen der BRD beim West-Berliner Senat wahrzunehmen habe. Wie die sowjetische Delegation der westlichen Seite erläuterte, waren normale Beziehungen West-Berlins zur Außenwelt einschließlich der BRD das Ziel. Während die Stadt ihre Interessen gegenüber

der DDR selbst vertreten solle, könne die konsularische und zivilrechtliche Vertretung ihrer Bürger im Ausland von der Bundesrepublik wahrgenommen werden, soweit die andere Seite jeweils einverstanden sei. Die UdSSR verlangte die Respektierung ihrer konsularischen, wirtschaftlichen, eigentumsbezogenen und sonstigen Interessen in West-Berlin sowie die Einrichtung eines Generalkonsulats (was die Westmächte heftig ablehnten, weil sie vor allem keine Präsenz der UdSSR in ihren Sektoren zulassen wollten, die dann, wie sie befürchteten, der Begründung des dort angestrebten Besatzungsstatus dienen würde).

Hinsichtlich der Verbindungen West-Berlins zur Außenwelt informierte die sowjetische Regierung die drei westlichen Regierungen, die DDR sei zum Abschluss von Vereinbarungen mit den interessierten Seiten bereit. Demnach wollte diese dem Verkehr auf den Landwegen über ihr Gebiet günstige Transitbedingungen einräumen, vor allem zügige Abfertigung, bei plombierten Transporten Beschränkung auf Kontrolle der Begleitpapiere sowie eine pauschale Bezahlung der Transitgebühren. Dass dabei von international üblichen Prozeduren die Rede war, zeigte, dass es sich um keine Verpflichtung gegenüber den Vier Mächten, sondern um ein uneingeschränkt souveränes Entgegenkommen der DDR handeln sollte. In der Bezeichnung des Verkehrs zwischen West-Berlin und Westdeutschland als Transit, der sich überhaupt nicht vom Transit beliebiger anderer Partner unterschied, kam die Absicht zum Ausdruck, dem Verhältnis der Stadt zur Bundesrepublik jeden Sondercharakter zu nehmen. Auch in Bezug auf die Reisen ständiger Bewohner West-Berlins in die umliegenden Regionen wurden Vereinbarungen in Aussicht gestellt. Ebenso wie über den Transit sollte darüber mit der DDR verhandelt werden, ohne dass von Vorgaben oder Leitlinien für diese Gespräche die Rede war. Nach Abschluss dieser innerdeutschen Verhandlungen sollten die Vier Mächte deren Ergebnisse durch ein spezielles Schlussprotokoll in Kraft setzen. Ob sich damit irgendwelche Befugnisse zu inhaltlicher Einflussnahme verbinden würden, blieb offen.

Insgesamt lässt der sowjetische Vertragsentwurf zwar eine gewisse Flexibilität in Details ohne politische Bedeutung erkennen, hielt aber in den zentralen Streitfragen an den prinzipiellen Positionen fest. Obwohl man im Kreml durch eine geheimdienstlich beschaffte französische Lagebeurteilung von Anfang des Jahres über das Interesse und die Position des Westens gut informiert war,⁶⁹ erklärte Brežnev am 30. März auf dem XXIV. Parteitag der KPdSU, wenn die Westmächte in Bezug auf die Vereinbarungen von 1944/45 und die DDR-Souveränität vom sowjetischen Standpunkt ausgingen, seien alle Probleme zum wechselseitigen Vorteil der an den Verhandlungen beteiligten Seiten und der West-Berliner Bevölkerung rasch zu lösen.⁷⁰ Als sich die westliche Seite weigerte, praktische Verbesserungen mit politischer Kapitulation zu erkaufen, erinnerte die UdSSR bis weit in den Sommer mit kleineren Behinderungen des Verkehrs auf den Zugangswegen⁷¹ wiederholt an ihr Potenzial zur Ausübung von Druck.

69 RGANI, F. 5, op. 63, d. 622, S. 72–76, Bericht des Stellv. KGB-Vorsitzenden an das ZK der KPdSU, 22.3.1971 (französische Stellungnahme zum Stand der Vier-Mächte-Verhandlungen von Anfang Januar 1971).

70 Materialy XXIV s-ezda KPSS, Moskau, S. 25f.

71 Catudal, A Balance Sheet, S. 158.

Annäherung der Positionen

Für die westliche Seite stellte sich die Frage, wie der Stillstand zu überwinden sei. Das war das Thema, als Bahr am 13. April mit Henry Kissinger und dessen für Sowjetfragen zuständigem Mitarbeiter, Helmut Sonnenfeldt, sprach. Er plädierte dafür, die UdSSR durch die Bereitschaft zur Einrichtung eines Generalkonsulats in West-Berlin zur Annahme westlicher Forderungen zu bewegen.⁷² Gelegentlich angedeutete sowjetische Bereitschaft eines Entgegenkommens – etwa Abrasimovs Äußerung bei einem Essen, die UdSSR sehe sich in einer Verantwortung für den Zugang⁷³ – hatten trotz allem am Verhandlungstisch die Hoffnung wach gehalten. Wie unverbindlich diese Aussagen waren, zeigte sich Anfang Mai, als Außenminister Gromyko gegenüber seinem französischen Kollegen Maurice Schumann jede Lockerung der kompromisslosen Haltung ablehnte.⁷⁴

Mitte April erörterte Kissinger mit Dobrynin die verfahrenere Lage. Dabei entstand die Idee, Rush und Abrasimov könnten darüber vertraulich sprechen. Bei der Überlegung, wie sich das praktisch durchführen lasse, wurde klar, dass einer von diesen beiden eine Übergangsstelle der Berliner Mauer passieren musste. Das war noch niemals ohne den offiziellen Anlass einer Vier-Mächte-Zusammenkunft vorgekommen, sodass viel Aufsehen zu erwarten war. Trafen sie sich stattdessen nach der Botschaftersitzung, war mit peinlichen Fragen der zwei unbeteiligten Kollegen zu rechnen. Trotzdem wurde ein Versuch gemacht – und der scheiterte, weil Abrasimov zwar zuerst akzeptierte, dann jedoch absagte.⁷⁵ Daraufhin regte Kissinger am 23. April an, stattdessen den Bonner Botschafter Falin als Gesprächspartner zu nehmen und Brandts Mitarbeiter Bahr hinzuzuziehen. Auf Dobrynins sofortige Zustimmung hin erörterte er die Sache am nächsten Wochenende mit Bahr. Nach genauer Darlegung des Verhandlungsstands erläuterte er diesem, wie praktische Regelungen unter Außerachtlassung der Grundsatzpositionen zu erreichen seien, und nannte im Detail die Verfahren, auf denen sie – vorbehaltlich Rushs Einverständnis – bei den Vereinbarungen über den Zugang bestehen sollten. Als er Dobrynin informierte, war dieser ohne Weiteres einverstanden.⁷⁶ Daraufhin gab Präsident Nixon Botschafter Rush eine entsprechende Weisung.⁷⁷

Bevor das Bonner Trio Rush, Falin und Bahr am 10. Mai seine Beratungen begann,

72 Catudal, *The Diplomacy*, S. 164. Falls die sowjetische Seite erklärte, das Generalkonsulat begründe ihre besatzungsrechtliche Präsenz in West-Berlin, ließ sich dem entgegenhalten, seine Existenz beruhe auf der Genehmigung seitens der Westmächte und zeige somit, dass West-Berlin keinen Vier-, sondern einen Drei-Mächte-Status habe.

73 Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 156f.

74 Ebd., S. 157; Kirillov – Rževskij, *Važnyj faktor*, S. 35.

75 Abrasimov war – anders als Dobrynin und Falin – ein Mann des Parteiapparats, wo oft die außenpolitischen Vorstellungen von denen im Außenministerium abwichen.

76 Kissinger, *White House Years*, S. 827f.

77 Rush sprach später davon, dass er sich um die Gespräche mit Falin und Abrasimov auf Nixons Weisung hin bemüht habe, siehe Foreword by Ambassador Kenneth Rush, in: Catudal, *The Diplomacy*, S. 19; Catudal, *A Balance Sheet*, S. 27.

änderten sich die politischen Verhältnisse in der DDR. Ulbricht, der Berlin-Zugeständnisse beharrlich abgelehnt und sich im Kreml durch vieles missliebig gemacht hatte,⁷⁸ musste am 3. Mai zurücktreten, nachdem sich Honecker der UdSSR als Nachfolger empfohlen hatte.⁷⁹ Als dieser zwei Wochen später zum Antrittsbesuch nach Moskau kam, erklärte er seine volle Unterstützung für die dortigen Berlin-Entscheidungen.⁸⁰ Im beiderseitigen Kommuniqué vom 18. Mai akzeptierte er die sowjetische Politik generell als „Ausdruck der gemeinsamen Ziele und Interessen“.⁸¹ Auf dem VIII. SED-Parteitag am 16. Juni konnte Brežnev daher erklären: „Die gemeinsamen, abgestimmten Bemühungen der Sowjetunion und der DDR sind darauf gerichtet, dass West-Berlin aufhört, ein Explosionsherd der Spannung und der Krisensituation zu sein, und dass normale Bedingungen für das Leben dieser Stadt und ihrer Bewohner gewährleistet sind – selbstverständlich unter gebührender Berücksichtigung der Interessen und souveränen Rechte der Deutschen Demokratischen Republik.“ Dabei drückte er die Überzeugung aus, dass die Verhandlungen „in das Stadium der Prüfung konkreter Vorschläge über den Inhalt eines möglichen Abkommens übergehen“ würden. Er wisse zwar nicht, wie die andere Seite darüber denke, doch „wir unsererseits sind bereit, Bemühungen zu unternehmen, um diese Sache zum erfolgreichen Abschluss zu bringen und die erzielte Übereinkunft wirksam zu machen und in Leben zu verwandeln.“⁸²

Das Bonner Trio am Knotenpunkt der geheimen Kanäle stand während der folgenden drei Monate in einem wechselseitigen Gedankenaustausch, der entscheidende Bedeutung gewann. Besonders wichtig war, dass es den Amerikanern im Verlauf dieser Gespräche gelang, der sowjetischen Seite klarzumachen, wie vorteilhaft es für sie insgesamt war, wenn sie – analog zur Haltung der Westmächte im Verhältnis zur Bundesrepublik – gegenüber der DDR auf besatzungsrechtliche Souveränitätsvorbehalte bezüglich Berlins und Deutschlands als Ganzem geltend machte. Erst auf dieser Grundlage wurden Vereinbarungen über einen ungehinderten Zugang nach West-Berlin über ostdeutsches Gebiet möglich, der aus westlicher Sicht absolut unerlässlich war.

In der Anfangsphase der Geheimgespräche sah sich Rush dazu veranlasst, dem Druck Bahrs zu widerstehen, als dieser der UdSSR ohne Einwilligung der Verbündeten genaue Vorschläge bezüglich der Prozeduren auf den Zugangswegen und der Bundespräsenz in West-Berlin unterbreiten wollte und verlangte, anschließend sei die Arbeitsgruppe der drei westlichen Besatzungsmächte einzuberufen. Rush erwartete zwar keine Schwierig-

78 Ulbricht hatte deutliche Meinungsverschiedenheiten generell in der Deutschland-Politik zu erkennen gegeben und sich gerühmt, er habe – im Gegensatz zu den führenden Genossen in Moskau – Lenin persönlich gekannt.

79 Melvin Croan, *East Germany. The Soviet Connection*. Beverly Hills – London 1976, S. 28; Gerhard Wettig, *Die Sowjetunion, die DDR und die Deutschland-Frage 1965–1976. Einvernehmen und Konflikt im sozialistischen Lager*. Stuttgart 1977, S. 101–104.

80 Keithly, *Breakthrough*, S. 132.

81 Zitiert nach Pravda, 19.5.1971, in: Catudal, *The Diplomacy*, S. 169.

82 Zitiert nach dem russischen Originaltext: RGANI, F. 80, op. 1, d. 522, S. 18–32, hier: S. 31; [auszugsweise:] Kirillov – Rževskij, *Važnyj faktor*, S. 36.

keiten beim Bemühen um inhaltliches Einvernehmen, wollte aber den Eindruck einer einseitig vorweggenommenen Entscheidung vermeiden. Als er deswegen ablehnte, scheute sich Bahr nicht, ihm in Falins Gegenwart Widerpart zu bieten mit dem Argument, es bedürfe sofortiger Vorschläge. Rush ließ sich dadurch nicht beirren, sondern beharrte auf seinem Nein. Wenig später rief er dann die Bonner Arbeitsgruppe zusammen, um die Vorschläge vor der Erörterung mit der UdSSR mit den Verbündeten zu beraten. Wie erwartet, waren diese mit den ausgearbeiteten Details einverstanden. Man einigte sich auf die Form nicht eines Verhandlungs-, sondern eines Planungspapiers.⁸³

Eine Instruktion aus Washington veranlasste Rush zur Absage eines Gesprächs am 19. Mai, denn Kissinger wollte seine Irritation über die Haltung des sowjetischen Verhandlungsführers bei SALT, Vladimir Semënov, zum Ausdruck bringen. Nachdem dieser nachgegeben hatte, konnte Rush eine Woche später die Unterredungen mit Falin und Bahr fortsetzen. Im Kreml hielt man es für richtig, ebenfalls Unzufriedenheit zu bekunden: Konzessionen, die Falin am 27. und 28. Mai gemacht hatte, wurden am 4. Juni zurückgenommen, jedoch zwei Tage später großteils erneut zugestanden. Während des restlichen Monats suchten die drei Unterhändler die überaus komplexen, weil unterschiedliche rechtliche Bezüge zum Ausdruck bringenden Dokumente so anzuordnen, dass sie zum Schluss ein in sich stimmiges Abkommen bildeten. Bei jedem der Gespräche wurden Vereinbarungen erzielt, die Kissinger dann im Auftrag des Präsidenten prüfte. Die UdSSR suchte vor allem ihre Garantie für den Zugang nach West-Berlin durch einschränkende Zusätze – etwa „im Rahmen ihrer Zuständigkeit“ oder „gemäß den Normen des Völkerrechts“ – abzuschwächen.⁸⁴

Ende Juni wollte Außenminister Gromyko Rush zum hastigen Abschluss des Abkommens veranlassen, indem er das Zustandekommen der für September vorgesehenen Gipfelkonferenz mit den USA (auf der die SALT-Vereinbarung getroffen werden sollte) davon abhängig machte. Damit erreichte er jedoch das Gegenteil. In Washington war man nicht willens, sich unter Druck setzen zu lassen, und als dann die Konferenz ohnehin nicht am geplanten Termin stattfinden konnte, bremste Kissinger – zu Rushs deutlichem Missvergnügen – den Fortgang der dreiseitigen Geheimgespräche, um erst einmal abzuwarten, wie man im Kreml auf die Bekanntgabe der von ihm mit China geknüpften Verbindung reagieren werde. Noch ehe es so weit war, kehrte Falin am 7. Juli aus Moskau zurück mit der Nachricht, Gromyko habe allen im Juni verabredeten Konzessionen zugestimmt. Das erspare es ihm, über dessen Kopf hinweg an Aleksej Kosygin als Vorsitzenden des Ministerrats und an Parteichef Brežnev zu appellieren. Offenkundig war die sowjetische Führung an einer baldigen Berlin-Übereinkunft interessiert. Umso größer war Rushs Unverständnis, als er von Kissinger die Weisung erhielt, die Schlussrunde erst nach dem 15. Juli beginnen zu lassen.⁸⁵

83 Kissinger, *White House Years*, S. 828f.; *Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume XIII, Soviet Union, October 1970 – October 1971*, 210. Editorial Note, <https://52.200.115.76/historicaldocuments/FRUS1969-76v40/compt>.

84 Kissinger, *White House Years*, S. 829.

85 Ebd., S. 829f.

Das wachsende Einvernehmen in den Bonner Geheimgesprächen wirkte sich nur begrenzt auf die Vier-Mächte-Verhandlungen aus, wo zumindest die Botschafter der Briten und Franzosen nichts davon wussten. Zwar verbesserte sich ab Mai die Atmosphäre zusehends, und erstmals erschien Einvernehmen möglich, doch bei vielen Gegensätzen kam man kaum weiter.⁸⁶ Als prozeduraler Fortschritt war zu verbuchen, dass eine Experten-Gruppe in dreitägiger Beratung ein vollständiges Abkommen entwarf. Dieses hatte zwar noch viele weiße Stellen, Klammern mit divergierenden Formulierungen sowie Fußnoten zur Erläuterung von Differenzen, war aber als ordnender Rahmen der Vereinbarungen nützlich. Zur Liste der übereinstimmenden und gegensätzlichen Formulierungen kam noch das Konzept einer dreiteiligen Strukturierung der zu treffenden Übereinkünfte. Dem gaben die Botschafter am 7. Juni ihre Zustimmung. Beim weiteren Bemühen um Klärung der offenen Fragen gab es in Bezug sowohl auf einige besonders schwierige Details als auch auf die zentralen Probleme des Zugangs, der Bundespräsenz und der Außenvertretung unüberwindliche Hindernisse.⁸⁷ Bei diesen beiden letzten Streitpunkten schwächte sich die sowjetische Haltung allmählich ab. Abrasimov erklärte, die UdSSR könnte vielleicht bereit sein, eine Fortdauer der schon bestehenden Behörden und Dienststellen zuzugestehen, hielt aber daran fest, dass Besuche und Telefonate über die Grenze hinweg nur in geringem Umfang zu ermöglichen seien und dass der Transit zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik Sache allein der souveränen DDR sei. Heftiger Streit entbrannte über das geforderte Generalkonsulat in West-Berlin.⁸⁸ Auffallend war, dass Abrasimov immer wieder nachfragte, ob denn die USA das erörterte Abkommen tatsächlich wollten.⁸⁹

Am 15. Juli gab Nixon in einer kurzen Fernsehansprache bekannt, dass Kissinger in seinem Auftrag nach Peking gereist war, um die Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden Ländern sowie seinen Besuch im kommenden Jahr zu vereinbaren.⁹⁰ Wie Bahr aus Bonn nach Washington berichtete, reagierte die sowjetische Seite empört, hielt aber an der Absicht zur Einigung über Berlin fest.⁹¹ Wie man im Kreml dachte, lässt die Antwort auf Brandts privat gestellte Frage nach dem sowjetischen Urteil über China erkennen. Brežnev bekundete abgrundtiefes Misstrauen. Man wisse doch, was die Chinesen für Leute seien: Die erklärten Schwarz für Weiß und umgekehrt, hielten sich an keine Versprechungen und seien „jetzt bereit, sich mit wem auch immer auf antisowjetischer Grundlage zusammenzuschließen“. Während sie „ohne Ende“ ein Geschrei über den amerikanischen Imperialismus und über Nixon als „Hauptimperialisten“ machten, luden sie diesen in aller Stille ein und zeigten, dass es ihnen um Ausrichtung gegen die UdSSR

86 Catudal, *The Diplomacy*, S. 166–169; Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 156f.

87 Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 157–159; RGANI, F. 5, op. 63, d. 622, S. 148f., Bericht Čebrikov an das ZK der KPdSU, 10.6.1971. Foreword by Ambassador Kenneth Rush, in: Catudal, *The Diplomacy*, S. 19f.; Catudal, *A Balance Sheet*, S. 27f.

88 Catudal, *The Diplomacy*, S. 169–171; Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 159.

89 Foreword by Ambassador Kenneth Rush, in: Catudal, *The Diplomacy*, S. 19; Catudal, *A Balance Sheet*, S. 27.

90 Kissinger, *The White House Years*, S. 759f.

91 Ebd., S. 830.

gehe. Man wisse sehr wohl, „auf welcher Grundlage sie die Beziehungen zu den USA zu normalisieren beabsichtigen“ und was von ihrer Versicherung zu halten sei, dass sich der Kontakt zu Washington nicht gegen die Sowjetunion richte. Brežnev gab die Hoffnung zu erkennen, dass die Schwierigkeiten, die sich vor allem aus der amerikanischen Rolle des Beschützers von Taiwan ergaben, die Annäherung hemmen würden. Zugleich bekundete er großes Interesse an der Entspannung mit Westeuropa und einem zumindest auskömmlichen Verhältnis zu den USA.⁹²

Endspurt zum Abkommen

Kissinger brachte von sich aus gegenüber Dobrynin das Gespräch auf die Reise nach Peking und erwartete ungeduldig dessen Antwort auf viele Fragen. Er berichtete, dass ihn Zhou En-lai sehr beeindruckt habe, dass Chinas Kernwaffenrüstung noch weit zurück sei und dass das Potenzial an Nuklearraketen große Mängel aufweise, und äußerte die Ansicht, die chinesische Führung hege größere Sorge wegen Japan als wegen der UdSSR. Seine Versicherung, dass sich die Zusammenarbeit der USA mit China nicht gegen die Sowjetunion richte, wurde von Dobrynin mit Skepsis aufgenommen.⁹³ Nachdem sich Kissinger davon überzeugt hatte, dass man im Kreml nunmehr so schnell wie möglich mit Washington zu einer Übereinkunft über Berlin kommen wolle, gab er Rush das Freizeichen für die Wiederaufnahme der Gespräche. Die sowjetische Seite war ohne Weiteres bereit, bei den noch offenen Fragen nachzugeben: Sie akzeptierte insbesondere, dass die West-Berliner von der Bundesrepublik im Ausland konsularisch vertreten wurden und dass sie bundesdeutsche Reisepässe erhielten. Um der UdSSR die Wahrung ihres Gesichts zu ermöglichen, wurde ihr – per Vereinbarung außerhalb des Abkommens – in den Westsektoren die Errichtung des Generalkonsulats gestattet mit der Gewissheit, dass sich daraus keine Präsenzrechte herleiten ließen. Wie Rush nach Washington meldete, gestand Falin alles Gewünschte zu, während er seinerseits sich nur auf geringe Abstriche von den bundesdeutschen Rechten und Kompetenzen in West-Berlin einließ, die zudem Aspekte betrafen, die – wie namentlich Akte des Bonner Parlaments in der Stadt – noch niemals Wohlwollen aufseiten der Westmächte gefunden hatten.⁹⁴

Als letzte Schwierigkeit war die Aufgabe zu lösen, das Ergebnis der Geheimgespräche in die eigentlich dafür zuständigen Vier-Mächte-Verhandlungen einzubringen, als in diesen noch keine Einigung über wesentliche Probleme zustande gekommen war.⁹⁵ Die ahnungs-

92 RGANI, F. 80, op. 1, d. 570, S. 76–93, hier: S. 86–90, Gespräch Brežnev – Brandt in Oreanda, 18.9.1971.

93 Documents 177–180: Dobrynin to Ministry of Foreign Affairs [in Moscow], 19.7.1971, S. 401–414 [Résumé], nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB233/index.htm.

94 Kissinger, White House Years, S. 830f.

95 Foreword by Ambassador Kenneth Rush, in: Catudal, The Diplomacy, S. 20; Catudal, A Balance Sheet, S. 28; Interview von Botschafter Rush mit der Bild-Zeitung, 9.9.1971, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hg.), Texte zur Deutschlandpolitik, Band 9. Bonn 1972, S. 70–75, hier: S. 71.

losen Botschafter der britischen und französischen Bündnispartner sowie die Außenministerien aller involvierten westlichen Staaten mussten informiert und zum Einverständnis bewogen werden. Zwar entsprachen die ausgehandelten Regelungen zweifellos den gemeinsamen Absichten, doch der Umstand, dass zwei der drei Westmächte an den entscheidenden Verhandlungen nicht beteiligt gewesen waren, hatte außer Informationsdefiziten auch Missmut zur Folge. Daher war, als Rush am 10. August in den Vier-Mächte-Verhandlungen das zusammen mit Falin und Bahr erreichte Resultat vorlegte, noch über eine Woche intensiven Bemühens nötig, bis der Abkommenstext endgültig feststand. Es kam nicht zu substanziellen Änderungen, doch mussten diejenigen Akteure und Institutionen, die an den Vereinbarungen nicht teilgenommen hatten, über Sinn und Zweck vieler Bestimmungen aufgeklärt und durch die Erfüllung von Formulierungswünschen zufriedengestellt werden.⁹⁶

Am 18. August legten die vier Botschafter den Abkommenstext⁹⁷ fest. Es handelte sich um komplizierte Vereinbarungen über Probleme, die zunächst kaum lösbar erschienen waren. Das galt beispielsweise für die sowjetische Forderung, es dürfe nur von „West-Berlin“ oder eventuell auch „Berlin(West)“ die Rede sein, denn Bezugnahmen auf Berlin oder dessen Westsektoren würden den Standpunkt der Gegenseite zum Ausdruck bringen, die ganze Stadt unterliege dem Vier-Mächte-Regime. Das würde bedeuten, dass die „Hauptstadt der DDR“ nicht zu dieser gehöre und dass West-Berlin nicht als „selbständige politische Einheit“ gelten könne. Den USA gelang es in der Endphase, die Bedenken gegen den Begriff Westsektoren zu zerstreuen. Wie die Präambel feststellt, hielten die Botschafter ihre Sitzungen „im amerikanischen Sektor Berlins“ ab, und anschließend ist stets von den Westsektoren die Rede, weil die Westmächte darauf bestanden, West-Berlin als Gebiet auszuweisen, das 1945 als Bestandteil von Groß-Berlin nicht zur Sowjetzone gehört hatte. Der Präambel zufolge trafen die Vier Mächte zudem ihre Vereinbarungen „auf der Grundlage ihrer vierseitigen Rechte und Verantwortlichkeiten und der entsprechenden Vereinbarungen und Beschlüsse aus der Kriegs- und Nachkriegszeit“. Das, so interpretierte Rush den Wortlaut später, sei ein Hinweis darauf, dass sich das Abkommen auf Berlin als Ganzes beziehe und dass die vierseitigen Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf die dortige Region und Deutschland in seiner Gesamtheit fortbestünden.⁹⁸ Dass diese Ausdeutung der westlichen Seite nicht ausgeschlossen wurde, lag vermutlich an der Eile, welche die UdSSR in der Schlussphase an den Tag legte.

96 Kissinger, *White House Years*, S. 831f.; Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 160–163, vertritt im Zusammenhang damit, dass er Kissingers *backchannel*-Aktivitäten geringe Bedeutung beimisst, aufgrund französischer Quellen die Auffassung, erst am 10.–18.8.1971 seien in intensiven Vier-Mächte-Verhandlungen die entscheidenden Vereinbarungen erreicht worden.

97 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), *Das Viermächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971*. Bonn 1971, S. 179–198 (engl. Fassung); *Accord quadripartite sur Berlin* (Berlin, 3 septembre 1971) www.cvce.eu (franz. Fassung); Außenministerien der UdSSR und der DDR (Hg.), *Četýřechstronoe soglašenie po Zapadnomu Berlinu i ego realizacija 1971–1977 gg.* Dokumenty. Moskau 1977, S. 8–22 (russ. Fassung).

98 Foreword by Ambassador Kenneth Rush, in: Catudal, *The Diplomacy*, S. 15f.; Catudal, *A Balance Sheet*, S. 23f.

Die Bestimmungen des Abkommens waren insgesamt ebenso kompliziert wie fein ziseliert und beruhten auf dem Grundgedanken, dass man die unvereinbaren prinzipiellen Gegensätze beiseitelassen müsse, um praktische Regelungen zur Verhinderung akuter Konflikte in den wechselseitigen Beziehungen vereinbaren zu können. Dem dienten drei Kunstgriffe. Erstens suchte man Begriffe wegzulassen, denen gegensätzliche Rechtspositionen zugrunde lagen oder die sich so deuten ließen. Zweitens erhielten die Vereinbarungen eine Struktur, die den gegenseitig übernommenen Verpflichtungen die Form einseitig erklärter, aber vertraglich bindender Festlegungen gab. Damit wollte man Kontroversen über die Interpretation der vereinbarten Texte verhindern und zugleich gewährleisten, dass die Vertragspartner keinen gemeinsamen Zuständigkeiten unterlagen, sondern ihre vertraglichen Zusagen kraft eigener Vollmacht machen konnten. Drittens wurden die Erfordernisse des unbehinderten Zugangs nach West-Berlin und des Anspruchs der DDR, ihre innerstaatlichen Angelegenheiten selbst zu regeln, dadurch in Übereinstimmung gebracht, dass auf der Basis von Vorgaben des Vier-Mächte-Abkommens innerdeutsche Folgeverhandlungen stattfanden, deren Ergebnisse dann durch Unterzeichnung des Schlussprotokolls in Kraft gesetzt wurden. Allen Vertragsparteien blieb es unbenommen, weiter an ihren gegensätzlichen Rechtspositionen festzuhalten. Daher konnte etwa die DDR, obwohl ihr die UdSSR auf besatzungsrechtlicher Basis die Akzeptanz des unbehinderten Zugangsverkehrs über ihr Territorium auferlegt hatte, sich wie zuvor für unbeschränkt souverän erklären.

Die Frage, ob die Vier-Mächte-Rechte unverändert weiter in Geltung seien und ob sie samt dem darauf fußenden Abkommen Berlin als Ganzes oder nur West-Berlin beträfen, blieb in der Präambel offen. Die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte firmierten ohne nähere Erläuterung als Grundlage des Abschlusses der Vereinbarungen. Die Vertragspartner erklärten, sie hätten „unter Berücksichtigung der bestehenden Lage in dem betreffenden Gebiet“ gehandelt, „von dem Wunsch geleitet, zu praktischen Verbesserungen der Lage beizutragen“ sowie „unbeschadet ihrer [differierenden] Rechtspositionen“. In den Allgemeinen Bestimmungen war nochmals von dem „betreffenden Gebiet“ die Rede, weil man keine Verständigung über die Bezeichnung des Vertragsgegenstandes – West- und Ost-Berlin mit ihrem Umland nach westlicher Ansicht oder ausschließlich West-Berlin gemäß sowjetischem Verlangen – erzielt hatte. Die vier Regierungen sicherten sich zu, „ihre individuellen Rechte und Verantwortlichkeiten, die unverändert bleiben, gegenseitig [zu] achten“, und „ungeachtet der Unterschiede in den Rechtsauffassungen die Lage“, wie sie sich (seit Kriegsende) entwickelt habe und im Abkommen definiert worden sei, nicht einseitig zu verändern. Alle diese Formulierungen ließen eine Ausdeutung im Sinne der einen wie der anderen Seite zu und wurden damit unbrauchbar als Argumente im Streit über die – von der UdSSR wie den Westmächten weiter festgehaltenen – gegensätzlichen Grundsatzpositionen.

Der zweite Abkommensteil unter der Überschrift „Bestimmungen, die die Westsektoren Berlins betreffen“, legte die einseitig erklärten, aber vertraglich bindenden Verpflichtungen beider Seiten fest. In den Unterabschnitten A und C sicherte die Regierung

der UdSSR den Westmächten zu, dass der zivile „Transitverkehr“ – so hieß es, um im Interesse der DDR nach außen hin den Anschein zu erwecken, als gehe es nur um einen international üblichen Transit – zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik auf detailliert benannte Weise gemäß ihren Vorstellungen gewährleistet werde. Die Verwendung von Formulierungen, welche die Möglichkeit zu einseitigen Deutungen durch die eine wie andere Seite ausschließen sollten, führte zuweilen zu sehr komplizierten Umschreibungen, die eventuell auch nicht voll zutrafen. So figurieren etwa die Besuche und Reisen von Bewohnern West-Berlins nach Ost-Berlin und in die DDR als „Kommunikationen zwischen den Westsektoren Berlins und Gebieten, die an diese Sektoren grenzen, sowie denjenigen Gebieten der Deutschen Demokratischen Republik, die nicht an diese Sektoren grenzen“. Die Möglichkeiten dazu würden verbessert werden und zu vergleichbaren Bedingungen wie „für andere in diese Gebiete einreisende Personen“ erfolgen. Die Zusagen im Abkommenstext wurden ergänzt durch als Anlagen beigefügte Mitteilungen der UdSSR an die Westmächte, die „nach Konsultationen und in Übereinkunft“ mit der Regierung der DDR die Prozeduren einzeln benannten.

Umgekehrt erklärten die Westmächte gegenüber der UdSSR, worauf sie sich in Bezug auf das Verhältnis der Westsektoren Berlins zur Bundesrepublik festlegten. Die Tatsache, dass der grundsätzliche Charakter der Beziehung – Bindungen oder Verbindungen – unterschiedlich beurteilt wurde, fand ihren Niederschlag in nicht übereinstimmenden Bezeichnungen des englischen und französischen Texts einerseits und der russischen Wiedergabe andererseits. Während mit *ties* bzw. *liens* eine substanzielle Zusammengehörigkeit zum Ausdruck gebracht wird, sind *svjazi* eher technische, jedenfalls unpolitische Kommunikationsstränge. Die im Abkommen enthaltene Aussage, derzufolge die Westsektoren „so wie bisher“ nicht zur Bundesrepublik gehören und nicht von ihr regiert werden, hieß zweierlei. Die Amerikaner hatten den Vertretern der UdSSR in den Geheimgesprächen erläutert, dass die Westmächte der Bundesrepublik niemals Machtbefugnisse in West-Berlin zugestanden hatten und dies auch künftig nicht tun würden. Folglich bestätigte das Vier-Mächte-Abkommen in dieser Hinsicht nur den bereits bestehenden Zustand. Mit der Festlegung, dass sich daran nichts ändern werde, erhielt die Sowjetunion die Gewähr, dass sie keine Übergabe West-Berlins an den westdeutschen Staat zu befürchten hatte.

Dem gemeinsamen Standpunkt der Westmächte und der UdSSR, dass die Bundesrepublik keine Machtbefugnisse in West-Berlin erhalten dürfe, entsprach keine Übereinstimmung bezüglich des Verhältnisses zwischen der Stadt und dem westdeutschen Staat. Der westliche Wortlaut, die Westsektoren seien kein „konstitutiver Teil“ (*constituent part, élément constitutif*) der Bundesrepublik, schränkte das Ausmaß der Nichtzugehörigkeit ein. Dagegen schloss die russische Formulierung, die Westsektoren seien kein „Bestandteil“ (*sostavnaja čast*) der Bundesrepublik, jede Art der Zugehörigkeit aus. Als Vertreter beider deutscher Staaten sich hinterher um eine gemeinsame Übersetzung bemühten, ließen sie diese Differenz ungeklärt: „kein Bestandteil (konstitutiver Teil)“. Weiterhin ergänzten die Westmächte ihre generelle Feststellung im Abkommen, dass sich am bisherigen Status West-Berlins nichts ändern werde, in der als Anlage beigefügten Mitteilung

an die UdSSR „nach Konsultation“ mit Bonn dahingehend, dass alle Verfassungsbestimmungen weiterhin suspendiert blieben, die eine Regierungsgewalt der Bundesrepublik in West-Berlin vorsähen, dass bundesdeutsche Organe keine dazu in Widerspruch stehenden Verfassungs- und Amtsakte dort vornehmen würden und dass die Bundesregierung in den Westsektoren bei den Behörden der drei westlichen Regierungen sowie beim Senat durch eine ständige Verbindungsbehörde vertreten werde.

Die Probleme des zivilen Zugangsverkehrs und der Besuchs- und Reisemöglichkeiten für die West-Berliner machten eine Mitwirkung der DDR bei gleichzeitigem Verzicht der Vier Mächte auf Desavouierung ihrer Souveränität erforderlich. Im Blick darauf fand sich die UdSSR gegenüber den Westmächten dazu bereit, die ostdeutsche Seite zur Einhaltung der von den Vier Mächten vereinbarten Richtlinien und Prozeduren zu veranlassen. Dazu sah sie sich nur deswegen in der Lage, weil sie dabei ihr Gesicht und das der DDR dadurch wahren konnte, dass die diesbezüglichen Vier-Mächte-Beschlüsse als Resultate freier, der UdSSR übermittelter Entscheidungen der DDR firmierten. Daher erhielt auch alles, was das SED-Regime dann in den Folgeverhandlungen mit der Bundesregierung und dem West-Berliner Senat aufgrund einschlägiger Bestimmungen der Vier Mächte konzidierte, den Anschein eigener Willensäußerungen. Als Abrasimov das Abkommen den Ostdeutschen vorstellte, betonte er deshalb, dass in ständigen Gesprächen mit der DDR die Vorschläge an die Westmächte erörtert worden seien, welche „die reale Lage, die Rechte und Interessen der Deutschen Demokratischen Republik berücksichtigten sowie wesentliche praktische Erleichterungen für die Westberliner Bevölkerung vorsahen.“⁹⁹

Nach der Einigung über das Abkommen wollte das State Department, das über die entscheidenden Geheimgespräche nicht informiert worden war, das Ergebnis genau prüfen – ein Verlangen, das der für die Außenpolitik zuständigen Spitzenbehörde kaum verweigert werden konnte, aber die USA gegenüber den Verhandlungspartnern in die missliche Lage bringen würde, dass die erzielten Vereinbarungen nachträglich infrage gestellt wurden. Deswegen waren Nixon und Kissinger auf alle nur mögliche Weise – etwa dadurch, dass sie Bundeskanzler Brandt zu einem Brief veranlassten, der das Abkommen als enorme, dringend erforderliche Errungenschaft bezeichnete – um Verhinderung bemüht. Am 25. August gab Außenminister William Rogers schließlich nach.¹⁰⁰ Nachdem sich die beiden deutschen Staaten auf eine Übersetzung der vereinbarten Texte geeinigt hatten, die sie ihren bevorstehenden Verhandlungen zugrunde legen wollten,¹⁰¹ setzten die vier Botschafter am 3. September 1971 ihre Unterschriften unter das Abkommen.

⁹⁹ Interview mit Abrasimov in der Wochenzeitung „Freie Welt“, 9.9.1971, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hg.), Texte zur Deutschlandpolitik, Band 9. Bonn 1972, S. 76–81, Zitat auf S. 76f.

¹⁰⁰ Kissinger, White House Years, S. 832.

¹⁰¹ Mit Mühe gelang es, sich auf gemeinsame deutsche Übersetzungen zu einigen. Es blieb lediglich strittig, wie das Verhältnis West-Berlins zur Bundesrepublik zu bezeichnen sei. Während die DDR unter Hinweis auf den russischen Begriff *svjazi* auf „Verbindungen“ bestand, berief sich die westdeutsche Seite darauf, dass nur das Wort „Bindungen“ *ties* bzw. *liens* angemessen wiedergebe.

Die UdSSR verzichtete damit auf das ursprünglich angestrebte „umfassende Abkommen“ und akzeptierte stattdessen einen *modus vivendi*, der ihre Grundsatzpositionen – ebenso wie die der Westmächte – beiseite ließ. Als Erfolg verkündete sie, die westliche Seite habe anerkannt, dass West-Berlin ein „verselbständigtes Gebiet inmitten der DDR und kein Bestandteil irgendeines Staates“ sei, denn sie habe wiederholt erklärt, die Stadt sei „weder ein Bundesland noch ein Bestandteil der BRD“ und könne „von ihr nicht regiert werden“. ¹⁰² Demnach war in dieser „Hauptfrage“ der prinzipielle Standpunkt durchgesetzt worden. Davon konnte jedoch keine Rede sein, weil die Sowjetunion weder den Status einer Besatzungsmacht in West-Berlin noch das Recht zur Mitsprache bezüglich dessen Verhältnis zur Bundesrepublik erlangt hatte. Das entscheidende Ergebnis der Verhandlungen war, dass die schwierige Lage der Stadt stabilisiert und erleichtert wurde und dass die UdSSR dabei ihre Mitverantwortung anerkannt und deshalb die DDR zur Übernahme von Verpflichtungen veranlasst hatte.

Unmittelbar anschließend fasste die Regierung in Bonn den Beschluss, mit der DDR die vorgesehenen Verhandlungen über den zivilen Landverkehr zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin aufzunehmen. ¹⁰³ Vor Jahresende lagen die Ergebnisse vor. Das Abkommen über den „Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern“ wurde von den Vertretern der beiden deutschen Staaten am 17. Dezember paraphiert. ¹⁰⁴ Die Vereinbarung über „Erleichterungen und Verbesserungen des Reise- und Besucherverkehrs“ mit dem West-Berliner Senat folgte drei Tage später. ¹⁰⁵ Die Übereinkünfte schlossen Zahlungen an die DDR ein – eine nicht unwesentliche Hilfe für Honeckers Politik, wichtige Konsumgüter zu subventionieren, um damit Sympathien bei der Bevölkerung zu gewinnen. Auch bahnte sich eine Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich an, die schon 1972 in Moskau die Sorge hervorrief, dass die Verbindungen zwischen den Deutschen allzu eng werden könnten. Brežnev verlangte deswegen von der DDR, ihre Beziehungen zur Bundesrepublik dürften nicht über „eine bestimmte Grenze“ hinausgehen. ¹⁰⁶

¹⁰² Abrassimow, Westberlin, S. 111, 91, 107f., 103f.

¹⁰³ Beschluss der Bundesregierung über die Aufnahme von Verhandlungen mit der DDR, 3.9.1971, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Die Berlin-Regelung. Das Viermächte-Abkommen über Berlin und die ergänzenden Vereinbarungen. Bonn 1971, S. 200f.; Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen (Hg.), Texte zur Deutschlandpolitik, Band 8. Bonn 1971, S. 390f.

¹⁰⁴ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Die Berlin-Regelung, S. 13–48.

¹⁰⁵ Ebd., S. 67–93.

¹⁰⁶ RGANI, F. 80, op. 1, d. 553, S. 5–24, hier: S. 10, Gespräch Brežnev – Honecker, 8. und 9.4.1972.

Auseinandersetzung in Bonn

Das Vier-Mächte-Abkommen diene aus der Sicht des Kremls nicht zuletzt auch dem Zweck, die Ratifizierung des Moskauer Vertrags durch die Bundesrepublik zu gewährleisten. Wie Parteichef Brežnev in Oreanda gegenüber Bundeskanzler Brandt äußerte, sollte der „praktische Nutzen (*praktičeskoe blago*)“ der vereinbarten Regelungen die CDU/CSU-Opposition im Bundestag unter Druck setzen, um sie zur Annahme des Vertrags vom August 1970 zu veranlassen. Falls dieser nicht ratifiziert würde, wäre „schwer vorherzusagen, wie die Dinge verlaufen werden“. Auf jeden Fall würden die mit dem vierseitigen Abkommen verbundenen „Vergünstigungen (*ľgoty*)“ erst nach Ratifizierung des Moskauer Vertrags in Kraft treten.¹⁰⁷ Dabei dachte er auch an die Auswirkungen im Kreml: Wenn er und seine Mitstreiter in dieser wichtigen außenpolitischen Angelegenheit Misserfolg hatten, schwächte das ihre Position in der Führung.¹⁰⁸

Das sowjetische Junktim¹⁰⁹ erschien notwendig, weil die CDU/CSU-Fraktion fast durchweg den Moskauer Vertrag ablehnte und durch Übertritte von Koalitionsabgeordneten so sehr an parlamentarischer Stärke gewann, dass die Ratifizierung der Ostverträge möglicherweise von ihr abhing.¹¹⁰ Je näher die Entscheidung rückte, desto mehr verringerte sich die – ohnehin knappe – Mehrheit von SPD und FDP. Als die UdSSR vor den Folgen eines negativen Votums warnte, wies sie darauf hin, dass der Vertrag keineswegs alle ihre Wünsche erfülle, sondern als die nur mit Mühe erreichte Balance der beiderseitigen Interessen anzusehen sei.¹¹¹ Auf dem sowjetischen Gewerkschaftskongress Ende März 1972 erklärte Brežnev, es gehe darum, „sich zwischen einer Politik des Friedens und einer Politik des Krieges zu entscheiden.“¹¹² Zugleich suchte die sowjetische Seite der deutschen Öffentlichkeit die Vorteile der vereinbarten Regelungen vor Augen zu führen. Sie veranlasste deshalb die DDR dazu, die in einer der innerdeutschen Folgevereinbarungen vorgesehenen Reise- und Besuchsmöglichkeiten zeitweilig schon während der Oster- und Pfingsttage zu gewähren.¹¹³

Bevor die Ostverträge zur Entscheidung standen, machten Übertritte aus dem Regierungslager die Unionsparteien zur Mehrheit im Bundestag. Am 27. April beantragte Fraktionschef Rainer Barzel ein konstruktives Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler

107 RGANI, F. 80, op. 1, d. 570, S. 76–93, hier: S. 78, Gespräch Brežnev – Brandt, 17.9.1971.

108 Keworkow, *Der geheime Kanal*, S. 94–100; Valentin Falin, *Politische Erinnerungen*. München 1993, S. 188.

109 Siehe dazu auch Abrassimow, *Westberlin*, S. 108f.

110 Derartige Sorgen hatte es auf sowjetischer Seite schon gegeben, als noch nicht abzusehen war, in welchem Ausmaß sich die Stimmenverhältnisse im Bundestag verändern würden: siehe RGANI, F. 5, op. 62, d. 686, S. 110–122, hier: S. 121, Bericht Falins vom 20.10.1970 (am 22.10.1970 den Mitgliedern des Politbüros zugeleitet).

111 RGANI, F. 3, op. 69, d. 283, S. 1–10, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 29.2.1972; RGANI, F. 80, op. 1, d. 571, S. 49–53, Weisung an Botschafter Falin.

112 Keworkow, *Der geheime Kanal*, S. 107f.

113 RGANI, F. 80, op. 1, d. 571, S. 43–46, Andropov an das ZK der KPdSU, 9.3.1972.

Brandt. Der Versuch scheiterte, obwohl die CDU/CSU inzwischen mehr Abgeordnete hatte als die Koalition. Wie später bekannt wurde, hatte der DDR-Staatssicherheitsdienst zwei Parlamentarier, zu denen er schon vorher Kontakt gehabt hatte, mit je 50.000 DM zur Stimmabgabe für die Regierung veranlasst. In einem weiteren Fall scheint Geld von sozialdemokratischer Seite geflossen zu sein.¹¹⁴ SPD und FDP blieben an der Macht, waren jedoch, wie am nächsten Tag das auf Stimmengleichstand beruhende Scheitern des Haushaltsgesetzes zeigte, von der Bereitschaft der Opposition zur Zusammenarbeit abhängig.¹¹⁵

Die Unionsparteien waren in einer schwierigen Lage. Von der erhofften Neuverhandlung des Moskauer Vertrags, von dem viele eine endgültige Festlegung auf den Zustand der deutschen Teilung befürchteten, konnte nach dem misslungenen Regierungswechsel keine Rede mehr sein. Wenn man sich weiter gegen die Ratifizierung in der vorliegenden Form wandte, bedeutete das den Verzicht auf die Berlin-Regelung und Spannung im Verhältnis zu den Westmächten. Mit einem positiven Votum jedoch ließ man die Fraktionswechsler im Stich, denen man die starke Stellung im Bundestag verdankte. Der einzige Ausweg aus dem Dilemma war, wenn die UdSSR sich dazu bewegen ließ, die – vor allem das westdeutsche Recht auf Vertretung des Wiedervereinigungsstandpunkts betreffenden – Bedenken¹¹⁶ durch die Hinnahme einer zufriedenstellenden Interpretation zu beseitigen. Das erschien möglich, nachdem die UdSSR schon seit Längerem Interesse an guten Kontakten zur Opposition gezeigt¹¹⁷ und durch Entgegenkommen deren Ratifizierungsbereitschaft zu fördern gesucht hatte.¹¹⁸

In den Gesprächen der Regierungs- und Oppositionsparteien über die Ratifizierung der Ostverträge kam die Idee einer gemeinsamen Entschließung auf, um die Fragen zum Moskauer Vertrag zu klären und die UdSSR auf das erzielte Resultat zu verpflichten. Als Barzel den Gedanken aufgriff, wandte man sich an Botschafter Falin. Dieser hatte sich, seinen Erinnerungen zufolge, schon vorher mit den Vorgesetzten in Moskau abgespro-

114 Kai Wambach, Rainer Barzel. Eine Biographie. Paderborn 2019, S. 513–550; Selva – Süß, Staatssicherheit und KSZE-Prozess, S. 45.

115 Andreas Grau, Gegen den Strom. Die Reaktion der CDU/CSU-Opposition auf die Ost- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1973. Düsseldorf 2005, S. 279–298.

116 Die Vorstellungen zur Deutschland-Politik, von denen sich die CDU-Führung leiten ließ, hatte Alois Mertes formuliert, zunächst als Leiter des zuständigen Referats im Auswärtigen Amt und dann als Bevollmächtigter beim Bund für das Land Rheinland-Pfalz, dessen Ministerpräsident Helmut Kohl im Bundesrat der maßgebende Unionspolitiker war. Als Darstellungen seines Standpunkts siehe u. a. Archiv der KAS, ACDP, I-403-129/2 Vermerk VLR I Dr. Mertes, betr. die deutsche und sowjetische Verwendung des Begriffes „Gewaltverzicht“ zur Vorlage bei Herrn Staatssekretär (auf S. 3), 19.11.1970; Memorandum für den Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion aus Anlass der Reise einer Delegation der Deutschen Bischofskonferenz nach Polen vom 11. bis 15. September 1980, in: Günter Buchstab (Hg.), A. Mertes, Der Primat des Politischen. Reden und Aufsätze. Düsseldorf 1994, S. 107f.; Rede zur 79. Generalversammlung des American Jewish Committee in New York, 2.5.1985, in: ebd., S. 191.

117 Nachdem schon seit Längerem Kontakte zu Barzel bestanden, nahm Falin auch zu Helmut Kohl Verbindung auf: Archiv der KAS, ACDP, I-403-192/2, Bl. 1–4, Aufzeichnung Alois Mertes vom 24.3.1972.

118 Grau, Gegen den Strom, S. 190.

chen und war sofort zu „Konsultationen“ bereit. Als Ergebnis, so stellte er klar, komme nur in Betracht, was „nicht in Widerspruch“ zum Vertrag stehe. Er leitete die Vorschläge aus Bonn nach Moskau weiter und übermittelte die Antworten. Von den zehn verlangten Punkten hatten zwei für die CDU/CSU entscheidende Bedeutung: Die deutsche Frage dürfe nicht präjudiziert und dem Friedensvertrag nicht vorgegriffen werden. Dadurch sollte die Option der Wiedervereinigung unzweifelhaft gewahrt bleiben. Wie Falin zunächst versichern zu können glaubte, wurde das im Kreml akzeptiert. Als er sich dessen aber definitiv vergewissern wollte, stieß er gerade bei den zwei besonders wichtigen Punkten auf Bedenken. Die Nachricht machte der wachsenden Tendenz in den Unionsparteien, dem Vertrag nicht länger die Zustimmung zu verweigern, ein abruptes Ende.¹¹⁹

Barzel hielt trotz aller Bedenken aus übergeordneten Erwägungen heraus an einem positiven Votum fest und suchte nach einer Möglichkeit, wie sich das Recht, für die Wiedervereinigung einzutreten, auf andere Weise sicherstellen lasse. Daher ging es ihm jetzt um die sowjetische Bereitschaft, die vom Bundestag einvernehmlich anzunehmende – und den Ansichten der CDU/CSU entsprechende – gemeinsame Erklärung widerspruchslos entgegenzunehmen. Bevor sich der Kreml darauf einließ, gab die Bundesregierung gegenüber Falin die Erklärung ab, die Entschließung beeinträchtige die Rechte und Pflichten des Moskauer Vertrags in keiner Weise. Daraufhin war die sowjetische Führung zur widerspruchslosen Entgegennahme bereit. Das geschah dadurch, dass sich die Bundesregierung die gemeinsame Erklärung zu eigen machte, sie nach Artikel 32 der Wiener Konvention völkerrechtlich der UdSSR mitteilte und von dieser ohne ablehnende Reaktion akzeptiert wurde. Der Vorgang erhielt zusätzliches Gewicht durch Zuleitung der gemeinsamen Erklärung an den Obersten Sowjet, dem sie damit bei dessen Ratifizierung des Moskauer Vertrags vorlag. Das gewährleistete, dass niemand, der „auf dieser verbindlichen Grundlage“ der bundesdeutschen Politik (als die das Plädoyer für die deutsche Einheit damit anerkannt war) dem Hinweis ausgesetzt werden konnte, „sich im Widerspruch zu den Verträgen“ zu befinden.¹²⁰

Die von Falin daraufhin zum Ausdruck gebrachte Bereitschaft der UdSSR, die Bedenken der CDU/CSU zu berücksichtigen, öffnete den Weg zur Übereinkunft. In Gesprächen mit dem Botschafter einigte man sich über strittige Punkte in der gemeinsamen Erklärung des Bundestages. Bezüglich des im Zentrum stehenden Gewaltverzichts hieß es, dass die Verträge von Moskau und Warschau „wichtige Elemente des Modus vivendi“ seien, „den die Bundesrepublik Deutschland mit ihren östlichen Nachbarn herstellen will“. Beim Wiedervereinigungsziel wurde auf die Formulierung „gesamtdeutscher Souverän“ verzichtet. Das Verbot der Grenzänderung galt dem einseitigen Vorgehen. Ein direkter Bezug des Selbstbestimmungsrechts auf das deutsche Volk konnte nicht durchgesetzt werden, doch hieß es, die „Politik der Bundesrepublik Deutschland, die eine fried-

119 Falin, *Politische Erinnerungen*, S. 190–195; Georg S. Schneider, Alois Mertes (1921–1985). *Das außenpolitische Denken und Handeln eines Christlichen Demokraten*. Düsseldorf 2012, S. 169–184; Wambach, Rainer Barzel, S. 551–570.

120 Wambach, Rainer Barzel, S. 571f.

liche Wiederherstellung der nationalen Einheit im europäischen Rahmen“ anstrebe, stehe „nicht in Widerspruch zu den Verträgen“ und diese würden „die Lösung der deutschen Frage nicht präjudizieren“. Auch bedeute die Forderung nach Selbstbestimmungsrecht „keinen Gebiets- oder Grenzänderungsanspruch“; sie war also vertragskonform. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass „die Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes und auf Berlin“ von den Ostverträgen „nicht berührt“ würden, dass die bundesdeutschen Verankerungen im Westen unverändert fortbestünden und dass man fest entschlossen sei, „die Bindungen zwischen Berlin(West) und der Bundesrepublik Deutschland gemäß dem Vier-Mächte-Abkommen und den deutschen Zusatzvereinbarungen aufrechtzuerhalten und fortzuentwickeln.“¹²¹

Den von der UdSSR akzeptierten Text nahm der Bundestag am 17. Mai einstimmig an. Außenminister Scheel übergab Falin die Gemeinsame EntschlieÙung als Stellungnahme der Bundesrepublik, dieser nahm sie ohne Widerspruch entgegen und sagte, er werde sie an seine Regierung weiterleiten. Auch werde man sie dem Obersten Sowjet zur Kenntnis bringen, wenn dieser die Ratifikation vornehme.¹²² Der Kreml weigerte sich zugleich, die Urkunde über die Ratifizierung des Moskauer Vertrags entgegenzunehmen, wenn ihr der „Brief zur deutschen Einheit“ beigefügt würde. Dieser sei ein einseitiges Dokument der BRD und habe mit der parlamentarischen Billigung des Vertrags nichts zu tun. Es liege im gemeinsamen Interesse, künstliche Komplikationen zu vermeiden und den Zeitplan des zusammen mit dem Vier-Mächte-Abkommen in Kraft tretenden Vertrags einzuhalten.¹²³ Die Bereitschaft der UdSSR, den Westdeutschen den Wiedervereinigungsstandpunkt als vertretbare Auslegung zuzugestehen, ließ den Hauptgrund für eine Ablehnung des Moskauer Vertrags hinfällig werden. Barzel irrte jedoch, als er die Hindernisse für ein zustimmendes Votum ausgeräumt sah. Nach langen und heftigen Auseinandersetzungen konnte er lediglich erreichen, dass die meisten Unionsabgeordneten die Verträge passieren lieÙen, indem sie sich der Stimme enthielten. Nur sehr wenige gaben positive oder negative Voten ab.¹²⁴ Nach Annahme des Moskauer Vertrags setzten die vier Botschafter am 3. Juni 1972 mit ihrer Unterschrift unter das Schlussprotokoll das Berlin-Abkommen samt den innerdeutschen Vereinbarungen in Kraft.¹²⁵

121 EntschlieÙungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP zur 2. Beratung und Schlussabstimmung der Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der UdSSR und der VR Polen, 10.5.1972 [Textvereinbarung 7 Tage vor der Abstimmung im Bundestag], in: Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen (Hg.), *Meinungen und Dokumente zur Deutschlandpolitik und zu den Ostverträgen*. Bonn, Juni 1972, S. 427–429.

122 Grau, *Gegen den Strom*, S. 367.

123 RGANI, F. 3, op. 72, d. 510, S. 25, 30, Beschluss des Politbüros des ZK der KPdSU, 30.5.1972; ebd., F. 80, op. 1, d. 571, S. 89, Weisung an den Botschafter in Bonn, 30.5.1972.

124 Grau, *Gegen den Strom*, S. 324–366; Wambach, Rainer Barzel, S. 570–586.

125 Siehe Vier-Mächte-Schlussprotokoll, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Die Berlin-Regelung*, S. 170f.; *Zaključitelnyj četyrěchstoronnij protokol*, 3.6.1972, in: Außenministerien der UdSSR und der DDR, *Četyrěchstoronnee soglašenje*. Dokumenty, S. 8–22; *Agreed Final Protocol*, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Das Viermächte-Abkommen*, S. 191f.; *Erklärungen*

Resumé

Die Politiker im Kreml waren zwar, nicht zuletzt wegen der durch China entstandenen Zwei-Fronten-Situation, um ein entspanntes Verhältnis zum Westen bemüht, meinten aber zunächst, wegen dessen Bedrängnis und Unterlegenheit vor Ort die Bedingungen bei der Lösung der Berlin-Probleme bestimmen zu können. Erst sehr langsam wurde ihnen klar, dass sie es waren, die nachgeben mussten, weil sie aufgrund der – von ihnen nicht vorhergesehenen – Verknüpfung mit ihren vorrangigen außen- und sicherheitspolitischen Zielen, vor allem der Durchsetzung des Moskauer Vertrags und der Einberufung einer Konferenz mit den Staaten beider Bündnisse, unter Druck gerieten. Als Erstes akzeptierten sie die Ausklammerung der grundsätzlichen Rechtsauffassungen, die für die Westmächte vorteilhaft war. Diese ließen zwar ihre prinzipiellen Standpunkte beiseite, doch das wirkte sich ganz anders aus. Als die UdSSR ihre Entspannungspolitik nur noch auf die Vereinbarung praktischer Regelungen ausrichtete, verzichtete sie damit zugleich auf ihre Dominanz in der Berlin-Frage, die sie aufgrund der geostrategischen Verhältnisse als Rechtsstandpunkte formuliert hatte. Dagegen wurden die Westmächte dadurch, dass diesen keine Bedeutung mehr beigelegt wurde, in die Lage versetzt, fortan auf Erleichterung ihrer Berlin-Bedrängnisse zu dringen, ohne dabei auf rechtliche Gegenargumente zu stoßen.

Damit war ein sehr großes Hindernis aus dem Weg geräumt, das der UdSSR bis dahin dazu gedient hatte, Zugeständnisse für unmöglich zu erklären. Daher kamen die entscheidenden Vereinbarungen erst daraufhin zustande. Wie sehr dem Kreml nunmehr unter den veränderten Voraussetzungen am Einvernehmen mit dem Westen gelegen war, zeigte sich nochmals, als in Bonn die Unionsparteien die – durch ein Gegenjunktum mit dem Vier-Mächte-Abkommen verbundene – Ratifizierung des Moskauer Vertrags von der eindeutigen und verbindlichen Feststellung des sowjetischen Partners abhängig machten, dass dieser Vertrag das Recht der Bundesrepublik zum Eintreten für die deutsche Einheit in keiner Weise beeinträchtige. Diese Klarstellung trug wesentlich dazu bei, dass sich der UdSSR 1989/90 von vornherein keine Aussicht bot, mit rechtlichen Argumenten Einspruch gegen die Vereinigung Deutschlands zu erheben.

Die Vereinbarungen der Vier Mächte beruhten darauf, dass die Sowjetunion gegenüber der DDR ihre besatzungsrechtlichen Befugnisse bezüglich Deutschlands als Ganzem und Berlins reaktivierte und ihrer Souveränität durch Vorbehalte Grenzen setzte. Zugleich erlangte die DDR aufgrund der neuen Lage große Vorteile vor allem in ökonomischer und finanzieller Hinsicht. Obwohl ihre Staatlichkeit nunmehr anerkannt war, blieb es beim „innerdeutschen Handel“, der ihr, wovon die anderen RGW-Mitglieder

der Botschafter nach der Unterzeichnung, 3.6.1972, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Die Berlin-Regelung*, S. 188–195; Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hg.), *Texte zur Deutschlandpolitik*, Band 11, Bonn 1973, S. 14–20; Reč' ministra inostrannyh del SSSR A. A. Gromyko pri podpisanii Zaključitel'nogo četyřechstoronnego protokola, 3.6.1972, in: Außenministerien der UdSSR und der DDR, *Četyřechstoronnnee soglašenje. Dokumenty*, S. 83f.

nur träumen konnten, genauso wie den EWG-Ländern den Markt der Bundesrepublik öffnete. Zinslose Überziehungskredite trugen dazu bei, dass sich der Umfang dieses Warenaustauschs, der die begehrten Westdevisen nicht erforderte, aber einbrachte, in den 1970er-Jahren mehr als verzehnfachte. Dazu kamen hohe, im Laufe der Zeit wiederholt gesteigerte Westgeldzahlungen, die pauschal für die Abwicklung des Transitverkehrs und individuell bei den Besuchen und Reisen der West-Berliner fällig wurden. Seit 1975 vereinbarten die zwei Staaten auch Kooperationsprojekte, die der DDR ebenfalls Westgeldeinnahmen verschafften.

Die finanziellen Zuflüsse, bei denen sich die Bundesrepublik oft großzügig zeigte, trugen wesentlich dazu bei, dass SED-Chef Honecker in der Lage war, seinen Kurs der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ einzuleiten. Durch materielle Wohltaten in Form oft hoch subventionierter Güter des Grundbedarfs suchte er die Bevölkerung für das kommunistische Regime zu gewinnen. Dabei ging er davon aus, die bessere Versorgung werde zu höheren Produktionsleistungen führen, sodass langfristig keine vermehrten Kosten entstünden. Da sich dies als Irrtum erwies, gab es stattdessen stetig wachsende Defizite. Zur politischen Belastung wurde, dass die wirtschaftliche Abhängigkeit der DDR vom Zusammenwirken mit der Bundesrepublik und der Begünstigung durch Bonn seit 1975 zusehends Misstrauen und Besorgnis im Kreml hervorrief, zumal die ostdeutsche Führung, die der UdSSR sonst überall Einblick gewährte, diesbezüglich Geheimnisse hatte. Anfang der 1980er-Jahre erreichte die ostdeutsche Verschuldung ein kritisches Ausmaß. Dass die Bundesregierung der DDR mit zwei von ihr garantierten Milliardenkrediten aus der Patsche half, verstärkte die sowjetischen Befürchtungen, ohne dass der Kreml, der selbst vor ungelösten ökonomischen Problemen stand, sich zum Eingreifen imstande sah. Im Herbst 1989 war, wie Honeckers Nachfolger Egon Krenz in Moskau bekennen musste, die DDR faktisch bankrott und damit total auf die rettende Hilfe der Bundesrepublik angewiesen.

Entspannungspolitik unter Brežnev

Die Brežnev-Doktrin und ihre Auswirkungen auf die „Ostpolitik“

Mark Kramer

Die von der Sowjetunion angeführte Invasion in die Tschechoslowakei, die Niederschlagung des „Prager Frühlings“ im August 1968 und die darauffolgende Verkündung der Brežnev-Doktrin hatten weitreichende Folgen für die Bundesrepublik Deutschland und die Durchsetzung ihrer „Ostpolitik“ gegenüber dem Sowjetblock. Die „Ostpolitik“, wie sie sich in Bonn Mitte der 1960er-Jahre unter Kanzler Kurt Georg Kiesinger und Außenminister Willy Brandt herausgebildet hatte, sah direkte Kontaktnahmen mit den osteuropäischen Ländern des Warschauer Paktes ohne Umweg über Moskau vor.¹ Diese Politik erreichte ihren Zenit Anfang 1967, als Rumänien aus der Reihe der Warschauer-Pakt-Länder ausschernte und diplomatische Beziehungen mit der BRD eröffnete, eine Entwicklung, auf die SED-Chef Walter Ulbricht, ein Hardliner, mit Empörung reagierte. Als Reaktion auf die rumänische Entscheidung trafen sich die verbleibenden sechs Mitglieder des Warschauer Paktes im April 1967 in Karlsbad/Karlovy Vary, wo sie sich darauf einigten, mit der Bundesrepublik Deutschland weder diplomatische Bezie-

1 Die Literatur zur Frühphase der „Ostpolitik“ ist enorm. Eine Auswahl, aus der die Vielzahl möglicher Perspektiven ersichtlich wird: N. Piers Ludlow (Hg.), *European Integration and the Cold War: Ostpolitik – Westpolitik, 1965–1973*. New York 2007; Frank Fischer, *Im deutschen Interesse: Die Ostpolitik der SPD von 1969 bis 1989*. Husum 2001; Carole Fink – Bernd Schaefer (Hg.), *Ostpolitik, 1969–1974: European and Global Responses*. New York 2008; Klaus Hildebrand, *Von Erhard zur Großen Koalition: 1963–1969*. Stuttgart 1984; Arne Hofman, *The Emergence of Détente in Europe: Brandt, Kennedy, and the Formation of Ostpolitik*. London 2007; Wolfgang M. A. Schmidt, *Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte: Willy Brandt und die Deutschlandpolitik, 1948–1963*. Wiesbaden 2001; M. E. Sartotte, *Dealing with the Devil: East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969–1973*. Chapel Hill 2001; Julia von Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik: The Making of the Moscow Treaty between West Germany and the USSR*. New York 2008; William E. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*. Cambridge 1978; Thomas F. Banchoff, *The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945–1995*. Ann Arbor 1999, bes. Kap. 4; und Gottfried Niedhart, *Ostpolitik: The Role of the Federal Republic of Germany in the Process of Détente*, in Carole Fink – Philipp Gassert – Detlef Junker (Hg.), *1968: The World Transformed*. New York 1998, S. 173–192.

hungen zu eröffnen noch in den bestehenden Beziehungen wesentliche Verbesserungen vorzunehmen, sollte sich die westdeutsche Regierung nicht offiziell bereit erklären, die unwiderrufliche Existenz von zwei deutschen Staaten anzuerkennen und die Unantastbarkeit der Oder-Neiße-Linie und der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten zu akzeptieren.² Diese Bedingungen standen in vollem Einklang mit Ulbrichts schon lange geäußerten Forderungen.

Im Lauf des nächsten Jahres, während sich Brandt in Verfolgung seiner „Ostpolitik“ um eine umfassende Annäherung an den Sowjetblock bemühte, zeigte sich Ulbricht zunehmend besorgt, andere osteuropäische Länder, besonders Ungarn und die Tschechoslowakei, vielleicht sogar die Sowjetunion selbst, könnten die in Karlsbad/Karlovy Vary eingegangenen Verpflichtungen flexibler verstehen als er selbst.³ Der SED-Chef setzte eine Reihe von Schritten, um allfällige Abweichungen von den Karlsbader Beschlüssen von vornherein unmöglich zu machen. Besondere Sorge bereitete ihm die Tschechoslowakei. Das Land war in seinen Augen durchaus fähig, sich ebenso wie Rumänien selbstständig auf den Weg zu machen. Selbst unter Antonín Novotný, dem Hardliner, der im Dezember 1967 abrupt von seinem Posten als Erster Sekretär der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei (KSC) entfernt worden war, hatte die tschechoslowakische Regierung ihre Zustimmung zur Errichtung einer westdeutschen Handelsmission in Prag gegeben und die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern entwickelten sich rapide in den ersten Monaten des Jahres 1968.⁴ Ende März 1968 erschienen Berichte in der westlichen Presse, denen zufolge sich die Tschechoslowakei mit dem Ersuchen um Gewährung eines hohen Kredits in harter Währung an die westdeutsche Regierung gewandt habe. Das KSC-Aktionsprogramm vom April 1968, ein zu möglichst weiter Verbreitung bestimmtes Dokument, das die in allen Bereichen des öffentlichen Lebens fälligen Reformen auflistete, empfahl der Tschechoslowakei dringend eine „aktivere Europapolitik“ und die „Entwicklung von Beziehungen zu allen Staaten, die für beide Seiten vorteilhaft sind.“⁵ Formulierungen wie diese mussten bei Ulbricht die Alarmglocken schrillen lassen, besonders angesichts der laufenden Verbesserung der westdeutsch-tschechoslowakischen Beziehungen.

2 Die freigegebene, ungekürzte Transkription der Hauptsitzung am 25. April 1967 findet sich in: AAN, KC PZPR XI A/13. Ausschnitte daraus in englischer Übersetzung in Vojtech Mastny – Malcolm Byrne (Hg.), *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact*. Budapest 2005, S. 237–241. Die am Ende der Konferenz abgegebene Erklärung mit dem Titel „Erklärung der europäischen kommunistischen und Arbeiterparteien zur Sicherheit in Europa (Karlovy Vary, 26. April 1967)“ wurde jeweils auf der ersten Seite aller zentralen Medien in den Ländern des Warschauer Paktes veröffentlicht.

3 Siehe W. Ulbrichts handschriftliche Notizen in diesem Sinne in: SAPMO–BA, ZPA, IV 2/201/778.

4 Die Literatur zu diesem Thema ist äußerst umfangreich. Eine der besten Analysen bei Wolfgang Schwarz, *Brüderlich entzweit: Die Beziehungen zwischen der DDR und der ČSSR 1961–1968*. München 2004, und Manfred Wilke, *Die DDR in der Interventionskoalition gegen den „Sozialismus mit menschlichem Antlitz“*, in: Stefan Karner et al. (Hg.), *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Köln et al. 2008, S. 421–446. Noch immer sehr hilfreich: Adolf Müller – Bedřich Utitz, *Deutschland und die Tschechoslowakei: Zwei Nachbarvölker auf dem Weg zur Verständigung*. Freudenstadt 1972.

5 *Akční program Komunistické strany Československa*, in: *Rudé právo*, 10.4.1968, S. 1–6.

Um zu verstehen, warum die Invasion in die Tschechoslowakei und die Verkündung der Brežnev-Doktrin eine Neuausrichtung der „Ostpolitik“ unumgänglich machten, muss dieser Beitrag zunächst einen Überblick über den „Prager Frühling“, die Invasion und die Brežnev-Doktrin bieten. Darauf folgt eine Analyse der Umstände, unter denen die Brežnev-Doktrin Brandt zu einer Änderung seines *modus operandi* zwang, sobald er Bundeskanzler geworden war. Statt, wie zunächst geplant, bilaterale Abkommen mit jedem osteuropäischen Land abzuschließen, ließ Brandt die „Ostpolitik“ zuerst über die Sowjetunion laufen und eröffnete erst dann bilaterale Beziehungen zu den einzelnen Staaten des Ostblocks. Sowjetische Dokumente, die erst vor Kurzem freigegeben worden sind, bestätigen, dass die sowjetische Führung in den 1970er-Jahren die Neuausrichtung der westdeutschen Politik willkommen hieß und darin ein Grunderfordernis für weitreichende Fortschritte im Prozess der Ost-West-Entspannung in Europa und in der Stabilisierung der deutschen Frage sah.

Der „Prager Frühling“

In den ersten acht Monaten des Jahres 1968 fegte über die Tschechoslowakei ein regelrechter Wirbelsturm von Reformen hinweg, der zu einer tiefgreifenden Wiederbelebung des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens im Land führte.⁶ Die Reformen erhielten überwältigenden Zuspruch von der Bevölkerung in der Tschechoslowakei und wurden auch im Ausland begrüßt, wo Beobachter quer durch das politische Spektrum die Hoffnung äußerten, dass der Versuch der Tschechoslowakei, einen „Sozialismus mit menschlichem Antlitz“ zu schaffen (*socialismus s lidskou tváří* – ein Slogan, der mit dem „Prager Frühling“ gleichgesetzt wurde), gelingen möge. Diese Entwicklung verursachte Panik bei den Verbündeten der Tschechoslowakei im Warschauer Pakt, besonders in der Sowjetunion, in Ostdeutschland und Polen. Der „Prager Frühling“ fand ein abruptes Ende im August 1968, als die Sowjetunion und ihre Verbündeten im Ostblock mehrere Hunderttausend Soldaten in die Tschechoslowakei einmarschieren ließen, um die Reformbewegung zu unterdrücken und die orthodox kommunistische Herrschaft wiederherzustellen.

6 Einen ausgezeichneten Überblick über den Stand der Forschung zum „Prager Frühling“ bietet der von Günter Bischof, Stefan Karner und Peter Ruggenthaler herausgegebene Sammelband, *The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia*. Lanham 2011. Meine Ausführungen hier stützen sich teilweise auf meinen eigenen Beitrag *The Prague Spring and the Soviet Invasion in Historical Perspective*, in: ebd., S. 35–58, und auch auf Beiträge anderer Autorinnen und Autoren in diesem Band.

Frühe Entwicklungen

Der „Prager Frühling“ begann mit der Absetzung von Novotný als Erstem Sekretär der KSČ im Dezember 1967 und der Wahl von Alexander Dubček zu seinem Nachfolger Anfang Januar 1968. Leonid Brežnev, der Generalsekretär der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU), hatte nie eine besondere Nähe zu Novotný entwickelt und als er im Dezember 1967 in Prag bemerkt hatte, wie unbeliebt Novotný sich in der KSČ gemacht hatte, signalisierte er sein stillschweigendes Einverständnis mit einem Wechsel an der Führungsspitze. Anfangs war Brežnev zuversichtlich, dass Dubček, der in den 1930er-Jahren in der UdSSR gelebt hatte, sich als verlässlicher Partner der KPdSU erweisen werde. Aber spätestens Anfang März, als weitreichende politische und wirtschaftliche Reformen in der Tschechoslowakei anfangen Wurzeln zu schlagen, wuchs die Sorge in Moskau rapide an.⁷

Im Lauf der ersten Wochen des Jahres 1968 gaben Brežnev und die anderen Mitglieder des Politbüros der KPdSU ihrer Besorgnis gegenüber Dubček in zunächst zurückhaltender Weise Ausdruck, und der tschechoslowakische Führer tat sein Bestes, um ihnen entgegenzukommen. Er unterstützte zwar kühne politische Reformen, suchte dabei aber Entwicklungen hintanzuhalten, die von seinen Nachbarn im Warschauer Pakt als feindlich hätten wahrgenommen werden können. Obwohl er zum Beispiel mit der Abschaffung der Zensur einverstanden war, warnte er die Journalisten und Kommentatoren des Landes davor, die Legitimität der Bündnisse der Tschechoslowakei oder die „Führungsrolle“ der KSČ in der tschechoslowakischen Gesellschaft infrage zu stellen, und suchte Intellektuelle und Dissidenten davon abzuhalten, eine ernstzunehmende Oppositionspartei zu gründen. Dubček hielt an diesen Grundsätzen auch dann noch fest, als der „Prager Frühling“ eine eigene Dynamik entwickelte und sich zusehends seiner Kontrolle entzog.

Trotz Dubčeks Beschwichtigungsversuchen wuchs die Angst der sowjetischen Führung, der „Prager Frühling“ könnte die traditionellen Kanäle des sowjetischen Einflusses auf die Tschechoslowakei völlig blockieren und unbrauchbar machen. Das wachsende Unbehagen in Moskau wurde noch verstärkt durch die Klagen, die in anderen Hauptstädten des Ostblocks laut wurden, besonders in Ost-Berlin und Warschau. Der polnische Kommunistenführer Władysław Gomułka machte von Anfang an gemeinsame Sache mit Walter Ulbricht. Die beiden verband eine strikte Ablehnung des „Prager Frühlings“ und sie waren entschlossen, sich gegen die in ihren Augen „feindlichen, anti-sozialistischen Einflüsse“ zu wehren, die sich jenseits ihrer Grenzen ausbreiteten. Sie hatten Angst, die Entwicklung in der Tschechoslowakei könnte sich als „ansteckend“ erweisen und in ihren eigenen Gesellschaften zu politischer Instabilität führen – eine Aussicht, die durchaus nicht von der Hand zu weisen war, besonders als im März 1968 politische Unruhen Warschau erschütterten und die polnischen Studenten sich von Gomułka los-

7 Ausführliche Dokumentation bei Mark Kramer, *The Kremlin, the Prague Spring, and the Brezhnev Doctrine*, in: Vladimir Tismaneanu (Hg.), *Promises of 1968: Crisis, Illusion, and Utopia*. Budapest 2010, S. 276–362.

sagten, indem sie Spruchbänder hochhielten mit der Aufschrift „Polen wartet auf seinen Dubček“ („Polska czeka na swego Dubczeka“).⁸ Gomułka wies die sowjetische Führung wiederholt warnend darauf hin, dass „reaktionäre Zentren, betrieben und inspiriert von fremden Geheimdiensten“, darauf hinarbeiteten, ihre „subversiven Aktivitäten“ über die Tschechoslowakei hinaus auszudehnen.⁹ Seine Klagen wurden noch heftiger, als tschechoslowakische Studenten im Mai 1968 auf Massenversammlungen die politische Repression in Polen und die antisemitischen Säuberungen anprangerten, die seit 1967 dort stattfanden.

Die Sorgen, die von ostdeutschen und polnischen Führern artikuliert wurden, veranlassten im Verein mit der Beunruhigung, die sich unter hochrangigen Parteikadern in Moskau breit machte, das Politbüro der KPdSU dazu, der „tschechoslowakischen Frage“ eine hohe Priorität einzuräumen. Von Mitte März 1968 an war das Thema stets an der Spitze der Tagesordnung des Politbüros. Brežnev beriet sich laufend mit seinen Genossen im Politbüro und arbeitete zu allen Aspekten der Krise eng mit ihnen zusammen. So stellte er sicher, dass die Verantwortung für das Ergebnis, wie immer dieses aussehen mochte, vom Kollektiv getragen werden musste.

Rapide Reformen, zunehmende sowjetische Verunsicherung

Trotz des zunehmenden Drucks, den sowjetische und osteuropäische Führer auf die Tschechoslowakei ausübten, beharrten Dubček und andere hochrangige Politiker auf ihrem Kurs weitreichender Reformen, besonders auf der Einführung der Pressefreiheit. Sie begründeten dies damit, dass nur eine uneingeschränkte Diskussion die dominante Stellung der KSČ in der tschechoslowakischen Gesellschaft sicherstellen könne. Im Einklang mit diesem Gedanken stieß Dubček einen lebhaften, tabulosen Meinungs austausch innerhalb der KSČ über den zukünftigen Kurs sozialer, politischer und wirtschaftlicher Liberalisierung an. Das Ergebnis dieser Diskussion war die Annahme eines wegweisenden „Aktionsprogramms“ durch das ZK der KSČ Anfang April – ein Dokument, das zum wichtigsten programmatischen Dokument der verbleibenden vier Monate des „Prager Frühlings“ werden sollte.¹⁰

Die Annahme dieses umfassenden Reformprogramms fiel zeitlich zusammen mit der Absetzung oder Versetzung einer großen Zahl prominenter Reformgegner in der KSČ

8 Zu den Auswirkungen der Unruhen in Polen siehe Jerzy Eisler, *Polski rok 1968*. Warschau 2006, bes. S. 224–395. Eislers Buch enthält zusätzlich zu seiner ausführlichen, detaillierten Analyse eine umfangreiche Bibliografie. Siehe auch Jerzy Eisler, *Marzec '68: Geneza – przebieg – konsekwencje*. Warschau 1993; und den Kommentar, den einer der wichtigsten Rivalen von W. Gomułka, sein schließlicher Nachfolger Edward Gierek, abgab, in: Janusz Rolicki (Hg.), *Edward Gierek: Przerwana dekada*. Warschau 1990, S. 46–48.

9 AAN, Arch. KC PZPR, P. 108, T. 7, KC PZPR (Streng geheim), 7.5.1968.

10 Akční program Komunistické strany Československa.

und der tschechoslowakischen Regierung, von denen fast alle vor oder während des Zweiten Weltkriegs eine mehr oder weniger lange Zeit in der Sowjetunion verbracht hatten, und mit der Neubesetzung zahlreicher regionaler und lokaler Parteisekretärposten, deren aktuelle Inhaber noch aus der Novotný-Ära stammten. Die Kombination dieser Maßnahmen wirkte im Frühjahr und Sommer 1968 sehr stark beschleunigend auf das Reformtempo in der Tschechoslowakei, und die öffentliche Unterstützung für die Liberalisierung nahm sehr rasch zu.

Je mehr das Tempo der Reformen in der Tschechoslowakei zunahm und je kühner die Reformvorhaben selbst wurden, desto stärker machte sich in Moskau Irritation breit. Als die Mitglieder des Politbüros der KPdSU Anfang Mai zusammentraten, waren sie sich, wie Brežnev anmerkte, „einig in ihrem Urteil über [das Aktionsprogramm der KSČ]. Es handelt sich dabei eindeutig um ein schädliches Programm, das geeignet ist, der Restauration des Kapitalismus in der Tschechoslowakei den Weg zu ebnen.“¹¹ Was der sowjetischen Führung besonders missfiel, waren die unzensurierten politischen Diskussionen in den tschechoslowakischen Medien und die fortgesetzte Entfernung von deklarierten Gegnern des „Prager Frühlings“ aus ihren Ämtern. Während eines eilends nach Dresden einberufenen Treffens des Warschauer Paktes am 23. März hatten Brežnev und Ulbricht Dubček dafür gerügt, dass er zugeesehen habe, wie „Presse, Radio und Fernsehen der Kontrolle durch die Partei entglitten waren“ und dass viele „loyale und erfahren Kader, die ihre Eignung in Jahren des Kampfes bewiesen hatten“, entlassen wurden.¹² Die Ereignisse der folgenden Wochen verstärkten diese Sorgen zusätzlich und noch immer war kein Ende in Sicht.

Angesichts der sich im Frühjahr 1968 weiter vertiefenden Kluft zwischen der Tschechoslowakei und der Sowjetunion ermächtigte das Politbüro der KPdSU den sowjetischen Verteidigungsminister Marschall Andrej Grečko, mit der Mobilisierung der sowjetischen Streitkräfte in Osteuropa für einen großflächigen militärischen Einsatz zu beginnen.¹³ Diese Entscheidung war der erste Schritt in der Planung der Operation „Donau“, wie der endgültige Codename für die Invasion im August 1968 lautete. Innerhalb des Politbüros bestand allerdings noch keine völlige Einigkeit über die beste Vorgangsweise. Brežnev lehnte es zunächst ab, eine eindeutige Position zu beziehen, und er erlaubte anderen Mitgliedern des Politbüros, ihre eigene Meinung zu einzelnen Aspekten darzulegen, ja, er ermutigte sie sogar dazu. Aus den Protokollen der Sitzungen des Politbüros im Jahr 1968 ist ersichtlich, dass manche Mitglieder – wie Jurij Andropov, Nikolaj Podgornyj und Petro Šelest – konsequent auf einer militärischen Intervention beharrten, während andere,

11 AVP RF, F. 3, op. 45, d. 99, S. 202, Arbeitsniederschrift der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU, wortgetreue Transkription (Streng geheim), 6.5.1968.

12 SAPMO, ZPA, IV 2/201/778, Protokoll des Treffens der Ersten Sekretäre der kommunistischen Parteien Bulgariens, der ČSSR, der DDR, Polens, der Sowjetunion und Ungarns, wortgetreue Transkription (Streng geheim), 23.3.1968.

13 MHKI, Budapest, 5/12/16, Direktive Nr. MO/GOU/1/87567 an K. I. Provalov, Generaloberst der Südlichen Gruppe der Streitkräfte der UdSSR (Streng geheim – nur zur Ansicht), 5.4.1968.

darunter an prominenter Stelle Michail Suslov, sich wesentlich zurückhaltender äußerten.¹⁴ Einige Politbüromitglieder, besonders Aleksej Kosygin, zeigten in der Krise eine schwankende Haltung: Bald gaben sie „extremen Maßnahmen“ (d. h. einer militärischen Intervention) den Vorzug, bald wollten sie eine politische Lösung suchen.

Bei allen Meinungsverschiedenheiten, die es unter den führenden sowjetischen Funktionären gab, standen allerdings taktische Fragen im Vordergrund und weniger strategische Überlegungen oder grundsätzliche Zielsetzungen. Einigkeit bestand bei den Politbüro-Mitgliedern darin, dass der Reformprozess in der Tschechoslowakei die „Er rungenschaften des Sozialismus“ in diesem Land und die „gemeinsamen Interessen des Weltsozialismus“ gefährde. Spätestens gegen Ende des Frühlings 1968 hatte sich bei den meisten die Einschätzung durchgesetzt, dass ein drastisches Einschreiten erforderlich war, um den „Prager Frühling“ zu stoppen. Manche hofften zwar noch immer, die tschechoslowakische Führung werde selbst mit harter Hand durchgreifen, aber die meisten waren bereits zum Schluss gekommen, dass eine Intervention von außen unumgänglich sei.

Die Krise eskaliert

Der Zeitdruck, unter dem die sowjetische Führung zu stehen meinte, nahm im Juni und Juli jäh zu, als klar wurde, dass die reformgesinnten Delegierten auf dem Sonderpartei tag, den die KSČ für September anberaumt hatte, in der Überzahl sein würden. Brežnev und seine Kollegen befürchteten, dass die reformfeindlichen, moskautreuen Funktionäre – die „gesunden Kräfte“ in der KSČ, die noch auf ihrem Posten belassen worden waren – vom Parteitag en masse entlassen werden würden, was die Tschechoslowakei endgültig auf einen „antisozialistischen“ Kurs zu bringen drohte.

Moskaus harte Antwort auf den „Prager Frühling“ wurde mitverursacht von der Angst vor möglichen neuen Weichenstellungen in der tschechoslowakischen Außenpolitik, einschließlich einer neuen Politik gegenüber Westdeutschland, die sich nicht mehr an das Abkommen von Karlsbad/Karlovy Vary gebunden fühlte. Die sich seit Januar überschlagenden Ereignisse hatten in Moskau Zweifel an der Integrität der langfristigen Bindung der Tschechoslowakei an den Warschauer Pakt aufkommen lassen. Zutiefst alarmiert über das Anwachsen „feindlicher“ und „anti-sowjetischer“ Kräfte in Prag befürchtete die sowjetische Führung, die KSČ könnte sich zunehmend bereitfinden, auf Stimmen sowohl von innerhalb als auch außerhalb der Partei zu hören, die dafür plädierten, nationalen Interessen den Vorzug vor internationalen Interessen zu geben. Schon wurde in Moskau die Sorge laut, auch eine grundsätzliche Änderung der tschechoslowakischen Außenpolitik – vielleicht sogar ein Schwenk in Richtung Neutralität à la Jugoslawien oder Österreich oder gar eine Ausrichtung nach Westen – könne nicht mehr ausgeschlossen werden.

¹⁴ Siehe Kramer, *Moscow, the Prague Spring, and the Brezhnev Doctrine*.

Auch wenn man die künftige außenpolitische Orientierung der Tschechoslowakei außer Betracht ließ, so blieben noch immer die innenpolitischen Veränderungen im Land selbst. Die sowjetische Führung war zu dem Schluss gekommen, dass diese für sich genommen schon eine schwere Bedrohung für den Zusammenhalt des kommunistischen Blocks darstellten. Sollte der „Prager Frühling“ andere Länder des Warschauer Paktes, einschließlich der UdSSR, mit Duldung von Dissens, Abschaffung der Zensur, Demokratisierung der Kommunistischen Partei und weitreichenden wirtschaftlichen Reformen „infizieren“, dann könnte dies sehr wohl einen plötzlichen Zusammenbruch des sozialistischen Lagers herbeiführen. Dieses Szenario wurde 1968 bei zahlreichen Gelegenheiten in Sitzungen des Politbüros beschworen.

Diese Überlegungen politischer, ideologischer und militärischer Art verbanden sich allmählich zu der in Moskau von vielen geteilten Ansicht, dass die Entwicklung in der Tschechoslowakei aus dem Ruder laufe. Das Gefühl drohender Gefahr – der „Spontaneität“ und „uneingeschränkten Dezentralisierung“, wie sich Politbüromitglied Viktor Grišin ausdrückte – bestimmte schließlich das Bild, das Moskau sich vom gesamten „Prager Frühling“ machte. Dass Brežnev letztlich zu dem Schluss kam, dass die innenpolitischen Veränderungen in der Tschechoslowakei lebenswichtige sowjetische Interessen bedrohten, war denn auch weniger einer einzelnen Maßnahme geschuldet als vielmehr der kumulativen Wirkung einer Vielzahl von Ereignissen. Die Notwendigkeit, dieser Bedrohung entgegenzutreten, stand Mitte 1968 bereits außer Zweifel. Die einzige Frage, die sich der sowjetischen Führung noch stellte, war, ob – und wann – ein militärisches Eingreifen von außen nötig war.

Im Juli und Anfang August 1968 griff die Sowjetunion zu allen Mitteln, um Druck auf die tschechoslowakische Regierung auszuüben und sie zu zwingen, ihr Liberalisierungsprogramm zurückzunehmen. Die sowjetische Kampagne wurde nach Kräften unterstützt von Ostdeutschland, Polen, Bulgarien und reformfeindlichen Mitgliedern des Präsidiums der KSČ. Letztere suchten die sowjetische Führung konspirativ bei der Wiederherstellung der Orthodoxie zu unterstützen. Brežnev bediente sich einer Vielzahl bilateraler Kanäle, um Dubček und andere hochrangige tschechoslowakische Politiker zum Kampf gegen „antisozialistische“ und „konterrevolutionäre“ Elemente zu drängen; er wandte sich im Geheimen sogar an einige reformfreundliche Kollegen Dubčeks in der Hoffnung, auf diesem Weg einen Kandidaten zu finden, der sich als Ersatz für den KSČ-Führer eignete und bereit war, hart durchzugreifen.¹⁵ Diese Versuche blieben jedoch erfolglos.

15 Siehe das Interview mit Josef Smrkovský in: Nedokončený rozhovor: Mluví Josef Smrkovský, Listy: časopis československé socialistické opozice (Rom), Bd. 4, Nr. 2 (März 1975), S. 17; und das Interview mit Oldřich Černík „Bumerang „Pražskoj vesnoj“, in: Izvestija (Moskau), 21.8.1990, S. 5. Smrkovský und Černík waren beide Mitglieder des Präsidiums der KSČ im Jahr 1968. Smrkovský war auch Präsident des Nationalrats und ein führender Architekt des „Prager Frühlings“; Černík war der tschechoslowakische Premierminister. Petro Šelest vermerkt in seinem Tagebuch einen Vorfall (RGASPI, F. 666, Te. 4, S. 80, Dnevniki P. E. Šelesta), der nahelegt, dass diese Annäherungsversuche bei Smrkovský auf ein positives Echo gestoßen sein könnten, aber eine weitere Bestätigung dafür ist ausgeblieben.

Einmarsch und der Anfang der Besetzung

Mit der Verschärfung der Krise gegen Mitte des Sommers bildete sich in der Debatte im Kreml allmählich ein Konsens heraus. In den Sitzungen am 22. und 26.–27. Juli fassten die Mitglieder des Politbüros den vorläufigen Beschluss, etwa Mitte oder Ende August „extreme Maßnahmen“ zu ergreifen – also mit einem massiven Truppenaufgebot in die Tschechoslowakei einzumarschieren –, sollten sich die Verhältnisse bis dahin nicht grundlegend ändern.¹⁶ Als das Politbüro am 6. August zu einer erweiterten Sitzung zusammentrat, um die Ergebnisse der mit ultimativen Forderungen verknüpften Verhandlungen mit Dubček und anderen Vertretern der tschechoslowakischen Führung, die Ende Juli, Anfang August in Čierna nad Tisou und Bratislava stattgefunden hatten, zu diskutieren, bestand kaum mehr Hoffnung, dass eine Militäraktion abgewendet werden könne.

Während das Politbüro der KPdSU noch beriet, waren die sowjetischen Militärs bereits dabei, die umfangreichen logistischen und militärischen Vorbereitungen des Einmarsches abzuschließen. Die bis zu diesem Zeitpunkt größten Manöver des Warschauer Paktes, die für Anfang August angesetzt worden waren, waren verbunden mit einer Massenmobilisierung sowjetischer und osteuropäischer Reservisten, der Requirierung ziviler Fahrzeuge und Ausrüstungsgegenstände und der Einlagerung von Treibstoff, Munition, Kommunikationsgeräten, Ersatzteilen und medizinischen Versorgungsgütern. In der Ukraine allein wurden mehr als 7.000 zivile Fahrzeuge von der Armee übernommen. Die sowjetischen Oberkommandierenden leiteten auch tschechoslowakische Vorräte an Treibstoff und Munition in das Gebiet der DDR um – angeblich für bevorstehende „Übungen“ des Warschauer Paktes, in Wahrheit, um jede Möglichkeit tschechoslowakischen bewaffneten Widerstands auszuschalten. Ähnlich wurde mit den tschechoslowakischen Truppen und deren Ausrüstung umgegangen: Sie wurden ohne Vorankündigung angeblich für „Manöver“ in Militärstützpunkte im südwestlichen Böhmen verlegt, weit weg von den für den Einmarsch vorgesehenen Routen.

Brežnev telefonierte mit Dubček am 9. August und noch einmal am 13., erhielt jedoch vom tschechoslowakischen Führer keine bindende Zusage, die Reformen zurückzunehmen und energisch gegen „feindliche“ Elemente vorzugehen.¹⁷ Das Gespräch am 13. August verleitete Brežnev noch dazu zur – irrtümlichen – Annahme, Dubček gebe der Sowjetunion grünes Licht für die Anwendung von Waffengewalt. Der Misserfolg dieser allerletzten Kontaktaufnahmen ließ Brežnev offenbar unwiderruflich zu dem Schluss gelangen, dass „von dem gegenwärtigen KSČ-Präsidium nichts mehr zu erwarten ist“ und dass eine militärische Lösung nicht mehr länger aufgeschoben werden könne.¹⁸

16 AVP RF, F. 3, op. 45, d. 99, S. 462, Arbeitsniederschrift der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU, wortgetreue Transkription (Streng geheim), 6.5.1968.

17 ÚSD–SK, Z/S 8, Telefongespräch L. Brežnevs mit A. Dubček, wortgetreue Transkription (Streng geheim), 9.8.1968, und AVP RF, F. 3, op. 91, d. 120, S. 1–18, Telefongespräch L. Brežnevs mit A. Dubček, wortgetreue Transkription (Streng geheim), 13.8.1968.

18 Kramer, *Moscow, the Prague Spring and the Brezhnev Doctrine*.

Nun änderte sich mit einem Schlag die Dynamik der Situation. Am 16.–17. August tagte das Politbüro, um die letzten Schritte, die es gegenüber der Tschechoslowakei zu setzen galt, zu diskutieren. Brežnev und seine Genossen fassten den einstimmigen Beschluss, „der Kommunistischen Partei und dem Volk der Tschechoslowakei durch den Einsatz von Streitkräften [der Sowjetunion und anderer Staaten des Warschauer Paktes] Hilfe und Unterstützung zu leisten“.¹⁹ Kein Mitglied des Politbüros meldete sich mit Zweifeln an der bevorstehenden Militäraktion zu Wort. Bei einem hastig anberaumten Treffen in Moskau teilte Brežnev am nächsten Tag seinen ostdeutschen, polnischen, bulgarischen und ungarischen Genossen den einstimmigen Beschluss des Politbüros der KPdSU mit. Im Gegensatz zu 1956, als sowjetische Truppen die Einzigen waren, die in Ungarn intervenierten, war Brežnev entschlossen, der Intervention von 1968 einen multilateralen Anstrich zu geben. Etwa 70.000 bis 80.000 Kampfsoldaten aus Polen, Bulgarien und Ungarn und eine sehr kleine Verbindungseinheit aus Ostdeutschland nahmen an der Seite der sowjetischen Boden- und Luftstreitkräfte am Einmarsch teil, der um 23:00 Uhr (Moskauer Zeit) in der Nacht des 20. August begann.

Trotz dieses multilateralen Funniers kann die Operation „Donau“ (der Codename der Invasion) kaum als „gemeinsames“ Unternehmen bezeichnet werden. Sowjetische Fallschirmjäger und Spezialeinheiten des Staatssicherheitsdienstes (KGB) bildeten die Speerspitze des Einmarsches. Die sowjetischen Truppen, die zum Einsatz kamen, waren mit ihren zwischen 350.000 und 400.000 Mann ungefähr fünf Mal so groß wie alle Kontingente der osteuropäischen Staaten zusammen. Darüber hinaus stand der Einmarsch durchgängig unter der Kontrolle des sowjetischen Oberkommandos und nicht, wie ursprünglich geplant, unter dem Kommando der jeweils ranghöchsten Offiziere des Warschauer Paktes. Ursprünglich sollte die Operation um Mitternacht in der Nacht vom 20. auf den 21. August beginnen, aber der sowjetische Verteidigungsminister Grečko war nicht bereit, noch länger zuzuwarten, und schlug kurzerhand los.

Innerhalb weniger Stunden hatten die sowjetisch geführten Einheiten die Transport- und Kommunikationsnetzwerke der Tschechoslowakei unter ihrer Kontrolle und umstellten die wichtigsten Gebäude der Partei und des Staates in Prag und in anderen Städten. Sowjetische Truppen besetzten dann systematisch alle übrigen Schlüsselorte und nahmen neue Kommunikations- und Sendestationen in Betrieb. In den frühen Morgenstunden des 21. drangen sowjetische Kommandos der Elitedivision Taman in Begleitung von Spezialeinheiten des KGB und der tschechoslowakischen Staatssicherheitsdienste in das Hauptquartier des Zentralkomitees der KSČ ein und verhafteten Dubček und die anderen Reformer im tschechoslowakischen Präsidium. Premierminister Oldřich Černík war bereits davor in seinem Büro im Regierungsgebäude verhaftet worden. Bis alle führenden Persönlichkeiten der KSČ aus dem Gebäude weggeschafft worden waren, war die gesamte Tschechoslowakei unter sowjetischer militärischer Kontrolle. Der „Prager Frühling“ und sein Versprechen eines „Sozialismus mit einem menschlichen Gesicht“ waren zu Ende.

19 RGANI, F. 3, op. 68, d. 874, S. 26–102, Prot. Nr. 38, Zur Frage der Lage in der Tschechoslowakei (Nr. P 95/1) (Streng geheim), 17.8.1968.

Die Nachwehen

Die militärischen Ergebnisse der Operation „Donau“ mochten noch so eindeutig sein, sie wirkten dennoch hohl. Es war nicht gelungen, den Zustand herbeizuführen, der das unmittelbare politische Ziel der Invasion gewesen war: Das Hauptziel der Sowjetunion war es gewesen, am 20./21. August einen raschen Übergang zu einer moskaufreundlichen „revolutionären Regierung“ zu ermöglichen. Dieses Ziel war unerreichbar, als die „gesunden Kräfte“ im KSČ-Präsidium keine Mehrheit im Land hinter sich versammeln konnten. Auf den massiven gewaltlosen Widerstand reagierte das sowjetische Politbüro mit dem Beschluss, mit Dubček und anderen hochrangigen Vertretern der KSČ, die alle im Morgengrauen des 21. verhaftet worden waren, am 23. August in Verhandlungen einzutreten.

Nach einem viertägigen Gesprächsmarathon einigten sich die beiden Seiten auf die Unterzeichnung des Moskauer Protokolls, das die Rücknahme wesentlicher Elemente des „Prager Frühlings“ zwingend vorsah, aber ebenso den Weg ebnete für die Rückkehr der meisten führenden Reformer, einschließlich Dubčeks. (Der kühnste Reformer, František Kriegel, durfte allerdings nicht auf seinen Posten zurückkehren.) Dass es den meisten Funktionären, die ja das Programm der Liberalisierung ursprünglich initiiert hatten, gestattet wurde, in ihre Ämter zurückzukehren, hatte zur Folge, dass manchen Reformen eine zusätzliche Lebenszeit von einigen wenigen Monaten beschieden war. Bis zu Dubčeks endgültiger Entmachtung im April 1969 blieb für wirtschaftliche und politische Reformen doch noch etwas Spielraum, ungeachtet des ständigen sowjetischen Drucks. Das Ergebnis unterstrich, wie wenig sich mit der geballten sowjetischen Militärmacht erreichen ließ, wenn eine durchsetzbare politische Strategie fehlte.

Das Problem der Sowjetunion war nicht auf die trotzige Stimmung in der tschechoslowakischen Öffentlichkeit beschränkt. Die Berichte sowjetischer Diplomaten bestätigten, dass gegen Ende 1968 sogar die meisten KSČ-Mitglieder den Einmarsch als „äußerst negativ“ bewerteten.²⁰ Die weitverbreitete Wut auf die Sowjetunion und die Ablehnung, die ihr öffentlich entgegenbracht wurde, konnten mit anhaltender Repression und „Normalisierung“ nur scheinbar zum Verschwinden gebracht werden und brodelten unter der Oberfläche weiter. Moskaus Versuch im August 1968, den Zusammenhalt des Ostblocks wiederherzustellen, hatte eine dauerhafte Entfremdung der überwiegenden Mehrheit der Tschechen und Slowaken zur Folge. Es mochte sich aus Brežnevs Sicht zu diesem Zeitpunkt gelohnt haben, diesen Preis zu zahlen, dies stellte aber zugleich sicher, dass es dem tschechoslowakischen Regime nicht gelang, sich auch nur den Anschein einer vom Volk bestätigten Legitimität zu geben, und dass es stattdessen von sowjetischer militärischer Unterstützung abhängig sein werde. Wenn Brežnev je gehofft hatte, dass die „Stabilität“ des Ostblocks anders als durch Zwang (oder durch die Androhung von Zwang) aufrecht-

20 RGANI, F. 5, op. 60, d. 2, S. 46, 64f., Memorandum Nr. 337 (Geheim) an das Zentralkomitee der KPdSU: Informationen über die freundschaftlichen Verbindungen von Gebieten und Städten der Ukrainischen SSR mit Gebieten, Wojwodschaften, Kreisen, Bezirken und Städten sozialistischer Länder im Jahr 1968, 20.12.1968.

erhalten werden könne, dann bezeichnete die Invasion von 1968 das Ende dieser Hoffnungen.

In anderer Hinsicht erreichte die Invasion jedoch schließlich doch noch ihr Ziel. Es gelang der Sowjetunion, die kommunistische Orthodoxie in der Tschechoslowakei von Neuem zu etablieren und den Zusammenhalt des Warschauer Paktes zu festigen, noch dazu mit verhältnismäßig geringen Einbußen sowohl im Inneren als auch international. Die Invasion schuf außerdem einen neuen Rahmen für die sowjetisch-osteuropäischen Beziehungen. Dieser wurde im Herbst 1968 mit der Promulgation der Brežnev-Doktrin nach außen sichtbar. Obwohl die Invasion für die UdSSR mit beträchtlichen Kosten verbunden war, erreichte das Politbüro der KPdSU doch sein Hauptziel: Der Fortbestand des orthodoxen Kommunismus im Block blieb gewahrt und die Ausbreitung der Liberalisierung wurde gestoppt. Zu keinem Zeitpunkt in den folgenden Jahren bezweifelten Brežnev oder seine Berater je die Richtigkeit ihrer Entscheidung, den „Prager Frühling“ niederzuschlagen.

Die Brežnev-Doktrin

Dass es ein neues Rahmenwerk für die sowjetisch-osteuropäischen Beziehungen gab, wurde im September–Oktober 1968 mehr als deutlich, als der im Westen (nicht jedoch in der UdSSR) sogenannten „Brežnev-Doktrin“ der letzte Feinschliff erteilt wurde. Eine Darstellung der Denkweise hinter der Doktrin, die an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig lässt, gab Außenminister Andrej Gromyko zwei Monate vor dem Einmarsch in einer Rede, die er vor dem Obersten Sowjet, dem obersten Legislativorgan der UdSSR, hielt. Für die Sowjetunion, so Gromyko,

„gibt es auf dem Gebiet der Außenpolitik nichts Heiligeres als die Festigung der Gemeinschaft sozialistischer Länder. Die Verteidigung der Errungenschaften und des Zusammenhalts der Staaten, die zur sozialistischen Gemeinschaft gehören, sind unsere heilige Pflicht, der unser Land allen Prüfungen zum Trotz nachkommen wird. [...] Alle, die hoffen, auch nur ein einziges Glied aus der sozialistischen Gemeinschaft herauszubrechen, sind auf dem Holzweg. Die sozialistische Gemeinschaft wird das nie zulassen.“²¹

Gromykos Ansichten fanden nach dem Einmarsch ausführlichen Widerhall in sowjetischen Erklärungen und Leitartikeln. Die „Brežnev-Doktrin“ wurde darin zu einem „grundlegenden Prinzip“ der Beziehungen der kommunistischen Staaten untereinander erhoben.

Die am deutlichsten formulierte Version der Brežnev-Doktrin findet sich in einem Beitrag von Sergej Kovalev unter dem Titel „Souveränität und internationale Pflichten der sozialistischen Länder“ in der „Pravda“ vom 26. September 1968; Kovalev war ein

21 O meždunarodnom položennii i vnešnei politike Sovetskogo Sojuza: Doklad Ministra inostrannyh del SSSR deputata A. A. Gromyko, in: Pravda (Moskau), 28.6.1968, S. 4.

Kommentator, der oft geradezu als ein Sprachrohr des Politbüros der KPdSU fungierte. In dem Beitrag stellte er eine Verbindung her zwischen dem Schicksal jedes einzelnen sozialistischen Landes und dem Schicksal aller anderen, forderte, dass jedes sozialistische Land sich an die Normen des Marxismus-Leninismus in der von Moskau festgelegten Interpretation halte und verwarf mit allem Nachdruck die Vorstellung einer „abstrakten Souveränität“, der er den „Klassenkampf“ entgegenstellte. Sein Artikel legte strenge „Spielregeln“ für die sozialistische Gemeinschaft fest:

„Selbstverständlich haben die Völker der sozialistischen Länder und die kommunistischen Parteien die Freiheit, den Weg der Entwicklung ihres Landes selbst zu bestimmen, ja sie müssen sogar diese Freiheit haben. Die Entscheidungen, die sie treffen, dürfen sich jedoch weder in feindlicher Weise gegen den Sozialismus in ihrem eigenen Land noch gegen die fundamentalen Interessen der anderen sozialistischen Länder richten. [...] Ein sozialistischer Staat, der Teil eines Systems von Staaten ist, die zusammen die sozialistische Gemeinschaft bilden, kann sich von den gemeinsamen Interessen dieser Gemeinschaft nicht lossagen. Die Souveränität einzelner sozialistischer Länder kann nicht gegen die Interessen des globalen Sozialismus und der globalen revolutionären Bewegung ausgespielt werden. [...] Jeder kommunistischen Partei steht es frei, die Prinzipien des Marxismus-Leninismus und des Sozialismus in ihrem eigenen Land anzuwenden, es steht ihr aber nicht frei, von diesen Prinzipien abzuweichen, wenn sie eine kommunistische Partei bleiben will.“²²

Brežnev selbst bekräftigte die nach ihm benannte Doktrin drei Monate nach der Invasion in einer langen Rede, die er auf dem 5. Parteitag der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei hielt. In seiner Rede bekannte Brežnev, die Intervention in der Tschechoslowakei sei „ein außerordentlicher, von der Not diktiert Schritt“ gewesen, gab aber warnend zu bedenken, dass in einem Fall, „wo interne und externe, dem Sozialismus feindliche Kräfte drohen, ein sozialistisches Land zum Kapitalismus zurückzuzerren, dies zu einem Problem und einer Sorge für alle sozialistischen Länder wird.“²³ Dieses Thema wurde dann umgehend zum Rang eines „Grundprinzips“ der Beziehungen zwischen kommunistischen Staaten erhoben, was der Sowjetunion nicht nur das Recht, sondern die „heilige Pflicht“ übertrug, den „sozialistischen Charakter“ aller sozialistischen Staaten zu bewahren.

Die Verlautbarung der Brežnev-Doktrin bedeutete eine Rückkehr zu einem schärferen Ton in den sowjetisch-osteuropäischen Beziehungen und ein neuerliches Abstecken des Ausmaßes, in dem Abweichungen vom sowjetischen Modell des Kommunismus erlaubt waren. Indem die Brežnev-Doktrin Normen des Völkerrechts innerhalb des „übergeordneten Zusammenhangs des Klassenkampfes“ neu definierte und die Interessen der „sozialistischen Gemeinschaft“ an die erste Stelle rückte, gab sie dem Warschauer Pakt in der Tat den Anstrich eines Bündnisses, das stärker von Ideologie bestimmt war,

22 S. Kovalev, *Suverenitet i internacional'nye objazannosti socialističeskich stran*, in: Pravda (Moskau), 26.9.1968, S. 4.

23 Reč' tovarišča L. I. Brežneva, in: Pravda (Moskau), 13.11.1968, S. 2. Den in Klammern gesetzten Kommentaren zufolge quittierten die Delegierten des Parteitags diese und andere Passagen der Rede jeweils mit begeistertem Applaus.

als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen war. Bei der Gründung der Warschauer Vertragsorganisation im Mai 1955 enthielt das Gründungsdokument den Passus, dass es allen Staaten freistehe, dem Bündnis beizutreten, „ungeachtet ihres sozialen und staatlichen Systems“. Die Brežnev-Doktrin setzte diese Klausel weitgehend außer Kraft und schränkte damit den Freiraum ein, der einzelnen Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes für Abweichungen von der sowjetischen Politik offenstand.

Die Promulgation der Doktrin war also bedeutungsvoll insofern, als sie eine Rückkehr zu einem schärferen Ton in den sowjetisch-osteuropäischen Beziehungen signalisierte und das Ausmaß zulässiger Abweichungen vom sowjetischen Modell des Kommunismus absteckte. Außerdem ergab sich aus der Doktrin, dass in Zukunft eine sowjetische Militärintervention nicht notwendig erst dann erfolgte, wenn es darum ging, auf eine bestimmte, bereits erfolgte Entwicklung zu reagieren – wie dies bei der Revolution in Ungarn im Oktober–November 1956 der Fall gewesen war. Diese könne vielmehr auch *präventiv* erfolgen, um unerwünschte Änderungen im Keim zu ersticken. Die Sowjetunion hatte diese präventive militärische Option im Umgang mit Osteuropa zwar schon immer gehabt, aber die Brežnev-Doktrin machte sie erst jetzt explizit. Die sowjetische Regierung, so die neue Diktion, würde nie wieder das Risiko eingehen, „zuzuwarten, bis Kommunisten erschossen und an Laternenpfählen aufgeknüpft werden“, wie im Herbst 1956, ehe sowjetische Truppen entsandt wurden, um „den Vorkämpfern des Sozialismus beizustehen“.²⁴

Die Doktrin hielt überdies fest, dass auch *innenpolitische* Abweichungen vom Kommunismus, selbst wenn diese keine außenpolitischen Neuorientierungen im Gefolge hatten, einen ausreichenden Grund für eine sowjetische Invasion liefern konnten. Überlegungen zur ungarischen Revolution von 1956 hatten Dubček und andere tschechoslowakische Politiker zum Schluss kommen lassen, sie könnten weitreichende innenpolitische Reformen umsetzen, ohne eine sowjetische militärische Intervention zu provozieren, solange sie die Mitgliedschaft der Tschechoslowakei im Warschauer Pakt nicht antasteten und der Partei die Kontrolle über den Reformprozess nicht entzogen wurde.²⁵ Durch die Ereignisse von 1968 und die Verlautbarung der Brežnev-Doktrin wurde klargestellt, dass osteuropäische Innenpolitik sich in Hinkunft orientieren müsse an den „gemeinsamen Naturgesetzen der sozialistischen Entwicklung. Jede Abweichung von diesen Naturgesetzen konnte zu einer Abweichung vom Sozialismus als solchem führen.“²⁶ Für den Fall, dass die Innenpolitik einer beliebigen kommunistischen Partei „entweder dem Sozialismus im betroffenen Land selbst oder den fundamentalen Interessen anderer sozialistischer Länder Schaden zufügte“, habe die UdSSR nicht nur das Recht, sondern die „heilige Pflicht“, im Namen der „sozialistischen Gemeinschaft“ zu intervenieren.²⁷

Zur Rechtfertigung derartiger Aktionen gab die Brežnev-Doktrin einigen Klauseln

24 S. Kovalev, O „mirnoj“ i nemirnoj kontrrevoljucii, in: Pravda (Moskau), 11.9.1968, S. 4.

25 Vgl. A. Dubčeks Kommentare zu diesem Thema in: Leben für die Freiheit. München 1993, S. 213, 243.

26 Reč' tovariša L. I. Brežneva, in: Pravda (Moskau), 13.11.1968, S. 2.

27 Ebd.

des Warschauer Vertrags, auf denen das Bündnis beruhte, neuen Inhalt. Der Vertrag in seiner ursprünglichen Form verpflichtete die Signatarstaaten, „in den Beziehungen innerhalb des Bündnisses auf die Anwendung – oder Androhung – von Gewalt zu verzichten“ und „sich an die Prinzipien wechselseitiger Achtung vor Unabhängigkeit und Souveränität und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zu halten“.²⁸ Die Intervention der sowjetischen Truppen in der Tschechoslowakei und die nachgelieferte Rechtfertigung für die Invasion standen in eklatantem Widerspruch zu diesen Prinzipien. Unmittelbar nach der Invasion gaben führende sowjetische Politiker zu, es habe sich dabei „um den denkbar größten Akt der Einmischung in die inneren Angelegenheiten [der Tschechoslowakei] gehandelt.“²⁹ Im engsten Kreis bekundeten sie auch ihre Absicht, „sich weiter entschieden in die Angelegenheiten der Tschechoslowakei einzumischen und über jeden verfügbaren Kanal Druck auszuüben“, um sicherzustellen, dass alle unerwünschten Reste des „Prager Frühlings“ entfernt werden.

Für den öffentlichen Konsum mussten sich die sowjetischen Beamten jedoch eine Möglichkeit einfallen lassen, zu behaupten, die Invasion stehe in keinem Widerspruch zu den Prinzipien des Vertrags von Warschau. Zu diesem Zweck entdeckten sowjetische Theoretiker den Unterschied zwischen der Version der „Bourgeoisie“ von staatlicher Souveränität und Unabhängigkeit und ihrem auf dem Begriff von „Klasse“ aufbauenden Gegenstück. Sie argumentierten, die Intervention, weit davon entfernt, den Respekt vor Souveränität und Nichteinmischung zu missachten, habe in Wahrheit diesem oberste Priorität eingeräumt, indem sie „die Unabhängigkeit und Souveränität der Tschechoslowakei *als sozialistischer Staat*“ verteidigt habe gegen „die konterrevolutionären Kräfte, die [der Tschechoslowakei] ihre Souveränität rauben wollten“.³⁰ Die „bourgeoisen“ Vorstellungen von Unabhängigkeit und Souveränität waren, so die Argumentation, unzulässig, weil ihnen der „Klasseninhalt“ fehle.

Indem die Brežnev-Doktrin Normen des Völkerrechts nach Maßgabe des „übergeordneten Zusammenhangs des Klassenkampfes“ neu definierte und die Interessen der „sozialistischen Gemeinschaft“ an erste Stelle rückte, trug sie zur Festigung des ideologischen Charakters des Warschauer Paktes bei. Die Gründe, die zur Rechtfertigung angeführt wurden, verengten zusätzlich den Spielraum, den die einzelnen Bündnismitglieder für Abweichungen von der sowjetischen Innen- und Außenpolitik hatten, wie der rumänische Führer Nicolae Ceaușescu nicht versäumte, in seinen Protesten gegen die Invasion zu betonen.

28 Dogovor o družbe, sotrudničestve i vzaimnoj pomošči, in: Pravda (Moskau), 15.5.1955, S. 2, Punkt 9, 1, und 8.

29 RGANI, F. 5, op. 6, d. 776, S. 131f., Einige Bemerkungen zur Frage der Vorbereitung der militärpolitischen Aktion am 21.8.1968, Bericht des Politbüro-Komitees an das Politbüro des ZK der KPdSU (Sonderdossier/Streng geheim) über die Tschechoslowakei, 16.11.1968.

30 A. Sovietov, Sovremennij etap bor'by meždu socializmom i imperializmom, in: Meždunarodnaja žizn', 11/1968, S. 7.

Auswirkungen auf die Ostpolitik

Die westdeutsche „Ostpolitik“ und Ulbrichts tiefsitzende Ablehnung einer Annäherung zwischen Westdeutschland und der Tschechoslowakei spielten eine wichtige Rolle für die Antwort, die der Sowjetblock auf den „Prager Frühling“ gab. Am 17.–18. April 1968 hatte Egon Bahr Prag einen inoffiziellen, geheimen Besuch abgestattet. Bahr war in der Stadt im Auftrag von Willy Brandt, als dessen wichtigster Berater in Fragen der Außenpolitik er sowohl damals fungierte als auch in der Zeit, nachdem Brandt 1969 Bundeskanzler geworden war. Die tschechoslowakischen Führer, die von Ulbricht wiederholt heftig angegriffen worden waren, wussten, dass äußerste Diskretion geboten war, wollten aber trotzdem nicht eine Gelegenheit versäumen, die unter Umständen vielversprechend war. Die SPD war zwar zu diesem Zeitpunkt nur Juniorpartner in einer Koalitionsregierung, es war aber nicht von der Hand zu weisen, dass sich für sie bald die Gelegenheit bieten würde, selbst eine Regierung zu stellen, was dann ja auch tatsächlich der Fall war. Die KSČ-Funktionäre waren der Meinung, dass Kontakte zu Bahr in der gegebenen Situation im Hinblick auf das Verhältnis zu künftigen Regierungen in der Bundesrepublik Deutschland für die Tschechoslowakei nur von Vorteil sein könnten.

Nun stellte sich allerdings bald heraus, dass diese Gespräche zwischen der KSČ und der SPD, die als Ouvertüre gedacht waren, nicht viel weiter als zu einem Abstecken der jeweiligen Positionen zu einer Vielzahl von Fragen führen sollten. Die zwei Seiten konnten sich nicht einmal darauf einigen, offiziell Beziehungen aufzunehmen – ein Schritt, der für die SPD schon durch das Ausgrenzungsgebot der Sozialistischen Internationale mehr als schwierig gewesen wäre. Aber obwohl die konkreten Ergebnisse des Treffens gegen null tendierten, war schon das bloße Faktum bedeutungsvoll, dass es überhaupt zu einem Treffen der beiden Parteien gekommen war. Die Kunde von dem Treffen verbreitete sich sehr rasch und löste bei den anderen Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes – die mittlerweile vorhersehbare Ausnahme war wieder Rumänien – heftige Kritik aus. Ulbricht tadelte die tschechoslowakische Führung besonders scharf: Sie halte sich nicht an die in Karlsbad getroffenen Vereinbarungen. Es war vor allem die Aussicht einer Annäherung zwischen der Tschechoslowakei und Westdeutschland, die dem ostdeutschen Machthaber schwere Sorgen bereitete.³¹ Er hoffte, mit seinem Widerstand gegen den Reformkurs der Tschechoslowakei allfällige Änderungen der Politik Prags gegenüber Bonn hintanhalten und die Krise dazu benützen zu können, Versuche anderer osteuropäischer Staaten, mit der Bundesrepublik diplomatische Beziehungen aufzunehmen, im Keim zu ersticken.³² Selbst die leiseste Andeutung, dass die Tschechoslowakei eine diplomatische Öffnung gegenüber Westdeutschland in Erwägung zog, provozierte Ost-Berlin zu schrillen Beschuldigungen.

Die deutsche Frage, ein besonders sensibles Thema in dieser frühen Phase der „Ostpolitik“, wurde von Ulbricht und anderen nach Kräften gegen den „Prager Frühling“ ausgespielt. Im Juli 1968 veröffentlichte die sowjetische Presse Berichte über einen angeb-

31 Schwarz, *Brüderlich entzweit*.

32 Siehe Ulbrichts handschriftliche Anmerkungen in diesem Sinn in: SAPMO, ZPA, IV 2/201/778.

lichen Geheimplan der USA, der auf einen Umsturz in der Tschechoslowakei ziele, und über die „Entdeckung“ eines geheimen Lagers von „amerikanischen“ Waffen im westlichen Böhmen nahe der deutschen Grenze, die für den Gebrauch von „sudetendeutschen Revanchisten und Reaktionären“ bestimmt gewesen seien.³³ Es ist mittlerweile bekannt, dass diese Waffen in Wahrheit überwiegend ostdeutschen Ursprungs waren und dass sie an der Stelle, wo sie „gefunden“ wurden, von Offizieren des KGB deponiert worden waren. Die „Entdeckung“ nahm damals breiten Raum in der Berichterstattung durch sowjetische und ostdeutsche Medien ein und schien wiederholt in sowjetischen Geheimdokumenten auf, etwa in der mit 20. Juli datierten Protestnote an die tschechoslowakische Regierung. Die Berichterstattung der DDR-Presse über die angeblichen Waffenlager war noch stärker sensationsbetont. Sie wurde hier beträchtlich aufgebauscht durch die Entdeckung „mehrerer“ großer Waffen- und Munitionslager, alle bestimmt für „revanchistische“ Deutsche, „Konterrevolutionäre“ und andere „antisozialistische“ Kräfte, deren Ziel es sei, „die sozialistischen Errungenschaften in der Tschechoslowakei in Frage zu stellen“ und sich der westdeutschen Führung „gefällig zu erweisen“.³⁴

Der hohe Stellenwert, der der deutschen Frage zukam, während sich die Krise zwischen der Tschechoslowakei und ihren Verbündeten im Warschauer Pakt 1968 zuspitzte, drückte sich nicht zuletzt darin aus, dass sich Bonn angesichts der sowjetisch geführten Invasion gezwungen sah, seine „Ostpolitik“ neu auszurichten, um sie der Sowjetunion schmackhafter zu machen. Brandt und Bahr nahmen zwei bedeutsame Änderungen in ihrer „Ostpolitik“ vor. Zum einen hatten in der Zeit vor 1968 die westdeutschen Behörden es vermieden, Vereinbarungen mit dem Ostblock abzuschließen, deren Grundlage eine offizielle Anerkennung der bestehenden politischen Ordnung in Europa war, inklusive der Teilung Deutschlands. Da die Invasion der Tschechoslowakei zeigte, dass Moskau fest entschlossen war, jede Änderung im politischen und territorialen Status quo Osteuropas zu verhindern, kam die westdeutsche Regierung zum Schluss, sie müsse diesem Umstand Rechnung tragen, indem sie ihre eigene Politik gegenüber dieser Region änderte.³⁵ Die neue Version der „Ostpolitik“, mit der faktischen Anerkennung der Ost-West-Teilung, war noch vor der Bildung von Brandts sozialdemokratischer Regierung im Oktober 1969 klar sichtbar und gewann danach sehr rasch an Bedeutung. Der Status quo in Europa wurde ausdrücklich in einer Reihe bilateraler und multilateraler Abkommen zu Deutschland Anfang der 1970er-Jahre und in der Schlussakte von Helsinki 1975 kodifiziert.

Die zweite bedeutende Änderung in der „Ostpolitik“ infolge der Brežnev-Doktrin betraf die Einschätzung westdeutscher Politiker im Hinblick auf den Spielraum für trans-

33 Avantjurišičeskie plany Pentagona i CRU, in: Pravda (Moskau), 19.7.1968, S. 4.

34 Requisiten der Gegenrevolution, in: Neues Deutschland, 21.7.1968, S. 2.

35 Eine weiterführende Diskussion dieses Themas bei James H. Wolfe, West Germany and Czechoslovakia: The Struggle for Reconciliation, in: Orbis, 14/1/Frühjahr 1970, S. 154–179, bes. S. 170–172. Zum Hintergrund der Änderungen in den Kalkulationen der westdeutschen Regierung siehe Arnulf Baring, Machtwechsel: Die Ära Brandt – Scheel. Stuttgart 1982, bes. S. 8–360.

formative Veränderungen in Osteuropa. Als Brandt und Bahr in den frühen 1960er-Jahren ihre „Ostpolitik“ erstmals konzipierten, meinten sie, eine Annäherung zwischen Ost und West und eine Belebung des Austauschs zwischen den beiden Hälften Europas werde einen wünschenswerten Wandel in der kommunistischen Welt ermöglichen. Bahrs Formel „Wandel durch Annäherung“, die der Öffentlichkeit 1963 mit großem medialen Aufwand vorgestellt wurde, basierte auf dem Gedanken, dass äußere Annäherung die beste – vielleicht die einzige – Option darstellte, um in Osteuropa ein günstiges Klima für inneren Wandel zu schaffen und die Repression zu mildern.³⁶ Brandt argumentierte ganz ähnlich: Eine Ausweitung der Kontakte und des Austauschs zwischen Ost und West könnte allmählich zu einer „Transformation der anderen Seite“ führen.³⁷ Weder Brandt noch Bahr äußerten sich je im Detail, wie die Mechanismen, die ihnen vorschwebten, zu diesen begrüßenswerten Ergebnissen führen sollten, aber ihre ursprüngliche Version der „Ostpolitik“ enthielt die deutliche Hoffnung auf „Transformation“, nicht unähnlich der Vision mancher osteuropäischer Aktivisten, einen demokratischen „Dritten Weg“ zwischen Kapitalismus und Kommunismus zu bahnen. Statt anzuerkennen, dass das Bemühen, die Spannungen zwischen Ost und West zu reduzieren, und das Bemühen, Menschenrechte und Demokratisierung zu fördern, sich gegenseitig ausschlossen, beharrte die westdeutsche Führung zunächst darauf, für sie sei beides zugleich möglich.

In seinen frühen Stadien schien der „Prager Frühling“ der Vision von Brandt und Bahr recht zu geben. Als die Krise sich verdichtete und besonders nach der sowjetischen Invasion der Tschechoslowakei und der Promulgation der Brežnev-Doktrin erschien diese Vision jedoch überwiegend als Wunschdenken. Die Sowjetunion hatte unmissverständlich bedeutet, sie habe nicht vor, tatenlos zuzusehen, wie ein Mitgliedsstaat des Warschauer Paktes einen transformativen Wandel durchlaufe, der „entweder dem Sozialismus im betroffenen Land selbst oder den fundamentalen Interessen anderer sozialistischer Länder Schaden zufügte“. Alle Staaten des sowjetischen Blocks mussten sich an die von Moskau gezogenen Grenzen halten. Wenn die Bonner Führung Annäherung wollte, dann musste sie sich von ihren Versuchen verabschieden, in den Staaten des Warschauer Paktes eine liberale Transformation zu fördern und sich darüber hinaus mit der unbeschränkten Fortdauer kommunistischer Diktaturen in Mittel- und Osteuropa abfinden. Diese drastische Neuorientierung der „Ostpolitik“ wurde zwar nie offiziell bestätigt, in der Praxis aber wurde sie zur Leitlinie der „Ostpolitik“. Frieden und Annäherung wurde Vorrang eingeräumt gegenüber der Demokratisierung und den Menschenrechten. Die politischen Entscheidungsträger konnten nicht mehr in Abrede stellen, dass „Ostpolitik“ mit belastenden Kompromissen verbunden war.

In zweifacher, folgenreicher Hinsicht setzte sich also die Sowjetunion mit ihrem Anliegen durch, den Westen durch die Invasion von 1968 und die Promulgation der Brežnev-Doktrin zur De-facto-Akzeptanz ihrer „Spielregeln“ in Osteuropa zu bewegen.

36 Vgl. E. Bahrs Rede, die er am 15.7.1963 in Tutzing hielt, in: DzD, Reihe IV, Bd. 9, S. 575.

37 Vgl. die Reden, die W. Brandt 1962 an der Harvard Universität und am 15.7.1963 in Tutzing hielt, in: DzD, Reihe IV, Bd. 9, S. 567.

Die „Ostpolitik“ wurde entsprechend umgestaltet, um diesen Regeln zu gehorchen, nicht um sie zu ändern. Der Versuch der Bundesrepublik, „eine Transformation der anderen Seite“ anzustoßen, blieb dabei auf der Strecke.

Die sowjetische Führung war sich sehr wohl bewusst, dass ihre Niederschlagung des „Prager Frühlings“ und die Proklamation der Brežnev-Doktrin die westdeutsche Regierung gezwungen hatten, sich zu einer neuen Version der „Ostpolitik“ durchzuringen – eine Version, die sehr viel mehr nach Moskaus Geschmack war. Ende Oktober 1968 übermittelte Aleksandr Bondarenko, ein hochrangiger Diplomat an der sowjetischen Botschaft in Bonn, ein umfassendes Memorandum an das sowjetische Außenministerium, in dem er über „Reaktionen in der BRD auf die Ereignisse in der Tschechoslowakei“ berichtete.³⁸ Bondarenko betonte, dass die „Regierung der BRD in ihren offiziellen Aussagen entschieden Zurückhaltung geübt hat“; Bundeskanzler Kiesinger „hat besondere Sorgfalt walten lassen bei allem, was er in den Unterredungen mit dem sowjetischen Botschafter am 21. August und 2. September gesagt hat; er hat sogar stillschweigend durchblicken lassen, dass es eine gewisse Berechtigung für die Aktion der fünf Länder gab“. Der sowjetische Diplomat berichtete, Kiesinger habe gesagt, er und andere Politiker seien „sich der Tatsache bewusst, dass [...] die Sowjetunion lebenswichtige Interessen hat, die sie verteidigen muss“. Kiesinger, so Bondarenko, habe versichert, niemand in der westdeutschen Regierung sei so „dumm“, „zu versuchen, Risse im Warschauer Pakt zu provozieren“. Sollte Moskau eine signifikante Liberalisierung als Bedrohung für den Zusammenhalt des Warschauer Paktes ansehen, dann musste Bonn jeden Anschein vermeiden, diese liberalisierenden Tendenzen fördern zu wollen.

Bondarenko behauptete, die Schnelligkeit und überwältigende Wucht der sowjetischen Invasion hätten auf die Bundesrepublik einschüchternd gewirkt und sie dazu gebracht, dass sie sich mehr denn je davor hütete, Taten zu setzen, die von der UdSSR als Provokation aufgefasst werden konnten. „Westdeutsche Regierungskreise“, behauptete er, „zeigen sich ernsthaft betroffen darüber, dass der Warschauer Pakt im Fall der Tschechoslowakei ein hohes Maß an Organisation und die Fähigkeit bewies, erfolgreiche militärische Operationen äußerst rasch und in großem strategischen Maßstab zu unternehmen – einem Maßstab, dem nach Bonns Einschätzung das Oberkommando der NATO gegenwärtig nichts Vergleichbares an die Seite stellen kann.“ Diese eindrucksvollen militärischen Ergebnisse und die wiederholt von der Sowjetunion „an die BRD ausgesprochenen Warnungen, sich nicht in die inneren Angelegenheiten der sozialistischen Länder einzumischen“, hätten dem „gefährlichen revanchistischen und militaristischen Kurs der [westdeutschen] Politik ein Ende gesetzt“ und die BRD gezwungen, sich den sowjetischen Wünschen zu fügen. Bondarenko behauptete, maßgebliche Figuren in Bonn hätten sogar schon damit begonnen, „dem Recht der Sowjetunion, die sozialistische Gemeinschaft gegen die Übergriffe imperialistischer Staaten zu verteidigen, das Wort zu reden“.

38 RGANI, F. 5, op. 60, d. 475, S. 88–103, Über die Reaktion in der BRD auf die Ereignisse in der Tschechoslowakei: Informationsbericht, Memorandum No. 191 (Geheim) von A. Bondarenko, 28.10.1968. Alle Zitate hier und in den nächsten fünf Absätzen stammen aus diesem Dokument.

Zum Thema „Neue Ostpolitik“ meinte Bondarenko, westdeutsche Funktionäre seien „sich bewusst, dass der Einmarsch der Streitkräfte des Bündnisses in die Tschechoslowakei einen schweren Rückschlag für die Pläne der BRD bedeutet, Spaltungen unter den sozialistischen Ländern zu fördern und diese der Sowjetunion zu entfremden und die DDR zu isolieren“. Die „Neue Ostpolitik“ werde allen weiteren Anstrengungen, diese Ziele zu verfolgen, eine „scharfe Absage erteilen“, ungeachtet allfälliger Versuche der westdeutschen Regierung, „ihre Neue Ostpolitik so neu auszurichten, dass eine Unterscheidung zwischen den Ländern [des Warschauer Paktes] getroffen wird je nach dem Ausmaß ihrer ‚Unabhängigkeit‘ von der Sowjetunion.“ Mochte die westdeutsche Führung auch hoffen, wie Bondarenko ausführte, dass „die Sowjetunion Schwierigkeiten haben wird, mit der in der Neuen Ostpolitik verkörpertten Flexibilität fertig zu werden“, so lasse doch die neue Sicherheitsumgebung in Europa Bonn letztlich keine andere Option als seine gesamte Politik nach Moskaus Präferenzen auszurichten.

Selbst wenn die Situation sich insgesamt verbessere, wie Bondarenko meinte, dürfe die Sowjetunion nicht aufhören, unablässig Druck auf die westdeutschen Behörden ausüben, um sicherzustellen, dass es keine Rückkehr zur alten Version der „Ostpolitik“ gab. Er prangerte die „Propagandamaschine“ der BRD an – ein Ausdruck, der offenbar auf die Medien gemünzt war, die sich allerdings zum großen Teil außerhalb der Einflussphäre der Regierung befanden; sie „verunglimpften und diffamierten die Sowjetunion in ihrer Rolle als sozialistische Großmacht und stellten sie als ‚Aggressor‘ hin, der ‚die Freiheit [des tschechoslowakischen Volkes] ausgelöscht habe““. Auch behauptete er, dass die westdeutschen Medien „dem tschechoslowakischen konterrevolutionären Untergrund direkte Ratschläge geben, mit welchen antisozialistischen Aktivitäten sich die größte Wirkung erzielen lässt“, und dass sie „den tschechoslowakischen Konterrevolutionären Rückzugsorte auf dem Territorium der BRD bieten“, damit sie „ungestört eine breit angelegte Kampagne antisowjetischer und antikommunistischer Protestaktionen entfalten“ konnten.

Um sicherzustellen, dass die Dinge sich in die richtige Richtung bewegten, schlug Bondarenko eine Reihe dringender Maßnahmen vor. „Regelmäßige Treffen [...] würden es [der UdSSR] ermöglichen, sich ein Bild von den Ansichten zur [deutschen] Frage in den sozialistischen Ländern zu machen und den Ländern [des Warschauer Paktes] helfen, ihre Aktionen gegenüber der BRD eng miteinander zu koordinieren“. Insbesondere sollten die Länder des sowjetischen Blocks eine „gemeinsame Erklärung zur sogenannten Neuen Ostpolitik der BRD abgeben“ – eine Erklärung, die „den heuchlerischen Charakter“ von Bonns früherer Vorgangsweise entlarven und deutlich machen würde, wie dadurch „die Stabilität in Europa untergraben wurde.“ Die Sowjetunion und ihre Verbündeten müssten energisch gegen jede Fassung der „Neuen Ostpolitik“ auftreten, die das Ziel habe, „ein ‚Recht‘ zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten der sozialistischen Länder zu kodifizieren und durchzusetzen und zu versuchen, die DDR aus dem sozialistischen Lager wegzuzerren“.³⁹

39 L. Brežnev hatte bei einer Sitzung des Politbüros wenige Tage nach der Invasion ganz Ähnliches gesagt. Siehe AVP RF, F. 3, op. 45, d. 99, S. 484–491, Arbeitsniederschrift der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU, wortgetreue Transkription (Streng geheim), 25.8.1968.

Resumé

Obwohl Bondarenko sein Memorandum zu einem Zeitpunkt verfasste, als die Bundesrepublik eben erst begonnen hatte, ihre Haltung zum Sowjetblock neu zu konzipieren, erkannte er in aller Deutlichkeit, dass die sowjetische Invasion der Tschechoslowakei und die darauffolgende Verkündung der Brežnev-Doktrin dauerhafte Auswirkungen auf die westdeutsche Außenpolitik haben werde. Nachdem Brandt im Oktober 1969 Bundeskanzler geworden war, identifizierte die SPD sich zunehmend mit der Aufrechterhaltung des politisch-territorialen Status quo in Europa, was das geteilte Deutschland zum Herzstück des geteilten Kontinents machte. Brandt und Bahr konnten sich zwar nach wie vor sagen, dass ihr Ziel die deutsche Wiedervereinigung sei. Bahr zum Beispiel schrieb im September 1969 an Brandt, dass „das Hauptziel der sowjetischen Europapolitik [...] die Legalisierung des Status quo [ist]. Das Hauptziel unserer Politik ist die Überwindung des Status quo“ – eines fernen Tages. In Wahrheit jedoch gaben sie sich letztlich mit einer Stärkung des Status quo zufrieden, schon aus Angst, dass jede andere Vorgangsweise den Fortschritt in der Ost-West-Entspannung hemmen könnte, die für sie zu einem alles andere überragenden Ziel geworden war.⁴⁰

Diese Neuorientierung wurde am stärksten deutlich, als führende SPD-Politiker auf die Aktivitäten von Menschenrechtsaktivisten und Dissidenten in der UdSSR und in Osteuropa mit Bestürzung reagierten, da sie fürchteten, die Forderungen der Dissidenten nach mehr Freiheit könnten die Ost-West-Beziehungen destabilisieren. Nach der Verhängung des Kriegsrechts im Dezember 1981 durch das polnische kommunistische Regime unter General Wojciech Jaruzelski mit dem Ziel, die Massenbewegung *Solidarność* zu vernichten, erklärte Egon Bahr der ostdeutschen Führung, er heiße das Durchgreifen mit harter Hand willkommen und sehe darin die einzige Möglichkeit, stabile Verhältnisse wiederherzustellen, um den eingeschlagenen Kurs der Entspannung weiter verfolgen zu können.⁴¹ „Der Weltfrieden“, erklärte er, „ist wichtiger als Polen.“⁴² Brandt teilte diese Sicht in allen Äußerungen, die er in der Öffentlichkeit tätigte, angefangen von einer Wortmeldung am 18. Dezember 1981, sechs Tage nachdem *Solidarność*-Aktivisten zu Beginn der Kriegsrechts-Operationen en masse verhaftet worden waren. Es wurde allseits mit Aufmerksamkeit registriert, wie Brandt in seiner Rolle als Sprecher der Sozialistischen Internationale jede Kritik an der vom polnischen Regime verfügte Verhängung des Kriegsrechts vermissen ließ und stattdessen für „Zurückhaltung auf Seiten der *Solidarność*“ plädierte, gerade so, als sei *Solidarność* für die Entsendung von Zehntau-

40 Memorandum von E. Bahr an W. Brandt (Geheim), 18.9.1969, in: AAPD, 1969. München 2000, S. 1040.

41 Vgl. die freigegebenen Dokumente in: Michael Kubina – Manfred Wilke (Hg.), „Hart und kompromisslos durchgreifen“: Die SED contra Polen – Geheimakten der SED Führung über die Unterdrückung der polnischen Demokratiebewegung. Berlin 1995.

42 Zit. n. Michael Dobbs, Poland: Was Martial Law Inevitable?, in: The Washington Post, 26.12.1981, S. A3.

senden Soldaten und Bereitschaftspolizei verantwortlich, um auf den Straßen die militärische Ordnung herzustellen. Brandts Erklärung wurde nahezu unverändert vom SPD-Präsidium übernommen und erhielt warmen Beifall von der unbeirrbar prosovjetschen Kommunistischen Partei Frankreichs. Einige Wochen später veröffentlichte Brandt einen Artikel, in dem er argumentierte, die Unterdrückung von *Solidarność* sei „unumgänglich“ gewesen, um Raum zur „Vertiefung der Entspannung“ zu schaffen, eine Position, die sich passgenau mit den Ansichten der Sowjetunion deckte.⁴³

Dass die führenden Proponenten der „Ostpolitik“ sich spätestens Anfang der 1980er-Jahre so sehr auf Stabilität und auf die Fortführung der Entspannung festgelegt hatten, selbst wenn der Preis, der darauf stand, die größte pro-demokratische Bewegung der Welt war, ist ein Zeichen dafür, wie weit sich die „Ostpolitik“ von ihrer ursprünglichen Konzeption entfernt hatte.⁴⁴ Unter den verschiedenen Faktoren, die diese Neuorientierung verursachten, waren die sowjetische Invasion der Tschechoslowakei und die Brežnev-Doktrin die wirkungsvollsten. Die Invasion etablierte eine neue politisch-militärische Gleichung für Europa zu Bedingungen, die von Moskau vorgegeben wurden. Diese ließen keinen Spielraum mehr für die „Transformation“, die Brandt und Bahr ursprünglich hatten bewirken wollen. Die Architekten der Neuen Ostpolitik mussten erkennen, dass sie nur etwas erreichen konnten, wenn sie sich mit der UdSSR arrangierten. Zunächst war dieses Arrangement pragmatisch motiviert, aber mit der Zeit sahen viele Politiker in der Bundesrepublik, allen voran Brandt und Bahr, die Ost-West-Entspannung als das eigentliche Ziel. Dass sie sich diesem Ziel verpflichtet fühlten, hatte zur Folge, dass sie alles ablehnten, was die Entspannung potenziell gefährdete. Schließlich trugen sie ihren Teil dazu bei, dass die politische Ordnung in Europa, die zu überwinden sie angetreten waren, bestätigt wurde – die Teilung des Kontinents und die repressiven Diktaturen im Osten.

43 Diese und andere Kommentare von W. Brandt und E. Bahr zitiert nach einem freigegebenen U.S. Central Intelligence Agency (CIA)-Memorandum vom März 1982 mit dem Titel „Moscow’s Allies: Socialist International Position on Poland“, in: CIA Electronic Reading Room (<https://www.cia.gov/library/readingroom/home>), eine Online-Ressource mit Millionen Seiten ursprünglich streng geheimer CIA-Dokumente. Vgl. auch John Vinocur, *Germany’s Reasons for Immobility on Poland*, in: *The New York Times*, 3.1.1981, Teil 4, S. 2.

44 Eine durchwegs sarkastische, aber dennoch überzeugende Kritik an der Neuausrichtung des politischen Kurses bei Timothy Garton Ash, *In Europe’s Name: Germany and the Divided Continent*. New York 1994.

Die Sowjetunion, China und die Entspannungspolitik

Sergey Radchenko

In unmittelbarer Nähe des chinesischen Ufers des Ussuri, jenem Fluss, der die Grenze zwischen Russland und China bildet und von diesem Umstand abgesehen wenig Bemerkenswertes bietet, befindet sich eine kleine unbewohnte Insel, die an dieser Stelle den Verlauf der vormals umstrittenen Grenze im Fernen Osten bezeichnet. Während des turbulenten Frühlings im Jahr 1969 wurde diese kleine Insel – im Russischen heißt sie Damanskii, im Chinesischen Zhenbao Dao – zum Schauplatz eines epochemachenden Zusammenstoßes. Hier legten am 2. März die Chinesen einen Hinterhalt und töteten 31 sowjetische Grenzsoldaten. Die Kämpfe flauten zunächst ab, flammten dann aber zwei Wochen später erneut auf. Auf sowjetischer Seite wurden Panzer eingesetzt und die neuen BM-21 Grad Raketen. Die chinesischen Stellungen wurden massiv beschossen, mit dem Ergebnis, dass – nach sowjetischer Schätzung – etwa tausend chinesische Soldaten ums Leben kamen. Nach mehreren Monaten eines von gelegentlichen Feuerwechseln unterbrochenen Stillstands kam es am 13. August zu einem neuerlichen Ausbruch von Feindseligkeiten, diesmal im westlichen Abschnitt der schwer militarisierten chinesisch-sowjetischen Grenze, denen 21 chinesische und zwei sowjetische Soldaten zum Opfer fielen.¹ Die Spannungen, die im Verlauf eines Jahrzehnts ständig zugenommen hatten, drohten China und die Sowjetunion in einen totalen Krieg zu stürzen.

Dieser Beitrag zeichnet die Spannungen mit China nach, die Folgen in der sowjetischen Politik in Europa und in der ganzen Welt zeitigten. Von großem Interesse sind dabei die Gründe, weshalb sich Leonid Brežnev um eine Verbesserung der Beziehungen zu Westdeutschland und den Vereinigten Staaten bemühte. China bietet einen wichtigen Blickwinkel auf die bekannte Geschichte, der die zivilisatorische Dimension von Brežnevs politischen Entscheidungen ins Spiel bringt. Pekings Fehdehandschuh zwang das sowjetische Staatsoberhaupt, sich als Vorkämpfer europäischer Werte zu positionie-

1 Siehe die detaillierte Darstellung der beiden Vorfälle bei Andrej Musalov, *Damanskij i Žalanaškol'. Sovetsko-kitajskij vooružennyj konflikt 1969 goda*. Moskau 2005.

ren. Dies ließ die Annäherung an eine bedeutende europäische Macht – Westdeutschland – wünschenswert erscheinen, was freilich ein gewisses Maß an Ausblendung von Ideologie erforderte. Westdeutschland rangierte allerdings auf der Liste von Brežnevs Prioritäten deutlich unterhalb des großen Ziels einer gemeinsamen sowjetisch-amerikanischen Machtausübung. Letzten Endes mussten sowohl Brežnevs Europapolitik als auch seine globale Strategie schwere Rückschläge hinnehmen. Die Ursachen dieses Misserfolgs werden abschließend zur Sprache kommen.

China

Fünf Jahre nach Amtsantritt sah Brežnev sich mit zwei Gegnern konfrontiert, einem im Westen und einem im Osten. Die Imperialisten hatten den Vorteil, dass sie wenigstens gesprächsbereit waren. Es gab regelmäßige Kontakte, zum Beispiel zwischen dem sowjetischen Botschafter in Washington, Anatolij Dobrynin, und den US-Präsidenten Lyndon B. Johnson und Richard Nixon. Der sowjetische Ministerpräsident Aleksej Kosygin war im Juni 1967 in Glassboro in den Genuss von Johnsons Gastfreundschaft gekommen. In Peking dagegen gab es keinen sowjetischen Botschafter und jene Diplomaten, die vor Ort geblieben waren, mussten um ihr Leben fürchten. Und der direkte Kontakt zwischen den Staatsoberhäuptern? Als nach dem Ausbruch der Grenzgefechte Kosygin versuchte, sein Gegenüber in Beijing, Zhou Enlai, am Notfalltelefon zu sprechen, scheiterte er an einer radikalen jungen Telefonvermittlerin in Peking, die sich weigerte, den Anruf durchzustellen. Brežnev witzelte gern: „Für mich haben sie [die Chinesen] immerhin einen ehrenhaften Tod bereit. Mich planen sie zu erschießen. Herrn Kosygin planen sie zu hängen, und Herrn Mikojan werden sie zu Tode kochen. Ich habe mindestens den Trost eines ehrenhaften Endes, nicht wie Mikojan, wie jene, die in einem Kessel zu Tode gekocht werden.“² Ein Witz, gewiss – aber doch einer, der eine tiefsitzende Sorge um die Zukunft der chinesisch-sowjetischen Beziehungen verrät.

Brežnevs Angst vor China verdeutlicht einen interessanten Aspekt seiner Persönlichkeit. Er bezeichnete sich selbst gern als „Europäer“. Was bedeutete das für einen Russen aus dem Arbeitermilieu? Brežnev war nicht besonders gebildet, er beherrschte keine Fremdsprachen und zeichnete sich nicht durch die gewählten Umgangsformen der alten zaristischen Aristokratie aus. „Ljonja“ Brežnev war ein Produkt des sowjetischen Systems: Als Militär hatte er sich keine besonderen Verdienste und nur wenig Erfahrung erworben; als Parteibürokrat verdankte er seinen Aufstieg dem Wohlwollen Nikita S. Chruščëvs, den er später danklos zu stürzen half. Brežnev identifizierte sich mit Europa in einem vage kulturellen Sinn und meist im Gegensatz zu dem, was er nicht sein wollte: ein „Asiate“. Grobe, wenig aussagekräftige Kategorien wie „Europäer“ und „Asiate“ würden uns in der zeitgenössischen Sozialwissenschaft nicht sehr weit bringen, aber Brežnev

2 Zusammenfassung eines Gesprächs zwischen H. Kissinger u. a. und L. Brežnev u. a., 21.4.1972, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XIV: Soviet Union, S. 501.

war kein Sozialwissenschaftler. Sein Verständnis dieser Kategorien war weitgehend bestimmt von Vorstellungen, die sich aus den Erfahrungen Russlands mit dem „Orient“ im 19. Jahrhundert ergaben. Brežnev hatte diese Vorstellungen verinnerlicht und war damit ganz sicher kein Einzelfall: Die Frage der russischen Identität war – und bleibt – eines der zentralen Elemente des nationalen politischen Diskurses.

Dank des umfangreichen dokumentarischen Materials ist es in Brežnevs Fall möglich, die Frage, woher er seine Vorstellungen von Asien im Allgemeinen und von China im Besonderen bezog, mit dem punktgenauen Verweis auf eine einzige Quelle zu beantworten. Es handelt sich um die Schriften des russischen Forschers und Ethnographen Aleksandr Maksimov (1872–1941). 1894 veröffentlichte Maksimov „Naši Zadači Na Tichom Okeane“ (Unsere Aufgaben am Pazifik), ein Pamphlet, in dem er die Geschichte der Beziehungen Russlands zu Peking zusammengefasst hatte. Darin werden die Chinesen unter einem krass rassistischen Blickwinkel als „dreist“, „unehrlich“, „böartig“, „amoralisch“ gesehen und als nicht willens, sich an Vereinbarungen oder an die in der europäischen Diplomatie geltenden Regeln zu halten. Darüber hinaus sagte Maksimov an einer Stelle, die ihren Eindruck auf Brežnev nicht verfehlt haben dürfte, den Aufstieg Chinas als Militärmacht und den künftigen Konflikt zwischen China und dem Westen voraus: „Die chinesische Rasse wird in Bezug auf die Hauptfrage der Kultur mit der weißen Bevölkerung Europas und Amerikas in Konflikt geraten, und dieser unvermeidbare Kampf der Kulturen wird sich auf den Fortschritt der Menschheit für eine mehr oder weniger lange Zeit hemmend auswirken.“³ Wie sehr Brežnev im Banne dieses Autors stand, wird offensichtlich, wenn man sich vergegenwärtigt, wie oft er ihn bei Treffen mit führenden ausländischen Politikern wie Nixon und Kissinger zitierte.

Unter Maksimovs Einfluss nahmen Brežnevs Beschreibungen von China und den Chinesen einen erschreckend rassistischen Charakter an und übertrafen selbst noch die krassesten Aussagen von Chruščëv. Die Chinesen, so Brežnev, zeichneten sich aus durch „Brutalität, Niedertracht und Heuchelei“.⁴ Sie seien „hinterhältig und boshaft“, „nicht ehrenhaft“, „außerordentlich durchtrieben und perfide“.⁵

Warum ist das von Bedeutung? Ende der 1960er-Jahre näherten sich die sowjetischen Beziehungen zum Westen einem Zustand des Gleichgewichts. Die sowjetische Einflussphäre in Osteuropa wurde, wie die Invasion der Tschechoslowakei im August 1968 bewies, im Großen und Ganzen akzeptiert. Trotz der scheinbaren ideologischen Unterschiede zwischen der Sowjetunion und dem Westen gab es Gemeinsamkeiten und beide Seiten waren daran interessiert, Konflikte zu vermeiden. Im Osten war dies in eklatanter

3 Aleksandr Maksimov, *Naši Zadači Na Tichom Okeane*. St. Petersburg 1901, S. 24.

4 Zusammenfassung eines Gesprächs zwischen L. Brežnev und V. Mićunović, 10.8.1971, in: M. Milošević – V. P. Tarasov – N. G. Tomilina (Hg.), *Vstreči i Peregovory Na Vysšem Urovne Rukovoditelej SSSR i Jugoslavii v 1946–1980 gg.*, Bd. 2. Moskau 2017, S. 309.

5 Memorandum by the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) for the President's File, 23.6.1973, in: FRUS, 1969–1976, Vol. XV, Soviet Union, June 1972 – August 1974. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v15/d131>.

Weise nicht der Fall. Es gab kein Gleichgewicht mit China, sehr wenige Gemeinsamkeiten und sehr viel Misstrauen. Ironischerweise firmierten jedoch China und die UdSSR als zum selben ideologischen Lager gehörig. Beide erklärten sich wenigstens in der Theorie dem Marxismus-Leninismus verpflichtet. Beide machten sich Sorgen über die „Restauration des Kapitalismus“. Wie schon Chruščëv vor ihm fehlte es Brežnev an Einsicht in das Wesen der chinesisch-sowjetischen ideologischen Unterschiede. „Wenn Sie mich fragen, was diese Unterschiede ihrem Wesen nach sind, könnte ich Ihnen keine Antwort geben“, erklärte er einem Besucher im Jahr 1971. Angesichts derart verschwommener ideologischer Affinitäten wogen die kulturellen Affinitäten umso schwerer. Auf diese Affinitäten stützte sich Brežnevs Haltung sowohl zu Europa als auch zu den Vereinigten Staaten. Sie bildeten die Grundlage für die sowjetische Suche nach Entspannung.

Westeuropa

Ende der 1960er-Jahre eröffneten sich neue Möglichkeiten für ein sowjetisches Engagement in Westeuropa. Die wichtigste Ursache dafür war die innenpolitische Situation in den Vereinigten Staaten. Bereits im Sommer 1968 erkannten sowjetische Politiker, dass „langfristige positive Trends“ in den Vereinigten Staaten (d. h. die kriegskritische Bewegung) eine Gelegenheit boten, „[Amerikas] globale Ansprüche“ in die Schranken zu weisen.⁶ Amerika dazu zu bewegen, sich aus Vietnam zurückzuziehen, war die eine Sache. Die Präsenz der USA in Europa zu untergraben, war eine viel schwierigere Aufgabe. Aber auch hier gab es aus der Sicht der Sowjetunion positive Entwicklungen, wie zum Beispiel Präsident Charles de Gaulles Idee, ein Europa „vom Atlantik bis zum Ural“ zu bauen. Der sowjetische Blickwinkel auf diese anregende Idee war ein zynisch utilitaristischer: „Sie untergräbt die bestehende Organisation des westlichen Lagers und führt objektiv zu einer Schwächung unseres imperialistischen Hauptgegners, den Vereinigten Staaten.“⁷ Brežnev tat jedenfalls alles, um Charles de Gaulles Sicht von Frankreich als dritte globale Großmacht zu hegen und zu pflegen. Er lud ihn 1966 nach Moskau ein und die Gespräche mit dem französischen Staatsoberhaupt ließen ihn zum Schluss kommen, dass „die sogenannte atlantische Solidarität [...] Risse zeigt.“⁸

Brežnevs Begeisterung für de Gaulle entbehrte nicht einer gewissen Ironie. Als der Franzose eben zum Präsidenten der Fünften Republik ernannt worden war, war die sowjetische Reaktion eine entschieden ablehnende. De Gaulle war ein Vertreter der „Bourgeoisie“, jemand, der sich anschickte, Frankreich in eine rechtsradikale Diktatur zu verwandeln. Wie sich doch die Zeiten änderten. Zum Zeitpunkt, als de Gaulle seinen Abschied nahm, 1969, war er zum engsten Partner Moskaus in Westeuropa aufgestiegen,

6 Entwurf eines Memorandums (von J. Andropov) für das Politbüro, 6.7.1968, in: Vestnik Archiva Prezidenta. Sonderausgabe: General'nyi Sekretar' L. I. Brežnev, 1964–1982. Moskau 2006, S. 77.

7 G. Ž. Mullek (Hg.), Ot Atlantiki do Urala: Sovetsko-Francuskie Otnošenija. Moskau 2015, S. 331.

8 RGANI, F. 2, op. 3, d. 45, S. 34, L. Brežnevs Rede auf dem Plenum der KPdSU, Dezember 1966.

der sich in vielen Anliegen, die Brežnev am Herzen lagen, mit diesem einig war: Unverletzbarkeit der Grenzen, Vermeidung von Krieg und die Verhinderung von Westdeutschlands Zugang zu Atomwaffen. Sowjetische diplomatische Berichte schäumten förmlich über vor Freude über offenkundige Rivalitäten zwischen Frankreich auf der einen Seite und den Vereinigten Staaten und Westdeutschland auf der anderen. Nichts empfahl de Gaulle dem Wohlwollen der sowjetischen Politiker mehr als seine Entscheidung, Frankreich aus den militärischen Strukturen der NATO herauszulösen. Dies war in Brežnevs Augen genau jene Art von Schachzug, die das Anbrechen eines neuen Zeitalters in Europa ankündigte. Anfangs war die Détente eben ein französisch-russisches Projekt, das seine Wurzeln in ähnlichen Überlegungen zur Stellung der beiden Staaten in Europa und zur Stellung Europas in der Welt hatte.

Im September 1969 nahmen die Dinge allerdings eine völlig unerwartete Wendung, als die Sozialdemokraten aus den Wahlen in Westdeutschland als Sieger hervorgingen. Willy Brandt, der neue Bundeskanzler, intensivierte die Politik der Annäherung an den sozialistischen Block. Seine „Ostpolitik“ wurde anfangs im Kreml mit Vorbehalten belegt. Brežnev vollzog dann aber einen radikalen Sinneswandel, dessen Ursachen nicht eindeutig feststellbar sind. Die Historikerin Mary Sarotte vermutet, dass China dabei eine wesentliche Rolle spielte: Die chinesisch-sowjetischen Beziehungen erreichten 1969 ihren absoluten Tiefpunkt. Angesichts der sehr realen Möglichkeit eines totalen Kriegs im Osten ging von den westdeutschen „Revanchisten“ (die sowjetische Sprachregelung für Bonns angebliches Streben nach Rache für den verlorenen Krieg) doch eine entschieden geringere Bedrohung aus. Brandts Berater Egon Bahr brachte während einer seiner Reisen in die UdSSR im März 1970 in einem an Brandt gerichteten Brief Moskaus Paranoia zur Sprache. Die sowjetische Führung, schrieb er, sei „absolut überzeugt, dass die Chinesen auf einen Krieg hinarbeiteten.“⁹ Die Ansicht, dass der chinesisch-sowjetische Konflikt die sowjetische Führung dazu zwingen werde, sich Westdeutschland zuzuwenden, war in Bonn so weit verbreitet, dass der KGB davon Wind bekam und die sowjetische Führung dementsprechend instruierte.¹⁰ Ob die sowjetischen Führer nun tatsächlich Derartiges im Sinn hatten oder nicht – sie wussten jetzt jedenfalls, dass die Deutschen dieser Meinung waren.

Der Kreml fand es alarmierend, dass westdeutsche „Regierungskreise“ offensichtlich planten, den Tiefpunkt in den chinesisch-sowjetischen Beziehungen für den Versuch eines Brückenschlags zu Peking auszunützen. Die sowjetische Berichterstattung aus Bonn fokusierte auf die westdeutschen Versuche, „die antisowjetische Politik der Clique um Mao im Sinne der Interessen der BRD und des gesamten Westens umzufunktionieren.“ Die Zunahme von Chinas Handel mit den Westdeutschen war ein weiterer Grund zur Besorgnis. „Bonn geht von der Annahme aus, dass Chinas militärisch-wirtschaftliches Potential rasch wachsen wird und dass sich die sowjetisch-chinesischen Differenzen vertiefen werden“, so

9 Zit. n. Mary Sarotte, *Dealing with the Devil. East Germany, Detente, and Ostpolitik, 1969–1973*. Chapel Hill 2001, S. 41f.

10 RGANI, F. 5, op. 61, d. 417, S. 7, Bericht von N. Zacharov (KGB) an das ZK der KPdSU, 24.5.1969; ebd., F. 5, op. 61, d. 572, S. 241, Bericht von A. Malygin (KGB) an das ZK der KPdSU, 7.10.1969.

eine Einschätzung der sowjetischen Botschaft in Bonn. Demnach werde Moskau nicht umhin können, sich im Westen „nach Verbündeten umzusehen“ und „substanzielle Zugeständnisse in der deutschen Frage“ zu machen.¹¹ Die sowjetischen Führer waren sich also des Zusammenhangs zwischen ihrer Haltung zu Westdeutschland und zu China sehr wohl bewusst, obwohl bis jetzt kein Nachweis einer direkten Verbindung gefunden worden ist.

Bis zum August 1969 hatte sich die Lage dann derart zugespitzt, dass die sowjetische Führung einen nuklearen Präventivschlag in Erwägung zog. Am 11. September 1969 landete Aleksej Kosygin auf dem Rückweg von Hô Chi Minhs Begräbnis für einen Zwischenstopp in Peking. Zhou Enlai willigte in Gespräche ein. Ein Zeichen der angespannten Atmosphäre war der Umstand, dass Kosygin nicht einmal in die Stadt eingeladen wurde: Das Treffen der beiden Präsidenten musste im Flughafen stattfinden. Kosygin suchte Zhou nach Kräften zu überzeugen, dass die Sowjetunion nicht daran denke, einen Krieg anzuzetteln. Weder schenkte Zhou ihm Glauben, noch waren seine eigenen Beteuerungen von Chinas friedlichen Absichten besonders überzeugend. Die Gespräche führten zwar zu einer Wiederaufnahme der Verhandlungen über die chinesisch-sowjetischen Grenzstreitigkeiten, diese dienten aber nur einer Wiederholung der gegenseitigen Schuldzuweisung. Die chinesischen Verhandlungsführer beschuldigten ihre sowjetischen Gegenspieler, diese hätten „über dem Verhandlungstisch die Atombombe aufgehängt.“¹²

Maos Einschätzung der Entspannung in Europa war, dass es sich dabei bloß um eine Neuauflage von München handle. 1938 waren sich die Briten und die Franzosen bekanntlich mit Hitler handelseins geworden. Jetzt, klagte Mao, „versuchten manche Leute, die Sowjetunion gegen China aufzuhetzen, genau wie Chamberlain und Daladier versucht hatten, Deutschland gegen die Sowjetunion in Stellung zu bringen.“¹³ Das Rezept des Vorsitzenden Mao für den richtigen Umgang mit Brežnev war nicht Appeasement, sondern Abschreckung, und er beklagte die Kurzsichtigkeit europäischer Politiker, die durch ihre Bereitschaft zur Annäherung nur Moskaus Appetit weckten. Dieser tiefe, fast irrationale Mangel an Vertrauen in die Absichten des früheren Verbündeten hatte ein exaktes Gegenstück auf sowjetischer Seite. Brežnev erwähnte wiederholt sein „Gefühl des Misstrauens und der Verachtung [...] für die gegenwärtige chinesische Führung.“ „Das sind Leute, die sich darauf verstehen, ihre wahren Ziele tückisch zu verschleiern“, sagte er. „Ich habe keine konkreten Vorschläge, aber jeder, der sich eingehend mit China beschäftigt, wird zu demselben Schluss kommen.“¹⁴ Trotz all dieser Schlussfolgerungen gibt es keinen Grund zu glauben, die sowjetische Führung habe je ernsthaft erwogen, einen Krieg mit

11 Ebd., F. 5, op. 61, d. 572, S. 29, Bericht der sowjetischen Botschaft in der BRD: Die Volksrepublik China in den außenpolitischen Überlegungen der maßgebenden Regierungskreise in Westdeutschland, 5.5.1969.

12 G. V. Kireev, *Rossija-Kitaj: Neizvestnye Stranicy Pogranitschnykh Peregovorov*. Moskau 2006, S. 126.

13 NA (UK), FCO 21/1240, Unterredung zwischen E. Heath und M. Zedong, 25.5.1974.

14 Memorandum by the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) for the President's File, 23.6.1973, in: FRUS, 1969–1976, Vol. XV, Soviet Union, June 1972 – August 1974, Dok. 131. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v15/d131>.

China zu beginnen. Selbst in den finstersten Stunden des Jahres 1969 ging es immer um Zurückhaltung. Ein Krieg musste unter allen Umständen vermieden werden.

Es gibt noch einen weiteren wichtigen Grund, weshalb Brežnev sich um Entspannung in den Beziehungen zu Westdeutschland bemühte. Seine Politik war unvergleichlich viel mehr als nur eine automatische Reaktion auf die Gefahr eines Krieges im Osten. Brežnev hatte, wie Vladislav Zubok zeigt, das Gefühl einer persönlichen Sendung: Er wollte Krieg verhindern. Wie sein Vorgänger Chruščëv hatte er im Zweiten Weltkrieg an der Front gekämpft und wusste, was Krieg bedeutet. Die Schmeichler des Kremls sollten binnen Kurzem seinen tatsächlichen Beitrag zu den Kampfhandlungen maßlos übertrieben darstellen, aber Brežnev war sich sehr wohl der Schlüsselrolle bewusst, die er bei der Verhinderung einer Neuauflage des Krieges spielte. „Vielleicht noch zu unseren Lebzeiten“, sagte er 1971 voraus, „vielleicht sogar innerhalb der nächsten fünf Jahre wird in Europa der Frieden Einzug halten und das ist ein Ziel, für das es sich lohnt zu leben und zu kämpfen. Ich glaube, dass alle unsere Völker dafür dankbar sein werden, da unsere Völker sich nichts so sehnüchelt wünschen wie Frieden.“¹⁵

Der Frieden konnte entweder durch militärische Abschreckung oder durch ein Zugehen auf den Gegner (oder durch eine Kombination beider Vorgangsweisen) sichergestellt werden. Abschreckung war die Vorgangsweise, die Brežnev als Antwort auf die von China ausgehende Bedrohung bevorzugte. Die Zahl sowjetischer Divisionen im Grenzgebiet wurde zwischen 1965 und 1969 von 17 auf 27 erhöht. Eine Maßnahme, die die bereits bestehenden chinesischen Ängste schürte, war Brežnevs Verlegung einer ganzen Armee in die Mongolei, wo sie bis Anfang der 1990er-Jahre verblieb. „Wir gehen von der Annahme aus“, sagte er (und lieferte damit eine klassische Formulierung des von Experten für internationale Beziehungen so genannten Sicherheitsdilemmas), „dass wir im selben Ausmaß, in dem wir die Verteidigung unserer Grenzen verstärken, die Gefahr einer wirklich ernsthaften Auseinandersetzung an unserer Ostgrenze verringern.“¹⁶ Wenn aber Abschreckung das Mittel der Wahl im Osten war, warum dann im Westen zu Entspannung greifen? Der Unterschied lag im Umfang des Vertrauens. „Ich bin ein offener und ehrlicher Mensch“, sagte Brežnev zu Bahr. „Ich mag es, anderen mein Vertrauen zu schenken, aber das beruht natürlich auf Gegenseitigkeit.“¹⁷ Während Brežnev Mao und dessen Mitstreitern ausschließlich Misstrauen entgegenbrachte, rang er sich Brandt gegenüber zu Vertrauen durch. Er bezeichnete Brandt als „realistisch“, „einsichtig“ und „mutig“.¹⁸ „Wir hätten uns vor der Zeit von Kanzler Brandt nicht so verhalten können, wie wir das ihm gegenüber getan haben“, gab Brežnev ganz offen zu. Seit die SPD an der Macht war, war die westdeutsche Regierung „realistischer“ geworden und hatte begriffen, dass „25 Jahre Kalter Krieg ihrem Land keine Vorteile gebracht hatten.“¹⁹

15 Milošević et al., *Vstreči i Peregovory Na Vyššem Urovne Rukovoditelej SSSR i Jugoslavii*, Bd. 2, S. 324.

16 Zit. n. Sergey Radchenko, *Two Suns in the Heavens: The Sino-Soviet Struggle for Supremacy, 1962–1967*. Washington – Stanford 2009, S. 202.

17 RGANI, F. 80, op. 1, d. 580, S. 14, Unterredung zwischen L. Brežnev und E. Bahr, 27.2.1974.

18 Ebd., F. 80, op. 1, d. 580, S. 13f.

19 Zusammenfassung des Gesprächs zwischen G. Pompidou und L. Brežnev, in: Peter Lang (Hg.), *Documents Diplomatiques Français, 1971*. SA Éditions Scientifiques Internationales, 2015, S. 435.

In Moskau war man sich darüber hinaus bewusst, dass die SPD für die Sowjetunion eine einzigartige Gelegenheit darstellte, der möglicherweise nur eine kurze Dauer beschieden war. Brandts Regierung, so die Einschätzung des KGB im Juni 1970, könnte dazu beitragen, „die sowjetisch-deutschen Beziehungen im Sinne der Erfordernisse der sowjetischen Außenpolitik neu auszurichten.“ Die vorhergehenden Regierungen zeichneten sich durch eine zu große Unterwürfigkeit gegenüber Washington aus, Brandt hingegen „bemüht sich, [Deutschland] bis zu einem gewissen Grad von seiner Abhängigkeit von Amerika zu befreien und die wirtschaftliche Position des Landes zu verbessern.“ Sollte jedoch seine „Ostpolitik“ nicht entsprechende Resultate liefern und Brandt deshalb gestürzt werden, dann würden die westdeutschen Reaktionäre jedenfalls „die Schwierigkeiten in den chinesisch-sowjetischen Beziehungen ausnützen.“²⁰

Im November 1969 wurde ein geheimer Gesprächskanal zwischen Moskau und Bonn eingerichtet.²¹ Im Januar und Februar 1970 reiste Brandts Staatssekretär Bahr für Unterredungen mit Außenminister Andrej Gromyko nach Moskau.²² Die Ostdeutschen versuchten vergeblich, diese Reise zu torpedieren, da sie Angst hatten, es könnte Bahr gelingen, hinter dem Rücken der DDR ein Übereinkommen mit der sowjetischen Führung auszuhandeln.²³ Die Verhandlungen erwiesen sich als äußerst schwierig. Gromyko erwartete von den Westdeutschen die Anerkennung aller Grenzen im Nachkriegseuropa, vor allem der Grenzen der DDR. Bahr erklärte sich unter Berufung auf die deutsche Verfassung außerstande, das Fernziel der Wiedervereinigung Deutschlands fallen zu lassen. „Sie müssen verstehen“, erklärte er Gromyko, „dass die Gefühle der Einwohner Münchens für die Einwohner von Dresden andere sind als die Gefühle, die sie zum Beispiel für die Einwohner von Mailand haben. Auch das ist Realität.“ Die sowjetischen Führer fanden Bahr „aalglat.“ „Wenn wir uns mit Ihnen in der Frage der Grenzen nicht einigen“, so Gromyko zu Bahr, „dann werden wir uns wahrscheinlich mit Ihnen auf überhaupt nichts einigen können.“²⁴

Die Gespräche nahmen dennoch ihren Fortgang, wobei Bahr zwischen Bonn und Moskau hin und her pendelte. Im August 1970 reiste Brandt dann in die Sowjetunion, um den Moskauer Vertrag zu unterzeichnen, der einen Durchbruch und für Brežnev das Erreichen eines wichtigen Etappenzieles bedeutete: Er besiegelte die Grenzen zwischen Westdeutschland und der DDR auf der einen Seite und zwischen Ostdeutschland und Polen auf der anderen. Es handelte sich dabei für die sowjetische Führung um einen bitter-süßen Sieg. So wichtig es war, dass die Grenzen jetzt garantiert waren – der Umstand, dass

20 RGANI, F. 5, op. 62, d. 568, S. 19–22, Bericht von A. Malygin (KGB) an das ZK der KPdSU, 3.6.1970. Dieser Bericht wurde aufgrund von Materialien erstellt, die Westdeutschland-Experten der Sowjetischen Akademie der Wissenschaften beigetragen hatten.

21 Siehe dazu den Beitrag von Nikita Petrov in diesem Band.

22 Siehe dazu den Beitrag von Aleksej Filitov in diesem Band.

23 Julia von Dannenberg, *The Making of the Moscow Treaty between West Germany and the USSR*. Oxford 2008, S. 55.

24 RGANI, F. 5, op. 62, d. 685, S. 19, 21, Zusammenfassung der Unterredung zwischen A. Gromyko und E. Bahr, 30.1.1970. Eine umfassende Darstellung der Gespräche (auf der Basis deutscher Quellen) bei Dannenberg, *The Making of the Moscow Treaty*, S. 50–62.

Brandt dies für Ostdeutschland getan hatte, entwertete in gewisser Weise das langfristige sowjetische Ziel der Anerkennung der DDR als gleichberechtigten, souveränen Staat nicht zuletzt durch ihren schicksalhaften Zwilling im Westen. Die Westdeutschen ließen nach der Vertragsunterzeichnung einen Brief vom Stapel, in dem sie darauf hinwiesen, dass Bonn nicht sein Langzeitziel der deutschen Vereinigung aufgeben werde. (Brežnev ignorierte den Brief: „Wir haben nicht einmal den Erhalt bestätigt.“)²⁵ Da aber die sowjetische Führung bis zu diesem Zeitpunkt jede derartige Andeutung aktiv zurückgewiesen hatte, stellte schon die passive Annahme des westdeutschen Briefs einen Sieg für Bonn dar.²⁶

Brežnev reagierte auf den Durchbruch mit Begeisterung. Voll Stolz verkündete er, ihm sei gelungen, was seit etwa 20 Jahren für die früheren sowjetischen Führer unerreichbar gewesen war. Der Vertrag schwächte in Brežnevs Augen die Verbindung zwischen Westdeutschland und den Vereinigten Staaten und diente dem schon lange bestehenden sowjetischen Ziel der Unterminierung der NATO. „Die Achse Bonn–Washington existiert natürlich weiter. Aber sie zeigt deutliche Risse“, schloss der Generalsekretär.²⁷ Von den geopolitischen Aspekten abgesehen bestand die reale Auswirkung des Vertrags in einem starken Zuwachs von politischer Legitimität für Brežnev. Wenig überraschend standen in seiner für das Inland gedachten Einschätzung des Vertrags die allseits bekannten Themen Prestige und Anerkennung im Vordergrund. „Mit vollem Recht“, so Brežnev, „sehen wir diesen Akt [die Unterzeichnung des Moskauer Vertrags] nicht bloß als einen bedeutenden, sondern als einen Akt von weltumspannender Bedeutung. Er wird ohne Zweifel eine gewaltige, positive Rolle bei der weiteren Stärkung der sowjetischen Präsenz und des Einflusses der sozialistischen Staatengemeinde auf die europäische und die Welt-politik spielen.“²⁸

So entscheidend war der Moskauer Vertrag in Brežnevs Augen für das, was er persönlich in der internationalen Politik durchsetzen wollte, dass er alles in seiner Macht Stehende tat, um Brandt bei der Ratifizierung zu „helfen“. Das schloss sogar mit ein, dass er Druck auf die DDR ausübte, um sie dazu zu bewegen, ihre eigene Entspannung mit Bonn auszuhandeln, und dass er in den Vier-Mächte-Verhandlungen zu Zugeständnissen über Berlin bereit war. Dies führte – zum großen Teil dank der konstruktiven Haltung Moskaus – im September 1971 zum Abschluss des Berlin-Abkommens,²⁹ das sowjetische Garantien für den westlichen Zugang zu West-Berlin enthielt – ein Punkt, dessen Ablehnung es in Chruščëvs Augen damals gelohnt hatte, die Welt an den Abgrund eines Krieges zu führen.

25 AAN, KC PZPR, XIA/106, k. 87–105, Rede L. Brežnevs bei dem Treffen des PBA des Warschauer Paktes, 20.8.1970. <http://www.php.isn.ethz.ch/lory1.ethz.ch/collections/colltopica3f5.html?lng=en&id=18051&navinfo=14465>.

26 RGANI, F. 5, op. 62, d. 568, S. 58–74, KGB-Bericht über eine gemeinsame Sitzung des Bundestages und des Bundesrats, 10.8.1970.

27 Wie Anm. 25.

28 RGANI, F. 2, op. 3, d. 217, S. 67, Rede L. Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, Dezember 1970.

29 Siehe dazu den Beitrag von Gerhard Wettig in diesem Band.

Im September 1971 lud Brežnev Brandt ein, ihn in seinem Sommerdomizil auf der Krim zu besuchen. Im Lauf ihrer ausführlichen Gespräche ließ Brežnev den Bundeskanzler wissen, dass ihm der Aufschub der Ratifizierung große Sorgen bereite. „Ich möchte ja nicht, dass wir galoppieren“, sagte er, „aber bummeln ist auch reizlos.“ Er fügte hinzu, es wäre eine „echte Tragödie“, sollte der Bundestag den Moskauer Vertrag nicht ratifizieren. „Fortschritte in den Beziehungen zwischen der UdSSR und der BRD“, meinte er zu Brandt, „würden das politische Klima in Europa vollkommen verändern und die Positionen der reaktionären Kräfte in der BRD untergraben – und auch die Positionen einiger sogenannter Verbündeter, die diesen Kräften alle Hilfe zuteilwerden lassen, deren sie fähig sind.“³⁰ Bei diesen Treffen standen zwar Brežnevs Frustrationen im Vordergrund (er sorgte dafür, dass Honecker und seine anderen osteuropäischen Verbündeten die entsprechenden Aufzeichnungen zu Gesicht bekamen), aber das bloße Faktum, dass Brandt dem sowjetischen Generalsekretär einen Besuch auf der Krim abstattete, sprach Bände über das sich wandelnde Wesen von Moskaus Beziehungen zu Bonn.³¹

So viel bedeutete Brežnev seine Beziehung zu Brandt und der SPD, dass er bereit war, über die tief verwurzelte kommunistische Abneigung gegen die Sozialdemokratie hinwegzusehen. Dies war etwas, das den Ostdeutschen schwere Sorgen bereitete. Sie schleusten sogar interne Papiere der SPD zum sowjetischen Botschafter in Berlin als Beweis, dass die Sozialdemokraten nach wie vor radikal antikommunistisch eingestellt waren.³² Zwecklos. Brežnev sprach das Thema in einer Rede vor leitenden Parteifunktionären im Dezember 1970 an. Ja, sagte er, in ideologischen Belangen seien die SPD und Kommunismus nach wie vor unvereinbar, aber seine Aufgabe sei es, „unsere gemeinsamen Interessen gemäß den Regierungsrichtlinien zu berücksichtigen.“³³ Brežnev war an gewisse Spielregeln politischer Korrektheit gebunden, wenigstens in offiziellen Reden vor Parteifunktionären. Diese Regeln galten jedoch nicht für die privaten Überlegungen wenigstens eines dieser Funktionäre, Anatolij Černjaev, der später Michail Gorbacëvs Sicherheitsberater wurde, notierte in seinem Tagebuch: „Brandt weiß ganz genau, dass unsere Ideologie nur für den Hausgebrauch bestimmt ist. [...] Wir sind schließlich nicht so dumm, uns in unseren zwischenstaatlichen Geschäftsbeziehungen auf ideologische Spiegelfechtereien einzulassen, noch dazu mit Leuten, die uns ganz leicht sagen könnten, wir sollen uns doch verp***en.“³⁴

30 RGANI, F. 3, op. 72, d. 476, S. 173–206, Aufzeichnung der Unterredungen zwischen L. Brežnev und W. Brandt, 16.–18.9.1971.

31 Siehe auch Heinrich August Winkler, *Germany: the Long Road West*, Vol. 2 (1933–1990). Oxford 2007, S. 271.

32 RGANI, F. 5, op. 62, d. 574, S. 131, Memorandum der sowjetischen Botschaft in der DDR (P. Abrasimov) an das ZK der KPdSU (P. Demičev), 18.11.1970. Dem Dokument ist als Anhang ein Beschluss „zur Haltung zum Kommunismus“ beigelegt, den die SPD-Parteiführung bei einer Sitzung in München fasste. Abrasimov hob darin das Kalkül Ost-Berlins hervor, das darauf hinauslief, dass dieses Dokument dazu beitragen werde, „Illusionen [...] im Zusammenhang mit der sozialdemokratischen Regierung in der BRD zu zerstreuen.“

33 Ebd., S. 69.

34 Anatolij Černjaev, *Sovmestnyj Ischod*. Moskau 2010, S. 25.

Eine Begegnung zwischen Brežnev und Bahr im Oktober 1972, die im Vorfeld der Bundestagswahlen stattfand, zeigt in besonders augenfälliger Weise die fast vollständige Irrelevanz der Ideologie für die sowjetisch-westdeutschen Beziehungen. Brežnev erkundigte sich bei Bahr, was Moskau seiner Meinung nach tun könne, um sicherzustellen, dass die Sozialdemokraten an der Macht bleiben. Bahr antwortete, die SPD müsse die Distanz zwischen der Sozialdemokratie und dem Kommunismus betonen, um zu verhindern, dass die Opposition Brandt zu großer Nachgiebigkeit gegenüber dem Sowjetblock bezichtige. Brežnev meinte, der Kreml sei bereit, eine Propagandaoffensive gegen die SPD zu lancieren, worauf Bahr antwortete: „Das wäre eine große Hilfe.“ Jedes Mal, wenn sich Brandt kritisch über die Kommunisten äußere, so Bahr, müsse die sowjetische Führung bedenken, dass dies ausschließlich von innenpolitischer Relevanz sei und sich in keiner Weise gegen die Sowjetunion oder Ost-Berlin richte.³⁵

Realisten würden wohl sagen, dass in diesem Fall die Wahrung nationaler Interessen den Sieg über ideologische Ausrichtungen davongetragen habe oder dass es sich in der Tat um den offenkundigen, zynischen Einsatz von Ideologie im Dienst nationaler Interessen handle. Natürlich ist unbestritten, dass es Brežnev und Brandt in erster Linie um nationale Interessen ging. Als Politiker hatten sie aber auch einen Sinn für die Bildersprache, in der sich ihre unübertroffenen staatsmännischen Qualitäten artikulierten. Hand in Hand darauf hinarbeiten, Europa vor einem weiteren Krieg zu bewahren, war die beste denkbare Botschaft.³⁶

Persönliche Beziehungen zu de Gaulle (und später zu dessen Nachfolger Georges Pompidou) und jetzt zu Willy Brandt zu knüpfen, war Teil von Brežnevs Vision von Europa: hier vermählte sich seine europäische Identität – oder was dafür zu gelten hat – mit der Politik. „Europa ist uns näher“, wie Brežnev immer wieder sagte. „Wir sind Europäer. [...] Der Frieden in Europa und ein Sicherheitssystem würden zweifellos das allgemeine Klima der Weltpolitik ändern. In Europa haben wir die zivilisierteste Gesellschaft, hier befindet sich das dichtest besiedelte Territorium der Welt, wirtschaftlich hat Europa das größte Potenzial“³⁷ – dies waren einige seiner bemerkenswerten, wenn auch nicht ganz zutreffenden Aussagen. Der Europäer Brežnev suchte sich Europa unter diesen einigermaßen vagen zivilisatorischen Gesichtspunkten zu nähern. Dabei ging es ihm nicht nur um eine Annäherung, sondern um eine Führungsrolle. Seiner Vision fehlte es allerdings an entscheidenden Details. Selbstverständlich wollte er die Solidarität der NATO untergraben. Selbstverständlich wollte er mehr Handel zwischen West und Ost. Aber das sollte alles vor dem Hintergrund fortgesetzter sowjetischer Herrschaft in Osteuropa stattfin-

35 RGANI, F. 80, op. 1, d. 572, S. 107, Memorandum der Unterredung zwischen L. Brežnev und E. Bahr, 10.10.1972.

36 Interessanterweise hob die sowjetische Botschaft in Bonn in ihren Berichten hervor, dass Brandt und die SPD-Führung ihrerseits unablässig betonten, wie groß die Kluft sei, die Sozialdemokratie und Kommunismus trennen. Siehe z. B. RGANI, F. 5, op. 62, d. 574, S. 201–222, Memorandum der sowjetischen Botschaft in der BRD an das ZK der KPdSU, 28.12.1970.

37 Milošević et al., *Vstreči i Peregovory Na Vyššem Urovne Rukovoditelej SSSR i Jugoslavii*, Bd. 2, S. 322.

den. Es bestand ein ernstzunehmender Widerspruch zwischen Brežnevs paneuropäischer Vision und der brutalen Geopolitik der Brežnev-Doktrin, ein Widerspruch, der sich auch zu seinen Lebzeiten nicht auflösen ließ. Erst Gorbačëvs Aufstieg zur Macht verhalf dem europäischen Projekt der Sowjetunion zu einer etwas realistischeren Grundlage.

Die Vereinigten Staaten

Vor seiner Wahl zum US-Präsidenten 1968 sah die sowjetische Führung Nixon überwiegend in einem negativen Licht. Seine allseits bekannte Vorgeschichte als rabiat-er Antikommunist und sein Besuch in Moskau im Juli 1959 als Eisenhowers Vize, als er sich mit Chruščëv in der berühmten „Küchendebatte“ zankte, gaben wenig Anlass zu einer optimistischen Einschätzung des neu gewählten Präsidenten. In Brežnevs Augen war Nixon „der größte Demagoge unter allen amerikanischen Präsidenten“,³⁸ der seine Entscheidungen nicht aufgrund irgendeiner großartigen Strategie traf, sondern ausschließlich aufgrund „innenpolitischer Motive“.³⁹ Aus diesem Grund war es auch so schwierig, Abkommen mit Washington zu erzielen, die von Dauer waren. „Nixon“, erklärte Brežnev im November 1968, „zeichnet sich durch extrem ausgeprägte Selbstliebe und hochgradige Irritabilität aus.“⁴⁰ Vor allem aber sei er böse. „Nixons Hände“, so Brežnev, „sind blutbefleckt; er hat den Tod und das Leid von Millionen von Menschen auf dem Gewissen. Es überrascht mich, dass es Staaten gibt, die sich vor den Amerikanern, vor Nixon im Staub wälzen. Was wollen sie damit bezwecken? Welchen Gunsterweis erhoffen sie sich?“⁴¹

Bei wenigstens einer Gelegenheit unternahm Brežnev 1971 sogar den Versuch, ein anderes Staatsoberhaupt, nämlich Jugoslawiens Josip Broz Tito, davon abzuhalten, sich um ein Treffen mit Nixon zu bemühen, da man sich vom US-Präsidenten außer „Demagogie“ nichts erwarten dürfe.⁴² Im Hinblick auf sein eigenes Gipfeltreffen mit Nixon war der sowjetische Staatsmann in keiner großen Eile. Er war zwar nicht grundsätzlich und völlig abgeneigt, bestand aber, wohl auch in Erinnerung an Chruščëvs Kampf gegen Windmühlen mit Eisenhower, im Voraus auf konkreten Ergebnissen. Ein Treffen zu arrangieren, um dann anschließend bloß zu reden und den „Geist von Camp David“ zu beschwören, war nicht genug.

Konkrete Ergebnisse ließen allerdings auf sich warten. Das Hauptproblem war der Unterschied in der jeweiligen Vorgangsweise bei anstehenden Problemen. Brežnev wollte in mehreren Bereichen Fortschritte erzielen. Einer davon war Rüstungskontrolle. Fraglos war hier die entscheidende Motivation der Versuch, die Ausgaben für Nuklearwaffen zu

38 Milošević et al., *Vstreči i Peregovory Na Vysšem Urovne Rukovoditelej SSSR i Jugoslavii*, Bd. 2, S. 296.

39 DDF, S. 456.

40 RGANI, F. 80, op. 1, d. 525, S. 49, Brežnev – Pham Van Dong, 22.11.1968.

41 Milošević et al., *Vstreči i Peregovory Na Vysšem Urovne Rukovoditelej SSSR i Jugoslavii*, Bd. 2, S. 297.

42 Ebd., S. 290f.

begrenzen. Spätestens Ende der 1960er-Jahre verfügten sowohl die Sowjetunion als auch die Vereinigten Staaten über eine Zahl von Raketen mit nuklearen Sprengköpfen, die ausreichte, um die ganze Welt mehrfach zu vernichten. Jede weitere Aufrüstung stellte eine unglaubliche Verschwendung von Ressourcen dar. Die Entwicklung neuer Technologien – leistungsfähigere Raketen, Mehrfach-Sprengköpfe (MIRVs) und antiballistische Raketensysteme – versprachen überdies, das Wettrüsten noch teurer und irrationaler zu machen. Was den sowjetischen Führern die größten Sorgen bereitete, war die Möglichkeit eines Erstschlags der Vereinigten Staaten und ganz besonders die sogenannten Forward-Based-Systeme der Amerikaner, Nuklearwaffen, die in Westeuropa stationiert und in der Lage waren, die sowjetischen Kommandozentralen praktisch ohne Vorwarnzeit außer Gefecht zu setzen. Die Verhandlungen zur Begrenzung strategischer Waffen (SALT) kamen im Oktober unter großen Schwierigkeiten in Gang und verliefen in Helsinki und Wien schleppend.

Ein weiteres Thema war der Handel. Brežnev bemühte sich, westliche Investitionen und Technologien ins Land zu holen, um so der zunehmenden Verknappung von Lebensmitteln und Konsumgütern Herr zu werden. Wenig überraschend übernahm hier Westdeutschland sehr früh die Initiative und zeigte, dass „Ostpolitik“ durchaus mit praktischem Nutzen verbunden war. 1970 stimmte Bonn der Lieferung von großformatigen Rohren zu, die von der Sowjetunion für den Bau einer Gaspipeline benötigt wurden.⁴³ Die sowjetische Gegenleistung bestand in langfristigen Gaslieferverträgen. Österreich, Italien und Frankreich trafen mit der Sowjetunion ähnliche Vereinbarungen. Ende der 1960er-Jahre wandten sich sowjetische Wirtschaftsführer an den italienischen Autokonzern Fiat mit einem Projekt zur Modernisierung der Autoproduktion in der Sowjetunion mit einem Gesamtumfang von 1,5 Milliarden US-Dollar. Die Idee war, bis zum April 1970 in Tol'jatti neue Fertigungsstraßen in Betrieb zu nehmen. Der Zeitpunkt fiel höchst ironischerweise mit den Feiern zu Lenins 100. Geburtstag zusammen. Auch am Bau eines weiteren Megaprojekts, der Produktionsstätte von Kamaz-Lastwagen, waren westliche Firmen und westliches Kapital wesentlich beteiligt. Die Sowjetunion importierte westliche Technologien, um die Arbeitsproduktivität zu steigern, baute diese nach oder nutzte sie widerrechtlich. Diese Anstrengungen, bei denen es sich zum Teil um bloßes Stückwerk handelte, verfehlten oft das angepeilte Ziel aufgrund von Problemen, die sich aus dem sowjetischen System staatlicher Planung ergaben.⁴⁴ Damit nicht zufrieden, wollte Brežnev großzügige Investitionen von US-Regierungskrediten, mit denen schlüsselfertige Fabriken aus dem Boden gestampft werden konnten. In einer für ein Land, das für sich ein überlegenes Wirtschaftssystem in Anspruch nahm, besonders ironischen Wendung strebte der sowjetische Führer langfristige Lieferverträge für amerikanischen Weizen an. Er bemüht sich darum, den sowjetisch-amerikanischen Handel zu beleben, und zwar auf „gleicher Augenhöhe“, womit die Aufhebung von Exportbeschränkungen und anderen amerikanischen Handelsschranken gemeint war.

43 Siehe dazu die Beiträge von Olga Pavlenko und Andrej Keller in diesem Band.

44 Siehe dazu den Beitrag von Stefan Karner in diesem Band.

Dazu kamen noch Probleme auf regionaler Ebene, vor allem Vietnam, aber auch der Nahe Osten. Die sowjetischen Optionen in Bezug auf Vietnam waren sehr beschränkt. Das erwünschte Ergebnis – ein vollständiger Rückzug der USA – war zum gegebenen Zeitpunkt in unerreichbarer Ferne. Die hauptsächliche sowjetische Sorge war, dass Nixon zu drastischen Maßnahmen wie zum Beispiel zu einer Ausweitung des Kriegs griff. Eine wesentliche Ausweitung würde Moskaus Glaubwürdigkeit auf die Probe stellen und Brežnev konnte sich keineswegs sicher sein, eine solche Probe zu bestehen. Ähnliche Probleme belasteten auch die sowjetische Vorgangsweise im Nahen Osten. Auch hier drehte sich für die sowjetische Führung alles um „Prestige“.

1971 gab es weder in Vietnam noch im Nahen Osten eine Aussicht auf Erfolg, die ein Gipfeltreffen hätte rechtfertigen können, und auch bei den SALT-Verhandlungen hielten sich die Ergebnisse in engen Grenzen. Brežnev hatte offenbar keine sonderliche Eile, die Vereinigten Staaten zu hofieren, für ihn noch immer ein „gefährlicher Geier“, der „sich von seinen Träumen der Weltherrschaft nicht trennen kann“.⁴⁵ Die positiven Ergebnisse der Entspannung in Europa, besonders der Durchbruch in den Beziehungen zu Westdeutschland und Frankreich, ließ die Konfrontation mit Nixon und seiner „Demagogie“ weniger dringlich erscheinen. Dann geschah etwas in jenem Sommer, das jedes Kalkül über den Haufen warf und Brežnev zwang, sich um ein ehestmögliches Treffen mit Nixon zu bemühen. Im Juli 1971 reiste Henry Kissinger in geheimer Mission nach China. Auf den Besuch folgte eine Ankündigung, die einschlug wie eine Granate: Nixon selbst werde demnächst nach Peking reisen.

Die sowjetische Führung hatte Derartiges befürchtet. Bereits 1967 hatte Moskau seine in Übersee stationierten Diplomaten angewiesen, auf Anzeichen von Chinas Annäherung an den Westen zu achten.⁴⁶ In diesem Jahr hatte Nixon, damals noch einer der Kandidaten für das Amt des Präsidenten, für Aufsehen gesorgt, indem er sich in „Foreign Affairs“ mit dem Gedanken zu Wort meldete, man dürfe nicht zusehen, wie eine Milliarde Chinesen „in zorniger Isolation leben“. Die ersten Monate von Nixons Amtszeit fielen zusammen mit dem Ausbruch der Kampfhandlungen an der chinesisch-sowjetischen Grenze. Die Amerikaner bemühten sich, Moskau über den neu etablierten Kommunikationskanal zwischen Kissinger und Botschafter Dobrynin zu versichern, dass sie nicht vorhatten, diese Feindseligkeiten zu ihren eigenen Gunsten auszunützen, aber diese Versicherungen klangen zeitweise verdächtig nach Spott. „Was genau führen Sie im Schilde? Wollen Sie die Sowjetunion ärgern?“, fragte Dobrynin sich und seinen Gesprächspartner Kissinger in einer ihrer Unterredungen unter vier Augen. Letzterer versicherte ihm natürlich, „der Sowjetunion Nadelstiche versetzen zu wollen sei ein unzeitgemäßes, überflüssiges Unternehmen.“⁴⁷ Kissinger erinnerte daran, dass niemand anderer den amerikanischen Sinneswandel bezüglich China in Gang gesetzt hatte als die sowjetische Füh-

45 Milošević et al., *Vstreči i Peregovory Na Vyššem Urovne Rukovoditelej SSSR i Jugoslavii*, Bd. 2.

46 Radchenko, *Two Suns in the Heavens*, S. 198.

47 Marc J. Susser – Pyotr V. Stegny (Hg.), *Soviet-American Relations: the Detente Years, 1969–1972*. Washington D.C. 2007, S. 106.

rung selbst – wenn auch ohne es zu wollen –, besonders als Vertreter der Sowjetunion sich anschickten, möglichst unauffällig die Reaktion der USA auf einen allfälligen nuklearen Präventivschlag zu erkunden.

Die Geschichte der chinesisch-amerikanischen diplomatischen Geheimverhandlungen, die zu Nixons Besuch in Peking im Februar 1972 führten, ist zu gut bekannt, um sie hier in allen Einzelheiten nachzuerzählen.⁴⁸ Historiker haben sich darüber amüsiert gezeigt, dass Mao Zedong, der die Haltung der Sowjetunion als faulen Kompromiss mit dem Imperialismus empört verurteilt hatte, der so erbittert mit Chruščëv gestritten hatte über die Frage, ob „friedliche Koexistenz“ mit den Vereinigten Staaten zu rechtfertigen sei, plötzlich seine bisherigen Vorbehalte abgestreift hatte, um jemanden wie Nixon zu umarmen. „Ein guter Mann! Nixon ist ein guter Mann!“, sagte Mao bekanntlich zum amerikanischen Journalisten Edgar Snow im Dezember 1970. „Unter den guten Leuten auf der Welt ist er die Nummer eins.“⁴⁹ Mao verfügte, dass die Niederschrift dieses Interviews den Unterorganisationen der Partei zur Kenntnis gebracht wurde, um dort besprochen und diskutiert zu werden. Aufzeichnungen dieser Diskussionen legen Zeugnis davon ab, dass der Standpunkt des Vorsitzenden sogar die treuesten Anhänger der Partei vor den Kopf stieß. Viele fragten sich, warum Mao den „reaktionären“ Nixon als „die Nummer eins unter den guten Leuten auf der Welt“ bezeichnete und warum, wenn die Amerikaner tatsächlich so gut waren, China nicht auch mit der UdSSR ein gutes Auskommen haben könne.⁵⁰

Die Antwort auf diese Fragen hing mindestens zum Teil mit dem Stand der Dinge an der chinesisch-sowjetischen Grenze zusammen. Angesichts der Möglichkeit einer sowjetischen Invasion mag Mao sich der altherwürdigen Maxime besonnen haben, „sich im Kampf gegen die Barbaren [anderer] Barbaren zu bedienen“. Im Klartext hieß das, die Verbesserung der Beziehungen mit den Vereinigten Staaten dazu zu benutzen, um den noch gefährlicheren Feind im Norden abzuschrecken.⁵¹ Ebenso ist es möglich, Maos Vorgangsweise durch das Prisma seiner Ablehnung der Ungleichheit der chinesisch-sowjetischen Beziehungen zu sehen. Dies war auch der Grund, weshalb Mao alle Vorschläge zur Verbesserung der Beziehungen mit Moskau zornig zurückwies: „Ihr [die Sowjetunion] pisst mir auf den Kopf und ich soll Euch Respekt erweisen? [...] Wer auch immer versucht, uns zu überreden [friedlich miteinander auszukommen], wir werden nicht nachgeben. Je mehr sie reden, desto schlechter werden die Beziehungen.“⁵² Ganz anders Nixon. Er „pisste“ China nicht auf den Kopf. Er zeigte Respekt. Er hatte den Wunsch von sich aus geäußert, nach China zu kommen. Oder so wollte wenigstens Mao die Dinge verstanden wissen.

48 Siehe z. B. Margaret Macmillan, *Nixon and Mao: The Week That Changed the World*. New York 2007.

49 University of Missouri, Kansas City, Edgar Snow Papers, Folder 197, Aufzeichnung einer Unterredung zwischen Mao Zedong und Edgar Snow, 18.12.1970.

50 Stadtarchiv Shanghai, B250-2-395, B158-3-935.

51 Yang Kuisong, *The Sino-Soviet Border Clash of 1969: From Zhenbao Island to Sino-American rapprochement* Artikel, in: *Cold War History* 1/2000, S. 21–52.

52 Privatarchiv des Autors, Aufzeichnung einer Unterredung zwischen Mao Zedong und Nicolae Ceaușescu, 3.6.1971.

Nixon habe von sich aus den Wunsch geäußert zu kommen, echote Brežnev. „Wir haben Nixon nicht gebeten zu kommen. Nixon hat *uns* gebeten. Er konnte sich bis zuletzt nicht sicher sein, ob wir ihn empfangen werden.“⁵³ So erpicht waren die Amerikaner auf ein Treffen, dass sie, laut Brežnev, selbst damit anfangen, Zugeständnisse zu machen, wie angeblich bei der Unterzeichnung des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin im September 1971.⁵⁴ In Wahrheit fiel die undankbare Rolle, Zugeständnisse zu machen, der Sowjetunion zu. Brežnev versuchte, sich nicht anmerken zu lassen, wie sehr es ihn störte, dass ihm die Chinesen den Rang abliefen. „Wie viel Lärm der Umstand in der ganzen Welt verursacht, dass Nixon nach China reist, als würde die Welt deshalb auf den Kopf gestellt werden. Wir wollen einmal abwarten“, sagte er.⁵⁵ „Noch sehen wir keine ernsthafte Gefahr.“⁵⁶ Trotzdem war es schwer, das, was für alle offenkundig war, in Abrede zu stellen. Nixons Besuch in Peking bedeutete für die Sowjetunion einen kolossalen strategischen Rückschlag und für Brežnev, der gewohnt war, im Mittelpunkt der Weltpolitik zu stehen, eine empfindliche Zurücksetzung.

Eine scheinbare Kleinigkeit, die ihn jedoch am meisten verstimmte, war eine Bemerkung, die Nixon in einem Toast auf Zhou Enlai gemacht hatte (nachdem er, in Kissingers nachträglicher, verlegener Erklärung, eine Unmenge *moutai* konsumiert hatte): die Vereinigten Staaten und China „halten die Zukunft der Welt in Händen.“⁵⁷ Noch Monate später brütete Brežnev über dieser Zurücksetzung. „Diese Bemerkung ist in der ganzen Welt zirkuliert. Sie hat uns Anlass zu Sorge gegeben.“⁵⁸ Es brauchte ein Gipfeltreffen, um die Dinge wieder ins Lot zu bringen. Und doch wäre der historische Anlass, der für Mai 1972 vorgesehen war,⁵⁹ wegen der sich verschlechternden Situation in Südostasien ums Haar abgesagt worden. Brežnev musste dazu sein ganzes Gewicht in die Waagschale legen und seine Bereitschaft, sich mit skeptischen Kollegen anzulegen, um zu verhindern, dass die Einladung an Nixon zurückgezogen wurde, nachdem die Vereinigten Staaten die großflächige Bombardierung Nordvietnams wieder aufgenommen und Haiphong im Frühjahr 1972 vermint hatten.

Im April 1972 empfing Brežnev Henry Kissinger, der sich in geheimer Mission in Moskau einfand, um – ohne Erfolg – Brežnev dazu zu bringen, noch vor dem Gipfel im Sinne Washingtons zu Vietnam Stellung zu beziehen. Brežnev war ein mustergültiger Gastgeber (trotz der fortgesetzten Bombardierung Nordvietnams). Er verwöhnte Kissinger mit Kuchen und in Schokolade getunkten Pflaumen, gab sich betont unkonfrontativ und sogar jovial und machte ungehemmt Witze, die von den Nordvietnamesen (und

53 RGANI, F. 80, op. 1, d. 617, S. 132, Mitschrift einer Unterredung zwischen L. Brežnev und einer Delegation der Kommunistischen Partei Indiens, 28.6.1972.

54 Siehe dazu den Beitrag von Gerhard Wettig in diesem Band.

55 Milošević et al., *Vstreči i Peregovory Na Vyššem Urovne Rukovoditelej SSSR i Jugoslavii*, Bd. 2, S. 321.

56 Ebd., 304.

57 „Text of Nixon Toast at Shanghai Dinner“ [am 27.2.1972], in: *The New York Times*, 28.2.1972, S. 16.

58 Susser – Stegny, *Soviet-American Relations*, S. 726.

59 Siehe dazu den Beitrag von Vladimir Pechatnov in diesem Band.

vielleicht sogar von einigen seiner Kollegen) als höchst unpassend empfunden worden wären – möglicherweise der Grund, weshalb diese Witze nur in die amerikanische Transkription Eingang fanden.

Apropos Brežnevs Genossen: keiner von ihnen, mit Ausnahme von Außenminister Gromyko, durfte an den ausgedehnten Sitzungen teilnehmen. Der Generalsekretär behielt sich die großen Themen der Außenpolitik vor – wie die sowjetisch-amerikanischen Beziehungen.⁶⁰ Trotzdem geht aus den Protokollen der Treffen hervor, dass Brežnev das, was er bei Kissinger erreichte, erst seinen Genossen „verkaufen“ musste. Manche dieser Genossen standen Nixons Abgesandtem und dem gesamten Komplex eines sowjetisch-amerikanischen Gipfels nicht eben positiv gegenüber.⁶¹ Auch sah sich Brežnev verpflichtet, vor dem Publikum der Parteianhänger sein Treffen mit Kissinger bei einer Vollversammlung der Partei zu rechtfertigen. Brežnev tat dies, indem er auszugsweise sein Gespräch mit Kissinger zitierte, und zwar die Stelle, wo er besonders heftig gegen die Bombardierung von Nordvietnam gewettert und sogar angedeutet hatte, dass der Gipfel unter Umständen abgesagt werden müsse. (Dabei übersprang er natürlich den Teil seiner Ausführungen, wo er das Interesse der Sowjetunion an einem Gipfeltreffen „immer wieder bestätigt hatte“.⁶²)

Kissinger seinerseits machte sich ein völlig zutreffendes Bild von der Situation. „Was Brežnev geboten hat“, berichtete er Nixon nach seinen Unterredungen in Moskau, „legt nahe, dass für ihn mit dem Gipfel viel auf dem Spiel steht. [...] Er sieht seine Beziehung zu Ihnen als einen Faktor, der ihn in seinem eigenen Land legitimiert und seine Position stärkt. Wir haben Wahlen vielleicht im November; er benimmt sich, als hätte er nächste Woche Wahlen und in jeder darauffolgenden Woche ebenso.“ Brežnev war, in Kissingers Worten, „zäh, brutal, unsicher, gerissen und sehr pragmatisch“.⁶³ Damit glichen Brežnev und Nixon einander wie ein Ei dem anderen.

* * *

60 Siehe dazu auch den Beitrag von Michail Prozumenščikov in diesem Band.

61 In seiner Unterredung mit H. Kissinger erwähnte L. Brežnev wiederholt, dass er das jeweilige Thema noch mit seinen Genossen besprechen müsse.

62 Brežnevs Auswahlverfahren beim Verlesen des Transkripts seiner Unterredung mit H. Kissinger wird deutlich in Brežnevs Rede auf dem Plenum des ZK der KPdSU im Mai 1972. Siehe RGANI, F. 2, op. 3, d. 270, S. 58f. Die ungekürzte Transkription ist nachzulesen in Susser – Stegny, *Soviet-American Relations*, S. 697–709.

63 Susser – Stegny, *Soviet-American Relations*, S. 780.

Der Moskauer Gipfel (22.–29. Mai 1972) war ein Höhepunkt in Brežnevs Karriere, der Augenblick, da er als Führer einer Supermacht und als globaler Staatsmann glänzen konnte. Es war ein historischer Anlass. Zum ersten Mal seit Franklin D. Roosevelts Verhandlungen mit Stalin in Jalta 1945 besuchte ein amtierender US-amerikanischer Präsident die Sowjetunion. (Nixon schmeichelte Brežnevs unersättlichem Ego, indem er gleich bei ihrem ersten Treffen den Wunsch aussprach, ihre Beziehung möge sich jener ähnlich gestalten, die Roosevelt und Stalin zu ihrer Zeit verbunden hatte.) Am Tisch dem US-amerikanischen Präsidenten gegenüber zu sitzen, ihn in ernste Konversation oder harmlose Scherze zu verwickeln, mit ihm Kaviar zu tafeln und Trinksprüche auszutauschen bedeutete für Brežnev, dass er sich im Ruhm sonnen konnte, sich turmhoch über seine Genossen im Kreml erhob und für die Sowjetunion jene internationale Anerkennung als eine den USA ebenbürtige Macht erzwang, nach der es sowjetischen Führungsfiguren mehr verlangte als nach allem anderen. „Es gibt ein altes Sprichwort“, sagte Brežnev zur Erklärung der Vorgangsweise, die er sich gegenüber den USA zurechtgelegt hatte. „Wer mit dem Teufel soupieren will, sollte einen langen Löffel haben.“ Das bedeutete, man muss sich auf Stärke stützen können, denn „Stärke ist die Sprache, die von den amerikanischen Imperialisten am besten verstanden wird.“ Ob nun Brežnev tatsächlich den erforderlichen langen Löffel hatte oder nicht, er war jedenfalls gesonnen, das Souper nicht zu versäumen.⁶⁴

Der Gipfel führte zur Unterzeichnung verschiedener Abkommen, darunter das unter harten Verhandlungen zustande gekommene Abkommen zur Begrenzung strategischer Waffen (Strategic Arms Limitation Treaty, SALT-1) und der Vertrag über die Begrenzung von antiballistischen Raketenabwehrsystemen (Anti-Ballistic Missile [ABM] Treaty). Konzipiert zur Begrenzung des nuklearen Wettrüstens, stellten diese Abkommen bedeutende Durchbrüche dar, deren Formulierung jahrelange sorgfältige Verhandlungen erforderte. Brežnev rechtfertigte beide Verträge mit dem Verweis auf den Nutzen, den sie der Sowjetunion brächten. Der ABM-Vertrag werde die Vereinigten Staaten daran hindern, sich gegen sowjetische Interkontinentalraketen zu schützen, während die Begrenzung in der Produktion von strategischen Waffen helfen werde, jene finanziellen Mittel bereitzustellen, die für die wirtschaftliche Entwicklung dringend benötigt würden. Noch wichtiger war, wie Brežnev den Parteiführern „in strengem Vertrauen“ mitteilte, dass die Begrenzung strategischer Waffen „keinesfalls der Umsetzung von bereits vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung der Verteidigung unseres Landes im Wege stehen werde.“⁶⁵ Nach Brežnevs Einschätzung profitierte die Sowjetunion ungleich mehr von den Abkommen als die Vereinigten Staaten. So konnte der Generalsekretär das widerstrebende Militär dazu bringen, die Abkommen zu akzeptieren.

Diese Verträge waren zweifellos bedeutend, aber noch wertvoller war in Brežnevs Augen die etwas vage formulierte Erklärung der „Grundprinzipien“ sowjetisch-amerikanischer Beziehungen. Diese verpflichteten die beiden Staaten, ihre Beziehungen auf der Ba-

⁶⁴ RGANI, F. 2, op. 3, d. 270, S. 43, L. Brežnevs Rede auf dem Plenum des ZK der KPdSU, Mai 1972.

⁶⁵ Ebd., S. 52.

sis von „Souveränität, Gleichberechtigung, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und [der Berücksichtigung des] gegenseitigen Vorteils“ zu entwickeln. Brežnev verfehlte bei innerparteilichen Diskussionen nicht, seine Wertschätzung für diese Erklärung zu zeigen, und pries sie als ein „wichtiges politisches Dokument“, das eine „solide Grundlage“ für die Entwicklung der sowjetisch-amerikanischen Beziehungen bilden und „die internationale Atmosphäre insgesamt verbessern“ werde.⁶⁶ Das Dokument bewies im Endeffekt, jedenfalls in den Augen der sowjetischen Führer, dass Washington und Moskau gleichberechtigte Partner waren, aneinandergeschmiedet von der Notwendigkeit, einen Atomkrieg zu verhindern, und dass in diesem Sinne *sie* – und nicht die Chinesen – das Schicksal der Welt in ihren Händen hielten.

Dies ist auch der Kontext, der unerlässlich ist für das Verständnis einer Forderung Brežnevs, die er in seinen Treffen mit Kissinger und später mit Nixon im Rahmen des Gipfeltreffens beharrlich vortrug: Die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten müssen eine Erklärung unterzeichnen, mit der sie auf den gegenseitigen Einsatz von Nuklearwaffen verzichten. Brežnev griff dieses Thema auch in den privaten Treffen mit dem amerikanischen Duo mit einem nahezu konspirativen Gestus immer wieder auf. Warum war dies für den sowjetischen Führer so wichtig? Zum Teil spiegelte sich darin natürlich Brežnevs höchst persönliches Anliegen der Kriegsverhinderung, das auch seinem Ringen um Entspannung in Europa und im Nahen Osten zugrunde lag. Es gab da aber noch ein zusätzliches Moment, eines, das er ganz unumwunden in seinem letzten Vier-Augen-Gespräch am 29. Mai 1972 ansprach: „Gesetzt den Fall, es kommt tatsächlich zur Unterzeichnung einer derartigen Erklärung seitens der UdSSR und der USA, dann haben wir eine echt friedliche Bombe – die das Prestige unserer Länder in der Welt enorm befördern wird.“⁶⁷ Auch ein persönliches Element war hier mit im Spiel. Brežnev drückte das später so aus: „Ob dieses Ziel [die Erklärung zur Verhinderung von Krieg] unter der gegenwärtigen Führung oder unter einer zukünftigen erreicht wird, die Menschen werden den Führern, die das erreichen, jedenfalls ein Denkmal errichten.“⁶⁸ Wie bei so vielen seiner politischen Projekte gab sein eigenes Prestige oder das Prestige seines Landes für Brežnev den Ausschlag.

Nixon und Kissinger waren alles andere als angetan von dem Abkommen, das als Vertrag zur Verhinderung eines Atomkriegs bekannt wurde. Da der Vertrag einen Angriff auf die UdSSR mit Atomwaffen unmöglich machte, lief er de facto auf eine Selbstfesselung der Amerikaner hinaus für den Fall, dass die Sowjetunion beschloss, Westeuropa oder – was viel wahrscheinlicher war – China anzugreifen. Brežnev beharrte indes unbeirrt auf dem Vertrag, und so willigten die Amerikaner widerstrebend in eine verwässerte Version der Erklärung ein, die dann zum Herzstück des Retourbesuchs des Generalsekretärs in den Vereinigten Staaten im Juni 1973 wurde. Den Amerikanern blieb das hartnäckige Beharren auf einem Vertrag, der sich in etwa ebenso wenig wirkungsvoll erwies wie der

66 Ebd., S. 48f.

67 Brežnev–Nixon, russische Version, 29.5.1972, in: Susser – Stegny, *Soviet-American Relations*, S. 996.

68 Brežnevs Unterredung mit H. Kissinger, 12.9.1972, in: FRUS, 1969–1976, Volume XV, *Soviet Union*, June 1972 – August 1974. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v15/d42>.

glücklose Kellogg-Briand Pakt von 1928, einigermaßen unverständlich. Wie üblich fehlte es auch hier nicht an Versuchen auf amerikanischer Seite, in Brežnevs Vorschlag eine tief verborgene Stoßrichtung zu finden, wie zum Beispiel „unsere Verpflichtungen gegenüber unseren Verbündeten in Zweifel zu ziehen“ und „den Eindruck zu erzeugen, dass wir der Sowjetunion eine freiere Hand gegen China geben“. ⁶⁹ Es spricht jedoch nichts dafür, dass Motive dieser Art Brežnevs Kalkulationen zugrunde lagen. Hingegen gibt es sehr wohl mögliche Motive einer anderen Art. In Brežnevs eigenen Worten werde die Unterzeichnung des Abkommens eine „große Leistung“ darstellen. „Keinem von uns ist ein ewiges Leben auf Erden vergönnt“, sagte er im Mai 1973 zu Kissinger, „aber die Geschichte ist ewig. [...] Die Unterzeichnung des Vertrags] wird das Prestige unserer Regierungen auf ein Allzeithoch heben. Es gibt in der Geschichte nichts Vergleichbares.“ ⁷⁰

Der Gipfel von 1973 bot Brežnev die Gelegenheit, sein Erbe als einer der Großen der Geschichte in dauerhafte Form zu bringen. Zu diesem Zweck war er bereit, beträchtliche Anstrengungen zu unternehmen, um seine Beziehung zu Richard Nixon auf einer persönlichen Ebene zu forcieren. Sein erstes privates Treffen mit Nixon im Oval Office am 8. Juni nahm durch Brežnevs Versuch, dem Präsidenten auf rein menschlicher Ebene näherzukommen, einen völlig ungewöhnlichen Verlauf. Er erzählte ihm ausführlich von seiner Frau, seinem Sohn und seinen Enkelkindern und zeigte sich hochofren, als Nixon eine Einladung an seine Verwandten als „spezielle Gäste“ des Präsidenten aussprach. Er genoss sichtlich die Schmeicheleien, die Nixon ihm darbrachte, und antwortete ihm in der gleichen Tonart. Am meisten genoss er die historische Gelegenheit, die es ihm erlaubte, mit Nixon von Gleich zu Gleich zu sprechen, als Führer einer Supermacht mit dem Führer der anderen Supermacht. „Es gibt doch immer wieder diese Leute, die mit dem Gedanken daherkommen, dass es da zwei Supermächte in der Welt gibt, die darauf aus sind, ihren, wie sie sagen, ihren Willen zu diktieren, ihren Willen anderen aufzuzwingen. [...] Aber ist es unsere Schuld, dass wir groß sind? Ist es unsere Schuld, dass wir stark sind? [...] Was sollen wir tun? Sollen wir uns in Guinea verwandeln oder in ein anderes derartiges Land?“ ⁷¹

Es war klar, worauf Brežnev hinauswollte, und die ganze Sache wurde Kissinger unmissverständlich klar gemacht, als er im Mai den sowjetischen Führer besuchte. Damals, im Vier-Augen-Gespräch in der Abgeschiedenheit eines Jagdansitzes – wo der Generalsekretär den Nationalen Sicherheitsberater in der fragwürdigen Kunst der Wildschweinjagd unterwies – fand Brežnev ganz einfache, brutale Worte. „Wissen Sie, ich möchte mit Ihnen ganz privat reden – niemand sonst ist anwesend, keine Notizen werden gemacht.

69 H. Sonnenfeldt an H. Kissinger, 20.2.1973, in: FRUS, 1969–1976, Volume XV, Soviet Union, June 1972 – August 1974. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v15/d77>.

70 Memcon H. Kissinger – L. Brežnev, 5.5.1973, in: FRUS, 1969–1976, Volume XV, Soviet Union, June 1972 – August 1974. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v15/d104>.

71 Conversation Between President Nixon and Soviet General Secretary Brezhnev, Washington, 18.6.1973, in: FRUS, 1969–1976, Vol. XV, Soviet Union, June 1972 – August 1974, Dok. 123. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v15/d123>.

[...] Wissen Sie, Sie werden unsere Partner sein, Sie und wir werden zusammen die Welt beherrschen.“⁷²

Was hätte Karl Marx gesagt, wäre er auf dem Jagdsitz mit von der Partie gewesen, auf Wildschweinjagd mit Brežnev und Kissinger? Die ganze Sache mit der gemeinsamen Beherrschung der Welt hatte doch entschieden unmarxistische Obertöne. Sie passte überhaupt nicht zu den ideologischen Prämissen des ganzen sowjetischen Projekts. Die Idee war doch gewesen, sich dem amerikanischen Imperialismus entgegenzustellen, nicht mit ihm gemeinsame Sache bei der „Beherrschung der Welt“ zu machen. Dies war allerdings kein erster Sündenfall, mit dem sowjetische Führer ihre Ideologie auf dem Altar des Ruhmes opferten. Für Brežnev, wie auch für Chruščev und Stalin, zählte die Anerkennung seiner Größe mehr als das Festhalten an marxistischen Dogmen. Eine solche Anerkennung stärkte seinen Anspruch auf politische Legitimität und sein Gefühl der Zugehörigkeit zu einem exklusiven Altherrenklub (mit nur zwei Mitgliedern). Zu einem Zeitpunkt, da sich die sowjetische Wirtschaft, wie Brežnev nur zu gut wusste,⁷³ wachsenden Herausforderungen gegenüber sah, da die Aussichten, die Vereinigten Staaten in der Produktion zu überbieten – ein Ziel, das Chruščev noch zu erreichen gehofft hatte – sich immer weiter entfernten, kam dieser ideellen Parität mit Nixon eine umso größere Bedeutung zu. Das ist auch der Grund, weshalb sich in den Annalen der sowjetisch-amerikanischen Beziehungen herzlich wenig zu ideologischen Themen findet: wenig Ideologie, aber jede Menge Größe und Ruhm.

Dasselbe galt, wie wir bereits gesehen haben, für die sowjetischen Beziehungen zu Frankreich und Westdeutschland. Warum hofierte Brežnev in seinem entschiedenen Streben nach Abrüstung die westlichen Führer mit so großer Geduld? Hier seine Antwort, in seinen eigenen Worten: „Wenn Brandt, Pompidou und Nixon gezwungen sind, mit der Sowjetunion und der sowjetischen Kommunistischen Partei zu sprechen, dann bedeutet das, dass die UdSSR und die sowjetische Kommunistische Partei einen politischen und sozialen Machtfaktor darstellen, ohne den sich keine wichtigen internationalen Probleme lösen lassen.“⁷⁴ Brežnevs Suche nach Entspannung vollzog sich nach einem bekannten Sprichwort: „Sag mir, wer deine Freunde sind, und ich sage dir, wer du bist.“

72 So von H. Kissinger überliefert in: Conversation Between President Nixon and his Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, 11.5.1973, in: FRUS, 1969–1976, Vol. XV, Soviet Union, June 1972 – August 1974, Dok. 115. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v15/d115>.

73 Siehe dazu den Beitrag von Stefan Karner in diesem Band.

74 RGANI, F. 80, op. 1, d. 617, S. 132, Aufzeichnung einer Unterredung zwischen L. Brežnev und einer Delegation der Kommunistischen Partei Indiens, 28.6.1972.

Resumé

Nixon war nicht daran interessiert, die Welt im Verein mit Brežnev zu beherrschen. Er nahm misstrauisch die von der sowjetischen Führung in Europa getroffenen Dispositionen zur Kenntnis und fand sich nur unter Vorbehalt mit der sowjetischen Annäherung an Westdeutschland ab. Er war trotz Brežnevs unablässigen Drängens nicht bereit, gemeinsam mit der Sowjetunion Israel zu zwingen, die besetzten Territorien zu räumen und auf diese Weise den Stand der Sowjetunion im Nahen Osten zu verbessern. Vor allem aber war er nicht gewillt, Brežnevs orientalisierende Einschätzung von China als unweigerlich hinterhältig und gefährlich zu teilen. Nixon warb weiter sowohl um Moskau als auch um Peking, wobei er sich oft Peking stärker zuneigte als Moskau. Es war ein heikler Balanceakt. Die Chinesen beobachteten die Entwicklung der sowjetisch-amerikanischen Beziehungen mit wachsendem Misstrauen. Wie Nixon und Kissinger befürchtet hatten, kam Mao denn auch tatsächlich zum Schluss, der eigentliche Zweck der Verbesserung in den sowjetisch-amerikanischen Beziehungen liege darin, Moskau eine freiere Hand in der Auseinandersetzung mit China zu geben.

„Das Ziel der Sowjetunion“, erklärte Mao Kissinger im Februar 1973 und gestikulierte heftig dabei, um seiner Aussage Nachdruck zu verleihen, „ist es, Europa und Asien, beide Kontinente, zu besetzen.“⁷⁵ In dem Jahr, das seit Nixons dramatischem Auftritt in Peking vergangen war, hatten sich die chinesisch-amerikanischen Beziehungen stetig weiterentwickelt. Man hatte sich darauf geeinigt, in Peking und Washington Verbindungsbüros zu eröffnen, die de facto Botschaften waren. Das Handelsvolumen wuchs sehr rasch, wobei die Chinesen hauptsächlich als Käufer auftraten. Kissinger scheute keinen Aufwand, um Peking über Amerikas außenpolitische Schachzüge auf dem Laufenden zu halten, und gab gelegentlich sogar sensible Informationen weiter. Die Unterzeichnung des Vertrags von Paris im Januar 1973, der die Beteiligung der USA am Indochina-Konflikt beendete, beseitigte einen wesentlichen Stein des Anstoßes in den chinesisch-amerikanischen Beziehungen.

Als die US-Dokumente zum Treffen im Februar 1973 zwischen Mao und dem Nationalen Sicherheitsberater für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden, stand im Mittelpunkt des Medieninteresses das von Kissinger mit billigendem Lachen quittierte Angebot des Vorsitzenden, zehn Millionen chinesische Frauen in die Vereinigten Staaten zu exportieren, um „in Ihrem Land eine katastrophale Überschwemmung auszulösen und so Ihre Interessen zu schädigen“. Aber das Gespräch bestand keineswegs aus harmlosem Geplänkel. Bei dieser Gelegenheit trug Mao auch eine wichtige These vor, die seine Vision der chinesisch-amerikanischen Beziehungen auf den Punkt brachte: eine antisowjetische „horizontale Linie“, die die USA, Japan, China, Pakistan, Iran, die Türkei und Europa verband. Hier liegt nun eine interessante Divergenz vor zwischen den amerikanischen und den chinesischen Aufzeichnungen. Nur die chinesischen erwähnen China als Teil

⁷⁵ Unterredungen zwischen H. Kissinger und Mao Zedong, 17./18.2.1973, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XVIII, China, 1973–1976. Washington D.C. 2007, S. 137.

dieser „Linie“. Es ist nicht klar, warum in den amerikanischen Aufzeichnungen China fehlt und ob diese Auslassung auf das Konto der Übersetzung geht. Wenn man die chinesische Version als die korrekte betrachtet, sieht man, wie sich Mao Chinas Beziehungen zu den Vereinigten Staaten vorstellte – als ein unverzichtbares Glied in einer gegen den sowjetischen Expansionismus geeinten Front. Washington hatte Peking ebenso nötig wie umgekehrt. Wie Mao mit großem Nachdruck betonte, war China nicht auf die Großzügigkeit der USA angewiesen und hatte auch keine Verwendung für deren nuklearen Schirm. Die Beziehung sollte auf gleicher Augenhöhe angesiedelt sein, eine Beziehung von Freunden, die einander halfen, wenn es nötig war.

Die chinesisch-amerikanischen Beziehungen waren, entgegen Maos Dafürhalten, natürlich keine Beziehungen zwischen gleichgestellten Partnern, ebenso wenig wie die sowjetisch-amerikanischen Beziehungen auf Augenhöhe angesiedelt waren. Nixons Dreiecksdiplomatie versetzte die USA in eine ideale Lage, die sich mit einer chinesischen Redewendung anschaulich zusammenfassen lässt: „von einem Berg aus zuschauen, wie unten zwei Tiger kämpfen“. Beide Tiger hatten ein großes Verlangen nach amerikanischer Aufmerksamkeit und Anerkennung, denn diese brachten innenpolitische und internationale Legitimität, (die Illusion von) Sicherheit und die Aussicht auf Handel. Amerikas Schwäche – der Rückzug aus Vietnam – ließ plötzlich eine sowjetisch-amerikanische gemeinsame Weltherrschaft (im Fall von Moskau) oder eine antisowjetische „horizontale Linie“ (im Fall von Peking) als tatsächlich möglich erscheinen – erstmals seit 1945.

Wollte die Sowjetunion die Welt gemeinsam mit – oder wenigstens neben – den Vereinigten Staaten beherrschen, dann war dazu ein Herunterspielen der ideologischen Trennlinie zwischen Ost und West erforderlich. Brežnev wies hier den Weg: Indem er Ende der 1960er-Jahre Brandts „Ostpolitik“ zu seiner Sache machte, stellte er klar, dass ideologische Differenzen mit der lang verunglimpften Sozialdemokratie für ihn weniger wichtig waren als das Prestige verbesserter Beziehungen mit Bonn und der Handel mit Westdeutschland. Unter gezielter Missachtung grundlegender marxistischer Prinzipien suchte er die kulturellen Gemeinsamkeiten zwischen der Sowjetunion und Westeuropa und – später – den Vereinigten Staaten zu betonen. Seine Identität als Europäer war offensichtlich für den sowjetischen Führer wichtiger als der auf Klassenunterschieden beruhende Gegensatz zwischen Ost und West. Auch die Art, wie er sich Nixon gegenüber gab, war bestimmt vom Gedanken, dass sie, beide Europäer – der amerikanische Präsident war ja in diesem Sinn ebenfalls ein „Europäer“ –, den richtigen Ton miteinander finden, einander respektieren und gemeinsam eine friedliche Zukunft für die Welt bauen konnten. Mao war zwar für solche auf Rasse basierende Konzepte nicht zu haben, aber auch er war offensichtlich bereit, seine revolutionären Neigungen hintanzustellen, als er Nixon als „die Nummer eins unter den guten Leuten auf der Welt“ umarmte. Entwertung der Ideologie war das augenfälligste Merkmal der Weltpolitik in den frühen 1970er-Jahren und markierte einen Wendepunkt im Kalten Krieg.

Nicht lange nach seiner Rückkehr von seinem Treffen mit Nixon im Jahr 1973 erhielt Brežnev Besuch von Patriarch Pimen, dem Oberhaupt der Russisch-Orthodoxen Kirche.

„Wir, Genosse Brežnev“, sagte Pimen, „haben zu Ihren Ehren einen Gottesdienst abgehalten in Anerkennung Ihrer Verdienste im Ringen um den Frieden.“⁷⁶ Die Dinge liefen für Genossen Brežnev ganz offenkundig nach Wunsch, wenn selbst Gott seine Leistungen auf dem Gebiet der Friedenssicherung in der ganzen Welt würdigte. Wo aber blieb bei all dem der Marxismus? Der stets scharfsichtige Insider Anatolij Černjaev vertraute das Offenkundige seinem Tagebuch an: „Niemand glaubt mehr an unser ‚revolutionäres Beispiel‘. Unser Land muss aber wesensgemäß eine ideologische Fassade aufrechterhalten, und zwar für die Welt draußen und für die Kommunisten. Die Sowjetunion muss deshalb an ihrer universalistischen Mission festhalten. Diese Mission ist der Frieden.“⁷⁷ Und an anderer Stelle: „Der zentrale Gedanke in Brežnevs Leben ist der Friedensgedanke. Damit will er in die Annalen der Menschheit eingehen. Er gibt praktischen Errungenschaften auf diesem Gebiet Vorrang vor jeder Ideologie.“⁷⁸

Mittlerweile fiel Brežnevs Suche nach Legitimität durch seine Beziehungen zu Brandt und Nixon zusammen mit deren politischer Demontage. Nixon hatte kaum Moskau verlassen, als die Welt vom Einbruch im Büro des Democratic National Committee im Watergate Hotel erfuhr. Nixon suchte die Rolle, die seine Regierung dabei spielte, zu vertuschen, aber der Skandal schlug immer höhere Wellen und erreichte bald das Weiße Haus. Im August 1974 musste der Architekt der Gipfel von Peking und Moskau in Schande seinen Abschied nehmen. Brežnev sprach öffentlich sein Bedauern über den Sturz eines amerikanischen Präsidenten aus, den er nicht lange davor noch der „Demagogie“ bezichtigt hatte. Mochte Nixon einmal ein Bösewicht mit blutbefleckten Händen gewesen sein – das gehörte in die Zeit, bevor er Brežnevs Freund geworden war. „Ich will nicht verbergen, dass es zwischen mir und Mr. Nixon eine persönliche Affinität gab“, erklärte Brežnev Nixons Nachfolger Gerald Ford 1974, während ihres Gipfeltreffens in Vladivostok.⁷⁹ Im selben Jahr stolperte Brandt über einen politischen Skandal – einer seiner engsten Mitarbeiter hatte sich als Mitarbeiter des ostdeutschen Geheimdienstes entpuppt. Ein weiteres Staatsoberhaupt, dem Brežnev vertraut hatte, war Geschichte geworden.

Die sowjetische Propagandamaschine ereiferte sich weiter über die Sünden des Imperialismus und der Kampf gegen den Imperialismus blieb ein Pflichtthema in den für die Öffentlichkeit bestimmten Reden sowjetischer Führer, Brežnev miteingeschlossen. Der Generalsekretär zeigte sich unbeeindruckt. „Imperialismus, Imperialismus“, wetterte er privat. „Die Zeiten haben sich geändert! Der Imperialismus hat ganz verschiedene Gesichter, die sich jeweils nach der Person an der Spitze richten.“⁸⁰

76 Milošević et al., *Vstreči i Peregovory Na Vysšem Urovne Rukovoditelej SSSR i Jugoslavii*, Bd. 2, S. 443. Laut einer Beschreibung, die L. Brežnev selbst Josip Broz Tito gesprächsweise in Jugoslawien mitteilte.

77 Černjaev, *Sovmestnyj Ischod*, S. 92.

78 Ebd., S. 133.

79 Memorandum of Conversation, Vladivostok, 23.11.1974, in: FRUS, 1969–1976, Vol. XVI, Soviet Union, August 1974 – December 1976, Dok. 90. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v16/d90>.

80 Černjaev, *Sovmestnyj Ischod*, S. 102.

Hier bietet sich eine instruktive kontrafaktische Überlegung an. Wie sehr hing die sowjetische Annäherung an Westdeutschland und die Vereinigten Staaten von einem ganz bestimmten Personal ab? Wären die Dinge für die Entspannung ganz anders gelaufen, wenn Nixon und Brandt an der Macht geblieben wären? Auf diese Frage gibt es keine einfache Antwort. Ein genauer Blick auf die Dynamik von Moskaus Beziehungen zu den beiden Ländern macht deutlich, dass spätestens 1973/74 mächtige Verwerfungen Platz griffen. Brandt war innenpolitisch unter starken Druck geraten, da seine Kritiker behaupteten, seine „Ostpolitik“ sei weit hinter den Versprechungen zurückgeblieben. Auch Nixon musste sich gegen die Meinung des Kongresses zur Wehr setzen, wo man zu dem Schluss gelangt war, dass der einzige Nutznießer der Entspannung die Sowjetunion sei und dass es sich bei der Détente um eine Einbahn handle. Schon bedrängten Leute wie der demokratische Senator Henry „Scoop“ Jackson das Weiße Haus, Zugeständnisse von Moskau einzufordern, nicht zuletzt durch eine Junktimierung von Handel und Auswanderung. Wie weit war Brežnev gewillt zu gehen, um den Schwung der Entspannung mit dem Westen aufrechtzuerhalten, wenn dazu substantielle Zugeständnisse der UdSSR erforderlich waren? Zugeständnisse führten tendenziell zu einer Schwächung von Brežnevs innenpolitischer Position, Partnerschaft mit dem Westen zu einer Stärkung. Es handelte sich um einen heiklen Balanceakt, der nach den anfänglichen Durchbrüchen in den frühen 1970er-Jahren fortan immer schwieriger wurde.

Der geheime Kanal des KGB und seine Akteure, 1969–1981

Nikita Petrov

Der Austausch inoffizieller, höchst vertraulicher Informationen zwischen Entscheidungsträgern, die sich zwar als Kontrahenten verstehen, aber dennoch ein großes Interesse an einem gesicherten Informationsaustausch haben, ist ein eher ungewöhnlicher Bestandteil der internationalen Diplomatie. Dieser Beitrag geht der Frage nach, warum Leonid Brežnev gerade den KGB als Instrument für die Herstellung eines geheimen Kanals zwischen Moskau und Bonn nutzte. An und für sich handelte es sich dabei um einen Aufgabenbereich, der durchaus auch von eigens dafür ernannten Geheimgesandten des Kremls, etwa Funktionären, Journalisten oder Germanisten, die über gute Verbindungen zum westdeutschen Establishment verfügten, übernommen werden hätte können. Wie funktionierte dieser Kanal und wie wurde er im Konkreten genutzt?

Zur Struktur der Geheimdienste

In der Nachkriegszeit war die Ausweitung des sowjetischen Einflusses das wichtigste außenpolitische Ziel Stalins. Zur Festigung der ideologischen Expansion konnte freilich keinesfalls nur die offene Propaganda herangezogen werden. Dazu nutzte Stalin auch Kanäle über die Geheimdienste, mit geheimen Finanzierungsmethoden. Im Frühjahr 1946 arbeitete der Minister für Staatssicherheit, Vsevolod Merkulov, in Stalins Auftrag einige Vorschläge für eine Restrukturierung seines Ministeriums (MGB) aus. Einer davon sah vor, innerhalb des Ministeriums einen gesonderten Apparat – eine „Sondergruppe“ – einzurichten, zu deren Aufgaben auch aktive Maßnahmen zur geheimen Einflussnahme auf gesellschaftliche und politische Strömungen im Westen gehören sollten. Die zukünftige Tätigkeit der „Sondergruppe für spezielle Aufgaben beim Ministerium für Staatssicherheit“ wurde im Bericht des Ministers klar und detailliert geschildert. Die Aufgaben dieser Gruppe waren:

„Vorbereitung und Anwerbung eines eigenen Netzwerkes von Agenten, die durch ihre dienstliche und gesellschaftliche Position Einfluss und Druck auf die Regierungen der entsprechenden Länder in die für uns nötige Richtung ausüben können. Die Organisation der öffentlichen Meinung innerhalb gewisser Bevölkerungskreise der entsprechenden Länder durch Einrichtung neuer eigener, von uns konspirativ subventionierter und in unserem Auftrag unsere Linie verfolgender Presseorgane (Zeitungen, Zeitschriften) oder durch den Erwerb bereits in diesen Ländern bestehender Presseorgane (illegaler Erwerb von Aktien eines Zeitungsunternehmens, direkter Kauf dieser Unternehmen von den Eigentümern über Strohänner usw.);

Organisation ähnlicher Aktivitäten unter Radiokommentatoren und Mitarbeitern unterschiedlicher einflussreicher gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Institutionen sowie Bildungseinrichtungen u. a.;

Übermittlung von für uns günstigen Materialien, auch Desinformation, an die Presse über die oben genannten Kanäle.

Die Umsetzung der Arbeit, für die die Sondergruppe für Spezialaufgaben zuständig ist, ist von uns so vorgesehen, dass der politische Inhalt der für die Verwendung im Ausland vorgesehenen Artikel, diverser Dokumente und Publikationen der Sondergruppe vom ZK der VKP (b_____)¹, während dem MGB der UdSSR nur der organisatorisch-technische Teil der konspirativen Übermittlung dieser Materialien und Aufgaben an die entsprechenden Objekte im Ausland zukommt.²“

Am 4. Mai 1946 wurde die neue Struktur des MGB beschlossen. Allerdings wurde keine „Sondergruppe“ mit den oben genannten Funktionen eingerichtet, sondern alle operativen Maßnahmen im Ausland, auch die geheimen Informations- und Propagandainterventionen, wurden in der Ersten Hauptverwaltung des MGB (Auslandsgeheimdienst) zusammengefasst. Ab 1947 wurden die Funktionen des Auslandsgeheimdienstes vom Komitee für Information (KI) übernommen.³ Es folgten Kampagnen gegen die Regierung Adenauer und die von ihm verfolgte Politik der Westintegration.⁴

1 Hier sollte handschriftlich: „und Gen. Stalin“ eingefügt werden. In derart streng geheimen Dokumenten wurde der Name Stalins und auch anderer immer erst im letzten Moment eingefügt, und nur in ein einziges, „nach oben“ zu schickendes Dokument (in den Kopien blieb hier eine freie Stelle). Diese Art der strengen Geheimhaltung und Vorgehensweise ermöglichte es, den Kreis der eingeweihten Personen auf ein bis zwei einzuengen und zum Beispiel die mit dem Drucken der Dokumente betrauten Maschinistinnen als Mitwisser auszuschließen.

2 CA FSB, F. 4, op. 4, d. 173, S. 168, Schreiben des MGB der UdSSR, Vsevolod Merkulov, Sergej Ogol'cov und Viktor Abakumov an Stalin mit Vorschlägen zur Reorganisation des MGB der UdSSR, 3.5.1946; siehe im Detail Nikita Petrov, *Disinformacija, arma del KGB*, in: Sergio Bertelli – Francesco Bigazzi (Hg.), *PCI: La storia dimenticata*. Mailand 2001, S. 421–439.

3 Zur Struktur des Komitees für Information und die Reorganisation des Apparates des sowjetischen Auslandsgeheimdienstes siehe N. V. Petrov, *Kto rukovodil organami gosbezopasnosti, 1951–1954: Spravočnik*. [Die Führer der Staatssicherheitsorgane, 1951–1954. Nachschlagewerk]. Moskau 2010, S. 35–45, 130f.

4 Siehe dazu Peter Ruggenthaler, *The Concept of Neutrality in Stalin's Foreign Policy, 1945–53*. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2015, 2. Aufl. 2017, S. 191–210.

Erst 1959 wurde innerhalb der Ersten Hauptverwaltung des KGB eine eigene Unterabteilung eingerichtet, in der die gesamte Arbeit zur Desinformation und zur Durchführung „aktiver Maßnahmen“ im Ausland konzentriert wurde. Dies war eine Neuerung des zum KGB-Vorsitzenden bestellten Aleksandr Šelepin, der durch die politische Schule des Komsomol gegangen war und danach dem ZK der KPdSU angehörte. Der KGB-Erlass über die Errichtung eines „Desinformationsdienstes“ – der Abteilung „D“ – innerhalb des Apparats der Ersten Hauptverwaltung (Geheimdienst) wurde am 23. Juni 1959 unterzeichnet. Die erste große Aufgabe des neuen Leiters dieser Abteilung, Ivan Agajanc, war eine in ihrem Ausmaß noch nie dagewesene Kampagne von „Neonazi-Kundgebungen“ in Westdeutschland. Geheimagenten aus der UdSSR und der DDR organisierten damals eine Reihe von Provokationen (anonyme antisemitische Briefe und Pamphlete, Grabschändungen auf jüdischen Friedhöfen, Unruhen), die die Beziehungen zwischen der BRD und ihren Verbündeten empfindlich störten. Die Aktionen wurden von Moskau aus gelenkt und hörten ganz plötzlich wieder auf, als dieses Ziel erreicht war.⁵

Die Einrichtung des geheimen Kanals

Für Brežnev, der nach dem Einmarsch in die Tschechoslowakei 1968⁶ eine internationale Isolation verhindern wollte, war es wichtig, neue Kanäle für den Aufbau eines positiven Images der UdSSR zu sondieren und das Vertrauen in seine Politik zu festigen. Die Beziehungen zur BRD waren sowohl vom politischen als auch – und das ist nicht weniger wichtig – vom wirtschaftlichen Standpunkt betrachtet bedeutend. Und in diesem Sinne war es für die sowjetische Führungsriege wichtig, den „geheimen Kanal“ nicht einfach nur zu Kommunikationszwecken einzurichten. Entscheidend war, dies zwar auf geheime Weise, aber dennoch über einen für den KGB nicht untypischen Weg zu tun – das heißt, man trennte diesen Kanal von dem für den KGB typischen Bereich der „aktiven Maßnahmen“, indem man etwas Ungewöhnliches und Informelles tat und folgendes Konstrukt aufbaute: eine Person aus dem KGB-Apparat, die die vertraulichen Informationen direkt in einem Vier-Augen-Gespräch vom KGB-Vorsitzenden erhielt, und ein Agent aus Journalistenkreisen, der über breit gestreute Verbindungen verfügte und die Möglichkeit hatte, sich regelmäßig in der BRD aufzuhalten. Es durfte unter keinen Umständen zu Verlautbarungen innerhalb des Apparats, schriftlichen Berichten oder sonstigen Kundmachungen innerhalb des KGB kommen. Die Tätigkeit des „geheimen Kanals“ musste absolut unmittelbar erfolgen und auf einen engen Personenkreis eingeschränkt sein. Die Verbindung wurde sogar vor der höchsten KGB-Führung geheim gehalten – der geheime Kanal war nur dem KGB-Vorsitzenden Jurij Andropov und dem Generalsekretär des ZK

5 John Barron, KGB. New York 1974, S. 234f.

6 Siehe dazu Nikita Petrov, Der „Prager Frühling“ im Visier des KGB, in: Stefan Karner et al. (Hg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sonderband 9/1. Köln et al. 2008, S. 761–777.

der KPdSU, Leonid Brežnev bekannt. Auch Außenminister Andrej Gromyko war zunächst offenbar nicht eingeweiht.

Mit der Einrichtung des geheimen Kanals zwischen den Führungen der UdSSR und der BRD betraute Andropov den unscheinbaren, stellvertretenden Leiter der 7. Abteilung der 2. Hauptverwaltung des KGB, Vjačeslav Kevorkov. Die Abteilung, in der Kevorkov beschäftigt war, war für die operative Arbeit unter den Auslandskorrespondenten zuständig und „bediente“ die TASS, das Außenministerium, die Verwaltung des diplomatischen Korpus, das MGIMO und die Presseagentur „Novosti“ in operativer Hinsicht und war außerdem für die Spionageabwehrarbeit in Bezug auf die ins Ausland reisenden sowjetischen Staatsbürger zuständig. Das heißt, die Abteilung war nicht direkt mit Deutschland-Fragen beschäftigt, aber Kevorkov verfügte über viele Kontakte zu westdeutschen Journalisten und Deutschland-Experten. Andropov hatte Kevorkov als Germanisten bereits vor dessen Eintritt in den KGB gekannt.⁷

Kevorkovs Karriere war durchaus typisch für einen KGB-Offizier der 1960er-Jahre. Am 21. Juli 1923 in Moskau geboren, begann er nach seinem Schulabschluss 1941 als Elektriker in einer Fabrik zu arbeiten, ab 1942 studierte er am Militärischen Institut für Fremdsprachen. Von 1945 bis 1946 war er als Übersetzer in der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland tätig, von 1946 bis 1947 erneut am Militärischen Institut für Fremdsprachen. Ab 1947 diente er dem Militärgeheimdienst als Übersetzer bei der Marineaufklärung der Donauflotte, danach war er an einem wissenschaftlichen Institut. Von 1950 bis 1954 absolvierte er sein Studium an der Militärisch-diplomatischen Akademie, wo er 1952 auch in die KPdSU eintrat. Nach Abschluss des Studiums wurde er zur Arbeit in den KGB bestellt. Nach Stalins Tod und Berijas Verhaftung kam es innerhalb der sowjetischen Staatssicherheitsdienste zu einer Reihe von Kaderneubestellungen. Neue Mitarbeiter aus dem Parteiapparat und dem militärischen Umfeld wurden rekrutiert. So schloss sich Kevorkov im Zuge der Erneuerung und Auffrischung des Tscheka-Kaders den Reihen der KGB-Mitarbeiter an. Er wurde sofort zum Dienst in die Verwaltung der illegalen Aufklärung des KGB (Verwaltung „S“ der Ersten Hauptverwaltung) bestellt. Aus unbekannten Gründen dürfte Kevorkovs Arbeit im Geheimdienst nicht zufriedenstellend gewesen sein – 1955 wurde er zum Dienst in die Spionageabwehr des KGB (Zweite Hauptverwaltung) versetzt. Hier spezialisierte er sich auf die Beobachtung von Journalisten. 1964 wurde er Abteilungsleiter der 7. Abteilung der Zweiten Hauptverwaltung des KGB, 1969 zum stellvertretenden Leiter dieser Abteilung.

Zu Kevorkovs Unterstützung bei der Errichtung des Kanals wurde ein Tscheka-Verbindungsmann hinzugezogen – der Journalist Valerij Lednev. Er wurde am 24. Juni 1922 in Grigoriopol im Kreis Tiraspol' als Sohn eines Biologen und einer Lehrerin geboren. Seine Mutter starb, als Valerij elf Jahre alt war. Valerij wurde zuerst von seiner Großmutter aufgezogen, danach von den Brüdern seines Vaters in Moskau. Nach Abschluss der Mittelschule in Moskau trat er 1939 ins Moskauer Straßenbauinstitut ein. 1943 be-

7 V. E. Kevorkov, *Tajnyj kanal* [Der geheime Kanal]. Moskau 1997, S. 14–17, 22f.

gann er sein Studium am Institut für Internationale Beziehungen. Danach arbeitete er für die „Literaturnaja gazeta“ und die Zeitung „Sovetskoe iskusstvo“ (die 1953 in „Sovetskaja kul'tura“ umbenannt wurde). Hier perfektionierte Lednev sein journalistisches und literarisches Talent und verfasste scharfsinnige politische Publikationen. Und hier wurde er auch in die politische Desinformation eingeführt. Als Koautor verfasste er das Theaterstück „Oružie nomer' odin“ („Die Waffe Nummer eins“) über „den Kampf der einfachen Leute für den Frieden“ und darüber, wie „die Amerikaner einen biologischen Krieg vorbereiten“. All das entsprach dem damaligen Zeitgeist, schließlich entfachte auch der Kreml eine breit angelegte Desinformationskampagne gegen die USA mit Anschuldigungen über die Anwendung von biologischen Waffen im Koreakrieg. Lednevs Talent wurde „an wichtiger Stelle“ bemerkt und so wurde er 1958 zur Weltausstellung nach Brüssel geschickt, wo er zum Chefredakteur der Zeitung „Sputnik“ ernannt wurde, die während der Ausstellung als Agitationsblatt herausgegeben wurde. Diese Dienstreise in ein kapitalistisches Land war für Lednev von großer Bedeutung. So ein Privileg wurde nur jenem zuteil, der seine Ergebenheit gegenüber dem Regime bewiesen hatte und bereit war, jede Aufgabe zu erfüllen, auch geheime. Dies war der Beginn seiner Zusammenarbeit mit dem KGB. Lednev wurde in der Folge von „Izvestija“ übernommen, ein wichtiger Meilenstein in seiner journalistischen Karriere. Er gehörte der Entourage von Chruščëvs Schwiegersohn Aleksej Adžubej bei dessen aufsehenerregendem Besuch in der BRD im Juli 1964 an. Nach Adžubejs Absetzung als Chefredakteur der „Izvestija“ kehrte Lednev in die Redaktion der „Sovetskaja kul'tura“ zurück, wo er 1973 Redaktionsleiter, 1978 Redakteur der Auslandsabteilung und 1982 Mitglied des Redaktionskollegiums wurde.

Einige Zeit sondierten sowohl Kevorkov als auch Lednev ihre Kontakte unter den deutschen Journalisten, bis zu einem glücklichen Zufall im Mai 1968, als sich der Journalist Heinz Lathe bereit erklärte, bei der Herstellung von Kontakten mit den Führungskreisen der BRD behilflich zu sein.⁸ Andropov, der Kevorkov die Aufgabe gegeben hatte, die nötigen Kontakte herzustellen, wartete zunächst noch ab. Als dann im Herbst 1969 Willy Brandt das Kanzleramt übernahm, war es an der Zeit zu handeln. Lednev, der seine Anweisungen aus dem Kreml über Kevorkov erhielt, wurde am 22. Dezember 1969 nach Köln geschickt. Dort traf er sich zum ersten Mal mit Egon Bahr.⁹ Der Kanal nahm seine Arbeit auf.

Nun instruierte Andropov Kevorkov vor jedem Treffen detailliert. Dieser wiederum bereitete seinerseits Lednev auf seine Reisen vor. Anfangs führte allein die Tatsache, dass der KGB-Vorsitzende Andropov einen geheimen Kanal zum direkten Nachrichtenaustausch zwischen Brežnev und Brandt eingerichtet hatte, zu großem Unmut bei Außenminister Andrej Gromyko. Er sah sein Monopol auf die Unterhaltung der außenpolitischen Beziehungen gefährdet. Als Gromyko vom geheimen Kanal erfuhr, soll er dies dann Ende Januar 1970 im Politbüro zur Sprache gebracht und sich beklagt haben, „Andropovs Leute“ würden ihn dabei stören, Außenpolitik zu machen. Brežnev soll kalmierend eingegrif-

⁸ Ebd., S. 30–37.

⁹ Ebd., S. 44–45.

fen haben.¹⁰ Danach soll Andropov Kevorkov zwecks Erklärungen zu Gromyko geschickt haben. Diese Version klingt plausibel, kann aber nicht mit Primärquellen belegt werden.

Faktum ist, dass letztendlich die Korrespondenz zwischen Brežnev und dem deutschen Bundeskanzler auch an Gromyko übermittelt wurde. Brežnev und Andropov überzeugten Gromyko, dass die Existenz eines solchen Kanals zur Übermittlung vertraulicher Nachrichten keineswegs eine Absage an die Diplomatie sei. Das eine sollte das andere vielmehr ergänzen. Zudem gewann die Partei dadurch, dass das Image eines richtigen – wenn auch schwerfälligen und konservativen – diplomatischen Dienstes aufrechterhalten werden konnte. Außerdem konnten eben vertrauliche Nachrichten direkt übermittelt werden – ein Spiel mit der Ehrlichkeit und ehrlichen Absichten, bei gleichzeitigem Wunsch nach schnellen Resultaten.

Ein spürbares Ergebnis der Arbeit des geheimen Kanals war die Unterzeichnung des Moskauer Vertrages im August 1970. Die Mitarbeiter des geheimen Kanals wurden hoch ausgezeichnet. Die Eingabe zur Verleihung des sowjetischen Ehrenzeichens an Lednev wurde von Andropov bereits am 21. Juni 1970 unterzeichnet und an das ZK der KPdSU übermittelt. Der Erlass des Präsidiums des Obersten Sowjets dazu folgte am 29. Juli. Oberst Kevorkov und sein unmittelbarer Vorgesetzter Oberst Anatolij Kovalenko (Leiter der 7. Abteilung der Zweiten Hauptverwaltung des KGB) wurden am 29. September 1970 auf geheimen Erlass des Präsidiums des Obersten Sowjets mit dem Orden des Rotbanners ausgezeichnet.

Nach der Ratifizierung des Moskauer Vertrags durch den Bundestag wurde Kevorkov aufgrund seiner Verdienste zum General ernannt. Mit dem Beschluss des Ministerrates der UdSSR vom 2. November 1972 erhielt er den Titel eines Generalmajors. Dies war eindeutig eine Geste der Belohnung, denn aufgrund seines Dienstgrades als stellvertretender Leiter der 7. Abteilung der Zweiten Hauptverwaltung des KGB hätte er eigentlich lediglich den Titel Oberst führen können. Nicht einmal ein Jahr später wurde dieses Ungleichgewicht wieder ausgeglichen, da Kevorkov im September 1973 zum Leiter der 7. Abteilung befördert wurde.

Brežnevs geheime Diplomatie hatte ihr Ziel erreicht. Die wichtigste Errungenschaft des Moskauer Vertrages war die De-facto-Anerkennung der „Brežnev-Doktrin“¹¹ durch den Westen und die Legitimierung der Einflussphären und der sowjetischen Kontrolle über die Warschauer-Pakt-Länder.

¹⁰ Ebd., S. 57–66.

¹¹ A. M. Filitov, *Germanija v sovjetskom vnešnepolitičeskom planirovanii. 1941–1990* [Deutschland in den sowjetischen außenpolitischen Planungen. 1941–1990]. Moskau 2009, S. 300.

Die Arbeitsweise des Kanals

War nun der Kanal eine „direkte Verbindung“ für die Nachrichtenübermittlung? In gewissem Sinne: Ja. Jedoch bleibt zu berücksichtigen, dass die von Moskauer Seite übermittelten Nachrichten der traditionellen Bestätigungsprozedur in den Politbürositzungen des ZK der KPdSU unterlagen. So wurde zum Beispiel der Text für die mündliche Benachrichtigung Brandts über die Bereitschaft Brežnevs, ihn im September 1971 zu treffen, am 16. Juli 1971 vom Politbüro bestätigt und über die KGB-Linie übermittelt.¹² Einige mündliche Nachrichten kamen jedoch direkt, am Politbüro vorbei, zu Andropov. So benachrichtigte Andropov am 27. Januar 1972 Brežnevs Assistenten über die Erfüllung des Auftrages, Brandt eine mündliche Nachricht zu übermitteln, in der ihn Brežnev über die bevorstehende Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Paktes in Prag informierte und Brandt um Rat über politische Schritte zur Beschleunigung der Aufnahme der BRD und DDR in die UNO bat.¹³ In den von Brežnevs Assistenten zusammengestellten Dokumenten war, wenn es um den direkten vertraulichen Nachrichtenaustausch zwischen Brežnev und Brandt ging, immer die Rede von der Übermittlung „über den vertraulichen Kanal“.¹⁴

Auf den Dokumenten finden sich handschriftliche Beschlussfassungen und Anmerkungen, die den Mechanismus und die Arbeitsweise des Kanals deutlich machen. Ein Beispiel: „Ich bitte, die Politbüromitgliedern (rundum) in Kenntnis zu setzen und dabei zu berücksichtigen, dass, sollte es keine Anmerkungen geben, dieses Dokument über Bahr – über den Kanal des Gen. Andropov – an Brandt übermittelt wird. L. Brežnev“ sowie die darauf folgende Anmerkung: „Eine Kopie des Textes wurde an Gen. Ju. V. Andropov zur Ausführung übergeben“.¹⁵ Dabei handelte es sich um eine Anfrage von einer Reihe westdeutscher Funktionäre und Politiker, die den Wunsch geäußert hätten, die Sowjetunion zu besuchen, unter ihnen hochrangige Vertreter der CDU/CSU – Strauß, Barzel, Kohl und andere. Brežnev fragte in dem Schreiben nach Brandts Meinung dazu, ob er „einen solchen Schritt in Anbetracht der innenpolitischen Situation als zielführend und annehmbar betrachtet“.¹⁶

Der geheime direkte Kommunikationskanal mit Bonn durch Mithilfe von KGB-Beauftragten für die Kreml-Führer stand, auch wenn er nicht ganz dem traditionellen

12 RGANI, F. 3, op. 69, d. 113, S. 6, Politbürobeschluss (Prot. 11/2), 16.6.1971; ebd., F. 80, op. 1, d. 569, S. 94, Beilage zum Beschluss.

13 Ebd., F. 80, op. 1, d. 571, S. 4–7, Text der mündlichen Mitteilung L. I. Brežnevs an den Bundeskanzler der BRD, W. Brandt, o. D. [Januar 1972].

14 Ebd., F. 3, op. 69, d. 611, S. 30–35, Bericht der Assistenten L. I. Brežnevs, A. I. Blatov und A. M. Aleksandrov, „Über überfällige Maßnahmen zur Entwicklung der Beziehungen mit der BRD“, 31.3.1973.

15 Ebd., F. 3, op. 72, d. 550, S. 7, Politbürobeschluss (Prot. 83/IX) „Über die Einladung einiger führender Funktionäre der SPD, FDP und CDU/CSU in die UdSSR“, 2.4.1973; ebd., op. 69, d. 611, S. 66, Beilage.

16 Ebd., F. 3, op. 72, d. 550, S. 17, Text der Mitteilung zur mündlichen Übermittlung an Kanzler Brandt, 2.4.1973.

diplomatischen Rahmen entsprach, in der Tradition der sowjetischen Außenpolitik, die immer schon von „byzantinischer List“ gekennzeichnet gewesen war. Für die westdeutsche Seite jedoch barg diese Form der Zusammenarbeit mit der UdSSR die Gefahr ernsthafter politischer und moralischer Verluste. Der Kreml zog den Bundeskanzler in seine politischen Spiele und Intrigen hinter den Kulissen hinein. Brežnev, der eine besondere Vertrautheit demonstrierte, verfolgte dabei vornehmlich gute Absichten – er wollte sich mit Brandt darüber beratschlagen, wen von den westdeutschen Politikern es sich in die UdSSR einzuladen lohnt. Brandt wurde so zu einem unfreiwilligen Mitstreiter der Intriganten aus dem Kreml.

Reaktionen im Kreml auf die Guillaume-Affäre

Den Skandal rund um die Enttarnung des Stasi-Agenten Günter Guillaume¹⁷ im Kanzleramt und die darauf folgende Absetzung Brandts fasste Brežnev als persönliche Beleidigung auf. Er schickte Brandt eine aufmunternde „mündliche Mitteilung“ und war ehrlich der Meinung, Brandt solle um seinen Posten kämpfen und nicht aufgeben.¹⁸ Gleichzeitig empörte sich Brežnev darüber, dass SED-Chef Erich Honecker und die Stasi alles, was er erreicht habe, zerstört hätten. In einem Gespräch mit Andropov rief er aus: „Erklär mir doch bitte, Jura, was geht hier vor sich? Der Generalsekretär des ZK der KPdSU tut jahrelang alles, um gemeinsam mit dem Kanzler der BRD neue Beziehungen zwischen unseren Ländern aufzubauen, die die Situation auf der ganzen Welt verändern könnten, und rundherum beginnt eine Art Katz-und-Maus-Spiel, Ränke rund um Mädchen und Fotos. [...] Und wer hat das angezettelt? Stell dir vor, unsere deutschen Freunde! Und wie ich dabei aussehe, das interessiert die ‚Freunde‘ überhaupt nicht, sie begleichen nur ihre Rechnungen!“¹⁹

Brežnev war der Meinung, dass „die Ethik der Beziehungen zweifelsohne vorsieht, nach der Herstellung enger Kontakte zwischen den Köpfen der UdSSR und der BRD, osteuropäische Spione aus dem Umfeld des Kanzlers abzubufen.“²⁰ Diese Meinung kann jedoch zumindest als naiv bezeichnet werden. Schließlich war Guillaume (Agent „Hansen“) bereits Mitte der 1950er-Jahre in die BRD geschickt worden, wo er sich einlebte, es zu hohen Funktionen brachte und schließlich in „den engsten Kreis“ Brandts aufstieg und zu seinem persönlichen Referenten wurde.²¹ Eine solch langwierige Operation konnte nicht von einem Moment auf den anderen aufgegeben werden. Eine andere Frage ist, ob dieser Misserfolg nicht bis zu einem gewissen Grad aus Ost-Berlin dirigiert wurde,

17 Christopher Andrew – Oleg Gordievsky, *KGB: The inside story of its foreign operations from Lenin to Gorbachev*. London et al. 1990, S. 372f.

18 Kevorkov, *Tajnyj kanal*, S. 180.

19 Ebd., S. 181f.

20 Ebd., S. 183.

21 Markus Wolf, *Spionagechef im geheimen Krieg. Erinnerungen*. München 1997, S. 258–263.

wo man die Entwicklung und Vertiefung der besonderen Beziehungen zwischen Brežnev und Brandt neid- und angstvoll verfolgte.²² Honecker befürchtete tatsächlich, man könnte ihn und sein Regime zugunsten der BRD opfern. In seinen Memoiren bestand Stasi-Chef Markus Wolf kategorisch darauf, er habe die Absetzung Brandts nicht gewollt: „Selbst aus damaliger Sicht konnte das nur ein politisches Eigentor für die DDR sein.“²³ Er spielt aber gleichzeitig auf eine mögliche Intrige vonseiten Honeckers gegen Brandt an.²⁴ Wie dem auch gewesen sein mag, auf Grundlage der heute verfügbaren Quellenbasis ist diese Frage nicht zu beantworten.

Nachdem Helmut Schmidt zum neuen Bundeskanzler gewählt worden war, schickte ihm Brežnev nach langen Beratungen mit Andropov einen Brief mit dem Vorschlag, die Praxis der „direkten Kontakte“ beizubehalten. Schmidt nahm den Vorschlag an.²⁵ Dennoch begann ab 1974 die Bedeutung des „geheimen Kanals“ langsam zu schwinden. Die großen Aufgaben, für die er errichtet worden war (der „Moskauer Vertrag“), waren erledigt, und die neuen Probleme konnten auch durch die direkte Kommunikation zwischen Brežnev und Schmidt nicht gelöst werden. So störte die Stationierung von sowjetischen Mittelstreckenraketen des Typs „SS-20“ auf europäischem Gebiet Anfang der 1970er-Jahre das Gleichgewicht der Kräfte in Europa empfindlich und zog unvermeidlich die Frage der weiteren Aufrüstung der NATO nach sich. Der Kreml war nicht bereit, seine Pläne aufzugeben, aber er musste manövrieren und dem deutschen Bundeskanzler beruhigende Nachrichten schicken. Gromyko äußerte sich zu den sowjetischen Mittelstreckenraketen auf die für ihn typische Weise, indem er den Sachverhalt einerseits zugab und andererseits gleich selbst wieder dementierte: „Richten Sie Schmidt aus, dass wir gegenüber den Deutschen keine Übermacht ausspielen werden, über die wir nicht verfügen.“²⁶

Das Ende des vertraulichen Kanals zwischen Moskau und Bonn

Im Frühjahr 1982 informierte Andropov Kevorkov über seinen Wechsel in das ZK der KPdSU und gab zu verstehen, dass die Tätigkeit des Kanals aufgegeben werde. Dabei erklärte Andropov, dass erstens innerhalb des KGB-Apparats eine große Anzahl an Neidern und Feinden Kevorkovs aufgetaucht sei, die ihm gegenüber politisches Misstrauen verbreiteten, und zweitens die Existenz des geheimen Kanals an sich zu Feindseligkeiten und Neid bei den DDR-Führern geführt habe.²⁷

Viele Jahre lang war Kevorkov nicht nur ein Vertrauter Andropovs im Rahmen der Arbeit des geheimen Kanals, sondern wurde zu einem Vertrauten des KGB-Chefs, dem

22 Siehe dazu den Beitrag von Manfred Wilke in diesem Band.

23 Wolf, Spionagechef im geheimen Krieg, S. 282.

24 Ebd., S. 283.

25 Kevorkov, Tajnyj kanal, S. 190.

26 Ebd., S. 239.

27 Ebd., S. 276–282.

dieser persönliche Aufträge erteilen konnte. Der im Umgang mit Menschen überaus empfindliche und emotional verschlossene Andropov überwand einmal sogar seine Verlegenheit und bat Kevorkov, für ihn im Westen eine Brille mit massivem Rahmen zu besorgen, damit er die eitrigen Krusten, die nach einer Erkältung über seinen Brauen entstanden waren, verstecken konnte.²⁸ Kevorkov erfüllte den Auftrag und brachte ihm ein altmodisches Brillenmodell mit massivem Rahmen mit, das bei der Firma „Rodenstock“ noch lagernd gewesen war. Andropov setzte die Brille auf und war damit zufrieden, als er meinte, er „fühle sich mit dieser Brille wie ein Taucher im Neoprenanzug“.²⁹ Auf den offiziellen Fotos der Politbüromitglieder ist Andropov genau mit dieser ausländischen und teuren, wenn auch altmodisch wirkenden Brille mit massivem, schwerem Rahmen abgelichtet.

Im Frühjahr 1982 schlug Andropov Kevorkov vor, sich einen neuen Posten auszusuchen. Kevorkov teilte nach einer Bedenkzeit mit, dass er für die TASS arbeiten wolle. Im Grunde bedeutete dies jedoch keineswegs, dass sich die Wege Kevorkovs und die des KGB nun trennten. Im Mai 1982 nahm er in seiner Funktion als Reserveoffizier des KGB den Posten des stellvertretenden Leiters der TASS ein. Nun gehörte er nicht mehr zur Behörde für Spionageabwehr, sondern war Mitarbeiter der 14. Abteilung der 5. Verwaltung des KGB, die traurige Berühmtheit in ihrem Vorgehen gegen Andersdenkende und Dissidenten erlangte. Der Sinn seiner Arbeit blieb aufrecht, zu seinen Aufgaben zählten immer noch die Durchführung operativer Agenturmaßnahmen und die Verfolgung von Journalisten, aber auch Desinformation. Hier verfügte Kevorkov über langjährige Erfahrung. Bereits im Januar 1974 sondierte er über den geheimen Kanal auf Anweisung Andropovs, ob man den Schriftsteller Aleksandr Solženicyn in der Bundesrepublik Deutschland aufnehmen würde, sollte der Kreml beschließen, ihn des Landes zu verweisen.³⁰ Da er nun der aktiven Reserve der 5. Verwaltung des KGB angehörte, schloss sich General Kevorkov dem Kampf gegen die „ideologische Diversion“ an. In den vielen Jahren, in denen Kevorkov in der Spionageabwehr diente, wurde er aktiv vom Journalisten Viktor Lui unterstützt. Kevorkov war, wenn man so will, sein Kurator. Er versorgte ihn mit Aufgaben. Hinter allen damaligen „Heldentaten“ Luis – dazu gehörte die Veröffentlichung der Memoiren von Stalins Tochter, Svetlana Allilujeva, und Nikita Chruščevs auch im Ausland – stand Kevorkov.³¹ Der Sinn hinter diesen Aktionen ist offensichtlich: Der Inhalt der Memoiren sollte kontrolliert und wenn nötig korrigiert werden, indem die für den Kreml sensibelsten Fragmente entfernt wurden. Auch das war im Grunde genommen eine Art der Desinformation, da danach die westlichen Herausgeber kaum mehr Interesse an vollständigeren Versionen der Manuskripte zeigten. Waren die Bücher einmal veröffentlicht, der erste Hype darauf und die erste Welle der Begeisterung verebbt, sahen Verlage keine

28 Ebd., S. 274.

29 Ebd.

30 Ebd., S. 169–176.

31 V. E. Kevorkov, Viktor Lui: *čelovek s legendoj* [Viktor Lui: ein Mann mit Legende]. Moskau 2010, S. 181–185.

Vorteile mehr für sich. Ebenso brachte Lui Solženicyns Roman „Krebsstation“ zur Veröffentlichung in den Westen, wodurch Solženicyn diskreditiert und die Pläne der Zeitschrift „Novyj mir“ zur Veröffentlichung dieses Romans durchkreuzt wurden.³² Im Januar 1986 brachte Lui eine Videoaufnahme über Sacharov und seine Verbannung nach Gorkij in den Westen. Das Ziel war, alle davon zu überzeugen, dass es dem Akademiestar gut ging, er nicht hungerte, medizinische Versorgung erhielt und nicht mit seinem Schicksal haderte.³³ Der Kurator im KGB, Kevorkov, lenkte die umtriebige Tätigkeit des Journalisten Lui also gekonnt in die gewünschten Bahnen.

In seinen Memoiren zeichnete Kevorkov ein einfühlsames Bild der Enttäuschung Lednevs, der nach der Schließung des Kanals 1982 quasi nichts mehr zu tun hatte und in eine Depression verfiel.³⁴ Er behielt freilich seinen Posten in der Redaktion der „Sovetskaja kul'tura“, aber im Vergleich zur früheren Bedeutsamkeit und der Freiheit und Romantik der Geheimdienstarbeit bedeutete die Arbeit als Zeitungsjournalist ein Dahinvegetieren. Seltsamerweise schreibt Kevorkov über Lednev, dieser habe „keine Orden und keinen Ruhm“ erhalten.³⁵ Ob dies mit einer Vergesslichkeit des Autors zu begründen ist oder eine literarische Ausschmückung darstellt, sei dahingestellt. Für ihre Tätigkeit im geheimen Kanal waren sowohl Kevorkov als auch Lednev mit Orden übersät worden, auch wenn die Anweisungen über die Auszeichnungen größtenteils geheim waren und nicht veröffentlicht wurden. Neben seinem ersten Orden, dem „Zeichen der Ehre“ 1970, wurde Valerij Lednev mit dem „Orden des Rotbanners“ der Arbeit (Erlass vom 21. Juni 1972), dem „Orden des Roten Sterns“ (Erlass vom 13. Dezember 1977) und dem „Orden der Völkerfreundschaft“ (Erlass vom 26. Juni 1982) ausgezeichnet. Dieser letzte Orden wurde Lednev 1982 zu seinem 60. Geburtstag verliehen. Nur wenige sowjetische Journalisten konnten sich damit rühmen, zum Geburtstag einen Orden auf individuellen Erlass erhalten zu haben. Dieses Privileg kam üblicherweise jenen zu, die hohe Posten einnahmen. Lednev aber ging einer eher unbemerkten Arbeit in einer nicht gerade bedeutenden Zeitung nach. Seine Freunde und Kollegen konnten über Lednevs häufige Auslandsreisen nur mutmaßen. Überdies lebte er auf großem Fuß, schließlich waren Auslandsreisen für einen Sowjetbürger eine Quelle des Wohlstands. Lednev war drei Mal verheiratet, seine letzte Frau war die Schauspielerinnen Zoja Zelinskaja.³⁶ Die Geschenke, die Lednev aus dem Ausland mitbrachte, waren üppig. Da die Schauspielerinnen Zelinskaja um die Vorliebe

32 Ebd., S. 134–141. Siehe auch Anton Chrekov, *Korol' špionskich vojn: Viktor Lui – special'nyj agent Kremlja* [Der König der Spionagekriege: Viktor Lui – Spezialagent des Kremls], Moskau 2010, S. 218–231.

33 Chrekov, *Korol' špionskich vojn*, S. 264f. – Zu Sacharovs Verbannung s. v. a.: Andrej Sacharov, *Vospominanija*. Moskau 2011.

34 Kevorkov, *Tajnyj kanal*, S. 283.

35 Ebd., S. 291.

36 Zoja N. Zelinskaja, geb. 1929 in Moskau, Theater- und Filmschauspielerin, war zwei Mal, zuletzt mit Lednev verheiratet. Mit ihm hatte sie den Sohn Sergej Lednev. Offen bekannte die gefeierte Aktrice: „Romanzen gab es keine – alle wollten gleich heiraten!“ – Irina Tul'činskaja, Zoja Zelenskaja, in: *Mir novostej*, 7.12.2019.

einer ihrer Theaterkolleginnen, Olga Aroseva, für ausgefallene Hüte wusste, schenkte sie ihr immer wieder modische Modelle aus dem Ausland. Mit der Schließung des Kanals 1982 brach jedoch alles zusammen und Lednevs schillerndes Leben in Wohlstand wurde vom grauen sowjetischen Alltag abgelöst.

Lednev starb am 7. April 1987. Kevorkov überlebte ihn um 30 Jahre und verstarb 2017 in Bonn. Er arbeitete seit 1991 als Leiter des ITAS-TASS Büros in Deutschland und hatte sich somit nicht nur einen neuen Arbeitsplatz, sondern auch einen neuen Lebensmittelpunkt gewählt.

Resumé

Sowohl die vor dem Jahr 1917 betriebene russische als auch die darauf folgende sowjetische Außenpolitik kann als abenteuerlich und auf Täuschung aufbauend charakterisiert werden. Sie nutzte Methoden der Bestechung nachgiebiger Gegner bzw. der Erpressung und Einschüchterung. Sie war gekennzeichnet von einer Tendenz zu Geheimvereinbarungen, Intrigen und Techniken unter Verwendung manipulativer Methoden. In ihrem Glauben an die objektiven Grundsätze der gesellschaftlichen Entwicklung und an die materialistische philosophische Basis glaubten die sowjetischen Staatsführer auch an die Existenz und Effizienz geheimer Mechanismen und Triebfedern, mit denen die internationale Lage verändert werden konnte. Mehr noch, sie glaubten an diverse Verschwörungstheorien und weit verzweigte Absprachen gegen die UdSSR. Dies erklärt zu einem Teil die Tendenz des Kremls zu geheimen Aktivitäten an der „ideologischen Front“. Aber die sowjetische Desinformation wurde auch als Mittel für die Herstellung eines akzeptablen und menschlicheren Bildes der UdSSR genutzt und von der sowjetischen außenpolitischen Propaganda bereits ab der Mitte der 1920er-Jahre eingesetzt.

Die Ziele und Aufgaben der sowjetischen Desinformationspolitik waren klar. John Barron widmete ihr in seinem aufsehenerregenden Werk ein eigenes Kapitel.³⁷ Barron leitete das sowjetische Verständnis von Desinformation aus den Prinzipien des „Leninismus“ ab und erinnerte dabei an die Worte des sowjetischen Führers über die Zulässigkeit jeglicher Art von „List, Intrige und Gerissenheit“ sowie der Nutzung „illegaler Methoden für die Verschleierung der Wahrheit“, wenn diese im Dienste der kommunistischen Bewegung erfolgten.³⁸ Neben der Formierung eines geschönten Bildes der UdSSR im Westen verfolgte die sowjetische Desinformation noch ein anderes, globales Ziel – nämlich die Entfachung von Widersprüchen zwischen den „imperialistischen Ländern“ und die Zerrüttung des Vertrauens der Nationen in ihre Führungen. Zu den konkreten Aufgaben der Desinformationskampagnen der UdSSR im Westen gehörten die Diskreditierung einzelner westlicher Politiker, die Einflussnahme auf den außenpolitischen Kurs anderer Länder, die Schaffung falscher Vorstellungen über die sowjetische Außen- und Innen-

³⁷ Barron, KGB, S. 223–253.

³⁸ Ebd., S. 22f.

politik, die Verheimlichung von Misserfolgen in der geheimdienstlichen Arbeit des KGB usw. Dabei reichte das Arsenal an Methoden, die vom sowjetischen Geheimdienst für die Umsetzung dieser Ziele genutzt wurden, von der Verbreitung diverser Gerüchte oder der Veröffentlichung falscher Reportagen durch Auslandsagenten über die Fälschung von Dokumenten und Fotos bis hin zur Erpressung oder gar Ermordung von für die UdSSR unbequemen und gefährlichen Personen.

Die Einbeziehung des KGB in Brežnevs Deutschlandpolitik brachte unterschiedliche Vorteile. Erstens musste für die geheimen Kontakte eine relativ unscheinbare Figur zuständig sein. Zweitens waren die freie Ausreise ins Ausland und lange Aufenthalte im Zielland vonnöten, was den Kreis der möglichen Personen bei den strengen sowjetischen Reisebeschränkungen und der totalen Kontrolle über ihre Bürger deutlich einschränkte. Eigentlich hatte nur eine Behörde der UdSSR die Möglichkeit, ihren Emissären zu erlauben, relativ häufig die Grenze zu übertreten und sich für längere Zeit im Ausland aufzuhalten.

Die Abgeschlossenheit der Behörde und die Spezifika ihrer Arbeit bedingten eine eigentümliche professionelle Deformation der KGB-Mitarbeiter. Sie sahen ihre Organisation als „Staat im Staat“, wo eigenständige, sich von allen anderen Behörden unterscheidende Regeln galten. Andererseits ermutigte sogar die höchste Parteiführung der UdSSR die Tschekisten ganz ohne Umschweife, bei der Wahl der Mittel nicht zimperlich zu sein. So wurde eine Äußerung aus Brežnevs Tätigkeitsbericht auf dem XXV. Parteitag der KPdSU darüber, dass „in unserer Gesellschaft alles moralisch ist, was den Interessen des Kommunismus dient“³⁹ zum geflügelten Wort unter den Tschekisten. Und was besonders wichtig ist – im KGB waren die Funktionen des Geheimdienstes und der außenpolitischen Desinformation organisch miteinander vereint.

39 KPSS, S'ezd, 25-j. Stenografičeskij otčet. 24 fevralja – 5 marta 1976 g. Bd. 1. Moskau 1976, S. 111.

Die KPdSU und der „Eurokommunismus“

Irina Kazarina

Bisher liegen nur wenige Studien zur Haltung der KPdSU zu den kommunistischen Parteien Westeuropas in der Brežnev-Ära vor. Die sowjetische Haltung konnte zumeist nur anhand zeitgenössisch veröffentlichter Stellungnahmen¹ und westlicher Archivquellen analysiert werden.² Der vorliegende Beitrag gibt einen ersten Einblick in die Positionierungen der Politbüros und der Internationalen Abteilung des ZK der KPdSU sowie der sowjetischen Botschaften zu den westeuropäischen kommunistischen Parteien vor und nach der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ 1968, als sich viele kommunistische Parteien von Moskau abwandten. Dabei standen nicht nur die ideologische Entwicklung der einzelnen Parteien und die Entwicklung ihrer Beziehungen zur KPdSU im Fokus; die Herausforderungen für Moskau waren vielfältiger.

Es war eine Zeit, in der die KPdSU nicht mehr das unumstrittene Zentrum der kommunistischen Bewegung wie noch zu Zeiten der Komintern war. Zudem wurde der sino-sowjetische Bruch auch im Kontext des Umgangs mit den westeuropäischen kommunistischen Parteien eine große Herausforderung. In einigen Ländern kam es zu Parteispaltungen, in anderen bestanden mehrere Linksparteien, die für die KPdSU interessante Faktoren und Kontaktpartner darstellten. In einer Reihe von Ländern waren die kommunistischen Parteien illegal und mussten unter extrem schwierigen Umständen agieren. Parallel dazu feierte der Marxismus in Westeuropa vielerorts eine Renaissance, die freilich nicht immer im Sinne des von Moskau propagierten Marxismus-Leninismus war.

Die Ausrichtung so mancher Parteien, allen voran der italienischen KP, zielte auf grö-

-
- 1 Beispielsweise Heinz Timmermann, *Moskau und die Westkommunisten. Von Breschnew zu Gorbatschow*. Köln 1989; ders., *Moskau und die Linke in Westeuropa. Aspekte und Perspektiven des Verhältnisses zu den Eurokommunisten und den demokratischen Sozialisten*. Köln 1980; ders., *Moskau und der europäische Kommunismus nach der Gipfelkonferenz von Ost-Berlin*. Köln 1977; Joan B. Urban, *Moscow and the Italian Communist Party. From Togliatti to Berlinguer*. Ithaca 1986.
 - 2 Siehe insbesondere: Silvio Pons, *Berlinguer e la fine del comunismo*. Turin 2006; ders., *Meetings between the Italian Communist Party and the Communist Party of the Soviet Union, Moscow and Rome, 1978–80*, in: *Cold War History* 3/1/2002, S. 157–166.

ßere Autonomie ab und Kritik an der Sowjetunion war kein Tabu mehr. Dies hatte auch zur Folge, dass viele westliche kommunistischen Parteien 1968 den Einmarsch der Interventionskoalition des Warschauer Paktes in der Tschechoslowakei verurteilten – ein aus sowjetischer Sicht nie zuvor dagewesener Affront. Dennoch wollte und musste Moskau nach Mitteln und Wegen für ein gemeinsames Auslangen in der Weltbewegung suchen. Eine Mischung aus Druck und notwendigen, unvermeidlichen Kompromissen stand an der Schwelle zu den 1970er-Jahren auf der Tagesordnung. Die KPdSU war mit dem Erreichten Anfang der 1970er-Jahre nicht unzufrieden und dürfte die sich anbahnende Herausforderung des Mitte der 1970er-Jahre in voller Blüte stehenden „Eurokommunismus“ nicht unbedingt in diesem Ausmaß vorhergesehen haben.

Um die vielschichtigen Herausforderungen jener Jahre besser einordnen zu können, beginnt dieser Beitrag mit einer kurzen historischen Einführung in die Geschichte der kommunistischen Weltbewegung bis in die 1960er-Jahre. Anschließend werden drei Themenfelder exemplarisch herausgegriffen: Erstens wird die sowjetische Wahrnehmung des Maoismus und seiner Ausbreitung in Westeuropa mit Fokus auf das deutsche Szenario aufgezeigt. Zweitens folgt eine Betrachtung des Umgangs der KPdSU mit der Existenz von mehr als einer kommunistischen Partei in einem Land, wobei neben Italien auch die Bundesrepublik Deutschland besondere Aufmerksamkeit erhält. Abschließend wird die Sicht der KPdSU auf die Entwicklung der westeuropäischen kommunistischen Parteien im Gefolge der Intervention von 1968 in den Blick genommen.

Moskau und die Weltbewegung bis in die 1960er-Jahre

Kurz nach der Oktoberrevolution fand in der sowjetischen Hauptstadt der Gründungskongress der Dritten Kommunistischen Internationale statt, in welcher die Anhänger der extremen linken marxistischen Strömungen vereint waren. Die Idee der Organisatoren war, dass die Komintern eine einheitliche weltweite kommunistische Partei sein sollte, und dass die kommunistischen Parteien in den einzelnen Ländern als Sektionen fungieren.

Über einen Zeitraum von fast einem Vierteljahrhundert, vom Moment ihrer Entstehung 1919 bis zu ihrer Selbstliquidierung 1943, führte die Komintern mit der VKP(b) an der Spitze nicht nur die internationale kommunistische Bewegung an, sondern diktierte ihr de facto auch die Bedingungen. Die kommunistischen Parteien der anderen Länder hatten sich den Forderungen aus Moskau widerspruchsfrei zu fügen. Auch in Fällen, wo die Komintern ihren Standpunkt unerwartet um 180 Grad drehte (wie dies bei der Ausrufung der „Einheitsfront“ in den 1930er-Jahren oder beim sowjetisch-deutschen Abkommen 1939 der Fall war), waren die kommunistischen Parteien gezwungen, dem Zickzack-Kurs ihres ideologischen Zentrums zu folgen, selbst wenn damit politische Nachteile und ein gewisser „Imageverlust“ verbunden waren.

Die Zustimmung der westlichen kommunistischen Parteien zu diesem System konnte

durch eine Reihe von unterschiedlichen Gründen erklärt werden: von der tiefen ideologischen Überzeugung von der Richtigkeit der Handlungen der Erben Marx' und Lenins bis hin zu elementaren materiellen Zuwendungen aus der UdSSR, teilweise war es auch die Tendenz, sich selbst für seine Handlungen aus der Verantwortung nehmen zu wollen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg veränderte sich die Situation grundlegend. Nach der Auflösung der Komintern und der Einstellung der Tätigkeiten ihrer Nachfolgeorganisation Kominform im Jahr 1956³ wurden neue Prinzipien der wechselseitigen Beziehungen innerhalb der kommunistischen Welt verlaublich. Den ersten Platz innerhalb der neu formierten Hierarchie des internationalen Kommunismus nahmen die Länder des sozialistischen Lagers mit der UdSSR an der Spitze ein, es folgten die kommunistischen Parteien der westlichen Staaten.

Die KPdSU nahm auch weiterhin den Platz der führenden Partei unter Gleichen ein („*primus inter pares*“), gleichzeitig wurde jedoch die Gleichstellung der kommunistischen Parteien proklamiert. Diesen wurde die Möglichkeit zur Diskussion aktueller Probleme eingeräumt und – mit Zustimmung Moskaus natürlich – gestattet, eine relativ eigenständige Politik zu verfolgen. Damit entstanden in der neuen kommunistischen Weltordnung jedoch auch gewisse Schwierigkeiten, die sowohl durch subjektive als auch objektive Faktoren bedingt waren.

Zum Ersten fügten Stalins Nachfolger in ihrem Kampf um die Macht nicht nur dem „Führer aller Völker“ einen vernichtenden Schlag zu, sondern auch dem Image der sowjetischen KP und der kommunistischen Idee insgesamt. Es ist kein Zufall, dass nach Nikita S. Chruschtschovs antistalinistischen Aufdeckungen auf dem XX. und XXII. Parteitag der KPdSU die Anhängerzahlen der kommunistischen Parteien in vielen westlichen Ländern rapide sanken.

Zweitens hatten bei Weitem nicht alle nach dem Zweiten Weltkrieg gegründeten sozialistischen Länder vor, sich streng an die Anweisungen des „großen Bruders“ zu halten, sie lösten sich mitunter sogar vom sowjetischen Einfluss und hatten ihre eigene Sichtweise auf die Möglichkeiten des Aufbaus des Sozialismus. Als Erstes verließ Jugoslawien, nachdem Stalin mit Tito gebrochen hatte, auf aufsehenerregende Weise 1948 den Block.⁴ Es kehrte, ungeachtet aller späteren Kompromissbemühungen vonseiten Moskaus, nicht mehr vollständig in das sozialistische Lager zurück⁵ und nahm einen besonderen Platz in der politischen Arena ein. Anfang der 1960er-Jahre folgten Albanien und China aus eigenen Beweggründen dem Beispiel Jugoslawiens. Bald verfolgte Rumänien einen natio-

3 Grant Adibekov et al. (Hg.), *Soveščanja Kominforma. 1947, 1948, 1949. Dokumenty i materialy.* Moskau 1998; Giuliano Procacci et al. (Hg.), *The Cominform. Minutes of the Three Conferences 1947/1948/1949.* Mailand 1994.

4 Siehe Mark Kramer, *Stalin, the Split with Yugoslavia, and Soviet-East European Efforts to Reassert Control, 1948–1953*, in: Mark Kramer – Vít Smetana (Hg.), *Imposing, Maintaining, and Tearing Open the Iron Curtain. The Cold War and East-Central Europe, 1945–1989.* Lanham et al. 2014, S. 99–123.

5 Zu den Hintergründen siehe A. B. Edemskij, *Ot konflikta k normalizacii. Sovetsko-jugoslavskie otnošenija v 1953–1956 godach.* Moskau 2008.

nalkommunistischen Ansatz. Später nahm Polen diesen Ansatz auf. Aber Rumänien und Polen verließen im Unterschied zu Albanien, China und Jugoslawien nicht bestimmte Rahmen: Sie blieben Mitglieder der sozialistischen Zusammenarbeit und unternahmen keine Versuche, den RGW oder den Warschauer Pakt zu verlassen.

Nach der Auflösung des Kominform im Jahr 1956 versuchte Moskau die internationale Bewegung über Weltkonferenzen anzuleiten. 1957 gelang es der KPdSU im Rahmen einer solchen Konferenz ein letztes Mal, ein größtmögliches Maß an „Einheit“ zu demonstrieren – auch wenn die Differenzen in der sogenannten Weltbewegung bereits offenkundig waren.⁶ Mit Fortschreiten des sino-sowjetischen Bruchs⁷ war dies anlässlich der nächsten Weltkonferenz 1960 endgültig nicht mehr möglich. Die chinesische KP stimmte zwar schließlich dem Abschlussdokument zu – es war aber ihre letzte Teilnahme an einer Weltkonferenz.

Die UdSSR und die gesamte kommunistische Welt waren mit der Tatsache konfrontiert, dass Jugoslawien und China es nicht nur abgelehnt hatten, der sowjetischen Politik zu folgen, sondern auch neue, nicht-sowjetische Doktrinen für den Aufbau des Kommunismus begründeten, die auch in den Parteien westlicher Länder ihre Anhänger fanden. Die Situation wurde durch die Tatsache noch verschärft, dass der Bruch zwischen der KPdSU und der KP Chinas schnell über rein ideologische Meinungsverschiedenheiten hinausging und sich zu einem zwischenstaatlichen Konflikt mit globaler Dimension auswuchs, mit dem die endgültige Spaltung der kommunistischen Welt besiegelt wurde. Während sich das jugoslawische Modell, teilweise auch wegen seiner vermeintlich kapitalistischen Komponente, in der westeuropäischen Linken keiner besonderen Beliebtheit erfreute, fielen die revolutionären Ideen der maoistischen Gruppierungen in der sich Ende der 1960er-Jahre herausbildenden neuen westlichen Studenten- und Arbeiterbewegung durchaus auf fruchtbaren Boden. In den kommunistischen Parteien Westeuropas spielten insbesondere auch die Ereignisse in der Tschechoslowakei 1968 eine zentrale Rolle, sie wurden zum Thema zahlreicher Diskussionen und Meinungsverschiedenheiten.

Eine solche Entwicklung der Ereignisse wäre innerhalb des früheren monolithischen Systems der Komintern undenkbar gewesen, unter den neuen Bedingungen gewährte jedoch die KPdSU den kommunistischen Parteien der anderen Länder – insbesondere den westlichen – mehr Freiheiten. So kam es, dass diese nicht nur aufhörten, die Entscheidungen Moskaus folgsam umzusetzen, sie begannen sich auch zu selbstständigen Playern in der kommunistischen Welt zu entwickeln. All dies führte zu ernsthaften Problemen für die KPdSU, die auch weiterhin versuchte, ihre Führungsrolle innerhalb der immer vielfältiger werdenden kommunistischen Bewegung zu behaupten. Dazu kam, dass die Parteiführer der sowjetischen KP offenbar Schwierigkeiten mit der Weiterentwicklung der marxistischen Lehre und ihrer praktischen Anwendung hatten und ihren Anhängern oft keine gut argumentierten Antworten auf deren zahlreiche Fragen und Vorschläge liefern

6 Natalja Tomilina et al. (Hg.), *Nasledniki Kominterna: Meždunarodnye soveščanija predstavitelej kommunističeskich i rabočich partij v Moskve, Nojabr 1957*. Moskau 2013.

7 Lorenz M. Lüthi, *The Sino-Soviet Split. Cold War in the Communist World*. Princeton 2008.

konnten. Es ist kein Zufall, dass gerade in den westlichen Ländern in den 1960er-Jahren „neue Lesarten“ von Marx und Lenin populär und unterschiedliche Auslegungen des Marxismus weiterentwickelt wurden: historische, ökonomische, soziologische, strukturalistische usw. Gleichzeitig wurde unter der Jugend und der Arbeiterschaft im Westen auch der Trotzkismus zu neuem Leben erweckt, der eigentlich nach dem Zweiten Weltkrieg an Bedeutung verloren hatte. Insbesondere in Frankreich vermeinte die Sowjetunion ein Erstarken des Trotzkismus in Gestalt vielerlei Organisationen zu beobachten.⁸ Als größte Herausforderung für die kommunistischen Parteien wurden aber der Maoismus und das Entstehen zahlreicher maoistischer Gruppierungen in Westeuropa gesehen

Maoismus in Westeuropa und die kommunistischen Parteien

Die rasche Verbreitung neuer „kommunistischer“ Parteien maoistischer Ausrichtung in Westeuropa, die in der Regel die Zusatzbezeichnung „marxistisch-leninistisch“ trugen, stellte ein Problem für die KPdSU dar. Der offene Konflikt zwischen der KPdSU und der kommunistischen Partei Chinas demonstrierte der ganzen Welt anschaulich, dass die KPdSU innerhalb der kommunistischen Parteien eine Konkurrentin bekommen hatte, die in ihren ideologischen, politischen und staatlichen Maßstäben mit ihr vergleichbar war. Die chinesische Revolution war ein starker Impuls für die Entstehung möglicher Alternativen zum sowjetischen Weg zur kommunistischen Gesellschaft.

Während sich die Ideen Mao Zedongs in den Ländern der „Dritten Welt“ unter sehr vielen Anhängern des Kommunismus durchsetzen und sogar zur Grundlage der Tätigkeiten einer Reihe kommunistischer Parteien werden konnten, führte die Spaltung zwischen der Sowjetunion und China in den westeuropäischen Staaten lediglich zur unausweichlichen Aktivierung zentrifugaler Kräfte und somit zu günstigen Bedingungen für die Entstehung neuer Parteien, Bewegungen und Gruppen mit maoistischer Orientierung. Diese Parteien und Gruppen waren zwar zahlenmäßig klein, ihre Gesamtanzahl stieg jedoch rasch an, was in der UdSSR, wo man diesen Prozess beobachtete, zu einer gewissen Beunruhigung führte.

Man kann sich die Zahl der in Westeuropa existierenden maoistischen, marxistisch-leninistischen Organisationen und Gruppierungen leichter vorstellen, wenn man weiß, dass es allein auf dem Gebiet der BRD und West-Berlins Anfang der 1970er-Jahre an die 25 solcher Organisationen gab.⁹ Zwischen ihnen gab es Unterschiede in organisatorischen und taktischen Fragen, allen (in der BRD und West-Berlin aktiven) war jedoch

8 RGANI, F. 5, op. 62, d. 584, S. 197, 199, Bericht der Botschaft der UdSSR in Frankreich „Über die Aktivitäten der linken nicht kommunistischen Kräfte und ihre Rolle im politischen Leben Frankreichs“, 10.11.1970.

9 RGANI, F. 5, op. 64, d. 581, S. 87, Bericht des stellvertretenden KGB-Vorsitzenden beim Ministerrat der UdSSR, V. M. Čebrikov, an das ZK der KPdSU „Über die Aktivitäten der pro-maoistischen Organisationen in der BRD und in West-Berlin“, 13.4.1972.

ihre negative Einstellung gegenüber der KPdSU, der SED und der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) gemeinsam.¹⁰ Natürlich galt ihre Abneigung in erster Linie der DKP, welche als Hauptkonkurrent im Kampf um den Einfluss auf die Arbeiterklasse des Landes fungierte. Die Führung der wichtigsten pro-chinesischen, marxistisch-leninistischen Partei Deutschlands – der KPD/ML – machte keinen Hehl aus ihrem Vorhaben, ihre eigenen Kandidaten für die Bundestagswahlen 1972 nominieren zu wollen und so der DKP einen Teil ihrer (ohnehin spärlich gesäten) Wähler abspenstig zu machen. Es ging auch um den Einfluss in den Fachhochschulen und Universitäten, wo sich Maoisten und der Studentenverband der DKP um Einfluss auf die Wahl der Studenten für ihre Vertretung in den Gremien der Hochschulen bekämpften.

In außenpolitischen Fragen sprachen sich die maoistischen marxistisch-leninistischen Organisationen gegen die Weiterentwicklung der deutsch-sowjetischen Beziehungen und die Ratifizierung der Verträge zwischen der BRD und der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Ländern aus, da sie die UdSSR des „Verrats an den Interessen der DDR“ bezichtigten und der Meinung waren, Bonn und Moskau seien dabei, für die DDR ein „vernichtendes München“ vorzubereiten.¹¹ In den Materialien vieler maoistischer, marxistisch-leninistischer Organisationen, die nicht nur in der BRD, sondern in ganz Westeuropa aktiv waren, fand der in China eingeführte Begriff des „Sozialimperialismus“ starke Verbreitung. Darunter verstand man die KPdSU und die UdSSR. Der Begriff war zuvor von den Maoisten vor allem in den Ländern der „Dritten Welt“ verwendet worden, um dort den sowjetischen Einfluss einzudämmen.

Als Beispiel für die „theoretischen“ Einstellungen der maoistischen, marxistisch-leninistischen Organisationen kann ein Rundschreiben der KPD/ML-Gruppe Hessen von November 1971 herangezogen werden. In diesem Dokument stand, dass es

„derzeit das Ziel der westdeutschen Revisionisten¹² ist, die revolutionäre Tätigkeit der Führung der VR China zu diffamieren, um auf diese Weise die Arbeiterklasse Westdeutschlands von der wichtigsten revolutionären Kraft der Gegenwart zu isolieren. Das zweite Ziel der westdeutschen Revisionisten besteht darin, den Feind des Volkes Nr. 2 der Welt – den Sozialimperialismus – als ‚Verbündeten‘ der Arbeiterklasse Westdeutschlands darzustellen. Als Resultat dieser Bearbeitung protestiert die Arbeiterklasse auch nicht gegen den von den Sozialimperialisten vorbereiteten Krieg gegen die VR China, gegen deren Verrat an den Interessen der DDR, und glaubt teilweise sogar die Lobreden, welche die sowjetische Führung über die Regierung Brandt-Scheel von sich gibt.“¹³

10 Die KPD wurde 1956 in der BRD verboten. 1968 wurde eine kommunistische Partei unter dem Akronym DKP neu gegründet. Siehe dazu weiter unten.

11 RGANI, F. 5, op. 64, d. 581, S. 88, Bericht des stellvertretenden KGB-Vorsitzenden beim Ministerrat der UdSSR, V. M. Čebrikov, an das ZK der KPdSU „Über die Aktivitäten der pro-maoistischen Organisationen in der BRD und in West-Berlin“, 13.4.1972.

12 In diesem Fall waren mit „Revisionisten“ jene Kommunisten in der BRD gemeint, die der Politik der KPdSU anhängen.

13 RGANI, F. 5, op. 64, d. 581, S. 88, Bericht des stellvertretenden KGB-Vorsitzenden beim Ministerrat der UdSSR, V. M. Čebrikov, an das ZK der KPdSU „Über die Aktivitäten der pro-maoistischen Organisationen in der BRD und in West-Berlin, 13.4.1972.

Die allgemeine Führung und die Instruktionen an die Führer der maoistischen Organisationen und Gruppen in der BRD und in West-Berlin wurden aus Peking über die Vertretungen der VR China in Den Haag, Bern, Wien sowie über die chinesische Botschaft in der DDR gelenkt. Über dieselben Kanäle wurden Propagandaliteratur und mitunter auch Geld vermittelt.¹⁴ Laut KGB-Meldungen an das ZK der KPdSU entwickelten die pro-chinesischen Gruppierungen mit Unterstützung von Vertretern aus China ihre Aktivitäten besonders im Süden der BRD – in München, Augsburg, Ulm und Passau.¹⁵

Gleichzeitig musste man in Peking – parallel zur Gründung marxistisch-leninistischer, auf radikalen revolutionären Ideen basierender Parteien – verstehen, wie instabil diese ideologische Grundlage war, vor allem in Anbetracht der realen weltpolitischen Gegebenheiten. In der UdSSR stellte man nicht ohne Genugtuung fest, dass die ersten Anzeichen einer chinesisch-amerikanischen Annäherung und der darauf folgende Besuch von US-Präsident Richard Nixon in der Volksrepublik China 1972 von vielen Mitgliedern der westeuropäischen maoistischen Organisationen missbilligt wurde, weil sie in diesen Schritten Pekings eine Abkehr von den „Prinzipien des Maoismus“ sahen.

Die Versuche der chinesischen Führung, die Annäherung zwischen der VR China und den USA als „temporären Kompromiss“ aufgrund der „Bedrohung Chinas durch den Sozialimperialismus“ darzustellen, waren nur teilweise erfolgreich. Interessant ist, dass diese Unzufriedenheit mit der Politik Pekings dazu führte, dass die Positionierung Albaniens immer populärer wurde. So versuchte beispielsweise die Führung der pro-chinesischen marxistisch-leninistischen kommunistischen Partei Deutschlands, der KPD/ML, in ihrer Propagandatätigkeit Albanien als „Fackel des Sozialismus in Europa“ darzustellen, die gegen die „imperialistischen Tendenzen der sowjetischen Führung gegenüber Jugoslawien und Rumänien“ und auch „gegen das Komplott der sowjetischen Revisionisten mit dem Imperialismus der USA und der BRD, das auf die Aufteilung der Welt abzielt“¹⁶ eingetreten sei. Schwerer als die Auseinandersetzung mit den maoistischen Gruppen wog für die KPdSU aber der Umgang mit Parteispaltungen und der Existenz zweier kommunistischer Parteien in einem Land.

Kommunistische Parteien im Plural? Italien und die Bundesrepublik

In der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre war die KPdSU auch mit dem Phänomen konfrontiert, dass in einem Land mehrere prokommunistische Parteien in Erscheinung traten, die zwar taktische Meinungsverschiedenheiten hatten, im Wesentlichen aber dieselben Ziele anstrebten. Mitunter war es sogar so, dass die zweite Partei der KPdSU ideologisch näher stand als jene, die sich offiziell kommunistisch nannte. Insbesondere war dies in Italien der Fall, wo neben der PCI (Partito Comunista Italiano, PCI) noch die Italienische

¹⁴ Ebd., S. 89.

¹⁵ Ebd., S. 88.

¹⁶ Ebd.

Sozialistische Partei der proletarischen Einheit (Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria, PSIUP) existierte, die 1964 von einer Gruppe linker Sozialisten als Abspaltung des Partito Socialista Italiano gegründet worden war. Anfang der 1970er-Jahre war die PSIUP eine der größten Arbeiterparteien Westeuropas mit mehr als 180.000 Mitgliedern und Suborganisationen in allen italienischen Provinzen.¹⁷

Gemeinsam mit den italienischen Kommunisten unterstützte die PSIUP die KPdSU in vielen außenpolitischen Fragen, sie beteiligte sich an gemeinsamen Aktionen, unter anderem auch zur Unterstützung der Einberufung der Europäischen Sicherheitskonferenz, des Vertrags zwischen der UdSSR und der BRD usw. Gleichzeitig kritisierten die Vertreter der PSIUP bei Gesprächen in Moskau offen die PCI-Führung – sowohl für deren mangelnden Wunsch nach Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit ihrer Partei und deren Bestreben nach Ausbau der Beziehungen mit den Sozialisten als auch für ihren „zu wenig konsequenten und prinzipientreuen Kurs“ in der Innenpolitik, wobei man die PCI beschuldigte, einen „unumkehrbaren Kurs auf die Integration in die bürgerliche Gesellschaft eingeschlagen zu haben“.¹⁸

Bei vertraulichen Gesprächen in Moskau und Rom erklärte der Chef der Italienischen Sozialistischen Partei der proletarischen Einheit Tullio Vecchiotti mehrmals, dass es „der PSIUP aus taktischen Gründen oft unangenehm ist, in der öffentlichen Meinung kommunistischer auszusehen als die Kommunisten selbst“.¹⁹ Die Chefs der italienischen KP gaben ihrerseits als Reaktion auf diese Kritik offen zu verstehen, dass „die Bestrebungen der PSIUP, die kommunistische Partei links zu überholen“ unausweichlich zu einem ideologischen Kampf zwischen den beiden Arbeiterparteien in Italien führen würden, und spielten darauf an, dass die PSIUP es in diesem Kampf schwer haben würde zu bestehen und sich als eigenständige politische Kraft auf den Beinen zu halten.²⁰

Dieser kaum verschleierte Drohung lagen gewisse Ursachen zugrunde, immerhin spielten die PCI und die PSIUP in unterschiedlichen „Gewichtsklassen“. Die italienische KP war die größte kommunistische Partei Westeuropas: In der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre hatte sie mehr als 1,6 Millionen Mitglieder. Unter ihrem starken Einfluss standen außerdem andere Massenorganisationen: der Gewerkschaftsbund Confederazione Generale Italiana del Lavoro mit rund 3,7 Millionen Mitgliedern, die Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue mit zwei Millionen Mitgliedern sowie Bauern-, Frauen- und Jugendorganisationen, diverse Vereine und Klubs.²¹

Deshalb zog es die KPdSU, trotz gewisser oft schwerwiegender Meinungsverschiedenheiten, die von Zeit zu Zeit mit der PCI auftauchten, vor, die freundschaftlichen Beziehungen zu beiden Parteien aufrechtzuerhalten und ihnen weitgehende Unterstützung –

17 RGANI, F. 81, op. 1, d. 3, S. 94, Bericht „Die Italienische Sozialistische Partei der proletarischen Einheit“.

18 Ebd., S. 98.

19 Ebd., S. 96.

20 Ebd., S. 99.

21 RGANI, F. 81, op. 1, d. 309, S. 136, Bericht „Die Italienische Kommunistische Partei“.

auch finanziell – zukommen zu lassen. Im Jahr 1970 zum Beispiel wurde die PCI über den Internationalen Hilfsfonds für linke Arbeiterorganisationen mit 3,7 Millionen Dollar unterstützt, die PSIUP mit 700.000 Dollar.²² 1974 ging die PSIUP dann in der PCI auf.

Dabei ist anzumerken, dass die sowjetische Hilfe an die kommunistischen Parteien in Westeuropa sich nicht nur auf Bankschecks beschränkte. Die Parteifunktionäre der westeuropäischen kommunistischen Parteien konnten jährlich in die UdSSR auf Urlaub und zu Kuraufenthalten fahren. Ihre Kinder fuhren im Sommer in das Pionierlager „Artek“ auf die Krim. Außerdem abonnierten viele Organisationen in der Sowjetunion und in Osteuropa die westlichen kommunistischen Zeitschriften und Zeitungen, und zwar in so großer Zahl, dass diese profitabel wurden.

In der Bundesrepublik war die Situation noch weitaus komplexer gelagert. Dort existierten de facto zwei kommunistische Parteien, die in ihren Ansichten und politischen Einstellungen absolut solidarisch waren. Die KPD war seit 1956 verboten, die Deutsche Kommunistische Partei (DKP) wurde im September 1968 offiziell neu gegründet – und in der Folge nicht verboten. KPD-Chef Max Reimann residierte im Exil in Ost-Berlin. Die DKP (Vorsitzender Kurt Bachmann) sah ihre Partei in der Tradition der 1919 von Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht gegründeten Partei. Die in der Bundesrepublik seit 1956 verbotene KPD wäre bereit gewesen, unter dem alten Namen ihre Politik fortzuführen. Das Risiko für die Partei bestand darin, dass ihre Tätigkeit sofort verboten worden wäre als Fortsetzung einer vom Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei. Der Ausweg, den Bundesjustizminister einem seiner Gesprächspartner von der KPD eröffnete, war die Gründung einer mit dem Parteiengesetz konformen kommunistischen Partei in der Bundesrepublik. Die wichtigste Garantie dafür, dass die neue Partei die Tradition der KPD fortsetzte, waren die Biografien der Funktionäre, die die DKP gründeten. Allein schon die Bezeichnung „Neukonstituierung“ statt „Gründung“ signalisierte, dass die Tradition der KPD fortgesetzt werden sollte. Trotzdem misstrauten die Kommunisten der Zusage des „bürgerlichen Rechtsstaates“. Daher wurde nicht der jüngste aus der Riege des KPD-Politbüros zum Vorsitzenden der neuen Partei vorgeschlagen – das wäre Herbert Mies gewesen –, sondern Kurt Bachmann. Er war ein Verfolgter des NS-Regimes und als Kommunist ein Funktionär der „Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes“. Die Wahl Bachmanns passte auch in das praktische Schema des Parteaufbaus, das Bundesjustizminister Gustav Heinemann empfohlen hatte – die Parteibildung sollte von unten erfolgen.²³

Das ZK der KPdSU kontrollierte die alte KP in der BRD ebenso wie die neu konstituierte DKP. Sowohl die alte KPD-Führung als auch die Führung im Wartestand der neuen DKP wandten sich regelmäßig für politische Beratungen an Moskau. Dabei musste die KPdSU-Führung darauf achten, dass diese Beratungen im Wesentlichen identisch blieben. So war, als man im ZK der KPdSU das für Januar 1969 anberaumte Gespräch mit der Delegation der KPD vorbereitete, eines der Themen die Einstellung zur „neuen

²² RGANI, F. 89, op. 38, d. 12, S. 2, Politbürobeschluss des ZK der KPdSU (Prot. 150/8) „Die Frage der Internationalen Abteilung des ZK der KPdSU“, 28.12.1969.

²³ Siehe Wilhelm Mensing, *Wir wollen unsere Kommunisten wieder haben*. Zürich 1989, S. 40.

Ostpolitik“ der Regierung Willy Brandts. Im ZK der KPdSU wurde dieser eine klare, der Parteilinie entsprechende Bewertung gegeben, laut welcher „in Zusammenhang mit der Bankrotterklärung der offenen Machtpolitik die Neue Ostpolitik der BRD praktisch bedeutet, dass man seine alten Ziele mit neuen, flexibleren Methoden erreichen möchte“.²⁴

Im Dezember 1969 bereitete man sich im ZK-Apparat der KPdSU auf ein Gespräch mit der Delegation der DKP vor. Eines der wichtigsten Themen des bevorstehenden Treffens war die Frage der „politischen Lage in der BRD nach der Bildung der Regierung Brandt-Scheel“. Von Moskauer Seite wurde angemerkt, es sei „sinnlos, an den positiven Momenten in der Politik der Regierung Brandts umhin zu wollen. Sie ist gezwungen, sich von den von früheren Regierungen angewandten Methoden loszusagen und ihre Absicht zu erklären, einige Schritte in Richtung Entspannung der Lage und Anerkennung der territorialen und politischen Realitäten in Europa zu machen“. Dabei betonten die Vertreter der KPdSU – ungeachtet der Tatsache, dass in Moskau bereits die sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen begonnen hatten und die UdSSR zweifellos Interesse an Brandts „neuer Ostpolitik“ bekundete – erneut, wie bereits in den Gesprächen mit der KPD-Führung, dass „Brandt die gleichen strategischen Ziele verfolgt, die von den CDU-Regierungen verfolgt worden sind“.²⁵

Dennoch betrachtete man in der UdSSR den Regierungswechsel in der BRD als durchaus günstigen Moment für die Vereinigung der deutschen Kommunisten. Bei der Politbürositzung des ZK der KPdSU am 1. Dezember 1969 wurde der Beschluss „Über die politische Linie und einige praktische Schritte der UdSSR in Zusammenhang mit der Bildung der Regierung von W. Brandt in der BRD“ verabschiedet, in dessen Rahmen unterschiedliche Aspekte erörtert wurden, unter anderem auch über die Unterstützung der westdeutschen Kommunisten. Insbesondere beschloss das Politbüro des ZK der KPdSU, „mit den deutschen Freunden einen Meinungsaustausch darüber durchzuführen, ob es für die Genossen Reimann und Bachmann nicht an der Zeit wäre, über eine Vereinigung der KPD und der DKP in der bestmöglichen Form nachzudenken“.²⁶ In Moskau ging man davon aus, dass „die Brandt-Regierung versuchen wird zu zeigen, dass sie für eine Ausweitung der Demokratie eintritt, und daher wohl kaum beginnen wird, offene Repressionsmaßnahmen gegen die legale Tätigkeit der DKP zu ergreifen. Zugleich aber lässt sie sich offensichtlich nicht auf eine Aufhebung des Verbots der KPD ein.“ Genau deshalb sollte der Vereinigungsprozess jetzt beginnen, umso mehr, als sich künftig die Situation für solch einen Schritt in der BRD verschlechtern konnte.²⁷

24 RGANI, F. 81, op. 1, d. 369, S. 99, Materialien „Zum Gespräch mit der Delegation der Kommunistischen Partei Deutschlands im Jänner 1969“.

25 RGANI, F. 81, op. 1, d. 370, S. 6, Materialien „Zum Gespräch mit der Delegation der Deutschen Kommunistischen Partei“, 22.12.1969.

26 RGANI, F. 3, op. 72, d. 304, S. 54, Politbürobeschluss des ZK der KPdSU (Prot. 147/I) „Über die politische Linie und einige praktische Schritte der UdSSR in Zusammenhang mit der Bildung der Regierung von W. Brandt in der BRD“, 1.12.1969.

27 Ebd., S. 55.

In der Folge trieb man diese Idee in Moskau jedoch nicht weiter voran, nachdem die nunmehrigen Oppositionsparteien CDU und CSU von der BRD-Regierung beharrlich zu fordern begannen, nun auch die DKP zu verbieten, weil diese die Nachfolgepartei der illegalen Kommunistischen Partei Deutschlands sei. Die Lage wurde dadurch erschwert, dass diesen Standpunkt auch der rechte Flügel der sozialdemokratischen Führung vertrat und sogar Brandt schwankte aus sowjetischer Sicht ein wenig, befürchtete jedoch, dass mit einem derartigen Verbot „den Beziehungen der BRD mit der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Ländern ein nicht wieder gutzumachender Schaden zugefügt würde“.²⁸ Brežnev, der bei seinem Besuch in Bonn im Mai 1973 auch mit Vertretern der DKP zusammentraf, versuchte seinerseits gar nicht, an die schwierige Geschichte der deutschen Kommunisten zu erinnern, und merkte lediglich an, dass er in seinen Ansprachen in der BRD ihre Rolle in ihrem Kampf gegen den Faschismus und für den Wandel in den sowjetisch-westdeutschen Beziehungen „aus verständlichen Gründen“ nicht gesondert ansprechen könne.²⁹

Dazu ist anzumerken, dass die BRD eines jener Länder war, in denen in der Nachkriegszeit die Positionen der Sozialdemokraten relativ stark waren. In der UdSSR aber hegte man schon seit den 1920er-Jahren Misstrauen gegenüber der sozialdemokratischen Bewegung, weil man sie als die größten Konkurrenten der Kommunisten betrachtete. Zwar begrüßte man in Moskau nach außen hin die Bündelung der linken Kräfte in Europa, dabei befürchtete man jedoch auch, dass es als Resultat dieser Bündelung zu einer weiteren Schwächung der ohnehin nicht gerade mitgliederstarken kommunistischen Parteien in Westeuropa durch „Abwanderung“ der Kommunisten zu den Sozialdemokraten kommen könnte. Der Kampf um die Ratifizierung der Verträge mit der UdSSR und Polen in der BRD wurde wohl zu einem der wenigen Ereignisse, wo die Interessen der Kommunisten und der Sozialdemokraten praktisch völlig übereinstimmten. Die kommunistischen Parteien des Westens waren in dieser Frage geeint in ihrer Unterstützung der UdSSR, und das Exekutivkomitee der Sozialistischen Internationale beschloss auf Bitte Brandts, allen Mitgliedsparteien zu empfehlen, ihre Unterstützung für die Politik der BRD-Regierung zu erklären.³⁰ Dies änderte aber nichts daran, dass die DKP in der Bundesrepublik eine marginale und weitgehend isolierte politische Kraft blieb.

Von den westeuropäischen kommunistischen Parteien unterhielt die DKP Anfang der 1970er-Jahre die engsten Parteikontakte mit der Kommunistischen Partei Österreichs (KPÖ). Bei Verhandlungen zwischen der KPÖ und der DKP stellte sich sogar heraus, dass eine beträchtliche Anzahl an BRD-Bürgern, wohl aus Gründen der Vorsicht, nicht

28 RGANI, F. 80, op. 1, d. 443, S. 158, Zusammenfassung der laufenden Informationen aus dem Ausland per Chiffre-Telegramm, 16.4.1973.

29 RGANI, F. 80, op. 1, d. 575, S. 44–52, Aufzeichnung des Gesprächs von L. I. Brežnev mit Vertretern der Führung der DKP, 21.5.1973.

30 RGANI, F. 80, op. 1, d. 441, S. 59, Zusammenfassung der laufenden Informationen aus dem Ausland per Chiffre-Telegramm, 1.4.1972.

westdeutsche, sondern österreichische kommunistische Zeitungen abonniert hatten.³¹ Vielleicht auch in Anbetracht dieser Umstände wurde zwischen der Führung der DKP und der KPÖ ein Abkommen geschlossen, das die Nutzung der Möglichkeiten der KPÖ für den Druck von Parteimaterialien vorsah, die unbedingt in der BRD verbreitet werden mussten; des Weiteren war die Herstellung von Verbindungen zwischen den Parteiorganisationen der DKP und der KPÖ in den Fabriken vorgesehen, vor allem jener Konzerne, die ihre Standorte in beiden Staaten, der BRD und Österreich, hatten.³² Diese Einhelligkeit zwischen den österreichischen und westdeutschen Kommunisten stellte sich aber erst nach einer Phase der „Normalisierung“ nach 1968 ein.³³ In den Jahren zuvor hatte die KPdSU mehr als ihr lieb war um die Einheit der Bewegung kämpfen müssen.

Die KPdSU und West-KPs nach 1968

Die KPdSU hatte seit dem endgültigen Bruch mit der chinesischen KP auf eine erneute Weltkonferenz zum Zwecke einer Abrechnung mit Peking gedrängt. Anders als der Parti Communiste Français (PCF), dessen Haltung sich erst Mitte der Sechzigerjahre wandelte, hatte sich der PCI dem entgegengestellt. Anfang 1965 vollzogen die italienischen Kommunisten insofern eine Wendung, als sie eine erneute internationale Konferenz nicht mehr grundsätzlich ablehnten, sondern betonten, dass der Zeitpunkt dafür noch nicht gekommen sei. Der Preis für eine baldige internationale Beratung war allerdings die Ausklammerung der „chinesischen Frage“. Im März 1965 gelang es, 19 der bedeutendsten KPs in Moskau zu einer Beratung zu versammeln. Der Vertreter des PCI, Enrico Berlinguer, gestaltete seinen Redebeitrag als Plädoyer für den Polyzentrismus und ein *allargamento*. Schlussendlich war der PCI nach heftiger Diskussion in der Parteiführung bereit, zugunsten der „Einheit der Bewegung“ das Kommuniqué mitzuunterzeichnen, in dem jedoch nur von der „Durchführung“ und nicht von der „Einberufung“ einer Weltkonferenz gesprochen wurde. Zudem bestanden die italienischen Kommunisten darauf, dass ihre abweichenden Auffassungen im (unveröffentlichten) Protokoll vermerkt würden. Berlinguer hatte in seinen Darlegungen auch die Notwendigkeit multilateraler Treffen betont und dabei die gemeinsame Analyse nationaler Probleme im westeuropäischen Kontext hervorgehoben. 1965 und 1966 fanden westeuropäische Regionalkonferenzen in Brüssel und Wien statt. Seit einigen Jahren war die seitens der Sowjetunion propagierte europäische Sicherheitskonferenz unter den westeuropäischen kommunistischen

31 RGANI, F. 5, op. 62, d. 577, S. 311, Aufzeichnung des Gesprächs des Botschaftsrates der UdSSR in Österreich, G. Rozanov, mit dem Mitarbeiter der Internationalen Abteilung des ZK der KPÖ, Steiner, 9.12.1970.

32 Ebd.

33 Zum Kontext am Beispiel der Rolle der SED siehe Maximilian Graf, The Rise and Fall of „Austro-Eurocommunism“. On the „Crisis“ within the KPÖ and the Significance of East German Influence in the 1960s, in: Journal of European Integration History 20/2/2014, S. 203–218.

Parteien ein Thema gewesen, eine gemeinsame Initiative war aber ausgeblieben. Diese erfolgte als direktes Resultat der Wiener Konferenz. Die KPD – in diesem Zusammenhang durchaus als östlicher Agent zu sehen – hatte die Frage in einer Konferenzpause nachdrücklich auf die Agenda gesetzt. Statt zu einem intensiveren institutionalisierteren Austausch der westeuropäischen kommunistischen Parteien führte die Wiener Konferenz nach Karlovy Vary/Karlsbad. Dort zeigten sich 1967 dann deutliche Divergenzen unter den westlichen kommunistischen Parteien hinsichtlich der Bewertung der Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und in der Frage, wie man darauf reagieren sollte. Während sich beispielsweise der PCI und in dessen Gefolge die spanischen und österreichischen Kommunisten für eine positive Antwort in Richtung Bonn aussprachen, opponierte der PCF vehement dagegen.³⁴

1968 schien der langgehegte sowjetische Wunsch nach einer neuen Weltkonferenz in Erfüllung zu gehen. Infolge eines von 18 kommunistischen Parteien im November 1967 beschlossenen Aufrufs trafen Ende Februar/Anfang März in Budapest 65 kommunistische Parteien zu einem Konsultativtreffen zusammen und verständigten sich auf die Einberufung einer internationalen Beratung. Trotz gewisser Vorbehalte konnten auch der PCI und die britischen Kommunisten dafür gewonnen werden. Lediglich die rumänische Delegation hatte in Budapest für einen Eklat gesorgt und war nach Kritik an ihrer Haltung abgereist. Auch wenn die Diversität der Bewegung offenkundig war, standen die Vorzeichen für die Realisierung der Beratung Ende des Jahres in Moskau gut – die folgenden turbulenten Monate änderten dies rasch.

Obwohl bereits der „Prager Frühling“ und nicht erst die Intervention eine Herausforderung für die Geschlossenheit einiger westlicher kommunistischer Parteien bedeutet hatte, verurteilten sowohl der PCI als auch der PCF den Einmarsch in der Nacht vom 20. auf den 21. August 1968 scharf. Dieser konterkarierte ihre Vorstellungen von der Détente und musste im Westen entsprechende innenpolitische Rückwirkungen zur Folge haben. Der erneute Schlag gegen einen anderen Weg zum Sozialismus führte auch zu innerparteilichen Problemen, da sowohl die Intervention als auch ihre Verurteilung die Identität und die Einheit der beiden Parteien herausforderte. Dies galt für zahlreiche weitere westeuropäische kommunistischen Parteien, insbesondere für die KPÖ, die den Einmarsch ausdrücklich verurteilte. Die kleine österreichische KP rief zu einer Konferenz der westeuropäischen Parteien auf. Der Aufruf der KPÖ verhallte letztlich ungehört, weil die KPdSU massiv gegen die Konferenz aufgetreten war. Als die Diskussionen darüber nicht verstummten, wurde die Haltung der KPdSU in bilateralen Treffen klargestellt. Gegenüber dem PCI wurde betont, dass man diese Positionen „nicht akzeptieren“ könne, da sie zu weiteren unüberwindbaren Gegensätzen führen würden. Ein Brief des Politbüros der KPdSU warnte vor einem Eingehen auf den österreichischen Vorschlag und forderte dazu auf, die „Spekulationen“ über

34 Siehe dazu und zum Folgenden Maximilian Graf, Frühstart des „Eurokommunismus“? Das Experiment der KPÖ und die Konferenzen westeuropäischer kommunistischer Parteien im Kontext der europäischen Reformkommunismen der 1960er Jahre, in: Jahrbuch für Historische Kommunismusforschung 2017, S. 217–232.

eine Regionalkonferenz zu beenden.³⁵ Im Endeffekt schlossen sich die Italiener der ablehnenden Haltung der französischen Kommunisten an. Der Vorstoß der KPÖ ging ihnen zu weit und hätte der Position von PCI und PCF in der „Weltbewegung“ in unkalkulierbarer Weise abträglich sein können. An eine Durchführung der für November 1968 terminisierten Weltkonferenz in Moskau war nach dem 21. August aber nicht mehr zu denken.

Im weiteren Verlauf des Herbsts 1968 erfolgte stattdessen eine graduelle Wiedernäherung an die KPdSU und eine Neuaufstellung der „Weltbewegung“. Dies führte nicht zur Rücknahme der Missbilligung der Intervention durch PCI und PCF, hatte aber die Hinnahme des „Normalisierungsprozesses“ in der Tschechoslowakei zur Folge. Um ein gemeinsames Auskommen in der „Weltbewegung“ zu ermöglichen, mussten künftig 1968 tabuisiert und gewisse Aspekte der innenpolitischen Ausrichtung von PCI und PCF aus der Diskussion mit den Sowjets ausgeklammert werden. Während der PCI ein größeres Ausmaß an Autonomie behaupten konnte, durchlief der PCF 1968–70 de facto ebenfalls einen „Normalisierungsprozess“, der mit einem Wechsel der Parteiführung und einer „Säuberung“ der Partei von kritischen Intellektuellen einherging.³⁶ Die Tatsache, dass es im Verein mit den rumänischen Kommunisten gelungen war, die Weltkonferenz bis Juni 1969 aufzuschieben, stellte einen Pyrrhussieg dar. Dadurch hatte die KPdSU Zeit gewonnen, um nicht nur den PCF und in geringerem Ausmaß den PCI – der schließlich nur eine der drei Sektionen des Moskauer Hauptdokuments unterzeichnete – wieder stärker einzubinden, sondern weitere dissidente Parteien erneut auf Linie zu bringen. Das markanteste Beispiel dafür ist die KPÖ.

Auf der Konferenz in Moskau fehlten dann die regierenden asiatischen kommunistischen Parteien, von den gespaltenen Parteien konnte nur der Moskau genehme Flügel teilnehmen. Das dort beschlossene Dokument war im Grunde weiterhin im alten Stil gehalten und Moskau hatte sein ursprüngliches Hauptziel – eine Verurteilung Chinas – nicht erreicht. Die kritische Haltung gegenüber der militärischen Aktion der fünf Warschauer-Pakt-Länder in der Tschechoslowakei wurde seitens einiger westlicher kommunistischer Parteien offen geäußert. Das Thema war eines der wichtigsten bei bilateralen und multilateralen Treffen führender Politiker der kommunistischen Welt. So kam es, dass, auch wenn die Frage der Ereignisse in der Tschechoslowakei bei der Internationalen Konferenz der kommunistischen und Arbeiterparteien im Juni 1969 in Moskau nicht auf der Tagesordnung stand, diese doch von vielen Führungspersonen der westeuropäischen kommunistischen Parteien mehr oder weniger ausführlich angesprochen wurde.

35 RGANI, F. 3, op. 72, d. 210, S. 68f., Politbürobeschluss des ZK der KPdSU (Prot. 104/23) „Zu den Telegrammen an die Führungen der österreichischen und der französischen kommunistischen Partei“, 8.10.1968; ebd., S. 70f., Beilage: Schreiben an den sowjetischen Botschafter in Paris, 8.10.1968, in: Stefan Karner et al. (Hg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Dokumente. Pražská vesna. Meždunarodnyj krizisnyj 1968g. 2. Dokumenty. Köln et al. 2008, S. 1331–1335.

36 Maud Bracke, *Which Socialism, Whose Détente? West European Communism and the Czechoslovak Crisis*, 1968. Budapest – New York 2007.

So merkte zum Beispiel der Generalsekretär der französischen KP, Waldeck Rochet, in seiner Ansprache vorsichtig an, dass „die kommunistischen Parteien unabhängig und gleichberechtigt [sind]. Es kann keine ‚herrschenden‘ oder ‚untergeordneten‘ Parteien geben, wie es auch kein ‚Zentrum‘ oder mehrere Zentren geben kann, welche die Aktivitäten der kommunistischen Parteien lenken. Jede Partei hat in völliger Unabhängigkeit ihre Politik und die Formen ihres Kampfes auf Grundlage des Marxismus-Leninismus und unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten selbst zu bestimmen“.³⁷ Ihm zur Seite sprang der Vorsitzende der KPÖ, Franz Muhri, der in seiner Ansprache betonte, dass „die Kommunistische Partei Österreichs von Anfang an ihre Solidarität mit dem Kurs, den die Kommunistische Partei der Tschechoslowakei im Jänner 1968 eingeschlagen hatte, der auf die Überwindung von Fehlern und Deformationen, auf die Verbreitung der sozialistischen Demokratie entsprechend den nationalen Bedingungen und Forderungen ausgerichtet war, bekundet hat“. Muhri merkte außerdem an, dass „offensichtlich zu diesem Zeitpunkt eine Überwindung der Meinungsverschiedenheiten in dieser Frage zwischen den kommunistischen Parteien unmöglich ist“.³⁸ Ebendiese – auch in anderen Fragen vorhandenen – Meinungsverschiedenheiten veranlassten den PCI dazu, nur einen Teil des Abschlussdokuments zu unterzeichnen.

Die Teilnehmer der Konferenz stimmten dem stellvertretenden Generalsekretär der italienischen KP Enrico Berlinguer zu, der sich dafür aussprach, dass sich die bestehenden Meinungsverschiedenheiten nicht auf die Beziehungen zwischen den Parteien auswirken sollten, und vorschlug, „die Meinungsverschiedenheiten nicht als Grund für eine Spaltung zu sehen, und auch nicht als Grund, die Beziehungen zu anderen Bruderparteien zu verschlechtern“.³⁹

Mit der Konferenz 1969 versuchte Moskau der Welt zu zeigen, dass die überwältigende Mehrheit der kommunistischen Parteien die Politik der KPdSU unterstützte. Für die kommunistischen Parteien der westeuropäischen Länder blieb die Hauptaufgabe weiterhin, die „goldene Mitte“ zu finden und einerseits die KPdSU von ihrer Loyalität zu überzeugen und andererseits ihre Unabhängigkeit von Moskau zu demonstrieren, um Anschuldigungen auszuweichen, die besagten, sie seien „Agenten des Kreml“. Dies wurde auch dadurch ermöglicht, dass die KPdSU einen gewissen Spielraum für die Suche nach neuen Wegen der Entwicklung des Sozialismus gewährte (selbstverständlich innerhalb eines gewissen von Moskau vorgegebenen ideologisch-politischen Rahmens) und keine Ansprüche darauf stellte, in allen Fragen die letzte Instanz der Wahrheitsfindung sein zu müssen.

37 RGANI, F. 10, op. 4, d. 11, S. 147, „Aus der Ansprache des Generalsekretärs der PCF, W. Rochet, bei der Internationalen Konferenz der Kommunistischen und Arbeiterparteien im Juni 1969“, in: Sbornik materialov međunarodnogo Soveščanja komunističeskich i rabočih partij v Moskve s 5 po 17 junija 1969 g.

38 RGANI, F. 10, op. 4, d. 11, S. 360f., „Aus der Ansprache des Vorsitzenden der Kommunistischen Partei Österreichs F. Muhri bei der Internationalen Konferenz der Kommunistischen und Arbeiterparteien im Juni 1969“, in: ebd.

39 RGANI, F. 10, op. 4, d. 11, S. 493, „Aus der Ansprache des stellvertretenden Vorsitzenden der PCI, E. Berlinguer, bei der Internationalen Konferenz der Kommunistischen und Arbeiterparteien im Juni 1969, in: ebd.

Im Prinzip hatten die westlichen kommunistischen Parteien im Unterschied zu ihren Kollegen aus den Ländern der „Dritten Welt“ gar nicht die Wahl zwischen Moskau und Peking. Der Grund dafür lag nicht allein in der umfangreichen und regelmäßigen finanziellen Unterstützung, die sie von der KPdSU erhielten und von der Kommunistischen Partei Chinas nicht bekommen konnten, sondern vor allem in den unterschiedlichen allgemeinen Konzeptionen der Entwicklung der kommunistischen Bewegung, denen die beiden großen kommunistischen Parteien anhingen. Im Unterschied zu den maoistischen Ideen des revolutionären Kampfes schienen den westlichen Kommunisten und insbesondere ihren Anführern, die eine Integration in das europäische parlamentarische System anstrebten, die sowjetische Theorie der friedlichen Koexistenz von Staaten mit unterschiedlichem sozialen und politischen Aufbau sowie die Möglichkeit eines friedlichen Übergangs zum Sozialismus viel attraktiver. Dazu trug auch der Generationenwechsel seinen Teil bei, als an die Stelle der alten Komintern-Kader und der stalinistisch eingestellten Orthodoxen neue Kader traten, die unter den Bedingungen der Nachkriegszeit aufgewachsen waren.

Gleichzeitig musste man in Moskau auch sehen, dass es, entgegen der zuvor bestehenden Praxis der widerspruchslosen Unterstützung der KPdSU, zu einer rasch fortschreitenden Stärkung der Beziehungen zwischen den westeuropäischen kommunistischen Parteien selbst kam, im Zuge derer die westlichen kommunistischen Parteien Theorien entwickelten, die nicht immer mit den sowjetischen Standpunkten übereinstimmten.

Noch einmal bezugnehmend auf die Meinungsverschiedenheiten zwischen der PCI und der KPdSU, ist anzumerken, dass die italienischen Kommunisten als eine Art Anführer einer Gruppe von kommunistischen Parteien agierten, die sich kritische Äußerungen gegenüber Moskau herausnehmen und nach alternativen Wegen der kommunistischen Entwicklung suchen durften, dabei jedoch stets im sowjetischen Lager blieben und Unterstützung unterschiedlichen Ausmaßes vonseiten der UdSSR erhielten. Wie man im ZK-Apparat der KPdSU bei der Charakterisierung der Beziehungen der beiden Parteien in diesen Jahren anmerkte: „Insgesamt entwickeln sich diese Beziehungen positiv, wenn auch nicht ganz ohne Schwierigkeiten“.⁴⁰

Neben der besonderen Position, die die PCI in Bezug auf die Niederschlagung des „Prager Frühlings“ einnahm, ärgerte Moskau vor allem die Kritik, die aus Artikeln und Äußerungen der italienischen Kommunistenführer über die „ernsthaften ungelösten Probleme im Bereich der politischen Demokratie in der UdSSR“ hervorging.⁴¹ Bei den bilateralen Treffen in Moskau wurden gegenüber der PCI immer wieder Vorwürfe darüber geäußert, die italienische kommunistische Partei gehe in ihrer Kritik an der KPdSU über den Rahmen von „freundschaftlichen Diskussionen“ hinaus und wolle so ihre „Unabhängigkeit“ demonstrieren. In der UdSSR merkte man – nicht ganz unbegründet – an, dass

40 RGANI, F. 81, op. 1, d. 310, S. 133, Materialien „Zum Gespräch mit der Delegation der Italienischen Kommunistischen Partei“.

41 Ebd., S. 125.

„[...] die italienischen Genossen oft die Notwendigkeit der Einhaltung der Prinzipien der Gleichberechtigung und Nichteinmischung, die Berücksichtigung der Erfahrungen der anderen betonen. Mit der Erörterung der Probleme der sozialistischen Demokratien in der UdSSR wollen sie jedoch im Grunde die Erfahrung einer anderen Partei, die unter gänzlich anderen Umständen als sie selbst agiert, in Frage stellen. Ist es nicht so, dass die italienischen Genossen durch das Vorbringen ihrer eigenen Rezepte für die Entwicklung der Demokratie versuchen, einer anderen Partei ihre eigenen, den hiesigen Umständen nicht entsprechenden Formen und Methoden aufzudrängen?“⁴²

Resumé

Moskau war, wie es schien, über die Ausarbeitung eigener theoretischer Konzeptionen der westlichen kommunistischen Parteien zu den spezifischen Wegen zum Aufbau des Sozialismus im Westen nicht sonderlich besorgt. Viel stärker beunruhigte und ärgerte die sowjetische Führung die im Westen, auch unter den kommunistischen Parteien, seit den 1960er-Jahren wachsende Kritik am System der UdSSR, Fragen über „Menschenrechtsverletzungen“ in der UdSSR und in anderen sozialistischen Ländern sowie Anschuldigungen über „antidemokratische Handlungen“ der sowjetischen Behörden gegenüber andersdenkenden Bürgern, die als „Dissidenten“ bezeichnet wurden. Das Leitmotiv für die Reaktion vonseiten Moskaus wurde die Losung „Antisowjetismus ist gleich Antikommunismus“. Dieser Leitsatz blieb lange Zeit aktuell, und seine Anwendung in der Praxis reichte aus, allein den Gedanken über die Möglichkeit einer anderen, d. h. nicht-sowjetischen Variante zum Aufbau einer sozialistischen Gesellschaft in Zweifel zu ziehen. Auch die Verbreitung und der Einfluss antisowjetischer Ideen in den sozialistischen Staaten Osteuropas führte zu Besorgnis im ZK der KPdSU. Davon zeugen zahlreiche Treffen von Führungspersonen der kommunistischen Parteien der sozialistischen Länder, bei denen versucht wurde, eine einheitliche Position in Bezug auf die Äußerungen der westlichen Kommunisten gegen das sowjetische Modell für den Aufbau der sozialistischen Gesellschaft zu finden.

Bei allem Widerspruch und aller Kritik am sowjetischen Modell der sozialistischen Gesellschaft wollten die Anführer der westeuropäischen Parteien doch keinen offenen Bruch der Beziehungen mit der KPdSU riskieren. Sie verstanden, dass dies zu ihrer Isolation in der internationalen kommunistischen Bewegung, zum Verlust der vielseitigen Unterstützung vonseiten der UdSSR, aber auch Unzufriedenheit bei einem beträchtlichen Teil der Mitglieder ihrer Parteien führen konnte, die weiterhin mit der KPdSU und dem ersten sozialistischen Staat der Welt sympathisierten.

Moskau unternahm seinerseits aber auch keine offenen Schritte in Richtung Bruch mit den westeuropäischen kommunistischen Parteien. In ihrer Politik ging die KPdSU-Führung allem Anschein nach davon aus, dass es ihr in jeder Situation gelingen würde,

⁴² Ebd., S. 126.

die europäischen kommunistischen Parteien in einem geeinten prosowjetischen Lager zu halten, auch wenn diese nun eine eigenständigere Politik verfolgten. Dies galt offenbar auch noch, als sich anlässlich der Brüsseler Konferenz der westlichen kommunistischen Parteien 1974⁴³ erstmals recht deutlich die Ausformungen des später so bezeichneten „Eurokommunismus“ zeigten.

Auch wenn die westeuropäischen kommunistischen Parteien Anfang der 1970er-Jahre ihre Autonomie zurückhaltender betonten, so war seit 1968 zumindest eine kritische Distanz zur Sowjetunion notwendig. Diese diente aber primär den innenpolitischen Notwendigkeiten sowohl in Italien als auch in Frankreich, wo der PCF ab 1972 in der Union de la gauche um Einfluss rang. Bis Mitte der 1970er-Jahre herrschte über den Grad der notwendigen Solidarität mit der Sowjetunion kein Konsens. Daher blieben auch spektakuläre westeuropäische Interaktionen zunächst aus, wie die Regionalkonferenzen in Paris 1970 und Rom 1972 zeigten. Jedoch ist die Brüsseler Konferenz 1974 bereits vor dem Hintergrund des sowjetischen Strebens nach einer erneuten gesamteuropäischen Kommunistenkonferenz und als bewusstes westeuropäisches Gegensignal des entstehenden „Eurokommunismus“ zu sehen. Die sowjetische Haltung dazu sowie die parallel dazu erfolgenden Vorbereitungen für die nächste (und letzte) große Kommunistenkonferenz in Ost-Berlin 1976 müssen aber künftigen Forschungen vorbehalten bleiben.

43 RGANI, F. 10, op. 4, d. 39, Beschlüsse und Resolutionen der Konferenz der kommunistischen und Arbeiterparteien Westeuropas in Brüssel, 26.–28.1.1974.



Abb. 1: Nikolaj A. Bulganin und Konrad Adenauer während der Verhandlungen vom 9. bis 13. September 1955 in Moskau.



Abb. 2: Verteidigung des „Antifaschistischen Schutzwalls“ durch DDR-Grenzposten vor dem Brandenburger Tor am 13. August 1961 in Berlin.



Abb.3: Mauerbau im August 1961 in Berlin.



Abb. 4: Aleksey Kosygin (l.) besucht die am 11. September 1965 in Moskau eröffnete Ausstellung „Chemie in Industrie, Bauwesen und Landwirtschaft“ und wird vor dem Pavillon von dem Generalbevollmächtigten der Firma Krupp, Berthold Beitz (r.), begrüßt.



Abb. 5: Präsidium des VII. Parteitags der SED am 17. April 1967 in Berlin (Ost): Erich Honecker, Leonid Brežnev, Walter Ulbricht und Kurt Hager (v.l.n.r.).



Abb. 6: Studenten-Demonstration am 18. Februar 1968 auf dem Weg zum Mahnmal für die Opfer des Faschismus am Steinplatz in Berlin.



Abb. 7: Demonstration am 22. August 1968 auf dem Wenzelsplatz in Prag gegen die Besetzung der Tschechoslowakei durch die Truppen der Warschauer-Pakt-Staaten.



Abb. 8: Kurt Georg Kiesinger (l.) und Semen Carapkin (r.), 1968.



Abb. 9: Egon Bahr (l.) und Andrej Gromyko (r.), 1970.



Abb. 10: Begrüßung von Willy Brandt (l.) durch Willi Stoph (r.) am 19. März 1970 auf dem Bahnhof in Erfurt.



Abb. 11: Kundgebung des Bundes der Vertriebenen mit Franz Josef Strauß am Rednerpult gegen die Ostpolitik der Regierung Brandt am 30. Mai 1970 auf dem Marktplatz in Bonn.



Abb. 12: Treffen des NATO-Rats am 12. April 1970 in Brüssel: Sir Alec Douglas-Home (l. hinten), William Rogers, Manlio Brosio und Pierre Harmel (v.l.n.r.).



Abb. 13: Willy Brandt (l.) und Georges Pompidou (r.) kommen am 3. Juli 1970 und am 5. Juli 1971 im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen im Bundeskanzleramt in Bonn zusammen.



Abb. 14: Sowjetische Gas-Pipeline nach Zentraleuropa: Verlegung der großdimensionierten, deutschen Rohre in der Westukraine im August 1970.



Abb. 15: Aleksej Kosygin, Andrej Gromyko (vorne links) und Willy Brandt und Walter Scheel (vorne rechts) am 12. August 1970 in Moskau.



Abb. 16: Unterzeichnung des Moskauer Vertrages am 12. August 1970: Walter Scheel, Leonid Brežnev (stehend Mitte), Willy Brandt, Aleksej Kosygin und Andrej Gromyko (v.l.n.r.).

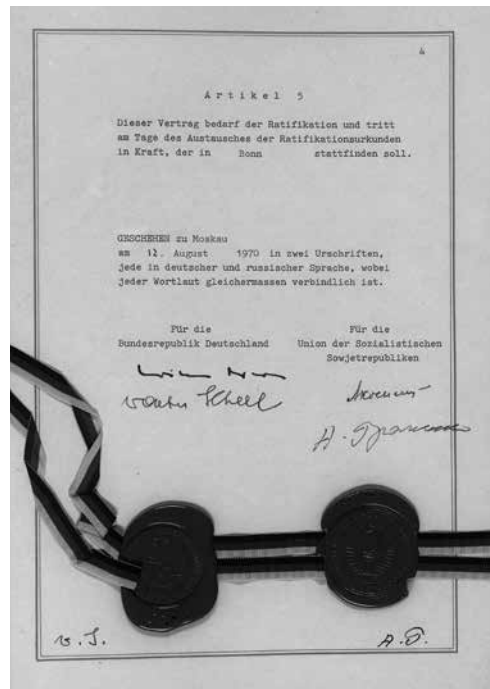


Abb. 17: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Moskau, 12. August 1970.



Abb. 18: Willy Brandt (l.) und Józef Cyrankiewicz (l. daneben) am 7. Dezember 1970 in Warschau.



Abb. 19: Kenneth Rush, Pjotr Abrasimov, Roger Jackling und Jean Sauvagnargues (v.l.n.r.) am Rande der Verhandlungen des Viermächte-Abkommens über Berlin am 23. August 1971 in der Residenz des amerikanischen Botschafters in Berlin.



Abb. 20: Willy Brandt, Egon Bahr und Leonid Brežnev vor der Unterredung am 16. September 1971 in Oreanda auf der Halbinsel Krim (v.l.n.r.).



Abb. 21: Demonstration für die Ratifizierung der Ostverträge in Berlin (West), April 1972.



Abb. 22: Debatte des Deutschen Bundestages über die Ratifizierung der Ostverträge am 5. Mai 1972 in Bonn: Rainer Barzel (l. sitzend) und Franz Josef Strauß (r. stehend).



Abb. 23: Egon Bahr (vorne l.) und Michael Kohl (vorne r.) anlässlich der Unterzeichnung des Verkehrsvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik am 26. Mai 1972 in Berlin (Ost).



Abb. 24: Leonid Brežnev (l.) und Richard Nixon (r.) vor dem Porträt von George Washington am 18. Juni 1973 im Weißen Haus.



Abb. 25: Jurij Andropov (l.) und Erich Mielke (r.) unterzeichnen am 6. Dezember 1973 ein Abkommen über die Zusammenarbeit des KGB und des Ministeriums für Staatssicherheit.



Abb. 26: Begegnung von Walter Scheel, Ludvík Svoboda, Willy Brandt, Gustáv Husák und Lubomír Štrougal (v.l.n.r.) anlässlich der Unterzeichnung des Prager Vertrages am 11. Dezember 1974.



Abb. 27: Reiseverkehr am Grenzübergang Marienborn am 25. März 1975.



Abb. 28: Vor der Botschaft der UdSSR am Rande des Gipfeltreffens der KSZE in Helsinki: Henry Kissinger, Gerald Ford, Leonid Brežnev und Andrej Gromyko (v.l.n.r.).



Abb. 29: Treffen vor der Botschaft der USA am Rande des Gipfeltreffens der KSZE in Helsinki: Harold Wilson, Gerald Ford, Valéry Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt (v.l.n.r.).



Abb. 30: Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte am 1. August 1975 in Helsinki: Helmut Schmidt, Erich Honecker, Gerald Ford, Bruno Kreisky, Leo Tindemans, Todor Živkov, Pierre Trudeau, Erzbischof Makarios III., Anker Jørgensen, Carlos Arias, Urho Kekkonen, Valéry Giscard d'Estaing, Harold Wilson, Konstantinos Karamanlis, János Kádár.

Die Wirtschaft – Triebfeder deutsch-sowjetischer Entspannung

Die sowjetische Wirtschaft der Chruščev- und Brežnev-Jahre 1964–1975

Reformen, Stagnation und vertane Chancen

Stefan Karner

Die sowjetische Wirtschaft war nach dem Zweiten Weltkrieg auch im Frieden eine Kriegswirtschaft geblieben. Geplant, rüstungsindustriell, unter millionenfachem Einsatz von Zwangsarbeit. Dabei erbrachte sie beachtliche Ergebnisse, erreichte in einzelnen Sparten Weltgeltung. Erst nach Stalins Tod entwickelte sie sich unter Chruščev zu einer Friedenswirtschaft im „Kalten Krieg“, ohne Zwangsarbeit, mit Ansätzen zu liberaleren Reformen und Wirtschaftsfühlern in den kapitalistischen Westen. Der Boom der Kommandowirtschaft der Nachkriegsjahre verebbte, den Liberalisierungsschritten fehlten Eigenverantwortung, Qualitätsanreize und wirtschaftliches Engagement. Die Konsumoffensive war nur von kurzer Dauer, die Schwerindustrie und Rüstung übernahmen bald wieder das Kommando, die Landwirtschaft konnte das Land – trotz Rationierungen – nicht ausreichend versorgen, die Realität des Alltags hatte mit den Erfolgen in der Atomrüstung und im Weltall nichts zu tun. Das Wirtschaftswachstum sank, Streiks für Brot wurden niedergeschlagen. Der Kredit an Vertrauen der Menschen ging durch irrealen Versprechungen („den Westen überholen“) langsam verloren.

Die markt- und leistungsorientierten Reformen Kosygins in der Ära Brežnevs wären eine allerletzte Chance gewesen, die sowjetische Wirtschaft an westliche Standards heranzuführen. Sie wurde von Brežnev und der Parteinoomenklatura, auch wegen der unerwarteten Einnahmen aus dem Öl- und Gasexport, verspielt. Für die allermeisten Menschen des Landes war diese Zeit des wirtschaftspolitischen Stillstands jedoch erstmals eine Zeit der Planbarkeit, der höheren Bildung, eines bescheidenen Luxus, des massenhaften Zuzugs in die Städte und der Gewissheit eines sozialen Basisnetzes. Partei und Staat einer-

seits und die Bevölkerung andererseits hatten das Interesse aneinander verloren, lebten in ihren Welten nebenher – die „Goldenen Brežnev-Jahre“.¹

* * *

Die Schäden des Zweiten Weltkrieges in der Sowjetunion waren enorm und betrugen das 5,5-Fache des Bruttonationalproduktes (BNP) von 1940. Trotz des späteren Kriegsbeginns lagen sie mit 485 Milliarden US-Dollar weit über jenen in Deutschland (320 Mrd. US-Dollar), in den USA (275 Mrd. US-Dollar) oder Frankreichs (36 Mrd. US-Dollar). Um diese enormen Verluste zu beseitigen, setzte die sowjetische Planwirtschaft unter Stalin auf Methoden der 1930er-Jahre („Politik der Prioritäten“): Großinvestitionen am Bau, in den militärisch-industriellen Komplex, den Maschinenbau, den Ausbau von Energie, die Atomindustrie, die Elektrifizierung und Metallurgie. Gleichzeitig setzte Stalin auf straffe Vorgaben im 4. Fünfjahresplan: Verbot jedes freien Handels, Zwangsarbeit und straffe staatliche Kontrolle der gesamten Wirtschaft. Dies führte zu einem starken Produktionsanstieg, an dem die Landwirtschaft nicht teilhatte. Zusammen mit Missernten führte dies 1946/47, besonders in der Ukraine, zu verheerenden Hungersnöten mit einzelnen Fällen von Kannibalismus.

Nur mit harten und straffen Maßnahmen auf dem Land konnte bis etwa 1950 die landwirtschaftliche Produktion etwas verbessert werden. Elektrifizierung, Modernisierungen, der Einsatz Hunderttausender Kriegsgefangener und der Wiederaufbau der von den deutschen Besatzern zerstörten Dörfer und Kolchozen brachten erste Erfolge, wenngleich die Ziele des 4. Fünfjahresplans in der sowjetischen Landwirtschaft nicht erreicht wurden.²

Seit Beginn der 1950er-Jahre war der Boom des Wiederaufbaus nach dem Krieg verebbt, die Millionen Zwangsarbeiter und die Millionen Kriegsgefangenen³ aus den

1 Die Entwicklung der sowjetischen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg ist vielfach analysiert worden, fundierte, auf sowjetischen Quellen gestützte Darstellungen der langen Brežnev-Jahre fehlen allerdings noch weitgehend. Dies hängt v. a. mit den bis vor Kurzem noch nicht geöffneten sowjetischen Archivbeständen für die Ära Brežnevs zusammen. Vgl. daher u. a. Philipp Hanson, *The Rise and Fall of the Soviet Economy. An Economic History of the USSR from 1945*. London 2003, v. a. S. 129–160; einzelne Beiträge in Edwin Bacon – Mark Sandle (Hg.), *Brezhnev Reconsidered*. London – Basingstoke 2002; Natalya Chernyshova, *Soviet Consumer Culture in the Brezhnev Era*. London – New York 2013. – Für die statistischen Daten verwende ich die sowjetischen Angaben. Wissend, dass sowohl bei den sowjetischen als auch bei den Daten westlicher Ökonomen zur Sowjetunion (oft Emigranten) statistische Angaben generell einer tiefgehenden Quellenkritik bedürfen, die jedoch nur selten tatsächlich möglich ist: Archivsperrern, Inkonsistenz der Daten, oftmals schwer analysierbare, teils nicht stringente Datendefinitionen. Wo große Abweichungen vorliegen, werden diese im Folgenden angegeben. Zum Datenproblem in der sowjetischen volkswirtschaftlichen Analyse vgl. u. a.: E. V. Lapteva, *Anglo-amerikanskaja sovetologija o sovetskoj ekonomičeskoj modeli i Kosyginskoj reforme 1965g.*, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.), *Upuščennyj šans ili poslednyj klapan?* Moskau 2019, S. 181–188.

2 V[ladimir] P. Motrevič, *Ekonomičeskaja istorija Rossii*. Ekaterinburg 2005, S. 434–470.

3 Aleksandr B. Bezborodov, *Istorija Rossii v novešee vremja 1945–2001*. Moskau 2001, S. 20, 47. Der Jahreshöchststand an Kriegsgefangenen in der Sowjetunion betrug 3,708.000 von insgesamt rund sechs Millionen registrierten Kriegsgefangenen. Das Gros der Kriegsgefangenen wurde entgegen der zwar von

NKVD-Lagern von GULAG und GUPVI waren entlassen. Auch die Kriegsgefangenen und Zivilinternierten hatten nach den Kriegszerstörungen Wohnungen, Straßen und Kanäle gebaut, Holz aus der Taiga geschlagen, die von der Deutschen Wehrmacht unter Wasser gesetzten Kohlebergbaue des Donbass wieder in Gang gesetzt, in Jakutien nach Gold und Silber gegraben, in Vorkuta Kohle für die Städte gefördert, in Sibirien und Zentralasien die großen Verkehrs- und Wasserkraftprojekte errichtet – auch eine Reparationsleistung. Der Anteil der von Kriegsgefangenen und GULAG-Häftlingen durch Zwangsarbeit erbrachten Leistung für die beiden Fünf-Jahrespläne bis 1953 kann kaum beziffert werden. Vorsichtig geschätzt dürfte er jedoch mindestens zehn Prozent betragen haben.⁴ Auch wenn die Verwaltungen von GULAG und GUPVI betriebswirtschaftlich negativ bilanzierten,⁵ lieferten beide Lagersysteme der sowjetischen Wirtschaft u. a. 100 Prozent des Platins, Glimmers und der Edelsteine, über 90 Prozent des Goldes, über 70 Prozent an Zinn, 40 Prozent an Kupfer, 33 Prozent an Nickel und 13 Prozent an Holz.⁶

Diese gewaltige (Zwangs-)Arbeitsleistung der Lager, die Aneignung von rund 5.000 in den sowjetisch besetzten Gebieten Deutschlands und Österreichs demontierten Industrieanlagen und Fabriken,⁷ die Heranziehung bedeutender wirtschaftlicher Ressour-

der UdSSR nicht unterzeichneten internationalen Genfer Konvention viel zu spät, v. a. 1946–1948 repatriert, die letzten Entlassungen erfolgten 1955/56, allerdings hatte man diese Kriegsgefangenen bereits aus verschiedenen Gründen verurteilt, womit sie nach sowjetischer Auffassung Häftlinge waren und nicht der 1948 auch von der UdSSR unterzeichneten 2. Genfer Konvention unterlagen. Die Anzahl der knapp sechs Millionen Kriegsgefangenen bezieht sich auf die im Russischen Staatlichen Militärarchiv, Moskau (RGVA) registrierten verwahrten Personal-Karteikarten ehemaliger Kriegsgefangener. Unter ihnen waren (in Millionen) rund 2,4 Deutsche, 1 Japaner, 0,7 Ungarn, 0,2 Rumänen, 0,13 Österreicher und 0,1 Tschechen und Slowaken. Stefan Karner, *Im Archipel GUPVI. Kriegsgefangenschaft und Internierung in der Sowjetunion 1941–1956*. Wien – München 1995, S. 78f., 187ff.; Maxim M. Zagorulko (Hg.), *Voennoplennyye v SSSR 1939–1956*. Moskau 2000, und seine drei weiteren Bände: *GUPVI und Voennoplennyye v Stalingrade 1943–1954*. Volgograd 2003, 2004 und 2006; E. L. Katasonova, *Japonskie voennoplennyye v SSSR*. Moskau 2003; Anatolij Čajkovskij, *Plen*. Kiev 2005; A. L. Kuzminych, *Voennyj plen i internirovanie v SSSR (1939–1956g.)*. Vologda 2016; Clara M. Geber, *Japanische Kriegsgefangene in Kasachstan nach dem Zweiten Weltkrieg*, in: *Minikom* 87/2018, S. 35–45.

4 Vgl. u. a.: M. V. Konotopov – S. I. Smetanin, *Ėkonomičeskaja istorija*. Moscow 2014, bes. S. 372ff.; Stefan Karner, *Prisoners of War in the Economy of the Former Soviet Union: 1941–1945*, in: V. Průcha (Hg.), *The System of Centrally Planned Economies in Central-Eastern and South-Eastern Europe after World War II and the Causes of its Decay*. 11th Intern. Economic History Congress. Milano 1994. Pre-Conference in Prague 1994, S. 175–199.

5 Vgl. u. a. Andreas Hilger, *Skoro domoj?* in: Günter Bischof – Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx, *Kriegsgefangene des Zweiten Weltkrieges*. Wien – München 2005, S. 203f.

6 Motrevič, *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 446.

7 Zu den Demontagen durch die Sowjetunion: Für Deutschland vgl. Rainer Karlsch, *Allein bezahlt? Die Reparationsleistungen der SBZ/DDR 1945–1953*. Berlin 1993; Rainer Karlsch – Jochen Laufer (Hg.), *Sowjetische Demontagen in Deutschland 1944–1949. Hintergründe, Ziele und Wirkungen*. Werner Matschke zum 90. Geburtstag. Zeitgeschichtliche Forschungen, Bd. 17. Berlin 2002. Für Österreich vgl. zuletzt Stefan Karner, „Die Arbeiter arbeiten bereits an den Werkbänken, und dann werden diese Werkbänke weggebracht!“ Zu den sowjetischen Demontagen 1945/46 in Ostösterreich auf russischer Quellenbasis, in: *Jahrbuch für Landeskunde Niederösterreich*, NF 85/2019, S. 539–595.

cen der Satellitenstaaten Mitteleuropas sowie die umfangreichen US-Warenlieferungen sofort nach dem Kriege⁸ hatten der sowjetischen Wirtschaft nach 1945 zu einem raschen Take-off verholfen,⁹ mit großen jährlichen Wachstumsraten, besonders in der Schwerindustrie und Rüstung. Sie gaben dem wirtschaftspolitischen Diktat Josif V. Stalins – Schwerindustrie vor Konsumgüterproduktion – und dem sozialistischen Wirtschaftsmodell eine gewisse Rechtfertigung. Die starken Einschränkungen im Konsum wurden mit dem Versprechen auf eine baldige Besserung der Versorgung versehen. Dazu gelang der Aufbau einer atomaren Streitmacht,¹⁰ der erfolgreiche Test der ersten Atombombe 1949 in der kasachischen Steppe,¹¹ die Aussicht, bald jeden Punkt der Erde mit den Trägerraketen erreichen zu können, mit der weltweit ersten „Wasserstoffbombe“ im August 1953¹² die nächste Stufe im Rüstungswettlauf zu erklimmen und rüstungstechnisch mit

8 Vgl. etwa Sven Felix Kellerhoff, *US-Militärhilfe – Stalins amerikanische Laster*, in: *Die Welt*, 24.4.2009, der sich besonders auf eine entsprechende Ausstellung im Museum Berlin-Karlshorst bezieht. Von 1941–1945 lieferten die USA im Rahmen ihrer „Operation Lend Lease“ vom Herbst 1941 bis zum Sommer 1945 an die UdSSR u. a. fast 15.000 Flugzeuge, 7.000 Panzer, Tausende Flak-Geschütze, über 131.000 Maschinengewehre, Hunderttausende t Sprengstoff, 3 Mio. t Benzin, 0,5 Mio. t Schienen, 90 Handelsschiffe, über 8.000 Traktoren, 375.000 Lkws, 2,8 Mio. t Stahl, knapp 1 Mio. t Chemikalien, 3,7 Mio. Fahrzeug-Reifen, fast 2.000 Lokomotiven, 8.218 Flak Kanonen und 1.800 Selbstfahrlafetten. Dazu kamen noch bedeutende Lieferungen aus Kanada und Großbritannien. Vgl. www.forum-der-wehrmacht.de/index.php?thread/29331-wie-wichtig-war-die-unterst%C3%BCtzung-der-westalliierten-f%C3%BCr-die-udssr/ (4.1.2020).

9 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 20.

10 Unter großem Anteil deutscher Wissenschaftler und Ingenieure, die die Sowjetunion nach dem Kriege teils zwangsweise, teils mit vielen persönlichen Versprechungen und Annehmlichkeiten in die Sowjetunion gebracht hatte. Unter ihnen: Manfred von Ardenne, Gustav Hertz, Nikolaus Riehl oder Max Volmer. Anfang der 1950er-Jahre, als sie von den sowjetischen Forschungsstellen nicht mehr gebraucht wurden, hatten sie die Wahl zwischen einer Rückkehr in die DDR oder einem Verbleib in der Sowjetunion unter privilegierten Bedingungen. Vor allem in der Tschechoslowakei, Joachimsthal/Jachymov, und in Sachsen wurden die notwendigen Uranerze abgebaut und das benötigte Uran in die Forschungslaboratorien und später Urananlagen der Sowjetunion verbracht. Vgl. v. a.: Rainer Karlsch – Harm Schröter (Hg.), *Strahlende Vergangenheit. Studien zur Geschichte des Uranbergbaus der Wismut AG. St. Katharinen* 1996; Rainer Karlsch – Zbynek Zeman, *Urangeheimnisse. Das Erzgebirge im Brennpunkt der Weltpolitik 1933–1960*. Berlin 2002; Otfried Pustejovsky, *Stalins Bombe und die „Hölle von Joachimsthal“*. Uranbergbau und Zwangsarbeit in der Tschechoslowakei nach 1945. Berlin 2009, sowie den beeindruckenden Roman von Josef Haslinger, *Jachymov*. Frankfurt am Main 2011.

11 Die sowjetischen Testgelände befanden sich bis 1955 bei Semipalatinsk/Semei in Kasachstan. Die (Zwangs-)Arbeitskräfte wurden u. a. aus dem Kriegsgefangenenlager 99 („Spasozavodsk“) bei Karaganda/Qaraghandy (Komplex „KarLag“) sowie aus dem ebendort von 1948–1956 eingerichteten GULAG-Sonderlager „Steplag“ in Žezkazgan/Kengir mit durchschnittlich 19.000 Häftlingen rekrutiert. Ab 1955 wurden die Atomtests zunehmend auf der Insel Novaja Zemlja im nördlichen Eismeer durchgeführt. Vgl. zu den Lagern u. a. Žak Rossi, *Spravočnik po GULAGu*. Teil 1 und 2. Moskau 1991; G. M. Ivanova, *Istorija GULAGa 1918–1958*. Moskau 2015; *Sistema ispravitel'no trudovyh lagej v SSSR 1923–1960*. Moskau 1998; Volodimir-Igor Porendovskij, *U kigtjach STEPLAGa Kengir 1949–1954*. L'viv 2005; Wladislaw Hedeler (Hg.), *KARLAG*. Paderborn 2008; A. I. Kokurin – N. V. Petrov (Hg.), *GULAG 1917–1960*. Moskau 2000.

12 Als „Vater“ der sowjetischen Wasserstoffbombe (eigentlich: Fusionsbombe mit Lithium und Deute-

den USA gleichzuziehen. Sogar die Arbeitsproduktivität, eine ständige Achillesferse der sowjetischen Wirtschaft, war im Wiederaufbau beachtlich.

Tab. 1: GULAG-Häftlinge und registrierte GUPVI-Kriegsgefangene im Arbeitseinsatz für die sowjetische Wirtschaft (in 1000)

Jahr	GULAG	GUPVI	davon in Arbeit
1943 (1.4.)	983	80	39
1944 (1.12.)	663	680	435
1945 (15.10.)	715	3.708	2.255
1946 (30.6.)	746	2.048	1.851
1947	808	1.700	1.100
1948 (30.6.)	1.108	1.015	937
1949 (1.1.)	1.216	500	470
1950	1.416	32	26
1951	1.533	31	25
1952	1.711	30	25
1953	1.727	16	13

(Quellen: Helmut Altrichter, *Kleine Geschichte der Sowjetunion 1917–1991*. 4., akt. Auflage. München 2013, S. 223 (GULAG); Karner, GUPVI, S. 142, 204; Zagorulko, *Voenнопленные*. Die Angaben zu den Kriegsgefangenen stellen teilweise eigene Berechnungen auf Basis von Quellen der GUPVI-Zentrale sowie von umfangreichen Arbeiten lokaler Forscher dar, wie: Für Volgograd die Arbeiten von Maxim Zagorulko und Aleksandr Epifanov, für Vologda jene von Viktor Konasov und Aleksandr Kuzminych, für den mittleren Ural jene von Vladimir Motrevič).

rid als Brennstoff statt echtem Wasserstoff) wird allgemein Andrej D. Sacharov bezeichnet. Der erste erfolgreiche Versuch der H-Bombe fand am 12.8.1953 statt. Zahlreiche weitere folgten, etwas später auch durch die USA. Die sowjetischen Forschungsarbeiten zur Atombombe begannen schon 1942 in geheimen Forschungseinrichtungen und standen unter der Gesamtleitung des Atomphysikers Igor V. Kurčatov und seines Instituts in Moskau. Bald entstanden die riesigen Atomforschungs-Komplexe 10, 40 und 65 um Čeljabinsk (Südural), heute zusammengefasst in der Ortsbezeichnung Ozersk, sowie um Nižnyj Novgorod („Arsamas 16“) mit angeschlossenen Wohnsiedlungen für die Beschäftigten, die binnen weniger Jahre von insgesamt über 200.000 Kriegsgefangenen Deutschen und Österreichern sowie von GULAG-Häftlingen der nahe angelegten Lager aus dem Boden gestampft wurden. Ob es bei den Atomwaffenversuchen auch zum Einsatz von Häftlingen und zu Strahlentoten gekommen war, kann nur vermutet werden. Vgl. Andrej Sacharov, *Vospominanija*. Moskau 2011; Stanislav Pestov, *Bomba*. St. Petersburg 1995.

**„... oder wir werden zermalmt!“:
Stalins Wirtschaftspolitik im „Kalten Krieg“**

Im Handel mit dem Ausland hatte Stalin zunächst die Devise ausgegeben, diesen vor allem auf die sozialistischen Staaten zu beschränken¹³ und die westlichen Länder als Feindstaaten zu betrachten. Angesichts der rasch voranschreitenden Teilung Europas, der Blockbildung und der für die Sowjetunion imageschädlichen Berlin-Krisen war der Handel über den „Eisernen Vorhang“ auf ein Minimum geschrumpft und völlig von der Politik abhängig. So beschränkte man sich zunächst von beiden Seiten auf Besuche von Messen und Tagungen, wie jener der UNO-Wirtschaftskommission für Europa. Sie waren klimatisch von Bedeutung – mehr nicht.

Durch die forcierte Industrialisierung unter Stalin brauchte die Sowjetunion allerdings immer mehr westliches Know-how, auch für den wichtigsten Teil der sowjetischen Wirtschaft während des „Kalten Krieges“, den rüstungsindustriellen Sektor. Denn sämtliche Produktionen hatten sich ihm unterzuordnen: Vom Militär erhielten die Betriebe ihre Aufträge, von den Rüstungsstellen und den Stäben des Fünfjahresplans (Gosplan) die benötigten Ingenieure, Maschinen, Geldmittel und Rohstoffe zugewiesen. Eine Konkurrenz gab es nicht, und wenn, dann nur innerhalb des eigenen Sektors. Diese absolute Forcierung der Schwer- und Rüstungsindustrie forderte Stalin, wenn er Lenins Befund umformulierte: „Die kriegswirtschaftliche Rückständigkeit ist sofort zu beseitigen, oder wir werden zermalmt!“¹⁴

Daher war Moskau bestrebt, die Handels- von der Sicherheitspolitik zu trennen, während der Westen, v. a. die USA, bedingt durch die Berlin-Krisen oder den Koreakrieg, im Handel mit der Sowjetunion und deren Satelliten beides verbunden hatten. Die Embargoliste „strategischer Güter“ gegenüber dem sowjetischen Block liest sich wie ein Who's Who der großen amerikanischen, westeuropäischen und westdeutschen Konzerne. Dabei wurde der Begriff „strategisches Gut“ sehr breit gefasst, über das Ende des Koreakriegs hinaus verlängert und reichte etwa bis zu Autoreifen der Semperit AG in Wimpasing, die nicht mehr nach Ungarn geliefert werden durften.¹⁵

Der sowjetische Außenhandel mit den sozialistischen Staaten schnellte zwar binnen weniger Jahre auf rund 80 Prozent, während jener mit den westlichen Staaten bis 1952 drastisch auf 7,5 Prozent sank,¹⁶ doch die benötigten High-Tech-Produkte konnten nur

13 Denen er die Annahme des von den USA angebotenen Marshallplans verbot.

14 J. W. Stalin, Werke. Bd. 13. Berlin-Ost 1955, S. 36.

15 Darauf und auf zahlreiche ähnliche Beispiele in der sowjetischen Zone Österreichs beziehen sich u. a.: Arno Einwitschläger, Amerikanische Wirtschaftspolitik in Österreich 1945–1949. Wien 1998, und Wilfried Mähr, Der Marshallplan in Österreich. Graz – Wien – Köln 1989; Günter Bischof – Dieter Stiefel (Hg.), Images of the Marshall Plan in Europe. Innsbruck – Wien 2009.

16 Vgl. Karl-Heinz Schlarp, Zwischen Konfrontation und Kooperation. Die Anfangsjahre der deutsch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen in der Ära Adenauer. Osteuropa, Bd. 28. Hamburg 2000, S. 28ff., der sich v. a. auf: Vnešnjaia torgovlja SSSR 1918–1960. Statističeskij zbornik. Moskva 1967, S. 62ff., und Michael Gotthelf, Außenhandelsentwicklung und Außenhandelsstrategie in der Sowjetunion. Die

aus dem Westen bezogen werden. Dabei waren vor allem Finnland (etwa im Schiffsbau)¹⁷ und später auch Österreich für Moskau Vorposten in den Westen.

Noch unter Stalin versuchte die Sowjetunion aus diesem Dilemma herauszukommen; wirtschaftspolitisch, indem sie den Frankfurter Getreide-Großhändler Erwin van Hazebrouck bat, eine „Weltwirtschaftskonferenz“ in Moskau vorzubereiten. Um unter dem ideologisierten Prätext und der Worthülse „Frieden“ den Wiederaufbau eines stärkeren Handels zwischen Ost und West einzuleiten, wurden aus dem Westen einzelne Persönlichkeiten als „Brückenbauer“ eingeladen. Die Konferenz schaffte es im April 1952 tatsächlich, die westliche, US-dominierte Generallinie in Diskussion zu stellen, was auch das eigentliche Ziel der „Stalin-Note“ einen Monat zuvor gewesen war, in der man vermeintlich für ein wiedervereintes Deutschland eintrat. Ein Passus in der „Stalin-Note“ stimulierte zudem wirtschaftliche Interessen der westdeutschen Industrie.¹⁸

Die „Militarisierung der sowjetischen Wirtschaft“ unter Stalin hatte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Sowjetunion in den makroökonomischen Kennziffern, im Weltraum, auf dem Öl- und Gassektor oder in der Schwer- und Rüstungsindustrie wesentlich verbessert, allerdings auch langfristige Defizite geschaffen.

1. Die Rückstufung von ziviler Forschung und Wissenschaft vor allem in den Bereichen Volkswirtschaft,¹⁹ Landwirtschaft, Biologie und Medizin.²⁰
2. Die erklärte Eigentumsfeindlichkeit durch die Bekämpfung der privaten Landwirtschaft, vor allem der kleinen Hoflandflächen der Kolchosbauern.
3. Die untaugliche Forcierung der industriellen Landwirtschaft (v. a. Baumwolle, Getreide, Kartoffel, Futtermittel), jedoch ohne persönliche Anreizsysteme, ohne For-

Entwicklung des Außenhandels der Sowjetunion mit den westlichen Industrienationen und die sowjetische Außenhandelsstrategie in den Jahren 1918–1978. Frankfurt am Main 1979, S. 181, bezieht.

- 17 Niklas Jensen-Eriksen, Finland – A Hole in the Cold War Embargo? XIV International Economic History Congress, Helsinki, Finland, 21 to 25 August 2006. Session 111. Online abrufbar: <http://www.helsinki.fi/iehc2006/papers3/Jensen.pdf>; Sari Autio-Saraso, Transferring Western Knowledge to a centrally planned Economy: Finland and the Scientific-Technical Cooperation with the Soviet Union, in: Michel Christian – Sandrine Kott – Ondřej Matějka (Hg.), Planning in Cold War Europe: Competition, Cooperation, Circulations (1950s–1970s). Berlin – Boston 2018, S. 143–164; Peter Ruggenthaler, The Concept of Neutrality in Stalin's Foreign Policy, 1945–53. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham et al. 2015, 2. Aufl. 2017, S. 279.
- 18 Schlarp, Zwischen Konfrontation und Kooperation, S. 31; Peter Ruggenthaler (Hg.), Stalins großer Bluff. Die Geschichte der Stalin-Note in Dokumenten der sowjetischen Führung. Schriftenreihe der VjHfZG, Bd. 95. München 2007.
- 19 So wurden etwa entsprechende wissenschaftliche Forschungsarbeiten des Ökonomen Evgenij S. Varga als „trozkistisch“ verboten. Dagegen war Stalins Schrift „Ökonomische Probleme des Sozialismus in der UdSSR“ (Moskau 1952) zum Standardwerk avanciert, wodurch sich jede weitere Diskussion erübrigte. Bezborodov, Istorija Rossii, S. 71.
- 20 Nicht nur durch den inszenierten Pogrom an jüdischen Ärzten. Zur sogenannten „Ärzteverschwörung“, die mutmaßlich die Vorbereitung zu einem großen Massenpogrom der jüdischen Bevölkerung gewesen sein könnte, verweise ich hier v. a. auf die kurzen Passagen bei Helmut Altrichter, Kleine Geschichte der Sowjetunion 1917–1991. 4., akt. Auflage. München 2013, S. 127.

schung und ohne Kontrolle der Effektivität eingesetzter Mittel. Die mittlere Arbeitsleistung der sowjetischen Arbeiter betrug 1956 nur die Hälfte der amerikanischen, der Arbeitsaufwand für eine Tonne Getreide betrug in den sowjetischen Sovchozen das 7,3-Fache der US-Farmer. Um einen Liter Milch zu erzeugen, musste der sowjetische Kolchoznik 15-mal länger arbeiten als der US-Farmer.²¹

4. Die Erträge in den Neuanbaugebieten Zentralasiens, in Usbekistan, Turkmenistan und Kasachstan,²² erzielt mit gewaltigen Bewässerungen aus dem Aralsee,²³ konnten die Ernteausfälle nicht kompensieren.²⁴

Das Nachhinken der sowjetischen Wirtschaft gegenüber der Bundesrepublik oder den USA lässt sich selbst an der sektoralen Beschäftigtenverteilung ablesen. Deutlich wird der hohe sowjetische Beschäftigtenanteil in der Landwirtschaft und 1950 im Militärbereich (s. Tab. 2).

Tab. 2: Die Verteilung der Beschäftigten – Sowjetunion, BRD, USA 1950 und 1962/64 (in Prozent)

Land	Jahr	Landwirtschaft	Industrie Bau	Handel Verkehr	Öffentl. Dienst	Militär
UdSSR	1950	49,7	22,2	9,6	12,8	5,7
	1964	36,5	29,4	12,9	18,1	3,1
BRD	1950	24,2	48,5	26,3		0
	1962	13,3	53,7	31,6		1,4
USA	1950	13,2	33,2	28,1	22,8	2,7
	1962	8,2	31,6	28,9	27,3	4,0

(Quelle: Raupach, System der Sowjetwirtschaft, S. 175).

²¹ Bezborodov, Istorija Rossii, S. 100.

²² Stalin hatte während des Krieges und knapp danach Hunderttausende Angehörige von ethnischen Minderheiten (v. a. Tataren, Deutsche und kaukasische Völker) zwangsweise deportiert.

²³ Dem Aralsee, einst flächenmäßig viertgrößter Binnensee der Welt, wurde das Wasser v. a. für die Baumwollgebiete Usbekistans und Kasachstans entnommen. Sehr früh haben besonders Ernst Giese – Gundula Bahro – Dirk Betke, Umweltzerstörungen in Trockengebieten Zentralasiens (West- und Ost-Turkestan). Ursachen, Auswirkungen, Maßnahmen. Stuttgart 1998, auf diese von Menschen verursachte Umweltkatastrophe publizistisch aufmerksam gemacht.

²⁴ Die Wasseroberfläche des Aralsees, an der Grenze von Kasachstan und Usbekistan, sank von 1960 bis 1998 auf ein Viertel, das Wasservolumen des Sees auf zehn Prozent. Riesige Rückbauprogramme seit Anfang der 1990er-Jahre konnten bislang die Austrocknung des Sees, trotz kleiner Hoffnungsschimmer 2017/18, noch nicht nachhaltig stoppen. Vgl. Ulli Kulke, Erst verschwindet das Wasser, dann der Mensch, in: Die Welt, 11.11.2014.

„Den Westen einholen und überholen“: Die Wirtschaft in den Jahren Chruščevs

Daher entschloss sich Nikita S. Chruščev, der nach Stalins Tod 1953 die Führung des Landes übernommen, sofort den GULAG aufgelöst und 1956 eine Entstalinisierung eingeleitet hatte, bereits 1957 in einem großen Paukenschlag zu einer tiefgehenden Verwaltungs- und Wirtschaftsreform. Auf Basis der Forderung des ZK-Plenums vom Februar 1957, die „Bürde der Verwaltung der Industrie und des Bauwesens müsse an örtliche Instanzen übergeben werden“, vollzog er, nach harter Auseinandersetzung mit Molotov, eine 180-Grad-Kehrtwendung und dezentralisierte das bestehende sowjetische System der Wirtschaftsführung:²⁵ weg von den Moskauer zentralen Ministerien hin zu den Gebieten und Betrieben.²⁶ Zur Steigerung der Effektivität sollten Wirtschaft und Verwaltung näher am Menschen sein, Produktionsentscheidungen gemeinsam mit den einzelnen Betrieben vor Ort selbstständig und verantwortlich getroffen werden. Dazu wurden die aufgelösten 141 Fachministerien in die staatliche Planungsbehörde „Gosplan“ übergeführt. Diese sollte nur noch die zentralen wirtschaftlichen Fragen koordinieren und die Durchführung der Planvorgaben kontrollieren, sich jedoch nicht mehr in die Details der Produktionen in den Betrieben einmischen. Jeder dritte Beamte der zentralen Fachministerien verlor seinen Arbeitsplatz.²⁷

Chruščev brach damit das festgefügte Planungssystem, wie es seit den 1930er-Jahren bestanden hatte und später unter Brežnev wieder eingeführt wurde, auf. Es war pyramidal und zentristisch aufgebaut: Die Regierungsebene legte die generellen Ziele in „Kontrollziffern“ fest. Darunter erstellte die Planungsbehörde Gosplan weitgehend

25 Der Erklärung des Februar-ZK-Plenums 1957 folgte im Mai das Gesetz „Über die weitere Verbesserung der Organisation der Verwaltung von Industrie und Bauwesen“, in: KPSS v rezoljucijach i rešenijach s'ezdov, konferencii i Plenumov CK, Bd. 9. Moskau 1986, S. 113, zit. n. O. V. Orusova – A. V. Tebekin, Chruščevskaja reforma kak prolog Kosyginskoj reformy, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.), Upuščennij šans ili poslednyj klapan? Moskau 2019, S. 41; A. V. Zacharčenko, Ot stalinskogo lager-no-promyšlennogo kompleksa–k raspadu ekonomiki prinuditel'nogo truda (1953–1956 gg.), in: Posle Stalina. Reformy 1950-ch godov v kontekste sovsckoj i postsovsckoj istorii. Ekaterinburg 2015. – Zur sowjetischen Wirtschaft konzeptiv-analytisch: Hans Raupach, System der Sowjetwirtschaft. Theorie und Praxis. München 1968. – Der langjährige Außenminister Vjačeslav M. Molotov war schon unter Stalin in Ungnade gefallen und wurde am 21.11.1956 von Chruščev zum bedeutungslosen Minister für Staatskontrolle ernannt (bis 4.7.1957). Zur Auseinandersetzung mit Molotov in wirtschaftsorganisatorischen Fragen vgl. A. A. Fursenko (Red.), Prezidium CK KPSS 1954–1964. Bd. 2. Moskau 2006, S. 613ff.

26 Zum Hintergrund von Chruščevs Reformen gibt es eine Fülle an Literatur. Verwiesen sei auch auf den persönlichen, umfangreichen und informativen Zugang seines Sohnes: Sergej Khruscev, Nikita Khruscev. Reformator. Moscow 2010; sowie auf den Sammelband Posle Stalina. – Theoretische Grundlagen lieferte vor allem die Dissertation von Evsej G. Liberman, Puti povyšeniya rentabel'nosti socialističeskich predprijatij. Charkov 1956; R. M. Nureev, Upuščennij šans kosyginских reform, in: Ders. – Ju. V. Latov (Hg.), Upuščennij šans ili poslednyj klapan? Moskau 2019, S. 16.

27 Orusova – Tebekin, Chruščevskaja reforma kak prolog Kosyginskoj reformy, S. 42.

am „grünen Tisch“ die Produktionspläne. Unter dem Gosplan fungierte das „Gossnab“ (Komitee für die materiell-technische Versorgung) für die Beziehungen zwischen den Betrieben, organisierte gewissermaßen die Versorgung der Betriebe mit den notwendigen Rohmaterialien und Halbwaren. Gossnab erstellte zusammen mit den Betrieben auch die Detailpläne, wobei die Betriebe danach strebten, möglichst keine höheren Produktionsziffern zu erhalten. Die Produktionspreise regelte die Preisbehörde „Goskomcen“.²⁸

Insgesamt eine politische Herausforderung, der sich Chruščev im Sommer 1957 gewachsen fühlte – trotz eines ersten Vertrauensverlustes, weil er der Masse seiner Bürger die jährlichen Auszahlungen ihrer Anteile an den Genussscheinen (OVZ) gestrichen hatte.²⁹ Denn die Liste seiner ersten politischen Erfolge und seines Anspruches, mit den USA auf Augenhöhe ein Big Player zu sein, konnte sich sehen lassen: Der „Warschauer Pakt“ war gegründet, der österreichische Staatsvertrag, auch als Zeichen eines neuen Kurses gegenüber dem Westen, unterschrieben, den „Kalten Krieger“, „Westler“ und Verfechter einer Wiedervereinigung Adenauer in Moskau empfangen,³⁰ die letzten Kriegsgefangenen waren entlassen, die Verbrechen Stalins gebrandmarkt, der US-Spionageflieger U2 abgeschossen und der erste Sputnik flog in den Weltraum. Gleichzeitig hatte das Land die größten Stahlkocher und Wasserkraftwerke gebaut und bereits 1954 mithilfe deutscher Atomphysiker das erste Atomkraftwerk der Welt in Obninsk bei Moskau in Betrieb gestellt.³¹ Und was im Kalten Krieg besonders zählte: in der Atomrüstung war man mit den USA auf Augenhöhe. Die Sowjet-Propaganda suggerierte mit diesen Erfolgen auch den Sieg des Sozialismus über den Kapitalismus.

Nun musste die Energie der Kriegs- und Aufbaujahre in die Modernisierung aller Lebensbereiche gelenkt werden. Die Reform von 1957 war daher ein Gebot der Stunde: Die Dezentralisierung der Leitungsstrukturen von Wirtschaft und Verwaltung bedeutete eine neue Machtverteilung: Die neu eingesetzten „Volkswirtschaftsräte“³² leiteten ab sofort die Wirtschaft und die ihnen unterstellten Betriebe in den 105 neuen Verwaltungs- und Wirtschaftsbezirken der Sowjetunion. Die ersten Resultate der totalen Umstrukturierung waren vielversprechend. Die Wirtschaft sprang an, obwohl sich die

28 Im Ansatz bei Roland Götz, *Stabile Stagnation*, in: *Osteuropa* 5/2016, S. 53. Ausführlich dazu: Ed Hewett, *Reforming the Soviet Economy*. Washington D.C. 1988, S. 112ff.

29 Orusova – Tebekin, *Chruščevskaja reforma kak prolog Kosyginsoj reformy*, S. 45.

30 Zur sowjetischen Gefahr in Adenauers Kalkül vgl. Aleksej N. Sorokin, *Faktor sovetskogo ugrozy kak instrument vnešnej politiki Adenauera*, in: *Meždunarodnye processy*. Bd. 15, 4/51. Omsk 2017, S. 77–92. – Zur Außenpolitik der „Tauwetter“-Phase vgl. Jurij Aksjutin, *Chruščevskaja „ottepel“ i obščestvennyje nastroenija v SSSR v 1953–1964 gg.* Moskau 2004, S. 104–153.

31 V. A. Tarasov, *Priobninskij kraj. Gorod i okrestnosti. Istorija i sovremennost’*. 2. Aufl., Obninsk 2014, S. 9–29; zu den Erfolgen im Weltraum, besonders auch zu Jurij Gagarin, vgl. u. a. den Sammelband: T. A. Golovkina – A. A. Černobaev (Hg.), *Kosmos. Vremja moskovskoe*. Moskau 2011.

32 Russisch: „Sovnarchozy“. Sie wurden vom Ministerrat der UdSSR im Wege über die Ministerräte der Unionsrepubliken eingesetzt. Verordnung des Ministerrates der UdSSR, v. 26.9.1957, die Kompetenzen, Aufgaben, Rechte und Pflichten der Sovnarchozy regelte. Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 102; Orusova – Tebekin, *Chruščevskaja reforma kak prolog Kosyginsoj reformy*, S. 41.

„Volkswirtschaftsräte“ nicht selten im Kompetenz-Wirrwarr, zwischen Gosplan, Gebietsministerien und Betriebsführern, verheddert hatten.³³

Denselben schnellen Erfolg wollte Chrusčev auch in der Landwirtschaft, seinem eigentlichen und wichtigsten Betätigungsfeld, erringen. Die chronische Unterversorgung mit Nahrungsmitteln suchte er als Erstes durch ein riesiges Programm zur Erschließung von Millionen Hektar Neuland³⁴ zu beheben.

Über eine halbe Million, vor allem junger Menschen bzw. Komsomolzen, wurden schon im Sommer 1954 in entfernte, meist unbesiedelte Gebiete Sibiriens und Kasachstans geschickt und ihnen als zusätzlicher Anreiz ein Wohnbaukredit auf zehn Jahre versprochen. Bis 1959 erschlossen 1,7 Millionen Menschen an die 45 Millionen Hektar Neuland, größer als die Fläche Deutschlands!³⁵ Und die Anfangserfolge waren beachtlich: Fast jedes dritte Kilogramm Brot stammte aus den Neulandregionen. Längerfristig stockte jedoch das Programm. Die Gründe lagen in den klimatischen Bedingungen, oft ungeeignet für den Anbau von Kukuruz, und zunehmend in ökologischen Problemen: Bodenerosionen, Wasserbereitstellung und eine Versteppung weiter Landstriche.

Die gleichgeschalteten sowjetischen Medien trommelten freilich weiterhin den „unaufhaltsamen technischen Fortschritt“, der – ausgehend von der Atomkraft (zu den ersten Atomkraftwerken vgl. Karte 1) – alles ermöglichen würde. So hatte etwa Ministerpräsident Nikolaj A. Bulganin schon 1955 im Juli-Plenum des ZK erklärt: „Wir stehen an der Schwelle einer neuen wissenschaftlich-technischen und industriellen Revolution“, die er vor allem durch die Nutzung der Atomenergie hervorgerufen sah.³⁶ Auch die moderne Atom-Raketentechnik sollte, so Chrusčev, die „Waffen von gestern“ ersetzen: Panzer, Flugzeuge, Artillerie und Kriegsschiffe. Ende 1960 verfügte man bereits über 44 Interkontinentalraketen. Die ersten vier zielten auf New York, Washington, Chicago und Los Angeles.³⁷ Gleichzeitig wappnete man sich für einen möglichen Atomkrieg, errichtete zahlreiche unterirdische Kommandozentralen und Luftschutzbunker. Die äußere Sicherheit wurde ein zentrales Feld sowjetischer Politik seit Chrusčev. Das prestigeträchtige Raketenprogramm unterstand Leonid I. Brežnev. Unabhängig davon wurden für den Bau der Weltraumraketen drei Zentren errichtet: in Moskau, im Ural und in der Ukraine. In der kasachischen Steppe, in Bajkonur, baute man einen eigenen Weltraum-Bahnhof („Kosmodrom“).³⁸

Die Reform von 1957 und die Verlegung der Entscheidungsträgerschaft zu den örtlichen „Volkswirtschaftsräten“ („Das Zentrum [...] muss vor Ort sein“)³⁹ sollte in ihrer Um-

33 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 102.

34 Dazu sicherte er sich im März 1954 den ZK-Beschluss „Über die Bewässerung und die Entwicklung von Neuland“. Vgl. Altrichter, *Kleine Geschichte der Sowjetunion*, S. 142.

35 Die Fläche Deutschlands beträgt 35,7 Mio. Hektar.

36 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 99; Wanda Belezkaja, *Forschung in der Sowjetunion. Report über die neuen Städte der Wissenschaft in der UdSSR*. Düsseldorf – Wien 1979.

37 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 104.

38 N. V. Muraškin et al., *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*. St. Petersburg 2010, S. 193f.; zu den Untertage-Anlagen: Thomas Kunze, *Geheime Bunker – vergessene Tunnel. Rußlands Unterwelten*. Augsburg 2008.

39 Zit. n. Orusova – Tebekin, *Chrusčevskaja reforma kak prolog Kosyginskoj reformy*, S. 41.

setzung einen deutlichen Produktionsschub erbringen, um etwa jeder Familie eine eigene Wohnung zu geben und die Güter getreu dem kommunistischen Grundsatz „Jedem nach seinem Bedürfnis“ verteilen zu können. Daher musste die Konsumgüterproduktion ausgeweitet werden, um in den folgenden fünf bis sechs Jahren die Menschen ausreichend mit Textilien, Kleidung, Schuhwerk usw. zu versorgen.⁴⁰ Ein Versprechen, mehr war es nicht.

Einen Hemmschuh zur Erreichung dieses Zukunftszieles machte Chruščev in den exorbitant hohen Ausgaben für das Militär und die Marine aus. Daher hatte er schon während seines Englandbesuchs 1956 angekündigt, die sowjetische Militärdoktrin der atomaren Konfrontation zu ändern: Die Aufgabe des geplanten Baus einer neuen, großen Kriegsflotte, die Reduzierung der Produktion strategischer Bomber sowie die Reduktion der sowjetischen Streitkräfte auf fast zwei Millionen Mann. Kurzzeitig gelang ihm dies auch. Tatsächlich schraubte Chruščev die offiziellen Zahlen der Militärausgaben drastisch zurück: von 3,6 Prozent des BNP zwischen 1952 und 1956 auf 2,1 Prozent zwischen 1956 und 1960⁴¹, und verkleinerte die sowjetische Armee in mehreren Entlassungswellen bis 1960 um 55 Prozent (3,4 Millionen Mann). Hunderttausende Soldaten und Offiziere verloren damit ihre Pensionsansprüche und blieben ohne (Dienst-)Wohnung und Arbeit.⁴² Der Unmut der Entlassenen und ihrer Familien war unüberhörbar. Chruščev musste einlenken und erhöhte die ausgewiesenen Militärausgaben für die Jahre 1961 bis 1965 wieder deutlich auf 7,6 Prozent des BNP.⁴³ Ähnliches galt für andere Industriebereiche. Den Ausbau der chemischen Industrie etwa begründete Chruščev im Stile Lenins: „Kommunismus ist Sowjetmacht plus Elektrifizierung des ganzen Landes und die Chemisierung der Volkswirtschaft“.⁴⁴ Und er hatte zählbare Erfolge: Allein bis 1965 wurden 35 riesige Industriekombinate, 250 große chemische Fabriken errichtet, Plastik und Synthetik hielten Einzug in den sowjetischen Alltag.⁴⁵ Die Chemie wurde zum wesentlichen Teil der Rüstung. So produzierte Krasnojarsk-26, ein riesiges unterirdisches chemisches Kombinat, für dessen Bau mehr Material ausgehoben wurde als für die Moskauer Metro, Plutonium.⁴⁶

Um durch den Richtungswechsel bei den Militärausgaben die „Falken“ innerhalb der Partei- und Staatsführung und den militärisch-industriellen Bereich zu beruhigen, erklärte Chruščev entgegen den tatsächlichen Fakten, dass Mehrausgaben im Konsumbereich

40 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 99.

41 Aleksandr Bezborodov, *Raketen, Atomwaffen, Rüstung. Der militärisch-industrielle Komplex der Sowjetunion unter Nikita Chruščev*, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx – Natalja Tomilina – Aleksandr Tschubarjan (Hg.), *Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung*, Sd.-Bd. 12. Innsbruck – Wien – Bozen 2011, S. 363, der sich auf die Daten von Key Western Technology, *Targets of the Soviet Military USSR*, in: *Facts & Figures. Annual. 1986*, bezieht.

42 Orusova – Tebekin, *Chruščevskaja reforma kak prolog Kosyginskoj reformy*, S. 46.

43 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 101. – Der Anteil der Militärausgaben sind die offiziell ausgewiesenen Ausgaben. Real dürften sie viel höher gelegen sein.

44 Muraškin et al., *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 192.

45 Ebd.

46 Motrevič, *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 444; Belezkaja, *Forschung in der Sowjetunion*, S. 148ff.

nur möglich seien, weil man eben zuvor die Schwer- und Rüstungsindustrie erfolgreich forciert habe und man auch hier nicht wesentlich nachlassen werde. Der in der Literatur immer wieder anzutreffende Anteil von 13 bis 16 Prozent des Rüstungsaufwandes am Bruttonationalprodukt zwischen 1965 und 1980⁴⁷ entspricht offenbar nur der Rüstung im engeren Sinne des Wortes, nicht jedoch der für die Rüstung herangezogenen zahlreichen anderen Zulieferungen, Hilfsmittel und der Grundlagen-Forschung.

Allein im sowjetischen Atomprojekt (Forschung und Produktion, Zulieferindustrie) dürften Mitte der 1950er-Jahre in zahlreichen geheimen Anlagen unter der wissenschaftlichen Leitung von Igor V. Kurčatov über 700.000 Menschen gearbeitet haben, bedeutend mehr als zeitgleich im US-Projekt.⁴⁸ Die militärtechnischen Erfolge der Sowjetunion gründeten auch auf der Anlage eines Clusters an geheimen Forschungsstädten („naukogradov“)⁴⁹ in den 1950er-Jahren, von denen zehn ausschließlich der Atomforschung dienten.⁵⁰

Auf dem XXII. Parteitag (17.–31.10.1961) sollten die Weichen für eine moderne Sowjetunion gestellt werden. Politisch durch den Beginn der zweiten Phase der Entstalinisierung (Entfernung Stalins aus dem Mausoleum), die Streichung des Passus über die „Diktatur des Proletariats“ aus dem KP-Parteiprogramm sowie wirtschaftspolitisch erstmals durch einen Siebenjahresplan (1959–1965)⁵¹ und durch die administrative Teilung der KPdSU in eine Industrie- und in eine Landwirtschaftsorganisation, um die Partei nahe an die produzierende Wirtschaft heranzuführen. Ein Schuss ins eigene Knie. Denn als Folge wurde der Parteiapparat gedoppelt, die Ausgaben für die Partei stiegen und Unzufriedenheit unter den Parteifunktionären machte sich breit.⁵² Den realitätsfernen Reformen setzte das neue Parteiprogramm die Krone auf, schrieb das utopische Prinzip fest: „Jeder nach seinen Fähigkeiten – jedem nach seinen Bedürfnissen!“⁵³

47 Zuletzt bei Götz, Stagnation, S. 64, der sich auf Dmitri Steinberg, *The Soviet Economy 1970–1990. A Statistical Analysis*. San Francisco 1990, S. 212, Tab. 1D, u. a. US-Quellen bezieht.

48 Die Zahlen stellen Schätzungen dar. In den USA sollen Mitte der 1950er-Jahre 125.000 Menschen am Atomprojekt gearbeitet haben. Vgl. Motreвиč, *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 444.

49 Die Forschungsstädte wurden immer wieder als sowjetische/russische „Silikon Valleys“ bezeichnet und dienten nicht immer primär der Militärtechnik, wie das Mikroelektronikzentrum in Zelenograd bei Moskau oder das derzeit 17.000 Einwohner zählende Städtchen Kol’covo (für Molekularbiologie) bei Novosibirsk, gegr. 1974. Vgl. www.kolcovo.ru und: Orusova – Tebekin, *Chruščevskaja reforma kak prolog Kosyginsoj reformy*, S. 44; Belezkaja, *Forschung in der Sowjetunion*, S. 61–160 (Dubna, Ulugbek, Novosibirsk, alle drei dienten der Atomforschung).

50 Sie erhielten in der Sowjetunion den Status „ZATO“ (Zakrytoe Atomnoe Territorial’noe Obrazovanie, Geschlossenes Atomares Territoriales Gebilde) und unterlagen strengen Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen. Zu ihnen zählten: Krasnojarsk-26 (Železnogorsk), Arzamas-16 (früher: Gor’kij-130, Kremlev, Arzamas-75, heute: Sarov) nahe Nižnij Novgorod sowie Čeljabinsk-70 (Snežinsk). Sie spielen teilweise auch heute eine wichtige Rolle in der russischen Militärindustrie und -Forschung. Siehe Orusova – Tebekin, *Chruščevskaja reforma kak prolog Kosyginsoj reformy*, S. 44.

51 Muraškin et al., *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 194. – Der Chrusčev’sche Siebenjahresplan umfasste die beiden letzten Jahre des 6. Fünfjahresplans und die folgenden fünf Jahre.

52 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 114.

53 Ebd., S. 114; Muraškin et al., *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 208. – Aksjutin, „ottepel“, S. 329–361.

„Übergang in den Kommunismus“

Die neue, zweigeteilte Parteiorganisation sollte den Übergang der Sowjetgesellschaft in den Kommunismus bewerkstelligen, wobei Chruščev, auf dem Höhepunkt seiner Macht, allen Zweiflern versicherte, dass „es weder von innen noch von außen Kräfte geben kann, die in unserem Land wiederum den Kapitalismus aufrichten“. Mit Jurij Gagarin hatte man nur wenige Monate zuvor, im April 1961, vom neuen Raketenzentrum Bajkonur den ersten Menschen in eine Erdumlaufbahn gebracht. Und Chruščev versprach in seiner Euphorie über den Erfolg im Weltraum, die er mit vielen Menschen teilte, vollmundig, den Westen einzuholen und zu überholen („dognat' i peregnat“); besonders was den Konsum und den Lebensstil der Menschen betraf: „Die jetzige Generation sowjetischer Menschen wird im Kommunismus leben!“⁵⁴ „Überfluss“ an allem, keine Wohnungsnot, Waren im Überfluss, Gas, Mieten, Verkehrsmittel, Verpflegung in Werkskantinen gratis, und eine 35-Stunden-Woche. Dies alles klang nach einem ersehnten Paradies, realisiert spätestens 1980! Schon 1970 wollte man erstmals in der Produktion an Lebensmitteln pro Kopf der Bevölkerung die USA überflügeln. Ein weiteres realitätsfernes Versprechen, an dem er später gemessen wurde.⁵⁵

Mehrere Kampagnen und Programme folgten. Und nicht alle blieben Illusionen.⁵⁶ Dazu weitete Chruščev zunächst vor allem den Wohnbau aus.⁵⁷ Allein zwischen 1959 und 1965 errichtete man, vor allem in Plattenbautechnik, 13 Millionen Wohnungen und vier Millionen Häuser in ländlichen Orten, mehr als in den 43 Jahren der Sowjetherrschaft bis dahin. Mit den 5-Etagen-Häusern („Pjati-etažki“, „Chruščevki“) und der wenig soliden Schnellbautechnik kopierte man zweifelsfrei die amerikanische Fertigteilbauweise. Anregungen dazu hatte Chruščev 1960 auch während seiner Reise durch die USA erhalten.⁵⁸ Trotz zahlloser Schleifungen alter, meist hölzerner Wohnhäuser bedeutete der Bezug der neuen Wohnungen für Millionen Sowjetbürger eine echte Verbesserung ihrer Lebensqualität: Die erste trockene Wohnung mit Fließwasser, eine Zentralheizung. Die Kommunalwohnungen („komunalka“) sollten so bald Geschichte sein. Dazu kam eine Attraktivierung des öffentlichen Verkehrs in den Landregionen, indem sämtliche Auto-

54 Zit. n. A. B. Bezborodov – N. Eliseeva – V. A. Šestakov, *Istorija SSSR i Rossii. XX. vek*. Moskau 2010, S. 47. – Angenommen im Programm der KPdSU. XXII. Parteitag 1961. – Aksjutin, „ottepel“, S. 350–361.

55 Seine Ankündigung wurde bald Thema unzähliger Flüsterwitze und Sportkarikaturen. Vgl. Alexander Titov, *The Party Programme and the Fate of Khrushchev's Reforms*, in: Melanie Ilic – Jeremy Smith (Hg.), *Soviet State and Society under Nikita Khrushchev*. London – New York 2009, S. 12. Vgl. auch Altrichter, *Kleine Geschichte der Sowjetunion*, S. 145f.

56 Befund von Altrichter, *Kleine Geschichte der Sowjetunion*, S. 146, der die Lage für die Wirtschaft und die Menschen damit treffend beschreibt.

57 Die Wohnbau-Offensive wurde auf Basis eines Beschlusses des ZK der KPdSU und des Ministerrates der UdSSR v. 31.7.1957 gestartet. Muraškin et al., *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 192.

58 *Licom k licu s Amerikoj. Rasskaz o poezdke N. S. Chruščeva v ŠŠA*. Moskau 1960, sowie seine Memoiren: N. S. Chruščev, *Vremja, ljudi, vlast'.* 4 Bde. Moskau 1999; Uil'jam Taubman, *Chruščev*. Moskau 2005; Roy Medwedjew, *Chruschtschow. Eine politische Biographie*. Stuttgart-Herford 1984.

bushaltestellen mit neuen Haltestellen-Häuschen ausgestattet wurden. Für zahllose Menschen, die viele Stunden auf einen Autobus warteten, eine wesentliche Verbesserung.⁵⁹

Das „Wunder“ von Rjazan’ – Die Agrarmisere

Die Misserfolge in der Lebensmittelversorgung, 1959 noch vergrößert durch das Verbot für Städter, Tiere zur Eigenversorgung zu halten, und die Pflicht für Kolchosbauern, wegen der Futtermittelverknappung ihre privaten Nutztiere dem Kolchoz zu verkaufen,⁶⁰ versuchte Chrusčev durch kaum vorbereitete, spontane Kampagnen zu beheben. So verlangte er 1960 realitätsfremd, die Fleischversorgung des Landes binnen dreier Jahre sicherzustellen. Am Beispiel des „Rjazaner Wunders“ zeigte sich die abenteuerliche Vorgangsweise Chrusčevs, als man dort die Versorgung mit Fleisch tatsächlich wie befohlen kurzfristig sicherstellte, indem man den ganzen Vieh-Nachwuchs und viele Milchkühe schlachtete, Vieh in Nachbargebieten mit dem Geld für Maschinen und den Schulbau zukaufte und schließlich die Schüler anhielt, Kaninchen zu halten und diese dann zur Fleischversorgung abzuliefern. Im Ergebnis erfüllte das Gebiet die Planvorgaben um das Dreifache und lieferte das Fleisch an den Staat ab. Allerdings fehlte es nun an Nutztieren zur Bestellung der Felder, an Milchkühen und an Jungtieren. Die Getreideernte des Gebietes Rjazan’ ging auf die Hälfte zurück. Die Menschen hungerten. Das Desaster von Rjazan’ konnte nicht mehr kaschiert werden und wurde zum geflügelten Wort für sowjetische „Erfolge“ in der Landwirtschaft.⁶¹ Dennoch forderte etwa der Erste Parteisekretär des Gebietes Sverdlovsk, A. P. Kirilenko, sich bei der Fleischkampagne – nach dem Beispiel Rjazan’s – „vom Gefühl der Angst zu lösen“ und die „Eigeninitiative“ zu stärken. Auch er schaffte eine 200-prozentige Planerfüllung!⁶² Neben den staatlichen Kampagnen gab es Anfang der 1960er-Jahre erfolgreiche lokale Initiativen, die Lebensmittelnot zu beheben, wie in Kiew, Kalinin/Tver’, Kursk, Rostov, Tula oder Smolensk.⁶³ Sie schafften kurzfristig tatsächlich Verbesserungen.

An der sozialistischen Planwirtschaft hielt Chrusčev generell fest. Auch seine eigene Reform von 1957 hielt Hintertürchen zur zentralen Kontrolle der „Volkswirtschaftsräte“ offen. In der Agrarpolitik, seinem Steckenpferd, brachte er sich auch persönlich ein. So wurden bald wieder die staatlichen Sovchozen⁶⁴ gestärkt, eine Lohn- und Pensionsreform

59 Eigene Beobachtungen des Autors 1974 und: M. G. Meerovič, Chrusčevskaja žiliščnaja reforma, in: Posle Stalina. Reformy 1950-ch godov v kontekste sovetskoj i postsovetskoj istorii. Ekaterinburg 2015, S. 592–609.

60 Orusova – Tebekin, Chrusčevskaja reforma kak prolog Kosyginskoj reformy, S. 45, und Altrichter, Kleine Geschichte der Sowjetunion, S. 144f.

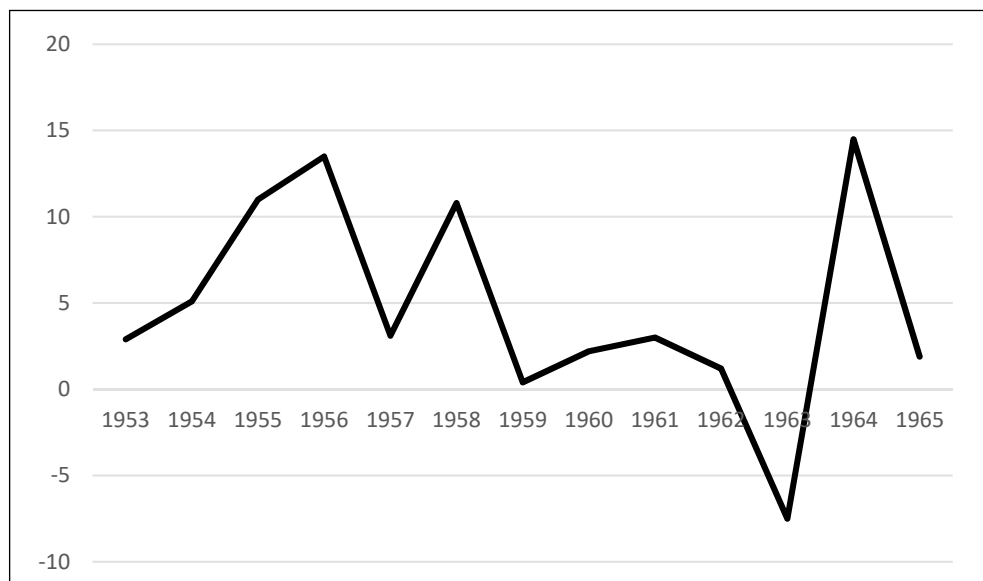
61 Motrevič, Ėkonomičeskaja istorija Rossii, S. 480, und Orusova – Tebekin, Chrusčevskaja reforma kak prolog Kosyginskoj reformy, S. 46.

62 Motrevič, Ėkonomičeskaja istorija Rossii, S. 480ff.

63 Ebd., S. 482.

64 Teilweise auch der Kolchozen. Ebd., S. 102, 109.

Grafik 1: Jährliche Veränderung des Wertes der sowjetischen Landwirtschaftsproduktion 1953–1965 (in Prozent)



(Quelle: Altrichter, Kleine Geschichte der Sowjetunion, S. 232).

gestartet, viele Kolchozen zusammengelegt und zu Sovchozen erklärt, anderen Kolchozen, besonders in der Ukraine, größere Hofflächen zugestanden. Andererseits erhöhte man einseitig die Erzeugerpreise und befreite 1958 die Kolchozbauern von den ungeliebten Maschinen-Traktor-Stationen.⁶⁵

Die Landwirtschaft blieb dennoch die größte Baustelle der sowjetischen Wirtschaft. Anstelle einer geplanten Produktionssteigerung um 70 Prozent schaffte sie von 1955 bis 1965 nur einen Anstieg von 14 Prozent. Ab 1960 musste Getreide wieder aus dem Ausland, vor allem aus den USA, zugekauft werden, was die Handelsbilanz stark belastete.⁶⁶

Gemildert hätte das Agrardesaster über die kleinen privaten Hofflächen der Kolchozbauern und die lokale Versorgung werden können. Chrusčev hingegen verkleinerte sie praktisch auf Null. Noch unter Stalin hatten sie bis zu 1-Hektar-Flächen. Hier hätte eine Teilprivatisierung, ähnlich der NEP der 1920er-Jahre, gegriffen. Dogmatisch ging es darum, die Produktivität in der vergesellschafteten Landwirtschaft an jene der Industrie anzugleichen, was man nicht schaffte.⁶⁷

65 Orusova – Tebekin, Chrusčevskaja reforma kak prolog Kosyginskoj reformy, S. 46. – Aksjutin, „ottepel’“, S. 362ff,

66 Ebd., S. 47, die sich auf V. T. Čuntulov – N. S. Krivcova et al., Ėkonomičeskaja istorija SSSR. Moskau 1987, S. 289, beziehen. Siehe auch Altrichter, Kleine Geschichte der Sowjetunion, S. 145.

67 Bezborodov, Istorija Rossii, S. 111.

Liberman: Plan – Gewinn – Prämie

In seinen Reformen folgte Chrusčev zum Teil den Ratschlägen und wirtschaftspolitischen Ideen des Charkover Nationalökonomten Evsej G. Liberman⁶⁸ und seiner volkswirtschaftlichen Schule um Aleksej M. Rumjancev, Dmitrij S. L'vov und Egor T. Gajdar. Sie sollten der Sowjetunion den technologischen Standard in den Bereichen Rüstung und Weltraum erhalten und gleichzeitig den Menschen ein neues Lebensgefühl und Anreize zu mehr Arbeitsproduktivität geben.

Liberman hatte am 9. September 1962 in der Parteizeitung „Pravda“⁶⁹ den „Gewinn“ als eine wesentliche ökonomische Antriebsfeder und die Planvorgaben als schädlich für die Entwicklung der Wirtschaft bezeichnet. Der Ökonom trug seine Thesen vielfach in wissenschaftlichen Essays und in Diskussionen vor.⁷⁰ Damit war noch kein ideologisches Tabu gebrochen, Diskussion und Kritik am „Planungsfetischismus“ waren, auch zur Weckung des Interesses der Beschäftigten an den Produktionsprozessen, gewünscht. Kurz vor dem Sturz Chrusčevs erschien in der „Pravda“ abermals ein Liberman-Artikel als Handlungsanleitung, um den Betriebsführern mehr Rechte zu geben.⁷¹ Denn anders als unter Stalin, galt nun die Anwendung westlicher Erfahrungen als legitim. So wurde 1964 etwa das bekannte Werk des US-Ökonomen Paul A. Samuelson „Economics“ ins Russische übersetzt und publiziert.⁷²

Allerdings bekam Chrusčev mit jeder neuen Idee in der Bevölkerung und in der

68 Evsej G. Liberman, geb. 1897 in Slavuta/Slawuta (Podolien, Ukraine), gest. 1981 in Char'kov/Char'kiv. Jusstudium in Kiew, Beamter in der ukrainischen Sowjetrepublik, ab 1923 wissenschaftliche Arbeit an Instituten für Volkswirtschaft in Char'kov/Char'kiv. Ab 1947 Teamleiter für die Planung der Maschinenbau-Industrie im Char'kover Gebiet. Hier entwickelte Liberman Ideen für eine Reform der sowjetischen, recte der sozialistischen Industrie mit dem Ziel: Mehr vom Kapitalismus, weniger sozialistische Planwirtschaft. Seinen nationalen und in der Folge auch internationalen Durchbruch schaffte Liberman mit seinem „Pravda“-Artikel.

69 E. G. Liberman, Plan, pribyl, premija, in: Pravda, 9.9.1962.

70 Darunter: In der „Ėkonomičeskaja gazeta“, 46/1962, in der angesehenen Fachzeitschrift „Voprosy Ėkonomiki“ 8/1962 oder im Moskauer „Delovoj klub“. – Zur ökonomischen Diskussion in der UdSSR im Vorfeld der Reformen siehe u. a.: L. N. Lazareva, Ėkonomičeskaja diskussija 1962–1964 gg. – Vyrabotka ideologii reformy, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.), Upuščennij šans ili poslednyj klapan? Moskau 2019, S. 100–107.

71 E. Liberman, Ešče raz o plane, pribyli, premii, in: Pravda, 20.9.1964.

72 Pol Samuel'son, Ėkonomika. Vvodnyj analiz. Moskau 1964. – Paul A. Samuelson, geb. 1915 in Indiana, gest. 2009 in Massachusetts, Nobelpreisträger, war mehrfach Berater von US-Regierungen, ein Angebot von John F. Kennedy, in sein Kabinett einzutreten, lehnte er sinngemäß mit der Begründung ab, er wolle sich weiterhin seine Feder nicht führen lassen. Samuelson lehrte am MIT in Cambridge/MA. Unter seinen zahlreichen Schriften gilt das Werk „Economics. An Introductory. New York 1948, als das bedeutendste mit Gesamtauflagen von rund vier Millionen weltweit. Es wurde in über 40 Sprachen übersetzt (darunter in den kommunistischen Staaten ins Russische, Chinesische, Polnische, Ungarische) und erlebte viele Auflagen (aktuell die 19. Aufl. in NY), ab der 12. Auflage gemeinsam mit William D. Nordhaus von der Yale-University. Die „Süddeutsche Zeitung“, v. 14.12.2009, bezeichnete Samuelson als „Ökonom des Jahrhunderts“. Siehe auch: Paul A. Samuelson (About his introductory textbook „Economics“), in: CC, Nr. 32, 12.8.1985 (www.Garfield.Library.upenn.edu).

Nomenklatura ein zusätzliches Glaubwürdigkeitsproblem. Das Vertrauen in seine Reformen sank rapide. Zudem scheute sich Chruščev, die aus den Vorschlägen Libermans abzuleitende Konsequenz, Anreizsysteme, Privateigentum und Marktwirtschaft wirksam umzusetzen. So konnte etwa die Verwendung betrieblicher Gewinne für Anreizsysteme im eigenen Betrieb bis 1965 nicht gesteigert werden und verharrte bei kümmerlichen fünf Prozent. Dagegen stieg der Abfluss von Betriebsgewinnen an den Staat auf 65 Prozent.⁷³ Die Folgen stellten sich bald ein: Das Wirtschaftswachstum brach von 1956 bis 1965 um mehr als die Hälfte ein, die Arbeitsproduktivität sank von sieben auf vier Prozent.⁷⁴

Energieexport: Öl und Erdgas

Immer bestimmender für die sowjetische Politik und Wirtschaft wurde ab den 1960er-Jahren ihr Energieexport, zunächst in die die RGW-Staaten,⁷⁵ später nach Westeuropa, vor allem nach Frankreich, Italien, die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Österreich⁷⁶ und Finnland. Öl aus den Regionen um das Kaspische Meer und Kasachstan, Gas aus Mittelsibirien, wo man riesige Felder entdeckt hatte.

Die RGW-Staaten brauchten sowjetisches Öl und bald auch sowjetisches Gas. So stieg der Anteil von Öl und Gas in der Energiebilanz von 1965 bis 1970 in Bulgarien von 31 auf 45, in Ungarn von 28 auf 43, in der DDR von 7 auf 15, in Polen von 9 auf 15 und in der ČSSR von 14 auf 22 Prozent. Im Jahre 1972 erhielten die RGW-Staaten von der Sowjetunion 244 Milliarden Kubikmeter Gas, um 27 Mal mehr als 1950!⁷⁷ Dass trotz des „Kalten Krieges“ die Anschlussstellen in der DDR, in Ungarn und in der Tschechoslowakei bald Übergabestellen nach Westeuropa würden, wurde noch nicht artikuliert. Die „Družba“ versorgte mit ihren Zweiglinien⁷⁸ ab 1962 die vier RGW-Staaten Polen, Tschechoslowakei, die DDR und Ungarn mit Erdöl. Am DDR-Übergabepunkt Schwedt/Oder kam das sowjetische Öl zum ersten Mal im Dezember 1963

73 Nureev, Kosygin'skaja reforma, S. 17.

74 Bezborodov, Istorija Rossii, S. 114f.

75 Zu den Integrationsprozessen im RGW-Raum vgl. ausführlich auch Michail A. Lipkin, *Sovetskij Sojuz i integracionnye processy v Evrope. Seredina 1940-ch – konec 1960-x godov*. Moskau 2016.

76 Österreich hatte ab 1955 große Ölmengen aus seiner Produktion, vor allem im Raume Zistersdorf/NÖ, als Ablösezahlungen für das Sowjetische Vermögen in Österreich (USIA) bzw. eigentlich als Reparationsleistungen in die Sowjetunion geliefert. Andererseits auch ganz geringe Mengen an sowjetischem Öl bezogen, wie 1957 827 Tonnen. Kurt Wessely, Österreich und die Erdölwirtschaft der Ostblockländer, in: Osteuropa 10–11/1958, S. 694–699; Walter M. Iber, Die Sowjetische Mineralölverwaltung in Österreich. Zur Vorgeschichte der OMV 1945–1955. Innsbruck et al. 2010.

77 L. M. Tomašpol'skij, *Neft' i gaz*. Moskau 1975, S. 92f.

78 Družba, russisch: Freundschaft. Das Erdöl wurde zuerst aus den Gebieten um Samara/Kujbyšev und Kazan' gefördert, später wurde es mit mehreren Anschluss-Pipelines aus Westsibirien, dem Kaspischen Meer und vom Ural geliefert. The Comecon Pipeline. Box-Folder-Report: 122-1-92, 9.6.1960, Background Research. <http://www.osaarchivum.org/files/holdings/300/8/3/text/122-1-92.shtml>.

an und wurde in DDR-Leitungen weiter nach Spergau und Rostock, später auch nach Leuna, verteilt.⁷⁹

Dazu hatte man Ende der 1950er-Jahre allerdings entsprechende Leitungsnetze, An-dockstationen, Lieferverträge und Rohre, die man allein nicht herstellen konnte, gebraucht. Daher sicherte sich die Sowjetunion 1958 diese in einem Handelsvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland und begann so die längste Öl-Pipeline der Welt, die „Družba“ mit 3.800 Kilometern Länge, zu errichten. Auch die Zwischenfinanzierung hatten deutsche Banken zu leisten.⁸⁰ Überhaupt setzte Chrusčev auf eine stärkere Verbindung zwischen sowjetischem Markt und deutschem Kapital. Dabei griff er auf positive Erfahrungen zurück, die er als junger Mann in einer ukrainischen Mine mit den dortigen Maschinen von Thyssen gemacht hatte. Ähnlich wie in den Gesprächen mit dem österreichischen Bundeskanzler Julius Raab betonte Chrusčev immer wieder das gegenseitige Interesse von Kapitalisten und Kommunisten und die notwendige wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Westen, vor allem mit Westdeutschland.⁸¹

Denn dem Kreml war klar: Ohne Pipelines kein Ölexport, ohne Ölexport kein Geld und ohne Geld keine Rohre! Eine Win-win-Situation für beide Seiten lag auf der Hand.

Tatsächlich brachte der Bau der Tausende Kilometer langen Pipelines den westdeutschen Röhrenproduzenten (von Mannesmann bis Thyssen) erste sowjetische Großaufträge. Sie konnten auch als Signet einer gewissen Öffnung der sowjetischen Wirtschaft verstanden werden. So konnte etwa auch Italien über seine Ölgesellschaft ENI 1960 zwei bilaterale Öl-Lieferverträge mit Moskau abschließen. Dies im Wissen, dass die NATO seit 1950 ein eigenes Öl-Pipeline-Netzwerk für Westeuropa aufgebaut hatte.⁸² Die italienische Bereitschaft, sowjetisches Öl zu kaufen, der westdeutsche Handelsvertrag mit Moskau und die folgenden Röhrenverträge ließen in Washington die Alarmglocken schrillen. Beide wurden als gegen die gemeinsamen westeuropäisch-amerikanischen Interessen gerichtet, gewertet.⁸³ Nur wenige Wochen nach der Kubakrise reagierten US-Prä-

79 Ebd. Der südliche Arm der Pipeline zweigte in Mozyr/Belarus ab und lief über Brody nach Użgorod, wo er sich in drei Richtungen teilte: nach Prag, Bratislava (Družba 1) und Százhalombatta in Ungarn (Družba 2), die über die Adria-Pipeline mit Omišalj bei Rijeka/Kroatien verbunden wurde.

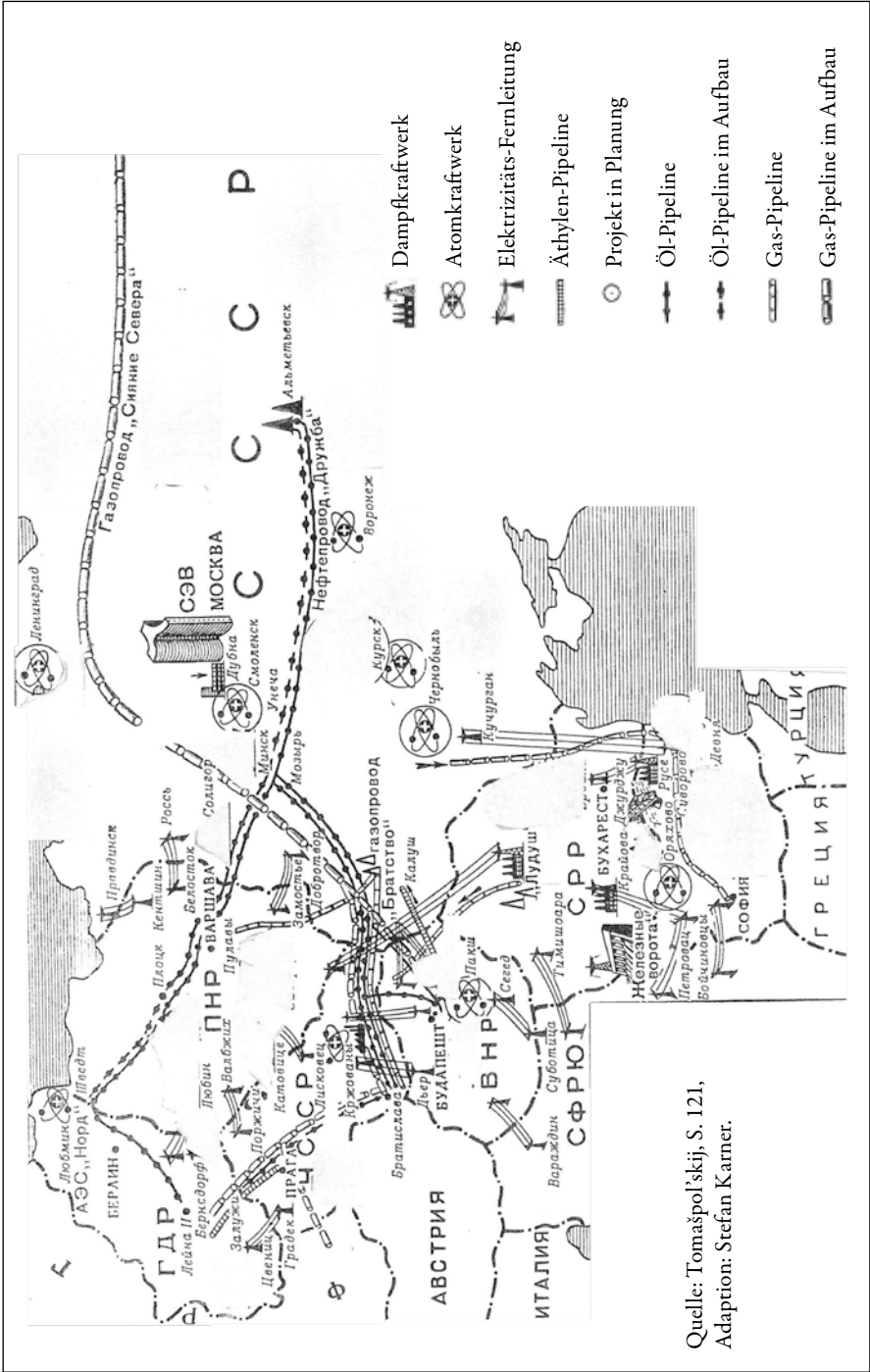
80 Wie auch wenige Jahre später 1970/72. – Gespräche mit Dr. jur. Axel Lebahn, 1980 bis 1983 Leiter der Moskauer Repräsentanz der Deutschen Bank, ab 1988 zuständig bei der Deutschen Bank für die Sowjetunion und die Banken im RGW-Raum. Vgl. u. a. auch: Gottfried Zieger – Axel Lebahn, Finanzierungs- und Währungsprobleme des Ost-West-Wirtschaftsverkehrs. Köln 1979; Faina I. Novik, V lovuške chodnoj vojny. Moskau 2014, S. 240ff.

81 Vermutlich in der Vorstellungswelt von Chrusčev durchaus nach dem Rapallo-Modell. Vgl. dazu: Aleksandr Fursenko – Timothy Naftali, Khrushchev's Cold War. New York 2006, S. 49; Gerhard Wettig (Hg.), Chruschtschows Westpolitik 1955 bis 1964, Bd. 3. München 2011. – Informationen von Botschafter Ludwig Steiner, der Julius Raab bei mehreren Gesprächen mit dem Kremlführer begleitete.

82 <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.ipex.eu%2FIPEXL-WEB%2Ffossier%2Ffiles%2Fdownload%2F082dbcc530b1bf490130bc96726f693>. EU-Commission Staff Working Document, accompanying the Green Paper towards a secure, sustainable and competitive European Energy Network Oil Infrastructures. Com (2008) 782. Final.

83 Dazu näher: Alessandro Sakalone, Energetičeskaja politika SSSR kak faktor vlijanija na Italiju v 1960-ch

Karte 1: Der Aufbau des Energie-Exportes der Sowjetunion in den RGW-Raum 1967 – Elektrizität, Erdöl, Erdgas



sident John F. Kennedy und die NATO am 21. November 1962 und verhängten, offiziell aus sicherheitspolitischen Interessen, ein Embargo auf Lieferungen von Großrohren an die Sowjetunion.

Alle Interventionen der deutschen Industrie bei der Bundesregierung in Bonn fruchteten nichts. Zu sehr fürchtete Bonn „eine schwere Verstimmung mit den USA“ und eine Schwächung der eigenen Stellung innerhalb der NATO.⁸⁴ Bundeskanzler Konrad Adenauer beugte sich letztlich dem starken Druck aus Washington, gab gegen die Interessen der deutschen Industrie nicht nach und lähmte eine mögliche politische Annäherung zwischen Bonn und Moskau. In der Konsequenz wurde der Handelsvertrag mit der UdSSR von 1958 zu Jahresende 1963 nicht mehr verlängert. Die Sowjetunion produzierte die dringend benötigten Öl-Druckrohre im Čeljabinsker Röhrenwerk nun selbst, den Rest besorgte sie sich in den Nicht-NATO-Staaten, wie in Schweden und Japan. Der westdeutsche Handel mit der UdSSR lief in den folgenden zehn Jahren nur noch auf Sparflamme und ohne formelle größere Abkommen.⁸⁵ Für die sowjetische Wirtschaft bedeutete dies teilweise eine weitere Isolation und Ausgrenzung von westlichem Know-how und Kapital. Denn seit Anfang der 1960er-Jahre hatte man westliche Technologie relativ einfach bezogen. Obwohl man diese oft kopiert hatte, erforderte ihre Nutzung doch wiederum westliche Techniker, die bei den Implementierungen halfen.

Illusion und Realität

Trotz einzelner Teilerfolge konnten die Versprechungen Chrusčevs nicht umgesetzt werden, wurden die langwirkenden ökonomischen Defizite bald auch allgemein spürbar. Sie führten mitunter zu extremen Engpässen von Lebensmitteln und Gütern des täglichen Bedarfs, ja auch zu Hunger und zu Hungerdemonstrationen, die Chrusčev brutal niederschlug, wie 1962 in größeren Orten Südrusslands, in Sibirien, in den Neusiedlungsgebieten, im Baltikum und in der Ukraine. In Novočerkassk ließ er 1962 eine Demonstration von Fabrikarbeitern und Frauen, die um „Fleisch, Brot, Milch für Kinder, um Wohnungen und für gerechtere Löhne“ auf die Straße gingen, unter Einsatz von Panzern niederschlagen. 20 Menschen starben im Kugelhagel, 87 wurden schwer verwundet, von denen weitere drei ihren Verletzungen erlagen. 116 „Demonstranten“ wurden in Gerichtsverfahren zu hohen Strafen verurteilt, sieben erschossen. Die Leichen der Erschossenen ließ

godach, in: *Sovremennaja Evropa*, 6/2018, S. 134ff., und Roberto Cantoni, *Breach of Faith? Italian-Soviet Cold War Trading and ENI's International Oil Scandal*, in: *Quaestio Rossica*, 4/2015, bes. S. 186ff. Siehe dazu auch den Beitrag von Andrej Keller in diesem Band.

84 Schreiben von Staatssekretär Karl Carstens und von Staatssekretär Rolf-Otto Lahr, Februar und März 1963, in: AAPD-1963, Bd. 1. München 1994, S. 323ff. und S. 407ff.

85 Jeronim Perović, *Russlands Aufstieg zur Energiegroßmacht. Geschichte einer gesamteuropäischen Verflechtung*, in: *Osteuropa*, 7/2013, S. 15.

man zur Abschreckung tagelang vor der Stadt auf den Getreidefeldern liegen, wo sie von streunenden Hunden geschändet wurden.⁸⁶

Makroökonomisch war die Ära Chruščevs zwischen 1953 und 1964, sieht man von der Landwirtschaft ab, grosso modo erfolgreich und zählt mit zu den Glanzjahren der sowjetischen Wirtschaft.⁸⁷ Dies zeigen die wichtigsten Kenndaten der ökonomischen Entwicklung: Die Einwohnerzahl stieg von rund 185 auf knapp 230 Millionen, bei stark zunehmender Urbanisierung (von 43 auf 53 Prozent) und einer reziproken Ausdünnung des Dorfes.⁸⁸ Das jährliche Wirtschaftswachstum erreichte, trotz Rückgangs, immer noch fünf bis sechs Prozent und lag damit etwa gleichauf mit jenem der Bundesrepublik, Japans oder Frankreichs. Dabei konnte der Abstand zu den westlichen Ländern verkürzt werden, vor allem in der Produktion von Erdöl, Elektrizität, Metall oder Zement. Die Menschen konnten sich erstmals Waschmaschinen, Armbanduhren, Kühlschränke, Fotoapparate und die ersten Fernsehgeräte kaufen. Dazu kamen bereits private Geldeinlagen und Millionen neuer Wohnungen. Zweifelsfrei eine Verbesserung des Lebensstandards für Millionen Menschen. Allerdings gemessen an den hochtrabenden Versprechungen des Parteiprogramms von 1961, man werde im „Überfluss“ leben, bestenfalls ein Anfang.

Wirtschaftspolitisch hatte die Ära Chruščevs allerdings nicht gehalten, was sich viele von ihm, auch durch seine Versprechungen, erwartet hatten. Die Wende zur Marktwirtschaft wäre in den späten 1950ern leichter gewesen als in den 1990er-Jahren.⁸⁹ Ansatzpunkte für eine Trendumkehr gab es, sie wurden oft überhastet, in ihrer Konsequenz unbedacht durchgeführt und von den innerparteilichen Gegnern Chruščevs bekämpft:

- die von Chruščev eingeleitete Teilung und damit Schwächung der Partei als der obersten Instanz auch bei wirtschaftlichen Entscheidungen,
- die Anstrengungen zur Dezentralisierung der Kommandowirtschaft durch die „Volkswirtschaftsräte“,
- erste marktwirtschaftliche Ansätze,
- die Stärkungen der Regionen,
- die Verringerung des Militäretats zugunsten der Konsumgüterproduktion.

86 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 115f. – Gespräch des Autors mit einer Zeitzeugin in Novočerkassk, 2010. Vgl. dazu auch die Ausstellung in Novočerkassk, Südrussland. – Aksjutin, „ottepel“, S. 408–422.

87 Zum Folgenden vgl. Motreвиč, *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 499ff., der sich in den makroökonomischen Ziffern auf G. I. Chanin, *Istoričeskaja istorija Rossii v novejšee vremja*, Bd. 1. Novosibirsk 2008 bezieht.

88 Dazu Altrichter, *Kleine Geschichte der Sowjetunion*, S. 216.

89 Verwiesen sei dabei auf Jugoslawien unter Josip Broz Tito, der das nationale Modell der Arbeiterselbstverwaltung in den Betrieben einführt und damit Erfolg hatte. Ungarn und Bulgarien kopierten diese Form des „realen Sozialismus“ in einigen Teilbereichen, nach dem Tod Maos auch China. Ich verweise für die folgenden Überlegungen auf Ju. V. Latov, *Byli li Kosygin'skie reformy upuščennoj vozmožnost'ju „dėnsjaopinizacii“ sovetskogo obščstva?*, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.), *Upuščennyj šans ili poslednyj klapan?* Moskau 2019, S. 18–21.

Nicht zuletzt zeigten jedoch auch die Schüsse von Novočerkassk, dass es auch unter Chrusčev keine „Revolution von unten“ geben konnte. Chrusčev sah zwar die Notwendigkeit von Reformen, wollte er die Sowjetunion wirtschaftlich vorwärtsbringen, doch ihm fehlte es an Konsequenz und an einem Masterplan.

Da die ständige Angst der Menschen in einem totalitären System ebenfalls eine Bedingung der Wirtschaftsleistung ist, so hat Chrusčev in diesem wichtigen Punkt einen Durchbruch eingeleitet: den Abbau des Unter-Systems der Angst⁹⁰ in einem zeitweiligen innenpolitischen und kulturellen „Tauwetter“.⁹¹

Die Absetzung Chrusčevs am 14./15. Oktober 1964 rief in der Bevölkerung kaum noch negative Reaktionen hervor. In 360 Briefen an die Mitglieder des ZK-Präsidiums [Politbüro] hatten schon 1962 Arbeiter, Kolchozbauern und Parteifunktionäre ihrer Unzufriedenheit freien Lauf gelassen – ein Novum dieser Art! Die Rücknahme einiger Reformen durch Chrusčev selbst (Zentralisierung der technischen Aufgaben, Zusammenlegung vieler der 105 Wirtschaftsbezirke), die deutliche Unterschreitung der hochgesteckten Planziffern des Siebenjahresplans, die Probleme, den neuen Fünfjahresplan überhaupt zu erstellen,⁹² die Trockenheit des Jahres 1964 und die abermalige Lebensmittelverknappung taten dabei ihr Übriges.

Eine „Epoche des Stillstands“? Die Brežnev-Zeit

Vom neuen Mann an der Spitze erwarteten sich viele die Behebung missglückter Reformen seines Vorgängers. Denn mit Leonid I. Brežnev kam – eigentlich alternativlos – am 15. Oktober 1964 ein 58-jähriger, nur durchschnittlich ausgebildeter Parteibürokrat an die Macht, der nicht nur Chrusčev gestürzt hatte und wieder Rüstung und Schwerindustrie forcierte, der sich als Europäer fühlte, der eine Art von Kontrast zu seinem Vorgänger war und so Hoffnung gab, die Sowjetunion zurück auf die Überholspur zu führen. Der Kontrast konnte nach außen deutlicher kaum sein: Im ganzen Habitus und politischen Stil, beherrscht, einer, der zumindest anfangs seine Vorstellungen nicht

90 So Gavril Ch. Popov 1996 in einem Gespräch mit dem Autor. Popov war 1991/92 Oberbürgermeister von Moskau. Von Boris N. Jel'cin mit Sondervollmachten ausgestattet, übergab Popov im Zuge der fragwürdigen „Privatisierung“ einen beträchtlichen Teil des städtischen Eigentums in private Hände. Nach seinem Rücktritt betätigte sich Popov in der Sozialdemokratischen Partei Russlands.

91 Nach dem 1954 erschienenen Roman „Tauwetter“ von Ilja Ehrenburg, der das Ende der Stalinära postulierte und damit einer ganzen sowjetischen Kulturepoche, teilweise auch der Politik Chrusčevs, einen Namen gab. Viele Menschen, der Reformen überdrüssig, ersetzten „Tauwetter“ (ottepel') mit dem, jedem Russen im Alltag geläufigen Wort „sljakot“ (Schneematsch) – durchaus im doppelten Wortsinn.

92 Orusova – Tebekin, Chrusčevskaja reforma kak prolog Kosyginskoj reformy, S. 48f. – Aksjutin, „ottepel“, S. 405ff., zur Absetzung Chrusčevs: A. A. Fursenko (Red.), Prezidium CK KPSS 1954–1964, Bd. 3. Moskau 2008, S. 767–772.

einfach durchdrückte⁹³ und sich öffentlich noch eher im Hintergrund hielt, keine Starallüren zeigte und ohne Theatralik auftrat,⁹⁴ der die missglückte Chuščev'sche Parteireform von 1961 sofort zurücknahm, Staat, Partei und Wirtschaft nicht mehr in Permanenz und sprunghaft reformieren wollte, das Zentrum über die zentralen Kader stärkte und die regionalen „Volkswirtschaftsräte“ ablöste.⁹⁵

Höflich begegnete Brežnev auch seinen Mitarbeitern und Redenschreibern: „Es ist wohl offenbar notwendig sich zurückzuziehen und den ganzen Dezember [1965] durchzuarbeiten. Dann können wir Ende Dezember im Präsidium beginnen, etwas zu erörtern, auch im Sekretariat. Da nehmen wir die Präsidiumsmitglieder zu Einzelfragen dazu, schauen uns die einzelnen Schritte an. Ich möchte, dass die Rede gut wird [...]. Ihr seid die Arbeitsgruppe bei mir. Das, was ihr schreibt, das werde ich auch auf dem Parteitag sagen. Die Sprache muss einfach sein. Man kann ein bis zwei Volksweisheiten in Erinnerung rufen, doch nicht die ganze Zeit über Anekdoten erzählen.“⁹⁶

Mit der sofortigen Demontage der „Volkswirtschaftsräte“ zeigte sich sehr rasch die wirtschaftspolitische Richtung: eine zentral organisierte Ordnung und wirtschaftliche Stabilität über die Rüstungs- und Energiewirtschaft. Die berechtigten Hoffnungen auf eine weitere Stärkung der Konsumgüterindustrie, der Produktion von Autos, Waschmaschinen, Fernsehgeräten, Kühlschränken und von modischer Kleidung, erfüllte sich allerdings nicht im

93 Ich neige damit der Meinung Rudolf G. Pichojas zu. Vgl. R. G. Pichoja, zit. bei Lipkin, *Integracionnyje processy*, S. 438. – Zu den nicht vorhandenen personellen Alternativen vgl. Susanne Schattenberg, *Posle Stalina i Chruščeva: Brežnev kak lider „bez al'ternativy“*, in: *Posle Stalina. Reformy 1950-ch godov v kontekste soverskoj i postsoverskoj istorii*. Ekaterinburg 2015, S. 41–52.

94 Im Gegensatz dazu waren sein aufwendiger Lebensstil, seine Vorlieben wie z. B. für schnelle Autos oder seine Eitelkeit bald bekannt. So ließ er sich 1978 den Siegesorden verleihen, der nur höchsten Militärs und ausländischen Staatsoberhäuptern für militärische Operationen zum Vorteil der Sowjetunion vorbehalten war. Seine militärischen Leistungen im Krieg waren sehr überschaubar. Gleichzeitig verfügte er jedoch, dass die elf anderen sowjetischen Ordensträger, sämtliche Marschälle, den Siegesorden „zum Zwecke der Verwahrung“ in einem Museum gegen eine Bestätigung abzugeben hätten, sodass nur noch er selbst und fünf ausländische Staatsmänner, wie Tito, Winston Churchill oder Bernard Montgomery, den mit 150 Brillanten besetzten Orden in natura besaßen. Nach Brežnevs Tod wurde ihm der statutenwidrig zuerkannte Orden wieder aberkannt. Freundliche Auskünfte von Frau Antonina V. Koneva und Frau Dr. Natalija I. Koneva, Moskau 1993, für die ich herzlich danke. Vgl. auch Natalija Koneva, *Maršal Konev – moj otec*. Moskau 2007; Sergej Micheenov, *Konev. Soldatskij maršal*. Moskau 2013. – Zur Person Brežnevs vgl. v. a. Susanne Schattenberg, Leonid Breschnew. Staatsmann und Schauspieler im Schatten Stalins. Eine Biographie. Köln – Weimar – Wien, 2017; zu den Brežnev-Jahren auch: A. A. Vanjukov, *Epocha zastoja*. Moskau 2008.

95 Etwa, wenn er die „Sovnarchozy“ (Akronym für: Sowjetische Volkswirtschaftsräte) in den Republiken und Gebieten rückstufte. Vgl. auch Andreas Kappeler, *Russische Geschichte*. München 1997, S. 42, der in kurzen Strichen die Entwicklungen in die Longterms der russischen Geschichte einordnet. – Zu den Auseinandersetzungen mit KGB-Chef Aleksandr N. Šelepin um die Macht in Partei und Staat 1964 vgl. V. V. Pirogov, *Zakat soverskoj imperii. Ot Brežneva do Gorbačeva. 1966–1991*. Moskau 2019, S. 49–84.

96 Zu beiden Zitaten siehe Lipkin, *Integracionnyje processy*, S. 438f., der sich auf RGANI, F. 80, op. 1, d. 74, S. 11 und 14 bezieht.

vielfach erhofften Maße. Für weitere Ausgaben fehlten dem Staatshaushalt auch zunehmend die Mittel. Der Budgetüberschuss nahm bis 1967 dramatisch ab (vgl. Tab. 3).

Tab. 3: Einnahmen und Ausgaben des sowjetischen Staatsbudgets 1965–1967
(in Mrd. Rubel zu laufenden Preisen)

	1963	1964	1965	1966	1967
Einnahmen	89,5	94,4	102,3	106,3	110,2
Ausgaben	87,0	92,2	101,6	105,8	110,0
Saldo	2,5	2,2	0,7	0,5	0,2

(Quelle: Raupach, System der Sowjetwirtschaft, S. 122).

Sehr rasch war klar geworden: der enge Funktionärskern um Brežnev⁹⁷ und er selbst präferierten wieder verstärkt die Rüstung und die Schwerindustrie, eine weiterhin vergesellschaftete Landwirtschaft und sie waren gegen jede Ausweitung des privaten Sektors. Ein Rezept, das im Bereich der Landwirtschaft jeder rationellen Arbeitsweise zuwiderlief, auf zentralistischen, planwirtschaftlichen Vorgaben beruhte und das Produktionsmanko prolongierte: Die „Neulandkampagnen“ im Norden Kasachstans und der flächendeckende Maisanbau in klimatisch dafür ungeeigneten Gebieten, wie in Ostsibirien oder im Norden Russlands, konnten die Ausfälle nicht wettmachen und waren keine nachhaltige Alternative.⁹⁸

März-Plenum 1965 – die erste Wende

Im März-Plenum 1965 des ZK der KPdSU ging Brežnev weiter in die Offensive, gab die große Diskrepanz zwischen Plan und Realität zu, suchte die Fehler jedoch nicht im sozialistischen, administrativ-planwirtschaftlichen System, sondern in dessen mangelhafter Umsetzung und in der Korruption, namentlich:

- in Vergehen gegen die Gesetze der sozialistischen Produktion,
- in eigennützigen materiellen Interessen der Kolchozbauern und Sovchozarbeiter und
- in einem Zick-Zack-Kurs der bisherigen KP-Führung, begleitet von Verantwortungslosigkeit und Nervosität.

Auf die Ansätze einer Wirtschaftsreform unter seinem Vorgänger nahm er nicht Bezug, und wenn, dann bloß mit dem Rückbau der Dezentralisierung. Brežnev stand damit für

97 Zum engeren Kreis um Brežnev zählten u. a. noch der Ukrainer und Vorsitzende des Obersten Sowjets Nikolaj V. Podgornyj, Dmitrij St. Poljanskij, stv. Ministerpräsident der UdSSR und Agrarökonom, sowie Parteiideologe Michail A. Suslov.

98 Vgl. dazu auch den auf westlichen Quellen beruhenden, analytischen Beitrag von Götz, Stagnation, S. 52.

Zentralismus, Parteikader und die Wirtschaftsverfassung, wie sie bis 1957 gegolten hatte. Tatsächlich hatten sich aber liberalere Ökonomen von Brežnev, der aus der ukrainischen Industriestadt Dnepropetrovsk stammte, selbst anfangs als Schlosser gearbeitet hatte, einen pragmatischeren Zugang zur Wirtschaftspolitik erhofft. Sie wurden schnell enttäuscht.

Von 1965 bis 1970 baute die Sowjetunion – auch um eine psychologische Wirkung gegen das viel größere US-Raketenpotenzial zu erzielen – rund um Moskau ein ABM-Raketen-Abwehrsystem mit 64 Abschussbasen auf. Die reale Wirkung des Systems war gering und lag unter 5 Prozent auf das US-Sprengstoffpotenzial.⁹⁹ Doch auch im Militärischen hatte Brežnev damit Pflöcke eingeschlagen: Stärke, Konfrontation, Destabilisierung. Von Entspannung war noch keine Rede.

Zum Kurs Brežnevs passte 1965 die Wiederbelebung des „Gossnab“ als neuer zentraler Lenkungsstelle für die Volkswirtschaft unter Georgij M. Orlov¹⁰⁰. Das Komitee regelte die gesamten Lieferungen zwischen den Betrieben und wurde damit auf unterer Ebene zu einer zentralen Schaltstelle der Wirtschaft.¹⁰¹ Umso mehr lagen die Hoffnungen auf Kosygin,¹⁰² der Chruščev 1964 als Ministerpräsident beerbt hatte, zuvor Vorsitzender des Gosplan gewesen war und von Brežnev immer wieder etwas verächtlich als „Oberingenieur des Landes“ betitelt wurde. Dieser stürzte sich sofort und mit Eifer auf Wirtschaftsreformen, namentlich in der Industrie. Sie tragen seither in der politischen Formulierung den Namen Kosygin, im wissenschaftstheoretischen Unterbau den Namen Liberman.

99 Vgl. Gert Borst, USA und UdSSR – Wettrüsten und Gleichgewicht, in: Osteuropa 9/74, S. 627–643. – ABM: Anti Ballistic Missile.

100 Georgij M. Orlov, geb. 1903 in Lubjanki, gest. 1991 in Moskau, Ingenieur, einer der Gründer des GULAGs des NKVD und Vorsitzender der Lager des Glavpromstroj, später Führungsaufgaben in der Holz-, Papier- und Sulfatindustrie, Minister für Holzindustrie. – A. I. Butvilo, Deputaty vyssich predstavitel'nych organov vlasti SSSR, RF ot Karelii i vyssich predstavitel'nych organov vlasti Karelii 1923–2006. Petrozavodsk 2006, S. 320.

101 Das schon 1948 unter Stalin gegründete Komitee (Leitung: Lazar M. Kaganovič) wurde 1953 nach Stalins Tod aufgelöst und 1965 von Brežnev zur Bereitstellung aller Ressourcen für die Betriebe, außer jenen, die vom Fünfjahresplan erfasst waren, sowie für den Großhandel wiedergegründet. Gerhard Fink, Gossnab SSSR. Veröff. d. Osteuropa-Institutes München, Heft 10. Berlin 1972.

102 Aleksej N. Kosygin, geb. 21.2.1904 in St. Petersburg, gest. 18.12.1980 in Moskau. Während des Bürgerkrieges Dienst in der Roten Armee, danach Instruktor einer Verbraucher/Konsumenten-Kooperative in Novosibirsk, Abschluss des Wirtschaftsstudiums am Kirov-Institut in Leningrad, Vorsitzender des Exekutivkomitees seiner Heimatstadt, während der deutschen Belagerung von Leningrad verfügte er als stv. Vorsitzender des Evakuierungsrates bei der Regierung der UdSSR die Evakuierung eines Teiles der Stadt, wurde Bevollmächtigter des Staatskomitees für Verteidigung, dem höchsten Leitungsorgan der sowjetischen Kriegswirtschaft (GKO), 1943 Vorsitzender des Ministerrates der RSFSR, 1948–1953 Mitglied des Büros des Ministerrates der UdSSR, Politbüro-Mitglied, zuvor bereits Vorsitzender des Büros für Handel und Leichtindustrie beim Ministerrat der UdSSR und kurzzeitig sowjetischer Finanzminister. Es folgten zahlreiche weitere Funktionen, v. a. im Bereich der Wirtschaftspolitik, 1957 stv. Ministerpräsident, 1959 Vorsitzender des Gosplans der UdSSR, 1964–1980 Ministerpräsident. Kosygin war seit 1927 mit Klavdija Krivošejna (gest. 1967) verheiratet. Der Ehe entstammte die Tochter Ludmilla. Vgl. u. a. dazu: Viktor I. Andrijanov, Kosygin. Moskau 2003, und Kosygin. Katalog. Moskau 2016.

Die Kosygin/Liberman-Reform

Grundidee der Kosygin/Liberman-Reform waren die propagierten „drei S“ (Selbstversorgung, Selbstfinanzierung und Selbstverwaltung),¹⁰³ um den Betriebsführern und Belegschaften der staatlichen Betriebe einen Zugang zu den wesentlichen betriebswirtschaftlichen Hebeln an die Hand zu geben: Gewinn, Prämien, Investitionen. Eine Notwendigkeit, wollte man am Weltmarkt konkurrenzfähig sein – ein wichtiges Ziel Kosygins, das er schon 1964 in London gegenüber Harold Wilson klar ausgedrückt hatte: Die UdSSR wolle sich nicht vom Rest der Welt abkoppeln oder nur in den Grenzen des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) Handel treiben. Gegenüber der EWG schlug er eine internationale Handelsorganisation unter Führung der Sowjetunion mit Sitz in Genf vor.¹⁰⁴ Ein Vorstoß ohne Chance auf Realisierung.

Ein Hauptziel der Reformen war die Verringerung der Planungsparameter für die einzelnen Betriebe sowie die Aufgabe der bloßen Produktions- zugunsten der Verkaufsziffern, d. h. weg von der Quantität und hin zur Qualität. Weg vom Fetisch des Beschäftigtenstandes, wodurch die Betriebsführer selbstständig die Beschäftigtenzahl und das Lohnsystem festlegen konnten. Dies bedeutete volkswirtschaftlich ein Abrücken vom ideologischen Postulat der „Vollbeschäftigung“. Tatsächlich wurden Arbeiter entlassen, wie jeder Zweite im Chemiewerk Ščekino bei Tula. Rentabilität und Gewinn zählten fortan – zumindest auf dem Papier.

Die Reformvorhaben Kosygins/Libermans der 1960er-Jahre hätten für die Wirtschaft der Sowjetunion vom Ansatz her zu dem werden können, was die Reformen Deng Xiaopings in den 1970er-Jahren, nach dem Tod Maos, für China¹⁰⁵ geworden waren. Dem chinesischen Reformier wird in diesem Zusammenhang der Ausspruch zugeschrieben: „Wären die Reformen Kosygins gelungen, hätte China abermals von der UdSSR gelernt!“ Tatsächlich konnte Kosygin auf dem „Prolog“¹⁰⁶ Chrusčevs aufbauen, den noch vorhandenen und unverbrauchten Kredit in der Bevölkerung (es war der vorletzte) und das Momentum der neuen Parteiführung ausnützen.¹⁰⁷

103 Samookupaemost', samofinansirovanie, samoupravljenie". – Ich beziehe mich im Folgenden besonders auf Latov, *Byli li Kosygin'skie reformy*, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.), *Upuščennyj šans ili poslednyj klapan?* Moskau 2019, S. 21ff., die kürzlich eine gründliche Analyse der Reformvorhaben Kosygins vorlegten.

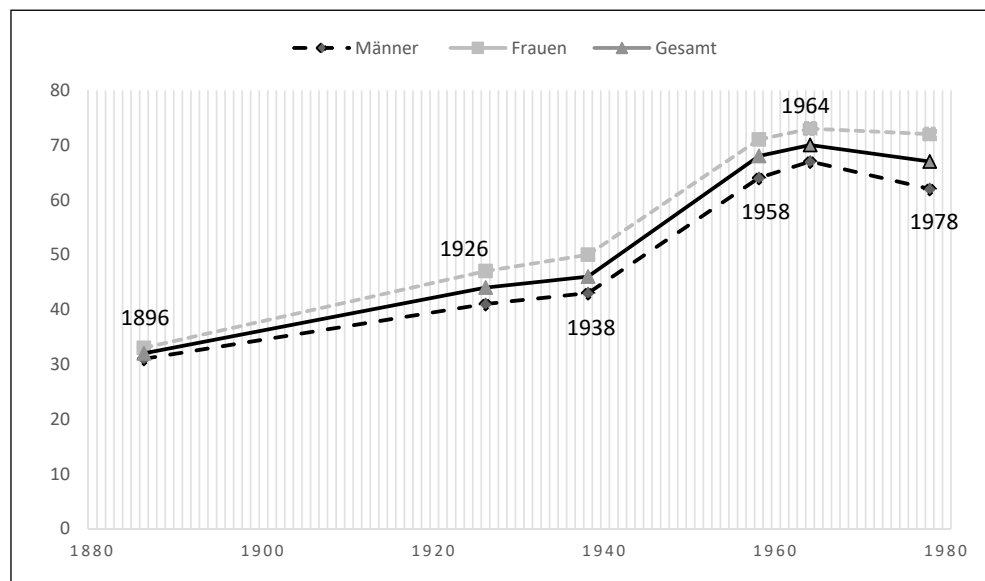
104 Lipkin, *Integracionnyje processy*, S. 391.

105 Auf die komplexe Wirtschaftsverflechtung der Sowjetunion mit China, der Mongolei und mit Japan kann hier nicht eingegangen werden, obwohl Japan für die Sowjetunion 1964 bis 1971 der wichtigste Handelspartner Moskaus war und Großbritannien abgelöst hatte. Ab 1972 wurde Deutschland zum wichtigsten Handelspartner, vor allem aufgrund der Verträge von 1970/71. Vgl. Exportstatistik bei Lipkin, *Integracionnyje processy*, S. 511–513.

106 So bei Orusova – Tebekin, *Chrusčevskaja reforma kak prolog Kosygin'skoj reformy*, S. 40.

107 Vgl. dazu auch kritisch, wie bei Nureev – Latov, *Upuščennyj šans ili poslednyj klapan*, zitiert: G. I. Chanin, *Sovetskoe ekonomičeskoe čudo: mif ili real'nost'?*, in: *Svobodnaja mysl'* 12/2003, S. 7–9, sowie Chanin, *Istoričeskaja istorija Rossii*, Bd. 1.

Grafik 2: Die Lebenserwartung in der UdSSR 1958–1978



(Quelle: Muraškin et al., *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*).

Eine Darstellung und Analyse der sowjetischen Wirtschaft der 1950er- bis 1970er-Jahre kennt daher die politische Zäsur des Jahres 1964 nur bedingt. Die umgesetzten und nicht realisierten Reformen, die weitgehende Kontinuität des Primats der Rüstungs- und Schwerindustrie, die konjunkturellen und gesellschaftlichen Entwicklungsstränge verbinden die drei Jahrzehnte ebenso wie das – auch durch die Brille der folgenden Jahrzehnte unter Gorbachev und Jelzin geschene, durchwegs anzutreffende Narrativ von den späten 1950er- und 1960er-Jahren als den „Goldenen Jahren“ der sowjetischen Entwicklung.¹⁰⁸ Tatsächlich hatte die sowjetische Wirtschaft bis etwa 1980 ein Wirtschaftswachstum, das jenen der führenden Industrienationen entsprach, freilich von einem niedrigeren Niveau ausgehend.

Auf dem ZK-Plenum vom 29. September 1965, als Brežnev vor allem zu den schlechten Beziehungen mit den USA und mit Großbritannien wegen des Vietnamkriegs sowie zu den bilateralen Fragen mit Frankreich, Japan, Italien, Pakistan und der Türkei referierte, legte Kosygin die Umrisse seiner Reform vor, als Kompromiss der Ideen Libermans, und postulierte unter Einleitung Brežnevs: einen prinzipiellen Wechsel der Organisationsstruktur der Volkswirtschaft, eine Verbesserung des Planungssystems, also eine Stärkung der Machtvertikale, und eine Erhöhung ökonomischer Anreize.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Worauf sowohl Orusova – Tebekin, *Chruščevskaja reforma kak prolog Kosyginsoj reformy*, S. 42, als auch Chanin in seinen wirtschaftshistorischen Passagen deutlich hinweisen. Wobei Chanin die konzeptionelle Bedeutung der Reformen unter Chruščev als wegweisend ansieht.

¹⁰⁹ Auch dazu und zum Folgenden: O. V. Orusova – N. V. Cchadadze, *Sobytyja i tendencii Kosyginsoj*

Klar war jedoch auch ein entscheidender ökonomischer Parameter. Das geeignete Arbeitskräftepotenzial der Sowjetunion war weitgehend ausgeschöpft, die Geburtenzahlen sanken seit Jahren, die Ein- bis Zwei-Kind-Familie wurde vor allem in Russland zur Normalität, die meisten Ehen scheiterten schon nach ein bis zwei Jahren, die Lebenserwartung ging seit 1964 (siehe Grafik 2) zum ersten Mal in der Geschichte zurück und betrug bei Männern nur noch 62 Jahre. Das Land ging einem demografischen Problem entgegen.

Die konkrete Umsetzung¹¹⁰ der Kosygin/Liberman-Reformvorhaben, verwässert durch Brežnev'sche Bremsungen, folgte von 1965 bis 1982 in mehreren Etappen,¹¹¹ wobei die erste (bis 1973) mit der Abschaffung der „Volkswirtschaftsräte“ und der Wiedereinsetzung der zentralen Fachministerien und Staatskomitees begonnen hatte.¹¹²

Die Industrie

Es folgte, auf Basis zahlreicher Gesetze und Verordnungen, die Überführung Zehntausender Industriebetriebe in die neuen Organisationsmuster: Eine Stärkung der Betriebsführer durch eine freiere Preis- und Lohngestaltung und Kürzung der vom Gosplan vorgeschriebenen Erfolgsparameter.

Die Industriebetriebe, ab 1968 auch die wissenschaftlichen Institute,¹¹³ konnten nunmehr operativ viel selbstständiger nach den Prinzipien von Amortisation, Rentabilität, Verantwortlichkeit für Entscheidungen und Ergebnisse agieren¹¹⁴ und strebten nach Qualität und guten Preisen für ihre Produkte. Quantität, schlechte Qualität und Billigwaren brachten keine Gewinne mehr. Dieser „marktwirtschaftliche Sozialismus“ und die Selbstständigkeit der Betriebe innerhalb der Planwirtschaft hatte konzeptuell mehrere Vordenker.¹¹⁵ Kosygin konnte sich innerparteilich zudem als ein treuer Anhänger Lenins bezeichnen, obwohl er eine neue Variante des NEP¹¹⁶ der 1920er-Jahre kreiert und damit den ideolo-

reformy, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.), *Upuščennij šans ili poslednjy klapan?* Moskau 2019, S. 53, und Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 150.

110 Inklusive der Vorgaben des genehmigten Berichtes zur „Position des sozialistischen staatlichen Betriebes“, vom Oktober 1966. Orusova – Cchadadze, *Reformy v sel'skom chozjajstve*, S. 53f.

111 Vgl. dazu und zum Folgenden S. E. Mišenin, *Ėkonomičeskie reformy v „epochu zastoja“: prilivy i otlivy 1965–1982*, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.), *Upuščennij šans ili poslednjy klapan?* Moskau 2019, S. 68ff.

112 1987 hatte man wieder über hundert zentrale, sowjetische Fachministerien für die verschiedenen Sphären der Industrie. Orusova – Cchadadze, *Reformy v sel'skom chozjajstve*, S. 73; Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 150.

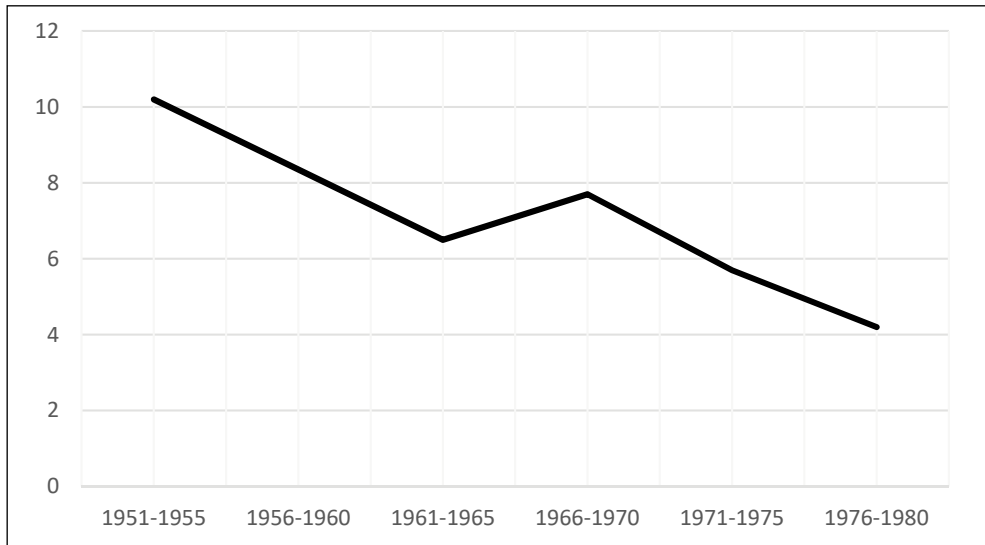
113 Wie das ursprünglich, 1949, vom Physiker Petr L. Kapica, gegründete Forschungsinstitut „Kriogenmaš“ in Balašicha bei Moskau zur Erzeugung technischer Gase durch Zerlegung der Luft.

114 Der selbstständigen Betriebsführung waren die Grenzen des allgemeinen Gosplans sowie der staatlichen Kontrolle über den widmungsgemäßen Einsatz der Mittel gesetzt. Orusova – Cchadadze, *Reformy v sel'skom chozjajstve*, S. 54.

115 Zu nennen sind die Ideen eines Ferdinand Lasalle oder Nikolaj Bucharin. Ähnlich auch die Ansätze von Grigorij Malenkov.

116 NEP = Novaja Ėkonomičeskaja Politika (Neue ökonomische Politik).

Grafik 3: Sowjetisches Wirtschaftswachstum im Jahresdurchschnitt 1951 bis 1980
(BNP in Prozent)



(Quelle: Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 151; Götz, *Stagnation*, S. 55).

gischen Grundpfeilern der sowjetischen Gesellschaft einen schweren Schlag versetzt hatte. Selbstbestimmtheit und Eigenverantwortung sollten Lethargie und Passivität ablösen.

Um die Lethargie der Arbeiterschaft zu brechen und sie zu höheren Leistungen anzu-spornen, wurden den Beschäftigten zahlreiche Anreize, von leistungsgerechten Löhnen bis zu neuen Wohnungen, in Aussicht gestellt. Damit stieg die Bedeutung der Betriebsge-winne. Was marktwirtschaftlich gedacht war, wurde bald verwässert. Denn es gelang fin-digen Betriebsführern fiktive Betriebsgewinne zu „erwirtschaften“, um den Belegschaften Gewinnanteile ausschütten zu können sowie für sich Auszeichnungen zu erhalten, die eine Voraussetzung für weitere Karrierestufen waren. Zumal auch Betriebsgewinne nur für höhere Löhne und Prämien, nicht aber für die betriebliche Infrastruktur ver-wendet werden durften. Ähnlich war es in der Landwirtschaft, wo sich die Vorsitzenden der riesigen Wirtschaften laufend am Kolchoz- und Staatseigentum vergriffen, um den Arbeitern und Kolchozbauern finanzielle Leistungsanreize zu geben.¹¹⁷ Im Resultat hatte

¹¹⁷ Die Vorsitzenden der Kolchozen und Sovchozen (oft als „rote Barone“ bezeichnet) standen mit den landwirtschaftlichen Arbeitern in gegenseitiger Abhängigkeit. Eine schlechte Arbeitsleistung erbrachte schlechte Erträge und der Vorsitzende wurde gemäßregelt. Daher gab dieser den Landarbeitern geset-zeswidrig Saatgut, Maschinen und Kunstdünger, damit diese ihre privaten Hofflächen intensiv bewirt-schaften konnten, um durch den privaten Warenverkauf zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Es gab in der Ukraine 1974 Kolchozen, in denen der „private“ Verkauf von Eiern, Milch oder Brot nur wenig un-ter den Verkaufszahlen des gesamten Kolchozes lag, Privatarchiv Karner, Sammlung Sowjetunion-Reise 1974. Persönliche Gesprächsaufzeichnungen in der Ukraine.

die Bevölkerung immer mehr Geld, doch fand sie in den Geschäften kaum noch höherwertige Waren.

Die Planwirtschaft am Zenit 1965–1970

Das Ziel der Reform, eine deutliche Steigerung der Effektivität und Qualität der Produktion, wurde bis in die frühen 1970er-Jahre formal erreicht.¹¹⁸ 1900 Großbetriebe wurden bis 1970 errichtet, bis 1972 hatten 90 Prozent der 49.000 Industriebetriebe das neue Wirtschaftssystem angenommen, 98 Prozent des betrieblichen Gesamtgewinns erzielt und 97 Prozent der industriellen Gesamtproduktion der Sowjetunion erbracht. Die sozialistische Planwirtschaft hatte ihren Zenit erreicht. Der 8. Fünfjahresplan (1965–1970), der mit der Implementierung der Reformen zusammenfiel, wurde zum besten in der sowjetischen Geschichte: Das Bruttonationalprodukt stieg um 43 Prozent, das Nationaleinkommen um 45 Prozent, die Industrieproduktion um 50 Prozent, jene der Landwirtschaft um 23 Prozent, die Realeinkommen pro Kopf der Bevölkerung stiegen, nach der Lohn- und Rentenreform vom 1. Januar 1968,¹¹⁹ um 33 Prozent!¹²⁰ Die Mindestlöhne und Mindestrenten wurden deutlich erhöht. Von ihnen profitierten besonders Arbeiter und Kolchozbauern. Auch das Bruttoinlandsprodukt,¹²¹ d. h. der Wert aller im Inland erzeugten Waren und Dienstleistungen, konnte sich mit hohen jährlichen Zuwachsraten zwischen 6,9 und 9 Prozent (!) sehen lassen.¹²²

An den Rändern der großen Städte entstanden bis 1980 anstelle der vielfach noch bestehenden ärmlichen Holzhäuschen und kleinen Dörfer (ohne Infrastruktur wie Wasserleitungen und Kanalsystemen) für 162 Millionen Menschen Wohn-Satelliten-Bezirke („Schlaf-Bezirke“) mit neuen 9-Etagen-Wohnhäusern („devjatietažki“). Sie sollten höher und besser ausgeführt sein als jene unter Chrusčev errichteten 5-Etagen-Plattenbauten. Die Mieten lagen nur bei drei Prozent des Familieneinkommens. Dazu kamen, neben weiterhin bestehenden kostenlosen Sozialleistungen im Gesundheits- und Bildungsweisen,¹²³ zahlreiche Sozialleistungen, wie Gratifikationen für Kriegsveteranen, die Rückzahlung von Staatsdarlehen¹²⁴ und Gesetze zum Umweltschutz.¹²⁵ Es ist dies die auch

118 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 150.

119 Vgl. Motrevič, *Ėkonomiceskaja istorija Rossii*, S. 517f.

120 Orusova – Čhadadze, *Reformy v sel'skom chozjajstve*, S. 54, und Mišenin, *Ėkonomičeskie reformy*, S. 71, beziehen sich auf V. A. Medvedev, *Upravlenie socialističeskim proizvodstvom*. Moskau 1983. Die sowjetische Industrieproduktion stieg im achten Fünfjahresplan jährlich um sieben bis zehn Prozent!

121 *Proizvedennyj nacional'nyj dochod*. Das BIP bezeichnet in der sowjetischen Statistik das BIP minus Anlagekapital (= osnovnoj kapital).

122 Götz, *Stagnation*, S. 55; D. E. Sorokin, *Mikroėkonomičeskie podchody k ob'jasneniju*, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.), *Upuščennyj šans ili poslednyj klapan?* Moskau 2019, S. 120ff. – Die jährlichen Zuwachsraten des BIP betrugen: 1965 6,9, 1966 8,1, 1967 8,6, 1968 8,3, 1969 4,8 und 1970 9,0 Prozent.

123 Motrevič, *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 171f.

124 Ebd., S. 518.

125 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 160.

immer wieder im kollektiven Gedächtnis als die „Goldenen Brežnev-Jahre“ bezeichnete kurze Phase der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre. Kontrolle, Planbarkeit und Sicherheit dominierten den Alltag des Durchschnittsbürgers in der Sowjetunion; aber auch der Aufbau und die Pflege von „Beziehungen“ und Netzwerken, um sich Dinge des täglichen Lebens zu organisieren, weniger zu kaufen.

Tab. 4: Mittlere Monatslöhne von Arbeitern und Angestellten 1965–1980 (in Rubel, ohne Prämien und Zuwendungen)

Sektor	1965	1970	1975	1980
Industrie	105,1	136,0	167,9	191,3
Arbeiter	102,5	133,0	166,1	191,0
Ingenieure, techn. Arbeiter	149,8	181,5	207,0	219,7
Angestellte	87,6	114,0	137,7	151,8
Landwirtschaft	76,2	103,7	134,6	156,8
Transport	110,5	143,4	185,2	214,8
Bau	109,1	154,5	183,1	210,8
Gesamtdurchschnitt	99,0	126,1	158,2	177,7

(Quelle: Muraškin et al., *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 977; E. A. Skoblikov, *Mikroekonomičeskie podchody k ob'jasneniju*, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.), *Upuščennyj šans ili poslednyj klapan?* Moskau 2019, S. 130, gibt leicht abweichende Monatslöhne an. Vgl. dazu Hans-Heinrich Nolte, *Kleine Geschichte Russlands*. Stuttgart 2003, S. 337).

Tab. 5: Die Verbesserung der Wohnverhältnisse in der RSFSR 1961–1980

Jahr	Menschen mit verbess. Wohnungen (in 1000)	Zugeteilte Neu-Wohnungen und neugebaute Häuser (in 1000)
1961–1965	32.131	24.540
1966–1970	31.595	23.470
1971–1975	32.497	23.312
1976–1980	29.332	20.747

(Quelle: Muraškin et al., *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 988).

Allerdings sank die sowjetische Wirtschaftsleistung bzw. das Bruttonationalprodukt zu Anfang der 1970er-Jahre wieder: Von jährlich 5,3 Prozent zwischen 1950 und 1970 auf 3,8 Prozent zwischen 1971 und 1975.¹²⁶ Dies war Wasser auf die Mühlen der Reformgegner um Brežnev.

¹²⁶Vgl. Lothar Schröter, *Nato jagt Roter Oktober*, in: *Marxistische Blätter* 3/2017, S. 130.

Agrarpolitik: „Man bezahlt sie ja trotzdem!“

Am schnellsten zeigten sich die Folgen in der heiklen Versorgungsfrage: Nahrungsmittel wurden immer knapper, in einzelnen Regionen Lebensmittel wieder rationiert und ein Bezugsschein-System eingeführt. Die Probleme vor allem bei Fleisch, Milch und Mehl sowie am Wohnungssektor waren zu offensichtlich geworden, um noch unter den Teppich gekehrt oder mit Propaganda übertüncht zu werden.

Daher setzte Brežnev mit persönlichem Engagement als Erstes bei der Agrarpolitik an. Hier hatte der Produktionszuwachs der letzten drei Jahre von 1962 bis 1964 nur drei Prozent pro Einwohner betragen,¹²⁷ hier vermutete er die meisten Verfehlungen, die größten Defizite zwischen Plan und Ergebnis. Das März-Plenum des ZK der KPdSU 1965 beseitigte sofort die „Experimente Chrusčevs“ auf dem Dorfe. Das Schlüsselwort waren wiederum materielle Anreize für die Arbeiter in den landwirtschaftlichen Betrieben. Dazu eine schlankere Bürokratie,¹²⁸ Planungssicherheit bis 1970, höhere Erzeugerpreise, je nach Region bis zu 100 Prozent, eine Erweiterung der privaten Hofland-Parzellen für die Kolchozbauern sowie großzügige Geldspritzen. Erste Erfolge 1965 bis 1967 in der Produktion standen tatsächlich zu Buche. Bald jedoch schlugen die geringe Qualität, die illegale Transferierung großer Fleischmengen auf den „Schwarzmarkt“, der Rückgang der Agrarbevölkerung, das „Sterben“ des russischen Dorfes durch. Die Lebensmittelversorgung konnte vom Staat nicht mehr organisiert werden.

Zudem war das Grundproblem der sowjetischen Landwirtschaft nicht gelöst: Die Entfremdung des Bauern von seinem Stück Land, seiner Scholle. So brachte die Brežnev'sche Agrarpolitik letztlich mehr Kosten als Effektivität. Ein beträchtlicher Teil der Geldspritzen ging dazu in „schwarze Kanäle“ der sowjetischen Schattenwirtschaft.¹²⁹ Ein häufiges Bonmot fand breite Zustimmung: „Früher arbeiteten sie nicht, weil sie wussten, man bezahlt sie ohnehin nicht besser. Jetzt arbeiten sie nicht, weil sie wissen, man bezahlt sie ja trotzdem!“¹³⁰

Tab. 6: Die Entwicklung der Kolchozen 1965–1980

	1965	1970	1975	1980
Zahl der Kolchozen zu Jahresende (in 1000)	15,9	13,7	12,6	12,0
Zahl der Kolchozarbeiter (in Mio.)	7,3	6,3	5,6	4,8
Monatl. Durchschnittslöhne d. Kolchozarbeiter (in Rbl)	50,0	79,0	100,0	124,0

(Quelle: Muraškin et al., *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 906f.).

127 Zum Folgenden: O. V. Orusova – N. V. Cchadadze, *Reformy v sel'skom chozjajstve*, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.), *Upuščennyj šans ili poslednyj klapan?* Moskau 2019, S. 61–64.

128 Statt mehrerer Ministerien sollte fortan nur noch ein Landwirtschaftsministerium zuständig sein.

129 Russisch: „v černuju dyru“.

130 Orusova – Cchadadze, *Reformy v sel'skom chozjajstve*, S. 63f.

Seine Maßnahmen waren eine Bekämpfung der Symptome, ohne die Krankheit des Systems selbst zu heilen: Weiterhin erhöhte Zuwendungen und Zuschüsse und die endgültige Unterstellung der Kolchoz- und Sovchoz-Verwaltungen unter die neu geschaffenen Exekutivkomitees der örtlichen Sowjets und damit zentral unter die Partei.¹³¹ Dmitrij Poljanskij, als stellvertretender Ministerpräsident nun für die Landwirtschaft zuständig, 1963/64 noch ein Hauptkritiker der Agrarpolitik Chruščevs, womit er sich das Wohlwollen Brežnevs gesichert hatte, war unter der weiterhin geltenden strikten Planwirtschaft chancenlos, das Ruder am Agrarsektor noch herumzureißen. Nach neuerlichen Missernten, besonders zu Mitte der 1970er-Jahre, ließ ihn Brežnev fallen. 1976 wurde Poljanskij seiner Funktionen enthoben.¹³²

Tab. 7: Staatliche Finanzinvestments in die Landwirtschaft 1961–1980

Fünfjahresplan in Mrd. Rubel	
1961–1965	55,86
1966–1970	79,68
1971–1975	112,56
1976–1980	168,64

(Quelle: Muraškin et al., *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 216).

Reform-Versäumnisse – Korruption

Die kompromisslose Durchsetzung von Kosygins Reformen hätte einen radikalen Bruch des politischen und ideologischen Kurses bedeutet, den Brežnev von Anfang an nicht wollte. Die KPdSU hatte die kommunistische Ideologie nach außen hin zwar zum Dogma gemacht, in der Praxis aber ihre ideologischen Postulate längst über Bord geworfen. Misswirtschaft, Skandale und Korruption blühten nicht nur in allen Teilen der Wirtschaft, sondern gerade in der Partei.¹³³ Viele bedienten sich schamlos am Vermögen des Staates. Der KGB sammelte besonders die parteiinternen Skandale, wie jenen mit dem Tafelservice von Katharina II., das vom bekannten Politbüro-Mitglied Grigorij V. Romanov, später Gorbačevs Rivale um die Spitze der Partei, aus der Eremitage genommen und für die Hochzeit seiner Tochter verwendet wurde. Nicht genug damit, war auch Brežnevs Tochter Galina, die einige Jahre später Diamanten aus der Sowjetunion schmuggelte,¹³⁴ mit von der Partie. Brežnevs Schwiegersohn, Generalmajor Jurij M. Čurbanov, immerhin

131 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 149; Orusova – Cchadadze, *Reformy v sel'skom chozjajstve*, S. 65.

132 Bol'shaja Sovetskaja Ėnciklopedija. Moskau 1978. <http://www.munzinger.de/document/00000009153>.

133 Siehe etwa: *Istorija Rossii. 20 vek. 1939–2007*. Bd. 2. Moskau 2009, S. 507; Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 240.

134 Es handelte sich um eine Reihe von kriminellen Vergehen eines mafiosen Ringes, vor allem um den Raub von Diamanten, von diversen wertvollen Staatsorden und Zimelien, die man v. a. aus staatlichen Sammlungen entwendet hatte.

als stellvertretender Innenminister für die Bekämpfung der Misswirtschaft zuständig, war in den gigantischen „usbekischen Skandal“ involviert, als der Staat beim Ankauf von Baumwolle vollends betrogen wurde.¹³⁵

Angst vor den Ideen des „Prager Frühlings“

Zur sinkenden Wirtschaftsleistung des Landes kam ein externer Faktor. Obwohl die Sowjetunion mit ihren industriellen Erfolgen in vielen Bereichen den Abstand zu den hochentwickelten Industrienationen deutlich verringern konnte,¹³⁶ begann Ende der 1960er-Jahre innerhalb der KPdSU eine starke Bewegung, die sich gegen die Reformen wandte. Als Ausgangspunkt dafür kann der „Prager Frühling“ 1968 genannt werden, der mit seinen Ideen eines „Sozialismus mit menschlichem Antlitz“ und der weitgehenden Liberalisierung der Wirtschaft Befürchtungen hervorrief, der Funke könnte auf die Sowjetunion überspringen. Namentlich die westlichen Gebiete des Landes, die Ukraine, Weißrussland, das Baltikum und der gesamte Kaukasus¹³⁷ inszenierten eine starke parteiinterne Front gegen weitere Reformen, es kam auch immer wieder zu Demonstrationen.¹³⁸ Zu nahe schienen Kritikern die eigenen Reformen an den Ideen eines Ota Šik¹³⁹ oder Zdeněk Mlynář.¹⁴⁰

Neben Prag gährte es in Polen und quasi unter der Decke schon wieder in Ungarn. Jugoslawien¹⁴¹ und seit Kurzem auch Rumänien gingen eigene Wege, vom ideologischen

135 Motreвиč, *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 521. – Zum usbekischen Skandal und zu den Clans der Sowjetelite in den Republiken vgl. auch: Pirogov, *Zakat sovetskoi imperii*, S. 26–36.

136 So wurde etwa die USA in der Produktion von Kohle, Eisenerzen, Stahl und Kupfer, Wasserturbinen, Dampfschiffen, Elektrofahrzeugen, Traktoren, Mähmaschinen, Zement und Baumwolle überflügelt. Eine postindustrielle Gesellschaft wurde deshalb in der Sowjetunion, wie sie Nureev und Latov erkennen wollen, noch nicht erreicht. Vgl. Mišenin, *Ėkonomičeskie reformy*, S. 71f.

137 Vgl. dazu die Beiträge zu den einzelnen Republiken und Gebieten von Magnus Ilmjärv, Heinrich Strods, Kristina Burinskaitė, Vjačeslav Selemenev, Volodymyr Dmitruk, Julija Gogol', Igor' und Natalja Krjučkov sowie Jamil Hasanli, in: Stefan Karner et al. (Hg.), *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sonderband 9/1*. Köln et al. 2008, S. 897–990. Zum „Prag-Syndrom“ Brežnevs und seiner Beziehung zu Dubček vgl. auch V. V. Pirogov, *Zakat sovetskoi imperii*, S. 47–49.

138 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 256f.

139 Vgl. dazu Otakar Turek – Miloš Pick, *Die Wirtschaftsreformen der sechziger Jahre*, in: Stefan Karner et al. (Hg.), *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sonderband 9/1*. Köln et al. 2008, S. 133–140. – Ota Šik, geb. 1919, gest. 2004, während der NS-Jahre Häftling im KZ-Mauthausen, Ökonom, ab April 1969 stv. tschechoslowakischer Ministerpräsident und Koordinator der Wirtschaftsreformen. Nach seiner Emigration Professor an der Universität St. Gallen/CH. Stefan Karner et al. (Hg.), *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 2: Dokumente*. Köln et al. 2008, S. 1549.

140 Zdeněk Mlynář (urspr. Müller), geb. 1930 in Vysoké Mýto/Hohenmauth, gest. 1997 in Wien, Politiker, Politologe, Jurist, war ein prominenter Vertreter des „Prager Frühlings“ im Kreis um Alexander Dubček, später Initiator der „Charta 77“. Mitglied der KPČ, studierte er an der Lomonosov-Universität in Moskau Jura (Studienkollege von Michail Gorbatschow). Siehe Karner et al. (Hg.), *Prager Frühling*, Bd. 2, S. 1545.

141 Zum eigenständigen und in vielem erfolgreichen wirtschaftspolitischen Kurs Titos im Vergleich mit

Rivalen China, mit dem die Beziehungen 1969 an einem Tiefpunkt angelangt waren, ganz zu schweigen. US-Präsident Richard Nixon war für Brežnev „kein Ehrenmann“, ehe er – auch unter dem Druck der amerikanisch-chinesischen Verständigung – eine Kehrtwendung machte und zum US-Präsidenten ein geradezu freundschaftliches Vertrauensverhältnis aufbaute. Die Gipfel von 1972 (in Moskau) und 1973 (in Washington) waren für Brežnev zweifelsfrei die Höhepunkte seines politischen Lebens. Trotz aller Probleme in der Wirtschaft, der offensichtlichen Illusion, den Westen noch einholen zu können, konnte er sich – stärker noch als Chruščev 1961 beim Wiener Gipfel mit Kennedy – auf Augenhöhe mit Nixon zeigen, als Vertreter der gleichrangigen Supermacht („Sie und ich werden gemeinsam die Welt beherrschen!“).¹⁴² Welche Rolle spielten dabei schon marxistische Postulate, wenn es um Anerkennung, um seinen Platz in der ersten Reihe der Großen der Welt, um Macht und Weltherrschaft ging? Deutlich wie selten wird an diesem Beispiel auch klar, dass wirtschaftliche Vorteile auch die marxistische Ideologie nachreihen, selbst Karl Marx hatte als Börsenspekulant diese Erfahrung gemacht.¹⁴³

Der „entwickelte Sozialismus“ – „Goldene Jahre“

Um im Inneren der geforderten wirtschaftspolitischen Kehrtwendung einen Deckmantel zu geben, postulierte Brežnev ab 1969 die „Reform der Reform“ bzw. den „entwickelten Sozialismus“, wie er auf dem Parteitag 1971 benannt wurde.¹⁴⁴ Was im Einzelnen die Auflösung von Reformorganisationen und eine viel stärkere Einmischung der Partei in die Wirtschaftsabläufe und eine weitere Zentralisierung bedeutete.

Da auch die Ressourcen für den Start einer wissenschaftlichen und technologischen Revolution,¹⁴⁵ ausgenommen die Programme der Weltraumfahrt und der Flugzeugindustrie, fehlten und weil von Brežnev keine Reform-Unterstützung zu erwarten war, verlegte sich Kosygin ab 1973 vor allem auf die Zusammenfassung von Produktions-, Forschungs- und Industrieanlagen.¹⁴⁶ Auch in der Landwirtschaft wurden ähnliche Organisationsformen gegründet. So entstanden riesige „Hühnerfabriken“, Schweine- und Rindermastbetriebe, die sich erfolgreich entwickelten und bald einen größeren Teil der sowjetischen

China und Kuba vgl. jüngst: A. S. Genkin, *Uspechi i provaly „jugoslavskogo „eksperimenta“*, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.), *Upuščennyj šans ili poslednyj klapan?* Moskau 2019, S. 204–221.

142 Siehe dazu den Beitrag von Sergey Radchenko in diesem Band. – Willy Brandt schreibt in seinen Erinnerungen, dass sich die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen nach dem Besuch in Bonn verschlechtert hatten. Willy Brandt, *Erinnerungen*. Berlin 1989, S. 209ff.

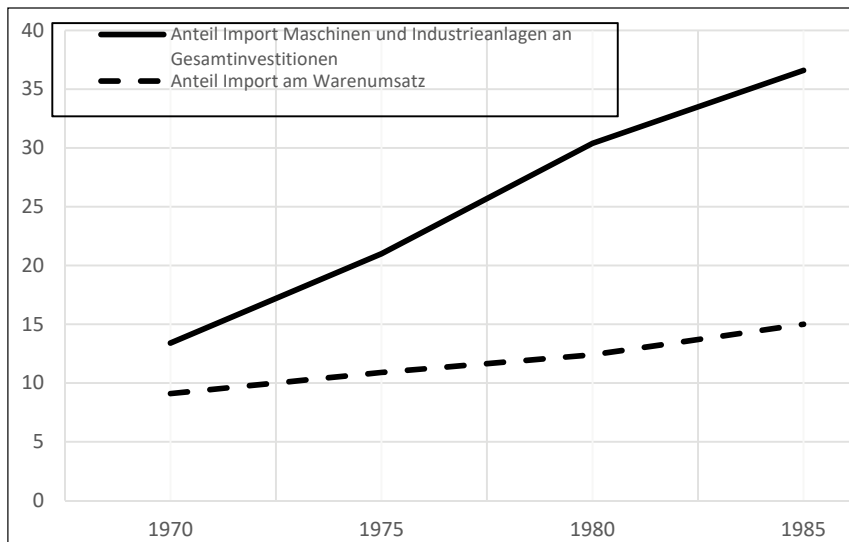
143 Sebastian Wolff, Ein Zocker namens Karl Marx. *Liquid*, 5.5.2018, www.liquid.de.

144 Vgl. Götz, *Stagnation*, hier: S. 60.

145 NTR = Wissenschaftlich-technische Revolution, die die Wissenschaft als leitenden Faktor der Produktion vorsieht, als deren Ergebnis sich die Transformation von der industrialisierten zur postindustrialisierten Gesellschaft vollzieht.

146 Beschluss des ZK der KPdSU und des Ministerrates der UdSSR Über einige Maßnahmen zur weiteren Vervollkommenung der Verwaltung in der Industrie, 2.3.1973, in: Mišenin, *Ėkonomičeskie reformy*, S. 73.

Grafik 4: Die zunehmende Abhängigkeit der sowjetischen Ökonomie vom Import von 1970–1985 (in Prozent)



(Quellen: Mišenin, *Ėkonomičeskie reformy*, S. 73f.; Götz, *Stagnation*, S. 62f.).

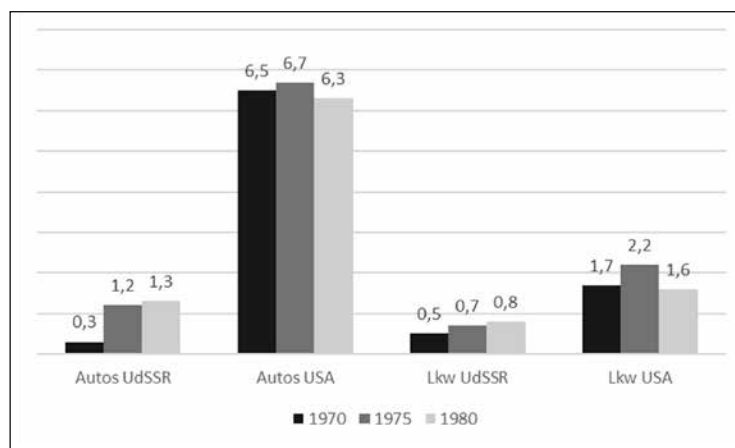
Produktion erbrachten. Die Entwicklung stagnierte allerdings ab Ende der 1970er-Jahre,¹⁴⁷ was zu abermaligen Engpässen, namentlich in der Fleischversorgung, führte.

Zusätzlich schaffte es Kosygin bis Mitte der 1970er-Jahre, in einer zweiten Etappe seiner Reformen, noch eine partielle Produktionsdiversifizierung zu beschließen und in der Folge auch großteils durchzusetzen: Bei großen Industriekombinaten wurden zur Versorgung der Beschäftigten kleine Landwirtschaften angelegt, in Betrieben der Schwerindustrie die Produktion von Gütern des täglichen Bedarfs (wie Kühlschränke, Fernsehgeräte und Waschmaschinen) begonnen und im Dorf die Lagerhaltung und Weiterverarbeitung von Getreide, Zuckerrüben, Mais und Kartoffeln zu Fertigprodukten gestartet. Sie sollten die Waren für den Inlandsmarkt liefern. Denn sowjetische Fertigwaren konnten auf dem Weltmarkt immer seltener verkauft werden, ihr Exportanteil sank rapide. Immer wichtiger wurde der Export von Rohstoffen, von Öl, Gas und Holz. Wenn überhaupt, so konnten sowjetische Fertigprodukte nur noch in den Entwicklungsländern Afrikas und Asiens (bzw. zwangsweise in den Ostblockstaaten) abgesetzt werden (siehe Karte 3). Umgekehrt war man zunehmend auf den Import von Maschinen und High-Tech-Waren angewiesen (s. Grafik 4). Auch der sowjetische Anteil am Welt-Bruttonationalprodukt sank. Von 22,8 Prozent im Jahre 1970 auf nur noch rund 15 Prozent im Jahre 1975.¹⁴⁸ Gleichzeitig umkreiste seit 1971 die erste Weltraumstation, „Saljut 1“, die Erde.

¹⁴⁷ Dazu und zu den folgenden Angaben: ebd., S. 73f.; zur sowjetischen „Dritte-Welt“-Politik siehe u. a.: Theodor Schweisfurth, *UdSSR-Verträge mit Staaten der Dritten Welt*, in: *Aussenpolitik*, 6/72, S. 340–354.

¹⁴⁸ Auch dazu u. a.: ebd., S. 74, und Götz, *Stagnation*, bes. S. 62f.

Grafik 5: Die Automobilproduktion der UdSSR und der USA 1970–1980
(in Millionen)



(Quelle: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/945395>).

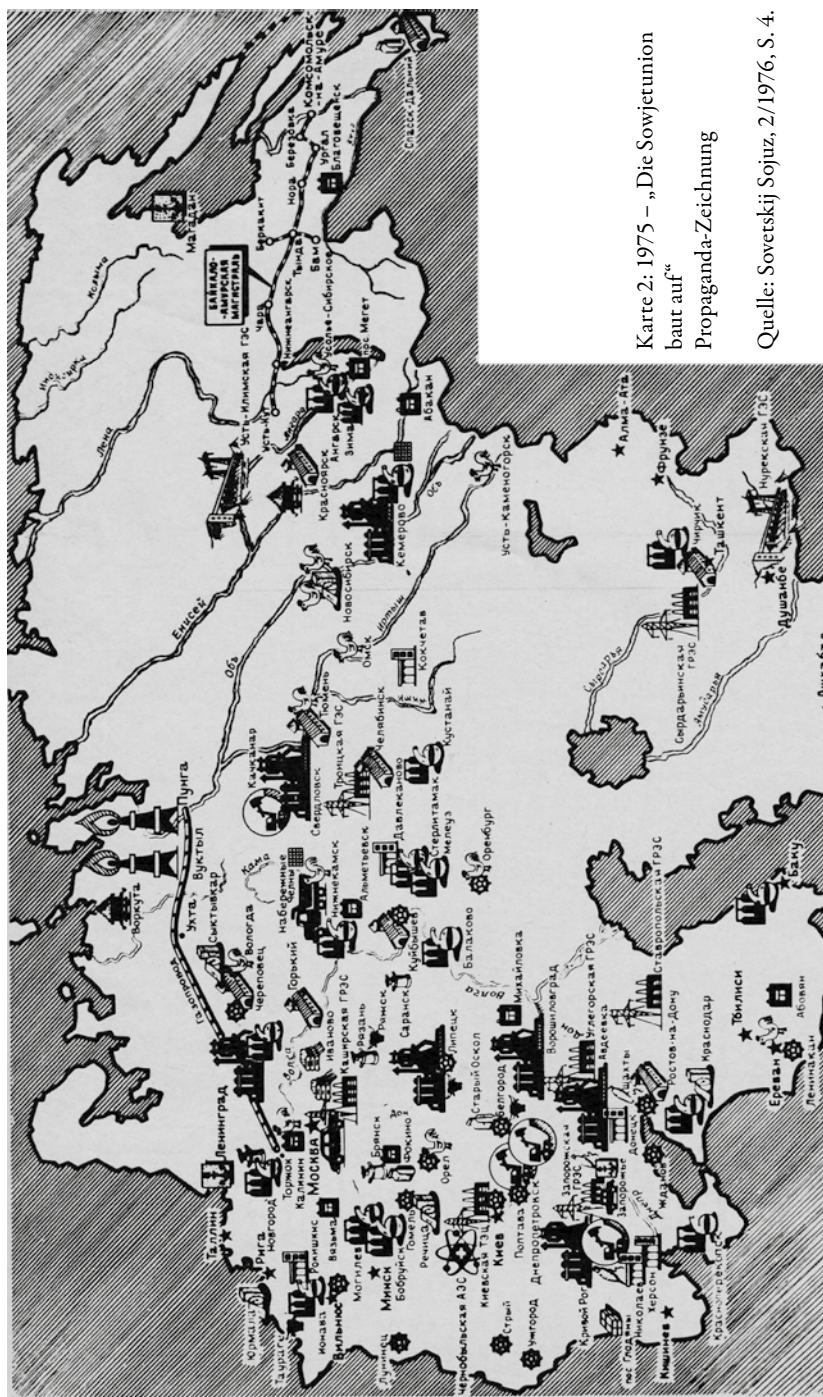
Bis 1975 wurden noch riesige Bauprojekte (siehe Karte 2) vergeben, wie der Kanal von Irtyš zum Aralsee, die Bajkal-Amur-Eisenbahn (BAM)¹⁴⁹ oder, zusammen mit dem italienischen Fiat-Konzern, das Automobilwerk „Volga“ (VAZ) in Togliatti zur Produktion von jährlich über 600.000 „Lada“ ab 1974. (Zur relativ schwachen KFZ-Produktion vgl. Grafik 5.) Während Chruščev meinte, Sowjetbürger mögen mit Bahn und Bus reisen oder Leihautos¹⁵⁰ benutzen, hatte Brežnev das Auto als Inbegriff des neuen „Sowjetmenschen“ gepriesen, trotz jahrelanger Wartezeiten: „Ein Mädchen, das heiratet, bekommt von den Eltern nimmer Geschirr und eine Wäschetruhe, sondern die moderne Mitgift: ein Auto!“¹⁵¹ Auch im gesamten Transportwesen überflügelte der Lastkraftwagen die Transportmittel Bahn, Schiff und Flugzeug. Auf den sowjetischen Straßen wurden 1965 5,8 Milliarden Tonnen an Gütern transportiert, während es bei den übrigen Transportmitteln zusammen 1,6 Milliarden waren. 1975 war der Abstand noch viel größer.¹⁵²

¹⁴⁹ Der Bau der BAM-Magistrale begann schon in den 1930er-Jahren, wurde im Zweiten Weltkrieg unterbrochen und 1970 wieder aufgenommen. Um speziell für sibirische Verhältnisse geeignete schwere Lkw einsetzen zu können, bestellte die Sowjetunion 1974 bei Magirus-Deutz 9.500 derartige Bau-Lastkraftwagen mit luftgekühlten Motoren. – Vgl. etwa: Johannes Grützmacher: Die Baikale-Amur-Magistrale. Vom stalinistischen Lager zum Mobilisierungsprojekt unter Brežnev. Ordnungssysteme. Studien zur Ideengeschichte der Neuzeit, Bd. 38. München 2012.

¹⁵⁰ Tatsächlich hatte N. Chruščev während seiner USA-Reise 1959 der Anblick langer Autokolonnen verstört. Beim Zwischenstopp in Vladivostok räsionierte er: „Wir werden mit den Autos rationeller umgehen als die Amerikaner. Wir werden das Leihwagenwesen auf eine breitere Grundlage stellen.“

¹⁵¹ Susanne Schattenberg, Stabilität und Stagnation unter Breschnjew, in: Sowjetunion II. Informationen zur politischen Bildung/izpb 323/2014/3, S. 28.

¹⁵² Muraškin et al., *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 939. – Auf den Lkw-Transport entfielen 1975 11,6 Milliarden Tonnen, auf den übrigen Transport 2,5 Milliarden Tonnen.



Karte 2: 1975 – „Die Sowjetunion baut auf“
Propaganda-Zeichnung

Quelle: Sovetskij Sojuz, 2/1976, S. 4.

Der Kurs Kosygins zur Ausweitung der Konsumgüterproduktion stieß im militärisch-industriellen Komplex rasch auf Gegenwehr.¹⁵³ Dieser forderte im Kontext des „Kalten Krieges“ verstärkte Rüstungsanstrengungen. Besonders der sich zuspitzende Konflikt mit China erforderte, so die Militärs, eine starke Präsenz. 1969 hatte man eine ganze Armee in die Mongolei gestellt.¹⁵⁴ Von einer entscheidenden Kurskorrektur zur Ausweitung der Konsumgüterproduktion war keine Rede mehr. Auch in der Agrarpolitik war von Brežnev nichts mehr zu erwarten. Eine solche hätte die gänzliche Abschaffung der Planvorgaben, des korrumpierbaren Prämiensystems, eine Forcierung der betrieblichen Eigeninitiative bei Preisgestaltung und Produktion sowie zumindest Teil-Privatisierungen von Grund und Boden bedeutet. Die ideologiesteuerte Ablehnung von Privateigentum war und wurde ein entscheidendes Hauptproblem der sowjetischen Wirtschaft. Selbst in der Perestrojka-Phase wurde daran nicht im Kern gerüttelt. Veränderungen gab es nur in den Städten, nicht am Land, das russische Dorf starb seit den 1930er-Jahren einen langsamen Tod.

Petro-Rubel als Reformbremse

1973 bereitete der weltweite Ölschock der Sowjetunion einen unverhofften finanziellen Vorteil. Die starke Erhöhung der Öl- und Gaspreise (s. Grafik 6) sicherte dem Land hohe Exporteinnahmen. Für die Reformvorhaben waren die Petro-Rubel allerdings eher eine Bremse denn ein Vorteil. Hatte der „Prager Frühling“ 1968 aus Angst vor einem Übergreifen der liberalen Ideen bereits zu einer zusätzlichen Reformbremse geführt, so hatte man ab 1973 durch den neuen Geldsegen überhaupt die Notwendigkeit weiterer Reformen zur Sanierung der Wirtschaft nicht mehr als prioritär eingestuft. Das Erreichte zu sichern, keine Experimente mehr zu wagen und die Bewahrung des Erprobten führten de facto zu einem Reformstillstand.

Die Einnahmen aus dem Öl- und Gasexport wurden größtenteils völlig ineffektiv verwendet: zunächst für den Bau nie vollendeter Anlagen (siehe auch dazu Karte 2), den Ankauf nicht notwendiger westlicher Apparaturen und im Aufblähen eines hypertrophen bürokratischen Apparates, der 1985 allein in der RSFSR schon auf 18 Millionen Beschäftigte angewachsen war (ein Sechstel aller Beschäftigten) sowie letztlich im Import hochwertiger Waren zur Verschönerung der halbleeren eigenen Geschäfte.¹⁵⁵

Denn das ohnehin schon sehr gesunkene Wachstum der sowjetischen Wirtschaft basierte vor allem auf einer gigantischen Ausbeutung von Ressourcen und Rohstoffen, namentlich in Sibirien, und weniger auf einer technologischen Innovation.¹⁵⁶ Von 1969

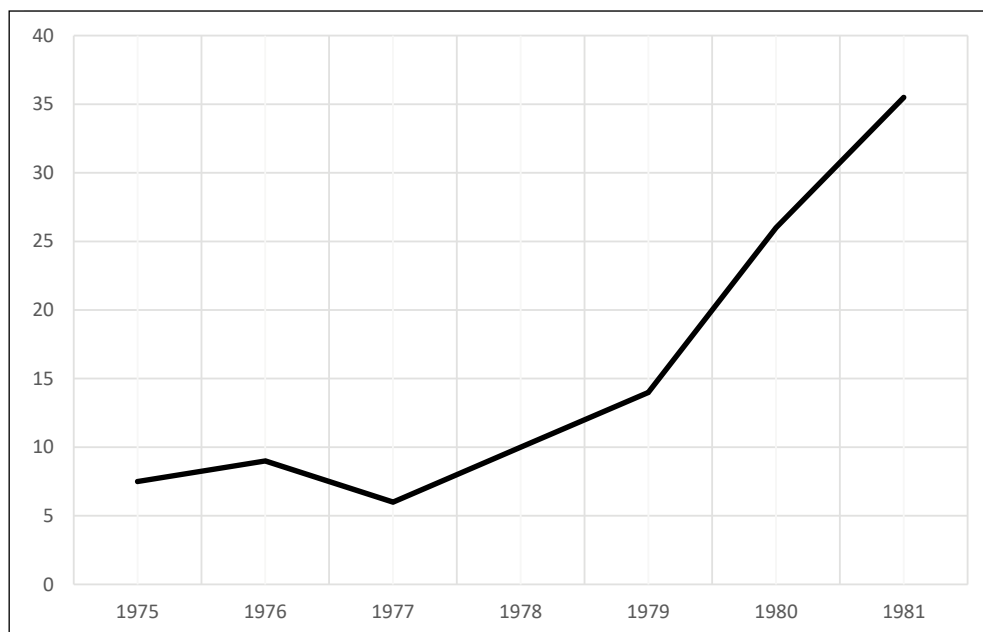
153 Siehe dazu auch den Beitrag von Aleksandr Bezborodov in diesem Band.

154 Siehe dazu auch den Beitrag von Sergey Radchenko in diesem Buch.

155 Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 157.

156 Hillel Ticktin, *Zur politischen Ökonomie der UdSSR (1973)*, in: Marcel van der Linden (Hg.), *Was war die Sowjetunion? Kritische Texte zum real existierenden Sozialismus*. Wien 2007, S. 107–130.

Grafik 6: Die Ölpreisentwicklung auf dem Weltmarkt 1975–1981
(in US-Dollar/Barrell)



(Quellen: <http://de.wikipedia.org>; de.m.wikipedia.org).

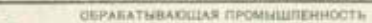
bis 1985 konnte das Land seinen Öl- und Gasexport um das Dreifache steigern, während der Export von Maschinen und Technik auf die Hälfte gesunken war.¹⁵⁷ Die stark gestiegenen Öl- und Gaspreise („Ölkrisen“) und die erzielten hohen Exportgewinne konnten in den 1970er-Jahren zudem auch die hohen Produktionskosten der technologisch rückständigen Förderung von Erdöl und Gas verdecken,¹⁵⁸ sodass selbst in diesem Bereich keine wesentlichen Innovationen mehr erfolgten.

Schon in den 1960er-Jahren hatten Experten vor allem in Sibirien und Kasachstan Erdgasvorkommen von über 20.000 Milliarden Kubikmeter, weit mehr als in den USA mit etwa 8.000 Milliarden, vermutet. Dieser, damals in diesem Ausmaß unverhoffte, Erdgasreichtum sollte der sowjetischen Industrie möglichst schnell erschlossen und durch große Gasleitungen in die Industriezentren des Landes, bald in den RGW-Raum (siehe Karte 1 auf S. 342 und Karte 3) und ab 1968 auch nach Westeuropa gepumpt werden.

¹⁵⁷ Bezborodov, *Istorija Rossii*, S. 157.

¹⁵⁸ Egor Gaidar, *Gibel' imperii. Uroki dlja sovremennoj Rossii*. Moskau 2012, S. 260ff.

ОБРАБАТЫВАЮЩАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ



Karte 3: Die Industrie der Sowjetunion Anfang der 1970er-Jahre (Originalkarte in russischer Sprache).

1970/72: Die Gas- und Röhrenverträge mit der Bundesrepublik Deutschland

Der erste Gas-Liefervertrag mit einem westlichen Land wurde am 1. Juni 1968 mit Österreich abgeschlossen und brachte ab 1. September 1968, wenige Tage nach dem Einmarsch von Warschauer Pakt-Staaten in die Tschechoslowakei, zum ersten Mal sowjetisches Gas über eine Pipeline in den Westen, wobei von der Übergabestation in Baumgarten die erste Pipeline nach Italien (Vertrag ENI – ÖMV – Gazprom von 1969) gebaut wurde (TAG-Pipeline). Österreichische Firmen, allen voran die VÖEST, sowie die italienische ENI verpflichteten sich im Gegenzug die für den Bau der Leitungen benötigten Rohre zu liefern und einige Barter-Geschäfte abzuwickeln.¹⁵⁹

Für weitere große Pipelineprojekte fehlte es der Sowjetunion allerdings, wie bereits Anfang der 1960er-Jahre, abermals an einer leistungsfähigen Röhrenindustrie, sodass Moskau gezwungen war, die Röhren im Ausland zu kaufen. Hier bot sich wiederum vor allem die leistungsstarke deutsche Röhrenindustrie mit ihrem Know-how im Bau von Großrohren an.

Um mit Bonn außenpolitisch und wirtschaftlich zu harmonisieren, die marode Wirtschaft mit deutscher Hilfe zu stärken, mit der Bundesrepublik Deutschland einen weiteren Stützpfeiler in seiner Europa-Architektur aufzubauen und gleichzeitig das westliche Bündnis zu schwächen, war für Brežnev jegliche Ideologieschranke irrelevant.

Daneben können vier Aspekte genannt werden, unter denen der Gasliefervertrag vom 1. Februar 1970 zustande kam: Erstens: die Sowjetunion brauchte für die Gaslieferungen groß dimensionierte Rohre, die nur die deutsche Industrie liefern konnte. Zweitens: Deutschland brauchte für seine Wirtschaft sowjetisches Erdgas, das die Sowjetunion bereit war, auch in das NATO-Land BRD zu liefern (seit 1968 lieferte die Sowjetunion bereits Gas in das neutrale Österreich). Drittens: Die devisenarme Sowjetunion wollte mit dem Erlös aus den Erdgasexporten ihre Röhrenimporte bezahlen, was ihr auf dem Energiesektor eine deutliche Vormachtstellung bringen sollte. Der vierte Aspekt geht aus der Beilage des Moskauer Politbüro-Beschlusses vom 1. Dezember 1969 hervor: „Der Abschluss des Vertrages auf die Dauer von zwei Jahrzehnten würde die Volkswirtschaft der BRD auf dem derart wichtigen Sektor der Energieversorgung [...] von der Sowjetunion abhängig machen“. Und: „Es werden die westdeutschen Konzerne [...], denen der Gasvertrag Vorteile bringt, auf die Bonner Regierung wohl dahingehend einwirken, keine Schritte zu unternehmen, die die Gefahr einer Zuspitzung der bilateralen Beziehungen in sich bergen“.¹⁶⁰ Was die Einschätzung des Politbüros zur „Abhängigkeit der BRD“ vom

159 Vgl. Stefan Karner, *Im Kalten Krieg der Spionage. Margarethe Ottillinger in sowjetischer Haft 1948–1955*. 2. Aufl. Innsbruck – Wien – Bozen 2016, S. 77 und 161, sowie: Peter Ruggenthaler – Michail Prozumenščikov – Barbara Stelzl-Marx, *Österreich und die Sowjetunion im Kalten Krieg nach Abschluss des Staatsvertrags 1955*, in: Stefan Karner – Alexander Tschubarjan (Hg.), *Österreich – Russland. Stationen gemeinsamer Geschichte*. Graz – Wien 2018, S. 226. – Zum italienischen Vertrag vgl. v. a.: 40 let vmeste. Istorija sotrudničestva „Gazproma“ i Eni. Moskau 1969.

160 RGANI, F. 3, op. 72, d. 304, S. 3f., 7–41, Politbüro-Beschluss (Prot. 147/I) und Beilage, 1.12.1969.

sowjetischen Gas und einen intendierten Verlust ihrer Aktionsfreiheit betrifft, so liegt, im Lichte der Entwicklung der folgenden zwanzig Jahre bis 1991, wohl eine krasse Fehleinschätzung vor. Möglicherweise sollten aber mit dieser Formulierung die Gegner des Deals ruhiggestellt werden. Dasselbe gilt wohl für die zum Ausdruck gebrachte, ideologisch verbrämte Meinung, die deutschen Konzerne (sprich: das Kapital) würden die Politik in hohem Maße bestimmen.

Als erster Akt dieses Barter-Geschäftes wurde der Röhrenvertrag zwischen der Mannesmann-Export GmbH und Vertretern einer sowjetischen Handelsdelegation Anfang Dezember paraphiert. Danach lieferten Mannesmann und Thyssen etwa 1,2 Millionen Tonnen Rohre mit einem Durchmesser von 1,22 Metern (später 1,42 Meter). Weitere Konzerne wie Hoesch und Salzgitter folgten mit kleineren Mengen.

Am 1. Februar 1970 wurde nach relativ raschen Verhandlungen der Gasliefervertrag (drei Milliarden Kubikmeter Erdgas auf 20 Jahre, ab 1973) zwischen den sowjetischen Ministerien für Gaswirtschaft (Minister Aleksej Sorokin) und Außenhandel (stv. Minister Nikolaj Osipov), der Ruhrgas AG (unter ihrem Vorstand Herbert Schelberger) und einem Bankenkonsortium unter Führung der Deutschen Bank abgeschlossen.

Tatsächlich hatte der Gas- und Röhrenvertrag die bilateralen Handelsbeziehungen ungeheuer aktiviert. Alle führenden Industrievertreter pilgerten nach Moskau, wo sie vor allem von Außenhandelsminister Nikolaj S. Patoličev, aber auch von Ministerpräsident Kosygin empfangen wurden. Einige unternahmen Besichtigungstouren in die Regionen, gründeten eigene Repräsentanzen und Verkaufsniederlassungen, viele schlossen mit den sowjetischen Gesprächspartnern geradezu freundschaftliche Beziehungen, wie die häufigen, oft sehr persönlichen Briefwechsel, etwa mit Wolff von Amerongen, bezeugen. Die UdSSR wiederum gründete in Frankfurt am Main eine eigene Bank.

„Wir wollen ganz liberal!“

Schließlich folgte auch auf Basis dieses für beide Staaten richtungsweisenden Vertrages am 12. August 1970 der Moskauer Vertrag – ein Herzstück deutscher Ost- und sowjetischer Westpolitik. Er öffnete wichtige Tore zur folgenden Entspannung. Der „Wandel durch Handel“, wie immer wieder zu lesen war, hatte Erfolg. Dieser hatte wiederum mehrere Väter, wenngleich Willy Brandt und Egon Bahr auf deutscher Seite als seine Architekten gelten können.

Zwei Jahre später folgte, nach harten Verhandlungen durch Sonderbotschafter Peter Hermes um die Zustimmung Moskaus, West-Berlin als Teil der BRD anzuerkennen, am 12. Juli 1972 in Bonn-Duisdorf ein neuer deutsch-sowjetischer Handelsvertrag.¹⁶¹ Vertragspartner waren auf bundesdeutscher Seite Finanz- und Wirtschaftsminister Karl Schiller, zwei Tage vor seinem Rücktritt wegen angeblich mangelnder Unterstützung aus

¹⁶¹ Siehe dazu den Beitrag von Andrej Keller in diesem Band.

den eigenen Reihen, auf sowjetischer Seite Patoličev, der mit den ausgehandelten Bedingungen sichtlich nicht zufrieden war und wegen der weiterhin bestehenden teilweisen Importbeschränkungen während Schillers Festrede dazwischenrief: „Wir wollen ganz liberal!“¹⁶² Ergänzend zum Handelsvertrag wurde parallel in Düsseldorf ein erweiterter Gas- und Röhrenvertrag mit deutschen Firmen und einem Gesamtvolumen von 1,2 Milliarden DM abgeschlossen. Vertragspartner war auf sowjetischer Seite Jurij L. Brežnev, der Sohn des Staats- und Parteichefs, auf bundesdeutscher Seite Mannesmann-Vorstandsvorsitzender Egon Overbeck. Die Deutsche Bank fungierte bei diesem Abkommen als Konsortialführerin und gewährte einen mehrjährigen Niedrigzins-Kredit.¹⁶³

Das große bilaterale Gas- und Röhren-Geschäft hatte natürlich bedeutende politische Konsequenzen und Folgen: Polen strebte einen neuen Handelsvertrag mit der Bundesrepublik an, ebenso der tschechoslowakische Ministerpräsident Gustáv Husák. Aus Moskau kam dazu – auf Basis des Moskauer Vertrages – kein „Njet“ mehr.¹⁶⁴

Tab. 8: Die Energieförderung Russlands (RSFSR) 1940 bis 1980
(Werte pro Einwohner)

Energieform	1940	1965	1970	1975	1980
Öl inkl. Gaskondensat, in kg	64	1.577	2.184	3.064	3.940
Naturgas, qm	1,9	507	639	858	1.830
Kohle, in kg	657	2.571	2.645	2.839	2.820
Elektr. Strom in kWh	278	2.626	3.606	4.767	5.801

(Quelle: Muraškin et al., *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*, S. 804; Tomašpol'skij, *Neft' i gaz*, S. 95).

162 Wie Westländer, in: *Der Spiegel* 29/1972, S. 31.

163 Ebd. Zu den rechtlichen Aspekten der West-Ost-Verträge vgl. u. a.: Axel Lebahn, *Sozialistische Wirtschaftsintegration und Ost-West-Handel im sowjetischen internationalen Recht: Theorie u. Praxis d. Offenheitsprinzips in seiner Entwicklung vom System bilateraler Handelsabkommen zur multilateralen Wirtschaftskooperation in regionalen u. universalen Organisationen*. Berlin 1976, der vor seinem Engagement in der Deutschen Bank, Repräsentanz Moskau, an der Universität Göttingen lehrte und über große Erfahrungen im Vertragswesen mit der Sowjetunion verfügte.

Etappen des Gasliefervertrages BRD – UdSSR 1970–1974:

1.2.1970: Unterzeichnung des deutsch-sowjetischen Vertrages zur Lieferung von Gas aus der Sowjetunion und Druckrohren großer Dimension (1220 mm) durch die BRD („Gas im Austausch für Rohre“)

12.7.1972: Erweiterung des Gas-Liefervertrages zwischen Mannesmann AG, Ruhrgas AG, Deutscher Bank und Promsyr'e-Import und Sojuzneft'-Eksport

1.10.1973: Beginn der Gas-Lieferung an die BRD über die Ruhrgas AG.

21.6.1974: Unterzeichnung des „Orenburger Vertrages“ über die Teilnahme von Gas-Experten und Bauingenieuren aus der DDR und anderen RGW-Staaten an der Erschließung der Orenburger Vorkommen am Bau der Gasleitung von Orenburg zur sowjetischen Westgrenze (spätere Bezeichnung „Sojuz“).

164 Vgl. Walter Nagel, „Gibst du Röhren – geb' ich Gas“, in: *Die Zeit*, 19.12.1969. Vgl. auch den BRD-CS-SR-Vertrag („Prager Vertrag“) von 1973 und den Beitrag von Manfred Kittel in diesem Band.

Zweifelsfrei haben die Handelsverträge und der sowjetische Gasexport in die BRD und nach Westeuropa sowie die daraus erzielten Einnahmen ihren Niederschlag nicht nur in den geradezu freundschaftlichen Beziehungen zwischen Brežnev und Brandt, sondern vor allem in den sprunghaft gestiegenen Erfolgsdaten der sowjetischen Volkswirtschaft bis 1979 gefunden.¹⁶⁵ Nahezu alle signifikanten volkswirtschaftlichen Kennziffern stiegen ab 1974 stark an, ohne wirklich budgetwirksam zu werden, wie Tabelle 9 belegt.

Tab. 9: Wachstumsraten der sowjetischen volkswirtschaftlichen Kennziffern pro Beschäftigtem 1970–1979 (Werte in Prozent zu 1970)

Kennziffer	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Produkt. Erlös	100,0	99,2	105,4	115,0	133,2	148,7	154,0	181,5	228,6	250,8
Materialaufwand	100,0	103,5	112,8	126,8	148,1	169,6	183,3	214,1	264,3	274,6
Fakt. Netto- prod.	100,0	93,3	94,4	99,5	112,2	118,9	111,8	135,7	176,9	217,1
Zahlungen ins Staats- budget	100,0	93,3	94,8	99,8	112,4	119,4	112,4	136,4	177,9	118,0
Durchschn. Lohn	100,0	95,7	93,7	89,2	104,2	105,5	104,2	128,9	169,4	207,3

(Quelle: Skoblikov, Mikroekonomičeskie podchody k ob'jasneniju, S. 130).

Die Ergebnisse beim propagandistisch vielfach hervorgekehrten Bau großer Industrieanlagen (siehe Karte 2), die Erfolge im Bereich der Weltraumfahrt, in der Produktion (siehe Karte 3) und im Verkauf von High-tech-Waffen und die sprudelnden Einnahmen aus den Gas- und Öl-Exporten in die westeuropäischen Staaten und den RGW-Raum (Anstieg des Exportanteils, 1960 bis 1985, von 16 auf 54 Prozent, des Erdölexports von 3,7 auf 85,8 Millionen Tonnen)¹⁶⁶ konnten allerdings die langfristigen Defizite des sozialistischen Wirtschaftssystems, vor allem das Fehlen von Privateigentum, aber nicht mehr ausgleichen.

165 Zu den persönlichen Beziehungen Brandt–Brežnev vgl. Aleksej N. Sorokin, Ėvolucija obraza Sovetskogo Sojuza Willy Brandta, in: Istoričeskie nauki. Omsk 2018, Nr. 4 (20), S. 204–213; Andrei V. Keller, „Mužskaja družba“? Willy Brandt i Leonid Brežnev v kontekste energičeskogo dialoga meždu FRG i SSSR v 1970–1973gg., in: The Soviet and Post-Soviet Review 44/2017, S. 99–123; Skoblikov, Mikroekonomičeskie podchody k ob'jasneniju, S. 130. Vgl. auch Tab. 8. Die von Skoblikov angegebenen Durchschnittslöhne in Rubel pro Beschäftigtem betragen: 1970 137,1, 1971 131,2, 1972 128,5, 1973 122,3, 1974 142,9, 1975 144,7, 1976 142,9, 1977 176,8, 1978 225,2 und 1979 275,5.

166 Vgl. dazu: Jeronim Perović, Russlands Aufstieg zur Energiegroßmacht. Geschichte einer gesamteuropäischen Verflechtung, in: Osteuropa 3/2013, S. 5–28.

Die Phase der wirtschaftlichen und ökonomischen Versäumnisse für zukunftssträchtige Vorausinvestitionen in Forschung, Breiten-Technologie, in Gesundheit und Ökologie bei relativ guten Wirtschaftsdaten bis 1975, raubte dem Land die Möglichkeiten für entscheidende endogene Impulse in den 1980er-Jahren. Der Zusammenbruch der sowjetischen Wirtschaft Ende der 1980er-Jahre und in den 1990er-Jahren hatte seine tiefen Ursachen in den vertanen Chancen der Epoche des bequemen Stillstands Mitte der 1970er-Jahre. Das Wetttrüsten im „Kalten Krieg“, die in der Realität weit über dem offiziellen 13- bis 16-prozentigen BNP-Anteil liegenden Militärausgaben, die demografische Entwicklung mit ihren Ursachen in den sozialen Lebensbedingungen, die fehlenden Arbeitskräfte und High-Tech-Maschinen, ohne die es keine Produktionssteigerungen mehr geben konnte, sowie ein System, das den unmündigen, sich jeder Eigeninitiative und Verantwortung entziehenden Bürger hervorgebracht hatte, beschleunigten den Prozess des Niedergangs.¹⁶⁷

Resumé

Die wirtschaftliche, soziale und gesellschaftspolitische Entwicklung der Sowjetunion, einem Land mit knapp einer Viertelmilliarde Menschen und einem Siebtel des Festlandes der Erde, war nach dem Zweiten Weltkrieg großen Umwälzungen unterworfen. Obwohl die ideologisch determinierten Konstanten wie totalitäres Einparteiensystem, sozialistischer Aufbau und Planwirtschaft feststanden, bildeten sich innerhalb dieser festgelegten Grenzen doch immer wieder Freiräume, die Reformen und Veränderungen zuließen, in einzelnen Phasen sogar erwünscht waren. Sie können auch nicht losgelöst von den gravierenden politischen Umbrüchen im kommunistischen Block (DDR 1953¹⁶⁸, Ungarn 1956, Prag–Bratislava/Praha 1968 und Polen 1979) gesehen werden und galten als Gefahr für das sowjetische KP-System, vielleicht stärker noch als China,¹⁶⁹ mit dem man zwar unter einem ideologischen Dach vereint war, aber persönliche (Brežnev) und kulturelle Aversionen offen artikulierte.

Die sowjetische Wirtschaft war nach 1945 im Wesentlichen zunächst eine Fortsetzung der Kriegswirtschaft und fokussierte im „Kalten Krieg“ auf der Schwer- und Rüstungsindustrie. Besonders zur Erz- und Rohstoffgewinnung in klimatisch extremen Zonen sowie beim Wiederaufbau der im Krieg zerstörten Anlagen wurden bis 1953/56 Millionen Kriegsgefangene und GULAG-Häftlinge eingesetzt.

167 Dazu im Überblick: N. I. Egorova – A. O. Čubar'jan (Hg.), *Cholodnaja vojna. Istoričeskaja retrospektiva*. Moskau 2003. – Zur Epoche des „Stillstandes“: Vanjukov, *Epocha zastoja*. Moskau 2008.

168 Zu den wenig überzeugenden Wirtschaftsreformen in der DDR vgl. auch G. G. Popov, *Prorynočnye reformy v socialističeskich stranach – sojuznikach SSSR (na primere GDR)*, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.), *Upuščenij šans ili poslednij klapan?* Moskau 2019, S. 222–234.

169 Vgl. Genkin, *Uspechi i provaly „jugoslavskogo „eksperimenta“*, S. 204–221.

Die UdSSR schaffte auf diese Weise bis Anfang der 1950er-Jahre einen beachtlichen Take-off, verbesserte die Infrastruktur und wurde Atommacht. Achillesfersen der Entwicklung blieben die vergesellschaftete Landwirtschaft, die die Bevölkerung aus eigenem nicht ausreichend ernähren konnte, und die gesamte Konsumgüterindustrie.

Hier setzte Nikita Chrusčev an, der durch Dezentralisierung, eine gewisse Liberalisierung und Anknüpfungen an den Westen, vor allem an Deutschland und Italien, seinem innen- und kulturpolitischen „Tauwetter“ auch eine wirtschaftliche und außenpolitische Komponente gab. Den Westen ein- und zu überholen, den USA militärisch und atomar die Stirn zu bieten und im Weltraum die Nase vorne zu haben, waren seine Vorgaben. Vieles gelang: ein Russe umkreiste als Erster die Erde in einer Raumkapsel, die Sowjetunion galt als Supermacht, die Kubakrise hatte man überwunden und die Fühler nach Asien, Afrika und Lateinamerika ausgestreckt. Allerdings waren Chrusčevs Reformschritte für die Wirtschaft meist zu sprunghaft und ohne Exit-Strategien. Dazu kamen teils wetterbedingte Missernten, die nur durch riesige Getreideeinkäufe in den USA ausgeglichen werden konnten. Die kurzzeitige Betonung der Konsumgüterindustrie, Leistungsanreize, Sozial- und Wohnbauprogramme oder der Ausbau des öffentlichen Verkehrs nährten bei vielen die Hoffnung einer langsamen Systemänderung in Richtung einer Wiederauflage der „Neuen Ökonomischen Politik“ der 1920er-Jahre. Gute Wirtschaftsdaten schienen auch die Richtigkeit des Kurses und der ersten Reformideen des Ökonomen Evsej Liberman zu bestätigen. Versorgungsengpässe, die es auch in der Vergangenheit immer wieder gegeben hatte, und innerparteiliche Kämpfe, hervorgerufen durch die Teilung der KPdSU sowie das Machtstreben Leonid Brežnevs, führten 1964 zur Absetzung Chrusčevs.

Brežnev, der 1964 die Partei als Generalsekretär übernahm, setzte als Erstes alle wichtigen Reformen seines Vorgängers außer Kraft, verfolgte eine abermalige Zentralisierung, eine Stärkung der Planwirtschaft und gab dem rüstungsindustriellen Sektor sowie der Schwerindustrie einen deutlichen Vorrang. Ministerpräsident Kosygin schaffte mit Liberman, vielfach gegen die Intention Brežnevs, ein beachtliches Reformwerk, das geeignet gewesen wäre, die sowjetische Wirtschaft auf einen erfolgreicherer Kurs zu bringen und den Abstand zum Westen deutlich zu verringern. Dies gelang kurzfristig tatsächlich mit den guten Ergebnissen des achten Fünfjahresplans (1971–1975).

Dennoch wurden die Reformen zu Beginn der 1970er-Jahre zurückgefahren: wegen der angenommenen Gefahr eines Übergreifens der liberalen Ideen des „Prager Frühlings“, wegen der noch immer nicht behobenen Misere in der Landwirtschaft und wegen der unerwarteten Einnahmenezuwächse im Öl- und Gasexport. Beide Energieträger wurden in der Folge die wesentlichen Standbeine der sowjetischen Wirtschaft. Sie sind es bis heute für Russland und Kasachstan geblieben. Die letzten zehn Jahre Brežnevs bis 1982 können – bei laufend sinkendem Wirtschaftswachstum und dem Ende größerer Wirtschaftsreformen – als „Epoke des Stillstandes“ bezeichnet werden, in der keine wesentlichen Vorausinvestitionen in Forschung und Entwicklung, in die Landwirtschaft oder das Gesundheitswesen mehr getätigt wurden. Das Land erkrankte wirtschaftspolitisch an stiller Zufriedenheit über die gegebene Situation. Das Leben war für die meisten Menschen planbar, man konnte sich einen

bescheidenen Luxus leisten, etwas ersparen und hatte ein soziales Netz – die „Goldenen Brežnev-Jahre“. Vom Postulat, aus den „Untertanen“ des Staates (poddannye) mündige Bürger (graždane) zu machen, war man längst abgekommen. Die Menschenrechtsbewegungen und Dissidenten hatte man unterdrückt und mundtot gemacht.

Zuvor hatte Brežnev, nach der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ und der „Brežnev-Doktrin“, eine deutliche Wendung in der sowjetischen Westpolitik vollzogen. Aufbauend auf den unmittelbaren Vorarbeiten von Kurt-Georg Kiesinger, Außen- und Verteidigungsminister Gerhard Schröder und der Industrie (vor allem Wolff von Amerongen) auf bundesdeutscher Seite, traf sich seine, weitgehend gegen ideologische Mantras verfolgte pragmatische Konzeption mit den Konzepten der Ostpolitik von Willy Brandt, sodass 1970 der Moskauer Vertrag und die flankierenden Gas- und Röhren-Verträge als wesentliche Meilensteine in den Beziehungen zwischen Deutschland und der Sowjetunion geschlossen werden konnte. Der sowjetischen Wirtschaft brachten die Verträge eine gewisse Entlastung und Atempause, die allerdings nicht mehr für nachhaltige, notwendige Wirtschaftsreformen genutzt wurde. Der Zusammenbruch der sowjetischen Wirtschaft hatte seine konkreten Wurzeln in ihrer höchsten Prosperität. Die wesentlichen Zusatzeinnahmen aus dem Gas- und Ölgeschäft übertünchten ihre tiefsitzenden Probleme. Sie zeigten sich in den 1980er-Jahren in aller Offenheit und führten mit zum Zusammenbruch der Sowjetunion 1991.

Der sowjetische militärindustrielle Komplex als integraler Bestandteil der sowjetischen Wirtschaft der Chruščev- und Brežnev-Jahre

Aleksandr B. Bezborodov

Der militärindustrielle Komplex der Sowjetunion war von der Wirtschaft des Staates nicht zu trennen, er war ihr integraler Bestandteil.¹ Mehr noch: wie kaum in einem anderen Land bestimmte er die ökonomische Entwicklung und den technologischen Fortschritt: Ein großer Teil der wirtschaftlichen Produktion wurde durch und für ihn geschaffen, seine Forschungslabors arbeiteten am Puls der neuesten Entwicklungen, ihm floss das entscheidende Know-how zu, seine Produktionen in nahezu allen Sparten der Wirtschaft erhielten die höchsten Prioritätsstufen bei der Zuteilung von Finanzmitteln, Energie, Ingenieuren, Fach, Material und beim Ausbau der notwendigen Infrastruktur. Er lenkte die Forschungsarbeiten in Betrieben und beeinflusste wesentliche Forschungsziele von Universitäten, Instituten und der Akademie der Wissenschaften. Seinem Bedarf wurde von fast zwei Dutzend (Fach-) Ministerien entsprochen. Die von der sowjetischen Statistik ausgewiesenen Anteile an den volkswirtschaftlichen Parametern (von rund 15 Prozent) stellen daher nur jenen Teil der Gesamtwirtschaft dar, der explizit als rüstungsindustriell und militärisch benannt wurde. Der wahre Anteil ist bedeutend höher, kann jedoch schwer quantifiziert werden.

Der sowjetische militärindustrielle Komplex war Mitte der 1960er-Jahre ein System, in dem die gesamte Militärindustrie und deren Verwaltung, die militärische Forschungsarbeit sowie die damit verbundene inoffizielle politische Lobbyarbeit und die offizielle Propaganda vereint waren. Im militärindustriellen Komplex waren zu dieser Zeit die besten Arbeitskräfte aus der sowjetischen Verwaltung, den Bereichen Wissenschaft und Forschung und der Arbeiterschaft konzentriert. Bis zu drei Viertel der gesamten wissenschaftlichen und technischen Forschung wurden in diesem Bereich umgesetzt. Gegen Ende der 1980er-Jahre erwirtschafteten die Betriebe aus diesem Komplex 20 bis 25 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Beträchtlich war auch der Beitrag des „Verteidigungskomplexes“ zur Entwicklung der zivilen Branchen der Volkswirtschaft.

1 Siehe dazu den Beitrag von Stefan Karner in diesem Band.

Die KPdSU hatte nach Stalins Tod zum Teil die Kontrolle über diesen besonders wichtigen Bereich der sowjetischen Wirtschaft eingebüßt und unter Nikita S. Chruščev noch nicht die volle Kontrolle über die Militärindustrie errungen. Nicht umsonst beschuldigte der Sekretär des ZK der KPdSU, Nikolaj V. Podgornyj, auf dem Oktoberplenum des ZK der KPdSU 1964 Chruščev, das Präsidium wisse in Militärfragen nicht, „was getan wird, und auch Sie wissen es nicht.“² Damit drückte er den Standpunkt der Partielite aus.

Die Situation änderte sich jedoch grundlegend, als die Gruppe rund um Brežnev an die Macht kam. Roj A. Medvedev meinte, der neue Parteiführer „war geneigt, beinahe jeden Wunsch der Generalität und der Führung des militärindustriellen Komplexes zu erfüllen“.³ In den 1960er- und 1970er-Jahren beschleunigte sich in der UdSSR die Entwicklung vieler Verteidigungsprogramme und dementsprechend kam es auch zu einer Steigerung in der Produktion von Offensiv- und Defensivwaffensystemen. Man begann, in unterirdischen Schächten massenweise ballistische Raketen zu lagern. Gegen Mitte der 1970er-Jahre wurden die strategischen nuklearen Seestreitkräfte der Sowjetunion endgültig formiert. Die Sowjetunion wurde nach den USA zur zweiten militärischen Supermacht der Welt.

Resultat der Reform Mitte der 1960er-Jahre war die Formierung der neun für den militärindustriellen Komplex relevanten Ministerien, wo im Grunde genommen auch die entsprechenden Unternehmen konzentriert waren, und die in beinahe unveränderter Form bis zum Ende der kommunistischen Herrschaft bestanden. Dies waren die Ministerien für Luftfahrtindustrie, Verteidigungsindustrie, allgemeinen Maschinenbau, Radioindustrie, mittleren Maschinenbau (mit der Sparte Atom), Schiffbauindustrie, chemische Industrie, elektronische Industrie und elektrotechnische Industrie. Zusätzlich gab es im militärindustriellen Komplex noch rund zehn ähnliche Ministerien.⁴

Die Rolle des militärindustriellen Komplexes in der Gesellschaft ist schwer zu bewerten. Kompetente Meinungen dazu sind rar. V. Kuznečevskij spricht vom enormen außerwirtschaftlichen Druck vonseiten des Militärkomplexes. In ihm lag ja der technologische Kern des gesamten Systems. So befand sich der normale Maschinenbau auf einem anderen, niedrigeren technischen Niveau als jener in der „Verteidigung“. Noch niedriger waren das technische Niveau und die Versorgung in den Branchen, die unmittelbar für den Menschen arbeiteten – in der Leicht- oder in der Lebensmittelindustrie.“⁵

Natürlich wurde der Kurs in der Wissenschafts- und Forschungspolitik im Militärbereich von den geostrategischen Bestrebungen der sowjetischen Führer vorgegeben. Man versuchte, den Import von Technik (auch im Bereich der Raumfahrt) und Waffen zu vermeiden, und der militärindustrielle Komplex wurde beinahe ausschließlich aus sowjetischer Produktion gespeist. Das galt für Anlagen, Kompetenzen, Experten und

2 Zapisi V. Malina na zasedanii Prezidiuma ZK KPSS, in: Istočnik, 2/1998, S. 134.

3 Roj Medvedev, Rossijskoe obščestvo i „voennaja opozicija“, in: Pravda, 3.3.1998.

4 I. V. Bystrova, Sovetskij voenno-promyšlennyj kompleks: problemy stanovlenija i razvitija (1930–1980-e gody). Moskau 2006, S. 640.

5 Zit. n. V. Kuznečevskij, „Svjaščennaja korova“ voenno-promyšlennogo kompleksa, in: L. I. Brežnev. Materialy k biografii. Moskau 1996, S. 254.

deren geistiges Eigentum. Die Ausgaben für einige Prototypen ausländischer Anlagen und Technologien wurden minimiert. Aber das ist nur ein Teil der Wahrheit. Der zweite Teil lag in der aktiven Sammlung von wissenschaftlichen und technischen Informationen aus dem Verteidigungsbereich, die einige Behörden auf der ganzen Welt betrieben. Dazu gehörten: die militärindustrielle Kommission beim Präsidium des Ministerrates der UdSSR – eine Art oberstes Schiedsgericht für den Bereich der Rüstungsentwicklung, die Hauptaufklärungsabteilung des Generalstabes beim Obersten Sowjet, die Abteilung „T“ (wissenschaftlich-technische Aufklärung) der Ersten Hauptverwaltung des KGB der UdSSR, die geheime Abteilung der Akademie der Wissenschaften der UdSSR und das Staatliche Komitee für Außenwirtschaftsverbindungen. Die militärindustrielle Kommission war ein Stab, in dem das Programm für Wissenschaft und Forschung sowie Konstruktionsarbeiten im Rüstungsbereich und die sowjetische Politik zur Ausarbeitung forschungsintensiver Technologien entwickelt wurde. Im Bereich der militärtechnischen Forschung entstand ein eigentümliches Verwaltungssystem. Über die Produktion neuer Arten von Waffen wurde durch entsprechende Beschlüsse des Ministerrates des Landes entschieden.⁶

Die unterschiedlichen an der Ausarbeitung der Wissenschaftspolitik beteiligten Behörden erfüllten jeweils spezifische Funktionen. So entschied beispielsweise das staatliche Komitee für Wissenschaft und Technik gemeinsam mit der 1972 gegründeten Abteilung „T“ (wissenschaftlich-technische Aufklärung) und anderen Abteilungen des KGB der UdSSR, in welchen Fällen sowjetische Delegationen auf Handelsmessen und wissenschaftliche Konferenzen geschickt werden sollten. Das staatliche Komitee für Wissenschaft und Technik bewertete in Zusammenarbeit mit den oben genannten Partnern auch die ausländischen hochtechnologischen Systeme.⁷ In den langen Jahren, in denen es westliche Sanktionen gab und de facto eine technische Blockade herrschte, war der sowjetische Geheimdienst mitunter der einzige Kanal, über den fortschrittliche westliche Technologien erworben werden konnten.⁸

Den größten Beitrag zur Arbeit der wissenschaftsindustriellen Spionage in der UdSSR leistete Abteilung „T“ der Ersten Hauptverwaltung des KGB. Große Aufmerksamkeit widmete man dabei der Teilnahme sowjetischer Wissenschaftler an internationalen Konferenzen und Handelsmessen, wo es einen bedingten Zugang zu diversen Innovationen gab. Die Abteilung war nicht auf ihren engen Rahmen beschränkt, sie verfügte über breite Verbindungen zur sowjetischen Industrie und den Forschungseinrichtungen, nutzte deren Potenzial und half ihnen gleichzeitig bei der Lösung wissenschaftlich-technischer Aufgaben.“⁹

6 Vgl. z. B.: S. Chruščev, *Vremja, ljudi, vlast'. Vospominanija v4-vh tomach*. Bd. 2. Moskau 1999, S. 155, 170.

7 Siehe L. Paine, *silicon spies*. New York 1986, S. 100.

8 Siehe Priznanie šefa razvedki: interv'ju e. Žirnova s I. Šebaršiny, in: *Komsomol'skaja Pravda*, 21.12.1990, S. 4.

9 Die Abteilung „T“ wurde im Jahr 1972 gegründet. Sie befasste sich mit Aufklärungsarbeit in den Be-

Wie aus einem von der militärindustriellen Kommission für das ZK der KPdSU vorbereiteten Bericht, allerdings bereits für 1980, hervorgeht, erledigte die Kommission in diesem Jahr 3.617 Aufgaben zur Sammlung wertvoller wissenschaftlich-technischer Daten. Von diesen Aufträgen entfielen 42 Prozent auf den Geheimdienst KGB, 30 Prozent auf die GRU (Hauptverwaltung für Aufklärung, in der Regel im Bereich Waffen und Militärtechnik) sowie jeweils 5 Prozent auf das Ministerium für Außenhandel und die Akademie der Wissenschaften. Diese Informationen wurden von den Wissenschaftlern und Technikern für die Entwicklung von EDV-Geräten, neuartigen Waffen und Technik verwendet und eben auch für die Bedürfnisse der Volkswirtschaft.¹⁰ Ein ähnlicher Schlüssel dürfte auch Mitte der 1970er-Jahre gegolten haben.

Die wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen mit Rüstungsprofil können drei Gruppen zugeordnet werden: nach Fachgebieten profilierte wissenschaftliche Institute und Konstruktionsbüros, die den Industrieministerien untergeordnet waren; die Institute und Labors der Akademie der Wissenschaften der UdSSR sowie der Unionsrepubliken; Institute, Labors, Konstruktionsbüros im Rahmen der höheren Bildungseinrichtungen.¹¹

Es versteht sich, dass das KGB dabei im Interesse des militärindustriellen Komplexes lobbyierte. Derartige Bemühungen hatten durchaus spürbare Folgen. Nach Einschätzung westlicher Experten flossen im Jahr 1957 mehr als 50 Prozent aller für wissenschaftliche Arbeiten in die UdSSR gelangten Mittel in die Finanzierung von Verteidigungsfragen.¹² Das führte dazu, dass nicht einmal ausreichend finanzielle Mittel für die Umsetzung von wirklich bedeutenden Prestigeprojekten vorhanden waren. Das Akademiemitglied B. V. Raušnbach sah etwa den Hauptgrund für den Misserfolg der geplanten sowjetischen Mondlandung darin, dass die dafür notwendigen riesigen Geldsummen nicht vorhanden waren.¹³

Die mangelnden finanziellen Ressourcen wurden durch herausragende Leistungen sowjetischer Spitzen-Wissenschaftler kompensiert. Bekannt ist, welche bedeutende Rolle S. P. Korolev bei der Eroberung des Weltraumes spielte. Die rasche Entwicklung der sowjetischen Raumfahrt in den Jahren 1957 bis 1968 (Korolev verstarb im Januar 1966)

reichen Atomindustrie, Militär- und Weltraumraketenbau, Kybernetik und allgemeine Industrietechnik. Die enorme Bedeutung der Geheimdienstorgane für die Wissenschafts- und Forschungspolitik der UdSSR, die vor allem in deren enger Kooperation mit den sowjetischen wissenschaftlichen Institutionen und Forschungseinrichtungen zum Ausdruck kam, betonte auch Vladimir A. Krjučkov: „Sie [die Abteilung „T“] befasste sich mit der Sammlung offizieller und geheimer Informationen, löste schwierige Aufgaben in der Auseinandersetzung mit für unseren Staat interessanten Objekten aus dem Ausland. [...] In dieser Abteilung arbeiteten bedeutende Spezialisten, die durchaus als Stolz der sowjetischen Wissenschaft und Technik galten. V. A. Krjučkov, *Ličnoe delo*. Moskau 2003, S. 370.

10 G. Mačulenko, *Monopolija na nevidimyj front? Ukrainskaja razvedka – meždunarodnyj opyt i mirovye realii*, in: *Golos Ukrainy*, 4. Oktober 2000, S. 4.

11 A. N. Šulunov, *Ključevoj moment*, in: *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 39/113/1998, 16.–22.10.1998, S. 4.

12 *Zapis' soobščeniya radiostancii „Golos Ameriki“*, 24.1.1975, S. 1.

13 *Zapis otvetov B. V. Raušnbacha na voprosy iz zala v peredače na televidenii Rossii*, 15.7.1993, S. 1.

war wohl eher seiner unübertroffenen wissenschaftlichen und technischen Intuition zu verdanken als einer zielgerichteten Wissenschafts- und Forschungspolitik. Dennoch war Chruščev der Meinung, Korolev sei vor allem an Rekorden im Weltall interessiert und würde die Arbeit im Bereich der Landesverteidigung nur zweitrangig behandeln.¹⁴

Das „Bild der Waffen“ definierte in der Sowjetunion eine Reihe von System-Instituten: im Bereich der Rüstung – das zentrale wissenschaftliche Forschungsinstitut für Präzisionstechnik, im Bereich der Panzertechnik – das Leningrader Institut „Transmaš“, im Bereich der Luftfahrtsysteme bzw. der gesamten Luftfahrtinfrastruktur – das Staatliche Wissenschaftliche Forschungsinstitut für Luftfahrtsysteme, im Bereich der Raketen- und Weltraumtechnik – das Zentrale Wissenschaftliche Forschungsinstitut für Maschinenbau. Die gesamte Arbeit erfolgte gemeinsam mit den militärischen Instituten. In diesen existierte außerdem in jeder Fachrichtung eine eigene Organisation.¹⁵ Der Minister für Luftfahrtindustrie der UdSSR, P. V. Dement'ev ließ eines Tages folgenden Satz fallen, der zum geflügelten Wort werden sollte: „Wir geben den Soldaten nicht jene Waffen, die sie wollen, sondern jene, die sie brauchen“.¹⁶

Durch die vielen Jahre wurden die wechselseitigen Beziehungen zwischen den zivilen und militärischen Spezialisten in den unterschiedlichen Bereichen der Rüstung festgelegt. Die Militärs formulierten eine technische Aufgabe für diese oder jene Rüstungsart, ausgehend von den Aufgaben, die im konzeptuellen Bereich gelöst werden mussten. Danach machten sich die Entwickler der einzelnen Techniksparten parallel mit den Militärspezialisten an die Arbeit. Mit der Zeit liefen die beiden Ausrichtungen zusammen. Im Detail sah dieser Arbeitsprozess folgendermaßen aus: Die wissenschaftlichen Entwickler lehnten gewisse Dinge an den Entwürfen ab, ergänzten sie hier und dort und fanden schlussendlich eine gemeinsame Lösung mit den Vertretern des Verteidigungsministeriums. Waren die gemeinsamen Bemühungen erfolgreich, so wurden ihre Ergebnisse von technisch-taktischen Überlegungen für die eine oder andere Form von Waffen eingesetzt.¹⁷ Es ist bemerkenswert, dass gänzlich zivile und für jeden zugängliche Technologien (wie Mikroprozessoren oder Satellitenschüsseln) eine Basis für viele Verteidigungssysteme und -komplexe darstellten.

Gleichzeitig entwickelte sich im militärindustriellen Komplex (die Raumfahrt eingeschlossen) das einheitliche Führungssystem im wissenschaftlich-technischen Bereich nicht linear. Es ist unbestritten, dass in den 1960er- und 1970er-Jahren die Landstreitkräfte, die Militärflotte und der Oberste Militärerrat immer höhere Anforderungen an die Entwickler der Militär- und Rüstungstechnik stellten. Panzerdivisionen, Kriegsschiffe und Raketentruppen wurden mit EDV-Technik, den neuesten Radarstationen und Sicherungssystemen ausgestattet. Und auch der organisatorische Bereich der wissenschaftlich-technischen Arbeit stand nicht still. So wurden die Luftfahrt-Konstruktionsbüros in Bri-

¹⁴ Chruščev, *Vospominanija*, Bd. 1, S. 383.

¹⁵ Naše ministerstvo oborony poka ešče ne Pentagon, in: *Nezavisimaja gazeta*, 9.7.1993, S. 5.

¹⁶ Zit. n. ebd.

¹⁷ Ebd.

gaden aufgeteilt – Aerodynamiker, „Sicherheitsleute“, jene, die die Flugdaten berechneten oder für die Ausrüstung zuständig waren.¹⁸ Viele Organisatoren der Militär- und Luftraumproduktion wie zum Beispiel S. P. Korolev, V. N. Čelomej, S. P. Nepobedimyj, G. N. Babakin und andere beschritten diesen neuen Weg, weil sie der Meinung waren, dass die Erzeugnisse für die Armee zu jedem Zeitpunkt jene des potenziellen Gegners – der USA – zu übertreffen hatten.

In der Realität führte dies dazu, dass die von den Partei- und Staatsorganen verfolgte Politik im Bereich der Wissenschaft und Technik nicht selten durch ein fieberhaftes Bestreben ersetzt wurde, zum Gegner aufzuschließen und ihn zu überholen.

Der Wettlauf zum Mond – eine Herausforderung für die Wirtschaft

Der langjährige Mitarbeiter und stellvertretende Chefkonstrukteur des Raumfahrtunternehmens „NPO Lavočkin“ G. Rogovskij, erinnerte sich:

„Ich irre mich wahrscheinlich nicht, wenn ich sage, dass die Geschichte keinen angespannteren Wettlauf kennt, als unseren, jenen zum Mond. Urteilen Sie selbst: wir schickten jährlich fünf ‚Mondlandungsgeräte‘ los! Unvermeidliche Fehlschläge und Unfälle waren natürlich der Preis für das hohe Tempo. In der offiziellen Darstellung hinterließen nur jene ‚Apparate‘ ihre Spuren und wurden genannt, die in Richtung Mond unterwegs waren oder zumindest die Erdatmosphäre verließen: so konnten aufgrund von Störungen ‚Luna-15‘ und ‚Luna-18‘ nicht zum Mond fliegen; ‚Luna-23‘ war unterwegs zum Mond, konnte jedoch das Flugprogramm nicht erfüllen.“¹⁹

Zu eigentümlichen Bewahrern der Tradition eines militärischen Bewusstseins innerhalb der zivilen Forschungseinrichtungen wurden jene, die den militärindustriellen Komplex verließen. In der ersten Hälfte der 1960er-Jahre standen dem Staatlichen Komitee für komplexe wissenschaftliche Entwicklungen (KNIR) zwei Männer mit „Militärbiografien“ vor – M. V. Chruničev und K. N. Rudnev. Auch Brežnev selbst war stark mit dem militärindustriellen Komplex verbunden. Nicht umsonst gehörten Andrej A. Gromyko, Dmitrij F. Ustinov und Jurij V. Andropov²⁰ zu den häufigsten Besuchern im Hause Brežnev. Es waren dies Führungspersonen, die, wie die folgende Entwicklung zeigen sollte, in höchstem Maße zur gewaltsamen Lösung außenpolitischer Probleme neigten. Dies wurde vor allem bei der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ 1968 deutlich. Zur „Sternstunde“ der Militärindustrie wurde die Ernennung einer ihrer wichtigsten Führungspersonen – Dmitrij F. Ustinovs – zum Verteidigungsminister der UdSSR im Jahr 1976.

18 Siehe N. Rožkova, Razrabotčik mežkontinental'nogo bombardirovščika, in: NG – Nezavisimoe voennoe obozrenie, 12.9.1996, S. 5.

19 Zit. n. M. Rudenko, Eto byl triumf avtomatiki, in: Nezavisimaja gazeta, 13.8.1996, S. 6.

20 L. Vasil'eva, Kremlevskie ženy. Moskau 1992, S. 474.

Nachdem die Raketentechnik auch zur Truppe gekommen war, erhielten organisatorische Aufgaben oberste Priorität. Bei der Sitzung des Obersten Sowjets der UdSSR im Januar 1960 wurde die Gründung eines neuen Typs von Streitkräften für das Land verkündet: die Strategischen Raketentruppen.²¹ Per Beschluss des ZK der KPdSU und des Ministerrates der UdSSR vom 3. August 1964 wurde die Vorbereitung und Umsetzung der Mondumkreisung durch das bemannte Raumschiff L-1 an das Versuchs- und Konstruktionsbüro V. N. Čelomej übertragen. Seine Mitarbeiter begannen zu diesem Zweck mit der Entwicklung der Trägerrakete UR-500K – einer Abwandlung der „Proton“-Trägerrakete. Mit demselben Dokument wurde das Versuchs- und Konstruktionsbüro 1 von S. P. Korolev verpflichtet, im Jahr 1968 eine Mondexpedition mit dem Raumschiff L-3 und der Hochleistungsträgerrakete N-1 zu planen und durchzuführen. Mit dem Bau des Expeditions- und Raumschiffes zur „Umkreisungs“ (L-1) wurde das Versuchs- und Konstruktionsbüro OKB-1 beauftragt.²²

Zur Umsetzung der Mondmission wurden die wichtigsten Konstruktionsbüros im Bereich der Raketen- und Weltraumtechnik – jenes von G. N. Babakin und jenes von A. M. Isaev – hinzugezogen. Viel Arbeit investierte auch der Präsident der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, M. V. Kel'dyš. Von der Ernsthaftigkeit der Pläne zeugte auch, dass ab Januar 1968 eine eigene 18-köpfige Gruppe von Kosmonauten unter der Leitung von A. A. Leonov auf den Mondflug vorbereitet wurde. Er hätte der erste „Mann im Mond“ werden können.²³

Die sowjetische Mondexpedition kam jedoch nicht zustande, die Testflüge endeten erfolglos, zweimal wurde durch Explosionen die Startrampe zerstört. Das Jahr 1976 wurde als letzte Frist für die Beendigung der Testphase der neuen Rakete genannt. Auch sie verstrich.

Von „oben“ hatte man bereits anders entschieden. Zuerst wurden alle Arbeiten am Mondprojekt auf Eis gelegt und das Mondprogramm der UdSSR zur Gänze verworfen. V. P. Gluško, der neue Hauptkonstrukteur im Konstruktionsbüro, hatte seine eigenen Pläne und begann mit der Entwicklung des Systems „Energija-Buran“.

Die Sowjetunion verlor den „Marathon zum Mond“ aus drei Gründen:

1. wirtschaftlicher Grund: Widerstand von Seiten der Wirtschaft gegen das Mondprogramm und militärische Projekte,
2. politischer Grund: weil man aufgrund zahlreicher Pannen hypervorsichtig geworden war und die Forschungen zum Mondprogramm vor allem der Akademie der Wissenschaften überließ (Marschall Rodion Ja. Malinovskij) und
3. technischer Grund: weil man die Anforderungen moderner Unternehmens-Cluster (Raketen- und Weltraumbetriebe, Motorenwerke, Betriebe für Verwaltungs- und Zu-

21 V. A. Tolubko, *Raketnye vojska*. Moskau 1977, S. 14–16.

22 L. Kamanin, *Takie raznye dorogi k Lune*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 22.12.1993.

23 L. Kamanin, *S Zemli na Lunu i obratno*, in: *Poisk*, 12/Juli 1989, S. 7.

behörssysteme, die entsprechenden technischen Konstruktionsbüros, wissenschaftliche Institute mit eigenen Werken. Ein weiterer Teil davon waren große Versuchsbasen und Übungsplätze, aber auch Werkstätten: Gießereien, Schmieden, Schweißanlagen, Galvanisierungsanlagen, thermische Anlagen, Reparaturwerkstätten, Werkstätten für nicht standardmäßige Produktion, Bauanlagen und landwirtschaftliche Hilfswerkstätten)²⁴ nicht schaffte.

Nach Absage des Mondprogramms, geschuldet auch der Unmöglichkeit, die USA dabei noch einzuholen, verlagerte man ab 1970 die militärindustriellen Vorhaben vor allem auf die modernen Raketen- und Atomwaffen. Die sowjetische Militärdoktrin ging davon aus, dass es eine Möglichkeit geben musste, dem Gegner einen vernichtenden Antwort- oder sogar Warnschlag entgegensetzen zu können. Daher kam auch die kontinuierlich wachsende Schlagkraft der strategischen Raketentruppen. So verfügte man im Jahr 1970 über 1.300 Interkontinentalraketen, 1975 waren es bereits 1.527.²⁵ Die Interkontinentalraketenengruppen, die auf Hochsicherheitsstartrampen positioniert waren, beeinflussten die strategische Stabilität maßgeblich.

Offensichtlich trug der große Rückstand in Forschung und Wissenschaft bis zu einem gewissen Grad auch dazu bei, dass (Mitte der 1960er-Jahre) ein einheitliches, komplexes und automatisiertes System zur Lenkung aller Streitkräfte (ASU VS) des Landes entwickelt und ins Leben gerufen werden konnte. Dieses System gab der politischen und militärischen Führung des Landes die Möglichkeit, frühzeitig an Informationen zu gelangen, um verantwortungsvolle Entscheidungen über einen Gegenschlag zu treffen. Dies sollte die Idee eines Angriffs auf die UdSSR selbstmörderisch erscheinen lassen, meinten jedenfalls die Verfechter und Urheber des Systems.²⁶

„Silicon Valley“ Zelenograd

Während die Erfolge des Atomprojekts und des Raketen- und Weltraumbereiches aktiv beworben wurden, entwickelte sich die Computer- und Elektronikindustrie der UdSSR relativ unbemerkt. Dafür gab es mehrere Gründe. Die Forschungen in diesem Bereich konzentrierten sich auf die Einrichtungen der Akademie der Wissenschaften und das Ministerium für Radioindustrie. Endabnehmer der EDV-Technik war vor allem der militärische Bereich. In den Führungsetagen unterschätzte man die Rolle des Computers für die Dynamik des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts. Gleichzeitig blieben alle Versuche der Sowjetunion, offiziellen und offenen Zugang zu den neuesten Technologien der EDV-Technik zu erlangen, erfolglos – kein einziges Land war bereit, das Verbot

24 Siehe *Dorogi v kosmos. Vospominanija veteranov raketno-kosmičeskoj tehniki i kosmonavtiki*. Moskau 1992, Bd. 1, S. 35.

25 Siehe A. Prochudin, *O čem molčal admiral*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 22.10.1994.

26 Siehe Š. Š. Čipašvili, *Čto za „jadernym čemodančikom“?*, in: *Pravda*, 20.4.1994.

des Koordinationsausschusses für multilaterale Ausfuhrkontrollen zu missachten. Auch der sowjetische Geheimdienst versuchte, gegen die Handelsbarrieren aktiv zu werden, jedoch vergeblich.²⁷

Schlussendlich kam man innerhalb der Machstrukturen zu dem Schluss, dass die Ausarbeitung und Integration von Projekten zur Entwicklung, Produktion und Verwendung von Computern – sowohl im militärischen als auch im zivilen Bereich – notwendig sei. Anfang der 1960er-Jahre ebnete eine Reihe von geheimen Beschlüssen des ZKs der Partei und des Ministerrates den Weg für die Umsetzung dieser Projekte.²⁸

Damals wurde auch der massive Ausbau des Stadtteils Zelenograd, mit dem 1958 begonnen worden war, fortgesetzt. Die Grundidee dahinter war, dass man in etwa zehn Jahren eine Art „Silicon-Valley“ der Sowjetunion erbaut haben wollte. Der talentierte Organisator der sowjetischen Mikroelektronik war F. G. Staros (auch bekannt als Alfred Sarrant), der seinerzeit aus den USA in die Sowjetunion ausgewandert war. Er leistete einen großen Beitrag zur Entwicklung neuer Technologien in Zelenograd. Der Parteiapparat war jedoch strikt gegen sein Personalrecruitment, wonach Mitarbeiter unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit oder Nationalität eingestellt wurden. Insbesondere die Beziehung zwischen F. G. Staros und dem Leiter der Elektrobranche, A. I. Šokin, waren diesbezüglich alles andere als ungetrübt. Nach der Absetzung Chruščëvs, der den bekannten Elektroniker immer unterstützt hatte, sagte A. I. Šokin zu ihm: „Filipp Georgevič, mir scheint, Sie hängen der eigentümlichen Phantasie an, dass Sie der Begründer der sowjetischen Mikroelektronik seien. Das ist eine absolut falsche Sichtweise. Die sowjetische Mikroelektronik wurde von der Kommunistischen Partei begründet, und je schneller Sie diese Tatsache anerkennen, desto besser für Sie.“²⁹

Die insgesamt spürbare Rückständigkeit der sowjetischen Elektroindustrie zwang deren Verantwortliche, auch in Militärkreisen und im Geheimdienst, dazu, westliche Modelle zu kopieren. Anfang des Jahres 1972 wurde die sowjetische elektronische Rechenmaschine aus der Serie „Rjad-1“ präsentiert, die laut westlichen Spezialisten „frappierende Ähnlichkeit“ mit dem amerikanischen IBM-360 hatte.³⁰ Derartige Entlehnungen von westlichen Computertechnologien, die gegen das Patentrecht verstießen, erhielten in der wissenschaftlichen Literatur dieser Länder die Bezeichnungen „Technobanditentum“ und „Technopiraterie“.³¹ Gleichzeitig vereinheitlichte die Serie „Rjad-1“ den erneuerten Bestand der EDV-Technik auf einem moderneren Niveau.³² Allerdings wuchs der Rückstand der UdSSR gegenüber industriell höher entwickelten Ländern der Welt in den folgenden Jahren weiter an.

Während der gesamten Brežnev-Zeit wurde die Infrastruktur des militärindustriellen Komplexes tatkräftig erweitert. Große Zentren der militärindustriellen Produktion gab

27 Siehe V. A. Krjučkov, *Ličnoe delo*. Moskau 1996, S. 149.

28 Siehe L. Melvern – N. Anning, *Hebditch. Techno-bandits*. Boston 1984, S. 50.

29 Ebd., S. 51.

30 Ebd., S. 52.

31 Ebd., S. 55f.

32 Ebd., S. 52–56.

es im Ural (Oblast' Sverdlovsk und Čeljabinsk), im Wolgagebiet (Oblast' Gorkij, Kujbyšov, Saratov), dem Gebiet zwischen Wolga und Ural (in den Republiken Udmurtien und Tatarstan und der Oblast' Perm), aber auch in der Ukraine (Oblast' Dnepropetrovsk, Nikolaev, Char'kov).³³ Weitere hochtechnologische Produktionsstätten entstanden hinter dem Ural (Oblast' Novosibirsk, Omsk, Kreis Krasnodar). Das größte Zentrum für Militärwissenschaft und wissenschaftlich-technische Entwicklungen militärischer Art waren Moskau und sein Umland (Kaliningrad, Zelenograd, Reutov u. a.).

Die wichtigsten Militärbetriebe waren sehr unterschiedlich auf die einzelnen Industriezweige verteilt (siehe Tabelle 1).³⁴

Militärindustrieller Zweig	Anzahl der Betriebe
Atomindustrie	28
Raketen- und Weltraumindustrie	57
Luftfahrtindustrie	129
Gewöhnliche Rüstungsindustrie	64
Industrie für Munition und Spezialchemie	50
Radar- und Steuerungssystemindustrie	103
Schiffbauindustrie	46

Tabelle 1: Die Verteilung der sowjetischen Rüstungsbetriebe auf die Industriezweige (Quelle: Eigene Berechnungen nach Rjabev).

Die führenden Betriebe des sowjetischen militärindustriellen Komplexes waren: in der Atomindustrie: das Allunionsinstitut für Experimentalphysik (VNIIEF), das Kurčatov-Institut; in der Raketen- und Weltraumindustrie: das Forschungs- und Produktionsinstitut „M. V. Chruničev“ und das NPO „Energija“; in der Luftfahrtindustrie: das Versuchs- und Konstruktionsbüro (OKB) „P. O. Suchov“; in der gewöhnlichen Rüstungsindustrie: die Leningrader Optik- und Mechanikvereinigung (LOMO), die Waffenfabrik „Uralvagonzavod“ in Tula; in der Industrie für Munition und Spezialchemie: das Staatliche Unionskonstruktionsbüro Nr. 47 (GSKB-47); in der Radar- und Steuerungsindustrie: das Konstruktionsbüro „Strela“; in der Schiffbauindustrie: die Admiralitätswerft, das Baltische Werk und die Sevmaš-Werft. Jedes der mehreren Hundert sowjetischen Militärunternehmen hatte seine eigene Spezifik und Geschichte.

Um das US-Monopol im Bereich der Atomwaffen zu liquidieren, wurde 1946 in Sarov im Gebiet Gorkij (heute Nižnij Novgorod) das Konstruktionsbüro KB-11 (ab 1967 Allunionsinstitut für Experimentalphysik – VNIIEF) gegründet. Das Büro und das spätere Institut beschäftigten sich mit der Entwicklung und Produktion von Prototypen für Atom-

³³ RGANI, F. 4, op. 16, d. 422, S. 36f.

³⁴ Berechnet auf Grundlage der Daten aus: L. D. Rjabev – Ju. N. Smirnov, Atomnaja promyšlennost, in: Voenno-promyšlennyj kompleks. Enciklopedija. Moskau 2005, Bd. 1, S. 68–759.

bomben. In den 1970er-Jahren wurden am Institut Methoden für Experimente in der Gasdynamik sowie Apparaturen entwickelt, die oft weltweit ihresgleichen suchten. Mit diesen Methoden und unter Anwendung der entsprechenden Apparate führte man experimentelle Entwicklungen von Ladungen auf feldgetesteten Atomtestgeländen durch. Ab 1970 wurden hier überaus stabile Hochleistungs-Magnetfeldgeneratoren entwickelt. Zudem waren die Wissenschaftler im VNIIEF die Ersten, die eine Laser-Kernfusion durchführten.³⁵

Im Bereich der Raketen- und Raumfahrtindustrie nahm das Forschungs- und Produktionsinstitut „M. V. Chruničev“ in Moskau die Führungsrolle ein. Hier wurden die im Konstruktionsbüro „V. N. Čelomej“ geplanten strategischen Raketen UR-200, UR-100, die Trägerraketen der Klasse „Proton“ sowie die Raumstationen „Saljut“, „Mir“ und „Almaz“ hergestellt. Der Militärraketenkomplex RS-10 mit der UR-100-Rakete war ab der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre die Grundlage für den Raketenschild der UdSSR. In diesem Werk beschäftigte man sich intensiv mit der Zielgenauigkeit der Raketen und der Schlagkraft der Rüstungsprodukte. Anfang der 1970er-Jahre machten die Raketen des Typs 100 etwa 70 Prozent aller strategischen Raketentruppen der Sowjetunion aus.³⁶

Unter den Betrieben der Schiffbauindustrie stach die Sevmaš-Werft in Severodvinsk (Oblast' Archangelsk) mit ihrer hochtechnologischen Ausstattung hervor. Sie war spezialisiert auf den Bau von U-Booten, vor allem Atom-U-Booten. Im Jahr 1971 wurde bei einer Probefahrt des U-Bootes „K-162“ eine Rekordgeschwindigkeit von 44,7 Knoten, damit die schnellste bis dahin gemessene, erzielt.

Parallel dazu leitete das straffe Führungssystem innerhalb der Militärindustrie, das insbesondere durch politische Motive bedingt war, zu einer Art „Innovationshunger“ und zu einer steigenden Bürokratisierung innerhalb der Strukturen des militärindustriellen Komplexes. Zu dieser Zeit gab es in den Luftstreitkräften der UdSSR rund einhundert Typen und Modifikationen von Kampfflugzeugen, Hunderte Arten von Munition, Tausende Arten von Ersatzteilen, Dutzende Steuerungs- und Versorgungssysteme. Auf diese Weise ging die Kompatibilität zwischen den unterschiedlichen Typen der Streitkräfte verloren.³⁷ Die Vertreter des militärindustriellen Komplexes und der mit ihm verbundenen Strukturen verkörperten die konservativsten Strömungen innerhalb des Kurses der Sowjetunion. Charakteristisch ist, dass sich gerade jene hochrangigen Politiker, die dem militärindustriellen Komplex nahestanden oder ihm angehörten, wie Andropov oder Ustinov, im Juli 1968 bei den Sitzungen des Politbüro des ZK der KPdSU kategorisch für eine gewaltsame Lösung der „tschechoslowakischen Frage“ aussprachen.³⁸

35 Siehe Rjabev – Smirnov, *Atomnaja promyšlennost*. Bd. 1, S. 91f.

36 Siehe Ju. P. Grigor'ev, *Raketno-kosmičeskaja promyšlennost'*, in: *Voenno-promyšlennij kompleks*. *Enciklopedija*. Moskau 2005, Bd. 1, S. 170f.

37 P. F. Tušev, *Operativno-administrativnyj koktejl*, in: *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 26/248/20.–26.7.2001, S. 4.

38 Zit. n. R. Medvedev, *Neizvestnyj Andropov*. Bd. 1, Moskau 2005, S. 106f.

UdSSR

Jahr	Militärausgaben, Mrd. Rubel	Anteil der Militär- ausgaben am Budget, %	Anteil der Militär- ausgaben auf einen Bewohner, Rub.	Anteil der Militär- ausgaben am BIP, %
1960	15,3	20,9	75,4	7,5
1970	29,2	18,9	97,3	7,3
1980	48,9	16,6	180,7	7,4
1985	63,4	16,4	237,3	8,3
1988	76,9	16,7	269,8	8,9
1989	77,3	16,1	269,6	8,4
1990	71,2	13,9	244,8	7,5

USA

Jahr	Militärausgaben, Mrd. Dollar	Anteil der Militär- ausgaben	Anteil der Militär- ausgaben auf einen Bewohner, Dollar	Anteil der Mili- tärausgaben am BIP, %
1960	48,1	45,0	251,0	8,2
1970	81,7	39,4	399,7	7,8
1980	141,6	22,5	590,0	5,0
1985	252,7	25,9	1056,0	6,2
1988	292,8	26,5	1200,0	5,9
1989	303,6	25,5	1224,2	5,7
1990	296,3	25,5	1204,5	5,4

Tab. 2: Anteile von reinen Militärausgaben am jeweiligen BIP in UdSSR und USA (Quelle: Masljukov – Glubokov, *Ekonomika oboronnogo kompleksa*, S. 55).

Zur Zeit des Kalten Krieges waren alle großen Sektoren des sowjetischen militärindustriellen Komplexes aktiv in das Wettrüsten mit den Vereinigten Staaten und der NATO eingebunden. Viele Tätigkeiten der Militärindustrie der beiden Länder wurden quasi spiegelbildlich im jeweils anderen Land umgesetzt. So erreichte das Militärbudget der Sowjetunion zwischen 1970 und 1975 die enorme Höhe von 30 Prozent des BIP,³⁹ was einer jährlichen Wachstumsrate von 11,9 Prozent entsprochen hätte.⁴⁰

In der UdSSR wurde ein Teil der Forschungen im Bereich der EDV-Technik oder der Raumfahrttechnik den Rüstungsausgaben zugerechnet. In den USA erfolgten diese Forschungen im zivilen Sektor und scheinen erst danach im militärischen Sektor auf. Daraus ergibt sich auch die Diskrepanz der Anteile von reinen Militärausgaben am jeweiligen BIP zwischen UdSSR und USA (siehe Tabelle 2).⁴¹

Der militärisch-industrielle Komplex und die Verteidigungsindustrie der Sowjetunion bildeten in den 1960er- und 1970er-Jahren zweifellos die Grundlage für das gesamte Industriepotenzial des Landes. Aufgrund der strikten Blockkonfrontation wurden ein abgeriegelter technologischer Raum sowie ein zentralisiertes System für die Verwaltung des Militärssektors in der Wirtschaft geschaffen. Einige Schätzungen gehen davon aus, dass allein in die technologische, wissenschaftliche und experimentelle Basis des sowjetischen militärindustriellen Komplexes, die über Jahrzehnte hinweg aufgebaut wurden, Hunderte Milliarden Dollar investiert wurden.⁴² Zwar waren Dutzende Millionen von Menschen im sowjetischen militärindustriellen Komplex beschäftigt, doch befassten sich nicht mehr als zehn Prozent tatsächlich mit der Herstellung von Waffen. Viele andere im Zuge dessen entwickelte Materialien und Komponenten wurden auch für Produkte im nichtmilitärischen, zivilen Bereich verwendet und benötigt.⁴³

39 Siehe Ošibka sovetского rukovodstva, in: Voenno-promyšlennyj kur'er, 6/14.–20.2.2007, S. 5. – Dabei stieg das sowjetische Militärbudget nach US-Angaben von rund 40 Milliarden Rubel im Jahre 1970 kontinuierlich auf rund 55 Milliarden Rubel im Jahr 1975 an. – Siehe Ju. D. Masljukov – E. S. Glubokov, Ekonomika oboronno-go kompleksa, in: Voenno-promyšlennyj kompleks. Enciklopedija. Moskau 2005, Bd. 1, S. 51.

40 Siehe W. T. Lee – R. F. Staar, Soviet Military Policy since World War II. Stanford 1986, S. 179.

41 Siehe Masljukov – Glubokov, Ekonomika oboronno-go kompleksa, S. 55.

42 B. Kuzyk, Oboronno-promyšlennyj kompleks Rossii: proryv v XXI. vek. Moskau 1999, S. 57.

43 Siehe Dlja našego centra i milliona malo. Interv'ju V. Vološinoj s Ž. Alferovym, in: Izvestija, 15.3.2001.

Die Wirtschaft als Triebfeder der Entspannung: von erzwungener Kooperation zu pragmatischer Partnerschaft

Ol'ga Pavlenko

Die sowjetisch-deutschen politischen Beziehungen in den Jahren der Entspannungspolitik können als recht gut erforscht gelten.¹ Neben offiziellen Dokumenten kam es auch zur Veröffentlichung von Memoiren führender politischer Akteure und Diplomaten, die an

1 Bereits zu sowjetischen Zeiten kam es im Verlagshaus „Internationale Beziehungen“ zur Veröffentlichung eines umfassenden Konvoluts an staatlich-rechtlichen Dokumenten aus den 1960er- und 1970er-Jahren, die die wirtschaftliche, industrielle und technische Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und der BRD regelten. Es erscheint keineswegs verwunderlich, dass die aus der Politik der Entspannung gewonnenen, einzigartigen Erfahrungen das Interesse russischer Historiker und/oder Germanisten auf sich zogen, die einen wesentlichen Beitrag zu deren Beleuchtung und Erforschung leisteten. Eine Auseinandersetzung mit militärstrategischen Aspekten erfolgte in den Werken von N. V. Pavlov und A. A. Novikov. Die politischen Beziehungen zwischen Moskau und Bonn unter besonderer Berücksichtigung des Faktors DDR wurden in den Arbeiten von A. I. Patrušev, A. J. Vatlin, B. Bonwetsch und J. V. Galaktionov dargelegt. Besonderes Interesse in der russischen Historiografie rief die „Ostpolitik“ der BRD hervor, wobei etwa in den Werken von A. M. Filitov ein ganzes Spektrum der Beziehungen zwischen der BRD, der DDR und der UdSSR beleuchtet wird. I. S. Kremer widmete sich wirtschaftlichen und kulturellen Aspekten, während in den Arbeiten von I. F. Maksimych die Charakteristiken und der Stil des politischen Leaderships Willy Brandts und des „frühen“ Leonid Brežnevs sowie die Spezifika der persönlichen Beziehungen zwischen sowjetischen und deutschen Politikern behandelt werden. Siehe N. V. Pavlov, *Istorija vnešnej politiki Germanii. Ot Bismarka do Merkel': učebnoe posobie*. Moskau 2012; N. V. Pavlov – A. A. Novikov, *Vnešnjaja politika FRG ot Adenauera do Šredera*. Moskau 2005; A. I. Patrušev, *Germanskaja istorija: čerez ternii dvuch tysjačletij*. Moskau 2007; A. J. Vatlin, *Germanija v XX veke*. Moskau 2002; B. Bonwetsch – J. V. Galaktionov (Hg.), *Istorija Germanii v 3-ch tomach*. Moskau 2008, Bd. 2: *Ot sozdanija Germanskoj imperii do načala XXI veka*; A. M. Filitov, *Germanskij vopros: ot raskola k ob'edineniju*. Novoe pročtenie. Moskau 1993; ders., *Treugol'nik Moskva–Berlin–Bonn i politika evropejskoj razrjadki v 1969–1970 gg.*, in: *Voprosy istorii* 1/2017, S. 83–96; I. S. Kremer, *FRG: Etapy „vostočnoj politiki“*. Moskau 1986; I. F. Maksimych, *Rossija i Germanija. Vojna i mir. Ot mirovych vojn k evropejskoj bezopasnosti*. Moskau 2014; I. F. Maksimych, *Mesto GDR v istorii XX v.: vosstanovlenie rossijsko-germanskich otnošenij*, in: *Rossija*, XXI, 5/2014, S. 22–41.

der Umsetzung des sowjetisch-deutschen Projekts der gegenseitigen Annäherung beteiligt waren.² Weniger erforscht blieben die wirtschaftlichen Verbindungen und Beziehungen, die Handelsverträge oder die großen Barter-Abkommen, wie das Gasröhrengeschäft Ende der 1960er- und Anfang der 1970er-Jahre.³

Der folgende Artikel fokussiert daher in seinen sechs Aspekten auf

- die Mechanismen für die bilateralen Kontakte zwischen westdeutschen und sowjetischen Unternehmen,
- die Rolle der „Ost-West-Handelsbank“ in Frankfurt am Main und der Gosbank-Filiale in der sowjetisch-deutschen Partnerschaft,
- die Rolle der deutschen Gewerkschaften im politischen Dreieck UdSSR, BRD und DDR,
- den Einfluss der USA und ihrer,
- den Einfluss des Energiesektors auf die politischen Prozesse und schließlich auf
- die Bedeutung der deutschen Kredite für die sowjetische Wirtschaft und Politik.

Von Misstrauen und Feindseligkeit zur notwendigen Zusammenarbeit

In den 1950er-Jahren befand sich die Bundesrepublik Deutschland im Zentrum des Interessenkonfliktes der führenden Mächte Europas und der USA, wodurch die Möglichkeiten für die Herstellung eines konstruktiven Dialogs mit der UdSSR eine erhebliche Einschränkung erfuhren.⁴ Der politische Kurs von Bundeskanzler Konrad Adenauer zielte auf eine Stärkung der neuen Staatlichkeit und eine Festigung der Sicherheit des Landes ab, wobei sich eine enge Integration in die europäischen Strukturen und die Gestaltung der Beziehungen zu den verbündeten USA zu Instrumenten seiner Politik entwickelten.

Die sowjetische Führung gab sich in ihren Beziehungen gegenüber Adenauer keinen Illusionen und Erwartungen hin. Im Jahre 1970 erstellte die Internationale Abteilung des ZK der KPdSU eine analytische Übersicht über die Beziehungen zwischen der UdSSR und der BRD für Zeiträume von jeweils zehn Jahren. In diesem Dokument wurde die offizielle innen- und außenpolitische Position Moskaus gegenüber jedem Regierungskabinett und jedem einzelnen Bundeskanzler dargestellt, wobei die schroffsten Charakteristiken die 1950er-Jahre betrafen: „Adenauers Kurs entsprang vor allem der Überzeugung, dass all die Erfolge Westdeutschlands (Beseitigungen der Einschränkungen aus den ers-

2 A. A. Gromyko, *Pamjatnoe*. 2. Auflage. Moskau 1990; P. A. Abrasimov, 300 metrov ot Brandenburgskich vorot. *Vzgljad skvoz' gody*. Moskau 1983; V. M. Falin, *Bez skidok na obstojatel'stva*. *Političeskie vospominanija*. Moskau 1999; W. Brandt, *Vospominanija*. Moskau 1991.

3 Vgl. zum Folgenden auch die Beiträge von Stefan Karner, Alexander Bezborodov und Andrej Keller in diesem Band.

4 G. Šreder [Gerhard Schröder], *Rossija i Germanija: lejtmotiv sotrudničestva*, in: *Rossija v global'noj politike*, 2/4/2004, S. 68–76.

ten Nachkriegsjahren, „Wirtschaftswunder“, Wiederbewaffnung u. a.) in erster Linie der Spaltung der Anti-Hitler-Koalition geschuldet seien. Hieraus wurde eine grundlegende Schlussfolgerung gezogen: Je schlechter die Beziehungen zwischen Ost und West sind, desto mehr werden die USA die BRD benötigen und umso stärker wird der Einfluss Letzterer in der NATO und in den europäischen Angelegenheiten zu tragen kommen. Jedem Abbau der internationalen Spannungen in Europa wurde in Bonn mit unverhohlenem Argwohn und offener Feindseligkeit begegnet.⁵

Dennoch begann Adenauer bereits Mitte der 1950er-Jahre Schritt für Schritt eine allmähliche Politik der Stabilisierung der Beziehungen mit der UdSSR zu betreiben.⁶ Dabei spielten humanitäre und wirtschaftliche Interessen eine nicht unwesentliche Rolle. Zum einen war es wichtig, die deutschen Kriegsgefangenen aus den Arbeitslagern auf dem Staatsgebiet der UdSSR in die Heimat zu repatriieren, und zum anderen bekundeten große Industriekonzerne wie Krupp, Mannesmann, Siemens u. a. Interesse an einem Eintritt in die Märkte der UdSSR und der Länder Osteuropas.⁷ Eine nicht unwichtige Rolle kam auch der Suezkrise 1956 zu, die zu erheblichen Unterbrechungen der Erdöllieferungen aus dem Nahen Osten führte. In politischen Kreisen und innerhalb der Wirtschaftselite Westeuropas begann man eingehend Ideen für eine Diversifizierung der Lieferungen von Energieträgern zu erörtern und auch nach sicheren und bestmöglichen Transportwegen zu suchen, was zur Folge hatte, dass im Jahre 1962 der italienische Konzern ENI erstmals einen Vertrag über die Lieferung von Erdöl aus der Sowjetunion abschloss.⁸

1958 kam es zum Abschluss eines Handelsvertrages zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland, der als erster in den Nachkriegsjahren zwischen diesen beiden Staaten unterzeichneter Kontrakt eine erhebliche Ausweitung der bilateralen wirtschaftlichen Kontakte zur Folge hatte.⁹ Deutsche Großkonzerne bekundeten ausnehmend großes Interesse an Lieferungen von Rohren in die UdSSR, woraufhin erstmalig millionenschwere Verträge mit den Unternehmen Mannesmann, Phönix Rhein-Ruhr, Krupp, Siemens, Thyssen, der IG Farben u. a. abgeschlossen wurden. Doch vereitelten politische Meinungsverschiedenheiten und heftige diplomatische Debatten rund um den Status West-Berlins dieses umfassende Vorhaben. In den Beziehungen zwischen Moskau und Bonn brach eine „Eiszeit“ an. Die Industrieausstellung der BRD in Moskau, die den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen hätte Impulse verleihen wollen, wurde abgesagt.

Zeitlich damit einhergehend wurden zu Beginn der 1960er-Jahre umfangreiche Bau-tätigkeiten zur Errichtung der Pipeline „Družba“ für Öllieferungen aus Sibirien in die

5 RGANI, F. 5, op. 62, d. 569, S. 103f., Die international-politischen Folgen der Unterzeichnung des Vertrages zwischen der UdSSR und der BRD, vom 12.8.1970 (Lageanalyse).

6 Winfried Loth, Die Rettung der Welt. Entspannungspolitik im Kalten Krieg. Frankfurt am Main 2016; A. M. Filitov, Germaniskij vopros: ot raskola k ob"edineniju. Novoe pročtenie. Moskau 1993, S. 46.

7 Loth, Die Rettung der Welt.

8 Siehe dazu den Beitrag von Andrej Keller in diesem Band.

9 A. A. Achtamzjan, Germanija i Rossija na rubeže vekov. Moskau 2010, S. 111.

Länder Osteuropas aufgenommen. Der Plan Moskaus war es, die „sozialistischen Bruderländer“ – die DDR, Ungarn, die Tschechoslowakei, Polen und Bulgarien – mit niedrigpreisigem Erdöl und Gas zu versorgen. Jedoch reichten die eigenen Kapazitäten für die Herstellung der dazu benötigten großdimensionierten Stahlrohre mit großem Durchmesser nicht aus, weshalb man sich an deutsche Großkonzerne wandte.

Die USA, entscheidender Bündnispartner der Bundesrepublik, bezogen eine unnachgiebige Position und hatten unter anderem auf die Lieferung von Rohren in die UdSSR ein Embargo verhängt. Dies hatte zur Folge, dass die westdeutsche Regierung in Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber ihren Verbündeten die Konzerne aus dem Ruhrgebiet 1963 dazu anhielt, die Verträge mit den sowjetischen Außenhandelsorganisationen aufzulösen, was zu einem großen Skandal führte. Die deutschen Konzerngiganten sahen sich gezwungen, die Lieferung von 130.000 Tonnen Stahlrohren mit großem Durchmesser einschließlich der zugehörigen Gerätschaften zu stornieren, wodurch sich ein Verlust von mehreren Hundert Millionen D-Mark ergab.¹⁰ Firmen wie die Salzgitter AG, Siemens, Haniel, Thyssen, Hoechst, AEG und die IG Farbe brachten großes Missfallen angesichts des unflexiblen Kurses der regierenden CDU/CSU zum Ausdruck, und es sollte den Konzernen letztendlich auch gelingen, diese Frage zum Gegenstand einer Erörterung im Bundestag zu machen.

In der UdSSR wurde die Herstellung von Rohren im Rohrwalzwerk von Čeljabinsk vorangetrieben, doch wurde das von der UdSSR und Westeuropa anvisierte energiewirtschaftliche Projekt ungeachtet der temporären Komplikationen nicht aufgegeben. Vielmehr entwickelte sich das Embargo des Jahres 1963 zu einem Impulsgeber für die Schaffung einer neuen Ebene in den Beziehungen zwischen der UdSSR und der BRD. Die westdeutschen Industriegiganten hatten keineswegs das Interesse an zuverlässigen Lieferungen von sowjetischem Gas und Erdöl sowie an einem Eintritt in den riesigen Industriemarkt der Sowjetunion verloren, zumal auch die Pipeline „Družba“ im Jahre 1965 erfolgreich in Betrieb genommen wurde.¹¹ Für eine Ausweitung der Infrastruktur für Lieferungen von Energieträgern aus der UdSSR in die Länder Westeuropas fehlte nur noch wenig. Allmählich sollte es den westdeutschen Konzernen gelingen, die Verträge zu erneuern und das seitens der Regierung der BRD verhängte Verbot von Lieferungen von Rohren und Gerätschaften in die UdSSR aufzuweichen.

Eine wichtige Errungenschaft in dieser ersten, von erheblichen Komplikationen gekennzeichneten Phase stellte die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für bilaterale Wirtschaftsbeziehungen dar. Das Abkommen über allgemeine Fragen des Handels und der Seeschifffahrt vom 25. April 1958 und auch eine Reihe von weiteren, in den Jahren von 1958 bis 1960 und von 1961 bis 1963 abgeschlossenen Abkommen über den Warenverkehr und die Zahlungsmodalitäten legten Verzeichnisse von Waren für wechselseitige Lieferungen fest. Sie sollten sich zum ersten effektiven Instrument für eine rechtliche

10 L. Istjagin, Germanija i Rossija na istoričeskoj razvilke, in: *Mirovaja ekonomika i meždunarodnye otnošenija*, 2002, S. 116–120.

11 Achtamzjan, Germanija i Rossija na rubeže vekov, S. 121.

Regelung der Handelsbeziehungen entwickeln. Ab 1964 begannen beide Staaten Handel ohne festgelegte Warenverzeichnisse zu betreiben, was von einem gestiegenen Niveau des Vertrauens und des gegenseitigen Interesses zeugte.¹²

Die russische Historiografie geht davon aus, dass in dieser ersten Phase die Spannungen in den bilateralen Beziehungen etwas abgeschwächt werden konnten. Allerdings habe es, bedingt durch die skeptische Haltung des rechten Flügels der CDU, noch zu keiner grundlegenden Änderung der Lage kommen können.¹³ Dennoch darf die Bedeutung dieser ersten Phase keinesfalls unterschätzt werden, denn auf die Initiative Adenauers hin kam es immerhin zu einer Neuausrichtung der durch Krieg und die harsche Konfrontation zwischen Moskau und Washington nach 1945 belasteten Beziehungen zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik. Es begann etwas, das als sanftes „Tauwetter“ in den Beziehungen zwischen Bonn und Moskau gelten kann.

So etablierten sich in dieser Anfangsphase neue Formen der Kommunikation. Bislang wenig erforscht ist dabei die Rolle der westdeutschen Gewerkschaften, in deren Rahmen sich der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) zu einer Schnittstelle entwickelte, die unterschiedliche gesellschaftliche Initiativen zur Normalisierung der Beziehungen zwischen Ost und West ausarbeitete, wie eine Reise von bundesdeutschen Jugendgewerkschaftsgruppen zu ehemaligen KZ-Lagern in Polen und in der Tschechoslowakei, die Bemühungen um eine letztlich dann doch nicht zustande gekommene DGB-Reise in die Sowjetunion – der Delegationsleiter Ludwig Rosenberg wollte „sich Angriffen von allen Seiten“ nicht aussetzen.¹⁴

Diese Befürchtungen waren nicht unbegründet. Denn der eng mit dem State Department der USA kooperierende Internationale Bund Freier Gewerkschaften untersagte den Gewerkschaften der westeuropäischen Länder Kontakte mit den sozialistischen Ländern, und jeder Schritt einer Annäherung an den Ostblock wurde als ernsthafter Verstoß angesehen. Dennoch unterhielt die Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr der BRD Kontakte mit ihrem sowjetischen Pendant.¹⁵

Sowjetische Dokumente zu Agenden der Diplomatie und der Partei aus den Jahren 1963 und 1964 zeugen davon, dass man gerade der westdeutschen Gewerkschaftsbewegung zusehends stärker werdende Aufmerksamkeit beizumessen begann. Diese wurde als „wichtige politische Kraft erachtet, die einen großen Einfluss auf das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben der BRD nimmt“, indem ihr mehr als 6,5 Millionen

12 RGANI, F. 5, op. 63, d. 620, S. 81, Bericht über den Zustand des Außenhandels der UdSSR mit der BRD und über die Perspektiven von dessen Entwicklung.

13 Filitov, *Germanskij vopros: ot raskola k ob"edineniju*.

14 GARF, F. 5451, op. 72, d. 496, S. 161, Über die Stimmungen in den westdeutschen Gewerkschaften am Vorabend der Bundestagswahlen; ebd., F. 5451, op. 72, d. 496, S. 927, Aus dem Diensttagebuch von V. V. Tjutjunov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Chefredakteur der westdeutschen Gewerkschaftszeitung ‚Metall‘, Jakob Moneta, vom 27.2.1964 in Frankfurt am Main.

15 Ebd., F. 5451, op. 72, d. 496, S. 120, Aus dem Tagebuch von A. A. Smirnov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Vorsitzenden der Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr der BRD, Kluncker, vom 9.12.1964 im Gebäude der Botschaft der UdSSR in der BRD.

Erwerbstätige angehören. Die Tatsache, dass „die überwiegende Mehrheit des DGB aus Sozialdemokraten bestand“,¹⁶ führte zu einem weiteren Anstieg der Bedeutung der Gewerkschaftsbewegung in den Augen der sowjetischen Führung. Ein solcher Zugang zeugt davon, dass in Moskau die Sozialdemokraten als favorisierter Partner angesehen wurden, was auch durch die skeptische Position der CDU in Bezug auf die osteuropäische Frage bedingt war. Die Gewerkschaften wurden als wichtiges politisches Instrument der SPD angesehen.¹⁷

Zu Beginn des Jahres 1964 nahm der DGB die Tätigkeiten zur Ausarbeitung eines Entwurfs für eine Zusammenarbeit mit Gewerkschaften sozialistischer Länder auf,¹⁸ woraufhin Gewerkschaftsorganisationen innerhalb einiger Monate seitens des DBG die Erlaubnis erhielten, Kontakte mit in die BRD gereisten Delegationen sozialistischer Länder und auch mit den in Bonn akkreditierten diplomatischen Vertretern dieser Länder aufzunehmen.

Dieser Schritt kann auch als Antwort der westdeutschen Gewerkschaften auf die US-amerikanischen Sanktionen des Jahres 1963 angesehen werden. Zum ersten Mal wurden Angehörige der Botschaft der UdSSR dazu eingeladen, vor Gewerkschaften Vorträge über die Außenpolitik und das Bildungssystem der Sowjetunion zu halten.¹⁹

Im Februar 1965 stattete der Vorsitzende der Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr der BRD, Heinz Kluncker, der Botschaft der UdSSR in der BRD einen Besuch ab, trat im westdeutschen Fernsehen auf und sprach sich für ein Vorantreiben der Kontakte mit den sozialistischen Ländern aus.²⁰

Dennoch blieb eine negative Komponente in der gegenseitigen Wahrnehmung bestehen, vor allem auf der politischen Ebene, wenn der Gesandte Sergej M. Kudrjavcev meinte, dass die „Ostpolitik“ der BRD mit dem Ziel einer „Entzweigung der geeinten Front der sozialistischen Länder, einer Isolierung der DDR und der dadurch ermöglichten Schaffung günstiger Voraussetzungen für Verhandlungen mit der Sowjetunion zur deutschen Frage“ betrieben werde.²¹

16 GARF, F. 5451, op. 72, d. 496, S. 168, Über die Stimmungen in den westdeutschen Gewerkschaften am Vorabend der Bundestagswahlen.

17 Ebd., F. 5451, op. 72, d. 496, S. 154.

18 Ebd., F. 5451, op. 72, d. 496, S. 92, Aus dem Tagebuch von V. V. Tjutjunov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Chefredakteur der westdeutschen Gewerkschaftszeitung ‚Metall‘, Jakob Moneta, vom 27.2.1964 in Frankfurt am Main.

19 GARF, F. 5451, op. 72, d. 496, S. 161, Über die Stimmungen in den westdeutschen Gewerkschaften am Vorabend der Bundestagswahlen.

20 Ebd., F. 5451, op. 72, d. 496, S. 160.

21 RGANI, F. 5, op. 50, d. 669, S. 205, An den Leiter der 3. Europäischen Abteilung des Außenministeriums der UdSSR, Gen. I. I. Il'ičev.

Die CDU/CSU-FDP-Koalition unter Kurt Georg Kiesinger

Die zweite Phase war von außerordentlichen Spannungen und zahlreichen Vorfällen und Ereignissen gekennzeichnet. Es stellte sich die Frage, welchen Weg die bilateralen Beziehungen zwischen Moskau und Bonn einschlagen würden. Als Brennglas der Konfrontation, in der sich sowohl die UdSSR als auch die USA befanden, fungierten weiterhin der Status West-Berlins²² und die Frage der Anerkennung der DDR. Die deutsch-deutschen Verhandlungen erhielten eine gesamteuropäische Dimension. Ohne eine Anerkennung des Status quo als Folge des Zweiten Weltkrieges war es unmöglich, auf dem Weg zur Schaffung eines Systems kollektiver Sicherheit einen Fortschritt zu erzielen. Die Kubakrise, die sich für beide Supermächte als eine globale geopolitische Erschütterung erwiesen hatte, ließ sowohl für Moskau als auch für Washington die Frage über die Stabilisierung der bestehenden Weltordnung in den Mittelpunkt rücken. In Bezug auf die Europapolitik fanden sich die UdSSR und die USA in der Sackgasse des Themenkreises BRD, DDR und West-Berlin wieder.

In gesellschaftspolitischer Hinsicht kam es gegen Ende der 1960er-Jahre zur Dominanz einer linken Alternative. Pazifistische Aufmärsche, Jugendrevolten, die Suche nach einem Sozialismus mit menschlichem Antlitz, machtvolle Anti-Kriegs-Bewegungen und Demonstrationen für ein Verbot von Kernwaffentests erfassten einer gewaltigen Welle gleichend zahlreiche Länder auf der ganzen Welt und forderten die Regierungen mit Nachdruck zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen Ost und West auf.

Zu einem nicht weniger wichtigen Faktor, der auf die bilateralen Beziehungen zwischen der UdSSR und der BRD direkten Einfluss ausübte, entwickelte sich die Frage einer Kooperation auf dem Energiesektor. Diesbezüglich erscheint es wichtig, nachzuvollziehen, bis zu welchem Grade die wirtschaftlichen Interessen bei der Überwindung der politischen Konfrontationen zwischen Moskau und Bonn behilflich waren, die in diesem außergewöhnlich angespannten Zeitraum immer wieder auf der Tagesordnung standen.

Im Frühjahr 1966 schlug die Regierung von Bundeskanzler Ludwig Erhard der UdSSR zum ersten Mal die Unterzeichnung eines Vertrages über die Nichtanwendung von Gewalt vor, der jedoch an die Bedingung geknüpft war, Fragen über die Grenze und den Status der DDR auszuklammern. Der nächste Schritt in der Annäherung bestand in der Verkündung einer „Neuen Ostpolitik“ durch die Regierung der „Großen Koalition“ unter Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger und Vizekanzler Willy Brandt. In Moskau wurden diese Initiativen wohlwollend aufgenommen, wiewohl eine gewisse Skepsis gegenüber CDU/CSU bestand und die Präferenz klar den Sozialdemokraten galt: „Die neuen führenden Politiker der BRD waren frei von der Last von Illusionen und Fehlern, die die Politik der alten christlich-demokratischen Führung bestimmten. Sie begriffen den realen Stand der Dinge besser und waren in die Lage (und dies auch nicht ohne Grund), sich die Reputation von Politikern größerer Flexibilität zu erarbeiten.“²³

22 Siehe dazu den Beitrag von Gerhard Wettig in diesem Band.

23 RGANI, F. 5, op. 62, d. 569, S. 104f., Die international-politischen Folgen der Unterzeichnung des Vertrages zwischen der UdSSR und der BRD, vom 12.8.1970 (Lageanalyse).

Am aktivsten entwickelten sich in diesen Jahren jedoch die Kontakte mit westdeutschen Gewerkschaften, obwohl es diesbezüglich weiterhin unterschiedliche Mechanismen einer gegenseitigen Kontrolle gab.²⁴ Der Leiter der Pressestelle der IG Metall der BRD, Werner Tönnessen, teilte in einem Gespräch mit einem Angehörigen der sowjetischen Botschaft in Bonn mit, dass die „Gewerkschaft der Metaller unter den derzeitigen Bedingungen keine Initiative zur Herstellung von Kontakten mit sowjetischen Gewerkschaften ergreifen kann. Man erachtet uns ohnehin schon als zu links.“²⁵

Als für Moskau besonders wichtig erwies sich eine Ausweitung der Kontakte mit dem Freien Deutschen Gewerkschaftsbund (FDGB) der DDR, wobei der Internationale Bund Freier Gewerkschaften gegenüber den Ostdeutschen einen besonderen administrativen Zugang an den Tag legte. Für die Ausstellung von Einreisevisa in kapitalistische Länder musste man sich an das Alliierte Reisebüro in West-Berlin wenden, was für das Ansehen der DDR als politisch abträglich erachtet wurde.²⁶ Angesichts dessen erscheint es nicht verwunderlich, dass als Reiseziele neutrale Staaten und dabei im Besonderen Finnland und Österreich bevorzugt wurden.

Die Gewerkschaftsbewegung befand sich im Rahmen der Europapolitik unter der Kontrolle der sowjetischen Führung, die ihre besondere Aufmerksamkeit Vorsitzenden von Gewerkschaften der BRD zuteilwerden ließ. Für diese wurden Studienreisen in die UdSSR organisiert, und es kam auch zu regelmäßigen Treffen mit Diplomaten der sowjetischen Botschaft in Bonn. Im Zuge der Reisen durch die UdSSR fanden Treffen von Gewerkschaftsvorsitzenden mit hochrangigen Politikern statt, wobei die Informationen über alle persönlichen Zusammenkünfte vor allem beim ehemaligen KGB-Chef und nunmehrigen stellvertretenden Ministerpräsidenten Aleksandr N. Šelepin zusammenliefen.

Šelepin war federführend am Sturz Chruščevs beteiligt und repräsentierte den mächtigen konservativen Flügel innerhalb des ZK der KPdSU. Sein starker Einfluss und seine persönlichen Ambitionen machten ihn zu einem der zentralen Gegenspieler von Brežnev, ehe er und sein Umfeld ab 1965 ihrer Ämter enthoben wurden. Šelepin erhielt innerhalb der sowjetischen Partei- und Staatshierarchie eine nur noch zweitrangige Funktion als Vorsitzender des Allunions-Zentralrates der Gewerkschaften. In dieser Funktion war er allerdings für die bundesdeutschen Gewerkschaften von größerer Bedeutung. Denn obwohl Šelepin selbst gegenüber der Entspannungspolitik skeptisch eingestellt war, nahm er die Koordinierung der gewerkschaftlichen Kontakte mit dem Ausland wahr. So begann ein wahrer Besuchsreigen bundesdeutscher und sowjetischer Gewerkschaftsfunktionäre.²⁷

24 GARE, F. 5451, op. 72, d. 499, S. 147f., Aus dem Tagebuch von V. V. Tjutjunov und M. A. Logvinov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Leiter der internationalen Abteilung des DGB, Otto Kersten, vom 13.10.1969.

25 Ebd., F. 5451, op. 72, d. 496, S. 131, Aus dem Tagebuch von I. A. Kotomkin und V. V. Tjutjunov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Leiter der Pressestelle der IG Metall der BRD, Tönnessen, vom 1.4.1965.

26 Ebd., F. 5451, op. 52, d. 813, S. 83f., Tätigkeitsbericht über die Arbeit mit H. Franke und H. Fischer (DDR).

27 Ebd., F. 5451, op. 52, d. 872, S. 1, 872-5, S. 23, 872-21, S. 137, Reiseberichte.

Und Šelepin selbst beteuerte gegenüber Rosenberg treuherzig: „Wir wollen keinen Keil in Ihre Beziehungen mit den Amerikanern treiben. Wir verfolgen nicht das Ziel, Ihre Beziehungen zu beschädigen, wie auch Sie nicht das Ziel verfolgen, einen Keil zwischen uns und die DDR zu treiben.“²⁸

Dieses Gespräch dieser zwei hochrangigen Funktionsträger ist von exemplarischer Wichtigkeit für das Verständnis der Beziehungen zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik. Für Moskau war klar, dass die westdeutsche Politik ihren Ursprung in Washington hatte. Dies sollte besonders deutlich in der darauffolgenden Phase zum Ausdruck kommen, als Richard Nixon zum neuen US-Präsidenten gewählt und in Bonn Willy Brandt Bundeskanzler wurde. Rosenberg zeigte den sowjetischen Beteuerungen gegenüber jedoch klar die Bedingungen auf, unter denen eine Partnerschaft zwischen Vereinigungen von Erwerbstätigen unterschiedlicher Wirtschaftszweige möglich und erwünscht wäre, als er darauf verwies, dass es von sowjetischer Seite keinen politischen oder ideologischen Druck und auch keine Aktivitäten antiamerikanischen Charakters geben dürfe. Als Antwort darauf definierte Šelepin nicht weniger deutlich die sowjetischen Bedingungen, die besagten, dass die Regierung der BRD keine Versuche unternehmen dürfe, auf unterschiedliche Art und Weise auf die Bürger der DDR einzuwirken – letztlich eine Kompromissformel.

Der „Prager Frühling“ 1968: Einfluss und Folgen auf die sowjetisch-westdeutschen Beziehungen

Der Einmarsch von Warschauer Pakt-Truppen in die Tschechoslowakei und die Niederschlagung der Demokratiebewegung von Alexander Dubček führten in der Bundesrepublik zu antisowjetischen und antikommunistischen Kundgebungen und Kampagnen. So fasste etwa am 28. August 1968 die Führung des DGB den Beschluss, die Kontakte mit den Gewerkschaften in der UdSSR und in den anderen sozialistischen Ländern einzustellen. Mit dieser kategorischen Haltung waren jedoch nicht alle Gewerkschaften einverstanden. Der Vorsitzende der IG Druck und Papier, Leonhard Mahlein, rief zu einem vorsichtigeren und differenzierteren Vorgehen sowie zu einer Weiterführung der Kontakte mit den Gewerkschaften der sozialistischen Länder auf.²⁹ Auf dem Kongress der IG Druck und Papier im Oktober 1968 wurde einstimmig ein Beschluss gefasst, der eine Fortführung der Kontakte mit den Gewerkschaften der sozialistischen Länder forderte.³⁰ Sowjetische Diplomaten teilten mit, dass „der SPD-Vorsitzende Willy Brandt sehr unzu-

28 Ebd., S. 61.

29 Ebd., F. 5451, op. 72, d. 499, S. 7, An den Vorsitzenden des Allunions-Zentralrates der Gewerkschaften, Gen. Šelepin, A. N., vom 27.1.1969; ebd., F. 5451, op. 72, d. 499, S. 49, Aus dem Tagebuch von S. K. Carapkin. Über das Treffen mit der Führung der IG Druck und Papier der BRD, vom 7.5.1969.

30 Ebd., F. 5451, op. 72, d. 499, S. 5f., Aus dem Tagebuch von V. V. Tjutjunov und M. A. Logvinov. Niederschrift des Gesprächs mit der Führung der IG Druck und Papier der BRD, vom 15.1.1969.

frieden“ mit dem Beschluss des DGB über die Einfrierung der Kontakte mit Osteuropa sei und er „auch gegenwärtig diese Kontakte als eines der wichtigsten Mittel zur Weiterführung des ‚Ostkurses‘ erachtet“.³¹

Doch die Meinungen innerhalb der Gewerkschaftsbewegung blieben gespalten. Die Hamburger Gewerkschaften sahen im tschechoslowakischen Sozialismus ein Modell, an das sie zukünftig auch ihr Land heranzuführen trachteten.³² Den Worten ihres Vorsitzenden Jan Sierks zufolge werde „nach dem 21. August Jugoslawien das diesbezügliche Vorbild bleiben“.³³ Doch gleichzeitig brachte Sierks auch seine Überzeugung zum Ausdruck, dass man in Zukunft engste Kontakte mit der UdSSR herstellen werde.³⁴

Die IG Metall sprach sich öffentlich scharf gegen Kontakte aus und verurteilte die UdSSR und die Länder des Ostblocks.³⁵ Für den im Mai 1969 abgehaltenen Kongress des DGB erhielt der Allunions-Zentralrat der Gewerkschaften zwar keine Einladung, doch lud man Vertreter der UdSSR und anderer sozialistischer Staaten zur Sitzung der Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr ein. Die Erlaubnis hierzu war vom DGB-Vorstand erteilt worden.³⁶ Schließlich wurde Mitte Mai 1969 vom DGB beschlossen, die Kontakte mit der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Staaten (die DDR ausgenommen) wieder aufzunehmen, und zwar ungeachtet der Besetzung der ČSSR künftig sogar noch auszuweiten.³⁷

Die allgemeine und gemeinsame Erkenntnis über die Notwendigkeit einer Entspannung wurde vor allem in Washington und Moskau gehört. Die Verhandlungen über Berlin, die in der Regel von den Botschaftern der USA, Frankreichs, Großbritanniens und der Sowjetunion geführt wurden, wurden gegen Ende 1968 jedoch mit einem neuen Sachverhalt konfrontiert. Nach der Wahl Richard Nixons zum US-Präsidenten und seiner Amtseinführung am 20. Januar 1969 wurde von General Andrew Goodpaster ein System behördenübergreifender und in unterschiedliche Richtungen operierender Gruppen auf der Ebene der stellvertretenden Minister erarbeitet. Sämtliche Unterlagen wurden nunmehr der unter der Führung des neuen Beraters für Außen- und Sicherheitspolitik, Henry Kissinger, geschaffenen Analysegruppe übermittelt, die sich zum Zentrum der Entspannungspolitik entwickelte. Schon bald nachdem Washington Moskau die

31 Ebd., F. 5451, op. 72, d. 499, S. 20.

32 Ebd., F. 5451, op. 72, d. 499, S. 32, Aus dem Tagebuch von V. V. Tjutjunov und M. A. Logvinov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Landesbezirkvorsitzenden des DGB für Hamburg, Jan Sierks, vom 13.3.1969.

33 Ebd.

34 Ebd.

35 Ebd., F. 5451, op. 72, d. 499, S. 16, Aus dem Tagebuch von S. K. Carapkin. Niederschrift des Gesprächs mit dem Vorsitzenden der Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr der BRD, Kluncker, vom 5.2.1969.

36 Ebd., F. 5451, op. 72, d. 499, S. 23, Aus dem Tagebuch von M. I. Boronin. Niederschrift des Gesprächs mit dem Vorsitzenden der IG Metall, O. Brenner, vom 14.2.1969.

37 Ebd., F. 5451, op. 72, d. 499, S. 53, An den Vorsitzenden des Allunions-Zentralrates der Gewerkschaften, Gen. A. N. Šelepín.

Einrichtung eines direkten, informellen Informationskanals vorgeschlagen hatte, traf aus dem Kreml eine positive Antwort ein, woraufhin im Februar 1969 der „Backchannel“ zwischen dem Botschafter der UdSSR in den USA, Anatolij F. Dobrynin, und Henry Kissinger seinen Betrieb aufnahm.³⁸

Insgesamt lässt der gesamte Komplex an veröffentlichten Gesprächsniederschriften, an Materialien zu den Treffen mit/zwischen US-Präsident Nixon und Generalsekretär Brežnev, an von deren Apparaten und Stäben erstellten Merkblättern für die jeweiligen Gespräche sowie an für die beiden Staatsoberhäupter angefertigten Aufzeichnungen zu jeweils aktuellen internationalen Angelegenheiten den Schluss zu, dass der direkte Kanal zwischen dem Weißen Haus und dem Kreml als „Motor“ fungierte, der die ganzen Mechanismen für die Entspannungspolitik in Gang setzte.³⁹

Ab Februar 1969 ist in den Niederschriften der Gespräche von Botschafter Dobrynin mit US-Präsident Nixon stets von einem „gemeinsamen konstruktiven Dialog“ die Rede. Besondere Beachtung wurde dabei der Erhaltung der offenen Kanäle beigemessen, die sowohl in ihrer offiziell-diplomatischen als auch in ihrer intern-vertraulichen Ausprägung den Meinungsaustausch ermöglichen sollten. Ab diesem Zeitpunkt erfuhr abgesehen von der Frage einer Regelung für Vietnam, den Verträgen über die Begrenzung strategischer Rüstung und antibalistischer Raketenabwehrsysteme sowie der Lage im Nahen Osten zusehends auch der Themenkomplex BRD, DDR und West-Berlin im Kontext der europäischen Politik eine kontinuierliche Erörterung.

Als man sich in Moskau über den Beschluss empörte, Wahlen auf dem Territorium West-Berlins abzuhalten, fiel die Reaktion Washingtons versöhnlich aus, indem Nixon am Vorabend seiner ersten Europareise einschließlich eines Besuches in West-Berlin der sowjetischen Seite versicherte, dass er „die Situation nicht allzu sehr eskalieren werde lassen“.⁴⁰

Nixon schlug vor, sich der Erfahrungen aus den Jahren von 1959 bis 1963 zu bedienen, „als die Regierungen der UdSSR und der USA den Komplex an deutschen Angelegenheiten erörterten, wobei wir in Bezug auf einige wichtige Fragen weit voneinander entfernt waren“. Doch war Washington nicht bereit, die sowjetische Formel zum Status West-Berlins als „freie Stadt“ anzuerkennen.⁴¹

Ungeachtet dieser politischen Spannungen erfuhren die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland eine ständige Ausweitung, wobei trotz der von den NATO-Staaten wegen des Einmarsches in die Tschechoslowakei gegen die UdSSR verhängten Sanktionen (Absagen von Teilnahmen an Handelsmessen, Kreditkürzungen, Einfrieren humanitärer Projekte) kaum ein Staat aus

38 Siehe dazu auch den Beitrag von Vladimir Pechatnov in diesem Band.

39 Sovetsko-amerikanskije otnošenija. Gody razrjadki 1969–1976. Bd. 1, 1969 – Maj 1972. Kniga 1: 1969–1971. Moskau 2007.

40 Schreiben von H. Kissinger für den Präsidenten der USA, R. Nixon, 15.2.1969, in: ebd., S. 15.

41 Niederschrift des Gesprächs von A. F. Dobrynin mit H. Kissinger, 21.2.1969, in: ebd., S. 28. Siehe dazu auch den Beitrag von Gerhard Wettig in diesem Band.

den Reihen der westlichen Alliierten dazu bereit war, die Kontakte auf der Ebene des Handels und der Kultur zurückzustellen. So etwa nahmen im Herbst 1968 bloß die USA und Griechenland nicht an der Internationalen Messe Plovdiv teil. Am 8. Oktober 1968 kam es am Rande der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu einem Treffen des sowjetischen Außenministers Andrej A. Gromyko mit Willy Brandt, im Zuge dessen eine Wiederaufnahme der Zusammenarbeit vereinbart wurde.

Die Jahre 1967 und 1968 entwickelten sich zu einem Wendepunkt in der Entwicklung der sowjetisch-westeuropäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Energiewirtschaft, an der die Länder Westeuropas großes Interesse bekundeten. Am 1. Juni 1968 unterzeichneten die sowjetische Außenhandelsgesellschaft „Sojuznefteksport“ und die österreichische ÖMV einen Vertrag über die Lieferung von Erdgas, wobei die westdeutsche Thyssen AG eine Vermittlerrolle beim Beginn der Lieferungen sowjetischen Gases über Österreich nach Triest spielte. Sie war an der Lieferung von 42 Hochdruckleitungen in die UdSSR beteiligt, bei der die österreichische VOEST als Subunternehmen fungierte.⁴²

In weiterer Folge ging es um Gaslieferungen nach Italien, wobei zu diesem Zeitpunkt bereits Verhandlungen über die Lieferungen von Rohren aus der Bundesrepublik in die UdSSR als Gegenleistung für Lieferungen sibirischen Gases geführt wurden. Auf der Industrie-Messe in Hannover 1969 vereinbarte der Außenhandelsminister der UdSSR, Nikolaj S. Patoličev, mit dem Wirtschaftsminister Karl Schiller den Bau einer neuen Pipeline aus der UdSSR nach Westdeutschland. Diese Übereinkunft eröffnete eine neue Phase der Annäherung in den Beziehungen zwischen der UdSSR und der BRD, die schon bald zu erneuten Zusammenkünften in Wien, Köln und Essen bezüglich der Vorbereitung eines umfassenden Kooperationsvertrages führte.

Wirtschaftliche Aspekte des Moskauer Vertrages 1970

Während der Verhandlungen über den Moskauer Vertrag war sowjetischen Botschaftsangehörigen in vertraulichen Gesprächen zu Ohren gekommen, dass bundesdeutsche Repräsentanten „Vertreter der DDR unbedingt ständig daran zu erinnern [hätten], dass der Handel und die wirtschaftliche Zusammenarbeit der DDR mit der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Ländern nachteilig ist und dem Land nur zum Schaden gereicht“.⁴³ In der Botschaft ging man davon aus, dass Bonn eine Politik des wirtschaftlichen Einsickerns in die DDR sukzessive und „mit großer Vorsicht betreiben wird, ohne dabei zu vergessen, dass die Sowjetunion kein Entstehen einer ‚neuen Tschechoslowakei‘

42 S. V. Smirnov, U istokov rossijsko-germanskogo energetičeskogo vzaimodejstvija, in: Vestnik MGIMO Universiteta, 2/7/2011, S. 198f.

43 RGANI, F. 5, op. 61, d. 415, S. 216, Aus dem Tagebuch des 3. Sekretärs der Botschaft der UdSSR in der DDR, R. I. Tavgen'. Mitschrift des Gesprächs mit dem Leiter des Informationszentrums Berlins (West), Senatsrat Kurz, 17.11.1969.

auf dem Staatsgebiet der DDR zulassen wird“.⁴⁴ Wichtig ist, anzumerken, dass in dieser Phase sowohl die UdSSR, die BRD als auch die USA dazu bereit waren, nach Kompromissen zu suchen, um internationale Sicherheit und Stabilität und die Bedingungen für eine gedeihliche wirtschaftliche Partnerschaft zu schaffen.

Bei der Vertiefung des Dialogs mit der UdSSR setzte Bundeskanzler Brandt große Hoffnungen auf den DGB, der in enger Abstimmung mit der SPD-Führung agierte. Dies stellte sich dahingehend dar, dass von westdeutscher Seite eine Außenpolitik betrieben wurde, die von einem Lavieren zwischen der harten Haltung der europäischen Verbündeten der BRD, Großbritannien und Frankreich, von einem ständigen Austausch zu Deutschland betreffenden Fragen mit dem Weißen Haus und einer zweigleisigen Zusammenarbeit mit der sowjetischen Seite gekennzeichnet war, die nicht nur über rein diplomatische Kanäle, sondern auch durch führende Gewerkschafter wahrgenommen wurde. Der DGB und die SPD waren mit ihren gegenseitig eng verwobenen Strukturen in höchstem Maße an einer zeitlich möglichst langen Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten interessiert, wobei die Gewerkschaften – trotz ihrer offiziell betonten Unabhängigkeit von der Politik – darauf hofften, ihre Forderungen mithilfe der SPD-FDP-Regierung umsetzen zu können.⁴⁵ In dieser Zeit legten die Gewerkschaften der BRD in sämtlichen politischen und wirtschaftlichen Themenbereichen ein hohes Maß an Aktivitäten an den Tag. So etwa wurde ein neuer informeller Kommunikationskanal zwischen der Botschaft der UdSSR in der BRD und den westdeutschen Gewerkschaften eingerichtet, über den die Positionen der einzelnen Seiten in Bezug auf eine Anerkennung der DDR, den Status West-Berlins u. a. übermittelt und abgestimmt wurden.

Im Folgenden soll der Fokus auf wirtschaftliche, finanzielle und die Energiewirtschaft betreffende Faktoren der sowjetisch-westdeutschen Partnerschaft gelegt werden, wobei die am Übergang von den 1960er- zu den 1970er-Jahren stark in den Vordergrund gerückten politischen und militärstrategischen Fragen keinen Analysegegenstand darstellen.

1970 lag der Anteil der UdSSR am Außenhandel der BRD bei rund einem Prozent. Angaben der westdeutschen Außenhandelsstatistik zufolge betrug der Anteil der UdSSR am Import von Erdöl in die BRD vier Prozent, bei Dieselöl lag er bei zehn Prozent, bei Nickel bei 16, bei Apatitkonzentrat bei 35, bei Nadelholz bei elf, bei Chromerz bei 34, bei Sonnenblumenöl bei 41 und bei Krabbenkonserven bei 68 Prozent.⁴⁶ Der größte Anteil im Rahmen der aus der Bundesrepublik in die UdSSR exportierten Güter entfiel mit 71 Prozent auf Rohre mit großem Durchmesser. Neben Rohren umfasste der westdeutsche Export in die UdSSR auch Werkzeugmaschinen, Walz- und Gießanlagen für die chemische, die Papier- und Zellstoff-, die Druckerei-, die chemisch-pharmazeutische Industrie sowie für andere Industriezweige, weiters Armaturen, Walzanlagen für die Eisen- und

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ GARF, F. 5451, op. 72, d. 500, S. 1, Über die Position der westdeutschen Gewerkschaften zu einigen Fragen der Außen- und Innenpolitik der BRD.

⁴⁶ RGANI, F. 5, op. 63, d. 620, S. 83, Bericht über den Zustand des Außenhandels der UdSSR mit der BRD und über die Perspektiven von dessen Entwicklung.

Stahlindustrie, chemische Erzeugnisse, synthetischen Kautschuk sowie auch industrielle Waren für den Binnenmarkt und dazugehörige Halbfertigprodukte.⁴⁷ Doch erwiesen sich die Lieferungen hochtechnologischer Gerätschaften angesichts der enormen Dimensionen der sowjetischen Industrie als nicht ausreichend. So etwa lag der Umfang an in die UdSSR exportierten Präzisionsschleifmaschinen bei bloß zehn Prozent, an Anlagen für die holzverarbeitende Industrie bei 14 Prozent etc.⁴⁸

Die Errichtung der Transportinfrastruktur für die Pipelines „Družba“ und „Družba-2“ und der Anstieg der Nachfrage an sowjetischem Öl und Gas in Westeuropa führten zu einem laufend wachsenden Bedarf an der Lieferung von Rohren mit großem Durchmesser. Ebenso machte die rasante Entwicklung der Gasindustrie in der UdSSR eine Erhöhung des Ankaufsvolumens an Rohren und Gerätschaften erforderlich, was nicht bloß den Export von Energieträgern, sondern auch das gesamte Netz an Pipelines auf sowjetischem Staatsgebiet betraf. Die eigenen Rohrwalkkapazitäten der Sowjetunion erwiesen sich angesichts der gewaltigen Dimensionen der in Angriff genommenen Projekte als unzureichend.

Außenminister Walter Scheel stellte in einem Gespräch mit Gromyko zur Frage des Handels mit der UdSSR fest, dass

„eine Erhöhung des Warenumsatzes zwischen unseren Ländern in bedeutendem Maße von den Angeboten der Sowjetunion abhängt. Als dafür beispielhaft gilt das Gasabkommen, das zu einem Anstieg des Handels zwischen der UdSSR und der BRD führt. Auf dem Gebiet des Gasverbrauchs sind die Möglichkeiten der BRD praktisch unbegrenzt. Leider weisen die Möglichkeiten der Sowjetunion auf dem Gebiet der Lieferungen von Gas und insbesondere von Öl bestimmte Grenzen auf. Abkommen wie das Gasabkommen sind nur beim Betreiben einer langfristigen Handelspolitik möglich, und eine solche Politik kann nur bei der Sicherstellung einer entsprechenden politischen Grundlage umgesetzt werden.“⁴⁹

Die Formel „Gas gegen Rohre“ kam zum damaligen Zeitpunkt beiden Seiten gelegen. 1970 erging an das sowjetische Ministerium für Außenhandel und das Ministerium für Gasindustrie der Auftrag, bis 1975 zusätzlich 1,7–1,8 Millionen Tonnen Rohre einschließlich der erforderlichen Gerätschaften anzukaufen, was auf der Grundlage eines westdeutschen Kredites mit Tilgung desselben durch die Lieferungen sibirischen Gases in die Bundesrepublik erfolgen sollte.⁵⁰ Dieses energiewirtschaftliche Kooperationsprojekt verlieh der Vorbereitung des Moskauer Vertrages einen wesentlichen Impuls.⁵¹

47 Ebd.

48 Ebd., S. 84.

49 Ebd., F. 5, op. 62, d. 686, S. 78f., Niederschrift der Verhandlungen des Außenministers der UdSSR, A. A. Gromyko, mit dem Außenminister der BRD, W. Scheel, vom 5.8.1970.

50 Ebd., F. 3, op. 72, d. 387, S. 56, Politbüro-Beschluss (Prot. 182/XV) zur Frage über eine Erhöhung der Liefermengen an sowjetischem Gas nach Italien und in die BRD und über den Ankauf einer zusätzlichen Anzahl an Rohren und Gerätschaften in diesen Ländern für die Gasindustrie der UdSSR, 3.11.1970. – Siehe dazu und zum Folgenden die Beiträge von Stefan Karner und Andrej Keller.

51 Siehe dazu u. a.: Moskovskij dogovor ot 12.08.1970, unter: <http://www.1000dokumente.de/?c=do->

Mit der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages 1970 eröffnete sich für die BRD endgültig der Weg auf den sowjetischen Markt und einhergehend damit auch auf die Märkte der Länder Osteuropas. Dieser neue Sachverhalt erfuhr unter anderem auch beim Treffen Gromykos mit Scheel eine Bestätigung: „Bei der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages brachten beide Seiten die Absicht zum Ausdruck, diesen als eine Einheit mit analogen Verträgen zu erachten, die es zwischen der BRD mit der Volksrepublik Polen, der DDR und der ČSSR abzuschließen gilt.“⁵² Ein Jahr später bezeichnete Gromyko den Vertrag als „wichtigen stabilisierenden Faktor in Europa; als eine Realität, die sogar von ihren Gegnern anzuerkennen ist“.⁵³

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit 1970 bis 1974

Vor dem Hintergrund angespannter politischer Dialoge entwickelte sich der Moskauer Vertrag⁵⁴ zu einem „Motor“ einer umfassenden pragmatischen Partnerschaft zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR. Nicht ohne Grund waren französische Industrielle deshalb darüber besorgt, dass sie „nach dem Abschluss des Vertrages mit der UdSSR von der westdeutschen Industrie im Handel und in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der UdSSR überholt und verdrängt“ werden.⁵⁵

In westdeutschen Geschäftskreisen kam es zu intensiven Erörterungen der Perspektiven, die sich durch die Unterzeichnung des Vertrages eröffnet hatten. Großkonzerne und -betriebe wollten Werke in der UdSSR errichten, um daraufhin einen Teil der Produktion auf anderen Märkten abzusetzen. Eine solche Art von Partnerschaft war jedoch gemäß der sowjetischen Gesetzgebung nicht vorgesehen. Unterbreitet wurden auch Vorschläge über gemeinsame Projekte in Ländern der „Dritten Welt“.⁵⁶ Die deutsche Seite versuchte gemeinsame Projekte in Sibirien zum Bau hochkomplexer Werke zur Förderung und Verarbeitung von Rohstoffen voranzutreiben. Westdeutsche Konzerne hatten einen großen Bedarf an Gas, Erdöl, Eisen- und Manganerz, Zellulose, Baumwolle und anderen Rohstoffen, wobei die Lieferungen aus der UdSSR als „sicherste und zuverlässigste Quelle“

kument_ru&dokument=0017_mos&object=translation&l=ru; J. A. Vjatkin, *Rossija i Germanija*, in: *Polis* 5/1995; Achtamzjan, *Germanija i Rossija na rubeže vekov*; D. Möckli, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*. London 2009; S. B. Krylov, *Glavnyj vnešneekonomičeskij partner Rossii* [ob ekon. sotrudničestve Rossii i Germanii], in: *Meždunarodnaja žizn'* 8/2002, S. 42–47.

52 RGANI, F. 5, op. 62, d. 686, S. 126, Niederschrift der Verhandlungen des Außenministers der UdSSR, A. A. Gromyko, mit dem Außenminister der BRD, W. Scheel, Frankfurt am Main, 30.10.1970.

53 Ebd., F. 80, op. 1, d. 570, S. 135, Vorlage für L. Brežnev, Zum Gespräch mit Brandt, o. D.

54 Text des Moskauer Vertrags vom 12.8.1970 in: http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_ru&dokument=0017_mos&object=translation&l=ru.

55 RGANI, F. 5, op. 62, d. 568, S. 86.

56 Ebd., S. 85.

erachtet wurden.⁵⁷ Dank des Moskauer Vertrages wurde die Einfuhr sowjetischer Waren in die Bundesrepublik erleichtert, indem etwa im August 1970 die bundesdeutsche Regierung den Beschluss fasste, die Importeure unbedingt benötigter Güter von den obligatorischen Sonderlizenzen für die Einfuhr von Waren und Rohstoffen aus der UdSSR und den anderen sozialistischen Ländern zu befreien. Die diesbezügliche Liste umfasste rund die Hälfte der Waren des gesamten westdeutschen Außenhandelsvolumens mit dem RGW,⁵⁸ wobei die Behörden die Befürchtung hegten, dass „die Westdeutschen bei der Ausweitung des Handels mit der Sowjetunion gegenüber den Franzosen, Japanern, Italienern und Engländern ins Hintertreffen geraten könnten“.⁵⁹

Der sowjetische Export in die BRD umfasste Erdöl- und Erdölprodukte, Holz und Zellulose, Lebensmittel, Apatitkonzentrat, Pelzwaren, chemische Erzeugnisse, Erze, Steine und Erden sowie einige weitere Güter. Die UdSSR bezog aus der BRD Hochseeschiffe, Luftfahrttechnik, Werkzeugmaschinen, Elektromotoren, Hebe- und Transporttechnik, Maschinenlager, Schleifmittel, Setzmaschinen, Ferngläser und andere optische Geräte, medizinische Ausrüstung sowie andere Arten von Maschinen und Geräten. Aber ungeachtet des beständigen Wachstums blieb der sowjetische Export in die Bundesrepublik weiterhin deutlich hinter den Ankäufen dort zurück. Der Grund dafür lag in erster Linie in fehlenden Kapazitäten für eine Erhöhung des Exports von Rohstoffen, aber auch in der mangelnden Qualität sowjetischer Waren, Maschinen und Gerätschaften, die den Ansprüchen des westdeutschen Marktes nicht gerecht wurden.⁶⁰ Dies führte zu einer Disproportion im Import- und Exportvolumen zwischen den beiden Staaten.

Die dank der Lockerung der Einfuhrbestimmungen aus der UdSSR in die BRD erzielte Erhöhung der Lieferumfänge, die Erweiterung des Warenportfolios und die rasante Entwicklung des energiewirtschaftlichen Projekts „Gas gegen Rohre“ machten die Schaffung noch besserer Bedingungen für den wirtschaftlichen Austausch erforderlich.

Am 7. Juli 1972 wurde das Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit unterzeichnet, dessen Laufzeit sich bis zum 31. Dezember 1974 erstreckte und das zu einem weiteren erheblichen Anstieg des Handelsvolumens führte.⁶¹ In weiterer Folge kam es bereits im Mai 1973 zur Unterzeichnung eines neuen Abkommens mit einer Laufzeit von zehn Jahren, in dem konkrete Bereiche der wirtschaftlichen Zusammenarbeit de-

⁵⁷ Ebd., S. 85f.

⁵⁸ Ebd., F. 5, op. 63, d. 620, S. 82, Bericht über den Zustand des Außenhandels der UdSSR mit der BRD und über die Perspektiven von dessen Entwicklung.

⁵⁹ Ebd., F. 5, op. 61, d. 571, S. 229, Bericht über den Zustand des Außenhandels der UdSSR mit der BRD und über die Perspektiven von dessen Entwicklung.

⁶⁰ Ebd., F. 5, op. 63, d. 620, S. 83, Bericht über den Zustand des Außenhandels der UdSSR mit der BRD und über die Perspektiven von dessen Entwicklung.

⁶¹ Abkommen zwischen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Bundesrepublik Deutschland vom 5.7.1972, Art. 11, in: *Sbornik dejstvjuščich soglašenij i konvencij, zaključennych SSSR s inostrannymi gosudarstvami*. XXVIII: dogovory, soglašenija i konvencii, vstupivšie v silu meždu 1 janvarja i 31 dekabnja 1972 g. Moskau 1974, S. 199–201. <https://naukaprava.ru/catalog/159/286/23450?view=1>.

finiert und Handelsmodalitäten festgeschrieben wurden.⁶² Im Rahmen des Projekts „Gas im Austausch gegen Rohre“ wurde der Umfang an angekauften Rohren auf 2,4 Millionen Tonnen und die Liefermenge an Gas auf 120 Milliarden Kubikmeter erhöht, wobei eine Laufzeit von 20 Jahren vereinbart wurde.

Das nächste Abkommen über den Verkauf von Rohren großen Durchmessers mit einer Bezahlung selbiger mittels Erdgaslieferungen wurde am 29. Oktober 1974 in Moskau abgeschlossen und sah vor, dass die Ruhrgas AG ab dem Jahre 1978 jährlich 2,5 Millionen Kubikmeter Erdgas erhielt.

Zwischen den Firmen Mannesmann Export AG und Thyssen Stahlunion AG einer- und der Außenhandelsgesellschaft Promsyr'eimport andererseits wurde eine weitere Erhöhung der Menge an in die UdSSR zu liefernden Rohren auf 3,7 Millionen Tonnen vereinbart. Die rasche Steigerung der wechselseitigen Lieferumfänge machte nicht nur einen alljährlichen Abschluss neuer bilateraler Abkommen, sondern auch eine beträchtliche Erhöhung der westdeutschen Kredite erforderlich, wobei die Kreditsumme gemäß dem 1974 geschlossenen Abkommen bei vier Milliarden D-Mark lag.⁶³

Die Dynamik der rechtlichen Regelung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zeugte von dem großen Interesse, das auf beiden Seiten bestand. Westdeutsche Geschäftskreise entdeckten für sich aufs Neue die ganzen Möglichkeiten und Ressourcen, die der große Markt der UdSSR bot, während die sowjetische Seite innerhalb eines kurzen Zeitraums Zugang zu fortschrittlichen Technologien der westlichen Welt erlangen, Lücken bei der Herstellung von Fertigwaren und die Lücke im Angebot an qualitativollen Gebrauchsgütern schließen konnte.

Bereits zu Jahresbeginn 1974 kam es zum Abschluss eines neuen Abkommens über die langfristigen Perspektiven der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, indem man die Normen und Regeln präziser und klarer formulierte. Im Vergleich mit dem Abkommen aus dem Jahre 1973 wurden die Auflistung der Partnerstrukturen und die Formen deren Zusammenwirkens erheblich ausgeweitet. In den Beilagen zum Abkommen wurden mögliche Wege einer weiteren Partnerschaft in der chemischen, Maschinenbau-, metallurgischen und holzverarbeitenden Industrie festgehalten.⁶⁴

62 Abkommen zwischen der Regierung der UdSSR und der Regierung der BRD über die Aufnahme einer wirtschaftlichen, industriellen und technischen Zusammenarbeit vom 19.5.1973, Art. 2, in: Sbornik dejstvujuščich soglašenij i konvencij, zaključennych SSSR s inostrannymi gosudarstvami. XXIX: dogovory, soglašenija i konvencii, vstupivšie v silu meždu 1 janvarja i 31 dekabnja 1973 g. Moskau 1975, S. 226f. <https://naukaprava.ru/catalog/159/286/23451?view=1>.

63 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen in: http://www.1000dokumente.de/pdf/dok_0246_war_de.pdf.

64 Abkommen über die langfristige Perspektive der Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und technischen Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und der BRD vom 18.1.1974: Liste möglicher Kooperationsprojekte im Bauwesen, zur Erweiterung und Modernisierung industrieller Anlagen und Unternehmen sowie auf dem Gebiet der Energiewirtschaft, des Abbaus und der Weiterverarbeitung von Rohstoffen, Art. 2, in: Sbornik dejstvujuščich soglašenij i konvencij, zaključennych SSSR s inostrannymi

Bemerkenswert erscheint die Tatsache, dass beide Seiten in der Lage waren, beim Auftreten essenzieller Probleme innerhalb relativ kurzer Zeit bestmögliche Lösungen zu finden. Dies traf etwa auch auf die Frage der Flugverbindungen zwischen den beiden Ländern zu, indem beschlossen wurde, kommerziellen Flügen gewisse Bevorzugungen zu gewähren. Für bestimmte Waren (Kraft- und Schmierstoffe, Lebensmittel, Alkoholika, Tabakwaren u. a.) wurden die Zölle aufgehoben.

Insgesamt gesehen wurde innerhalb von nur drei Jahren ein rechtlicher Mechanismus der wirtschaftlichen Partnerschaft geschaffen und in Gang gesetzt. Die Dynamik, mit der die Handelsumsätze anwuchsen und große Abkommen abgeschlossen wurden, zeugte von einem wahrhaftigen Interesse aufseiten der westdeutschen Geschäftskreise. Bereits im ersten Jahrzehnt wurde es offensichtlich, dass beide Ökonomien ungeachtet ihrer grundlegenden Unterschiede wechselseitig ihre jeweiligen Bedürfnisse ergänzten, was beiden Partnern zum Vorteil gereichte. Denn zum einen erhielt die UdSSR Zugang zu westeuropäischen Technologien und konnte diese für ihre eigene Industrie nutzbar machen, was sich angesichts des Mangels an Konsumgütern und Fertigwaren als überaus wichtig erwies. Besondere Bedeutung hatte auch die für die sowjetische Seite vorteilhafte rechtliche Regelung des Exports von Waren nach West-Berlin.⁶⁵ Zum anderen konnte Bonn eine Verbesserung der Bedingungen der Zusammenarbeit nicht nur für den westdeutschen staatlichen Sektor, sondern auch für die Privatwirtschaft erreichen. Die Bundesrepublik schloss mit der UdSSR eine Reihe von Abkommen über eine Ausweitung der Lieferungen von Roh- und Brennstoffen ab, wodurch sie dem rasanten Wachstum ihrer Industrie eine entsprechende energiewirtschaftliche Basis verleihen konnte. Als besonders bedeutsam erwies sich für die Bundesrepublik auch der generelle Beschluss, dass alle Abkommen auch auf West-Berlin angewendet werden. Auf diese Weise eröffneten sich Möglichkeiten, die Bedürfnisse dieser Stadt auf der Grundlage eines gemeinsamen Konsenses zu befriedigen.

Im Jahre 1972 kam es zu einem erheblichen Anstieg des Exports westdeutscher Gerätschaften für das Automobilwerk in Tol'jatti. Es begann eine Zusammenarbeit der Firmen Liebherr und Heller mit der Firma Kamaz, dem größten europäischen Hersteller von Lastkraftwagen.⁶⁶ Die UdSSR beteiligte sich an der Erneuerung der strategisch wichtigen Autobahn zwischen Berlin und Helmstedt.⁶⁷

Eine Bestätigung für die Effektivität der Zusammenarbeit stellten die Kennzahlen des Außenhandels beider Länder dar. Hatte sich das Handelsvolumen zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik im Jahre 1972 im Vergleich mit 1971 um rund ein Viertel erhöht und einen Betrag von 800 Millionen D-Mark ausgemacht, so lag es 1973 bereits bei 1,2 Milliarden und 1974 bei 2,2 Milliarden D-Mark.⁶⁸ Private Unternehmen konnten aufgrund

gosudarstvami. XXX: dejstvujuščie dogovory, soglašenija i konvencii, vstupivšie v silu meždu 1 janvarja i 31 dekabnja 1974 g. Moskau 1976, S. 219–221. <https://naukaprava.ru/catalog/159/286/23452?view=1>.

65 Ebd., Art. 2, 5; Art. 3, P. 1.

66 Kremer, Etapy „vostočnoj politiki“, S. 151.

67 V. M. Falin, Bez skidok na obstojatel'stva. Političeskie vospominanija. Moskau 1999, S. 197.

68 Kremer, Etapy „vostočnoj politiki“, S. 152.

der erheblichen Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und der BRD hohe Gewinne erzielen, und die deutschen Röhrenkonzerne Phönix Rhein-Ruhr, Krupp und Mannesmann nahmen eine erhebliche Steigerung ihrer Produktion vor. Wachsende Gewinne verzeichneten auch die Verbundnetz AG, Ruhrgas, MIDAL, JAGAL, Wintershall.⁶⁹

Finanzielle und energiewirtschaftliche Zusammenarbeit

Ein Ergebnis der Kooperation auf diesem Gebiet stellte die Gründung westdeutscher Bankfilialen in der UdSSR dar, wobei etwa die Eröffnung der Deutschen Bank von Valentin M. Falin aktiv unterstützt wurde. Daneben führte die sowjetische Botschaft in Bonn im Rahmen eines Sonderbüros eingehende Verhandlungen mit deutschen Unternehmen.

Dank der Kredite und der Möglichkeit, mittels Tilgung von Darlehen durch Gaslieferungen Valutabestände anzulegen, konnte die Frage der Errichtung eines nationalen sowjetischen Transportnetzes für Energieträger gelöst werden.

Vor dem Hintergrund der mit der Sowjetunion erzielten Erfolge verzeichnete die Bundesrepublik auch große Fortschritte bei der Ausweitung ihrer Kontakte mit den anderen Ländern des sozialistischen Blocks. So etwa schloss Bonn auf Grundlage der Bestimmungen der Verträge über eine Normalisierung der Beziehungen bereits in den Jahren 1970 und 1971 Handels- und Wirtschaftsverträge mit Polen, der Tschechoslowakei, Rumänien, Bulgarien und Ungarn ab.⁷⁰ Auf die Unterzeichnung des Grundlagenvertrages mit der DDR (1972) folgte eine Reihe wirtschaftlich wichtiger Abkommen mit dem offiziellen Ost-Berlin. 1974 kam es zum Abschluss des Vertrages der Bundesrepublik mit der Volksrepublik Polen, der eine Ausweitung der Kooperationsgebiete zwischen diesen beiden Staaten zur Folge hatte. Die Unterzeichnung dieses Vertrages bewirkte unter anderem auch, dass es zwischen 1970 und 1974 zu einem Anstieg des Werts der westdeutschen Exporte in die Volksrepublik Polen um das 5,5-Fache und zu einer Steigerung des Werts der Importe um das Zweifache kam.⁷¹

Dementsprechend konnte auch insgesamt ein bedeutender Anstieg des Warenumsatzes der Bundesrepublik mit den Staaten des Warschauer Paktes verzeichnet werden, der gegen Ende 1971 um mehr als das 2,1-Fache und bis 1975 bereits um das 6,5-Fache angewachsen war.⁷² Letztendlich sollten es gerade die sowjetisch-westdeutschen Erfolge sein, die die Grundlage für den II. Korb der KSZE bildeten.

69 Dietmar Bleidick, *Die Ruhrgas 1926 bis 2013: Aufstieg und Ende eines Marktführers*. Berlin 2018, S. 375.

70 Siehe dazu auch die länderspezifischen Beiträge in diesem Band.

71 Von der Verfasserin dieses Beitrags anhand der in folgender Publikation verzeichneten Daten errechnet: Helga Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. 1955–1982*. Baden-Baden 1983, S. 338.

72 Ebd., S. 150.

Der Handelsumsatz der Bundesrepublik mit den sozialistischen Ländern „entwickelte sich schneller als der Außenhandelsumsatz der BRD in seiner Gesamtheit. So etwa wuchs der gesamte Handelsumsatz der BRD im Jahre 1974 um 26,7%, während der Handelsumsatz mit den sozialistischen Ländern um beinahe 40% stieg“. Bis 1975 hatte sich die Bundesrepublik zum größten Handelspartner der sozialistischen Länder entwickelt.⁷³ Gemeinsame wirtschaftliche Unternehmungen der UdSSR und der Bundesrepublik wurden auch auf den Märkten von Drittstaaten realisiert, so etwa vor allem in Argentinien, Island, Griechenland und weiteren Ländern, in die Gerätschaften geliefert und mit denen diverse Handelskooperationen unterhalten wurden.⁷⁴

Finanzielle Zusammenarbeit

Die jährliche Ausweitung des Projekts „Gas gegen Rohre“ und die Errichtung der Pipeline Urengoj–Pomary–Užgorod für den Export sowjetischen Erdgases schufen günstige Voraussetzungen für die Eröffnung einer sowjetischen Bank in der Bundesrepublik, wobei vorgesehen war, in Frankfurt am Main, dem Finanz- und Bankenzentrum mit großer weltweiter Reputation, die sogenannte Ost-West-Handelsbank zu begründen.⁷⁵ Denn ungeachtet der Zentralisierung im Rahmen der allgemeinen staatlichen Finanzpolitik wurde das sowjetische Bankensystem zunehmend in die Weltmärkte einbezogen. Besonders aktive sowjetische Bankiers waren zunächst im Osten tätig, doch in der Ära der Entspannung eröffneten sich auch im Westen umfassende Möglichkeiten für Finanzgeschäfte.⁷⁶ Im Jahre 1966 wurde in Zürich die Voshod Handelsbank mit einem genehmigten Kapital von 20 Millionen Franken eröffnet.

Die Möglichkeiten für die Begründung einer unabhängigen Handelsbank in Deutschland wurden im Zuge des Moskau-Besuches des deutschen Finanz- und Wirtschaftsministers Karl Schiller 1970 erörtert,⁷⁷ woraufhin bereits 1971 die Ost-West-Handelsbank in Frankfurt registriert wurde. Ihr genehmigtes Kapital lag 1972 bei 20 Millionen D-Mark. Der Bank stand Andrej I. Dubonosov vor, ein erfahrener sowjetischer Bankfachmann, der von seinen Arbeitsstätten in London und China ein hohes Maß an Erfahrung mitbrachte und in europäischen Geschäftskreisen gut vernetzt war.

G. A. Titova, zum damaligen Zeitpunkt stellvertretende Leiterin der Vertrags- und Rechtsabteilung der Außenhandelsbank Vneštorgbank, erinnerte sich, dass alle großen

73 RGAE, F. 2324, op. 34, d. 402, S. 14, An den Leiter der Währungs- und Wirtschaftsverwaltung des Vorstands der Gosbank der UdSSR, Gen. G. I. Skobelkin.

74 Haftendorn, Sicherheit und Entspannung.

75 RGAE, F. 2324, op. 34, d. 395, S. 1f., Brief des Leiters der Abteilung Geld und Kredit im Wirtschaftsministerium der BRD, Wilhelm Hankel, an den Leiter der Abteilung für Handel der Botschaft der UdSSR, J. P. Volčkov, Über den Antrag auf Eröffnung einer Bank in der BRD, vom 23.10.1970.

76 Ebd., F. 2324, op. 34, d. 395, S. 14–17, Mitteilung der ausländischen Presse über die mögliche Eröffnung einer sowjetischen Bank in der BRD und über die Tätigkeit der sowjetischen Banken im Ausland.

77 Ebd., F. 2324, op. 34, d. 395, S. 8, Bezüglich einer Filiale der sowjetischen Gosbank in der BRD.

Handelsbanken der Bundesrepublik diesem sowjetischen Finanzvorhaben verständnisvoll und wohlgesonnen begegneten. Der Vorstandsvorsitzende der Hessischen Landesbank, der sieben Jahre in sowjetischer Gefangenschaft in Sibirien verbracht hatte, ließ gegenüber den Banken wissen, dass er das russische Volk schätze, und brachte dies mit folgenden Worten zum Ausdruck: „Sie haben es mit einem Freund zu tun“.⁷⁸

Die Ost-West-Handelsbank wurde als Bank universeller Ausrichtung konzipiert, deren Hauptaufgabengebiet darin bestand, Handelsgeschäfte zwischen der UdSSR und den sozialistischen Ländern mit dem Westen und dabei im Besonderen mit der Bundesrepublik zu finanzieren. Ihre offizielle Eröffnung erfolgte im Beisein westdeutscher Geschäftsleute (500 anwesende Gäste) am 1. März 1972, und ihre Bilanz belief sich auf 546 Millionen D-Mark.

Nach der im Jahre 1973 erfolgten Unterzeichnung des Abkommens über die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und technischen Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland erhöhte die Bank ihr Kapital auf 50 Millionen D-Mark. Diesem Vorbild folgend wurde 1973 in Österreich die Donau-Bank mit einem genehmigten Kapital von 100 Millionen österreichischen Schilling gegründet, und bereits im Folgejahr nahm die East-West United Bank in Luxemburg mit einem Kapital von 250 Millionen luxemburgischen Francs ihren Betrieb auf.

Ungeachtet des Umstands, dass die Ost-West-Handelsbank auf den westlichen Märkten eine nicht immer erfolgreiche Finanzpolitik betrieb, erwies sie sich bei der Gründung und im Zuge der Tätigkeit der in den Jahren der Entspannung zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik neu entstandenen Finanzinstitute als unumgängliche Einrichtung. Es kam zur Gründung von Unternehmen unterschiedlichen Profils, darunter auch gemischter sowjetisch-deutscher (oder auf der Grundlage sowjetischer Mittel fußender) Firmen wie Rusalmaz, Plodimpeks, Transnautic.

Die Luftfrachtagentur Transnautic Aero GmbH war im internationalen Luftfrachtverkehr tätig. Eine große Steigerung erfuhr das sowjetische Handelsvolumen auch durch die Verträge über die Lieferung von Getreide in die UdSSR, wobei die sowjetischen Schiffe, auf denen die Getreideexporte transportiert wurden, in Hamburg betankt und gewartet wurden. Die Transnautic Aero GmbH regelte den Seeverkehr, kontrollierte den Zustand der gesamten Containerflotte der Sowjetunion außerhalb der Landesgrenzen und versorgte die Schiffe mit Treibstoff, Wasser und allen benötigten Gütern. Über ihre Tochtergesellschaft Transglob konnte die UdSSR das von den USA verhängte Einfuhrverbot für elektronische Hightech-Geräte – Rechner der neuen Generation – in die UdSSR umgehen.⁷⁹

Innerhalb kurzer Zeit begann die Ost-West-Handelsbank aktiv mit der Außenhandelsbank Vneštorbank, der Internationalen Investitionsbank und mit anderen Institutionen der RGW-Mitgliedsstaaten wie auch mit westdeutschen Banken zu kooperieren.

78 G. A. Titova, V Singapur ja ezdila razbirat'sja desjat' let, in: Krotov N. Istorija sovetskich i rossijskich bankov za granicej. Bd. 1: Vospominanija očevidecev. Dokumenty. Moskau 2007, S. 414–415.

79 Ebd., S. 57.

V. V. Geraščenko, einer der angesehensten russischen Bankiers und ehemaliger Leiter der Zentralbank der Russischen Föderation, erinnerte sich, dass „unsere Führung große Erwartungen hatte – weil damals gerade gewaltige Projekte liefen, wie etwa insbesondere die ‚Gasrohre‘ für die Pipeline Urengoj–Pomary–Užgorod“. Das Geschäftsvolumen der Projekte lag 1976 bei mehr als drei Milliarden D-Mark, und das Kreditvolumen belief sich auf rund 1,3 Milliarden. Osteuropäische Banken und die Vneštorgbank der UdSSR wickelten einen wesentlichen Teil ihrer (mittels Clearing vorgenommenen) Zahlungsoperationen mit der BRD über die Ost-West-Handelsbank ab.⁸⁰

Die Finanzgeschäfte der UdSSR spielten auf den Finanzmärkten eine bedeutende Rolle, was vor allem bei Exportkrediten der Fall war. Der sowjetische Import von westdeutschen Industrieanlagen geschah mittels Bezahlung durch Bargeld oder durch Tilgung der von Banken und Exporteuren der BRD gewährten Kredite. Mit der Ausweitung des Handels zwischen der UdSSR und der BRD gewann der Kauf von Anlagen und Gerätschaften auf Kreditbasis zunehmend an Bedeutung, wobei die Kreditzinsen stiegen und bei 12 bis 13 Prozent zu liegen kamen. Von sowjetischen Ökonomen im Jahre 1975 angestellte Berechnungen besagten Folgendes:

„Als Folge von Überzahlungen von Krediten weist die Sowjetunion große Währungsverluste auf. Die Überzahlungen bei Krediten aus der BRD liegen bei mindestens 10–12% des Kreditbetrags. In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass die Sowjetunion bei einem Kredit von 1,5 Milliarden Rubel 150–180 Millionen Rubel an Überzahlungen tätigt.“⁸¹

Aber einen anderen Weg gab es nicht. Dank Krediten und der Möglichkeit, durch die Tilgung selbiger mittels Gaslieferungen Valutabestände anzulegen, wurde das sowjetische Transportnetz für Energieträger errichtet. Die Gas- und Erdölindustrie der UdSSR erlebte einen wahren Boom, was laufend gewaltige Investitionen erforderlich machte. Das von der Deutschen Bank angeführte Bankenkonsortium (Deutsche Bank, Commerzbank, Dresdner Bank und Westdeutsche Landesbank) gewährte der sowjetischen Seite einen Kredit, gemäß dessen Konditionen die Zulieferer die Differenz zwischen dem für diesen Kredit festgelegten und dem marktüblichen Zinssatz beglichen.⁸²

Seitens von Geschäftskreisen, Vertretern der Regierung und der westdeutschen Parteien wurden offen Aussagen getätigt, den Handel mit der UdSSR in unmittelbarer Zukunft um das Zwei- bis Dreifache ausweiten und in die Sowjetunion endgefertigte und hochmoderne Anlagen und Gerätschaften für Fabriken und Betriebe liefern zu wollen. In mündlicher Form wurden weiters Ideen über die Möglichkeit dargelegt, zwischen der BRD und der UdSSR einen Austausch herzustellen, der von wissenschaftlich-technischen Erfahrungen bis hin zu Kooperationen bei der gemeinsamen Ausarbeitung einzelner Pro-

80 Ebd., S. 87.

81 RGAE, F. 2324, op. 34, d. 402, S. 19, Über die Kosten der von der Sowjetunion aus der BRD erhaltenen Kredite.

82 Ebd., F. 2234, op. 34, d. 402, S. 16, Übersetzung aus dem deutschen Handelsblatt, 3.11.1974.

jekte auf der Grundlage modernster Technologien reichen sollte.⁸³ Seitens der Dresdner Bank erging der Vorschlag, der Vneštorbank der UdSSR einen langfristigen Kredit für die Finanzierung einer weiteren Ausweitung des sowjetisch-westdeutschen Handels zu gewähren.⁸⁴ Doch sollten diese geschäftlichen Angebote nicht selten auf politische Restriktionen treffen.

Resumé

Die einzigartige historische Dimension der pragmatischen Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland zeigt, dass das damals nachhaltig bekundete Interesse von Geschäftskreisen beider Länder dazu beitrug, nicht nur politische Vorurteile und Misstrauen, sondern auch systemische Unterschiede zu überwinden. Als Motor der gegenseitigen Annäherung fungierte ein großes energiewirtschaftliches Projekt, dessen Kompromissformel „Gas gegen Rohre“ viele Mechanismen der Zusammenarbeit in Gang zu setzen vermochte, weil eine Kooperation den dringenden Bedürfnissen der Volkswirtschaften beider Länder entsprach. Hightech-Unternehmen in Deutschland benötigten sowjetische Erdöl- und Gaslieferungen sowie den überaus großen osteuropäischen Markt, der seinerseits einen Bedarf an hochwertigen Produkten hatte, die von Rohren und Werkzeugmaschinen bis hin zu Mode-Erzeugnissen eine breite Palette umfassten. Für die UdSSR eröffneten sich umfassende Möglichkeiten für die Errichtung bzw. Verbesserung der in- und ausländischen Infrastruktur für Lieferungen von Energieträgern nach Ost- und Westeuropa. Eine nicht weniger wichtige Rolle spielten westdeutsche Kredite, mit denen in der Sowjetunion ein inländisches und staatenübergreifendes Pipelinesystem geschaffen wurde. Zu Sphären gegenseitigen Interesses entwickelten sich auch über den Hamburger Hafen abgewinkelte Logistikoperationen, finanzielle Transaktionen zwischen den neu gegründeten sowjetischen Banken in Europa und den Banken der Bundesrepublik sowie Lieferungen modernster Gerätschaften und technologisch hochwertiger Erzeugnisse. Das in den Jahren der Entspannung geschaffene System von Joint-Venture-Unternehmen fügt sich schlüssig in das allgemeine Format der damaligen sowjetisch-westdeutschen Partnerschaft ein.

Das hohe Maß an Dynamik dieser Partnerschaft in den späten 1960er- und der ersten Hälfte der 1970er-Jahre zeigt, dass es in diesen Jahren nicht nur in den bilateralen Beziehungen zwischen Moskau und Bonn, sondern auch im gesamten geopolitischen Feld der Ost-West-Beziehungen zu einem großen Durchbruch kam. Besonders eindrucksvoll stellte sich dabei das hohe Tempo bei der Schaffung gesetzlicher Regelungen dar, indem eine wichtige Vereinbarung auf die andere folgte und die Möglichkeiten für die Herstellung von Partnerschaften laufend und umfassend erweitert und erleichtert wurden.

83 RGANI, F. 5, op. 61, d. 571, S. 228f.

84 Ebd., F. 5, op. 61, d. 571, S. 229.

Es sei indes besonders darauf verwiesen, dass die Grundlagen für eine pragmatische Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik bereits in den späten 1950er- und frühen 1960er-Jahren geschaffen wurden. Projekte über die Lieferungen von Energieträgern trugen schon in den 1960er-Jahren zu einer Überwindung der politischen Konfrontationen zwischen dem Ostblock und dem Westen bei. Aber erst in den späten 1960er-Jahren und in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre begann die gegenseitige Annäherung rasant an Geschwindigkeit zu gewinnen. Doch wäre eine derartige wirtschaftliche Dynamik ohne einen politischen Konsens innerhalb der Dreierkonstellation UdSSR, USA und Bundesrepublik nicht möglich gewesen.

Die Einrichtung vertraulicher Kommunikationskanäle zwischen Moskau und Washington sowie zwischen Moskau und Bonn trug zur politischen Stabilisierung in Europa und zu einer erheblichen und umfassenden Ausweitung der geschäftlichen Aktivitäten zwischen Ost und West bei. Während in den sowjetisch-amerikanischen Beziehungen der Meinungs-austausch über formelle und persönliche diplomatische Kanäle geführt wurde, erlangten im Unterschied dazu in den Beziehungen zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik gewerkschaftliche Kontakte eine besondere Bedeutung. Die eng mit der Sozialdemokratischen Partei verwobenen westdeutschen Gewerkschaften spielten in den politischen Beziehungen zwischen Moskau und Bonn die Rolle einer Art von Puffer, da über sie Kontakte hergestellt wurden und ein intensiver Meinungs-austausch mit der sowjetischen Seite zu aktuellen Themen stattfand.

Das Gesamtbild der Entspannung sollte allerdings keinesfalls idealisiert werden, weil beide Seiten auch weiterhin Misstrauen hegten und sich eine innere Distanz zueinander bewahrten, womit sie versuchten, ihre strategischen Positionen abzusichern.

Dennoch erkannten beide Länder ihre Verantwortung für die Stabilisierung der Beziehungen in Europa, beide hatten einen erheblichen Bedarf an den Ressourcen des jeweils anderen, und beide hegten füreinander auch ein tiefes, beinahe an Feindseligkeit grenzendes Misstrauen. Bis etwa in die Mitte der 1960er-Jahre hatte es eine Vielzahl an – vor allem durch die Frage des Status West-Berlins und der Anerkennung der DDR bedingten – ungelösten politischen Problemen unmöglich gemacht, die pragmatischen Interessen auf ein für die Volkswirtschaften beider Länder erforderliches Niveau zu heben. Die gegenseitige Annäherung hatte jedoch bereits auf Initiative von Bundeskanzler Konrad Adenauer begonnen und wurde von seinen Nachfolgern Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger fortgeführt. Auch wenn die gegenseitige Attraktivität manchmal durch Rückfälle in die Entfremdung und abrupt auftretende Phasen politischer Abkühlung abgeschwächt wurde, wich man nicht vom Weg der Annäherung ab und entwickelte in Geschäftskreisen der UdSSR und der Bundesrepublik ein immer stärkeres Bewusstsein für die vordringlichen wirtschaftlichen Interessen. Die Änderung des außenpolitischen Kurses durch die neue US-Administration unter Richard Nixon wurde zu einem wichtigen Faktor in den qualitativ neuen Beziehungen zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik. Die „Ostpolitik“ von Bundeskanzler Willy Brandt wie auch die Entspannungspolitik von Leonid I. Brežnev schufen letztendlich eine neue wirtschaftliche und politische

Realität in Europa. Es war dies die Realität einer beiden Seiten zum Vorteil reichenden Zusammenarbeit und einer dadurch bedingten Überwindung komplexer politischer Probleme im Sinne einer stabilen Entwicklung Europas.

Der sowjetisch-bundesdeutsche Energiedialog als Basis der Entspannung

Andrej Keller

Wirtschaftspolitik als Annex der großen Politik? Nicht immer. Jedenfalls nicht in den deutsch-sowjetischen Beziehungen und gar nicht, als es in den 1960er- und 1970er-Jahren um die Energiepolitik der deutschen Bundesregierung ging. Diese ging fast immer Hand in Hand und oft zeitgleich mit „privaten“ Initiativen der deutschen Wirtschaft. Die Außenpolitik prägten über weite Strecken Wirtschaftsverträge, mühsam erarbeitet in Parallelverhandlungen und Kontakten westdeutscher Geschäftsleute und sowjetischer Wirtschaftsexperten.

So war es 1958, als der westdeutsch-sowjetische Handelsvertrag zustande kam. So war es 1969/1970, als zunächst Wirtschaftsverträge und danach der Moskauer Vertrag unterzeichnet wurden.¹ Otto Wolff von Amerongen, Berthold Beitz, Ernst-Wolf Mommsen, Ernst Pieper oder Heinz Dürr hatten die Kooperationspolitik wesentlich erweitert und dem Systemgegensatz ein pragmatisches Ende bereitet.²

Die „Neue Ostpolitik“ hatte als ein dynamisches Konzept mit Anpassungen und Modifikationen die Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen als entscheidende Grundlage. Bis Anfang der 1970er-Jahre war die westdeutsche „Ostpolitik“ wesentlich von innenpolitischen Konstellationen determiniert. Und sie war unter Konrad Adenauer und Ludwig Erhard eine harte Blockpolitik im Rahmen der Hallstein-Doktrin.³ Weder der „Globke-Plan“ von 1959 für ein Referendum zur Wiedervereinigung noch der „Burgfriedensplan“ Adenauers vom Juni 1962 konnten seitens der Sowjetunion akzeptiert werden, weil diese keine Anerkennung der DDR vorsahen.⁴

1 Vgl. Frank Bösch, Zweierlei Krisendeutungen: Amerikanische und bundesdeutsche Perspektivierungen der 1970er Jahre, in: Neue Politische Literatur, 58/2013/I, S. 228. – Zum gesamten Beitrag siehe die Beiträge von Stefan Karner und Ol'ga Pavlenko in diesem Band.

2 Karsten Rudolph, Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg: die Ostpolitik der westdeutschen Großindustrie 1945–1991. Frankfurt – New York 2004, S. 111–128, 238, 243, 311–342.

3 Zur Hallstein-Doktrin siehe den Beitrag von Hanns Jürgen Küsters in diesem Band sowie Wilfried Loth – William Wallace – Wolfgang Wessels (Hg.), Walter Hallstein: The Forgotten European? London 2015; Matthias Schönwald, Walter Hallstein: ein Wegbereiter Europas. Stuttgart 2018.

4 Siehe A. M. Filitov, Germanskij vopros: ot raskola k ob"edineniju: Novoe pročtenie. Moskau 1993,

Rückgrat sowjetischer Außenhandelspolitik

Den Energie- und Rohstoffhandel, vor allem von Erdöl, betrieb die Sowjetunion seit ihren frühen Jahren im großen Stil. Dafür erhielt sie vom Westen Devisen und Technologie. An der Struktur dieses Tausches hatte sich im Prinzip wenig geändert.⁵ Willy Brandt hatte die Intentionen der bundesdeutschen Industrie nochmals verstärkt, als er die Stellungnahme der kommunistischen Gallionsfigur Karl Radek aufgriff, der 1922 gedrängt hatte, Deutschland könne einen großen Nutzen von der Erschließung russischer Naturressourcen haben.⁶ Auch in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg blieb der Rohstoffhandel weiterhin ein Kernstück sowjetischer Außenwirtschaftspolitik und entwickelte sich seit Mitte der 1950er-Jahre wieder zu einer wichtigen Einnahmequelle. Italien, Frankreich, Großbritannien und Westdeutschland, die auch vor dem Krieg Handel mit der Sowjetunion betrieben hatten, bezogen weiterhin sowjetisches Erdöl.⁷

Die Handelsbeziehungen der Sowjetunion in den 1960er-Jahren mit den beiden deutschen Staaten basierten auf der Grundlage eines ergänzenden „Vertrags über Handel und Seeschifffahrt“ vom 27. September 1957 mit der DDR,⁸ bzw. eines „Abkommens über allgemeine Fragen des Handels und der Seeschifffahrt“ vom 25. April 1958 mit der Bundesrepublik Deutschland, „um die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Staaten zu fördern“. Das Abkommen blieb bis 1963 in Kraft.⁹ Zwischen 1958 und 1962 wurden im Gegenzug 600.000 Tonnen Rohre in die Sowjetunion exportiert. Die heiße Phase des Kalten Krieges zu Beginn der 1960er-Jahre ließ wenig Hoffnung auf eine friedliche Koexistenz in der näheren Zukunft zu: die zweite Berlin-Krise (1958–1962) und der Bau der Berliner Mauer 1961, die Kuba-Krise 1962, die Verordnung der deutschen Bundesregierung über den Stopp des Gasröhrenexports in die Sowjetunion Ende 1962 und das nachfolgende Handelsembargo für diese Produktsparte bis 1966.

Allerdings verstärkten diese Maßnahmen internationale Bemühungen um einen Abbau der Spannungen zwischen Ost und West. In diesem Zusammenhang ist vor allem Berthold Beitz, Generalbevollmächtigter des Essener Großindustriellen Alfried Krupp

S. 162–221; A. M. Filitov, *Germanija v sovetskom vnešnepolitičeskom planirovanii, 1941–1990*. Moskau 2009.

5 Jeronim Perović, Russlands Aufstieg zur Energiegroßmacht. Geschichte einer gesamteuropäischen Verflechtung, in: *Osteuropa*, 63/7/2013, S. 5.

6 Willy Brandt, *Erinnerungen*. Mit den „Notizen zum Fall G“. Berlin 2013, S. 205.

7 Perović, *Russlands Aufstieg zur Energiegroßmacht*, S. 12.

8 Zusätzlich zum Vertrag über die Beziehungen zwischen der DDR und der UdSSR vom 20.9.1955.

9 Im ersten Fall unterzeichnet durch Ministerpräsidenten Otto Grotewohl, im zweiten von Brentano und Lahr, sowjetischerseits von A. Mikojan und P. Kumykin (Drucksache 945: Abkommen über Allgemeine Fragen des Handels und der Seeschifffahrt zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, S. 3. URL: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/03/005/0300545.pdf>. Vgl. dazu und zum gesamten Kapitel die Beiträge von Stefan Karner und Ol'ga Pavlenko in diesem Band.

von Bohlen und Halbach, zu nennen, der auf „privatem“ Weg für die Bundesrepublik Deutschland wirtschaftspolitisch Außerordentliches erreicht hatte.¹⁰

Damit begann für die westdeutsche Seite die „Politik der kleinen Schritte“, die Bundesaußenminister Gerhard Schröder (CDU) 1962 in einer Rede zur „Politik der Bewegung“ so formulierte: „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“.¹¹ Die Schlussfolgerung von Waldemar Besson, dass „die Schrödersche ‚Politik der Bewegung‘ eine Art Vorläufer der späteren Politik von Brandt, Bahr und Scheel gewesen ist“, ist, so gesehen, richtig.¹² Die Inhalte der „Neuen Ostpolitik“ zeigten freilich einen entscheidenden Unterschied und gaben die neue Richtung in den Beziehungen zur Sowjetunion vor, die Auflösung des militärisch-politischen Block-Konflikts durch drei Komponenten: politisch, rechtlich und sozial-psychologisch.¹³ In dieser Hinsicht agierte Schröder „als Fachmann für komplexe Materien [...] mit großer Hausmacht“ und mit dem Sinn für Kompromisse in der schwierigen, politischen Konstellation der 1960er-Jahre zum richtigen Zeitpunkt und am richtigen Ort.¹⁴ Schröder schwenkte, im Vergleich zu Adenauer, auf einen sanften opportunistischen Kurs ein und erhielt dabei vom „Atlantiker“ Erhard volle Unterstützung. Erhard schätzte Schröders Pragmatismus und als er im Herbst 1963 zum Bundeskanzler gewählt wurde, gab er seinem Außenminister viel Freiraum.¹⁵

10 Im Mai hielt sich Beitz in Moskau auf, um mit A. Mikojan, A. Kosygin und N. Patoličev Gespräche zu führen. Am 14.5. traf er den Leiter der Außenhandelsgesellschaft „Techmašimport“, V. Klencov, um die Einzelheiten seines Aufenthaltsprogramms zu besprechen. Während des Gesprächs klingelte plötzlich das Telefon und N. Chruščev bat den Gast aus Essen zu einem Gespräch zu sich. Beitz wurde in den Kreml gebracht, wo er und der sowjetische Ministerpräsident zwischen 15:00 und 17:25 ein vertrauliches Gespräch führten. Siehe dazu: „Beitz. Star im Osten“, in: Der Spiegel, 5.6.1963. URL: <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-45143681.html>.

11 Der bundesdeutsche Außenminister Gerhard Schröder sprach in seiner Rede „Politik der Bewegung“ am 4.6.1962 von einer „Politik der kleinen Schritte“ http://1000dok.digitale-sammlungen.de/dok_0091_bah.pdf.

12 Waldemar Besson, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Erfahrungen und Maßstäbe, München 1970, S. 336; siehe Torsten Oppelland, Gerhard Schröder (1910–1989). Politik zwischen Staat, Partei und Konfession. Düsseldorf 2002, S. 74.

13 Filitov, Germanskij vopros, S. 198f.

14 Oppelland, Gerhard Schröder, S. 379–401.

15 Franz Eibl, Politik der Bewegung. Gerhard Schröder als Außenminister 1961–1966. Studien zur Zeitgeschichte. Bd. 60. München 2001, S. 18. Vgl. dazu Christian Hacke, Zur Weltmacht verdammt: die amerikanische Außenpolitik von Kennedy bis Clinton. Berlin 1997, S. 135f.; Klaus Hildebrand, Von Erhard bis zur Großen Koalition: 1963–1969. Stuttgart 1984, S. 105.

Ludwig Erhard: „Wandel durch Handel“

Mit der Wiedergründung des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft im Jahr 1952 wurden die Grundstrukturen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Weimarer Republik mit der Sowjetunion in den 1920er-Jahren wiederhergestellt, allerdings nach den Prinzipien eines liberal-demokratischen Systems und einer Sozialen Marktwirtschaft.¹⁶

Bonn hatte es nicht leicht, Vertrauen sowohl bei den westeuropäischen Partnern als auch bei der Sowjetunion zurückzugewinnen. Um dies zu erreichen, galt innerhalb der Unionsparteien eine „Arbeitsteilung in den Zuständigkeitsbereichen“. Während Adenauer anstrebte, im Verbund mit Frankreich und anderen EWG-Staaten ein starkes Europa aufzubauen, suchten Erhard und Schröder das Bündnis mit den USA zu stärken und eine neue Ostpolitik zu entwickeln, wobei bei Erhard mit dem politischen Slogan „Wandel durch Handel“ eine wichtige Grundlage in der außenpolitischen Arbeit bildete. Besonders im Hinblick auf eine künftige Wiedervereinigung, die weiterhin auf der Agenda der Union stand.

Dies spiegelte sich in den Initiativen von Erhard und in den Ergebnissen seiner Energiepolitik trotz des Großröhrenembargos gegen die Sowjetunion wider.¹⁷ Zur Zeit seiner Kanzlerschaft schlug er Moskau ein „Geschäft“ und die Bereitschaft der Bundesrepublik vor, in zehn Jahren 25 Mrd. US-Dollar für die deutsche Wiedervereinigung zu bezahlen.¹⁸ Mit der Fertigstellung der mit bundesdeutscher Hilfe fertiggestellten „Družba“-Pipeline 1964 stiegen die Ölimporte aus der Sowjetunion in die Bundesrepublik zwischen 1965 und 1967 von 3,1 auf 5,6 Millionen Tonnen pro Jahr.¹⁹ So exportierte die Sowjetunion 1955 3,7 Millionen Tonnen und 1968 bereits 85,8 Millionen Tonnen Erdöl in die BRD.²⁰

Von diesem Wachstum konnte die Bundesrepublik wegen der außenpolitischen Spannungen zwischen den Supermächten nicht immer profitieren und geriet etwa in Bezug auf Italien ins Hintertreffen, weil Enrico Mattei von der staatlichen Erdölgesellschaft ENI und der sowjetische Außenhandelsminister Nikolaj S. Patoličev im Namen der sowjetischen Außenhandelsorganisation Sojuzneftėksport bereits 1960/61 zwei Handelsabkommen unterzeichnet hatten, die eine Steigerung des Liefervolumens von Rohöl ab 1962 von 11 auf 21,4 Millionen Tonnen vorsahen. Das entsprach einem Gesamtumsatz von 100 Millionen US-Dollar. Die Erdölpipeline „Družba“ trug dazu bei, dass nach ihrer Fertigstellung der so-

16 Jürgen Bellers, Außenwirtschaftspolitik und politisches System. Historisch-komparatistische Studien zur Weimarer Republik und zur Bundesrepublik Deutschland im Vergleich mit anderen Industrie- und Entwicklungsländern, in: Jürgen Bellers – Markus Porsche-Ludwig (Hg.), *Wirtschaft und Politik: Von Geschichte über Außenwirtschaft bis zur EU-Politik*; ein Handbuch. Politikwissenschaft Bd. 181. Münster 2011, S. 103. Der Gründer des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft, Otto Wolff von Amerongen, galt als „Wegbereiter des Osthandels“ und „heimlicher Osthandelsminister“. Siehe Sven Jüngerkes, *Diplomaten der Wirtschaft: die Geschichte des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft*. Osnabrück 2012.

17 Rudolph, *Wirtschaftsdiplomatie*, S. 273–310.

18 Jan Friedmann und Axel Frohn. Preis der Freiheit, in: *Der Spiegel*, 40/2011, S. 45.

19 Perović, *Russlands Aufstieg zur Energiegroßmacht*, S. 16.

20 Ebd., S. 14.

wjetische Erdöllexport nach Westeuropa stark anstieg, was die USA, Großbritannien und die Niederlande als einen herben wirtschaftlichen und Prestige-Verlust empfinden mussten.²¹

Embargo – Sanktionen

Die USA und die NATO reagierten auf die sowjetische Energieoffensive am 21. November 1962 mit einem Embargo für die Ausfuhr von Großrohren in die Sowjetunion, weil diese für den Bau der Erdölleitung „Družba“ eingesetzt werden sollten. Die betroffenen westdeutschen Konzerne Hoesch AG, Phoenix-Rheinrohr AG (1966 in Thyssen Röhrenwerke AG umfirmiert und 1970 in die Mannesmannröhren-Werke eingebracht) sowie Mannesmann AG verdeutlichten, dass es aus rein technischen Gründen unmöglich war, die Gasrohre für den Bau einer Erdölrohrleitung zu verwenden (wegen ihres Durchmessers und der viel höheren Innendruckbelastung). Die USA machten zudem deutlich, dass es hier weniger um die wirtschaftlichen, sondern mehr um sicherheits- und geopolitische Belange ging. Und sie setzten sich durch – trotz heftiger Gegenwehr aus Bonn.²²

So verhängte die Bundesregierung am 18. Dezember 1962 das Embargo auf die Ausfuhr von Großrohren in die UdSSR. Die Vertreter der deutschen Industriefirmen protestierten, weil sie bereits im Oktober „mit der Sowjetunion Verträge über die Lieferung von rund 200.000 Tonnen geschweißter Großrohre im Lohnveredlungsverfahren abgeschlossen“ hatten und deshalb nicht bereit waren, diese aufzukündigen.²³ Bezugnehmend auf das Schreiben, das die Vorstandsvorsitzenden Willy Ochel (Hoesch AG), Ernst-Wolf Mommsen (Phoenix-Rheinrohr AG) und Egon Overbeck (Mannesmann AG) an Konrad Adenauer am 14. Dezember gerichtet hatten, betonte Mommsen in seinem Schreiben an den Bundeskanzler vom 8. Januar 1963, dass der Röhrenvertrag nicht Ölhre, sondern Gasrohre zum Gegenstand habe. Er bat im Namen der drei Konzerne, die Ausfuhr von Großrohren in die UdSSR als Ausnahmefall zu behandeln und zu genehmigen, stieß jedoch auf politischen Widerstand, ungeachtet dessen, dass eine Nichterfüllung vertraglicher „Verpflichtungen Schaden für die gesamte Wirtschaft der Bundesrepublik nach sich ziehen würde“.²⁴ Vonseiten der Bundesregierung entgegnete der Ministerialdirektor aus dem Bundeswirtschaftsministerium Hermann Reinhardt,

21 Roberto Cantoni. Breach of Faith? Italian-Soviet Cold War Trading and ENI's International Oil Scandal, in: *Quaestio Rossica*, 4/2015, S. 186, 191; Alessandro Salakone, *Energetičeskaja politika SSSR kak faktor vlijanja na Italiju v 1960-ch godach*, in: *Sovremennaja Evropa*, 6/85/2018, S. 134–141.

22 Schreiben des Vorstandsvorsitzenden Overbeck, Mannesmann, an Bundeskanzler Adenauer; Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Keller vom 8.1.1963, in: AAPD, 1963, Bd. I: 1. Januar bis 31. Mai 1963. München 1994, S. 32f., 36–38; Frank Bösch, *Energiewende nach Osten*, in: *Die Zeit*, 10.10.2013, S. 18.

23 BA, Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, 56. Kabinettsitzung. URL: https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0/k/k1962k/kap1_2/kap2_58/para3_8.html (Stand 16.10.2019).

24 Schreiben des Vorstandsvorsitzenden Overbeck an Bundeskanzler Adenauer vom 8.1.1963, in: AAPD, 1963, Bd. I, S. 32.

dass die Konzerne bereits am 22. März 1962 auf die Möglichkeit eines bevorstehenden Embargos aufmerksam gemacht worden waren.²⁵

Einen weiteren Versuch, „eine wohlfundierte Rechtsbasis“ für die Ablehnung der Bitte seitens der Vertreter der Wirtschaft zu schaffen, lieferte der Bonner Botschafter Horst Groepper in seinem Schreiben vom 14. Januar 1963 aus Moskau, in dem er von seinem Gespräch mit dem Direktor der Phoenix-Rheinrohr AG, Ekkehard D. Schulz, berichtete. Er erläuterte nochmals alle Standpunkte der Konzernvertreter, „dass die Bundesregierung gemäß dem Warenabkommen zur Erteilung der dafür notwendigen Genehmigung verpflichtet sei.“ Die Firmen schienen „bereit zu sein, entsprechende Anlagen zur Herstellung geschweißter Großrohre in der Sowjetunion zu errichten, falls sie keine Möglichkeit mehr sähen, in Zukunft selbst entsprechende Lieferungen durchzuführen.“ Sie bestätigten nochmals, dass „die 40-Zoll-Rohre des derzeitigen, zur Diskussion stehenden Lohnveredlungsgeschäfts in Höhe von insgesamt 202000 t (plus einer Option von 40000 t) für Gasleitungen (Linie Bucharä, Čeljabinsk) bestimmt“ seien. Diese Gasrohre könnten ohne Umarbeitung auf keinen Fall für Ölleitungen verwendet werden und seien dafür zu kostspielig, auch für die „Družba“-Pipeline.

Schulz berichtete auch, dass „die Sowjetunion ihre eigene Produktion im Rahmen ihrer Gesamtjahres-Kapazität von etwa 500.000 t beliebig auf den einen oder anderen Zweig (Öl- oder Gasleitungen) umschalten“ könnte und gab die Sicht der deutschen Firmen wieder, die davon ausgingen, dass Italien die vertraglich vereinbarte Lieferung von insgesamt 120.000 t Rohre für 1963 und 1964, und Schweden die Lieferung von 40.000 t ausführen würden.²⁶ Die deutsche Regierung nahm daher in Kauf, „dass die Sowjets auf eine endgültige Versagung der Lieferungsgenehmigung mit aller Schärfe reagieren werden“ und „alle Möglichkeiten ausschöpfen, die sie ohne Eingehung eines Kriegsrisikos wahrnehmen können“.²⁷

Daraufhin teilte der Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Karl Carstens, dem Vorsitzenden des Außenhandelsausschusses des Bundestages mit, ein formeller Antrag auf Genehmigung von Großrohr-Lieferungen deutscher Firmen in die UdSSR könne nicht gestellt werden, weil er zu einer schweren Verstimmung der US-Regierung und zu einer Ignorierung des Röhrenembargos durch andere Lieferländer führen könnte.²⁸ Zu den Washingtoner Gesprächen von Ernst-Wolf Mommsen gab Carstens unmissverständlich zu verstehen, „die amerikanische Regierung wünsche nicht, dass auch nur eine Tonne von Großrohren aus den schwebenden Geschäften von insgesamt 203.000 Tonnen (nach den letzten persönlichen Angaben von Herrn Mommsen sind es nur noch 160.000 Tonnen) an die Sowjetunion geliefert wird“.²⁹ Staatssekretär Rolf-Otto Lahr war der gleichen

25 Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Keller vom 8.1.1963, in: AAPD, 1963, Bd. I, S. 36.

26 Botschafter Groepper, Moskau, an Staatssekretär Carstens vom 14.1.1963, in: AAPD, 1963, Bd. I, S. 75–77; H. Groepper leistete bereits von 1939 bis 1941 als Legationssekretär unter Botschafter Friedrich-Werner Graf von der Schulenburg seinen Dienst in Moskau ab.

27 Ebd., S. 78.

28 Staatssekretär Carstens an den Abgeordneten Serres am 15.2.1963, in: AAPD, 1963, Bd. I, S. 323–325.

29 Ebd.

Meinung und warnte, dass „eine dahin gehende Entscheidung des Parlaments [...] zu einer erneuten schweren Verstimmung mit den USA führen und unsere Stellung in der NATO beeinträchtigen“ würde.³⁰

In diesem Sinne appellierte „Schröder an die britische Regierung, alles zu tun, um eine Übernahme der von der Bundesregierung gestoppten Lieferungen durch britische Firmen zu verhindern“.³¹ Aus dem Gespräch mit seinem US-amerikanischen Kollegen Rusk in Ottawa am 21. Mai 1963 geht hervor, dass Bundesministers Schröder eine mehrgleisige Taktik anwandte. Um die Interessen der deutschen Wirtschaft deutlicher zu artikulieren, wies er Rusk darauf hin „dass sich die Bundesregierung im Falle britischer Großrohr-Lieferungen an die UdSSR gezwungen sähe, ihre Unterstützung für das Embargo aufzugeben“. Darauf machte Rusk sehr deutlich, dass „die USA es als ‚sehr übel empfinden‘, würde der gesamte Markt für die UdSSR wieder geöffnet werden“.³² Noch am gleichen Tag forderte Schröder seinen britischen Kollegen, Außenminister Lord Home, auf, in der Embargofrage standhaft zu bleiben. Er schilderte eindringlich die „ungeheuren Probleme, die sich im Falle britischer Lieferungen an die UdSSR nicht nur für die Bundesregierung, sondern überhaupt für die westliche Politik gegenüber dem Osten ergeben würden“, worauf Home eingestand, „Großbritannien hätte gegen den Beschluss des Ständigen NATO-Rats am 21. November 1962 sein Veto einlegen müssen“.³³

Am 18. Juli 1963 wurden alle Hoffnungen der deutschen Industrie im Gespräch mit Adenauer endgültig zerschlagen. Der Bundeskanzler betonte die besonderen Schwierigkeiten des Handels mit den Staaten Osteuropas und gab seinen Standpunkt wieder, dass die UdSSR aufgrund der Teilung Deutschlands die Möglichkeit nutzen würde, der Bundesrepublik die „Daumenschrauben“ anzulegen. Er verbarg nicht, dass für ihn politische Motive ebenfalls eine wichtige Rolle spielten, und unterstrich, dass der Warenaustausch mit den osteuropäischen Staaten erweitert werden sollte. Dieser Handel würde vonseiten der Bundesregierung als ein politisches Instrument betrachtet werden. Adenauer bestätigte, dass Kredite an die UdSSR weiterhin abgelehnt würden, „da sich gerade die Bundesrepublik ‚nicht in die Hand des Schuldners‘ begeben dürfe“. Kredite mit begrenzter Laufzeit könnten ausnahmsweise an andere osteuropäische Staaten vergeben werden, weil dies zu einer Spaltung des Ostblocks beitragen könnte. Der Wunsch der Industrie, „Umfang und Struktur des Osthandels sowie eine[...] vollständige[...] Abdeckung des Embargo-Risikos“ zu gewährleisten, wurde zurückgewiesen.³⁴ Als mildernder Umstand kann gedeutet werden, dass der deutsch-sowjetische Handelsvertrag, der am 31. Dezember 1963 auslief, von keiner

30 Vermerk des Staatssekretärs Lahr vom 14.3.1963, in: AAPD, 1963, Bd. I, S. 407–409.

31 Gespräch des Bundesministers Schröder mit dem britischen Außenminister Lord Douglas-Home in Paris am 10.4.1963, in: AAPD, 1963, Bd. II, München 1994, S. 472–476.

32 Gespräch des Bundesministers Schröder mit dem amerikanischen Außenminister Rusk in Ottawa am 21.5.1963, in: AAPD, 1963, Bd. II, S. 581.

33 Gespräch des Bundesministers Schröder mit dem britischen Außenminister Lord Home in Ottawa am 21.5.1963, in: AAPD, 1963, Bd. II, S. 585.

34 Gespräch des Bundeskanzlers Adenauer mit Vertretern der Wirtschaft am 18.7.1963, in: AAPD, 1963, Bd. II, S. 767–772.

Seite offiziell gekündigt wurde und der Handel unter vorgehaltener Hand ohne formelles Abkommen auf der Basis von 1963 fortlaufend abgewickelt wurde.³⁵

Im Endeffekt wurden nicht nur die Erdölleitung „Družba“ (1964), sondern auch die Gasleitungen aus Zentralasien nach dem südlichen Ural der Linie Buchara – Čeljabinsk (1966) ohne größere Verzögerungen fertiggestellt. Der Bedarf an Großrohren wurde teils durch das Čeljabinsker Rohrwalzwerk, teils durch die Unternehmen aus Nicht-NA-TO-Staaten wie Schweden und Japan gedeckt: „Die großen Verlierer waren die westdeutschen Stahlkonzerne, denen durch den Boykott riesige Aufträge im Röhrengeschäft mit der Sowjetunion verloren gingen“.³⁶

Neue Anläufe im bilateralen Gas- und Ölgeschäft

Dennoch gelang es Gerhard Schröder, seinen Plan zum Teil umzusetzen. Denn während er die Hallstein-Doktrin umging und eine Kompromisslösung fand, wurden 1963/64 Handelsabkommen mit Polen, Rumänien, Ungarn und Bulgarien,³⁷ die die DDR anerkannt hatten, unterzeichnet und in diesen Ländern westdeutsche Handelsmissionen eröffnet. Das Röhrenembargo geriet beinahe in Vergessenheit.

Denn mit der Lockerung der sowjetisch-deutschen Handelsbeziehungen kamen im Juli 1965 abermals sowjetische Ingenieure nach Düsseldorf, um wieder Ölfeldrohre einzukaufen.³⁸ Dieser Besuch fand in einem größeren Kontext statt, nachdem seit Mitte der 1960er-Jahre die sowjetische Regierung eingesehen hatte, dass die Modernisierung ihrer Wirtschaft ohne die Intensivierung des Handels mit dem kapitalistischen Westen und ohne eine finanzielle und technologische Kooperation nicht möglich wäre.³⁹

Angesichts dieser positiven Entwicklungen kritisierte im Frühjahr 1966 Ernst-Wolf Mommsen in einer Phoenix-Pressekonferenz, dass das Rohreembargo immer noch in Kraft war. Dies hatte im Auswärtigen Amt für Aufruhr gesorgt. Die Beweggründe für diesen öffentlichen Vorstoß lagen im sich anbahnenden Erdgas-Röhren-Geschäft der Thyssen-Röhrenwerke AG mit der Sowjetunion.⁴⁰ Schließlich hob der NATO-Rat am 9. November 1966 auf

35 Rudolph, *Wirtschaftsdiplomatie*, S. 209.

36 Perović, *Russlands Aufstieg zur Energiegroßmacht*, S. 15. Das Röhrenembargo beschränkte sich nicht nur auf Rohre, sondern weitete sich auf andere Bereiche des Außenhandels aus. Im Gespräch am 21.9.1965 in Moskau mit Karl Carstens beschwerte sich der Erste stv. Außenhandelsminister Michail Kuz'min, dass im Jahre 1963 den deutschen Firmen keine Lizenzen erteilt worden seien, die Mangan, Roheisen, Ferrochrom, Ferrosilizium und Wolfram in die Sowjetunion hätten einführen wollen. Darüber hinaus traf es Erdölprodukte, Fotoapparate, Faserplatten und Teppiche. AAPD, 1965, Bd. III. München, 1996, S. 1464–1466.

37 Siehe dazu auch die länderspezifischen Beiträge in diesem Band.

38 Rudolph, *Wirtschaftsdiplomatie*, S. 223.

39 E. A. Osipov, *Ėkonomičeskaja reforma 1965 goda kak faktor sbliženija meždu Moskvoy i Parižem*, in: *Novyj istoričeskij vestnik*, 2017, 3 (53), S. 166.

40 Rudolph, *Wirtschaftsdiplomatie*, S. 223.

deutsch-französischen Antrag das Röhrenembargo auf, wobei in der Presse kritisiert wurde, dass Osthandelsaktivitäten bereits in einem viel größeren Umfang betrieben worden seien.⁴¹ Trotz allem bleibt dies ein Erfolg der Bemühungen von Außenminister Schröder, der um einen Kompromiss zwischen den gegenläufigen Kräften rang und ihn auch fand.⁴²

Nicht zu unterschätzen war für die allmähliche wirtschaftspolitische Wende die am 14. Dezember 1967 verabschiedete Strategie der abgestuften Reaktion (Flexible Response) der NATO-Staaten. Einerseits setzte die „Zwei-Pfeiler-Doktrin“ auf militärische Sicherheit, andererseits auf Entspannungspolitik. Diese Strategie fand in dem Motto: „Sicherheit gleich Verteidigung und Entspannung“ ihren Ausdruck. Die konservativ-liberale Politik einer anfänglichen politischen Konfrontation mit der Sowjetunion wurde immer mehr zu einer wirtschaftspolitischen Kooperation.

In der Sowjetunion kam es ebenfalls zu einer „Neuen Westpolitik“, insbesondere ab 1969.⁴³ Die Parallelen liegen hier auf der Hand. Leonid Brežnev und Kurt Georg Kiesinger zeigten Kompromissbereitschaft und eine bedingte Offenheit gegenüber der „Neuen Ostpolitik“ bzw. gegenüber dem Westen, freilich mit ganz unterschiedlichen Motivationslagen und Zielsetzungen.⁴⁴

1968: Der erste Gasvertrag mit dem neutralen Österreich

In der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre begann die Sowjetunion erneut eine Energieoffensive und unterbreitete Österreich, Italien, Frankreich sowie danach auch der Bundesrepublik Angebote über große Energielieferungen. Der erste große Kompensationsvertrag im Erdgas- und Erdölgeschäft, der in Richtung langfristiger Großaufträge zur Lieferung von Rohstoffen aus der Sowjetunion nach Westeuropa wies, wurde am 1. Juni 1968 mit Österreich (mit der Österreichischen Mineralölverwaltung – ÖMV)⁴⁵ abgeschlossen. Gemäß dem Vertrag verpflichteten sich die österreichischen Unternehmen, die nötige Ausrüstung zur Erschließung von Förderfeldern in Sibirien und Stahlrohre zum Bau von Rohrleitungen zu liefern. Die UdSSR verpflichtete sich im Gegenzug innerhalb von 20 Jahren ca. 100 Milliarden Kubikmeter Erdgas zu liefern.

Dem Beispiel von Österreich folgten später Unternehmen aus Italien, der Bundesrepu-

41 Ebd., S. 225.

42 Hans-Peter Schwarz, Adenauer. Teilband 2. Der Staatsmann: 1952–1967. München 1994, S. 826; Eibl, Politik der Bewegung, S. 17.

43 Siehe dazu den Beitrag von Nikolaj Pavlov in diesem Band.

44 A. I. Patrušev, Korol' krasnorečija Kurt Georg Kizinger, in: Germanskie kanclyery ot Bismarka do Merkel'. Moskau 2009, S. 351f., 355f.; A. M. Filitov, Sovetskij Sojuz i „novaja vostočnaja politika“ FRG, in: N. I. Egorova – A. O. Čubar'jan (Hg.), Chodnaja vojna i politika razrjadki: diskussionnye problemy. Moskau 2003, S. 163–186, hier: S. 181f.

45 Walter M. Iber, Die Sowjetische Mineralölverwaltung in Österreich. Zur Vorgeschichte der OMV 1945–1955. Innsbruck et al. 2010; Stefan Karner, Im Kalten Krieg der Spionage. Margarethe Ottillinger in sowjetischer Haft 1948–1955. Innsbruck et al. 2016.

blik Deutschland und Frankreich.⁴⁶ Auf den Österreich-Vertrag bezog sich Patoličev auch in seinen Gesprächen mit dem Staatssekretär des Bundesministeriums für Wirtschaft, Klaus von Dohnanyi im Mai 1969 in Moskau: über den Preis könne verhandelt werden, wenn man sich über die Mindestmenge und die Laufzeit des Vertrages einig, wobei „die Sowjetunion an langfristigen Verträgen von etwa 10 bis 15 Jahren interessiert“ sei. „Über Pläne der Salzgitter AG, im Raum nahe der DDR eine Erdölraffinerie zu errichten, um dort sowjetisches Öl, welches über die DDR angeliefert werden solle, zu verarbeiten“, war die sowjetische Seite bereits informiert.⁴⁷

Im Sommer 1969 begann noch unter Bundeskanzler Kiesinger ein weit gestaffelter, monatelanger Verhandlungsmarathon mit einer Vielzahl von Zusammenkünften über die wirtschaftliche Zusammenarbeit auf Ministerialebene zwischen den sowjetischen Vertretern der Außenhandelsgesellschaft Sojuznefteekspport (später Sojuzgazekspport) und Vertretern deutscher Konzerne und Banken.⁴⁸ Zu diesem Zeitpunkt deckte die Bundesrepublik ihren Gasbedarf nur zu 20 Prozent mit Lieferungen aus der Sowjetunion. Der genaue Zeitpunkt, wann dieser Verhandlungsprozess begann, ist nicht mehr genau eruierbar, weil hier ein ganzes Netzwerk an Kontakten entstanden war.

Charakteristisch für dieses Multitasking auf vielen Ebenen ist die Reise des Abteilungsleiters der Dresdner Bank für Auslandsgeschäfte, Mortimer von Belling, im Mai 1969 nach Moskau. Belling organisierte die Reise auf eigene Initiative, um dort den Vorsitzenden der Außenhandelsbank Vneštorgbank, G. L. Trusevič, sowie Mitarbeiter des Außenhandelsministeriums zu treffen.⁴⁹ Dabei signalisierte er die Bereitschaft seiner

46 V. P. Timošenko, *Kompensacionnye soglašenija v programmach osvoenija Sibiri v 1960–1980-e gg.*, in: *Gumanitarnye nauki v Sibiri*, 2/2011, S. 61.

47 Botschafter Allardt, Moskau, an das Auswärtige Amt, 26.5.1969, in: AAPD, 1969, Bd. I. München 2000, S. 641–643. Die deutsche Seite zeigte am 10.7.1969 im Gespräch zwischen Klaus von Dohnanyi und N. Osipov ebenfalls Interesse an langfristigen Verträgen mit einer Laufzeit von 15 bis 20 Jahren. Siehe RGAE, F. 413, op. 31, d. 2985, S. 124.

48 In einer Denkschrift des Außenhandelsministeriums und des Ministeriums für Gasindustrie wurde dem ZK der KPdSU am 16.12.1969 berichtet, dass „der westdeutschen Firma ‚Ruhrgas‘ die Möglichkeit eingeräumt wird, jährliche Gaslieferungen von 3 auf 5 Mrd. m³ zu erhöhen. Diese Firma wendete sich mehrmals an uns mit der Bitte, das gelieferte Jahresvolumen so zu erhöhen, dass es möglich sei, bereits ab dem 1. Oktober 1978 minimal 5 Mrd. m³ zu liefern.“ Siehe RGANI, F. 3, op. 72, d. 387, S. 3, Politbüro-Beschluss 182/XV, 3.11.1970; ebd., F. 3, op. 72, d. 387, S. 55–57, N. Patoličev und A. Kortunov an das ZK der KPdSU, 28.10.1970.

49 Die UdSSR initiierte die Gründung von entsprechend kontrollierten Geldinstituten in Westeuropa, die bei der Abwicklung von Handelsgeschäften und bei Wirtschaftsprojekten helfen sollten. Die Tochtergesellschaften der Vneštorgbank hießen: Moscow Narodny Bank, Ltd. (London, 1919), Stammkapital 3,500 Mio. US-Dollar, gegründet durch Kooperation etlicher Unternehmer 1911, gekauft durch den Staat 1919; Banque Commerciale Pour l'Europe du Nord – Eurobank S.A. (BCEN-Eurobank) (Paris, 1921), 4,200 Mio. US-Dollar; Wozchod Handels Bank AG (Zürich, 1966), 400 Mio. US-Dollar, 1992 reorganisiert in die Russische Kommerzial Bank AG und später in die Gazprombank (Schweiz) Ltd; Ost-West Handelsbank AG (heute VTB Bank Deutschland) (Frankfurt am Main, 1971), 865 Mio. US-Dollar; Donau-Bank AG (Wien, 1974), 240 Mio. US-Dollar; East-West United Bank S.A. (Luxemburg, 1974), 350 Mio. US-Dollar. Siehe *Communist Commercial Companies Abroad*:

Bank, der Sowjetunion einen Kredit von einigen Hundert Millionen D-Mark zu gewähren und versicherte, dass deutsche Unternehmen an einer Kooperation mit den entsprechenden sowjetischen Partnern interessiert wären.⁵⁰

1969: Der deutsch-sowjetische Verhandlungsmarathon beginnt

Nach den ersten Gesprächen zur Anbahnung des Gasröhren-Kontrakts in Wien fanden im Juli 1969 weitere Verhandlungen zwischen der sowjetischen Delegation unter Leitung des stv. Außenhandelsministers der UdSSR, Nikolaj G. Osipov, und der deutschen Delegation unter Leitung des Generaldirektors der Ruhrgas AG, Herbert Schelberger, jeweils in der Kölner Handelsvertretung der UdSSR, in der Zentrale der Firma Mannesmann AG in Düsseldorf und in Köln statt. Hier wurden technische Details des auf 20 Jahre angelegten Kontrakts sowie Preis, Zahlungsbedingungen, Liefermenge und das Erreichen des hundertprozentigen Liefervolumens von Erdgas in fünf Jahren verhandelt. Am 17. Juli unterschrieben Schelberger und V. E. Merkulov von Sojuznefteëksport ein Memorandum, wobei Schelberger wiederholte, dass seine Firma einen Preis von 0,567–0,5 Pfennig pro Kubikmeter Erdgas erwarte.⁵¹

Einen weiteren Schub bekamen die Verhandlungen am 21. Juli, als der sowjetische Ministerpräsident Aleksej Kosygin in Anwesenheit von Außenminister Andrej Gromyko die sowjetische Delegation empfing, die zuvor in der Bundesrepublik unter Leitung von Osipov verhandelt hatte und „die Sache [...] damit von der Ressortebene auf eine politische Entscheidungsebene gehoben“ worden war.⁵² Dies teilte Mommsen, der sich vom 13. bis 21. Juli 1969 zu einem privaten Besuch in der UdSSR aufhielt, Ministerialdirektor Egon Bahr am 25. Juli mit. Er führte dort unter anderem Gespräche mit dem sowjetischen Außenhandelsminister Patoličev. „Erörtert wurden in erster Linie der im April d[ieses] J[ahres] unterzeichnete Kontrakt über die Kooperation bei der Herstellung großzolliger Rohre in der Sowjetunion und die laufenden deutsch-sowjetischen Erdgasverhandlungen, an denen die Thyssen-Röhrenwerke als möglicher Lieferant von Rohren interessiert und teilweise beteiligt sind“. Mommsen bestätigte, „dass die sowjetische Seite bestrebt schien, im wirtschaftlichen Bereich das Klima zu uns zu erwärmen und die Beziehungen zu intensivieren“.⁵³

Growing Inroads, S. 3–4. URL: https://archive.org/stream/CIA-RDP85T00287R000600160001-0/CIA-RDP85T00287R000600160001-0_djvu.txt.

50 RGAE, F. 413, op. 31, d. 2985, S. 120–122. Vielleicht spielte hier die Anfrage der Vneštorgbank bei der UBS über einen Kredit gegen ein Pfand in der Höhe von 80 Tonnen Gold eine Nebenrolle, wofür die Wozchod Handels Bank AG in Zürich zuständig war. Das entsprach einer Summe von etwas über drei Mrd. US-Dollar.

51 RGAE, F. 413, op. 31, d. 2985, S. 108–117. Ein weiteres Treffen folgte am 28.8. Ebd., F. 413, op. 31, d. 2985, S. 140f.

52 AAPD, 1969, Bd. II, S. 857.

53 Ebd., S. 857.

Tatsächlich hatte die sowjetische Seite am 31. Juli 1969, noch während des Moskauer Treffens zwischen Osipov und Schelberger, ihre ursprüngliche Preisvorstellung von 0,566 auf 0,535 Pfennig gesenkt. Schelberger sah die kommerzielle Chance, unterbot nochmals und schlug dem Aufsichtsrat seines Konzerns den Preis von 0,525 Pfennig vor. Ende August wurde weiterverhandelt. Dabei wurden weitere Treffen „kommerzieller“ und „technischer“ Gruppen vereinbart, die das Treffen der Delegationsleiter am 1.–3. September abschließen sollten.⁵⁴ Die Anbahnung dieser vertieften wirtschaftlichen Kooperation seitens der westdeutschen Regierung war das Ergebnis einer engeren Zusammenarbeit der Parteien innerhalb der Großen Koalition. Willy Brandt trug als Bundesaußenminister seinen Teil dazu bei, die Ost- und Westpolitik der Bundesrepublik in einen Ausgleich zu bringen.

Die Gasröhren-Verträge 1969/70 – die Vorbedingung für den Moskauer Vertrag 1970

Mit Beginn der sozialliberalen Koalition kam es zu einem tieferen Wandel in der „Ostpolitik“, aber auch zum Abbau gegenseitiger deutsch-sowjetischer politischer Blockaden. Als Ergebnis des Verhandlungsmarathons und der politischen Vorgaben von Bundeskanzler Brandt wurden 1969 im Rahmen des internationalen Privatrechts zwei Verträge von großer wirtschaftspolitischer Tragweite unterzeichnet:

- Der erste Barter-Vertrag von Anfang Dezember 1969 sah eine Lieferung an die Ruhrgas AG (heute E.ON) von drei Milliarden Kubikmeter Erdgas für die nächsten zwanzig Jahre ab Oktober 1973 vor.
- Der zweite Barter-Vertrag umfasste die Lieferung von 1,2 Millionen Tonnen Großrohren und Ausrüstung für den Bau einer Rohrleitung von 2.000 Kilometern für die Gasindustrie für 1,2 Mrd. DM der Mannesmann AG und Thyssen Röhrenwerke AG.⁵⁵

Die Liefermenge von anfänglich drei Milliarden Kubikmetern Erdgas teilte sich auf: zwei Milliarden Kubikmeter für die Bayerische Ferngasgesellschaft mbH (heute Bayerngas GmbH) und eine Milliarde Kubikmeter für die Ruhrgas AG, davon 0,5 Milliarden Kubikmeter für den Eigenbedarf und 0,5 Milliarden Kubikmeter für den Großraum Nürnberg. Insgesamt sollten durch das Bayrische Gasleitungsnetz 8,5 Milliarden Kubikmeter Erdgas, davon sechs Milliarden Kubikmeter nach Italien (ENI) und 0,5 Milliarden Kubikmeter in die Schweiz gepumpt werden.⁵⁶

⁵⁴ RGAE, F. 413, op. 31, d. 2985, S. 118f.

⁵⁵ Frank Bösch, „Energetičeskaja diplomatija“: Zapadnaja Germanija, Sovetskij Sojuz i neftjanye krizisy 1970-h gg., in: Ural'skij istoričeskij vestnik, 50/1/2016, S. 81; Timošenko, Kompensacionnye soglašenija, S. 61.

⁵⁶ Die Intensivierung der Energie-Gespräche speziell vonseiten des Freistaates Bayern förderte die Er-

Am 1. Februar 1970 kam es schließlich im Essener Hotel „Kaiserhof“ im Beisein von Bundesaußenminister Karl Schiller und dem Minister für Außenhandel der Sowjetunion, Patoličev, zur Unterzeichnung trilateraler Verträge zwischen dem sowjetischen Ministerium für Gaswirtschaft (seit 1990 PAO Gazprom), der Ruhrgas AG und einem Bankenkonsortium aus 17 Geldinstituten, angeführt von der Deutschen Bank AG. Dieses schloss mit der sowjetischen Außenhandelsbank einen Kredit von 1,2 Milliarden DM ab.⁵⁷

Dieser „gigantische deutsch-sowjetische Tauschhandel“ ermöglichte die Lieferung von Großrohren durch deutsche Firmen in die Sowjetunion, die seit 1962 unterbunden war, und eine Gewährung von Großkrediten durch westdeutsche Banken zum Aufbau der Infrastruktur und Gasrohrleitungen für die Lieferung von Erdgas in großem Umfang nach Ostmittel- und Westeuropa.

Es wurde der entscheidende Schritt zur wirtschaftlichen Annäherung der beiden Staaten, über ideologische Grenzen und militärische Systeme hinweg. Und die entscheidende Voraussetzung für den Moskauer Vertrag vom 12. August 1970, der – nach den Komplikationen um die sowjetische Akzeptanz des bundesdeutschen Ziels einer friedlichen Wiedervereinigung der Deutschen (Scheel-Brief an Andrej A. Gromyko) – erst am 17. Mai 1972 vom Deutschen Bundestag ratifiziert wurde.⁵⁸

Zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR begann damit eine langjährige Zusammenarbeit und der Ausbau des größten Erdgashandels in Europa. Die Großrohre, die an die zu erwartenden extremen klimatischen Verhältnisse angepasst wurden, wurden an die Staatshandelsgesellschaft W/O Promsyreimport geliefert, das sowjetische Erdgas bei Waidhaus in Bayern in das Netz der Ruhrgas AG eingespeist. Nach diesem Muster eines Dreiecksgeschäfts (Rohre-Kredit-Gas) folgten in den nächsten Jahren weitere Verträge,⁵⁹ wie in der langfristigen Vereinbarung über den Handel und die wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 5. Juli 1972 oder in dem Abkommen über die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und technischen Zusammenarbeit vom 19. Mai 1973, das Brežnev anlässlich seines Staatsbesuches in Bonn unterzeichnet hatte.

Gerhard Schröder hatte eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Ostblockstaaten gestärkt, um ihre Bande zur Sowjetunion zu schwächen, Brandt, um die Sowjetunion stärker ins aktive politische Umfeld hineinzuziehen.⁶⁰

Seit dem Oktober-Plenum 1964 und nachdem Leonid Brežnev an die Macht gekommen war und zunächst die politische Kultur einer Kollektivführung gepflegt hatte, war es ein langer Weg bis zum Anfang der 1970er-Jahre, als er begann, dem außenpolitischen

kenntnis, dass die Erdgasvorkommen in Süddeutschland 1975/76 zu Ende sein werden. RGAE, F. 413, op. 31, d. 2985, S. 146.

57 Bösch, „Energetičeskaja diplomatija“, S. 81; Timošenko, Kompensacionnye soglašenija, S. 61.

58 Auf die einzelnen Bestimmungen des Moskauer Vertrages wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen.

59 K. A. Parusova, Razvitie vzaimootnošenij FRG i RF v oblasti energetiki: istoriko-meždunarodnye aspekty problemy. Phil.-Diss. Universität Nižnij Novgorod 2005, S. 4; Perovič, Russlands Aufstieg, S. 18.

60 Vladislav Zubok, The Brezhnev Factor in Détente, 1968–1972, in: N. I. Egorova – A. O. Čubar’jan (Hg.), Cholodnaja vojna i politika razrjadki: diskussionnye problemy. Moskau 2003, S. 294.

Kurs seinen persönlichen Stempel aufzudrücken.⁶¹ Diesen harten Weg, der fünf Jahre dauerte, hatten die Regierungen Erhard und Kiesinger zu gehen. Auch Brežnev trat 1964 ein schwieriges Erbe seines Vorgängers an – das Röhrenembargo lastete schwer auf der technischen Entwicklung und dem Ausbau der Energieinfrastruktur, die für den Export von Energieressourcen in den Westen vonnöten war.⁶²

Am 1. Oktober 1973 war das erste sowjetische Erdgas über eine Pipeline durch die Tschechoslowakei nach Deutschland gekommen.⁶³ Nahezu gleichzeitig begann die OPEC ihre Erdöl-Fördermengen zu drosseln und die Lieferungen an die USA und Japan einzustellen, was – trotz der Lieferungen aus der Sowjetunion – auch die deutsche Wirtschaft hart getroffen hatte: drastische Preiserhöhungen, Versorgungsengpässe, Kontingentierungen an den Zapfsäulen.⁶⁴

Als wichtige Gegenmaßnahme wurde der westdeutsche Energieträgerhandel noch weiter diversifiziert und dabei der Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der Sowjetunion forciert.

Darüber hinaus halfen die beiden Energiekrisen der 1970er-Jahre, in der deutschen Politik und in der Öffentlichkeit ein Bewusstsein für eine effektive und ununterbrochene Energiepolitik zu wecken. Das Interesse an den stabil gelieferten Energieträgern für einen günstigen Preis führte schließlich zur Gewährung von Krediten für die Erschließung sibirischer Gas- und Ölfelder.⁶⁵

Das Pendant zur „Neuen Ostpolitik“, die sowjetische „Neue Westpolitik“, war nicht wie in der Bundesrepublik als ein politisches Programm annonciert, sondern fand ihre Ausformung in der praktischen Ausarbeitung eines außenpolitischen Kurses. Zu seinem Durchbruch verhalfen reformorientierte „liberale“ Intellektuelle, hochprofessionelle Fachleute und politische Berater im Umfeld Brežnevs, eine „Intelligenz höchster Probe“, unter anderem A. Aleksandrov-Agentov, G. Arbatov, O. Bogomolov, F. Burlackij, A. Černjaev, P. Demičev, P. Fedoseev oder A. Jakovlev.⁶⁶ Ihr Konzeptwort war das der Konvergenz, die eine gewisse Reziprozität der bis dato als antagonistisch geltenden politischen Systeme zuließ. Eine Zwischenbilanz für seine außenpolitische Tätigkeit fasste Brežnev 1973 „im Namen des Friedens“, wie er es stets unterstrich, so zusammen: „Wäre die Tschechoslowakei [1968] nicht gewesen, hätte es keinen Brandt in Deutschland, kei-

61 Siehe dazu den Beitrag von Michail Prozumenščikov in diesem Band.

62 Siehe dazu Jeronim Perović – Dunja Krempin, „The Key is in Our Hands:“ Soviet Energy Strategy during Détente and the Global Oil Crises of the 1970s, in: *Historical Social Research*, 39/4/2014, S. 113–144; Bösch, „Energetičeskaja diplomatija“.

63 Perović, Russlands Aufstieg, S. 22f. Die Planungen großer Gaslieferungen ins Ausland wurden nach der Entdeckung der riesigen Gasfelder Urengoj und Medvež'e in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre besonders aktuell.

64 Ebd., S. 18.

65 V. P. Timošenko – V. P. Karpov, Energetika i geopolitika: tjumenskij factor, in: *Vestnik Tjumenskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2/2014, S. 84.

66 A. S. Černjaev, „... I lično tovarišč Brežnev Leonid Il'ič“: k stoletiju so dnja roždenija, in: *Svobodnaja mysl'*, 9–10/2006, S. 173.

nen Nixon in Moskau noch die Entspannungspolitik gegeben“.⁶⁷ Diese Worte dürfen ruhig im Kontext einer sehr übersteigerten Selbsteinschätzung Brežnevs gesehen werden. In einem umgekehrten Schluss gilt aber auch, dass die sowjetische Energieoffensive der 1970er-Jahre ohne Brandt in dem geschilderten Umfang nicht hätte stattfinden können.

Der „Wandel durch Handel“ hatte zum Ergebnis, dass die negative Prognose der US-amerikanischen Politiker und Experten über den Energiehandel als strategische Waffe der Sowjetunion gegen den Westen nie aufgegangen war. Per Högselius kam zu dem Schluss, dass eine Energieabhängigkeit eine zu einfache Antwort auf eine viel komplexere Frage sei. In der Tat sei diese Beziehung im Kontext eines paradoxen Abhängigkeitsverhältnisses aller Handelspartner zu verstehen. Und zwar nicht so sehr durch die gelieferte Energie, als durch die Abhängigkeit aller Handelspartner vom Pipelinenetz, das alle dazu bringe, behutsam mit ihm umzugehen und die Interessen des jeweiligen Partners zu wahren.⁶⁸

⁶⁷ A. S. Černjaev, *Moja žizn' i moe vremja*. Moskau 1995, S. 292; RGANI, F. 2, op. 3, d. 265, S. 266ff.

⁶⁸ Per Högselius, *Energy and Geopolitics*. London – New York 2019, S. 72–74.

Die Folgen des Moskauer Vertrages für die Warschauer-Pakt-Staaten

Die feste Einbindung der DDR in den Ostblock als Konsequenz der Entspannungspolitik

Manfred Wilke

1969 war für die zwei Staaten in Deutschland ein „Wendejahr“: In der Bundesrepublik gewannen zwar die Unionsparteien CDU/CSU die Bundestagswahl, neuer Bundeskanzler wurde aber der Vorsitzende der zweitstärksten Partei (SPD), Willy Brandt. Der außenpolitische Schwerpunkt seines Wahlkampfes stand ganz im Zeichen einer neuen Deutschland- und Ostpolitik, deren Schlüsselwort hieß Entspannung zwischen West und Ost.¹

Als regierender Bürgermeister von Berlin hatte er ohnmächtig erlebt, wie der SED-Staat und der Kreml die Teilung der Stadt mit einer „Mauer“ einzementierten.² Die Berliner Mauer beförderte und erzwang in Bonn das Nachdenken über eine neue Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik. Die Diskussion drehte sich nunmehr um den politischen Ansatz für eine Politik der Entspannung, um damit zu „einem geregelten Nebeneinander“³ zwischen Ost und West im geteilten Deutschland zukommen.

Erich Honecker, für die Sicherheitsfragen zuständiges Mitglied des SED-Politbüros, sah in der Regierungserklärung Brandts 1969 keinen Neuanfang,⁴ denn Brandt bekannte

-
- 1 Unter der reichhaltigen Literatur sind folgende Werke empfehlenswert: Stefan Creuzberger, *Westintegration und neue Ostpolitik. Die Außenpolitik der Bonner Republik*. Berlin-Brandenburg 2009; Gottfried Niedhart, *Durch den Eisernen Vorhang. Die Ära Brandt und das Ende des Kalten Kriegs*. Darmstadt 2019; Klaus Hildebrand, *Von Erhard zur Großen Koalition: 1963–1969*. Stuttgart 1984; Wolfgang M. A. Schmidt, *Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte: Willy Brandt und die Deutschlandpolitik, 1948–1963*. Wiesbaden 2001; M. E. Sarotte, *Dealing with the Devil: East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969–1973*. Chapel Hill 2001; Julia von Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik: The Making of the Moscow Treaty between West Germany and the USSR*. New York 2008.
 - 2 Siehe dazu im Detail Manfred Wilke, *The Path to the Berlin Wall. Critical Stages in the History of Divided Germany*. Oxford – New York 2014; Stefan Karner et al. (Hg.), *Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow*. Innsbruck – Wien – Bozen 2011; Gerhard Wettig (Hg.), *Dokumentation Chruschtschows Westpolitik 1955–1964. Gespräche, Aufzeichnungen und Stellungnahmen*. Band 3: *Kulmination der Berlin-Krise (Herbst 1960 bis Herbst 1962)*. München 2011.
 - 3 Willy Brandt, *Außenpolitik. Deutschlandpolitik. Europapolitik*. Berlin 1968, S. 80.
 - 4 Monika Kaiser, *Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker*. Berlin 1997.

sich zur NATO und zu den „engen Bindungen zwischen uns und den Vereinigten Staaten von Amerika“,⁵ die zugleich in West-Berlin als Schutzmacht zusammen mit Großbritannien und Frankreich fungierten.

SED-Generalsekretär Walter Ulbricht dagegen erkannte die Bedeutung von Brandts neuem Ansatzes in der westdeutschen „Ostpolitik“ und verlangte von den Mitgliedern der SED-Führung, das Neue, nämlich die faktische Anerkennung der DDR durch diese Bonner Regierung, zu sehen. Sie war für ihn ein Fortschritt: „Wir müssen doch eine solche Politik machen, dass diese Regierung recht lange bestehen bleibt. Daraus ergeben sich eine Reihe taktischer Konsequenzen.“⁶ Es gebe „in der Erklärung Brandts eine Reihe von Forderungen, die von der Mehrheit der Werktätigen begrüßt werden. Forderungen, die uns entgegenkommen, um Änderungen des Bonner Kurses zu befördern.“⁷

Die Verhandlungen über den Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR begannen 1970 zügig. Ulbricht hatte damit die internationale Anerkennung der DDR als zweiten deutschen Staat – mit sowjetischer Hilfe – durch einen Grundlagenvertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR erreicht.⁸ Die innerdeutschen Vereinbarungen vollzogen sich parallel zum Berlin-Abkommen der Vier Mächte.⁹ Die beiden deutschen Staaten wurden von ihnen beauftragt, eine Regelung für den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin zu erarbeiten. Die Vier Mächte einigten sich auf den Status quo in Berlin. Dies war die Voraussetzung für das Abkommen über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin. Die Regelung des West-Berlin-Problems und die internationale Anerkennung der DDR waren für Ulbricht die Bestätigung seines Lebenswerks – der Aufbau eines sozialistischen Staates in Deutschland. Aber er war sich sehr wohl bewusst, dass die DDR nur ein Teilstaat war.

In Moskau dachte man nicht nur an Ulbrichts Alter, ein Führungswechsel an der Spitze der SED war absehbar. Ein anderer Grund für einen Austausch der Führung war die Geschichte der DDR und ihrer Verfassung von 1949, die zur Wiedervereinigung der vier Besatzungszonen zu einem demokratischen Deutschland verpflichtete. Die Konfrontation zwischen den vier Siegermächten verhinderte die Einheit. Ein realisierbares Ziel für die westlichen Besatzungsmächte war aber gewesen, ihre drei Besatzungszonen zu einer demokratischen Republik mit einer demokratischen Verfassung werden zu lassen. Die westdeutschen Politiker hatten es abgelehnt, eine Verfassung zu erarbeiten, eine solche sollte nach einem Friedensvertrag einer gesamtdeutschen Republik vorbehalten sein; sie schufen ein Grundgesetz für die Bundesrepublik, das diesen Teilstaat verpflichtete, die

5 Regierungserklärung W. Brandts, 28.10.1969, in: https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0021_bra&object=translation&tl=de.

6 Kaiser, Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker, S. 328.

7 Ebd.

8 Siehe dazu im Detail Hermann Wentker, Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System. München 2007.

9 Siehe dazu den Beitrag von Gerhard Wettig in diesem Band.

deutsche Einheit herbeizuführen und schon jetzt eine einheitliche deutsche Staatsbürgerschaft für alle Deutschen garantierte. Diesen Anspruch hatten auch Deutsche, die im Osten ihre Heimat verloren hatten. Moskau verlangte international die völkerrechtliche Anerkennung der beiden Staaten¹⁰ und bestand auf der deutschen Teilung in sozialistische DDR und kapitalistische Bundesrepublik, die mit den Westmächten verbündet war.

Die Entwicklung in der sowjetischen Besatzungszone bzw. in der DDR wurde von Moskau bestimmt. Ulbricht hatte an der Spitze der kommunistischen Staatspartei seit 1945 die Geschichte der DDR geprägt. Die nunmehrige Moskauer Diskussion um den Führungswechsel an der Spitze der SED läutete eine neue Etappe der DDR-Geschichte ein: Ulbricht war der Mann, den Stalin 1945 aus dem Moskauer Exil nach Berlin geschickt hatte,¹¹ um den Aufbau der KPD und der von ihr dominierten Staatsmacht in der sowjetischen Besatzungszone zu organisieren. Rhetorisch ging es jahrelang nach dem Krieg um einen Friedensvertrag¹² und die deutsche Einheit,¹³ in der Praxis entstand in der sowjetischen Besatzungszone ein sozialistischer Staat nach sowjetischem Vorbild.¹⁴ Die gegnerischen Teilstaaten wurden nun als Völkerrechtssubjekte Teil der Staatengemeinschaft. Ulbrichts Nachfolger Honecker sollte nun in der eigenständigen DDR noch stärker eine sozialistische Gesellschaft entwickeln, die sich auf das feste „Kampfbündnis“ mit der Sowjetunion stützte, die in der DDR eine Armee stationiert hatte.

Führungswechsel in der SED 1971

Der Führungswechsel an der Spitze der kommunistischen Staatspartei wurde auf dem VI. Parteitag 1971 vollzogen. Schon vor der Staatsgründung 1949 leitete Walter Ulbricht in Abstimmung mit der Besatzungsmacht an der Spitze der Partei, an die ihn Stalin berufen hatte, den Aufbau und die Sicherung des sozialistischen Teilstaates in der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) in Deutschland. Seine Führungsfunktionen, erst in der KPD und dann nach der erzwungenen Zwangsvereinigung der SPD mit der KPD 1946 zur nur in der SBZ agierenden Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, baute auch sein Nachfolger Erich Honecker politisch auf. Nach seiner Befreiung aus dem Zuchthaus

10 Siehe dazu den Beitrag von Hanns Jürgen Küsters in diesem Band.

11 Siehe dazu Peter Erler – Horst Laude – Manfred Wilke, Nach Hitler kommen wir. Berlin 1994.

12 Jochen Laufer, Der Friedensvertrag mit Deutschland als Problem der sowjetischen Außenpolitik. Die Stalin-Note vom 10. März 1952 im Lichte neuer Quellen, in: VJHZG, 1/2004, S. 99–118.

13 Da die Ausweitung des Kommunismus auf ganz Deutschland unrealistisch blieb, ging es Stalin nicht um die deutsche Einheit, sondern um die Festigung der Zweistaatlichkeit. Siehe zuletzt Gerhard Wettig, Die Stalin-Note. Historische Kontroversen im Spiegel der Quellen. Diktatur und Demokratie im 20. Jahrhundert, Bd. 1. Berlin 2014; Peter Ruggenthaler (Hg.), Stalins großer Bluff. Die Geschichte der Stalin-Note in Dokumenten der sowjetischen Führung. Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Bd. 95. München 2007.

14 Zuletzt dazu grundlegend: Gerhard Wettig, Der Tjul'panov-Bericht. Sowjetische Besatzungspolitik in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Göttingen 2012.

Brandenburg blieb der Saarländer Honecker 1945 in Berlin – im sowjetischen Sektor – und wurde von Ulbricht beauftragt, den Jugendverband der KPD aufzubauen: die „Freie Deutsche Jugend“. Als 1961 Berlin durch eine Mauer geteilt wurde, war Honecker in der SED-Führung zuständig für die Staatssicherheit, die Armee und die Grenzsicherung zu West-Berlin. Ab 1969 begannen seine Auseinandersetzungen innerhalb der SED-Führung mit Ulbricht um die Führung der Staatspartei. Er setzte auf die Unterstützung durch den neuen Generalsekretär der KPdSU Leonid I. Brežnev, der für ihn der „Anführer der weltumspannenden kommunistischen Bewegung“¹⁵ war. Für Honecker war die SED eine Abteilung dieser Weltbewegung – die sich gerade durch das Schisma zwischen Moskau und Peking gespalten hatte.¹⁶ Brežnev verlangte von seinem Protegé neben Loyalität politisch die Abgrenzung von der Bundesrepublik. Nach dem Bau der beiden deutschen Staaten war der sowjetische Parteiführer überzeugt, dass Deutschland als eine Nation nicht mehr existierte. Für ihn gab es die zwei deutschen Staaten, die kapitalistische Bundesrepublik und die sozialistische DDR – die Mitglied der Moskauer Weltbewegung war.

Seit dem alliierten Sieg über „Hitler-Deutschland“ war ein Vierteljahrhundert vergangen. Ulbricht hatte die internationale Anerkennung der DDR auch im innerdeutschen Verhältnis zur Bundesrepublik durchgesetzt, selbstverständlich mit sowjetischer Hilfe. Die Deutschen in der SBZ/DDR waren weder bei der Staatsgründung 1949 noch danach je gefragt worden, ob sie diesen in der SBZ entstandenen Teilstaat akzeptierten. Gab es noch Bindekräfte zwischen dem geteilten Deutschland? Diese Frage war noch offen, als Honecker Generalsekretär der SED wurde und Brežnev den Kurs der Abgrenzung von der Bundesrepublik einforderte; denn Deutschland gab es ja für die Kommunisten nicht mehr.

In der Antike wurden in Rom die Staaten danach unterschieden, ob sie selbstständig waren in der Bestimmung ihrer Führung und ihrer Politik, oder ob sie Klientelstaaten eines Imperiums waren. Der Führungswechsel an der Spitze der SED war historisch für die DDR deshalb ein Moment der Wahrheit, an dem sich zeigte, wie weit die deutschen regierenden Kommunisten in ihrem Teilstaat ihre Führung eigenständig bestimmen konnten, oder ob, um der antiken Terminologie zu folgen, die DDR nur ein Klientelstaat der Sowjetunion war.

15 Andreas Malycha – Peter Jochen Winters, *Die SED. Geschichte einer deutschen Partei*. München 2009, S. 201.

16 Siehe dazu den Beitrag von Sergey Radchenko in diesem Band.

Rat an Brežnev: Honecker und Stoph können die SED führen

1970 galt Honecker für den Generalsekretär der KPdSU als Hoffnungsträger an der Spitze der SED. Die letzte Bestätigung vor dem SED-Parteitag lieferte Brežnevs Assistent in seinem Bericht über die Lage in der SED-Führung und gab ein klares Votum für Erich Honecker als neuen Generalsekretär der SED ab:

„wie es scheint, ist Gen. Honecker mit der Führung der SED zu betrauen. Einen besseren Kandidaten gibt es derzeit in der DDR nicht. Honecker ist nicht nur zweifellos ein dem Sozialismus und der Freundschaft mit der UdSSR ergebener Genosse, ein glühender Antifaschist, der unter dem Hitler-Regime gelitten hat. Er ist auch ein erfahrener Organisator, der im Grunde genommen schon sowohl den Parteiapparat als auch die Armeeführung und die Sicherheitskräfte in seinen Händen hält. Der einzig mögliche Gegenkandidat wäre derzeit Stoph. Jedoch ist diese Variante um einiges weniger annehmbar, schließlich ist Stoph politisch bei weitem keine so klare Figur. Es ist kein Zufall, dass die Westler mit solchem Nachdruck für ihn Reklame machen und seine Autorität aufbauen wollen. [...] Die Situation ist jetzt für uns dahingehend sehr günstig, dass zum jetzigen Zeitpunkt Honecker und Stoph als geeinte Front auftreten, und Stoph die Kandidatur Honeckers für den Posten des Ersten Sekretärs des ZK unterstützt. Das muss genutzt werden.“¹⁷

Sicher nicht ungern folgte Brežnev dem Rat. Eine zentrale Forderung hatte die KPdSU an den neuen ersten Sekretär der SED: die Abgrenzung von der Bundesrepublik.

Kurz darauf traf der Generalsekretär der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, Leonid I. Brežnev, Honecker zu einem vertraulichen Gespräch¹⁸ und erklärte ihm, der Streit zwischen diesem und Ulbricht sei „schon jetzt nicht mehr eure eigene Angelegenheit. Die DDR ist für uns, für die sozialistischen Bruderländer ein wichtiger Posten. Sie ist das Ergebnis des Zweiten Weltkrieges, unsere Errungenschaft, die mit dem Blut des Sowjetvolkes erzielt wurde. Ich habe bereits einmal gesagt, dass die DDR nicht nur eure, sondern unsere gemeinsame Sache ist.“¹⁹ Er vergaß nicht, Honecker an das Ende des „Prager Frühlings“ in der Tschechoslowakei 1968 zu erinnern, und sprach Klartext:

„Die DDR kann ohne uns, ohne die S[owjet]U[nion], ihre Macht und Stärke nicht existieren. Ohne uns gibt es keine DDR. Die Existenz der DDR entspricht unseren Interessen, den Interessen aller sozialistischen Staaten. Sie ist das Ergebnis unseres Sieges über Hitler-Deutschland. Deutschland gibt es nicht mehr, das ist gut so. Es gibt die sozialistische DDR und die imperialistische Bundesrepublik.“²⁰

Diese geopolitischen Realitäten der deutschen Zweistaatlichkeit völkerrechtlich an-

17 RGANI, F. 80, op. 1, d. 551, S. 19–21, Bericht des Assistenten des Generalsekretärs der KPdSU, A. M. Aleksandrov, an L. I. Brežnev, 10.7.1970.

18 Protokoll der Unterredung zwischen L. I. Brežnev und E. Honecker, 28.7.1970, in: Peter Przybylski, Tatort Politbüro. Die Akte Honecker. Berlin 1991, S. 285. Brežnev verfügte: „Dieses Gespräch bleibt unter uns – informieren Sie nur Genossen Stoph, Matern, Axen.“

19 Ebd., S. 280.

20 Ebd., S. 281.

zuerkennen – das forderte Moskau von Bundeskanzler Brandt. Dieses sowjetische Ziel stand nicht nur im Gegensatz zu dem im Grundgesetz verankerten deutschlandpolitischen Staatsziel der Wiedergewinnung der nationalen Einheit, sondern auch im Gegensatz zur Integration der Bundesrepublik in den Prozess der westeuropäischen Einheit und ihrer Mitgliedschaft in der NATO. Brežnev forderte aber nichts weniger als den Verzicht auf diese deutschlandpolitische Grundsatzposition der Bundesrepublik. Es war nur konsequent, dass Brežnev aus seiner Interessenslage heraus von der SED in den deutsch-deutschen Beziehungen auf einer klaren Abgrenzung von Westdeutschland bestand: „Deutschland gibt es nicht mehr“, für ihn gab es zwei deutsche Staaten und das Sondergebiet West-Berlin. Nach dieser deutschlandpolitischen Positionsbestimmung rätselten Brežnev und Honecker über Ulbrichts Überlegungen zur „Zusammenarbeit mit der westdeutschen Sozialdemokratie, was versteht [er] unter der Forderung, der Brandt-Regierung zu helfen.“ Brežnev ließ diese Frage unbeantwortet, er forderte Konsequenzen aus der staatlichen Nicht-Existenz Deutschlands: „Es gibt keinen und es kann zu keinem Prozess der Annäherung zwischen der BRD und der DDR kommen. Das will Brandt, das will Strauß.“²¹ Diese Position Brežnevs widersprach diametral der Rolle der DDR, die Ulbricht in den Beziehungen zur Bundesrepublik anstrebte. Über die zukünftige Zusammenarbeit zwischen der DDR und der Sowjetunion zitierte ihn sein Referent Norbert Podewin mit dem selbstbewussten Satz: „Wir wollen uns so in der Kooperation als echter deutscher Staat entwickeln. Wir sind nicht Bjelorussland, wir sind kein Sowjetstaat. Also Kooperation.“²² Diese Kooperation war politisch, militärisch, wirtschaftlich und ideologisch für die kommunistische Staatspartei der DDR alternativlos, doch letztlich bestimmte natürlich der sowjetische Partner die Bedingungen des Bündnisses.

Im Juni 1971 sprach Brežnev in Berlin auf einer Versammlung der sowjetischen Armee und würdigte die Bedeutung ihres Dienstes in der DDR:

„Denn im Grunde stützt sich doch die gesamte friedliche Diplomatie und Politik im Hintergrund natürlich auf die militärische Macht, sie stützt sich auf jene Truppen, die wir in Europa haben, in der DDR, in Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn. Deshalb tragen all unsere Truppen und vor allem der Kommandostab, unsere Offiziers- und Generalskader, die eine entscheidende Rolle in der Ausbildung der Truppen spielen und sie lenken müssen, sehr viel Verantwortung.“²³

Die Gruppe der sowjetischen Streitkräfte in Deutschland, die in der DDR stationiert war, erfüllte eine Doppelfunktion: Zum einen schützte sie die SED-Herrschaft zweimal vor dem Zusammenbruch – am 17. Juni 1953 unterdrückte sie die Streiks und die Demonstrationen der Industriearbeiterschaft und stabilisierte die SED-Herrschaft. 1961 sicherte die Gruppe der sowjetischen Streitkräfte den Bau der Berliner Mauer (1989 war

21 Ebd., S. 283. Zu Franz Josef Strauss siehe den Beitrag von Horst Möller in diesem Band.

22 Norbert Podewin, Walter Ulbricht. Eine neue Biographie. Berlin 1995, S. 427.

23 RGANI, F. 80, op. 1, d. 552, S. 51–57, Rede L. I. Brežnevs vor in der DDR dienenden sowjetischen Militärs (Juni 1971).

ihr Nichteingreifen in die friedliche Revolution in der DDR die entscheidende Voraussetzung für deren Erfolg). Die zweite Funktion der Gruppe der sowjetischen Streitkräfte war ihre militärische Aufgabe in der Konfrontation zwischen dem Warschauer Pakt und der NATO in Mitteleuropa.

Honecker wird Erster Sekretär des ZK der SED²⁴

Nach dem Vertrag mit der Bundesrepublik 1970 verlangte Moskau von Honecker einen Kurs der Abgrenzung zu Westdeutschland. Wieder ging es in Moskau, wie am 13. August 1961 beim Mauerbau in Berlin, um die Sicherung der Grenzen des sowjetischen Imperiums und die Deutschen sollten lernen, die Teilung zu akzeptieren – als Unterpfand des europäischen Friedens.

Ulbricht blieb für seinen Nachfolger Honecker ein Störfaktor für die von ihm betriebene und von der KPdSU geforderte oder mit ihr abgestimmte deutschlandpolitische Linie der Abgrenzung zur Bundesrepublik. Das SED-Politbüro wandte sich an Brežnev und bat um Hilfe, zumal die Differenzen in der SED-Führung bereits im Westen bekannt waren: „Nicht nur in der Innenpolitik, sondern auch in unserer Politik gegenüber der BRD verfolgt Genosse Walter Ulbricht eine persönliche Linie, an der er starr festhält.“²⁵ Damit würde ständig der zuverlässige Ablauf des zwischen der KPdSU und der SED koordinierten Vorgehens und der getroffenen Vereinbarungen gegenüber der BRD gestört: „Wir sehen die Ursachen für die zunehmenden Schwierigkeiten, die für unsere Partei durch die Handlungsweise des Genossen Walter Ulbricht entstehen, auch im Zusammenhang mit seinem hohen Alter.“²⁶

Während der Verhandlungen über den Moskauer Vertrag mit der Bundesrepublik²⁷ hatte der sowjetische Parteichef die Kontrahenten in der SED-Führung aufgefordert, die Lage nicht zu verkomplizieren und den Führungsstreit nicht offen auszutragen. Brežnev versicherte Honecker, dass die sowjetische Führung auf Ulbricht noch „einen gewissen Einfluss ausüben könne.“ „Ich sage dir ganz offen“, so Brežnev, „es wird ihm auch nicht möglich sein, an uns vorbei zu regieren, unüberlegte Schritte gegen Sie und andere Genossen des P[olit]B[üros] zu unternehmen.“²⁸ Pathetisch bezog er Position:

„Sprechen wir offen als Kommunisten. Walter hat Verdienste. Man kann sie nicht einfach auf die Seite schieben. Aber er ist alt. [...] In zwei bis drei Jahren kann er sowieso nicht

24 Eine bahnbrechende Studie auf Basis der SED-Akten über den Wechsel an der Parteispitze der SED von Ulbricht zu Honecker legte bereits 1997 Monika Kaiser vor. Siehe Kaiser, Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker.

25 Peter Przybylski, Tatort Politbüro. Die Akte Honecker. Berlin 1991, S. 111.

26 Ebd., S. 113ff.

27 Siehe dazu den Beitrag von Aleksej Filitov in diesem Band.

28 Protokoll der Unterredung zwischen L. I. Brežnev und E. Honecker, 28.7.1970, in: Peter Przybylski, Tatort Politbüro. Die Akte Honecker. Berlin 1991, S. 281.

mehr die Partei leiten. Es ist schon jetzt so, dass sich die Dinge immer mehr in deiner Hand konzentrieren. [...] Um es offen zu sagen, wir sind auch unter Berücksichtigung der neuen Lage im PB der SED nicht dafür, Walter einfach auf die Seite zu schieben. [...] Selbst der Gegner rechnet damit, dass du die Parteiarbeit leitest und Walter als Vorsitzender des Staatsrates wirkt. Also wir haben die Dinge besprochen. Wir sind für die mittlere Variante. Sie ist der beste Weg zur Lösung der anstehenden Fragen. So wollen wir verfahren. Er wird auf uns hören, denn meine Meinung ist unsere Meinung. Wir sind in der DDR und bleiben dort.“²⁹

1971 wurde nach dem Vorschlag Brežnevs verfahren, Honecker wurde Erster Sekretär des ZK der SED und Ulbricht blieb bis zu seinem Tod 1973 Staatsratsvorsitzender der DDR. Verbittert fasste Ulbrichts Referent Podewin die letzten zwei Jahre von Ulbrichts Leben für die Partei zusammen:

„Das war der eigentliche Schlussstrich unter eine der bemerkenswertesten Karrieren eines europäischen Politikers dieses Jahrhunderts. Die folgenden zwei Jahre, in denen Walter Ulbricht noch an der Spitze des Staatsrates der DDR verbleiben durfte, wurden zu einer täglich neu zelebrierten, öffentlichen politischen Hinrichtung durch seine ‚Kampfgefährten‘. Ulbrichts Zöglinge haben dabei ihren Lehrmeister an Einfallsreichtum noch übertroffen.“³⁰

Die in der Bundesrepublik vertretene These von fortbestehenden nationalen Gemeinsamkeiten zwischen beiden Teilstaaten wies Honecker zurück. Sie sei nur ein taktisches Manöver, um die sozialistische DDR in die „Abhängigkeit von Bonn zu zwingen.“³¹ Honecker setzte die von Moskau verlangte Abgrenzung von der Bundesrepublik durch, die im Gegensatz zur Verfassung von 1968 keine gesamtdeutschen Bezüge und auch nicht mehr die deutsche Einheit als Ziel benannte. Der Art. 1 hieß nun: „Die DDR ist ein sozialistischer Staat der Arbeiter und Bauern. Sie ist die politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land unter der Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei.“³² Unter Ulbricht verstand sich die SED als Partei der „Nationalen Würde“, unter Honecker wandelte sie sich zu „einer Abteilung der Internationalen kommunistischen Bewegung, die ‚brüderlich verbunden‘ sei mit der KPdSU, ‚der erprobtesten und erfahrensten kommunistischen Partei‘.“³³ Dieser Wandel in der DDR sei durch die „Machteroberung“ der kommunistischen Partei möglich geworden, sie „schuf die Voraussetzung für die Bildung der sozialistischen Nation“³⁴ in der DDR. Die Botschaft dieser Verfassungsänderung war eindeutig, die SED erklärte den deutschen Teilstaat DDR zur sozialistischen Nation, die gemeinsam mit der KPdSU dem Kommunismus entgegenmarschierte.

29 Ebd.

30 Podewin, Walter Ulbricht, S. 456f.

31 Andreas Malycha – Peter Jochen Winters, Die SED. Geschichte einer deutschen Partei. München 2009, S. 203.

32 Ebd.

33 Ebd., S. 204.

34 Ebd.

Abgrenzung der DDR von der Bundesrepublik

Nach dem Vertrag mit der Bundesrepublik wollte die KPdSU einen SED-Generalsekretär, der einen Kurs der Abgrenzung zur Bundesrepublik steuerte. Gegenüber Honecker verwies Brežnev auf zwei wichtige Bedingungen für die Existenz der DDR: Erstens seien in der DDR ja sowjetische Truppen stationiert und zweitens gäbe es ohne die Stärke der Sowjetunion keine DDR. Mit anderen Worten, der Staat DDR existierte aufgrund der sowjetischen Interessenlage in Europa.

Brežnev forderte die Abgrenzung zur Bundesrepublik. Im Zentralkomitee wurde sehr deutlich ein Zielkonflikt in dieser Politik der Abgrenzung gesehen. Hier kreuzten sich zwei sich widersprechende Linien, eine führte zu mehr Kontakten und innerdeutschen Beziehungen, während die andere die Notwendigkeit der politisch-kulturellen Abgrenzung der DDR von der Bundesrepublik forderte: „eine heikle Situation für die DDR, weil man zwei grundverschiedene Linien irgendwie unter einen Hut bringen soll, und zwar jene der Abgrenzung und jene, die auf Entspannung gerichtet ist.“³⁵ Eine zutreffende Diagnose, die für Moskau bis zu Gorbatschows Reformen ein Problem in seiner Deutschlandpolitik gegenüber beiden Teilstaaten werden sollte und zu ständigen Konflikten führte. Am grünen Tisch waren die Festlegungen über die Trennung der „sozialistischen DDR“ von der „kapitalistischen Bundesrepublik“ schnell formuliert und im Zentralkomitee in Moskau konnte man glauben, damit wäre die deutsche Frage gelöst. Aber eine gewachsene Nation zu spalten, erwies sich im deutschen Fall als Irrtum. 1971 galt diese Linie der Abgrenzung für die SED-Führung und trug zur internationalen Anerkennung der DDR bei, die ebenfalls von Moskau gewünscht wurde.

Wie diese Linie der Abgrenzung aussehen sollte, formulierte deutlich der Parteiapparat der KPdSU. Konstantin Rusakov, Leiter der ZK-Abteilung für die Beziehungen zu den sozialistischen Staaten der KPdSU, legte im Oktober 1971 mit Koautor Katušev ein Memorandum über die Notwendigkeit der Abgrenzung zwischen der DDR und der Bundesrepublik vor, das er Brežnev und Außenminister Andrej Gromyko vorlegte: „Material für die Gespräche mit der SED“.³⁶ Kategorisch forderten sie: „Das Kernstück dieser Politik – es ist festzuhalten an den für die sozialistischen Staaten günstigeren Ergebnissen des Zweiten Weltkrieges und der Nachkriegsentwicklung in Europa“. Die Experten aus dem Parteiapparat der KPdSU plädierten für die Beibehaltung der deutschen Zweistaatlichkeit und daraus ergab sich die Notwendigkeit einer strikten Abgrenzung der DDR von der Vorstellungswelt des untergegangenen deutschen Nationalstaates. Bezogen auf die Politik von Bundeskanzler Brandt lehnten sie dessen Verständnis von Deutschlandpolitik, „[d]ie Regelung der Beziehungen mit der DDR auf Basis der sogenannten innerdeutschen Beziehungen zu vollziehen“, entschieden ab, da sie „auf lange Sicht gesehen die innenpolitische Stabilität untergraben soll. Einer solchen Politik von Willy Brandt

35 RGANI, F. 80, op. 1, d. 552, S. 126–140, Katušev und Rusakov, Apparat des ZK der KPdSU: Material für das Gespräch Brežnev in Berlin, 28.10.1971.

36 Ebd.

sind wir entgegengetreten. Wir werden das auch in der Zukunft tun. Wir sind uns dessen sicher, dass auch unsere deutschen Freunde, indem sie die Gefährlichkeit der Pläne von Willy Brandt erkennen und verstehen, nicht nur seinem Druck widerstehen werden.“³⁷

Voraussetzung für dieses Ziel war die strikte Abgrenzung der DDR von der Bundesrepublik, zumal die Politik der Entspannung zu mehr Kontakten führte und die westliche Seite die Möglichkeit bekam, Einfluss auf die DDR-Bevölkerung auszuüben. Weitere Faktoren dieses Einflusses waren Familienbeziehungen, die die Autoren nicht erwähnten, die elektronischen Medien und vor allem der „Außenhandel“ mit der Bundesrepublik.

All diese Faktoren zusammengenommen erforderten zur Verteidigung der DDR eine Politik der Abgrenzung. Die Autoren registrierten beispielsweise:

„In der DDR gibt es heute über 60 Behörden und Organisationen, die gesamtdeutsche Begriffe im Namen führen, zum Beispiel ‚Deutsche Akademie der Wissenschaften‘, ‚Deutsche Post‘, ‚Deutsche Reichsbahn‘, ‚Gesamtdeutsche Informationsagentur‘ und viele andere mehr. Das Wort DEUTSCHLAND findet man bei der Bezeichnung aller Parteien, der Nationalen Front, auch in der Hymne der DDR.“³⁸

Die Namen entstanden in einer Zeit, als die Vier Mächte noch über einen Friedensvertrag mit Deutschland verhandelten. Gerade die Forderung, diese Namen zu verändern – mit Ausnahme des Namens der SED und ihres Parteiorgans – charakterisierte die Zeitenwende zur Koexistenz im geteilten Europa. Trotzdem bescheinigten die Autoren der SED eine gewisse Inkonsistenz in den „Fragen des ideologischen Kampfes gegen die Sozialdemokratie, deren Wurzeln noch lange nicht ausgerottet sind bei dem Großteil der Intellektuellen und auch selbst bei der Arbeiterklasse der DDR.“³⁹ Die Autoren kamen zu dem Schluss:

„Die Taktik, die Bonn heute verwendet, wirkt sich negativ auf die Bevölkerung der DDR aus. Es wäre wünschenswert, unsere Bereitschaft zum Ausdruck zu bringen, die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen für ideologische Arbeit in den ZKs, die aus unseren Parteien zuständig sind, dem Rundfunk und Fernsehen und anderen propagandistischen Organen der UdSSR und der DDR auszubauen.“⁴⁰

Die Linie der politisch-ideologischen Abgrenzung, die Moskau von der Honecker-Führung der SED verlangte, ließ sich angesichts der weiteren Entwicklung zwischen den beiden Staaten nicht lange durchhalten. Der innerdeutsche Handel, die Devisenknappheit der DDR und die Zunahme der zwischenmenschlichen Beziehungen weichten im Alltag der Politik die harte Linie der Abgrenzung des SED-Sozialismus von der Bundesrepublik allmählich auf.

Eine Festigung der innerdeutschen Beziehungen war nicht im Interesse der Sowjetunion – im Gegenteil, die Teilung Deutschlands sollte gefestigt werden. Garant dafür

37 Ebd.

38 Ebd.

39 Ebd.

40 Ebd.

war anfangs Honecker. Als 1974 Günter Guillaume, der für die SED Kanzler Brandt bespitzelte, verhaftet wurde, war Brežnev von Honecker nicht nur enttäuscht: „Zunächst [...] gekränkt, dann empört, und dann ließ er seinen Gefühlen freien Lauf: [...] ‚Der [ost] deutsche Staatsschutz sitzt in der Scheiße, wo er auch hingehört!‘, unterbrach er mich“, schreibt Vjačeslav Kevorkov, „in höchstem Zorn. ‚Und wenn es dort noch anständige Menschen gibt, dann müßten die sich eine Kugel in den Kopf schießen und nicht Ermittlungen gegen einen Kanzler führen, den sie nicht beschützt haben! Soll denn der Kanzler [...] seinen Mitarbeitern in die Augen schauen, um herauszufinden, wer von ihnen ein Spion ist und wer nicht? Wofür wird der Staatsschutz denn bezahlt?‘“⁴¹

Brežnev forderte von KGB-Chef Andropov eine Erklärung:

„Nun sage mir bitte, Jura, was dort vorgeht. Der Generalsekretär des ZK der KPdSU tut jahrelang alles, um gemeinsam mit dem Bundeskanzler neue Beziehungen zwischen unseren Ländern aufzubauen, die die Lage in der ganzen Welt verändern können, und plötzlich hebt da so ein kleinliches Gewese um Weiber und Fotos an [...]. Und wer hat sich das ausgedacht? Ausgerechnet unsere deutschen Freunde! Wie ich dabei aussehe, scheint die ‚Freunde‘ überhaupt nicht zu interessieren, sie haben nur ihre Abrechnung im Sinn. An jenem Tag entlud sich der Zorn des Generalsekretärs auch auf den Kanzler selbst. Brežnev hielt sehr viel von seinen eigenen Ratschlägen und war deshalb tief verletzt, als er erfuhr, daß Brandt seinen Appell, durchzuhalten und sich nicht zu ergeben, verworfen hatte. Er hielt das für Schwäche und Kleinmut, was für ihn dasselbe war wie Feigheit.“⁴²

Brežnev „empfand [...] das, was Brandt geschehen war, als sein eigenes Drama. Er hatte das Gefühl, man habe mit dem Fotoapparat nicht in Brandts Bett, sondern in sein eigenes geschaut. Das aber konnte der machtgewohnte Autokrat [...] niemandem verzeihen. Schon gar nicht Honecker!“⁴³

Zwei Jahre nach Brežnevs Tod kam es 1984 im Kreml wegen mangelnder Abgrenzung zur Bundesrepublik, konkret ging es um die Reiseerleichterungen für Besuche in der DDR durch Bundesbürger, zum Konflikt. Der Kurzzeit-Generalsekretär der KPdSU, Konstantin U. Černenko, drohte Honecker in Moskau „ernste Konsequenzen für den Fall weiterer Intensivierung der Beziehungen zur Bundesrepublik an“. Černenko erinnerte Honecker an sein Versprechen, hatte dieser doch zuvor versichert, dass die DDR in allen internationalen Fragen mit der Sowjetunion voll übereinstimme, und kritisierte ihn, dass die Lage „nicht besser geworden“ sei. Die menschlichen Erleichterungen zwischen beiden deutschen Staaten wertete der KPdSU-Generalsekretär vom Standpunkt der inneren Sicherheit der DDR gesehen als „zweifelhaft und als einseitige Zugeständnisse an Bonn.“⁴⁴

Da Honecker selbst durch Moskauer Hilfe an die Spitze der SED gekommen war,

41 Wjatscheslaw Keworkow, *Der geheime Kanal. Moskau, der KGB und die Bonner Ostpolitik*. Mit einem Nachwort von Egon Bahr. Berlin 1995, S. 174f.

42 Ebd., S. 176f.

43 Ebd., S. 178f.

44 Detlef Nakath – Gerd-Rüdiger Stephan, *Die Häber-Protokolle*. Berlin 1999, S. 61.

wusste er, dass der Weg auch umgekehrt möglich war und Moskau bereits seinen Nachfolger suchen könnte. Folglich wurde in der DDR nach einem Schuldigen für die entstandene Situation gesucht. Dieser fand sich in der Person Häbers. Er war der ideale Sündenbock: Mitglied des Politbüros und zuständig für die Westarbeit der SED. Diese umfasste nicht nur die Anleitung der westdeutschen Kommunisten, er hatte auch ein Netzwerk von politischen Beziehungen in der Bundesrepublik zu Politikern von SPD und CDU aufgebaut, um über sie die Politik der DDR zu vermitteln.

Die Analyse des Führungswechsels an der Spitze der SED 1971 zeigt, dass die SED als Abteilung der von Brežnev geführten kommunistischen Weltbewegung nicht eigenständig über ihren künftigen Generalsekretär bestimmen konnte. Die SED regierte einen Klientelstaat im sowjetischen Imperium und das sollte sich erst mit dem Sturz von Honecker 1989 in der DDR grundlegend ändern.

Die Volksrepublik Polen und die „Ostpolitik“

Wanda Jarząbek

Nach dem Zweiten Weltkrieg verlor das polnische Volk infolge der Implementierung des Machtmonopols der kommunistischen Partei das Recht, sein politisches Leben zu gestalten, der Staat verlor die Möglichkeit, eine unabhängige Innen- und Außenpolitik zu betreiben. Polen war nunmehr Teil des Ostblocks. Fehlende demokratische Institutionen, fehlende Reisefreiheit, fehlende Redefreiheit und Zensur prägten das gesellschaftliche Leben.

Aufgrund der historischen Erfahrungen, insbesondere des Traumas infolge der deutschen Besetzung während des Zweiten Weltkriegs und der verheerenden Zerstörungen, war die deutsche Frage für die polnische Bevölkerung von großem Interesse, was selbst die undemokratischen Behörden beachten mussten. Die Problematik der deutschen Frage war aufgrund ihrer sozialen Tragfähigkeit leicht zu instrumentalisieren und wurde damit wiederum zu einem wichtigen Mittel der kommunistischen Regierung, um ihre Macht zu legitimieren.

Diese Situation hatte bedeutenden Einfluss sowohl auf die Haltung der staatlichen Behörden zur deutschen Frage als auch zur Frage der Aufnahme bilateraler Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland.

Warschau und Bonn 1949 bis 1969

Nach dem Zweiten Weltkrieg war Warschau sehr daran interessiert, einen Friedensvertrag mit Deutschland abzuschließen. Anfänglich wurden dafür eigenständige Maßnahmen ergriffen, mit der zunehmenden Abhängigkeit von der Sowjetunion wurde aber letztlich Moskaus Standpunkt gänzlich übernommen.¹ Nach der Gründung der beiden deutschen Staaten 1949 nahm Polen, wie die anderen Ostblockländer, diplomatische Beziehungen nur zur DDR auf. Mit der BRD wurden lediglich wirtschaftliche Kontakte

1 Siehe dazu ausführlicher Wanda Jarząbek, Polens Haltung zu einem Friedensvertrag mit Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Forum für osteuropäische Ideen- und Zeitgeschichte, 2/2017/20, S. 69–98.

unterhalten, wie seit 1949 eine polnische Handelsmission in Frankfurt am Main. Der Weg zur Normalisierung der bilateralen Beziehungen war langwierig und erst im September 1955 nahmen Moskau und Bonn diplomatische Beziehungen auf. Dies hätte im Prinzip der Ausgangspunkt für die Normalisierung der Beziehungen der BRD auch zu den sowjetischen Satellitenstaaten sein können. Doch mit der Hallstein-Doktrin² wurde für die Aufnahme von Beziehungen zu Bonn die Nichtaufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR zur Bedingung gemacht. Dies war für Warschau zu diesem Zeitpunkt nicht möglich, weshalb man sich ab 1956 zunächst um die Aufnahme wirtschaftlicher Beziehungen zu anderen westeuropäischen Staaten bemühte.³ Obwohl die 2. Berlin-Krise diesen Prozess bremste, war nach 1962 das Interesse an Kontakten mit dem Osten auch seitens der westlichen Länder immer deutlicher zu beobachten. Im Falle Polens kam dies besonders in den Beziehungen zu Frankreich, Italien, den Niederlanden, Belgien und den skandinavischen Ländern zum Ausdruck. Bis dahin war Österreich das einzige westliche Land geblieben, zu dem Polen bereits intensivere Beziehungen pflegte.⁴

Doch ab 1962/63 konnten auch die Beziehungen zur Bundesrepublik intensiviert werden. 1963 wurde das Handelsabkommen erneuert und die Gründung einer deutschen Handelsvertretung in Warschau verabredet.⁵ Warschau wollte jedoch nicht, dass diese Vertretung über konsularische Kompetenzen verfügte, solange noch keine offiziellen diplomatischen Beziehungen bestanden.

Nach 1956 war für Warschau die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze keine unentbehrliche Voraussetzung mehr für die Aufnahme von Beziehungen zu Bonn. Warschau war eher um die internationale Anerkennung des endgültigen Charakters der Grenze bemüht, insbesondere durch die Westmächte. Diese Bemühungen waren im Falle Frankreichs und Großbritanniens von Erfolg gekrönt.⁶ Auch andere Staaten schienen die Haltung Warschaus in Bezug auf die Oder-Neiße-Grenze zu unterstützen, obgleich generell

2 Zu den Beziehungen zwischen Deutschlandpolitik und Ostpolitik siehe Timothy Garton Ash, *W imieniu Europy. Niemcy i podzielony kontynent*. London 1996, S. 47ff. ff.: Das Buch ist auch auf Deutsch erschienen. Siehe Ders., *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*. München 1993.

3 A. Skrzypek, *Dyplomatyczne dzieje PRL w latach 1956–1989* [Diplomatische Geschichte der Volksrepublik Polen in den Jahren 1956–1989]. Warschau 2010, S. 27ff.

4 Siehe dazu Maximilian Graf – Peter Ruggenthaler, *Polnisch-Österreichische Beziehungen im Kalten Krieg*, in: Agnieszka Kisztełińska-Węgrzyńska (Hg.), *Austria w polskim dyskursie publicznym po 1945 roku. Österreich im polnischen öffentlichen Diskurs seit 1945*. Krakau 2016, S. 39ff.

5 D. Bingen, *Polityka Republiki Bońskiej wobec Polski. Od Adenauera do Kohla 1949–1991*. Krakau 1997, S. 83; ders., *Die Polenpolitik der Bonner Republik von Adenauer bis Kohl 1949–1991*. Baden-Baden 1998.

6 De Gaulle sagte 1959, dass eine Wiedervereinigung Deutschlands innerhalb der Grenzen der damaligen zwei deutschen Staaten stattfinden sollte. Großbritannien gab 1962 im Geheimen Garantien ab, die polnische Position in der Oder-Neiße-Frage zu unterstützen. Siehe Wanda Jarzābek, *Polska Rzeczpospolita Ludowa wobec polityki wschodniej Republiki Federalnej Niemiec w latach 1966–1976. Wymiar dwustronny i międzynarodowy* [Die Volksrepublik Polen gegenüber der Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1966–1976. Bilaterale und internationale Dimension]. Warschau 2011, S. 29ff.

die Auffassung vertreten wurde, dass der Grenzverlauf in einem Friedensvertrag offiziell bekräftigt werden müsse, was Warschau veranlasste, diese Forderung auch gegenüber Bonn zu erheben.

Parallel dazu nahm Warschau alle Anzeichen, die auf eine engere Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und der BRD hindeuteten, beunruhigt zur Kenntnis. Alle Statements deutscher und sowjetischer Politiker und Journalisten wurden abgewogen, weil viele polnische Politiker eine Wiederholung von „Rapallo“ befürchteten,⁷ was in Polen, anders als in der DDR und der UdSSR,⁸ negative Assoziationen hervorrief.

Im März 1966 übermittelte die Bundesregierung den Ostblockstaaten (mit Ausnahme der DDR) eine „Friedensnote“ mit dem Vorschlag einer Gewaltverzichtserklärung.⁹ In der Note an die polnische Botschaft in London vom 24. März 1966 beharrte die Bundesrepublik auf ihrer Rechtsposition, wonach das Deutsche Reich in den Grenzen von 1937 nicht untergegangen sei. Warschau wurde auch vorgeworfen, sich nicht genug für eine Aussöhnung zwischen dem polnischen und dem deutschen Volk einzusetzen.¹⁰ In der Antwort formulierte Warschau die Voraussetzungen für eine Aufnahme von Gesprächen: die Anerkennung des endgültigen Charakters der Oder-Neiße-Grenze durch Bonn sowie einen Verzicht der BRD auf den Alleinvertretungsanspruch für das ganze deutsche Volk.¹¹

In zahlreichen wissenschaftlichen Arbeiten wird 1969 als der Beginn des Normalisierungsprozesses in den Beziehungen zwischen der VR Polen und der BRD genannt und mit der „neuen Ostpolitik“ von Bundeskanzler Willy Brandt in Verbindung gebracht. Brandts Kniefall vor dem Denkmal im Warschauer Ghetto wurde zu einem Symbol.¹²

7 Wanda Jarząbek, „Ulbricht-Doktrin“ oder „Gomułka-Doktrin“? Das Bemühen der Volksrepublik Polen um eine geschlossene Politik des kommunistischen Blocks gegenüber der westdeutschen Ostpolitik 1966–67, in: Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung, 55/2006/1. Das „Rapallo-Syndrom“ war im polnischen gesellschaftlichen Bewusstsein weit verbreitet, auch im Politbüro. Siehe Interviews von Wanda Jarząbek mit Politikern und Diplomaten der Zeit, die sich mit deutschen Themen beschäftigten (beispielsweise M. Dobrosielski, B. Rychłowski, J. Czyrek). Rapallo stand für eine deutsch-russische Vereinbarung, die die polnischen Interessen verletzte. In den letzten Jahren tauchte der Terminus im Rahmen der Diskussionen über Nord Stream 1 und 2 wieder vermehrt auf.

8 1972 hielt es das Politbüro des ZK der KPdSU für angebracht, den 50. Jahrestag der Unterzeichnung des Vertrags von Rapallo als einen Vertrag von „großer Bedeutung für die normalen Beziehungen“ zwischen Deutschland und der UdSSR zu würdigen. RGANI, F. 3, op. 72, d. 492, S. 3f., 17f., Politbüro-Beschluss (Prot. 33/VI) vom 14.2.1972.

9 Jarząbek, „Ulbricht-Doktrin“ oder „Gomułka-Doktrin“, S. 87ff. Siehe dazu auch den Beitrag von Hanns Jürgen Küsters in diesem Band.

10 Nota werbalna rządu NRF do rządu PRL w sprawie pokojowej polityki Niemieckiej Republiki Federalnej [Verbale Note der Regierung der BRD an die Regierung der VRP über die Friedenspolitik der Bundesrepublik Deutschland], in: Zbiór dokumentów (PISM), 3/1966, S. 294ff. Der deutsche Text der Note sowie alternative Formulierungsvorschläge in: AAPD 1966, Bd. 1. München 1997, S. 262ff.

11 Botschafter Emmel an das Auswärtige Amt, Depesche aus Warschau, 26.3.1966, in: AAPD 1966, Bd. 1, S. 374.

12 Siehe dazu Peter Bender, Die neue Ostpolitik und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung. München 1995; Katarzyna Stokłosa, Polen und die deutsche Ostpolitik 1945–1990. Göttingen 2011; Michael Wolffsohn – Thomas Brechenmacher, Denkmalsturz? Brandts Kniefall. München 2005.

Der tatsächliche Wendepunkt in den Beziehungen erfolgte jedoch schon früher: bereits 1966 führte die Änderung der bundesdeutschen Politik zur Beteiligung der Volksrepublik Polen an der internationalen Politik. Dieser Moment markierte zwar nicht eine wesentliche Neuausrichtung der polnischen staatlichen Außenpolitik, aber doch eine Intensivierung der diplomatischen wie auch der konzeptionellen Handlungen. Dies betraf die polnische Außenpolitik sowohl gegenüber den westlichen Ländern als auch gegenüber der UdSSR und den anderen Ostblockstaaten. In dieser Zeit intensivierten sich auch die polnischen Vorarbeiten an Konzepten für eine Sicherheitsstruktur in Europa.

Der damalige Außenminister Adam Rapacki unternahm mehrere Reisen, um sich frühere Zusicherungen von Ländern wie Frankreich und Großbritannien bezüglich der Unterstützung der Haltung der Volksrepublik Polen zum endgültigen Charakter der Oder-Neiße-Grenze bestätigen zu lassen. Die Besuche des Außenministers bzw. seiner Stellvertreter in Belgien, den Niederlanden, Luxemburg, Norwegen, Dänemark, Schweden und Italien verfolgten ein ähnliches Ziel.¹³

Auch innerhalb des Ostblocks intensivierte Warschau seine Außenpolitik. Polen war daran gelegen, die Reaktionen auf die „Friedensnote“ Bonns auszuloten. Moskau allerdings strebte nach keiner homogenen Antwort. Die betroffenen Länder sollten jeweils für sich selbst Stellung nehmen. Dennoch wurden die Antwortnoten in den Ostblockstaaten zum Gegenstand zwischenstaatlicher und parteiübergreifender Diskussionen. Eine gute Gelegenheit für multilaterale Beratungen bot der XXIII. Parteitag der KPdSU Anfang April 1966 in Moskau. Obwohl Władysław Gomułka, der Erste Sekretär der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, SED-Chef Walter Ulbricht versicherte, dass Warschau nicht beabsichtige, in die Antwort auf die Friedensnote etwas einzubringen, was für die DDR inakzeptabel wäre, legte er die seiner Meinung nach drei grundlegenden Fragen dar, die in die Antwortnoten aller Länder aufgenommen werden sollten: die Anerkennung der Grenzen, das Problem der Nichtanerkennung der DDR durch die BRD und die Bestrebungen der BRD, Atomwaffen zu erhalten.¹⁴

Warschau wies in der Antwort auf die Note am 28. April 1966 darauf hin, dass der Inhalt der „Friedensnote“ nicht auf eine Änderung der bisherigen Politik der deutschen Regierung schließen lasse.¹⁵ Als Voraussetzung für „Sicherheit und Frieden“ bzw. für die Normalisierung der Beziehungen wurde formuliert:

13 Jarzabek, *Polska Rzeczpospolita*, S. 75ff.

14 AAN, KC PZPR, 237/XXII – 1410, „Spotkanie z delegacją Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności“ [Treffen mit der Delegation der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands], S. 37ff.

15 Odpowiedź rządu Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej na notę rządu RFN z dnia 24 III 1966 w sprawie pokojowej polityki Niemieckiej Republiki Federalnej [Antwort der Regierung der Volksrepublik Polen auf die Note der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur Friedenspolitik der Bundesrepublik Deutschland vom 24. März 1966], in: *Zbiór Dokumentów* 4/1966, S. 363ff. Zusammenfassung der Note in: AAPD 1966, Bd. 1, Botschafter Buch, Kopenhagen, an das Auswärtige Amt, Depesche vom 29.3.1966, S. 541.

„der Verzicht auf territoriale Ansprüche gegenüber Polen, die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze, die Anerkennung des Münchner Abkommens als null und nichtig [...], die Anerkennung der Existenz der Deutschen Demokratischen Republik als gleichwertigen deutschen Staat [...], Atomwaffenverzicht, eine konstruktive Einstellung zu teilweisen und schrittweisen Lösungen, die auf Entspannung in Europa abzielen.“¹⁶

Die von Warschau gestellten Bedingungen zeigen, dass sich die sogenannte deutsche Frage nicht auf die Grenzfrage beschränkte.

Warschau war mit dem Entwurf der sowjetischen Antwortnote, die zu Informationszwecken übermittelt worden war, nicht zufrieden.¹⁷ Anstoß erregte unter anderem der Passus: „Die Oder-Neiße-Linie, die die Staatsgrenze zwischen der Volksrepublik Polen und der DDR bildet, wie sie im Potsdamer Abkommen definiert ist und Hunderte Kilometer von den Ostgrenzen der BRD entfernt ist, hat mit der BRD nichts zu tun.“ Als Nachteil sah Warschau auch fehlende Bezugnahmen auf den Görlitzer Vertrag.¹⁸ Warschau betrachtete diesen zwar nie als ausreichende Garantie für seine Grenze, nutzte jedoch die Tatsache, dass die Grenze an Oder und Neiße von der DDR anerkannt wurde.¹⁹

In einer handschriftlichen Notiz an Gomulka vom 14. Mai 1966 bestand Rapacki auf einer raschen Kontaktaufnahme mit Moskau, um die Versendung der Note durch die UdSSR in der Form, wie sie Warschau vorgelegt wurde, zu verhindern.²⁰ Die Intervention hatte Erfolg. In der Note, die Moskau am 17. Mai 1966 an Staatssekretär Karl Carstens richtete, wurde die Grenzfrage nun in einer Warschau angemessen erscheinenden Weise erwähnt (mit Bezugnahme auf das Potsdamer Abkommen und den Görlitzer Vertrag). Die UdSSR ihrerseits beurteilte die Außenpolitik der BRD relativ kritisch und forderte Gespräche mit der DDR.²¹ Moskau berücksichtigte Warschaus Bedenken. Ob der ursprüngliche sowjetische Notenentwurf ein Versuchsballon war, um Reaktionen Warschaus hervorzurufen, bleibt offen. Zumindest schadeten die Forderungen Polens nicht den sowjetischen Interessen.

In der BRD waren sich die Politiker bewusst, dass ihre „bisherigen Versuche, die Grenzfrage offen zu halten, keine internationale Unterstützung mehr fanden.“²² Möglicherweise wurde auch die Auffassung vertreten, dass der Wunsch nach einer Verbesserung der Beziehungen zu Bonn die Ostblockstaaten dazu veranlassen würde, die Frage nicht anzusprechen, und die BRD von der Notwendigkeit befreien würde, eine Stellung-

16 Ebd., S. 379.

17 AAN, KC PZPR, 237/V-668, Entwurf der Note der UdSSR auf Russisch und „Kommentare zum Entwurf der Antwort der UdSSR auf die Note der Regierung der BRD vom 24. März“, M. Łobodycz, 14.5.1966.

18 Ebd.

19 1967 wollte die DDR den Artikel über die Anerkennung der Grenze im neuen bilateralen Vertrag zwischen der Volksrepublik Polen und der DDR abschwächen.

20 AAN, KC PZPR, 237/V – 668, S. 19, Notiz von Rapacki für Gomulka.

21 Antwortnote der Regierung der UdSSR auf die Note der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur deutschen Friedenspolitik, in: DzD, IV R, Bd. 12, S. 726.

22 AAPD 1966, Bd. 2, Aufzeichnung des Staatssekretärs Carstens, 14.11.1966, S. 1502, 1506.

nahme dazu abzugeben. Dies geschah jedoch nicht, vor allem wegen Gomułka. Er drängte Moskau, ein Treffen der Außenminister einzuberufen, bei dem die Grundsätze der gemeinsamen Politik des Warschauer Pakts gegenüber der „Ostpolitik“ der Bundesrepublik festgelegt werden sollten.²³ Warschau wollte jedoch nicht alles auf eine Karte setzen und überhaupt keine Gespräche mit Bonn aufnehmen, zumal man sich der Diskussionen in anderen Ostblockstaaten bewusst war. Polen unterbreitete daher der Bundesrepublik den Vorschlag, Kontakte auf Ministerebene herzustellen, um mögliche zukünftige Gespräche von vornherein zu erleichtern.²⁴

Die Konferenz der Außenminister der Ostblockstaaten fand vom 8. bis zum 10. Februar 1967 in Warschau statt. Kurz davor hatten Rumänien und die Bundesrepublik Deutschland diplomatische Beziehungen aufgenommen.²⁵ Gomułka legte den polnischen Standpunkt auf der Konferenz dar. Zu den vier Voraussetzungen, die Bonn erfüllen sollte, gehörten:

- Anerkennung der bestehenden Grenzen in Europa, einschließlich der Oder-Neiße-Grenze und der Grenze zwischen der DDR und der BRD;
- Anerkennung des Sonderstatus West-Berlins;
- Null und Nichtigkeitserklärung des Münchner Abkommens von Anfang an und
- Atomwaffenverzicht.²⁶

Warschau unterstützte die DDR bei der Anerkennung ihrer Souveränität, weil dies im Einklang mit der eigenen Haltung in der deutschen Frage stand und die Existenz zweier deutscher Staaten seit Ende der 1950er-Jahre als den Interessen der Volksrepublik Polen entgegenkommend gesehen wurde. Bloße Erklärungen wurden von Warschau als unzureichend erachtet.

Um seine Politik zu untermauern, wurden daher von Warschau Anstrengungen unternommen, um in bilaterale Freundschafts- und Kooperationsabkommen mit den Bruderländern, die zu diesem Zeitpunkt (in der Regel auf je 20 Jahre) erneuert werden sollten, Regelungen zur Oder-Neiße-Grenze aufzunehmen. Diese sollten die Bündnispartnerländer verpflichten, eine gemeinsame Politik gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zu verfolgen. Alle Länder hatten dazu allerdings Vorbehalte. Warschau drohte ihnen aber, seine Einwilligung in die Erneuerung von Abkommen ohne Berücksichtigung der Grenzklausel zu verweigern.²⁷

23 AAN, PZPR, XIA/83, Protokół ze spotkania I sekretarza KC PZPR Władysława Gomułki z sekretarzami KC KPZR – Jurijem Andropowem i Borisem Ponomariowem, 28.12.1966 [Protokoll des Treffens des Ersten Sekretärs des ZK der PVAP, W. Gomułka, mit den Sekretären des ZK der KPdSU, J. Andropov und B. Ponomarev, 28.12.1966], in: Tajne dokumenty Biura Politycznego. PRL – ZSRR 1956–1970 [Geheimdokumente des Politbüros. VRP–UdSSR 1956–1970], S. 432.

24 Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete, Betr. Polnisches Angebot zu politischen Sondierungsgesprächen in Bonn, 3.1.1967, in: AAPD 1967, Bd. 1, S. 8.

25 Siehe dazu den Beitrag von Marius Stan in diesem Band.

26 AAN, PZPR, XIA/104, S. 340, Notatka. Protokół porozumienia. [Notiz. Absichtserklärung].

27 Jarzābek, „Ulbricht-Doktrin“ oder „Gomułka-Doktrin“?, S. 98ff.

Noch im Herbst 1966 schlug die DDR, beunruhigt über die neue „Ostpolitik“ der Bundesrepublik, Polen und der Tschechoslowakei, vor, Freundschaftsverträge zu schließen. Sie sollten die Position der DDR stärken, die bisher nur einen Freundschaftsvertrag mit der UdSSR abgeschlossen hatte. Die DDR hoffte auch, auf diesem Wege einen größeren Einfluss auf die Politik des Ostblocks ausüben zu können. Ulbricht konfrontierte Brežnev mit der Absicht, mit Polen und der Tschechoslowakei Verträge abschließen zu wollen. Timothy Garton Ash vertritt sogar die Ansicht, dass Moskau die DDR zu diesem Vorschlag veranlasste.²⁸ Von diesen Vorschlägen erfuhr Gomułka von Brežnev während der Gespräche in Moskau am 14. Oktober 1966. Seine Reaktion darauf: „Aber das ist doch nichts Neues. Die Idee ist schon alt und sie kommt von uns.“²⁹ Hervorzuheben ist, dass Warschau selbst in den späten 1950er- und frühen 1960er-Jahren bemüht war, innerhalb des Warschauer Pakts einen Kreis von Ländern zu bilden, die, vor allem im politischen und wirtschaftlichen Bereich, enger zusammenarbeiten würden. Diese Zusammenarbeit wurde später als „Eisernes Dreieck“ bezeichnet.

Im polnischen Außenministerium wurde der von der DDR vorgelegte Vertragsentwurf begutachtet. Dieser hätte etwaige zukünftige Gespräche zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland und die Politik Warschaus zu Fragen der europäischen Sicherheit eingeschränkt.³⁰ Der Entwurf war daher in dieser Form für Warschau inakzeptabel. Auch Prag zeigte keine Begeisterung dafür. Schließlich wurde die Idee aufgegeben und bilaterale Verträge wurden abgeschlossen. Die DDR wollte bei der Erneuerung des bilateralen Vertrages mit der Volksrepublik Polen den Wortlaut der im Görlitzer Vertrag enthaltenen Bestimmung über die Anerkennung der Grenze abschwächen. In Warschau wurde Ost-Berlin nie allzu viel Vertrauen entgegengebracht. Dieser Schritt bestärkte diese Einstellung und beeinflusste zweifellos die weiteren Schritte Warschaus bei der Normalisierung der Beziehungen zur BRD. Darüber hinaus äußerte die deutsche Seite öfters gegenüber Repräsentanten anderer Länder die Meinung, dass es derzeit keine Grenze zwischen Polen und der Bundesrepublik gebe.³¹

Unabhängig von den mit der „Ostpolitik“ einhergehenden Befürchtungen schätzte Warschau die Trends in der Weltpolitik zutreffend ein, in der die Entspannung immer deutlicher zum Vorschein kam und die Notwendigkeit, Ost-West-Gespräche zu führen und Streitfragen zu lösen, immer häufiger thematisiert wurde. Obwohl die Intervention von

28 Ash, *W imieniu Europy*. Niemcy i podzielony kontynent, S. 74.

29 *Tajne dokumenty*, Stenogram der polnisch-sowjetischen Gespräche in Moskau 10.–15.10.1966, S. 407.

30 AMSZ, Dep. I, H. 36/70. w. 2, Pilna notatka przygotowana przed konsultacjami z Czechosłowacją [Dringliche Notiz, die vor den Konsultationen mit der Tschechoslowakei erstellt wurde], 21.11.1966.

31 Es wurde auch Moskau gegenüber deutlich gemacht, dass Bonn keine Grundlage für die Unterzeichnung eines Grenzabkommens sah. Siehe beispielsweise RGANI, F. 5, op. 59, d. 360, S. 145, Vorlage I. Spiridonov an den Sekretär des ZK der KPdSU, M. A. Suslov, Nr. 788, 5.10.1967; ebd., S. 146–158, Aufzeichnung Gespräch Žukov – Majonica, 5.10.1967. Siehe dazu auch den Beitrag von Hanns Jürgen Küsters in diesem Band.

Ostblockländern in der Tschechoslowakei 1968 diese Entwicklung vorübergehend beeinträchtigte, konnte sie diese nicht stoppen.³²

Innerhalb des Ostblocks wurden in der Folge auch die Arbeiten zur Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz intensiviert. Für Warschau war dies eines der wichtigsten außenpolitischen Betätigungsfelder.³³ Im April 1969 legten die Ostblockstaaten mit dem Budapester Appell einen Vorschlag auf den Tisch. Er bezog sich auch auf die Anerkennung des europäischen Status quo, obwohl nach Ansicht Warschaus die Grenzfragen, die Oder-Neiße-Grenze und die Grenzen der DDR nicht hinreichend berücksichtigt worden waren. Warschau beschloss daher, unter den neuen Umständen die Initiative zu ergreifen und Beziehungen zur Bundesrepublik aufzunehmen, um seine Interessen zu schützen. Am 17. Mai 1969 schlug Gomułka Bonn die Aufnahme von Gesprächen vor.³⁴ Warschau klammerte bewusst Fragen der Anerkennung des territorialen Status quo aus. Diese sollten zusammen mit Abrüstungsfragen als Schwerpunkten einer einzuberufenden europäischen Sicherheitskonferenz abgehandelt werden. Diese Entscheidung wurde eigenständig getroffen,³⁵ und sie resultierte aus der sich verändernden Situation in Europa, die Entspannungsprozesse in Gang gebracht hatte, und der Zunahme des Gewichts der politischen Rolle der Bundesrepublik.

Für Polen war die deutsche Frage die wichtigste außenpolitische Angelegenheit. Auch nach 1956 kann dabei von einer klaren politischen Linie gesprochen werden. Warschau behielt sich das Recht vor, die Deutschland-Politik des Warschauer Paktes mitzubestimmen und eine eigene Politik gegenüber Deutschland zu betreiben. Gomułka war kein Dogmatiker auf dem Gebiet der internationalen Politik, er konnte seine Handlungen an deren Regeln anpassen.

Als daher in Warschau angenommen wurde, dass die Entspannung in den Ost-West-Beziehungen voranschreite, und man beobachtete, dass die Sowjetunion Gespräche mit der Bundesrepublik über die Unterzeichnung eines Gewaltverzichtabkommens führte, ergriff Warschau selbst die Initiative, diplomatische Beziehungen mit Bonn aufzunehmen. Die Bundesrepublik war ebenso daran interessiert, die Beziehungen zu Polen mittels bilateraler Verhandlungen zu normalisieren, die zur Unterzeichnung eines bilateralen Vertrags und zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen führen würden.³⁶

32 Jarzābek, *Polska Rzeczpospolita*, S. 131ff.

33 Zu Polen und der KSZE siehe Wanda Jarzābek, *Polska wobec Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Plany i rzeczywistość 1964–1975* [Polen und die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Planungen und Wirklichkeit 1964–1975]. Warschau 2008.

34 Rede W. Gomułkas „In Übereinstimmung mit den wesentlichsten Interessen der polnischen Nation“, Warschau, 17.5.1969, in: *O problemie niemieckim. Artykuły i przemówienia* [Über das deutsche Problem. Artikel und Reden]. Warschau 1984, S. 76.

35 Dies lässt sich auch aus dem Gespräch zwischen Botschafter Jan Ptasinski und dem stv. Außenminister der UdSSR, V. Semenov schlussfolgern. Siehe AAN, KC PZPR, XI A/87, Aufzeichnung des Gesprächs mit V. S. Semenev, J. Ptasinski, 27.5.1969.

36 Siehe beispielweise Frank Fischer, „Im deutschen Interesse“. Die Ostpolitik der SPD von 1969 bis 1989. Husum 2001; Stephan Fuchs, „Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert“: Kissinger, Bahr und die Ostpolitik. Hamburg 1999.

Der Warschauer Vertrag 1970 und die Normalisierung der bilateralen Beziehungen

Die Bundesrepublik hatte der Sowjetunion ihre Absicht mitgeteilt, Gespräche mit den Ostblockstaaten aufnehmen zu wollen. Bonn strebte nach wie vor danach, Gewaltvertragsverträge abzuschließen (wie bereits 1966 vorgeschlagen). Zunächst sollte ein Vertrag mit der UdSSR unterzeichnet, anschließend sollten in den Verträgen mit den jeweiligen Ostblockstaaten Einzelheiten geregelt werden, die ihre Beziehungen am meisten belasteten, wie etwa im Falle Polens die Frage der Oder-Neiße-Grenze.³⁷

Von Anfang an lehnte Warschau die Möglichkeit ab, einen Gewaltvertragsvertrag zu unterzeichnen, obwohl diese Frage in einem bilateralen Vertrag hätte aufgegriffen werden können. Warschau strebte eher nach einem Vertrag, der sich auf die bilateralen Beziehungen bezog und so Ausgangspunkt für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen sein sollte. Gespräche wurden im Februar 1970 in Warschau aufgenommen. Sie dauerten bis November 1970. In der letzten Phase der Gespräche nahmen die Außenminister selbst (Walter Scheel und Stefan Jędrzejowski) teil.³⁸

Ein schwerwiegendes Problem war die Suche nach einer Form der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze, die einerseits Warschau zufriedenstellen und andererseits nicht im Widerspruch zur deutschen Rechtsansicht stehen würde, derzufolge die territoriale Form Deutschlands nur in einem Friedensvertrag mit Deutschland festgeschrieben werden könne.³⁹ Die Gespräche zwischen Warschau und Bonn fanden im Schatten der Verhandlungen zwischen Moskau und Bonn statt.⁴⁰ Nach Überwindung gewisser Hindernisse gelang es Warschau, einen vom Moskauer Vertrag abweichenden Wortlaut des Vertrags durchzusetzen.⁴¹

In der Präambel wurde hervorgehoben, dass die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen „in dem Bewusstsein, daß die Unverletzlichkeit der Grenzen und die Achtung der territorialen Integrität und der Souveränität aller Staaten in Europa in ihren gegenwärtigen Grenzen eine grundlegende Bedingung für den Frieden sind“ übereingekommen seien. Artikel I besagte, dass die auf der Potsdamer Konferenz fest-

37 RGANI, F. 3, op. 72, d. 322, S. 4, 7–18, Vorlage A. Gromyko an das ZK der KPdSU, 12.2.1970, Beilage zum Politbürobeschluss Prot. 156/I vom 23.2.1970.

38 Siehe dazu die Dokumente in: *Zeszyty Niemcoznawcze* [Hefte zur Deutschlandkunde]. Warschau 1975; K. Gura, *Preliminaria do układu Polska – RFN z 7 grudnia 1970 roku* [Die Vorverhandlungen zum Vertrag zwischen Polen und der BRD vom 7. Dezember 1970] in: *Rocznik Polsko-Niemiecki* [Polnisch-Deutsches Jahrbuch], 5/1996, S. 135–153.

39 Zum Verlauf der Gespräche und zu den Konsultationen Warschaus mit Moskau und anderen für die deutsche Wiedervereinigung verantwortlichen Mächten siehe Jarząbek, *Polska Rzeczpospolita*, S. 195–262.

40 Julia von Dannenberg, *The Foundation of Ostpolitik. Making of the Moscow Treaty between West Germany and the USSR*. Oxford 2008.

41 A. Gromyko appellierte an Warschau nachzugeben und betonte unter anderem, dass die derzeitige Bundesregierung in ihrem Umgang mit den Ostblockländern eine Besonderheit sei und dass jede nachfolgende Regierung „nur noch schlechter“ sein könne. Auch L. Brežnev forderte Zugeständnisse. Siehe AAN, KC PZPR, XIA/88, Aufzeichnung der Aussagen Brežnevs, 2.6.1970.

gelegte Oder-Neiße-Grenze „die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet“. Darüber hinaus erklärten beide Seiten, dass sie „gegenseitig keinerlei Gebietsansprüche erheben und solche auch in Zukunft nicht erheben werden“ und „sich gegenseitig zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität verpflichten“.⁴²

Nach der Unterzeichnung des Vertrags tauchten zu Warschaws Enttäuschung kühne Interpretationen auf deutscher Seite auf, die als gegen den Geist des Vertrags verstößend angesehen wurden. Obwohl in dem am 8. Dezember 1970 im „Bulletin“ veröffentlichten offiziellen Kommentar zum Vertrag mitgeteilt wurde, dass die BRD die Oder-Neiße-Linie nicht mehr als Grenze zu Westpolen infrage stelle und dass sie diese Haltung auch in Zukunft einnehmen werde, unabhängig davon, wann eine Friedensregelung getroffen werde, wurde auch festgehalten, dass die Bundesrepublik nur in ihrem Namen handle und „der Vertrag für ein vereintes Deutschland nicht verbindlich sein kann“. Des Weiteren wurde gesagt: „Wir glauben, dass der formal aufrechterhaltene Vorbehalt zum Abschluss eines Friedensvertrags ohnehin von großer Bedeutung ist und der Verteidigung der Interessen des gesamten Blocks dient.“⁴³

Diese Kommentare sorgten für eine große Unzufriedenheit im Ostblock, vor allem in der DDR. Sie hätte gewollt, zuerst ihre Beziehungen zur BRD geregelt zu haben. Aber auch die anderen Bruderländer waren unzufrieden: Sie waren bereits 1966 intensiv in die Gespräche mit Bonn eingebunden, wurden aber aufgrund der für alle Ostblockstaaten verbindlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Beziehungen zu Deutschland im Februar 1967 de facto daran gehindert.⁴⁴ Sie wiesen nun darauf hin, dass diese Voraussetzungen auf Gomulkas Bemühungen zurückzuführen waren, und sich nun ausgerechnet Polen nicht an die Abmachungen halte und ein bilaterales Abkommen mit Bonn unterzeichnet habe. Sowohl in den Sitzungen der Gremien des Warschauer Pakts als auch in bilateralen Gesprächen und informellen Treffen wurden heiße Diskussionen darüber und wie eine geeinte Blockpolitik gegenüber der Bundesrepublik verfolgt werden solle, geführt.

Da der Moskauer und der Warschauer Vertrag vorerst nicht ratifiziert wurden, blieb die Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen noch weiterhin offen. Aus diesem Grund versuchten Ost-Berlin und Prag Warschau daran zu hindern, diplomatische Beziehungen mit Bonn aufzunehmen. Warschau sollte ihrer Meinung nach so lange warten, bis auch die übrigen Staaten ihre bilateralen Verträge mit der Bundesrepublik ausgehandelt hätten.⁴⁵ Dabei begann Warschau zu befürchten, dass Moskau unter dem Einfluss

42 Układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków [Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen], in: Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 24/1972, Pos. 168.

43 Zit. n. Bingen, *Polityka Republiki Bońskiej wobec Polski*, S. 135ff.; M. Tomala, *Warszawa-Bonn 1970–1990*. Warschau 1970.

44 Siehe dazu u. a. den Beitrag von Magdolna Baráth in diesem Band.

45 Jarzābek, *Polska Rzeczpospolita*, S. 319ff.

dieser Länder Druck ausüben könnte, den Zeitpunkt der Aufnahme diplomatischer Beziehungen aufzuschieben. Da aber kein eindeutiges Verbot ausgesprochen wurde, nahm die Volksrepublik Polen im September 1972 diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland auf. Moskau wollte zu diesem Zeitpunkt wohl kaum seine Beziehungen zu Bonn gefährden. Zudem war man sich in Moskau durchaus bewusst, dass die Normalisierung der Beziehungen für die Interessen aller Beteiligten von Vorteil war.⁴⁶

Dies ermöglichte den Übergang zur nächsten Phase der bilateralen Beziehungen. Die Unterzeichnung eines bilateralen Vertrags und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen sollten für Polen die erste Etappe sein, bei der andere Fragen, die sowohl die Vergangenheit als auch die Grundsätze der Zusammenarbeit betrafen, erörtert werden konnten. Auch Bonn hatte seine Prioritäten. Der Bundesrepublik lag besonders daran, die Genehmigung Warschaws zur Ausreise von Deutschen aus Polen einzuholen. Diese durften (wie alle Staatsbürger) das von den Kommunisten regierte Polen nicht ohne Genehmigung verlassen. Im Übrigen vertrat Warschau die Meinung, dass die Familienzusammenführungen in den 1950er-Jahren abgeschlossen worden seien.⁴⁷ Eine Übersiedlung in die Bundesrepublik konnte aus polnischer Sicht nicht unabhängig von anderen bilateralen Fragen behandelt werden. Dazu gehörten etwa Entschädigungsleistungen⁴⁸ für die deutsche Besatzungspolitik während des Zweiten Weltkriegs, die Überarbeitung des Inhalts von Schulbüchern, die wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Tätigkeit von Radio Free

46 Siehe beispielsweise RGANI, F. 80, op. 1, d. 571, Depeschen aus Bonn, 9.3.1972 und 24.4.1972.

47 S. Jankowiak, *Wysiedlenie i emigracja ludności niemieckiej w polityce władz polskich w latach 1945–1970* [Vertreibung und Auswanderung der deutschen Bevölkerung in der Politik der polnischen Behörden in den Jahren 1945–1970]. Warschau 2005; S. Jankowiak – M. Sora, *Polityka władz polskich wobec osób ubiegających się o zgodę na wyjazd na pobyt stały z Polski do Niemiec w latach 1950–1984*, in: W. Góralski (Hg.), *Transfer – Obywatelstwo – Majątek. Trudne problemy stosunków polsko – niemieckich. Studia i dokumenty* [Die Politik der polnischen Behörden gegenüber Personen, die in den Jahren 1950–1984 eine Genehmigung zur Ausreise zwecks unbefristeten Aufenthaltes in Deutschland beantragten: Transfer – Staatsbürgerschaft – Eigentum. Schwierige Probleme der deutsch-polnischen Beziehungen. Studien und Dokumente]. Warschau 2005.

48 Die Entscheidung der Volksrepublik Polen, auf weitere Reparationen zu verzichten, wurde unter unklaren Umständen getroffen. Informationen der Presse zufolge wurde diese Entscheidung am 23.8.1953 (einem Sonntag) von der Regierung getroffen. Einen Tag zuvor wurde in Moskau ein bilaterales Abkommen zwischen der DDR und der UdSSR über den Verzicht der UdSSR auf weitere Reparationen unterzeichnet. Gemäß des Potsdamer Abkommens sollte Polen Reparationen aus der sowjetischen Besatzungszone in Deutschland erhalten. Der Generalsekretär der in Polen regierenden kommunistischen Partei, Bolesław Bierut, soll einen Anruf aus Moskau erhalten, in dem ihm mitgeteilt wurde, dass Polen in Anbetracht der neuen Situation von Reparationsansprüchen Abstand nehmen solle. Erwähnenswert ist, dass die Regierung der Volksrepublik Polen niemals an einen vollständigen Verzicht auf Entschädigungen aus Deutschland glaubte und Untersuchungen zu den polnischen Forderungen durchführte. Im Dezember 1970 diskutierte W. Gomułka diesen Sachverhalt mit W. Brandt. Bis 1989 lag der Fokus von polnischer Seite vor allem auf der Entschädigung der von polnischen Bürgerinnen und Bürgern geleisteten Zwangsarbeit für NS-Deutschland. Siehe dazu im Detail Wanda Jarząbek, *The Authorities of the Polish People's Republic and the Problem of Reparations and Compensations from the Federal Republic of Germany 1953–1989*, in: *The Polish Foreign Affairs Digest*, 4/2005, S. 164ff.

Europe.⁴⁹ Gespräche zu den meisten dieser Punkte wurden noch vor 1972 aufgenommen. Sie verdeutlichten unter anderem weitreichende Unterschiede in der Herangehensweise. Die von der polnischen Regierung unternommenen Maßnahmen waren sehr stark ideologisch geprägt, was vor allem in den Gesprächen über kulturelle Zusammenarbeit und Jugendaustausch zum Ausdruck kam. Der undemokratische kommunistische Staat wollte die Kontakte in diesen Bereichen nicht der Kontrolle der Behörden entziehen, sondern vielmehr die Entscheidungsvorgänge zentralisieren, weshalb diese letztlich erst nach großen Anstrengungen zustande kamen.

Warschau wollte so bald wie möglich auf die Frage der zivilrechtlichen Entschädigung für polnische Bürger zurückkommen. Als Grundlage dafür sollten Analysen dienen, die noch vor den Verhandlungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen erarbeitet wurden. Als gerechtfertigt wurden nur Ansprüche für ausgewählte Opfergruppen erachtet; etwa für Inhaftierung in „Konzentrationslagern, Zwangsarbeit, Vertreibung aus den annektierten Gebieten usw., ohne dass die Höhe der Ansprüche festgelegt wurde.“⁵⁰ Die Entschädigungsfrage sollte als humanitäre Angelegenheit Polens, unabhängig von ihrer „moralischen, politischen und wirtschaftlichen Bedeutung“, dargestellt werden. Sie sollte als Gegengewicht zu dem Druck seitens der BRD in den sogenannten humanitären Angelegenheiten dienen. Warschau war sich der Bedeutung der Familienzusammenführungen bewusst, die als politische Maßnahme, Ausdruck des guten Willens Warschaus und Mittel zur Druckausübung auf die BRD genutzt werden sollten.

Ein besonderes Augenmerk wurde auf die Auswanderung der Deutschen gerichtet. Für die Bundesrepublik ging es bei der erfolgreichen Behandlung dieses Themas auch darum, die „Ostpolitik“ gegenüber den eigenen Bürgern glaubwürdig zu machen.⁵¹ Es bleibt unklar, wer damals die Fragen der Ausreise und die Aufnahme von Krediten junktimierte. Nach polnischen Dokumenten machte die deutsche Seite bei den Gesprächen der Außenminister Stefan Olszowski und Walter Scheel in Helsinki zu Beginn der ersten Phase der Verhandlungen über eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1973 deutlich, dass die Gewährung eines günstigen Kredits einer finanziellen Kompensation gleichkomme, da die Zahlung von Entschädigungen nicht möglich sei.⁵²

Dennoch gerieten die Gespräche ins Stocken. 1974 kam es zu einer Krise in den bilateralen Gesprächen. In Warschau wurde die Ansicht vertreten, dass die Krise unter anderem durch die unnachgiebige Stellung des Auswärtigen Amtes verursacht worden sei. Das Zentralkomitee der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei beschloss daher, die Ge-

49 Siehe dazu auch den Beitrag von Douglas Selvaie in diesem Band.

50 AMSZ, Dep. IV, H. 45/77, Pilna notatka dotycząca wizyty ministra spraw zagranicznych PRL w NRF [Dringliche Notiz über den Besuch des Außenministers der VRP in der BRD], 21.8.1972.

51 Anselm Tiggemann, CDU/CSU und die Ost- und Deutschlandpolitik 1969–1972. Frankfurt am Main 1998.

52 AMSZ, Dep. IV 47/77, w. 1, Notatka z rozmowy z Ministrem Spraw Zagranicznych NRF W. Scheelem przeprowadzonej w Helsinkach, brudnopis [Notiz aus dem Gespräch mit dem Außenminister der BRD, W. Scheel, in Helsinki, Entwurf], S. Olszowski, 3.7.1973. Eine ausführlichere Information wurde an F. Szlachcic weitergeleitet. Siehe ebd.

sprache auf eine andere Ebene zu verlagern, d. h., den deutschen Bundeskanzler und das Bundeskanzleramt an der Einigung in einem größeren Maße mitwirken zu lassen.⁵³ Auch auf deutscher Seite wurde anscheinend angenommen, dass diese Art Dialog erfolgreicher sein würde.⁵⁴ Letztendlich wurden die Entscheidungen über die Einigung zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland in einer mehrstündigen Sitzung beider Staatsoberhäupter in der Nacht vom 1. auf den 2. August 1975 in Helsinki getroffen.

Edward Gierek und Helmut Schmidt einigten sich in den meisten der wichtigsten Fragen, darunter in Bezug auf die Rahmenbedingungen für den Vertrag über die Renten- und Unfallversicherung, den Vertrag über die Pauschalabrechnung der in Polen bezogenen Rentenansprüche aus den an deutsche Versicherungsträger von polnischen Staatsbürgern gezahlten Beiträgen (Deutschland stellte zu diesem Zweck einen Pauschalbetrag von 1,3 Milliarden D-Mark zur Verfügung), den Vertrag über die Gewährung eines Finanzkredits an Polen (1 Milliarde DM zu einem Zinssatz von 2,5%) und das Ausreiseprotokoll (120.000 bis 125.000 Personen sollten innerhalb von vier Jahren die Genehmigung erhalten, Polen zu verlassen). Warschau stimmte auch zu, dass Personen, die nach den in der „Information der Regierung der Volksrepublik Polen“ von 1970 enthaltenen Kriterien das Land verlassen durften, Ausreiseanträge auch zu einem späteren Zeitpunkt stellen durften. Die Vertragsparteien einigten sich auch auf ein „langfristiges Programm zur Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und technischen Zusammenarbeit“, woran Polen sehr großes Interesse hatte. Das Protokoll dieser Sitzung wurde nicht öffentlich bekannt gegeben. Die deutsche Seite glaubte, zu diesem Zeitpunkt auch eine Einigung bezüglich der Entschädigungszahlungen erzielt zu haben, was auf polnischer Seite jedoch nicht so gesehen wurde.

Ungeachtet etwaiger mündlicher Zusagen wurden die Vereinbarungen in kein rechtsverbindliches Dokument aufgenommen.⁵⁵ Die Diplomatie der Volksrepublik Polen nahm in den 1980er-Jahren wiederholt Bezug auf die Frage der Entschädigungen und leugnete,

53 Zu den Beratungen über die Normalisierung der Beziehungen siehe im Detail Wanda Jarząbek, Die Haltung der Volksrepublik Polen zur Normalisierung der Beziehungen mit der Bundesrepublik Deutschland 1970–1975, in: Deutsch-Polnisches Jahrbuch, 13/2006, S. 85ff.

54 AMSZ, Dep. IV, 47.77, w. 12, Drahtberichte, Piątkowski an Sokolak, 2.3.1973, Piątkowski an Czyrek, 29.3.1973.

55 Zum Fragenkomplex Reparationen und individuelle Ansprüche siehe unter anderem J. Barcz – J. Krenz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego* [Reparationen von Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg nach internationalem Recht]. Warschau 2019, S. 137ff.; K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45–1975* [Polnische Bemühungen um deutsche Entschädigung in den Jahren 1944/45–1975]. Wrocław 2007; Jan Sandorski, *Zrzeczenie się w 1953 przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego* [Polens Verzicht auf Reparationen von Deutschland im Jahr 1953 nach internationalem Recht], in: Sławomir Dębski – Witold Góralski (Hg.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko – niemieckich 1944–2004* [Die Reparationsfrage, Entschädigungen und Leistungen in den deutsch-polnischen Beziehungen 1944–2004], Bd. 2: Studien. Warschau 2004, S. 123–156.

dass die Entschädigungsfrage in Helsinki endgültig gelöst worden wäre.⁵⁶ Nach der Ratifizierung dieser Verträge im Jahr 1976 besuchte Gierek die Bundesrepublik und unterzeichnete Verträge, die unter anderem die kulturelle Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit zwischen kleinen und mittleren Unternehmen regelten.

Nach 1976 begann eine relativ kurze Zeit störungsfreier bilateraler Beziehungen.⁵⁷ Warschau hielt sich an seine Vereinbarungen über die Ausreisen. Diese Frage war kein kontroverses Thema mehr, obwohl die Bundesrepublik in Einzelfällen intervenieren musste. Die Tatsache, dass Menschen, die im Rahmen der nach 1970 getroffenen Vereinbarungen das Land verließen, in Deutschland den Status von Vertriebenen erhielten, stieß jedoch in Warschau auf Ablehnung.⁵⁸

Während Giereks Besuch in Deutschland im Juni 1976 wurde der Vertrag über die kulturelle Zusammenarbeit unterzeichnet. Auf Veranlassung der DDR stimmte Warschau jedoch der Eröffnung eines Instituts für deutsche Kultur in Warschau nicht zu, und deutsche Versuche, die kulturelle Präsenz in Warschau zu erweitern, scheiterten zu dieser Zeit.⁵⁹

In der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre nahm die Zahl der sozialen Kontakte zu, doch Warschau wollte nicht, dass sich der Austausch zu „lebhaft“ entfaltete, sondern dass er sich gemäß seinem Konzept, d. h. im „System der zentralen Koordinierung“, weiterentwickelte.⁶⁰ Dies betraf unter anderem Verträge über die Zusammenarbeit zwischen Städten und Universitäten. Auf deutscher Seite herrschte sowohl in der politischen Opposition als auch in Regierungskreisen sehr reges Interesse, etwa Jugendkontakte auszuweiten. Warschau allerdings blieb zurückhaltend. Nach 1970 und insbesondere nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen 1972 nahm die Freizügigkeit des Personenverkehrs deutlich zu.⁶¹ In den meisten Fällen handelte es sich dabei um sentimentale Reisen von Deutschen an ihre Geburtsorte oder zu dort verbliebenen Familienangehörigen. Auch

56 Jarząbek, *The Authorities of the Polish People's Republic*, S. 164ff.

57 K. Miszczak, *Deklarationen und Realitäten. Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der (Volks-)Republik Polen von der Unterzeichnung des Warschauer Vertrages bis zum Abkommen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit (1970–1991)*. München 1993.

58 AAN, KC PZPR, XIA/636, Notatka o aktualnych problemach i zamierzeniach w procesie dalszej normalizacji stosunków z RFN [Bericht zu aktuellen Problemen und Absichten im Prozess der weiteren Normalisierung der Beziehungen zur BRD], o. D. [vermutlich Anfang 1977].

59 Bingen, *Polityka Republiki Bońskiej wobec Polski*, S. 189ff.

60 AAN, KC PZPR, XI A/698, Stan stosunków PRL – RFN [Stand der Beziehungen zwischen der VRP und der BRD], o. D.

61 AAN, KC PZPR, XI A/647, Dane o stanie stosunków PRL – NRF w niektórych dziedzinach [Informationen über den Stand der Beziehungen zwischen der VRP und der BRD in einigen Bereichen], o. D. 1970 (das Verzeichnis enthält keine Angaben zu den Auswanderungen und Durchreisen durch Polen) reisten 31.244 Bundesdeutsche nach Polen, 1971 49.647, 1972 69.647 und im ersten Halbjahr 1973 150.000. Die Zahl der Polen, die in die BRD reisten, wuchs nicht so schnell an. 1970 reisten 21.361 Polen nach Deutschland, 1971 52.647 und 1972 55.307.

der Austausch im kulturellen und wissenschaftlichen Bereich wurde vertieft.⁶² Die Zunahme der zwischenmenschlichen Kontakte erfolgte in einem gewissen Maße dank der im KSZE-Prozess getroffenen Vereinbarungen. Sie waren besonders für die deutsche Seite ein wichtiges Argument in den Gesprächen mit Warschau. Aber auch die Behörden der Volksrepublik Polen zogen daraus ihren Nutzen.⁶³

Noch während der Verhandlungen zum Vertrag der Normalisierung der Beziehungen zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland wurde am 10. Oktober 1970 eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der Polnischen Akademie der Wissenschaften und dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) unterzeichnet. Im März 1971 folgte eine informelle Vereinbarung über die einseitige Gewährung von Stipendien an Polen durch die Humboldt-Stiftung. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen führte zu vermehrten Besuchen von Kongressen, Konferenzen und zu Stipendienaufenthalten.⁶⁴ Polnische Wissenschaftler nahmen Stipendien häufiger in Anspruch als deutsche. Weitere Verträge, initiiert durch Bonn, folgten.⁶⁵

Die Behörden der Volksrepublik Polen waren insbesondere daran interessiert, dass polnische Wissenschaftler in der deutschen Industrie Erfahrungen sammelten und die Forschungskooperation in den angewandten Wissenschaften ausgebaut wurde. Diese Interessen ergaben sich aus den wirtschaftlichen Prioritäten und den Bestrebungen zur Modernisierung der polnischen Industrie. Die Wirtschaft war das Hauptbetätigungsfeld der polnischen Diplomatie auf der internationalen Bühne, nicht nur in Bezug auf Westdeutschland, was sich einerseits aus der zunehmenden inneren Krise, andererseits aber auch aus der Reaktion auf die europäische Integration ergab. Durch die sukzessive Einführung einer gemeinsamen Politik durch die EWG wurde der Handlungsspielraum der einzelnen Länder eingeschränkt, was den Abschluss von Handelsabkommen erschwerte.⁶⁶ Man hoffte daher, dass die Bundesrepublik nach 1975 die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Volksrepublik Polen bereitwilliger wahrnehmen würde. In der Tat erhofften sich

62 AAN, KC PZPR, XI A/647, Dane o stanie stosunków PRL – NRF w niektórych dziedzinach [Informationen über den Stand der Beziehungen zwischen der VRP und der BRD in einigen Bereichen], o. D.

63 Wanda Jarząbek, Z perspektywy Bonn [Aus der Perspektive Bonns], in: W. Jarząbek – P. Jaworski – J. Tebinka – J. Tyszkiewicz (Hg.), *Prawa człowieka w polityce demokracji zachodnich wobec Polski w latach 1975–1981* [Menschenrechte in der Politik der westlichen Demokratien gegenüber Polen 1975–1981], Warschau 2018, S. 143ff.

64 AAN, KC PZPR, XI A/647, Dane o stanie stosunków PRL – NRF w niektórych dziedzinach [Informationen über den Stand der Beziehungen zwischen der VRP und der BRD in einigen Bereichen], o. D. Im Jahr 1972 reisten 1.269 Polen für einen längeren und 905 für einen kürzeren Aufenthalt nach Westdeutschland. 1.640 Personen kamen aus der Bundesrepublik nach Polen, darunter 13 zu Studienzwecken.

65 AMSZ, Dep. IV, z. 46/77, w. 13, Informacja dot. polsko – zachodnioniemieckich kontaktów naukowych/przed rozmowami Ministra S. Olszowskiego w NRF, 13–15. IX. 1972 [Informationen über polnisch-westdeutsche wissenschaftliche Kontakte/vor den Gesprächen von Minister S. Olszowski in der BRD, 13–15.9.1972], 22.8.1972.

66 Wanda Jarząbek, Polish economic policy at the time of detente, in: *European Review of History – revue européenne d’histoire*, 21/2014/2.

alle Ostblockstaaten, angeführt von der UdSSR, aus der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik viele Vorteile. Polen war dabei keine Ausnahme.⁶⁷

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Bonn trug dazu bei, die technologische Rückständigkeit und die fehlenden Devisen zur Modernisierung der Wirtschaft zu kompensieren und den wachsenden Konsumentenbedürfnissen in der Gesellschaft gerecht zu werden. Genau diese Aspekte sollten eine Stabilisierung der Machtverhältnisse und des kommunistischen Systems in Polen herbeiführen. Der Besuch Giereks in der BRD im Juni 1976 bot die Gelegenheit, ein Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit und Kooperationsverträge zu unterzeichnen. Im November 1976 wurden unter anderem Kreditverträge unterzeichnet.⁶⁸ Ihre zweckmäßige Inanspruchnahme war jedoch unter anderem aufgrund des Charakters der Wirtschaft in der Volksrepublik Polen nicht möglich. Polen wollte die wirtschaftlichen Kontakte weiter ausbauen, etwa um die Zusammenarbeit im Bereich des Bergbaus und der Kohlevergasung sowie der Verarbeitung anderer Rohstoffe zu erhöhen.⁶⁹

Das Klima der gegenseitigen Beziehungen besserte sich beträchtlich, aber sie waren weder konfliktfrei noch tiefgreifend. Doch dies hielt nur kurzweilig an, bis sich Ende der 1970er-Jahre der Kalte Krieg neu entzündete.

Resumé

Die Haltung der Volksrepublik Polen zur „Ostpolitik“ der Bundesrepublik Deutschland ergab sich nicht nur aufgrund ihrer Stellung im internationalen System und ihrer Zugehörigkeit zum Ostblock, sondern zu einem großen Teil sehr wohl auch aus der seinerzeitigen Interpretation der Staatsinteressen und der Analyse der veränderten internationalen Rahmenbedingungen. Dies führte zu dem Schluss, dass durch die Entspannung der Ost-West-Beziehungen und die zunehmende Bedeutung der Bundesrepublik Deutschland in den internationalen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen die Möglichkeit, die bestehenden Spannungen in den polnisch-deutschen Beziehungen zu überwinden, ins-

67 Siehe beispielsweise RGANI, F. 80, op. 1, d. 570, S. 134–156, A. Gromyko an L. I. Brežnev, Unterlagen für das bevorstehende Gespräch L. I. Brežnevs mit W. Brandt, 12.9.1971. Auch bei Brežnevs Besuch in Bonn wurde diesen Themen viel Aufmerksamkeit geschenkt. Siehe ebd., F. 80, op. 1, d. 576, S. 109–116. Beilage des Politbüro-Beschlusses Prot. 92/26, An die sowjetischen Botschafter in Berlin, Belgrad, Budapest, Bukarest, Warschau, Havanna, Prag, Sofia, Ulan-Bator, 27.5.1973.

68 AAN, KC PZPR, XIA/687, Zapis z rozmowy I Sekretarza KC PZPR, Tow. E. Gierka z Kanclerzem Federalnym, H. Schmidtem „w cztery oczy“ w dniu 11 czerwca 1967 r. w Urzędzie Kanclerskim w Bonn [Aufzeichnung des Gesprächs zwischen dem I. Sekretär des Zentralkomitees der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, E. Gierek, und dem Bundeskanzler, H. Schmidt, am 11. Juni 1967 „unter vier Augen“ im Kanzleramt in Bonn].

69 AAN, KC PZPR, XI A/698, Stan stosunków PRL – RFN i propozycje w zakresie kontynuowania procesu normalizacji [Stand der Beziehungen zwischen der VRP und der BRD und Vorschläge zur Fortsetzung des Normalisierungsprozesses], o. D. [September 1978].

besondere in Bezug auf die Unverletzbarkeit der Oder-Neiße-Grenze, im Laufe der Zeit immer schwieriger umzusetzen sein würde. Dabei erkannte Warschau, dass man de facto nicht auf eine Solidarität der anderen Ostblockländer zählen konnte, die so verstanden wurde, dass andere Staaten von sich aus auf eine Normalisierung ihrer Beziehungen zu der BRD verzichten sollten, um die Situation in Warschau nicht zu verkomplizieren. Auch Moskau wurde kein Vertrauen geschenkt. Aus diesem Grund erzwang die Note der Regierung Erhard, die zum Wendepunkt in der bisherigen „Ostpolitik“ der BRD nach der Hallstein-Doktrin wurde, von Warschau, die diplomatischen Aktivitäten sowohl im Westen als auch im Osten zu intensivieren.

Die Unterzeichnung des Warschauer Vertrags brachte beiden Seiten Vorteile. Warschau erreichte in formal-rechtlicher Hinsicht und in Bezug auf die Grenzankennung vermutlich das maximal Mögliche. Der Vertrag selbst spielte auch zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung Deutschlands und der Festlegung der Grenzen im Jahr 1990 eine wichtige Rolle.

Nach 1970 eröffneten sich neue Möglichkeiten für die bilaterale Zusammenarbeit, die infolge der historischen Hintergründe, aber auch wegen ideologischer Unterschiede und unterschiedlicher politischer Systeme in beiden Ländern nicht ohne gewisse Schwierigkeiten verlief. Die Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und sozialen Bereich war stark dadurch eingeschränkt, dass Polen und Deutschland unterschiedlichen politischen Systemen und Wirtschaftsblöcken angehörten. Dennoch ermöglichten die Entspannungspolitik in den Ost-West-Beziehungen und die daraus resultierende neue „Ostpolitik“ die Aufnahme eines bilateralen Dialogs auf staatlicher Ebene und erlaubten beiden Völkern, sich gegenseitig besser kennenzulernen.

1968: Die Tschechoslowakei, die Politik der Vereinigten Staaten und die Entspannungspolitik

Oldřich Tůma

Von allen Ereignissen in der Tschechoslowakei während des Kalten Krieges spielten der Versuch, das kommunistische Regime im „Prager Frühling“ zu liberalisieren, und sein gewaltsames Ende durch die militärische Intervention von Warschauer Pakt-Mitgliedsländern am 21. August 1968 international die größte Rolle. Zu fragen ist in diesem Beitrag, ob und auf welche Weise die „tschechoslowakische Krise“ 1968 die Konfiguration der internationalen Beziehungen veränderte und welche Spuren sie in der Entspannungspolitik hinterließ. Wie groß war der Einfluss, den das unglückliche Ende des „Prager Frühlings“ auf die Politik westlicher Staaten gegenüber der Sowjetunion ausübte, besonders auf die Politik der Vereinigten Staaten? War die Intervention im August tatsächlich ein wichtiger Faktor in den Ost-West-Beziehungen? Dabei überrascht, dass die Geschichtsschreibung das Verhältnis des Westens zur tschechoslowakischen Krise 1968 die längste Zeit über wenig beachtet hat. Ungeachtet dieser Tatsache zogen es die meisten später veröffentlichten Werke¹ vor, sich statt mit den langfristigen Folgen mit der unmittelbaren Reaktion des Westens auf den „Prager Frühling“ und die Intervention im August zu beschäftigen, obwohl westliche Politiker und Diplomaten die Entwicklungen in der Tschechoslowakei und die Entwicklung der Beziehungen zwischen Prag und Moskau 1968 intensiv verfolgt hatten.

Die US-Regierung verfolgte die Entwicklungen in der Tschechoslowakei 1968 mit großer Aufmerksamkeit. Ein Dokument des State Department, das die Ersetzung No-

1 Siehe insbesondere Slavomír Michálek, *Rok 1968 a Československo. Postoj USA, Západu a OSN* [Das Jahr 1968 und die Tschechoslowakei. Die Haltung der Vereinigten Staaten, des Westens und der Vereinten Nationen]. Bratislava 2008; sowie die Studien zur Haltung der Vereinigten Staaten (Günter Bischof, Donald P. Steury), des Vereinigten Königreichs (Saki Ruth Dockrill) und Frankreichs (Georges-Henri Soutou), die im Rahmen eines groß angelegten Projekts in einer vom Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung in Graz herausgebrachten Publikation erschienen sind: Stefan Karner et al. (Hg.), *Prager Frühling, Das internationale Krisenjahr 1968*. Köln – Weimar – Wien 2008, Bd. 1: Beiträge; und Birgit Hofmann, *Der „Prager Frühling“ und der Westen. Frankreich und die Bundesrepublik in der internationalen Krise um die Tschechoslowakei 1968*. Göttingen 2015.

votnýs durch Dubček am 5. Januar 1968 als KP-Chef zum Thema hat, wurde bereits am 9. Januar unter dem Titel „Czech Political Crisis“ angelegt, zu einem Zeitpunkt also, als erst wenigen in der Tschechoslowakei bewusst war, dass diese Änderung in der Parteiführung den Anfang einer innenpolitischen Krise bedeuten könnte. Noch geringer war die Zahl jener Beobachter, die eine internationale Krise im Zusammenhang mit der Tschechoslowakei voraussahen. Als jedoch die Ereignisse in der Tschechoslowakei im Frühling 1968 die Einschätzung des State Department vom Januar bestätigten, wurden die Situation und besonders die Drohung einer sowjetischen militärischen Intervention fast täglich durch das Weiße Haus, das National Security Council und das State Department neu bewertet. In den immer zahlreicher werdenden Analysen wurde die Wahrscheinlichkeit einer Intervention als sehr hoch eingeschätzt und die möglichen Konsequenzen ebenso erwogen wie die gebotene Reaktion der Vereinigten Staaten und der NATO. Die Frage, ob und wie die Vereinigten Staaten eine Intervention abwenden könnten, wird jedoch in diesen Dokumenten nur ausnahmsweise gestellt. Eine dieser Ausnahmen waren die Überlegungen, die der Staatssekretär für Politische Angelegenheiten, Eugene V. Rostow, anstellte. In seinem mit 20. Juli datierten Memorandum skizzierte er vier Wochen vor der Intervention, welche Optionen die US-Regierung habe und wie diese Moskaus Entscheidung zur Intervention erschweren könnten. Besonders beschäftigten ihn die nachteiligen Auswirkungen einer Intervention auf die internationalen Beziehungen und im Besonderen auf die Beziehungen zwischen Moskau und Washington.

„Eine solche Entwicklung [d. h. eine Intervention] könnte leicht NPT [Non Proliferation Treaty, den Atomwaffensperrvertrag] torpedieren und einen Rückschlag für die Tendenz zur Entspannung in Europa bedeuten. Ihre Auswirkungen auf unsere Beziehungen würden wahrscheinlich die Aussichten auf eine friedliche Lösung im Mittleren Osten und in Vietnam reduzieren, obwohl es denkbar ist, dass die Russen in den zwei zuletzt genannten Gebieten Konzessionen machen würden als Gegenleistung für unsere Neutralität im Hinblick auf die Tschechoslowakei.“²

Als Leonid I. Brežnev am 18. August 1968 mit den politischen Führern der Länder des Warschauer Paktes im Detail die Modalitäten, Probleme und Risiken der unmittelbar bevorstehenden Invasion der Tschechoslowakei in Moskau diskutierte, erwähnte er mit keinem Wort die internationalen Konsequenzen dieser Operation oder mögliche Reaktionen des Westens. Nur einmal kam er in seinen Ausführungen auf die westliche Propaganda zu sprechen, als er erklärte, warum es nicht geraten sei, die Intervention noch weiter aufzuschieben. Hätte der Warschauer Pakt „unsere Operation unmittelbar vor dem 14. Parteitag“ – der 14. Parteitag der Kommunistischen Partei sollte am 9. September

2 FRUS, 1964–1968, Bd. XVII. Eastern Europe. Washington 1996, S. 206–210. Es ist interessant, dass Jacob Beam, 1968 US-Botschafter in Prag, das Verhältnis zwischen Vietnamkrieg und tschechoslowakischer Krise ganz ähnlich sah. In seinen Memoiren schreibt er, dass die Reaktion der US-Regierung von dem Umstand beeinflusst wurde, dass „wir noch immer versuchten, die sowjetische Führung dafür zu gewinnen, ihren Einfluss auf die Nordvietnamesen geltend zu machen, um einen Frieden herbeizuführen“. Jacob D. Beam, *Multiple Exposure*. New York 1978, S. 212.

beginnen – angesetzt, dann „würde das von der westlichen Propaganda mit einem großen Hallo ausgeschlachtet werden“.³

In der Analyse, mit der Brežnev versuchte, den Ablauf der Intervention im Voraus einzuschätzen, war er gleich mehrfach zu falschen Schlüssen gekommen. Er lag falsch bei der Rolle, die er von den moskautreuen Politikern in der Parteiführung der Tschechoslowakischen Kommunistischen Partei (KPČ) – die an den Vorbereitungen der Intervention beteiligt waren – erwartete. Ebenso lag er falsch in seiner Einschätzung der Reaktion des Reformflügels. Und er lag völlig falsch in seinen Vorhersagen der Reaktion der tschechoslowakischen Gesellschaft. Zumindest teilweise hatte er auch die Reaktion der westlichen Medien falsch eingeschätzt. Auch wenn die Intervention nicht unmittelbar vor dem Parteitag angesetzt worden war, machten sich die westlichen Medien dennoch daran, sie „mit einem großen Hallo auszuschlachten“, indem sie die Tschechoslowakei nicht nur in den ersten paar Tagen nach der Invasion, sondern relativ lange in den Fokus ihrer Berichterstattung rückten. Dasselbe galt für die öffentliche Meinung im Westen. Der Einmarsch diskreditierte und beschädigte das Ansehen der Sowjetunion sowohl kurzfristig als auch auf lange Sicht.

In seiner Vorhersage einer lauwarmen politischen Reaktion des Westens sollte Brežnev allerdings recht behalten. Diese beschränkte sich in der Tat auf verbale Proteste. Manche Informationen, die in Moskau eingingen, wie Berichte über Gespräche mit westdeutschen Politikern, die Botschafter Carapkin aus Bonn übermittelte, waren durchaus dazu angehtan, dort die Einschätzung aufkommen zu lassen, dass der Westen auf eine potenzielle Invasion der Tschechoslowakei so gut wie nicht reagieren werde. Der sozialdemokratische Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Heinz Kühn, erklärte laut Carapkin zum Beispiel Anfang Juli 1968, er habe Verständnis dafür, dass die Sowjetunion nicht tatenlos zusehen wolle, wie ein Land wie die Tschechoslowakei aus dem sowjetischen Block herausgerissen werde. Die Vereinigten Staaten würden in einer ähnlichen Situation mit der gleichen Entschiedenheit handeln.⁴

Kein westlicher Staat unternahm auch nur den Versuch, Moskau durch Abschreckung oder Überredung an der Intervention zu hindern. Vorschläge, die eine derartige politische Strategie in Washington anregten, waren im besten Fall randständig und hatten keine wie immer geartete Auswirkung auf die Kommunikation zwischen Washington und Moskau. Eugene V. Rostow schlug vor, „ein abschreckendes Signal“ an Moskau zu senden, und zwar nicht erst in dem schon erwähnten Memorandum vom 20. Juli,⁵ sondern bereits

3 Ein Transkript der Diskussion auf Russisch und Deutsch in: Stefan Karner et al. (Hg.), *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Köln – Weimar – Wien 2008, Bd. 2: *Dokumente*, S. 676–711; ausschnittsweise auf Englisch: in Jaromír Navrátil (Hg.), *The Prague Spring 1968*. Budapest 1998, S. 395–399. Ähnlich argumentierte am 19.7. der sowjetische Außenminister A. Gromyko. Siehe John G. McGinn, *The Politics of Inaction. NATO's Response to the Prague Spring*, in: *Journal of Cold War Studies* 1/3/1999, S. 111–138, hier: S. 136; Jan Pauer, *Prag 1968. Der Einmarsch des Warschauer Paktes. Hintergründe – Planung – Durchführung*. Bremen 1995, S. 128.

4 RGANI, F. 5, op. 60, d. 475, S. 54–59, Aus dem Diensttagebuch S. K. Carapkins. Niederschrift des Gesprächs mit dem Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens, G. Kühn am 10.7.1968, 19.7.1968.

5 FRUS, 1964–1968, Bd. XVII. *Eastern Europe*. Washington 1996, S. 206–210.

am 10. Mai.⁶ Es ist mittlerweile bekannt, dass US-Außenminister Dean Rusk, an den das Memorandum gerichtet war, es mit dem handschriftlichen Vermerk „No action“ versah⁷ und dass er an dieser Haltung beharrlich festhielt. Im Frühjahr und Sommer 1968 führte Staatssekretär Rusk wiederholt Gespräche mit dem sowjetischen Botschafter Anatolij Dobrynin über die Tschechoslowakei, bei denen er zwar gewisse Sorgen ansprach, aber nie etwas erwähnte, was als „Signal einer Abschreckung“ hätte gedeutet werden können; auch nicht in jenem Gespräch, das die beiden am 19. August führten, am Vortag der Invasion.⁸ Es überrascht, dass Rusk in seinen Memoiren von einer entschlossenen Haltung der Vereinigten Staaten spricht: „Wir antworteten so entschieden, wie wir konnten.“⁹ Der nächste Abschnitt des Textes macht freilich deutlich, welche Bewandnis es mit dieser entschiedenen Haltung auf sich hatte: Es handelte sich um die entschiedene Weigerung der Vereinigten Staaten, sich in der Tschechoslowakei in irgendeiner Weise einzubringen. In diesem Punkt hatte Rusk also recht. Das hinderte die sowjetische Propaganda allerdings nicht daran, wiederholt angebliche subversive Aktionen der westlichen Imperialisten sowohl vor als auch nach der Invasion zu reklamieren. Tatsächlich unternahm „der Westen [...] alles, um nicht in die tschechoslowakische Krise verwickelt zu werden“, wie Henry Kissinger die Sache treffend auf den Punkt brachte.¹⁰

Das am häufigsten zitierte Beispiel der Reaktion des Westens auf die Intervention in der Tschechoslowakei sind die Worte des französischen Außenministers Michel Debré, der das Ereignis als „einen Verkehrsunfall, für den wir nicht die Hauptstraße sperren werden“, bezeichnete.¹¹ Debré war keineswegs allein. Präsident Johnson hatte sich zum Beispiel nur drei Wochen nach der Invasion ganz ähnlich geäußert: „Wir hoffen – und werden uns darum bemühen – diesen Rückschlag zu einem zeitlich eng begrenzten zu machen.“¹² Das bildet natürlich nicht die Reaktion des Westens in ihrer ganzen Breite ab. Es gab auch scharf formulierte Verurteilungen der Invasion, wie die Stellungnahme, die derselbe Präsident Johnson am 21. August abgab: „Die tragische Nachricht aus der Tschechoslowakei ist ein Schock für das Gewissen der Welt [...]. Eine eindeutige Verletzung der Charta der Vereinten Nationen.“ Zugleich verlangte der Präsident den sofortigen Rückzug aller ausländischen Truppen aus der Tschechoslowakei.¹³ Der französische Präsident Charles de Gaulle verurteilte die Intervention ebenso bereits am 21. August,¹⁴ gefolgt,

6 FRUS, 1964–1968, Bd. XVII. Eastern Europe, S. 193–194.

7 Siehe Günter Bischof, „No Action“. Die USA und die Invasion in die Tschechoslowakei, in: Stefan Karner et al. (Hg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 319–354, hier: S. 323.

8 NARA, RG 59, POL Czech, Karton 2032.

9 Dean Rusk (mit Richard Rusk – Daniel S. Papp), *As I Saw It*. New York 1990, S. 361.

10 Henry Kissinger, *Memoiren*. Bd. 1: 1968–1970. München 1981, S. 158.

11 Michel Debré, *Gouvernement autrement: 1962–1970*. Paris 1993, S. 259.

12 Am 10.9.1968 in seiner Ansprache zum Jahrestag von B'nai B'rith, in: *Public Papers of the Presidents of the United States*. Lyndon B. Johnson, 1968–1969. Washington 1970, Bd. II, S. 945.

13 Ebd., S. 905.

14 Siehe Hofmann, *Der „Prager Frühling“ und der Westen*, S. 265.

wenn auch etwas widerstrebend, von Vertretern der Bundesrepublik Deutschland,¹⁵ des Vereinigten Königreichs¹⁶ und anderer westlicher Staaten.

Ein eindringliches Beispiel für die doppelgesichtige Vorgangsweise – Verurteilung der Intervention bei gleichzeitig erklärtem Festhalten an der Erwartung, dass die Dynamik der Entspannung und die wechselseitigen Beziehungen keinen Schaden nehmen werden – lieferte der damals neu bestellte Nationale Sicherheitsberater Henry Kissinger in seiner für US-Präsident Richard Nixon verfassten Stellungnahme am 10. April 1969. Bezugnehmend auf die Nachricht, dass nach der „Eishockey-Krise“ die Sowjetunion Druck auf die tschechoslowakische Führung ausübe – Marschall Grečko hatte mit der Verhängung militärischer Maßnahmen gedroht¹⁷ – meinte Kissinger, eine offizielle Antwort sei nicht nötig („Wir haben genug gesagt“), er werde aber Dobrynin bei der nächsten sich bietenden privaten Gelegenheit mitteilen, dass das, „was die Sowjets mit ihren eigenen Verbündeten machen, ihre Sache sei [...], aber dass die Auswirkungen davon auf andere, einschließlich die Vereinigten Staaten, Fakten im realen Leben sind und dass sich die sowjetische Führung in diesem Punkt keinen Illusionen hingeben möge.“¹⁸ Der Westen stellte wiederholt klar, dass er den Status quo und die Teilung Europas respektiere; zugleich war man sich jedoch im Westen bewusst, ja man nahm billigend in Kauf, dass sich die sowjetische Politik selbst diskreditierte und dass sie in den Augen der Welt und der (vornehmlich westlichen) Öffentlichkeit zusehends an Glaubwürdigkeit verlor.

Die militärische Niederschlagung des „Prager Frühlings“ hatte offensichtlich noch andere Folgen als jene, die sich in den Worten westlicher Politiker widerspiegeln. So gab es eine Sitzung des UN-Sicherheitsrates, die jedoch aufgrund des sowjetischen Vetos und der Haltung der tschechoslowakischen Regierung ergebnislos blieb. Auch in der UNO-Generalversammlung wurde die Intervention kritisiert, Johnsons geplanter Besuch in der Sowjetunion abgesagt und die Verhandlungen über nukleare Abrüstung aufgeschoben bzw. sistiert. Der Atomwaffensperrvertrag wurde erst im März 1970 ratifiziert und SALT 1 im Mai 1972 unterzeichnet. Im Schlusscommuniqué des NATO-Rates in Brüssel vom 15./16. November 1968 wurde die August-Intervention ohne große Emotionen, aber mit sehr klaren Worten verurteilt.¹⁹

15 Ebd., S. 295ff.; siehe dazu auch den Beitrag von Mark Kramer in diesem Band.

16 Saki Ruth Dockrill, Verteidigung und Entspannung: Großbritannien und die Tschechoslowakei, in: Stefan Karner et al. (Hg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968, Bd. 1, S. 365–385, bes. S. 379–382.

17 Siehe Oldřich Tůma, ‚They had no tanks this time and they got four goals‘: The hockey events in Czechoslovakia in 1969 and the fall of Alexander Dubček, in: James G. Hershberg (Hg.), The (Inter-Communist) Cold War on Ice. Soviet-Czechoslovak Ice Hockey Politics, 1967–1969. Washington 2014, S. 12–90. Siehe auch Kieran Williams, The Prague Spring and its Aftermath. Cambridge 1997, S. 198–209.

18 Richard Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, Nixon Presidential Materials: Staff National Security Council Files; Country Files – Europe. Czechoslovakia, Bd. II, Karton 672.

19 Final Communiqué, North Atlantic Council Ministerial session. Brüssel, 15./16. November 1968. <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c681115a.htm>.

„Die sowjetische Intervention in der Tschechoslowakei bedeutet einen ersten Rückschlag für die Hoffnung auf die Lösung offener Probleme, die noch immer für die Teilung des europäischen Kontinents und Deutschlands verantwortlich sind, und für Frieden und Sicherheit in Europa und bedroht manche Ergebnisse, die auf dem Gebiet der Entspannung bereits erzielt worden sind. Angesichts der Vorgangsweise der fünf Mitglieder des Warschauer Paktes sind Umfang und Ebene der alliierten Kontakte mit ihnen bereits zurückgestuft worden.“

Zu diesem Zeitpunkt ließen allerdings die unmittelbaren Auswirkungen der sowjetischen Intervention auf die internationalen Beziehungen bereits nach, die Tschechoslowakei verschwand allmählich wieder von den Titelseiten der Weltpresse. Anfang 1969 war die Tschechoslowakei selbst in den Berichten der sowjetischen Botschaft in Bonn praktisch nicht mehr existent.

Im Grunde genommen war der „Prager Frühling“ – genauer gesagt: seine gewaltsame Niederwerfung – kein wesentlicher Wendepunkt in der Entwicklung der Entspannungspolitik. Eugene V. Rostows Prognose erwies sich letztlich als falsch. Die Intervention hatte auf lange Sicht keine schädlichen Auswirkungen auf die Atmosphäre der Entspannung. Und in den sowjetischen Dokumenten findet sich keine wie immer geartete Erwähnung von Moskaus Bereitschaft, sich für die „Neutralität“ der Vereinigten Staaten im Hinblick auf die Tschechoslowakei durch irgendwelche Konzessionen in anderen Politikfeldern erkenntlich zu zeigen. Dies war ein Ansatz, der im Kreml zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion stand. Henry Kissinger kommentierte die Entwicklung später so: „Wenige Monate nach dem brutalen Einmarsch in die Tschechoslowakei hatten sich die *westlichen* Regierungen in eine Lage manövriert, in der sie sich verpflichtet fühlten, ihren guten Willen in den Ost-West-Beziehungen unter Beweis zu stellen.“²⁰

Als Präsident Johnsons Nationaler Sicherheitsberater Walt W. Rostow, ein Bruder von Under Secretary of State, Eugene V. Rostow, während eines Treffens mit einer Delegation der Tschechisch-Amerikanischen und der Slowakisch-Amerikanischen Gesellschaft zur Möglichkeit wirtschaftlicher Sanktionen gefragt wurde, erklärte er fast entschuldigend,²¹ dass die wirtschaftlichen Beziehungen der USA mit der Sowjetunion marginal seien und somit kein praktisch verwendbares Instrument darstellten, um eine Änderung in der sowjetischen Politik zu erzwingen. Bereits Anfang 1969, bald nach Nixons Ankunft im Weißen Haus, wiesen die demokratische Senatsmehrheit, liberale Republikaner, Wissenschaftler und Journalisten lautstark auf die Notwendigkeit hin, die Handelsbeziehungen zur Sowjetunion auszubauen, inklusive der Zuerkennung der Meistbegünstigungsklausel.²² Am 2. Februar 1969 nahm ein Komitee der Vereinten Nationen unter dem Vorsitz des früheren UNO-Botschafters der Vereinigten Staaten Arthur Goldberg einen Antrag an, in dem „die Aufhebung der Beschränkungen im Ost-West-Handel als eine Angelegenheit von vorrangiger Bedeutung“ bezeichnet wurde.²³

20 Kissinger, Memoiren, Bd. 1, S. 514.

21 Lyndon Baines Johnson Presidential Library and Museum, Austin, National Security File, Country File Czechoslovakia, Karton 179.

22 Kissinger, Memoiren, Bd. 2, 1973–1974, S. 293f., S. 1149.

23 Kissinger, Memoiren, Bd. 1, S. 177.

Die Frage einer Wiederaufnahme von Verhandlungen über eine Beschränkung von Nuklearwaffen entwickelte sich ähnlich. Bereits Mitte November schlug der sowjetische Botschafter Dobrynin in einer Unterredung mit Walt W. Rostow eine Neuaufnahme der Verhandlungen über Raketen vor. In seinen Augen galt es, keine Zeit mit dem Ratifikationsprozess des Atomwaffensperrvertrags zu verlieren. Mitte Dezember erklärte Verteidigungsminister Clark Clifford in einer Fernsehdebatte, dass die Verhandlungen weiter gehen müssten, was zurzeit wegen der Invasion der Tschechoslowakei nicht möglich sei. Zu diesem Zeitpunkt war der sowjetischen Führung bereits bewusst, dass mit einer Fortsetzung der Verhandlungen erst nach Nixons Inauguration zu rechnen war.²⁴ In seiner Jahresbotschaft an den Kongress zur Lage der Nation am 14. Januar 1969 erklärte Präsident Johnson:

„Ich meine, dass wir die Gespräche mit der Sowjetunion über die Beschränkung offensiver und defensiver Raketensysteme wieder aufnehmen sollten. Sie wären auch meinem Dafürhalten nach bereits wieder aufgenommen worden, hätten nicht die Tschechoslowakei und unsere Wahlen im Wege gestanden.“²⁵

Bei einer der regelmäßig anberaumten Pressekonferenzen, die am nächsten Tag stattfand, wurde er gefragt, was ihn zu seinem Sinnesumschwung im Hinblick auf die Invasion der Tschechoslowakei bewogen habe. Nixons Antwort fiel nicht übermäßig überzeugend aus. Er erklärte, dass „die Zahl der sowjetischen Streitkräfte in der Tschechoslowakei wesentlich reduziert worden ist“. Diese Feststellung war zwar richtig, aber der Hauptgrund für die Reduzierung der sowjetischen Truppenstärke war doch die Tatsache, dass die Intervention ihre politischen Ziele weitgehend erreicht hatte. Nixons zweite Erklärung klang aufrichtiger: „Wenn etwas Zeit vergangen ist, dann werden die aufgestauten Gefühle, die ursprünglich vorhanden waren, doch etwas schwächer.“²⁶

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist ein kurzes Memorandum, das Nixon unmittelbar nach seiner Inauguration am 25. Januar an Henry Kissinger richtete, in dem er über eine Wendung zu einer aktiveren US-Politik nachdachte, „für den Fall, dass es einen weiteren signifikanten Aufstand in der Tschechoslowakei gibt“.²⁷ Kurz davor war die Tschechoslowakei im Zusammenhang mit Jan Palachs Selbstverbrennung für die Weltmedien noch einmal für kurze Zeit in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Dieses Aufflackern des Interesses blieb jedoch ohne weitere Folgen, sieht man von Warnungen vor Interventionsgelüsten der sowjetischen Armee während der „Eishockey-Krise“ ab, die aber von Dobrynin ohnehin glatt in Abrede gestellt wurden.²⁸ Die folgende Entwicklung in der Tschechoslowakei bot keinen weiteren Anlass mehr, der sich an Dramatik mit

24 Ebd., S. 77f.

25 Public Papers of the Presidents of the United States. Lyndon B. Johnson, 1968–1969, Bd. II, S. 1268.

26 Public Papers of the Presidents of the United States. Richard Nixon, 1969. Washington 1971, S. 76.

27 Richard Nixon Presidential Library and Museum, White House Central Files, Subject Files CO 39-CO 40, Czechoslovakia, Karton 24.

28 NARA, RG 59, POL Czech, Karton 2033.

der Situation unmittelbar nach Palachs Tat messen ließ.²⁹ Der Rahmen für die Entspannungspolitik war spätestens im Frühling 1969 wiederhergestellt.

In der Tat war die sich bald einstellende Intensivierung des Verhandlungsprozesses zur Sicherheit in Europa wenigstens teilweise eine indirekte Folge der militärischen Intervention im August 1968. Schließlich sah sogar die sowjetische Führung in der Festigung ihrer Herrschaft in Osteuropa, die durch die Invasion der Tschechoslowakei bestätigt worden war, eine wichtige Vorbedingung gegeben, neue Vorschläge für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu präsentieren.³⁰

Das Gipfeltreffen des Warschauer Paktes in Budapest im März 1969 brachte einen verhältnismäßig konziliananten Vorschlag für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Die Teilnahme der Vereinigten Staaten wurde nicht mehr abgelehnt und man verzichtete auf die Anerkennung des territorialen Status quo als Vorbedingung für die Konferenz.³¹ Nach einem Treffen in Washington am 10./11. April antwortete auch die NATO einigermaßen entgegenkommend. Einige Abschnitte der in Washington abgegebenen Erklärung der NATO, die unter anderem Vorbedingungen für eine derartige Konferenz skizzierte, klangen angesichts der erst wenige Monate zurückliegenden Ereignisse in der Tschechoslowakei theoretisch. So hieß es z. B. im Absatz 4 des Schlusscommuniqués:

„In Anbetracht der Situation in Osteuropa erinnern die Regierungen der Mitgliedsstaaten daran, dass jede dauerhafte Verbesserung in den internationalen Beziehungen vollen Respekt für die Grundsätze der Unabhängigkeit und territorialen Integrität von Staaten, die Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten, das Recht eines jeden Volkes, seine eigene Zukunft zu bestimmen, und die Verpflichtung, auf die Androhung oder den Einsatz von Gewalt zu verzichten, voraussetzt.“³²

Botschafter Dobrynin präsentierte bereits Anfang April 1969 Washington einen Vorschlag für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit. Es war offensichtlich, dass die europäischen Verbündeten der Vereinigten Staaten den Vorschlägen des Warschauer Paktes sehr positiv gegenüberstanden, sodass es Washington schwerfiel, diese zurückzuweisen. Da der Vorschlag so kurz nach der Invasion der Tschechoslowakei kam,

29 Siehe Williams, *The Prague Spring and its Aftermath*, S. 188–191.

30 Siehe z. B. Andrey Edemskiy, *Dealing with Bonn. Leonid Brezhnev and the Soviet response to West German Ostpolitik*, in: Carole Fink – Bernd Schaefer (Hg.), *Ostpolitik, 1969–1974*. Cambridge 2009, S. 15–38, bes. S. 21; Mark Kramer, *The Czechoslovak Crisis and the Brežnev Doctrine*, in: Carole Fink – Philippe Gassert – Detlef Junker (Hg.), *1968: The World Transformed*. Cambridge 1998, S. 111–171, bes. S. 166f.

31 Aufruf zu einer Europäischen Sicherheitskonferenz vom 17.3.1969 in: Vojtech Mastny – Malcolm Byrne (Hg.), *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact, 1955–1991*. Budapest 2005, S. 330f. Siehe auch Csaba Békés, *Der Warschauer Pakt und der KSZE-Prozess*, in: Torsten Diedrich – Winfried Heinemann – Christian F. Ostermann (Hg.), *Der Warschauer Pakt*. Berlin 2009, S. 225–244, bes. S. 229–234.

32 Final Communiqué, North Atlantic Council Ministerial session, Washington, 10./11. April 1969. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26754.htm.

war es für die US-Regierung klar, dass der Sowjetblock sich für Konzessionen würde offen zeigen müssen. Letzten Endes betrafen die Konzessionen freilich nicht die Tschechoslowakei, sondern den Status von West-Berlin.³³

Der Weg zur Konferenz in Helsinki und zu den Erfolgen der „Ostpolitik“, der nach den Erklärungen von Budapest und dem Gipfeltreffen in Washington eingeschlagen wurde, war lang und windungsreich. Die Hindernisse, die dabei weggeschafft werden mussten, hatten allerdings nichts mit der August-Intervention und ihren Folgen zu tun. Letztere – das „Normalisierungsregime“ in der Tschechoslowakei und die Präsenz sowjetischer Truppen auf tschechoslowakischem Territorium – blieben bis zum Ende des Kalten Krieges bestehen.

Mag sein, dass der erste Historiker, der sich mit der Reaktion der USA auf die sowjetische Intervention in der Tschechoslowakei beschäftigte, diese „kurzsichtig und beschämend“ nannte.³⁴ Diese Worte sind wahrscheinlich unangemessen scharf, ist es doch immer problematisch, im Nachhinein moralische Kriterien auf politische Entscheidungen der Vergangenheit anzuwenden.³⁵ Die Vereinigten Staaten reagierten, wie sie es aus ihrer Perspektive für angemessen und richtig hielten. Die ferne Tschechoslowakei, um es auf den Punkt zu bringen, wurde von Washingtons Standpunkt aus nur für kurze Zeit am Horizont sichtbar. Die USA waren vor allem voll in Anspruch genommen von jenem Krieg, den sie in Vietnam führten. Es ist nicht überraschend, dass die meisten Debatten im Weißen Haus, die mit der Tschechoslowakei begannen, mit Vietnam endeten. Das traf sogar unmittelbar nach dem 21. August zu.³⁶

Die Gesellschaft der Vereinigten Staaten war in sich gespalten. Washington war gegenüber der Tschechoslowakei keine Verpflichtungen eingegangen und fühlte sich nicht als Verbündeter – und hatte auch keinen formalen Anlass, sich als solcher zu fühlen. Das waren schließlich auch die vorrangigen Argumente, die Walt W. Rostow in der oben erwähnten Unterredung³⁷ mit amerikanischen Tschechen und Slowaken ins Treffen führte, und er fügte im Brustton der Überzeugung hinzu, dass die US-Regierung keine Vorabinformation über die Intervention erhalten hatte und Moskau keine wie immer geartete Zustimmung hatte zukommen lassen. Sehr wohl aber kann man die Frage stellen, ob die Politik kurzsichtig war und wenn ja, in welchem Ausmaß. Sie war entschieden naiv, sollte die US-Regierung mit gegenseitigen Zugeständnissen der Sowjetunion gerechnet haben, wie z. B. dass diese als Vermittlerin auftreten werde, um den Vietnamkonflikt zu beenden.

33 Kissinger, Memoiren, Bd. 1, S. 929.

34 William E. Griffith, U.S. Policy and the Invasion of Czechoslovakia, in: I. William Zartman (Hg.), Czechoslovakia. Intervention and Impact. New York 1970, S. 47–57.

35 Siehe bspw. Stephan Kieninger, Between Power Politics and Morality. The United States, the Long Détente, and the transformation of Europe, 1969–1985, in: Oliver Bange – Poul Villaume (Hg.), The Long Détente. Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950s–1980s. Budapest – New York, S. 281–313.

36 FRUS, 1964–1968, Bd. XVII. Eastern Europe. Washington 1996, S. 249, 252.

37 Lyndon B. Johnson Presidential Library and Museum, National Security File, Country File Czechoslovakia, Karton 179.

Washington unternahm nichts, um Moskau von einer Invasion der Tschechoslowakei abzuhalten. Unmittelbar nach dem 21. August ließ Washington jedoch keinen Zweifel daran, dass eine eventuelle Invasion Rumäniens unannehmbar gewesen wäre.³⁸ Die US-Politik war nicht einmal kreativ genug, der Tschechoslowakei und der tschechoslowakischen Gesellschaft lautstarke Unterstützung zukommen zu lassen, was für die Sowjetunion politische und propagandistische Probleme gebracht hätte, sowie in Mitteleuropa eine Konfliktsituation aufrechtzuerhalten, die für Moskau unliebsam gewesen wäre.

Die Intensität der Reaktion auf die Invasion der Tschechoslowakei in den USA und generell im Westen war unvergleichlich geringer als bei der Invasion in Afghanistan 1979 oder der Verhängung des Kriegsrechts in Polen 1981. Der Grund dafür ist sicher darin zu sehen, dass – im Gegensatz zu Afghanistan – die Invasion der Tschechoslowakei nicht an dem vom Zweiten Weltkrieg geschaffenen Kräftegleichgewicht rührte. Die Politik des Westens während der Krise in Polen in den Jahren 1980/81 war zum Teil das Ergebnis der Lektionen, die der Westen durch seine nicht sonderlich effektiven Reaktionen auf die Krise in Ungarn 1956 und jene 1968 in der Tschechoslowakei verpasst bekommen hatte.

Ein weiterer wichtiger und in diesem Kontext selten erwähnter Faktor ist das eklatante Fehlen jedweder autonomen Außenpolitik der Tschechoslowakei im Jahr 1968. Dieser Faktor war bis zu einem gewissen Grad mitverantwortlich für die Politik der USA gegenüber der Tschechoslowakei. Bedingungslose Loyalität gegenüber Moskau in der Außenpolitik war von allem Anfang an ein fester Bestandteil der politischen Strategie gewesen. Zdeněk Mlynář, einer der ideologischen Väter der Reformen des „Prager Frühlings“, sagte gleich zu Beginn, dass „die Außenpolitik nicht zur Debatte steht. Sie ist unveränderbar, eine Mauer, in der kein einziger Ziegel verrückt werden darf“.³⁹ Im wichtigsten program-matischen Dokument des „Prager Frühlings“, dem Aktionsprogramm vom April 1968, beschäftigten sich nur etwa fünf Prozent des Textes mit Außenpolitik.⁴⁰ Und selbst die eineinhalb Seiten, die von Außenpolitik handeln, sind ein nicht eben zielführendes Gebräu von abgedroschenen Phrasen und Wendungen, die kaum als ein außenpolitisches Programm durchgehen können, das den Namen verdient, geschweige denn als ein neues. Das ist auch alles andere als überraschend, stammte doch der außenpolitische Teil aus der Feder von Pavel Auersperg, einem Quisling der ersten Stunde während der Besetzung des Landes im August.

Die reformfreundlichen Politiker glaubten – zu Unrecht, wie sich sehr bald herausstellte –, dass ihre Loyalität und ihr Festhalten an allen Bündnisverpflichtungen Platz für

38 Ebd., Kartons 179, 180; Files of Walt W. Rostow, Karton 11.

39 Jaroslav Šedivý, Černínský palác v roce nula [Das Palais Czernin im Jahre Null]. Prag 1997, S. 23; Zdeněk Mlynář, Československý pokus o reformu 1968. Analýza jeho teorie a praxe [Der tschechoslowakische Reformversuch 1968. Eine Analyse seiner Theorie und Praxis]. Köln 1975, bes. S. 225–269.

40 Jitka Vondrová – Jaromír Navrátil – Jan Moravec (Hg.), Komunistická strana Československa. Poklus o reformu (říjen 1967 – květen 1968) [Die Kommunistische Partei der Tschechoslowakei. Versuch einer Reform (Oktober 1967 – Mai 1968)]. Prag – Brunn 1999, S. 320–359, zur Außenpolitik, S. 352f.; ausschnittsweise auf Deutsch in: Karner et al., Prager Frühling, Bd. 2, S. 79–89.

interne, von Moskau tolerierte Reformen schaffen würden. Aus der Logik dieser Politik ergab sich zwangsläufig, dass es nicht anging, sich um irgendwelche Unterstützung gegen den wachsenden Druck und die Drohungen der Verbündeten umzusehen. Auch die Besuche, die Tito und Ceaușescu Prag im August 1968 abstatteten, brachten der Tschechoslowakei keinerlei internationale Unterstützung. Obwohl die tschechoslowakischen Medien voll waren von Spekulationen über eine Neuauflage der Kleinen Entente, handelte es sich hier bloß um eine symbolische Manifestation, die hauptsächlich für das heimische Publikum gedacht war, und nicht um die Suche nach einer außenpolitischen Alternative.

Selbst in den Tagen nach dem 21. August, als sich im ganzen Land Widerstand gegen die Intervention regte, konnten sich die Reformpolitiker nicht entschließen, diesen Kurs zu verlassen, und als sie es schließlich doch taten, fehlte es ihnen an Entschiedenheit und an Beharrungsvermögen. Es ist zwar richtig, dass in der von der kommunistischen Parteiführung in der Nacht vom 21. August abgegebenen Erklärung⁴¹ die Invasion als Verletzung des Völkerrechts bezeichnet wurde, aber im Gegensatz zur Rede von Imre Nagy am Vormittag des 4. November 1956 richtete sich diese Erklärung nicht an die internationale Gemeinschaft. Abgesehen von Erklärungen, die Mitglieder der tschechoslowakischen Regierung, die sich zur Zeit der Invasion im Ausland aufhielten, wie der stellvertretende Ministerpräsident Ota Šik und Außenminister Jiří Hájek,⁴² der Presse gaben, beschränkten sich nach dem 21. August die Aktionen auf internationalem Parkett auf die Stellungnahme, die der tschechoslowakische UNO-Delegierte Jan Mužík bei einem Treffen des Sicherheitsrates abgab, sowie auf die Reise von Außenminister Jiří Hájek nach New York und seine Rede im Sicherheitsrat.⁴³ Mužík erhielt widersprüchliche Direktiven aus Prag: Das Außenministerium wies ihn an, die Sitzung des Sicherheitsrates zu besuchen, der Präsident forderte ihn auf, dies zu unterlassen.⁴⁴ Am 22. August entschloss sich Mužík, den Anweisungen des Außenministeriums zu folgen, und hielt eine Rede, in der er die Intervention kritisierte.⁴⁵ In ähnlicher Weise wurde der Versuch unternommen, Hájek, der von Belgrad über Wien nach New York reiste, mit der Order zu erreichen, in New York namens der Tschechoslowakei zu bewirken, dass das Thema Tschechoslowakei von der Tagesordnung des Treffens des Sicherheitsrates gestrichen werde.⁴⁶ Angeblich erhielt Hájek diese Order nie und hielt am 24. August seine Rede vor dem Sicherheitsrat, in der er schwere Anschuldigungen ge-

41 Auf Englisch in: Navrátil, *The Prague Spring 1968*, S. 414f.

42 Jiří Hájek, 1968. Prag 1994, S. 71, 110f.

43 Zum Sicherheitsrat siehe Michálek, *Rok 1968 a Československo*, S. 90–98. Berichte zu den Treffen des Sicherheitsrates zum Thema Tschechoslowakei vom 21. bis 24. August 1968 siehe Dag Hammaskjöld Library, United Nations Security Council Official Records 23rd Year S/PV 1441-S/PV 1445.

44 Jitka Vondrová – Jaromír Navrátil (Hg.), *Mezinárodní souvislosti československé krize 1967–1970*. Bd. 2: Červenec–srpen 1968 [Die internationalen Kontexte der tschechoslowakischen Krise 1967–1970. Bd. 2: Juli–August 1968]. Prag – Brunn 1996, S. 232.

45 Abgedruckt in: *Sedm pražských dnů. Dokumentace* [Sieben Prager Tage. Eine Dokumentation]. Prag 1990, S. 378–380.

46 Vondrová – Navrátil, *Mezinárodní souvislosti československé krize* [Die internationalen Kontexte der tschechoslowakischen Krise], Bd. 2, S. 233, 259. Siehe auch Hájek, 1968, S. 71.

gen die sowjetische Invasion erhob.⁴⁷ Hájek ließ jedoch die Möglichkeit eines vertraulichen Treffens mit dem Vertreter der USA im UNO-Sicherheitsrat vor dem Treffen des Rates ungenutzt.⁴⁸ Und die Tschechoslowakei ersuchte unmittelbar danach um die Streichung des Punktes Tschechoslowakei von der Tagesordnung der Sitzung des Sicherheitsrates.⁴⁹

Dieser Schritt, der von der sowjetischen Führung zur Bedingung des Beginns der Verhandlungen in Moskau gemacht worden war, bedeutete eine Schwächung der Ausgangsposition für Dubček und die Reformer. Wie sehr der Gedanke, sich im Westen nach Unterstützung umzusehen, jenseits des im Mainstream der Reformpolitik Denkbaren war, ist anhand der Haltung von „Rudé Právo“ ersichtlich. „Rudé Právo“ war jene Tageszeitung, die in der Zeit zwischen der Invasion und der Unterzeichnung des Moskauer Protokolls den landesweiten Widerstand gegen die Intervention voll unterstützte, zu einer Zeit, als selbst die CIS-Berichte für den US-Präsidenten feststellten, dass „die Menschen in Prag daran festhalten, ihre Ablehnung der Besatzung auf unmissverständliche und fallweise sogar geniale Weise zu zeigen“. Während die Zeitung also einerseits die weltweite Unterstützung für die Tschechoslowakei würdigte, schlug sie vor, sich von der Unterstützung durch „reaktionäre Kräfte“, wie es die Bundesrepublik Deutschland oder die Vereinigten Staaten seien, zu distanzieren.

Es ist bis zu einem gewissen Grad verständlich, warum die tschechoslowakischen Politiker in Moskau dem sowjetischen Druck unmittelbar nach der Invasion nachgaben, in einer Situation, in der sie meinten, die einzige Option, „weitreichende Konsequenzen“ zu vermeiden, sei ein Einschwenken auf die von Brežnev vorgegebene Linie. Sie stimmten dementsprechend der Streichung des Themas Tschechoslowakei von der Tagesordnung des Sicherheitsrates zu und protestierten später gegen eine Diskussion über die Intervention in der Vollversammlung. Weniger verständlich ist hingegen, warum sich tschechoslowakische Diplomaten hartnäckig gegen jede Unterstützung verwahrten, selbst wenn diese bei inoffiziellen Treffen mit US-Partnern angeboten wurde. Bei inoffiziellen Mittagessen mit Dean Rusk und Nat Davis lehnten es sowohl Botschafter Duda als auch sein Stellvertreter Příbyl ab, dass die sowjetische Intervention auf die Tagesordnung einer Sondersitzung der UNO-Generalversammlung gesetzt wurde, wie dies einige lateinamerikanische Staaten vorgeschlagen hatten, und informierten ihre Gastgeber im Voraus, dass die tschechoslowakische Delegation gegebenenfalls den Saal verlassen werde.⁵⁰

Als der stellvertretende Außenminister der Tschechoslowakei, Václav Pleskot, in einer planmäßigen Sitzung der UNO-Generalversammlung im Oktober in Übereinstimmung mit dem offiziellen Regierungskurs erklärte, dass Streitpunkte, sollte es denn welche geben, von den sozialistischen Staaten selbst geregelt würden und nicht von der Generalver-

47 Sedm pražských dnů [Sieben Prager Tage], S. 380–385; ausschnittsweise in Vondrová – Navrátil, Mezinárodní souvislosti československé krize [Die internationalen Kontexte der tschechoslowakischen Krise], Bd. 2, S. 258f.

48 Jiří Hájek, Paměti [Erinnerungen], Prag 1997, S. 284.

49 Ebd., S. 288f.

50 Lyndon B. Johnson Library, National Security File, Country File, Czechoslovakia, Karton 180.

sammlung,⁵¹ wurde dies offenbar so verstanden, dass die Tschechoslowakei auf Druck aus Moskau eben so sagen und sich dementsprechend verhalten müsse. Zugleich war dies aber auch die tatsächliche außenpolitische Strategie der Tschechoslowakei – vor der Intervention, während der Intervention und nach der Intervention. Die westliche Politik konnte daher nicht auf irgendwelche Initiativen oder Hilfsersuchen von Prag reagieren, hatte keine Veranlassung dazu und wollte es auch nicht.

Dasselbe gilt für die innenpolitische Entwicklung in der Tschechoslowakei. Nach der brutalen Niederwerfung von Protesten am ersten Jahrestag der Intervention verschärfte die auf „Normalisierung“ bedachte Regierung sehr rasch ihre Kontrolle über die Gesellschaft. Alle sichtbaren Formen des Widerstands nahmen dramatisch ab. Malcolm Toon, der neue US-Botschafter in Prag, konnte deshalb in seinem Brief an Henry Kissinger vom 29. Oktober 1970 schreiben, es bestehe keine Notwendigkeit für ihn, den Präsidenten zu treffen: „es gibt nichts in dem Bild, das die Tschechoslowakei zur Zeit bietet, das die Aufmerksamkeit des Präsidenten verdient“.⁵² Dieser Brief markiert symbolisch das Ende des vorangegangenen intensiven Interesses an der Tschechoslowakei, wie es in den amerikanischen Archiven dokumentiert ist.

Es gibt allerdings noch einen weiteren Aspekt der Entspannungspolitik, der mit dem „Prager Frühling“ zusammenhängt: die schwierigen Verhandlungen zwischen der Tschechoslowakei und der Bundesrepublik Deutschland Anfang der 1970er-Jahre im Vollzug der „Ostpolitik“. Die Verhandlungen hatten verständlicherweise mit eigenen Schwierigkeiten zu kämpfen – mit Problemen, die aus der Vergangenheit datierten und mit der Gültigkeit bzw. Ungültigkeit des Münchner Abkommens von 1938 zusammenhingen. Nach tschechoslowakischer Lesart war dieses von Anfang an – *ex tunc* – als null und nichtig zu erklären, während es aus deutscher Sicht nur *ex nunc* ungültig war.⁵³ Das Problem wäre vielleicht in der Euphorie von 1968 leichter zu lösen gewesen, und es gab im Sommer dieses Jahres vielversprechende Ansätze in diese Richtung – dies trotz der sehr komplizierten Verhandlungen zur tschechisch-deutschen Erklärung in den 1990er-Jahren,⁵⁴ die einen derartigen kontrafaktischen Optimismus nicht stützen. Es hat den Anschein, dass sich zu dieser Zeit ungelöste Probleme der gemeinsamen Geschichte wieder in den Vordergrund geschoben haben, aber diesmal in einer spiegelverkehrten Anordnung:

51 Jitka Vondrová – Jaromír Navrátil (Hg.), *Mezinárodní souvislosti československé krize 1967–1970*. Bd. 3: Září 1968 – květen 1970 [Die internationalen Kontexte der tschechoslowakischen Krise 1967–1970. Bd. 3: September 1968 – Mai 1970]. Prag – Brunn 1997, S. 115f.

52 Richard Nixon Presidential Library, Nixon Presidential Materials Staff National Security Council Files; Country Files – Europe. Czechoslovakia, Bd. II, Karton 672.

53 Siehe Oldřich Tůma, *The Difficult Path to the Establishment of Diplomatic Relations between Czechoslovakia and the Federal Republic of Germany*, in: Carol Fink – Bernd Schaefer (Hg.), *Ostpolitik, 1969–1974*. Cambridge 2009, S. 58–79, bes. S. 73–76; siehe auch Radko Brach, *Die Bedeutung des Prager Vertrags von 1973 für die deutsche Ostpolitik*, in: Hans Lemberg – Jan Křen – Dušan Kováč (Hg.), *Im geteilten Europa. Tschechen, Slowaken und Deutsche und ihre Staaten 1948–1989*. Essen 1998, S. 169–191, bes. S. 174f., 184f.

54 Siehe dazu im Detail den Beitrag von Manfred Kittel in diesem Band.

Während die deutsche Seite verlangte, dass die Beneš-Dekrete für null und nichtig von Anfang an – *ex tunc* – erklärt werden, stellten sich die Tschechen auf den Standpunkt, dass die Rechtskraft der Dekrete zu diesem Zeitpunkt bereits erschöpft war – *ex nunc*. Die komplizierte Natur der Verhandlungen war teilweise ein Nebenprodukt der August-Intervention und der politischen Situation, die diese in der „normalisierten“ Tschechoslowakei geschaffen hatte. Die hauptsächliche Legitimierung von Husák und seinen Helfershelfern bestand die längste Zeit darin, pauschal die tatsächlichen oder angeblichen Fehler zu geißeln, die unter Dubčeks Führung der Tschechoslowakischen Kommunistischen Partei begangen worden seien. Eine der Hauptsünden, die von der Normalisierungspropaganda *ad nauseam* bemüht wurde, war die behauptete Fehleinschätzung des Einflusses von Imperialismus und Revanchismus durch Dubček. Mit einer derartigen Ausgangsposition, die jedes noch so zarte Zeichen einer Verbesserung in den Beziehungen zwischen der Tschechoslowakei und Westdeutschland an den Pranger stellte, war es schwer, in den Verhandlungen zu Zusammenarbeit und einer Aufnahme bilateraler Beziehungen Fortschritte zu erzielen – und dann noch eine derartige Kehrtwendung glaubwürdig zu erklären. Im internationalen Umfeld ließen die überaus pragmatischen Schritte der Kritiker des „Prager Frühlings“ – Brežnev und der polnische KP-Chef Władysław Gomułka – und die raschen Fortschritte in den Verhandlungen zwischen der Sowjetunion und Polen mit der Bundesrepublik Deutschland⁵⁵ das Beharren der Führer der Tschechoslowakischen Kommunistischen Partei auf Fortsetzung des Kampfes gegen den westdeutschen Revanchismus als einigermaßen sinnlos erscheinen. Husák hielt trotzdem unbeirrt daran fest. Bei einem Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Paktes am 20. August 1970 in Moskau, als Brežnev bereits die Einigung zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland verlautbart hatte, wiederholte Husák noch einmal die ideologischen Phrasen von vor zwei Jahren und behauptete, die Tschechoslowakei habe keine Eile, irgendwelche Vereinbarungen mit Westdeutschland abzuschließen.⁵⁶ Im Dezember 1970 wurde er anlässlich eines Besuchs in Ost-Berlin noch direkter: „Das tschechoslowakische Volk lebt seit der Befreiung vor 25 Jahren ohne ein Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland [...] und es kann auch, was mich betrifft, ruhig so bleiben.“⁵⁷ Diese Rhetorik kam einem anderen Totengräber des „Prager Frühlings“, Walter Ulbricht, durchaus gelegen. Ihm war jedoch in seiner damaligen Position kein langes Bleiben mehr beschieden. Die ostentative Prinzipienreiterei der tschechoslowakischen Führung und die über Jahre verschleppten Verhandlungen zwischen Prag und Bonn überforderten schließlich Brežnevs Geduld und er drängte die Führung der Tschechoslowakischen Kommunistischen Partei erfolgreich dazu, in den Verhandlungen mehr Entgegenkommen zu zeigen.⁵⁸

55 Siehe dazu die Beiträge von Aleksej Filitov und Wanda Jarzábek in diesem Band.

56 Tůma, *The Difficult Path to the Establishment*, S. 62; Břach, *Die Bedeutung des Prager Vertrags von 1973*, S. 171.

57 Tůma, *The Difficult Path to the Establishment*, S. 63; Břach, *Die Bedeutung des Prager Vertrags von 1973*, S. 171.

58 Tůma, *The Difficult Path to the Establishment*, S. 66.

Resumé

Die Niederschlagung des „Prager Frühlings“ bedeutete für die Entspannungspolitik kein fundamentales Problem und kein Aussetzen – und wenn, dann höchstens für eine kurze Zeit und indirekt. Es gab natürlich Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik, auf Aspekte der künftigen Militärstrategie auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs⁵⁹ und auf Präsident Johnsons Strategie des Brückenbauens oder, genauer gesagt, auf das Ende dieser Strategie.⁶⁰ In mancher Hinsicht beschleunigten die Nebenwirkungen der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ – die Festigung der sowjetischen Kontrolle, die Formulierung von Brandts Strategie,⁶¹ die Zunahme der Aktivitäten aufseiten der blockfreien Staaten – sogar die Rolle des tschechoslowakischen Führungspersonals, das 1969 die Macht übernahm, war bestimmt von einer negativen Haltung zu allem, was mit dem Jahr 1968 in Verbindung gebracht werden konnte. Dieses Faktum beeinflusste auch ihre Politik im Kontext der ersten Jahre der Ostpolitik, solange sie offenbar nicht begriffen hatten, dass sich die Zeiten geändert hatten und dass das Losungswort des Tages nicht mehr der Kampf gegen den westdeutschen Revanchismus und Imperialismus war. Diese Begriffe waren so offen in Drohungen eingebettet gewesen, die von Moskau und noch öfter von Warschau und Ostberlin an Prag gerichtet worden waren. Die Öffentlichkeit der Tschechoslowakei hörte auf, eine Rolle im politischen Leben des Landes zu spielen. Die atomisierte tschechoslowakische Gesellschaft fühlte sich verlassen und verraten, auch von jenen Politikern, denen sie noch vor Kurzem ihr Vertrauen geschenkt hatte.⁶² Ihr Interesse an Politik – und erst recht an Außenpolitik – löste sich in Nichts auf. Und wenn dieses Interesse bei seltenen Gelegenheiten wieder auftauchte, dann geschah dies besonders in den bildungsferneren Schichten der Gesellschaft und in Gestalt surrealer Gerüchte, die als „verbürgte“ Information weitergereicht wurden. In der Zeit des Gipfeltreffens in Helsinki zum Beispiel nahm dies die Form des Gerüchts an, dass der Tschechoslowakei neutraler Status zuerkannt werde, mit der Folge, dass die sowjetischen Truppen das Land verlassen würden. Wie wir wissen, kam es dann doch ganz anders.

59 So Vojtech Mastny. Siehe Vojtech Mastny, Was 1968 a Strategic Watershed of the Cold War?, in: Diplomatic History 29/1/2005, S. 149–177. Siehe auch Dieter Fischer, Die Nato im Kalten Krieg. Der Prager Frühling. Saarbrücken 2007. Zur Wirtschaft siehe den Beitrag von Stefan Karner, zu den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik die Beiträge von Andrej Keller und Ol'ga Pavlenko in diesem Band.

60 Mitchell Lerner, „Trying to Find the Guy Who Invited Them“: Lyndon Johnson, Bridge Building, and the End of the Prague Spring, in: Diplomatic History 32/1/2008, S. 77–103.

61 Siehe z. B. Gottfried Niedhart, Entspannung in Europa. Die Bundesrepublik Deutschland und der Warschauer Pakt. München 2014.

62 Siehe Oldřich Tůma, „Alexander Dubček, a Czechoslovak politician“, in: Michal Vít – Magdalena Baran (Hg.), Transregional versus national perspectives on Contemporary Central European History. Studies on the Building of Nation-States and Their Cooperation in the 20th and 21st Century. Stuttgart 2017, S. 357–370.

Mit nur geringfügiger Vereinfachung können wir zum Schluss kommen, dass die Tschechoslowakei erst im Januar 1977 wieder ins Blickfeld der US-Regierung geriet, als das State Department eine Erklärung herausgab, in der die Repressalien gegen die Unterzeichner der Charta 77 verurteilt wurden.⁶³ Das ist allerdings eine andere Geschichte, die einen ganz anderen Ausgang nahm.

⁶³ The Department of State Bulletin, Bd. 76. Washington 1977, S. 154.

Der Prager Vertrag (1973) und die Verdrängung der Beneš-Dekrete in der Zeit des frühen KSZE-Prozesses

Manfred Kittel

Zwischen Real- und Geschichtspolitik

Die geschichtliche Logik sei „in ihren Revisionen“ sogar noch genauer als die preußische Oberrechnungskammer. An die von Bismarck in seinen Memoiren geäußerte Erkenntnis¹ mag sich unweigerlich erinnert fühlen, wer aus heutiger Perspektive auf den Prager Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik (ČSSR) vom 11. Dezember 1973 zurückblickt. Denn in dem ganzen Vertragswerk sucht man vergeblich nach einer Erwähnung der auch die Vertreibung von drei Millionen Sudetendeutschen betreffenden Dekrete des Präsidenten der Tschechoslowakei, Edvard Beneš, am Ende des Zweiten Weltkrieges; eben jener Dekrete also, die sich dann in den Jahren vor 2004 zum schwersten Hindernis auf dem Weg des vom Kommunismus befreiten Landes in die Europäische Union erweisen sollten.

Hatte das auch damit zu tun, dass 1973 noch keiner der Verantwortlichen an politische Entwicklungen dachte, wie sie sich ab 1989 beim Zusammenbruch des Ostblocks vollziehen sollten? Das wäre schon insofern bemerkenswert, als die am 3. Juli 1973 in Helsinki beschlossene, zwei Jahre später stattfindende Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), zu deren wesentlichen Voraussetzungen die Ostverträge zwischen der Bundesrepublik und mehreren Staaten jenseits des Eisernen Vorhangs gehört hatten, weithin als „entscheidende Institution“ zur friedlichen Überwindung des Ost-West-Konflikts gedeutet wird.² Die Frage ist aber auch für ein tieferes historisches

1 Otto von Bismarck, Erinnerung und Gedanke, in: ders., Die Gesammelten Werke (Friedrichsruher Ausgabe). Berlin 1924–1935, Bd. 15, S. 393.

2 Klappentext des Buches von Wilfried von Bredow, Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts. Darmstadt 1992. Siehe dazu auch den Beitrag von Peter Ruggenthaler und Anna Steiner in diesem Band.

Verständnis der „Ostpolitik“ selbst von Belang, die in der vom Berliner Sozialdemokraten Egon Bahr entwickelten Grundkonzeption tatsächlich noch von einem „Wandel“, wenn auch auf dem Wege der „Annäherung“, und nicht von einer bloßen Sanktionierung des Status quo ausgegangen war.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden nach der Rolle des Prager Vertrags im Kontext des KSZE-Prozesses und vor allem auch nach den geschichtspolitischen Dimensionen des letzten der bundesdeutschen Ostverträge gefragt. Dabei muss es zuerst um den Stellenwert des Münchner Abkommens vom 29. September 1938 gehen, in dem sich die europäischen Mächte Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien auf die Abtretung der mehrheitlich sudetendeutschen Randgebiete der Tschechoslowakei an das „Dritte Reich“ verständigt hatten. Dem war allerdings am 21. September eine Erklärung der Prager Regierung vorausgegangen, einen britisch-französischen Vorschlag anzunehmen und im Interesse des europäischen Friedens die hauptsächlich sudetendeutschen Distrikte „dem Reich [zu] übertragen“,³ worauf sich das Münchner Abkommen in seiner Präambel auch ausdrücklich berief. Die Frage, wie das alles aus damaliger und gegenwärtiger Sicht rechtlich und historisch-moralisch zu bewerten sei, sollte die langwierigen Prager Vertragsverhandlungen zulasten des Vertreibungsthemas im Allgemeinen, der Beneš-Dekrete im Besonderen von Ende 1970 bis Mitte 1973 weitgehend dominieren. Neben der deshalb sehr verwickelten Entstehungsgeschichte des „juristisch schwierigste[n]“ aller Ostverträge⁴ ist aber auch seine nicht minder komplexe Nachgeschichte vor allem zwischen 1989 und 2003 zumindest in den Kreis der weiteren Reflexion mit einzubeziehen.

Die langen Schatten des Münchner Abkommens

Es ist festzuhalten, dass das KSZE-Projekt mit der Vorkonferenz der Außenminister von 35 Staaten des Ostblocks, des politischen Westens und der neutralen Länder in Helsinki im Juli 1973 bereits sehr weit gediehen war, als ein halbes Jahr später, im Dezember, der Prager Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ČSSR unterzeichnet wurde. Die anderen klassischen „Ostverträge“ mit Moskau⁵ und Warschau⁶, aber auch der sehr wichtige Grundlagenvertrag mit Ost-Berlin und das für die Bundesrepublik gleichfalls zentrale Abkommen der vier Besatzungsmächte über Berlin waren bereits geschlossen.⁷ Die Außenminister in Helsinki hatten in ihrer Schlussempfehlung im Juli

3 Dieter Blumenwitz, *Der Prager Vertrag. Eine Einführung und Dokumentation zum Vertrag vom 11. Dezember 1973 unter besonderer Berücksichtigung des Münchner Abkommens und seiner Auswirkung auf Deutschland als Ganzes*. Bonn 1985, S. 19.

4 So schrieb damals (8. Dezember 1973) die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“. Zit. bei Benno Zündorf, *Die Ostverträge (Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR dargestellt und erläutert von B. Z.)*. München 1979, S. 111.

5 Siehe dazu die Beiträge von Hanns Jürgen Küsters und Aleksej Filitov in diesem Band.

6 Siehe dazu den Beitrag von Wanda Jarząbek in diesem Band.

7 Siehe dazu den Beitrag von Gerhard Wettig in diesem Band.

1973 sogar schon entscheidende Punkte der späteren Schlussakte von 1975 vorformuliert.⁸ Ebenso ist zu betonen, dass die ČSSR damals de facto kein souveräner Staat war, sondern als Satellit der Sowjetunion im Zweifelsfall massivsten Einfluss aus Moskau zu gewärtigen hatte. Als 1970 die ersten Gespräche zwischen bundesdeutscher und tschechoslowakischer Seite begannen, lag der Einmarsch von Truppen des Warschauer Pakts zur Niederschlagung des „Prager Frühlings“ 1968 gerade einmal zwei Jahre zurück.

Es war insofern von eminenter Bedeutung, dass die Sowjetunion seit der Budapester Deklaration der Warschauer Pakt-Staaten von 1966 und der Karlsbader Konferenz der kommunistischen und Arbeiterparteien 1967 ihre schon in den 1950er-Jahren begonnenen Initiativen für eine europäische Konferenz zu Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit vor dem Hintergrund einer wachsenden internationalen Détente-Stimmung noch forciert hatte. Ihr altes Bestreben, den durch die Eroberungen von 1945 bis zur Elbe und zum Böhmerwald erreichten territorialen Status quo auch diplomatisch-völkerrechtlich zu zementieren, hatte infolge der Invasion in die Tschechoslowakei an Stellenwert noch gewonnen. Die Doktrin des sowjetischen KP-Chefs Leonid Brežnev über ein Eingriffsrecht Moskaus im Falle der Bedrohung des Sozialismus in den Ländern des Ostblocks hatte das im November 1968 aufs Krasseste dokumentiert.⁹

Ein Arbeitspapier zur Vorbereitung der Ostverträge, das der 1969 zum Staatssekretär im Bundeskanzleramt avancierende Egon Bahr nach dem Regierungswechsel in Bonn verfasste, erkannte die sowjetische Suprematie auch gleich ausdrücklich an. Forderungen des russischen Außenministers Andrej Gromyko aufgreifend hieß es in Ziffer 5 des Bahr-Papiers: Die mit der UdSSR, der DDR, Polen und der ČSSR angestrebten Verträge würden ein „einheitliches Ganzes“ bilden.¹⁰ Das Papier ging in Ziffer 8 zudem eigens auf das Münchner Abkommen von 1938 ein: Zwischen den Regierungen in Bonn und Moskau bestehe Einvernehmen darüber, dass die „mit der Ungültigkeit des Münchner Abkommens verbundenen Fragen“ von der Bundesrepublik und der ČSSR „in einer für beide Seiten annehmbaren Form geregelt“ werden sollten.¹¹

Anders als die „Oder-Neiße-Linie“ und die „Grenze zwischen BRD und DDR“¹² war die deutsch-tschechische Grenze in der einschlägigen Ziffer (3) zur Achtung der Grenzen nicht explizit erwähnt. Das überraschte allerdings insofern nicht, als Bonn auch zu keinem Zeitpunkt eine fortwirkende Geltung der in München 1938 gezogenen Grenzen reklamiert und Gebietsansprüche auf das Sudetenland erhoben hatte. Man war vielmehr stets von einem Deutschland in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 ausgegangen, wie sie auch das Londoner Protokoll der künftigen Siegermächte im September 1944 zum Zwecke der Einteilung Deutschlands in Besatzungszonen definiert hatte. Lediglich das

8 Bredow, *Der KSZE-Prozeß*, S. 42. Diplomatische Vertreter der beteiligten Staaten hatten seit November 1972 bei Helsinki in mehreren Gesprächsrunden die Konferenz der Außenminister vorbereitet.

9 Siehe dazu den Beitrag von Mark Kramer in diesem Band.

10 Zündorf, *Die Ostverträge*, S. 42.

11 Ebd., S. 47.

12 Ebd., S. 39.

Recht auf Heimat, also letztlich auf Rückkehr der Vertriebenen in die Sudetengebiete, hatte die Bundesrepublik in den 1950er-Jahren stets noch bekräftigt.

Bahrs Verweis auf die „Ungültigkeit des Münchner Abkommens“ als einziger konkret benannter Verhandlungspunkt signalisierte bereits Konzessionsbereitschaft bei dem für die tschechoslowakische Seite erwartungsgemäß wichtigsten Vertragsgegenstand. Die Ungültigkeit des Abkommens hatte sich Prag nämlich bereits im Juni 1950 von der DDR in einer gemeinsamen Erklärung zumindest faktisch bestätigen lassen, indem die „durchgeführte Umsiedlung der Deutschen aus der ČSR“ als „unabänderlich, gerecht und endgültig gelöst“¹³ bezeichnet wurde. Explizit fand sich die Ungültigkeitsformel dann etwa im sowjetischen Entwurf für einen Friedensvertrag mit Deutschland von 1959, in den erwähnten Karlsbader Beschlüssen von 1967 oder in „Freundschaftsverträgen“ der ČSR mit der DDR im gleichen Jahr und mit der UdSSR im Mai 1970.¹⁴

Doch woher rührte dieses spezielle Prager Interesse angesichts des Faktums, dass die Bundesregierung bereits unter dem CDU-Kanzler Ludwig Erhard Mitte der 1960er-Jahre mehrfach unmissverständlich klargestellt hatte, dass das Münchner Abkommen im März 1939 durch den Einmarsch der Wehrmacht in die „Rest-Tschechei“ von Hitler selbst wieder „zerrissen“ worden sei?¹⁵ Dabei sind zunächst eine juristische und eine psychologische Ebene zu unterscheiden. Völkerrechtlich warf eine prinzipielle Gültigkeit des Münchner Abkommens für Prag damals in der Tat das Problem auf, wann und durch welchen Rechtsakt die abgetretenen Sudetengebiete eigentlich nach der Kapitulation Hitler-Deutschlands dann wieder in den tschechoslowakischen Staatsverband zurückgekehrt wären. Zwar hatte keiner der beteiligten Staaten gegen die volle (Wieder-)Einsetzung tschechoslowakischer Staatsgewalt im Sudetenland 1945 „ernsthaft Einspruch erhoben“, sodass faktisch von einer „erfolgreichen Annexion“ ausgegangen werden konnte.¹⁶ Doch eine nicht-einverständliche Abtretung lieferte im modernen Völkerrecht keinen Erwerbsgrund, und zudem schloss geltendes interalliiertes Recht einseitige Maßnahmen eines Staates aus.

Im Ergebnis hätte die Eingliederung der Sudetengebiete in die Tschechoslowakei somit – trotz des Londoner Protokolls – womöglich noch einer „abschließenden friedensvertraglichen Regelung“ bedurft.¹⁷ Auch vor diesem Hintergrund erklärt sich das hartnäckige Beharren der ČSR auf der Gültigkeit jener – eben keineswegs nur die Vertreibung der Deutschen betreffenden – 143 Verordnungen mit Gesetzescharakter, die Staatspräsident Beneš ab 1940 im Londoner Exil und dann bis zum Zusammentritt der provisorischen Nationalversammlung in Prag am 28. Oktober 1945 erlassen hatte und die quasi

13 Das Dokument ist abgedruckt bei Blumenwitz, *Der Prager Vertrag*, S. 105. Zum Prozess der Vertreibungen vgl. auch Stefan Karner, „Ethnic cleansing“ in der Tschechoslowakei und in Slowenien, in: *europa ethnica*, 3–4/2003, S. 107–115.

14 Blumenwitz, *Der Prager Vertrag*, S. 28f., 114.

15 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 12. Juni 1964, S. 849.

16 Blumenwitz, *Der Prager Vertrag*, S. 41.

17 Ebd.

eine Brücke tschechoslowakischer Staatlichkeit über die Zeit der nationalsozialistischen Finsternis hinweg bildeten.¹⁸

Wichtiger aber noch als alle völkerrechtlichen Überlegungen waren die allgemein-historischen psychologischen Dimensionen des Münchner Abkommens, das die tschechische Gesellschaft zutiefst traumatisiert hatte. Da gab es zum einen den Schock, von den demokratischen Westmächten, die 1918/19 als Geburtshelfer einer großen Tschechoslowakei fungiert hatten, nicht nur im Herbst 1938, sondern ein halbes Jahr später bei Hitlers Griff nach Prag erneut und unter Bruch aller vorherigen Beistandsschwüre schmählich im Stich gelassen worden zu sein. München wurde darüber hinaus aber auch zur Chiffre für den Beginn all dessen, was die Bevölkerung des „Protektorats Böhmen und Mähren“ während der NS-Besatzungszeit an Schrecken zu erdulden hatte: Heydrich, Lidice, Theresienstadt, die Verfolgung der Eliten, mehrere Hunderttausend Todesopfer,¹⁹ wovon der größte Teil der jüdischen Minderheit angehört hatte und im Rahmen der sogenannten „Endlösung der Judenfrage“ ermordet wurde.²⁰

Hinter der Absicht, „München“ von Anfang an für ungültig zu erklären, schien sich nicht zuletzt der verständliche Wunsch zu verbergen, den ganzen Schrecken am liebsten einfach wieder ungeschehen zu machen; aber vielleicht auch eine fragwürdige Art von historischem Exorzismus, um zusammen mit dem Abkommen manch böse Erinnerung an eigene schuldhaftige Verstrickungen während der Zeit des NS-Protektorats zu verdrängen. Bekanntlich war der Widerstand in der tschechischen Gesellschaft angesichts einer nicht nur mit der Peitsche, sondern bei Bedarf – im Interesse der deutschen Rüstungspolitik – auch mit Zuckerbrot und Korruption arbeitenden Besatzungsmacht weit schwächer geblieben als etwa in Polen. Völker, so brachte es der deutsche Verhandlungsführer in den Gesprächen mit Prag ab 1971, der Staatssekretär im Auswärtigen Amt Paul Frank, auf den Begriff, „haben manchmal das Bedürfnis, eine jahrelange, durch Niederlagen und Demütigungen aufgestaute Frustration dadurch abzuschütteln, daß sie einen mehr oder weniger irrationalen Punkt zum zentralen Gegenstand ihrer Politik erheben.“²¹

18 Zu den Beneš-Dekreten vgl. auch Stefan Karner, AVNOJ-Erlässe und Beneš-Dekrete, in: Politische Akademie (Hg.), Fragen und Antworten zur EU-Erweiterung. Wien 2002, S. 131–146.

19 Pavel Škorpil, Probleme bei der Berechnung der tschechoslowakischen Todesopfer des nationalsozialistischen Deutschlands, in: Detlef Brandes – Václav Kural (Hg.), Der Weg in die Katastrophe. Deutsch-tschechoslowakische Beziehungen 1938–1947. Essen 1994, S. 161–164, hier: S. 163.

20 Ob die Betroffenen sich im Nationalitätenkonflikt politisch mehr an der deutschen oder der tschechischen Seite orientiert hatten, spielte dabei keine Rolle (vgl. Rudolf M. Wlaschek, Juden in Böhmen. Beiträge zur Geschichte des europäischen Judentums im 19. und 20. Jahrhundert. 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. München 1997, S. 102–218). Aufschlussreich hierzu auch mehrere Beiträge in dem Sammelband von Marek Nekula – Walter Koschmal (Hg.), Juden zwischen Deutschen und Tschechen. Sprachliche und kulturelle Identitäten in Böhmen 1800–1945. München 2006; etwa der Aufsatz von Jürgen Serke, Peter oder Petr Kien? Wem gehört der Maler und Dichter aus Warmsdorf?, ebd., S. 273–288.

21 Paul Frank, Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur. Stuttgart 1981, S. 304.

Bei allem Verständnis für die tschechischen Traumata kam Bonn aber auch schwerlich daran vorbei, dass eine Ungültigkeit des Münchner Abkommens von Anfang an Millionen Sudetendeutsche, die sich zwischen 1938 und 1945 als „Otto-Normalverbraucher“ gegenüber der neuen Obrigkeit loyal verhalten oder gar in der Großdeutschen Wehrmacht gedient hatten, pauschal zu Hochverrättern am tschechoslowakischen Staat abgestempelt, ja zu einer Volksgruppe gemacht hätte, die man „nach dem Kriege legalerweise aus dem tschechischen Territorium hatte ausweisen, d. h. vertreiben dürfen“. Die staats-, straf- und zivilrechtlichen Konsequenzen einer rückwirkenden Ungültigkeitserklärung in Bezug auf Staatsangehörigkeit und Strafbarkeit der Sudetendeutschen, auf die Wirksamkeit von Hoheitsakten und nicht zuletzt von Personenstandsakten (Eheschließungen, Erbschaften etc.) zwischen 1938 und 1945 schienen „kaum abzusehen“. Bonn konnte und mochte sich infolgedessen nicht zur juristischen Aufhebung „einer Realität“ drängen lassen, „die Jahre hindurch Bestand gehabt hatte“.²²

Es kam hinzu, dass die für eine Ungültigkeit des Abkommens von Anfang an (also „*ex tunc*“ statt erst „*ex nunc*“) geltend gemachten Argumente – von der Missachtung formeller Verfahrensregeln beim noch dazu arglistig herbeigeführten Vertragsabschluss über den Verstoß gegen tschechoslowakisches Verfassungsrecht bis zum Mangel an einer „rechtsgeschäftlich notwendigen freien Willensbildung“ auf tschechoslowakischer Seite – nach damals herrschender Völkerrechtslehre kaum griffen.²³ Am Tatbestand, dass das Deutsche Reich im Herbst 1938 mit dem Einsatz militärischer Gewalt gedroht hatte, falls Prag der ultimativen Forderung nach Abtretung der Sudetengebiete nicht nachkomme, gab es zwar nichts zu rütteln, ebenso wenig daran, dass es Hitler selbst keineswegs um das Selbstbestimmungsrecht der Sudetendeutschen gegangen war, sondern nur um einen Zwischenschritt auf seinem Weg zum geplanten rassenideologischen Vernichtungskrieg gegen die Sowjetunion. Doch die These, dass Gewaltandrohung wegen des Kellogg-Paktes von 1928 oder der Stimson-Doktrin von 1932 einen Anfechtungsgrund dargestellt hätte, wollte bereits den Alliierten Militärgerichtshof in Nürnberg 1945 nicht überzeugen.

Denn war das Münchner Abkommen nicht anschließend in mehreren Dutzend Verträgen zwischen Berlin und Prag, unter anderem in der Regelung über den Grenzverlauf vom 20. November 1938, einvernehmlich umgesetzt worden? Hatten nicht am Ende des Ersten Weltkriegs die Siegermächte 1919 vom Deutschen Reich die Unterzeichnung des Versailler Abkommens ebenfalls unter Androhung militärischer Gewalt erzwungen? Und ähnelte der im Verein mit Prags Zustimmung zur Gebietsabtretung am 30. September „vor der ganzen Welt“ erhobene Einspruch gegen die einseitig getroffene Entscheidung der Großmächte in München nicht jener feierlichen „Verwahrung“ der deutsch-österreichischen Nationalversammlung vom 6. September 1919 gegen den Vertrag von Saint-Germain, der die Sudetengebiete dem neuen tschechoslowakischen Nationalstaat einverleibte?²⁴ Dies alles ausgerechnet auch noch mit dem etwas makaber anmutenden

22 Zündorf, *Die Ostverträge*, S. 101.

23 Blumenwitz, *Der Prager Vertrags*, S. 23; vgl. zum Folgenden auch ebd., S. 24f.

24 Zit. n. Blumenwitz, *Der Prager Vertrag*, S. 104; vgl. auch ebd., S. 23, Anm. 32.

Unterschied, dass das Rechtsgeschäft 1919 gegen den Willen einer überwiegenden Mehrheit der Sudetendeutschen vollzogen worden war, während die Angliederung an das Reich 1938 die meisten Sudetendeutschen – wenn auch in Verkennung der wahren Absichten Hitlers – begrüßt hatten. Und auch das Agieren Großbritanniens 1938 erklärte sich ja zu einem wesentlichen Teil daraus, dass dort viele in der Weichenstellung von 1918/19 wegen der folgenden tschechischen Schul-, Sprach- oder Wirtschaftspolitik im Sudetenland einen schweren Fehler sahen.

„Es hat viele Verträge in der Geschichte gegeben, bis in die neueste Geschichte hinein, die auch unter Zwang und Drohung [...] zustande gekommen sind“, fasste CDU-Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger im Januar 1967 vor der Bundespressekonferenz die einschlägigen Zweifel an einer „Ungültigkeit von Anfang an“ zusammen.²⁵ Bis zum Abschluss der deutsch-tschechoslowakischen Verhandlungen 1973 sollte sich auch die neue sozialliberale Bundesregierung zu einer Änderung ihrer Position in Richtung einer Ungültigkeit des Münchner Abkommens ex tunc statt ex nunc nicht bereitfinden. „Wir können moralisch, politisch und historisch die Politik, die zu ‚München‘ geführt hat, verurteilen, aber wir sind nicht in der Lage, juristisch die Nichtigkeit des Vertrages zu vollziehen“, äußerte Frank noch kurz vor Abschluss der Gespräche.²⁶

Zwischen den Grundsatzpositionen einer Ungültigkeit von Anfang an oder erst aufgrund eines später eingetretenen Ereignisses konnte es letztlich keinen wirklichen, inhaltlichen Kompromiss geben: Ein wenig ungültig, so drückte es der tschechoslowakische Unterhändler Jiří Goetz einmal drastisch aus, war ebenso unmöglich wie ein bisschen schwanger.²⁷ Es blieb nur der Formelkompromiss. Und auf einen solchen einigte man sich schließlich auch im Prager Vertrag. Schon die Präambel sprach zwar davon, dass das Abkommen von 1938 der ČSR „durch das nationalsozialistische Regime unter Androhung von Gewalt aufgezwungen“ worden sei. Bundesrepublik und ČSSR, so hieß es aber im Artikel 1 voller Kautelen weiter, „betrachten das Münchner Abkommen [...] im Hinblick auf ihre gegenseitigen Beziehungen nach Maßgabe dieses Vertrages als nichtig“.²⁸ Das ließ sich in Kombination mit anderen Vertragsbestandteilen hinreichend unterschiedlich deuten. Beide Seiten vermochten damit halbwegs zu leben.

25 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 18. Januar 1967, S. 37.

26 Blumenwitz, *Der Prager Vertrag*, S. 29.

27 Protokoll der Gesprächsrunde am 29./30. Juni 1972 in Prag, in: AAPD, Bände 1970/I–1974/II. München 2001–2005, hier: Bd. 1972/II, S. 857.

28 Blumenwitz, *Der Prager Vertrag*, S. 118f.; BGBl 1974 II, S. 990f.

Ausblenden der Vertreibungsgeschichte

In Bezug auf „München“ war der Kompromiss so gut gelungen, wie er angesichts der höchst unterschiedlichen Grundsatzpositionen beider Seiten wohl nur hatte gelingen können. Das wesentliche Problem des Prager Vertrages lag aber andernorts. Es war das, was nicht ausdrücklich Aufnahme in den Text gefunden hatte, obwohl es nach wie vor wie ein Elefant im Raum der deutsch-tschechischen Beziehungen stand: Die Vertreibung von Millionen Sudetendeutschen als Schlusskapitel der Tragödie der deutsch-tschechoslowakischen Geschichte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in dessen Verlauf vom Massaker in Aussig bis zum Brünner Todesmarsch erneut wieder Zehntausende Todesopfer zu beklagen waren.²⁹

Der Prager Vertragstext tat indes so, als ob allein „München“ das mit weitem Abstand schlimmste Kapitel gewesen wäre, und trug so zwar den tschechischen Traumata, nicht aber ebenso den Traumata der vertriebenen Sudetendeutschen Rechnung. Diese mussten es vielmehr hinnehmen, ihr Schicksal nur nebulös in der Erkenntnis der Präambel gewürdigt zu finden, dass „ein für allemal mit der unheilvollen Vergangenheit“ – und zwar „vor allem im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg“ – „ein „Ende zu machen sei“.³⁰ Wer skeptisch war, konnte sich durch diesen unglücklich formulierten Satz sogar an ein Diktum Winston Churchills vom Dezember 1944 erinnert fühlen, den auch andere Ingenieure der „ethnischen Säuberung“ wie Beneš unterschrieben hätten. Um „endless trouble“ in ethnisch gemischten Räumen zu stoppen, seien Vertreibungen unerlässlich: „a clean sweep will be made“.³¹ Das war im Prager Vertrag zwar jedenfalls nicht beiderseits so gemeint, aber dadurch, dass im Folgesatz der Präambel ausschließlich vom Münchner Abkommen die Rede war und anschließend mit keiner Silbe von den Vertreibungsdekreten, ließ es sich doch so (miss-)verstehen.

Der vollständigen und letztlich ahistorischen Fokussierung auf „München“ fiel nicht nur das Vertreibungskapitel zum Opfer, sondern sogar der verdammenswerte Protektorats-„Vertrag“ vom 15. März 1939, der die Versklavung der „Rest-Tschechei“ durch das „Dritte Reich“ rechtlich bemänteln sollte, vor allem aber auch andere „unheilvolle“

29 Die von einer deutsch-tschechischen Historikerkommission in den 1990er-Jahren ermittelten Zahlen zwischen 15.000 und 30.000 entsprechen in etwa der Zahl der zweifelsfrei belegten „Augenzeugentoten“, die bereits von einer 1964 in der Bundesrepublik abgeschlossenen „Gesamterhebung zur Klärung des Schicksals der deutschen Bevölkerung in den Vertreibungsgebieten“ ermittelt wurde. Allerdings dürfte die wirkliche Zahl deutlich höher liegen, wenn man bedenkt, dass in den Heimatortskarteien auch heute noch über 60.000 vermisste und von ihren Angehörigen gesuchte Sudetendeutsche registriert sind. Vgl. Konrad Badenheuer, *Die Sudetendeutschen. Eine Volksgruppe in Europa. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. München 2007, S. 84, sowie Detlef Brandes, 1945. *Die Vertreibung und Zwangsaussiedlung der Deutschen aus der Tschechoslowakei*, in: ders. et al. (Hg.), *Wendepunkte in den Beziehungen zwischen Deutschen, Tschechen und Slowaken 1848–1989*. Essen 2007, S. 223–248, hier: S. 240.

30 BGBl 1974 II, S. 990.

31 Parliamentary Debates. House of Commons, Bd. 406, 15. Dezember 1944, Spalte 1484.

Phasen der wechselhaften Beziehungen im Zusammenhang mit dem Ersten Weltkrieg. Dabei waren „München“ und die Instrumentalisierung der sudetendeutschen Selbstbestimmungshoffnungen durch Hitler ohne deren Vorgeschichte seit 1918/19 nicht im Entferntesten zu verstehen. Denn mit dem Versprechen, auf dem nordwestlichen Teil der ehemaligen Habsburger-Monarchie eine Art böhmische Schweiz – unter Wahrung der Belange nationaler Minderheiten – aufbauen zu wollen, hatte der damalige Außenminister Beneš während der Pariser Friedensverhandlungen die Siegermächte über sein wirkliches Ziel hinweggetäuscht:³² einen künstlichen tschecho-slowakischen Nationalstaat zu errichten, den aber nicht nur die Sudetendeutschen, sondern auch die Ungarn und selbst viele Slowaken nie wollten und der gut 60 Jahre später – in diesem Fall ohne jedes nationalsozialistische Zutun – endgültig auseinanderbrechen sollte.

Zu den bizarrsten Elementen der deutsch-tschechoslowakischen Gespräche auf diplomatischer Ebene von den ersten Sondierungen im Herbst 1970 bis zur sechsten „offiziellen“ Runde im Frühjahr 1973 gehörte vor diesem Hintergrund, dass sie so gut wie ausschließlich um die Ungültigkeit des Münchner Abkommens *ex tunc* kreisten, weil Prag eine befriedigende Regelung dieses Punktes zu einer Vorbedingung für die Aufnahme von Verhandlungen über die Normalisierung der Beziehungen erklärte. Das Resultat der zähen mehrjährigen Debatten fasste der Vertrag schließlich in den zwei erwähnten Sätzen zusammen, während für die Einigung in allen anderen Fragen, zugespitzt gesagt, dann ein Nachmittag genügen musste.³³

Die deutsche Diplomatie setzte der tschechischen Taktik an diesem Punkt aber von Anfang an wenig entgegen und operierte fast so, als ob Hitler gerade erst am Vorabend von der politischen Bühne abgetreten wäre, nicht aber als Repräsentant einer sich seit Jahrzehnten bewährenden Demokratie, die spätestens nach Abschluss der übrigen Ostverträge einen Höhepunkt ihres internationalen Ansehens erreicht und die es noch dazu auf der anderen Verhandlungsseite mit den übel beleumdeten Liquidatoren der Dubček'schen Reformpolitik in der „Normalisierungs“-Regierung Gustáv Husáks zu tun hatte.

Nein, die „Richtlinien“ für die Gesprächsführung, die vom Bundeskabinett im März 1971, kurz vor der ersten offiziellen Runde in Prag, gebilligt wurden, kreisten defensiv ganz um „München“. Beim zweiten großen Trauma der deutsch-tschechoslowakischen Beziehungen begnügten sie sich mit dem Hinweis, „ebenso wie gegenüber Polen“ nun auch gegenüber der Tschechoslowakei klarstellen zu wollen, dass die angestrebten vertraglichen Regelungen „keine Legitimierung der Vertreibung“ bedeuten würden.³⁴ Mehr wurde nicht einmal als taktischer Hebel in Betracht gezogen, um damit wenigstens der

32 Das bleibt auch dann wichtig festzuhalten, wenn heute manche versuchen, die Bedeutung der „Schweiz“-Formel zu relativieren (vgl. etwa Michael Havlin, *Die Rede von der Schweiz. Ein medial-politischer Nationalitätendiskurs in der Tschechoslowakei 1918–1938*. Frankfurt am Main et al. 2011).

33 So Radko Brach, *Die Bedeutung des Prager Vertrags von 1973 für die deutsche Ostpolitik*, in: Hans Lemberg – Jan Křen – Dušan Kováč (Hg.), *Im geteilten Europa. Tschechen, Slowaken und Deutsche und ihre Staaten 1948–1989*. Essen 1989, S. 169–192, hier: S. 172.

34 „Anlage III“ zur „Aufzeichnung“ vom 16. März 1971, in: AAPD 1971/I, S. 445–447, Zitat S. 446.

„München“-Fixierung der anderen Seite entgegenzuwirken, und zwar selbst dann nicht, als die ČSSR Mitte 1972 auf einen bundesdeutschen Vorschlag, das Abkommen von 1938 ganz aus dem Vertrag herauszunehmen und einfach die gegenwärtige Grenze zwischen beiden Staaten anzuerkennen, nicht eingehen wollte.³⁵

Schon bei der ersten Gesprächsrunde zwischen dem tschechoslowakischen Vize-Außenminister Milan Klusák und Staatssekretär Paul Frank im Frühjahr 1971 hatte Klusák „München“ erwartungsgemäß ganz in den Mittelpunkt seiner Ausführungen gestellt. Der Altkommunist begründete dies vor allem mit der notwendigen Abgrenzung – der demokratischen Bundesrepublik! – von der „Hitler-Ära“, angeblichen „revanchistischen Plänen“ im Westen und dem Interesse der ČSSR am kontinuierlichen Fortbestand ihrer Grenzen. Der Ex-tunc-Ungültigkeitsforderung des tschechoslowakischen Politikers begegnete Frank – mehr oder weniger diplomatisch – mit Verweis auf die im Kontext des Moskauer Vertrags 1970 bereits erfolgte sowjetisch-bundesdeutsche Absichtserklärung, die beim Münchner Abkommen einen Kompromiss (im Sinne der Ziffer 8 des Bahr-Papiers) ins Auge gefasst hatte.³⁶

Er sei aber, so argumentierte Frank sehr zur Verärgerung Klusáks weiter, sogar gewillt, „München“ von Anfang an als ungültig anzuerkennen, „wenn Sie bereit sind, im Vertrag festzulegen, daß Johannes Hus 1415 in Konstanz nicht als Ketzer verbrannt worden ist.“ An einer solchen Erklärung, so rief Frank einen weit vor „München“ und der Vertreibung datierenden Uralt-Konfliktpunkt deutsch-tschechischer Beziehungsgeschichte auf, läge ihm persönlich, da er aus der Gegend von Konstanz stamme. Wenn Frank zudem auf Klusáks Beschwörungen der tschechischen Gastfreundschaft gegenüber dem ins Exil getriebenen Heinrich Mann 1934 replizierte, er frage sich, ob der Schriftsteller die Tschechoslowakei „auch heute noch [...] als freiheitlichen Staat feiern würde“³⁷, dokumentierte auch dies, dass Frank von seiner Persönlichkeitsstruktur her keineswegs der Mann war, der klein beigegeben würde.

Andererseits zeigte Frank, der im Winter 1941 als Oberleutnant einer Panzerdivision vor Moskau gelegen und auch daraus ein tiefes Schuldgefühl entwickelt hatte, wegen des „Unrechts“, das den Tschechen von Hitler angetan worden war, für das Nachbarvolk ersichtlich mehr Empathie als für die sudetendeutschen Vertriebenen. Diese traten für ihn damals vor allem in Gestalt der „Funktionäre der Flüchtlingsorganisationen“ in Erscheinung.³⁸ Selbst als Klusák bei der zweiten Gesprächsrunde Mitte Mai 1971 eine „scharfe Polemik“ gegen die bundesdeutsche Position zu „München“ ritt und das Abkommen von 1938 als „ein Symbol des Unrechts“ geißelte, veranlasste dies Frank im Gegenzug nicht dazu, das in der politischen Sprache der Bundesrepublik seit jeher auf den Unrechtsbegriff gebrachte Thema der Vertreibung ebenfalls anzusprechen. Der Staatssekretär be-

35 Vgl. Archiv der Gegenwart 1972, S. 17.190, Erklärung des Staatssekretärs Frank vom 30.6.1972.

36 „Aufzeichnung“ zur ersten deutsch-tschechoslowakischen Gesprächsrunde am 31. März und 1. April 1971, in: AAPD 1971/I, S. 560.

37 Frank, Entschlüsselte Botschaft, S. 306.

38 Vgl. dazu die Erinnerungen von Frank, Entschlüsselte Botschaft, S. 279f., 307f., Zitate S. 303, 307.

schränkte sich vielmehr auf den Hinweis, Verbrechen könnten gesühnt, bestraft oder von der Zeit überwunden, aber eben „nicht als ungültig erklärt“ werden.³⁹

Erst als Frank auf der Zielgeraden der Verhandlungen mit Klusáks Nachfolger Goetz um Formulierungen in der Präambel rang, machte er zumindest sehr deutlich, „nichts akzeptieren“ zu können, „was die Vertreibung der Sudetendeutschen legalisieren würde“. Er ließ allerdings gleichzeitig seinen Beweggrund erkennen, von dem die Vertreibung weitestmöglich ausklammernden „Vertragsminimalismus“⁴⁰ der Bundesregierung als Verhandlungsführer keineswegs abzuweichen: Diskussionen über eine Vergangenheit, von der die junge Generation nichts mehr wisse, habe er, Frank, „nie für besonders glücklich gehalten“. ⁴¹ Franks Vorgesetzter, Außenminister Walter Scheel (FDP), sprach während der ersten Lesung des Prager Vertrags im Bundestag am 27. März 1974 ganz auf dieser Linie von einem erstrebten „Ausbruch aus dem Teufelskreis von Schuld und Gegenschuld“⁴² und vom Münchner Abkommen deshalb auch nur etwas verkürzt als von einem auszuräumenden „Verkehrshindernis“. ⁴³

Aber war das auch ein guter Grund, das zweite Trauma der deutsch-tschechischen Beziehungen, die Vertreibung, fast schon krampfhaft zu vermeiden? Scheel beließ es in seiner wichtigen Bundestagsrede jedenfalls bei vagen Andeutungen über „Belastungen, die aus der Vergangenheit stammen“. Er benannte dabei zwar auf der einen Seite ausdrücklich „Hitlers Völkerrechtsbrüche“, das „Unrecht, das bei Kriegsende begangen wurde“, mochte der deutsche Außenminister dagegen weder einzelnen Personen noch dem Staat ČSR und dessen damaliger Regierung expressis verbis zur Last legen.⁴⁴

Der FDP-Abgeordnete Uwe Ronneburger sprang seinem Parteifreund Scheel mit dem Hinweis bei, man hätte, um die Vertreibung im Vertragstext unterzubringen, ja dann auch die Jahre 1939 bis 1945 ausdrücklich erwähnen müssen, woran die deutsche Seite aber kein Interesse hätte haben können.⁴⁵ Nur zertrümmerte schon wenige Wochen später der tschechische Außenminister Bohuš Chnoupek höchstselbst dieses Argument Ronneburgers, indem er vor der Bundesversammlung der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik am 15. Juli 1974 offenlegte, was auch in der Arbeit der Parlamentsausschüsse am Vertrag „stets [...] unterstrichen“ worden sei: „München und alles, was ihm gefolgt war“, sei im Bewusstsein des Volkes für immer mit der Zerschlagung der tschechoslowakischen Staatlichkeit, der „tödlichen Bedrohung der nationalen Existenz“ durch den Hitler-Faschismus und die von diesem beabsichtigte und durchgeführte „physische

39 Aufzeichnung vom 14.5.1971, in: AAPD, 1971/II, S. 774–780, hier: S. 776, 778.

40 So der Bundestagsabgeordnete Fritz Wittmann. Stenografische Berichte der Verhandlungen des BT, 7. Wahlperiode, 109. Sitzung am 19.6.1974, S. 1714.

41 Gespräch zwischen Frank und Goetz in Bonn vom 12./13.4.1973, in: AAPD, 1973/I, S. 501–520, hier: S. 511.

42 Sudetendeutscher Rat (Hg.), *Der Prager Vertrag in den Parlamenten. Eine Dokumentation*. München 1975, S. 10.

43 Ebd., S. 11.

44 Ebd., S. 10.

45 Ebd., S. 32.

Vernichtung unserer Völker“ verbunden.⁴⁶ Mit der Chiffre „München“ war von tschechoslowakischer Seite also die Gesamtheit der verbrecherischen NS-Politik in den Prager Vertragstext hineingeholt worden, während die deutsche Regierungsseite selbst auf den zaghaftesten Versuch verzichtete, das darauf folgende, von der ČSR-Führung 1945 jedenfalls mit zu verantwortende Unrecht der Vertreibung zu erwähnen. Das aber war, selbst wenn man die entscheidende Ursachenkette erst 1938 und nicht schon 1918/19 beginnen ließ, ein Akt der Verdrängung.

Die Opposition im Bundestag kritisierte denn auch heftig, dass der Vertrag die Geschichte „falsch“ bzw. „unnötigerweise einseitig“ dargestellt habe, indem er die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts 1919 und das „Unrecht der Vertreibung“ und Enteignung der Sudetendeutschen ab 1945 verschweige. Der CDU-Abgeordnete Werner Marx führte dazu nicht zuletzt die Reaktionen tschechoslowakischer Medien ins Feld, die das seltsame Vokabular „ein für allemal“ in der Vertragspräambel tatsächlich vor allem als Schlussstrich unter das Thema Vertreibung bewertet und begrüßt hatten.⁴⁷

Noch deutlicher wurde der Sprecher der Sudetendeutschen Landsmannschaft (SL), Walter Becher, der für die CSU im Bundestag saß. Er äußerte zwar, „alle Verbrechen und Vergehen aufs Tiefste“ zu bedauern, die „im deutschen Namen am tschechischen und slowakischen Volk begangen“ worden seien, wies aber eine „Alleinschuld“ der deutschen Seite ebenso klar zurück.⁴⁸ Als eigentlichen Grund, weshalb er den Vertrag in der Substanz „für krank und gefährlich“ hielt, benannte Becher den Umstand, dass im Falle einer Ungültigkeit des Münchner Abkommens von Anfang an die ČSR 1945/46 bei der Vertreibung der Sudetendeutschen „im Zeichen eines originären Hoheitsaktes eine innerstaatliche Aktion vollzogen“ hätte und die Angehörigen der deutschen Volksgruppe dann auch kollektiv „ohne Rücksicht auf Alter, Geschlecht und politische Herkunft mit der Austreibung“ hätte bestrafen dürfen, weil diese sich illoyalerweise so verhalten hatten, als wären sie 1938 Staatsbürger des Deutschen Reiches geworden. Die tschechischen Kommunisten, so folgerte Becher, würden also explizit zwar nur die Nichtigkeit von „München“ verlangen, damit „aber in Wirklichkeit die Legitimierung und Legalisierung der Vertreibung“ meinen.⁴⁹

Vermutlich wäre es geschickter gewesen, wenn die Opposition nicht nur immer wieder relativ abstrakt vom „Unrecht der Vertreibung“ gesprochen, sondern dem konkreten Rechtsgeschäft des „Münchner Abkommens“ mit jenem Satz von Dekreten des Präsidenten Beneš am Kriegsende begegnet wäre, die Ausbürgerung, Vermögenskonfiskation und Bestrafung der deutschen (und ungarischen) Bevölkerungsgruppe betrafen, also mit einem anderen zentralen und ebenfalls fragwürdigen Rechtsakt in den deutsch-tschechoslowakischen Beziehungen. Denn obwohl keines dieser Dekrete die Deportation selbst geregelt hatte, standen ihre national diskriminierenden Teile offensichtlich im Kontext der Vertreibung.

46 Ebd., S. 224f.

47 Ebd., S. 13, 21.

48 Ebd., S. 41f., 36.

49 Ebd., S. 38.

Auf tschechoslowakischer Seite war von den Dekreten im Übrigen durchaus an prominenter Stelle, etwa bei dem an die Bundesversammlung gerichteten Antrag der Regierung auf Zustimmung zum Prager Vertrag im Frühsommer 1974, die Rede. In der entsprechenden Drucksache Nr. 66 wurde nämlich darauf hingewiesen, dass der Vertrag bezüglich der Staatsangehörigkeit der ehemaligen tschechoslowakischen Bürger deutscher Nationalität „im Einklang mit der tschechoslowakischen Rechtsordnung“ stehe, insbesondere mit dem „Verfassungsdekret des Präsidenten der Republik Nr. 33/45“.⁵⁰

Natürlich waren gerade den führend gegen den Prager Vertrag engagierten Oppositionspolitikern in der Bundesrepublik, die wie Becher oder Fritz Wittmann sudetendeutsche Wurzeln hatten, die einschlägigen Beneš-Dekrete bekannt. In der weit verbreiteten sogenannten Schieder-Dokumentation zur Vertreibung der Deutschen lagen sie als Dekrete „des Präsidenten der Republik“ im sudetendeutschen Teilband seit 1957 zur Gänze vor.⁵¹ Auch etwa in einem Sonderheft der von der CSU-nahen Hanns-Seidel-Stiftung herausgegebenen „Politischen Studien“ 1974 wurde als Dokument Nr. 6 das Verfassungsdekret des Präsidenten Beneš vom 2. August 1945 zur Ausbürgerung abgedruckt.⁵² Aber wenn es schon nicht gelingen wollte, die Bundesregierung dazu zu bewegen, das Thema Vertreibung im Vertrag überhaupt in einer historisch-allgemeinen Art offen anzusprechen, schien es den handelnden Unionspolitikern und den sudetendeutschen Organisationen wohl wenig erfolgversprechend, gleich auch noch mit der Tür der Beneš-Dekrete in das Haus der Vertragsverhandlungen zu fallen.⁵³

Die Präsidialverordnungen wurden jedenfalls selbst in den wichtigsten Erklärungen von Vertriebenenseite nicht eigens thematisiert. Der Sudetendeutsche Rat beharrte nach der Paraphierung des Prager Vertrages am 14. Juli 1973 lediglich darauf, dass „unabhängig vom Münchner Abkommen“ das Heimat- und Selbstbestimmungsrecht der Sudetendeutschen als „unabdingbares Menschenrecht [...] nicht preisgegeben werden“ könne; und für die SL-Bundesversammlung barg der Vertrag einerseits die Gefahr in sich, „die Vertrei-

50 Insoweit sei, so wurde weiter argumentiert, das Bundesgesetz zur Staatsbürgerschaft der Sudetendeutschen vom 22. Februar 1955 „illegal“. Ebd., S. 207.

51 Theodor Schieder (Hg.), Dokumentation der Vertreibung der Deutschen aus Ost-Mitteleuropa. Bd. IV/1: Die Vertreibung der deutschen Bevölkerung aus der Tschechoslowakei. Bonn 1957, S. 204–278.

52 Darin hieß es, dass „tschechoslowakische Staatsbürger deutscher oder magyarischer Nationalität“, die nach den „Vorschriften einer fremden Besatzungsmacht die deutsche oder magyarische Staatsangehörigkeit erworben“ hatten, damit der tschechoslowakischen verlustig gegangen seien. Politische Studien. Sonderheft 1974: Bundesrepublik Deutschland – CSSR. Beiträge und Dokumente zum Vertrag vom 11. Dezember 1973, S. 68.

53 Auch der Bundesrat hielt das später nicht anders. In seiner Stellungnahme (402. Sitzung am 8. März 1974) hieß es, die Präambel des Vertrages gebe den „historischen Sachverhalt unvollständig wieder“. Die Formulierung: „ein für allemal ein Ende machen“ könne als Legitimierung der Vertreibung und Vermögenskonfiskation der Sudetendeutschen verstanden werden. Außerdem enthalte das Vertragswerk „keine Gegenleistung für die der ČSSR gemachten Zugeständnisse“, die Menschen- und Volksgruppenrechte der Heimatverbliebenen würden im Vertrag selbst gar nicht erwähnt. (BT, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/1832, S. 18).

bung der Sudetendeutschen zu legalisieren“, andererseits zeigte sie sich zuversichtlich, dass über diesen historisch fehlerhaften und völkerrechtlich fragwürdigen Vertrag „die Geschichte hinweggehen“ werde.⁵⁴ Die politisch sehr unterschiedlichen sudetendeutschen „Gesinnungsgemeinschaften“ – vom rechtsnationalen Witikobund über die katholisch geprägte Ackermann-Gemeinde bis zur sozialdemokratischen Seliger-Gemeinde – kritisierten zumindest unisono, dass das Thema Vertreibung im Prager Vertrag ausgespart worden war.⁵⁵ Die SPD-Delegierten im Sudetendeutschen Rat erklärten am 14. Juli 1973 ausdrücklich, sie würden es begrüßen, wenn die Regierung der ČSSR sich doch noch entschließen könnte, „das Unrecht der Vertreibung“ zu verurteilen.⁵⁶ Auch auf derartige Stimmen zu Hause schien Bundeskanzler Willy Brandt zu antworten, als er am Abend der Unterzeichnung des Vertrages in Prag im Dezember 1973 in einer Fernsehansprache sagte: „Der Vertrag, den wir heute unterzeichnet haben, sanktioniert nicht geschehenes Unrecht. Er bedeutet also auch nicht, daß wir Vertreibungen nachträglich legitimieren.“⁵⁷

Die unbewältigte, einstweilen unter den Teppich des Prager Vertrags gekehrte Vergangenheit trat schon sehr bald nach den Freiheitsrevolutionen in Mittel- und Osteuropa 1989 wieder zutage, nicht nur, aber auch weil die Tschechoslowakei für den angestrebten Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (bzw. ab 1993 zur Europäischen Union) und zur NATO die Zustimmung der Bundesrepublik benötigte. So kam es bereits im Februar 1992 zu einem „Vertrag über gute Nachbarschaft“ zwischen der Bundesrepublik und der (umbenannten) ČSFR, der gleich im zweiten Absatz historisch differenziert von den Opfern von Gewaltherrschaft, Krieg und Vertreibung sprach. Eine weitere „Deutsch-Tschechische Erklärung über die gegenseitigen Beziehungen und deren künftige Entwicklung“ vom 21. Januar 1997 erwähnte die Präsidialdekrete zwar nach wie vor nicht; doch äußerte die tschechische Seite darin nun ausdrücklich ihr Bedauern über die „nach dem Kriegsende erfolgte Vertreibung sowie zwangsweise Aussiedlung der Sudetendeutschen“.⁵⁸ Gleichzeitig demonstrierten allerdings die hitzigen Vertragsdebatten, wie heikel die Verwendung der Begrifflichkeit „Vertreibung“ für Teile der tschechischen Gesellschaft nach jahrzehntelanger national-kommunistischer Indoktrination noch immer war, weshalb Prag sich weiterhin nicht zu einer offiziellen Aufhebung der Dekrete bereitfand. Die sudetendeutschen Verbände in Deutschland und Österreich legten mit prominenter Unterstützung vor allem durch den bayerischen CSU-Ministerpräsidenten Edmund Stoiber und den österreichischen ÖVP-Außenminister bzw. Bundeskanzler Wolfgang Schüssel jetzt so massiv ihr Veto gegen einen EU-Beitritt Tschechiens ohne vorherige Aufhebung

54 Blumenwitz, *Der Prager Vertrag*, S. 116, 117f.

55 K. Erik Franzen, *Verpaßte Chancen? Die Verträge zwischen Bonn und Prag im Urteil der Sudetendeutschen*, in: *Bohemia*, 38/1997, S. 85–111, hier: S. 102–105.

56 Sudetendeutscher Rat, *Der Prager Vertrag in den Parlamenten*, S. 252.

57 Franzen, *Verpaßte Chancen*, S. 93.

58 Gerhard Hopp, *Machtfaktor auch ohne Machtbasis? Die Sudetendeutsche Landsmannschaft und die CSU*. Wiesbaden 2010, S. 256f., 270, 280, 303 (Zitat).

der Dekrete ein, dass Prag schließlich bei der Abstimmung im Europäischen Parlament im April 2003 das schlechteste Votum aller Beitrittskandidaten einsteckte.

Der Vertrag als entbehrliches Element im KSZE-Prozess

Legt man sich im Lichte der Ereignisse zwischen 1989 und 2003 und der Analyse der Jahre 1970 bis 1973 abschließend noch einmal die Frage vor, wie groß die Chancen für einen besseren Prager Vertrag waren, ist zunächst zu bedenken, dass sich das Projekt „nicht organisch aus bilateralen Bedürfnissen“⁵⁹ der ČSSR und der Bundesrepublik Deutschland entwickelt hatte. Speziell schien es auch für die ČSSR nicht mehr von vordringlichem Interesse, weil ihre Grenzen faktisch längst unumstritten waren. Auch das politische und rechtliche Gewicht des Prager Vertrags für die Fundierung von Entschädigungs-/Reparationsforderungen, die sich aus einer Ungültigkeit des Münchner Abkommens für die tschechische Seite hätten ergeben können, ist stark zu relativieren. Schließlich hatte Ministerpräsident Lubomír Štrougal bereits im September 1972 Bundeskanzler Brandt einen Verzicht auf derartige Konsequenzen eröffnet, wenn nur die Nullität des Abkommens selbst von Bonn anerkannt würde.⁶⁰ Brandts daraus wachsende Erkenntnis, dass die Schwierigkeiten der anderen Seite im Kern nicht im materiellen Bereich lagen, sondern „allein in dem psychologisch beladenen Problem des Münchner Abkommens“, ⁶¹ traf aber vielleicht nur dann ganz zu, wenn man unter Psychologie auch Ideologie subsummierte.

Denn wenige Jahre nachdem die Prager Reformbewegung mit Panzern niedergewalzt worden war, definierte sich die Husák-Regierung zu einem guten bzw. schlechten Teil über ihren ideologischen Kampf gegen sogenannten Revisionismus und Antisowjetismus. Ein Abrücken von der Ex-tunc-Ungültigkeit des Münchner Abkommens, derer sich Prag in Verträgen mit mehreren Ostblock-Partnern eben erst noch versichert hatte, lag da nicht sehr nahe.⁶² Der CDU-Außenpolitiker Alois Mertes hat in diesem Kontext darauf aufmerksam gemacht, dass es der UdSSR bei der Nichtigkeit des Münchner Abkommens, das 1938 ja auch gegen den Willen Moskaus zustande gekommen war, sogar um eine Art rückwirkender „Anerkennung ihres machtpolitischen Anspruches“ gegangen sei: Territoriale Veränderungen in Mitteleuropa sollten prinzipiell nicht ohne Zustimmung der Sowjetunion möglich sein.⁶³

59 Bräch, Die Bedeutung des Prager Vertrags, S. 170; zum Weiteren auch ebd., S. 174.

60 Ebd., S. 176, 183. Vgl. auch schon die Argumentation von Goetz in den Verhandlungen während des Frühsommers, 29./30.6.1972, in: AAPD 1972/II, S. 869.

61 Willy Brandt, Begegnungen und Einsichten. Hamburg 1976, S. 543.

62 Vgl. Bräch, Die Bedeutung des Prager Vertrags, S. 179, 183.

63 Für kommunistische Staaten, so Mertes, seien Rechtspositionen eben „kodifizierter politischer Wille“. Alois Mertes, Der Prager Vertrag – Teilstück der sowjetischen Westpolitik, in: Politische Studien, Sonderheft 1974, S. 39–46, hier: S. 44f.

Die sowjetische Dimension des bundesdeutsch-tschechoslowakischen Vertrages war zentral. Das begann schon mit der Entstehung des Bahr-Papiers und der „Münchner“ Teile der Absichtserklärung im Moskauer Vertrag 1970 oder damit, dass Prag „de facto aufgrund einer Weisung von Leonid Brežnev“ auf einer Warschauer Pakt-Tagung am 20. August 1970 überhaupt erst zur Aufnahme von Verhandlungen „gezwungen“ werden musste,⁶⁴ es setzte sich mit dem Brežnev-Besuch in Bonn im Frühjahr 1973 fort, in dessen Folge eine seit Sommer 1972 andauernde „Denkpause“ in den Verhandlungen zwischen Bonn und Prag endete, und war noch im November 1973 zu spüren, als ein Treffen der Außenminister Scheel und Gromyko das nachträglich von bundesdeutscher Seite im Umfeld des Vertrags aufgebaute Hindernis aus dem Weg räumte, wie die konsularische Vertretung juristischer Personen aus dem Westen Berlins durch die Bundesrepublik befriedigend zu lösen sei.⁶⁵ Nur unter sowjetischem Druck war die ČSSR vor allem auch auf wesentliche Kompromissformeln zu „München“ eingeschwenkt,⁶⁶ hatte es hingenommen, dass die Staatsangehörigkeit der Sudetendeutschen für „nicht berührt“ erklärt wurde, und akzeptiert, dass der Prager Vertrag keine neuen Rechtsgrundlagen für Entschädigungen liefern sollte.⁶⁷

Man wird sich eher fragen müssen, ob eigentlich die Sowjetunion selbst mit einem mehr oder weniger deutlichen Wort des Bedauerns über die Vertreibung hätte leben können, an der sie doch am Ende des Krieges maßgeblich beteiligt gewesen war, wenn auch im deutsch-polnischen Fall oder in Nordostpreußen viel offensichtlicher als bei den Sudetendeutschen. Hätte eine entsprechende Formel, wenngleich nur im letzten und unwichtigsten der Ostverträge, nicht immer noch allzu quer zum großen Ziel der Sowjetunion gestanden, die Legitimität der 1945 – gerade auch auf dem Wege „ethnischer Säuberungen“ – herbeigeführten Nachkriegsordnung festzuschreiben? Die Chancen für eine Verankerung des Vertreibungsthemas im Vertrag waren auch aus dieser Perspektive betrachtet wohl eher gering.

Die Massenvertreibungen hatten andererseits schon wegen ihres Umfangs zumindest so viel Gewicht, dass sie bei entsprechend entschlossener Verhandlungsführung dazu hätten beitragen können, einen von Bonn ja zeitweilig durchaus angepeilten Vertragstext durchzusetzen, der im Kompromiss zumindest weder „München“ noch die Vertreibung erwähnt hätte. Dass dies nicht erreicht wurde, war das entscheidende Versäumnis des Prager Vertrags, der es mit seiner einseitigen Fokussierung auf „München“ den rückwärtsgewandten Kräften in der tschechischen Gesellschaft in der Folgezeit erleichtern sollte, sich sogar über 1989 hinaus hinter der historisch falschen Lesart zu verschanzen, die Vertreibung bzw. „Aussiedlung“ der Sudetendeutschen sei so gut wie ganz das Werk der alliierten Siegermächte in Potsdam gewesen. Denn damit wurde sowohl ausgeblendet, dass bereits

64 Miroslav Kunštát, Wandel durch Annäherung? Die „neue deutsche Ostpolitik“ aus Prager Perspektive, in: OWEP 1/2014, online verfügbar unter: <https://www.owep.de/ausgabe/2014-1>.

65 Vgl. Bräch, Die Bedeutung des Prager Vertrags, S. 187.

66 Dazu anhand der Krim-Konferenz der Ostblock-Länder im August 1971 Kunštát, Wandel durch Annäherung?, S. 3.

67 Wilfried Loth, Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung. München 1998, S. 156.

vor Potsdam viele Hunderttausend Deutsche „wild“ vertrieben worden waren, als auch bagatellisiert, welche aktive Rolle Edvard Beneš selbst, vor allem aber auch jene Kräfte im tschechischen Widerstand, die ihn drängten, seit den frühen 1940er-Jahren in den politischen Entscheidungsprozessen auf dem Weg zur „ethnischen Säuberung“ gespielt hatten.

Statt auf eine historisch ausgewogenere Präambel des Prager Vertrages konzentrierte die sozialliberale Bonner Regierung ihr seit dem Abschluss des Grundlagenvertrags zwischen beiden deutschen Staaten und dem eindrucksvollen Wahlsieg Ende 1972 sichtlich gestiegenes Druckpotenzial lieber auf Verbesserungen für West-Berlin⁶⁸ oder auf die „Grenzachtung als Unterabteilung des Gewaltverzichts“.⁶⁹ Das konnte man so machen. Nur zeigten sich die Folgen dieser Priorisierung kurzfristig in einer Opposition in Bundestag und Bundesrat, die schärfer und kompromissloser ausfiel als bei allen anderen Ostverträgen, und vor allem auch in den skizzierten Langzeitwirkungen auf die deutsch-tschechoslowakischen Beziehungen.

Eine geschichtspolitische „Null-Lösung“ im Vertrag – ganz ohne die Themen „München“ und Vertreibung – scheint gerade auch vor dem Hintergrund des weit gediehenen KSZE-Prozesses durchaus im Bereich des Möglichen gelegen zu haben. Wegen des Grundlagenvertrags, der vor Konferenzbeginn unbedingt unter Dach und Fach sein musste,⁷⁰ hatten Bonns Verbündete den Prozess ja ohnehin bereits um etwa ein Jahr verzögert.⁷¹ Eine weitere Vertagung aus viel weniger wichtigen Gründen konnte nunmehr kaum noch infrage kommen. Denn es war doch offensichtlich, wie weit die Frage des Münchner Abkommens „streng genommen über den vorgegebenen Rahmen“ der Ostverträge hinausging,⁷² die in erster Linie Gewaltverzicht und Grenzgarantien beinhalteten. Entweder die ČSSR hätte einem geschichtspolitisch abgerüsteten Vertragswerk zugestimmt – oder nicht, aber selbst dann wäre der KSZE-Prozess zu diesem Zeitpunkt an einem verschleppten Prager Vertrag nicht mehr gescheitert. Vom letzten der Ostverträge, so hat schon Peter Bender lakonisch resümiert, „hing nichts ab“.⁷³

Die bundesdeutsche Seite hatte bereits vor Beginn der „Denkpause“ Mitte 1972 einen eleganten Ausweg ins Spiel gebracht: sofort diplomatische Beziehungen zwischen beiden Staaten aufzunehmen und gleichzeitig lediglich die Bereitschaft zu erklären, weiter über die mit „München“ verbundenen Fragen verhandeln zu wollen.⁷⁴ Damit wäre auch das kleine – für Bonn angesichts der guten Entwicklung der Beziehungen zum Ostblock aber nicht sehr bedrohliche – tschechoslowakische Junktim vom Tisch gewesen, dass die Bun-

68 Vgl. auch Peter Becker, Die frühe KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland und der außenpolitische Entscheidungsprozeß bis zur Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki. Bonn 1992, S. 139.

69 „Was in Warschau und Ostberlin längst aufgegeben war“, so hat Peter Bender, Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag. München 1986, S. 197, deshalb kritisiert: „Prag wurde es wieder aufgenötigt“.

70 Siehe dazu auch den Beitrag von Peter Ruggenthaler und Anna Steiner in diesem Band.

71 Vgl. Egon Bahr, Zu meiner Zeit. München 1996, S. 397.

72 Kunštát, Wandel durch Annäherung, S. 3.

73 Bender, Neue Ostpolitik, S. 196.

74 Archiv der Gegenwart 1972, S. 17.190.

desrepublik Botschafter mit Ungarn und Bulgarien erst dann würde austauschen können, wenn dies vorher mit der ČSSR geschehen sei. Man kann sich die von der bundesdeutschen Diplomatie vorgeschlagene Lösung auch insofern gut vorstellen, als die ohnehin nicht gerade reputierliche Husák-Regierung damals, je länger die Verhandlungen dauerten, desto mehr, auch noch fürchten musste, der ganze Entspannungsprozess würde ausgerechnet an ihr völlig vorbeigehen.⁷⁵ Ganz zu schweigen davon, dass der gesundheitlich angeschlagene Brežnev den erfolgreichen Abschluss einer europäischen Sicherheitskonferenz als Krönung seiner Außenpolitik mit aller Macht anstrebte.⁷⁶ Hätte Moskau dies wegen des „untoten“ Münchner Abkommens wirklich aufs Spiel gesetzt?

Das Grundproblem der mithin allzu weichen bundesdeutschen Verhandlungsstrategie war in der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 8. März 1974 noch einmal offensichtlich geworden. Ziel des Vertrages, so die Regierung, sei es nicht, „die Ursachen und Wirkungen in der historischen Entwicklung der deutsch-tschechischen Beziehungen insgesamt nachzuzeichnen“, sondern nur „normale Beziehungen“ herbeizuführen; dieses aber wäre, so hieß es, ohne eine Behandlung des Münchner Abkommens einfach nicht möglich gewesen.⁷⁷ Dabei wurde nur übersehen, dass man sich in eine ganz ungute Verhandlungsposition begab, wenn man selbst am liebsten nur von der Zukunft sprach, während die andere Seite fast ausschließlich von der Vergangenheit redete;⁷⁸ und wenn man noch dazu das probateste Mittel, um das zu ändern, nämlich aufzuzeigen, dass diese Fokussierung auf das Gestern der anderen Seite, wenn alles auf den Tisch kam, keineswegs so eindeutig zum Vorteil gereichte, auf gar keinen Fall in die Hand nehmen mochte. Das war noch in der letzten Verhandlungsrunde vor der „Denkpause“ Ende Juni 1972 zu beobachten gewesen, als Staatssekretär Frank an der vollständigen Ausblendung des Vertreibungsthemas festhielt, abschließend nur der Hoffnung auf eine spätere Einigung Ausdruck gab und ankündigte, dann auch selbst nach Lidice reisen zu wollen, wiewohl kein Vertrag ausreiche, „um das zu löschen, was sich mit dem Namen Lidice verbindet“.⁷⁹

Historisch ganz erklärbar ist die bundesdeutsche Verhandlungsführung wohl nur vor dem Hintergrund eines gesamtgesellschaftlichen Phänomens, das in dieser Phase – aus

75 Darauf hat auch Zündorf, *Die Ostverträge*, S. 101, hingewiesen. Es sollte zudem nicht vergessen werden, dass die Husák-Garde erst noch im Sommer 1972 einen entscheidenden Schlag gegen die Gruppe der ehemaligen Reformkommunisten führte. Vgl. Benjamin Müller, *Von der Konfrontation zum Dialog. Charta 77, Menschenrechte und „Samtene Revolution“ in der Tschechoslowakei 1975–1989*, in: Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.), *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*. München 2011, S. 99–110, hier: S. 100.

76 Douglas Selva – Walter Süß, *Staatssicherheit und KSZE-Prozess. MfS zwischen SED und KGB (1972–1989)*. Göttingen 2019, S. 67, sowie Anja Hanisch, *Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung*. München 2012, S. 45.

77 BT-DS 7/1832, S. 19f.

78 Zur Andeutung dieser Erkenntnis bei Staatssekretär Frank vgl. AAPD 1972/II, S. 859.

79 Ebd., S. 872. Im Auswärtigen Ausschuss war dann im Zuge der Ratifizierungsdebatten um den Prager Vertrag, wie der SPD-Abgeordnete Bruno Friedrich während der Plenardebatte (Zweite Lesung, 19. Juni 1974) unterstrich, immer wieder von Auschwitz die Rede. Zit. n.: *Sudetendeutscher Rat, Der Prager Vertrag in den Parlamenten*, S. 68.

noch etwas anders gelagerten Gründen auch in Österreich – einem Höhepunkt zustrebte: „Jahrzehntelang war die Vertreibung der Deutschen ein Tabuthema gewesen, über das außerhalb der engen Kreise der Landsmannschaften nicht geredet wurde. Es galt als nazi-verdächtig, unbequem und irgendwie peinlich“. ⁸⁰ So hat es aus Wiener Perspektive ausgerechnet Barbara Coudenhove-Kalergie, eine journalistische Gegnerin der Tschechien-Politik Schüssels, ⁸¹ in Betrachtungen zur späten „Wiederkehr“ der Beneš-Dekrete während der 1990er-Jahre beschrieben. Und aus bundesdeutscher Sicht hat Peter Becher im selben Sammelband die in den 1960er-Jahren einsetzende Verdrängung bzw. Desavouierung des Themas mit dem reflexhaften Vorwurf erklärt: „Wer an deutsche Vertreibungsoffer erinnert[e]“, habe stets im Verdacht gestanden, die Opfer der Nazis relativieren zu wollen.“ ⁸²

So konnten es die sozialliberalen Verhandlungsführer für politisch kalkulierbarer halten, die Verdrängung des Vertreibungsthemas gegenüber einer daran nur noch selektiv interessierten deutschen Öffentlichkeit durchzustehen, als die hartleibigen Kommunisten auf tschechoslowakischer Seite zu einer anderen Haltung zu bewegen oder auch nur über Gebühr zu reizen. Dabei spielten wohl auch die Erfahrungen mit dem Moskauer und Warschauer Vertrag eine Rolle, wo man der östlichen Seite ebenfalls weit entgegengekommen war. Nur übersah man, dass in der deutsch-tschechoslowakischen Zeitgeschichte die wechselseitigen Schuldanteile doch etwas anders gelagert waren als im deutsch-polnischen oder deutsch-sowjetischen Fall.

Der amerikanische Historiker Norman Naimark hat die nationalsozialistische Besatzung der Tschechoslowakei als „weitaus weniger gewalttätig“ ⁸³ eingestuft als die Jugoslawiens oder gar Polens – wo es viele Hundert „Lidices“ gegeben hatte –, und sich deshalb erstaunt gezeigt, dass „die Tschechen“ in der Vertreibungspraxis 1945/46 „über-raschenderweise“ dann „um keinen Deut weniger brutal“ ⁸⁴ vorgegangen seien. Und während die Vertreibungen im deutsch-polnischen Fall zu einem großen Teil aus vorher rein deutschen Staats- und Siedlungsgebieten heraus erfolgten, die im Zuge der von Stalin betriebenen polnischen Westverschiebung nur plötzlich die Staatszugehörigkeit wechseln sollten, wurde beim Exodus der Sudetendeutschen das – nicht so sehr viel – kleinere der beiden alten Völker Böhmens vom größeren aus einem über viele Jahrhunderte gemeinsam gestalteten Kultur- und Wirtschaftsraum vertrieben. Michael Libal, in den frühen 2000er-Jahren deutscher Botschafter in Prag, sah in der Vertreibung der Sudeten-

80 Barbara Coudenhove-Kalergie, Die Wiederkehr des Vergangenen. Zwei Völker, zwei Geschichten, in: Barbara Coudenhove-Kalergie – Oliver Rathkolb, Die Beneš-Dekrete. Wien 2002, S. 7–14, hier: S. 8.

81 Stefanie Mayer, „Totes Unrecht“? Die „Beneš-Dekrete“ – eine geschichtspolitische Debatte in Österreich. Frankfurt am Main 2009, S. 50.

82 Peter Becher, Stimmen der zweiten Generation, in: Barbara Coudenhove-Kalergie – Oliver Rathkolb, Die Beneš-Dekrete. Wien 2002, S. 173–181, hier: S. 176. Vertiefend hierzu Manfred Kittel, Vertreibung der Vertriebenen? Der historische deutsche Osten in der Erinnerungskultur der Bundesrepublik (1961–1982). München 2007, v. a. S. 31–57; Karner, AVNOJ-Erlässe und Beneš-Dekrete, S. 131–146.

83 Norman M. Naimark, Das Problem der ethnischen Säuberung im modernen Europa, in: Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung, 48/1999, S. 317–349, hier: S. 330; Karner, Ethnic cleansing, S. 107–115.

84 Naimark, Das Problem, S. 322, 330.

deutschen deshalb sogar die „intensivste ethnische Säuberung“, die am Ende des Zweiten Weltkrieges überhaupt zu beklagen war.⁸⁵

Aber Einschätzungen dieser Art waren – wie der Begriff der „ethnischen Säuberung“ selbst – bereits Folge einer neuen Sensibilisierung für das Thema Vertreibung vor allem auch im Zusammenhang mit den schrecklichen Ereignissen im Zerfallsprozess des alten Jugoslawien in den 1990er-Jahren. Jetzt endlich begann man, es auch links der politischen Mitte vermehrt als Menschenrechtsthema wahrzunehmen. Und erst während dieses gesellschaftlichen Klimawandels gewannen auch die jahrzehntelang verdrängten Beneš-Dekrete, die ein langes „multikulturelles“ Zusammenleben im Zweivölkerland Böhmen⁸⁶ definitiv beendet hatten, so viel neues Interesse, dass sich die in diesen Kontexten auf Enteignungsentschädigung abzielenden und vornehmlich juristisch argumentierenden Kräfte in den Vertriebenenaufnahmелändern zusätzlich ermutigt fühlen konnten.

Wie immer man diese Entwicklung bewertet, die letztlich auch auf Defizite bundesdeutscher Lastenausgleichspolitik bei größeren Vermögensverlusten zurückverwies,⁸⁷ bleibt das Ausblenden der Vertreibung im Prager Vertrag bei gleichzeitiger Fokussierung auf „München“ ein historischer Fehler. Er kommt einem sogar noch größer vor, wenn man bedenkt, was bald darauf die vereinigte westliche Verhandlungsmacht in der KSZE-Schlussakte im August 1975 nicht zuletzt auf bundesdeutsches Drängen hin immerhin erreichte. Nämlich unter anderem die Aufnahme des auch für die sudetendeutsche Geschichte so schicksalhaften Selbstbestimmungsrechts der Völker als eines von zehn Leitprinzipien für die Beziehungen der unterzeichnenden Staaten. Alle Völker, so hieß es in dem Text sehr weitgehend, hätten jederzeit das Recht, in voller Freiheit ihren inneren und äußeren politischen Status zu bestimmen.⁸⁸ Insofern irrte zum Glück der CSU-Vorsitzende Franz Josef Strauß,⁸⁹ als er im Bundestag bei der Aussprache zu den Ergebnissen der KSZE-Konferenz in Helsinki im Sommer 1975 diese mit der fatalen Appeasement-Politik des Westens gegenüber Hitler-Deutschland, ja sogar mit dem Münchner Abkommen von 1938 verglich.⁹⁰

Andererseits raten gerade auch die Entwicklungen seit den 1990er-Jahren dazu, abweichend von älteren Abhandlungen zum Prager Vertrag, nicht vor allem nur dessen Kri-

85 Persönliche Gespräche des Autors mit M. Libal.

86 Die zwar nur wenige Prozent der Gesamtbevölkerung umfassende, aber auch kulturell sehr wichtige jüdische Minderheit hinzunehmend, hat Franz Werfel sogar von einer „heiligen Dreifaltigkeit deutsch-jüdisch-tschechisch“ in Böhmen gesprochen. Vgl. Serke, Peter oder Petr Kein?, S. 273.

87 Dazu demnächst Manfred Kittel, Stiefkinder des Wirtschaftswunders? Die deutschen Ostvertriebenen und die Politik des Lastenausgleichs (1952–1975). Düsseldorf 2020.

88 Vgl. Bredow, Der KSZE-Prozess, S. 57, sowie Matthias Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983. Die Umkehrung der Diplomatie. Berlin – München – Boston 2015, S. 87, 95f. Die Darstellung Peters (v. a. S. 88–107) bestätigt im Übrigen eindrücklich, wie marginal der Prager Vertrag für den KSZE-Prozess war.

89 Siehe dazu auch den Beitrag von Horst Möller in diesem Band.

90 Becker, Der frühe KSZE-Prozess, S. 212.

tiker zu kritisieren.⁹¹ Denn dass der Vertragstext noch keineswegs das Fundament war, auf dem ein echter Versöhnungsprozess zwischen Deutschen und Tschechen in Gang kommen konnte, wie der bayerische Staatsminister Fritz Pirkel (CSU) 1974 im Bundesrat moniert hatte,⁹² sollten die hektischen Reparaturbemühungen von 1992 und 1997 ebenso eindrücklich zeigen wie die ganze Mühsal des tschechischen EU-Beitritts.

91 Vgl. etwa Zündorf, *Die Ostverträge*, S. 111, der sich „eine bessere Behandlung“ des Vertrages „durch die Opposition“ gewünscht hätte, oder Christian Hacke, *Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969*. Gütersloh 1975, S. 106. Laut Hacke hätten sich CDU und CSU mit ihrem geschlossenen Nein zum Vertrag „keinen guten Dienst“ erwiesen. Auch z. B. Franzen (*Verpaßte Chancen*, S. 98f.) moniert nicht vor allem die Verdrängung des Vertreibungsthemas, sondern dass die SL-Führung sich nahezu ausschließlich darauf konzentrierte, dies zu ändern, ja dass sie zu keiner angemessenen, kritischen Betrachtung der sudetendeutschen Unterstützung von Hitlers Anschlusspolitik fähig gewesen sei. Die Frage, ob Schritte zur selbstkritischen Reflexion auch eigener Fehler und Verstrickungen vor und nach 1938 nicht leichter gefallen wären, wenn wirklich alles auf den Tisch gekommen wäre und nicht nur selektiv „München“, stellt Franzen dagegen nicht.

92 Die Rede Pirkels ist abgedruckt in dem erwähnten Sonderband der „Politischen Studien“ von 1994, S. 89–92, hier: S. 91. Vgl. auch die Einschätzung von Kunštát (*Wandel durch Annäherung*, S. 4), der Prager Vertrag habe Hoffnungen auf einen „dicken Strich“ unter die unselige Vergangenheit „gewiss nicht erfüllen können“.

Seltsame Allianzen: Brandt, Ceaușescu und das Tauwetter des Kalten Krieges

Marius Stan

Der abweichende Kurs der rumänischen Außenpolitik gab sich 1967, zwei Jahre nach dem Aufstieg Nicolae Ceaușescus zum Führer der Rumänischen Kommunistischen Partei (RKP), deutlich als gegen die Dogmen des Warschauer Paktes gerichtet zu erkennen. Es war eine Sache, dass die UdSSR schon 1955 diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland aufgenommen hatte. Ganz etwas anderes war es, dass ein (ehemaliger) Satellitenstaat nun dasselbe anstrebte. Sowohl für die SED-Führung unter Walter Ulbricht als auch für den polnischen KP-Chef Władysław Gomułka war dies eine Herausforderung.

Dieser Beitrag handelt von den Irrungen und Wirrungen der rumänisch-westdeutschen Beziehungen und Nicolae Ceaușescus Sorgen über mögliche Implikationen der Entspannung. Der Beitrag geht der Frage nach, ob Ceaușescu die Sprunghaftigkeit seiner Außenpolitik zum Maßstab seines politischen Prestiges und Erfolgs machte. Die Annäherung an den Westen schloss die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur BRD mit ein (1967), ebenso wie die Weigerung, Israel wegen des Sechs-Tage-Kriegs zu verurteilen (1967), die Verurteilung der Invasion der Tschechoslowakei durch Truppen des Warschauer Pakts (1968) und Richard Nixons Besuch in Rumänien (1969).

Die Semantik der Entspannung

Während des Kalten Kriegs und besonders nach der Kuba-Krise im Oktober 1962 wurde die Politik der *Détente* („der am stärksten mehrdeutige Begriff in unserem gegenwärtigen politischen Vokabular“¹) durch die wachsende Welle von Dissens im osteuropäischen Lager und gewissermaßen durch die Internationalisierung der Menschenrechtsproblematik ausgelöst. Für Moskau war *Détente* („Entspannung“) ausschließlich im Rahmen der Bi-

1 Pierre Hassner, Eurocommunism and *Détente*, in: *Survival* XIX/6/1977, S. 251.

polarität vorstellbar. Diese Art von Tauwetter wurde als die „positive Version“ des Kalten Kriegs gesehen.

Zu differenzieren ist allerdings der Unterschied zwischen „Détente“ und „friedlicher Koexistenz“. Ebendies soll hier dargestellt werden. Der Begriff „Détente“ hat seinen Ursprung im Westen. Charles de Gaulle sorgte in den frühen 1960er-Jahren für seine Verbreitung, indem er sich zum Anwalt einer internationalen Politik machte, die auf dem berühmten Dreitakt von „détente–entente–cooperation“² aufbaut. Der zweite Begriff ist marxistisch-leninistischen Ursprungs und wurde, wenn auch in unterschiedlicher Intensität,³ Bestandteil des Vokabulars fast aller Nachfolger Lenins: von Stalin, Chruščëv und Brežnev. „Das Wesen friedlicher Koexistenz liegt in ihrer revolutionären, aggressiven Natur, ihrer ausschließlichen Konzentration auf den Endsieg, der mit den unter den jeweiligen Umständen geeignetsten Mitteln herbeizuführen ist.“⁴

Für Moskau war „friedliche Koexistenz“ eine echte Doktrin,⁵ weil sie einen Platz in einer umfassenden Theorie hatte, in einer globalen Vision internationaler Beziehungen zwischen kapitalistischen und sozialistischen Staaten. Dogma hatte hier, wie so oft, Vorrang vor der Realität. Die Prämissen der Koexistenz lagen im Leninismus.

Eigentlich geht es hier um die „Zwei-Lager“-Theorie, wonach die Teilung der Welt endgültig und unumkehrbar ist. Eine Versöhnung von Kapitalismus und Sozialismus ist unvereinbar mit den philosophischen Grundsätzen des dialektischen Materialismus. Die Doktrin der „friedlichen Koexistenz“ stellt sich daher dar als ein dauernder Kampf gegen den Imperialismus und als eine langfristige politische Strategie, die den Triumph des Marxismus-Leninismus überall auf der Welt sicherstellen soll. In den Augen vieler sowjetischer Theoretiker war es wichtig, zwischen „reinen“ und „unreinen“ Formen der Koexistenz zu unterscheiden.

Umgekehrt deutet Détente auch auf eine „mentale Verfasstheit“ hin, die Verhandlungen, Moderation und sogar Zusammenarbeit in einer Reihe von politischen, wirtschaftlichen und militärischen Gebieten nicht ausschließt. In der Realität wurde Détente „weitgehend als das Ende des Kalten Kriegs gesehen oder zumindest als eine

2 Siehe dazu den Beitrag von Julien Genevois in diesem Band.

3 Stalin verwendete nur selten und ziemlich widerwillig den Ausdruck friedliche Koexistenz, nachdem er *sozhitel'stvo* 1927 entsorgt hatte. Es ist daher lehrreich, die Resilienz einer Idee zu beachten, die es schaffte, ihre Beschweigung durch Stalin zu überleben. In einem höchst aufschlussreichen Augenblick im März 1953 sprach Georgij Malenkov bei Stalins Begräbnis von dem von Lenin und Stalin hochgehaltenen Prinzip langdauernder, friedlicher Koexistenz der beiden Lager. Zu de Gaulle siehe den Beitrag von Julien Genevois in diesem Band.

4 Robert D. Crane, *Basic Principles in Soviet Space Law: Peaceful Coexistence, Peaceful Cooperation, and Disarmament*, in: *Law and Contemporary Problems: The Soviet Impact on International Law* 29/4/ Autumn 1964, S. 945.

5 Dies war in der Tat ein Zankapfel zwischen Mao und Nikita Chruščëv gewesen. Die rumänische „Erklärung von 1964“ stellte sich auf die Seite der sowjetischen Version, im Gegensatz zu Maos aggressiver Bezeichnung „Papiertiger“ für den US-Imperialismus.

wesentlich gemilderte Phase desselben“.⁶ Im Gegensatz zu den Spannungen, die zwischen Ost und West auf dem Höhepunkt der Jahre des Kalten Kriegs geherrscht hatten (1947–1962), zielte die Détente auf einen Abbau der Spannungen durch Dialog. Wenn „friedliche Koexistenz“ eine Strategie war, dann war Détente eine Taktik. Als ein positives Ergebnis des Kalten Kriegs hatte „Entspannung“ zunächst nichts mit Frieden zu tun. Sie war ein Zustand des Nicht-Kriegs oder eines „erzwungenen Friedens“, der sich dem nuklearen Patt zwischen den beiden Großmächten verdankte. Die „strukturelle“ Ambiguität der friedlichen Koexistenz und die „fundamentale“ Ambiguität der politisch-diplomatischen Beziehungen der UdSSR zum Westen besonders nach 1969 müssen hier beachtet werden.

Die marxistisch-leninistische Diplomatie beruhte ebenfalls auf dem Prinzip des Klassenkampfes, allerdings in einem globalen Maßstab. Das ist auch zum Teil der Grund dafür, weshalb der „proletarische Internationalismus“ und die „internationalistische, brüderliche und freiwillige Solidarität“ im Zentrum der außenpolitischen Vision jedes sozialistischen Staates stehen. Als eine eigene Form des „Klassenkampfes“ diente die „friedliche Koexistenz“ dem Messianismus und der globalen Zielsetzung der Sowjetunion. Das Prinzip der „friedlichen Koexistenz“ fand eigens Erwähnung im Programm der KPdSU und in der Brežnev-Verfassung von 1977 (Art. 28).

Die ständige Präsenz des ideologischen Faktors darf bei der Bewertung des Auftretens sowjetischer Spitzenpolitiker nicht unterschätzt werden. Es genügt hier, Brežnevs Rede am 25. Parteitag (24. Februar – 5. März 1976) zu zitieren:

„Détente darf nicht und kann nicht das Prinzip des Klassenkampfes ablösen oder modifizieren [...] Eine der Grundbedingungen für Entspannung ist die genaue Beachtung des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und der Respekt vor ihrer Eigenständigkeit und Souveränität. Wir erklären hiermit ganz offen, dass wir in der Entspannung eine Möglichkeit zur Schaffung von günstigeren Bedingungen für die friedliche Entwicklung kommunistischer und sozialistischer Regime sehen.“

Die Annäherung Rumäniens an den Westen

Den Startschuss für eine Annäherung Rumäniens an den Westen gab Gheorghe Gheorghiu-Dej im April 1964 mit einer „Erklärung“, einer Art „Charta des nationalen Stalinismus“, die in den Augen der Parteimitglieder eine „Unabhängigkeitserklärung“ (von Moskau) darstellte. Zu diesem Zeitpunkt Mitte der 1960er-Jahre suchten die rumänischen Kommunisten die Verschärfung des Konflikts zwischen Moskau und Peking für sich auszunützen, indem sie die zentrifugalen Tendenzen innerhalb der globalen kommunistischen Bewegung betonten, um ihre eigenständige Linie durchzusetzen.

6 Charles Gati, East Central Europe: Touchstone for Détente, in: Journal of International Affairs: Communism and Détente 28/2/1974, S. 158.

Gheorghiu-Dej, in der kurzen Zeit, die ihm noch verblieb, und nach ihm Ceaușescu lehnten die sowjetzentrierte Tradition und das hierarchische Modell ab, die beide in ihren Augen lediglich dazu dienten, Moskaus überlegene Stellung zu zementieren. Anstelle der traditionell üblichen Definition von Internationalismus – bedingungslose Solidarität mit der Sowjetunion – wurde jetzt eine flexiblere vorgeschlagen, die im Wesentlichen von den Thesen der italienischen und jugoslawischen Kommunisten beeinflusst war und auf Polyzentrismus oder – genauer gesagt – auf Einheit in der Vielfalt zielte.

In seinem klassischen Werk „Der Sowjetblock“⁷ wies Zbigniew Brzezinski auf den „bemerkenswert heftigen“ Charakter der „Erklärung“ hin. Er vertrat die Meinung, nach Gheorghiu-Dejs Tod im März 1965 wären Ceaușescu mehrere Wege offen gestanden, um dem Titoismus nachzueifern, einschließlich einer Politik des blockfreien Kommunismus, „für die Imre Nagy einen so furchtbaren Preis bezahlt hat“. In Wahrheit fand nach dem Tod des kleinen Stalin von Bukarest – Gheorghiu-Dej – ein erbittertes Ringen an der Spitze der RWP statt, der Partei, die nach dem 9. Parteitag im Juli 1965 in RKP umbenannt wurde. In diesem Ringen standen sich eine stärker liberalisierende wirtschaftliche und kulturelle Richtung, vertreten von Premierminister Ion Gheorghe Maurer, und die Riege des Parteiapparates gegenüber, die aus Ceaușescu und seiner Gruppe von Helfershelfern – Leuten wie Manea Mănescu, Virgil Trofin, Ion Stănescu, Ilie Verdeț, Vasile Patilineț und Gheorghe Pană – bestand.

Die „Erklärung“, ein behutsam konstruiertes und mit äußerster Sorgfalt formuliertes Dokument, sollte daher kontextualisiert und in den umfassenden Rahmen einer vergleichenden Geschichte des Kommunismus gestellt werden. Indem die Erklärung der Linie folgte, die vom Plenum im November/Dezember 1961 vorgegeben worden war, schrieb sie die ganze Geschichte des Sowjetblocks um und diente der sogenannten nationalen Gruppe als Quelle der Legitimierung. Darüber hinaus brachte diese Erklärung „zum ersten Mal die öffentliche Unzufriedenheit mit dem Warschauer Pakt zum Ausdruck“.⁸ Dass die Erklärung von Leuten konzipiert und geschrieben worden war, die selbst unmittelbar für einige der finstersten Augenblicke des Stalinismus verantwortlich waren, hätte schon damals mehr über ihre wahren Absichten verraten können.

Im wirtschaftlichen Bereich hinterfragte Bukarest die von Chruščev und den Staatsführern der DDR, Polens und der Tschechoslowakei vertretene integrationistische Politik. Für die gesamte wirtschaftliche Strategie der RWP stand viel auf dem Spiel, nämlich der weitere Ausbau der Industrialisierung und die technische Öffnung zum Westen. In dieser Hinsicht war ein Schlüsselmoment in der Verwandlung der „Pariapartei“, wie Ken Jowitt sich ausdrückt, zu einer Partei, die tatsächlich „echte nationale Interessen“ vertrat, die Veröffentlichung des Artikels des Ökonomen Costin Murgescu, in dem dieser seine Ablehnung des Valev-Plans formulierte. Ohne auf die „Erklärung“ Bezug zu nehmen, machte sich Ceaușescu doch die in diesem Dokument dargelegte politische Linie zu ei-

7 Zbigniew K. Brzezinski, *Der Sowjetblock: Einheit und Konflikt*. Köln 1962.

8 Raymond L. Garthoff, *When and Why Romania Distanced Itself from the Warsaw Pact*, in: CWIHP, Bulletin 5/1995, S. 111.

gen. Es ist in diesem Zusammenhang wohl angebracht, von einer tief liegenden Kontinuität zwischen Gheorghiu-Dej und seinem Nachfolger zu sprechen.

Im Februar 1966 wurden die Rumänen bei dem Treffen der stellvertretenden Außenminister der Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes in Ost-Berlin beschuldigt, die Gespräche über interne Reformen zu sabotieren. Im Juli 1966 fand die Sitzung des Politischen Beratern Ausschusses des Warschauer Paktes in Bukarest statt. Er endete mit einer Erklärung zur Stärkung des Friedens und der Sicherheit in Europa. Den rumänischen Kommunisten und Ceaușescu persönlich brachte diese Erklärung Lob ein, enthielt sie doch die Forderung nach Anerkennung der Existenz zweier deutscher Staaten und sogar den Vorschlag der gleichzeitigen Auflösung der beiden militärischen Blöcke.⁹ Angesichts der zuvor innerhalb des Warschauer Paktes an den Rumänen geübten Kritik meinte Brežnev zu Ulbricht: „Man muss mit dem Genossen Ceaușescu Geduld haben. Er ist noch jung und unerfahren.“¹⁰ Im Westen sah man in Ceaușescu den „De Gaulle Osteuropas“.¹¹

Das kommunistische Rumänien hatte immer der Unabhängigkeit seiner wirtschaftlichen Entwicklung absolute Priorität eingeräumt und dieser Umstand hing wohl ursächlich mit der späteren Weigerung des Regimes, besonders nach 1962, zusammen, das Land in den RGW zu integrieren. Die Rate des Wirtschaftswachstums bot eine ausreichende Garantie für ausländische, besonders westliche Kredite, und das Ausland stellte so gut wie keine Bedingungen. Von diesem Standpunkt aus war der wirtschaftliche Aspekt der wichtigste und entscheidende für die politischen Aktivitäten der RKP in der Ceaușescu-Ära. Unmittelbar nach 1965 ergänzten Innen- und Außenpolitik der RKP sich gegenseitig, und Ceaușescu änderte sogar seine Militärstrategie durch die Schaffung der Patriotischen Garden im Jahr 1968, eine paramilitärische Formation, die dem Schutz der nationalen Souveränität dienen sollte.

Umgekehrt versetzten die beschleunigte Wirtschaftsentwicklung und die relative Lockerung in den internationalen Beziehungen das kommunistische Rumänien in die Lage, Taten zu setzen, die in den Augen anderer Mitgliedsländer des Warschauer Paktes verpönt waren. Vor diesem Hintergrund war es Ceaușescu möglich, ohne eine „Erlaubnis“ in Moskau einzuholen, bereits 1967 diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland aufzunehmen, was zugleich das Ende der Hallstein-Doktrin bedeutete. Im selben Jahr weigerte sich Rumänien, eine in Moskau angenommene Erklärung zu unterzeichnen, in der Israel wegen seiner Besetzung arabischer Gebiete verurteilt wurde, und das Land blieb trotz des chinesisch-sowjetischen Konflikts der einzige Staat des Warschauer Paktes, der weiterhin Beziehungen zur Volksrepublik China unterhielt.

9 Siehe die Memoiren des früheren Stellvertretenden Außenministers Rumäniens, Mircea Malița, zu den wichtigen Treffen des Warschauer Paktes im Jahr 1966 in Berlin (Februar), Moskau (Juni) und Bukarest (Juli): Mircea Malița, *Tablouri din Războiul Rece. Memorii ale unui diplomat român* [Gemälde aus dem Kalten Krieg. Erinnerungen eines rumänischen Diplomaten]. Bukarest 2007, S. 133–142.

10 Vojtech Mastny, *The Warsaw Pact as History*, in: Vojtech Mastny – Malcolm Byrne (Hg.), *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact*. Budapest 2005, S. 32.

11 *Economist*, August 1966, zit. n. Tony Judt, *Postwar. A History of Europe since 1945*. New York 2005, S. 431.

Im Juni 1973 stattete Ceaușescu der Bundesrepublik einen offiziellen Besuch ab. Nach Brežnev war er somit das erste osteuropäische Staatsoberhaupt, das nach Westdeutschland kam. Erwin Winkler, damals westdeutscher Botschafter in Bukarest, schreibt in seinen Memoiren, dass „der *Conducator* hoffe, es werde sich auf dieser Reise ein ähnlich enges, freundschaftliches Verhältnis zu Willy Brandt entwickeln, wie es sich seiner Ansicht nach zwischen Breschnew und Brandt [1971] auf der Krim ergeben hatte.“¹²

Nicht ganz eine Woche vor seiner Abreise nach Bonn gab Ceaușescu dem Korrespondenten der „Süddeutschen Zeitung“, Olaf Ihlau, ein Interview. Ihlau war dazu aussersehen, den rumänischen Führer auf seiner Reise in die Bundesrepublik zu begleiten. Gegen Ende des Interviews stellte Ihlau Ceaușescu eine Frage zur Persönlichkeit des Kanzlers. Ceaușescu verwies voll Stolz darauf, dass er sich mit Brandt bereits 1967 verständigt habe, lange vor allen anderen europäischen Staatsoberhäuptern. Tatsächlich hatte der rumänische Diktator im Jänner 1967 seine Verbündeten, allen voran die DDR, mit seiner Entscheidung, wirtschaftliche Beziehungen zu Westdeutschland aufzunehmen, in Staunen versetzt.¹³ Am 31. Jänner 1967 einigten sich die beiden Außenminister, Brandt und Corneliu Mănescu, in Bonn auf den Austausch von Botschaftern zwischen Westdeutschland und dem kommunistischen Rumänien. Das sollte eine Premiere sein, da ja gemäß der Hallstein-Doktrin, der tragenden Säule der westdeutschen Außenpolitik von 1955 bis 1970, die BRD keine diplomatischen Beziehungen zu Staaten pflegte, welche die DDR anerkannten. Im Februar 1967 erklärte der stellvertretende Außenminister der Sowjetunion, Vladimir Semenov, dem westdeutschen Botschafter in Moskau, Gebhardt von Walther, die Eröffnung diplomatischer Beziehungen zwischen der BRD und Rumänien könne nicht als friedensstiftender Akt betrachtet werden.¹⁴ Im selben Jahr besuchte Willy Brandt, mittlerweile westdeutscher Vizekanzler, im Juli 1967 Rumänien, um eine diplomatische Entspannung in der neuen Ära bilateraler Beziehungen anzustoßen. Brandt kam in jenem Jahr in Begleitung seiner Frau und seines Sohnes nach Rumänien. Das bedeutete, dass es sich nicht nur um einen politischen, sondern auch um einen per-

12 Erwin Wickert, *Die glücklichen Augen: Geschichten aus meinem Leben*. Stuttgart et al. 2002, S. 447.

13 „Mit keinem Wort wurde“, wie Dennis Deletant bemerkt, „auf die geheime Vereinbarung hingewiesen, die Ceaușescu mit Westdeutschland zum Zeitpunkt der Aufnahme diplomatischer Beziehungen im Jahr 1967 getroffen hatte, dass für jeden Deutschen, dem die Ausreise gestattet wurde, die Zahlung einer ‚Kopfsteuer‘ in DM an die rumänische Regierung fällig wurde. Die Summen, die von der westdeutschen Regierung bezahlt werden mussten, bewegten sich im Bereich zwischen 4.000 bis 10.000 DM, je nach dem Alter und der beruflichen Qualifikation der betreffenden Personen.“ Siehe Dennis Deletant, *Ceaușescu and the Securitate. Coercion and Dissent in Romania, 1965–1989*. London 2015.

14 Walther fasste Semenovs Aussage zusammen wie folgt: „Im Widerspruch zu der Behauptung, die sowjetische Erklärung sei nicht das Ergebnis einer bestimmten politischen Konstellation, erklärte er im weiteren Verlauf des Gesprächs, der von der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien erneut herausgestellte Alleinvertretungsanspruch könne nicht als ein Akt der angeblich von der Bundesregierung verfolgten Politik des Friedens betrachtet werden. Diese Forderung der Bundesregierung sei Revanchismus.“ Siehe AAPD, 1967, Dok. 44, Aufzeichnung von Walther, Betr.: Meine Besprechung mit Stellvertretendem Außenminister Semjonow vom 2. Februar 1967.

sönlichen Besuch handelte. Im Anschluss an den Besuch beschrieb Brandt in einem Telegramm an das Auswärtige Amt Ceaușescus harte Stellungnahmen zu einer Reihe von Themen, darunter der bilateralen Beziehungen und der Rolle der kommunistischen Parteien im Westen bis zu Fragen der europäischen Sicherheit, der Truppenreduzierung und der deutschen Wiedervereinigung, an die der rumänische Diktator, wenigstens seinen Worten nach, offenbar glaubte. Ceaușescu versuchte Brandt davon zu überzeugen, dass die BRD eine gewichtigere Rolle in der internationalen Politik und bei der Bewältigung internationaler Probleme spielen müsse, und äußerte sich kritisch über die amerikanische Intervention in Vietnam.¹⁵

Für die UdSSR und ganz besonders für die DDR stellte die Annäherung zwischen Rumänien und Westdeutschland einen gezielten Versuch dar, innerhalb des Warschauer Paktes den Nationalismus auf Kosten der „sozialistischen Einheit“ in den Vordergrund zu spielen. Für Brandt konnte *Deutschlandpolitik* (Konrad Adenauers „Doktrin“) nur *Friedenspolitik* bedeuten. Dafür war es allerdings unerlässlich, ein Konzept von „Ostpolitik“ zu entwickeln, das auch für andere sozialistische Länder und besonders für die DDR attraktiv war, ohne in der ohnehin beengten CDU/SPD-Koalition zusätzlichen Konfliktstoff zu schaffen. In dieser Hinsicht enthielt Kurt Georg Kiesingers Bundestagsrede zur deutschen Frage vom 12. April 1967 bereits die wichtigsten Thesen der „Ostpolitik“: Entspannung in Europa und zwischen den beiden deutschen Staaten, friedliche Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft. Erstmals präsentierte hier ein amtierender Kanzler der Bundesrepublik im Bundestag ein realistisches Programm, statt sich in Erklärungen zu den Brüdern „in der Zone“ abzugeben.

Angeichts der Annäherung zwischen Ceaușescus Rumänien und der Bundesrepublik zeigte sich auch die DDR wenigstens anfänglich höchst interessiert an der von Bonn eingeschlagenen neuen Richtung. Nach 1967 und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der BRD und Rumänien kam es allerdings zu Spannungen zwischen den sozialistischen Staaten. Bonn begann, die Hallstein-Doktrin aufzugeben, die DDR antwortete mit der „Ulbricht-Doktrin“ (Normalisierung der Beziehungen der Warschauer-Pakt-Länder erst dann, wenn die BRD bereit sei, die bestehenden Grenzen und die Existenz zweier deutscher Staaten anzuerkennen). Offensichtlich versuchte Ostdeutschland damit den gefährlichen Trend anzuprangern, der sich an Ceaușescus Rumänien und der Perfidie

15 Ebd., Dok. 293, S. 1169–1172, hier: S. 1169, Bundesminister Brandt, z. Z. Bukarest, an das Auswärtige Amt, 7.8.1967. Im Rückblick bewertete Willy Brandt dieses Gespräch wie folgt: „Ceaușescu hielt sich in seiner großzügigen, gut bewachten Villa am Schwarzen Meer auf. Er sprach nicht nur nachdrücklich über neue Formen der Kooperation, sondern verwandte seine Beredsamkeit auch darauf, mich zu einer Weiterentwicklung unserer Ostpolitik zu ermuntern. [...] In starkem Maße kamen bei den Gesprächen rumänisches Nationalbewusstsein und Bemühen um eine unabhängige Politik zum Ausdruck, für die die Rumänen Partner suchten. Gleichzeitig wurde mit Schärfe alles abgelehnt, was die Unterordnung unter Supermächte fordern, deren Einfluß verstärken oder die Machtmöglichkeiten der Blöcke vergrößern könnte. [...] So souverän er dem Außenminister befahl, für Essen zu sorgen, ging er mit der Zeit um; nach sieben Stunden endete dieses denkwürdige Gespräch.“ Siehe Willy Brandt, *Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960–1975*. Hamburg 1976, S. 229f.

Westdeutschlands ablesen lasse. Bestätigt sehen konnte sich Ulbricht, als die BRD und Jugoslawien im Jänner 1968 die Wiederaufnahme ihrer diplomatischen Beziehungen verlautbarten.

Die rumänische *differentia specifica*

Als Ceaușescu im März 1965 die Nachfolge von Gheorghe Gheorghiu-Dej als Generalsekretär der Rumänischen Kommunistischen Partei antrat,¹⁶ gehörte zum Erbe, das er übernahm, ein kleiner Rest Unabhängigkeit in der Außenpolitik und ein stalinistisches System unter der Aufsicht einer ideologisch orthodoxen Partei. Um seine Macht zu festigen, setzte er auf eine gewisse Liberalisierung im Inneren und auf die Ausweitung von Rumäniens internationaler Autonomie. Er schaltete Mitglieder von Gheorghiu-Dejs Mannschaft aus, Rivalen wie Gheorghe Apostol und Alexandru Drăghici, die beide noch der „alten Garde“ angehört hatten, und ebnete jüngeren Parteikadern den Weg in die Hierarchie. Die neue „Parteiparapparat-Gruppe“ wurde Ceaușescus Hausmacht. Viele von ihnen hatten seit Mitte der 1950er-Jahre für ihn gearbeitet, als er noch der Stellvertreter von Gheorghiu-Dej im Personalressort war. Sie identifizierten sich hochgradig mit dem Bestreben des Generalsekretärs, „Rumäniens Institutionen zu modernisieren und das wirtschaftliche Wachstum anzukurbeln“.

Ceaușescus Ruf nach Unabhängigkeit für Rumänien verstärkte sein Image als wichtigster Exponent einer zunehmend selbstbewusster auftretenden internationalen Politik. Konsequenter Neutralität im chinesisch-sowjetischen Konflikt, wies er Moskaus Anspruch auf die Führungsrolle im Weltkommunismus zurück. Auch rehabilitierte er nationalistische Symbole und räumte ihnen einen Platz in der offiziellen Ideologie der Partei ein. Ceaușescu gab im ersten Stadium seiner Herrschaft einer oligarchischen Machtstruktur den Vorzug. Zugleich bestand er auf kollektiver Führung, übte Kritik an den Repressionen der Vergangenheit in einem Stil, der an Nikita S. Chruščëv erinnerte, förderte wirtschaftliche Experimente und wandte sich vom Realismus als dem obligaten kulturellen Stil ab. Ceaușescu dämmte den Spielraum der Geheimpolizei ein und erließ Verordnungen mit dem erklärten Ziel, die Institutionen der Partei und des Staates zu entflechten. Seine Strategie maßvoller Reformen führte zu einer kurzzeitigen Verbesserung des Lebensstandards und stärkte seine Autorität.

Ceaușescu war zwar einer der virulentesten Kritiker des sowjetischen Imperialismus, er selbst blieb aber den stalinistischen Modellen totalitärer Herrschaft treu. Nach 1965 setzte ein Prozess ein, in dem die Rumänische Kommunistische Partei als Garant des Schicksals der Nation glorifiziert wurde (während eben diese Nation sich eng an das bol-

16 Marius Stan – Vladimir Tismaneanu, The Death of a Leninist Dictator: „The Memory of Comrade Gheorghe Gheorghiu-Dej Forever Alive in the Heart of the Party, of the Working Class, of the People“, in: Journal of Cold War Studies 19/3/2017, S. 202–214.

schewikische Modell der „belagerten Burg“ hielt¹⁷). Auf diese Weise wurde Ceaușescu zugleich zum Demiurgen, Architekten, visionären Strategen, zum größten Genie aller Genies, kurz: zum Schöpfer eines Zeitalters, das nur mit dem von Perikles vergleichbar war. Sobald er seine Macht gefestigt hatte, schlug er ab März 1965 international einen radikalen Kurs ein, den schon der vorsichtiger Gheorghiu-Dej angeregt hatte. Im Inneren blieb Ceaușescu seinem starren, orthodox stalinistischen Regime treu, machte aber kleine Zugeständnisse und hielt so die Hoffnung auf ein nur vage definiertes politisches, kulturelles und wirtschaftliches „Tauwetter“ am Leben.

Zugleich benutzte Ceaușescu zynisch die Niederschlagung des „Prager Frühlings“ – die militärische Invasion der Tschechoslowakei ab dem 21. August 1968 – als Feigenblatt für seinen eigenen Personenkult. Er schuf eine Mythologie der Selbstbeweihräucherung, in der er sich selbst den Platz des Helden zuwies, und machte sich zum Aushängeschild der starken Bindung zwischen Partei und Volk. „RKP–Ceaușescu–Rumänien“ wurde 1968 in den Rang eines nationalen Leitspruchs erhoben. Ursprung und erste Ausdrucksformen dieses Personenkults entwickelten sich in dieser Zeit.¹⁸ Gheorghe Gheorghiu-Dej war nicht Nutznießer eines vergleichbaren Kults gewesen und hatte sein Image jedenfalls nicht als Propagandawerkzeug eingesetzt; Ceaușescu war da ein ganz anderes Kaliber.

Die Liberalisierung in Bukarest fand im Anschluss an Ceaușescus Staatsbesuche in China und Nordkorea 1971 ein abruptes Ende. Was dem kommunistischen Premierminister (1961–1974) Ion Gheorghe Maurer bei diesen Gelegenheiten als Alarmzeichen erschien – die Szenen von Massenhysterie, der überbordende Personenkult, die lähmende Groteske einer alles plattwalzenden Diktatur – war Musik in den Ohren von Nicolae und Elena Ceaușescu. Seine Außenpolitik hatte in der Tat autonome Obertöne und dies verschaffte dem rumänischen Autokraten einigen Einfluss in westlichen Kreisen und die Billigung nicht weniger kommunistischer Parteien aus dem Dunstkreis des sogenannten Eurokommunismus (besonders der italienischen, spanischen, griechischen und selbst der japanischen Partei).

Anfang der 1970er-Jahre war Ceaușescu zu dem Schluss gekommen, dass seine Machtbasis ausreichend gefestigt war, und entwickelte einen ganz auf ihn selbst zugeschnittenen, idiosynkratischen Politstil, mit dem er die kollektiven Führungsgremien übergang und oft genug sogar direkt herausforderte.

Die „Julithesen“ (1971) markieren das Ende eines relativ gemäßigten, politischen und intellektuellen Tauwetters in Rumänien und den Beginn einer neuen politischen und kulturellen Eiszeit, inspiriert und belastet von Ždanovs beinhardt obskurantistischer Zwei-Welten-Theorie. Nach der umgehend erfolgten Annahme der Thesen durch das Exekutivkomitee wurden sie zur verpflichtend vorgeschriebenen Grammatik eines verheerenden, aggressiven Obskurantismus. Der Diktator, eben zurück von seinem Besuch in China

17 Zu Ceaușescus Beharren auf Verteidigung des bolschewikischen Erbes gegen menschewikische „Abweichungen“ siehe Ken Jowitt, *New World Disorder: The Leninist Extinction*. Berkeley 1992, S. 244.

18 Weitere Einzelheiten zum „rumänischen 1968“ bei Vladimir Tismaneanu – Marius Stan, *The Prague Spring as seen from Romania*, in: *The Czech Sociological Review* 54/3/2018, S. 414–422.

und Nordkorea, war begeistert von dem, was er dort gesehen hatte: flächendeckender Totalitarismus, Lobeshymnen ohne Ende, Massenhysterie, der Kult eines sozusagen von der Vorsehung auserkorenen selbsternannten Führers hatte bei einem Großteil der Jugend für Gehirnwäsche gesorgt. Im Sommer 1971 gab es nicht viele, die die Gefahren einer stalinistischen Neuradikalisierung der rumänischen Politik allzu ernst genommen hätten. Und doch kam es so, nach allem, was nach dem 20. Februar 1956 und dem XXII. Parteitag (Oktober 1961) der KPdSU und nach der Entfernung von Stalins einbalsamiertem Leichnam aus dem Lenin-Mausoleum, nach dem Plenum der RKP im April 1968, der Rehabilitation von Lucrețiu Pătrășcanu (1954 exekutiert nach einem Schauprozess) und Ștefan Foriș (1946 ohne Prozess exekutiert) und der von Ceaușescu heftig kritisierten Besetzung der Tschechoslowakei geschehen war. Es stellte sich heraus, dass dem rumänischen *líder supremo* nach einer maoistischen „Kulturrevolution“ zumute war; er verspürte offenbar das Verlangen nach einer Kostprobe von Kim Jong-Ils politischer Juche-Ideologie.

Ceaușescu unterhielt zwar enge Beziehungen zu einigen eurokommunistischen Politikern, besonders zum Generalsekretär der Spanischen Kommunistischen Partei, Santiago Carrillo, er konnte sich aber nicht für ihre semipluralistischen Visionen erwärmen. Obwohl er noch 1976 erklärte, die RKP werde sich nicht von der These bezüglich der Notwendigkeit der Diktatur des Proletariats trennen (was die Eurokommunisten bereits getan hatten), behielt er die repressiven Strukturen bei, ebenso wie den ideologischen Apparat und die Securitate. Ceaușescus Internationalismus war seinem Wesen nach leninistisch und beruhte auf Solidarität mit allen „anti-imperialistischen Kräften“. Er fühlte sich außerordentlich wohl in der Gesellschaft von Führern der Befreiungsbewegungen in der „Dritten Welt“. Allmählich fand er aber auch Geschmack an Beziehungen zu Diktatoren wie Jean-Bédel Bokassa und Mobutu Sese Seko. Er gefiel sich als der wahre Führer einer Bewegung der Blockfreien, als ein neuer Gamal Abdel Nasser, Jawaharlal Nehru oder selbst als ein neuer Sukarno oder Tito.

Der – nach Zbigniew Brzezinski – idiosynkratische, ungewöhnliche Aspekt des rumänischen Kommunismus¹⁹ mag als Erklärung für ein derartig sprunghaftes Verhalten dienen. Ceaușescu agierte als leninistischer Führer und gleichzeitig als Stammeshäuptling. Juan Linz und Alfred Stepan kamen zu dem Schluss, dass das kommunistische Regime in Rumänien „sowohl starke sultanistische als auch starke totalitäre Eigenschaften aufwies“.²⁰

19 Siehe seine Empfehlung auf dem Umschlag von Vladimir Tismaneanus Buch *Stalinism for All Seasons*; oder Zbigniew Brzezinski, *The Soviet Bloc: Unity and Conflict*. Cambridge 1967, S. 433–455.

20 Juan J. Linz – Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore 1996, S. 356.

Anstelle eines Resumés

Ceaușescus Außenpolitik orientierte sich an einer Strategie, die mehrere Themen verband. Rumänien stellte sich als unabhängiges Land innerhalb des Warschauer Pakts dar, aber auch als ein sozialistischer Staat, der Verbindungen zu Nationen in Afrika und Asien entwickelte, als eine Art Brücke zwischen Ost und West. Die Strategie, Beziehungen zur weiten Welt zu pflegen und innerhalb des Pakts die Karte der Einzigartigkeit auszuspielen, um sich ein hohes Maß an Sichtbarkeit auf der globalen Bühne zu sichern, funktionierte ungefähr 15 Jahre lang.

In den 1970er-Jahren wurde Ceaușescu tatsächlich als wichtiger Player in den Ost-West-Beziehungen gesehen. Er ergriff eine ganze Reihe von Initiativen im Nahen Osten und spielte eine Rolle bei der Organisation der ersten Kontakte zwischen China und den Vereinigten Staaten unter Nixon. Als Gegenleistung reisten die Präsidenten Nixon und Ford in den 1970er-Jahren nach Bukarest und priesen die „unabhängige Rolle“, die der rumänische Führer in der Weltpolitik spiele. Darüber hinaus gewährten westliche Banken und Regierungen Darlehen zu verhältnismäßig günstigen Konditionen und öffneten ihre Märkte für rumänische Produkte. Rumänien erhielt von den Vereinigten Staaten die Meistbegünstigungsklausel und diese wurde, trotz der Berichte über die Zunahme von Menschenrechtsverletzungen im Land, ständig erneuert.²¹

Die Zeit, in der Ceaușescu dermaßen hofiert wurde, dauerte bis zum Ende des Jahrzehnts. Am 19. Dezember 1979 übersandte Brandt ein Glückwunschschreiben an Nicolae Ceaușescu, um ihm zu seiner kürzlich erfolgten Wiederwahl zu gratulieren und ihn in seiner Sicht der Rüstungskontrolle weiter zu bestärken. Brandt war zwar nicht mehr Kanzler, nahm aber „mit großem Interesse“ die Aussagen zur Kenntnis, die der rumänische Autokrat am Parteitag der Rumänischen Kommunistischen Partei getätigt hatte:

„Ich teile im wesentlichen Ihre Einschätzung der Lage in Europa, wenn auch in vielen Bereichen gewiß weitere Fortschritte wünschenswert und auch möglich sind. Es wird sehr viel davon abhängen, daß die Waffenentwicklungen der beiden Bündnisse nicht falsche Reaktionen auslösen.

Ich nehme an, daß Sie über den Verlauf des Parteitages der SPD Anfang Dezember [1979] in Berlin unterrichtet worden sind. Die deutschen Sozialdemokraten haben im Bereich der Entspannung und der Zusammenarbeit, aufbauend auf der amtlichen Politik, neue und weiterführende Überlegungen entwickelt. [...]

Ich möchte nicht versäumen, Sie davon zu unterrichten, daß ich vor kurzem ein Schreiben des Generalsekretärs der KPdSU ausführlich beantwortet habe und hierbei auch an die Verantwortung der UdSSR erinnert habe. Das Angebot der sowjetischen Seite, so wie dies

21 Siehe das Gespräch, das Helmut Sonnenfeldt mit dem rumänischen Botschafter Corneliu Bogdan im März 1969 führte, in dem Ersterer betonte, dass es zwar schwierig sei für die USA, „freundliche Beziehungen zu haben mit Ländern, in denen es eine krasse, grausame Unterdrückung der eigenen Bevölkerung gibt“; das Hauptkriterium müsse „aber sein, ob die Länder bereit sind, in entsprechender Weise auf die jeweils spezifischen Interessen Rücksicht zu nehmen“. NARA, NPMP, NSC Files, Box 702, Country Files, Europe, Romania, Vol. I, Sonnenfeldt, Memorandum for the Record, 19.3.1969.

von Herrn Breschnew im Oktober anlässlich seines Besuches in der DDR formuliert wurde, hat, wie Ihnen bekannt ist, eine positive Antwort durch uns erfahren. Sowohl die SPD als auch die Bundesregierung haben die Hinweise aufgenommen und in den Dialog, den wir in unserem Bündnissystem pflegen, eingebracht.“²²

Der Brief dient auch als Bestätigung dafür, dass in der Frühphase der Détente Ceaușescu und Brandt mehr oder weniger auf derselben Seite gewesen waren, wenn auch aus verschiedenen Gründen. Wenn sie beide die militärische Intervention in der Tschechoslowakei verurteilten, bedeutete für sie der „Sozialismus mit einem menschlichen Antlitz“ jeweils doch noch etwas ganz anderes. Ceaușescu wurde oft beschrieben „als die östliche Variante von de Gaulle, jemand, der zwar bereit ist, der dominanten Supermacht im Namen des nationalen Stolzes den Fehdehandschuh hinzuwerfen, aber dann doch davor zurückscheut, einen völligen Abbruch der Beziehungen zu riskieren“.²³

22 Willy Brandt Archiv, A11, 15, 19, Schreiben W. Brandts an N. Ceaușescu, 19.12.1979. <https://digital-archive.wilsoncenter.org/document/113351>.

23 Jussi M. Hanhimäki, Détente in Europe, 1962–1975, in: Melvyn P. Leffler – Odd Arne Westad (Hg.), *The Cambridge History of the Cold War*, Bd. II: Crises and Détente. London 2010, S. 206; eine ausführliche Darstellung des rumänischen Kommunismus bei Vladimir Tismaneanu, *Stalinism for All Seasons. A Political History of Romanian Communism*. Berkeley 2003.

Ungarn in der „Ostpolitik“ der Bundesrepublik Deutschland

Magdolna Baráth

Ungarn nahm als letztes Land der sowjetischen Einflussphäre in Europa diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland auf. War es anfangs die Hallstein-Doktrin, die eine Annäherung ausschloss, fand sich Ungarn später in einer „umgekehrten“ Hallstein-Doktrin gefangen. Es galt, die eigenen Interessen gegen jene der Bruderstaaten abzuwägen, sodass der Handlungsspielraum Ungarns, seine eigenen außenpolitischen Interessen durchzusetzen, sehr beschränkt war.

Von der Nachkriegszeit bis zur ungarischen Revolution 1956

Obwohl die ungarische Regierung 1947/48 die Einrichtung eines Konsulats in Frankfurt am Main aufschob, entwickelten sich seit 1947 (in Zusammenarbeit mit den US-amerikanischen und britischen Besatzungsbehörden) die seit 1948 vertraglich geregelten Handelsbeziehungen günstig.¹ Besonders als im November 1949 die westalliierten Besatzer die Handelsagenden in den Kompetenzbereich der Bundesrepublik Deutschland übertrugen. Beide Staaten schlossen in der Folge jährlich Abkommen über den Warenverkehr ab und Ungarn unterhielt in Frankfurt am Main ein – von der westdeutschen Seite geduldetes – Handelsbüro.² Außerdem war seit April 1948 in der französischen Botschaft in Budapest das „Budapester Büro der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland“ tätig, das nach der Gründung der BRD als „Französische Botschaft – Deutsches Reisebüro“ fungierte.

-
- 1 Mihály Ruff, *Kísérletek a magyar-nyugatnémet kapcsolatok fejlesztésére (1956–1958)* [Versuche zur Entwicklung der ungarisch-westdeutschen Beziehungen (1956–1958)], in: *Múltunk* 49/2/2004, S. 155.
 - 2 Von György Lázár wurde der Entwurf einer undatierten, vermutlich 1958 angefertigten Vorlage publiziert, die die Beziehungen der beiden Staaten detailliert darlegt: *Magyarország és Nyugat-Németország kapcsolatai 1945 és 1958 között* [Die Beziehungen Ungarns und Westdeutschlands zwischen 1945 und 1958], in: www.archivnet.hu, 2005. No. 2.

Die zunehmende Frontstellung im Kalten Krieg ging auch am ungarisch-westdeutschen Verhältnis nicht spurlos vorüber, obwohl der ungarische Präsidialrat am 18. März 1955 den Kriegszustand zwischen Ungarn und Deutschland für beendet erklärte.³

Um die Beziehungen der beiden Staaten zu verbessern, kam der Wirtschaft auch ein politischer Stellenwert zu.⁴ Generell können bis in die 1960er-Jahre vier Phasen der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zur BRD unterschieden werden, wobei die ungarische Revolution und der nachfolgende Boykott eine entscheidende Wende darstellten.⁵

Nach 1956 mussten die Beziehungen zu den kapitalistischen Staaten definiert werden, besonders zu denjenigen, „die zur Neutralität neigen [...]“.⁶ Gemeint waren Bestrebungen in Richtung Neutralität in der BRD und deren Absicht, verstärkt „Kontakte zur Sowjetunion und zu den volksdemokratischen Staaten herzustellen, um wieder auf die traditionellen osteuropäischen Märkte zu gelangen.“⁷

Dazu schlug das ungarische Außenministerium folgende konkrete Schritte vor: Regelung der Frage, wie mit Familien umgegangen werden soll, die infolge des Zweiten Weltkrieges auseinandergerissen worden waren; Rückführung ehemaliger deutscher Kriegsgefangener; Überprüfung der in Ungarn verurteilten deutschen Kriegsverbrecher und Freilassung und Repatriierung mittels einer individuellen Amnestie;⁸ Errichtung einer offiziellen BRD-Außenhandelsvertretung; abhängig von den Ergebnissen der Moskautreise von Bundeskanzler Konrad Adenauer Aufnahme diplomatischer Beziehungen.⁸ Am 13. September 1955 vereinbarten die Delegationen der Sowjetunion und der Bundesrepublik die Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Dies war für die ungarische Regierung ein wichtiges politisches Signal,⁹ doch die bald darauf verkündete Hallstein-Doktrin zeigte auf, dass es auch für Ungarn kaum Handlungsspielraum geben sollte.

Die auf dem XX. Parteitag der KPD/SU im Februar 1956 verkündete Politik der friedlichen Koexistenz stellte auch die ungarische Botschaft in Ost-Berlin vor neue Aufgaben, ja man überlegte, „auf welche Weise wir mit unseren bescheidenen Kräften positiv zur Lösung der deutschen Frage beitragen könnten.“¹⁰ So berichtete die ungarische Botschaft in Ost-Berlin im Mai 1956, dass im Bonner Auswärtigen Amt „angeblich auch die Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den volksdemokratischen Staaten aufge-

3 Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 9, in: Magyar Közlöny [Ungarisches Amtsblatt] Nr. 33, 18. März 1955.

4 Mihály Ruff, A magyar-NSZK kapcsolatok (1960–1963). Útkeresés a doktrínák útvesztőjében [Die ungarisch-westdeutschen Beziehungen (1960–1963). Wegsuche im Labyrinth der Doktrinen], in: Múltunk 3/1999, S. 5.

5 Lázár, Magyarország és Nyugat-Németország kapcsolatai 1945 és 1958 között.

6 MNL OL, M-KS 276. f. 53/239. ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros der MDP, 30.6.1955.

7 Ebd.

8 Ebd.; zur Moskautreise Konrad Adenauers siehe auch den Beitrag von Michael Borchard in diesem Band.

9 Tibor Pethő, Moszkva után – Genfelőtt [Nach Moskau – vor Genf], in: Szabad Nép, 18.9.1955, S. 2.

10 Zit. n. Mihály Ruff, A hivatalos Magyarország nyugatnémet politikai kapcsolatairól (1956–1958) [Über die westdeutschen politischen Beziehungen des offiziellen Ungarn (1956–1958)], in: Századok 132/5/1998, S. 1113–1132, hier: S. 1114.

worfen worden“ sei¹¹ und sich – entgegen der Hallstein-Doktrin – „eine Atmosphäre der Veränderung der verkündeten politischen Leitlinie zu entfalten beginne“,¹² und der Botschafter Anzeichen einer „liberaleren“ Politik rapportieren solle.¹³

Im Vergleich zu Polen¹⁴ und zu anderen sozialistischen Staaten¹⁵ kam man im Herbst 1956 doch zum Schluss, wie es István Beck formulierte, „dass Ungarn unter den volkdemokratischen Staaten die größte Chance hat, diplomatische Beziehungen zur BRD aufzunehmen.“¹⁶ Daher verfolgte die ungarische Diplomatie vor dem Oktober 1956 in den Beziehungen zur BRD drei Ziele: die Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen; die Aufnahme diplomatischer Beziehungen und den Ausbau der Beziehungen zu den westdeutschen Oppositionsparteien.¹⁷

Nach der Niederschlagung der ungarischen Revolution

Nach dem 23. Oktober bzw. 4. November 1956 begann ein neues Kapitel in den Beziehungen der beiden Staaten. Die Bundesregierung beteiligte sich am Boykott gegen die von Moskau eingesetzte Kádár-Regierung. Dies bedeutete auch, dass das parafierte Warenverkehrsabkommen für das Jahr 1957 nicht in Kraft trat und auch die sich entwickelnden politischen Kontakte abrisen. Erst Mitte 1957 waren die offiziellen Kreise in der Bundesrepublik bereit, ein halbjähriges Handelsabkommen zu schließen.

Kleine Abkommen, die Auswirkung der diplomatischen Eiszeit gegenüber Jugoslawien (wegen der Anerkennung der DDR)¹⁸ und eine beginnende Zusammenarbeit auf den Gebieten von Sport und Kultur¹⁹ kennzeichneten die folgenden Jahre in den bilateralen Beziehungen zwischen Ungarn und der BRD, wobei man sich generell an die von Moskau und Brežnev vorgegebene Linie zu halten hatte: „In der gegenwärtigen Phase der zunehmenden Aggressivität ist eine [diesbezügliche] Initiative aber nicht zweckmäßig.“²⁰

Negativ auf das politische Klima wirkte sich die Hinrichtung von Imre Nagy aus. Selbst der geringe Handelsumfang²¹ wurde eingefroren, ebenso wie Ost-Berlin den Versuch unternahm, Ungarn stärker an die DDR zu binden.²² Die Erwartungen der DDR

11 Ruff, *Kísérletek a magyar–nyugatnémet kapcsolatok fejlesztésére*, S. 158.

12 Ebd.

13 Ebd.

14 MNL OL, XIX-J-1-u, 19/Se-1956 (64. d.), Akten des früheren Leiters im Außenministerium, István Sebes, Gespräch mit dem polnischen Botschafter Wilmann, 22.6.1956.

15 Zit. n. Ruff, *Kísérletek a magyar–nyugatnémet kapcsolatok fejlesztésére*, S. 160.

16 Ebd., S. 161.

17 Ebd.

18 MNL OL, XIX-J-1-o, Sitzung des Kollegiums des Außenministeriums, 3.12.1957.

19 Ebd.

20 MNL OL, M-KS 288. f. 32/1958/4. 6. e.

21 Ruff, *Kísérletek a magyar–nyugatnémet kapcsolatok fejlesztésére*, S. 77.

22 Am 17.5.1957 betonte Egon Forgács, Leiter der II. Politischen Abteilung des Außenministeriums,

waren für Ungarn allerdings nicht akzeptabel,²³ obwohl die internationale Isolierung Ungarns und die Tatsache, dass die sogenannte ungarische Frage in den Vereinten Nationen auf der Tagesordnung blieb, die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zur BRD nicht förderten. Auch die Hoffnung auf eine Kurskorrektur nach einem Regierungswechsel in Bonn erfüllte sich nicht.²⁴

Entgegen einer Anweisung aus Moskau verfügte Ungarn im September 1960, dass sich der Geltungsbereich von mit der BRD abgeschlossenen oder abzuschließenden Handels- und Finanzabkommen nicht auf West-Berlin erstrecken dürfe.²⁵

Einen wesentlichen Schritt zur Verbesserung der Beziehungen und ein erstes Abweichen von der Linie Moskaus durch Kádár versprochen Informationen, die das ungarische Außenministerium über Vermittlung des Leiters des Ungarischen Außenhandelsbüros in Frankfurt am Main József Buzás von Andrej A. Smirnov, dem sowjetischen Botschafter in Bonn, erhalten hatte.²⁶ Smirnov empfahl den Ungarn, so Buzás, von Attacken auf den „westdeutschen Revanchismus und Militarismus“ abzusehen.²⁷ Tatsächlich begann das ungarische Außenministerium im September 1961 damit, neue Leitlinien für die ungarisch-westdeutschen Beziehungen auszuarbeiten, allerdings gingen diese in die entgegengesetzte Richtung und enthielten heftige Attacken gegen die BRD.²⁸

In einer Verbalnote vom März 1962 an die Bonner Regierung warf man der BRD vor, die Oder-Neiße-Grenze noch nicht anerkannt zu haben und die Aktivitäten der Repräsentanten der ungarischen rechtsextremen Emigration und der einstigen Volksbund-Führer in der Bundesrepublik zu dulden. Außerdem führte die Note an, dass mehrere hochrangige Soldaten und Diplomaten, die während des Zweiten Weltkriegs in Ungarn gedient hätten, im westdeutschen öffentlichen Leben erneut Funktionen erhalten hätten.²⁹

dass westdeutsche Kontakte, Treffen mit westdeutschen Journalisten und Parlamentsabgeordneten gegenüber den Organen der DDR nicht verheimlicht werden dürften. „Auch wenn wir sie nicht sofort über jeden unserer Schritte und über jedes unserer Gespräche informieren, so sollen wir sie doch zu angemessener Zeit und auf angemessene Weise in Kenntnis setzen.“ Zit. n. Ruff, *Kísérletek a magyar-nyugatnémet kapcsolatok fejlesztésére*, S. 165.

23 Ruff, *A hivatalos Magyarország nyugatnémet politikai kapcsolatairól*, S. 1130.

24 MNL OL, XIX-J-1-j 1945-1964, NSZK 4/a 007 278/1959. Zit. n. Ruff, *A magyar-NSZK kapcsolatok (1960–1963)*, S. 8.

25 MNL OL, M-KS 288. f. 5/200. ö. e. Protokoll der Sitzung des Politbüros, 13.9.1960.

26 MNL OL, M-KS XIX-J-1-j 4/a 007278. 1959 (3. d.). Zit. n. Ruff, *A magyar-NSZK kapcsolatok (1960–1963)*, S. 8. Über die Meinung Smirnovs wurde auch der ungarische Botschafter in Moskau, Géza Révész, informiert. Dieser wurde gleichzeitig angewiesen, sich bei den zuständigen sowjetischen Organen nach deren Meinung zu erkundigen, ob die Linie gegenüber der Bundesrepublik im Außenhandel und in der Außenpolitik zurückhaltend und vorsichtig sein solle, oder ob man zu der von Smirnov vorgeschlagenen Vorgangsweise übergehen solle. Zit. n. Ruff, *A magyar-NSZK kapcsolatok (1960–1963)*, S. 14. Über die sowjetische Antwort ist nichts bekannt.

27 MNL OL, XIX-J-1-j 1945-1964, NSZK 3/b 001 797. 1961. Vgl. Ruff, *A magyar-NSZK kapcsolatok (1960–1963)*, S. 14.

28 MNL OL, XIX-J-1-j 1945–1964, NSZK 4/bd 00.370/11.1961. Ebd., S. 16.

29 Ebd., S. 21.

Vorsichtige Annäherung

In diese Zeit fiel die erste, wenn auch nur rudimentäre Formulierung der „Ostpolitik“ der Bundesrepublik. Es handelte sich dabei um die – später von allen Fraktionen des Bundestags unterstützten – Beschlussvorlagen des Außenpolitischen Ausschusses des Bundestags vom 21. Mai 1961. In diesen wurde erklärt, dass die Regierung zusammen mit ihren Verbündeten eine Ostpolitik verfolgen solle, deren Ziel die Vereinigung Deutschlands und die Entwicklung friedlicher Beziehungen mit der Sowjetunion und auch mit den osteuropäischen sozialistischen Staaten sein solle.³⁰

Daraufhin kam es zu einer deutlichen Verringerung der Spannungen. Die diskriminierenden Maßnahmen der Bundesrepublik, die die ungarisch-westdeutschen Beziehungen belasteten, wurden beendet. Im Mai 1962 besuchte Berthold Beitz, Generaldirektor des Krupp-Konzerns, Ungarn und erklärte gegenüber den ungarischen Wirtschaftsführern, dass er die Wirtschaftsbeziehungen entwickeln würde, wenn die ungarische Regierung die Einrichtung eines Handelsbüros der Bundesrepublik in Budapest zulasse.³¹

Auf der Sitzung des Politbüros des ZK der MSZMP am 10. Juli 1962 wurde beschlossen, dass das Außenministerium mit den tschechoslowakischen, polnischen und ostdeutschen Partnern über die westdeutsche Initiative verhandeln solle. Gleichzeitig bevollmächtigte es József Buzás, den Leiter des Frankfurter Handelsbüros, im Namen des Außenministeriums Ministerialdirektor Krapf aus dem Auswärtigen Amt zur Fortsetzung der Verhandlungen nach Budapest einzuladen.³²

Das westdeutsche Ersuchen konnte man – gemäß dem Prinzip der Wechselseitigkeit – nicht ausschlagen. Im August 1962 fasste das Politbüro des ZK der MSZMP den Beschluss, offizielle Verhandlungen über die Einrichtung einer Handelsvertretung in Budapest zu beginnen, wobei die Vertretungen auf der Grundlage der Reziprozität mit konsularischen Rechten ausgestattet werden sollten – Letzteres war als Übergangsmaßnahme bis zur Aufnahme geregelter diplomatischer Beziehungen gedacht.³³

Bei den Verhandlungen, die am 17. September 1962 in Bonn begannen, konnte die ungarische Seite ihren Standpunkt nicht durchsetzen. Die Verhandlungen zogen sich in die Länge und wurden schließlich abgebrochen. Der Leiter der ungarischen Delegation, Botschafter István Nagy, Hauptabteilungsleiter im Außenministerium, fasste seine Erfahrungen folgendermaßen zusammen:

30 László J. Kiss, Az első államközi megállapodástól a diplomáciai kapcsolatok felvételéig. A Magyar-NSZK kapcsolatok egy évtizede (1963–1973) [Von der ersten zwischenstaatlichen Vereinbarung bis zur Aufnahme der diplomatischen Beziehungen. Ein Jahrzehnt der ungarisch-westdeutschen Beziehungen (1963–1973)], in: *Külpolitika* [3]/3/1976, S. 41.

31 Ruff, A magyar-NSZK kapcsolatok (1960–1963), S. 24.

32 MNL OL, M-KS 288. f. 5/270. ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros und 288. f. 32/1962/1. ö. e. Die ostdeutsche, tschechoslowakische und polnische Parteiführung nahm die ungarisch-westdeutschen Verhandlungen nicht mit einhelliger Begeisterung auf.

33 MNL OL, M-KS 288. f. 5/276. öe. Protokoll der Sitzung des Politbüros 21.8.1962. Zu den Reaktionen siehe Ruff, A magyar-NSZK kapcsolatok (1960–1963), S. 28.

„Die Erkenntnis, dass die Hallstein-Doktrin schrittweise aufgegeben werden müsse, ist heute bereits zu einer ständigen Triebkraft der westdeutschen Außenpolitik geworden. Die Aussichtslosigkeit der Provokationen und wütenden Agitation gegen die Grenzen der DDR und insbesondere gegen die Berliner Mauer, die Erkenntnis, dass die westlichen Verbündeten der BRD – vor allem die Amerikaner – nicht bereit sein werden, sich mit Waffen für Westberlin einzusetzen, die ununterbrochene Kette von sowjetisch-amerikanischen Gesprächen, die gegenwärtige konjunkturelle Entwicklung in Deutschland und die deutschen innenpolitischen Gegensätze zwingen die Verantwortlichen der Außenpolitik der BRD zusammen zum Rückzug.“³⁴

Als am 7. März 1963 das westdeutsch-polnische Handelsabkommen unterzeichnet wurde, schuf dies eine neue Situation. Das ungarische Außenministerium schlug damals vor, die unterbrochenen Verhandlungen in Budapest fortzusetzen, auch wenn diese nur aus einer schlechteren Position heraus wiederbegonnen werden könnten. Bei den Verhandlungen im Mai 1963 in Budapest verknüpfte die ungarische Seite den Abschluss eines langfristigen Handelsabkommens mit der wechselseitigen Errichtung von Handelsvertretungen. Die Bundesrepublik strebte währenddessen danach, den Geltungsbereich des Handelsabkommens auch auf West-Berlin auszuweiten. Die ungarische Verhandlungsposition wurde dadurch weiter verschlechtert, dass die Westdeutschen mittlerweile auch mit den Rumänen eine Vereinbarung getroffen hatten. Letztere akzeptierten sowohl eine Handelsvertretung ohne konsularische Rechte als auch die Berlin-Klausel.

Ende August 1963 verhandelte das Politbüro des Zentralkomitees der MSZMP eine Vorlage des Außenministeriums über die Beziehungen der beiden Staaten.³⁵ Da wichtige Wirtschaftsinteressen Ungarns mit dem Abschluss eines langfristigen Handelsabkommens verbunden waren, nahm die ungarische Seite den westdeutschen Vorschlag an, wonach die Vereinbarung im Geltungsbereich der D-Mark und des Forints zur Anwendung kommen sollte. Diese Formulierung wurde dann auch in das erste zwischenstaatliche Abkommen der beiden Staaten, das am 10. November 1963 unterzeichnet wurde, aufgenommen, wobei beide Seiten diese allerdings unterschiedlich interpretierten: Die westdeutsche Seite betrachtete die Formulierung als eine Akzeptanz der West-Berlin-Klausel, die ungarische Seite hingegen betonte, dass diese Formulierung nicht bedeute, dass sie West-Berlin als zur Bundesrepublik zugehörig betrachte.

Als das Abkommen am 8. Juli 1964 in Kraft trat, begann die ungarische Handelsvertretung in Frankfurt am Main offiziell ihre Tätigkeit und es wurde mit der Einrichtung der westdeutschen Vertretung in Budapest begonnen. Die Bundesrepublik strebte von Anfang an danach, den Tätigkeitsbereich der Handelsvertretung auch auf das Gebiet des Konsularwesens und der Kultur auszuweiten, dem verschloss sich allerdings die ungarische Seite. Auf wirtschaftlichem Gebiet hatte das westdeutsch-ungarische Handelsabkommen währenddessen eine eindeutig positive Auswirkung. Mit einem Anteil von 17

³⁴ Ebd., S. 29f.

³⁵ MNL OL, 288. f. 5/311. ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros, 27.8.1963, Vorlage zu den mit Vertretern der Bundesrepublik Deutschland geplanten Verhandlungen.

bis 18 Prozent stand die Bundesrepublik auf Platz eins der kapitalistischen Länder, die mit Ungarn Handel trieben.

Ein Beschluss des Politbüros des ZK der MSZMP Anfang November 1964 legte die Grundprinzipien der Politik gegenüber der Bundesrepublik für die folgenden Jahre fest. Der Beschluss erfolgte, nachdem die neue westdeutsche Regierung unter Ludwig Erhard bereits ein Jahr im Amt war. In einer Vorlage der ZK-Abteilung für Außenpolitik für das Politbüro des Zentralkomitees der MSZMP wurde zum Ausdruck gebracht, dass in den grundlegenden außenpolitischen Zielen der neuen Regierung keinerlei Veränderungen erfolgt seien, hinsichtlich der Methoden und der Taktik aber neue Aspekte entdeckt werden könnten. Ein gutes Beispiel dafür sei, dass 1964 ein einflussreiches Bundestagsmitglied erklärt habe: „Wir werden uns nicht gleichzeitig in Budapest, Warschau und Prag über die Hallstein-Doktrin hinwegsetzen. Wir haben mit Ungarn keine Diskussionen über die Grenze, auch historisch hatten wir keine so schweren Gegensätze wie mit den Tschechoslowaken und den Polen. Warum sollte Ungarn nicht unser Musterpartner sein?“³⁶

Die Hallstein-Doktrin, die jahrelang einen Grundsatz der Außenpolitik der BRD bildete, wurde im Lauf der Jahre, infolge des Wandels der Kräfteverhältnisse, in der Tat immer stärker untergraben und könne, so hieß es, immer weniger aufrechterhalten werden.³⁷

Ausgehend davon hielt das Politbüro bei der Entwicklung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zur Bundesrepublik vor allem praktische Schritte für notwendig:

- 1) Normalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen, die „eine Zunahme des Ansehens der Volksrepublik Ungarn bewirkt und auch zu einer Zunahme des Ansehens der DDR beiträgt“.
- 2) Bei der Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen darauf zu achten, dass die Rolle der Bundesrepublik im Außenhandel mit den kapitalistischen Staaten nicht dominant wird.
- 3) Ein Kulturabkommen sei nicht unbedingt notwendig, Ausstellungen und Impresario-Auftritte sollen aber erhöht werden.³⁸

Die dem Ministerrat präsentierte Vorlage befasste sich auch mit den noch offenen vermögensrechtlichen und Entschädigungsfragen. Dazu hieß es, dass es für die vollständige Regelung dieser Fragen in naher Zukunft keine reale Chance gebe. Die Bundesrepublik würde sich, obwohl es seit längerer Zeit mehr oder weniger erfolgreiche Verhandlungen in einigen Teilfragen gebe, Entschädigungsleistungen für solche Staaten verschließen, zu

36 János Hajdú, A szövetségi németek [Die Bundesdeutschen], in: Népszabadság, 8.1.1965, S. 5. Zit. n. Kiss, Az első államközi megállapodástól a diplomáciai kapcsolatok felvételéig, S. 43.

37 MNL OL, M-KS 288. f. 32/1965/6. ó. e., Vorlage für das Politbüro des ZK der MSZMP über die Beziehungen der Volksrepublik Ungarn und die Bundesrepublik Deutschland, 14.10.1964.

38 MNL OL, XIX-A-83b-358. Der vom Ministerrat angenommene Beschluss Nr. 3450/1964 stimmte inhaltlich damit überein.

denen sie keine diplomatischen Beziehungen unterhalte. (Den Verfolgten des Nationalsozialismus sei auf dem Wege des Internationalen Roten Kreuzes bereits eine Entschädigung gezahlt worden.)

Die ungarische Diplomatie konnte zur Kenntnis nehmen, dass der Taktik der „kleinen Schritte“ durch wachsende politische Aktivität aufseiten Westdeutschlands – die sogenannte Friedensnote vom 25. März 1966,³⁹ die Reise von Parlamentsabgeordneten nach Ungarn, der Budapest-Besuch von Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Rolf Lahr, und von Wirtschaftsminister Kurt Schmücker – der Wind allmählich aus den Segeln genommen wurde.⁴⁰

Erste Fühler in Richtung Osteuropa

Die westdeutsche Regierung hatte noch in den letzten Monaten der Kanzlerschaft Ludwig Erhards (CDU) Anstrengungen unternommen, um mit kommunistischen Staaten diplomatische Beziehungen aufzunehmen. Am erfolgreichsten verliefen die Verhandlungen mit Rumänien.⁴¹ Ende 1966 zeigte sich aber auch reges westdeutsches Interesse in Richtung Ungarn. Staatssekretär Rolf Lahr hatte bereits im Herbst 1966 signalisiert, dass er gerne Ungarn besuchen würde, was in Budapest auch positiv aufgenommen wurde. Die neue westdeutsche Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger (ab Ende 1966) wurde von der ungarischen Diplomatie ein halbes Jahr nach Amtsantritt folgendermaßen bewertet: Sie habe die Passivität ihrer Vorgängerregierungen aufgegeben und eine diplomatische Offensive gegenüber den sozialistischen Staaten eingeleitet, um die alten Ziele zu erreichen, aber mit einer neuen Taktik.⁴²

Anfang 1967 legte das Politbüro des ZK der MSZMP – im Wesentlichen unter Berücksichtigung der früheren Gesichtspunkte – Leitlinien fest, auf deren Grundlage Verhandlungen mit der Bundesrepublik über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen erfolgen sollten. Das Außenministerium war der Ansicht, dass die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zahlreiche Vorteile mit sich bringe. Das internationale Ansehen Ungarns werde gesteigert, die Hallstein-Doktrin geschwächt, der Schutz der Wirtschaftsinteressen erleichtert und die Position der als feindlich angesehenen Emigrantenorganisationen in der Bundesrepublik geschwächt. Daher stellte die ungarische Seite vor den Verhandlungen auch keinerlei Bedingungen.⁴³ Der Leiter der außenpolitischen Abteilung des ZK, Frigyes Puja, sah eine vorherige Konsultation mit den anderen sozialistischen Staaten aber als unabdingbar an (v. a. mit der DDR und Polen, um auszuschließen, dass Bonn etwaige Meinungsverschiedenheiten ausnützen konnte). Sollte dies vor Lahrs Besuch nicht möglich

39 Siehe dazu den Beitrag von Hanns Jürgen Küsters in diesem Band.

40 MNL OL, M-KS 288. f. 32/1966/6. ö. e.

41 Siehe dazu den Beitrag von Marius Stan in diesem Band.

42 MNL OL, XIX-J-j 1967-IV-NSZK 109-113-00327/36 (70. d.), Vorschlag für die Leitlinien der gegenüber der BRD zu verfolgenden Politik, 16.5.1966.

43 MNL OL, M-KS 288. f. 5/414. ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros des ZK der MSZMP über die Sitzung vom 10.1.1967.

sein, sollte Bonn ausweichende Antworten geben. Sollte Bonn die Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen aufwerfen, sollte die ungarische Seite ihren grundsätzlichen Standpunkt wiederholen und Lahr ersuchen, den Standpunkt der Bundesrepublik bezüglich der Anerkennung der beiden deutschen Staaten, der West-Berlin-Frage und der Bereitschaft der Bundesrepublik zu Entschädigungszahlungen darlegen.

Puja ging davon aus, dass die Bundesrepublik aufgrund des Drucks der USA und der westeuropäischen Bündnispartner zu diesem Schritt gezwungen sei, da sie sich innen- und außenpolitisch in einer Sackgasse befinde. Seiner Auffassung nach versuchte die westdeutsche Regierung teils mit Demagogie, teils mit spektakulären außenpolitischen Aktionen aus den innenpolitischen Schwierigkeiten herauszukommen. Gleichzeitig sollten diplomatische Beziehungen zu den kommunistischen Staaten in einer Weise aufgenommen werden, dass der Kern der bisherigen Außenpolitik unverändert bliebe, dass also keinerlei politische Zugeständnisse gemacht werden sollten.⁴⁴

Puja selbst betrachtete die polnischen Bedingungen (Verzicht der Bundesrepublik auf die Anschaffung von Atomwaffen, Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze und der DDR) als übertrieben. Er war aber der Meinung, dass es „im Falle der konsequenten Einhaltung eines abgestimmten sozialistischen Standpunktes“ nicht ausgeschlossen sei, dass die Bundesrepublik nach einer gewissen Zeit gezwungen sein werde, darauf zu verzichten, auch West-Berlin zu vertreten, und dass sie sich veranlasst sehen werde, die Oder-Neiße-Grenze und die Existenz zweier deutscher Staaten anzuerkennen. Puja zufolge war es nicht ratsam, wenn Ungarn als einziger sozialistischer Staat bzw. zusammen mit Rumänien diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik aufnehme, da dies von der westdeutschen Propaganda wohl ausgenutzt werden würde.

Bei der Sitzung des Politbüros Anfang 1967 werde bezüglich der Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen keine Entscheidung getroffen und lediglich festgehalten, dass die Verhandlungen mit Staatssekretär Lahr, der am 22. Januar 1967 in Budapest eintreffen werde, gemäß den gesteckten Zielen geführt werden sollten. Gleichzeitig machte es das Gremium zur Aufgabe des Außenministeriums, Konsultationen über den ungarischen Standpunkt mit Vertretern der Sowjetunion, Polens und der Tschechoslowakei sowie Rumäniens und Bulgariens zu führen. Danach sollte die Sachlage erneut im Politbüro beraten werden.⁴⁵

Vor diesem Hintergrund erfolgten vom 24. bis 26. Januar 1967 Verhandlungen mit der Bundesrepublik. An den Gesprächen nahmen ungarischerseits abwechselnd Außenminister János Péter, Außenhandelsminister József Bíró, der stv. Außenminister Béla Szilágyi und der stv. Außenhandelsminister Jenő Baczoni teil. Staatssekretär Lahr betonte, dass in der Außenpolitik seiner Regierung neue Schwerpunkte gesetzt worden seien. Deren Ziel sei es, zur allgemeinen Entspannung beizutragen. Er betonte, dass Bonn danach strebe, die Beziehungen zu allen sozialistischen Staaten zu regeln. Zu diesem Zwecke habe

44 MNL OL, M-KS 288. f. 32/1967/3. ö. e., Aufzeichnung über die Leitlinien zu den ungarisch-westdeutschen Beziehungen, 9.1.1967.

45 MNL OL M-KS 288. f. 5/414. ö. e. 10. 1. 1967. Protokoll der Sitzung des Politbüros, 10.1.1967.

man bereits in Rumänien und Bulgarien sondiert.⁴⁶ Er sei der Meinung, dass es keine größeren Hindernisse zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Ungarn gebe.⁴⁷ Die westdeutsche Regierung empfahl, die beiden Staaten sollten ohne jegliche politische Prämissen diplomatische Beziehungen aufnehmen und wechselseitig zur Kenntnis nehmen, dass die Auffassungen der beiden Regierungen in wesentlichen Fragen (hauptsächlich in der deutschen Frage) gegensätzlich sei. Zugleich initiierten sie, vor oder nach der Unterzeichnung der Vereinbarung eine Erklärung über die Aufrechterhaltung ihrer kontroversen Meinungen in den betreffenden Fragen abzugeben.⁴⁸

Am Ende der in einer konstruktiven Atmosphäre stattfindenden Gespräche vereinbarten beide Seiten, einander in Kürze schriftlich über ihren Standpunkt bezüglich weiterer Verhandlungen zu informieren.

Am 4. Februar 1967 übergab Botschaftsrat Brückner, Leiter der Budapester Handelsvertretung, Frigyes Vadász, Leiter der Territorialabteilung V des Außenministeriums, ein Dokument, das den westdeutschen Standpunkt bezüglich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen beinhaltete. Noch bevor es zu einer ungarischen Antwort kam, trafen am 7. Februar 1967 auf diplomatischem Weg aus Wien folgende Informationen im Außenministerium ein: Josef Mühlenhöver, Botschaftsrat an der Wiener Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, habe im Zuge eines privaten Gesprächs erklärt, dass sich Bonn in den letzten Wochen ehrlich darum bemüht habe, das Verhältnis zu den sozialistischen Staaten zu normalisieren, weil es in seinem Interesse liege, dass in Europa Ruhe herrsche. Über den Budapest-Besuch von Lahr habe er erklärt, die Ergebnisse der Visite hätten die Bonner Hoffnungen weit überstiegen. Der Staatssekretär im Auswärtigen Amt sei deshalb nach Budapest gereist, um die leitenden Persönlichkeiten der ungarischen Außenpolitik kennenzulernen und offizielle Kontakte zwischen beiden Staaten herzustellen. „Er wurde allerdings angenehm überrascht, dass die ungarischen Führungspersönlichkeiten zu mehr gewillt seien, und habe deshalb nach seiner Rückkehr in Bonn seine Meinung betont, dass die Budapester Treffen mehr als die ursprünglichen Bonner Pläne ermöglichen würden, obwohl man wisse, dass die Situation und die Gesichtspunkte in Ungarn komplizierter als in Rumänien seien.“⁴⁹

Der Entwurf der ungarischen Antwort wurde vom Außenministerium schließlich auf der Sitzung des Politbüros des ZK am 21. Februar 1967 vorgelegt. In diesem wurde, ausgehend von den Rahmenbedingungen, die im Warschauer Protokoll festgelegt worden waren, in Wirklichkeit nach einer Begründung gesucht, die Verhandlungen zu verzögern und Vereinbarungen zu vermeiden. All dies sollte auf eine Art und Weise geschehen, die den An-

46 Siehe dazu die Beiträge von Marius Stan und Nadia Boyadjieva in diesem Band.

47 Gespräch des Staatssekretärs R. Lahr mit dem ungarischen stv. Außenminister B. Szilágyi in Budapest, 24.1.1967, in: Akten zur auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, 1967. Berlin 2013, Dok. 27, S. 153–157.

48 MNL OL, XIX-J-1-j, 1968-IV-NSZK, 109-113-00393/14. (70. d.), Zusammenfassung des Gesprächs mit dem westdeutschen Staatssekretär R. Lahr, 24.1.1969.

49 MNL OL, XIX-J-j, 1967-IV-NSZK, 109-113-00327/15 (70. d.), Informationen über die westdeutsche Beurteilung der Beziehungen zwischen Bonn und den sozialistischen Staaten, 7.2.1967.

schein der Verhandlungsbereitschaft aufrechterhielt, bis hin zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Die Diplomaten der osteuropäischen Subdirektion des französischen Außenministeriums urteilten ein halbes Jahr später treffend, dass Ungarn nicht der härteste Unterstützer einer militanten Politik gegenüber der Bundesrepublik Deutschland sei. Es sei zu vermuten, so die Mitarbeiter des französischen Außenministeriums, dass die Ungarn in der folgenden Zeit auch flexibler gegenüber der Politik der Regierung Kiesinger sein würden.⁵⁰

Bereits einen Tag nach Beendigung der Budapester Verhandlungen richtete die DDR am 27. Januar 1967 ein Memorandum an die Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts, in dem sie empfahl, so lange keine diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik aufzunehmen, bis die Frage auf der Außenministerkonferenz erörtert worden sei. Gleichzeitig initiierte sie, die sozialistischen Staaten sollten im Falle der Aufnahme diplomatischer Beziehungen ihren prinzipiellen Standpunkt zu sämtlichen Problemen der deutschen Frage vor die Öffentlichkeit bringen.

Am 24. Januar 1967 wurden die Mitglieder des Politbüros über das Ergebnis der Konsultationen mit den Parteien und Regierungen der Bündnisstaaten, die ungarischerseits initiiert worden waren, informiert. Hieraus ging hervor, dass Ungarn auf die konkreten Fragen keine Antwort erhalten hatte, vielmehr waren nur allgemeine Andeutungen zum Ausdruck gebracht worden. Deren Kern war, dass die DDR im Zuge der Verhandlungen und Vereinbarungen gegen die Gefahr einer Isolierung geschützt werden müsse. In Kenntnis dieser Position erteilte das Politbüro den Auftrag, eine Außenministerkonferenz der Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts zu initiieren. Diese sollte in Budapest stattfinden. Bereits am selben Tag kam es aber zu einer Änderung des vorgeschlagenen Konferenzorts, nachdem der sowjetische Botschafter Titov erklärt hatte, die sowjetische Regierung schlage Berlin vor. Auf der anstehenden Außenministerkonferenz sollte Außenminister János Péter den ungarischen Standpunkt vertreten.⁵¹

„Eine umgekehrte Hallstein-Doktrin“ – Ungarischer Missmut gegen die Bündnispolitik

Einige Tage später, am 2. Februar 1967, wurde in Bonn die offizielle Mitteilung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Rumänien kundgetan. Die DDR reagierte heftig darauf. Die Außenministerkonferenz zur Abstimmung der Standpunkte der sozialistischen Staaten, die eigentlich am 7. Februar in Berlin anberaumt war, wurde nach Warschau verlegt. Am Ende des dreitägigen Treffens wurde gemäß der Forderung des ostdeutschen und des polnischen Außenministers und auf unmittelbaren Druck der Sowjetunion im von allen Teilnehmern – mit Ausnahme Rumäniens – unterzeichneten Protokoll Folgendes festgehalten:

50 Zoltán Garadnai (Hg.), *Iratok a magyar-francia kapcsolatok történetéhez (1963–1968)* [Akten zur Geschichte der ungarisch-französischen Beziehungen (1963–1968)], Budapest 2008, S. 358–362.

51 MNL OL, M-KS 288. f. 32/1967/3. ö. e., Vorlage, 30.1.1967.

„Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen der sozialistischen Staaten mit der Bundesrepublik kann nur dann erfolgen, wenn die westdeutsche Regierung mit Taten beweist, dass sie tatsächlich eine neue Politik verfolgt, das heißt, dass sie auf den illegitimen Anspruch der Alleinvertretung und auf jede Form des Besitzes von Atomwaffen verzichtet, dass sie die beiden souveränen deutschen Staaten und die bestehenden europäischen Grenzen einschließlich der Oder-Neiße-Grenze akzeptiert, dass sie den besonderen Status von West-Berlin und die Tatsache anerkennt, dass West-Berlin nicht zur Bundesrepublik gehört, und dass sie anerkennt, dass das Münchener Abkommen von Anfang an ungültig war.“⁵²

Für Ungarn bedeutete all dies, dass das Land auf die bereits beschlossene Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland vorerst verzichten musste und dass diese erst nach der Regelung des Verhältnisses der DDR, Polens und der Tschechoslowakei zur Bundesrepublik, erfolgen konnte.⁵³

Das Politbüro des ZK der MSZMP diskutierte bei seiner Sitzung am 13. Februar 1967 – anhand eines Informationsberichts von ZK-Sekretär Zoltán Komócsin und einer Ergänzung von Außenminister János Péter – die Reden der Warschauer Konferenz und den Inhalt des Konferenzprotokolls. Alle Mitglieder des Politbüros einschließlich János Kádár kritisierten – wenn auch mit unterschiedlicher Akzentuierung – die Vorgehensweise und die im Protokoll festgeschriebenen Bedingungen. Sie waren der Meinung, dass sich in all dem Misstrauen gegen Ungarn offenbare. „Dieses Protokoll schließt vollkommen die Möglichkeit aus, dass wir irgendwann einmal diplomatische Beziehungen zur BRD aufnehmen, weil die niedergelegten Bedingungen keine solchen sind, die sich ändern.“ So drückte sich István Szirmai aus. Jenő Fock kritisierte das Verhalten der Ostdeutschen und der Polen bzw. den erzwungenen einheitlichen Standpunkt, scharf. „Mir ist nichts bekannt, was dieses Protokoll begründen würde. Das ist eine umgekehrte Hallstein-Doktrin, und wenn jene ein Missgriff war, dann kann auch diese zu einem solchen werden. Dazu sind keine zehn Jahre, sondern nur einige Monate notwendig, und das werden auch diejenigen einsehen, die es [das Protokoll] erzwungen haben.“ Zoltán Komócsin warf einen anderen Aspekt der Warschauer Entscheidung auf, als er auf Folgendes verwies: „Meiner Meinung nach wird für uns international, sowohl politisch als auch propagandistisch, die heikelste Sache sein, dass man aus dieser Verzögerungstaktik sofort den Schluss ziehen wird, dass die Ungarn treue Verbündete und Satelliten sind, weil sie die diplomatischen Beziehungen bereits aufgenommen hätten, man es ihnen aber nicht erlaubt hat.“ Dann fügte er lakonisch hinzu: „Das aber können wir auf uns nehmen, weil wir auch bisher solche waren, wir waren treue Verbündete.“⁵⁴

52 MNL OL, M-KS 288, f. 5/417. ö. e. Protokoll der Sitzung des Politbüros, 13.2.1967.

53 Näheres zum Thema siehe Csaba Békés, *Magyarország, a szovjet blokk, a német kérdés és az európai biztonság 1967–1975* [Ungarn, der Sowjetblock, die deutsche Frage und die europäische Sicherheit 1967–1975], in: János Tischler (Hg.), *Kádárizmus mélyfúrások. Évkönyv 2009* [Kádárismus-Tiefbohrungen. Jahrbuch 2009]. Budapest 2009, S. 315–351.

54 MNL OL, M-KS 288, f. 5/417. ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros, 13.2.1967.

Trotz der Diskussionsbeiträge billigte das Politbüro auf Vorschlag Kádárs den im Protokoll der Warschauer Konferenz festgelegten Standpunkt „im Interesse der Einheit“, stellte aber auch fest, dass dieses nicht den gemeinsamen Interessen entspreche und dass man weitere regelmäßige Konsultationen für notwendig erachte. In seinem Redebeitrag sprach Kádár davon, dass Ungarn auf der Grundlage des Beschlusses der Bukarester Konferenz des Warschauer Paktes im Jahr davor mit den Sondierungen mit der Bundesrepublik begonnen habe. Er erwähnte, dass die neue westdeutsche Regierung ihre Außenpolitik verändert habe, und er wies darauf hin, dass die Sowjetunion, deren Vertreter ebenfalls das Warschauer Protokoll unterzeichnet habe, bereits 1955 die Bundesrepublik anerkannt habe – und das sei mehr als ein Widerspruch. Die Schritte der DDR und Polens bezeichnete er als nervöse Überstürzung und fügte – vielleicht etwas gekränkt – hinzu: „Sie denken, wir wissen nicht, was wir tun, und das wollen sie verhindern.“⁵⁵

Das Politbüro beschloss schließlich, die Führer der betreffenden Parteien zu informieren, dass Ungarn den gemeinsamen Beschluss loyal durchführen werde, es signalisierte aber, dass es mit der Hauptaussage des Protokolls nicht einverstanden sei und dass man die Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen hätte offenlassen sollen. Außerdem teilte es mit, dass die ungarische Partei weitere Konsultationen für notwendig erachte.

Zu Letzterem kam es, allerdings nicht mit dem erwarteten Ergebnis. In der gemeinsamen Erklärung der Konferenz der europäischen kommunistischen und Arbeiterparteien, die im April 1967 in Karlovy Vary/Karlsbad stattfand, wurden nämlich – in Zusammenhang mit der Schaffung eines kollektiven europäischen Sicherheitssystems – die in Warschau angenommenen Prinzipien veröffentlicht und damit zu einem offiziellen Beschluss gemacht.

Auf der Konferenz in Karlovy Vary erklärte Kádár Folgendes:

„Die Kiesinger-Regierung erklärte mehrmals, dass sie ihr Verhältnis zu den sozialistischen Staaten verbessern und normalisieren wolle. Die sozialistischen Staaten, darunter die Volksrepublik Ungarn, streben auf der Grundlage der friedlichen Koexistenz nach normalen, geordneten Kontakten und nach Ausweitung der Kontakte zu allen kapitalistischen Staaten, darunter auch zur Bundesrepublik Deutschland. Eine Möglichkeit für einen tatsächlichen Fortschritt gibt es aber nur dann, wenn die westdeutsche Regierung überzeugend mit ihren revanchistischen Forderungen bricht, wenn sie unmissverständlich auf das von ihr ausgedachte und jeder Wirklichkeit entbehrende Recht der Alleinvertretung verzichtet.“⁵⁶

In ähnlichem Geiste äußerte sich auch Außenminister János Péter in seiner Parlamentsrede am 13. Juli 1968:

„Wir sind auch jetzt – wie bei den Verhandlungen über die Handelsvertretung und dann während der Sondierung der Möglichkeiten zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen – zu einer Anhebung [der Beziehungen] auf die Ebene der offiziellen Anerkennung bereit,

⁵⁵ Ebd.

⁵⁶ Az európai biztonság feltételeiről tanácskoznak Karlovy Varyban [In Karlovy Vary wird über die Voraussetzungen der europäischen Sicherheit beraten], in: Népszabadság, 26.4.1967, S. 1.

wenn dieses Verfahren der Sache des Friedens und der Sicherheit in Europa dient. Dazu ist aber notwendig, dass sich die Bundesrepublik Deutschland, ausgehend von der Tatsache der Existenz zweier deutscher Staaten, mit den Fragen der beiden deutschen Völker und Europas befasst.“⁵⁷

Auch die ungarische Diplomatie erkannte, dass man ohne eine bedeutende Beeinträchtigung des Ansehens der ungarischen Seite die bereits bestehenden Kontakte zur bundesdeutschen Regierung nicht abbrechen konnte. Gerade deshalb wandte sie eine Verzögerungstaktik an, die sie so lange fortsetzen wollte, bis es zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Richtlinie der sozialistischen Staaten kommen sollte. Das BRD-Referat der V. Territorialabteilung des ungarischen Außenministeriums empfahl davon ausgehend, dass die ungarische Delegation auf der folgenden Sitzung des Politischen Beratern Ausschusses des Warschauer Paktes – zum Zwecke der Weiterentwicklung der Warschauer Beschlüsse und im Interesse der Verfolgung einer übereinstimmenden, in der Praxis koordinierten Politik der sozialistischen Staaten gegenüber der Bundesrepublik – einen Vorschlag zur Ausarbeitung einer gemeinsamen politischen Linie unterbreiten sollte, und legte diesbezüglich auch wesentliche Gesichtspunkte dar. Das Referat vertrat die Meinung, dass die vorübergehende defensive Politik, eine nicht genügend aktive Politik, durch einen „offensiven und aktiv-flexiblen Angriff“ abgelöst werden sollte. Dessen Ziel sollte die Isolierung der Bundesrepublik sein. Gemäß dem Vorschlag sollten die auf der Warschauer Außenministerkonferenz angenommenen Bedingungen für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen so interpretiert und erklärt werden, dass „die Verantwortung für die Verschleppung der Aufnahme der Beziehungen auf die BRD abgewälzt“ werden könne. „Unsere Politik soll sich daher nicht darin erschöpfen, die Initiativen der BRD zurückzuweisen, sondern wir sollten jede Möglichkeit zu Gesprächen ergreifen und Vorschläge unterbreiten, die die BRD entweder gezwungenermaßen zurückweisen müsste oder die sie dazu veranlassen würde, neuerliche Zugeständnisse zu machen.“⁵⁸

Neben dem gemeinsamen Auftreten der sozialistischen Staaten enthielt der Vorschlag auch eine Aufzählung von speziellen Aufgaben, die sich aus der Situation Ungarns ergaben. Zu diesen zählte die Antwort auf die von der westdeutschen Seite vorgeschlagenen Expertenverhandlungen. Um Zeit zu gewinnen, sah die empfohlene Antwort vor, dass vor der Annahme des Angebots erst eine Reaktion auf die ungarische Anregung zu vermögensrechtlichen Verhandlungen eingeholt werden sollte. Bei den Expertenverhandlungen sollte die ungarische Seite ihre Bereitschaft zur Normalisierung der Beziehungen und in diesem Zusammenhang zu erneuten Expertenverhandlungen zum Ausdruck bringen. Die weiteren Schritte sollten die ungarische Diplomatie von den – später zu treffen-

57 Péter János külügyminiszter beszámolója [Bericht von Außenminister János Péter], in: *Népszabadság*, 14.7.1968, S. 1, bzw. *Országgyűlési Napló 1967–1971* [Parlamentsprotokoll 1967–1971], Bd. I: 14. April 1967 – 19. Dezember 1968, S. 1172.

58 MNL OL, XIX-J-1-j, 1967-IV-NSZK 109-113-00327/36. (70. d.), Vorschlag zu den Leitlinien der gegenüber der BRD zu verfolgenden Politik, 16.5.1967.

den – Entscheidungen des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Vertrags abhängig machen.⁵⁹

Aus Anlass des Besuchs Leonid I. Brežnevs 1967 in Budapest erklärte Kádár:

„Was die deutsche Frage anbelangt, so arbeiten wir bei unseren gemeinsamen Verhandlungen auf der Grundlage des abgestimmten Standpunktes. Auch wir blockieren auf der Linie der Beziehungen zur BRD diplomatische Verhandlungen, die es vormals gab. Auf der anderen Linie haben wir Wirtschaftskontakte zu ihnen, irgendeine politische Berührung gibt es auch. Auf der anderen Seite stärken und demonstrieren wir unsere Einheit und Zusammenarbeit in Richtung DDR, insbesondere dadurch, dass wir mit ihr einen Vertrag über Freundschaft und gegenseitige Hilfeleistung schließen.“⁶⁰

Trotz alledem hielt die ungarische Führung die Warschauer Entscheidung für verletzend und betrachtete sie auch weiterhin als eine Manifestation des Misstrauens gegenüber Budapest. Kádár warf diesen Aspekt gegenüber Brežnev aber nicht auf, Jenő Fock tat dies hingegen. Vom 27. bis 29. November 1967 kam es in Moskau im Zuge von Verhandlungen zwischen Fock und dem sowjetischen Ministerpräsidenten Aleksej N. Kosygin zu einer gesonderten, vertraulichen Unterredung. Fock beklagte, dass das Vertrauen in die ungarische Führung nicht fest genug sei, obwohl man in allen bedeutenden politischen Fragen übereinstimme und sowohl auf dem Gebiet der internationalen Arbeiterbewegung als auch in der Außenpolitik koordiniert zusammenarbeite. Er ersuchte um ein besseres Verständnis für die ungarische Situation und appellierte, völliges Vertrauen in die Ungarn setzen zu können. Als Beispiel, wo man mangelhaftes Vertrauen spüre, nannte Fock die übermäßig großen militärischen Lasten, die Frage des ungarischen Verhältnisses zur Bundesrepublik und die Angelegenheit des Beitritts zu internationalen Finanzorganisationen.⁶¹

59 Ebd.

60 Das Protokoll über die Verhandlungen zwischen L. Brežnev und J. Kádár am 8.9.1967 ist abgedruckt in: György Földes (Hg.), Kádár János külpolitikája és nemzetközi tárgyalásai 1956–1988 [János Kádárs Außenpolitik und seine internationalen Verhandlungen 1956–1988], Bd. 2: Ausgewählte Dokumente. Budapest 2015, S. 264.

61 MNL OL, M-KS 288. f. 5/441. ő. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros der MSZMP, 12.12.1967. Im Mai 1968 formulierte er dieselben Gedanken in einem an das ZK der KPdSU gerichteten, schließlich aber doch nicht abgeschickten Brief: „Auch in den bilateralen ungarisch-sowjetischen Beziehungen, aber noch mehr in der Beurteilung und Behandlung der internationalen Probleme und der sich zwischen den sozialistischen Staaten aufwerfenden Fragen sehen wir sowohl in inhaltlicher als auch in methodischer Hinsicht wesentliche Abweichungen zwischen Ihren und unseren Stellungnahmen und Verhaltensweisen, die uns beunruhigen. [...] Bei uns ist der Eindruck entstanden, dass auf Ihrer Seite Unverständnis, Vorbehalte und Misstrauen gegenüber unseren prinzipiell-politischen Stellungnahmen und methodischen Vorschlägen hervortreten. Zugleich bemühen Sie sich nicht bezüglich der abweichenden Meinungen und Methoden, uns davon zu überzeugen, dass Ihr Verhalten das Richtige ist.“ MNL OL M-KS 288. f. 5/456. ő. e. Das Dokument wurde veröffentlicht von Magdolna Baráth, Kádár János el nem küldött levele Leonyid Brezsnyevnek [Der nicht abgeschickte Brief János Kádárs an Leonid Brežnev], in: www.archivnet.hu 8, 2008, Nr. 6.

Nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Rumänien und dem Budapest-Besuch von Staatssekretär Lahr Anfang 1967 begannen auf ungarische Initiative hin Gespräche. Als deren Ergebnis wurde am 13. Januar 1968 eine Vereinbarung bezüglich einer Regelung mittels eines Globalbetrags parafiert. Im Sinne der Vereinbarung verpflichtete sich die Bundesrepublik dazu, nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen oder auf der Grundlage einer außerordentlichen Regierungsmaßnahme eine Entschädigung in Höhe von 150 Millionen D-Mark zu bezahlen. Zu einer Unterzeichnung der parafierten Vereinbarung kam es aber lange nicht.⁶²

In dieser Zeit gab es einen Funken Hoffnung, dass es gemeinsam mit dem neuen tschechoslowakischen KP-Chef Alexander Dubček, der die Regelung der Beziehungen zur Bundesrepublik ebenfalls als Priorität behandelte, gelingen könnte, eine Überprüfung der Warschauer Bedingungen herbeizuführen. Die gewaltsame Niederschlagung des „Prager Frühlings“ im August 1968 setzte diesen Hoffnungen ein jähes Ende. Die Invasion der fünf sozialistischen Staaten (inklusive Ungarns) in die Tschechoslowakei führte zu einer Stagnation der offiziellen ungarisch-westdeutschen politischen Beziehungen: Während des gesamten Jahres 1968 kam es zu keinen offiziellen Kontakten zur Bundesrepublik. Die ungarische Diplomatie schrieb dies – neben den Ereignissen in der Tschechoslowakei – dem Sachverhalt zu, dass „die BRD ihre Politik in den grundlegenden Fragen nicht aufgegeben und in den bilateralen Beziehungen auch keine Schritte unternommen hat, die die Aufrichtigkeit und den guten Willen der verkündeten sogenannten neuen Ostpolitik bewiesen hätten.“⁶³

In dieser Situation fanden die Initiativen der Bundesrepublik Ende 1968 ein beinahe vollständiges Ende. Gleichzeitig versteifte sich die westdeutsche Haltung in der Frage der ungarischen Entschädigungs- und Wiedergutmachungsforderungen. Ungarischerseits hatte man bereits Anfang der 1960er-Jahre versucht, auf der Grundlage des vom Bonner Parlament angenommenen BRÜG-Gesetzes (Bundesrückerstattungsgesetz) eine Vereinbarung über eine pauschale Summe zur Entschädigung der von den Nationalsozialisten in Ungarn geraubten bzw. den Häftlingen in den Konzentrationslagern abgenommenen Wertgegenstände zu erreichen. Dazu war die Bundesrepublik aber nur bei Staaten, mit denen sie diplomatische Beziehungen unterhielt, bereit.

Eine Möglichkeit, die bilateralen Beziehungen zu intensivieren, lag in der Übertragung des Rechts der Passabfertigung und Visaerteilung auf die Handelsvertretungen. Dies schlug die westdeutsche Delegation in Verhandlungen im Februar 1969 in Budapest vor. Das Politbüro des ZK billigte dies im April, hielt es allerdings für notwendig, zuvor die Meinung der sowjetischen, polnischen, tschechoslowakischen und ostdeutschen Führung einzuholen.⁶⁴

Anfang Juli 1969 behandelte das Politbüro daraufhin einen umfassenden Bericht des Außenministeriums über die ungarisch-westdeutschen Beziehungen. Bei der Bewertung der innen- und außenpolitischen Lage der Bundesrepublik kam man zu dem Schluss, die Bun-

62 Kiss, *Az első államközi megállapodástól a diplomáciai kapcsolatok felvételéig*, S. 51.

63 MNL OL, XIX-J-1-j, 1969-IV-NSZK, 109-1-001116 (70. d.), Ungarisch-westdeutsche Beziehungen (1968), 5.2.1969.

64 MNL OL, M-KS 288. f. 5/487. ö. e. Protokoll der Sitzung des Politbüros, 9.4.1969.

desrepublik habe ihre gegenüber den sozialistischen Staaten verfolgte Außenpolitik nicht geändert, sie habe das Wesentliche der Hallstein-Doktrin, den Alleinvertretungsanspruch des deutschen Volkes, noch nicht aufgegeben und die neue „Ostpolitik“ habe ihr Ziel nicht erreicht. „Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland will mit einer Politik der ‚kleinen Schritte‘, also durch das Erreichen immer neuer Zugeständnisse, eine Situation herbeiführen, die ohne Aufgabe des Kerns der früheren Politik schrittweise zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit den drei sozialistischen Staaten führen soll“, befand das Politbüro.⁶⁵

Die ungarische Diplomatie war jedoch der Meinung, dass die sozialistischen Staaten auch ohne Aufgabe der Warschauer Vereinbarung die Beziehungen zu verschiedenen Organen und Institutionen beleben könnten. Bei ihrer Selbstanalyse verschwieg sie allerdings nicht, dass die ungarischen Aktivitäten nach dem Lahr-Besuch Anfang 1967 und der Warschauer Vereinbarung zurückgegangen waren und die ungarische Politik in vielerlei Hinsicht passiv geworden war bzw. einen abwartenden Standpunkt bezogen hatte.

Bei der Annahme des Berichts hielt das Politbüro zugleich fest, dass es seine Politik gegenüber der Bundesrepublik auch weiterhin im Geiste des Politbüro-Beschlusses vom 3. November 1964 und der Warschauer Vereinbarung der Außenminister fortsetzen werde. Dies bedeutete: „Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen ist auch weiterhin nicht aktuell.“⁶⁶ Gleichzeitig müsse jeder Versuch zurückgewiesen werden, West-Berlin zu einem Bestandteil der Bundesrepublik zu erklären, vielmehr müssten Schritte unternommen werden, um den eigenständigen Status von West-Berlin zu demonstrieren.

In der Diskussion über die Ausweitung der Kompetenzen der Handelsvertretung kritisierte etwa Fock die vorrangige Berücksichtigung der Interessen der DDR vor denjenigen Ungarns scharf:

„Politisch bin ich schon lange nicht mehr damit einverstanden, dass wir uns in dieser deutschen Frage [nicht nur] korrekt gegenüber der DDR verhalten, sondern dass wir übermäßig korrekt sind, so sehr, dass mir oft die Frage in den Sinn kommt, ob wir unsere Politik gegenüber den westlichen Staaten leiten oder das Außenministerium der DDR, weil wir immer schauen, was sie dazu sagen. [...]. Ich verstehe unsere Haltung gegenüber den westlichen Staaten ganz allgemein nicht. Im Allgemeinen berücksichtigen wir immer die Interessen der DDR, sie stecken uns aber oft in die Zwangsjacke, wenn sie etwas interessiert. [...] Die Sache irritiert ganz allgemein. Wir haben oft gesagt, dass wir auf sehr gute Geschäfte verzichten, weil wir nicht handeln können. Die DDR hält unsere Hände und Füße fest, und das muss ein Ende finden!“

Mit der von Fock zum Ausdruck gebrachten Meinung war, vorsichtiger formuliert – unter Hinweis auf die loyale Durchführung des Warschauer Beschlusses vom Februar 1967 – auch Kádár eins.⁶⁷

65 MNL OL, M-KS 288. f. 32/1969/2. ö. e., Vorlage für das Politbüro des ZK der MSZMP über die zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen Volksrepublik Ungarn und der Bundesrepublik Deutschland.

66 Ebd.

67 MNL OL, M-KS 288. f. 5/493. ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros, 1.7.1969.

Die westdeutsche Seite vernahm, wenn nicht einen durchschlagenden, so aber doch einen beachtenswerten Wandel: Ungarn beabsichtige, seinen wenn auch beschränkten Handlungsspielraum auszunützen.⁶⁸

Der Moskauer Vertrag und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland

Nach dem Amtsantritt der SPD-FDP-Koalitionsregierung würdigte der führende außenpolitische Journalist der Zeitung „Népszabadság“ (Volksfreiheit), Zentralorgan der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei, in einem Leitartikel – wenn auch mit Vorbehalten – die angekündigte neue Richtung in der bundesdeutschen Außenpolitik.⁶⁹ Das ungarische Außenministerium bewertete das Wahlergebnis folgendermaßen: „Der liberale Flügel der westdeutschen Bourgeoisie ist an die Macht gelangt, größtenteils infolge des Verlangens der Massen nach Veränderung. Und dieser Flügel neigt zu einem realistischeren Ansatz hinsichtlich der internationalen Situation, der bundesdeutschen Politik gegenüber der DDR und der sogenannten Ostpolitik als die Vorgängerregierung.“⁷⁰ Man erwartete zwar nicht, dass Bundeskanzler Brandt in der Außenpolitik bis zur vollständigen und restlosen Erfüllung der Bedingungen der sozialistischen Staaten gehen werde. Vielmehr müssten die sozialistischen Staaten nun so auf das neue westdeutsche Regierungsprogramm reagieren, „dass Brandt dadurch bei der Verwirklichung der positiven Punkte seines Programms und bei der Umsetzung seiner Versprechen gestärkt wird und so eine Entspannung in der europäischen Situation eintritt.“⁷¹

Darin sah man eine doppelte ungarische Aufgabe: Zum einen sollten die Beziehungen in den Bereichen der bilateralen Kontakte zur Bundesrepublik, die keine Abstimmung mit den anderen sozialistischen Staaten erforderten (Wirtschafts-, Handels- und Kulturbeziehungen), entwickelt werden, zum anderen sollte „der Schwerpunkt darauf gelegt werden, die teilweise positiven Aspekte des Brandt-Programms allgemein bekannt zu machen, und die Notwendigkeit zum Ausdruck zu bringen, dass die sozialistischen Staaten zu ihrer weiteren Entfaltung und Verwirklichung durch die westdeutsche Regierung beitragen sollten und dass unsere Staaten in *gemeinsamen und selbstständigen* [Hervorhebung im Original] Aktionen danach streben sollten.“⁷²

Auf Initiative der ostdeutschen und sowjetischen Führung wurden Ende 1969 Vertre-

68 Akten zur auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1969, Bericht des Legationsrats, H. Brückner, Budapest, an das Auswärtige Amt, 24.10.1969, S. 1155–1157 (Dok. 324).

69 János Hajdú, *Változásokra várva. A bonni kormány kelet-nyugati politikájához* [Warten auf Veränderungen. Zur Ost-West-Politik der Bonner Regierung], in: *Népszabadság*, 4.11.1969, S. 2.

70 MNL OL, XIX-J-1-j, 1969-IV-NSZK, 109-1-00637/8 (70. d.), *Politikánk az NSZK-val kapcsolatban* (néhány megjegyzés) [Unsere Politik in Verbindung mit der BRD (einige Bemerkungen)], 11.11.1969.

71 Ebd.

72 Ebd.

ter aus sieben sozialistischen Staaten nach Moskau eingeladen, um ihre Politik gegenüber der Bundesrepublik abzustimmen. János Kádár und Jenő Fock vertraten dabei Ungarn.⁷³ Die Initiativen der neuen westdeutschen Regierung wurden auch auf der Moskauer Konferenz der Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts im Dezember 1969 positiv bewertet. Die gemeinsame Erklärung hielt Folgendes fest: „Das Ergebnis der Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland und die Bildung der neuen Regierung bringen die Veränderungen, die in einem Teil der öffentlichen Meinung der BRD eingetreten sind, sowie die Ausbreitung der Tendenz, die auf eine realistische Politik der Zusammenarbeit und des wechselseitigen Verständnisses zwischen den Staaten ausgerichtet ist, zum Ausdruck.“⁷⁴ Seitens der ungarischen Parteiführung unterrichtete Kádár das ZK auf seiner Sitzung am 18./19. Februar 1970 über die Schlussfolgerungen, die aus den Reden der Moskauer Konferenz gezogen werden konnten. Dabei bewertete er den Beginn von Verhandlungen positiv, er fügte allerdings hinzu, dass es sich um „langwierige Anstrengungen“ handle und man sich erst in der „anfänglichen Sondierungsphase“ befinde.⁷⁵ Auf westdeutsche Initiative besuchten im Februar 1970 die SPD-Abgeordneten Hans-Jürgen Wischnewski und Eugen Selbmann Ungarn. Bei ihren Unterredungen sprachen sie auf ungarischen Wunsch auch die Entschädigungsfrage an.⁷⁶ Im März 1970 besuchte Außenhandelsminister József Bíró die Bundesrepublik Deutschland. Auf die westdeutscherseits aufgeworfenen Fragen zur Vertiefung der Konsular- und Kulturbeziehungen gab Bíró höflich ausweichende Antworten, wobei er erklärte, dass man darauf zurückkommen werde. Auch die Äußerungen von Außenminister János Péter wurden in Bonn als ähnlich vorsichtig, den Kern der Sache kaum berührend bewertet. Daraus zog man den Schluss, dass die abwartende ungarische Haltung die schnelle Entwicklung der Beziehungen und auch die neuen westdeutschen Initiativen nicht begünstige.⁷⁷

73 MNL OL, M-KS 288. f. 5/503. ö. e., Befejeződört a moszkvai tanácskozás. [Die Verhandlungen sind in Moskau zu Ende gegangen.] Protokoll der Sitzung des Politbüros, 11.11.1969.

74 Népszabadság, 5.12.1969, S. 1.

75 MNL OL, M-KS 288. f. 4/104/105. ö. e., Protokoll der Sitzung des ZK, 18./19.2.1970. Laut einem Vermerk der sowjetischen Botschaft in Budapest über die ungarisch-sowjetischen Beziehungen folgt die ungarische Seite seit der Bildung der Brandt-Regierung konsequent der vereinbarten politischen Richtung der sozialistischen Länder. Die sowjetische Botschaft vertrat die Auffassung, dass die ungarische Außenpolitik ab 1970 eine aktivere Rolle spielte, insbesondere im Bereich der europäischen Sicherheitsfragen. Sie strebte jedoch nicht an, bei der Gestaltung der Beziehungen zwischen den sozialistischen Ländern und der BRD an vorderster Front zu stehen. Sie ermöglichte Ländern wie Sowjetunion, Polen und der DDR voranzukommen. Sie warteten auf das Ergebnis ihrer Verhandlungen mit Bonn. RGANI, F. 5, op. 63, d. 567, S. 51f., Über die Beziehungen zwischen Ungarn und BRD nach der Bildung der Brandt-Regierung (Informationsbericht), 1.4.1970.

76 Noch im Laufe des Jahres wurden Verhandlungen dazu aufgenommen und Anfang 1971 erfolgreich abgeschlossen. Ausverhandelt wurde die Auszahlung von etwa 100 Millionen D-Mark für in den Konzentrationslagern geraubte Wertgegenstände für nahezu 62.000 ungarische Geschädigte. Ein neues Element der Vereinbarung war, dass die Auszahlung nicht mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen verknüpft war. Kiss, *Az első államközi megállapodástól a diplomáciai kapcsolatok felvételéig*, S. 55.

77 AAPD, 1970, Aufzeichnung von Berndt von Staden, Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes, 22.6.1971, S. 1001–1003 (Dok. 275).

Nach der Unterzeichnung des westdeutsch-sowjetischen Vertrags informierte Brežnev am 20. August 1970 die in Moskau zu einer Konferenz des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Pakts zusammengekommenen Parteiführer. Brežnev erklärte, die Unterzeichnung des Vertrags habe wesentliche Veränderungen in Europa bewirkt, und diese würden die weitere Abstimmung der gemeinsamen Außenpolitik erfordern. Die Delegationsleiter aus den Mitgliedsstaaten schätzten die Ergebnisse der Verhandlungen einhellig als bedeutend ein und stimmten der Beurteilung Brežnevs zu.

Allein die Meinung des rumänischen Parteichefs Nicolae Ceaușescu wich davon ab. Seiner Meinung nach sollten die einen progressiven und realistischeren Standpunkt vertretenden westdeutschen Kräfte unterstützt werden. Dazu sollten alle sozialistischen Staaten diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik unterhalten. In seinem Redebeitrag reagierte Kádár auf diesen Vorschlag. Es müsse verhandelt werden und auf dem Gebiet des Handels sollte die Arbeit vorangehen, die Frage der diplomatischen Beziehungen sollte jetzt aber noch nicht aufgeworfen werden.⁷⁸

Zu konkreten Fortschritten hinsichtlich der Wirtschaftsbeziehungen kam es, als nach mehrmonatigen Verhandlungsreihen Ende September 1970 ein langfristiges Wirtschaftsabkommen parafiert wurde. Dieses regelte die Rahmenbedingungen der Wirtschaftskooperation bis Ende 1974.⁷⁹ Im Mai 1971 wurde János Bartha, Hauptabteilungsleiter für Westeuropa im Außenministerium, zu einem zweitägigen Besuch in Bonn empfangen. Diese Visite wurde von den westdeutschen Partnern als ein Treffen charakterisiert, das in einer angenehmen und offenen Atmosphäre stattgefunden habe und eher die Qualität eines Meinungsaustauschs als einer Verhandlung oder Diskussion gehabt habe. Sie stellten fest, dass die Beziehungen auch ohne Botschafteraustausch Schritt für Schritt weiterentwickelt werden müssten – soweit dies nur möglich sei.⁸⁰ Darüber hinaus kam es auch zu inoffiziellen Gesprächen: Im Frühjahr 1971 besuchten der ZK-Sekretär für Außenpolitik Zoltán Komócsin⁸¹ und im Herbst 1971 der stv. Ministerpräsident Mátyás Tímár die Bundesrepublik.⁸²

Mit der Unterzeichnung des Grundlagenvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR wurde das Haupthindernis für die Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den sozialistischen Staaten beseitigt. Am

78 MNL OL, M-KS 288. f. 5/525. ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros, 25.8.1970.

79 AAPD, Aufzeichnung des Legationsrats, F. R. Klarenaar, 18.9.1970, S. 1622–1624 (Dok. 434).

80 AAPD 1971, Aufzeichnungen über die deutsch-ungarischen Gespräche, 18./19.5.1971, S. 898–903 (Dok. 195). Das langfristige Wirtschaftsabkommen eröffnete nach Ansicht beider Parteien nicht nur neue Perspektiven für die Wirtschaftsbeziehungen, sondern war auch ein wichtiger Schritt in der Schaffung des gegenseitigen Verständnisses zwischen den beiden Staaten. Es war bemerkenswert, dass das Abkommen trotz fehlender diplomatischer Beziehungen auf Ministerebene unterzeichnet wurde. RGANI fond 5. op. 62. delo 567. 128. Bericht des Botschafters der UdSSR in Deutschland, Sz. Carapkin, über die Besprechung mit László Hamburger, Leiter der ungarischen Handelsvertretung, 5.11.1970.

81 MNL OL 288.f. 5/590 ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros, 5.9.1972.

82 Ebd., 5/566. ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros, 19.10.1971.

16. August 1972 ließ Bundeskanzler Brandt auf vertraulichem Weg, über das Vorstandsmitglied der SPD, Wischniewski, dem Leiter der ungarischen Handelsvertretung, László Hamburger, mitteilen, er würde es gerne sehen, wenn es noch vor den nächsten Bundestagswahlen zu einer Regelung der westdeutsch-ungarischen diplomatischen Beziehungen käme. Dazu würde er, Brandt, sich gerne mit Kádár treffen oder Wischniewski würde in seinem Auftrag einen Ungarnbesuch unternehmen.

Die westdeutsche Initiative konfrontierte die ungarische Führung dabei sicherlich mit einem großen Dilemma: Zum einen strebte sie selbst seit 1967 dieses Ziel an, zum anderen musste sie, wenn sie loyal zur Warschauer Abmachung stehen wollte, auf die Regelung des westdeutsch-ostdeutschen und westdeutsch-tschechoslowakischen Verhältnisses warten.

Das Politbüro des ZK erörterte auf seiner Sitzung am 5. September 1972 das westdeutsche Ersuchen und kam zu dem Schluss, dass man kein Hindernis für vertrauliche Verhandlungen mit Wischniewski sehe. Gleichzeitig wurde die Entscheidung getroffen, die sowjetische und die ostdeutsche Führung über die Gespräche zu unterrichten.⁸³

Wischniewski und Eugen Selbmann wurden schließlich am 15. September 1972 von Zoltán Komócsin, dem für die Außenpolitik zuständigen ZK-Sekretär, empfangen. Die SPD-Politiker argumentierten, dass alle politischen Kräfte, die an der Fortsetzung des Entspannungsprozesses interessiert seien, den Machterhalt der Sozialdemokraten unterstützen müssten, und dass dafür auch die Hilfe Ungarns notwendig sei. Komócsin hingegen teilte mit derselben Offenheit mit, Ungarn müsse seinen Bündnisverpflichtungen nachkommen, deshalb sei die Aufnahme diplomatischer Beziehungen erst möglich, wenn die Bundesrepublik ihr Verhältnis zur DDR und zur Tschechoslowakei geregelt habe.⁸⁴ Der Erfolg der Sozialdemokraten wurde nach den Wahlen während einer Großversammlung im Budapester Stadtteil Csepel, die zu Ehren einer sowjetischen Partei- und Regierungsdelegation abgehalten wurde, von Kádár folgendermaßen gewürdigt:

„Wir schätzen die Tatsache, dass die Wahlen vom 19. November zum Zurückdrängen der reaktionären, revanchistischen Kräfte und zu einem beträchtlichen Sieg der Brandt-Scheel-Koalition, die eine realistische Außenpolitik vertritt, geführt haben. Wir sind der Meinung, dass sich die Voraussetzungen zur Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen unserem Land und der Bundesrepublik Deutschland, so auch die der Aufnahme diplomatischer Beziehungen, verbessert haben und reif sind.“⁸⁵

Am 16. Januar 1973 traf das Politbüro den Beschluss, es müssten Verhandlungen mit der Bundesregierung mit dem Ziel der Aufnahme diplomatischer Beziehungen begonnen werden.⁸⁶ Das Außenministerium schlug diesbezüglich politische Konsultationen auf der Ebene der stellvertretenden Außenminister bzw. der Staatssekretärebene vor. Dazu kam

83 MNL OL, M-KS 288. f. 5/590. ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros, 5.9.1972.

84 MNL OL, M-KS 288. f. 11/3433. ö. e., Bericht über die Besprechung von Z. Komócsin mit den SPD-Politikern H. J. Wischniewski und E. Selbmann, 15.9.1972.

85 Népszabadság, 1.12.1972, S. 4 (1. Spalte).

86 MNL OL, M-KS 288. f. 5/602. ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros, 16.1.1973.

es aber nicht, da Bonn der Meinung war, die ungarische Führung wolle lediglich allgemeine Konsultationen führen.⁸⁷

Am 1. August 1973 behandelte das Politbüro eine Vorlage des Außenministeriums über das bei den Verhandlungen zu verfolgende Verfahren. Die Vorlage regte an, bei den Verhandlungen solle eine Vereinbarung über die mit der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zusammenhängenden Fragen und über die Formen der Regelung getroffen werden. Zu den Fragen zählte auch die prinzipielle westdeutsche Akzeptanz der Restitutions- und Entschädigungsansprüche (die Verhandlungen selbst und ihre Ergebnisse wurden nicht als Voraussetzung für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen betrachtet). Das Außenministerium war der Meinung, gleichzeitig mit der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen könne der westdeutschen Botschaft auch das Recht auf konsularische Vertretung der ständigen Bewohner West-Berlins gewährt werden, und es könne gleichzeitig die ungarische Absicht zum Ausdruck gebracht werden, zur Vertretung der Angelegenheiten ungarischer Staatsbürger in West-Berlin ebendort ein Generalkonsulat einzurichten. Auch wurde der Wunsch geäußert, festzuhalten, dass so lange nicht von einer vollständigen Normalisierung der ungarisch-westdeutschen Beziehungen gesprochen werden könne, als auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Ungarn feindlich gesinnte Organisationen und Propaganda-Organen (Radio Free Europe) tätig seien.⁸⁸

Hinsichtlich der öffentlichen Verkündung der Aufnahme diplomatischer Beziehungen wollte sich die ungarische Diplomatie noch immer an den früheren Fahrplan halten: Diese sollte nach der westdeutsch-tschechoslowakischen Aufnahme diplomatischer Beziehungen, am 10. September 1973, zusammen mit Bulgarien deklariert werden.⁸⁹ Zwischenzeitlich stellte sich allerdings heraus, dass die Bulgaren die Aufnahme diplomatischer Beziehungen bereits am 30. August öffentlich bekannt gemacht hatten. Dennoch bekräftigte das Politbüro bei seiner Sitzung am 14. August 1973 seine frühere Entscheidung.⁹⁰

Die Verhandlungen fanden vom 13. bis 16. August 1973 in Bonn unter Leitung von Ministerialdirektor und Ministerialdirigent Günther van Well und des stv. Außenministers János Nagy statt. Obwohl eine Einigung über die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen erzielt wurde und eine Abstimmung über die verschiedenen Bereiche der bilateralen Beziehungen erfolgte, kam es zu einer Unterbrechung der Verhandlungen, und die ungarische Delegation kehrte nach Ungarn zurück. Die Diskussion wurde durch eine unterschiedliche Interpretation des Viermächteabkommens ausgelöst (Einbeziehung der Rechtshilfeangelegenheiten West-Berliner Behörden und Institutionen in den Rechtshilfeverkehr der Bundesrepublik und eines Drittstaates oder in die Dienste der westdeutschen Botschaften).⁹¹ Nachdem die ungarische Seite in den folgenden

87 AAPD 1973, Aufzeichnung des Ministerialdirektors G. van Well, 7.6.1973, S. 941–943 (Dok. 181).

88 Siehe dazu auch den Beitrag von Douglas Selvage in diesem Band.

89 MNL OL, M-KS 288. f. 5/616. ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros, 1.8.1973. Siehe dazu auch den Beitrag von Nadia Boyadjieva in diesem Band.

90 MNL OL, M-KS 288. f. 5/617. ö. e., Protokoll der Sitzung des Politbüros, 14.8.1973.

91 AAPD 1973, Aufzeichnung des Ministerialdirektors G. van Well, 17.8.1973, S. 1252–1261 (Dok. 251).

Monaten den Vorschlag akzeptiert hatte, das Problem im Sinne der westdeutsch-tschechoslowakischen Vereinbarung mittels eines Notenaustausches zu lösen, wurde die Vereinbarung am 13. Dezember 1973 geschlossen. Am 20. Dezember 1973 teilten die Vertreter der Außenministerien einander die Billigung der Vereinbarung durch ihre Regierungen mit und am folgenden Tag, dem 21. Dezember 1973, veröffentlichte Ungarn – als letztes Land unter den Staaten des Sowjetblocks – das Kommuniqué über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen.⁹² Das Zentralorgan „Népszabadság“ würdigte die Bedeutung des Ereignisses unter dem Titel „Wechselseitiges Interesse“ auf der ersten Seite, zur Beruhigung der Verbündeten wurde allerdings nicht vergessen, Folgendes zu betonen: „Wir sind unter Beibehaltung unserer Prinzipien zum Zustandekommen der diplomatischen Beziehungen gelangt und wünschen die Entwicklung der Beziehungen auf derselben Grundlage.“⁹³

Die sich über Jahrzehnte hinziehende Regelung der Beziehungen zwischen Ungarn und der Bundesrepublik ist zu einem klassischen Beispiel für die sich aus der beschränkten Souveränität des Landes ergebende ungarische Außenpolitik geworden. Die Entwicklung der bilateralen ungarisch-westdeutschen Beziehungen spiegelte den historischen Prozess, der sich vom Kalten Krieg bis zur Détente erstreckte.⁹⁴ Oder, wie es Zoltán Komócsin 1967 ausdrückte: „Die Ungarn [sind] treue Verbündete und Satelliten [...], weil sie die diplomatischen Beziehungen bereits aufgenommen hätten, man es ihnen aber nicht erlaubt hat.“

Ungarn hat sich schon früh um die Annäherung zu Bonn bemüht. In der Anbahnung der Handelsbeziehungen sind die Ungarn neben der DDR (das innerdeutsche Handelsabkommen wurde auf Betreiben der Vier Mächte im Oktober 1949 unterzeichnet) mit führend gewesen. Die Abhängigkeit von Moskau hat Budapest dabei geschickt versucht, im Windschatten der handelspolitischen Beziehungen Bonns zu den Staaten Osteuropas für sich auszunutzen. Diese Form bereitete mit den Weg für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen.

92 AAPD 1973, Dok. 181; ebd., Aufzeichnung des Ministerialdirektors G. van Well, 17.12.1973, S. 2054–2056 (Dok. 421).

93 Béla C. Tóth, Kölcsönös érdek [Wechselseitiges Interesse], in: Népszabadság, 21.12.1973, S. 1.

94 Kiss, Az első államközi megállapodástól, S. 1.

Bulgarien und die deutsche „Ostpolitik“

Nadja Boyadjieva

Als besiegtter Verbündeter im Rahmen des Dreimächtepakts musste Bulgarien erhebliche Bemühungen an den Tag legen, um seine zerstörte Wirtschaft wieder in Gang zu setzen und aus der diplomatischen Isolation herauszufinden. Der Beginn des Kalten Krieges und auch der Umstand, dass die Volksrepublik Bulgarien erst 1955 der UNO beitreten konnte, erwiesen sich als Faktoren, die die Festigung der Rolle des Landes als gänzlich selbstständiger Akteur in der regionalen Politik Südosteuropas und auf europäischer bzw. internationaler Ebene erschwerten. Angesichts der genannten Umstände stellte die bulgarische Regierung „überaus enge“ Beziehungen mit Moskau her, wobei Bulgarien in der gesamten Periode des Kalten Krieges als ein Staat angesehen wurde, der „strikt dem sowjetischen Modell folgt und als glühendster Verteidiger der UdSSR in den Beziehungen innerhalb des eigenen Blocksystems agierte“.¹

Diese Ausrichtung der bulgarischen Außenpolitik erfolgte nicht zufällig, und bereits ein kurzer Blick auf die diesbezüglich ausschlaggebenden Ursachen lässt erkennen, dass Sofia die Weisungen aus Moskau deshalb befolgte, weil die UdSSR Bulgarien bei der Umsetzung der politischen Ziele des Landes sowie der Inanspruchnahme der erforderlichen wirtschaftlichen Vorteile behilflich war. Gleichzeitig war diese Politik aber auch dazu angetan, Bulgarien „wirtschaftliche Vorteile durch die bilateralen Beziehungen mit den führenden westeuropäischen Staaten zu verschaffen“.² Letztlich sollte sich jedoch die Überzeugung durchsetzen, dass „die bulgarische Rolle als treuester und engster Verbündeter der UdSSR bewusst erwünscht ist“.³

1 Dimitar Ivanov, Svetät, in: Dimităr Ivanov (Hg.), Ot Deveti do Deseti. Sofia 2004, S. 649.

2 Ebd., S. 649f.

3 Ebd., S. 650. In seiner gerafften Darstellung der Spezifika der bulgarischen Außenpolitik und der Bedingungen, unter denen sich diese entwickelte, hebt der Autor Dimităr Ivanov – der letzte Leiter der Sechsten Verwaltung der Staatssicherheit – hervor, dass die bulgarische Wirtschaft „eng mit der UdSSR verbunden“ sei, wovon auch das sogenannte Abkommen „Živkov/Brežnev“ und dessen Bedeutung für die Schaffung von Bedingungen für die Begleichung der alten Valutaschulden der Volksrepublik Bulgarien bei westlichen Staaten u. a. zeuge.

Der Beitrag geht der Frage nach, wie ausgeprägt das Interesse der bulgarischen Regierung und von Staatschef Todor Živkov selbst war, diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik Deutschland aufzunehmen und einen Dialog zu aktivieren, und inwieweit sich die „neue Ostpolitik“ der Bundesrepublik und die daraus resultierenden Verträge zwischen der UdSSR und der BRD sowie der BRD und der DDR auch für Bulgarien als die bahnbrechenden Faktoren erwiesen, durch die die zunächst primär wirtschaftlichen Kontakte zwischen Ost und West auf eine politisch-diplomatische Ebene gehoben werden konnten.

Die bulgarische Außenpolitik in den 1950er- und 1960er-Jahren

Am 17. Oktober 1949 berichtete der Außenminister der Volksrepublik Bulgarien, Vladimir Poptomov, vom Beschluss der bulgarischen Regierung, diplomatische Beziehungen mit der DDR herzustellen, woraufhin im Frühjahr 1950 eine diplomatische Mission der DDR in Sofia und sodann noch im gleichen Jahr eine bulgarische Gesandtschaft in Ostberlin eröffnet wurde. 1954 erhoben beide Staaten ihre diplomatischen Vertretungen in den Rang von Botschaften.⁴

Als wesentlich langfristiger und komplizierter gestaltete sich der Weg zur Herstellung diplomatischer Beziehungen zwischen der Volksrepublik Bulgarien und der BRD.⁵ Angesichts des Umstands, dass die Bundesrepublik und Bulgarien zwei unterschiedlichen Lagern angehörten, waren die Regierungen der zwei Länder gezwungen, Bedacht auf ihre jeweilige außenpolitische Linie zu nehmen, die im Falle der BRD dem Kurs der Westmächte und bei Bulgarien den Interessen Moskaus zu entsprechen hatte. Nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen der Sowjetunion zur Bundesrepublik wurde in Sofia in einem Erlass des Präsidiums der Nationalversammlung verlautbart, dass „der Kriegszustand zwischen der Volksrepublik Bulgarien und der Bundesrepublik Deutschland aufgehoben wird, friedliche Beziehungen zwischen den zwei Ländern hergestellt und ihre aus den internationalen Abkommen über die Beseitigung der Folgen des Krieges mit Deutschland erwachsenden Rechte und Pflichten beibehalten werden“.⁶

In den 1960er-Jahren war die Politik Sofias gegenüber der Bundesrepublik Deutschland von unterschiedlichen Faktoren geprägt, im Rahmen derer sich die Politik Moskaus und das strikte bulgarische Befolgen des sowjetischen Kurses gegenüber der BRD als bestimmend erwiesen. Ein anschauliches Beispiel für diese übermäßige Loyalität gegenüber

4 Marija Mateeva, *Istorija na diplomatičeskite otnošenija na Bălgarija* [Geschichte der diplomatischen Beziehungen Bulgariens]. Sofia 2005, S. 166.

5 Genauerer zur Geschichte der Herstellung und Entwicklung der Beziehungen zwischen Bulgarien und der BRD siehe in: Jordan Baev, *The Establishment of Bulgarian – West German Diplomatic Relations within the Coordinating Framework of the Warsaw Pact*, in: *Journal of Cold War Studies* 18/3/2016, S. 158–180.

6 Zit. n.: Krasimira Stojanova (Hg.), *Bălgaro-germanski otnošenija. Tradicii, prioriteti, perspektivi*. Sofia 1995, S. 67.

Moskau stellt die Rede Todor Živkovs auf dem Plenum des ZK der Bulgarischen Kommunistischen Partei im Dezember 1963 dar. In dieser schlug der bulgarische Staatschef einen Kurs in Richtung einer „weiteren, so eng wie möglichen Annäherung und einer späteren Verschmelzung der Volksrepublik Bulgarien mit der Sowjetunion“ vor.⁷ Živkov unterstrich die Bedeutung der wirtschaftlichen Hilfe, die Bulgarien von der Sowjetunion erhalte, und legte seine Begründungen für noch engere Kontakte dar, die über die Ebene der Wirtschaft hinausgehen sollten.⁸ Für Živkov waren enge Beziehungen mit der UdSSR von elementarer Bedeutung. Er sah in Moskau den „Garant für unser Dasein und unser Überleben. Gleichzeitig war die UdSSR für uns eine unerschöpfliche Quelle von Rohstoffen und ein unendlicher Markt für den Absatz unserer Erzeugnisse.“⁹

Aber auch der Klassenfeind Bundesrepublik war für Živkov von großem Interesse.¹⁰ Für ihn war aber klar, dass die Entwicklung und der Charakter der bilateralen Kontakte zwischen der Volksrepublik Bulgarien und der Bundesrepublik Deutschland in bedeutendem Maße vom Einfluss internationaler Faktoren abhängig und kein alleiniges Ergebnis der Absichten und Pläne Sofias und Bonns waren.

So etwa habe sich in den Jahren der Kanzlerschaft Konrad Adenauers von 1949 bis 1963 die „Hallstein-Doktrin“ als Bremsklotz für die Herstellung diplomatischer Kontakte der Bundesrepublik mit den sozialistischen Staaten erwiesen. Die Auffassung Bonns, dass die sozialistischen Staaten Satelliten Moskaus und politisch unselbstständig seien, und auch die Sichtweise Adenauers bezüglich der Lösung der deutschen Frage stellten weitere „Hindernisse“ für die Herstellung zwischenstaatlicher Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern Osteuropas einschließlich der Volksrepublik Bulgarien dar. In der Tat wich die Außenpolitik Sofias gegenüber den beiden deutschen Staaten nicht von der generellen Linie der sozialistischen Staaten ab. Diesem realpolitischen Umstand gegenüber standen die Spezifika der Beziehungen zwischen Bulgarien und Deutschland, die in einem hohen Maße auf historisch gewachsenen, traditionellen Verbindungen und Kontinuitäten basierten. Letztendlich aber sollte der außenpolitische Kurs Sofias gegenüber der Bundesrepublik Deutschland und der DDR der Politik Moskaus gegenüber diesen beiden Staaten entsprechen.¹¹

Die Politik der BRD in Bezug auf die sozialistischen Staaten erfuhr sodann im Jahre 1963 als Folge der Position des neuen Bundesministers des Auswärtigen, Gerhard Schröder, eine Neuausrichtung, die durch die Formel „Wandel durch Handel“ eine neue außenpolitische Epoche begründete. Die Politik der Vertiefung der wirtschaftlichen Kon-

7 CDA, F. 1B, op. 5, a. e. 357, S. 1–144, Stenographisches Protokoll der Sitzung des Plenums des Zentralkomitees für eine weitere, so eng wie mögliche Annäherung und eine spätere Verschmelzung der Volksrepublik Bulgarien mit der Sowjetunion, 4.12.1963.

8 CDA, F. 1B, op. 5, a. e. 357, S. 18–25.

9 Todor Živkov, *Memoari*. Sofia 2005, S. 379.

10 Ebd., S. 567.

11 Krasimira Stojanova (Hg.), *Bälgaro-germanski otnošenija. Tradicii, prioriteti, perspektivi*. Sofia 1995, S. 65.

takte mit den sozialistischen Ländern wurde sodann auch gegenüber der Volksrepublik Bulgarien betrieben. Wichtige Schritte in Richtung einer Normalisierung waren die am 6. März 1964 vorgenommene Unterzeichnung des Abkommens über die Eröffnung von Handelsvertretungen beider deutscher Staaten in der bulgarischen Hauptstadt und die Einrichtung einer bulgarischen Handelsvertretung in Frankfurt am Main sowie der über den Leiter der Handelsvertretung der BRD in Sofia, Heinz Hermann, eingebrachte Vorschlag zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Volksrepublik Bulgarien und der Bundesrepublik Deutschland. Letzterer wurde von Hermann während eines am 24. Februar 1967 im bulgarischen Außenministerium abgehaltenen Treffens an den Leiter der Abteilung für Westeuropa, Argir Aleksiev, übergeben und im April 1967 im Zuge eines Treffens Hermanns auch an Außenminister Ivan Bašev ausgehändigt.¹²

Moskaus Haltung zur bulgarisch-westdeutschen Annäherung

Moskau begegnete der Ausweitung der wirtschaftlichen Verbindungen zwischen Bonn und Sofia mit Wohlwollen:

„Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der BRD und Bulgarien haben sich erheblich ausgeweitet. Mit unterschiedlichen Firmen Westdeutschlands wurden Abkommen auf dem Gebiet des Bauwesens, der Montage und Lieferung von Gerätschaften für Objekte der chemischen und Maschinenbauindustrie, des Energiesektors sowie der Leicht- und Lebensmittelindustrie abgeschlossen. In den Jahren 1967 und 1968 hielten sich 400 westdeutsche Spezialisten in der Volksrepublik Bulgarien auf. Gegenwärtig befinden sich mehr als 100 Spezialisten aus der BRD in der Volksrepublik Bulgarien. Im Jahre 1968 stellte die BRD über das Institut für Entwicklungspolitik Bulgarien 55 Millionen Mark auf Kreditbasis zur Verfügung.“¹³

In Moskau verfolgte man die Aktivitäten in Bonn und in den sozialistischen Hauptstädten mit großer Aufmerksamkeit, was auch auf Sofia zutraf. Vor dem Hintergrund der geschaffenen und gebilligten wirtschaftlichen Kontakte legte man ab 1969 ein Hauptaugenmerk auf die Verhandlungen zur Herstellung diplomatischer Beziehungen. In Moskau erwartete man, dass Bulgarien dabei aus der Sicht der Bundesrepublik an letzter Stelle stand, nämlich nach „Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn.“¹⁴ Bulgarien galt freilich nicht die prioritäre Stoßrichtung der außenpolitischen Aktivitäten Bonns. Darüber hinaus gab es zwischen Bulgarien und der Bundesrepublik aber auch keine zu lösenden Fragen wie etwa zwischen der BRD und Polen bzw. der Tschechoslowakei.

12 Mateeva, *Istorija na diplomatičeskite otnošenija na Bălgarija*, S. 167.

13 RGANI, F. 5, op. 61, d. 417, S. 1–8, hier: S. 5, Bericht des stv. KGB-Chefs, N. Zacharov, an das ZK der KPdSU, 24.5.1969.

14 RGANI, F. 5, op. 62, d. 569, S. 101, „International-politische Folgen der Unterzeichnung des Vertrages zwischen der UdSSR und der BRD vom 12. August 1970 (Lageanalyse)“. Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, o. D. [November 1970]

Die Volksrepublik Bulgarien lag zwar geografisch relativ weit von der Bundesrepublik Deutschland entfernt und befand sich als besiegter Staat – mit großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten – in direkter Abhängigkeit von der Sowjetunion. In Moskau vernahm man dennoch ein besonderes Interesse Bonns an den Staaten der Balkanhalbinsel: „Besondere Aufmerksamkeit der Regierungskreise der BRD gilt weiterhin der Balkanhalbinsel, weil Deutschland schon immer über starke Positionen auf dem Balkan verfügte.“¹⁵ Moskau zufolge „spielt der Balkan in den internationalen Beziehungen in Europa gegenwärtig eine besondere Rolle, und die Positionen Jugoslawiens und Rumäniens nähren die Hoffnungen der BRD“.¹⁶

Sofias Ausgangslage

Während von der bulgarischen Regierung bei der Herstellung diplomatischer Kontakte mit sozialistischen Staaten auf das Leitprinzip der „Friedlichen Koexistenz“ verwiesen wurde, hob Todor Živkov in Bezug auf die kapitalistischen und anderen Staaten hervor, dass bei der Aufnahme bilateraler Beziehungen mit der Bundesrepublik Deutschland seitens der bulgarischen Regierung auch andere Prinzipien zur Anwendung gekommen seien. Dem bulgarischen Staatschef zufolge habe Sofia gegenüber der BRD eine spezifische und freundschaftliche Einstellung gehabt, bei der es sich „nicht bloß um eine friedliche Koexistenz, sondern um eine aktive Politik der Interaktion und eines normalen zwischenstaatlichen Dialogs“ gehandelt habe. Die durch den „Geist“ des Kalten Krieges bedingten Einschränkungen sollten sich jedoch auch auf die Herstellung bilateraler Beziehungen mit der Bundesrepublik niederschlagen, was allerdings, so Živkov, nicht dem Wunsch der bulgarischen Regierung nach normalen bilateralen Kontakten mit der BRD entsprochen habe. Man sei darum bemüht gewesen, „jeden günstigen Augenblick, jedes kleine Tauwetter in den internationalen Beziehungen und jeden Anlass dafür zu nutzen, konkrete Maßnahmen für eine Verbesserung der Beziehungen mit der BRD zu ergreifen“.¹⁷

Die offizielle Position Sofias war ident mit jener Moskaus und ermöglichte daher kaum Handlungsspielraum. Die unverbrüchliche bulgarische Treue gegenüber Moskau beschrieb Jordan Baev sehr treffend: „Der eifrigste Anhänger der von Brežnev ausgegebenen Devise eines ‚geintenden Handelns‘ war Todor Živkov, was keine besondere Überraschung darstellt.“¹⁸

15 RGANI, F. 5, op. 62, d. 569, S. 10606, „International-politische Folgen der Unterzeichnung des Vertrages zwischen der UdSSR und der BRD vom 12. August 1970 (Lageanalyse)“. Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, o. D. [November 1970]

16 Ebd., S. 10606, „International-politische Folgen der Unterzeichnung des Vertrages zwischen der UdSSR und der BRD vom 12. August 1970 (Lageanalyse)“. Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, o. D. [November 1970].

17 Živkov, Memoari, S. 569.

18 Jordan Baev, Sistemata za evropejska sigurnost i Balkanite v godinite na Studenata vojna. Sofia 2010. S. 260.

Der politische Dialog zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Bulgarien

Im Verlaufe des Jahres 1970 setzten sich die Verhandlungen über die Herstellung aktiverer politischer Kontakte zwischen der Bundesrepublik und Bulgarien fort. Die sowjetische Botschaft in Bonn beobachtete diese Initiativen und versah die neue Politik der Bundesrepublik in ihren an das Außenministerium der UdSSR übermittelten Informationen mit einer positiven Bewertung: „Es ist noch schwierig zu sagen, womit die begonnenen und geplanten Verhandlungen (mit Polen, Ungarn, der ČSSR und Bulgarien) zu dieser Frage enden werden, doch könnte man im Falle von deren erfolgreichem Abschluss unserer Meinung nach vom Anbruch einer qualitativ neuen Etappe der Wirtschaftsbeziehungen der BRD mit den sozialistischen Staaten Osteuropas sprechen.“¹⁹

1970 begannen die Verhandlungen der Bundesrepublik über den Abschluss langfristiger anberaumter Abkommen über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Handels und der wirtschaftlichen sowie wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit mit Polen und Ungarn. Als nächster Schritt waren analoge Verhandlungen mit Bulgarien und der Tschechoslowakei geplant.²⁰ Moskau schätzte die Ergebnisse der Aktivitäten der Bundesrepublik noch vorsichtig ein:

„Gegenwärtig ist es schwer zu sagen, wie die oben genannten Verhandlungen zu wirtschaftlichen Themen zwischen der Volksrepublik Polen, der Volksrepublik Ungarn, der ČSSR und der Volksrepublik Bulgarien mit der BRD enden werden. Ihr erfolgreicher Abschluss würde zweifellos sowohl zu einem quantitativen als auch qualitativen Sprung nach vorne in den Wirtschaftsbeziehungen der europäischen Staaten mit der BRD beitragen.“²¹

In sowjetischen Dokumenten werden auch konkrete Angaben über das Handelsvolumen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den sozialistischen Ländern gemacht, wobei etwa auf dessen Anstieg im Jahre 1969 verwiesen wird:

„Insgesamt ist im Jahre 1969 das Handelsvolumen zwischen der BRD einer- und der Volksrepublik Bulgarien, der Volksrepublik Ungarn, der Volksrepublik Polen, der Sozialistischen Republik Rumänien, der ČSSR und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien andererseits im Vergleich mit 1968 um 1,1 Milliarden Mark (17 %) angewachsen.“²²

Konkret wurde in Bezug auf die Politik Sofias darauf verwiesen, dass Bulgarien seine Kontakte auf dem Gebiet der Wirtschaft und Kultur bis zu dieser Zeit zurückhaltend angelegt habe.²³ Einigen westlichen Autoren zufolge sei es in den 1960er-Jahren seitens

19 RGANI, F. 5, op. 62, d. 570, S. 61, Bericht der Botschaft der UdSSR in der BRD an den stv. Außenminister der UdSSR, L. F. Il'ičev, 19.5.1970.

20 RGANI, F. 5, op. 62, d. 570, S. 75, Bericht der Botschaft der UdSSR in der BRD „Über die Politik der BRD-Regierung gegenüber den sozialistischen Ländern Europas (Informationsschreiben), 18.5.1970.

21 Ebd., S. 76.

22 Ebd., S. 77.

23 Ebd., S. 78.

der bulgarischen Regierung zu einer Ausweitung der wirtschaftlichen und kulturellen Kontakte mit einer Reihe von westlichen Ländern gekommen, was im Falle der Bundesrepublik auch der Rückzug einiger konservativerer Politiker aus der bulgarischen Regierung bewirkt habe. Die „Modernisierung“, zu der es in einer Reihe von sozialistischen Staaten gekommen sei, habe auch Bulgarien erfasst, wo junge Politiker mit breiterem Horizont in führende Funktionen gelangt seien. Diese würden ein großes Interesse an westlichen Wirtschaftsmodellen und daraus resultierenden Erzeugnissen bekunden, die sich durch eine höhere Qualität als vergleichbare sowjetische Waren auszeichneten. Im Ergebnis der Suche nach neuen Partnern sei es zu einer Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen gekommen, wobei sich die umfassenden wirtschaftlichen Verbindungen Bulgariens mit dem Deutschen Reich in den 1930er-Jahren als zusätzlicher stimulierender Faktor erwiesen hätten.²⁴

Aufnahme diplomatischer Beziehungen und Vertiefung der wirtschaftlichen und kulturellen Kontakte

Nach dem Abschluss der Verträge der BRD mit der UdSSR und mit Polen bekundete Bonn kein besonderes Interesse am Abschluss eigener Abkommen mit Bulgarien, Ungarn oder Rumänien. Im Mai 1973 sprach Brežnev Brandt darauf direkt an: „Wir gehen davon aus, dass es nach einer Einigung mit der Tschechoslowakei möglich sein wird, diplomatische Beziehungen mit Ungarn und Bulgarien aufzunehmen.“²⁵

Zwei Monate später wurde eine bulgarische Delegation (an der Spitze der Leiter der Abteilung für Westeuropa des bulgarischen Außenministeriums, Stojan Georgiev) in Bonn empfangen. Der Delegation der Bundesrepublik stand der stellvertretende Leiter der Politischen Abteilung 2 des Auswärtigen Amts, Jürgen Diesel, vor. Am 12. Dezember 1973 kam es in der bulgarischen Hauptstadt schließlich zur Unterzeichnung der Dokumente über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Volksrepublik Bulgarien und der Bundesrepublik Deutschland.²⁶ Ende Januar 1974 fand die Eröffnung der BRD-Botschaft (Botschafter Fritz Menne) in Sofia statt, fünf Wochen später, am 8. März 1974, händigte der erste Botschafter der Volksrepublik Bulgarien in der BRD, Petăr Meždurečki, sein Beglaubigungsschreiben an den Bundeskanzler der BRD, Willy Brandt, aus.

Erster westdeutscher Botschafter in Sofia wurde Fritz Menne; die Funktion von Gesandten nahmen Heinz Dietrich Stoecker, Harald Heimsoeth, Joseph J. Thomas, Hans

24 Daniel Nelson, The Early Success of Ostpolitik: An Eastern European Perspective, in: World Affairs 138/1/1975, S. 34f.

25 RGANI, F. 80, op. 1, d. 574, S. 80, Niederschrift des Gesprächs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Gen. L. I. Brežnev, mit dem Bundeskanzler der BRD, W. Brandt (unter vier Augen), 20.5.1973.

26 Mateeva, Istorija na diplomatičeskite otnošenija na Bălgarija, S. 168.

Alfred Steger und Karl Walter Lewalter wahr.²⁷ In seinen Memoiren berichtet Todor Živkov über seine Eindrücke von den ersten Treffen mit führenden Politikern der BRD, darunter auch über die erste inoffizielle Zusammenkunft mit Bundespräsident Walter Scheel und Bundeskanzler Helmut Schmidt, die im November 1975 stattfand. Dieser erste Besuch eines bulgarischen Staatsoberhauptes in der Bundesrepublik wurde von Živkov als überaus wichtig erachtet: „Ich war zufrieden, und auch heute verberge ich meine Zufriedenheit nicht, was sich mit der Tatsache erklären lässt, dass eine passende Richtung gefunden wurde und sich de facto die Perspektive für eine neue Seite in den Beziehungen zwischen den zwei Ländern eröffnete.“²⁸

Resumé

Der Prozess der Herstellung bilateraler wirtschaftlicher und im Besonderen politischer Kontakte zwischen der Volksrepublik Bulgarien und der Bundesrepublik Deutschland wurde von einer Reihe von Faktoren behindert. Einerseits handelte es sich um Faktoren inneren Charakters, die sich aus der innenpolitischen Lage in Bulgarien und der BRD ergaben – angefangen mit den Befindlichkeiten und Ausrichtungen der bestimmenden politischen Kräfte bis hin zu den außenpolitischen Prioritäten beider Staaten. Andererseits waren jene außenpolitischen Faktoren maßgebend, die sich vor allem aus dem Kräfteverhältnis in der internationalen Politik nach dem Zweiten Weltkrieg ergaben. Zu nennen sind dabei insbesondere die Zuspitzung der Gegensätze zwischen den Westalliierten und der UdSSR und der daraus resultierende Kalte Krieg mit der politischen und wirtschaftlichen Formierung des westlichen und östlichen Lagers, die von den USA, von Großbritannien und Frankreich einer- und von der UdSSR andererseits unternommenen Schritte zur Lösung der deutschen Frage etc. Der unterschiedliche Einfluss dieser Faktoren auf die Außenpolitik der Bundesrepublik und hierbei konkret auf die Politik gegenüber den sozialistischen Ländern brachte zum einen einen „bremsenden“ Effekt mit sich, andererseits begünstigte er aber auch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der BRD und den sozialistischen Staaten Europas.

Die Aktivierung der Kontakte zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Bulgarien konnte jedoch nicht die bestehenden Einschränkungen und Hindernisse „umschiffen“, die durch die internationale Lage in dieser Zeit vorgegeben waren. Aus diesem Grund konnte ungeachtet der Initiativen und der guten Absichten beider Seiten ein Fortschritt in den bulgarisch-westdeutschen Beziehungen anfangs einzig auf wirtschaftlicher Ebene erzielt werden.

Als Mitgliedsstaat des Warschauer Paktes und Teil des Ostblocks hielt sich die Volksrepublik Bulgarien strikt an die von der Sowjetunion vorgegebene Politik gegenüber der BRD. Angesichts der internationalen politischen Lage und der Herausbildung eines bipo-

²⁷ Ebd.

²⁸ Živkov, Memoari, S. 571.

laren Systems war auch die Regierung der Bundesrepublik Deutschland in ihren außenpolitischen Aktivitäten eingeschränkt.

Ungeachtet der strengen, von Moskau ausgehenden politischen Leitlinien folgte die Regierung der Volksrepublik Bulgarien ebenso wie nunmehr die UdSSR dem Grundsatz, dass der ideologische Faktor kein Hindernis für die Aufnahme bilateraler Beziehungen und die Weiterentwicklung selbiger auf anfangs wirtschaftlicher Ebene und später auch auf anderen Gebieten sein dürfe. Die Beziehungen zwischen Sofia und Bonn orientierten sich stets an Moskau, wobei der Kreml vor allem Ende der 1960er- und zu Beginn der 1970er-Jahre Maßnahmen zur Herstellung diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Bulgarien im Einklang mit den diplomatischen Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik genehmigte.

Die Regierung der Volksrepublik Bulgarien hielt sich an das Prinzip, dass es zwischen Sofia und Bonn keine wesentlichen ungelösten Fragen gab, die die Aufnahme von Kontakten zwischen den beiden Ländern behindern würden, weshalb sich auch zwischen den beiden Staaten beinahe zwei Jahrzehnte lang wirtschaftliche, den Handel betreffende und kulturelle Kontakte entwickeln konnten. Entscheidender Faktor für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Volksrepublik Bulgarien und der Bundesrepublik Deutschland war die Unterzeichnung des „Moskauer Vertrags“ zwischen der UdSSR und der BRD.

Die NATO – nationales Interesse, gemeinsames Handeln

Grundlagen der „Ostpolitik“ und Entspannung

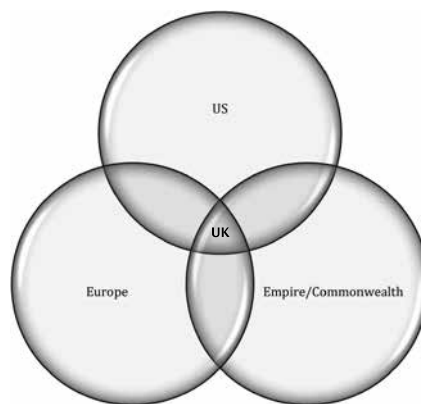
Die Regierung Heath und die Berlin-Frage (1970–1974)

Anne Deighton

Dieser Beitrag behandelt die Zeit von Juni 1970 bis März 1974, als der konservative Politiker Edward Heath Premierminister des Vereinigten Königreichs war. Unter seiner Regierung waren die Reaktionen Großbritanniens auf die „Ostpolitik“ und den Prozess der Entspannung in vielfacher Hinsicht miteinander verknüpft. In der Wahrnehmung der britischen Entscheidungsträger waren diese beiden Prozesse nicht nur zumindest zum Teil voneinander abhängig, sie wurden auch durch den jeweils anderen erschwert.

Lange davor, im Jahr 1948, hatte Winston Churchill Großbritanniens Rolle in der Welt durch seine Position in der Mitte von drei überlappenden Kreisen beschrieben: das Empire/Commonwealth, die Vereinigten Staaten von Amerika als Verbündeten Großbritanniens und Westeuropa. In seinen Augen sollte das Vereinigte Königreich seinen Beitrag zum Kalten Krieg gegen die Sowjetunion leisten, indem es eine einzigartige, führende Rolle im Zentrum dieser drei Einflussbereiche spielte.

In den frühen 1950er-Jahren hatte Großbritannien daher die sich anbietende supranationale Integration mit führenden Staaten Westeuropas zugunsten einer vermeintlich größeren, globalen Rolle hintangestellt.¹ Spätestens in den 1960er-Jahren entsprach



Grafik 1: Großbritannien im Schnittpunkt der drei Einflusskreise. Quelle: Deighton, *Brave New World*, S. 33.

1 Anne Deighton, *Brave New World – Brave Old World*, in: *Contemporary European History*, 2019, <https://www.cambridge.org/core/journals/contemporary-european-history/article/brave-new-world-brave-old-world/157BA4680F02D34E0EA71D6E0D429DF5>.

diese Analyse jedoch nicht mehr den Tatsachen, da Entkolonialisierung, Wirtschaftsaufschwung und die veränderte Rolle der USA eine neue Faktenlage geschaffen hatten. Großbritanniens diplomatisches Gewicht war einem Erosionsprozess unterworfen. Dementsprechend setzte man jetzt auf den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (EG), in der Absicht, anschließend Einfluss und Macht primär innerhalb der europäischen Sphäre auszuüben. Die EG-Mitgliedschaft, im Verein mit Großbritanniens starker Position als Nuklearmacht und Großmacht innerhalb der Atlantischen Allianz (NATO), wurde als Schlüssel zur Wahrung britischer Interessen in einer Phase der internationalen Politik, die sich durch große Komplexität auszeichnete, gesehen. Man sah die EG in nicht geringem Ausmaß als Ersatz für die internationale Geltung an, die das Vereinigte Königreich mit dem Ende seines Empires verloren hatte. Alle britischen Regierungen wollten jetzt ihre Interessen innerhalb – statt wie bisher neben – der EG verfolgen. Großbritannien sah seine vordringlichste Aufgabe in der Bewahrung seiner eigenen Rolle als Großmacht und seines Status, besonders im Hinblick auf Berlin. Da Großbritannien erst 1973 der EG beitrug, reichte sein Einfluss in Westeuropa für eine wirklich führende Rolle in der Entwicklung der „Ostpolitik“ nicht aus und war nicht groß genug, um auf den von den Supermächten gestalteten Entspannungsprozess maßgeblichen Einfluss nehmen zu können.

Auch eine Vorbemerkung zu den beiden Prozessen der „Ostpolitik“ und der Entspannung ist nötig. Seit Mitte der 1960er-Jahre war man sich einig, dass die Pattstellung in der Geopolitik des Kalten Krieges in Europa nicht auf Dauer haltbar sein würde. Die Kubakrise mochte als internationaler Weckruf gelten, an der geopolitischen Bipolarität des Kalten Krieges änderte sie nichts Grundlegendes. Dennoch einigten sich die beteiligten Parteien, die Konservativen und Labour, nie auf eine klare, langfristige Strategie, die mehr hätte bewirken können, als die Spannungen des Kalten Krieges in Europa und darüber hinaus zu entschärfen. Das bedeutete, dass die sich abzeichnenden Prozesse der „Ostpolitik“ und der Entspannung wenig zielgerichtet und für viele daran beteiligte Mächte zu dieser Zeit unzureichend transparent waren. Dies sollte jedoch für die Geschichtsforschung keine Überraschung sein, denn ein Großteil internationaler Anpassungsprozesse, die nicht durch Krieg bewirkt werden, kommt durch vielfältige kleinere Änderungen zustande.²

„Ostpolitik“ war der Versuch westdeutscher Politiker, mit Ländern im Osten Europas diplomatische Beziehungen aufzunehmen, die Spannungen der Regelung nach dem Zweiten Weltkrieg zu reduzieren und einen Wandel anzustoßen. Der Wunsch nach einer Vereinigung Deutschlands wurde zwar erwähnt, aber typisch für die „Ostpolitik“ waren vielmehr auf einer Vielzahl von Ebenen stufenweise aufbauende Initiativen. Wie aus den

2 Es ist bezeichnend, dass wir „Ostpolitik“ und Entspannung immer wieder als „Prozesse“ und nicht als „Politik“ sehen. Weiters waren an beiden Prozessen, als die Idee einer Normdiffusion besonders in Europa zunehmend Fuß fasste, auch Akteure der Zivilgesellschaft und nichtstaatliche Akteure beteiligt. Jede Regierung musste Rücksicht auf die Auswirkungen des Wandels auf die Zivilgesellschaft nehmen, während innenpolitische Erwägungen häufig einen bestimmenden Einfluss auf außenpolitische Entscheidungen hatten. Diese Aspekte liegen außerhalb des Rahmens dieses Beitrags.

britischen Akten ersichtlich, wurde dieser Prozess von den Diplomaten in Whitehall weiter aufgegliedert in deutsch-deutsche Verhandlungen (zwischen der BRD und der DDR), Verhandlungen über Berlin³ und bilaterale Verhandlungen. Alle wurden von Kanzler Willy Brandt sorgfältig gestaltet. Aufgrund von Großbritanniens vertraglich abgesicherter Rolle in Berlin waren die Viermächte-Verhandlungen über Berlin von entscheidender Bedeutung und ermöglichten es dem Vereinigten Königreich, darauf zu bestehen, dass die Berlinproblematik nicht abgetrennt von der weiter ausgreifenden deutsch-deutschen Problematik behandelt wurde. Die auf Botschafterebene angesiedelten Geheimgespräche der „Bonner Gruppe“ waren ebenfalls wichtig für die Zusammenarbeit britischer Diplomaten mit ihren westlichen Kollegen.

Doch hat Entspannung ein wesentlich größeres Bedeutungsspektrum. Spätestens Anfang der 1970er-Jahre handelte es sich dabei um eine auf Anhieb erkennbare Reihe von Initiativen, die von den Supermächten auf verschiedenen Gebieten einschließlich der Rüstung lanciert wurden, zusammen mit einem politischen Dialog, der weit über Europa hinausreichte. Die Entspannung entfaltete sich parallel zur westdeutschen „Ostpolitik“. Die Supermächte der 1970er-Jahre hatten allerdings kein Monopol auf Entspannung. Das Vereinigte Königreich hatte sich schon in den 1950er-Jahren um Entspannung bemüht. Das beste Beispiel dafür lieferte der konservative Premier Winston Churchill mit seinem Plädoyer für einen Ost-West-Dialog über neuralgische Punkte, das „Palaver“ (jaw-jaw), wie er es anschaulich nannte. Britisches Bemühen um Entspannung war auch erkennbar in den sogenannten „Geist-von-Genf“-Initiativen, die Mitte der 1950er-Jahre in der Hoffnung gestartet wurden, den Konflikt in Südostasien durch Dialog beenden zu können. Auch Frankreich versuchte, eine Atmosphäre der Entspannung zu schaffen, indem es von seiner engen Unterstützung der Vorgangsweise der Vereinigten Staaten in Vietnam abrückte, sich um bessere Beziehungen zur Sowjetunion bemühte⁴ und sogar Fühler nach China ausstreckte. Vom britischen Standpunkt aus gesehen handelte es sich bei der westdeutschen „Ostpolitik“ um eine weitere Spielart der Entspannung, mit der die aus der Teilung Deutschlands und Berlins resultierende Pattstellung des Kalten Krieges überwunden werden sollte, besonders nach den Spannungen, die in der zweiten Berlinkrise und später fühlbar geworden waren.⁵

Was in diesem Zusammenhang wichtig ist, obwohl es den Sachverhalt noch weiter verkompliziert, sind die Verschiebungen im internationalen Kräftegleichgewicht ab der Mitte der 1960er-Jahre, die von allen Staaten große Anpassungen erforderten. Die 1960er- und 1970er-Jahre waren eine Zeit, in der ein bedeutender Strukturwandel stattfand. Weltreiche lösten sich auf; der Wiederaufbau und die Integration Europas nahmen trotz der Teilung des Kontinents Fahrt auf; neue internationale Institutionen wurden

3 Siehe dazu den Beitrag von Gerhard Wettig in diesem Band.

4 Siehe dazu den Beitrag von Julien Genevois in diesem Band.

5 Günter Bischof – Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx (Hg.), *The Vienna Summit of 1961 and its importance in international history*. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2014; Stefan Karner et al. (Hg.), *Der Wiener Gipfel 1961*. Kennedy – Chruschtschow. Innsbruck 2011.

geschaffen und entfalteten sich; die bilateralen und multilateralen Beziehungen zwischen den Westmächten wandelten sich und neue Beziehungen zwischen dem westlichen und dem östlichen Block kamen hinzu. Für die Staaten unter sowjetischer Herrschaft war dies alles andere als einfach, wie Ostdeutsche, Ungarn, Tschechoslowaken und Polen in den 1950er- und 1960er-Jahren erkennen mussten. Für jene Staaten, die zur NATO oder auch zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörten, waren internationale Institutionen auch für ihre eigenen Präferenzen entscheidend, allerdings nicht immer auf eine absehbare Weise, wie der französische Rückzug aus der militärischen Kommandostruktur der NATO nach 1966 bewies.

Dieser Beitrag widmet sich zunächst der weltpolitischen Lage, in der sich Großbritannien 1970 befand, als Edward Heath Premierminister wurde. Es geht dabei um Momentaufnahmen der Wahrnehmung und der Realität von Großbritanniens machtpolitischer Verfasstheit in einer Zeit, in der das Empire zerfiel und das Land zur Entspannung zwischen den Supermächten und zu Entspannung und „Ostpolitik“ in Europa Stellung beziehen musste. Anschließend wird das Thema Berlin behandelt. Hier kann nicht genug betont werden, dass die Entschlossenheit des Vereinigten Königreichs, den Europäischen Gemeinschaften (EG) beizutreten, das überragende Ziel der britischen Außenpolitik war, ergänzt um den nicht weniger festen Vorsatz, nach dem Beitritt 1973 eine führende Rolle in den in Entstehung begriffenen außenpolitischen Gremien zu spielen – in der sogenannten Politischen Zusammenarbeit, die gelegentlich auch als Politische Einigung bezeichnet wurde.

Edward Heath

Edward Heaths Premierministerschaft von 1970 bis 1974 ist interessant und möglicherweise einzigartig insofern, als er als Einziger von allen, die je das Amt des britischen Premiers innehatten, durchgehend und entschieden für die Teilnahme seines Landes am Projekt der Europäischen Gemeinschaft eintrat.⁶ Heaths allseits bekannte Entschlossenheit, das Vereinigte Königreich zu einem Mitglied der Europäischen Gemeinschaften zu machen, und deren Folgen stellen somit einen guten Einstieg in die Außenpolitik des Landes dar. In den Godkin Lectures, die er 1967 an der Harvard Universität hielt, legte er seine Ansichten zur Außenpolitik dar und betonte, sobald Großbritannien Mitglied der EG sei, könne es zur Etablierung einer dritten Weltmacht beitragen – eine Idee, die seit den 1940er-Jahren nicht mehr ernsthaft in Betracht gezogen worden war.⁷ Dies war auch

6 Der konservative Premier Harold Macmillan hatte sich 1961 an die Spitze der Bewerbung des Vereinigten Königreichs um Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften gestellt, aber der französische Präsident Charles de Gaulle machte 1963 sein Vetorecht geltend. Labour Premier Harold Wilson reichte 1967 noch einmal eine Bewerbung ein. Auch diese wurde von de Gaulle abgelehnt.

7 Edward Heath, *Old World, New Horizons: Great Britain, the Common Market and the Atlantic Alliance*. London 1970. Heath hatte 1961–1963 auf britischer Seite die letztlich erfolglosen Verhandlungen

der strategische Ausgangspunkt für seine Haltung und die seiner Regierung zu Entspannung und „Ostpolitik“. Das Vereinigte Königreich trat 1973 schließlich der EG bei, war aber bereits ab 1970 auf diplomatischem Weg eng in die Entwicklung der Außenpolitik der Gemeinschaft involviert, besonders in Bezug auf die Ermöglichung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE).⁸

Wie noch zu zeigen sein wird, fielen die Jahre von Heaths Premierministerschaft zwar weder exakt mit der Entwicklung der „Ostpolitik“ noch der Entspannung zusammen, aber sie ermöglichen der Forschung Einblicke sowohl in die britische Politik als auch in das sich verschiebende Kräftegleichgewicht in Westeuropa. Diese Momentaufnahme der Jahre 1970–1974 kann deshalb keinen Anspruch darauf erheben, ein vollständiges Bild der beiden internationalen Prozesse darzustellen.

Die Machtübernahme durch einen neuen Premier ist für die Spitzen der Beamten-schaft ein Anlass für eine Bestandsaufnahme politischer Optionen, um sie dem oder der Neuen präsentieren und erklären zu können. Harold Wilson, der Führer der Labourpar- tei, war seit 1964 am Ruder gewesen, und eine Richtungsänderung in der Außenpolitik galt 1970 als mittlerweile überfällig.

Heath ernannte Sir Alec Douglas-Home zum Außenminister, ausschlaggebend blieb aber weiter sein eigenes Interesse an der EG. Die Positionen an der Spitze des Staatsdiens- tes waren nicht nach parteipolitischen Gesichtspunkten besetzt, es blieb hier also auch nach 1970 im Großen und Ganzen alles unverändert. Den stärksten Einfluss auf Heath hatte Robert Armstrong, sein persönlicher Privatsekretär. Zur Gruppe derer, auf deren Rat er hörte, gehörten Verteidigungsminister Lord Carrington, der Botschafter in den Vereinigten Staaten, Lord Baring, und bis zu einem gewissen Grad auch Kabinettssekre- tär Burke Trend (der über einen wichtigen inoffiziellen Kanal Zugang zu Henry Kissinger hatte). Die institutionelle Struktur von Whitehall war extrem tragfähig, mit erfahrenen Diplomaten wie Thomas Brimelow, Denis Greenhill und Douglas Hurd (Außenminis- ter in den 1980er-Jahren), aber die Machtverteilung zwischen dem Foreign and Com- monwealth Office (FCO) und dem Treasury, dem Finanzministerium, war nicht frei von Spannungen. Das FCO hatte schon lange die EG als Institution im Auge, die angesichts des Niedergangs des Empires und des schwindenden Einflusses des Vereinigten König- reichs auf die Vereinigten Staaten geeignet schien, Reichweite und Wirksamkeit der bri- tischen Diplomatie signifikant zu verbessern. Premier und FCO zogen somit am selben Strang.

Da Heaths Sieg bei den Parlamentswahlen 1970 einigermaßen unerwartet gekom- men war, hatten die Beamten wenig Zeit, die Unterlagen zusammenzustellen, um ihm die erforderliche Hintergrundinformation zu vermitteln. Die für den neugewählten Pre- mierminister zusammengestellten Themenpapiere bieten einen einzigartigen Einblick in

geleitet und konnte diesen Misserfolg augenscheinlich nie verwinden. Christopher Hill – Christopher Lord, *The Foreign Policy of the Heath Government*, in: Stuart Ball – Anthony Seldon (Hg.), *The Heath Government 1970–1974: A Reappraisal*. London 1996.

8 Siehe dazu den Beitrag von Angela Romano in diesem Band.

unser Thema und einen ausgezeichneten Ausgangspunkt für diesen Beitrag.⁹ Die einzelnen Stellungnahmen sind lang, detailreich und nicht ohne gelegentliche Widersprüche. Die folgenden Abschnitte zitieren umfangreich aus dieser Dokumentation. Die Beamten äußerten sich mit geradezu brutaler Offenheit zur Lage des Vereinigten Königreichs angesichts des – im Vergleich zu anderen Volkswirtschaften sichtbar werdenden – wirtschaftlichen Abstiegs des Vereinigten Königreichs und des Verlusts des Empires, zwei Entwicklungen, die notwendig folgenreiche Auswirkungen auf das internationale Kräftegleichgewicht hatten. Die Dokumentation macht es sehr viel verständlicher, weshalb das Vereinigte Königreich nicht in der Lage war, in der Ost- und Entspannungspolitik eine Schlüsselrolle zu spielen.

Ein Kommentar zu den ersten Absätzen der Dokumentation legt Großbritanniens relativen Abstieg dar. Die Stellung des Vereinigten Königreichs als globale Führungsmacht wird gerade im Hinblick auf die Erfahrungen, die es in der Empire/Commonwealth-Sphäre machen musste, als nicht positiv bewertet. Im Kommentar heißt es, dass

„wir zwar im Commonwealth in einem gewissen Sinn eine ‚führende Rolle‘ spielen. Aber es lässt sich kaum behaupten, dass wir, wenn wir denn unsere Führung ausspielen, mit einiger Sicherheit damit rechnen können, dass ihr Folge geleistet wird; zum gegenwärtigen Zeitpunkt besteht unsere ‚führende Rolle‘ hauptsächlich darin, dass wir an der ersten Stelle der Subskribentenliste stehen und im Commonwealth als bevorzugter Prügelknabe herhalten müssen. Es ist zu überlegen, ob wir nicht künftig versuchen sollen, die Stellung des *primus inter pares* zu räumen“.

Die nächste Commonwealth-Konferenz in Singapur und nicht in London stattfinden zu lassen, sei ein erster Schritt in diese Richtung.

Im Hinblick auf andere Weltgegenden, wo der Einfluss des Vereinigten Königreichs ebenfalls im Schwinden sei, wurde hier erwähnt, dass ein weiterer Rückzug aus der Golfregion zur Diskussion stehe, man in Indochina nur eine „kleine Rolle“ werde spielen können und das Verteidigungsressort wahrscheinlich nicht in der Lage sei, zusätzliche Kräfte für irgendwelche neuen Initiativen in Südostasien bereitzustellen.

Zum Thema des Bedeutungsverlustes in Großbritanniens in seinen Beziehungen zu den Supermächten in Zeiten der Entspannung findet sich der Vermerk in den Dokumenten, dass frühere Entwürfe aus der Feder von niedrigrangigeren Beamten es versäumt hätten, genügend „Nachdruck auf das Ausmaß zu legen, in dem wir wahrscheinlich hinter andere größere Industrienationen unmittelbar unterhalb der Ebene der ‚Supermacht‘-Kategorie zurückfallen werden – besonders gegenüber Japan [...] wenn die Wachstumsrate unverändert bleibt“. Diese bitteren Wahrheiten wurden noch verschärft durch das Einge-

9 TNA, PREM 15/64, DOP(70)3, 19.6.1970. Die PREM-Serie besteht aus Material, das ausdrücklich für den Premierminister bestimmt war, und die Dokumente weisen eine Vielzahl von Anmerkungen auf, die Heath selbst vornahm. Der schriftliche Nachlass von Edward Heath wird von der Bodleian Library der Oxford Universität katalogisiert und aufgearbeitet, hat aber bis jetzt erst wenige neue Einsichten zu diesem Thema geliefert.

ständnis, dass „wir keine direkte Rolle“ in den Gesprächen zur Begrenzung strategischer Rüstung (Strategic Arms Limitation Talks, SALT) „zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion haben“, obwohl „wir in engem Kontakt mit den Regierungen der Vereinigten Staaten und (West-)Deutschlands stehen und wesentlich zur [einschlägigen] Diskussion im Nordatlantikat beigetragen haben“. Das Thema blieb trotzdem für das Vereinigte Königreich von großer Bedeutung.

Dieser für den Premierminister und seinen engsten Kreis gedachte Kommentar lässt an Anschaulichkeit nichts zu wünschen übrig und berührt direkt den Kern des strategischen Problems, das zwischen dem Vereinigten Königreich und den USA bestand. Was in diesen Dokumenten am meisten beeindruckt, ist die darin ausgesprochene Erkenntnis, dass die Konvergenz der amerikanischen und der britischen Außenpolitik im Schwinden war – eine Tatsache, die durch den Vietnamkrieg noch weiter verschlimmert wurde.¹⁰ Hochrangige Beamte seien vielleicht

„übertrieben optimistisch gewesen, als sie meinten, es gebe keinen echten Konflikt zwischen der Aufrechterhaltung unserer besonderen Nähe zu den Vereinigten Staaten auf dem Gebiet der Aufklärung und der Atomwaffen einerseits und einer engeren Anbindung an Europa andererseits. Es ist klar, dass wir an diesem Hochseilakt festhalten müssen, so lang wir können. Aber [...] je enger wir mit Europa zusammenarbeiten, umso größer wird der Widerstand bei den Amerikanern (ungeachtet der Beteuerungen ihrer Unterstützung für die westeuropäische Integration), geheimdienstliche Informationen mit uns auszutauschen oder uns den Einsatz von Know-how zu gestatten, das wir von ihnen erhalten haben. Wir mögen hoffen, dieses Dilemma so lang wie möglich hinauszuschieben, aber ausweichen werden wir ihm auf lange Sicht nicht können.“¹¹

Heaths persönliches zwiespältiges Verhältnis zu den Vereinigten Staaten war für einen britischen Premierminister ebenfalls ungewöhnlich und blieb nicht ohne Einfluss auf die Entwicklung der europäischen Politik in jenen Jahren.

Bezüglich der NATO bestand generell die Sorge, dass sich die Verhandlungen zu den beiderseitigen und ausgewogenen Truppenverminderungen (Mutual and Balanced Force Reductions; MBFR) als nachteilig für den Westen erweisen würden;¹² außerdem stand zu befürchten, dass die USA einen weiteren Truppenabzug aus Europa erwogen („Eine Truppenverminderung im Fiskaljahr 1972 oder 1973 erscheint sehr wahrscheinlich“). Heath wurde dann mit dem Konzept von Alliance Defence70 (AD70) und mit dessen

10 Dies ist ein häufig diskutiertes Thema in der britischen Historiografie, wobei die Frage im Mittelpunkt steht, ob diese Entfremdung vom Vereinigten Königreich ausging (Heath erachtete es als notwendig, das Fahrwasser der USA zu verlassen, um Frankreich dazu zu bewegen, seinen Widerstand gegen den britischen Beitritt zur EG aufzugeben), oder von den USA (die neue Interessen als vordringlich ansahen). Thomas Robb, *A strained partnership? US–UK relations in the era of détente, 1969–1977*. Manchester 2014. Die klassische Analyse liefert Brian White, *Great Britain, Détente and Changing East-West Relations*. London 1992.

11 TNA, PREM 15/64, DOP(70)3, Annex A 'Detailed comments on DOP(70)3', 19.6.1970.

12 Siehe dazu den Beitrag von Dieter Krüger in diesem Band.

Vorschlägen zur Erweiterung der Rolle des Vereinigten Königreichs in der Vorwärtsverteidigung durch Übernahme eines Teils der Kosten für die Stationierung amerikanischer Truppen in Europa oder von Infrastrukturkosten bekannt gemacht. Entspannung und das Nachlassen der militärischen Spannungen konnten sich negativ auf das Budget des Vereinigten Königreichs auswirken, da die Amerikaner zur Verteidigung von Westeuropa etwas auf Distanz gingen und einen größeren Teil der Bürde auf die europäischen Staaten in der NATO abwälzten. Mittlerweile gestalteten sich die Diskussionen in der Eurogruppe für das Vereinigte Königreich als zähes Ringen („an uphill struggle“), aus Gründen, die ausdrücklich nicht ins Protokoll aufgenommen werden sollten.¹³ Das bedeutete nichts Gutes für Heaths ehrgeizige Vorstellungen von einer künftigen Rolle der EG im internationalen Kräftegleichgewicht.

Die Abschnitte der für den Premier vorbereiteten Dokumentation zu den Themen Entspannung und „Ostpolitik“ weisen darauf hin, dass es „unser Gesamtziel ist, einen echten Abbau der Spannung in Europa zu erreichen, ohne unsere Fähigkeit zu mindern, allfälligen künftigen Versuchen der Sowjetunion, ihre gegenwärtige Einflussphäre in Europa auszudehnen, entgegenzutreten und ohne den Anspruch der Sowjetunion auf absolute Hegemonie östlich der Elbe offiziell als berechtigt anzuerkennen“. Das war, gelinde gesagt, eine konservative Interpretation des Begriffs Entspannung und die antisowjetischen Elemente dieser Interpretation sind augenfällig. Die Autoren der Dokumentation bewerteten die sowjetischen Absichten im Hinblick auf Entspannung als ebenso konservativ wie ihre eigenen, nämlich, dass es das ausschließliche Ziel sei, den territorialen Status quo in Europa zu bewahren und „Differenzen innerhalb der westlichen Allianz auszunützen.“ Die strategische Einschätzung der Sowjetunion war also nicht positiv.

„Die führenden sowjetischen Politiker sagen noch immer in aller Öffentlichkeit, dass eines Tages die ganze Welt kommunistisch sein werde. Ihre Vorstellung von friedlicher Koexistenz ist ein Ringen an allen Fronten, das nur vor einem Krieg zurückscheut. Ihr Ziel ist es, sukzessive das Gleichgewicht der Kräfte in der Welt zu ihren Gunsten zu verändern. Sie wollen den Westen spalten und seinen Einfluss mindern.“¹⁴

Die Botschaft, die diese Warnungen an Heath vermitteln sollten, war klar:

„Wir wollen nicht, dass eine europäische ‚Erklärung zum Verzicht auf Gewalt oder zu anderen Grundsätzen, die für die Beziehungen zwischen den Staaten grundlegend sind‘, den Eindruck erweckt, dass wir die Brežnev-Doktrin¹⁵ billigen. Die Russen werden aber nicht bereit sein, über einen Text zu verhandeln, der ganz offensichtlich gegen sie gerichtet ist“.

13 TNA, PREM 15/64, DOP(70)3, S. 2, Position paper No. 4, 19.6.1970.

14 Es handelt sich hier um eine ganz außergewöhnliche Zusammenfassung, im Wesentlichen ein exaktes Spiegelbild der von den Westmächten verfolgten Strategie. Diese war bereits 1946 mit der berühmten „Chatham House“-Definition des Kalten Krieges als „All mischief short of war“ (Jede Art von Bosheit diesseits von Krieg) vorweggenommen worden.

15 Siehe dazu den Beitrag von Mark Kramer in diesem Band.

Die Sowjetunion wollte die Respektabilität „wiedergewinnen, die sie durch die Invasion der Tschechoslowakei verloren hatte, die uneingeschränkte Anerkennung Ostdeutschlands durchsetzen, die Akzeptanz ihrer Herrschaft über Osteuropa verbrieft bekommen und den Westen dazu bringen, sich mit der Brežnev-Doktrin abzufinden“. Für Großbritannien, so viel war klar, waren „die Möglichkeiten offenbar sehr beschränkt“. Moskau lehnte den Gedanken einer EG-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs ab und „die sowjetische Führung hat nur soweit Interesse am Vereinigten Königreich gezeigt, als sie meinte, dass wir nützlich sein könnten.“¹⁶ Der einzige Trost war, dass das hohe Alter der sowjetischen politischen Führer im Laufe der Zeit „einen Wandel in der sowjetischen Führung erzwingen“ werde.

Als Nächstes wendeten sich die Autoren der Themenpapiere dem aktuellen Stand der europäischen Entspannung zu, wie diese sich im Juni 1970 darbot. Der Vorschlag des Warschauer Paktes (sprich: der Sowjetunion) einer gesamteuropäischen Konferenz,¹⁷ die mit bilateralen Gesprächen beginnen solle, hatte einen Gegenvorschlag Belgiens im Rahmen der NATO auf den Plan gerufen: weitere Gespräche auf Botschafterebene zur vorab abgestimmten und erweiterten Version der Tagesordnung des Warschauer Paktes, plus „beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen (d. h. eine auf Europa beschränkte regionale Waffenbegrenzung)“. Dies würde, so nahm man an, in Verhandlungen im Rahmen einer Konferenz gipfeln oder in einem „ständig tagenden Gremium (das Vereinigte Königreich hat einen Ständigen Ausschuss zu Ost-West-Beziehungen vorgeschlagen)“. Entspannung in Europa und „Ostpolitik“ wurden als Teil desselben Prozesses gesehen, der auch Gespräche in der NATO umfasste und unter dem Namen KSZE-Prozess bekannt wurde.

In einem nächsten Schritt ordnete die Dokumentation die „Ostpolitik“ in den Rahmen der Entspannung ein, der von den SALT-Gesprächen in Wien, den Viermächte-Verhandlungen in Berlin und den „Verhandlungen der Bundesregierung mit den Russen,¹⁸ Polen¹⁹ und Ostdeutschen“ abgesteckt wurde. Zurzeit stellten sich, wie das Papier sagt, die Dinge so dar,

„dass die Verhandlungen der Bundesregierung sowohl mit der Sowjetunion als auch mit Polen sehr wohl [in absehbarer Zeit] zu einem Abschluss kommen können. Die politischen Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten sind gegenwärtig [Juni 1970] zeitweise ausgesetzt, weil beide Seiten eine Nachdenkpause brauchen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die bilateralen Verhandlungen und die Verhandlungen über Berlin ein zusammenhängendes Paket darstellen.“

Diese Linie zog sich als roter Faden durch die Themenpapiere.

16 TNA, PREM 15/64, DOP(70)3, S. 2f., Position Paper 5, 19.6.1970.

17 Siehe dazu den Beitrag von Peter Ruggenthaler und Anna Steiner in diesem Band.

18 Siehe dazu den Beitrag von Aleksej Filitov in diesem Band.

19 Siehe dazu den Beitrag von Wanda Jarząbek in diesem Band.

Dass das Vereinigte Königreich seine Politik auf die Grundlage des Potsdamer Abkommens stellen wollte, war ein weiterer entscheidender Faktor. Als sich der Aufstieg der Bundesrepublik Deutschland zu einem starken diplomatischen Akteur abzuzeichnen begann, wuchs der Druck auf die Abkommen zu Deutschland und Berlin, die unmittelbar nach dem Krieg abgeschlossen worden waren. Dennoch wurde der britischen Diplomatie kein Einfluss eingeräumt, der über die vertraglich festgelegte Nachkriegsregelung zu Deutschland und Berlin hinausging, während die Rolle, die Bonn spielen konnte, mit dem sich ändernden Umfeld bedeutender wurde und sich an positiven Zielen orientierte, die in der Zukunft lagen, statt bloß in der Bewahrung der Vergangenheit.

Was möglicherweise für den politischen Kurs, den es in Zukunft bei politischen Entscheidungen in Großbritannien zu verfolgen galt, am wichtigsten war, war die Rückkehr der Bundesrepublik Deutschland als bedeutender und effektiver Akteur. Das war für das Vereinigte Königreich, die USA, für Frankreich, ja für die gesamte Nachkriegsregelung ein gewaltiges, geradezu existenzielles Problem. In Großbritannien hing dieses Problem nicht nur mit der Notwendigkeit zusammen, das Gleichgewicht der Kräfte in Europa und darüber hinaus aufrechtzuerhalten, sondern auch mit den weitverbreiteten, sich zählhaltenden Ängsten bezüglich Deutschlands Vertrauenswürdigkeit als Nation, zu einem Zeitpunkt, da seit dem letzten Krieg erst 25 Jahre vergangen waren. Die 1970 abgeschlossenen Verträge mit Moskau (August) und Warschau (Dezember) wurden zwar in der Öffentlichkeit begrüßt, änderten aber nichts an der unterschwelligen Angst im Vereinigten Königreich, dass die Bedeutung der Rolle Großbritanniens im Schwinden sein musste, wenn es Westdeutschland offensichtlich gelang, effiziente und effektive bilaterale Beziehungen zur Sowjetunion und ihren Satellitenstaaten in Osteuropa aufzubauen.²⁰ Dies hilft zu verstehen, weshalb die Briten so viel Wert auf Berlin legten, das ihnen Einfluss auf die internationale Politik des Tages ebenso ermöglichte wie auf die Bedeutung der NATO und der EG als Gegengewicht zu der nach Osten orientierten Politik der BRD. Wenn sich das Vereinigte Königreich in der Vergangenheit als Dreh- und Angelpunkt in den Ost-West-Beziehungen gesehen hatte, war jetzt klar, dass die Bundesrepublik zunehmend darauf drängte, diese Stelle einzunehmen. Und wenn die Briten seit dem Krieg einer der großen Drei gewesen waren, zeigte sich jetzt, dass Bonn durchaus in der Lage war, anstelle von Großbritannien die Rolle des Unterhändlers und Vermittlers zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten zu spielen.

Die Empfehlung lautete dementsprechend, die Politik des Vereinigten Königreichs müsse diese verschiedenen, aber untereinander eng verschränkten Agenden zusammenhalten, so gut es eben ging. Die Tagesordnungspunkte einer künftigen KSZE – politische Diplomatie zur Rechte-, Grenz- und allgemeinen Entspannungsproblematik – wurden eindeutig nicht als an sich besonders erstrebenswert angesehen und hatten 1970 keine hohe Priorität in der britischen Agenda. Die Herausforderungen hingegen wurden als be-

20 Zu Nuancen der Haltung Großbritanniens gegenüber der deutschen „Ostpolitik“ siehe den erhellenden Artikel von Gottfried Niedhart, *The British Reaction towards Ostpolitik: Anglo-German relations in the era of détente, 1967–1971*, <http://detente.de/ostpolitik/publications/download/article7.pdf>.

trächtlich eingeschätzt, die Möglichkeiten einer Einflussnahme war nach wie vor unklar. Berlin war die stärkste Karte, die das Vereinigte Königreich in künftigen Verhandlungen über die Gestalt, die Europa annehmen sollte, spielen konnte. Im Papier ist dazu vermerkt:

„Die drei westlichen Alliierten und Brandt stehen zwar in engen Konsultationen bezüglich der ‚Ostpolitik‘, die auch wir unterstützen. Brandts Wunsch nach baldigem spürbarem Fortschritt könnte aber zu einer übereilten Anerkennung der DDR führen, noch bevor die Berlin-Verhandlungen zu einem befriedigenden Abschluss gekommen sind. Dies könnte die Fähigkeit der westlichen Alliierten untergraben, ihrer Verantwortung für Deutschland und Berlin nachzukommen. Die Wahrung dieser Verantwortung ist von grundlegender Bedeutung für die Position der Alliierten und der Bundesrepublik.“

So düster-nüchtern war die Einschätzung von Großbritanniens Platz in der Welt, die dem neuen Premier zur Orientierung dienen sollte. Die vordringlichste Botschaft an Heath und die neue Regierung lautete, dass es Churchills Welt nicht mehr gab: Das Empire/Commonwealth war keine Quelle zukünftigen strategischen Einflusses mehr, dazu war die Dekolonisierung bereits zu weit fortgeschritten. Die USA waren nicht mehr der zuverlässige Partner, als der sie sich in der Vergangenheit erwiesen haben mochten, und die Beanspruchung durch Vietnam war allgegenwärtig. Und hinsichtlich einiger Politikfelder, wie den SALT-Verhandlungen, waren die Supermächte entschlossen, diese ausschließlich sich selbst vorzubehalten.

Alle diese Haltungen lassen sich auf die britische Sorge zurückführen, sowohl die Ordnung des Kalten Krieges als auch die Folgen der Entspannung könnten die Fähigkeit Großbritanniens, wirkungsvoll einzugreifen, übersteigen. Über die Themen Grenzen und Gewaltverzicht redete die sowjetische Führung ausschließlich mit der Bundesregierung. Die Verhandlungen zu Berlin hatten noch keine nennenswerten Ergebnisse gebracht. Das Kräftegleichgewicht und die Sicherheitslage in Europa waren dank Brandts diplomatischem Geschick und seiner Initiativen und des Drucks in Richtung einer grundlegenden Neugestaltung der Nachkriegsordnung ebenfalls im Fluss, während sich der Beitritt zur EG und die vielleicht daraus resultierende Möglichkeit, ein Kräfteverhältnis herbeizuführen, das weiter dem Westen – und besonders Großbritannien – Vorteile verschaffte, noch immer nicht ergeben hatte. Sollte sich Frankreich wieder mit Zweifeln bezüglich eines Beitritts des Vereinigten Königreichs zur EG zu Wort melden, würde dann die Bundesrepublik, die ja traditionell dem Werben des Vereinigten Königreichs mit größerem Wohlwollen gegenüberstand, ein Zerwürfnis mit Frankreich über diesen Neuzugang in Kauf nehmen? Dieses Zerwürfnis hätte schließlich auch Frankreichs Zustimmung zur „Ostpolitik“ gefährden können. In Whitehall war 1970 noch nicht absehbar, dass gerade die „Ostpolitik“ eine Situation schaffen würde, in der Frankreich näher an das Vereinigte Königreich heranrückte, was das Gleichgewicht innerhalb der EG auf Kosten der Bundesrepublik zugunsten Frankreichs und Großbritanniens verschob. Es war also zunächst in den Augen der Briten nicht klar, ob Frankreich oder die Bundesregierung bereit waren,

ihre bilateralen Beziehungen innerhalb der EG einer Belastung auszusetzen, die von der Frage der Aufnahme des Vereinigten Königreichs ausging. In Whitehall ging man davon aus, dass Großbritannien in der Politik beider Länder keine besonders hohe Priorität genoss, obwohl sich alle der Tatsache bewusst waren, dass eine stärkere (größere) EG dem internationalen Gewicht Westeuropas gut tun würde, wenn die USA noch weiter von der NATO und von ihren westeuropäischen Verpflichtungen, besonders der Bundesrepublik gegenüber, abdriften sollten.

Berlin

Die Behauptung, Berlin habe den Mittelpunkt der britischen Strategie gebildet, mag auf den ersten Blick quijotesk anmuten, aber die Berlin-Frage ist tatsächlich grundlegend für Verständnis und Erklärung der Haltung, die Großbritannien der Entspannung und auch der „Ostpolitik“ gegenüber einnahm, und der politischen Entscheidungen, die das Land in diesem Zusammenhang traf. Von zentraler Bedeutung sowohl für Entspannung als auch „Ostpolitik“ war im Juni 1970 das Thema Berlin, das in internationalen Verhandlungen zur Diskussion stand, wie die Beamten in ihren Themenpapieren für Heath anmerkten.

Berlin nahm diese zentrale Stellung aus drei Gründen ein. Ein geteiltes Deutschland mit einem geteilten Berlin war das Herzstück der 1945 errichteten Nachkriegsordnung, die für Großbritannien vertraglich vereinbarte Rechte und Pflichten in Bezug auf Berlin und die britische Besatzungszone in Deutschland vorsah. Großbritannien teilte diese Rechte und Pflichten mit den USA, der Sowjetunion und Frankreich in einem Viermächte-Mechanismus, der in der Konferenz von Potsdam und danach eingerichtet worden war.²¹ Die Vier Mächte hatten sich, zweitens, als Besatzungsmächte in der Mitte Europas wiedergefunden, dazu verurteilt, zusammenzuarbeiten, während sie von den ideologischen und geopolitischen Gräben, die der Kalte Krieg quer durch Europa gezogen hatte, voneinander auf Distanz gehalten wurden. Zutiefst unbefriedigend für die Westmächte war die physische Verwundbarkeit Berlins, das hundert Kilometer innerhalb der Sowjetzone, der späteren DDR, lag. Die zwei Berlinkrisen (1948/49 und 1958/61) bestärkten Großbritannien in der Entschlossenheit, sich in Bezug auf Berlin unnachgiebig zu zeigen, wenn auch Premierminister Harold Macmillan in der zweiten Krise weiter hinter einer harten Linie zurückgeblieben war, als sich manche dies gewünscht hatten. Und drittens hatte sich Berlin spätestens 1970 zu einem vielseitig genutzten Zentrum für Nachrichtendienste und Spionageaktivitäten in Europa gemausert.

21 Umfang und Interpretation der Abkommen waren Gegenstand hitziger Auseinandersetzungen zwischen den Verhandlungspartnern.

Für Heath enthielten die Themenpapiere weitere Hinweise:

„Damit wir unserer Verantwortung für zwei Millionen Westberliner nachkommen können, ist es unbedingt erforderlich, dass die Befugnisse [der Vier Mächte] weiter aufrechterhalten werden. Die Bundesrepublik handelt zwar im Großen und Ganzen als ein uneingeschränkt souveräner Staat, ihre Souveränität ist aber, genau genommen, durch die Pariser Verträge von 1954 beschränkt. Es ist politisch von größter Bedeutung, an dieser Position festzuhalten. [...] Die drei Westmächte haben sich verpflichtet, auf eine Wiedervereinigung Deutschlands auf der Basis freier Selbstbestimmung hinzuwirken. Eine genaue Auslegung des Potsdamer Abkommens verpflichtet auch die Sowjetunion, dasselbe Ziel anzustreben.“²²

Die Westmächte konnten noch immer für sich den Rang der „obersten Instanz“ in Deutschland beanspruchen, der sich nicht nur aus dem Potsdamer Abkommen ergab, sondern auch aus Vereinbarungen, die noch aus dem Krieg stammten, und aus Annahmen, die diesen zugrundelagen. Berlin blieb also in der Tat ein „besonderer Bereich“, zu dem der Zugang durch die sowjetische Zone auch nach der Beendigung des Besatzungsregimes im Jahr 1954 garantiert werden musste. Diese Interpretation blieb die Grundlage für die Haltung des Vereinigten Königreichs zur Berlin-Frage und zu jeder Regelung der deutschen Frage, die sich in Zukunft ergeben konnte.

Das Abkommen selbst wurde hinter vorgehaltener Hand als wenig zufriedenstellend bezeichnet. Es war unklar, ob es zur Gänze durchsetzbar war, und es gab keine Antwort auf fundamentale Fragen zum wirtschaftlichen Wiederaufbau, zur künftigen Gestalt der deutschen Nation und zu den Beziehungen zur Sowjetunion und zu den Vereinigten Staaten in den Zeiten des Kalten Krieges.²³

Brandts „Ostpolitik“ hatte mit Berlin begonnen und der politische Wandel bestand im Wesentlichen aus Verbesserungen in den zwischenmenschlichen Kontakten und Versuchen, der Berliner Bevölkerung das Leben zu erleichtern, besonders nach dem Bau der Berliner Mauer 1961. Brandts Aufgabe war schwierig, bestand sie doch darin, einen Weg zu finden, der einen Wandel für Berlin und Deutschland ermöglichte, ohne zugleich die Position des Westens zu gefährden. Das Vereinigte Königreich legte seiner Planung weiter die Annahme zugrunde, Brandt sei sich bewusst, dass „Ostpolitik“ und die Berlin-Frage zusammen „ein einziges Paket“ bildeten.²⁴ Trotzdem fürchtete man, er könnte ein Abkommen zur Anerkennung der DDR abschließen, noch ehe die Alliierten ihrer Verantwortung gegenüber der Bevölkerung Berlins in ihren Zonen gerecht geworden waren, da Berlin dann ja tief in einer international anerkannten DDR liege würde.

Den deutsch-deutschen Verhandlungen, die Brandt und Willi Stoph im Mai 1970 begannen, war zunächst keine lange Dauer beschieden, da Stoph darauf bestand, er wolle „auf keiner anderen Basis verhandeln als der vollen, sofortigen Anerkennung der DDR“.

22 TNA, PREM 15/396, Four Power Rights and Berlin.

23 Anne Deighton, *The Impossible Peace: Britain, the division of Germany and the origins of the cold war*. Oxford 1991.

24 TNA, PREM 15/64, S. 2, Position Paper Nr. 3, June 1970.

Als die Gespräche im November 1970 wiederaufgenommen wurden, stellte sich dieselbe Pattsituation ein. Im Sommer 1970 wurden auch die Berliner Viermächte-Verhandlungen zeitweise unterbrochen. Die britische Botschaft in Bonn übermittelte dem FCO den Entwurf einer Einigung, der auch die Änderungsvorschläge der Franzosen enthielt. Der Entwurf konzentrierte sich im Wesentlichen auf eine Zugangsregelung zu Ost-Berlin für West-Berliner, die „wenigstens gleichwertig war“ mit jener, die für Menschen aus Westdeutschland in Geltung war, auf die Öffnung von U-Bahn-Stationen, die Einrichtung zusätzlicher Grenzübergänge und von Telefonverbindungen ebenso wie die Arrondierung zerstückelter Sektoren durch Gebietstausch. So sollte den Menschen in den westlichen Sektoren die Möglichkeit geboten werden, angrenzende Gebiete „in Härtefällen, bei Familienanlässen oder bei religiösen oder kulturellen Anlässen“ zu besuchen. Die Menschen in West-Berlin sollten Kontakte pflegen können und besseren Zugang zur Außenwelt haben. Es müssten freie Transitrouten zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik zur Verfügung stehen und ein „stets einsatzbereiter“ Konfliktvermeidungsmechanismus müsse geschaffen werden. Probleme, die die Verfassung betrafen, einschließlich der Beziehung zwischen der Bundesrepublik und den Westsektoren von Berlin, müssten gelöst werden.²⁵

Im März 1971 stand dann die Lösung verschiedener Aspekte der Berlin-Regelung und ihrer Beziehung zur „Ostpolitik“ unmittelbar bevor. In einer stark redigierten Note teilte das FCO mit, Außenminister Alec Douglas-Home habe keine Einwände gegen eine „durchdachte und sorgfältig terminisierte Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik, vorausgesetzt – und hier handelt es sich um entscheidende Voraussetzungen – unsere Fähigkeit, unserer Verantwortung für West-Berlin nachzukommen, wird dadurch nicht untergraben, und es gelingt Herrn Brandt, die öffentliche Meinung und eine parlamentarische Mehrheit auf seine Seite zu bringen“.²⁶ Das FCO war jedoch durchaus nicht überzeugt, dass Brandts Initiativen zu Berlin und zur „Ostpolitik“ tatsächlich konkrete Ergebnisse liefern würden, nicht zuletzt in Anbetracht der innenpolitischen Unwägbarkeiten in der Bundesrepublik. Der britische Botschafter, Sir Roger Jackling, übermittelte aus Bonn ein langes Schreiben an Thomas Brimelow, der Brandt und den Fortschritt in der „Ostpolitik“ zum Thema hatte. Er meinte, Brandts alles andere in den Schatten stellende Entschlossenheit, eine Regelung im Sinne der „Ostpolitik“ herbeizuführen, bedeute, dass er bereit sei, Präsident Pompidou weitgehend für seine Bremsmanöver angesichts der Implikationen des Werner-Plans für eine wirtschaftliche und monetäre Union freie Hand zu geben, nur um die Franzosen für seine „Ostpolitik“ an Bord zu behalten, während die Fragen bezüglich des Beitritts des Vereinigten Königreichs viel sensibler seien. Jackling war sich nicht sicher, ob Brandt ein Zerwürfnis mit Pompidou riskieren würde, sollte Frankreich einer Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs ebenso ablehnend gegenüberstehen, wie dies 1963 und 1967 der Fall gewesen war.²⁷

25 TNA, PREM 15/396, Bonn to FCO 1894, 16.9.1970.

26 TNA, PREM 15/396, FCO to Cabinet office, 8.3.1971.

27 TNA, PREM 15/396, Jackling to Brimelow, 'Herr Brandt', 12.3.1971.

Am 18. August wurde das provisorische Übereinkommen von den Botschaftern der vier teilnehmenden Mächte um Mitternacht unterschrieben. Ein sehr langer Bericht über dieses Ereignis und seine Implikationen für die britische Außenpolitik erging an Downing Street Nr. 10.²⁸ Es handelt sich dabei um ein merkwürdiges Dokument, das Kritik an den neuen Regelungen mit deren Akzeptanz verbindet. Es ist voll des Lobes für den britischen Botschafter Jackling. Das Viermächte-Abkommen trat im September 1971 in Kraft und brachte verbesserte Zugangsbedingungen für die Einwohner West-Berlins ebenso wie eine Einigung zur Anerkennung der DDR durch die internationale Gemeinschaft. Die britischen Dokumente verraten jedoch eine anhaltende Reserviertheit gegenüber dem Abkommen. Angeblich war der Außenminister der Meinung, der einzige positive Effekt für das Vereinigte Königreich werde ein Imagegewinn sein, der den besseren Zugangsmöglichkeiten für die West-Berliner geschuldet sei. Er war, so hieß es, „sicher, dass wir den Viermächte- und ganz besonders den Dreimächtestatus Berlins aufrechterhalten müssen. Er meint auch, es sei wichtig, dass das Abkommen nichts enthält, was Herrn Brandts politische Position gefährden könnte und dass wir aus diesem Grund nicht auf unnötige Eile setzen dürfen“.²⁹

Der Bericht bestärkt die im Wesentlichen negative Sichtweise auf die sowjetischen Absichten, die damals vorherrschte. (Man darf nicht vergessen, dass die Ausweisung sowjetischer Spione aus dem Vereinigten Königreich für die britische Diplomatie in diesen Jahren ein belastetes Thema darstellte). Es bestand immer noch die Angst, „das Hauptziel, das die Sowjets verfolgten, als sie in die Verhandlungen über Berlin einwilligten, könnte das Erreichen eines festen Stands in West-Berlin gewesen sein – etwas, das wir ihnen seit der Berlin-Blockade erfolgreich verwehrt haben. [...] Sie werden von nun an [durch Spionage] einen viel direkteren Einfluss auf die Ereignisse in den Westsektoren ausüben können“.³⁰ Der Bericht zeigte aber auch Interesse am sowjetischen Verhalten. Die Verfasser stellen die Frage, warum die Sowjetunion nach dem Verhandlungsmarathon auf Botschafterebene im Juli eine so große Strecke des Weges zurückgelegt hatte. Es gab die Vermutung, so der Bericht, dass es da irgendeine Art Deal zwischen den USA und der Sowjetunion gegeben habe, über den viele Gerüchte im Umlauf seien, und dass „die Amerikaner und die Russen irgendwie unter einer Decke gelandet sind“.³¹ Heath teilte die Einschätzung bezüglich der Nachteile des Übereinkommens: „Ich glaube nicht, dass wir für das, was wir bezahlt haben, viel bekommen haben, und die Russen scheinen wesentlich mehr erreicht zu haben als wir. Leider ist das ein weiteres Beispiel dafür, dass Zugeständnisse gemacht worden sind, nur damit die Russen ihr ‚schlechtes Benehmen‘ sein lassen.“ Im Folgenden deutete er an, dass Henry Kissinger jetzt auf Vietnam fokussiere, dass aber auch die ABM-Dimension der SALT-Verhandlungen einen weiteren Anstoß für die Russen nötig mache, den das Berlin-Abkommen bringen könnte. Heath fügte hinzu,

28 TNA, PREM 15/396, FCO, ME MacClashan to Cabinet Office & Brimelow, 19.8.1971.

29 TNA, PREM 15/396, Confidential note, FCO to Cabinet Office, ‘Berlin Talks’, 13.8.1971.

30 Ebd.

31 Ebd.

dass „der US-Botschafter mehr als deutlich gemacht hat, dass er eine Politik des Weißen Hauses umsetzt“.³² Fazit: Die Briten realisierten, dass die Amerikaner andere Themen zu bedenken hatten, die für die Beziehungen zwischen den Supermächten wichtig waren, und dass in Wahrheit das Berlin-Abkommen und seine Details für sie nicht entscheidend waren, während sie es auch nicht als vordringlich ansahen, dass die Briten bei diesem Thema in der vordersten Reihe mitspielten.

KSZE und Entspannung

Das oberste Ziel der britischen Außenpolitik im Jahr 1970 war, wie bereits deutlich gemacht wurde, die Sicherstellung des britischen Beitritts zur EG. Nach dem Ausscheiden de Gaulles aus seinem Amt zeigten die britischen Beamten sich in diesem Punkt optimistischer. Heath wurde instruiert, dass es „unser Ziel ist, den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften zu annehmbaren Bedingungen durchzusetzen und die europäische Zusammenarbeit auf den Gebieten Politik, Verteidigung und Wirtschaft zu fördern“.³³ Diese Absichtserklärungen wurden allerdings erst bindend, als das Abkommen 1972 endlich unterzeichnet wurde.³⁴

Noch während die Verhandlungen im Gang waren und bevor das Vereinigte Königreich im Jänner 1973 offiziell der EG beitrat, suchten die Briten Zugang zu den Gesprächen über Fragen der europäischen Sicherheit im Rahmen der neu geschaffenen Politischen Zusammenarbeit, nicht zuletzt, um sich innerhalb der politischen Entscheidungsgremien der EG in Stellung zu bringen. Ihr Engagement in der „politischen Einigung“ und dem „politischen Aufbau“ verweist auf Zweideutigkeiten in der Bewerbung und auf das Ausmaß, in dem auch die Westeuropäische Union (WEU) von zentraler Bedeutung für die britischen Bemühungen war. Die strategische Gefahr einer zu starken Annäherung an die EG musste gegen den Vorrang der USA/NATO-Allianz zu einer Zeit abgewogen werden, in der die Amerikaner ohnehin bereits Truppenreduzierungen erwogen und ihre Abneigung gegen eine Verwicklung in eine multilaterale Konferenz zur europäischen Sicherheit bekundeten, deren Ergebnisse völlig offen waren und einen Rattenschwanz an unvorhergesehenen Folgen nach sich ziehen konnten. Diese Gefahr sollte während Heaths Premierministerschaft und danach immer wieder auftauchen. Entspannung zwischen den Supermächten war also auf dieser europäischen Ebene prinzipiell begrüßenswert, musste aber im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf bestehende Institutionen und Politiken mit großer Vorsicht gehandhabt werden.

32 TNA, PREM 15/396, Prime Minister minute, 'Berlin', 20.8.1971.

33 TNA, PREM 15/64, 'Foreign and Commonwealth Affairs'.

34 Die Literatur zum britischen EG-Beitritt wird immer umfangreicher, sie ist aber nicht unmittelbar relevant für die hier behandelten Themen. Es wurde angenommen, dass die Frage des britischen Beitrags zum EG-Budget von überragender Bedeutung sein werde. Die zugrundeliegende machtpolitische Dimension des britischen Interesses an der EG tritt jedoch zunehmend in den Vordergrund.

Die Erwartungen, die die Regierung Heath an die Möglichkeiten der KSZE richtete, waren nicht groß, aber die Konferenz war immerhin ein neues Forum für die Entfaltung der britischen Interessen innerhalb der EG. Dies war noch vor Erlangung der Mitgliedschaft möglich, teilweise durch Management der NATO-Diskussionen (die anglo-belgische Initiative vom Mai 1970) in Richtung Ausdehnung auf Verhandlungen über Waffenbeschränkungen mit Warschauer-Pakt-Staaten. Diese Verhandlungen sollten dann parallel zu den SALT-Verhandlungen zwischen den USA und der Sowjetunion in Wien stattfinden. Dies sollte, so hoffte man, das Gespenst eines Truppenabzugs der USA aus Westeuropa jedenfalls vorläufig bannen und wenn es gelang, diese Verhandlungen vorzuziehen, dann sollte das rasch geschehen, noch ehe die USA den KSZE-Prozess für die Stärkung ihres Einflusses auf die Sowjetunion nutzen konnten.³⁵ Wie die multilateralen vorbereitenden Gespräche zur KSZE zeigten, waren bei einer Teilnehmerzahl von 35 Staaten jedoch keine raschen Ergebnisse zu erwarten. Zum Zeitpunkt des Sturzes der Regierung Heath im März 1974 waren die Verhandlungen schon weit fortgeschritten, obwohl das eigentliche Abkommen erst 1975 unterschriftsreif war, also geraume Zeit, nachdem Heath die politische Bühne verlassen hatte.

Es gibt nach wie vor eine lebhafte Debatte über die Rolle, die das Vereinigte Königreich 1970 in den Diskussionen über die Abkommen von Moskau und Warschau und über das Berlin-Abkommen gespielt hat. In vielen früheren Texten über die britische Außenpolitik wird behauptet, die Briten hätten den Prozess zu bremsen versucht und dabei insgesamt nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Es gibt jedoch bereits einige Stimmen, die im Gegensatz dazu von einer bedeutenden, wenn auch verborgenen Rolle sprechen. Ähnliches ist auch in Bezug auf Großbritanniens Beitrag zur KSZE gesagt worden, so wurde etwa die Ansicht geäußert, die Briten hätten ihre an sich wenig vielversprechenden Karten mit großem Geschick ausgespielt. Sie seien sich sehr wohl bewusst gewesen, dass es ganz wesentlich auf sie angekommen sei, die USA als positiven Akteur bei der Stange zu halten.³⁶ Im Hinblick auf den größeren Entspannungsprozess muss man freilich sagen, dass der Einfluss des Vereinigten Königreichs bloß marginal war. Der Bermuda-Gipfel im Dezember 1971, zum Beispiel, sollte anglo-amerikanische Einheit demonstrieren, erwies sich aber als Strohfeder. Hingegen machte der Nixon-Brežnev-Gipfel³⁷ in Moskau im Mai 1972 deutlich, dass den Briten nur die Rolle eines untätigen Zuschauers zugeordnet war.

35 Robb, Kapitel 2. Zur britischen Politik im Allgemeinen siehe Gill Bennett – Keith A. Hamilton (Hg.), *Documents on British Policy Overseas: Détente in Europe (DBPO) 1972–6*, Bd. III. London 2001.

36 Ken Nannichi, *In the shadow of Back-Channels: Great Britain and the Berlin Four Power Talks, 1968–1971*, in: *Diplomatic History*, 43/1/2018; Ken Nannichi, *A Trivial and Unimportant Ally? Great Britain and the West German-Soviet Treaty Negotiations, 1970*, in: *Diplomacy & Statecraft*, 30/3/August 2019; und die Besprechung in *H-Diplo*, November 2019, <https://hdiplo.org/to/AR900>. Siehe auch David C. Geyer, *The Missing Link: Henry Kissinger and the Back-channel Negotiations over Berlin*, in: David C. Geyer – Bernd Schaefer (Hg.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969–1972*. Washington 2004. Zur Rolle Großbritanniens in der KSZE siehe Kai Hebel, *Fathers of the Final Act?: Great Britain, Détente and the CSCE, 1954–75*. London 2020 (in Druck).

37 Siehe dazu den Beitrag von Vladimir Pechatnov in diesem Band.

Das veranlasste manche, die Entspannung zwischen den Supermächten als ein doppeltes Spiel zu sehen, in dem die Verbündeten von den USA ignoriert wurden.³⁸ Die Schwierigkeiten, die Kissinger mit Heath hatte, sind allseits bekannt. Mittlerweile bestärkte Nixons historische Annäherung an China³⁹ das bereits erwähnte Gefühl in Großbritannien, dass man hinter den Supermächten immer weiter zurückbleibe.

Resumé

Im Januar 1973 wurde das Vereinigte Königreich Mitglied der EG. Dies war ein bedeutender politischer Erfolg und Edward Heaths Name wird immer damit verknüpft bleiben.⁴⁰ Als das Land sich zum ersten Mal um den Beitritt beworben hatte, war das internationale System ein völlig anderes gewesen. Jetzt befand sich die Welt im Klammergriff einer globalen Wirtschaftskrise und der Folgen des Jom-Kippur-Krieges. In den USA bedeuteten die Beendigung des Vietnamkrieges und dann der Watergateskandal das Ende aller Bündnisgewissheiten, für die einst das „special relationship“ Pate gestanden hatte. Jetzt erzielte Bonns Diplomatie internationale Erfolge, was auch das Denken über Deutschlands Platz in Europa positiv beeinflusste. In Frankreich bedeutete General de Gaulles Abschied von der Macht, dass sowohl das bilaterale französisch-britische als auch das trilaterale französisch-deutsch-britische Verhältnis innerhalb der EG neu ausgehandelt werden musste. Die Beziehungen zur Sowjetunion waren zwar frostig, aber die Spannungen der späten 1960er-Jahre ließen allmählich nach, und die britischen Verhandler waren mit ihren sowjetischen Kollegen in den KSZE-Gesprächen in Kontakt. Diese Gespräche zwangen West- wie Osteuropäer, ihre Sichtweisen auf ihre eigenen Gesellschaften, auf Menschenrechte, wirtschaftliche und politische Freiheiten, Sicherheit, Grenzfragen und Fragen der Stabilität zu überdenken.

Der den Supermächten vorbehaltene Entspannungsprozess führte in aller Deutlichkeit Großbritanniens machtpolitisch reduzierten Status vor Augen, obwohl das Land eine Atommacht und eine der Vier Mächte in Berlin und Deutschland war. Von einiger Dauer erwies sich ein latenter Argwohn in Bezug auf Großbritanniens zunehmende Marginalisierung angesichts der gleichzeitigen Restauration der Bundesrepublik als ernst zu nehmende diplomatische Größe. Dieser Argwohn zog sich durch diese ganze Epoche und überdauerte sie. Berlin sollte 1989 und danach wieder zu einem Schlüsselfaktor inter-

38 Robb, Kapitel 2. Siehe auch TNA, FCO 28/2029 JIC (A) (72) (CIG) 1919, 5.6.1972. Das sogenannte „Europajahr 1973“ war eine einzige Katastrophe für die anglo-amerikanischen Beziehungen und trug wenig zur Stärkung der innerwestlichen Beziehungen bei. Das amerikanische Eingeständnis des Misserfolgs ist nachzulesen in: DBPO, III, IV, Washington tel 193, AMU 3/548/1, 17.1.1974.

39 Siehe dazu den Beitrag von Sergey Radchenko in diesem Band.

40 Melissa Pine, Harold Wilson and Europe: pursuing Great Britain's membership of the European Community. London 2007. Pine macht den Umfang der Vorbereitungen sichtbar, die zwischen der zweiten Ablehnung 1967 und dem Regierungsantritt von Heath geleistet wurden. Dies zeigt auf, dass das strategische Ziel des Vereinigten Königreichs weit über jede parteipolitische Initiative hinausging.

nationaler Politik werden und Großbritannien fiel als einer der vier Besatzungsmächte wieder eine wichtige Rolle zu. Es ist bezeichnend, dass zwanzig Jahre später, als der Kalte Krieg endete, Großbritanniens Sorge bezüglich der Zukunft noch immer vorhanden war. In den frühen 1970er-Jahren mag die deutsche Vereinigung als ein fernes Ziel gesehen worden sein, aber die Möglichkeit eines vereinigten Deutschlands stand nicht ernsthaft auf der Tagesordnung. Auch Großbritannien leistete seinen Beitrag in den KSZE-Verhandlungen der 1970er- und 1980er-Jahre, Verhandlungen, in denen es gelang, die Trennlinien des Kalten Krieges zu überqueren und die Supermächte in einen Dialog mit ihren europäischen Partnern in Ost und West zu verwickeln. Aber seine Rolle als ein „unabhängiger“, führender Akteur hatte das Vereinigte Königreich in den Augen der Sowjetunion, der USA und auch Westdeutschlands ausgespielt.⁴¹ Durch den Rückblick auf die Nachkriegsregelung von 1945 und danach, besonders in der für Berlin relevanten Ausformung, konnte sich das Vereinigte Königreich einen gewissen diplomatischen Einfluss sichern, aber die zentrale Rolle, die es noch in den 1970er-Jahren in der internationalen Politik gespielt hatte, war jetzt im Schwinden.

41 Kristina Spohr – David Reynolds (Hg.), *Transcending the Cold War: Summits, Statecraft, and the Dissolution of Bipolarity in Europa, 1970–1990*. Oxford 2016. Es ist bezeichnend, dass der Fokus dieses ausgezeichneten Sammelbandes auf Gipfeltreffen der USA, der Sowjetunion, China und der Bundesrepublik liegt.

Die französische Politik der Entspannung und die neue „Ostpolitik“

Julien Genevois

Der Amtsantritt der Großen Koalition unter Kurt Georg Kiesinger im Dezember 1966 und die Wahl Willy Brandts ins Kanzleramt im Herbst 1969 markierten Wendepunkte in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Bonn emanzipierte sich nunmehr zusehends von den USA, Großbritannien und Frankreich, begann eine unabhängige Außenpolitik zu betreiben und sich dem kommunistischen Ostblock anzunähern.

Die französische Position dazu wurde lange Zeit als „inkonstant“ oder sogar „schizophren“ dargestellt.¹ Seit den 1980er-Jahren versuchte die Geschichtsschreibung tatsächlich zu zeigen, dass Frankreich ein doppeltes Spiel betrieben habe. Paris habe Unterstützung vorgegaukelt und eine Politik abgelehnt, die die eigenen Interessen zu untergraben drohte.² Frankreich wurde der „Inkonsequenz“ gegenüber der Brandt'schen „Ostpolitik“ verdächtigt, ebenso im Zuge des deutschen Wiedervereinigungsprozesses 1989/90, als François Mitterrand dazu aufrief, eine Wiedervereinigung nicht zu überstürzen.³ Diese Lesarten sind eine Fehlinterpretation der französischen Position. Denn eine solche reduziert sie auf simple Manöver, die rein von persönlichen Interessen getrieben worden seien. Tatsächlich folgte die französische Position einer langfristigen Vision in der deutschen Frage, die in der europäischen Frage fußte.⁴

Paris unterstützte die Entspannungspolitik keineswegs nur dem Anschein nach, sondern erlegte sich die Aufgabe auf, diese durch Integration in die französische Konzeption

-
- 1 Ulrich Lappenküpfer, *Les Affaires étrangères: vers une position analogue sur les questions d'intérêt commun?*, in: Corine Defrance – Ulrich Pfeil (Hg.), *La France, l'Allemagne et le Traité de l'Élysée (1963–2013)*. Paris 2013, S. 181f. Das Wort ‚schizophren‘ stammt ursprünglich aus einem Zeitungsartikel aus dem Jahr 1970 und wurde von dem Autor wiederaufgenommen.
 - 2 Andreas Wilkens, *Der unstete Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1969–1974*. München 1990.
 - 3 Frédéric Bozo, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*. Paris 2005.
 - 4 Siehe dazu Frédéric Bozo – Christian Wenkel (Hg.), *France and the German question 1945–1990*. New York 2019.

des Entspannungsprozesses – hier betrachtete sich Paris als Vorreiter – zu regulieren. Weder versuchte Frankreich die Umsetzung der Bonner „Ostpolitik“ zu behindern, noch diese infrage zu stellen. Im Gegenteil, es wurde alles unternommen, um die „Ostpolitik“ zu unterstützen. Paris hat sich bemüht, dieser Politik (= der Ostpolitik) die Möglichkeit zu geben, sich zu entfalten und an ihr Ziel zu gelangen, indem es ihr den nötigen Raum und das nötige Echo gab, indem es sich selbst zum Fürsprecher bei anderen Nationen machte, vor allem bei der Sowjetunion, und indem es die Ostpolitik in den komplexen und fragilen Prozess der Entspannung integrierte, ein Prozess, der im Sinn der Franzosen in Organisation und Durchführung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gipfeln sollte.

Die Haltung Frankreichs gegenüber der neuen Ostpolitik zeugt von echtem Willen zur Versöhnung und zur Abstimmung des französischen und des deutschen Beitrags zur Entspannung. Sie bleibt in diesem Sinn der französischen Idee einer globalen und multi-lateralen Entspannung treu. Erst in einem allgemeinen Dialog unter den europäischen Nationen kann sich der zwischenstaatliche Austausch, der in jedem Fall zur Etablierung eines für den Spannungsabbau günstigen Klimas beiträgt, vollinhaltlich und in seinem ganzen Gewicht entfalten.

Frankreich, die Détente und die deutsche Frage

Der Rücktritt von General de Gaulle am 28. April 1969 und die Wahl Georges Pompidous zum Präsidenten am 15. Juni markierten einen Bruch in der französischen Innen-, nicht jedoch in der Außenpolitik. Pompidou setzte außenpolitisch auf Kontinuität⁵ und unterzog die 1958 verlautbarten außenpolitischen Grundsätze, das heißt der Wiederherstellung des „Rangs“ Frankreichs auf der internationalen politischen Bühne, keiner Neuausrichtung. Dies sicherte Frankreich, wenn schon nicht die Vorreiterrolle, so doch zumindest eine besondere Position in den die internationale Politik⁶ dieser Zeit bestimmenden Themen, in der Détente und der deutschen Frage.

Nachdem de Gaulle am 1. Juni 1958 erneut an die Macht gekommen war, hatte er Frankreichs Platz in der Welt schon in den ersten Monaten neu definiert und sich die Befriedung der Beziehungen zwischen den Blöcken zur Aufgabe gemacht. Auf diese Weise entwickelte sich das französische Konzept der Détente, dessen Grundlage die Überwindung der Blöcke – und nicht nur der Abbau der Spannungen und das Verfolgen von Interessen der gesamteuropäischen Entwicklung – darstellte.⁷

5 Frédéric Bozo, *La Politique étrangère de la France depuis 1945*. Paris 2012, S. 119f.

6 Ebd., S. 65f.

7 Detailliert legte dies das französische Außenministerium Anfang der 1970er-Jahre in einer Note dar: „Die Détente erscheint uns als eine historische Bewegung, die vor allem darauf gerichtet ist, das Risiko eines militärischen Konflikts zu verringern, wie es besonders zwischen den beiden Blöcken seit 1947 bestand. Jedoch ist es für sie eine nicht weniger wichtige Aufgabe, Wege zu suchen, die Teilung der

In diesem Hinblick war die französische „Logik der Détente“ originell und stand im Gegensatz zur sowjetischen Doktrin der „Friedlichen Koexistenz“ zwischen Staaten mit verschiedenen Gesellschaftssystemen, deren langfristiges Ziel nach französischer Einschätzung in der Fixierung des Status quo und nicht in dessen Überwindung bestand. Die sowjetische Doktrin zielte darauf ab, die Spannungen zwischen den beiden Supermächten und ihren jeweiligen Blöcken zu verringern, beschränkte sich allerdings rein auf den militärischen Bereich, was unweigerlich dazu führte, dass sich die Konfrontation auf die ideologische Ebene verschob. Folglich konnte die „Friedliche Koexistenz“ die französischen Erwartungen nicht zufriedenstellen, vor allem weil diese „Koexistenz“ die Teilung der Welt in antagonistische Blöcke nicht infrage stellte, sondern nur dazu diente, die Folgen des Wettrüstens abzuschwächen.⁸

Dieser „statischen Position“ der „Friedlichen Koexistenz“, die mehr vorläufigen als definitiven Charakter hatte, setzte Paris eine „dynamische Position“ entgegen. Animiert von diesem Geist der Überwindung der Blöcke verordnete de Gaulle so seit 1965 das Triptychon *détente*, *entente* und *coopération* (Entspannung, Verständigung und Zusammenarbeit). Mit diesem Programm sollte die Teilung Europas überwunden werden.

Dieses Programm entstand 1964/65. De Gaulle hatte zuvor Kennedys Plan für eine multilaterale Atomstreitmacht (MLF)⁹ abgelehnt, er war gegen die Vereinbarung von Nassau zwischen den USA und Großbritannien¹⁰ und brachte seine Enttäuschung darüber zum Ausdruck, dass der Elysée-Vertrag durch die Hinzufügung einer Präambel durch den Bundestag seiner Substanz beraubt worden war. Dies widersprach seinem Plan, die etablierte Ordnung im westlichen Lager infrage zu stellen, zugunsten einer Politik der Förderung des Dialogs zwischen den beiden Blöcken, eines Dialogs, bei dem Frankreich eines der wesentlichen Bindeglieder sein würde.¹¹

Die Verwirklichung dieses französischen Ansatzes, der nicht nur eine „konjunkturelle Kursänderung“, sondern eine „grundlegende politische Ausrichtung“ war, sollte in drei Etappen erfolgen. Die erste Etappe, die Détente, wie sie von Frankreich propagiert wurde,

Welt und in erster Linie Europas in zwei Systeme, deren Beziehungen zueinander auf ein Minimum beschränkt sind, zu überwinden. Dies bedeutet, dass sich die sogenannte Détente für Frankreich nicht nur auf den Wegfall von Spannungen und vom Risiko eines nuklearen Konflikts zwischen den beiden Großmächten beschränken kann. Nach unserer Auffassung bedeutet Détente eine tiefgreifende Umgestaltung der internationalen Beziehungen, die darauf abzielt, die ‚Spaltung‘ zwischen der westlichen und der sozialistischen Welt, die sich in der Nachkriegsperiode sicherlich vertieft hat, tatsächlich aber bis ins Jahr 1917 zurückreicht, ‚zu relativieren‘.“ Siehe Archives diplomatiques, 178 QO 2078, Note sur la Conception française de la détente, 17.12.1973.

8 Ebd.

9 Siehe dazu den Beitrag von Dieter Krüger in diesem Band.

10 Auf dem Ministerrat vom 3. Januar 1963 kommentierte De Gaulle die Vereinbarung von Nassau ironisch: „In Nassau sind die Engländer in die Falle gegangen. Sie werden da nicht herauskommen. Ihre nukleare Unabhängigkeit ist zu Ende. [...] Wenn man bedenkt, dass die Engländer bis zum Zweiten Weltkrieg die Älteren waren und die Amerikaner die Jüngeren. Sie haben ihr Erstgeburtsrecht verkauft für eine Schlüssel Polarität.“ Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle* (septembre 1958 – avril 1963). Paris 1994, S. 463.

11 Bozo, *La Politique étrangère de la France*, S. 89–100.

stellte nun kein eigenes Ziel mehr dar, sondern wurde als eine Etappe auf dem Weg zu besseren Beziehungen gesehen, die *entente* und schließlich *coopération* ermöglichen würde. Folglich lag die Hauptaufgabe in der fundamentalen Neugestaltung der internationalen Beziehungen. Paris ging

„es um die dauerhafte Überwindung dieser Teilung in feindliche Systeme, um die gemeinsame Anerkennung der Notwendigkeit, klare politische Regeln zu definieren, die es im Laufe der Zeit erlauben werden, zu gegenseitigem Verständnis und zu immer stärkerem Austausch zu gelangen. Unsere Konzeption von Entspannung basiert auf der Ablehnung der Unvermeidlichkeit der Teilung und der Differenzen, die die 1950er-Jahre gekennzeichnet haben. Dieser Zugang erlaubt es, unmittelbar zur Lösung jener Probleme überzugehen, die dieser Teilung zugrunde liegen, mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Nationen und Staaten langsam, aber sicher zu verwirklichen.“¹²

Ab dem Frühjahr 1966 entfaltete sich diese Politik der drei Etappen in vollem Umfang. „Um Jalta zu überwinden“,¹³ setzte de Gaulle Schritte, die auf die Befreiung Frankreichs aus der US-amerikanischen Vormundschaft und der „atlantischen Gefolgschaft“¹⁴ abzielten, gleichzeitig aber auch auf die Aufnahme eines echten Dialogs mit der UdSSR gerichtet waren. Diese französische Neuausrichtung mündete in einem Doppelbeschluss: dem Rückzug aus dem Kommando der NATO, der am 21. Februar 1966 angekündigt worden war und am 7. März in Kraft trat, und die Moskareise von de Gaulle Ende Juni 1966. Diese Reisediplomatie symbolisierte eine Annäherung mit dem Osten und führte de Gaulle in weiterer Folge im September 1967 nach Warschau und im Mai 1968 nach Bukarest.¹⁵

Im Juni 1969 an die Macht gekommen, übernahm Georges Pompidou die von seinem Vorgänger formulierten Prinzipien. Auf einer Pressekonferenz im Juli 1970 erklärte Pompidou dies so:

„Die ganze Politik Frankreichs ist es, diesen Vorhang einstürzen zu lassen, die ganze Politik Frankreichs ist es, zwischen dem Osten und Westen, zwischen allen Ländern des Westens und des Ostens ein Maximum von Beziehungen, ein Maximum von Zusammenarbeit, ein Maximum an Verständnis in allen Bereichen zu schaffen.“¹⁶

Ähnlich ein Jahr später, als er erklärte, dass *Détente*, *Entente* und *Coopération*

„in erster Linie aufeinanderfolgende Etappen sind, deren Realisierung gerade in unserer Zeit notwendig sind. Andernfalls kehren wir zurück zum Kalten Krieg, der früher oder später unweigerlich zu einem heißen Krieg wird. Weil das niemand will, bleibe ich ein entschlossener Befürworter nicht nur der *Détente*, sondern auch der *Entente* und der *Coopération*.“¹⁷

12 Archives diplomatiques, 178 QO 2078, Note sur la Conception française de la détente, 17.12.1973.

13 Bozo, La Politique étrangère de la France, S. 96.

14 Charles de Gaulle, Mémoires d'espoir. Paris 1980, S. 218.

15 Bozo, La Politique étrangère de la France, S. 107f.

16 Georges Pompidou, Conférence de presse du 2 juillet 1970. <https://www.georges-pompidou.org/georges-pompidou/portail-archives/conference-presse-lelysee-2-juillet-1970>.

17 Georges Pompidou, Conférence de presse du 23 septembre 1971. <https://www.georges-pompidou.org/georges-pompidou/portail-archives/conference-presse-23-septembre-1971>.

So wie Paris Vorreiter und Wegbereiter der Entspannung war, galt das auch für die deutsche Frage und die Wiedervereinigung. Frankreichs Position war, die deutsche Wiedervereinigung zur Folge der Überwindung der Teilung Europas zu machen und nicht zur Voraussetzung, eine Position, die Mitte der 1960er-Jahre von Kiesinger und dann von Brandt eingenommen wurde.

Im Gegensatz zu vielen früheren Gegnern Deutschlands, wie der UdSSR oder der Volksrepublik Polen, war Paris weit davon entfernt, sich einer Wiedervereinigung zu widersetzen,¹⁸ sondern betrachtete diese als das „normale Schicksal des deutschen Volkes“ und verband die Frage der Wiedervereinigung mit dem Ende der Teilung Europas. Diese Unterstützung für die deutsche Einheit war jedoch nicht ohne Bedingung: Frankreich wollte den Prozess gestalten, ihn rechtzeitig verankern und an Bedingungen knüpfen, wie die Anerkennung der nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Grenzen durch die Bundesrepublik, den Verzicht auf Atomwaffen und Engagement für das europäische Projekt.¹⁹

Diese Position blieb eine Konstante der französischen Außenpolitik bis 1989.²⁰ Trotz der Unsicherheiten, die die deutsche Frage für Frankreich mit sich brachte, äußerte de Gaulle den Wunsch nach einer endgültigen Lösung, die im Rahmen eines europäischen Projekts zustande kommen müsse:

„In Wahrheit kann eine Lösung der Frage, die im Kern eine europäische ist, nur durch Entente und durch gemeinsames Handeln der Völker, die am Schicksal ihres deutschen Nachbarn immer interessiert waren, sind und bleiben, das heißt, der europäischen Völker, erreicht werden.“²¹

Diese europäische Perspektive hob de Gaulle Mitte 1966 kurz vor seiner Reise nach Moskau, in einem Schreiben an Bundeskanzler Ludwig Erhard hervor; sie sei die einzige, die eine dauerhafte Lösung für die deutsche Frage bieten könne. Kalmierend schrieb er:

„Wie ich Ihnen bei unserem letzten Treffen dargelegt habe, ist meine Reise nach Moskau Teil all jener Bemühungen, die von Frankreich unternommen werden, um neue Perspektiven in den Beziehungen zwischen dem Westen und Osten Europas zu eröffnen. Es ist völlig klar, dass Deutschland dabei nichts zu befürchten hat, ganz im Gegenteil. Unserer Meinung nach könne uns nur eine Annäherung zwischen den zwei Teilen unseres Kontinents, die den Weg für eine europaweite Zusammenarbeit ebnen wird, erlauben, berechtigterweise auf mögliche Schritte und, schlussendlich, auf die Lösung der deutschen Frage zu hoffen.“²²

18 Die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen Paris und Ostberlin (1973) etwa war kein Versuch, die deutsche Teilung auf Dauer anzulegen, sondern ein Schritt im Entspannungsprozess. Siehe dazu Bozo – Wenkel, *France and the German question 1945–1990*, S. 11: „It was a small step in a long process of normalisation in Franco-East German relations that had become necessary in the context of détente and the CSCE“.

19 Pierre Maillard, *De Gaulle et le problème allemand*. Paris 2001, S. 136.

20 Siehe dazu Bozo – Wenkel, *France and the German question 1945–1990*.

21 Maillard, *De Gaulle et le problème allemand*.

22 Charles de Gaulle, *Lettres, notes et carnets (janvier 1964 – juin 1966)*. Paris 1987, S. 306f.

Der Amtsantritt Pompidou 1969 bedeutete auch hinsichtlich der deutschen Frage keine wirkliche Neuausrichtung. Pompidou, der den gaullistischen Prinzipien in dieser Sache treu blieb, bekräftigte bei seiner ersten Pressekonferenz seine Entschlossenheit, die Teilung Deutschlands und Europas im Rahmen einer Ost-West-Entspannung überwinden zu wollen.²³

Die Anfänge der „Neuen Ostpolitik“ im Herbst 1969 änderten die französische Haltung nicht, sondern boten Paris vielmehr die Möglichkeit, die eigene Position in dieser Frage zu bekräftigen. So erklärte anlässlich der französisch-deutschen Gespräche in Bonn am 3. Juli 1970 Georges Pompidou erneut in klaren, warmherzigen Worten seine Unterstützung für Willy Brandt hinsichtlich dessen neuer Politik gegenüber den Ländern des Ostens und der Aussicht auf Wiedervereinigung:

„Ich verstehe Sie. Frankreich, die französische Politik, ist absolut nicht auf die Vergangenheit ausgerichtet und wünscht keinesfalls, dass Deutschland weniger Kontakt mit dem Osten hat; dass es mit Misstrauen beurteilt wird und besteht auch nicht darauf, dass es geteilt bleibt. Absolut nicht. Diese Politik ist überholt: sie korrespondiert weder mit den Realitäten noch mit den Möglichkeiten der Zukunft. Wir wollen uns nicht mit alten Streitereien und alten Rivalitäten befassen; da sind wir uns alle einig. Deutschlands und Frankreichs Interessen bezüglich der Zukunft nähern sich einander an.“²⁴

Diese Politik war nicht halbherzig; auch gegenüber seinem polnischen Amtskollegen Stefan Jędrzejowski, einem überzeugten und kompromisslosen Befürworter der Teilung Deutschlands und der internationalen Anerkennung der DDR, trat der französische Außenminister Maurice Schumann im Mai 1970 für eine deutsche Wiedervereinigung ein:

„Es ist offensichtlich, dass die deutsche Einheit ein Begriff ist, der bei uns Franzosen und bei euch Polen ausschließlich schlechte und sogar tragische Erinnerungen ins Gedächtnis ruft. Dennoch bin ich, ähnlich wie General de Gaulle, der Meinung, dass es zwar vernünftig und notwendig ist, von den Deutschen die Anerkennung der Grenzen, die seit dem Untergang des Faschismus bestehen, zu fordern, aber dass es unmöglich ist, sie dazu zu

23 Pompidou sagte: „Sie wissen wie ich, dass die deutsche Frage im Zentrum des europäischen Problems steht und dass besonders das Problem der Wiedervereinigung eines der wesentlichen Probleme ist, die sich vorrangig für das deutsche Volk, aber auch für alle Nachbarn Deutschlands stellen. Die prinzipiellen Positionen zur Frage der Wiedervereinigung hat Frankreich schon weitgehend erläutert, ebenso seine Position zur Grenzfrage. Ich erachte es daher nicht als sinnvoll, darauf zurückzukommen, da sich in all diesen Bereichen nichts geändert hat. Alles, was ich Ihnen sagen kann, ist, und das ist Teil unserer Politik, dass es keine Lösung der deutschen Frage geben wird ohne Détente zwischen Osten und Westen.“ Georges Pompidou, Conférence de presse du 10 juillet 1969. <https://www.georges-pompidou.org/georges-pompidou/portail-archives/conference-presse-du-10-juillet-1969-au-palais-elysee>.

24 AN, 5 AG 2 104, Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Brandt à Bonn, 3.7.1970. Deutsche Fassung in: AAPD 1970, Dok. 291, 3.7.1970, S. 1074: „Präsident Pompidou sagte, er verstehe dies vollkommen, und die französische Politik sei keineswegs darauf gerichtet, etwa die Ostkontakte Deutschlands zu bremsen oder auf die fortgesetzte Teilung Deutschlands hinzuarbeiten, denn diese Politik sei durch die Wirklichkeit überholt. Man sitze wirklich im selben Boot. Das deutsche und das französische Interesse sei fundamental gemeinsam.“

bringen, auf die Hoffnung auf die Einheit zu verzichten. Selbstverständlich ist die Wiedervereinigung kein aktuelles Problem. Selbstverständlich ist es nicht wünschenswert, dass sich dieses Problem in der nahen Zukunft stellt. Aber meiner Meinung nach wäre es gefährlich, diesem ewig aus dem Weg zu gehen.“²⁵

Frankreich, unerschütterlicher Unterstützer der „Ostpolitik“ Brandts

Im Oktober 1969 erläuterte Brandt in seiner Regierungserklärung die Eckpfeiler seiner Außenpolitik: Annäherung an die östlichen Länder, Dialog mit der UdSSR und mit der DDR. Frankreich unterstützte die neue „Ostpolitik“ von Beginn an. Bereits die ersten Schritte der neuen „Ostpolitik“ Bonns wurden im November 1969 offen unterstützt.²⁶ Die geradlinige²⁷ französische Haltung war jedoch nicht nur Spiegelbild der deutsch-französischen Freundschaft, sondern Ergebnis einer auf lange Sicht angelegten Vision von *Détente*. Der Erfolg der „Ostpolitik“ war nämlich nicht nur für die BRD wesentlich – für Frankreich war er mindestens ebenso wichtig im Hinblick auf die Realisierung des eigenen Entspannungsprojekts, das in der Einberufung und Abhaltung der KSZE gipfeln sollte.

Ende Januar 1970 versicherte der französische Präsident Pompidou Brandt, Paris habe „nicht die Absicht, sich in irgendeiner Weise einer Politik der Entspannung gegenüber dem Osten entgegenzustellen“.²⁸ Dies wiederholte er im Juli 1970 in Bonn und lobte dessen „Mut und Realitätssinn“.²⁹ Auch gegenüber Helmut Kohl bekräftigte Pompidou im Oktober 1973 in Paris den französischen Standpunkt („was die Ostpolitik der Regierungskoalition betrifft, so unterstützen wir sie uneingeschränkt, da sie der Entspannung dient“³⁰).

Pompidou befürwortete Brandts „Ostpolitik“ nicht nur im Dialog mit dem westdeutschen Bundeskanzler. Bei der ersten Begegnung zwischen Pompidou und Brežnev am 7. Oktober 1970 erklärte der französische Präsident in Bezug auf die Unterzeichnung des Moskauer Vertrages: „Wir begrüßen aufrichtig die Unterzeichnung dieses Vertrags, der die Entspannung konkret werden lässt.“³¹ Auch beim zweiten Treffen der beiden in Paris am 26. Oktober 1971 führte Pompidou aus: „Sie wissen, dass wir unsere Unterstützung für die Politik des Kanzlers öffentlich kundgetan haben, vor allem, weil sie mit unserer Vision eines friedlichen Gleichgewichts in Europa korrespondiert.“³²

25 AD, 199 QO 385, *Compte-rendu de l'entretien Schumann – Jedrychowski à Paris*, 5.5.1970.

26 AN, 5 AG 2 104, *Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Schmid à Paris*, 7.11.1969.

27 Siehe dazu Bozo – Wenkel, *France and the German question 1945–1990*, S. 11: „even the establishment of diplomatic relations between France and the GDR in 1973 did not alter this continuity“.

28 AN, 5 AG 2 104, *Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Brandt à Paris*, 31.1.1970.

29 AN, 5 AG 2 104, *Compte-rendu de l'entretien élargi Pompidou – Brandt à Bonn*, 3.7.1970.

30 AN, 5 AG 2 106, *Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Kohl à Paris*, 15.10.1973.

31 AN, 5 AG 2 112, *Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Brejnev à Moscou*, 7.10.1970.

32 AN, 5 AG 2 112, *Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Brejnev à Paris*, 26.10.1971.

Der Ratifizierungsprozess des Moskauer und Warschauer Vertrags war von Bonn mit einer Einigung über Berlin³³ junktimiert und bot Frankreich so eine neue Gelegenheit, die Unterstützung für die Bonner „Ostpolitik“ zu bekräftigen. Auch gegenüber Petr Ab-rasimov, dem sowjetischen Botschafter in Paris, äußerte sich Pompidou in diesem Sinne:

„Sie werden jedenfalls bemerkt haben, dass wir nicht aufhören, die Ostpolitik des Kanzlers zu unterstützen und wir sind uns dessen bewusst, dass wir damit nicht nur den Interessen Europas und des Friedens dienen, sondern auch der westdeutschen Regierung helfen, die Ratifizierung der Verträge zu erreichen. Für Frankreich waren die Viermächte-Rechte das einzige Mittel, die deutsche Frage offen zu behalten. Würde Frankreich diesbezüglich irgendwelche Vorbehalte äußern, würde das die westdeutsche Opposition stärken. Deshalb bekräftige ich unsere Zustimmung mit Nachdruck, damit das Ratifizierungsverfahren rasch abgeschlossen werden kann. Meiner Meinung nach kann das auch als eine Form der Zusammenarbeit zwischen unseren beiden Ländern gewertet werden.“³⁴

Trotz alledem wurde Paris – in erster Linie von der eigenen wie auch von der westdeutschen Presse – von Beginn an vorgeworfen, der neuen „Ostpolitik“ der Regierung Brandt mit Misstrauen und Feindseligkeit zu begegnen, da diese Politik Frankreichs Vormachtstellung in Europa gefährde. Besorgt, dass in Bonn inmitten der schwierigen Verhandlungen Zweifel an der Ernsthaftigkeit der französischen Absichten aufkommen könnten, dementierte Pompidou derartige Unterstellungen energisch.³⁵ Im Frühling 1972 sah sich Pompidou genötigt, die Position Frankreichs auch gegenüber Rainer Barzel, Fraktionsvorsitzender der CDU, gegen wiederholte Attacken der Presse zu verteidigen.³⁶

Dass die französische Führung es für derart wichtig erachtete, der Bundesrepublik Unterstützung für deren „Ostpolitik“ zuzusichern, begründete sich nicht nur im Bestreben, den Bündnispartner zu unterstützen, sondern vor allem in Frankreichs eigenem Interesse an einem Erfolg dieser Politik. Paris sah sich selbst als Vorreiter auf dem Gebiet der Entspannung und zeigte sich erfreut darüber, dass sein westdeutscher Verbündeter diesem Beispiel folgte. Eben das erklärte Maurice Schumann Walter Scheel bei einem Treffen der vier Außenminister in Brüssel Anfang Dezember 1969 und äußerte die Absicht, „diese Tendenz zu unterstützen“,³⁷ was er auch in Bonn am 3. Juli 1970 wiederholte.³⁸ Am 23. Juni 1972 griff Walter Scheel die Worte Schumanns auf Schloss Gymnich auf und

33 Siehe dazu den Beitrag von Gerhard Wettig in diesem Band.

34 AN, 5 AG 2 112, *Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Abrassimov à Paris*, 23.12.1971.

35 Anfang Dezember 1971 versicherte er Brandt: „Wir sind völlig mit Ihrer Politik der Annäherung an die Sowjetunion einverstanden und was die deutsche und die französische Presse zu diesem Thema schreibt, ist absurd. In der deutschen Presse ist teilweise von einer Angst der Franzosen vor dieser Annäherung zu lesen und die französische Presse ist der Meinung, dass Deutschland jene Position einnehmen will, die Frankreich innehat und verteidigt. Das ist, gelinde gesagt, ein Scherz.“ AN, 5 AG 2 105, *Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Brandt à Paris*, 4.12.1971,

36 AN, 5 AG 2 106, *Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Barzel à Paris*, 22.3.1972.

37 AN, 5 AG 2 104, *Compte-rendu de l'entretien des quatre Ministres des Affaires étrangères (Schumann, Rogers, Stewart, Scheel) à Bruxelles*, 3.12.1969.

38 AN, 5 AG 2 104, *Compte-rendu de l'entretien Schumann – Scheel à Bonn*, 3.7.1970.

wies darauf hin, dass Frankreich auf dem Gebiet der Entspannung „eine Art Leuchtturm ist, der die Richtung vorgibt, der man folgen soll.“³⁹

Über diese Bekundungen hinausgehend erschien aber vor allem die Tatsache, dass die BRD einen tatsächlichen Beitrag zum Entspannungsprozess leistete, als zentrales Element. Dem von General de Gaulle formulierten Triptychon (*détente – entente – coopération*) folgend arbeitete Frankreich fortan an der Konzeption einer großen Konferenz, die als Höhepunkt dieses Prozesses verwirklicht werden sollte: einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Frankreich machte sich die Idee zu dieser europäischen Konferenz – vom Ostblock erstmals in der Bukarest-Deklaration vom 5. Juli 1966 vorgeschlagen und im Budapest-Appell vom 17. März 1969⁴⁰ in adaptierter Form wiederholt – zu eigen und betrachtete sie als glanzvollen Höhepunkt der eigenen Détente politik. Nach französischer Vorstellung sollte sich eine solche Konferenz nicht nur Sicherheitsfragen widmen, sondern auch die Themen Zusammenarbeit in Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft sowie Freizügigkeit von Personen und Ideen im geteilten Europa miteinbeziehen, damit „allmählich eine wirkliche gegenseitige Durchdringung erreicht wird, die es den Staaten und Völkern Europas ermöglichen soll, einander besser kennenzulernen, einander besser zu verstehen und auf diese Weise zur Steigerung ihrer Sicherheit beizutragen.“⁴¹

Diese Vision einer europäischen Konferenz mit einem breiten Spektrum an Aktionen stand den Plänen der Reduzierung der Streitkräfte (MBFR) gegenüber. Aus französischer Sicht sollte MBFR die Folge der Lösung politischer Probleme und der Entwicklung des Dialogs zwischen den Staaten sein und nicht eine der Voraussetzungen.⁴²

In dieser Hinsicht fügte sich die Position Frankreichs in die „Ostpolitik“ Brandts ein: Paris entwickelte nämlich die Idee, dass nur ein friedliches „Klima“⁴³ die Abhaltung einer Konferenz garantieren könne; die „Ostpolitik“ wurde als ein Element dieses „Klimas“ gesehen. Demgemäß sprach etwa Maurice Schumann gegenüber seinem sowjetischen Amtskollegen Andrej Gromyko in Paris Anfang Juni 1970 davon, dass die Organisation einer Konferenz „eine Frage der Atmosphäre“⁴⁴ sei. Entsprechend dieser Denkweise stellte Paris ein Junktum zwischen dem Berlin-Abkommen und der Einberufung einer Konferenz – ein *préalable berlinois* („Berliner Vorbedingung“)⁴⁵ – her. Diesem Junktum lag die Absicht zugrunde, die Situation zu beruhigen und günstige Diskussionsbedingungen zu schaffen. Vorbehaltlich dieser Bedingung sprach sich Frankreich bereits einen Tag nach der Unterzeichnung des Berlin-Abkommens für eine sofortige Einberufung einer

39 AN, 5 AG 2 106, Compte-rendu de l'entretien Schumann – Scheel à Gymnich, 23.6.1972.

40 AD, 436 QO 206, Note sur la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 19.4.1971. Siehe dazu den Beitrag von Kimmo Rentola in diesem Band.

41 AD, 436 QO 212, Note sur la position française sur la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 4.8.1972.

42 Jean Klein, Désarmement régional en Europe et sécurité collective, in: Politique étrangère, 1/1991, S. 49.

43 AD, 178 QO 2043, Note pour la conférence au sommet franco-allemande, 25.1.1971.

44 AN, 5 AG 2 112, Compte-rendu de l'entretien Schumann – Gromyko à Paris, 3.6.1970.

45 Nicolas Badalassi, Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (1965–1975). Phil. Diss. Paris-Sorbonne 2011, S. 244.

gesamteuropäischen Konferenz aus. Die USA, Großbritannien und die BRD wollten jedoch die Unterzeichnung des Schlussprotokolls abwarten, die wiederum abhängig war vom sowjetischen Junktin, dass der Moskauer und Warschauer Vertrag erst ratifiziert werden müssten. So hatte Paris keine andere Wahl, als diese neue Frist zu akzeptieren.⁴⁶ Die neuerliche Verschiebung der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz bewirkte, dass Frankreich zu einem noch aktiveren Unterstützer der „Ostpolitik“ Brandts und des Ratifizierungsprozesses wurde. Folglich warnte Pompidou Barzel vor einer möglichen Ablehnung des Moskauer und Warschauer Vertrags, da dies zur Folge hätte, dass der gesamte Prozess der Détente und die Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz infrage gestellt würden:

„Ich muss Ihnen sagen, dass ich über die Situation sehr, sehr besorgt bin, die durch eine Ablehnung der Verträge entstehen könnte. Wenn ein Zug zu schnell fährt, kann man versuchen ihn zu bremsen [...]. Aber wenn man ein Hindernis auf das Gleis legt, um ihn anzuhalten, entgleist er. Ich glaube absolut nicht, dass die Russen bereit sind, das Berlin-Abkommen separat zu unterzeichnen, denn sie sehen in ihm nur ein notwendiges Zugeständnis, um die Unterzeichnung der Verträge zu erreichen. Ich glaube außerdem, dass dann die Abhaltung einer Sicherheitskonferenz unmöglich wäre.“⁴⁷

Nachdem dieses Hindernis beseitigt war, wurde die KSZE am 22. November 1972 in Helsinki eröffnet.

Während die französische Regierung der neuen „Ostpolitik“ uneingeschränkte Unterstützung zukommen ließ, wollte sie selbst nicht ins Hintertreffen geraten und erwartete im Gegenzug von ihrem Verbündeten eine aktivere Absprache.⁴⁸ Die Forderung nach einer akkordierten Vorgangsweise offenbart Frankreichs doppeltes Ziel: Zum einen, jegliche Eile, die den Prozess der Entspannung blockieren könnte, zu vermeiden, und zum anderen, die Interessen der Bundesrepublik und Europas gegenüber der UdSSR zu wahren.

Der erste Grund, warum Frankreich von seinem westdeutschen Verbündeten eine enge Koordinierung erwartete, war die Befürchtung, ein übermäßig beschleunigter Entspannungsprozess könnte ein abruptes Ende finden. Paris stufte das Risiko für eine weitere Intervention wie 1968 in Prag als hoch ein. Trotz des Einmarsches wurde aber der Dialog zwischen den Blöcken, die Entspannung als solche nicht ernsthaft infrage gestellt.⁴⁹

46 AD, 436 QO 209, Note sur l'évolution récente des conversations sur la CSCE, 2.2.1972.

47 AN, 5 AG 2 106, Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Barzel à Paris, 22.3.1972.

48 So schrieb Pompidou in einer persönlichen Notiz datiert mit 28.11.1969: „Ich befürworte die Bemühungen des Kanzlers, eine Entspannung mit dem Osten zu erreichen. Frankreich hat in seinen Beziehungen mit der UdSSR gegenüber der sowjetischen Führung wiederholt das Vertrauen in die friedlichen Absichten der BRD bekräftigt. Umso mehr bin ich bestrebt, vom Kanzler rechtzeitig und direkt über die Einzelheiten der Verhandlungen, die er mit den Ländern des Ostens führen wird, informiert zu werden.“ Siehe Georges Pompidou, *Lettres, notes et portraits (1928–1974)*. Paris 2012, S. 434.

49 Georges-Henri Soutou, *La Guerre froide (1943–1990)*. Paris 2011, S. 683–687.

Außenminister Michel Debrés bezeichnete die Niederschlagung des „Prager Frühlings“ als „Zwischenfall“.⁵⁰ Frankreich blieb ob dieses Ereignisses weiterhin besorgt, machte es doch augenscheinlich, dass ein überstürzter oder schlecht kontrollierter Verlauf des Entspannungsprozesses verhängnisvolle Folgen für die eigentlichen Ziele der Détente haben könnte. Ebenso beunruhigend war die Erkenntnis, dass die Handlung eines einzelnen Staates das komplexe und empfindliche Entspannungsgefüge zu untergraben vermochte.

Paris ging sogar so weit, Bonn für die Intervention des Warschauer Paktes in Prag direkt verantwortlich zu machen. Im Rahmen der westdeutschen Politik der Öffnung hin zum Osten hatte sich Bonn seit der Einführung der „Politik der Bewegung“ im Frühling 1963 und der „Friedensnote“ 1966 nach Kräften darum bemüht, seine bilateralen Beziehungen mit den Volksdemokratien im Allgemeinen und mit der Tschechoslowakei im Besonderen zu verbessern. Mit einiger Verzögerung führten die Verhandlungen mit Prag zur Unterzeichnung eines Handelsabkommens im August 1967⁵¹ und zur Eröffnung von Handelsvertretungen im Februar 1968.⁵²

Paris war überzeugt, dass die energische bundesdeutsche Annäherungspolitik für die Intervention in der Tschechoslowakei insofern verantwortlich war, als dass „die Intensität der ökonomischen Kontakte“ Moskau erschreckt habe.⁵³ Diesen Standpunkt brachte Frankreich entschlossen zum Ausdruck: de Gaulle erklärte seine Unzufriedenheit beim Treffen mit Bundeskanzler Kiesinger Ende September 1968 und machte geltend, dass die Situation vielleicht anders gewesen wäre, wenn die Bundesrepublik eine andere Politik verfolgt hätte, die die gegenwärtige Realität und nicht die eigenen Wünsche widerspiegeln.⁵⁴ Kiesinger verließ Paris „zusammengebrochen, geschockt und in einem fast bemitleidenswerten Zustand“ und selbst seinem Außenminister gelang es nicht, ihn aufzuheitern.⁵⁵

Die Vorstellung von einer westdeutschen Verantwortung für die gewaltsame Niederschlagung des „Prager Frühlings“ durch Truppen des Warschauer Pakts blieb im französischen Gedächtnis auch noch zu Beginn der „neuen Ostpolitik“ Brandts präsent. Zwei Ereignisse bezeugen dies: beim Treffen der vier Außenminister in Brüssel am 3. Dezember 1969 ermahnte Schumann, der die Initiative von Bonn auf dem Gebiet der Entspannung begrüßte, Scheel zur „Vorsicht“ und verwies darauf, dass es „zahlreiche Risiken gibt, wovon man sich beispielsweise anhand der Ereignisse in Ungarn 1956 und der Tschechoslowakei 1968 überzeugen kann“, um zu dem Schluss zu kommen, dass „je mehr westliche Mächte diese Politik unterstützen, desto mehr müssen diese die Einzelheiten der Modali-

⁵⁰ Ebd., S. 682.

⁵¹ AD, 207 QO 323, Note sur les relations de la Tchécoslovaquie avec la RFA, 14.11.1967.

⁵² AD, 207 QO 324, Lalouette à Couve de Murville, note sur les échanges de missions commerciales entre la RFA et la Tchécoslovaquie, 15.2.1968.

⁵³ AD, 207 QO 324, Aide-mémoire remis au Ministre pour l'Ambassadeur de RFA, 2.12.1968.

⁵⁴ AAPD 1968, Dok. 312, Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit Staatspräsident De Gaulle, 27.9.1968.

⁵⁵ AAPD 1968, Dok. 322, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, 1.10.1968.

täten ihrer Realisierung hinterfragen.⁵⁶ Pompidou brachte bei seinem ersten Gipfeltreffen mit Brandt am 30. Jänner 1970 eine ähnliche Sichtweise vor: Nachdem er ihn seiner Unterstützung für die neue „Ostpolitik“ versichert hatte, ermahnte er seinen Amtskollegen, im Hinterkopf zu behalten, dass eine zu breit angelegte und zu schnelle Öffnung der Volksdemokratien zum Westen hin eine Gefahr für die UdSSR darstellen würde, die dann zu handeln gezwungen wäre, wie dies 1968 der Fall war, und rief zur Geduld auf, da man nicht aus den Augen verlieren dürfe, dass die UdSSR ein grundlegendes Element jeder Entspannungspolitik mit dem Osten bilde.⁵⁷

Der sowjetische Faktor war der zweite Grund, warum Paris von Bonn ständigen Kontakt einforderte. Im Kontext der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR bereits begonnenen Verhandlungen setzte Frankreich auf volle Unterstützung für seinen Nachbarn, um zwei möglichen Stolpersteinen aus dem Weg zu gehen, die nicht nur den deutschen und französischen, sondern auch den europäischen Interessen schaden hätten können: Zum einen fürchtete Paris, dass Moskau die „Ostpolitik“ benutzte, um die juristische Anerkennung des auf der Teilung Europas basierenden Status quo zu erreichen, zum anderen zur Vermeidung eines von Moskau möglicherweise initiierten Wettstreits zwischen Paris und Bonn um die künftigen Beziehungen zur UdSSR. Wenn hier also von französischem Misstrauen zu sprechen ist, dann betraf dies weniger die Politik Brandts als vielmehr jene der Sowjetunion.⁵⁸

Frankreich richtete seine Détentepolitik auf die Überwindung der Blöcke, um gegenseitige Beziehungen herzustellen und eine „gegenseitige Durchdringung“⁵⁹ zwischen den beiden Teilen Europas zu gewährleisten und damit sicherzustellen, „dass Europa letztendlich nicht mehr von Entscheidungen und Willensbekundungen abhängt, die nicht europäisch sind“.⁶⁰ Frankreich war überzeugt, dass die UdSSR diese für sie äußerst wichtige Position keinesfalls teilte, sondern im Gegenteil die Teilung Europas beibehalten und sogar festigen wollte, weshalb die sowjetische Entspannung nichts anderes sei als die „Anpassung der ‚friedlichen Koexistenz‘ an die Bedürfnisse des Atomzeitalters“.⁶¹ Diese

56 AN, 5 AG 2 104, Compte-rendu de l'entretien des quatre Ministres des Affaires étrangères à Bruxelles, 3.12.1969.

57 AN, 5 AG 2 104, Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Brandt à Paris, 30.1.1970.

58 Die früheren Arbeiten über die französische Haltung zur neuen „Ostpolitik“ von Willy Brandt sprechen m. E. zu Unrecht von einem Misstrauen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland. Siehe dazu Gottfried Niedhart, Frankreich und die USA im Dialog über Détente und Ostpolitik 1969–1970, in: Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte, Bd. 31/3. Paris 2004, S. 65–85; Georges-Henri Soutou, Willy Brandt, Georges Pompidou et l'Ostpolitik, in: Horst Möller – Maurice Vaisse (Hg.), Willy Brandt und Frankreich. München 2005, S. 121–154; Andreas Wilkens, Accords et désaccords. La France, l'Ostpolitik et la question allemande 1969–1974, in: Ulrich Pfeil (Hg.), La République Démocratique Allemande et l'Occident 1949–1990. Publications de l'Institut d'Allemagne, Université de la Sorbonne Nouvelle. Paris 2000, S. 357–378.

59 AN, 5 AG 2 112, Compte-rendu de l'entretien Schumann – Gromyko à Moscou, 11.10.1969.

60 AN, 5 AG 2 112, Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Gromyko à Paris, 2.6.1970.

61 AD, 208 QO 668, Note de l'Ambassade de France en URSS sur les conceptions française et soviétique de la détente, 24.1.1974.

Zweifel bezogen sich auch auf die Organisation einer Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, da Europa durch die Teilnahme der DDR als vollberechtigter Akteur an der Konferenz riskiere, unfreiwillig den Status quo anzuerkennen, wie Pompidou gegenüber Brandt Anfang 1970 zu bedenken gab.⁶² Gegenüber Barzel zeigte sich der französische Präsident überzeugt, dass die Sowjetunion „den Status quo beibehalten möchte und wünsche, dass ihre Satellitenstaaten, statt sich selbständig zu machen, sich zu einem Block um Russland zusammenschließen.“⁶³

Angesichts dieses erhöhten Risikos hatte Frankreich keine andere Möglichkeit, als auf enge Zusammenarbeit zwischen Paris und Bonn zu drängen. Die französische Seite forderte einen sehr engen Informationsaustausch.⁶⁴ Beim Treffen der Außenminister der vier Westmächte in Paris am 3. Dezember 1969 drückte sich Schumann noch präziser aus: „In Wirklichkeit geht es nicht nur darum, sich gegenseitig enger Zusammenarbeit zu versichern. Nicht weniger wichtig ist es, maximale Klarheit zu schaffen, da ansonsten eine Macht, die nicht namentlich genannt werden muss, die Konfusion ausnutzen wird.“⁶⁵ Seine Befürchtungen teilte Pompidou Ende Januar 1970 in Paris mit Brandt:

„Ich denke, die Russen haben anfangs geglaubt, dass sie Ihnen viele Konzessionen abringen können, und sich darauf verlassen, dass Ihr Wunsch, eine Trennlinie zur Politik der Vorgängerregierung zu demonstrieren, neue Wege zu beschreiten und aus der Sackgasse in den Beziehungen mit Ostdeutschland auszubrechen, Sie zwingen wird, ihre Forderungen zu akzeptieren, das heißt, die Anerkennung des Status quo und seiner unbegrenzten Gültigkeit.“

und lobte anschließend die Bedachtsamkeit, die die westdeutsche Diplomatie in dieser Frage an den Tag legte.⁶⁶

Die andere Gefahr, die auf Frankreich und die BRD lauerte, war ein möglicher Konkurrenzkampf der beiden Staaten um ihre Beziehungen mit der UdSSR. Sobald die ersten Gespräche zwischen Helmut Allardt bzw. Egon Bahr und Andrej Gromyko in Moskau begannen,⁶⁷ äußerte die UdSSR auch den Wunsch, ihre Beziehungen mit Frankreich vertiefen zu wollen. Das französische Außenministerium meldete sogleich Misstrauen an.⁶⁸

62 AN, 5 AG 2 104, Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Brandt à Paris, 30.1.1970.

63 AN, 5 AG 2 104, Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Barzel à Paris, 5.3.1970.

64 AN, 5 AG 2 104, Compte-rendu de la réunion des directeurs politiques français et allemands à Bonn, 10.11.1969.

65 AN, 5 AG 2 104, Compte-rendu de l'entretien des quatre Ministres des Affaires étrangères à Bruxelles, 3.12.1969.

66 AN, 5 AG 2 104, Compte-rendu de l'entretien Pompidou – Brandt à Paris, 30.1.1970.

67 Siehe dazu den Beitrag von Aleksej Filitov in diesem Band.

68 „Die Sowjets, die im Allgemeinen darauf brennen, selbst kaum merkbare Annäherungen zwischen Frankreich und ihren Verbündeten zum Stillstand zu bringen, würden sich über die Auswirkungen, die eine Unterzeichnung eines Abkommens über politische Konsultationen zwischen Moskau und Paris auf Deutschland haben könnte, besonders freuen. Zweifellos erhoffen sie, dass die deutsche Seite durch diese Entwicklung beginnen wird, Misstrauen gegenüber unserem Land zu entwickeln und vielleicht größere Bereitschaft in Westdeutschland, den Dialog mit der UdSSR zu entwickeln. Gleichzeitig rechnen die Russen damit, dass uns in beträchtlichem Maße die Angst, die wir, wie sie hoffen, mit der deutschen

Entspannung sollte ein gesamter Prozess bleiben, und nicht von der UdSSR benutzt werden, um ihren eigenen Spielraum zu erweitern.

Um sich nicht in einem Konkurrenzkampf wiederzufinden, verweigerte Frankreich jegliche Unterzeichnung von Abkommen, die als „Versuch, mit deutschen Aktivitäten zu konkurrieren“,⁶⁹ interpretiert werden konnten. Man wandte sich einem weniger anspruchsvollen Format zu: der Unterzeichnung eines französisch-sowjetischen Protokolls (die am 13. Oktober 1970 stattfand) sowie einer „Erklärung der Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und Frankreich“ (unterzeichnet am 30. Oktober 1971).

Resumé

Frankreichs Haltung zur „Ostpolitik“ wurde zu Unrecht lange als wankelmütig oder träge interpretiert. Das Gegenteil ist der Fall – an den Tag gelegt wurden Konstanz und ein unbestreitbarer Weitblick. Um die französische Politik in all ihrer Breite und ihrer Nuanciertheit zu verstehen, muss diese im Lichte der französischen Konzeption von Détente und der grundsätzlichen Haltung Frankreichs in der deutschen Frage seit 1958 betrachtet werden. Zwei Grundsätze bestimmten die langfristige und konstruktive Vision General de Gaulles und seiner Nachfolger: obwohl für Paris feststand, dass die Teilung Deutschlands eine unerträgliche Folge des Zweiten Weltkrieges darstellte und dass es eines Tages zur Wiedervereinigung kommen würde, sah man eine solche nicht als eigenes Ziel an. Für Frankreich sollte die deutsche Frage in einem europäischen Kontext gelöst werden. Tatsächlich war die gaullistische Vision dazu „europäisch“ – die Existenz eines wiedervereinten Deutschlands konnte nur in einem wieder vereinten Europa Sinn ergeben. Aus dieser Grundhaltung heraus verteidigte die französische Konzeption den wieder aufgenommenen Dialog zwischen den beiden Teilen Europas, konkret durch die Abhaltung der KSZE, und schloss Konzepte eines wiedervereinigten Deutschland in Form eines neutralen Staates, der einen Puffer zwischen den beiden Blöcken bilden sollte, aus. Dieser Vorstellung entsprechend sollte die Wiedervereinigung nur unter Einhaltung bestimmter Bedingungen (Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze, Verzicht auf Atomwaffen und europäische Einigung) stattfinden, um weder anderen Staaten zu schaden, noch den Frieden am gesamten Kontinent zu gefährden.

Treu diesen Prinzipien ließ Frankreich der neuen „Ostpolitik“ des Kanzlers Brandt volle Unterstützung zukommen und behielt sie mit Wohlwollen und Vorsicht zugleich im Auge. Wohlwollend, weil die westdeutsche Initiative die Grundzüge der französischen Politik in diesem Bereich aufnahm und wegen ihres Beitrags zur Versöhnung zwi-

Ostpolitik verbinden, zu einem ‚neuen Schritt‘ drängen wird. Sie hoffen, auf diese Weise nach Möglichkeit ewig auf das Tandem Frankreich–Deutschland einzuwirken und benutzen ihre Beziehungen zu dem einen Land, um Druck auf das andere auszuüben.“ Siehe AD, 208 QO 503, Note sur les relations franco-soviétiques et le problème du „nouveau pas“, 21.5.1970.

69 AD, 208 QO 507, Note sur la réunion du 18 septembre à l'Élysée, 19.9.1970.

schen Ost und West, was die Détente vorantrieb; vorsichtig, weil Frankreich Bonn vor den Tücken, die man im Laufe dieses „mühsamen Unternehmens“⁷⁰ erwartete, bewahren wollte. Vor diesem Hintergrund muss man die wiederholten Aufrufe aus Paris, in denen Informationsaustausch gefordert wurde, verstehen. Frankreich war weit davon entfernt, irgendein Recht auf Kontrolle von Brandts „Ostpolitik“ zu beanspruchen oder seine Vormachtstellung in Europa um jeden Preis wahren zu wollen, sondern wollte sich nur davon überzeugen, dass Vertragsformulierungen nicht endgültig das Schicksal des Kontinents – und Deutschlands – in einem den europäischen Interessen zuwiderlaufenden Sinn besiegeln würden.

70 AD, 178 QO 2055, Sauvagnargues à Jobert, note sur la politique étrangère de la RFA, 15.11.1973.

Der Kissinger-Dobrynin-Kanal, der Brežnev-Nixon-Gipfel von 1972 und die Ratifizierung des Moskauer Vertrags

Vladimir Pechatnov

Ohne die sowjetisch-amerikanische Entspannung wäre ein Erfolg der deutschen „Ostpolitik“ undenkbar gewesen. Dass eine enge Verbindung zwischen den beiden Prozessen bestand, steht außer Frage, aber das Ganze lässt sich nicht auf eine einfache Gleichung von Ursache und Wirkung reduzieren.

Dieser Kurzbeitrag zeigt auf, wie der sowjetisch-amerikanische Dialog insbesondere infolge des geheimen Kissinger-Dobrynin-Kanals entscheidend für das Zustandekommen von Abkommen über Schlüsselfragen der „Ostpolitik“ war, besonders im Hinblick auf West-Berlin. Mithilfe dieses Kontakts wurden einige sehr wichtige Kompromisse zum Viermächteabkommen über West-Berlin ausgehandelt, und es ist die Frage, ob diese ohne das wechselseitige neue Vertrauen, das sich zwischen dem Kreml und dem Weißen Haus entwickelt hatte, hätten erreicht werden können.¹

Zugleich bestand aber auch eine umgekehrte Beziehung: Die sowjetisch-amerikanische Détente war ihrerseits auf Fortschritte in der „Ostpolitik“ angewiesen, und zwar gleich aus mehreren Gründen. Die „Ostpolitik“ war, erstens, wie schon zuvor die Öffnungspolitik de Gaulles gegenüber dem Osten,² ein zusätzlicher Anreiz für die USA, ihre eigene Entspannungspolitik gegenüber der Sowjetunion zu intensivieren, und zwang sie, sich am europäischen Prozess zu beteiligen, um ihr Mitspracherecht und ihren Einfluss zu wahren, nach der alten Maxime: „Wenn du es nicht stoppen kannst, mach mit“. Während die Entspannung zwischen Ost und West in den 1970er-Jahren ein durchgehender Prozess war, folgten der sowjetisch-amerikanische und der sowjetisch-westeuropäische Strang dieser Entwicklung in jeweils eigener Bahn, beide hatten ihre eigene Dynamik.

1 Ein allgemeiner Überblick zur Wirksamkeit dieses Kontakts bei Vladimir O. Pečatnov, *Secretnyj kanal Dobrynin-Kissinger: Dokumenty Archiva Vnešnej Politiki Rossijskoj Federacii*, in: *Novaja i Novejšaja Istorija*, 3/2006.

2 Siehe dazu den Beitrag von Julien Genevois in diesem Band.

Die Regierung Nixon-Kissinger hatte ernsthafte Bedenken gegen den Moskauer Vertrag von 1970 und gegen die „Ostpolitik“ im Allgemeinen. In einem Gutachten für Präsident Nixon bescheinigte Kissinger zwar dem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR ausgehandelten Vertrag zum Gewaltverzicht „ein Meilenstein in der Ostpolitik der Brandt-Regierung“ zu sein, unterstrich aber im selben Atemzug die Risiken für den Erhalt der westlichen Einheit, die Notwendigkeit, das bestehende Kräfteverhältnis in Europa aufrechtzuerhalten, die sichtlich „stärker werdende Selbstherrlichkeit und Eigenständigkeit der BRD“ und das alarmierende Um-sich-Greifen eines Gefühls der Entspannung und des Interesses an einer europäischen Sicherheitskonferenz.³

Das State Department-Paper „German Eastern Policy and Berlin“ vom 12. Oktober 1970 fügte zu dieser Liste noch weitere „potenzielle Gefahren“ hinzu, kam aber doch zuletzt zu dem Schluss, dass „die Ziele der deutschen Ostpolitik mit den Interessen der USA in Europa vereinbar sind“ und dass es „angesichts unserer eigenen Bemühungen, Themen zu finden, wo wir uns mit der UdSSR einig sind, einschließlich der laufenden SALT-Verhandlungen, extrem schwierig wäre, uns prinzipiell gegen die Anstrengungen der Regierung Brandt, die Beziehungen zum Osten zu normalisieren, auszusprechen. Jeder derartige Versuch könnte eine Verschlechterung in unseren Beziehungen zur Regierung Brandt zur Folge haben, mit entsprechenden dauerhaften und weitreichenden Folgen für unser Bündnis mit der BRD.“ Für die Vereinigten Staaten gab es daher nur zwei Optionen, unter denen sie wählen mussten: „die Ziele der deutschen Ostpolitik generell zu unterstützen, ohne sich, soweit dies irgend möglich war, auf die Befürwortung von Details und Taktiken einzulassen, und, falls nötig, bremsend einzugreifen, um Rechte und Verantwortlichkeit der Vier Mächte für Berlin und ganz Deutschland zu wahren“ – oder „die Politik doch umfassender zu bejahen und vielleicht eine direktere ergänzende Rolle zu spielen“. Die Verfasser des Papiers empfahlen die erstere Option als die „vorteilhaftere“, da „sie unsere Einbindung in die deutsche Innenpolitik auf ein Minimum beschränkt und die gesamte Verantwortung für die von der deutschen Regierung erstrebte Lösung des deutschen Problems bei ihr belässt. Dies würde uns noch immer die Möglichkeit offenhalten zu intervenieren, wenn die Rechte der Vier Mächte oder der Status von Berlin gefährdet sind.“⁴

Am 14. Oktober 1970 formulierte Kissinger die Optionen der US-Regierung so:

„Unsere Optionen sind begrenzt. Wir könnten uns gegen die [Ost-]Politik stellen und Brandt stürzen. Das würde uns in eine Lage versetzen, wo wir die Deutschen daran hindern, ein nationales Ziel zu erreichen, und uns in die deutsche Innenpolitik einmischen. Als Alternative könnten wir diese Politik aktiver unterstützen. Der Preis, der dafür zu bezahlen ist, besteht darin, dass wir jene in Deutschland vor den Kopf stoßen, mit denen wir in der Vergangenheit zusammengearbeitet haben. Das National Security Council geht

3 FRUS, 1969–1976. Vol. XL, Germany and Berlin, 1969–1972. Washington, 2008, Dok. 113, Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, 1.9.1970.

4 Ebd., Dok. 123, German Eastern Policy and Berlin. Paper prepared in the Department of State, 12.10.1970.

davon aus, dass wir beide oben skizzierte Alternativen vermeiden müssen. [...] Wir können es uns nicht leisten, uns Brandt in den Weg zu stellen, wir dürfen aber auch seine Politik nicht zu sehr unterstützen.“⁵

Dieser Mittelweg wurde in den folgenden Monaten vom Weißen Haus konsequent verfolgt.

Nixon-Brežnev-Gipfeltreffen in Moskau

Sowohl auf amerikanischer wie auch auf sowjetischer Seite war eine Kombination verschiedener Verknüpfungen im Spiel. Washington junktimierte den geplanten Nixon-Brežnev-Gipfel von 1972 nicht nur mit „Fortschritten“ in Vietnam, sondern auch mit sowjetischen Zugeständnissen in den Berlin-Verhandlungen und drängte so die sowjetische Seite, zusätzliche Flexibilität zu zeigen. Nixon und Kissinger waren, wie amerikanische Aufzeichnungen zeigen, freudig überrascht, dass Moskau ihnen in den Verhandlungen über Berlin entgegenkam. „Die Berlin-Verhandlungen laufen so gut, dass wir vielleicht gar nicht in der Lage sein werden, das Tempo ausreichend zu drosseln. [...] Die Russen sind tatsächlich bereit, zwei Drittel der Zugeständnisse zu machen“, teilte Kissinger Nixon Ende Mai 1971 mit.⁶

Ein detaillierter Nachweis, wie der Gipfel als Lockmittel auf Moskau wirkte, würde eine eingehende Beschäftigung mit dem sowjetischen Apparat der Entscheidungsfindung erfordern, der für die Erarbeitung der Verhandlungspositionen zu Berlin zuständig war. Das muss künftiger Forschung vorbehalten bleiben. Festgehalten werden kann zumindest, dass Moskau seinerseits einen Gipfelerfolg mit der Ratifizierung des „Moskauer Vertrags“ junktimierte. „Es wäre im Interesse sowohl der UdSSR als auch der USA“, so der sowjetische Botschafter in Washington, Anatolij F. Dobrynin gemäß dem Auftrag, den er vom Politbüro erhalten hatte, wiederholt zu Kissinger, „wenn der Besuch des Präsidenten vor dem Hintergrund der endgültigen Ratifizierung der Verträge stattfände“.⁷ Es war für Leonid I. Brežnev, dem von manchen seiner Mitstreiter einiger Gegenwind entgegenschlug, persönlich von großer Bedeutung, dass der Gipfel mit Nixon stattfand, während die USA Haiphong bombardierten und das Gebiet um Hanoi-Haiphong verminten. Wollte er seine Kritiker zum Schweigen bringen, dann musste Brežnev demonstrieren, dass die Entspannung bereits sehr deutliche Früchte trug – und dies nicht nur auf dem Gebiet bilateraler Beziehungen. Er meinte zudem, dass die Amerikaner ihrerseits auf Regierung und Opposition in Bonn Druck ausüben könnten, um die Ratifizierung zu beschleunigen. Auf die-

5 FRUS 1969–1976. Bd. XL, Germany and Berlin, 1969–1972. Washington 2008, Dok. 126, Niederschrift eines Gesprächs, 14.10.1970.

6 FRUS 1971, Dok. 245, Conversation Between President Nixon and President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), 29.5.1971. Siehe dazu den Beitrag von Gerhard Wettig in diesem Band.

7 SAR, The Détente Years, 1969–1972. Washington, 2007, S. 635, Memorandum of Conversation (USSR), 30.3.1972.

sen Punkt kam Brežnev in der vertraulichen Korrespondenz mit Nixon wiederholt zurück, ebenso in den Gesprächen mit Kissinger im April 1972 und auf dem Umweg über Dobrynin. Wie weit sein Glaube den Tatsachen entsprach, ist eine Geschichte, auf die wir noch zurückkommen werden. Es bestand aber wenig Zweifel, dass schon das bloße Versprechen einer solchen Hilfe, die das Weiße Haus implizit vom „Fortschritt bei Vietnam“ abhängig machte, Brežnevs Interesse am Zustandekommen des Gipfels verstärkte, trotz des Blutzolls, den die Amerikaner dem sowjetischen Verbündeten in Vietnam abverlangten. Im Übrigen wurde die Intensität dieses Interesses in Washington unterschätzt: die CIA, der Nationale Sicherheitsrat und Kissinger selbst hatten gemeint, eine harte Antwort auf die nordvietnamesische Offensive werde wahrscheinlich zur Verschiebung, wenn nicht gar zur Absage der Konferenz durch Moskau führen.⁸ Dass es gelang, den Moskauer Vertrag gerade noch rechtzeitig am Vorabend des ZK-Plenums am 19. Mai 1972 ratifiziert zu bekommen, war ein starkes Argument zugunsten des Gipfels, das dem Generalsekretär gehörigen Aufwind gab. Das Plenum billigte Brežnevs Bericht „Zur internationalen Situation“ einstimmig.

Die US-Strategie im Ratifizierungsprozess

Jetzt zur Frage der Ratifizierung und ihrer Handhabung durch den Dobrynin-Kissinger-Kanal und das Gespann Nixon-Kissinger. Die Standardreaktion des Weißen Hauses auf sowjetische Ersuchen um Hilfe beim Ratifizierungsprozess im Bundestag war gekennzeichnet durch widerwillige Unterstützung und Verständnis im Sinne von: „Wir wollen den Anschein vermeiden, uns offen einzumischen, werden aber versuchen, hinter den Kulissen tätig zu werden“. In Deutschland selbst wandten sich sowohl die Regierung von Willy Brandt als auch die Opposition mit der Bitte um Unterstützung an Washington. Das Weiße Haus befand sich daher in einer sehr heiklen Lage. Es musste zwischen diesen gegensätzlichen Interessen navigieren, ohne eine der beiden Seiten vor den Kopf zu stoßen, und dabei auf seinen eigenen Kurs achten, der bereits im Oktober 1970 festgelegt worden war. Nachdem sich Nixon und Kissinger mit der Ratifizierung des Moskauer Vertrages abgefunden hatten, wollten sie den offenen Ratifizierungsprozess als Druckmittel in ihren Verhandlungen mit Moskau zu Vietnam und anderen Problemen benützen.⁹ Das bedeutete, dass die Ratifizierung in Schwebe bleiben musste – idealerweise bis zum Gipfelende. Das Weiße Haus konnte den Ratifizierungsprozess nicht direkt steuern, versuchte aber trotzdem, ihn in die angegebene Richtung zu lenken und ging dabei nicht wenig gerissen zu Werk. Als Resümee seiner Geheimmission in Moskau telegraphierte Kissinger am 24. April 1972 an Nixon:

8 „Ich dachte, sie würden ihn [den Gipfel] später auf einen festen Termin verschieben. Wir hatten unterschätzt, wie sehr sie den Gipfel wollten“, erklärte Kissinger Nixon in einem Telefongespräch am 14.5.1972. Siehe SAR, S. 816n.

9 Aleksej Filitov, *Treougol'nik Moskva-Vašington-Bonn v konce 60-ch – načale 70-ch godov XX veka*, in: *Voprosy Istorii* 12/2015, S. 98–113, hier: S. 106f.

„Brežnev und seine Genossen konnten ihre Besorgnis wegen der deutschen Verträge nicht verbergen und unternahmen mehrere Anläufe, um uns zu einer direkten Intervention zu bewegen. Die Ergebnisse der Wahlen am Sonntag [die Landtagswahlen in Baden-Württemberg am 23. April] und der Absprung der FDP tragen zu ihrer Besorgnis bei, und die Situation gibt uns ein Druckmittel an die Hand. Ich habe vermieden, ihnen eine Zusage zu geben, dass wir ihnen da helfen werden. Stattdessen habe ich ihnen erklärt, dass wir bereit gewesen wären, ihnen durch Bahr zu helfen, davon aber Abstand genommen haben nach der nordvietnamesischen Offensive. Wir werden ihnen in dieser Sache erst helfen, wenn sie uns in der Sache mit Vietnam helfen“.¹⁰

Noch weniger Federlesens machte Kissinger in einem Telefonat am 3. Mai mit dem „elder statesman“ John McCloy: „Wir drängen nicht auf die Ratifizierung dieser Verträge. [...] Die Russen haben sich uns gegenüber als völlig stur gezeigt in Vietnam und an anderen Orten.“¹¹ Nach Kissingers Rückkehr aus Moskau brachte Dobrynin ihm gegenüber das Thema wiederholt zur Sprache mit dem Hinweis, dass „das Schweigen der US-Regierung nur der Opposition in die Hände spielt“. Sowohl die französische als auch die britische Regierung sprachen sich für die Ratifizierung aus.¹² Kissinger gab ihnen scheinbar recht, spielte aber hinter den Kulissen sein eigenes Spiel.

Ende April, Anfang Mai nahm der politische Prozess Fahrt auf und die Ratifizierungsabstimmung und der Gipfel fanden fast gleichzeitig statt. Bahr wandte sich wiederholt an Kissinger und bat ihn um eine private Nachricht des Präsidenten an Rainer Barzel, den CDU-Vorsitzenden, in der der Präsident sein Interesse an einer Entscheidung noch vor seiner Abreise nach Moskau kundtun sollte: „Eine an ihn gerichtete Erklärung [des Präsidenten] zu internationalen Entwicklungen, einschließlich der Beziehungen zu Berlin und den Verträgen könnte für Barzel und für uns nützlich sein“, so Bahr in einem Telegramm an Kissinger. „Er sollte dabei erwähnen, dass er es begrüßen würde, wenn die Situation noch vor seiner Abreise nach Moskau einer Lösung zugeführt wird. Barzel würde uns von einer solchen Erklärung unterrichten. Es wäre gut, wenn ich morgen vertraulich erfahre, was der Präsident zu tun gedenkt. Amerikas Position und Interessen sind so wichtig und notwendig wie je für freie Entscheidungen von Leuten in der Opposition, die sich ihrer Verantwortung bewusst sind.“¹³

Nixon konnte dieser Idee überhaupt nichts abgewinnen und am 30. April informierte Kissinger Bahr dementsprechend. Nach dem fehlgeschlagenen Misstrauensvotum gegen Brandt im Bundestag am 27. April stieg die Wahrscheinlichkeit der Ratifizierung der Verträge. Am 8. Mai sprach sich auch Rolf Pauls, der deutsche Botschafter in Washington, für Bahrs Ersuchen um eine geheime, private Nachricht, aus, in der er das Interesse der USA an der Ratifizierung bekundete.¹⁴ Am 6. Mai versicherte Kissinger Dobrynin,

10 SAR, S. 779, Memorandum From Presidential Assistant Kissinger to President Nixon, 24.4.1972.

11 FRUS 1972, Dok. 363.

12 SAR, S. 785, Meeting Between Presidential Assistant Kissinger and Ambassador Dobrynin, 28.4.1972.

13 FRUS 1972, Dok. 349, Message from the German State Secretary for Foreign, Defense and German Policy (Bahr) to the President's Assistant for National Security [Kissinger], 1.4.1972.

14 „Pauls sagte“, so Kissinger in seinen Aufzeichnungen, „dass das, was er vorschläge, keineswegs offiziell

dass die Regierung „auch weiterhin Druck auf Barzel ausüben“ werde und dass Secretary of State William Rogers für seine Reise nach Bonn vom Präsidenten den Auftrag erhalten habe, „Brandt in der Weise zu unterstützen, die der Situation am angemessensten sei.“¹⁵ In Wahrheit hatte Nixon Rogers informiert, dass er, Nixon, „unter keinen Umständen“ die Absicht habe „sich direkt oder indirekt in Sachen Verträge einzumischen“,¹⁶ und Rogers tat in Bonn sein Möglichstes, um die Neutralität der USA zu diesem Thema zu betonen. Das bedeutete freilich nicht, dass die Regierung Nixon sich mit der Rolle eines neutralen Beobachters zufriedengab. Jetzt, wo die Ratifizierung in greifbare Nähe zu rücken schien, verfiel Kissinger auf eine neue Idee. Am 8. Mai stellte er Kenneth Rush, den früheren US-Botschafter in Bonn, in Anwesenheit von Nixon im selben Raum, am Telefon folgende Frage: „Könnten wir für diese Abstimmung in Deutschland einen Aufschub von einer Woche erwirken? [...] Glauben Sie, das lässt sich machen, ohne dass wir dabei ertappt werden?“ Er setzte hinzu: „Ich würde sehr gern dem Präsidenten eine Botschaft empfehlen, wenn die Sowjets sich im Gegenzug zurückhalten und uns das Ding machen lassen, das wir jetzt im Sinn haben, [...] aber dafür brauchen wir eine Woche.“ Rush antwortete: „Ohne Brandt direkt einzubeziehen, wäre es für uns, wie mir scheint, unmöglich zu intervenieren. Wir würden uns ernsthaften Missverständnissen aussetzen.“¹⁷ Rush meinte, anders gesagt, es sei zu riskant, Brandt bei diesem hinterhältigen Manöver außen vor zu lassen. Kissinger gab aber deshalb nicht auf. Einige Stunden später rief er Nixon an und kam noch einmal auf dieselbe Idee zurück:

Kissinger: „Ich bin eben dabei, Rush zu beauftragen, Bahr anzurufen und ihm Folgendes zu sagen: Sie dürfen das Argument nicht verwenden, dass der Grund dafür, dass sie ratifizieren müssen, darin besteht, dass Sie das für Ihre Reise nach Moskau brauchen.“

Nixon: „Um, humm. Und was bewirkt das Ihrer Ansicht nach?“

Kissinger: „Das kann zu einer Verzögerung führen.“

Nixon: „Uuhumm. Na, das wird den Russen ein wenig einheizen, oder?“

Kissinger: „Genau.“

Nixon: „Umhumm. Gut, sehr gut.“¹⁸

Hier sehen wir zwei Verschwörer, wie sie im Einklang nachdenken.

Es ist nicht verwunderlich, dass Kissinger und Nixon ihr Bestes taten, um den Beitrag des Weißen Hauses zum Ratifizierungsprozess so gering wie möglich zu halten, während sie der sowjetischen Seite den gegenteiligen Eindruck zu vermitteln suchten. Als Reak-

oder öffentlich sei; er meinte, dass wir im Geheimen und ganz privat unsere Interessen klarstellen sollten und dass es nicht unseren Interessen diene, wenn wir dies nicht tun.“ Siehe FRUS 1972, Dok. 365, Memorandum for the Record, 8.5.1972.

15 SAR, S. 799, Meeting Between Presidential Assistant Kissinger and Ambassador Dobrynin, 6.5.1972.

16 FRUS 1972, Dok. 364, Background Message from President Nixon to Secretary of State Rogers, 3.5.1972.

17 FRUS 1972, Dok. 366, Conversation Between the President's Assistant for National Security (Kissinger) and the Deputy Secretary of Defense (Rush), 8.5.1972.

18 Ebd.; SAR, S. 799n.

tion auf eine vorläufige Einigung im Bundestag zwischen der Regierungskoalition und der Opposition bezüglich des Ratifizierungsbeschlusses versicherte Kissinger Dobrynin, dass der „Druck der USA zugunsten der Ratifizierung eine bedeutende Rolle im jetzigen Verhalten der Opposition gespielt hat“.¹⁹ Am 12. Mai entlockte Dobrynin Kissinger ein vages Versprechen, dass er am Vorabend der endgültigen Abstimmung im Bundestag eine öffentliche Erklärung zugunsten der Ratifizierung abgeben werde. Dobrynin musste ihn allerdings zwei Tage später erinnern, dass Brežnev selbst auf diese Erklärung wartete. Nixons Pressesekretär Ron Ziegler machte dann bei einer Pressekonferenz am 15. Mai lediglich eine vage Anspielung auf die positive Haltung des Präsidenten zur Ratifizierung.²⁰ In der Zwischenzeit arbeitete Kissinger hinter den Kulissen weiter darauf hin, die Ratifizierung noch in letzter Minute zu verschieben. Am 17. Mai, dem Tag der Ratifizierung, informierte er Nixon, er bemühe sich um eine Verschiebung der Abstimmung, indem er einen allerletzten Einspruch „bestimmter Landtage“ orchestriere, der für diese Verschiebung sorgen werde, „ohne dass wir dabei ertappt werden“.²¹ Sein Ziel dabei war, wie er Nixon mitteilte, „eine Anzahlung auf gutes Benehmen seitens der Russen zu haben“. Aus unersichtlichen Gründen hat es dieses Telefonat nicht in die publizierte Dokumentation der sowjetische-amerikanischen Beziehungen während der Phase der Entspannung geschafft. Es wäre interessant, dieser geheimen Operation in amerikanischen oder deutschen Quellen nachzuspüren.

Kissinger wusste natürlich, dass die US-Regierung weit hinter ihrem Versprechen an die sowjetische Seite zurückgeblieben war, bei der Ratifizierung zu helfen. Im letzten Memorandum für den Präsidenten, das er am Vorabend des Moskauer Gipfels verfasste, warnte er seinen Boss, Brežnev könnte sich über seinen mangelnden Einsatz beklagen, und gab ihm Ratschläge, was er dieser Kritik entgegenen könne.²² Aber die Befürchtungen erwiesen sich als unbegründet. Von seinen amerikanischen Gegenspielern systematisch in die Irre geführt, hob Brežnev während des Gipfels mehrmals lobend die Hilfe hervor, die sie für den Ratifizierungsprozess erbracht hatten, und diese nahmen mit Erleichterung das Lob entgegen für etwas, das sie eigentlich hatten verhindern wollen. Die Sowjets hatten sich freilich nicht ganz auf die Amerikaner verlassen und es vorgezogen, ihre eigenen Vorkehrungen zu treffen. Es heißt, dass Moskau, zusätzlich zur Zusammenarbeit mit Brandt und Bahr, einige schwankende Mitglieder des Bundestags mit durchaus handfesten Motivationshilfen dazu gebracht hat, die Ratifizierung des Vertrags nicht zu verhindern – die letztlich zustande kam, weil sich CDU-CSU-Abgeordnete bei der Abstimmung der Stimme enthielten. Kurz gesagt, der Vertrag wurde nicht dank Washington, sondern trotz Washington ratifiziert.

19 SAR, S. 805, Memorandum of Telephone Conversation (USSR), 9.5.1972.

20 Ebd., S. 819, Meeting Between Presidential Assistant Kissinger and Ambassador Dobrynin, 14.5.1972.

21 Henry Kissinger Telephone Conversations Transcripts, Box 14, Chronological File, Telecon: The President/Mr. Kissinger, 17.5.1972.

22 SAR, S. 837, Memorandum from Presidential Assistant Kissinger to President Nixon, 21.5.1972.

Resumé

Diese kleine Episode gewährt einen tiefen Einblick in die Dreiecksbeziehung Moskau–Washington–Bonn unmittelbar vor dem Brežnev-Nixon Gipfel von 1972. Man hat gemeint, dass sich ein „diplomatisches Netzwerk mit drei Eckpunkten herausbildete, in dem die Interessen der beiden im Entspannungsmodus agierenden Supermächte und Bonns „Ostpolitik“ untereinander verschränkten.“²³ Aber neben einem gewissen Maß an wechselseitigem Vertrauen war noch immer Platz für die Irreführung und sogar bewusste Täuschung des Partners in den Verhandlungen. Aber schließlich sind derartige Tricks nichts Neues in der alten Kunst der Diplomatie.

23 Gottfried Niedhart, Transformation Through Communication and the Quest for Peaceful Change, in: *Journal of Cold War Studies*, 3/2016, S. 22.

Ein Überbleibsel des Kalten Kriegs? Die Regierung Nixon, Brandts neue „Ostpolitik“ und Radio Free Europe, 1969–1973

Douglas Selvage

Dieses Kapitel richtet das Hauptaugenmerk auf einen Konflikt zwischen der Regierung Nixon und der Regierung Brandt in der Zeit von Brandts „neuer Ostpolitik“. Genau gesagt geht es hier um die zwischen Bonn und Washington schwelende Debatte zur Zukunft von Radio Free Europe (RFE), einem Radiosender mit Hauptsitz in München.

Der westdeutsche Bundeskanzler Willy Brandt und seine wichtigsten Berater in der Deutschland- und Ostpolitik – vor allem der Staatssekretär für Außen-, Verteidigungs- und Deutschlandpolitik Egon Bahr und Kanzleramtsminister Horst Ehmke – waren zu dem Schluss gekommen, dass es sich bei RFE um „ein Überbleibsel aus dem Kalten Krieg“ handle, das im neuen „Zeitalter der Verhandlungen“ mit dem Osten fehl am Platz sei. Sie versuchten deshalb, die Schließung des Senders oder mindestens dessen Entfernung von deutschem Territorium durchzusetzen. Diese Position brachte sie jedoch auf Kollisionskurs nicht nur mit dem Außenministerium der USA und der Central Intelligence Agency (CIA), die RFE bis zu diesem Zeitpunkt verdeckt finanziert hatte, sondern auch mit dem amerikanischen Präsidenten Richard M. Nixon und seinem Sonderberater für nationale Sicherheit Henry A. Kissinger.

Dieser Beitrag analysiert die Vorgeschichte, den Verlauf und die Nicht-Lösung des Problems der Zukunft von Radio Free Europe im Rahmen der Beziehungen zwischen der Regierung Brandt und Washington. Dieses Problem wurde 1969–70 erstmals im Verlauf von Verhandlungen zwischen Bonn und Warschau sichtbar, in denen es um Anerkennung der polnisch-deutschen Nachkriegsgrenze ging. Mitte 1970 gerieten dann die Pläne von Brandts Beratern, der Tätigkeit des Senders auf deutschem Territorium ein Ende zu setzen, in die wachsenden Turbulenzen zwischen den Regierungen von Nixon und Brandt, die durch Tempo und Reichweite der deutschen Ostpolitik verursacht wurden. Da Brandt auf Nixons Duldung seiner Ostpolitik angewiesen war, um nicht seine kleine parlamentarische Mehrheit aufs Spiel zu setzen, ließ er schließlich das Thema fallen

oder verschob zumindest seine Lösung auf unbestimmte Zeit. Der Paukenschlag, als der amerikanische Kongress im Jänner 1971 bekannt gab, dass die CIA sowohl den Sender RFE als auch seinen Zwilling, Radio Liberty, verdeckt finanziert hatte, drohte das Thema wieder auf die Tagesordnung zu setzen, zumal Polen und seine Verbündeten im Ostblock ihre diplomatische und propagandistische Offensive gegen die fortgesetzte Präsenz beider Sender auf deutschem Territorium wieder aufnahmen. Angesichts ihrer Abhängigkeit von Washington bezüglich des Erfolgs der Verhandlungen mit Moskau hinsichtlich einer Lösung für Berlin – ein Schlüsselerfordernis der Ostpolitik – beschloss die Regierung Brandt, die Lizenz für RFE zu erneuern, und verteidigte den Sender in der Öffentlichkeit gegen die Angriffe aus dem Osten. Dabei hoffte man immerhin im Geheimen, der US-Kongress, der ganze zwei Jahre über einen neuen, offenen Finanzierungsmechanismus debattierte, könnte zum Schluss kommen, beide Sender zu schließen. 1973 enttäuschte der Kongress dann diese Hoffnungen, indem er einem neuen Mechanismus für die Finanzierung von RFE und RL grünes Licht gab. Die Sender blieben also weiter bestehen als Zankapfel nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen Washington und Bonn.

Das westdeutsche Außenamt, die polnisch-deutschen Verhandlungen und das Thema Radio Free Europe, 1969–70

Die Zukunft von RFE entpuppte sich 1969–70 als ernstzunehmendes Problem für die Regierung Brandt im Zuge der Verhandlungen mit der Volksrepublik Polen über einen Vertrag zur polnisch-deutschen Nachkriegsgrenze, der Oder-Neiße-Linie. Der Verhandlungsführer des westdeutschen Außenamts in diesen Gesprächen, Staatssekretär Georg Ferdinand Duckwitz, war von Brandt eigens für diese Aufgabe reaktiviert worden.¹ Er warb um Zugeständnisse seitens Warschaus in humanitären Angelegenheiten, wie der Fortsetzung der Übersiedlung von Volksdeutschen von Polen in die BRD. Der polnische Verhandlungsführer in den Gesprächen, der Stellvertretende Außenminister Józef Winiewicz, hatte klargestellt, dass Warschau, sollte es sich zu solchen Zugeständnissen bereit erklären, eine Gegenleistung erwarte, die nicht nur in verbesserten Wirtschaftsbeziehungen bestand, sondern auch in der Schließung von RFE.

Winiewicz hatte bereits in den beiden ersten Verhandlungsrunden mit Duckwitz im Februar und März 1970 verschiedene Beschwerden über RFE und dessen Sendungen vorgebracht und verlangt, dass Bonn die Rundfunklizenz des Senders nicht verlängere,

1 Duckwitz, von Brandt reaktiviert, um die Verhandlungen zu leiten, war dafür bekannt, dass er für eine Verbesserung der Beziehungen zu Polen eintrat. Im Zweiten Weltkrieg hatte er als Diplomat an der deutschen Botschaft in Dänemark mitgeholfen, Dänemarks Juden vor ihrer geplanten Abschiebung nach Auschwitz die Flucht nach Schweden zu ermöglichen. Siehe: Theo Sommer, Georg Ferdinand Duckwitz: ein nobler Diplomat, in: *Zeit*, 2. März 1973, online verfügbar unter: <https://www.zeit.de/1973/09/ein-nobler-diplomat>.

was die Schließung des Senders bedeutet hätte.² Als Reaktion darauf schlug die politische Abteilung des westdeutschen Außenamts vor, der für „Strukturelle Fragen des Ostens“ zuständige Diplomat, Horst Pommerening, möge einfach die polnischen Beschwerden gegenüber dem Direktor des RFE in München, Ralph Walter, zur Sprache bringen.³ Duckwitz könne dann in der nächsten Verhandlungsrunde Winiewicz informieren, dass Bonn Warschaws Beschwerden dem RFE mitgeteilt und den Leiter des Senders ersucht habe, den Ton der Sendungen zu entschärfen. Im Besonderen würden die westdeutschen Diplomaten RFE ersuchen, Sendungen zu streichen, die Aussagen enthielten, die von führenden polnischen Beamten als persönlich beleidigend empfunden wurden, oder die den Versuch unternahmen, Wahlen in Polen zu „beeinflussen“ – indem sie zum Beispiel den Wählern rieten, auf den ohnehin wirkungslosen Stimmzetteln die Namen bekannter „Stalinisten“ einfach durchzustreichen.⁴

Soweit die Theorie. Tatsächlich verlief Walters Treffen mit Pommerening, der in Begleitung von zwei weiteren deutschen Diplomaten kam, darunter Renate Finke-Osiander, zuständig für das Thema RFE in den polnisch-westdeutschen Gesprächen, dann ganz anders.⁵ Walter verteidigte die Linie von RFE, einschließlich der Berichterstattung darüber, wie Auslandspolen über das kommunistische Regime und seine Anführer dachten. Er verwies auf die Zustimmung, die RFE von einflussreichen Kreisen in den USA erhielt, und präsentierte dann eine öffentliche Erklärung von Präsident Nixon, mit der dieser sich hinter RFE stellte. Die Westdeutschen ihrerseits antworteten, indem sie Walter vor den Gefahren warnten, die RFE drohten, wenn der Sender nicht zur Mäßigung bereit war. Sein gegenwärtiger Kurs, so ihre Worte, verursache Schwierigkeiten in den Ost-West-Gesprächen aller Länder, inklusive – allerdings unausgesprochen – der USA. Die bevorstehenden Olympischen Spiele in München, dem Standort von RFE, konnten von Ländern des Ostblocks als Anlass für eine Intensivierung ihrer Klagen genommen werden. Westdeutschland habe „rechtlich unangreifbare“ Möglichkeiten, die Lizenz des Senders aus-

2 Staatssekretär Duckwitz, z. Z. Warschau, an Bundesminister Scheel, 6. Februar 1970, in: AAPD 1970, Bd. 1. München 2001, S. 169; Aufzeichnung der Vortragenden Legationsrätin Finke-Osiander, 13. März 1970, in: ebd., S. 479. Siehe auch: Protokół z wymiany poglądów pomiędzy rządami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Niemieckiej Republiki Federalnej odbytej w Warszawie w dniach 4–7 lutego 1970 roku, in: AAN KC PZPR, p. 123, t. 75, S. 221.

3 PA AA, Bestand B42, Bd. 1354, 5 S., S. 4, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn, 26.3.1970.

4 Ebd., S. 5. Dabei ist Folgendes von Interesse: Nachdem Lahns Aktennotiz, in der er vorschlug, auf die polnischen Beschwerden über RFE mit einer Routineantwort zu reagieren, die Runde gemacht hatte, schob er am 31. März an die Adresse aller ursprünglichen Empfänger eine Anmerkung nach. Darin schrieb er: „Unabhängig davon sollte geprüft werden, ob der Fortbestand des SFE [sic] weiter in die Landschaft paßt. Die Lizenz läuft 1972 aus; wir sollten nach genauer Nachprüfung des gesendeten Materials die Schließung des Senders ins Auge fassen.“ Ebd.

5 Telegram 6296 from the Embassy in Germany to the Department of State, 3. Juni 1970, in: James E. Miller – Laurie Van Hook – Douglas Selva (Hg.), FRUS, 1969–1976, Volume XXIX, Eastern Europe; Eastern Mediterranean, 1969–1972. Washington 2007, S. 108–109.

laufen zu lassen.⁶ Die härteren Formulierungen kamen mutmaßlich von Finke-Osiander.⁷ Ihr wie auch Duckwitz' größtes Anliegen war es, die laufenden Verhandlungen mit Polen über eine Normalisierung des Verhältnisses erfolgreich abzuschließen. Beide nahmen die polnischen Beschwerden uneingeschränkt ernst und sie stellten die Frage in den Raum, ob RFE, anders als in den Jahren des beginnenden Kalten Krieges, in einer von Ost-West-Verhandlungen bestimmten Ära noch einen sinnvollen Zweck erfüllen könne.⁸

Ungeachtet ihrer persönlichen Meinung hielten sich Duckwitz, Finke-Osiander und die anderen Mitglieder der westdeutschen Delegation in der dritten Runde der polnisch-westdeutschen Gespräche im Juni 1970 pflichtgemäß an ihren Auftrag. Als die polnische Seite in einer Arbeitsgruppe das Problem RFE ansprach, berichteten Finke-Osiander und der Leiter der westdeutschen Handelsmission in Warschau, Heinrich Böx, das westdeutsche Außenamt habe die polnischen Klagen an RFE weitergeleitet mit dem Ersuchen, der Sender möge vor allem auf die persönliche Verleumdung polnischer Politiker verzichten. RFE, so die deutsche Delegation, habe zwar von der westdeutschen Regierung eine „technische Lizenz“ erhalten, die in Westdeutschland bestehenden Grundrechte der freien Meinungsäußerung und der Pressefreiheit erlaubten es aber der Bundesregierung nicht, direkten Einfluss auf den Sender oder seine Sendungen zu nehmen. Die westdeutschen Diplomaten äußerten ihre Bereitschaft, allfällige weitere Beschwerden Polens an RFE weiterzuleiten. Ungeachtet dessen erhöhten ihre polnischen Gesprächspartner den Druck und verlangten, dass die Deutschen bei der nächsten Gesprächsrunde eine offizielle Stellungnahme ihrer Regierung vorlegten, in der diese ihre Haltung zu RFE erläuterte.⁹

Anlässlich einer vom US-Botschafter in Bonn, Kenneth Rush, am 3. Juli 1970 veranstalteten Party erwähnte Duckwitz in einem Gespräch mit dem stellvertretenden Leiter der US-Botschaft Russell Fessenden seine Frustration. Nachdem Duckwitz vorausgeschickt hatte, dass die Polen das Thema RFE auf die Tagesordnung des nächsten

6 PA AA, Bestand B42, Bd. 1354, 3 S., Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn, 2.6.1970.

7 Im Bericht der US-Botschaft in Bonn vom 25. März wird Finke-Osianders „rein persönliche Reaktion“ erwähnt, die in ihrer Zusammenfassung der polnischen Beschwerden zum Ausdruck gekommen sei. Wenn das Material echt war, dann erhebe sich „die Frage, ob Dinge dieser Art noch nötig sind im Jahr 1970, wo doch die Probleme in den Ost-West-Beziehungen kaum mehr dieselben sind wie in den frühen Jahren des Kalten Kriegs“. FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 107, Anm. 2.

8 Zu Duckwitz siehe seine Randbemerkungen, in denen er auf die Aktivitäten von RFE eingeht: PA AA, Bestand B150, Kt. 29716, Bestell-Nr. 206, Fernschreiben von Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt, 8.7.1970. Siehe auch Editorial Note in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 123.

9 PA AA, Bestand B42, Bd. 1354, 3 S., S. 2, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrates I. Klasse von Alten, 10.6.1970. Die westdeutschen Diplomaten, so die Polen in ihren Aufzeichnungen zu diesem Treffen, seien außerstande gewesen, die Frage zu beantworten, ob Bonn je versucht habe, die Lizenz des RFE nicht zu verlängern. Ebenso wenig sei ihnen, laut polnischer Darstellung, die genaue rechtliche Grundlage der Tätigkeit von RFE bekannt gewesen, die noch von den Jahren der westlichen Besatzung datiere, bevor die BRD ihre Souveränität wiedererlangt hatte. Siehe: AAN, KC PZPR, S. 123, t. 74, S. 450, Protokół z czwartej tury wymiany poglądów pomiędzy rządami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Niemieckiej Republiki Federalnej, odbytej w Bonn w dniach 8–10 czerwca 1970 roku.

polnisch-westdeutschen Treffens gesetzt hatten, bezeichnete er „RFE als ein ‚Ärgernis‘, das ‚nicht mehr in die Zeit passe‘“. Der deutsche Diplomat, so Fessenden in seinem Bericht an Rush, habe gefragt, ob RFE „nicht an einen Standort außerhalb des Landes verlegt werden könne.“ Er, Fessenden, habe Duckwitz daraufhin vor der drohenden Gefahr einer Konfrontation zwischen den USA und Westdeutschland gewarnt. Dieser Hinweis habe „eine gewisse Wirkung“ bei Duckwitz nicht verfehlt, wahrscheinlich werde sich der westdeutsche Diplomat aber „infolge seines persönlichen Engagements für den Erfolg der Verhandlungen mit Polen in dieser Frage als äußerst schwierig erweisen.“¹⁰ Duckwitz informierte jedenfalls die Polen durch den Leiter ihrer Handelsdelegation in Köln, dass Nixon laut Auskunft von Botschafter Rush nicht bereit sei, RFE zu schließen. Die BRD, mutmaßte Duckwitz, könne möglicherweise einen gewissen Einfluss auf die Sendungen zugestanden bekommen.¹¹ Bei der nächsten Runde der polnisch-westdeutschen Gespräche am 23.–24. Juli präsentierte die deutsche Delegation ein Aide-Mémoire, das die in der vorangegangenen Verhandlungsrunde besprochenen Punkte zusammenfasste. Bonns Verlängerung der Lizenz für RFE war, wie die Zusammenfassung festhielt, eine rein technische Sache und angesichts der liberal-demokratischen Verfasstheit Westdeutschlands hatte die Regierung keine Möglichkeit, sich in das Programmangebot von RFE einzumischen und zu bestimmen, was RFE senden dürfe und was nicht. Das Außenamt werde allerdings allfällige Beschwerden Polens an den Sender weiterleiten.¹² In der Diskussion der Arbeitsgruppen brachte Finke-Osiander vor, dass die Lizenzvereinbarungen für RFE ihren Ursprung in der Besatzungszeit hatten, in einer Zeit, in der die BRD ihre Souveränität noch nicht wiedererlangt hatte. Wenn also die polnische Regierung Beschwerde führen wolle, dann möge sie sich direkt an die US-Regierung wenden, die nach wie vor die Verantwortung für den Sender trage.¹³

Duckwitz' Bemerkungen zu Fessenden anlässlich der Party zum 4. Juli waren umso überraschender, als Fessenden bereits am 15. Juni eine offizielle Demarche zu Radio Free Europe an Pommerening übergeben hatte. Darin hatte er festgehalten, dass RFE von Kreisen unterstützt werde, die weitreichenden Einfluss auf die Außen- und Innenpolitik der USA hatten. Zu diesen gehörten Personen wie General Lucius B. Clay, der während der Berliner Luftbrücke im Jahre 1948 die Verteidigung Berlins organisiert hatte; der frühere US-Hochkommissar für Deutschland, John J. McCloy, und Präsident Nixon selbst. Es würde, so Fessenden, eine „sehr bedeutende Belastung“ für die amerikanisch-deutschen Beziehungen mit sich bringen, „wenn der Fortbestand von Radio Free Europe

10 Editorial Note in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 123. Die Party am 3. Juli 1970 hatte am Tag vor dem eigentlichen Feiertag stattgefunden.

11 AMSZ, Z. 6/77, w. 249, t. 1148, S. 212, Piatkowski, Szyfrogram Nr. 6900 z Kolonii for Jedrychowski (Immediate), 7.7.1970.

12 AAPD 1970, Bd. 2, S. 1233–1235, Staatssekretär a. D. Duckwitz, z. Z. Warschau, an Bundesminister Scheel, 24.7.1970. Siehe auch ebd., S. 1234, Anm. 12.

13 AAN, KC PZPR, S. 123, t.73, S. 47, E. Kucza, B. Czarnecki, „Protokół z piątej tury wymiany poglądów pomiędzy rządami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Niemieckiej Republiki Federalnej, odbytej w Warszawie w dniach 23-25 lipca 1970 r.“, ohne Datum.

von deutscher Seite in Frage gestellt würde.“ Im Hinblick auf die Ost-West-Beziehungen würde Bonns Entscheidung gegen RFE den Osten zum Schluss verleiten, er könne weitere Forderungen stellen, ohne dafür Gegenleistungen zu erbringen.¹⁴ Zugleich unterstrich Fessenden Washingtons Entschlossenheit – oder jedenfalls die des State Department –, RFE zu einer Änderung von Sendungen zu bewegen, die sich „zu stark an Ideen aus der Vergangenheit orientieren“ und auf „persönliche Attacken und erst recht Beschimpfungen und Skandalgeschichten“, die geeignet waren, führende Persönlichkeiten im sowjetischen Block zu diskreditieren, zu verzichten.¹⁵ Die US-Botschaft in Bonn hoffte ganz offensichtlich, die Demarche – oder noch besser, die Entsendung eines hochrangigen Repräsentanten aus Washington zum Zweck der Verteidigung von RFE – werde sich als hilfreich erweisen für die „Kräfte auf der deutschen Seite, die (wie Pommerening selbst) für den Fortbestand von RFE eintreten.“¹⁶

Hochrangige Intervention: Shakespeare, die Regierung Nixon und Brandts Ostpolitik, 1970

Bereits in den letzten Monaten des Jahres 1969 hatte der Direktor der United States Information Agency (USIA), Frank Shakespeare, Kissinger gewarnt, die sozialliberale Regierung des westdeutschen Kanzlers Willy Brandt werde möglicherweise die Schließung von RFE verfügen. Öffentliche Erklärungen der polnischen Regierung zu diesem Thema im Zusammenhang mit den polnisch-westdeutschen Verhandlungen und private Anfragen westdeutscher Diplomaten zum gesetzlichen Status von RFE hatten ihn zu diesem Schluss kommen lassen. Damals schlug Kissinger Shakespeares Warnungen noch in den Wind. Die Westdeutschen, versicherte er, „hätten nicht den Mumm“ den Abzug von RFE zu erzwingen.¹⁷

Während das State Department in der ersten Hälfte des Jahres 1970 noch mit den westdeutschen Beschwerden über RFE und seine Sendungen beschäftigt war, warnte USIA-Direktor Shakespeare Kissinger noch einmal. Anlass war diesmal die „Salamitaktik“ der polnischen Regierung, die ihre Beschwerden über RFE sowohl in ihren Verhandlungen mit Bonn ansprach als auch in ihren Unterredungen mit ihren amerikanischen Gesprächspartnern, besonders jenen des State Department.¹⁸ Aufgrund der Berichte, die Fessenden aus Bonn lieferte, informierte Shakespeare Kissinger, es sei der Regierung

14 PA AA, Bestand B42, Bd. 1354, 2 S., S. 1, Aufzeichnung des VLR I Dr. Pommerening, 16.6.1970.

15 Ebd., S. 2.

16 FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 110, Telegram 6296 from the Embassy in Germany to the Department of State, 3.6.1970.

17 Kissinger Telephone Conversation (Telcon) with Frank Shakespeare, 30.10.1969, 6:12 S.m., in: *Pro Quest, The Kissinger Telephone Conversations: A Verbatim Record of U.S. Diplomacy, 1969–1977*, online verfügbar unter <https://search.proquest.com/docview/1679146917>.

18 NPMP, NSF, SF, Box 379, Radio Free Europe and Radio Liberty (1970–1971), Bd. 1, Memorandum from Frank Shakespeare, Director, USIA, to Henry Kissinger, the White House, 1.4.1970.

Brandt ohne Weiteres zuzutrauen, dass sie RFE im Rahmen eines polnisch-westdeutschen Abkommens auslaufen lasse. Kissingers wichtigster Berater im Stab des National Security Council, Helmut „Hal“ Sonnenfeldt, pflichtete dieser Einschätzung bei.¹⁹ Die Regierung Nixon, so Shakespeares Rat an Kissinger am 5. Juni, sollte gegenüber der Regierung Brandt klarstellen, sie müsse sich im Fall ihrer weiteren Billigung der Kaltstellung von RFE „auf eine feindliche Reaktion in der öffentlichen Meinung sowohl in den USA als auch in ihren eigenen Reihe gefasst machen, wo Tempo und Intensität der Brandt’schen Ostpolitik bereits jetzt für Unruhe sorgten.“²⁰ Die Wortwahl in Shakespeares Plädoyer legt nahe, dass er sehr wohl um Kissingers und besonders um Nixons Vorbehalte gegenüber Brandts Ostpolitik Bescheid wusste.

Im Februar 1970 hatte Kissinger gegenüber Nixon seine Besorgnis über das Tempo der Brandt’schen Ostpolitik zum Ausdruck gebracht. Ihr Schwung, schrieb er, könnte Brandt gegenüber der einheitlichen Politik des Westens in Bezug auf Deutschland zu „gefährlichen Zugeständnissen an den Osten verleiten“.²¹ Zum gegebenen Zeitpunkt, „nach der Durchsetzung ihrer ersten Anliegen“, könnten die Sowjets „die BRD mit der Feststellung konfrontieren, eine tatsächliche, dauerhafte Verbesserung in den Beziehungen der BRD zur DDR und anderen Ländern des Ostens könnten nur dann erreicht werden, wenn Bonn seine Bindungen an den Westen lockere“.²² Kissingers nächstes kritisches Memorandum zu Bonns laufenden Verhandlungen mit der Sowjetunion²³ hatte Nixon mit der Bemerkung „Wie es aussieht, steckt Brandt bis zum Hals da drinnen“ quittiert.²⁴ Auf Kissingers Bemerkung, die Regierung Brandt könnte bald ihre Mehrheit verlieren, hatte Nixon geantwortet: „Wenn Brandt diesen schwachsinnigen Kurs beibehält, dann wäre das in unserem Interesse.“²⁵ Nixon, der in privaten Mitteilungen aus seiner Ablehnung des westdeutschen Kanzlers kein Geheimnis machte, hatte Brandt bei seinem ersten offiziellen Besuch in Washington im April 1970 diplomatisch davor gewarnt, das amerikanisch-westdeutsche Bündnis und die NATO zu untergraben. Die BRD, sagte Nixon, „müsse sich als wichtiges Mitglied des Bündnisses bewusst sein, dass man echte

19 FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 112–113, Memorandum from the Director of the United States Information Agency (Shakespeare) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger); FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 110, Memorandum from Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger), 5.6.1970. Sonnenfeldt leitete Shakespeares Brief und einschlägige Telegramme des State Department an Kissinger weiter, zusammen mit seinem eigenen Memorandum mit dem Titel „RFE Problem with Bonn is Getting More Serious“.

20 Ebd.

21 Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, 16.2.1970, in: David C. Geyer (Hg.), FRUS 1969–1976, Bd. XL, Germany and Berlin, 1969–1972. Washington 2007, S. 151.

22 Ebd., S. 153.

23 Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, 10.3.1970, in: ebd., S. 169–172.

24 Ebd., S. 169, Anm. 1.

25 Ebd., S. 172, Anm. 2.

und unverzichtbare Freunde nicht erschrecken oder argwöhnisch machen darf, schon gar nicht im Interesse von neuen Freunden, deren Verlässlichkeit keineswegs erwiesen ist.“²⁶ Nixon hatte dann diplomatisch hinzugefügt, er sei „zutiefst beeindruckt davon, dass der Kanzler sich dieser Tatsache deutlich bewusst sei.“²⁷ Für Brandt hätte es dieses Rüffels nicht bedurft. Er hatte immer argumentiert, dass Bonns unverrückbare Verankerung im westlichen Bündnis die notwendige Vorbedingung für seine „neue Ostpolitik“ sei, und er habe nicht vor, einen Schritt zu setzen, der Bonns feste Integration in den Westen gefährde.²⁸ Trotzdem blieb Nixons Misstrauen gegenüber Brandt bestehen und wurde sogar noch vertieft durch den Argwohn, den Kissinger und Sonnenfeldt Staatssekretär Egon Bahr entgegenbrachten, Brandts wichtigstem Berater in Sachen Ostpolitik und Verhandlungsführer in den Gesprächen mit der Sowjetunion.²⁹ Ein weiterer Faktor, der zu Nixons Misstrauen gegenüber Brandt beitrug, waren seine, Nixons, langjährigen Beziehungen zu den in Opposition befindlichen Christdemokraten in Bonn, die er – zweifellos aufgrund der Erfahrungen, die er als Vizepräsident unter Dwight D. Eisenhower in den 1950er-Jahren gemacht hatte – als auf lange Sicht die besten „Freunde“ der Vereinigten Staaten in Westdeutschland betrachtete.³⁰

Eine ebenso wichtige, wenn auch unausgesprochene Komplikation in den Beziehungen zwischen den Regierungen Nixon und Brandt war der sich abzeichnende Wettlauf zwischen Nixons Entspannungspolitik und Brandts Ostpolitik, besonders im Hinblick darauf, welcher der beiden Politiken Priorität in den Beziehungen des Westens zu Moskau eingeräumt werden sollte. Als Brandts Besuch in Erfurt zu einem Treffen mit dem ostdeutschen Premier Willi Stoph im April 1970 spontane Demonstrationen von Ostdeutschen vor dem Hotel des westdeutschen Kanzlers auslöste, hatte Nixon in einer handgeschriebenen Nachricht an Kissinger bemerkt: „Gut. Das wird den Sowjets eine Höllenangst einjagen. Sie stecken jetzt bis zum Hals in Problemen und werden sich vielleicht an uns

26 Memorandum of Conversation, 11.4.1970, in: ebd., S. 226.

27 Ebd.

28 Stephan Kieninger, *Dynamic Détente: The United States and Europe, 1964–1975*. Lanham et al. 2016, S. 167.

29 Kissinger hatte im Februar 1970 an Nixon geschrieben: „... während selbst seine Kritiker Brandt Aufrichtigkeit und Klugheit zubilligen, wird einigen seiner einflussreichen Mitarbeitern – zum Beispiel seinem Staatssekretär, Egon Bahr – tiefes Misstrauen entgegengebracht. Ein Großteil der Sorgen innerhalb und außerhalb Deutschlands fokussiert auf die Gefahr, dass es Brandts Ratgebern und Unterstützern schließlich gelingen wird, ihn dazu zu bringen, Deutschlands gesamte internationale Position aufs Spiel zu setzen, während er vom Wunsch nach Normalisierung bewegt ist.“ Memorandum from Kissinger to Nixon, 16.2.1970, in: FRUS 1969–1976, Bd. XL, S. 151. In einem Telefongespräch bemerkte Kissinger am 10.12.1970 dem US Secretary of State William Rogers gegenüber: „Für mich ist Bahr natürlich völlig unzuverlässig. Sie sind hier meiner Meinung. Und ich glaube, dass Scheel ein Trottel ist, aber das tut nichts zur Sache.“ Ebd., S. 419. In einem Telefongespräch während Brandts Besuch am 10.4. bemerkte Nixon zu Kissinger: „Diesen Bahr fand ich völlig unglaublich!“ Kissinger hatte geantwortet: „Sie hatten Gelegenheit, ihn zu treffen.“ Nixon hatte darauf gesagt: „Das hat genügt!“ Ebd., S. 224, Anm. 2.

30 Siehe, z. B., ebd., S. 329, Anm. 7, und S. 694, Anm. 2.

wenden, um sie da herauszuholen.“³¹ Mit anderen Worten: Die amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen sollten Priorität vor den sowjetisch-deutschen erhalten.

Das war der von Sorge, Misstrauen und Wettbewerb bestimmte Hintergrund – jedenfalls was die Haltung der Regierung Nixon Bonn gegenüber betraf –, vor dem Shakespeare im Juni 1970 seine Warnung vor Bonns politischen Absichten in Bezug auf Radio Free Europe abgeschickt hatte. Noch bevor Kissinger antworten konnte – er hielt ganz offensichtlich RFE nicht für ein wesentliches Hindernis in den amerikanisch-westdeutschen Beziehungen –, sprach Shakespeare das Problem bei einem Treffen mit Nixon im Weißen Haus am Vormittag des 9. Juni 1970 an. An dem Treffen nahm neben Kissinger auch noch der konservative Journalist William F. Buckley, Jr. teil, der vor einer Reise durch Europa stand, die er für USIA unternahm.³² Die Berichte aus Bonn über eine mögliche westdeutsche Entscheidung, RFE zu schließen, sorgten für unübersehbaren Ärger beim Präsidenten.³³

Am Nachmittag desselben Tages sprach Kissinger am Telefon mit Assistant Secretary of State Martin Hillenbrand, um ihn über die Haltung des Präsidenten zu Radio Free Europe zu informieren. Kissinger sagte zu Hillenbrand: „Er [Nixon] lässt Ihnen sagen, dass er eine harte Linie in diesem Punkt [RFE] will, und er will, dass das Teil unserer politischen Linie in Deutschland ist.“³⁴ Das Gespräch ging so weiter:

H[illenbrand]: ... das Problem ist nicht Abschaffung, sondern Neuprogrammierung.

K[issinger]: Er will davon nichts wissen. Sie [die Westdeutschen – DS] dürfen nicht unsere dortigen Assets für ihre Geschäfte einsetzen.

H: Es kann dazu zur gegebenen Zeit eine hochrangige [Intervention – DS; Lücke im Transkript] geben.

K: Von Brandt? Davon sollte ihm abgeraten werden ... Er will eine harte Linie.

H: Keine Neuprogrammierung?

K: So hat es Shakespeare dargestellt.

H: OK, ich habe verstanden.³⁵

Die CIA, die sowohl RFE als auch RL seit deren Gründung 1950 verdeckt finanziert hatte, hoffte ebenfalls, ihren eigenen Sonderbotschafter nach Bonn entsenden zu können, um mit den Westdeutschen zu reden. Ursprünglich hatte die CIA geplant, Fred Valtin, am 5. Juni 1970, dem Tag, an dem Sonnenfeldt sein Memorandum an Kissinger abgeschickt

31 Ebd., S. 178.

32 Editorial Note, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 113; Nixon Presidential Library, White House Central Files, Staff Member and Office Files, Daily Diary, Box RC-5, President's Daily Diary, 9.6.1970.

33 Protokoll der Sitzung des 40 Committee am 29. Juni: „Der Vorsitzende, Mr. Kissinger, erklärte, dass die übergeordnete Autorität [d. h., Nixon – DS] auf den Bericht über gewisse deutsche Haltungen [in Bezug auf RFE] stark ablehnend reagiert habe.“ Siehe: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 128, Anm. 3.

34 Transcript of Telephone Conversation (Telcon) Between the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) and the Assistant Secretary of State for European Affairs (Hillenbrand), 9.6.1970, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 114.

35 Ebd.

hatte, nach Bonn zu entsenden. Valtin kannte die führenden Leute in der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) seit den Anfangstagen der Bundesrepublik und hatte mit ihnen zusammengearbeitet. Das State Department hatte jedoch seine Abreise blockiert, bis sich beide Behörden auf eine gemeinsame Linie für seine Gespräche geeinigt hatten.³⁶ Hillenbrand, der allem Anschein nach die Abstimmung der beiden Behörden zu Valtins geplanter Bonner Mission koordiniert hatte, hatte jetzt vom Weißen Haus die erforderliche Marschorder erhalten.³⁷ In der dritten Juniwoche reiste Valtin dann nach Bonn.

Am 25. Juni 1970 traf Valtin mit Bahr und Ehmke zusammen. Zu seinem Kummer sprachen sich beide Topberater von Brandt für die Schließung von RFE aus. Immerhin gab es aber selbst innerhalb Brandts engstem Kreis noch Mitarbeiter, die anderer Meinung waren. Am nächsten Tag sprach Valtin mit Conrad Ahlers, dem Pressesekretär der Regierung, auch er einer von Brandts Vertrauten. Im Unterschied zu Bahr und Ehmke versicherte Ahlers Valtin im Hinblick auf RFE und RL, dass es „noch keine westdeutsche Entscheidung zu ihrer Schließung gebe“. Valtin teilte dann Ahlers „im Vertrauen“ die wesentlichen Punkte mit, die in seinem Treffen mit Bahr und Ehmke besprochen worden waren. Valtin beschrieb Ahlers' Reaktion in seinem Bericht an die CIA-Zentrale: „Er explodierte förmlich, nannte Bahr einen ‚totalen Schlappschwanz‘ [all-out appeaser] (seine Charakterisierung von Ehmke war nur geringfügig weniger hart) ...“³⁸ Ahlers habe eingeräumt, dass „die Sender, die ja in ausländischem Besitz und unter ausländischer Verwaltung stehen, aber von deutschem Territorium aus operieren, eindeutig ein Problem für die BRD darstellen, sowohl in Bezug auf die Souveränität [der BRD] als auch auf die gegenwärtig stattfindenden Versuche, ihre Beziehungen zum [Ost-]Block zu normalisieren.“³⁹ Weiters sei die Zahl der Beamten, die in den Sendern ein Problem sah, ebenso im Zunehmen wie einschlägige Presseberichte. Ahlers habe resümiert: „Der Fortbestand der Sender in der jetzt bestehenden Form und mit ihrem jetzigen Standort wird deshalb selbst im besten Fall keine leichte Sache sein.“⁴⁰ Angesichts der Position von Bahr und Ehmke, so Ahlers, sei es erforderlich, „sich [direkt] an Kanzler Brandt zu wenden und ihn

36 Ebd., S. 111, Memorandum from Sonnenfeldt to Kissinger, 5.6.1970. Zu Valtin siehe: NPMP, NSF, CF, Box 683, Germany, Bd. IV, Letter from U.S. Ambassador Kenneth Rush to National Security Adviser Henry Kissinger, „Official-Informal“, 12.2.1970. Siehe auch: Ross Johnson, *Radio Free Europe and Radio Liberty: The CIA Years and Beyond*. Washington 2010, S. 210.

37 Kissinger-Hillenbrand Telcon, 9.6.1970, S. 114.

38 Report Prepared in the Central Intelligence Agency, 26.6.1970, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 119. RFE war auch ein Thema in einer Diskussion, die bei einem Treffen von SPD und polnischen Parlamentariern am 22.6. in Warschau stattfand. Bei diesem Treffen hatte der Bundesgeschäftsführer der SPD, Hans-Jürgen Wischnewski, erklärt, RFE sei „ein ausländischer Radiosender auf dem Territorium der BRD“. Selbst eine Mehrheit der SPD-Parlamentarier, so Wischnewski, sei „nicht einverstanden mit den Sendungen, die ausgestrahlt werden, und die Zeit kommt, wo dieses Problem gelöst werden kann“. AAN, KC PZPR, S. 123, t. 74, S. 483, St. Gajewski, *Notatka ze spotkania w Sejmie w dniu 22.VI.1970r. grupy deputowanych SPD do Bundestagu z posłami na Sejm*, 23.6.1970.

39 Report Prepared in the Central Intelligence Agency, 26.6.1970, S. 119f.

40 Ebd., S. 120.

vom Gegenteil zu überzeugen“, um einer Entscheidung in Bezug auf die Sender zuvorzukommen. Ahlers habe, laut Valtin, mit den Worten geschlossen: „Dieser Versuch wird möglicherweise nichts nützen[,] er ist aber der einzige Weg, der irgendeine Aussicht auf Erfolg bietet.“⁴¹ Die Lage sah ziemlich grimmig aus für RFE.

Sonnenfeldt fasste für Kissinger die Situation in Bonn auf Grundlage von Valtins Berichten zusammen. Ehmkes Bemerkung, es bestehe kein „unmittelbarer Anlass“ die Sender zu schließen, lasse Valtin glauben, Bahr und Ehmke beabsichtigten, die Schließung der Sender noch vor den Olympischen Spielen in München im Jahr 1972 durchzusetzen. Ahlers und Dietrich Spangenberg, ein weiterer führender SPD-Politiker und Büroleiter des Bundespräsidenten Gustav Heinemann, seien zwar anscheinend gegenteiliger Meinung in Bezug auf RFE, aber „Bahr und Ehmke sitzen im Palais Schaumburg und haben direkten Zugang zu Brandt.“⁴² Sonnenfeldt schlug vor, Kissinger möge das Thema gegenüber dem westdeutschen Außenminister Walter Scheel während dessen Besuch in Washington am 17./18. Juli 1970 ansprechen. Das könnte, so Sonnenfeldt, dazu beitragen, RFE zu retten, wenn auch der Einfluss des Außenamtes, das eine Konfrontation zu diesem Thema vermeiden wollte, „gering [sei], außer dass Brandt Scheel braucht, um seine Koalition arbeitsfähig zu erhalten.“⁴³ Es gibt jedoch keine Anhaltspunkte, dass Kissinger während der Washingtoner Gespräche mit Scheel RFE zur Sprache brachte.⁴⁴

Kissinger war möglicherweise zum Schluss gekommen, er bräuchte das Thema gegenüber Scheel nicht anzusprechen, da Shakespeare – oder eher einer seiner Assistenten – die Sache selbst in die Hand genommen hatte, indem er einen Reporter des „Washington Star“ über das Treffen zwischen Nixon und Buckley informierte.⁴⁵ Am 21. Juli 1970 erschien folgende Notiz in der Zeitung:

„Präsident Nixon hat die Westdeutschen unmissverständlich davor gewarnt, einen wie immer gearteten Handel mit den Kommunisten abzuschließen, der die Verlegung von Radio Free Europe von seinem Sendestandort München mit einschließt. Die Bonner Regierung, die sich um ein Abkommen mit Polen bemüht, hat den Sender ersucht, sich zumindest im

41 Ebd.

42 Sonnenfeldt fügte hinzu: „Ahlers selbst ist sehr ambivalent, was seine Haltung uns gegenüber angeht, und Spangenberg ist ein ziemlich anständiger, aber eher undurchschaubarer Typ. Heinemann ist jedenfalls eine Supertaub.“ Memorandum from Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), 17.7.1970, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 125.

43 Ebd. Zur Haltung des westdeutschen Außenamtes siehe Valtins Aufzeichnungen zu seinem Gespräch mit Pommerening: Report Prepared in the Central Intelligence Agency, 22.6.1970, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 115–118.

44 Unterlagen zum Besuch von Scheel in FRUS, 1969–1976, Bd. XL, Document 101. Siehe auch AAPD 1970, Bd. II, S. 1196–1198, 1201–1202.

45 Shakespeare übernahm in einem Brief an Kissinger die Verantwortung für die vorzeitige Veröffentlichung, um zu verhindern, dass das für seine Aversion gegen Lecks bekannte Weiße Haus eine seiner berühmten Suchen nach dem Schuldigen begann. NPMP, NSF, SF, Box 379, Radio Free Europe and Radio Liberty (1970–1971), Bd. 1, Letter from Shakespeare to Kissinger, 26.6.1970.

Ton der Sendungen Mäßigung aufzuerlegen, aber Nixon hat den Deutschen mitgeteilt, dass die Sendungen von Radio Free Europe nicht verhandelbar sind ... Der Präsident hat sie außerdem wissen lassen, dass im Fall eines Verhandlungsabschlusses, der die Entfernung des Senders aus München enthält, die US-Streitkräfte möglicherweise ebenfalls von deutschem Boden abgezogen werden.“⁴⁶

Sonnenfeldt schrieb im Anschluss daran an Kissinger: „Ich nehme an, dass das eine leicht entstellte Version jener Worte ist, die der Präsident bei dem Treffen mit Shakespeare und Buckley tatsächlich gebraucht hat: dass die Münchner Sender so lange bleiben wie die Streitkräfte.“ Kissinger erwiderte: „Das entspricht ziemlich genau dem Sachverhalt.“⁴⁷ Am 6. Juli antwortete Kissinger schließlich auf Shakespeares Schreiben vom 5. Juni. Das Thema RFE, schrieb Kissinger, sei „in den Gesprächen, die Sie und Bill Buckley mit dem Präsidenten geführt haben, ausführlich besprochen worden. Ich habe [dazu] auch mit dem State [Department] Kontakt gehabt.“ Angesichts der „starken Stellungnahme des Präsidenten“ – die, so hätte Kissinger hinzufügen können, mittlerweile in Richtung Presse durchgesickert war – zeigte er sich zuversichtlich, dass die Sache jetzt „mit Bonn erledigt werden“ könne.⁴⁸ Der Botschafter der BRD in den USA, Rolf Pauls, informierte das Außenamt und Duckwitz über Nixons Kommentar und dass dieser absichtlich an die Presse weitergereicht worden war, mit dem Zusatz, dass dies anscheinend „auf einen gezielten Hinweis aus amerikanischen Regierungskreisen zurückgehen“ dürfte.⁴⁹

Anhand von Valtins Berichten besprachen hochrangige Beamte der CIA und des State Department die nächsten Schritte und einigten sich darauf, Valtin mit der Organisation eines privaten Treffens mit Brandt zu betrauen, um „festzustellen, ob seitens der BRD bereits eine Entscheidung getroffen worden ist, bis zum Sommer 1972 den Abzug von RFE und RL aus Deutschland herbeizuführen“.⁵⁰ Eine derartige informelle Vorgehensweise, so Hillenbrand in seinem Schreiben an Under Secretary of State for Political Affairs U. Alexis Johnson, würde zugleich die Vertraulichkeit des Themas wahren und die Option einer offizielleren Intervention zu einem späteren Zeitpunkt offen lassen. Johnson möge sich, so Hillenbrand, beim bevorstehenden abteilungsübergreifenden Treffen des 40 Committee, dessen offizieller Aufgabenbereich die Bewilligung verdeckter Operationen war, für Valtins informelle Mission einsetzen, die er als Vertreter des State Department unternehmen sollte.⁵¹ Beim Treffen am 7. August 1970 sprach sich die Kommission tatsächlich dafür aus, Valtin den „Marschbefehl für einen Besuch bei

46 Editorial Note, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 113.

47 Ebd.

48 FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 113, Anm. 4.

49 PA AA, Bestand B 150, Karton 29716, Bestell-Nr. 206, 2 S., S. 2, Fernschreiben von Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt, 8.7.1970. Eine Kopie wurde an Duckwitz übermittelt, der sie auch an Finke-Osiander weiterleitete.

50 Memorandum from the Assistant Secretary of State for European Affairs (Hillenbrand) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Johnson), 30.7.1970, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 127.

51 Ebd.

Kanzler Willy Brandt“ zu erteilen. Das Ziel sei jedoch nicht, wie Kissinger beim Treffen des 40 Committee klarstellte, nur Erkundigungen über Brandts Ansichten zur Zukunft des RFE einzuholen, wie Hillenbrand vorgeschlagen hatte, sondern die hinlänglich „bekannten einschlägigen Überzeugungen einer maßgebenden Persönlichkeit [d. h. Nixons] zu kommunizieren.“⁵² Kissinger, der zu diesem Zeitpunkt offensichtlich fürchtete, Nixon könnte eine Erklärung abgeben, die zum Sturz der Regierung Brandt und zu Vorwürfen aus Westdeutschland führen konnte,⁵³ war eindeutig bestrebt zu verhindern, dass das Thema RFE Nixons Haltung noch stärker negativ beeinflusste, was eine öffentliche Konfrontation zur Folge haben konnte.

Valtin kehrte in der zweiten Augushälfte 1970 nach Bonn zurück, es gelang ihm aber nicht, ein Treffen mit Brandt herbeizuführen. Stattdessen traf er am 19. August wieder mit Ehmke und Bahr zusammen. Er informierte die beiden, dass die „Haltung, die sie im Juni eingenommen hatten (d. h., dass die Sender ‚verschwinden müssen‘), eine potenziell sehr ernste Situation geschaffen hatte.“ Die Angelegenheit, so Valtin, sei auf den obersten Ebenen der US-Behörden diskutiert worden, nicht nur innerhalb der CIA, und man sei zum Schluss gekommen, dass die „Haltung der BRD inakzeptabel war“. Bahr war sichtlich schwer beeindruckt von Valtins Aussagen. Er fragte nach, „ob die ‚obersten Ebenen‘ bis zum Präsidenten reichten“. Getreu den Anweisungen, die Kissinger beim Treffen des 40 Committee ausgegeben hatte, teilte Valtin Bahr mit, dies sei in der Tat der Fall.⁵⁴ Valtin berichtete nach Washington:

„Ehmke/Bahr hatten offensichtlich etwas ganz anderes erwartet und waren wie vor den Kopf gestoßen, dass [die] USG [die US-Regierung] dieses Thema als so wichtig bewertete. Sie gaben beide einer gewissen Besorgnis Ausdruck, versicherten aber zugleich (Ehmke mit besonderem Nachdruck), dass die Haltung der USG selbstverständlich in allen weiteren Überlegungen der BRD zu diesem Thema in vollem Umfang berücksichtigt werden würde.“⁵⁵

Brandt, erklärte Ehmke, habe ihre [Ehmkes und Bahrs] frühere Einschätzung geteilt, dass RFE „verschwinden müsse“, er werde aber jetzt den Kanzler über die ablehnende

52 Memorandum from the Deputy Director of the Bureau of Intelligence and Research (Coerr) to the Assistant Secretary of State for European Affairs (Hillenbrand), 13.8.1970, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 128.

53 Kissinger hatte an Nixon anlässlich des bevorstehenden Treffens zwischen ihm, Nixon, und dem westdeutschen Außenminister Scheel geschrieben: „Es ist wahrscheinlich nicht in unserem Interesse, wenn die SPD/FDP-Koalition zerfällt – und mit Sicherheit nicht, wenn wir dafür verantwortlich gemacht werden – zumal eine alternative CDU/FDP-Koalition, angenommen, sie könnten sich je in der Kanzlerfrage einigen, auch extrem schwach wäre.“ Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, 17.7.1970, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XL, S. 281. Nixon hatte dazu in einem handschriftlichen Kommentar vermerkt: „Ich bin nicht dieser Meinung. Jede nicht-sozialistische Regierung wäre besser.“ Ebd., S. 281, Anm. 4.

54 Telegram from Fred Valtin to the Central Intelligence Agency, 20.8.1970, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 129.

55 Ebd., S. 129–130.

Haltung Washingtons in Bezug auf die Schließung von RFE informieren. Ehmke und Bahr akzeptierten Valtins Argument, dass gerade in einer Ära der Entspannung sowohl RFE und RL „noch wichtiger im zunehmend komplexeren ideologischen Kampf“ seien, und versicherten, dass es der BRD ausschließlich darum gehe, dass die Sender nicht mehr von deutschem Territorium aus operierten, nicht um deren Schließung. Valtin entgegnete, dass dieser Wunsch trotzdem auf eine Schließung hinauslaufe, „da nach sorgfältiger Prüfung der Möglichkeiten einer Verlegung, [die US Regierung] zum Schluss gekommen ist, dass dies, wenn überhaupt möglich, mit radikalen Auswirkungen auf Wesen und Effektivität der Sender verbunden wäre.“⁵⁶ Valtin warnte Ehmke und Bahr vor der möglichen Reaktion mächtiger Figuren der amerikanischen Öffentlichkeit mit Einfluss auf deutsche Angelegenheiten und riet ihnen, zu bedenken, welche Folgen das für das Image der BRD und, implizit, auch für die Politik der Regierung der Vereinigten Staaten haben könne.⁵⁷

Valtins Argumente, so Ehmke in seiner Erwiderung, mochten zwar geeignet sein, ihn (Ehmke) persönlich davon Abstand nehmen zu lassen, in der Sache RFE weiter Druck auszuüben. Bonn werde aber in den Monaten vor der Olympiade in München im Jahr 1972 zur Zielscheibe wachsender Kritik wegen der Sender werden. Bonn, so Ehmke, werde „unter intensiven Druck sowohl von der radikalen Linken als auch von der radikalen Rechten im Hinblick auf das Souveränitätsthema geraten. Dazu kommen noch im Zusammenhang mit der Olympia-Problematik die äußerst einflussreiche Sport- und Leichtathletiklobby und alle anderen NGOs und Interessensgruppen aus der Wirtschaft.“⁵⁸ Sollte dieser Fall eintreten, dann würden die beiden Sender, so Ehmke, zu einem „Spielball der Politik“, und „keine wie immer zusammengesetzte deutsche Regierung werde dann in der Lage sein, dem Druck standzuhalten, der sich dann aufbauen wird.“⁵⁹ Das Ergebnis, sagte er, wäre „die schlechteste aller möglichen Welten, nämlich die durch öffentlichen Druck und, sollte ein Zusammenhang mit den Olympischen Spielen bestehen, durch einen erfolgreichen Schachzug des [Ost-]Blocks erzwungene Stilllegung der Sender.“⁶⁰ Bahr seinerseits beklagte, dass von der BRD „erwartet werde, eine Last zu tragen, die kein anderes Land gewillt war, auch nur teilweise mitzutragen“,⁶¹ und fragte nach, ob die USA einen konkreten Zeitrahmen im Auge habe. Laut Valtin war dies nicht der Fall. Er antwortete, die „Sender könnten in zwei oder in fünf Jahren sogar für noch wichtiger erachtet werden als zurzeit“. Bahr antwortete, das „werde es noch schwieriger machen, eine Einigung zu erreichen.“⁶² Bahr und Ehmke ließen anklingen, dass die BRD bereit sei, das Hauptquartier für beide Sender in Deutschland zu belassen, schlugen aber, eine

56 Ebd., S. 130.

57 Ebd.

58 Ebd.

59 Ebd., S. 130–131.

60 Ebd., S. 131.

61 Ebd., S. 130.

62 Ebd., S. 131.

Anregung von Valtin aufgreifend, ihm vor, zu überprüfen, ob es nicht trotz allem möglich sei, die Sender zu verlegen.⁶³ Bahr und Ehmke erklärten sich bereit, die ganze Sache vertraulich zu behandeln und im September oder Oktober ein Nachfolgetreffen zwischen Valtin und Brandt zu arrangieren, an dem auch sie selbst teilnehmen würden.⁶⁴

Bei dem Treffen zwischen Brandt und Valtin, das letztendlich am 14. Oktober 1970 zustande kam, wiederholte der Vertreter der CIA weitgehend die Einlassungen, die er bereits im August Bahr und Ehmke gegenüber getätigt hatte. Brandt, wie Ehmke vor ihm, stimmte Valtin zu, als dieser über die anhaltende Bedeutung der Sender auch im politischen Tauwetter sprach. Als er im August die Sowjetunion zur Unterzeichnung des Vertrags von Moskau besuchte, so Brandt, habe er zu Breschnjew gesagt, der ideologische Kampf gegen den Kommunismus werde weitergehen, worauf Breschnjew geantwortet habe: „Das Letzte, was wir wollen, ist eine ideologische Fraternisierung.“⁶⁵ Bonn hatte erst kurz zuvor die Verlängerung der Lizenz für die Sender bekanntgegeben, um der fortgesetzten Spekulation seitens Polens und anderer Ostblockländer ein Ende zu bereiten. „Alle in Frage kommenden deutsche Beamte sind von der Regierungspolitik in Kenntnis gesetzt worden, laut der die Sender nicht verhandelbar sind; alle Demarchen in dieser Sache sind abzulehnen.“⁶⁶ Dabei bereite ihm, so Brandt, der Aspekt der Souveränität weniger Sorgen als anderen, z. B. Bahr, obwohl die nach so vielen Jahren der Besatzung noch immer fortgesetzte Tätigkeit der Sender eine „Anomalie“ darstelle. Bonn wäre dankbar, so Brandt, wenn es bezüglich der Sender zu einer Art „Lastenteilung“ mit anderen Verbündeten der USA komme, oder, noch besser, zu einer Verlegung der Sendestationen. Das Problem sei „die Ausstrahlung von Propagandasendungen mit deutscher Lizenz von deutschem Boden; die BRD ist in höchstem Grad angreifbar, da sie befugt ist, Lizenzen zu bewilligen oder zu verweigern.“⁶⁷

Eine Studie zur Verlegung der Sendestationen sei bereits in Angriff genommen worden, erwiderte Valtin. Allerdings seien die Aussichten für eine solche Verlegung eher schlecht in Anbetracht technischer Faktoren, der Unsicherheit des Ausgangs der Verhandlungen mit Spanien und Portugal über den Ausbau der bestehenden Anlagen, die finanziellen Kosten und eine Vorlaufzeit von mindestens zwei Jahren zur Umsiedlung der technischen Anlagen. Brandt zeigte sich wenig erfreut, als er von Valtin erfahren musste, dass die US-Sendestationen mindestens bis nach den Münchner Olympischen Spielen in

63 Ebd., S. 130.

64 Ebd., S. 132.

65 Memorandum from the Deputy Director for Plans, Central Intelligence Agency (Karamessines) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) and the Under Secretary of State for Political Affairs (Johnson), 23.10.1970, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 133. Das originale vollständige Exemplar von Valtins Bericht über das Treffen in: Wilson Center Digital Archive, [https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/115130Valtin-Brandt Discussion of Radio Free Europe and Radio Liberty](https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/115130Valtin-Brandt%20Discussion%20of%20Radio%20Free%20Europe%20and%20Radio%20Liberty), 14.10.1970. Das Original wurde von A. Ross Johnson im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Freigabeüberprüfung der CIA beschafft, Dokumentenzahl C01434021.

66 Ebd., S. 134.

67 Ebd., S. 135.

Deutschland verbleiben mussten. Er gab seiner Sorge Ausdruck „über intensive innenpolitische Probleme, die sich aus dem Druck des Sowjetblocks im Zusammenhang mit den Olympischen Spielen ergeben werden.“⁶⁸ Obwohl auch er der Meinung sei, dass es sich bei der Drohung des Sowjetblocks, die Spiele zu boykottieren, um einen Bluff handle, „glaubt er, dass Gruppen auf den Gebieten des Sports, des Handels und der Politik auf den Bluff hereinfallen werden, und er bezweifelt, dass die Regierung fähig sein wird, mit einer derartigen Situation klarzukommen“.⁶⁹

Brandt betonte, er wolle nicht, dass „das Problem der Sender, obwohl zweifellos gewichtig, zu einem Streit zwischen der BRD und den Vereinigten Staaten führe“.⁷⁰ Er ersuchte Washington nachdrücklich, „unvoreingenommen“ die bestehenden Optionen zu prüfen, „um die politische Belastung der BRD zu reduzieren“. Er schloss mit der Bemerkung: „[S]ollte sich herausstellen, dass die möglichen Alternativen aus technischen oder politischen Gründen undurchführbar sind, dann werden die Dinge so bleiben, wie sie jetzt sind“.⁷¹

Bei dem Treffen äußerte Brandt Zweifel, dass die UdSSR oder die anderen Länder des Sowjetblocks „es zulassen werden, dass die Verhandlungen allein an der Problematik der Sender scheitern; sie haben alle ihre eigenen Gründe, weshalb sie normalere Beziehungen zur BRD wünschen.“⁷² Das war auch tatsächlich der Fall, auch in den Augen der polnischen Kommunisten. Jerzy Michałowski, Polens Botschafter in Washington, hatte sogar im Juli 1970 gegenüber einem USIA-Beamten erklärt, dass Warschau die Schließung von RFE nicht zu einer Vorbedingung für einen polnisch-westdeutschen Vertrag machen werde. Warschau konzentriere sich zunächst auf Bonns Akzeptanz der Westgrenze Polens. Das besagte Thema werde aber nach Abschluss des Vertrages erneut angesprochen, sobald Bonn und Warschau in Verhandlungen über wirtschaftliche, humanitäre, kulturelle und andere Angelegenheiten eintreten. Dann werde es eine Vorbedingung sein für die Normalisierung der Beziehungen zu Warschau, die Bonn anstrebe.⁷³ Das war auch die Botschaft, die Polens Außenminister Stefan Jędrychowski und sein Stab Außenminister Scheel übermittelten, als dieser zur Finalisierung des Vertrags im November Warschau besuchte.⁷⁴ Władysław Gomułka, Polens kommunistischer Führer, sprach das Thema gegenüber Brandt ebenfalls an, als dieser im Dezember 1970 nach Warschau kam, um dieses Abkommen, den Warschauer Vertrag, zu unterzeichnen. Er fragte Brandt, wie ein westdeutsches Gericht reagieren würde, sollte die polnische Regierung einen Prozess ge-

68 Ebd., S. 135.

69 Ebd.

70 Ebd., S. 135–136.

71 Ebd., S. 136.

72 Ebd., S. 134.

73 Memorandum from Edward Weintal of the United States Information Agency to the Director of the United States Information Agency (Shakespeare), 1.7.1970, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 121; Memorandum from Sonnenfeldt to Kissinger, 17.7.1970, in: ebd.: S. 125.

74 AAPD 1970, Bd. 3, S. 1942, Deutsch-polnisches Regierungsgespräch in Warschau, Dritte Plenarsitzung, 6.11.1970; AAPD 1970, Bd. 3, S. 2004, Ministerialdirektor von Staden, z. Z. Warschau, an Bundesminister Scheel, 10.11.1970.

gen Radio Free Europe anstrengen. Brandt legte die politischen und gesetzlichen Aspekte des Problems dar, offenbar einschließlich der weiter bestehenden Rechte der US-Regierung als Besatzungsmacht. Gomulka antwortete: „Aber Sie erteilen die Lizenz.“⁷⁵

Radio Free Europe: Politische Pattstellung und Erlösung, 1971–73

Noch bevor Gomulka Gelegenheit hatte, zum Thema des Gerichtsverfahrens zurückzukehren, wurde er am 20. Dezember 1970 gestürzt. Seine Gegenspieler im polnischen Politbüro hatten ihn aus seinem Amt entfernt, nachdem er Befehl zur gewaltsamen Unterdrückung der Demonstrationen im Norden Polens gegeben hatte. Die Demonstrationen hatten sich gegen seine Entscheidung gerichtet, die Preise für Grundnahrungsmittel anzuheben. Die Regierung von Gomulkas Nachfolger, dem Ersten Sekretär der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei Edward Gierek, hatte dennoch vor, das Thema RFE in den wieder aufgenommenen Gesprächen mit Bonn über eine potenzielle Normalisierung der Beziehungen anzusprechen.⁷⁶

In der Zwischenzeit hatte das polnische Außenministerium gegenüber den Regierungen der USA und Westdeutschlands Protest gegen jene RFE-Sendungen eingelegt, die Kritik an Polens neuer Führung übten. Walter J. Stoessel, der US-Botschafter in Polen, übte dabei besonders scharfe Kritik an den Angriffen, die von RFE lanciert wurden,⁷⁷ ebenso das State Department, aber die CIA verteidigte die inkriminierten Sendungen mit einem eigenen Gutachten, das sie an das State Department und vermutlich auch an andere Stellen des Nationalen Sicherheitsapparates in Washington übermittelte.⁷⁸

Am 24. Jänner 1971 erhielt Warschau neue Munition für Angriffe auf RFE. Der republikanische US-Senator Clifford J. Case aus New Jersey kündigte an, er werde im Kongress einen Gesetzesvorschlag zur Finanzierung von RFE und RL aus öffentlichen Mitteln einbringen; er plante also die verdeckte Finanzierung durch die CIA zu beenden. Die Presse in den USA und in der übrigen Welt, einschließlich Westdeutschlands, interpretierte die Ankündigung von Case als offizielles Eingeständnis, dass die CIA bis zu diesem Zeitpunkt beide Sender verdeckt finanziert hatte. Obwohl die Rolle der CIA seit Langem ein offenes Geheimnis war, brachte Cases Ankündigung die Regierung Brandt in neue Schwierigkeiten. Die westdeutsche Presse erwartete eine Stellungnahme zu Cases „Geständnis“, und eine Gruppe westdeutscher Parlamentarier forderte von Brandt, die Lizenzen für die Sen-

75 AAPD 1970, Bd. 3, S. 2222, Aufzeichnung des Bundeskanzlers Brandt, 7.12.1970.

76 Wanda Jarząbek, Die Haltung der Volksrepublik Polen zur Normalisierung der Beziehungen mit der Bundesrepublik Deutschland 1970–1975, in: Rocznik polsko-niemiecki 13/2005, S. 87.

77 Wilson Center Digital Archive, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/115131>, Telegram from the Ambassador William J. Stoessel, Warsaw, to the Department of State, 21.1.1971.

78 Wilson Center Digital Archive, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/115131>, Telegram from the Ambassador William J. Stoessel, Warsaw, to the Department of State, 21.1.1971; ebd., <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134834>, 8. S., Memorandum from [withheld] for Deputy Chief [withheld], „Recent Radio Free Europe (RFE) Broadcasts to Poland,” 2.2.1971.

der nicht zu verlängern. Die polnische Regierung wies mit Nachdruck Bonns Einlassung in ihren früheren bilateralen Gesprächen zurück, dass RFE von einer privaten Organisation betrieben werde und dass daher angesichts der liberal-demokratischen Verfassung der BRD die westdeutsche Regierung dem Sender die Lizenz nicht verweigern könne. Cases „Geständnis“, so die Polen, bewiese die Richtigkeit ihrer schon früher vorgebrachten Behauptung, dass RFE ein von einem ausländischen Geheimdienst finanzierter Propagandasender sei; sein fortgesetzter Betrieb habe nichts mit Freiheit der Meinungsäußerung zu tun.⁷⁹

Als Reaktion auf neuerliche Beschwerden des westdeutschen Außenamts in Bonn und Washington versprach das State Department eine Prüfung einzelner Sendungen und, falls erforderlich, Druck auf RFE, um den Sender dazu zu bringen, Sendungen herunterzufahren, die Beleidigungen führender Persönlichkeiten in der polnischen Regierung enthielten. Zugleich erinnerte das State Department die Westdeutschen an Präsident Nixons unvermindert andauernde Rückendeckung für die Sender, ungeachtet der Debatten im Kongress über ihre künftige Finanzierung.⁸⁰

Valtin traf am 23. Februar 1971 noch einmal mit Ehmke zusammen. In Bezug auf die fortgesetzten Beschwerden aus Warschau erklärte Valtin, die polnische Regierung habe mehrere Kommentare willkürlich aus dem Zusammenhang gerissen. Jede wie auch immer geartete Stellungnahme des RFE zu den Demonstrationen im Dezember 1970 und zur Rolle, die führende polnische Politiker bei ihrer gewaltsamen Unterdrückung gespielt hatten, habe zwangsläufig eine Reaktion der polnischen Regierung provoziert. Angesichts Bonns anhaltender Klagen über RFE schlug Valtin die Einrichtung einer Kontaktstelle zwischen dem Sender und der westdeutschen Regierung vor, die beiden Seiten nützen werde. Ehmke lehnte diesen Vorschlag jedoch ab. Andere, so seine Befürchtung, würden dies zum Anlass nehmen, die westdeutsche Regierung direkt für die Sendungen von RFE verantwortlich zu machen. Valtin berichtete Ehmke auch über die Initiative von Case, die zu einer Finanzierung von RFE durch eine Stiftung oder ein Institut führen würde. Der Vorschlag, so Valtin, verdanke sich einer „anti-CIA“-Perspektive – und das bedeute, dass die Regierung Nixon ihn nicht unterstütze. Das Gutachten, das die CIA selbst zur möglichen Verlegung der Sender ausarbeite, stehe vor der Fertigstellung. Es werde vermutlich zum Ergebnis gelangen, dass eine solche Umsiedlung zu kostspielig und technisch undurchführbar sei. Nachdem Valtin sich ergebnislos um ein weiteres Treffen mit Brandt bemüht hatte,⁸¹ übermittelte er offenbar an Ehmke das interne Gutachten der CIA zu jenen Sendungen des RFE, auf die sich das polnische Außenministerium bezogen hatte. Er schrieb: „Es mag sein, dass Sie mit diesem Gutachten nicht in allen Punkten übereinstimmen, ich hoffe aber, dass Sie es trotzdem nützlich finden werden.“ Valtin übermittelte

79 AAPD 1971, Bd. 2, S. 1024, Anm. 21; Volkmar Hoffmann, Ärger über Sender „Freies Europa“, in: Frankfurter Rundschau 28.1.1971, S. 1.

80 AAPD 1971, S. 336–339, Aufzeichnung des Botschafters Pauls, Washington, 17.2.1971.

81 Archiv der Sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (AdSD), Depositum Ehmke, 1/HEAA000306, Ehmke, „Vermerk über ein Gespräch mit Fred Valtin am 23.2.1971 in Bungalow“, 23.2.1971.

außerdem seine Grüße an „Willy und die anderen alten Freunde“ und bedankte sich bei Ehmke für das Mittagessen. „Das Essen“, schrieb er, „war hervorragend.“⁸²

Während Valtin sich als Diplomat anderen Aufgaben widmete, stellte die Regierung Nixon Überlegungen zu den für die Rettung von RFE und RL verfügbaren Optionen an. Bei einem Treffen des 40 Committee am 31. März 1971 waren sich die Teilnehmer einig, dass es sich lohne, die Sender weiter bestehen zu lassen, und zwar, wenn möglich, unter dem gegenwärtigen System der Finanzierung durch die CIA. Case hielt jedoch unerschütterlich an seinem Vorschlag zur offenen Finanzierung fest, und Senator J. William Fulbright, der demokratische Vorsitzende des Senate Foreign Relations Committee, für den die Sender ein „Überbleibsel des Kalten Krieges“ darstellten, hatte für seine Kommission für April Anhörungen angesetzt, bei denen erörtert werden sollte, wie mit den Sendern zu verfahren sei.⁸³ Innerhalb des 40 Committee war man sich einig, dass der Kongress einer öffentlichen Finanzierung der Sender den Vorzug geben werde. Under Secretary of State Johnson gab der Sorge seiner Abteilung Ausdruck, dass eine öffentliche Finanzierung Probleme für Bonn zur Folge haben werde, da Bonn bis zu diesem Zeitpunkt von der offiziellen Leugnung jeder Verbindung der US-Regierung zu den Sendern profitiert habe.⁸⁴

Kissinger war anderer Meinung. Unabhängig von der Initiative von Case, sagte er, „hätten wir noch immer das deutsche Problem.“⁸⁵ Er fügte hinzu:

„Die einzige Sache, die den Deutschen helfen würde – und auch das nur geringfügig – wäre der Abbau. Das wäre für sie besser als die Finanzierung durch das State Department oder die öffentliche Hand. Mein Gefühl ist, dass das Ganze sowieso nur mehr ein oder zwei Jahre halten wird. Sie werden nicht zulassen, dass RFE und RL ihrer Ostpolitik im Wege stehen.“⁸⁶

Kissinger fragte Thomas Karamessines, den Stellvertretenden Planungsdirektor der CIA, der bei diesem Treffen die Behörde vertrat: „Glauben Sie, dass insbesondere die Involvierung der CIA ein Problem für die Deutschen ist?“⁸⁷ Karamessines: „Ja, da sie jetzt in der öffentlichen Erklärung eines US-Senators thematisiert worden ist. Brandt hat jedoch gesagt, er werde nicht zulassen, dass dieser Druck die Ausarbeitung einer Lösung verhindert.“⁸⁸ Der CIA-Beamte war offensichtlich optimistischer als Kissinger und insbesondere

82 AdSD, Depositum Ehmke, 1/HEAA000220, Letter, Freddy to Horst (Ehmke), 26.2.1971, handwritten. Zum Gutachten der CIA siehe: Wilson Center Digital Archive <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134834>, Memorandum from [withheld] for Deputy Chief [withheld], „Recent Radio Free Europe (RFE) Broadcasts to Poland,” 2.2.1971, 8 S.

83 Minutes of the 40 Committee Meeting, 31.3.1971, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 138–139; Piotr S. Wandycz, *The United States and Poland*. Cambridge, MA 1980, S. 407.

84 Minutes of the 40 Committee Meeting, 31.3.1971, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 139.

85 Ebd., S. 141.

86 Ebd.

87 Ebd.

88 Ebd., S. 142.

optimistischer als Sonnenfeldt,⁸⁹ dass die Regierung Brandt zu ihrem Versprechen stehen werde, RFE in Deutschland zu belassen, sollte sich keine andere gangbare Lösung ergeben.

In Anbetracht der Krise rund um die künftige Finanzierung von RFE meinte Polens kommunistische Regierung Morgenluft zu wittern und hoffte, die Schließung von RFE erzwingen zu können. Am 26. Mai 1971 überreichte Winiewicz dem US-Botschafter Stoessel in Warschau ein Aide-Mémoire mit Angriffen auf RFE und seine Sendungen. Indem er Bezug auf den Vorschlag nahm, den Case im US-Senat eingebracht hatte, erklärte Winiewicz, in der Vergangenheit, „als RFE angeblich [eine] private Organisation war (obwohl allgemein bekannt war, dass [der Sender] von der CIA finanziert werde), mochte es noch eher möglich gewesen sein, seine Tätigkeiten zu ignorieren. Jetzt allerdings, angesichts der Tatsache, dass [die] USA [einen] Gesetzesvorschlag im Kongress eingebracht haben, der auf die Bereitstellung entsprechender Mittel für RFE ziele, sei [die] Situation eine andere und noch unerträglicher.“⁹⁰ Auf Stoessels Frage, ob Warschau auch offiziellen Protest in Bonn einlegen werde, antwortete Winiewicz ausweichend, er habe das Gefühl, dass der BRD die Aktivitäten von RFE auf ihrem eigenen Territorium zunehmend „lästig“ werden.⁹¹

Wie Stoessel ganz richtig vermutete, wandte sich Polen auch an Bonn. Noch am selben Tag übermittelte Außenminister Jędrzychowski eine scharf formulierte Protestnote an seinen westdeutschen Amtskollegen Scheel, in der er Radio Free Europe, in einer Zeit, in der Bonn und Warschau eine Normalisierung ihrer Beziehung anstrebten, als „ein aus dem Rahmen fallendes Überbleibsel der Ära des Kalten Krieges“ bezeichnete.⁹² Er wies die Argumente zurück, mit denen Bonn in der Vergangenheit behauptet hatte, es gebe nur sehr eingeschränkte gesetzliche Optionen im Umgang mit RFE. Er schrieb: „Man kann sich nicht auf ‚Freiheit der Meinungsäußerung‘ oder den ‚privaten Charakter von Radiosendern‘ berufen, wenn die Tätigkeit eines Senders mit Mitteln der CIA finanziert wird, mit Billigung seitens der Regierung der BRD auf ihrem Gebiet stattfindet und sich gegen Polen richtet.“⁹³ Der Fortbestand von RFE, fuhr er fort, „wird Polen als Prüfstein dienen für die tatsächliche Bereitschaft der BRD zu einer vollen Normalisierung ihrer Beziehungen zu Polen.“⁹⁴ Ebenso stelle der Fortbestand des Senders die Teilnahme Polens an den Münchner Olympischen Spielen infrage. Polens „Sportführer“ hätten an das olympische Organisationskomitee geschrieben, um die Gefahren zu thematisieren, die sich aus der schädlichen Aktivität von RFE ergeben, und um die Überzeugung auszudrücken

89 Sonnenfeldt hatte im Juli 1970 an Kissinger geschrieben: „Ich vermute, Bahr wird wahrscheinlich seine Freunde im Osten diskret wissen lassen, dass wenn nicht sie die Frage [der Schließung von RFE] in aller Form thematisieren, er selbst sich der Sache auf seine Weise annehmen wird.“ Memorandum from Sonnenfeldt to Kissinger, 17.7.1970, in: ebd., S. 125.

90 Telegram from Stoessel, Warsaw, to the Department of State, 26.5.1971, in: ebd., S. 152.

91 Ebd., S. 151.

92 NARA, RG 59, DOS Central Files, 1970–73, RAD RFE, 3 S., S. 2, Telegram 6900 from the U.S. Embassy in Bonn to the Department of State (DOS), 7.6.1971. Siehe auch: AAPD 1971, Bd. 2, S. 1024, Anm. 21.

93 Telegram 6900, 7. Juni 1971, S. 2.

94 Ebd.

cken, dass das Komitee von sich aus alle Anstrengungen unternehmen müsse, um die von München ausgehenden Aktivitäten des RFE auszuschalten.“⁹⁵

Die polnische Regierung verstärkte ebenfalls ihre Propaganda gegen RFE. Sowohl das an Washington ergangene Aide-Mémoire⁹⁶ als auch Jędrychowskis Brief an Scheel⁹⁷ hatten indirekt auf die Enthüllungen von Andrzej Czechowicz, einem Agenten des polnischen Geheimdienstes, der für RFE gearbeitet hatte und nach Polen zurückgekehrt war, um die Arbeit des Senders im Dienst der CIA, einschließlich der angeblichen Rekrutierung von Spionen im Sowjetblock, anzuprangern, Bezug genommen. 1971 arbeiteten die polnische Geheimpolizei, ihre Verbündeten im Sowjetblock und die amtliche Presse im Lauf des ganzen Jahres daran, Czechowiczs mutmaßliche Enthüllungen über RFE und die CIA in der Öffentlichkeit präsent zu halten.⁹⁸ Indem die staatlich kontrollierte polnische Presse die Grenze zwischen Diplomatie und Propaganda verwischte, publizierte sie die an Washington und Bonn adressierten Noten am 28. Mai, zwei Tage nach ihrer Zustellung, ohne den beiden Regierungen Zeit für eine Antwort gegeben zu haben.⁹⁹ Im Juni 1971 entfesselte die Propagandamaschine des Sowjetblocks eine Offensive gegen Radio Free Europe und Radio Liberty im Hinblick auf die Olympischen Spiele, wobei Moskau eine führende Rolle zukam.¹⁰⁰ Die osteuropäischen Sicherheitsdienste spielten offenbar nicht nur bei der Verbreitung von Czechowiczs Enthüllungen ebenfalls eine Rolle. Sie heizten die Kampagne gegen RFE und RL zusätzlich an, indem sie die Sender als potenzielle Störfaktoren der Münchner Olympiade bezeichneten.¹⁰¹

Die Propagandaoffensive erwies sich allerdings eher als Rohrkrepierer und unterminierte Warschaws diplomatische Anstrengungen. Stoessel, der zuvor mehrere nach Polen ausgestrahlte RFE-Sendungen verurteilt hatte, zeigte sich gegenüber Winiewicz enttäuscht über

95 Ebd., S. 3.

96 Stoessel referierte die Erklärungen von Winiewicz, als dieser am 26. Mai das Aide-Mémoire seiner Regierung präsentierte, wie folgt: „Winiewicz stellte fest, die polnische Regierung verfüge jetzt über ausreichend detaillierte Informationen zu den Tätigkeiten des RFE (eine Anspielung auf die Berichte von Oberstleutnant Czechowicz). RFE München beschäftigt eine große Zahl wegen des Erfolgs der Volksrepublik Polen verbitterter polnischer Emigranten und deren vergiftete Haltung prägte auch die Sendungen von RFE. Winiewicz äußerte die Hoffnung, dass die US-Regierung über diese Situation Bescheid wusste, widerspreche sie doch ganz offenkundig der ausdrücklichen Absicht der USA, ihre Beziehungen zu Polen und anderen osteuropäischen Ländern zu verbessern.“ Telegram from Stoessel, 26.5.1971, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XXIX, S. 151–152.

97 Telegram 6900 from the U.S. Embassy in Bonn to DOS, 7.6.1971, in: ebd., S. 3.

98 Paweł Machcewicz, Polish Regime Countermeasures against Radio Free Europe, in: A. Ross Johnson – R. Eugene Parta (Hg.), Cold War Broadcasting: Impact on the Soviet Union and Eastern Europe. Budapest – New York 2010, S. 190–196; Paweł Machcewicz, Poland's War on Radio Free Europe, 1950–1989. Stanford – Washington 2014, S. 187–195, 201–204. Siehe auch: Report by KGB Chairman Andropov on RFE and RL, 29.10.1971, in: Johnson – Parta, Cold War Broadcasting, S. 557–559.

99 NARA, RG 59, DOS Central Files, 1970–73, RAD RFE, Telegram 1661 from the U.S. Embassy in Warsaw, 31.5.1971.

100 Ebd., Telegram 3806 from the U.S. Embassy in Moscow to DOS, 4.6.1971.

101 Report by KGB Chairman Andropov on RFE and RL, 29.10.1971.

die Veröffentlichung des polnischen Aide-Mémoire. Die Veröffentlichung lege nahe, dass Warschau die Verabschiedung einer neuen gesetzlichen Grundlage für RFE und RL zu stören versuche. Es handle sich hier um eine Sache, der auf „höchster Ebene in Washington“ (d. h., von Nixon) Priorität eingeräumt werde, und polnische Störversuche konterkarierten daher die Bemühungen um eine Verbesserung der US-polnischen Beziehungen. Winiewicz antwortete, er persönlich habe sich sowohl gegen die Demarche als auch gegen ihre Publikation ausgesprochen, aber seine Wünsche seien mit einem „Veto“ belegt worden.¹⁰²

Als Reaktion auf die Veröffentlichung von Jędrychowskis Brief bezeichnete Rüdiger von Wechmar, Ahlers' Stellvertreter als Regierungssprecher der BRD, den Inhalt öffentlich als Propagandaargumente, die vom Sowjetblock immer wieder bemüht werden. Er äußerte den schon früher wiederholt dargelegten Standpunkt des Außenamtes bezüglich Freiheit der Meinungsäußerung und der Aktivitäten von RFE und bestätigte gegenüber der Presse, dass die BRD erst vor Kurzem die Sendelizenz von RFE verlängert habe.¹⁰³

Die kommunistische Propaganda gegen RFE hatte die Regierung Brandt in eine schwierige Lage gebracht. Hätte sie die Lizenz von RFE nicht verlängert, dann wäre sie von der konservativen christdemokratischen Opposition beschuldigt worden, „den Kommunisten nachgegeben zu haben“. Die Parlamentsfraktion der CDU hatte bereits eine Anfrage zur noch ausstehenden Antwort der Regierung auf Jędrychowskis Brief gestellt. Die Formulierung der Anfrage legte – fälschlicherweise – nahe, dass die Regierung Brandt vorhabe, RFE trotz des Einspruchs aus Washington zu schließen.¹⁰⁴ In Anbetracht ihrer knappen Parlamentsmehrheit konnte die Regierungskoalition sich keine einseitigen Zugeständnisse an den Osten leisten.

Eine weitere Diskussion über die Schließung von RFE hätte leicht zu einer offenen Konfrontation mit der Regierung Nixon führen können. Dass die Gefahr einer solchen Konfrontation bestand, war im Gefolge eines diplomatischen Vorfalls im Dezember 1970 deutlich geworden. Nixon hatte eine Gruppe von „elder statesmen“ ins Weiße Haus geladen, darunter den ehemaligen Secretary of State Dean Acheson, General Clay und John J. McCloy, den ehemaligen US-Hochkommissar für Deutschland. (Fessenden hatte die zwei Letzteren in seiner früheren Bonner Demarche namentlich genannt, als er warnend erwähnte, dass zu den Fürsprechern von RFE Personen mit großem Einfluss auf die amerikanische Außenpolitik zählen.)¹⁰⁵

Nach dem Treffen war Acheson in einem Interview mit der „New York Times“ auf die Ostpolitik zu sprechen gekommen. Er meinte, es müsse etwas geschehen, um „das verrückte Rennen in Richtung Moskau einzubremsen“. Die Regierung Nixon, so Ache-

102 NARA, RG 59, DOS Central Files, 1970–1973, RAD RFE, Telegram from Ambassador Stoessel, Warsaw, to DOS, 1.6.1971.

103 NARA, RG 59, DOS Central Files, 1970–1973, RAD RFE, Telegram 6612 from Bonn to DOS, 1.6.1971.

104 NARA, RG 59, DOS Central Files, 1970–1973, RAD RFE, Telegram 6900 from the U.S. Embassy in Bonn to DOS, 7.6.1971.

105 PA AA, Bestand B42, Bd. 1354, 2 S., S. 1, Aufzeichnung des VLR I Dr. Pommerening, 16.6.1970.

son, mache sich Sorgen, dass Brandt Berlin opfern könnte, um seine Ostpolitik zu retten. Das Weiße Haus dementierte umgehend, dass es hinter Achesons Kommentaren stehe, und stellte nachdrücklich auch deren Inhalt in Abrede, aber Ehmke und Bahr meldeten sofort ihre Besorgnis in Washington an. Kissinger seinerseits hatte bereits Achesons Bemerkungen widersprochen.¹⁰⁶ Ironischerweise hatte die Regierung Nixon intern bereits beschlossen, gegenüber Brandts Ostpolitik einen neutralen Standpunkt einzunehmen, um zu vermeiden, im einen Fall die Regierung Brandt zu stürzen oder im anderen die christdemokratische Opposition – Nixons „alte Freunde“ – zu entmutigen.¹⁰⁷

1971 hatte die Regierung Brandt noch mehr Grund, einer Konfrontation mit der Regierung Nixon aus dem Weg zu gehen, da sie auf Washingtons Hilfe bei den anstehenden Vier-Parteien-Verhandlungen über Berlin angewiesen war. Die Regierung Brandt hatte die Ratifikation sowohl des Warschauer wie auch des Moskauer Vertrages vom Erfolg eines Abkommens über Berlin abhängig gemacht. Das hatte Nixons Befürchtungen, Bonn könnte in den Verhandlungen mit Moskau einen zu großen Vorsprung vor den USA gewinnen, etwas besänftigt.¹⁰⁸ Die kommunistischen Führer in Warschau und Moskau hätten in Anbetracht

106 Kieninger, *Dynamic Détente*, S. 172. Details in: Editorial Note, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XL, S. 412–423.

107 Kissinger hatte sich am 14. Oktober 1970 bei einer Sitzung des National Security Council, bei der auch Nixon anwesend war, über die Ostpolitik folgendermaßen geäußert: „Unsere Optionen sind begrenzt. Wir könnten uns gegen die [Ost-]Politik stellen und Brandt stürzen. Das würde uns in eine Lage versetzen, wo wir die Deutschen daran hindern, ein nationales Ziel zu erreichen, und uns in die deutsche Innenpolitik einmischen. Als Alternative könnten wir diese Politik aktiver unterstützen. Der Preis, der dafür zu bezahlen ist, besteht darin, dass wir jene in Deutschland entmutigen, mit denen wir in der Vergangenheit zusammengearbeitet haben.“ Memorandum of Conversation, 14.10.1970, in: FRUS, 1969–1976, Bd. XL, S. 362. Am 4. September war Rainer Barzel, der Fraktionsführer der CDU, mit Nixon in San Clemente zusammengetroffen. Jonathan Dean, Political Counselor der US-Botschaft in Bonn, resümierte Barzels anschließenden Kommentar zu dem Treffen: „Barzel sagte, der Präsident habe eine gewisse Abneigung gegen die Ostpolitik der SPD geäußert, habe ihm aber im weiteren Fortgang des Gesprächs mitgeteilt, er meine, in dieser Sache eine von Verantwortung getragene Haltung einnehmen zu müssen. Unter dem Gesichtspunkt politischer Verantwortung dürfe man nicht leichtfertig eine Störung in Amerikas Beziehungen zu einem wichtigen Verbündeten verursachen. Er persönlich fände Barzels Konzept einer Ostpolitik attraktiver als die Version der SPD. Aber, so Nixon, er würde nur dann intervenieren, wenn zweifelsfrei feststehe, dass eine katastrophale Entwicklung bevorstehe, die nach Maßgabe amerikanischer Interessen unbedingt verhindert werden müsse. In diesem Fall würde die Intervention dann aber auch klare Verhältnisse schaffen.“ Ebd., S. 330, Anm. 2.

108 Kieninger, *Dynamic Détente*, S. 174–178. Kissinger hatte Nixon klargemacht, dass Bonn die Unterstützung Washingtons benötige, um die Verhandlungen mit Moskau über ein Berlin-Abkommen erfolgreich zu Ende zu führen. Siehe: FRUS, 1969–1976, Bd. XL, S. 656, Anm. 5. Unmittelbar nach dem Treffen mit Barzel am 14. April 1971 hatte Nixon seinem nächsten Gesprächspartner im Oval Office, Arthur F. Burns, dem Vorsitzenden der Federal Reserve, erklärt, er „habe eben einige Zeit damit zugebracht, die Opposition davon abzuhalten, Brandt zu stürzen“. Als Burns Nixon fragte, wie es um Brandts Verlässlichkeit stehe, hatte dieser geantwortet: „Brandt hat im Grund ein gutes Herz, aber er ist ziemlich emotional und, wie ich meine, auch ziemlich leichtgläubig; deshalb kann man sich nicht wirklich auf ihn verlassen. Andererseits zeigen wir ihm sozusagen, wo es lang geht. Wir wollen nicht, dass Deutschland sich in seine Teile auflöst.“ Ebd., S. 656, Anm. 5. Mit anderen Worten, Nixon war

von Bonns vielfältiger Abhängigkeit von Washington von weiteren Attacks absehen können, aber die Diskussion in Washington über die Finanzierung der Sender und die Fortsetzung ihrer eigenen Verhandlungen mit Bonn stellten offenbar in ihren Augen eine Gelegenheit dar, sich der Sender RFE und RL zu entledigen, der sie nicht widerstehen konnten.

Als Brandt Mitte Juni 1971 nach Washington kam, fand auch ein Treffen zwischen Bahr und Kissinger statt, bei dem die laufenden Verhandlungen mit dem Osten besonders im Hinblick auf Berlin, aber auch auf andere Themen besprochen wurden. Bahr brachte auch Radio Free Europe und Radio Liberty zur Sprache. Auf eine Frage von Bahr versicherte Kissinger, dass es bei „einem speziellen Interesse des Weißen Hauses“ an beiden Sendern bleibe. Bahr erklärte – zu Recht, wie sich herausstellen sollte¹⁰⁹ –, dass er die Drohung des Ostens, die Olympischen Spiele wegen der fortgesetzten Anwesenheit der Sender in München zu boykottieren, nicht ernst nehme. Bonn, so Bahr, könne nur versuchen, den Sendern gelegentlich Ratschläge zu geben, besonders als Reaktion auf Beschwerden aus dem Osten. Bahr bemerkte auch taktvoll, dass RFE und RL keine Themen waren, die Bonn in seine Verhandlungen mit dem Osten miteinbeziehen sollte.¹¹⁰ Da ja die USA klargestellt hatten, dass Bonn in seinen Gesprächen mit dem Sowjetblock keine „Faustpfänder“ einsetzen dürfe, die den Vereinigten Staaten gehörten,¹¹¹ meinte Bahr jetzt, dass das Thema der beiden Sender es wert sei, von den USA direkt mit der Sowjetunion besprochen zu werden. Vielleicht könnten die USA sie gegen gewisse Zugeständnisse seitens Moskaus eintauschen? Kissinger fragte Bahr, was Moskau als Tauschobjekte anzubieten habe. Bahr hatte keine Ahnung. Kissinger deutete zwar ein vages Interesse an der Idee eines solchen Tauschhandels an, warnte Bahr aber erneut vor irgendwelchen einseitigen westdeutschen Aktionen im Hinblick auf die Sender.¹¹²

jetzt der Meinung, seine Regierung habe eine gewisse Kontrolle über Tempo und Dynamik der Bonner Ostpolitik erlangt, und er hatte deshalb weniger Sorge, die Ostpolitik könnte den US-sowjetischen Verhandlungen den Rang ablaufen.

109 Beide Sender kamen mit den Münchner Olympischen Spielen im September 1972 klar, indem sie sich an die Anweisungen der US-Regierung hielten, jeden Kontakt zu Sportlern und Delegationen aus dem Sowjetblock zu vermeiden und allen potenziellen Überläufern aus dem Osten zu raten, Kontakt zu einer lokalen Polizeistation aufzunehmen und dort um politisches Asyl anzusuchen. Potenzielle Kontroversen wegen der Sender waren während der Olympiade durch das Massaker überschattet worden, das die palästinensische Terrorgruppe Schwarzer September verübte, bei dem elf israelische Sportler und ein westdeutscher Polizist ermordet wurden. Siehe: NARA, RG 59, DOS Central Files, 1970–1973, RAD RFE, Telegram 1181 from the U.S. Consulate in Munich to the DOS, 14.9.1972.

110 Memorandum of Conversation, 17.6.1971, in: FRUS 1969–1976, Bd. XXIX, S. 154–155.

111 Siehe: Memorandum from Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), 5.6.1970, in: ebd., S. 110–111.

112 Memorandum of Conversation, 17.6.1971, in: ebd., S. 154–155. Siehe auch: AAPD 1971, Bd. 2, S. 1131, Anm. 2. Shakespeare wiederholte eine ähnliche Warnung gegenüber Ahlers bei ihrem Treffen am 21. Juni. AdSD, Depositum Ehmke, 1/HEAA000306, Memorandum, Ahlers to Brandt, 22.6.1971. Sonnenfeldt hatte Kissinger vorgeschlagen, RFE und RL zum gegebenen Zeitpunkt als „Tauschobjekte“ in Washingtons Verhandlungen mit Moskau zu benutzen. Siehe: Memorandum from Sonnenfeldt to Kissinger, 5.6.1970, in: FRUS 1969–1976, Bd. XXIX, S. 111.

Eine erfolgversprechendere, realistischere Hoffnung lag für Brandts Regierung darin, dass der US-Kongress zum Schluss kommen konnte, die Finanzierung der Sender zu kappen und beide zu schließen. Von Wechmar hatte eine solche Möglichkeit in seiner öffentlichen Stellungnahme zu Jędrychowskis Brief angedeutet. Es sei nicht sinnvoll, hatte er damals gesagt, mit den USA zu diskutieren, was sich an RFE und seinen Sendungen ändern müsse, wenn zugleich der US-Kongress im Begriff sei, eine Entscheidung über die zukünftige Struktur des Senders und seine Funktion zu treffen.¹¹³ Im April 1972 stellte ein Journalist Brandt eine Frage zur Zukunft von RFE. Brandt antwortete: „Es ist natürlich ein Problem, über das man nachdenken muss, wie lange die Sendeanlagen eines [fremden] Staates auf dem Territorium des [eigenen Staates] bestehen. Das ist ein prinzipielles Problem. Ich will damit nicht sagen, dass dieses Problem unbedingt jetzt nach einer Lösung verlangt.“ Er erwähnte dann die „lebhafteste Diskussion“ im US-Senat, wo „eine ganze Reihe von Senatoren der Ansicht sind, dass diese Einrichtungen nicht unbegrenzt unterhalten werden sollen.“¹¹⁴ Als Brandt im Mai 1973 Nixon einen Besuch in Washington abstattete, traf er dort auch mit Senator Fulbright zusammen. Dieser erklärte nach dem Treffen, „er habe das Gefühl, Brandt könne ohne Radio Free Europe leben“.¹¹⁵ Er habe, so Brandt, diesen Bericht korrigierend, keine derartige Andeutung gegenüber Fulbright gemacht. Ein Mitglied des Stabs im Weißen Haus dazu: „Brandt sagte später im privaten Kreis, er habe keine Stellungnahme zu den Sendern abgegeben, weder dafür noch dagegen, er habe aber sehr wohl gemerkt, dass über dieses Thema Uneinigkeit zwischen den Kommissionsmitgliedern bestehe!“¹¹⁶

Der US-Kongress billigte schließlich einen neuen Finanzierungs- und Kontrollmechanismus für RFE und RL in Gestalt eines von der Regierung besetzten und mit öffentlichen Mitteln finanzierten Board for International Broadcasting. Die Sender überdauerten daher die Ära bilateraler Verhandlungen in Bonns „neuer Ostpolitik“ zwischen 1969 und 1973. Sie wurden wieder zum Zankapfel während der Verhandlungen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in den Jahren 1973–75 und bei deren

113 NARA, DOS Central Files, 1970–1973, RAD RFE, Telegram 6612 from Bonn to DOS, 1.6.1971.

114 NARA, RG 59, DOS Central Files, 1970–1973, RAD RFE, Airgram from the U.S. Consulate in Stuttgart to DOS (copies to Bonn, Munich, Berlin), 12.4.1972. Während Brandt bemüht war, die Vereinigten Staaten in seinen öffentlichen, offiziellen Aussagen zu RFE nicht zu vergrämen, ließen andere Politiker der SPD, besonders Herbert Wehner, der mächtige Vorsitzende der SPD-Parlamentsfraktion, nicht davon ab, mindestens im privaten Kreis ihren Wunsch nach der Entfernung von RFE von deutschem Boden zu äußern. Wehner äußerte sich in diesem Sinn auch während eines Besuchs in Warschau im Februar 1972 – was Polens kommunistische Regierung sich nicht entgehen ließ. Wehners Äußerung fand sich in der offiziellen Propaganda wieder. Siehe: Machcewicz, *Poland's War on Radio Free Europe*, S. 196.

115 NPMP, White House Special Files, Confidential Files, Box 36, IT 9 – Free Europe, Inc., Reuters: Meetings between Brandt and President Nixon, 2.5.1973.

116 A. W., Office of Telecommunications Policy, Washington, to A.M.H., 8. Ma 1973, als Beilage zu ebd.

verschiedenen Nachfolgekonzferenzen bis 1989.¹¹⁷ Beide blieben bis zum Ende des Kalten Krieges und auch noch danach in Betrieb.

Resumé

Es war zweifellos ein Erfolg, den die Diplomaten der Volksrepublik Polen für sich verbuchen konnten, als sie bei den Verhandlungen über ein Abkommen zur Anerkennung der polnischen Westgrenze die Regierung Brandt dazu zwangen, Einschränkungen im Betrieb von RFE, einem auf westdeutschem Boden stationierten Sender, in Erwägung zu ziehen. Ohne dies ausdrücklich zu wollen, lösten sie damit einen Disput zwischen der Regierung Brandt und der Regierung Nixon aus, deren führende Akteure – Kissinger und Präsident Nixon selbst – bereits in großer Sorge über das Ausmaß von Brandts potenziellen Zugeständnissen an den Osten als Teil seiner Ostpolitik waren.

Die Regierung Brandt war auf die Duldung ihrer Ostpolitik durch die Regierung Nixon angewiesen, um selbst an der Macht zu bleiben und, in weiterer Folge, durch koordinierte Verhandlungen das von Westdeutschland erwünschte Abkommen zu Berlin herbeizuführen. Dies veranlasste die westdeutsche Regierung, eine wie immer geartete negative Entscheidung über die Fortdauer des Betriebs von RFE in Westdeutschland aufzuschieben, um nicht eine potenziell desaströse öffentliche Konfrontation mit Washington auszulösen. Polens neuerliche diplomatische Offensive, nachdem 1971 die bisherige verdeckte Finanzierung von RFE und RL durch die CIA im US-Kongress offiziell bestätigt worden war, war deshalb zum Scheitern verurteilt. Die weit überzogene Propaganda zu diesem Thema, die im Sowjetblock entfesselt wurde – einschließlich leerer Drohungen, die Münchner Olympischen Spiele im Jahr 1972 zu boykottieren –, erwies sich eindeutig als kontraproduktiv und machte es Bonn nur leichter, die Lizenzen für die Sender zu erneuern. Die Abhängigkeit der Bonner Regierung von der Duldung ihrer Ostpolitik durch die Regierung Nixon blieb nach einem 1972 erfolgreich abgewehrten Misstrauensantrag wenigstens bis zu ihrem Sieg in den Neuwahlen im November 1972 weiter bestehen. Brandt und seine Berater hofften, der US-Kongress werde selbst die Finanzierung von RFE und RL kappen; stattdessen beschloss der Kongress 1973 einen neuen, öffentlichen Finanzierungsmechanismus für beide Sender. Die Zukunft der beiden Sender blieb deshalb für Bonn ein Zankapfel in den Beziehungen sowohl zum Osten als auch zu Washington.

117 Machcewicz, *Poland's War on Radio Free Europe*, S. 218–220; Douglas Selvage, SA-CIA-HV A: Dr. Emil Hoffmann and the „Jungle of the Secret Services“, in: Uwe Spiekermann (Hg.), *The Stasi at Home and Abroad: Domestic Order and Foreign Intelligence*. Bulletin of the German Historical Institute, Supplement 9/2014, S. 129–133, https://www.ghi-dc.org/fileadmin/user_upload/GHI_Washington/Publications/Supplements/Supplement_9/bu-sup9_115.pdf.

Nationales Interesse und gemeinsamer Bündniszweck. Die Nordatlantische Allianz und die Vorbereitung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 1964–1972

Dieter Krüger

Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts war von den relativ stabilen Bündnissen der bipolaren Weltordnung geprägt. Deren Institutionen entwickelten eine begrenzte Eigendynamik in den internationalen Beziehungen. Das galt für die Vereinten Nationen, das Weltwährungssystem, die europäischen Gemeinschaften, die Nordatlantische Allianz und eingeschränkt für den Warschauer Pakt. Die beiden letzten Bündnisse sollten die Kohärenz der Wertegemeinschaft sichern, zu der sich die Bündnismitglieder bekannten, und deren äußere Sicherheit durch eine kollektive Bündnispflicht gewährleisten. Sie sollten ferner die Gefolgschaft der jeweiligen Führungsmächte zusammenhalten und die Politik gegenüber dem Gegenbündnis koordinieren. Die Mitglieder der Nordatlantischen Allianz waren – mit wenigen, zeitlich begrenzten Ausnahmen – souveräne demokratische Staaten; die des Warschauer Pakts waren Diktaturen der über ihre Parteien eng verbundenen nationalen kommunistischen Eliten. Folglich vermochte die Nordatlantische Allianz oft nur mühsam den gemeinsamen Bündniszweck gegen ihre Mitglieder durchzusetzen. Dieser Beitrag wird zeigen, dass es der Allianz gelang, die politisch-diplomatische Initiative der Sowjetunion so aufzunehmen, dass bei allen unterschiedlichen Interessen ihre Mitgliedsstaaten eine hinreichende Kohärenz ihrer Ost- und Entspannungspolitik herstellten. Dass sich im Warschauer Pakt seit den 1960er-Jahren ebenfalls unterschiedliche Interessen der Staaten bemerkbar machten, bot den westlichen Staaten Anknüpfungspunkte und nötigte die Sowjetunion ihrerseits, das eigene Bündnis als Koordinationsplattform zu nutzen.

Der sowjetische Partei- und Staatschef Nikita Chrusčev initiierte den Warschauer Vertrag im Mai 1955 mit dem erklärten Ziel, die westliche und die östliche Allianz in ein gesamteuropäisches Bündnisssystem zu integrieren, so der erste Satz der Präambel. Auf der Genfer Gipfelkonferenz 1955 präsentierte die Sowjetunion einen „Vertrag zwischen

den in Europa bestehenden Staatengruppierungen (Grundprinzipien)“. Beide Bündnisse sollten sich bis zur „Schaffung eines Systems kollektiver Sicherheit in Europa“ zur friedlichen Streitschlichtung verpflichten.¹ Daran anknüpfend lancierte der polnische Außenminister Adam Rapacki den mit der Sowjetunion abgestimmten Plan einer atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa.² Eine atomwaffenfreie Bundesrepublik hätte die NATO in einen zahnlosen Tiger verwandelt. Im Mai 1958 entwarf der Warschauer Pakt einen Gewaltverzichtsvertrag zwischen den Bündnissen.³ Chruščëv schlug damit einen Akkord der sowjetischen Außenpolitik an, der bis Michail Gorbatschow nachklang.⁴

Die Nordatlantische Allianz war als vorrangig politisches Bündnis mit eher vager militärischer Beistandsklausel gegründet worden. Nach Ausbruch des Koreakrieges 1950 hatte es eine integrierte Militärorganisation aufgebaut, ohne seinen Charakter als Wertegemeinschaft einzubüßen.⁵ Es waren vor allem die kontinentaleuropäischen Mitgliedsstaaten und Kanada, die unter Berufung auf Artikel 4 des Nordatlantikvertrages politische Konsultationen einforderten. Sie wollten die Entscheidungen der global handelnden Vereinigten Staaten über die engere Bündnispolitik hinaus beeinflussen. Zwei institutionelle Anläufe solche fortlaufenden Konsultationen zu gewährleisten, das Komitee der fünf Außenminister von 1951 und vor allem der Bericht der Drei Weisen von 1956, waren im Sande verlaufen. Die Suezkrise von 1956 hatte die einstigen europäischen Großmächte Großbritannien und Frankreich gelehrt, dass gegen die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion keine Politik betrieben werden konnte, sobald diese sich einig waren.

Die Allianz in der Defensive

Die Allianz griff die Initiativen des Warschauer Pakts zunächst nicht auf. Der Nordatlantiker wies im Mai 1960 die sowjetische Formel von der friedlichen Koexistenz von Staaten mit den unterschiedlichen Gesellschaftsformen zurück. Entspannung setzte das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen ebenso voraus wie die Freiheit West-Berlins.

1 Vgl. Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hg.), *DzDP*, III. Reihe, Bd. 1. Bonn – Berlin 1961, S. 191–195, 208 (Zitate S. 195, 208).

2 Vgl. Włodzimierz Borodziej, *Geschichte Polens im 20. Jahrhundert*. München 2010, S. 305f.

3 Vgl. Wojciech Mastny – Malcolm Byrne (Hg.), *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact 1955–1991*. Budapest 2005, S. 95f. Zu den nachhaltigen sowjetischen Zielen vgl. auch Marie-Pierre Rey, *The USSR and the Helsinki process, 1969–75: optimism, doubt, or defiance?*, in: Andreas Wenger et al. (Hg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75*. London – New York 2008, S. 65–81.

4 Vgl. Svetlana Savranskaya, *Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act*, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York – Oxford 2008, S. 175–190, hier: S. 176f.

5 Vgl. Jeremi Suri, *The normative resilience of NATO: a community of shared values and amid public discord*, in: Andreas Wenger et al. (Hg.), *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960s*. London – New York 2007, S. 15–30, hier: S. 18–20.

Ausdrücklich hielt die Allianz an ihrer Berlin-Erklärung von 1958 fest, mit der sie neben den drei Schutzmächten Mitverantwortung für die Sicherheit West-Berlins übernommen hatte.⁶ Vorausgegangen war das Ultimatum Chrusčevs vom November 1958. Er forderte den Abzug der amerikanischen, britischen und französischen Truppen aus West-Berlin und dessen Umwandlung in eine selbstständige politische Einheit. Erstmals drohte er mit dem Einsatz von atomaren Mittelstreckenraketen, die er ab 1957 in der DDR stationierte. Eine Vier-Mächte-Außenministerkonferenz in Genf fand 1959 keine Lösung. Im Bewusstsein seiner nuklearen Überlegenheit wies Präsident John F. Kennedy, der im Januar 1961 sein Amt angetreten hatte, auf dem Gipfeltreffen in Wien im Juni 1961 die Forderungen Chrusčevs zurück. Im Ergebnis riegelten die Sowjets West-Berlin vom Ostteil und dem Umland ab, ohne jedoch die Zugänge wie 1948/49 zu blockieren. In seiner Dezembersitzung 1961 betonte der Nordatlantikat seinen Wunsch nach „Frieden und Abrüstung“, der „vom Sowjetblock immer wieder vereitelt wurde“. Tatsächlich bedrohte Chrusčev in der Kubakrise von 1962 die Vereinigten Staaten selbst mit Mittelstreckenraketen. Die Europäer standen am Rande des Spielfeldes, auf dem Kennedy und Chrusčev auch um ihre Existenz rangen.⁷ Kein Wunder, dass der Nordatlantikat an die Notwendigkeit politischer Konsultationen erinnerte.⁸

Die Kubakrise endete mit der faktischen Anerkennung der Sowjetunion als Supermacht auf Augenhöhe. In der Konsequenz wurde, beginnend mit dem Atomteststoppabkommen von 1963, die Rüstungsbegrenzung Teil der Konfrontation zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion. Die Einhegung ihres nuklearen Potenzials wurde zum Kern des Sonderverhältnisses der Supermächte neben ihren Bündnissen und über diese hinweg, wofür symbolisch nicht zuletzt die Einrichtung einer direkten Fernschreibverbindung (das Rote Telefon) stand. Naturgemäß begrüßte der Nordatlantikat die Einrichtungen zum bilateralen Krisenmanagement, nicht ohne daran die Hoffnung auf Abrüstungsmaßnahmen auch in Europa zu knüpfen.⁹ Moskau hielt am Vorschlag eines Abkommens über Gewaltverzicht und friedliche Streitschlichtung zwischen den Bündnissen fest. Die Bundesrepublik fürchtete eine positive Resonanz bei den Verbündeten. Als Mitglied des Warschauer Pakts hätten Vertragsbeziehungen zwischen den

6 Vgl. Final Communiqué 2.–4.5.1960 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26516.htm?selectedLocale=en); Council's Declaration on Berlin, 16.–18.12.1958 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17646.htm?selectedLocale=en).

7 Vgl. Christof Münger, Kennedy, die Berliner Mauer und die Kubakrise. Die westliche Allianz in der Zerreißprobe 1961–1963. Paderborn 2003; Gerhard Wettig, Chruschtschows Berlin-Krise 1958 bis 1963. Drohpolitik und Mauerbau. München 2006; Stefan Karner et al. (Hg.), Der Wiener Gipfel 1961. Innsbruck 2011; Dieter Krüger, Am Abgrund? Das Zeitalter der Bündnisse: Nordatlantische Allianz und Warschauer Pakt 1947–1991. Fulda 2013, S. 69–71, 81–83; Final Communiqué, 13.–15.12.1961 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26552.htm?selectedLocale=en) (Zitat).

8 Vgl. Final Communiqué 13.–15.12.1962 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26579.htm?selectedLocale=en).

9 Vgl. Final Communiqué 22.–24.5.1963 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26606.htm?selectedLocale=en).

Bündnissen nach sowjetischem Vorschlag die DDR aufgewertet, deren völkerrechtliche Anerkennung Bonn verweigerte. Die wichtigsten Verbündeten, Amerikaner, Briten und Franzosen, lehnten den sowjetischen Vorschlag ab. Dagegen forderte der belgische Außenminister Paul-Henri Spaak Gesprächsbereitschaft des Westens.¹⁰ Zudem waren viele Mitgliedsstaaten nur bedingt bereit, ihre nicht zuletzt durch Handelsinteressen beeinflusste Ostpolitik in der Allianz abzustimmen.¹¹ Während ihrer Frühjahrstagung 1964 hatte Spaak beklagt, dass sich das Bündnis nur noch in der Deutschlandfrage einig sei.¹²

Die Kritik des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle an der angelsächsischen Dominanz im Bündnis, die Debatten um den Devisenausgleich für die in der Bundesrepublik stationierten Truppen sowie der türkisch-griechische Konflikt sorgten in den kommenden Jahren für Zündstoff. Dazu kam, dass sich Frankreich schon in den 1950er-Jahren zum Bau einer eigenen Atombombe entschlossen hatte, die es 1960 erstmals zündete. Allerdings fehlten vorläufig die geeigneten Trägerraketen, die ihm die Vereinigten Staaten nicht liefern wollten. Zudem war de Gaulle ein scharfer Kritiker des von den Vereinigten Staaten und Großbritannien in der Allianz durchgesetzten Übergangs von der Strategie der massiven Vergeltung eines Großangriffs zur flexiblen Reaktion. Danach sollte auf jede Aggression angemessen, d. h. auf einen zunächst konventionellen Angriff der überlegenen Streitkräfte des Warschauer Pakts konventionell oder teil-nuklear reagiert werden, um Zeit für ein Krisenmanagement zu gewinnen. Auch bei anderen Bündnispartnern entstanden Zweifel, ob die Vereinigten Staaten bereit seien, im Ernstfall für die Verteidigung ihrer Verbündeten nukleare Angriffe auf eigenes Territorium in Kauf zu nehmen. Großbritannien unterstellte seine Nuklearstreitkräfte formal dem Bündnis, erhielt amerikanische Raketen und behielt sich eine nationale Verfügung vor. Paris entschied sich dagegen für die Rückkehr zu einer nationalen Verteidigungspolitik und hielt an der massiven nuklearen Vergeltung für den Fall fest, dass das eigene Territorium angegriffen wurde. In der Konsequenz verließ Frankreich 1966 die Militärorganisation der Allianz, schloss aber nicht aus, sich mit seinen – auf westdeutschem Wunsch – in Süddeutschland stationierten Truppen an der Verteidigung der Bundesrepublik im Rahmen des Bündnisses zu beteiligen.¹³

Immerhin bestätigte der Nordatlantikrat sowohl 1964 als auch Ende 1965 den Bonner Alleinvertretungsanspruch und damit die anhaltende Isolierung der DDR im Westen.¹⁴

10 Vgl. AAPD, 1963, S. 62f., 584, 688f., 784f., 812f., 925, 1236–1245, 1621–1623, 1665f.; ebd. 1964, S. 60f., 469.

11 Vgl. FRUS, 1964–1969, XIII Western Europe Region, Washington 1995, S. 10–12, 27–29, 85; AAPD, 1963, S. 1137f.

12 So Bundesaußenminister Gerhard Schröder. Siehe AAPD, 1964, S. 534.

13 Vgl. Burkard Schmitt, Frankreich und die Nukleardebatte der Atlantischen Allianz 1958–1966. München 1998; Anna Locher, Crisis? What Crisis? NATO, De Gaulle and the Future of the Alliance 1963–1966. Baden-Baden 2010; Krüger, Abgrund, S. 71–76, 84–91.

14 Vgl. Final Communiqué 12.–14.5.1964 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26621.htm?selectedLocale=en) und 14.–16.12.1965 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26643.htm?selectedLocale=en).

Wirklich zufrieden gestellt hatte das Bonn nicht.¹⁵ Die Allianz sei sich, so Außenminister Gerhard Schröder, über die „Ost-West-Beziehungen“ einig. Aber Belgien, Kanada, Norwegen und Dänemark seien hinsichtlich der Chancen einer Entspannungspolitik optimistischer als man selbst.¹⁶ Chruščev insistierte im Oktober 1964, er werde das Projekt des Nichtangriffsabkommens zwischen den Bündnissen weiterverfolgen. Dabei werde er bei der Forderung nach Anerkennung der DDR und West-Berlins als selbstständiger politischer Einheit keine Zugeständnisse machen. Er räumte ein, eine „Rechtsverbindlichkeit“ für den aktuellen Status quo anzustreben.¹⁷ Freilich wurde der sowjetische Partei- und Staatschef kurz darauf abgelöst. Immerhin hielt eine Arbeitsgruppe der NATO zu Abrüstungsfragen Ende 1965 ein Nichtangriffsabkommen für erwägenswert und Frankreich signalisierte Aufgeschlossenheit, sofern das Problem mit der DDR gelöst werden könne.¹⁸

Auf die westliche Debatte einer Beteiligung der Bundesrepublik an einer kernwaffenbestückten „Multilateral Force bzw. Fleet“ (MLF) der NATO reagierte wiederum Polen zunächst mit einer Neuauflage des Rapacki-Plans und 1964 mit dem Vorschlag eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems. Es sollte den dauerhaften Verzicht der Bundesrepublik auf Kernwaffen sichern, die Unveränderlichkeit der bestehenden Grenzen festschreiben und einem westdeutsch-sowjetischen Arrangement auf Kosten Polens vorbeugen. Diese Ziele führten Warschau für die nächsten Jahre an die Seite Ost-Berlins.¹⁹ Im Januar 1965 schlug Warschau eine Sicherheitskonferenz mit amerikanischer Beteiligung vor. Der Politisch-Beratende Ausschuss des Warschauer Pakts – das dem Nordatlantikrat vergleichbare Beschlussgremium – verknüpfte in der Folge seine Kritik an der MLF mit der Forderung, über ein kollektives Sicherheitssystem in Europa zu verhandeln.²⁰ Vor allem bei Spaak fanden die polnischen Vorschläge eine positive Resonanz. Er unterstützte im Grundsatz zwar den Bonner Alleinvertretungsanspruch. In westdeutscher Wahrnehmung plädierte er jedoch auch für eine „Auflockerung der strikten westlichen Position“. Namentlich bei Skandinavien, nicht hingegen bei den Niederländern, hatte er Anklang

15 So glaubte der französische Außenminister Maurice Couve de Murville. Siehe DDF, 1964–1972, Paris, später Brüssel 2001–2017, 1964, I, S. 592.

16 Vgl. AAPD, 1964, S. 929f. (Zitat S. 930).

17 Vgl. AAPD, 1964, S. 1171; DDF, II, 1964, S. 333.

18 Vgl. AAPD, 1965, S. 1171; ebd., 1966, S. 166f.

19 Vgl. Wanda Jarzabek, Hope and Reality: Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964–1989, in: Cold War International History Project Working Papers, No. 56, 2008, (www.wilsoncenter.org/sites/default/files/WP56_Web.pdf), bes. S. 7, die von einer „Gomułka-Doktrin“ spricht. Danach versuchte der polnische Parteichef Władysław Gomułka durch Unterstützung der DDR zu verhindern, dass die Anerkennung der polnischen Westgrenze zur sowjetisch-westdeutschen Verhandlungsmasse werden könnte.

20 Vgl. Europa-Archiv, 20, 1965, D 212; DDF, I, 1964, S. 210; Csaba Békés, The Warsaw Pact and the CSCE process from 1965 to 1973, in: Wilfried Loth – Georges-Henri Soutou (Hg.), The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75. London – New York 2008, S. 201–220, hier: S. 202–204; Douglas Selvage, The Warsaw Pact and the European security conference, 1964–69, in: Andreas Wenger et al. (Hg.), Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75. London – New York 2008, S. 85–106, hier: S. 86–89.

gefunden. In den Mitgliedsstaaten der Allianz registrierte man eine größere Eigenständigkeit Polens, Rumäniens und Ungarns,²¹ die offensichtlich von der Sowjetunion gebilligt werde. Tatsächlich verschaffte der chinesisch-sowjetische Konflikt²² den kommunistischen Führern der Paktstaaten Spielraum, eigene nationale Ziele zu verfolgen.

Im Vorfeld der Herbsttagung des Nordatlantikrates 1965 hatten insbesondere Amerikaner und Briten den deutschen Außenminister spüren lassen, dass sie mehr erwarteten als das Mantra vom Selbstbestimmungsrecht der Deutschen, das das Bündnis zu unterstützen habe: „eine Veränderung der Beziehungen zwischen Deutschland und den Ländern des Ostens könnte Veränderungen von großer Tragweite in Osteuropa herbeiführen“²³. Um ihre Anschlussfähigkeit gegenüber der wachsenden Entspannungsbereitschaft einiger NATO-Staaten zu demonstrieren, lancierte die Bundesregierung ihre Friedensnote vom 25. März 1966.²⁴ Darin wies sie die ihr namentlich von Polen und der Tschechoslowakei unterstellte Absicht zurück, die Nachkriegsgrenzen gewaltsam verändern zu wollen. Sie markierte den Widerspruch zwischen den Friedensbekundungen der Sowjetunion und deren militärischem Potenzial in Osteuropa. Die Bundesregierung erklärte ihre Bereitschaft zu ausgewogener Abrüstung und zum Austausch bilateraler Gewaltverzichtsabkommen. In Washington war man überrascht, dass die Bundesrepublik jetzt bilateral anbot, was sie multilateral stets abgelehnt hatte. In den Augen der Franzosen hatte Bonn auf die erkennbare Erosion seiner bisherigen Ost- und Deutschlandpolitik reagiert. Der Alleinvertretungsanspruch nehme der Note jedoch ihre erhoffte Wirkung. Die Forderung nach Reduzierung der Atomwaffen in ganz Europa galt dagegen als illusorisch. Immerhin wurde die Bereitschaft, für eine denkbare Wiedervereinigung Opfer zu bringen, begrüßt. De Gaulle mahnte Erhard und dessen Nachfolger, dass Erfolge in der „Ostpolitik“ letztlich nur über die Sowjetunion zu erreichen seien.²⁵

Bezugnehmend auf die Friedensnote, unterstrich der Nordatlantikrat in seiner Frühjahrssitzung 1966 einmal mehr seine Berlin-Deklaration von 1958 und die zentrale Bedeutung einer friedlichen Lösung der Deutschlandfrage im Sinne des Selbstbestimmungsrechts der Deutschen. Gleichzeitig wurden die NATO-Botschafter beauftragt, Vorschläge für bessere Beziehungen mit dem Osten auf kulturellem, wirtschaftlichem und wissenschaftlich-technischem Gebiet zu machen.²⁶ Dänemark – und ähnlich Belgien – hatte im Vorfeld Verhandlungen zwischen den Bündnissen befürwortet, um Entspannungsinitiativen nicht ausschließlich dem Ostblock zu überlassen. Beide Staaten sprachen bereits mit der polnischen Regierung. Noch konnte sich Bonn auf die Abneigung der meisten Ver-

21 Siehe dazu die Beiträge von Wanda Jarzabek, Marius Stan und Magdolna Baráth in diesem Band.

22 Siehe dazu den Beitrag von Sergey Radchenko in diesem Band.

23 Vgl. AAPD, 1965, S. 589–591, 1891, 622–627 (Zitat S. 624); DDF, 1965, II, S. 717–726 (Zitat S. 723).

24 Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1966, S. 329–332 und dazu AAPD, 1966, S. 262–270.

25 Vgl. DDF, 1966, I, S. 456f., 462–464, 506–508, 558f.; ebd., 1966, II, S. 6–11, 283, 383f., 396, 650f., ebd., 1967, I, S. 85. Siehe dazu auch den Beitrag von Julien Genevois in diesem Band.

26 Vgl. Final Communiqué 7.6.–8.6.1966 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26659.htm?selectedLocale=en).

bündeten gegen solche Vorstöße verlassen. Selbst Frankreich sah eine europäische Sicherheitskonferenz allenfalls als Ergebnis eines längerfristigen Prozesses.²⁷ Ausschlaggebend war das ungeklärte Verhältnis zur „Zone“. Schröder wollte gegen alle Entspannungsininitiativen die Allianz auf das Selbstbestimmungsrecht aller Deutschen als Voraussetzung aller denkbaren Absprachen mit dem Warschauer Pakt festlegen. Ein Gewaltverzichtsabkommen zwischen den Bündnissen wollte er nicht ganz ausschließen, obwohl ein derartiger Vertrag ein falsches Gefühl der Sicherheit erzeugen und die Allianz aufweichen werde.²⁸

Als Andrej Gromyko, der sowjetische Außenminister, im April 1966 erneut den Gedanken einer europäischen Sicherheitskonferenz zur friedlichen Beilegung auch der deutschen Frage ins Spiel brachte, hielt Schröder davon „weniger als nichts“. Bundeskanzler Ludwig Erhard war sich mit dem britischen Premier in der Sorge vor einem gemeinsamen sowjetisch-französischen Vorschlag einig. Das Sicherheitsinteresse Frankreichs und der Sowjetunion wies eine erhebliche Schnittmenge auf. Beide wollten die amerikanische Dominanz einschränken und den westdeutschen Griff nach Atomwaffen verhindern.²⁹ Dabei waren sich Franzosen, Amerikaner und Sowjets einig, dass die deutsche Ostgrenze im Falle einer Wiedervereinigung Bestand haben werde. Die Anerkennung der DDR lehnte Frankreich dagegen ab.³⁰

Der Warschauer Pakt verabschiedete in seiner Bukarester Tagung vom 4. bis 6. Juli 1966 den Vorschlag einer Konferenz zur europäischen Sicherheit.³¹ Ziel war weiterhin die Auflösung beider Allianzen und die „Liquidierung ihrer militärischen Organisationen“. Freilich hätte die Auflösung des Warschauer Pakts nichts am System bilateraler Beistandsverpflichtungen geändert, die die Mitgliedsstaaten parallel zum Pakt eingegangen waren und weiter ausbauten.³² Dagegen hatten die Vereinigten Staaten die Allianz bewusst als multilaterale Alternative zu einem bilateralen System angelegt. Auf der Grundlage der friedlichen Koexistenz wollten die Paktstaaten die wissenschaftlichen und

27 Siehe dazu den Beitrag von Julien Genevois in diesem Band.

28 Vgl. AAPD, 1966, S. 723–725, 760f., 790–792, 830f. (Zitat S. 830), S. 856f., 883f., 951; DDF, 1966, I, S. 250–252; FRUS 1964–1968, XIII, S. 393, 416; Wanda Jarzabek, Polish Reactions to the West-German Ostpolitik and East-West Détente, 1966–1978, in: Poul Villaume – Odd Arne Westad (Hg.), *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985*. Kopenhagen 2010, S. 35–55, hier: S. 40; Jonathan Søborg Agger, *Striving for détente. Denmark and NATO, 1966–67*, in: Andreas Wenger et al. (Hg.), *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960s*. London – New York 2007, S. 183–200, hier: S. 184–188, 190f.

29 Vgl. AAPD, 1966, S. 549 (Zitat), S. 613–616 (nebst Anm. 3), S. 640, 657, 665; DDF, 1964, II, S. 590f., FRUS 1964–1969, XII, Washington 2001, S. 137f. sowie grundsätzlich zur französischen Politik Georges-Henri Soutou, *The Linkage between European integration and détente: the contrasting approaches of de Gaulle and Pompidou, 1965 to 1974*, in: N. Piers Ludlow (Hg.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik – Westpolitik, 1965–1973*. London – New York 2007, S. 11–35.

30 Vgl. DDF, 1964, II, S. 197, 549f., 552; ebd., 1965, I, S. 491–493, 548–550, II, S. 47, 532f., 535; ebd., 1966, II, S. 169f.; ebd., 1967, I, S. 377.

31 Vgl. Europa-Archiv, 21, 1966, D 414–424.

32 Vgl. Alexander Uschakow – Detrich Frenzke, *Der Warschauer Vertrag und seine bilateralen Bündnisverträge. Analyse und Texte*. Berlin 1987.

technologischen Beziehungen zwischen den Staaten mit unterschiedlichen Gesellschaftssystemen entwickeln. Wie Bonn in seinem Bündnis die Alleinvertretung hatten die DDR und Polen in ihrem die bekannten Vorbedingungen, völkerrechtliche Anerkennung der DDR und Unantastbarkeit der Grenzen, untergebracht. Dabei ging es Polen nicht nur um seine Westgrenze. Es wollte die Wiedervereinigung verhindern, die es als Bedrohung der eigenen und der Sicherheit Europas empfand. Moskau erwartete von Paris, in der Grenzfrage auf die anderen Staaten der Allianz einzuwirken. Die Bundesrepublik werde sich mit ihrer Weigerung, die Folgen des Zweiten Weltkrieges anzuerkennen, isolieren.³³

Am 1. Dezember 1966 bildete Kurt-Georg Kiesinger als Bundeskanzler mit Willy Brandt als Außenminister eine Große Koalition. Am Vorabend der Tagung des Nordatlantikrats im Dezember billigten die Außenminister der für Deutschland verantwortlichen Mächte die Absicht der neuen Regierung, die menschlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen „zwischen den beiden Teilen Deutschlands“ zu entwickeln. Sie unterstrichen die friedliche Lösung der deutschen Frage auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts als eines der zentralen Anliegen der Entspannung.³⁴ Der Nordatlantikrat bekundete seine Entschlossenheit, Wege zu suchen, um die politischen, wirtschaftlichen, sozialen, wissenschaftlichen und kulturellen Beziehungen zur Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten zu verbessern. Die Minister erklärten, dass „auf dem Gebiet der Ost-West-Beziehungen sowohl zwischen einzelnen Staaten wie in einem größeren internationalen Zusammenhang unterschiedliche Politikansätze verfolgt werden können“. Damit räumten sich die Mitglieder der Allianz faktisch Handlungsfreiheit ein.

Vor dem Hintergrund der vom Stellvertreterrat vorgelegten Vorschläge beschloss der Nordatlantikrat auf belgische Anregung eine Studie über die künftigen Aufgaben in einer seit Gründung der Allianz gewandelten Welt.³⁵ Eine amerikanische Arbeitsgruppe unter Dean Acheson hatte die zentrale politische Aufgabe der Allianz definiert: „die gemeinsame Gestaltung der deutsch-sowjetischen Beziehungen im Rahmen der ungelösten mitteleuropäischen Frage“. Er empfahl ein vorsichtiges Vorgehen unter Berücksichtigung der westdeutschen Befindlichkeiten.³⁶ Amerikaner und Briten versuchten, die Studie auf die Fragen Sicherheitskonferenz und Truppenabbau zu konzentrieren. Der belgische Außenminister Pierre Harmel forderte eine umfassende Definition des künftigen Bündniszwecks der Allianz im Lichte der Entwicklung in Europa und der Dritten Welt im Allgemeinen und im kommunistischen Lager im Besonderen. Das lag auch im deutschen Interesse. In der bilateralen Beziehung der Atommächte erkannte Kiesinger eine „gewis-

33 Vgl. AAPD, 1966, S. 1006–1016 (Zitat S. 1008); DDF, 1966, II, S. 431f.; ebd., 1967, II, S. 281–286.

34 Declaration on Germany, 15./16.12.1966 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26667.htm?selectedLocale=en).

35 Vgl. Final Communiqué 15.–16.12.1966 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26668.htm?selectedLocale=en); DDF, 1967, I, S. 142f.; FRUS 1964–1969, XIII, S. 31–34.

36 Acheson war US-Außenminister von 1949 bis 1953. Vgl. FRUS 1964–1968, XIII, S. 406–409 (Zitat S. 407) und dazu ebd., S. 507f.; Andreas Wenger, 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, hier: S. 44–47.

se Gefahr für das Bündnis“. Seine Abneigung gegen den von den beiden Supermächten angestoßenen Nichtverbreitungsvertrag teilte er mit dem Generalsekretär der Allianz, Manlio Brosio. Zugleich versicherte Kiesinger den Amerikanern, die Allianz genieße gegenüber dem bilateralen Verhältnis zu Frankreich Priorität.³⁷

Auf ihrer Frühjahrstagung im April 1967 waren sich die Außenminister einig, die Allianz durch „enge Konsultationen“ kohärent zu halten. Italien empfahl, die Harmel-Kommission möge das Angebot einer multilateralen Konferenz prüfen. Am weitesten ging Harmel selbst, der ein „regionales Sicherheitssystem“ für Europa ventilierte. Die Außenminister der USA, der Niederlande, Griechenlands und der Türkei zweifelten an einer Veränderung der sowjetischen Haltung in der Deutschlandfrage. In „den Bemühungen der Bundesregierung, die menschlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontakte zwischen den beiden Teilen Deutschlands zu erweitern“, sah der Nordatlantikrat einen „bedeutenden Beitrag auf der Suche nach Entspannung in Europa“.³⁸ Die Allianz habe seine Initiative begrüßt, so Brandt am 2. Juli 1967 im Deutschlandfunk, ein „geregeltes Nebeneinander“ mit der DDR anzustreben. Unter der Vorgängerregierung habe es „keinen Einklang mehr mit unseren Verbündeten“ gegeben.³⁹ Hinter den Kulissen notierte die bundesdeutsche Diplomatie freilich die Sorge der amerikanischen Kollegen vor einem zu weit gehenden deutsch-sowjetischen Ausgleich. Der deutsche Botschafter in Washington mahnte, die amerikanischen Kollegen mit eigenen Initiativen nicht zu überraschen. Dagegen überlegte das britische Foreign Office bereits konkret, wie eine Konferenz mit dem Gegenbündnis geführt werden könne, sobald die innerdeutschen Verhältnisse geklärt seien. Die Vorschläge zu einer europäischen Sicherheitskonferenz – von den europäischen kommunistischen Parteien im April 1967 erneut und in der Diktion ihrer Propaganda vorgetragen⁴⁰ – wollten Brandt und sein britischer Kollege gleichwohl weiter „hinhaltend“ behandeln.⁴¹

Unterdessen hatte die Harmel-Kommission im Frühjahr 1967 die Arbeit aufgenommen. Die Vereinigten Staaten waren bereit, eine europäische Gruppe in der Allianz zu unterstützen. Sie unterstrichen den Wert bilateraler Kontakte und betonten deren notwendige Koordinierung in der Allianz. Zugleich blieb ihr Misstrauen gegenüber den Entspannungsinitiativen der Sowjets groß. Belgien und Dänemark hielten die Überschneidung bi- und multilateraler Kontakte für unproblematisch, obwohl Belgien im Vorjahr die Franzosen an die Notwendigkeit der multilateralen Abstimmung erinnert hatte. Alle anderen bestanden auf Konsultationen und Abstimmung in der Allianz – und zwar nicht post festum. Dass die Europäer damit „eine Kontrolle der amerikanisch-sowjetischen Ver-

37 Vgl. AAPD 1967, S. 299f., 359–365 (Zitat S. 361); FRUS 1964–1968, XIII, S. 500–503, 518–521, 523, 532–534, 538–545; Helga Haftendorn, Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichts der NATO von 1967, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 40/1992, S. 169–221, hier: S. 177–184.

38 Vgl. AAPD, 1967, S. 908f. (Zitat S. 908); Final Communiqué, 6.4.–7.4.1967 (Zitate) (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26705.htm?selectedLocale=en).

39 Vgl. Bulletin, 1967, S. 604–607 (Zitat S. 4f.) und dazu FRUS 1964–1968, XIII, S. 589.

40 Vgl. DzDP, V/1, Frankfurt 1984, S. 1051f.

41 Vgl. AAPD, 1967, S. 570 (Zitat), 778–782, 1087–1092; FRUS 1964–1968, XIII, S. 588f.

handlungen und der westdeutschen Aktivitäten“ anstrebten, war den Amerikanern klar. Dänemark und Kanada warfen dem Harmel-Ausschuss vor, er verfehle seinen Auftrag, das Erscheinungsbild der Allianz „zu verjüngen“. Die Regierungen in Kopenhagen, Oslo, Ottawa und London standen unter dem Druck ihrer bündnisskeptischen Öffentlichkeit. Die Allianz wurde zusehends als „Gegnerin politischer Reformen“ wahrgenommen.⁴² Auch die westdeutschen „Intellektuellen“, so Außenminister Willy Brandt, wollten sehen, „dass die NATO ihre politischen Aufgaben in einer Phase der Entspannung erkenne und durchführe.“ Sein NATO-Botschafter beklagte die Neigung der Bündnispartner zu ostpolitischen und verteidigungspolitischen „Extratouren“. Der deutsche Versuch, den ostpolitischen Spielraum ihrer Verbündeten im Sinne des Alleinvertretungsanspruchs zu begrenzen, stieß tatsächlich auf Kritik der Niederlande und anderer kleiner Länder. Der deutsche NATO-Botschafter glaubte nicht, dass in einer Allianz souveräner Staaten „noch weitergehende Formen der Zusammenarbeit“ möglich seien. Eine „vorherige Abstimmung der nationalen Politik“ oder gar eine „gemeinsame Außenpolitik“, wie sie Belgien andachte, lehnte vor allem Frankreich ab. Der Nordatlantikatrat sollte sich auf „Gedanken und Informationsaustausch“ beschränken. Im Gegensatz zu den Niederländern – und selbst den Amerikanern – wollte Brandt einen sehr kleinen gemeinsamen Nenner in Kauf nehmen, um Frankreich unter allen Umständen in der Allianz zu halten. Die Forderung nach Koordination der Entspannungspolitik wurde aufgeweicht. Frankreich lenkte notgedrungen ein, um nicht die eigene Forderung nach Entspannung offen zu konterkarieren.⁴³

Auf der Herbsttagung 1967 wurde der Harmel-Bericht verabschiedet. Militärische Sicherheit und Entspannung wurden zu gleichberechtigten Elementen des Bündniszwecks erklärt. Aber die Allianz sollte selbst nicht Entspannungspolitik betreiben. Folglich ergaben sich auch keine institutionellen Konsequenzen. Sie blieb das „Clearingstelle“ für die Ostpolitik der Mitgliedsstaaten, nicht zuletzt für diejenige der Regierung Brandt ab 1969. Immerhin wurde den kleineren Mitgliedern versprochen, dass deren Ansichten bei der Lösung des Kernproblems, der Deutschlandfrage, berücksichtigt würden. Indem man sowohl bi- als auch multilateral mit den kommunistischen Staaten verhandeln wollte, war der Nordatlantikatrat den Vorschlägen des Gegenbündnisses entgegengekommen. Vor allem aber hatte er auf den Einstellungswandel in der westeuropäischen und kana-

42 Suri, *Normative resilience*, S. 16.

43 Vgl. zu den Einzelheiten Haftendorn, *Entstehung*, S. 177–213 sowie AAPD, 1967, S. 785–787, 1078–1080 (Zitat S. 1078), S. 1110, 1215–1228 (Zitat S. 1217f.), S. 1348f. (Zitat S. 1349), S. 1401f. (Zitate), S. 1500–1503; DDF, 1966, II, S. 920; ebd., 1967, I, S. 181, II, S. 449–451, 494–497, 605–607, 664, 680–682 (Zitat S. 681); ebd., 1968, I, S. 985–987; FRUS 1964–1968, XIII, S. 591–595, 610f., 617–629 (Zitat S. 624), S. 634–648; Helga Haftendorn, *The Harmel-Report and its impact on German Ostpolitik*, in: Wilfried Loth – Georges-Henri Soutou (Hg.), *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75*. London – New York 2008, S. 103–116, hier: S. 105–109; Garret Martin, *Grandeur et dépendances: the dilemmas of Gaullist foreign policy, September 1967 to April 1968*, in: N. Piers Ludlow (Hg.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik – Westpolitik, 1965–1973*. London – New York 2007, S. 36–52, hier: S. 41–43, S. 45–47; Søborg Agger, *Striving for détente*, S. 193–197; Wenger, *Crisis*, S. 60–68.

dischen Bevölkerung reagiert, die einen Dialog mit den kommunistischen Staaten erwartete.⁴⁴

Der britische und der kanadische Außenminister forderten eine gleichsam prophylaktische Debatte über ein europäisches Sicherheitssystem. Der niederländische und der britische Außenminister wollten künftig das europäische Element der Allianz stärken. Billigten die Verbündeten das „Vorgehen Schritt für Schritt“ Brandts gegenüber der DDR,⁴⁵ hoffte Kiesinger, die DDR weiter umgehen zu können. An den Sowjets und der DDR seien alle Versuche gescheitert, einen *modus vivendi* zu finden. Die DDR ihrerseits glaubte, die neue „Ostpolitik“ durch ideologischen Einfluss auf die NATO-skeptische außerparlamentarische Opposition im Westen konterkarieren zu können.⁴⁶ Kiesingers britischer Amtskollege Harold Wilson mahnte zur Geduld: „Nehmen Sie ein Nein nie als endgültige Antwort!“⁴⁷ Der rumänische Machthaber Nicolae Ceaușescu – dessen Land den westdeutschen Interessen nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen am weitesten entgegengekommen war⁴⁸ – hatte Brandt noch im Sommer gewarnt, die intransigente Weigerung, die DDR in die internationale Kommunikation einzubeziehen, bremse den gesamten Entspannungsprozess.⁴⁹ In der deutschen Frage, „die allen gegenwärtigen Spannungen zugrunde liegt“⁵⁰, hatte sich bislang wenig bewegt.

Die Debatte über die Umsetzung des Harmel-Berichts kreiste folglich auch 1968 – ein ausgesprochenes außen- und innenpolitisches Krisenjahr in nahezu allen Staaten der beiden Bündnisse – um die Deutschlandfrage. Die Bundesregierung signalisierte zu Jahresbeginn, die DDR in gesonderter Form in den Austausch bilateraler Gewaltverzichts-erklärungen einzubeziehen. Moskau insistierte auf deren Anerkennung; möglicherweise auch, weil es sich mit der Lockerung der kommunistischen Herrschaft in der Tschechoslowakei und Polen konfrontiert sah.⁵¹ Zugleich währte die sowjetische Diplomatie bei Franzosen, Briten und Italienern anhaltendes Interesse an einer Konferenz. Bonn betonte gegenüber der Allianz, dass es eine multilaterale Konferenz nicht grundsätzlich ablehne, sofern der Westen sich über eine europäische Friedensordnung einig sei, die Vereinigten Staaten teilnahmen, die Konferenz nicht zur Durchsetzung der Anerkennung der DDR genutzt und überhaupt die Teilung Deutschlands und Europas dadurch nicht verstetigt

44 Vgl. The Future Tasks of the Alliance (Zitat Pkt.7) (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26700.htm; DDF, 1968, I, S. 77; FRUS 1964–1968, XIII, S. 651f.; Haftendorn, Harmel-Report, S. 109–111.

45 Vgl. Final Communiqué 13.–14.12.1967 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26701) (Zitat); AAPD, 1967, S. 1660f.

46 Vgl. Oliver Bange, On to the Slippery Slope. East-Germany and East-West-Détente under Ulbricht and Honecker, 1965–1975, in: JCWS, 18/3/2016, S. 60–94, hier: S. 69–78.

47 Vgl. AAPD, 1967, S. 1433–1436 (Zitat S. 1436).

48 Vgl. Mihail E. Ionescu, Romania, Ostpolitik and CSCE, 1967–1975, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe. New York – Oxford 2008, S. 129–143. Siehe dazu auch den Beitrag von Marius Stan in diesem Band.

49 Vgl. AAPD, 1967, S. 1170.

50 Harmel-Report, Pkt. 8.

51 Vgl. AAPD, 1968, S. 100–114, 121f., 138–140, 294f.; DDF, 1968, I, S. 484–486.

werde. Mit Belgien, Bulgarien, Dänemark, Finnland, Jugoslawien, Österreich, Rumänien, Schweden und Ungarn hatte sich inzwischen eine blockübergreifende Gruppe mit Beteiligung vieler Neutraler zusammengefunden, die nach einer Lösung des europäischen Sicherheitsproblems suchte.⁵² Angesichts der Entspannungserwartungen von Öffentlichkeit und Parlament forderte Den Haag nicht nur im Politischen Ausschuss der Allianz die Debatte über eine multilaterale Konferenz, vielmehr traten die Niederlande selbst der Neunergruppe⁵³ bei. Die westdeutsche Diplomatie fürchtete, die Sowjets könnten diese Gruppierung gegen die Bundesrepublik und die Allianz instrumentalisieren. Belgier, Dänen, Niederländer und letztlich auch Kanadier und Norweger forderten „Aktionsfreiheit“ gerade auch in der Deutschlandfrage. Die DDR galt in den Augen der Niederländer als „legitimer Gesprächsgegenstand für Ost-West-Gespräche“. Damit berührten die kleineren Bündnispartner die Verantwortung der drei Westmächte für ganz Deutschland. Mit italienischer Unterstützung bestanden diese auf klaren Absprachen im Rahmen des Bündnisses. Der deutsche NATO-Botschafter beschwor Ende April 1968 die „schleichende Krise“ der Allianz. Die Vereinigten Staaten setzten auf bilaterale Beziehungen zur Sowjetunion.⁵⁴ Das veranlasse das Vereinigte Königreich nachzuziehen. Frankreich lehne die Allianz als Träger der Entspannungspolitik ab. Skandinavien, Benelux und Kanada befänden sich dagegen in einer „Entspannungseuphorie“⁵⁵.

Die Sowjetunion versuchte im Frühjahr 1968, das Konferenzprojekt bilateral über Frankreich voranzutreiben. Freilich beharrte sie auf der vollen Anerkennung der DDR. Ferner forderte Moskau die Auflösung der Bündnisse, wollte aber das System der bilateralen Beistandspakte zwischen den Staaten des Warschauer Pakts beibehalten.⁵⁶ Die Bundesregierung sah sich durch die Entspannungserwartungen der eigenen Jugend ähnlich genötigt wie ihre niederländischen, belgischen, kanadischen und britischen Partner, auf das Konferenzangebot des Warschauer Pakts zu reagieren. Die Hoffnung, an Moskau vorbei über dessen Verbündete Wirkung zu erzielen, erwies sich freilich als illusorisch. Gleichwohl war man sich mit den Vereinigten Staaten, Frankreich, Italien und selbst Großbritannien einig, nicht nach sowjetischer Vorstellung in einer Konferenz draufloszuverhandeln und damit erst einmal die DDR aufzuwerten. Vielmehr sollten dem Gegenbündnis Verhandlungen über ausgewogenen Truppenabbau angeboten werden. Die amerikanische Diplomatie glaubte indessen, dass Moskau daran kaum Interesse habe. Egon Bahr, engster Mitarbeiter Brandts, hielt Vereinbarungen zwischen den Bündnissen

52 Siehe dazu auch die länderspezifischen Beiträge in diesem Band.

53 Die mit dem Einmarsch des Warschauer Pakts in die Tschechoslowakei an Bedeutung verlor. Vgl. Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE. The N+N-States and the Making of the Helsinki Accords 1975*. Baden-Baden 2009, S. 76–81.

54 Siehe dazu den Beitrag von Douglas Selva in diesem Band.

55 Vgl. AAPD, 1968, S. 43–45, 364–367, 416–419 (Zitate S. 416f.), S. 426f., 504–507 (Zitate S. 504f.); DDF, 1968, I, S. 201f., 604f.; Jan van der Harst, *The Netherlands, the Gaullist challenge and the evolving Cold War*, in: N. Piers Ludlow (Hg.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik – Westpolitik, 1965–1973*. London – New York 2007, S. 128–136, hier: S. 131.

56 Vgl. DDF, 1968, I, S. 681–684, 795–798; AAPD, 1968, S. 752–761.

für die einzig realistische Lösung, die freilich die europäische Teilung zementiere. Auch er plädierte zunächst gegen multilaterale Verhandlungen und für den Truppenabbau.⁵⁷

Ein Motiv für das Interesse der kleineren Mitgliedsstaaten an einer multilateralen Konferenz und der damit einhergehenden allianzinternen Abstimmung wurde immer offenkundiger. Die NATO-Botschafter Belgiens, Dänemarks, Italiens, Kanadas, der Niederlande und der Türkei wollten sich künftig nicht mehr darauf beschränken, die Positionspapiere der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik (Vierergruppe) in der Deutschland- und Berlinfrage abzusegnen. Der deutsche Botschafter forderte, dass kein Verbündeter ohne Absprachen bilateral über die DDR verhandle. Nicht nur Entspannungshoffnungen, auch der Wunsch nach deutschlandpolitischer Mitsprache machte mithin das Konferenzprojekt im Westen anschlussfähig. Frankreich widersetzte sich dem Ansinnen, da es seinen Großmacht- und europäischen Führungsanspruch auch aus seiner besonderen deutschlandpolitischen Verantwortung ableitete. Generalsekretär Brosio glättete die Wogen mit dem Versprechen prozeduraler Korrekturen.⁵⁸

In seiner Frühjahrstagung 1968 bot der Nordatlantikrat der Gegenseite an, über einen ausgewogenen Truppenabbau zu verhandeln, und bekräftigte zugleich die deutschlandpolitische Haltung der Allianz. Er warnte vor großen Erwartungen auf Entspannung, die man gleichwohl weiter anstrebe. Der Einmarsch in die Tschechoslowakei im August 1968 rechtfertigte dieses Monitum.⁵⁹ Darüber hinaus unterstrichen die Ereignisse einerseits die Rolle der Bundesrepublik als „Schlüssel zur Sicherheit in Europa und zum wirksamen Erfolg der NATO-Allianz“ und andererseits die Notwendigkeit, sich dort abzustimmen.⁶⁰ Auf seiner Herbsttagung 1968 unterstrich der Nordatlantikrat die sicherheitspolitische Bedeutung des neutralen Österreichs und Jugoslawiens – eine Warnung vor weiteren Interventionen, aber auch eine Reaktion auf den sowjetischen Versuch, Österreich und andere Neutrale für eine Konferenz zu instrumentalisieren. Die Invasion in die Tschechoslowakei behindere namentlich die innerdeutsche Annäherung, um die sich Brandt gleichwohl weiter bemühen wollte. Zugleich wollte der Rat den Dialog mit dem Gegenbündnis fortsetzen.⁶¹

57 Vgl. AAPD, 1968, S. 525–531, 550f., 587–591, 640, 646–648, 796–814, 963–966; DBPO, Series III, Bd. 1, London 1997, S. 20; FRUS 1964–1968, XIII, S. 632f. Vgl. dagegen Oliver Bange, *An Intricate Web. Ostpolitik, the European Security System and German Unification*, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York – Oxford 2008, S. 23–38, in dessen Interpretation Bahr und die Spitzen des Auswärtigen Amtes ein europäisches Sicherheitssystem anstreben, das die bestehenden Bündnisse ablösen sollte.

58 Offenbar mit mäßigem Erfolg, wie sich 1969 zeigte. Vgl. AAPD, 1968, S. 1355–1357; ebd., 1969, S. 1396; FRUS 1964–68, XIII, S. 684–686; Søbørg Agger, *Striving for détente*, S. 188f.

59 Vgl. Final Communiqué 24.–25.6.1968 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26740.htm?selectedLocale=en); Declaration adopted by Foreign Ministers and Representatives of Countries participating in the NATO Defence Program 24.–25.6.1968 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26739.htm?selectedLocale=en); FRUS 1964–1968, XIII, S. 722–725; AAPD 1968, S. 777–781.

60 Vgl. FRUS 1964–1968, XIII, S. 749 (Zitat), S. 779f.; FRUS 1969–1972, XLI, Washington 2012, S. 2–4.

61 Vgl. Final Communiqué 15.–16.11.1968 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26736.htm?selectedLocale=en); AAPD, 1968, S. 1488–1493; FRUS 1964–1968, XIII, S. 790–792; Fischer, *Neutral Power*, S. 84–89.

Am 17. März 1969 forderte der Warschauer Pakt erneut eine Sicherheitskonferenz. Nach rumänischer Auffassung war den Polen eine moderate Haltung abgerungen worden. Das galt auch für die DDR, die das Moskauer Interesse an besseren Beziehungen mit Bonn mit Argusaugen verfolgte. In französischer Lesart war der Appell eine Art Ersatz für die von der Sowjetunion geforderte, aber an Rumänien gescheiterte Solidaritätsadresse in deren Konflikt mit China. Der britische Botschafter in Moskau glaubte, die Sowjetunion ziele auf eine „förmliche Anerkennung des sowjetischen Anspruchs auf Ausschließlichkeit in der eigenen Einflussphäre durch die westlichen Staaten“. Zugleich wolle sie ihre Interessen schützen, „die durch die Entwicklung eines vereinten Europas bedroht werden könnte“. Dabei könne sie an der „anti-amerikanischen und pro-sowjetischen Stimmung“ in zahlreichen westlichen Ländern anknüpfen. Schließlich helfe Entlastung im Westen gegen die chinesische Herausforderung im Osten. De Gaulle hatte gegenüber seinem amerikanischen Kollegen Richard Nixon im Februar 1969 die chinesische Herausforderung als beherrschendes Motiv der sowjetischen Entspannungspolitik unterstrichen. Gleichzeitig wolle Moskau durch ein Arrangement mit dem Westen sein osteuropäisches Glacis nicht gefährden. Dabei sei das Unterfangen, so der General, nicht ohne Risiko: „Was heißt denn Entspannung? Beziehungen, Kontakte, Reisen, der Austausch von Zeitschriften, von Waren; [...] Unter diesen Bedingungen wird es für die kommunistische Diktatur schwierig, sich zu halten“⁶².

Die Anerkennung der DDR blieb die Kröte, die weder die Bundesregierung noch die drei Westmächte schlucken wollten. Angesichts des nur im Ton freundlicheren Appells war sich Brandt mit seinem amerikanischen Kollegen einig, dass eine Konferenz nicht aktuell sei. Freilich dürfe man auch nicht abweisend reagieren. Daher sollte das Bündnis Richtlinien zu Ostkontakten erarbeiten. Ähnlich vermittelnd dachte die britische Diplomatie; durch Koordination sollte die Allianz jeden Versuch vereiteln, sie politisch zu unterminieren. Dies war dann auch die Linie der Vierergruppe am Vorabend und der meisten Mitgliedstaaten auf der Tagung des Nordatlantikrates im April 1969. Am weitesten ging der italienische Außenminister Pietro Nenni. Er verband die Forderung nach einer Konferenz mit der Vorstellung eines in Etappen herzustellenden gesamteuropäischen Sicherheitssystems. Dagegen traten die Vereinigten Staaten und Frankreich als ausgesprochene Skeptiker auf. Folgerichtig beschränkte sich das Kommuniqué im Kern auf den Vorschlag der Truppenreduzierung. Gleichwohl sah sich die amerikanische Diplomatie – zum Leidwesen von Nixons Sicherheitsberater Henry Kissinger – veranlasst, die Planung der Allianz zu möglichen Verhandlungsthemen durch eigene Vorschläge zu beeinflussen: Rüstungskontrolle, politische Entspannung, die Deutschlandfrage sowie die wirtschaftlichen und Kultur-Beziehungen. Auf den sowjetischen Versuch, das Projekt bilateral voranzutreiben, reagierte selbst Frankreich zurückhaltend. Man bestand auf einer bilateralen Vorklärung der Ziele, während die Sowjetunion dies weiter der Konferenz selbst überlassen wollte. Paris unter-

62 Vgl. *Cardboard Castle*, S. 330–338; DDF, 1969, I, S. 397f., 400 (Zitat), S. 572–577; FRUS 1969–1976, XXXIX, Washington 2007, S. 25–30; AAPD, 1969, S. 363; DBPO III, Bd. 1, S. 124–126, 180–183 (Zitate S. 181, S. 183); Békés, *Warsaw Pact*, S. 205–208; Selva, *Warsaw Pact*, S. 90–96.

strich seine Absicht, auch über die Frage der Menschenrechte und die Freizügigkeit von Personen, Ideen und Informationen zu verhandeln. Der Bundeskanzler konnte sich in seinem Misstrauen von der amerikanischen Diplomatie bestätigt fühlen. Die deutsche Frage, so Kiesinger, werde zum „Sprengkörper“ einer Konferenz, mit der Moskau vor allem die eigene Gefolgschaft auf Linie bringen wolle. Dem polnischen stellvertretenden Außenminister blieb der westdeutsche Zwiespalt – der auch einen Generationenkonflikt in der Bonner Diplomatie spiegelte – nicht verborgen. Er gab sich ähnlich überzeugt wie der Bonner Sowjetbotschafter, dass ein „Modus“ mit der DDR zu finden sei.⁶³

In den Augen der Franzosen wie Briten hatte sich Brandt entschlossen, den östlichen Wunsch nach einer Konferenz in diplomatischen Druck auf die DDR zu verwandeln. Der Eindruck, dass der deutsche Außenminister nicht über die Abschaffung der Bündnisse verhandeln wollte, war zutreffend. Er dachte an ein beide Allianzen überwölbendes Sicherheitssystem unter Einschluss der Neutralen. Folgerichtig wertete Brandt den Club der Zehn positiv. Dabei kam ihm der Wandel der polnischen Haltung entgegen.⁶⁴ Warschau wünschte die Konferenz mehr denn je, um einen multilateralen Gewaltverzicht, die Anerkennung seiner Westgrenze, einen regionalen Truppenabbau und eine atomwaffenfreie Zone durchzusetzen. Die kriselnde polnische Wirtschaft bedurfte dringend westlichen Kapitals und Know-hows. Schließlich bot eine Konferenz die Chance, sich in den beunruhigenden Bilateralismus zwischen Moskau und Bonn einzuschalten. Dass eine Konferenz Interventionen wie die im Vorjahr in der CSSR kaum mehr zulassen werde, trieb vor allem Ost-Berlin um. Die Sowjets fürchteten dagegen, dass die führenden Staatsmänner des Westens die Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges weiter infrage stellten und hinter den Kulissen gegen eine Konferenz arbeiteten. Schon im Oktober 1969 erneuerte der Warschauer Pakt seinen Vorschlag, der jetzt vor allem auf die kleineren und neutralen Staaten zielte.⁶⁵ Die am 22. Oktober gebildete Bundesregierung war entschlossen,

63 Vgl. AAPD, S. 425f., 446–451, 463–471 (Zitat S. 464), S. 484–487 (Zitat S. 486), S. 517f., 658f., 667f.; DDF, 1969, I, S. 680–683, 752–754; ebd., II, S. 30–32, 41f., 61, 988; DBPO III, Bd. 1, S. 129f., 140, 145–147, 156f.; FRUS 1964–1969, XXXIX, S. 3–16, 19–25, 39–42; Final Communiqué, 10.–11.4.1969 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26754.htm?selectedLocale=en); Giovanni Bernardini, Forced to Cooperate: The Brandt Government and the Nixon Administration on the Road to Helsinki, in: Poul Villaume – Odd Arne Westad (Hg.), Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985. Kopenhagen 2010, S. 79–100, hier: S. 86f.; Angela Romano, From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE. Brussels 2009, S. 71–75; Haftendorn, Entstehung, S. 185f.

64 Vgl. AAPD, 1969, S. 677–679, 730f., 926, 942f., 1198; DDF, 1969, II, S. 12–19, 113f.; DBPO III, Bd. 1, S. 289; Wilfried Loth, The Road to Vienna. West German and European Security from 1969 to 1973, in: Wilfried Loth – Georges-Henri Soutou (Hg.), The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75. London – New York 2008, S. 153–167, hier: S. 154f.

65 Vgl. Cardboard Castle, S. 347–355; Europa-Archiv, 1969, D 551f.; DDF, 1969, II, S. 614f.; Wanda Jarzabek, Preserving the Status Quo or Promoting Change. The Role of the CSCE in the Perception of Polish Authorities, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe. New York – Oxford 2008, S. 144–159, hier: S. 147–149; dies., Polish Reactions, S. 42f.; Békés, Warsaw Pact, S. 210–212.

das Konferenzprojekt zu nutzen, um der DDR klarzumachen, dass die Bundesrepublik sie keinesfalls als Ausland anerkennen werde.⁶⁶

Das Konferenzprojekt als „Hebel“ der Bonner Ostpolitik

Die sozialliberale Koalition unter seiner Kanzlerschaft erlaubte Brandt, seine Deutschlandpolitik ohne Rücksicht auf einen skeptischen Koalitionspartner fortzusetzen. Bereits 1970 konnten Gewaltverzichtserklärungen mit Moskau und Warschau abgeschlossen werden.⁶⁷ Die vier Mächte verhandelten bis 1971 über ein Berlin-Abkommen,⁶⁸ das dann in innerdeutschen Verhandlungen umzusetzen war. Der Warschauer Pakt diskutierte im Januar 1970 die neue westdeutsche Ostpolitik. Dabei wurde die Uneinigkeit der Mitgliedsstaaten offenkundig. Generalsekretär Leonid Brežnev empfahl die Nordatlantische Allianz als Vorbild, wie die Außenpolitik des Pakts künftig wirksam koordiniert werden könne. Rumänien lehnte diese Einschränkung seiner Autonomie strikt ab.⁶⁹ Freilich hatte Brandts Ankündigung einer neuen „Ostpolitik“ auch im Westen für Unbehagen gesorgt.⁷⁰ Washington prognostizierte ebenfalls intensivere Debatten innerhalb einer Allianz, deren Mitglieder die amerikanische Politik mehr als bisher infrage stellen könnten. Zudem fürchtete man eine nachlassende Westorientierung der Bundesrepublik. Die Sowjets wollten Westeuropa „in eine Art erweitertes Finnland“ verwandeln, auch wenn sie vorläufig mit einer Konferenz vor allem „die ausdrückliche amerikanische Anerkennung von Osteuropa als ihrer privaten Domäne“ anstrebten.⁷¹ Bei aller Skepsis teilten die Amerikaner die Auffassung der neuen Bundesregierung, dass vor einer multilateralen Konferenz das innerdeutsche „Sonderverhältnis“ zu regeln sei.⁷²

Generalsekretär Brosio erlebte auf der Tagung des Nordatlantikrates am 4./5. Dezember 1969 „eine der besten Diskussionen seiner Amtszeit“ – über das Konferenzprojekt. Einig war man sich, dass die Nordamerikaner teilnehmen sollten und eine Anerkennung der DDR zu verhindern sei. Als Skeptiker traten der amerikanische und britische Außenminister auf, unterstützt von Griechenland und Portugal. Der niederländische Kollege betonte, dass der Westen die Verbesserung der Beziehungen wünsche, während es der Sowjetunion nur um die „Zementierung des Status quo“ gehe. Italien strebte eine nicht auf den Status quo orientierte Zusammenarbeit unter Einbeziehung der Neutralen an. Norwegen, Dänemark und Luxemburg forderten eine grundsätzlich positive Haltung. Kana-

66 Vgl. AAPD, 1969, S. 1053f., 1072–1078.

67 Siehe dazu den Beitrag von Hanns Jürgen Küsters in diesem Band.

68 Siehe dazu den Beitrag von Gerhard Wettig in diesem Band.

69 Vgl. Cardboard Castle, S. 358–376; AAPD, 1969, S. 1444–1446.

70 Vgl. Gottfried Niedhart, Ostpolitik and its impact on the Federal Republic's relationship with the West, in: Wilfried Loth – Georges-Henri Soutou (Hg.), *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75*. London – New York 2008, S. 117–132, hier: S. 121–123.

71 Vgl. FRUS 1969–1976, XLI, S. 77–108 (Zitate S. 89f.), S. 999f.; Bernardini, *Forced*, S. 88–90.

72 Vgl. AAPD, 1969, S. 1173–1183 (Zitat S. 1177), S. 1286–1288; DDF, 1970, I, S. 238f.

da verwies auf die Bedeutung des Projekts für die westliche Öffentlichkeit. Diesem Gedanken konnte sich selbst Großbritannien nicht entziehen; es sah sich in der Zwickmühle zwischen der eigenen öffentlichen Meinung und der Bündnissolidarität.⁷³ Daher regte es zur Vorklärung ständige Kommissionen beider Bündnisse an, die wiederum Frankreich ablehnte. Der amerikanische Außenminister wollte über Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen verhandeln, die die sowjetische Auffassung von der begrenzten Souveränität der sozialistischen Staaten (Brežnev-Doktrin)⁷⁴ konterkarieren sollten. Schließlich begrüßten die Minister die neue deutsche „Ostpolitik“ und vor allem die Versicherung des deutschen Außenministers Walter Scheel, dass diese der „Absicherung durch die Allianz“ bedürfe.⁷⁵ Folgerichtig unterstützte der Nordatlantikatrat die deutsche „Ostpolitik“, die laufenden Vier-Mächte-Verhandlungen über Berlin und im Grundsatz auch das Konferenzprojekt. Dieses müsse allerdings sorgfältig vorbereitet werden und zur Überwindung der Teilung Europas beitragen. Daher sollte auch über Freizügigkeit verhandelt werden.⁷⁶

Die positiven Wendungen kaschierten die Ablehnung der Konferenz durch Amerikaner und Franzosen. Letztere fürchteten, dass die Konferenz den Viermächte-Status von Berlin infrage stellen könnte. Allerdings glaubte Staatspräsident Georges Pompidou, dass sie am Ende nicht zu vermeiden sei. Kein Wunder, dass die Sowjets unzufrieden waren mit dem vagen Communiqué. Der sowjetische Botschafter sicherte Bonn zu, dass die Teilnahme der DDR nicht deren diplomatischer Anerkennung bedürfe. Das Gegenangebot der Allianz, über ausgewogenen Truppenabbau zu verhandeln, galt in Moskau nicht als zielführend. Staatssekretär Bahr nutzte die westlichen Vorbehalte, um die bilateralen Verhandlungen mit den Sowjets zu fördern. Gromyko wisse ja, dass die Westmächte „wenig begeistert“ seien von einer Konferenz. Der Bundesregierung sei es zu verdanken, dass das Thema auf die Agenda der Allianz gesetzt worden sei. Sollten die (west)deutsch-sowjetischen Verhandlungen scheitern, scheitere auch das Konferenzprojekt.⁷⁷

Die Bundesregierung wollte ihre bilaterale „Ostpolitik“ zunächst nicht durch eine multilaterale Konferenz konterkarieren lassen. Weder wollte sie eine „Ersatzfriedensordnung für Deutschland“ riskieren, noch die Teilung Europas sanktionieren. Entsprechend gering war die Neigung, auf die Wünsche der kleineren Bündnispartner einzugehen. Allerdings wollte man sich auch nicht „innerhalb der westlichen Öffentlichkeit isolieren“. Vielmehr sollte die Konferenz als Hebel genutzt werden, um das Verhältnis zur Sowjetunion, Polen, der Tschechoslowakei und der DDR bilateral zu regeln. Die Sowjetunion

73 Zur britischen Position siehe den Beitrag von Anne Deighton in diesem Band.

74 Siehe dazu den Beitrag von Mark Kramer in diesem Band.

75 Vgl. AAPD, 1969, S. 1286–1288, 1368–1377 (Zitate S. 1369, 1375, 1377); DBPO III, I, S. 171–179, 196f., 199, Anm. 8, S. 221, 236f.; FRUS 1969–1976, XXXIX, S. 32, 34 Anm. 2; ebd., XLI, S. 109, 112; Bernardini, Forced, S. 90–92; Romano, Détente, S. 76–78.

76 Vgl. Final Communiqué, 4./5.12.1969 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26761.htm?selectedLocale=en); Declaration of the North Atlantic Council, 4./5.12.1969 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26760.htm?selectedLocale=en).

77 Vgl. DDF, 1969, II, S. 887f.; ebd., 1970, I, S. 687f.; AAPD, 1969, S. 1428–1431; ebd., 1970, S. 19f., 30f., 155f. (Zitat S. 155); siehe dazu auch den Beitrag von Ruggenthaler – Steiner in diesem Band.

forderte im Gegenzug, Bonn möge sich in der Allianz für die Konferenz stark machen. Im Bündnis betrieb die Bundesrepublik jedoch „Multilateral Balanced Force Reduction“ (MBFR) als Antwort auf die östliche Initiative.⁷⁸

In der Allianz bestanden indessen „erhebliche Meinungsverschiedenheiten“. Griechenland, Italien, die Niederlande, Portugal, die Türkei und die Vereinigten Staaten sahen – im Gegensatz zu Briten, Belgien und den Skandinaviern – keine Entspannungsfortschritte, die die multilaterale Vorbereitung einer Konferenz rechtfertigten. Die deutschen Überlegungen zu MBFR waren bereits im Vorfeld von den Amerikanern kühl aufgenommen worden. Die Spitzen der NATO-Militärorganisation lehnten sie offen ab. Auch Frankreich wollte keine MBFR, während sich Dänemark, Italien, die Niederlande, Norwegen und Kanada dafür aussprachen. Letztere drängten auf eine baldige Multilateralisierung der Kontakte zur Gegenseite. Auf der Frühjahrstagung im Mai 1970 einigte sich der Nordatlantikrat auf einen „vorsichtigen Schritt vorwärts“, vor allem eine Erklärung zu MBFR, der sich Frankreich jedoch nicht anschloss. Der Rat beauftragte den italienischen Außenminister, bilateral die Haltung der Gegenseite und der Neutralen zu erkunden. Nur wenn sich Fortschritte hinsichtlich „der freieren Bewegung von Personen, Ideen und Informationen“ abzeichneten, wollte man multilaterale Gespräche beginnen. Frankreich hatte diese Forderung schon bilateral an die Sowjetunion herangetragen. Begrüßt wurden die laufenden Verhandlungen der Bundesregierung mit Moskau und Warschau. Diese versicherte der Allianz, dass die angestrebten bilateralen Verträge ein multilaterales Abkommen weder ausschließen noch präjudizierten. Ein Misserfolg schließe dagegen eine Konferenz nahezu aus.⁷⁹

Im Juni 1970 griff der Warschauer Pakt das Signal der Allianz postwendend auf, akzeptierte die Mitwirkung der Nordamerikaner, war aber nicht willens, über Freizügigkeit zu sprechen.⁸⁰ Bei Deutschen und Skandinaviern stieß man damit auf positive Resonanz. Brandt anerkannte die Bereitschaft Moskaus, auf Polemik gegen die Bundesrepublik als Mittel der Disziplinierung der eigenen Bundesgenossen zu verzichten. Die Vereinigten Staaten wähten darin dagegen einen „Trick zur Spaltung der Allianz“. London unterstellte der Sowjetunion, die zunehmende Zusammenarbeit der westeuropäischen Staaten

78 Vgl. AAPD, 1970, S. 326–329, 339f., 437–440, 611–614, 718–722 (Zitate S. 718f.), 801, 815, 857–860; FRUS 1969–1976, XIXXX, S. 97.

79 Vgl. AAPD, 1970, S. 625–627, 880f., 897–900 (Zitat S. 897), S. 997–1000; DDF, 1970, I, S. 57; ebd., II, S. 36, 150f.; DBPO III, I, S. 227f., 236–239 (Zitat S. 236, Anm. 12); FRUS 1969–1976, XIXXX, S. 60–63, 65f.; ebd., XLI, S. 156; Final Communiqué, 26./27.5.1970 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26789.htm?selectedLocale=en) (Zitat); Declaration on Mutual and Balanced Force Reductions, 26./27.5.1970 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26788.htm?selectedLocale=en); Bernardini, Forced, S. 92f.; Helga Haftendorn, The link between CSCE and MBFR: two sprouts from one bulb, in: Andreas Wenger et al. (Hg.), Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75. London – New York 2008, S. 237–258, hier: S. 240–244; Loth, Road, S. 156f.

80 So Gromyko gegenüber dem französischen Botschafter. Vgl. DDF, 1970, I, S. 904–906 und dagegen Békés, Warsaw Pact, S. 215; Europa-Archiv, 1970, D323f.; AAPD, 1970, S. 1218–1221; DBPO III, Bd. 1, S. 238–241; FRUS 1969–1976, XXXIX, S. 1–3, 71f.

bremsen zu wollen. Durch die Blume forderten die Partner, namentlich Nixon, die Deutschen mögen sich zurückhalten, bis eine abgestimmte Position des Bündnisses vorliege. Offenbar hatten die Fortschritte in den bilateralen Verhandlungen mit der Sowjetunion die unterschwelligen „Rapallo“-Ängste vor einem deutsch-sowjetischen Arrangement zu lasten des Westens geschürt. Tatsächlich setzte sich Bonn bei den Sowjets weiterhin für MBFR ein. Eine „Bühnenschau“ zur „Fixierung des Status quo“, so Scheel zu Gromyko, komme für die Allianz nicht infrage. Zwischenzeitlich erwärmten sich Italiener, Belgier, Niederländer, Skandinavier, Kanadier und die Neutralen Österreich und Jugoslawien im Sinne des Warschauer Pakts für eine von Finnland vorgeschlagene Botschafter(vor)konferenz in Helsinki.⁸¹ Die Bonner Diplomatie wollte sich daran beteiligen, um MBFR als „gemeinsames Projekt der Bündnispartner“ in Gang zu bringen. Den Dissens mit Paris nahm man in Kauf. Eine Sicherheitskonferenz galt Bonn vor dem Hintergrund der laufenden bilateralen und Vier-Mächte-Gespräche über Berlin dagegen als Risiko. Nach deren erfolgreichem Abschluss, da war man sich mit Norwegen einig, werde die Konferenz kommen. Dabei sei der sachliche Zusammenhang mit MBFR zu wahren. Die „Missstimmung“ im Nordatlantikat über die mangelnde Information über die Berlin-Verhandlungen durch die Vierergruppe stand für das Motiv der kleineren Bündnispartner, sich über eine Konferenz in die Deutschlandfrage einzuschalten.⁸²

Unmittelbar vor der Herbsttagung des Nordatlantikrats im Dezember 1970 erklärte der Warschauer Pakt, mit dem Abschluss des Moskauer und der Paraphierung des Warschauer Vertrags habe die Bundesrepublik die Nachkriegsrealität anerkannt. Ein Viermächteabkommen über Berlin galt als Voraussetzung weiterer Entspannungsfortschritte.⁸³ Damit rannte man sowohl in der Vierergruppe als auch im Nordatlantikat offene Türen ein. Namentlich Frankreich setzte sich nach dem Besuch Pompidous in Moskau dafür ein, nach einem Berlin-Abkommen eine „Konferenz, [...] über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) zu beginnen. Zur Freude ihres amerikanischen Kollegen machten die Minister diese vom Erfolg der innerdeutschen Gespräche zur Umsetzung des Abkommens abhängig.⁸⁴ Die Allianz nutzte die KSZE als „Trumpfkarte (bargaining chip)“⁸⁵.

81 Siehe dazu den Beitrag von Kimmo Rentola in diesem Band.

82 Vgl. AAPD, 1970, S. 1337–1339 (Zitat S. 1338), S. 1445f., 1459, 1555–1558, 1580, 1682–1690 (Zitat S. 1689), S. 1750f. (Zitat S. 1750), S. 1812–1814, 2345–2348; DDF, 1970, II, S. 10–12, 28f.; DBPO III, Bd. 1, S. 220–222, 254–258; Felix J. F. Bozek, The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), Britain, European Security, and freer movement: the development of Britain's CSCE policy 1969–1972, in: Cold War History, 13/2013, S. 439–461, hier: S. 446–450; Wilfried Loth, Détente and European Integration in the policies of Willy Brandt and Georges Pompidou, in: N. Piers Ludlow (Hg.), European Integration and the Cold War. Ostpolitik – Westpolitik, 1965–1973. London – New York 2007, S. 53–66, hier: S. 57–60; ders., Road, S. 159f.; Fischer, Neutral Power, S. 89–116.

83 Vgl. Europa-Archiv 1971, D 22–24; DDF, 1970, II, S. 714–716; DBPO III, Bd. 1, S. 261.

84 Vgl. Final Communiqué, 3.–4.12.1970 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26793.htm?selectedLocale=en) (Zitat); AAPD, 1970, S. 2185–2190, 2251–2254; DDF, 1971, I, S. 5–10; ebd., II, S. 730f., 740–748; DBPO III, Bd. 1, S. 266f., 294f.; FRUS 1969–1976, XIXXX, S. 85–87, 107f; ebd., XLI, S. 240f.

85 Romano, Détente, S. 82.

Das schürte polnische und sowjetische Sorgen, die Vereinigten Staaten könnten die Berlin-Verhandlungen zur Verhinderung von Entspannungsfortschritten instrumentalisieren, zumal die Allianz ein Rüstungsprogramm für das kommende Jahrzehnt verabschiedet hatte. Man erwartete von der Bundesregierung, dass sie sich im Zweifel auch gegen die Allianz und Washington für eine Konferenz einsetze – zu einem Zeitpunkt, an dem die Skepsis des Weißen Hauses gegen die deutsche Ostpolitik einen Höhepunkt erreicht hatte. Bonn seinerseits verwies auf das MBFR-Angebot, das bisher ohne Resonanz geblieben sei. Brandt gestand Gomulka zu, dass seriöse polnische Abrüstungsvorschläge von früheren Bonner Regierungen nicht aufgegriffen worden seien. Künftig wollte Bonn die KSZE und MBFR auf getrennten Strängen, aber im Zusammenhang verhandeln. Der sowjetische Anlauf, Mitgliedsstaaten der Allianz ohne direkte Interessen an einem Berlin-Abkommen bilateral zu sofortigen multilateralen Verhandlungen zu animieren, ging ins Leere. Die britische Diplomatie erwärmte sich nach Bildung der konservativen Regierung unter Edward Heath für die Konferenz, sah MBFR dagegen zusehends kritisch. Das Bündnis einigte sich auf den britischen Vorschlag, nach dem Abschluss der Berlin-Verhandlung eine KSZE zu prüfen. Auch die Vereinigten Staaten schienen mittlerweile auf die deutsche Position einzuschwenken, zunächst über MBFR zu verhandeln. Nicht nur das deutsche, auch das Interesse der Briten, Kanadier und Dänen an deren Vorbereitung in der Allianz speiste sich auch aus der Sorge, Sowjets und Amerikaner könnten sich bilateral über MBFR einigen. Paris war zudem über die anlaufenden amerikanisch-sowjetischen Verhandlung über die nuklearstrategischen Waffen beunruhigt. In ganz Westeuropa nahm die Sorge zu, die Vereinigten Staaten könnten ihr militärisches Engagement in Europa abbauen.⁸⁶

Die Allianz begann im Frühjahr 1971, sich mit der KSZE eingehender zu befassen. Frankreich lehnte die MBFR und ein Junktum zwischen dieser und der KSZE ab und teilte insofern jetzt die sowjetische Haltung. Die Briten hegten ebenfalls Bedenken gegen die MBFR, dachten aber nach, wie die Allianz die Brežnev-Doktrin mittels einer Sicherheitskonferenz aushebeln könnte. Aber selbst Bonn lehnte den belgischen Vorschlag ab, multilaterale Verhandlungen zur MBFR vor Unterzeichnung des Schlussprotokolls zum Viermächteabkommen über Berlin zu beginnen. Dagegen wollten Skandinavien und Kanadier unter dem Druck ihrer Öffentlichkeit weiter so bald wie möglich verhandeln. Am Ende einigte man sich, vor dem Einstieg in multilaterale Gespräche eine gemeinsame Haltung zu erarbeiten. Ungeachtet seiner „wechselseitigen Interessen“ mit der Sowjetunion war sich

86 Vgl. AAPD, 1970, S. 2218, 2221, 2275f., 2327–2333; ebd., 1971, S. 22, 43–63, 231–238, 268–272, 447–464, 1027, 1140–1144, 1999–2001; DDF, 1971, I, S. 24–26, 99f., 172f., 199–201, 248f., 285f., 624–626, S. 699f.; ebd., II, S. 730f., 756f., 771f.; DBPO III, Bd. 1, S. 315f.; FRUS 1969–1976, XIXXX, S. 109–113, 175f.; ebd., XLI, S. 316f., 321–325; Bernd Schaefer, *The Nixon Administration and West German Ostpolitik 1969–1973*, in: Matthias Schulz – Thomas A. Schwartz (Hg.), *The Strained Alliance. U.S.-European Relations From Nixon To Carter*. Cambridge 2010, S. 45–64, hier: S. 58–60; Irwin M. Wall, *The United States and two Ostpolitiks: de Gaulle and Brandt*, in: Wilfried Loth – Georges-Henri Soutou (Hg.), *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75*. London – New York 2008, S. 133–150, hier: S. 141–146; Bozek, *Britain*, S. 450–452; Niedhart, *Ostpolitik*, S. 125–128.

Frankreich mit den Vereinigten Staaten und den Bündnispartnern einig, das Ergebnis der Berlin-Verhandlungen abzuwarten. Paris hielt auch später eisern an dem Junktim fest.⁸⁷

Mit der Unterzeichnung des Viermächteabkommens am 3. September 1971 war diese Hürde nur scheinbar genommen. Denn die Bundesregierung wollte allenfalls unter Vorbehalt einer Nicht-Anerkennung der DDR an einer KSZE teilnehmen, solange die innerdeutschen Verhandlungen zur Umsetzung des Berlin-Abkommens nicht abgeschlossen waren. Die Auflösung der Bündnisse als Ziel lehnte man ab. Vielmehr sollte über diesen ein Sicherheitssystem errichtet werden. Anlässlich seines Besuchs in der Sowjetunion im September 1971 kündigte Brandt an, dass die Allianz „grünes Licht“ für die KSZE geben werde. Brežnev seinerseits war grundsätzlich bereit, über MBFR zu verhandeln. Das hatte er schon im Mai öffentlich verkündet. Die Bindung der KSZE an das Schlussprotokoll, mit dem das Viermächteabkommen über Berlin – nach Abschluss der innerdeutschen Verhandlungen dazu – in Kraft treten sollte, beantwortete Brežnev mit einem Gegenjunktum. Vor Ratifizierung des Moskauer und Warschauer Vertrages durch den Deutschen Bundestag wollte die Sowjetunion das Schlussprotokoll nicht unterzeichnen. Wie ein britischer Beobachter vermutete, war ihr die Konsolidierung der deutschen Teilung durch die Verträge wichtiger als durch eine KSZE. Deren von Franzosen wie Polen gleichermaßen angestrebte rasche Beginn rückte damit wieder in die Ferne, zumal Frankreich eine Beteiligung an MBFR weiter ablehnte. Die Reise Brandts war ein Indiz, dass die Sowjets der Bundesrepublik zunehmend Bedeutung beimaßen, was namentlich von Franzosen, Amerikanern, aber auch Briten mit Skepsis aufgenommen wurde. Betonte der Bundeskanzler, sich in seinen Gesprächen an die Beschlüsse der Allianz zu halten, so erweckte Kissinger den Eindruck, Brandt habe jetzt die sowjetischen Positionen übernommen.⁸⁸

Die Allianz blieb weiter uneins. Die Niederlande setzten sich dafür ein, das Interesse des Warschauer Pakts an wirtschaftlicher Zusammenarbeit zu nutzen, um damit die Freizügigkeit von Personen, Ideen und Informationen durchzusetzen. Der ehemalige Generalsekretär Brosio sollte zunächst im Warschauer Pakt die Chancen der MBFR ausloten. Die westdeutsche Diplomatie wollte sich ihren Vorbehalt einer endgültigen Regelung der deutschen Frage in einem Friedensvertrag auch in einer KSZE nicht abhandeln lassen. Sie neigte zu einem multilateral vereinbarten Katalog von Grundsätzen als Leitlinien der dann bilateral umzusetzenden Vereinbarungen zwischen den europäischen Staaten. Kissinger setzte in Washington seine Forderung „so lange zu verzögern wie möglich“ durch; das verständigungsbereite State Department musste vorerst zurückstecken. Da-

87 Vgl. AAPD, 1971, S. 610–613, 690–692, 781–786, 909f., 912–918; DDF, 1970, I, S. 773 (Zitat), S. 775f.; 1971, I, S. 930f., ebd., II, S. 539f.; DBPO III, Bd. 1, S. 315–321, 330; FRUS 1969–1976, XXXIX, S. 149f.; ebd., XLI, S. 282–292; Final Communiqué, 3./4.6.1971 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26809.htm?selectedLocale=en).

88 Vgl. AAPD, 1971, S. 974–980, 1354–1356, 1359–1363, 1393–1397 (Zitat S. 1393), S. 1409–1411, 1453f., 1460–1465, 1473f., 1516f.; DDF, 1971, II, S. 329–332, 338–340, 375f.; DBPO III, Bd. 1, S. 398f., 505; FRUS 1969–1976, XIX, S. 184; Luca Ratti, Britain, the German Question and the Transformation of Europe, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe. New York – Oxford 2008, S. 83–97, hier: S. 87–89.

gegen sahen viele Bündnispartner die Unterzeichnung des Schlussprotokolls in Berlin als Auslöser der KSZE. Während Amerikaner, Briten und Niederländer eine „allianzinterne Verhandlungsposition“ anstrebten lehnten die Skandinavier und Franzosen diese ab. Beide brachten auch die Auflösung der Blöcke und eine Art Ersatzfriedensvertrag ins Spiel – kein Thema für die Deutschen.

Bonn hatte zunächst nicht mehr mit einem positiven Signal der Allianz auf den sowjetischen Wunsch nach rascher multilateraler Vorbereitung der KSZE gerechnet. Außenminister Scheel sah spätestens im November 1971 die Chance, die innerdeutschen Verhandlungen zum Berlin-Abkommen zu beschleunigen. Bonn setzte einerseits zu Recht auf den Druck der Sowjets und Polens auf die DDR. Das sowjetische Gegenjunktum konfrontierte die Bundesregierung andererseits mit der Ungeduld mancher der eigenen Verbündeten, schon vor Schlussprotokoll und Ratifizierung der Ostverträge endlich in eine KSZE einzusteigen. Da Moskau versuche, „die westliche Öffentlichkeit zu mobilisieren“, forderte Brandt gegenüber Pompidou und Nixon eine inhaltliche Aussage der Allianz, auch wenn man von der KSZE „nicht zu viel erwarten“ könne. Nixon war entschlossen, „langsam vorzugehen“, wollte andererseits mit einer MBFR „das Kriegsrisiko verringern“. Pompidou erklärte, dass Frankreich seine Truppen nicht reduzieren werde. Die sowjetische Auslandsaufklärung wählte gar Frankreich neben den Amerikanern aufseiten der Gegner der KSZE, denen Außenminister Scheel nachgegeben habe.⁸⁹ Der Dissens zwischen Franzosen, Belgiern und Skandinaviern auf der einen und den Angelsachsen und Deutschen auf der anderen Seite mündete in die Ankündigung der Allianz im Dezember 1971, eine KSZE zu beginnen, sobald „angemessene Lösungen“ in den innerdeutschen Gesprächen zu Berlin gefunden seien. Botschaftergespräche in Helsinki sollten die KSZE mit dem Ziel vorbereiten, „einen Prozess zum Abbau noch bestehender Hindernisse anzustoßen“. Unterdessen sollte Brosio die Chancen der MBFR sondieren, auf deren strikter Trennung von der KSZE die Amerikaner bestanden hatten.⁹⁰ Der Warschauer Pakt reagierte nach kurzer Bestandsaufnahme der Ziele beider Bündnisse im Januar 1972 mit einer weiteren Deklaration. Durch die „Aktivität der europäischen Öffentlichkeit“ und „zunehmende

89 Vgl. RGANI, F. 80, op. 1, d. 5, S. 129–134, KGB an L. Brežnev, 24.12.1971.

90 Vgl. Final Communiqué, 9./10.12.1971 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26812.htm?selectedLocale=en) (Zitate); AAPD, 1971, S. 1497–1499, 1506, 1521–1523, 1528–1531, 1542–1548, 1617–1622, 1647f., 1691f., 1718–1723, 1733–1736, 1756–1760, 1762f., 1775, 1811–1815, 1828–1831, 1835–1838, 1853f., 1868–1870, 1895–1897, 1900–1902 (Zitat S. 1901), S. 1920–1923, 1942–1946; DDF, 1971, II, S. 563, 619f., 766f.; ebd., 1972, II, S. 18f., 162–165 (Zitat S. 163); DBPO III, Bd. 1, S. 406, 426, 434; FRUS 1969–1976, XIXXX, S. 226–233 (Zitat S. 229), S. 236–255 (Zitate S. 244f., 249); ebd., XLI, S. 308–315, 329f., 334–337; Oliver Bange, *The GDR in the Era of Détente. Conflicting Perceptions and Strategies, 1965–1975*, in: Poul Villaume – Odd Arne Westad (Hg.), *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985*. Kopenhagen 2010, S. 57–77, hier: S. 68–70; Stephan Kieninger, *Transformation versus Status Quo: The Survival of the Transformation Strategy during the Nixon Years*, in: Poul Villaume – Odd Arne Westad (Hg.), *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985*. Kopenhagen 2010, S. 101–122, hier: S. 102–111; Bozek, *Britain*, S. 452f.; Haftendorn, *Link*, S. 248f.

Anerkennung der DDR“ veranlasst, forderte man Verhandlungen über die Unverletzlichkeit der Grenzen, friedliche Koexistenz, gutnachbarliche Beziehungen, wirtschaftliche Beziehungen u. a. Die westliche Forderung nach einer Vorbereitungsphase hatte man akzeptiert.⁹¹ Mit der Entmachtung Ulbrichts hatten die Sowjets überdies den Weg geebnet, an dessen Ende die DDR ein Sonderverhältnis zur Bundesrepublik hinnahm.⁹²

Die Bundesregierung stand unterdessen unter dem Druck der Kritik der Opposition an den Ostverträgen und der Weigerung der Vereinigten Staaten, sich für deren Ratifizierung einzusetzen. Eine KSZE sah sie mittlerweile positiver, betonte aber den Zusammenhang mit der MBFR. Moskau lehnte Brosios Mission ab, da man wie Frankreich nicht von Block zu Block verhandeln wollte. Gegen die amerikanische und britische Absicht, den Osten in einer KSZE mit der Forderung nach Freizügigkeit unter Druck zu setzen, mahnten die Deutschen, den Eindruck zu vermeiden, „als wollten wir Regime stürzen“. Folgerichtig wollten sie den Kommunisten nur die moderate Forderung nach „Verbesserung der Kommunikation (menschliche Kontakte und Informationsaustausch)“ zumuten. Die Bundesregierung stand Kissinger mithin insofern nahe, als sie zunächst der Stabilität der Ost-West-Beziehungen Vorrang einräumte. Unterdessen hatte Washington entschieden, einer multilateralen Vorbereitung der KSZE doch zuzustimmen. Diese sollte dann auch allgemeine Grundsätze einer MBFR behandeln, deren konkrete Umsetzung einer separaten Konferenz vorzubehalten sei.⁹³

In der Allianz war man sich einig, die Sowjetunion hoffe, mit der KSZE die Nordamerikaner aus Europa hinauszudrängen und die (west)europäische Integration zu bremsen. Wollte ein Teil der Mitgliedsstaaten auf weitgehende Freizügigkeitsforderungen verzichten, glaubten andere damit einen akzeptablen Kompromiss zu erzielen. Freizügigkeit galt ihnen als „Gegenleistung“ für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Frankreich teilte die deutsche Zurückhaltung, um am Ende nicht die kommunistischen Regime ungeachtet ihrer unterschiedlichen Interessen womöglich noch unter Führung Moskaus zusammenzuschweißen. Die Mehrheit strebte vor dem Hintergrund des sowjetisch-amerikanischen Bilateralismus fortlaufende Konsultationen in der Allianz und unter den künftigen KSZE-Delegationen der Bündnispartner an. Frankreich lehnte das ebenso ab wie eine abgestimmte Politik, wie sie von Niederländern, Amerikanern und Türken gefordert wurde. Nach wie vor fürchtete Paris, dass ihnen die Amerikaner über die Allianz den eigenen Standpunkt aufzwingen wollten, der kaum mit der stets beschworenen „Entente“ mit

91 Vgl. Europa-Archiv, 1972, D 108–110 (Zitat D107); Mastny, *Cardboard Castle*, S. 390–392.

92 Vgl. Federica Caciagli, *The GDR's targets in the early CSCE process*, in: Andreas Wenger et al. (Hg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75*. London – New York 2008, S. 107–123, hier: S. 108–113.

93 Vgl. AAPD, 1971, S. 2016–2018; ebd., 1972, S. 115f., 118f., 122–125, 150–153, 212–217, 242–244 (Zitat S. 242), S. 282–285, 227–230, 296–302, 434f., 475, 543f.; DDF, 1972, I, S. 290–292; FRUS 1969–76, XIXXX, S. 270–274; Schaefer, *Nixon Administration*, S. 47–53; Jeremi Suri, *Henry Kissinger and the reconceptualization of European security, 1969–75*, in: Andreas Wenger et al. (Hg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75*. London – New York 2008, S. 46–64, hier: S. 48; Bozek, *Britain*, S. 453–457; Loth, *Road*, S. 160f.

Moskau vereinbar gewesen wäre. Die Bundesrepublik insistierte auf dem Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Das wiederum lehnten Kanadier, Briten und Türken mit Blick auf die französischsprachigen Bevölkerungsanteile Kanadas und die Kurden in der Türkei ab. Wie die Deutschen forderten die Amerikaner jetzt die Verhandlung über MBFR, aber separat von der KSZE und nur seitens der betroffenen Staaten. Das kam den Franzosen entgegen, stieß aber auf Bedenken der Belgier, Italiener, Niederländer und Skandinavier. Sie fürchteten weiter bilaterale Absprachen der Vereinigten Staaten mit der Sowjetunion über europäische Köpfe hinweg.⁹⁴

Vor dem Hintergrund der Ratifizierung der Ostverträge durch den Bundestag am 17. Mai 1972 und der bevorstehenden Unterzeichnung des Schlussprotokolls des Berlin-Abkommens am 3. Juni 1972 begrüßte der Nordatlantikrat am 30./31. Mai 1972 auf der Grundlage eines britischen Vorschlags die Ostverträge, die Viermächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland und Berlin sowie das Recht der Bundesregierung, sich friedlich für die Einheit Deutschlands einzusetzen. Die Verbündeten hatten sich geeinigt, erst dann diplomatische Beziehungen zur DDR aufzunehmen, wenn beide deutsche Staaten den Vereinten Nationen beigetreten waren. Vor allem aber stimmten die Minister multilateralen Botschaftergesprächen in Helsinki zu und forderten im Sinne Bonns parallele Verhandlungen zu MBFR. Nahezu gleichzeitig hatten sich die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion auf ein bilaterales Kommuniqué vom 29. Mai 1972 über den Beginn von Verhandlungen zu KSZE/MBFR geeinigt. In der Allianz stieß das Kommuniqué auf Kritik der Franzosen, Niederländer und Belgier, da es weder in der Allianz abgestimmt worden sei noch deren Freizügigkeitsforderung erwähne. In der Tat bestätigten sich die beiden Weltmächte, dass der multilaterale Diskurs namentlich von ihnen moderiert werden würde. Nichtsdestoweniger trat die von der Allianz moderierte bilaterale in die multilaterale Phase der KSZE ein. Jetzt verhandelten die Staaten und nicht deren Bündnisse.⁹⁵

Resumé: Bündnissolidarität als Voraussetzung von Entspannungserfolgen

Die Allianz war von 1969 bis 1972 „unangefochten die führende Institution des Westens zur Vorbereitung einer KSZE“, um diese Rolle dann an die neun Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften als „neuem Akteur in der internationalen Diplomatie“ abzutreten.⁹⁶ Die Allianz hielt den kleinsten gemeinsamen Nenner des gemeinsamen

94 Vgl. AAPD, 1972, S. 555–561, 578–584 (Zitat S. 581), S. 653–663; DDF, 1972, I, S. 3f., 302–304 (Zitat S. 304), S. 497–502, 527–531, 575–577, 859–861; DBPO III, Bd. 1, S. 438, 479f.

95 Final Communiqué, 30./31.5.1972 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26844.htm?selected-Locale=en); FRUS 1969–1976, XIXXX, S. 294–304; AAPD, 1972, S. 653–663, 687f.; Bozek, Britain, S. 459; Haftendorn, Link, S. 250f.; Kieninger, Transformation, S. 112f.; Suri, Kissinger, S. 51f.

96 Daniel Möckli, The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security, in: Andreas Wenger et al. (Hg.), Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75. London – New York 2008, S. 145–163, hier.: S. 149, 159. Vgl. auch Romano, Détente, S. 157–173. Siehe dazu den Beitrag von Angela Romano in diesem Band.

Bündniszwecks bei allen unterschiedlichen Interessen ihrer Mitglieder aufrecht. Mit dem Vorschlag einer gesamteuropäischen Konferenz appellierte der Warschauer Pakt an die Friedens- und Verständigungsbereitschaft in der Öffentlichkeit demokratischer Staaten, um die Allianz politisch unter Druck zu setzen. Die Bundesrepublik sollte von ihren Bündnispartnern abgekoppelt und die hegemoniale Rolle der Vereinigten Staaten in Westeuropa geschwächt werden. Angestrebt wurde die völkerrechtliche Anerkennung der DDR, die Festschreibung der mittel- und osteuropäischen Nachkriegsgrenzen sowie die Modernisierung der kriselnden Zentralverwaltungswirtschaften mit Kapital und Technologie aus Westeuropa. Die Sowjetunion wollte zudem ihren Einfluss auf die eigene Klientel und deren zusehends eigenständige Westpolitik sichern.

Zentral war die deutsche Frage. Die Allianz vereitelte den Versuch der Sowjetunion, das Problem zu umgehen. Die Allianz gab der westdeutschen Politik gegenüber der Sowjetunion, der DDR und Polen erstens Rückendeckung. Zweitens konfrontierte sie Bonn mit der Notwendigkeit, einen *modus vivendi* mit Moskau, Warschau und Ost-Berlin zu suchen. Drittens beugte sie westlichen „Rapallo“-Ängsten vor. Erst die sozialliberale Bundesregierung konnte dank fortlaufender Rückversicherung in der Allianz auf bilateralem Wege den Ausgleich nach Osten bewerkstelligen. Dabei nutzte Brandt das Konferenzprojekt, um über die Allianz die Antipathie Nixons gegen ihn als Person sowie die Skepsis der Administration gegenüber seiner bilateralen Ostpolitik auszutarieren und der DDR Verständigungsbereitschaft abzurufen.⁹⁷ Seine Bundesregierung opferte den Alleinvertretungsanspruch, um das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen zu behaupten, an dem Helmut Kohl 1989/90 anknüpfen konnte. Erst nach Inkrafttreten des Berlin-Abkommens 1972 war die Allianz bereit, multilateralen Verhandlungen über Sicherheit und Zusammenarbeit zuzustimmen. Trotz vergleichsweise dichter bilateraler Beziehungen zur Sowjetunion waren weder Frankreich noch die Vereinigten Staaten von diesem Fahrplan abgewichen. Den Druck der Öffentlichkeit in vielen Mitgliedsstaaten hatte die Allianz in Rechnung gestellt, war ihm aber nicht erlegen. Die vorläufig fortbestehende militärische Konfrontation der beiden Bündnisse belegt, dass das Paradigma des Kalten Krieges weder vor noch nach Helsinki „seine Gültigkeit verloren hatte“⁹⁸. Den Gedanken einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur auf der Grundlage der Nordatlantischen Allianz und eines demokratisierten Warschauer Pakts sollte Gorbachev unter dem Stichwort „gemeinsames Haus Europa“ aufgreifen. Er kam zu spät; zuerst löste sich der Pakt auf, dann die Sowjetunion. Die beabsichtigte Einbindung Russlands in Westeuropa sollte misslingen. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vermochte bis heute die wachsenden Spannungen zwischen Allianz und Russischer Föderation kaum zu mindern.

⁹⁷ Vgl. Bernardini, *Forced*, S. 94f.

⁹⁸ Dies meint Gottfried Niedhart. Siehe Gottfried Niedhart, *Ostpolitik. Transformation through Communication and the Quest for Peaceful Change*, in: JCWS, 18/3/2016, S. 14–59, hier: S. 56.

Die Neutralen in der Détente

Finnlands Ruf nach einer Europäischen Sicherheitskonferenz im Jahr 1969

Kimmo Rentola

Am 5. Mai 1969 teilte die Regierung von Finnland allen europäischen Regierungen und den USA und Kanada die Bereitschaft ihres Land mit, die Gastgeberrolle für eine europäische Sicherheitskonferenz zu übernehmen. Schon seit einiger Zeit hatte Moskau um Unterstützung für eine derartige Konferenz geworben, die ursprünglich von den Staaten des Warschauer Paktes vorgeschlagen worden war. Jetzt hatte Präsident Urho Kekkonen beschlossen, die Initiative zu ergreifen, und er überbot damit alle Erwartungen. Er erklärte nicht nur seine Unterstützung für eine solche Konferenz, sondern bot sogar Finnland als Austragungsort und Gastgeber an. Die Initiative wurde auch an die USA und an Kanada übermittelt, obwohl die Teilnahme dieser beiden Länder von den Staaten des Warschauer Paktes zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausdrücklich bewilligt worden war.¹

Finnlands Motive

Die Motive, die Kekkonen zu diesem Schritt bewogen, liegen einigermaßen klar zutage, obwohl er es vermied, das Wichtigste auszusprechen: Es war das für sein Land zutiefst schockierende Ereignis der Besetzung der Tschechoslowakei 1968. Ein Vorgang, dessen Schnelligkeit und Effizienz Finnlands Verletzbarkeit in ihrem ganzen Umfang sichtbar gemacht hatte. „Wir hätten nicht einmal die Zeit, die man braucht, um Atem zu holen“,

1 Siehe Michael Cotey Morgan, *The Final Act: The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War*. Princeton 2018, S. 86f. Eine ausführliche Darstellung der finnischen Diplomatiegeschichte des KSZE-Prozesses in Markku Reimaa, *Helsinki Catch: European Security Accords 1975*. Helsinki 2008. Mehr Details auch zum Hintergrund des Prozesses, der hier nur angerissen werden kann, in Kimmo Rentola, *Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968–1971*, in: Dominik Geppert – Udo Wengst (Hg.), *Neutralität – Chance oder Chimäre?* München 2005, S. 177–202.

schrieb Kekkonen in sein Tagebuch, „und der Westen wird uns nicht helfen.“² Der große alte Mann der Eindämmungsstrategie, George F. Kennan, der in jenen Augusttagen zufällig in Helsinki war, hat einen eindrucksvollen Bericht hinterlassen, in dem der Grimm deutlich wird, der die finnischen Politiker an der Spitze des Staates überkam.³ Indem er die Konferenzidee aufgriff, rechnete Kekkonen (im Stillen) damit – oder hoffte einfach –, Finnland wenigstens für die Dauer des Prozesses, selbst wenn dieser am Ende zu keiner Konferenz führen sollte, vor weiterem sowjetischen Druck zu schützen.⁴

Dass es notwendig war, sich nach Schutz vor diesem Druck umzusehen, ergab sich daraus, dass die Sowjetunion Finnlands Neutralität seit dem Frühjahr 1968 zunehmend kritischer sah. Auf höchster Ebene übte Moskau zwar nur Kritik an Interpretationen der finnischen Neutralität, die aus der rechten Hälfte des politischen Spektrums kamen – so zum Beispiel Leonid I. Brežnev selbst gegenüber Kekkonen im Juni –, aber gegenüber „Freunden“, wie ausländische kommunistische Parteien bekanntlich im sowjetischen Sprachgebrauch genannt wurden, verliehen sie ihrer Unzufriedenheit offen Ausdruck, die auch die offizielle finnische Politik nicht ausnahm. Die „spekulative Idee der Neutralität“, wie ein sowjetischer Professor sich ausdrückte, stelle eine Versuchung für die Tschechen, die Jugoslawen und die Rumänen dar, die sie ebenfalls ausnützen wollten.⁵ Mit weniger Aufhebens waren sogar die Ungarn in diese Richtung unterwegs.⁶ Anfang 1969 kritisierte Moskau erstmal öffentlich die finnische Interpretation von Neutralität.

Es gab noch einen weiteren Faktor, der zur Erklärung des Wandels in der sowjetischen Haltung zur finnischen Neutralität herangezogen werden muss. Die Koordinaten und das gesamte Umfeld europäischer Neutralität waren durch den Krieg in Vietnam in Fluss geraten. Das traditionell westlich orientierte Schweden und besonders der auf-

-
- 2 J. Suomi (Hg.), Urho Kekkonen päiväkirjat, Bd. 2, 1963–68. Helsinki 2002, Kekkonens Tagebucheintrag, 17.10.1968. So sorgfältig er sonst die Erwähnung von Emotionen in seinem Tagebuch vermied, brachte Kekkonen am 23.8.1968 doch seine düsteren, fast verzweifelten Gefühle zum Ausdruck.
 - 3 NARA, RG 59, State Department, CFPF 1967–69, INR Intelligence Note no. 700, „Finns Fear for Future of Finnish-Soviet Relations in Aftermath of Czechoslovakia“, 5.9.1968. Kennans Besuch bei Kekkonen am 23.8.1968 ist nicht erwähnt, stellt aber eindeutig die Grundlage für diesen Bericht dar.
 - 4 Antti Kujala, *Neukkujen taskussa?* Helsinki 2013, S. 297. Kujala meint, dass im Laufe der Zeit die Idee der KSZE sich von einem Vehikel zur Gefahrenvermeidung zu einem eigenständigen Ziel wandelte.
 - 5 Kansan arkisto [Volksarchiv, Helsinki], Ville Pessi Papiere, Akte 7; Memorandum einer Konversation zwischen Politbüromitglied Kiril T. Mazurov und den Führern der SKP, 6.4.1968; ebd., Erkki Kivimäki Papiere, Akte 10, Anmerkungen von Erkki Kivimäki (Sekretär der SKP) zu Aussagen getätigt von Professor Michail Sverdlov, 16.9.1968; zur besorgten sowjetischen Reaktion auf tschechoslowakische Anspielungen auf Neutralität siehe den Bericht von Botschafter Stepan Červonenko, 16.2.1968, in: J. Navratil et al. (Hg.), *The Prague Spring 1968*. Budapest 1998 und L. Brežnevs Rede im Politbüro des ZK der KPdSU, 21.3.1968, zitiert von Dmitrij Volkogonov, *Sem' voždej*, Bd. 2. Moskau 1995, S. 44.
 - 6 Der ungarische Ministerpräsident meinte später zu den Finnen, dass manche Mitglieder des Ostblocks sich benehmen, wie ein Mann, der sich still und leise im Pool erleichtert, während die Tschechen das vom Sprungbrett aus erledigen wollten. TNA, FCO 33/1578, Bericht von A.C. Stuart, „Finno/Soviet/Hungarian relations“, 21.1.1971.

steigende Stern der skandinavischen Sozialdemokratie, Olof Palme (Premierminister ab 1969), übten schwere, moralisch fundierte Kritik am US-amerikanischen Vorgehen in Vietnam, während das eher sowjetisch orientierte Finnland in Schweigen verharrte. Dies hatte einen einfachen Grund: Hätten die Finnen Washington kritisiert, dann mussten sie die Frage erwarten: Und warum hütet ihr eure Zungen so viel besser, wenn es um die Verbrechen der UdSSR geht? Die Zurückhaltung des offiziellen Finnland war den USA willkommen und führte zu einer Erwärmung in den Beziehungen nach dem Regierungsantritt Richard Nixons. „Finnland ist neutral im besten Sinn“, bemerkte Secretary of State William Rogers seinem finnischen Kollegen gegenüber. „Die schwedische Art Neutralität ist viel schwerer zu verstehen.“ Nach Henry Kissinger war Schweden wegen Vietnam in Hysterie verfallen, bei Finnland war das nachweislich nicht der Fall.⁷ Im Nullsummenspiel des Kalten Kriegs bedeutete Erwärmung der amerikanischen Haltung Abkühlung der sowjetischen. In Moskau wurden die schwedischen Erklärungen und die Vietnam-Politik des Landes als ein neues, erwünschtes Modell von Neutralität gesehen und Finnlands zögerliches Vorgehen bei diesem Thema hatte Irritationen zur Folge. Kekkonens KSZE-Initiative war einerseits darauf ausgelegt, die internationale Anerkennung für Finnlands Neutralität zu stärken und der UdSSR zugleich zu zeigen, dass auch diese Variante in der Lage war, etwas zu produzieren, das für sie nützlich war.

Ein wichtiges Motiv für die Initiative war die deutsche Frage. Als Rechtfertigung für die Rolle, die Finnland übernahm, wurde bereits in der ursprünglichen Regierungsnote erwähnt, dass Finnland zu beiden deutschen Staaten gleichwertige Beziehungen habe – zwar keine vollen diplomatischen Beziehungen, aber immerhin solche auf der Ebene von Handelsdelegierten. Kekkonen war sehr daran gelegen, dieses Gleichgewicht zu wahren. Schon 1955 hatte er Moskau erstmals die Anerkennung der DDR zugesagt, eine Zusage, von der er allerdings wegen der Anwendung der Hallstein-Doktrin in Bonn zurücktreten musste. In der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre, als in Helsinki eine von der Linken dominierte Regierung an der Macht war, wurde wieder Druck aufgebaut, wobei zu diesem Zeitpunkt bereits die DDR selbst für ihre Sache Lobbyarbeit leistete. Einige ehrgeizige finnische Politiker – besonders jene der führenden Regierungspartei, der Mainstream-Sozialdemokratie,⁸ denen es jetzt um einen direkten Draht der Partei zu Moskau ging – waren zu dem Schluss gekommen, dass man seinen Ruf im Kreml verbessern könne, wenn man den Umweg über Pankow wählte. Kekkonen setzte diesem Druck den Vorschlag zu einer europäischen Sicherheitskonferenz entgegen, die ein exaktes Gleichgewicht der Beziehungen zu beiden deutschen Staaten verlangte.

Ein weiterer, noch komplizierterer Aspekt der deutschen Frage war die „Ostpolitik“.

7 UKA, Jahrbuch für 1969, Finnisches Memorandum einer Konversation zwischen Rogers und Ahti Karjalainen, 12.9.1969; NARA, RG 59, CFPF 1967/69, amerikanische Gesprächsnotiz, 12.9.1969 (Zitate); UKA, Jahrbuch für 1969, Risto Hyvärinens Aufzeichnungen zur Diskussion mit Henry Kissinger, 24.10.1969.

8 Besonders Professor Lauri A. Puntila, bekannt für seine Rechtslastigkeit und seine Germanophilie während des Kriegs, der seinen Beitritt zu den Sozialdemokraten mit großen Erwartungen verband.

Die westdeutschen Sozialdemokraten wollten anfangs Finnland in ihre Anstrengungen einbinden. 1967 besuchte Herbert Wehner Helsinki zu diesem Zweck gleich zwei Mal. Unmittelbar nach seinem ersten Besuch erklärte der KGB-Chef in Helsinki Kekkonen, dass die sowjetisch-westdeutschen Beziehungen sich in letzter Zeit „verschlechtert“ hatten.⁹ Kekkonen wusste natürlich bereits, wie nervös sich Moskau jedes Mal zeigte, wenn die deutsche Frage heiß wurde. Alle drei finnisch-sowjetischen Krisen der Nachkriegszeit – 1948/49, 1958 und 1961 – waren mit den Berlinkrisen zusammengefallen.¹⁰ Mehr als ein Vierteljahrhundert nach Kriegsende tendierte Moskau noch immer dazu, Finnland im Schatten Deutschlands zu sehen. Sogar bei den Gelegenheiten, wo Kekkonen Willy Brandt im Allgemeinen positiv sah – eher die Ausnahme in seiner Haltung zu den Deutschen –, hielt er es für geraten, der „Ostpolitik“ nicht zu nahe zu kommen, wenigstens solange ihr Erfolg ungewiss war und die Sowjetunion in ihrer Einschätzung schwankte. Die multilaterale KSZE-Initiative war ein sicherer, risikoärmerer Kanal für eine Entspannungspolitik als jede bilaterale Beziehung zu Bonn. Selbst als der Durchbruch zwischen Moskau und Bonn Anfang 1970 schon knapp bevorstand, eröffnete die sowjetische Nummer 2 in Helsinki den osteuropäischen Verbündeten, Moskau habe ihn angewiesen, sie vor etwaigen Illusionen über Brandts „Ostpolitik“ zu warnen.¹¹ Im Juni, als eine Einigung bereits in Sicht war, warnte Boris Ponomarev, der Leiter der Internationalen Abteilung des ZK der KPdSU, die finnischen Genossen, dass „die Sozialdemokraten ihre Versprechungen meist nicht einhielten“.¹² Moskau befürchtete offenbar, die „Ostpolitik“ könnte zu einer Stärkung des Einflusses Brandts auf die nordischen Länder führen, wo Sozialdemokraten fast ständig an der Macht waren.¹³

In einer luziden Lagebewertung der CIA 1972 wurde die finnische KSZE-Initiative als Vehikel zur Sicherung der sowjetischen Zustimmung zu neuen Schritten in der wirtschaftlichen Integration des Westens gedeutet.¹⁴ Das war ein heißes Eisen; jedenfalls 1972 – angesichts der finnischen Verhandlungen mit den europäischen Gemeinschaften. Im Frühjahr 1969 war es von viel geringerem Interesse. Die Nordische Wirtschaftsge-

9 Suomi, Urho Kekkonen päiväkirjat [Urho Kekkonens Tagebücher], Kekkonens Tagebucheinträgen 15.2.1967 (Wehner), 16.2.1967 (Stepanov), 18.2.1967 (Stepanov und Beljakov).

10 Deutsche Themen und insbesondere die durch die „Ostpolitik“ verursachte Nervosität spielten eine wichtige Rolle, wenn auch nur im Hintergrund, in der vierten, stummen Krise, die 1970/71 kulminierte.

11 PAAA, Berlin, MfAA, C 1371/75, Aufzeichnung über Oelzners Saunabend mit ostdeutschen Diplomaten am 27.1.1970. Der sowjetische Diplomat war Georgij Farafonov. – Eine ähnliche Erklärung von Brežnev gegenüber den Verbündeten im Warschauer Pakt im Dezember 1969, zitiert bei Monika Kaiser, Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker. Berlin 1997, S. 342–344.

12 Kansan arkisto, Aufzeichnungen von Erkki Kivimäki zu Diskussionen mit Ponomarev und Kapitonov, Kivimäki Papiere, f. 10, 11.6.1970.

13 MOL, XIX-J-1-j, streng geheime Akten des ungarischen Außenministeriums 1970, Sowjetunion, Akte 80, Gesprächsnotiz von F. Esztergályos zu Unterredungen am 4.–7. März 1970 mit N. D. Belochvostikov, 13.3.1970.

14 Siehe die gut informierte zeitgenössische Analyse: CIA Directorate of Intelligence, Intelligence Report „Finlandization‘ in Action: Helsinki’s Experience with Moscow“, August 1972. Siehe <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/esau-55.pdf>.

meinschaft (NORDEK) war bereits startklar, aber Moskau hatte noch nicht seine später negative Haltung dazu artikuliert.

Sowjetische Haltungen

Im Hinblick auf die sowjetische Haltung zu Finnlands Initiative gibt es immer noch große dunkle Flecken und Fragezeichen, besonders was die Gründe und Motive betrifft. Man weiß ziemlich viel über das, was Moskau den Finnen und ihren eigenen ungarischen und ostdeutschen Verbündeten gesagt hat, aber über die Entwicklung des Denkens in Moskau tappen wir noch weitgehend im Dunkeln.

Offiziell unterstützte Moskau die finnische Initiative, aber inoffiziell und wenn sie unter sich waren, waren die Haltungen verblüffend negativ. Der Leiter der skandinavischen Abteilung des sowjetischen Außenministeriums, N. D. Belochvostikov, erklärte seinem ungarischen Amtskollegen, es gebe keinen Anlass, die finnische Initiative zu begrüßen: Das primäre Motiv der Finnen sei Eigennutz und Prestigedenken, und sie scheuten nicht davor zurück, völlig sinnlose Erklärungen abzugeben. So habe Außenminister Ahti Karjalainen erklärt, die Teilnahme an der kommenden Konferenz bedeute nicht notwendig die Akzeptanz des Status quo. Ralph Enckell, der Goodwill-Botschafter der KSZE, sei ein extrem konservativer Diplomat, der an einen deutsch-baltischen Baron aus längst vergangenen Zeiten erinnere.¹⁵ Dieses Bild war so negativ gezeichnet, dass es möglicherweise von der Notwendigkeit inspiriert war, den Übereifer der Osteuropäer zu dämpfen, der sich als hinderlich erweisen konnte. Es war für Moskau viel einfacher, mit Finnland auf bilateraler Basis zu verhandeln als mit einer ganzen Gruppe von Ländern. Als der Gedanke einer Dreiländer-Initiativgruppe (Finnland, Polen und Belgien) aufkam, bemerkte Außenminister Andrej Gromyko zu seinem Ost-Berliner Amtskollegen, selbst in diesem Fall müsse Finnland seinen „Ehrenplatz“ behalten.¹⁶

Es wurde sogar eine „marxistische“ Klassenanalyse bemüht, um zu erklären, wie ein von der Bourgeoisie regierter Staat dazu komme, sich einer so progressiven Sache wie der europäischen Sicherheit anzunehmen. Dabei wurde deutlich gemacht, woher der Wind weht: Die Bourgeoisie war an der Macht und wollte weiter an der Macht bleiben. Dazu kam ihr die Außenpolitik Finnlands zupass. Die finnische Bourgeoisie hatte nie daran gezweifelt, dass sie Teil des kapitalistischen Weltsystems war. Andererseits gebe es ziemlich starke „demokratische“ Kräfte, und die finnische Bourgeoisie müsse das sich ändernde Kräfteverhältnis in Europa, die wirtschaftlichen Beziehungen zur Sowjetunion und andere Faktoren in Rechnung stellen. Da es eines der Hauptziele der finnischen Außenpolitik sei, die militärischen Konsultationen mit der Sowjetunion, die Teil des Vertrags von

15 Wie Anm. 13. Belochvostikov und Enckell waren zur gleichen Zeit Botschafter in Stockholm gewesen.

16 SAPMO-BArch, DY 30/ J IV 2/202/82, Gesprächsnotiz zu einer Diskussion zwischen Winzer und A. Gromyko, 25.2.1970, übermittelt an W. Ulbricht am 2.3.1970.

1948 waren,¹⁷ zu umgehen, habe Helsinki ein aktives Interesse, die europäische Sicherheit zu stärken, besonders in den nordischen und baltischen Gebieten. Das sei das Ziel, das Präsident Kekkonen und die in der finnischen Außenpolitik tonangebenden Kreise seiner Umgebung verfolgten, und zwar mit einer solchen Intensität, dass Finnland, wenn die Verlängerung des Vertrags von 1948 anstehe,¹⁸ in der Lage sein werde, die Frage aufzuwerfen, ob die militärischen Bestimmungen dieses Vertrags nicht „historisch überholt sind“. Deshalb diene sich Finnland auch als Vermittler an – es wolle so seinen neutralen Status stärken und sich als gleichermaßen nützlich für das imperialistische und das sozialistische Lager darstellen, was nicht gut sei.¹⁹ Und zu guter Letzt benützten Finnlands Machthaber die KSZE-Initiative, um die progressive Kritik an der Passivität und Prinzipienlosigkeit ihrer Außenpolitik mundtot zu machen, indem sie behaupteten, es müsse alles vermieden werden, was die KSZE-Initiative stören könnte. Dieses sehr kritische Papier endete dennoch auf einer positiven Note: In der beschriebenen Situation sei es möglich, Finnlands Unterstützung wenigstens teilweise dafür zu gewinnen, dass die KSZE-Politiken der europäischen sozialistischen Staaten umgesetzt werden.²⁰

Der Sieg der Rechten in den finnischen Parlamentswahlen im März 1970 erhöhte die sowjetische Nervosität. Im Mai erhielt Kekkonen eine Einladung nach Washington, die er postwendend annahm. Es war sein erster Besuch seit neun Jahren.²¹ Die Einladung stellte freilich in erster Linie eine Spitze gegen Schweden dar. Der Repräsentant des KGB erklärte dem Präsidenten, es handle sich dabei um eine „üble Affäre“. Selbst der Botschafter legte Beschwerde ein und erklärte dann seinem DDR-Kollegen, die Nachricht wecke „gemischte Gefühle“ in Moskau. Sie sei unerwartet gekommen und erfordere eini-

17 Für den Fall, dass Finnland oder die Sowjetunion auf dem Weg durch finnisches Territorium Ziel eines militärischen Angriffs durch Deutschland oder einen mit Deutschland verbündeten Staat würde.

18 Die Verlängerung stand erst 1975 an, aber L. Brežnev sprach das Thema trotzdem bereits während U. Kekkonens Besuch im Februar 1970 an.

19 Viktor Vladimirov, der nächste KGB-Repräsentant in Helsinki, entwickelte folgende Definition einer für Moskau akzeptablen finnischen Neutralität: Es sei akzeptabel, wenn sich Finnland auf halbem Weg [mitt emellan] zwischen Schweden und der Sowjetunion positioniere; inakzeptabel, wenn es eine Position wähle, die auf halbem Weg zwischen den USA und der Sowjetunion liege. DU, HP 1 Af: 292, Jan Lundviks Aufzeichnungen zu einem Mittagessen mit V. M. Vladimirov, 16.3.1971, als Beilage zu Hägglöfs Brief an Wachtmeister, 18.3.1971.

20 PAAA, MfAA C 1175/76, „Warum sind die herrschenden Kreise Finnlands an der europäischen Sicherheit interessiert“ (Ausarbeitung der Abteilung Nordeuropa), Stampiglie des DDR Außenamtes, Abt. Nordeuropa, 6.2.1970. Ohne Unterschrift, ohne Nennung des Verfassers, ohne Datum, auf derselben Schreibmaschine geschrieben wie die Übersetzung eines Schreibens des sowjetischen Außenministeriums an die sowjetische Botschaft in Helsinki, 30.1.1970. Diese Fakten und der Text selbst sind ein Hinweis darauf, dass es sich hier um ein sowjetisches Non-Paper handelt, das unter den osteuropäischen Verbündeten in Umlauf gebracht wurde, möglicherweise in einer vom MfAA leicht überarbeiteten Form.

21 Bald nach U. Kekkonens Besuch in den USA 1961 erklärte der Helsinki-Überläufer Anatolij Golicyn gegenüber der CIA und Robert Kennedy, Kekkonen sei ein hochrangiger KGB-Agent.

ges Nachdenken. Sogar ein Umdenken in der Außenpolitik sei „nicht auszuschließen“. ²² Obwohl die Staaten des Warschauer Paktes im Juni 1970 der Teilnahme der USA und Kanadas an der KSZE offiziell zugestimmt hatten, verstummten die Zweifel an der Sinnhaftigkeit dieser Entscheidung lange nicht. ²³

Im Weißen Haus gelang es Kekkonen, US-Präsident Nixon die KSZE-Idee als die einzige realistische Chance zu verkaufen, den Osteuropäern eine Gelegenheit zu bieten, die Verschiedenheit ihrer Identität zum Ausdruck zu bringen. Offene Revolten funktionierten nicht, wie sich 1956 in Ungarn gezeigt hatte, aber Reformprozesse hatten ebenso wenig Aussicht auf Erfolg – siehe Tschechoslowakei 1968. Durch den KSZE-Prozess musste die Sowjetunion Risiken mit ihren Verbündeten auf sich nehmen. Nixon wurde stutzig und lud seinen Berater, der sich im Nebenraum befand, ein, am Gespräch teilzunehmen. „Henry, kommen Sie herüber und hören Sie sich an, was der Präsident zu sagen hat.“ ²⁴ Das Interesse der Amerikaner war jetzt zwar geweckt, aber Eile deshalb nicht angesagt.

In den Augen Moskaus schraubten die Finnen ihre KSZE-Aktivitäten zurück, nachdem sie begriffen hatten, was die Amerikaner wollten bzw. nicht wollten. ²⁵ Der neue sowjetische Botschafter, Aleksej S. Beljakov, wollte vom finnischen Präsidenten wissen, warum Finnland nicht ein Vorbereitungstreffen auf Botschaferebene organisiere. Kekkonen antwortete, nach seinem Besuch in Washington sei den Finnen mitgeteilt worden, dass die Amerikaner nicht vorhaben, an einem derartigen Treffen im laufenden Jahr teilzunehmen. ²⁶ Beljakov hakte nach und verfasste ein langes Schreiben an das ZK der KPdSU, in dem er vorschlug, Druck auf die Finnen auszuüben, damit diese ihre KSZE-Anstrengungen wieder hochfahren. Zugleich warnte er vor Finnlands neuerlichen Verhandlungen mit den europäischen Gemeinschaften, da er meinte, diese könnten das Tor zur NATO und überhaupt zum Westen aufstoßen. ²⁷ Noch ehe Moskau antworten konnte, führte der Botschafter gegenüber seinen ostdeutschen und polnischen Kollegen Klage über die Finnen, die der Haltung der USA zu viel Bedeutung beimaßen. Seiner Meinung nach hatten sich die USA früher hinter dem Rücken ihrer NATO-Verbündeten versteckt, jetzt agitierten sie direkt gegen eine zeitnahe Sicherheitskonferenz. Kekkonens Versprechungen waren sehr vage gewesen; es sei klar, dass er dringend „moralische Unter-

22 UKA, Jahrbuch für 1970, Kekkonens Tagebuch, 2.6.1970 (Stepanov); Kekkonens Aufzeichnung zum Besuch von Botschafter Kovalev, 4.6.1970; PAAA, MfAA C1371/73, Gesprächsnotizen einer Unterhaltung Kovalev – Oelzner, 22.6.1970.

23 Noch im Frühjahr 1971 meinte Viktor Mal'cev, sowjetischer Botschafter in Schweden und bald danach in Finnland, die USA und Kanada sollten von einer derartigen Konferenz ausgeschlossen werden. Siehe CIA Intelligence Report, „Finlandization' in Action: Helsinki's Experience with Moscow“, S. 95.

24 UM, Geheimdokumente Kc 11, Gesprächsnotiz U. Kekkonen – R. Nixon, 23.7.1970. Der Kissinger betreffende Vorfall findet in der amerikanischen Gesprächsnotiz keine Erwähnung.

25 MOL, XIX-J-1-j, Streng geheim, Box 55, Telex der ungarischen Botschaft in Moskau (Rapai) zu Gesprächen mit Belochvostikov, 21.10.1970.

26 UKA, Jahrbuch für 1970, Notiz von U. Kekkonen zu Vorbereitungen für die KSZE, 28.10.1970.

27 RGANI, F. 5, op. 62, d. 602, S. 151–196, Beljakov an das ZK der KPdSU, 29.10.1970. Beljakov hatte zuvor im ZK gedient, wo er Erster Stellvertretender Leiter der Internationalen Abteilung gewesen war.

stützung“ durch die sozialistischen Länder benötige.²⁸ In der Woche darauf sah der sowjetische Botschafter die Lage noch düsterer. Die Vereinigten Staaten hätten es darauf abgesehen, die passive, pessimistische Haltung der Finnen dahingehend auszunützen, damit sie „die Initiative zur Konferenz einbremsen, um sie schließlich ganz abzuwürgen“. Es müsse Druck ausgeübt werden auf Kekkonen, damit er sich bewege.²⁹ Zugleich war der sowjetische Botschafter auch auf anderen Gebieten äußerst aktiv, wie z. B. bei den finnischen EG-Verhandlungen, den Streikbewegungen u. a.

Am 24. November 1970 übermittelte Finnland den europäischen Regierungen ein sorgfältig ausgefeiltes Aide-Mémoire, das einen Vorschlag zu vorbereitenden KSZE-Konsultationen auf Botschafterebene enthielt. Die maßgebende Idee war, den Druck, den der Botschafter in der Innenpolitik verursachte, zu reduzieren, indem man die Nützlichkeit Finnlands auf diplomatischem Gebiet ins Spiel brachte. Hochrangige sowjetische Berufsdiplomaten zeigten sich befriedigt und meinten, es sei für den finnischen Erfolg bei der KSZE notwendig, dass man von einseitigen Erklärungen absehe. Einige erst kurz dienende Diplomaten nahmen Anstoß am finnischen Zögern, die Aktionen der USA in Vietnam oder die israelische Aggression zu verurteilen, aber das war das „Gerede von Schulbuben“. „Das sind die Leute, um deren Erziehung wir uns ständig kümmern müssen.“ Einer der Doyens der sowjetischen Diplomatie erklärte in Moskau, dass Finnlands übertriebene Betonung der Neutralität für Verärgerung unter hochgestellten Personen Sorge, „Personen, denen die sowjetische Position als Großmacht wichtig ist und die Finnland als ein kleines Land sehen“.³⁰ Wenn Brežnev nicht zu solchen Personen gehörte, wer dann?

Botschafter Beljakov, der für so viel Unruhe gesorgt hatte, reiste am 18. Februar 1971 „in einer offiziellen Angelegenheit“ aus Helsinki ab, „etwa für die Dauer einer Woche“. Er kehrte nie wieder zurück. Am selben Tag präsentierte der sowjetische Außenminister Gromyko in Bukarest seinen Warschauer-Pakt-Kollegen eine gegenüber der Vergangenheit viel großzügigere Einschätzung der KSZE-Initiative der Finnen und ihres Verhaltens, das „positiver sei als das eines jeden anderen neutralen Landes in Europa. [...] Die Amerikaner haben gegenüber den Finnen bereits mehrmals ihre Unzufriedenheit mit dieser Politik geäußert“. Er fügte hinzu:

„Gelegentlich bemerken wir auch Unzufriedenheit im sozialistischen Lager. Es wäre wünschenswert, so sagt man, wenn die Finnen konsequenter wären. Ich sage, wir müssen das

28 PAAA, MfAA C1371/73, Gesprächsnotiz Beljakovs, Treffen mit Oelzner und Juczkiwicz, 5.11.1970.

29 PAAA, MfAA C1371/73, Gesprächsnotiz Beljakov, mit den Botschaftern Polens, der DDR, der Tschechoslowakei und Bulgariens in der sowjetischen Botschaft, 12.11.1970. Aus der Sicht der CIA waren lange Verhandlungen auch im eigenen Interesse der Finnen, solange es gelang, einen ausreichenden Schwung aufrechtzuerhalten. Mit dem Ende der Konferenz würden die Finnen ja ihre privilegierte Verhandlungsposition gegenüber Moskau zum Großteil wieder verlieren. Siehe „Finlandization“ in Action: Helsinki's Experience with Moscow“, S. 98.

30 UKA, Jahrbuch für 1970, Notiz von Aarno Karhilo über ein Gespräch mit Georgij Farafonov, 4.12.1970; Notiz von Risto Hyvärinen zu Mitteilungen, die Botschafter Lev Mendeleyevich in einem Vieraugengespräch am 9.12.1970 gemacht hatte.

Verhalten der Finnen so nehmen, wie es ist, auch wenn es manche Ungewissheiten enthält. Während der Arbeit müssen wir Vertrauen zu den Finnen haben und die positiven Grundzüge ihres Verhaltens betonen.“³¹

Damit war die Sowjetunion eindeutig von der offiziellen Linie abgerückt, an der man noch 1970 festgehalten hatte. Der Wind hatte sich gedreht. Nachdem schwerer politischer Druck sich als kontraproduktiv erwiesen hatte, beschloss Moskau, Finnland mit wirtschaftlichen Großprojekten bei der Stange zu halten. Die Kapitalisten würden den Weg schon finden, wenn er ihnen von ihren Brieftaschen gezeigt wurde.

Das deutsch-finnische Problem und der weitere Verlauf des KSZE-Prozesses

Die Lockerung in der sowjetischen Haltung Anfang 1971 bedeutete nicht das Ende der Priorität, die Finnland der deutschen Frage im Zusammenhang mit der europäischen Sicherheitskonferenz beimaß. Um sich die Gastgeberrolle zu sichern, blieb es entscheidend, dass Finnland an seinem Trumpf festhielt: dieselbe Qualität der Beziehungen zu beiden deutschen Staaten und absolute Gleichbehandlung. Dies wurde erschwert durch Kräfte, die auf eine möglichst frühe diplomatische Anerkennung der DDR drängten. Zu diesen gehörten nach wie vor die Sowjetunion, wenn auch mittlerweile etwas gemäßigt, die immer stärker aktiv werdenden Ostdeutschen selbst und freundschaftliche Beziehungen und Organisationen, die die DDR begünstigten. Eine besondere Rolle spielten dabei die forschenden jungen Männer des linken Flügels der Sozialdemokraten, weil sich diese Gruppe in den Rängen der außenpolitischen Bürokratie zunehmend hocharbeitete und dabei von Außenminister Väinö Leskinen (1970–1971) begünstigt wurden. Die Vereinigten Staaten rafften sich zu einem ihrer seltenen Schritte auf, indem sie der außenpolitisch aktiven Gruppe um Kekkonen mitteilten, sie seien gewillt, an einer künftigen KSZE teilzunehmen, nicht jedoch an den vorbereitenden Verhandlungen, sollte Leskinen dabei den Vorsitz führen.³² Dieser verlor sehr bald auch aus anderen Gründen seinen Posten als Außenminister.

Um dem Druck in der deutschen Frage gegenzusteuern, bereiteten Präsident Kekkonen und führende Mitarbeiter des Außenministeriums eine neue Initiative für eine umfassende Lösung vor und präsentierten diese den beiden deutschen Regierungen am 10. September 1971. Finnland schlug Verhandlungen zu vier Problemkreisen vor: Ers-

31 MOL, Archiv der Sozialistischen Arbeiterpartei Ungarns, ZK Internationale Abt., 288-f., Gruppe 32, 1071, 12. dobor, s. 9v, Rede von A. Gromyko bei der Konferenz der Außenminister des Warschauer Paktes, Bukarest 18./19.2.1971, Die tschechische Aufzeichnung ist im Hinblick auf Finnland anscheinend weniger deutlich. Diese findet sich auf der Website des Parallel History Project www.isn.ethz.ch/php/documents/collection_3/CMFA_docs/CMFA_1971/1971_1.pdf.

32 UKA, Jahrbuch für 1971, Risto Hyvärinens ursprünglich als „streng geheim“ klassifiziertes Memorandum zu seinem Gespräch mit dem Ersten Sekretär der US-Botschaft, John P. Owens, am 12.7.1971, datiert mit 15.7.1971.

tens, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten und Finnland; zweitens, die bilaterale Verpflichtung zum Verzicht auf Gewalt; drittens, die noch immer ungelösten wirtschaftlichen und rechtlichen Probleme, die von deutschen Truppen in der letzten Phase des Kriegs 1944/45 verursacht worden waren; und viertens, eine eindeutige Anerkennung der finnischen Neutralität durch beide deutsche Staaten. Dabei handelte es sich um ein Junktim, denn Finnland wollte gleichzeitige Verhandlungen zu allen vier Problemkreisen durchsetzen. Die Initiative zielte vor allem darauf, Zeit zu gewinnen, wollte doch Finnland nicht das erste kapitalistische Land sein, das die DDR anerkannte. Punkt 3 war vielleicht am ehesten durchschaubar als auf Verzögerung zielend: Es war klar, dass beide deutsche Staaten sich hartnäckig weigern würden, irgendwelche Zahlungen als Abgeltung dafür zu leisten, dass Lappland auf Befehl Hitlers 1944 durch die Strategie der verbrannten Erde verwüstet worden war. Dieser Punkt umfasste, über zwei weitere politische Zielsetzungen hinaus, auch das Motiv, den höchstmöglichen Preis im finanziellen Sinn zu erzielen. Die Verpflichtung in Punkt 2 sollte das Sicherheitsabkommen schwächen, das 1948 im Hinblick auf einen möglichen deutschen Angriff zwischen Finnland und der Sowjetunion geschlossen wurde, und die „eindeutige“ Anerkennung der Neutralität ging viel weiter, als die Sowjetunion zu diesem Zeitpunkt bereit war zu gewähren.³³

Mit beträchtlicher Verspätung begann im Juli 1972 die erste Runde von Verhandlungen zwischen Finnland und nur einem der beiden deutschen Staaten, nämlich der DDR. Das Abkommen zwischen Helsinki und Ost-Berlin war im September ausverhandelt, und die DDR war sogar mit einer Neutralitätsformel einverstanden, die viel deutlicher war als alles, wozu Moskau sich hätte bereitfinden können. Die sowjetischen Machthaber enttäuschten ihre ostdeutschen Verbündeten insofern, als sie keinen Druck auf Finnland ausübten, die DDR noch vor dem Ergebnis der Verhandlungen mit der BRD anzuerkennen. Damals war Finnlands Rolle im KSZE-Prozess für Moskau viel wichtiger als die Anerkennung der DDR.³⁴ Erst nach dem Abschluss des Grundlagenvertrags zwischen den beiden deutschen Staaten im November 1972 erklärte sich die Bundesrepublik bereit, mit Finnland in Verhandlungen einzutreten. Zu diesem Zeitpunkt begannen viele westliche Staaten Verhandlungen über die Anerkennung der DDR. Statt auf das Ergebnis der Verhandlungen mit Bonn zu warten, beschloss Finnland deshalb, beide deutsche Staaten bereits am 19. November 1972 anzuerkennen. Dies geschah in der Absicht, für beide die gleiche Position in der ersten KSZE-Vorbereitungskonferenz zu schaffen, die binnen Kurzem in Helsinki beginnen sollte. Diplomatische Beziehungen zwischen Finnland und den beiden deutschen Staaten wurden am 7. Januar 1973 eingerichtet. Finnland war der 57. Staat, der die DDR anerkannte. Von einer *pole position* konnte beim besten Willen keine Rede mehr sein.

33 Eine weiter ausgreifende Analyse und mehr Einzelheiten in Seppo Hentilä, *Neutral zwischen den beiden deutschen Staaten: Finnland und Deutschland im Kalten Krieg*, Berlin 2006.

34 UKA, Jahrbuch für 1972, Kekkonens Tagebucheintrag vom 28.9.1972 über sein Gespräch mit dem Repräsentanten des KGB in Helsinki, General M. G. Kotov.

Nach diesen Regelungen war die deutsche Frage für den KSZE-Prozess und für Finnlands Rolle als Gastgeber kein wesentliches Hindernis mehr.

Aufgaben künftiger Forschung

Die von der Sowjetunion anfangs zur finnischen KSZE-Initiative eingenommene Haltung spiegelte eindeutig die damals geläufigen Verdachtsmomente gegen Finnland wider. Der Kreml wusste um verborgene Motive. Außerdem hatte Moskau zunächst keinen klaren Plan zum KSZE-Prozess. Noch Ende 1970 wurde der Prozess wahrscheinlich als ein Werkzeug gesehen, mit dem sich ein Keil zwischen die Amerikaner und ihre europäischen Verbündeten treiben ließ. Im Sommer 1971 folgte dann die Erkenntnis der objektiven Fakten. Die erhoffte Periode der Befreiung Europas vom Einfluss der USA hatte sich mittlerweile als „bis zu einem gewissen Grad bedingt“ herausgestellt, wie Vadim Zagladin von der Internationalen Abteilung der KPdSU erklärte, „da ja der Einfluss der USA andauern wird“.³⁵

Es ist noch nicht ganz klar, was den – hier zunächst nur grob skizzierten – Wandel auslöste. Wahrscheinlich hing er mit der Vorbereitung einer neuen Generallinie für den XXIV. Parteitag der KPdSU zusammen, die eindeutig entspannungsfreundlich ausfiel, und mit der Übermacht Brežnevs gegenüber dem schwindenden Einfluss der in Sachen Großmachtbeziehungen stärker ideologisch orientierten Zirkel (Suslov, Ponomarev). Die „Ostpolitik“ wurde jetzt in Moskau entschieden begrüßt und erste Schritte zu einem Gipfel mit den Amerikanern wurden unternommen.³⁶

Was die Fragen betrifft, denen sich künftige Forschung widmen muss, so ist es wichtig, die Veränderungen in der sowjetischen Politik, besonders in der Frühphase, anhand sowjetischer Dokumente zu studieren. Wie viel davon hing konkret mit Finnland zusammen, wie viel spiegelte allgemeinere Ansichten zum KSZE-Prozess wider?³⁷ Die oben skizzierten Antworten sind bloß vorläufig und bedürfen weiterer Bestätigung. Der Vergleich sowjetischer Quellen mit anderen wird aufschlussreiches Material zu einer Betrachtung der Verschiedenheit der politischen Kulturen liefern. Das jetzt vorgegebene Ziel sind neue, besser dokumentierte Antworten auf die oben skizzierten Forschungsfragen.

35 Kansan arkisto, Aimo Haapanen Papiere, Akte 49, Anmerkungen von Aimo Haapanen in einem Moskauer Seminar für führende finnische Kommunisten, 29.6.1971 (Šapošnikov, Zagladin).

36 Siehe dazu den Beitrag von Vladimir Pechatnov in diesem Band.

37 Dies ist Gegenstand des internationalen, vom österreichischen Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung unterstützten Forschungsprojekts „The Role of the Neutral States in Soviet Foreign Policy Strategy, 1969–1975“ (P 31869-G28).

Österreich, die sozialistischen Staaten und die deutsche „Ostpolitik“

Maximilian Graf

Trotz der gemeinsamen Vergangenheit im „Dritten Reich“ war es für das 1945 wiedererrichtete Österreich aufgrund seiner Neutralität ab 1955 im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland erheblich einfacher, seine Beziehungen zu den sozialistischen Staaten Osteuropas zu normalisieren. Die Wiener Politik wurde insbesondere in den 1960er-Jahren zu einem Vorreiter unter den westlichen „Ostpolitiken“¹ und erfuhr auch seitens Bonns nach anfänglicher Skepsis in der Regel große Wertschätzung. Einige Forscher stellten sogar die These auf, dass die österreichische „Ostpolitik“ eine Vorbildwirkung für die deutsche „neue Ostpolitik“ hatte.² Insbesondere Bruno Kreisky (SPÖ) maß sich selbst sowohl zeitgenössisch als auch retrospektiv eine Vorreiterrolle bei der Entspannung mit dem Osten und insbesondere einen Einfluss auf Willy Brandts „Ostpolitik“ zu.³ War dies der Fall?

Dieser Beitrag skizziert eingangs kurz die Entwicklung der österreichischen „Ostpolitik“ nach dem Zweiten Weltkrieg. Er zeigt Berührungspunkte zur Bundesrepublik auf und geht darauf ein, wie österreichische Politiker in Gesprächen mit Vertretern sozialistischer Staaten ihre Haltung zur deutschen Frage erläuterten. Anschließend wird vor

- 1 Als Überblick zur österreichischen „Ostpolitik“ siehe Arnold Suppan – Wolfgang Mueller (Hg.), *Peaceful Coexistence or Iron Curtain? Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente. 1955–1989. Europa Orientalis 7*. Wien 2009. Aufgrund der gebotenen Kürze sind die Literaturverweise in diesem Beitrag auf ein Minimum beschränkt. Alle zitierten Werke enthalten weiterführende bibliografische Angaben.
- 2 André Biever, *L'Autriche et les origines de l'Ostpolitik de la République fédérale d'Allemagne*, in: *Relations Internationales* 114/2003, S. 213–230; Michael Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, Bd. 1. Wien 2005, S. 297–300.
- 3 Dazu und zur österreichischen Ostpolitik aus der Sicht der beiden deutschen Staaten siehe Maximilian Graf, *Österreichs „Ostpolitik“ im Kalten Krieg. Eine doppeldeutsche Sicht*, in: Maximilian Graf – Agnes Meisinger (Hg.), *Österreich im Kalten Krieg. Neue Forschungen im internationalen Kontext*. Göttingen 2016, S. 145–173.

diesem Hintergrund die österreichische Haltung zur deutschen „Ostpolitik“ der 1960er- und 1970er-Jahre auf Basis staatlicher Akten analysiert. Ein besonderes Augenmerk liegt auf den Interaktionen zwischen Kreisky und Brandt, aber auch der Austausch zwischen den christdemokratischen Politikern Österreichs und der Bundesrepublik Deutschland wird genauer unter die Lupe genommen, um so neues Licht auf die Wechselwirkungen der Anfänge der europäischen Ost- und Entspannungspolitik zu werfen.

Österreichs Ostpolitik und die deutsche Frage bis 1965

Das österreichische Interesse an Beziehungen zu seinen östlichen Nachbarn liegt sowohl aus geografischen als auch aus historischen und wirtschaftlichen Gründen auf der Hand. Jedoch gestaltete sich die Wiederherstellung der Nachbarschaftsbeziehungen nach 1945 schwierig, insbesondere aufgrund der Vertreibung der deutschsprachigen Minderheiten, den kommunistischen Machtübernahmen in Jugoslawien, Ungarn und der Tschechoslowakei sowie der Errichtung des Eisernen Vorhangs an Österreichs Grenzen. An dieser verfahrenen Situation änderte sich mit Ausnahme des Sonderfalls Jugoslawien bis zum österreichischen Staatsvertrag 1955 nur wenig.⁴ Angesichts der mit der Neutralität verbundenen Österreichlösung befürchtete die Bundesregierung in Bonn, dass diese von-seiten Moskaus als Modellfall für Deutschland gedacht war.⁵ Für Bundeskanzler Konrad Adenauer kam eine Neutralität Deutschlands nicht infrage und sie wurde auch international nicht ernsthaft in Erwägung gezogen. Die österreichisch-westdeutschen Beziehungen durchlebten im Gefolge des Staatsvertrags eine schwere Krise, die sich aber nach der Lösung von offenen Vermögensfragen und angesichts der klar westlichen Positionierung Österreichs in der deutschen Frage rasch wieder entspannte. Österreich verweigerte der DDR letzten Endes bis 1972 die diplomatische Anerkennung und lotete die Grenzen der Hallstein-Doktrin in den 1960er-Jahren nur gelegentlich aus.⁶

Als Adenauer im März 1959 mit Staatssekretär Kreisky zusammentraf, plädierte er angesichts der Berlin-Krise für „eine feste Haltung“ des Westens. „Eine ‚Neutralität‘, fuhr der Bundeskanzler fort, halte er für Deutschland für unmöglich, diese Ideen, die in manchen gescheiterten Köpfen gespukt hätten, seien heute tot. Kreisky teilte diese Ansicht, verwies aber „auf das Sicherheitsbedürfnis der Sowjetunion und die damit in engem Zusammenhang stehende tatsächliche Furcht vor Deutschland und dessen militärischem Potenzial, die allen Russen tief im Herzen sitze“. Adenauer reagierte darauf „leicht er-

4 Zum österreichischen Staatsvertrag siehe zuletzt Gerald Stourzh – Wolfgang Mueller, *A Cold War over Austria. The Struggle for the State Treaty, Neutrality, and the End of East-West Occupation, 1945–1955*. Lanham 2018.

5 Zur „Modellfall“-Debatte ausführlich Michael Gehler, *Modellfall für Deutschland? Die Österreichlösung mit Staatsvertrag und Neutralität 1945–1955*. Innsbruck – Wien – Bozen 2015.

6 Dazu ausführlich: Maximilian Graf, *Österreich und die DDR 1949–1990. Politik und Wirtschaft im Schatten der deutschen Teilung*. Wien 2016.

staunt“ und schien „über eine Furcht der Russen vor den Deutschen noch sehr wenig gehört“ zu haben.⁷

Der Austausch über die Sowjetunion und die wechselseitigen ostpolitischen Erfahrungen wurde fortan zu einer Konstante der politischen Kontakte zwischen Bonn und Wien. Auf die erfolglose Initiative von Bundeskanzler Julius Raab (ÖVP) in der Deutschlandfrage 1958⁸ und die folgenden einschlägigen Kontakte des österreichischen Botschafters in Moskau, Norbert Bischoff,⁹ sowie auf die gescheiterten Vermittlungsversuche Kreiskys während der Berlin-Krise 1959¹⁰ kann im Rahmen dieses Beitrags nicht näher eingegangen werden. Nur so viel sei mit Blick auf das Folgende erwähnt: Im Frühjahr 1959 versuchte Letzterer auf sowjetische Anregung ein direktes Gespräch zwischen Nikita S. Chruščev und dem West-Berliner Bürgermeister Brandt einzufädeln. Brandt hatte derartige Gesprächsabsichten im Herbst 1958 gegenüber Kreisky angedeutet. Im Frühjahr 1959 regte Kreisky in einer Rede und in einem Artikel in der Arbeiter-Zeitung

7 ÖStA, AdR, BKA/AA, II-Pol 1959, Deutschland West 2, GZ. 240.207-Pol/59. Besuch des Staatssekretärs Dr. Kreisky bei Bundeskanzler Dr. Adenauer. Botschafter Schöner an BM Figl, Streng vertraulich! Bonn, 25.3.1959.

8 Im März 1958 unternahm Bundeskanzler Raab einen „zunächst geheim gehaltenen, dann öffentlich gemachten und schlussendlich erfolglosen Versuch“, der darauf abzielte, eine alliierte Kommission zur Abhaltung gesamtdeutscher Wahlen zu initiieren, ein Vorhaben, das sowohl von amerikanischer als auch von sowjetischer Seite abgelehnt wurde. Raabs Plan dürfte Adenauer bei einem inoffiziellen Besuch des österreichischen Kanzlers am 10. März vorgeschlagen und mit dessen Einverständnis dem sowjetischen Botschafter mitgeteilt worden sein. Aus Moskau erfolgte aber keine Reaktion. Adenauer wollte durch Raab das Moskauer Terrain für seine eigenen deutschlandpolitischen Pläne, eine Neutralisierung der DDR nach österreichischem Vorbild, sondieren lassen. Nachdem Raab seinen Vorschlag im April in höchst optimistischer Art und Weise publik gemacht hatte, war die Reaktion von west- und ostdeutscher Seite ablehnend. Auch als Raab im Juli 1958 Moskau besuchte, kam sein Vorschlag nicht zur Sprache. Von der westlichen Diplomatie wurde Raabs Vorschlag hauptsächlich als naiv gewertet. Nichtsdestotrotz wies er im Oktober erneut öffentlich im westdeutschen Fernsehen auf seinen Vorschlag hin. Für die aktuell beste Zusammenfassung zu Raabs Deutschland-Initiative siehe Michael Gehler, Deutschland. Von der Teilung zur Einigung 1945 bis heute. Wien – Köln – Weimar 2010, S. 161–165; ausführlich Matthias Pape, Die Deutschlandinitiative des österreichischen Bundeskanzlers Julius Raab im Frühjahr 1958, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 48/2/2000, S. 281–318.

9 Die Sowjetunion bediente sich im November 1958 des österreichischen Botschafters, um mit dem bundesdeutschen Botschafter in Moskau, Hans Kroll, in der deutschen Frage Fühlung aufzunehmen und die Idee zu lancieren, nach dem österreichischen Beispiel von 1955 Direktverhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion aufzunehmen. Kroll erblickte darin „die letzte Gelegenheit“, um mit der Sowjetunion in ein Gespräch über die deutsche Frage einzutreten. Die bereits parallel dazu von Chruščev ausgelöste Berlin-Krise ließ der Initiative kaum eine Chance. Adenauer, der nicht an Zustände Moskaus glaubte und amerikanisches Misstrauen in diesem Zusammenhang fürchtete, lehnte sie ab. Kordula Kühlem, Hans Kroll (1898–1967) – Eine diplomatische Karriere im 20. Jahrhundert. Düsseldorf 2008, S. 311–318.

10 Martin Kofler, Kreisky – Brandt – Khrushchev: The United States and Austrian Mediation during the Berlin Crisis, 1958–1963, in: Günter Bischof – Anton Pelinka – Michael Gehler (Hg.), Austrian Foreign Policy in Historical Context. Contemporary Austrian Studies 14. New Brunswick 2006, S. 170–185.

ein Sonderstatut für ganz Berlin an. Von sowjetischer Seite dürfte vermutet worden sein, dass die Idee von Brandt stammte und man versuchte, über Kreisky ein Treffen zwischen Brandt und Chruščev zu arrangieren. Adenauer hatte zu diesem Zeitpunkt die Neutralisierung der DDR nach österreichischem Muster erwogen und stellte Brandt frei, ein derartiges Treffen zu realisieren. Nachdem sich der US-Gesandte in West-Berlin, Bernhard Gufler, gegen ein derartiges Treffen ausgesprochen hatte, entschied sich Brandt dagegen. Kreisky war tief getroffen und beklagte sich bei Brandt über die ihm zuteil gewordene Bloßstellung, die unter Umständen auch seine außenpolitische Laufbahn, bereits vor deren eigentlichem Beginn, hätte beenden können.¹¹

Auch wenn der Erfolg ausblieb, entsprachen derartige österreichische Dienste den sowjetischen Vorstellungen der sich entwickelnden Rolle des neutralen Österreichs. Der Staatsvertrag stellte die Grundvoraussetzung für die „Ostpolitik“ des Landes dar. Während frühere Interpretationen der Ansicht anhängen, dass gerade die Bereitschaft, direkt mit Moskau zu verhandeln, den Startpunkt für Österreichs „Ostpolitik“ darstellte, so scheint heute deutlich, dass vielmehr das sowjetische Ziel, mit Österreich einen Modellfall der „friedlichen Koexistenz“ zu schaffen, eine Entspannung des Verhältnisses zu den sozialistischen Staaten ermöglichte.¹² Bis Ende der 1950er-Jahre blieb aber das österreichisch-sowjetische Verhältnis bestimmend. Regelmäßig fanden hochrangige Besuchskontakte statt und Österreich erhielt wirtschaftliche Konzessionen. Nicht zuletzt aufgrund der guten Beziehungen zur Sowjetunion konnte Wien 1961 mit dem Gipfeltreffen zwischen Chruščev und John F. Kennedy zu einer internationalen Begegnungsstätte im Kalten Krieg avancieren.¹³

In den 1960er-Jahren trübten sich die österreichisch-sowjetischen Beziehungen aufgrund des Strebens Österreichs, das Gründungsmitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) war, nach einer Assoziierung mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zeitweise ein. Moskau sah in einem Arrangement mit der EWG einen Verstoß gegen das im Staatsvertrag verankerte Anschlussverbot an Deutschland. Das auch innenpolitisch heftig umstrittene Vorgehen scheiterte aber weder an der zu dieser Zeit stagnierenden europäischen Integration noch an der ablehnenden Haltung der Sowjetunion, sondern an einer italienischen „Totalblockade“, die sich von 1967 bis 1969 aufgrund der nach Terroranschlägen zugespitzten Lage im Südtirol-Konflikt in einem Veto gegen EWG-Verhandlungen mit Österreich manifestierte. Wiens „Alleingang“ nach Brüssel scheiterte, 1972 konnte aber ein Freihandelsabkommen mit der EWG geschlossen wer-

11 Für eine rezente Zusammenfassung des hier nicht vertiefbaren Themenkomplexes mit umfassenden weiteren Literaturverweisen siehe Michael Gehler – Maximilian Graf, Einleitung: Österreich und die deutsche Frage 1945–1990, in: Michael Gehler – Maximilian Graf (Hg.), Österreich und die deutsche Frage 1987–90. Vom Honecker-Besuch in Bonn zur Einheit. Göttingen 2018, S. 7–101, hier: S. 19–22.

12 Wolfgang Mueller, A Good Example of Peaceful Coexistence? The Soviet Union, Austria, and Neutrality 1955–1991. Wien 2011.

13 Peter Ruggenthaler – Harald Knoll, Nikita Chruščev und Österreich. Die österreichische Neutralität als Instrument der sowjetischen Außenpolitik, in: Stefan Karner et al. (Hg.), Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow. Innsbruck – Wien – Bozen 2011, S. 759–807, hier: S. 764–766.

den.¹⁴ Bonn unterstützte die österreichischen Anliegen durchgängig. Das Thema stand stets im Mittelpunkt der bilateralen Gespräche und stellt einen wichtigen Kontext für das Folgende dar.

Als sich der Schatten der EWG-Frage über die österreichisch-sowjetischen Beziehungen legte, hatte sich Österreichs „Ostpolitik“ bereits diversifiziert. Diese Entwicklung steht in engem Zusammenhang mit der 1959 erfolgten Ernennung Kreiskys zum Außenminister.¹⁵ Während die Beziehungen zu den Nachbarn Ungarn und der Tschechoslowakei aufgrund der abgeriegelten und gefährlichen Grenze sowie offener vermögensrechtlicher Fragen zunächst schwierig blieben, ging Kreisky daran, die Erfahrungen der Normalisierung des Verhältnisses mit Jugoslawien zu nutzen und die vergleichsweise einfache Verbesserung der Beziehungen zu Bulgarien, Rumänien und insbesondere zu Polen zu realisieren. Bereits 1960 stattete er Warschau einen offiziellen Besuch ab. Der polnische Außenminister Adam Rapacki – mit dem Kreisky einen offenen Austausch (auch über die deutsche Frage) pflegte – kam 1961 zu einem Gegenbesuch nach Wien.¹⁶ Österreich avancierte für die Sowjetunion und die anderen sozialistischen Staaten immer wieder zu einem diplomatischen „Eisbrecher“ im Westen. Schließlich erkannte auch die seit 1956 international weitgehend isolierte ungarische Führung, dass Österreich ihr Tor zum Westen war, und machte den Weg zur Regelung der offenen Vermögensfragen frei. Kreisky reiste zur Vertragsunterzeichnung 1964 nach Budapest.¹⁷

In den immer häufigeren Besuchskontakten mit dem Osten führte er eine offene Sprache. Die deutsche Botschaft in Wien hielt 1965 fest: „Es unterliegt keinem Zweifel, dass Österreich die deutsche Wiedervereinigung nach Kräften unterstützen würde, wenn sich einmal eine konkrete Lösungsmöglichkeit abzeichnet.“ Als „besonderes Aktivum“ wertete man die „freimütigen Äußerungen“, die Außenminister Kreisky in seinen offiziellen Gesprächen mit Vertretern sozialistischer Staaten tätigte.¹⁸ Ein Beispiel hierfür stellt das Gespräch mit dem ungarischen Außenminister János Péter im April 1965 dar. Kreisky führte aus: „Der österreichischen Auffassung zufolge würde es zu einer vollkommenen Stabilisierung in Europa kommen, wenn die beiden Teile Deutschlands vereinigt werden würden. Das würde eine Spannung beseitigen.“¹⁹ Zur Frage der Anerkennung der DDR hielt er in aller Deutlichkeit fest:

14 Michael Gehler, *Österreichs Weg in die Europäische Union*. Innsbruck – Wien – Bozen 2009, S. 58–80.

15 Zur Außenpolitik Kreiskys siehe Elisabeth Röhrlich, *Kreiskys Außenpolitik. Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm*. Wien 2009.

16 Maximilian Graf – Peter Ruggenthaler, *Polnisch-Österreichische Beziehungen im Kalten Krieg*, in: Agnieszka Kisztełińska-Węgrzyńska (Hg.), *Österreich im polnischen öffentlichen Diskurs nach 1945*. Krakau 2016, S. 31–66.

17 Andreas Gémes, „Wie zwei geschiedene Eheleute“. *Österreichisch-ungarische Beziehungen in den 1950er Jahren*. Graz 2010.

18 PA/AA, Berlin, B 26, Bd. 314, Politischer Jahresbericht der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Wien 1965.

19 ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1965, Ungarn 2, GZ. 130.292-6/65, Gesprächsprotokoll Kreisky – Péter, Wien, 9.4.1965.

„Die österreichische Regierung sieht in dieser Hinsicht vollkommen klar, und zwar nicht nur aus einer politischen Überzeugung heraus, sondern auch aus einem anderen Grund: Die Beziehungen zur BRD sind für Österreich wichtiger, bedeutungsvoller und interessanter als die Beziehungen zur DDR. Wenn ich sehe, dass die Beziehungen mit der BRD gefährdet wären, wenn ich ähnliche zur DDR aufnehmen würde, dann sagt uns der Opportunismus, dass wir eben kein solches Risiko in Kauf nehmen dürfen. Das ist unsere realistische Basis. Es kommt uns gar nicht in den Sinn, irgendein diplomatisches oder paradiplomatisches Verhältnis mit der DDR aufzunehmen. Wir denken nicht einmal darüber nach, das hat nichts mit politischer Solidarität mit der BRD zu tun.“²⁰

Nachdem Péter die Ansicht vertreten hatte, „dass die Lösung des Problems der deutschen Frage nur durch eine Annäherung zwischen der BRD und der DDR“ erfolgen könne, sagte Kreisky:

„Wenn wir hier schon so offen sprechen, will ich meiner persönlichen Meinung Ausdruck geben, dass sich eine interessante politische Entwicklung in der BRD anbahnen wird, wenn es zu einem politischen Gleichgewicht der beiden Parteien kommen wird. Und damit wird sich eine neue politische Situation ergeben. Vielleicht wird das zu einer grösseren Koalition führen, was man nicht ausschliessen kann. Dann würde es sicher zu einer Veränderung in gewissen Fragen kommen, zu einer Auflockerung und zwar nicht aus idealistischen Gründen, sondern weil eine Regierung, die eine starke parlamentarische Grundlage hat, in aussenpolitischen Fragen sehr stark ist, weil sie nicht riskiert, dass eine andere politische Partei daraus Kapital schlägt. Wäre das nicht im Jahre 1955 in Österreich der Fall gewesen, so weiss ich nicht, ob nicht eine andere Partei am Staatsvertrag etwas auszusetzen gehabt hätte. Eine andere Aussenpolitik, die über die verschiedenen Nuancen hinausgeht, kann nur von einer Regierung geführt werden, die nicht Gefahr läuft, dass eine andere Partei bei den kommenden Wahlen daraus Kapital schlägt.“²¹

Damit gab Kreisky eine weitsichtige Prognose zur Entwicklung der „neuen“ Ost- und Deutschlandpolitik bereits unter der ab 1966 regierenden Großen Koalition unter Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU) und Außenminister Brandt (SPD) ab.

Österreich und die „Ostpolitik“ der Großen Koalition (1966–1969)

Erste Modifikationen der deutschen „Ostpolitik“ hatten bereits zuvor stattgefunden und waren in Österreich aufmerksam verfolgt worden. Von den Verhandlungen über die Etablierung deutscher Handelsmissionen in den sozialistischen Kapitalen in der ersten Hälfte der 1960er-Jahre erwartete das österreichische Außenministerium noch keine großen Fortschritte. Jedoch tauchten Sorgen ob der nun verstärkten Konkurrenz für die österreichische Wirtschaft auf.²² Auch die deutsche Botschaft in Wien lehnte es ab, von einer

²⁰ Ebd.

²¹ Ebd.

²² Siehe die Dokumentation unter ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1963, Deutschland West 2, Gr.Zl. 20.036-6/63.

„neue[n] Politik Deutschlands gegenüber der kommunistischen Welt“ zu sprechen: „Die deutsche Regierung verbinde nämlich mit der Aufnahme von Wirtschaftsbeziehungen zu einigen Ostblockstaaten [...] nicht die Absicht, dadurch eine Lösung des Deutschlandproblems herbeizuführen, das einer Lösung in naher Zukunft nicht zugänglich ist.“ Vielmehr ginge es um „die Abwertung der Stellung der DDR in diesen Ländern“.²³ Dieser Zustand führte dazu, dass in der Bundesrepublik gelegentlich der Vergleich mit Österreich angestellt und das Vorgehen seiner Diplomatie „mit guten Noten versehen“ wurde. Immer wieder tauchte die Frage auf, „wie Österreich dies oder jenes gemacht“ habe, um 1955 „den langersehten Staatsvertrag zu bekommen“.²⁴

1964 übernahm Josef Klaus die Kanzlerschaft in Österreich; von 1966 bis 1970 stand er einer ÖVP-Alleinregierung vor. Als Bundeskanzler Ludwig Erhard im Mai 1965 mit Klaus zusammentraf, erkundigte er sich nach dessen Jugoslawien-Besuch und „bedauerte seinerseits das Fehlen offizieller diplomatischer Beziehungen mit Belgrad“ (die 1957 gemäß der Prämissen der Hallstein-Doktrin abgebrochen worden waren) und meinte abschließend: „Leider lasse sich das derzeit nicht ändern und es werde auch noch lange Zeit dauern und viel Geduld erfordern, bis sich wieder neue Möglichkeiten in dieser Hinsicht ergäben.“ Im Zentrum der Gespräche stand aber Österreichs Streben nach einer Assoziation mit der EWG. Mit Blick auf die „schwerwiegenden Bedenken“ der Sowjetunion bat Klaus gar um größere Zurückhaltung Bonns bei der Unterstützung Österreichs in Brüssel.²⁵

Nicht nur die österreichische „Ostpolitik“, sondern auch die in Österreich von 1945 bis 1966 bestehende Große Koalition aus ÖVP und SPÖ wurde in den deutschen Medien immer wieder diskutiert. Auch hier herrschte Skepsis hinsichtlich der Übertragbarkeit auf die Bundesrepublik, wobei es in den Augen der österreichischen Diplomatie in diesem Zusammenhang „nicht an abstrusen Vorstellungen und Missverständnissen mangelte“.²⁶ Als in Bonn 1966 eine große Koalition gebildet wurde, nutzte der SPD-Fraktionsvorsitzende Helmut Schmidt das Beispiel Österreich, um diese im Bundestag zu verteidigen:

„Bei aller Kritik, die möglicherweise in der Endphase der österreichischen Koalition angebracht gewesen sein mag – uns geht das ja eigentlich nichts an, das ist ein anderes Land; wir lassen das offen –, bleibt doch eines festzuhalten: Österreich hätte nach diesem Kriege seine staatliche Einheit und Freiheit [...] nicht erreichen können, wenn es nicht zu einer engen vertrauensvollen Zusammenarbeit der beiden großen Parteien [...] gekommen wäre. [...] Wir Deutschen haben bisher weder einen Friedensvertrag noch die staatliche Einheit

23 ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1964, BRD 2, Gr.Zl. 66.688-6/64, GZ. 72.993-6(Pol)/64, Amtsvermerk. Die Politik der BRD gegenüber den Ostblockstaaten. Unterredung mit dem deutschen Botschafter, Wien, 8.6.1964.

24 Ebd., GZ. 69.678-4/64, Generalkonsul Müller an Kreisky, Berlin, 23.3.1964.

25 Ebd., II-Pol 1965, BRD 2, Gr.Zl. 136.227-4/65, GZ. 137.994-Pol/65, Schöner an Kreisky, Bonn, 1.6.1965.

26 Ebd., BRD 2, Gr.Zl. 130.308-4/65, GZ. 141.370-Pol/65, Schöner an Kreisky, Bonn, 23.8.1965.

erreicht. Die Bestandsaufnahme hat statt dessen gezeigt, wie weit wir davon immer noch entfernt sind. Viele gewaltige Hindernisse sind noch zu überbrücken und abzubauen. Wer ernsthaft darangeht, auch nur einige von diesen Hindernissen abzubauen, soweit wir Deutsche das können, der braucht dazu eine breite Basis des Vertrauens in diesem Haus und im deutschen Volk.²⁷

Die Regierungserklärung der Großen Koalition gab die Verbesserung der Beziehungen zu Osteuropa als Ziel aus und Bonn sah sich „verpflichtet“, Wien über seine veränderte Politik zu informieren, „weil Österreich ja in diesem Raum, mit dem die BRD diplomatische Beziehungen aufnehmen wolle, eine besondere Stellung einnehme und daher auch über die deutschen Initiativen [...] auf dem Laufenden gehalten werden solle“. Gleichzeitig stellte die deutsche Botschaft in Wien gegenüber Bundeskanzler Klaus klar, dass dies nichts am Rechtsstandpunkt der Bundesrepublik ändere, „dass sie allein zur Vertretung Deutschlands berechtigt sei“ und eine Anerkennung der DDR als unfreundlicher Akt gesehen würde.²⁸

Im Bonner Kanzleramt ging man ohnehin nicht davon aus, dass Österreich Probleme bereiten könnte: „In der Deutschlandfrage nimmt Österreich eine für uns positive Haltung ein. Bei dem Podgorny[j]-Besuch in Wien im November 1966 hat uns die österreichische Regierung unter der Hand über Formulierungen des Kommuniqués befragt. Während des Tito-Besuchs in Wien [im Februar 1967] haben die Österreicher – allerdings ohne Erfolg – versucht, die jugoslawische Haltung gegenüber Deutschland in unserem Sinne zu beeinflussen.“²⁹

Die geänderte Auslegung der Hallstein-Doktrin, die der „Zwangslage“ der sozialistischen Staaten in der Frage der Anerkennung der DDR Rechnung trug, zeigte rasch erste Erfolge. 1967 wurden diplomatische Beziehungen zu Rumänien aufgenommen, 1968 erfolgte die Wiederaufnahme mit Jugoslawien. Konsequenzen für die österreichische Politik ergaben sich daraus nicht. Spekulationen über eine Anerkennung der DDR oder der Oder-Neiße-Grenze waren angesichts der innenpolitischen Debatten bald vom Tisch. „Als Novum der neuen Politik in der deutschen Frage“ sah die österreichische Diplomatie „ein aufrichtiges Bemühen um die Vermenschlichung der Beziehungen zwischen den Deutschen hier und dort“.³⁰

Die liberalere Entwicklung in der Tschechoslowakei weckte in Bonn und Wien Hoffnungen auf die lang herbeigesehnte Normalisierung der Nachbarschaftsbeziehungen. Während Österreich vergeblich den Abschluss eines Vermögensvertrags anstrebte,

27 Ebd., II-Pol 1967, BRD 3, Gr.Zl. 13.760-4/67, GZ. 14.157-4/6, Botschafter Ender an BM Tončić-Sorinj, Bonn, 10.1.1967.

28 Ebd., BRD 2, Gr.Zl. 14.479-6/67, GZ. 13.788-Pol/67, Amtsvermerk. Versuch der BRD auf Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit den Oststaaten – Information durch Botschafter Löns, Wien, 17.1.1967.

29 BAArch, B 136/3068, Besuch des österreichischen Außenministers Lujo Tončić-Sorinj, Bonn, 28.2.1967.

30 ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1967, BRD 2, Gr.Zl. 14.479-4/67, GZ. 24.730-Pol/67, Ender an Tončić-Sorinj, Bonn, 15.6.1967.

errichtete die Bundesrepublik 1967 eine Handelsvertretung in Prag. In weiterer Folge gingen westdeutsche Firmen nicht nur den direkten Weg, sondern entrierten Kreditgeschäfte mit der Tschechoslowakei auch über Österreich, um dortige „politische Bedenken“ zu umgehen.³¹

Insgesamt blieben die Erfolge der deutschen „Ostpolitik“ aus österreichischer Sicht überschaubar. Der anfängliche Optimismus hinsichtlich einer möglichen Haltungsänderung der Sowjetunion währte nicht lange.³² In gewohnter Manier wurde Wien vor „Revanchismus“ und „Rechtsradikalismus“ in der Bundesrepublik gewarnt.³³ Die Beziehungen zwischen Bonn und Moskau wirkten, als seien sie „beinahe auf dem Gefrierpunkt angelangt“. ³⁴ Als Brandt im Juni 1968 Wien besuchte, erklärte er dem österreichischen Außenminister Kurt Waldheim, dass er sich auf die Gewaltverzichtserklärung der Bundesrepublik vom November 1967 zwar keine positive Antwort Moskaus erwarte, jedoch auch keine „rein negative Stellungnahme“. In „äußerst ernstesten Worten“ unterstrich er „die besonderen Schwierigkeiten, welche die Frage der deutsch-polnischen Grenze in der deutschen Innenpolitik bereite“. Hinsichtlich des Verhältnisses Österreichs zur DDR bat er zu berücksichtigen, dass die „bundesdeutschen Bemühungen um eine innerdeutsche Entkrampfung“ erschwert würden, „wenn Ulbricht das Gefühl habe, sich ohne entsprechende innere Liberalisierungsmaßnahmen in der Welt interessant machen zu können“, und betonte: „Die BRD sei schon weiter als allgemein bekannt gegangen, als Bundeskanzler Kiesinger erklärte, daß er unter bestimmten Umständen – ohne dadurch die DDR als Ausland anzuerkennen – zu einem Treffen mit den ostdeutschen Führern und Gesprächen über Fragen gemeinsamen Interesses bereit sei. [...] Die ostdeutsche Führung sperre sich aber aus Existenzangst gegen solche graduellen Verschiebungen.“³⁵

Einen Schwerpunkt des Austausches der beiden Außenminister stellte aber natürlich der „Prager Frühling“ dar. Waldheim informierte Brandt, dass er bei seinen Gesprächen in Moskau im Mai „eine ernste Besorgnis über die Entwicklung in der ČSSR“ wahrgenommen habe. Der Kreml fürchte, dass der Prager Führung „die Kontrolle entgleiten könnte“ und „werde eine Herauslösung der ČSSR aus dem Ostblock keinesfalls hinnehmen“. Weiters gab Waldheim „seinem deutschen Kollegen deutlich zu verstehen, daß die Sowjetunion die BRD als mächtigsten Wirtschaftsfaktor in der EWG und in Westeuropa

31 Ebd., II-Pol 1968, BRD 2, Gr.Zl. 118.906-4/68, GZ. 123.758-Pol/68, Amtsvermerk: Vorsprache des deutschen Botschafters, Wien, 8.8.1968.

32 Ebd., II-Pol 1967, BRD 3, Gr.Zl. 13.760-6/67, GZ. 14.136-6(Pol)/67, Offizielle sowjetische Stellungnahme zur neuen Regierung der BRD, Wien, 24.1.1967.

33 Ebd., Gr.Zl. 13.938-6/67, GZ. 35.828-6(Pol)/67, Überreichung einer sowjetischen Note zur Deutschlandfrage, Wien, 14.12.1967.

34 Ebd., II-Pol 1968, BRD 2, Gr.Zl. 116.709-4/68, GZ. 117.669-4(Pol)/68, Information für den Herrn Bundesminister. Deutscher Außenminister Willy Brandt; offizieller Österreich-Besuch vom 10.–12.6.68.

35 Ebd., II-Pol 1968, BRD 2, Gr.Zl. 116.709-4Pol/68, GZ. 120.101-4(Pol)/68, Resuméprotokoll. Arbeits-sitzung des Herrn Bundesministers mit dem deutschen Vizekanzler Brandt am 11.6. im BMfAA, Wien, 14.6.1968.

betrachte“ und besorgt sei, „daß daraus eine dominierende politische Rolle werde, die in weiterer Folge zu einer Vergrößerung des militärischen Potentials und einer Bedrohung Osteuropas führen könnte“. Brandt betonte die große Zurückhaltung Bonns gegenüber Prag „angesichts der jüngsten Entwicklung“ und zeigte Verständnis dafür, „daß die ČSSR in ihren bestehenden Bündnisverpflichtungen verbleiben wolle“.³⁶

Am 21. August 1968 marschierte die Interventionskoalition des Warschauer Pakts in der Tschechoslowakei ein und beendete das Reformexperiment. Zwei Wochen später trafen sich Brandt und Waldheim auf der Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten in Genf und „erörterten die Ursachen und Auswirkungen der Intervention“, wobei sie über die Entscheidungsfindung im Kreml nur spekulieren konnten. Waldheim vertrat „die Auffassung, daß die Sowjetunion früher oder später gezwungen sein werde, Liberalisierungstendenzen in Osteuropa nicht wie bisher mit ‚konservativen Methoden‘ zu begegnen, sondern eine flexiblere und liberalere Politik zu betreiben“ und unterstrich, „daß die Ereignisse in der ČSSR die deutsche und die österreichische Regierung nicht davon abbringen sollten, ihre Entspannungspolitik fortzusetzen“.³⁷

Die Beziehungen zwischen Österreich und der Sowjetunion nahmen trotz des Schocks der Intervention keinen bleibenden Schaden. Die Wiener Regierung enthielt sich trotz heftiger sowjetischer Vorwürfe und permanenter Luftraumverletzungen einer eindeutigen Verurteilung des Einmarsches im Nachbarland. Österreich war um eine Beruhigung der Lage bemüht und schränkte die Beziehungen zu den sozialistischen Staaten nach einer kurzen Phase demonstrativer Zurückhaltung nicht ein. Bereits im September 1968 ging die sowjetische Erdgasleitung nach Österreich, und damit zum ersten Mal in den Westen, in Betrieb.³⁸ Eine Ausweitung der Kooperation im Energiesektor unter Einschluss der Bundesrepublik war auf Expertenebene bereits im Planungsstadium. Genau auf dieser Linie argumentierte Klaus während des Österreich-Besuchs von Kiesinger im März 1969: „Die Sowjetunion sei daran interessiert, die Beziehungen mit Österreich fortzusetzen, als wäre nichts geschehen“. Klaus erklärte, dass man „als kleiner neutraler Staat“ nicht in einem „Naturschutzpark“ lebe und daher „einen positiven Beitrag“ zur weiteren „Entwicklung in Europa“ leisten müsse und könne: „Die österreichische Demokratie sei ein Vorbild für die Völker hinter dem Eisernen Vorhang. Wir seien aber keine Illusionisten und gingen daher (ebenso wie Bundeskanzler Kiesinger) pragmatisch vor, ohne baldige große Fortschritte zu erwarten, und ohne uns von Rückschlägen, wie der ČSSR-Krise, entmutigen zu lassen.“ Kiesinger sprach von „guten Resultaten“ der „deutsche[n] Entspannungspolitik gegenüber dem Osten“ vor dem Einmarsch in der Tschechoslowakei. Da kritische Stimmen meinten, „die BRD hätte vorsichtiger vorgehen können“, hielt

36 Ebd.

37 PA/AA, B 130, Bd. 2743A, Vermerk über ein Gespräch des Herrn Bundesministers mit dem österreichischen Außenminister Waldheim am 5. September in Genf. Bonn, 6.9.1968.

38 Stefan Karner – Peter Ruggenthaler, *Austria and the End of the Prague Spring: Neutrality in the Crucible?*, in: Günter Bischof – Stefan Karner – Peter Ruggenthaler, *The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia in 1968*. Lanham 2010, S. 419–439.

er fest, „daß er alles getan habe, um nicht Öl ins Feuer zu schütten“. Obwohl er nur „wenig Chancen“ für „eine eigene Politik gegenüber den Satellitenstaaten“ der Sowjetunion sah, war er der Überzeugung, dass man diese vorsichtig „weiterverfolgen“ müsse. Im Buda-
pester Appell der Warschauer-Pakt-Staaten vom 17. März 1969, der zu einer „Gesamt-
europäischen Konferenz“ aufrief, sah Kiesinger im Gegensatz zu Brandt „keinen Kurs-
wechsel“ der Sowjetunion. Er betonte aber die Bereitschaft der Bundesregierung, „mit
dem Osten zu sprechen und hiebei eine Politik ‚der kleinen Schritte‘ zu verfolgen“.³⁹

Fortan wurde Österreich seitens der sozialistischen Staaten aber immer häufiger ge-
drängt, die DDR anzuerkennen. Bei einem Arbeitsbesuch in der Schweiz im Mai 1969
erklärte Waldheim dazu, „daß in nächster Zeit keine Änderung vorgesehen sei. [...] Österreich müsse [aber einerseits] vermeiden, ins Schlepptau der neuen westdeutschen Po-
litik gegenüber der DDR zu geraten [...] Andererseits dürfen wir nicht vorprellen.“ Brandt
werde „seine Auflockerungspolitik wohl intensiv betreiben“. Eine Anerkennung der DDR
sei „nicht zu erwarten [...]“, wohl aber eine Anerkennung „der Tatsache ihrer Existenz“.⁴⁰

Kreisky und Brandts „neue Ostpolitik“ (1969–1972)

Waldheims Prognose zur Politik Brandts war recht zutreffend. Die „neue Ostpolitik“ der im
September 1969 angetretenen sozialliberalen Koalition unter Führung von Kanzler Brandt
schaffte es, einen Durchbruch im Verhältnis der Bundesrepublik zur Sowjetunion und zu
den sozialistischen Staaten zu erreichen. Am Ende dieses Prozesses stand auch eine vertrag-
liche Regelung mit der DDR, die zwar keine völkerrechtliche Anerkennung bedeutete, aber
eine Anerkennung des zweiten deutschen Staates durch den Rest der Welt ermöglichte.

Den Anfang machten die Verhandlungen mit der Sowjetunion. Die unterschiedli-
chen Ziele Bonns (Gewaltverzicht bei Lösung offener politischer Probleme) und Mos-
kaus (Anerkennung des Status quo inklusive der DDR) ließen aus österreichischer Sicht
zunächst keine raschen Fortschritte erwarten. Als die Gespräche im Frühjahr 1970 Fahrt
aufnahmen, beschlich den deutschen Botschafter in Wien, Josef Löns, der Eindruck,
„dass man österreichischerseits der neuen deutschen Ostpolitik mit erheblicher Skepsis
gegenüberstehe“. Am Ballhausplatz, dem damaligen Sitz des österreichischen Außen-
ministeriums, erklärte man ihm daraufhin, „dass Österreich an jeder Entspannung
zwischen Ost und West interessiert sei und hiezu würden auch die Verhandlungen der
deutschen Bundesregierung mit den Staaten des Warschauer Paktes, vor allem der Sow-
jetunion, Polen und der DDR zählen“. Man betrachte „die deutschen Bemühungen nicht
mit Skepsis, glaube aber, dass positive Resultate nicht sogleich erzielt werden können, son-

39 BArch, B 136/3510, Gedächtnisprotokoll über das am 28.3.1969 anlässlich des offiziellen Besuches des
deutschen Bundeskanzlers Dr. Kiesinger geführte Arbeitsgespräch. O. D.

40 ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1969, Schweiz 2, GZ. 155.483-4/69, Zusammenfassendes Protokoll der ös-
terreichisch-schweizerischen Arbeitsbesprechungen anlässlich des offiziellen Besuches des Herrn Bun-
despräsidenten Franz Jonas in Bern am 20. Mai 1969, Bern, 30.5.1969.

dern der Weg ein langer sein dürfte“.⁴¹ Die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ berichtete im Juli, dass österreichische „Politiker aller Couleur“ zwar betonten, „die Entspannung in jeglicher Hinsicht [zu] unterstützen und daher auch Bonns Streben nach einem besseren Verhältnis zum Osten“, das eingeschlagene Tempo jedoch für zu hoch hielten. Verschärft wurde dieser Eindruck durch die innenpolitische Kraftprobe über die Ostpolitik. Im April 1970 war in Österreich eine SPÖ-Minderheitsregierung unter Kanzler Kreisky an die Macht gekommen. Zum Erstaunen der „FAZ“ war sogar die SPÖ-Presse in ihren Urteilen über Brandts „Ostpolitik“ „überaus zurückhaltend“ und selbst Kreisky hatte bis zu seiner Wahl zum Kanzler „mehrfach zu verstehen gegeben, daß er die Möglichkeiten für die Bundesrepublik weit skeptischer einschätzt, als man dies in Bonn tut“.⁴²

Kreisky hatte Österreich nie als Modellfall für Deutschland gesehen, weil ihm die Sowjets bereits früh erklärt hätten, dass die Neutralität ein geeigneter Status für ein kleines Land sei, nicht aber für eines von der Größe Deutschlands. Er unterstützte konsequent die bundesdeutsche Position in der deutschen Frage, war aber auch der Ansicht, dass sich die Wiedervereinigung in einem überschaubaren Zeitrahmen nicht realisieren lassen würde. Einen sowjetischen Verzicht auf die DDR konnte er sich schwer vorstellen.⁴³ Dennoch hatte er 1966 in einem Vortrag in München unter Verweis auf den österreichischen Staatsvertrag empfohlen, unter der Bedingung der international abgesicherten Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit für „Mitteldeutschland“ eine Neutralisierung anzustreben. „Den Kommunisten“ hätte er im Gegenzug zugestanden, „daß die verstaatlichten Betriebe nicht reprivatisiert werden würden“. Kreisky wollte seinen Vorschlag nicht als „sofort wirkendes Heilmittel“ verstanden wissen, sondern als eine Idee, die „in langen Zeiträumen und mit großer (den bundesdeutschen Politikern vielfach fehlender) Geduld ausgebaut werden müßte“.⁴⁴ 1967 erklärte Kreisky als frisch gewählter Vorsitzender der oppositionellen SPÖ dem DDR-Diplomaten Ingo Oeser, dass er „seinem Freund Brandt“ bereits früh die Notwendigkeit von Beziehungen zu den sozialistischen Staaten dargelegt hätte und bezeichnete sich selbst als den „Initiator der Entspannungspolitik nach dem Osten“.⁴⁵

Für Kreisky war es das Verdienst Brandts und der deutschen Sozialdemokratie, dass es unter der Großen Koalition zu einer „starke[n] Veränderung der deutschen Außenpolitik“ gekommen war. Auch als Oppositionsführer vertrat er die Auffassung, „daß es zu einer solchen Politik gegenüber dem europäischen Osten [...] nur durch eine Regierung kommen kann, in der die großen politischen Kräfte nicht nur zusammengefaßt sind, son-

41 Ebd., II-Pol 1970, BRD 2, Gr.Zl. 84.516-Pol/70, GZ. 85.774-Pol/70, Amtsvermerk. Besprechung mit dem deutschen Botschafter, Wien, 30.4.1970.

42 „Wiener Befürchtungen“, in: FAZ, 27.7.1970.

43 Bruno Kreisky, Politik braucht Visionen. Aufsätze, Reden und Interviews zu aktuellen weltpolitischen Fragen. Königstein 1982, S. 12, 14, 17.

44 ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1966, BRD 2, Gr.Zl. 31.054-4/66, GZ. 40.840-Pol/66, Generalkonsul Klein an Tončić-Sorinj, München, 4.7.1966.

45 PA/AA, MfAA, C 143/70, Bl. 14–25, zusammenfassender Bericht über die Kontakte des Leiters der Abteilung Westeuropa, Genossen Dr. Oeser, während der Dienstreise nach Österreich in der Zeit vom 12.–17. Juni 1967, Berlin, 19.6.1967.

dern in der sie sich auch auf eine solche Politik einigen“. Den Kritikern der „Ostpolitik“ hielt er entgegen: „Ich bin der Überzeugung, daß diese Politik, wenn man sie konsequent weiterführt und sich nicht beirren läßt [...], doch zu einer recht bemerkenswerten oder recht deutlichen Annäherung zwischen Bonn und Moskau führen wird.“ Kreisky vertrat diese Ansicht, da er sich nicht vorstellen konnte, „welchen Sinn es für Moskau haben könnte, gute Beziehungen mit der Bundesrepublik auszuschlagen“. Widerstand erwartete er von der DDR, hielt es aber für „verhängnisvoll, den eingeschlagenen Weg in der Ostpolitik aufzugeben“, sollten durchschlagende Erfolge auf sich warten lassen.⁴⁶

Kreiskys erste Auslandsreise als Kanzler führte ihn im Juli 1970 traditionsgemäß in die Schweiz. Dort sagte er zur „neuen Ostpolitik“ der sozialliberalen Koalition: „Die zentrale Frage sei heute die Regelung der Beziehungen zwischen der BRD und der SU. Die diesbezügliche Politik der deutschen Regierung sei vollkommen richtig. Die BRD müsse ihre inferiore Position aufgeben und ein aktiver Faktor werden. Dem innerdeutschen Gespräch dürfe man nicht zu grosses Gewicht beimessen. Die Sowjets wollen ein Arrangement mit der BRD, ohne natürlich die DDR preisgeben zu können.“⁴⁷

Für die österreichische Diplomatie waren das sowjetische Interesse an ökonomischer Kooperation mit der prosperierenden Bundesrepublik und die dafür notwendige politische Stabilität die stärksten Indikatoren für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen. Österreichs Botschafter in Moskau, Walter Wodak, berichtete nach einem Gespräch mit Valentin Falin Mitte Februar 1970 nach Wien, dass Aleksej Kosygin gegenüber Egon Bahr „die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Sowjetunion und Österreich als Muster für die künftigen deutsch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen hingestellt“ habe.⁴⁸ Mit dem der Sozialdemokratie nahestehenden Wodak, der als versierter Kenner der Moskauer Verhältnisse galt, wollte Bahr auf Empfehlung „von Freunden in Deutschland“ bei seinen Verhandlungen in Moskau den Austausch suchen.⁴⁹ Nach dem Abschluss der deutsch-sowjetischen Vorgespräche im Mai 1970 traf er mit Wodak zusammen. Bahr bestellte Grüße an Kreisky und informierte „mit der Bitte um strengste Diskretion“, dass die Sowjetunion auf einen Abschluss dränge und der Vertrag keine Anerkennung der DDR enthalten werde.⁵⁰

Für die diskrete und nach außen hin reibungslose Finalisierung der deutsch-sowjetischen Verhandlungen im Sommer 1970 machte Wodak nicht zuletzt sowjetische Wirtschaftsinteressen verantwortlich.⁵¹ Am Ballhausplatz wurde dem deutschen Botschafter Hans Schirmer informell erklärt, dass Österreich jeden „Vertrag und jede Aktion, die zu einer Ent-

46 Bruno Kreisky, *Aspekte des demokratischen Sozialismus*. München 1974, S. 69f.

47 ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1970, Schweiz 2, [o. GZ.], Zusammenfassendes Protokoll über die Arbeitsgespräche anlässlich des Besuches von Bundeskanzler Dr. Kreisky und Bundesminister Dr. Kirchschläger am 3. und 4. Juli 1970 in Bern. O. D.

48 Ebd., BRD 2/2, Gr.Zl. 80.459-7/70, GZ. 82.283-7/70, Wodak an BMAA, Moskau, 16.2.1970.

49 Ebd., BRD 2/2, Gr.Zl. 80.459-6/70, GZ. 81.738-6(Pol)/70, Wodak an BMAA, Moskau, 6.2.1970.

50 Ebd., BRD 2/2, Gr.Zl. 80.459-6/70, GZ. 86.955-6/70, Wodak an BMAA, Moskau, 23.5.1970.

51 Ebd., BRD 2/2, Gr.Zl. 80.459-4/70, GZ. 90.813-4/70, Wodak an Kirchschläger, Moskau, 8.8.1970.

spannung in Europa“ führen, positiv beurteile. Schirmer vertrat die „Auffassung, dass ein besseres politisches Verhältnis zwischen der Sowjetunion und der BRD auch für Österreich Vorteile mit sich bringen könnte“, da dies eine Reduktion der unfreundlichen sowjetischen Kommentare über das österreichisch-deutsche Verhältnis (nicht zuletzt im Zusammenhang mit der EWG) zur Folge haben könnte. Weiters erkundigte sich Schirmer, ob „es in Österreich Kreise“ gebe, „die eine Aussöhnung zwischen der BRD und der Sowjetunion negativ beurteilen würden, da hiedurch eine Vermittlerfunktion Österreichs in Wegfall kommen würde“. Darauf erhielt er zur Antwort, „dass sich Österreich nie als ein Vermittler zwischen der BRD und der Sowjetunion betrachtet habe“ und stets betone, „nur dann für gute Dienste zur Verfügung zu stehen, wenn es von beiden Seiten gewünscht werde“.⁵² Außenminister Walter Scheel verbrachte nach Abschluss des Moskauer Vertrags seinen Urlaub in Österreich. Brandt weilte zur Erholung in Norwegen, wo er mit Kreisky und Olof Palme zusammentraf und die „besondere Rolle“ des schwedischen Ministerpräsidenten im „Vorstadium der deutsch-sowjetischen Verhandlungen“ hervorhob.⁵³ Im September kam Scheel erneut privat nach Österreich. Dem Gespräch mit Kreisky folgte eine Pressekonferenz, bei der er den Abschluss der deutsch-polnischen Verhandlungen bis Jahresende ankündigte.⁵⁴

Den Warschauer-Vertrag vom 7. Dezember 1970 wertete Außenminister Rudolf Kirchschläger „als einen sehr konstruktiven Beitrag zu Entspannung und Sicherheit in Europa“. In der „Regelung von offenen Problemen zwischen Freunden“ Österreichs sah er auch eine Erleichterung für die „eigene Außenpolitik“.⁵⁵ Österreichs Botschafter in Bonn, Rudolf Ender, hatte im Gespräch mit Scheel erfahren, dass dieser „über das Vertragswerk mit Polen sehr zufrieden“ sei, da es „eine ‚Flurbereinigung‘ gebracht“ habe. Nicht zuletzt auch „wegen der, im Vertrag selbst nicht verankerten Rückführung deutscher Volksangehöriger aus Polen“, weshalb der Vertrag mit Polen „für die Deutschen eben ein hautnaherer Gegenstand als eine Abmachung mit der Sowjetunion“ sei. Klar war aber, dass die Ratifizierung der Verträge von einem Abkommen der Vier Mächte über Berlin abhing. Scheel meinte, dass dieses „noch viel Kopfzerbrechen verursachen“ werde, zeigte sich aber optimistisch, denn „die Russen seien einfach zu sehr an diesem Vertrag interessiert, als daß sie denselben an Berlin scheitern lassen würden“.⁵⁶

Ob der zähen Verhandlungen blieb der Ballhausplatz lange pessimistisch, was einen raschen Abschluss mit einer zufriedenstellenden Lösung betraf.⁵⁷ Das Abkommen vom 3. September 1971 wurde durch Kreisky „als ein Akt des Willens zur Entspannung sehr

52 Ebd., BRD 2/2, Gr.Zl. 84.516-4/70, GZ. 90.749-Pol/70, Amtsvermerk. Besprechung mit dem deutschen Botschafter, Wien, 11.8.1970.

53 „Ost-West-Situation im Mittelpunkt“, in: Arbeiter-Zeitung, 25.8.1970, S. 1.

54 „Scheel: gegen neue Zollgraben“, in: Arbeiter-Zeitung, 20.9.1970, S. 1f.

55 ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1970, BRD 2/3, Gr.Zl. 81.357-6/70, GZ. 97.278-6(Pol)/70, Amtsvermerk. Unterzeichnung des deutsch-polnischen Vertrages; Erklärung des Herrn Bundesministers, Wien, 15.12.1970.

56 ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1970, BRD 2/3, Gr.Zl. 80656-4/70, GZ. 96.467-Pol/70, Ender an Kirchschläger, Bonn, 24.11.1970.

57 Siehe die Dokumentation unter: ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1971, BRD 2/1, Gr.Zl. 105.827-4/71.

begrüßt⁵⁸ und er maß diesem (vermutlich als Spätfolge seines gescheiterten Engagements während der Berlinkrise) eine ähnliche Bedeutung wie dem österreichischen Staatsvertrag bei.⁵⁹ Der Ballhausplatz hob in seiner Wertung hervor, dass nun auch die Sowjetunion die „engen Bindungen West-Berlins an die BRD“ anerkenne und sich zu einer reibungslosen Abwicklung des Berlin-Verkehrs verpflichtet habe. Die Störmöglichkeiten der DDR blieben aber, weshalb die „tatsächliche Bedeutung des gefundenen Abkommens [...] von der praktischen Anwendung abhängen“ werde, die zwischen den beiden deutschen Staaten akkordiert werden musste.⁶⁰ Trotz der komplizierten Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR schwang in den Analysen der österreichischen Diplomatie zumeist die Überzeugung mit, dass Moskau zu gegebener Zeit für ein Einlenken Ost-Berlins sorgen werde – nicht zuletzt aufgrund seines großen Interesses am Zustandekommen der KSZE, die es nicht daran scheitern lassen würde. Wie auch Kreisky hatte die österreichische Diplomatie den deutsch-deutschen Gesprächen seit 1970 insgesamt wenig Bedeutung beigemessen, die deutsch-sowjetische Verständigung wurde als zentral angesehen.⁶¹ Im Frühjahr 1972 war die Ratifizierung der Ostverträge im Bundestag das zentrale Thema der deutschen und internationalen Politik.

Für Österreich standen aber die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der EWG im Mittelpunkt. Die in diesem Zusammenhang sonst so kritische Sowjetunion verhielt sich bemerkenswert ruhig. Bei Arbeitsgesprächen in der Schweiz Anfang 1972 rechnete Außenminister Rudolf Kirchschläger aber mit einer „Versteifung“ der sowjetischen Haltung und einem „Tief in den Beziehungen“ nach Abschluss des Abkommens, das „dann durchgestanden werden“ müsse. Eine solche „Kälteperiode“ könnte mit dem Beginn der KSZE-Vorbereitungen vorübergehen, sofern die Entspannungspolitik keine Rückschläge erleide. „Sollte aber die Ratifikation der Ostverträge scheitern und es zu einer neuen Periode des Kalten Krieges kommen, dann könnte die Lage ungut werden“. Die Frage der Anerkennung der DDR bezeichnete Kirchschläger mittlerweile als „Leidensweg“, da die Argumente für die Nichtanerkennung abgesehen von der weiterhin geübten Rücksichtnahme auf die Bundesrepublik „nicht mehr sehr überzeugend“ seien.⁶²

Kreisky und Brandt trafen im Frühjahr 1972 mehrfach zusammen. Die Gesprächsprotokolle geben keinen Aufschluss über ihren Austausch zur „Ostpolitik“. Es ist aber davon auszugehen, dass Brandt den österreichischen Kanzler auf dem Laufenden hielt und sich mit ihm über seine innenpolitischen Sorgen hinsichtlich der Ratifizierung der Ostverträ-

58 ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1971, BRD 2/1, Gr.Zl. 105.827-4/71, GZ. 118.079-Pol/71, Amtsvermerk: Berlin-Regelung. Information durch den sowjetischen Botschafter, Wien, 8.9.1971.

59 Röhrlisch, Kreiskys Außenpolitik, S. 274.

60 ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1971, BRD 2/1, Gr.Zl. 105.827-4/71, GZ. 118.079-Pol/71, Amtsvermerk. Das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971, Wien, 14.9.1971.

61 Siehe die Dokumentation unter: ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1970, BRD 2, Gr.Zl. 80.278-6/70 und II-Pol 1971, BRD 2/4, Gr.Zl. 105.553-6/71.

62 ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1972, Schweiz 2, Gr.Zl. 150.401-4/72, GZ. 151.947-Pol/72, Protokoll über die Arbeitsgespräche anlässlich des Besuches von Bundesminister Dr. Kirchschläger vom 27. bis 29.1.1972 in Bern, Streng vertraulich!, Bern, 4.2.1972.

ge austauschte. Als Brandt im Februar zu einem Sozialistentreffen nach Innsbruck reiste, gab ihm das Bundeskanzleramt mit auf den Weg, Kreisky zu ersuchen, der DDR vor Ratifizierung der Ostverträge nicht entgegenzukommen.⁶³ Als Kreisky Anfang März Bonn besuchte, stand der Aufenthalt im Zeichen der „österreichischen Wünsche hinsichtlich des Vertrages mit den europäischen Gemeinschaften“. ⁶⁴ Kreisky begrüßte sowohl „Tempo“ als auch „Ausmaß“ der „Ostpolitik“ Brandts ausdrücklich,⁶⁵ trat öffentlich für die Ratifizierung der Ostverträge ein und äußerte intern offen Unverständnis für die Haltung der Opposition.⁶⁶ Nach dem gescheiterten Misstrauensvotum gegen Brandt und der darauffolgenden Ratifizierung der Ostverträge im Mai zeigte sich Kreisky erleichtert und ging von einer Anerkennung der DDR nach Aufnahme beider deutscher Staaten in die UNO aus. Kreisky freute sich, Brandt „nach den so ernsten und so wichtigen politischen Auseinandersetzungen der letzten Wochen“ vom 23. bis 25. Mai 1972 in Österreich zu einem Staatsbesuch willkommen zu heißen, und verwies auf den angesichts der „großen Leistungen“ des deutschen Kanzlers verdienten Friedensnobelpreis.⁶⁷ Zumindest in den aufgezeichneten Gesprächen war die „Ostpolitik“ kein Thema mehr. Kreisky informierte den deutschen Kanzler über seine Gespräche mit US-Präsident Richard Nixon, der auf dem Weg zum Gipfeltreffen mit Leonid Brežnev in Moskau einen Zwischenstopp in Salzburg eingelegt hatte, und man tauschte sich über die EWG-Verhandlungen und die KSZE aus.⁶⁸

Im Oktober erklärte Kreisky im Gespräch mit einem deutschen Journalisten (der darüber an das Bundeskanzleramt berichtete) offen, dass er bei der KSZE „nicht mit großen Resultaten“ rechne, darin aber die Chance auf ein stabiles Forum erblicke, in dem die „verantwortlichen Regierungen miteinander reden“ können. „Wichtig“ erschien „ihm darüber hinaus, daß die beiden deutschen Staaten miteinander im Gespräch“ blieben: „Es gebe doch manches Gemeinsame in Deutschland, und das müsse man pflegen.“ Anfängliche „Bedenken gegen die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel“ bestritt er und erklärte: seine „einzige Kritik sei gewesen, daß die Bundesrepublik überhaupt so lange mit solchen Initiativen gewartet habe“. Weiters merkte er an: „Es habe lange gedauert, bis die Führung in Moskau Vertrauen zu Brandt gefaßt habe. Inzwischen sei dies geschehen, und nun werde man in Moskau auch daran festhalten“. Er „wisse, daß in Moskau jetzt große Sorge herrsche, Strauß werde in der Bundesrepublik an die Macht kommen“, in dem man

63 BArch, B 136/6295, Konferenz der Sozialdemokratischen Parteien Österreichs, der Schweiz, Italiens und der Bundesrepublik vom 4.–6. Februar 1972. Betr.: Ihre Reise nach Innsbruck, hier: deutsch-österreichische bilaterale Probleme, Bonn, 31.1.1972.

64 ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1972, BRD 2, GZ. 153.715-4/72, Botschafter Gredler an BMAA, Bonn, 4.3.1972; BArch, B 136/6322, Besuch des Bundeskanzlers Dr. Bruno Kreisky von Österreich in Bonn am 1./2.3.1972 O. D.

65 NARA, Record Group 59, Central Foreign Policy Files 1970–73, box 2103, Embassy Vienna to Secretary of State, 27.3.1972.

66 Kreisky-Archiv, Wien, Staribacher-Tagebücher, 13.4.1972.

67 „Freund unter Freunden: Willy Brandt in Wien“, in: Arbeiter-Zeitung, 24.5.1972, S. 4.

68 BArch, Koblenz, B 136/6297, Aufzeichnung über das Vier-Augen-Gespräch zwischen Bundeskanzler Brandt und Bundeskanzler Kreisky am 23. Mai 1972, 16:30–18:00 Uhr, Wien, 24.5.1972.

„den typischen Vertreter des deutschen Revanchismus und Revisionismus“ sehe.⁶⁹ Abschließend warnte Kreisky davor, die Erfolge der Entspannungspolitik misszuverstehen: „Man sollte nicht glauben, daß es zu einer Konvergenz der Systeme in West und Ost kommen werde. Der Osten werde sich nicht ändern. Die Annäherung sei nur möglich, wenn beide Seiten sich darauf einstellten, daß jeder an seinem System festhalte.“⁷⁰ Diese Aussage reflektiert, wie sehr die österreichische „Ostpolitik“ am Status quo orientiert war, den man aber so lebenswert wie möglich gestalten wollte.

Die Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR über den Grundlagenvertrag wurden von der österreichischen Diplomatie natürlich aufmerksam verfolgt. Nach der Ratifizierung der Ostverträge zweifelte aber kaum mehr jemand an ihrem Abschluss, der auch den Zeitpunkt der Aufnahme diplomatischer Beziehungen Österreichs zur DDR bestimmen würde.⁷¹ Der Abschluss der deutsch-deutschen Verhandlungen wurde als grünes Licht für Verhandlungen mit der DDR gewertet und die Aufnahme der Beziehungen erfolgte am Tag der Unterzeichnung des Grundlagenvertrags am 21. Dezember 1972.⁷²

Der 1973 geschlossene Prager Vertrag, der die Riege der deutschen Ostverträge abrundete, hatte auch positive Auswirkungen auf das österreichisch-tschechoslowakische Verhältnis. Vor dem Hintergrund der Erfolge der deutschen „Ostpolitik“ sowie der Verhandlungen über die KSZE-Schlussakte konnte 1974 endlich der Vermögensvertrag angeschlossen werden und daraufhin die Normalisierung der Nachbarschaftsbeziehungen – die allerdings auch weiterhin konjunkturell belastet blieben – abgeschlossen werden.⁷³

Resumé

Kreisky, der auch die großen Verdienste Adenauers um die Westintegration der Bundesrepublik zu würdigen wusste⁷⁴ und Österreichs Kurs in der deutschen Frage stets im Sinne Bonn's gelenkt hatte, hielt 1978 zur Entwicklung der Deutschland- und Entspannungspolitik fest:

„Erst Willy Brandt hat das Element der Mobilität in die europäische Politik gebracht – durch die mutige Erkenntnis einer realistischen Deutschlandpolitik. [...] Man hat aufge-

69 Siehe dazu auch Horst Möller, Franz Josef Strauß. Herrscher und Rebell. München 2015.

70 BAArch, B 136/3641, Bericht über einige Gespräche in Wien (16. bis 21.10.72). Wolfgang Wagner (Hannoversche Allgemeine Zeitung) an von Staden, Hannover, 30.10.1972.

71 Siehe die Überlieferung in ÖStA, AdR, BMAA, II-Pol 1972, BRD 2/4, Gr.Zl. 150.224-4/72.

72 Graf, Österreich und die DDR, S. 312–318.

73 Paul Ullmann, Eine schwierige Nachbarschaft. Die Geschichte der diplomatischen Beziehungen zwischen Österreich und der Tschechoslowakei 1945–1968. Wien 2006, S. 225–228.

74 Siehe z. B. Bruno Kreisky, Im Strom der Politik. Erfahrungen eines Europäers. Berlin 1988, S. 41f. Kreisky schrieb ferner: „So scheint mir nach der Ära Adenauers, der die Bundesrepublik Deutschland politisch in den Westen integriert hat, was eine große Leistung war, allerdings unter der Voraussetzung eines kleineren Deutschlands, jene Willy Brandts mindestens so wichtig gewesen zu sein.“ Siehe Bruno Kreisky, Die Zeit in der wir leben. Betrachtungen zur internationalen Politik. Wien – München – Zürich – Innsbruck 1978, S. 98–101.

hört, immer von Wiedervereinigung zu reden, aber man hat vielleicht mehr daran gedacht, wie man einen Entfremdungsprozeß zwischen den beiden Deutschland und damit zwischen den Deutschen aufhält. [...] Und zum ersten Mal in der modernen Geschichte gab es einen Kanzler eines wirtschaftlich wiedererstarkenden Deutschlands, vor dem sich die Welt nicht fürchtete, einen für den sie große Anerkennung empfand und der mutig genug war, die Dinge zu sehen, wie sie sind und jedenfalls für eine Zeitlang bleiben werden. [...] Die westlichen Demokratien konnten sich so auf die Dauer nicht unter die Parole zwingen lassen: ohne Wiedervereinigung keine Entspannung. Das hätte der Westen nicht mehr lange durchgehalten. Es wäre zu einer Isolierung Deutschlands gekommen. Dies schien Willy Brandt rechtzeitig erkannt zu haben. Er hatte nicht nur ein Organ für die Ost-West-Beziehungen, sondern auch für die Beziehungen innerhalb der westlichen Welt.“⁷⁵

So trat Kreisky und mit ihm die Außenpolitik Österreichs stets für die Wiedervereinigung ein, jedoch glaubte kaum jemand an eine Realisierbarkeit. Daran änderten auch die Erfolge der von Kreisky stets verfochtenen Entspannungspolitik nichts. Anders als andere sprach Kreisky auch öffentlich aus, dass er nicht an eine Wandlungsfähigkeit der – von ihm konsequent als kommunistisch bezeichneten – Regime glaube. Erst ihr Ende durch die „friedlichen Revolutionen“ des Jahres 1989 machten den Weg für die deutsche Einheit frei. Bis dahin galt es, den Status quo im geteilten Europa friedlich und so lebenswert wie möglich zu gestalten. Und dies war eines der Hauptanliegen der österreichischen „Ostpolitik“.

Eine von früheren Forschungen angenommene Vorbildwirkung dieser lässt sich anhand der Akten des bundesdeutschen Auswärtigen Amts und des Bundeskanzleramts nicht verifizieren. Jedoch fand ein regelmäßiger diplomatischer Austausch zwischen der Bundesrepublik und Österreich statt und es ist offensichtlich, dass sich westdeutsche Politiker egal welcher Couleur für die österreichischen Erfahrungen interessierten. Künftige eingehende Untersuchungen der parteipolitischen Interaktionen in den Archiven von CDU, (CSU), ÖVP, SPÖ und SPD könnten weitere Erkenntnisse zu den Wechselwirkungen zwischen der bundesdeutschen und der österreichischen „Ostpolitik“ zutage fördern. Vorerst lässt sich festhalten, dass Österreich die Annäherung der Bundesrepublik Deutschland an die Sowjetunion und die anderen sozialistischen Staaten trotz gelegentlicher unterschwelliger Skepsis als wichtigen Beitrag zur Entspannung im Kalten Krieg würdigte und bestrebt war, diese im Rahmen der beschränkten Möglichkeiten eines neutralen Kleinstaates zu fördern. Letzteres manifestierte sich insbesondere in der Unterstützung der bundesdeutschen Haltung in der deutschen Frage sowie in der Haltung zur Anerkennung der DDR.

75 Ebd.

Die Etappen zur KSZE

Der Weg nach Helsinki

Entspannung mit Bonn als letzte Etappe auf dem Weg zur Einberufung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Peter Ruggenthaler – Anna Steiner

Helsinki 1975. Leonid I. Brežnev hat den Gipfel seiner Macht erreicht. Die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte lässt er als größten sowjetischen diplomatischen Erfolg feiern. „Er verstand gut, dass er sehr große ‚Publicity‘ erhalten wird, vor allem zu Hause, sobald das sowjetische Volk von der ‚endgültigen‘ Regelung der Frage der Nachkriegsgrenzen erfahren wird“.¹ Über die humanitären Bestimmungen müsse man „zu Hause ja nicht genauer sprechen“, schreibt Anatolij Dobrynin, Koryphäe der Sowjetdiplomaten, in seinen Erinnerungen.²

Brežnev hatte erreicht, was nicht einmal Stalin geschafft hatte – eine De-facto-Anerkennung der sowjetischen Dominanz über Mittel-Osteuropa, und das sogar auf einer soliden, auf multilateraler Ebene vereinbarten Grundlage. Europas Nachkriegsgrenzen waren für unverletzlich erklärt worden – auch wenn die Option auf friedliche Grenzänderung offenblieb. In sowjetischer Lesart war die Zetteldiplomatie Stalins und Winston Churchills, als beide im Herbst 1944 in Moskau die Einflussphären in Mittelost- und Südosteuropa untereinander aufgeteilt hatten, nun weit über diese Vereinbarung hinausgehend bestätigt. Ein vermeintliches Hauptziel der sowjetischen Politik hatte aber auch Brežnev nicht erreicht: die Amerikaner zum Abzug aus Europa zu drängen, den US-Präsident Franklin D. Roosevelt Stalin gegenüber in Jalta 1945 eigentlich angekündigt hatte.³

Dieser Beitrag entstand im Rahmen des internationalen, vom österreichischen Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung unterstützten Forschungsprojekts „The Role of the Neutral States in Soviet Foreign Policy Strategy, 1969–1975“ (P 31869-G28).

1 Anatolij Fedorovič Dobrynin, Sugubo doveritel'no. Posol v Vašingtoně pri šesti prezidentach SŠA. 1962–1986. Moskau 2016, S. 383.

2 Ebd.

3 Roosevelt: „I can get the people and Congress to cooperate fully for peace but not to keep an army in

Sowjetische Rufe nach einer europäischen Sicherheitskonferenz nach Stalins Tod

Diesem Zweck sollte wohl auch der erste sowjetische Aufruf zur Schaffung eines kollektiven europäischen Sicherheitssystems in Europa 1954 zumindest in propagandistischer Hinsicht dienen. Mangels sowjetischer Quellen lassen sich die Moskauer Vorbereitungen dazu noch nicht analysieren.⁴ 1954 von Außenminister Vjačeslav M. Molotov in Berlin auf der Viermächte-Außenministerkonferenz erstmals vorgebracht, stieß die sowjetische Initiative auf klare Ablehnung. Für die amerikanische Seite war klar, dass es sich dabei bloß um einen schlechten Scherz handeln könne. Molotovs Erläuterung erntete schallendes Gelächter seitens der amerikanischen Delegation,⁵ denn die USA sollten bei einer derartigen Konferenz ebenso wie das kommunistische China lediglich Beobachterstatus haben.⁶

Auf der Genfer Gipfelkonferenz 1955 präsentierte Chruščev erneut einen sowjetischen Abrüstungsvorschlag sowie einen Entwurf für ein neues europäisches Sicherheitssystem, demzufolge sowohl NATO als auch Warschauer Pakt aufgelöst werden sollten.⁷ Obwohl die Vorschläge nicht angenommen wurden, betrachtete Chruščev Genf als Erfolg.⁸ Er hatte sich um den Gipfel bemüht, um sich als Herr im Kreml der Weltöffentlichkeit zu präsentieren und die Idee für ein kollektives Sicherheitssystem voranzutreiben. Ein Hindernis aber war die – sehr populäre – westliche Forderung nach einer Wiedervereinigung Deutschlands durch freie Wahlen.⁹

Europe a long time. Two years would be the limit.“ In: FRUS, Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945, Matthews Minutes, Dok. 337. Washington 1955.

- 4 Nicht überzeugend in diesem Zusammenhang sind die Thesen Geoffrey Roberts: Auf der Berliner Außenministerkonferenz 1954 habe die UdSSR vorgeschlagen, eine provisorische Regierung für ein vereintes Deutschland und provisorische deutschlandweite Wahlen vorzubereiten, um das Land rasch wiederzueineigen. An diesen Vorschlag gekoppelt gewesen sei ein „radical plan to replace the Cold War blocs with pan-European collective security structures“. Siehe Geoffrey Roberts, *A Chance for Peace? The Soviet Campaign to End the Cold War, 1953–1955*. CWIHP 57. Washington D. C. 2008. Die dort abgedruckten sowjetischen Dokumente bezeugen dies nicht. Roberts meint zudem, Moskau wäre zu einem radikalen Kompromiss in der deutschen Frage und zu ernsthaften Diskussionen über die Errichtung europaweiter kollektiver Sicherheitsstrukturen bereit gewesen. Diese Verhandlungen hätten den Kalten Krieg schon Mitte der 1950er beenden können, hätte sich Molotov mit seinen Vorschlägen gegenüber Chruščev durchgesetzt.
- 5 Zur Interessenslage der USA siehe Hanns Jürgen Küsters, *Der Integrationsfriede. Viermächte-Verhandlungen über die Friedensregelung mit Deutschland 1945–1990*. München 2000, S. 657–669 (Abschnitt „Schattenboxen in Berlin“).
- 6 Memorandum by the Special Assistant to the President (Jackson), 22.2.1954, in: FRUS 1952–1954, Vol. 7, Part.1, Dok. 528; The Special Assistant to the President (Jackson) to Marie McCrum, White House Secretary, 10.2.1954, in: ebd., Dok. 456; The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State, 11.2.1954, in: ebd., Dok. 451.
- 7 Siehe dazu im Detail Vladislav Zubok, *Soviet Policy Aims at the Geneva Conference, 1955*, in: Günter Bischof – Saki Dockrill (Hg.), *Cold War Respite. The Geneva Summit of 1955*. Baton Rouge 2000, S. 55–74.
- 8 Vojtech Mastny, *Soviet Foreign Policy, 1953–1962*, in: Melvyn P. Leffler – Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War, Vol. 1: Origins*, S. 312–333, hier: S. 318; Küsters, *Integrationsfriede*, S. 725.
- 9 Siehe dazu die auf solider sowjetischer Quellenbasis beruhende Analyse bei Gerhard Wettig, *Sowjeti-*

Im Kern ging es nach wie vor um die deutsche Frage. Die US-Strategie hatte darauf abgezielt, einen neuen Vorschlag zu Deutschland auf den Tisch zu legen, den die sowjetische Seite mit Sicherheit ablehnen würde. Um sich als Verfechter der deutschen Einheit zu präsentieren, nahm Washington den Eden-Plan von 1954 wieder auf (demilitarisiertes Ostdeutschland in einem wiedervereinigten pro-westlichen Deutschland; deutschlandweite Wahlen und anschließende strikte Rüstungskontrolle), mit dem doppelzüngigen Angebot, Moskau könne einer Wiedervereinigung Deutschlands zustimmen, wenn garantiert wäre, dass dieses Deutschland keine militärische Gefahr mehr für die Sowjetunion darstelle. Die US-Strategie war klar: Man betrachtete den Eden-Plan als einen nützlichen Trick – so US-Außenminister John F. Dulles zu US-Präsident Dwight D. Eisenhower: Man könne davon ausgehen, dass der Kreml die Vorschläge zurückweisen würde, da Moskau nicht bereit war, freie Wahlen zuzulassen.¹⁰ Die Sowjetunion würde offen als Spalterin Deutschlands dastehen. Diesen Eindruck versuchte Moskau freilich schon seit Stalins Zeiten zu vermeiden.

Im Kreml gab es ebenso wenig handfeste Vorbereitungen. Chruščev war es vor Genf vor allem daran gelegen, den richtigen Ton innerhalb der sowjetischen Führung festzulegen. Er wies Molotov an, in der deutschen Frage eine weniger aggressive Rhetorik zu verwenden. Dieser hatte gerade einen Deklarationsentwurf vorbereitet, der die stalinistische Rhetorik wiederholte, nur ein wiedervereinigtes, militärisch neutrales Deutschland sei für die UdSSR akzeptabel. Doch Chruščev kritisierte Molotovs Entwurf offen.¹¹ Dieser war nichts anderes als die Antwort auf eine Reihe von spitzen Kommentaren von Dulles gewesen, der etwa auf einer Pressekonferenz im Juni verlautbart hatte, dass Moskau das Interesse an einer deutschen Wiedervereinigung verloren habe und dass man die sowjetische Bereitschaft zur internationalen Entspannung einem Lackmustest unterziehen müsse. Der Kreml wies Dulles Aussagen zurück; die Sowjetunion räume sehr wohl der Frage einer deutschen Wiedervereinigung Priorität ein, aber sollte dies in der näheren Zukunft nicht möglich sein,¹² dann werde Moskau eine schrittweise Erreichung anvisieren – „in Einklang mit der Errichtung eines gesamteuropäischen Systems kollektiver Sicherheit“. ¹³ Dieses Konzept formulierte Moskau, wohl um nicht fortdauernd über eine deutsche Wiedervereinigung debattieren zu müssen.¹⁴ Chruščev machte sich wenig Hoffnung darauf, mit Dulles in Genf konkrete Ergebnisse zu erzielen, war aber zuversichtlich, ein von gegenseitigem Verständnis geprägtes Verhältnis zu Eisenhower aufbauen zu können.¹⁵

sche Deutschland-Politik 1953 bis 1958. Korrekturen an Stalins Erbe, Chruschtschows Aufstieg und der Weg zum Berlin-Ultimatum. Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 82. München 2011, S. 45.

10 Siehe dazu und im Folgenden die auf einer breiten sowjetischen Quellenbasis aufbauende, überzeugende Analyse bei Timothy Naftali – Aleksandr Fursenko, *Khrushchev's Cold War*. New York 2006, S. 37.

11 Naftali – Fursenko, *Khrushchev's Cold War*, S. 42.

12 Ebd.

13 TASS-Erklärung, in: *New York Times*, 13.7.1955.

14 Wettig, *Sowjetische Deutschland-Politik 1953 bis 1958*, S. 40.

15 Naftali – Fursenko, *Khrushchev's Cold War*, S. 43.

Mag der sowjetische Aufruf zur Erörterung eines kollektiven Sicherheitssystems anfänglich ein geschickter Schachzug gewesen sein, um nicht über Deutschland verhandeln zu müssen, womit er in Kontinuität der Stalin-Note stand, mit der vermeintlich eine Wiedervereinigung auf Basis von Neutralität zwischen den Blöcken angeboten werden sollte.¹⁶ Nach dem Zustandekommen der Pariser Verträge im Mai 1955 wurde aus dieser Idee ein schlagkräftiges außenpolitisches Instrument. Als Bundeskanzler Konrad Adenauer im September 1955 nach Moskau eingeladen wurde,¹⁷ um über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu verhandeln, sprach Chruščev auch die Frage eines europäischen Sicherheitssystems an. Dies tat er nicht, weil er sich Zustimmung erwartete, sondern um die Kritiker an Adenauers Westpolitik zu stärken.¹⁸ In den Weisungen des Präsidiums des ZK für die Verhandlungen hieß es, „dass der Weg zur Schaffung eines Systems kollektiver Sicherheit in Europa reale Möglichkeiten zur Lösung der Frage über eine Wiederherstellung der Einheit Deutschlands aufgrund friedliebender, demokratischer Prinzipien eröffne“. Zudem sei „klar, dass die Lösung der Frage über die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands angesichts der Pariser Verträge Zeit und große Anstrengungen für die Überwindung der bestehenden Schwierigkeiten erforderlich mache“.¹⁹ In der Sache ging es also wieder nur darum, eine Maximalforderung zu stellen, deren – allerdings praktisch unmögliche – Erfüllung den Weg zur Wiedervereinigung öffnen würde. Der Erklärung, dass dieser Weg aufgrund der Politik der Westmächte und Adenauers verschlossen sei, stand dann nichts mehr entgegen. Adenauer durchschaute die doppelzüngige sowjetische Politik und lehnte ab.

Die „neue“ sowjetische Außenpolitik nach Stalins Tod setzte drei Prioritäten: die feste Bindung der „Volksdemokratien“ an den Kreml; die Schaffung eines neutralen Puffers zwischen den Blöcken, wo dies möglich war (sprich: Deutschland ausgeschlossen); und den Aufbau wirtschaftlicher Kooperationen mit den NATO-Ländern. Das erste Ziel wurde im Wesentlichen mit der Gründung des Warschauer Paktes 1955 erreicht.²⁰ Die Propagierung des Neutralitäts-Modells – kleinere NATO-Staaten sollten verlockt werden, die Allianz zu verlassen²¹ – ergab sich vor allem aus der aus sowjetischer Sicht zunächst

16 Peter Ruggenthaler, *The Concept of Neutrality in Stalin's Foreign Policy, 1945–53*. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham et al. 2015. 2. Aufl. 2017; ders., *Stalins großer Bluff. Die Geschichte der Stalin-Note in Dokumenten der sowjetischen Führung*. Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte Bd. 95. München 2007; zur Debatte über die Stalin-Note ders., *The 1952 Stalin Note on German Unification. The Ongoing Debate*, in: *Journal of Cold War Studies*, 13/4/2011, S. 172–212.

17 Siehe dazu den Beitrag von Michael Borchard in diesem Band.

18 Gerhard Wettig, *Konrad Adenauers Besuch in Moskau im September 1955: Konsens und Dissens zwischen UdSSR und DDR*, in: *Jahrbuch für Historische Kommunismusforschung* 2006, S. 185–193, hier: S. 187.

19 RGANI, F. 3, op. 8, d. 295, S. 27–37, Beschluss des Präsidiums des ZK der KPdSU (Prot. 146/IV) über den Entwurf von Weisungen für die Verhandlungen mit der Regierungsdelegation der BRD, 7.9.1955.

20 Vladislav M. Zubok, *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*. Chapel Hill 2009, S. 102.

21 Peter Ruggenthaler – Harald Knoll, *Nikita Chruščev und Österreich. Die österreichische Neutralität als Instrument der sowjetischen Außenpolitik*, in: Stefan Karner et al. (Hg.), *Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow*. Innsbruck et al. 2011, S. 759–807, hier: S. 762f.

als erfolgreich angesehenen Lösung der Österreich-Frage 1955 („the first successful gamble in the Kremlin’s new foreign policy“).²² Die Aussöhnung mit Tito²³ und der Wunsch, Jugoslawien wieder in den sowjetischen Block zu holen, sollte eine weitere Ausdehnung der NATO in Europa verhindern. Das bedeutete insbesondere auch, den neutralen Status von Schweden und Finnland zu fördern²⁴ und den US-Plänen zu einem sogenannten Balkan-Pakt (mit Jugoslawien, Griechenland und der Türkei) den Riegel vorzuschieben. Der Kreml ging dazu über, Neutralität im Großen zu bewerben und Westeuropa eine Alternative für die US-Protektion und die Idee eines gesamteuropäischen Systems für Sicherheit und Zusammenarbeit anzubieten.²⁵ Doch 1956 hatten sich die Vorzeichen umgekehrt. Das Österreich-Modell weckte jenseits des Eisernen Vorhangs Hoffnungen auf einen „Dritten Weg“. Aus sozialen Protesten entwickelte sich in Ungarn ein Volksaufstand, der in der Erklärung einer ungarischen Neutralität nach dem Vorbild Österreichs resultierte.²⁶ Es schien, als hätten Chruščevs Widersacher (vor allem Molotov) recht behalten. Neutralität war demnach weniger ein Nährboden für den Sozialismus als vielmehr für die Unterminierung der sowjetischen Hegemonie in Mittelosteuropa.²⁷ Doch Chruščev ging im Machtkampf im Kreml aus dem Krisenjahr 1956 gestärkt hervor. Seine rigorose Haltung in der Ungarn- und Suez-Krise festigte seine Legitimation.²⁸ Mit seiner aggressiven Außenpolitik inklusive der Drohung, mit der DDR einen separaten Friedensvertrag abschließen zu wollen, in dessen Folge West-Berlin nach dem erzwungenen Abzug der Westmächte den Status einer „Freien Stadt“ erhalten sollte,²⁹ und mit dem Auslösen der

22 Zubok, *A Failed Empire*, S. 103.

23 Andrei Edemskii, *Soviet-Yugoslav Relations, 1948–1955: From Conflict to Rapprochement*, in: Mark Kramer et al. (Hg.), *European Neutrality and the Soviet Union during the Cold War*. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2020.

24 Alexey Komarov, *Swedish Neutrality: The Views from Moscow*, in: Mark Kramer et al. (Hg.), *European Neutrality and the Soviet Union during the Cold War*. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2020; Kimmo Rentola, *Soviet Attitudes to Finnish Neutralism, 1947–1989*, in: Mark Kramer et al. (Hg.), *European Neutrality and the Soviet Union during the Cold War*. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2020.

25 Zubok, *A Failed Empire*, S. 103. Zur Neutralität im Kalten Krieg siehe zuletzt Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *European Neutrality and the Soviet Union during the Cold War*. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham et al. 2020.

26 Csaba Békés, *The 1956 Hungarian Revolution and World Politics*, in: CWIHP, Working paper Nr. 16. Washington D. C. 1996, S. 1–20, hier: S. 10.

27 Ruggenthaler – Knoll, *Nikita Chruščev und Österreich*, S. 765f.

28 Ol’ga Pavlenko, *Zwischen Pragmatismus und Ideologie. Der sowjetisch-amerikanische Verhandlungsprozess in der Chruščev-Ära*, in: Stefan Karner et al. (Hg.), *Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow*. Innsbruck et al. 2011, S. 253–286, hier: S. 269f.

29 Siehe dazu grundlegend Manfred Wilke, *The Path to the Berlin Wall. Critical Stages in the History of Divided Germany*. Oxford – New York 2014; Stefan Karner et al. (Hg.), *Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow*. Innsbruck et al. 2011; Gerhard Wettig (Hg.), *Dokumentation Chruschtschows Westpolitik 1955–1964. Gespräche, Aufzeichnungen und Stellungnahmen. Band 3: Kulmination der Berlin-Krise (Herbst 1960 bis Herbst 1962)*. München 2011.

Kuba-Krise 1962³⁰ beschwor er das Risiko eines mit Atomwaffen geführten Weltkriegs. Nicht nur deshalb wurde Chruščev 1964 im Kreml gestürzt. Unter diesen Umständen gab es „keine Zeit, weder für westliche Entscheidungsträger [...] noch für sowjetische, von einer hypothetischen europäischen Konferenz zu träumen“.³¹

Die Weiterentwicklung der Konferenzidee unter Brežnev

Im Dezember 1964 trug der polnische Außenminister Adam Rapacki auf der UN-Generalversammlung seinen Plan vor,³² dass die europäische Sicherheit im Rahmen einer internationalen Konferenz – unter Teilnahme der USA – erörtert werden müsse. Dabei sparte er nicht mit Kritik an den Plänen der USA für eine Multilateral Force (MFL), und meinte, er hoffe darauf, dass eine Konferenz diesen zuvorkommen könne.³³ Inwieweit Rapackis Vorstoß mit Moskau abgesprochen war, bleibt unklar.³⁴

Westliche Einschätzungen, dass der sowjetische Vorschlag zur Einberufung einer kollektiven Sicherheitskonferenz auf ein Abdrängen der Amerikaner aus Europa zielte, hatten ihre Berechtigung. Im Kommuniqué des Warschauer Pakts vom 20. Januar 1965 wurde die Möglichkeit einer Teilnahme der USA ausgeschlossen, die in Rapackis UN-Plan noch vorgesehen gewesen war.³⁵ Das Thema Sicherheitskonferenz war eigentlich nicht einmal auf der Tagesordnung des Warschauer-Pakt-Gipfels in der polnischen Hauptstadt gestanden und „ohne spezielle Vorbereitung oder vorherige Konsultationen mit den Mitgliedsstaaten“ von Polen „vorgebracht worden“.³⁶ Die Teilnehmer unter-

30 Siehe dazu grundlegend Naffali – Fursenko, Khrushchev's Cold War.

31 Marie-Pierre Rey, The USSR and the Helsinki process, 1969–75: optimism, doubt, or defiance?, in: Andreas Wenger – Vojtech Mastny – Christian Nuenlist (Hg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75*. London – New York 2008, S. 65–82, hier: S. 66.

32 Rapacki hatte seit 1957 verschiedene Pläne zur Demilitarisierung von Mitteleuropa etc. vorgebracht. Siehe dazu Piotr Wandycz, Adam Rapacki and the Search for European Security, in: Gordon A. Craig – Francis L. Loewenheim (Hg.), *The Diplomats 1939–1979*. Princeton 1994, S. 311.

33 Conference on European Security Urged by Poland in U. N., in *New York Times*, 15.12.1964, S. 5; siehe dazu auch den Beitrag von Dieter Krüger in diesem Band.

34 Diese Frage lässt sich auf Grundlage der Quellen nicht beantworten – in polnischen Archiven finden sich weder Beweise für eine Absprache mit Moskau noch dagegen. Siehe Wanda Jarzabek, Preserving the Status Quo or Promoting Change. The Role of the CSCE in the Perception of Polish Authorities, 1964–1989, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York – Oxford 2008, S. 144–159, hier: S. 144; Douglas Selva brachte den Nachweis, dass A. Gromyko von Polen aber zumindest informiert worden war und den Vorschlag im November 1964 als polnische Idee bezeichnete. Siehe Douglas Selva, The Warsaw Pact and the European Security Conference, 1964–1969: Sovereignty, Hegemony, and the German Question, in: Andreas Wenger – Vojtech Mastny – Christian Nuenlist (Hg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75*. London – New York 2008, S. 85–106, hier: S. 86, FN 3.

35 Andrej Zagorskij, Chel'sinskijprocess. Peregovory v ramkach Soveščanija po bezopasnosti i sotrudničestvu v Evrope 1972–1991. Moskau 2005, S. 23f.

36 Csaba Békés, The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process, in: Oliver Bange – Gott-

stützten den improvisierten Vorschlag dennoch.³⁷ Später in diesem Jahr beanspruchte die UdSSR das Vorrecht in dieser Initiative für sich, daher war das nächste Warschauer-Pakt-Treffen in Bukarest auch ganz dem Thema einer Sicherheitskonferenz gewidmet. Die Zusammenkunft war ungewöhnlich aufwendig auf multilateraler Ebene vorbereitet worden, inklusive einer vorbereitenden Außenministerkonferenz, die zwei Wochen dauerte. Das Gipfeltreffen endete mit der Deklaration von Bukarest, der ersten ernsthaften östlichen Initiative bezüglich einer institutionellen Regelung der Ost-West-Beziehungen.³⁸

Fortan nahm Brežnev die Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz in die Hand³⁹ und erklärte sie am XXIII. Parteitag im März/April 1966 zur sowjetischen außenpolitischen Agenda. Zwar sprach auch er noch Ende 1966 auf dem Plenum des ZK davon, damit die NATO erschüttern und den Rückzug der Amerikaner aus Europa erreichen zu wollen, vorrangiges Ziel sei aber die Fixierung der Nachkriegsgrenzen:

„Kurz gesagt besteht das Ziel der Europa-Politik der Sowjetunion darin, die für uns vorteilhaften Ergebnisse des vergangenen Krieges und der Nachkriegsentwicklung zu festigen, das Bündnis der wichtigsten Kräfte des gegenwärtigen Imperialismus – die USA und die BRD – zu schwächen, die NATO ins Wanken zu bringen; nicht zuzulassen, dass die westdeutschen Revanchisten und Militaristen an Kraft gewinnen und vor allem nicht zuzulassen, dass sie an Atomwaffen gelangen; auf dieser Grundlage die Sicherheit unserer westlichen Grenzen und jener unserer befreundeten sozialistischen Länder zu konsolidieren und Bedingungen für eine breitere und beiderseitig vorteilhafte Zusammenarbeit von Ländern in Europa mit unterschiedlichen Gesellschaftssystemen zu schaffen.“⁴⁰

Der sowjetische Block würde durch die Festschreibung der Teilung Europas und das dadurch verminderte Kriegsrisiko „ein internationales Gütesiegel an Legitimität“ dazugewinnen, so die Logik hinter Brežnevs Aufruf zu einer Sicherheitskonferenz.⁴¹ Sein Vorschlag sollte die NATO in eine schwierige Position bringen, da es nicht einfach war, diesen abzulehnen. Zudem würden sich – insbesondere angesichts des französischen Aus-

fried Niedhart (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York – Oxford 2008, S. 113–128, hier: S. 114. Der Aufruf zur Konferenz, so Békés, „may be considered as the starting point of the process eventually leading up to the signing of the Helsinki Final Act“. Die Tagung selbst verlief chaotisch, verschiedenste Themen wurden diskutiert. In die Deklaration fanden verschiedenste Punkte Eingang: eine Reihe von Vorschlägen zu vertrauensbildenden Maßnahmen, darunter zur Errichtung einer kernwaffenfreien Zone in Mitteleuropa, zu einem Gewaltverzichtsabkommen mit den NATO-Staaten etc.

37 Dokumente zur Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Paktes im Januar 1965 in Warschau finden sich z. T. in englischer Übersetzung in: <http://www.php.isn.ethz.ch/lory1.ethz.ch/collections/colltopic2b2b.html?lng=en&id=17127&navinfo=14465>.

38 Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process*, S. 115.

39 Ebd.

40 RGANI, F. 2, op. 3, d. 49, Rede L. I. Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 12.12.1966.

41 So die Einschätzung von Michael Cotey Morgan, *The Final Act. The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War*. Princeton 2018, S. 78.

tritts aus dem militärischen Teil der NATO – weitere Differenzen innerhalb der Allianz aufzun, so die sowjetischen Hoffnungen.⁴²

Moskau verfolgte mit dem Konferenzvorschlag vor allem eine beinharte Hegemonialpolitik. Eine solche Konferenz sollte den sowjetischen Einfluss auf die Bündnispartner ausweiten, hatte doch der Warschauer Pakt im Gegensatz zur NATO kein gemeinsames Militärkommando, was die Koordinierung der Außenpolitik erschwerte. Rumänien stellte sich klar gegen jedwede weitere Einengung des außenpolitischen Spielraums der Mitgliedsländer des Warschauer Paktes.⁴³ Polen wiederum fürchtete, die UdSSR würde sich à la Rapallo mit der Bundesrepublik einigen. Vor allem aus diesem Grund hatten die Polen entschieden, „die Dinge in ihre eigenen Hände zu nehmen. Noch bevor Brežnev Molotovs Idee wiederbelebte, riefen die Polen zu einem Treffen aller europäischen Staaten auf, um eine kollektive Sicherheit zu erörtern.“⁴⁴ Warschau trat für engere Konsultationen ein, weil sich KP-Chef Władysław Gomułka erhoffte, dadurch mehr Einfluss auf die sowjetische Politik nehmen zu können und eher vor dem Übergehen der polnischen Interessen durch die Bündnispartner gefeit zu sein.⁴⁵

Nach der Bestätigung durch das Warschauer-Pakt-Treffen im Januar 1965 wurde der Vorschlag einer „angemessenen internationalen Konferenz zur Erörterung der Sicherheit“ am XXIII. Parteitag der KPdSU am 29. März 1966 zur offiziellen politischen Agenda der Sowjetunion erhoben. Um „in Verhandlungen über europäische Sicherheit einzutreten, die existierenden Vorschläge der sozialistischen und anderer Staaten Europas über militärische Entspannung und die Begrenzung von Truppen in Europa zu diskutieren [und] über die Entfaltung friedlicher, für beide Seiten vorteilhafter Verbindungen zwischen allen europäischen Staaten“ zu sprechen, galt es, eine entsprechende internationale Konferenz einzuberufen.“⁴⁶

Daraufhin trat die sowjetische Diplomatie mit anderen westeuropäischen Regierungen in einen Meinungsaustausch – im April 1966 mit Italien, im Mai mit Jugoslawien, im Juni mit Finnland.⁴⁷ Auf westlicher Seite wurde besonders Dänemark aktiv. Auf der NATO-Ratssitzung Anfang Juni 1966 trat der dänische Außenminister für die Einberufung einer europäischen „Entspannungskonferenz“ zwischen NATO und Warschauer Pakt ein, erhielt dafür jedoch keine Unterstützung. Die USA, Großbritannien und Frankreich sahen die Geschlossenheit des Westens und eine einheitliche Politik innerhalb der NATO als oberste Priorität an, Paris setzte zudem auf eigene Annäherung an den Osten.⁴⁸ Auf dieser uneinheitlichen Basis war eine Diskussion der dänischen Initiative zweitrangig.

Mit der Bukarester Deklaration 1966 wurde die Einberufung einer Konferenz zu einem

42 Ebd.

43 Ebd., S. 78f.

44 Ebd., S. 79.

45 Ebd.

46 Andrej Zagorskij, *Chel'sinskij process. Peregovory v ramach Soveščanija po bezopasnosti i sotrudničestvu v Evrope 1972–1991*. Moskau 2005, S. 22.

47 Siehe dazu im Detail Zagorskij, *Chel'sinskij process*, S. 22f.

48 Siehe dazu den Beitrag von Julien Genevois in diesem Band.

der politischen Hauptziele des Ostblocks.⁴⁹ Ab diesem Zeitpunkt wurde der Konferenzvorschlag auch im Westen diskutiert.⁵⁰ In offiziellen Äußerungen wurde von sowjetischer Seite fortan betont, dass die Teilnahme an der Konferenz für alle interessierten Staaten offen sei. Konkrete Namen wurden nicht genannt. Vom sowjetischen Wunsch, die USA auszuschließen, war offiziell keine Rede mehr, wenn auch – etwa bei der Konferenz der kommunistischen und Arbeiterparteien im Mai 1967 in Karlsbad/Karlovy Vary, von der Teilnahme aller „europäischen Staaten“ gesprochen wurde, was die USA indirekt ausgrenzte.⁵¹ Brežnev bekräftigte in seiner Rede in Karlsbad die Notwendigkeit einer europäischen Sicherheitskonferenz und erklärte einmal mehr, dass Neutralität eine Alternative zur Zugehörigkeit zu einer militärischen Allianz werden könne.⁵² Ebendort stellten die Warschauer-Pakt-Staaten auch vier Bedingungen für die Einberufung: die Anerkennung der bestehenden Grenzen einschließlich der Oder-Neiße-Grenze,⁵³ die Anerkennung der DDR und die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs durch die Bundesrepublik, Bonns Verzicht auf Kernwaffen und die Nichtigkeitserklärung des Münchner Abkommens von Anfang an.⁵⁴ Die „gestellten Bedingungen“ kreisten „alle direkt oder indirekt um das Deutschlandproblem“.⁵⁵ Die Äußerungen in Karlsbad wurden in Bonn durchaus als „Frontalattacke“ gewertet und daher auch nicht offiziell beantwortet.⁵⁶

Die Mehrheit der westeuropäischen Länder zeigte sich angesichts des Umdenkprozesses in der NATO – am Entwurf des sogenannten „Harmel-Berichts“ arbeiteten auch Brandt

49 Jarzabek, *Preserving the Status quo or Promoting Peace?*, S. 144.

50 Petri Hakkarainen, *A State of Peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1966–1975*. New York – Oxford 2011, S. 20; siehe auch Matthias Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983. Die Umkehrung der Diplomatie*. Berlin – München – Boston 2015, S. 71–73. Die „Friedensnote“ der BRD im März 1966 hätte nach Peter zwar Bezug auf den Rapacki-Plan und die sowjetischen Pläne genommen, die Konferenzidee aber bewusst ausgeklammert. Mit der Bukarest-Deklaration, die konkretere Vorschläge zu Maßnahmen und Inhalt der anvisierten Konferenz enthielt, sei sie gescheitert und mit ihr „die Strategie Bonns [...], das Junktim zwischen europäischer Sicherheit und Wiedervereinigung mittels elaborierter ‚Deutschland-Pläne‘ durchzusetzen“, während der sowjetische Vorschlag fortan in bilateralen Verhandlungen insbesondere mit Frankreich und kleineren NATO-Staaten vorangetrieben wurde. Ebd., S. 73.

51 Erklärung der auf der Konferenz in Karlsbad vertretenen kommunistischen und Arbeiterparteien Europas, 26. April 1967, in: Friedrich-Karl Schramm et al. (Hg.), *Sicherheitskonferenz in Europa*. Frankfurt am Main 1972, Dok. 298, S. 442.

52 Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*. Baden-Baden 2009, S. 85.

53 Siehe dazu die Beiträge von Hanns Jürgen Küsters und Wanda Jarzabek in diesem Band.

54 Erklärung der auf der Konferenz in Karlsbad vertretenen kommunistischen und Arbeiterparteien Europas, 26. April 1967, in: Friedrich-Karl Schramm et al. (Hg.), *Sicherheitskonferenz in Europa*. Frankfurt am Main 1972, Dok. 298, S. 442; Philip Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozeß 1972–1983. Einfluß durch Neutralität*. München 2014, S. 43. Siehe dazu auch den Beitrag von Manfred Kittel in diesem Band.

55 Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozeß 1972–1983*, S. 43; vgl. auch Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the Birth of the CSCE Process*, S. 115.

56 Hakkarainen, *A State of Peace in Europe*, S. 20.

und das Auswärtige Amt mit⁵⁷ – zwar nunmehr zumindest nicht mehr ablehnend,⁵⁸ aber zögerlich, solange eine solche Konferenz zum Ziel hatte, den US-Einfluss in Europa zu schwächen. Die Losung „Europa den Europäern“⁵⁹ ohne den atomaren Schutzschirm der USA konnte in Westeuropa nicht auf fruchtbaren Boden fallen. Auch schlussfolgerte Egon Bahr im Juni 1968, dass die Sowjetunion die Konferenz „zur Durchsetzung ihrer bekannten politischen Maximalforderungen, insbesondere zur Anerkennung der DDR“ benützen würde, weshalb man zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf keine multilateralen Verhandlungen, insbesondere nicht auf eine Europäische Sicherheitskonferenz, eingehen solle.⁶⁰

Die gewaltsame Niederschlagung des „Prager Frühlings“ 1968 unterbrach die Entspannung in Europa nur kurzfristig. Sie zeigte vielmehr auf, dass Washington die sowjetische Hegemonie in Mitteleuropa anerkannt hatte. Hinter den Kulissen kam aus Washington sogar die Bekundung von Verständnis für das sowjetische Vorgehen in der Tschechoslowakei.⁶¹ Auch Bonn passte seine „Ostpolitik“ an eine für die Sowjetunion „schmackhaftere“ Politik an.⁶² Insbesondere Brandt und Bahr zeigten sich gewillt, die Entspannungsbemühungen weiterzuführen.⁶³

57 Ebd., S. 20f.; siehe auch Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983, S. 78f.

58 In den 1960er-Jahren wurden im Westen intensive Diskussionen über die Strategie, insbesondere jene der NATO in Bezug auf die UdSSR und Osteuropa geführt. 1966/67 begann ein Umdenken. Die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen Ost und West stand nun im Vordergrund. Ziel der NATO war ihren eigenen Angaben zufolge eine friedliche, gerechte und stabile Ordnung in Europa. Die NATO arbeitete fortan eigene Vorschläge über eine Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen aus. Im Juni 1968 rief die NATO in Reykjavik den Warschauer Pakt zur Erörterung einer ausbalancierten Truppenreduktion in Europa auf. Siehe dazu auch den Beitrag von Dieter Krüger in diesem Band.

59 Zagorskij, Chel'sinskij process, S. 23.

60 Aufzeichnungen des Ministerialdirektors Bahr betr. Europäische Sicherheit, 27. Juni 1968, in: AAPD 1968, Dok. 207, S. 796–814, hier: S. 802. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/boooks/9783486718195/9783486718195.764/9783486718195.764.pdf>; Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 22.

61 Günter Bischof, „No Action“. Die USA und die Invasion in die Tschechoslowakei, in: Stefan Karner et al. (Hg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sonderband 9/1. Köln et al. 2008, S. 319–354, hier: S. 325. Siehe dazu auch den Beitrag von Oldřich Tůma in diesem Band.

62 Mark Kramer, The Czechoslovak Crisis and the Brežnev Doctrine, in: Carole Fink – Philippe Gassert – Detlef Junker (Hg.), 1968: The World Transformed. Cambridge 1998, S. 111–171, hier: S. 166. Siehe dazu auch seinen Beitrag in diesem Band. Bis 1968 hatte sich Bonn noch geweigert, Abkommen zu unterzeichnen, die eine „formelle Anerkennung der bestehenden politischen Konfiguration in Europa implizieren würden“. Ebd., S. 166. Da die Invasion bestätigte, dass Moskau keine Änderung des Status quo in Osteuropa zulassen werde, änderte Bonn seine Politik („Die neue Art von Ostpolitik war schon vor der Formierung von Willy Brandts sozialdemokratischer Regierung 1969 in Gang, gewann aber danach an Dynamik.“). Ebd., S. 167.

63 Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 23. Dies habe nach Hakkarainen auch zu einem dauerhaften Bruch zwischen den Koalitionspartnern und zwischen Brandt und Kiesinger persönlich geführt, da Letzterer – auch aufgrund des Drucks aus seiner eigenen Partei – auf „eine härtere außenpolitische Linie gegenüber dem Osten“ setzen wollte. Diese Unstimmigkeit habe aber weniger für deren Arbeitsverhältnis in Hinblick auf die KSZE-Initiative gegolten, die ohnehin „vorübergehend vom Tisch“ war. Ebd.

Angesichts der Existenz von Atomwaffen gab es für Ost und West nur einen Ausweg, um einen großen Krieg in Europa zu vermeiden: die weitere Anerkennung der Teilung Europas in eine westliche und eine östliche Einflussphäre. Zwar versuchte Brežnev nach der Intervention in der Tschechoslowakei so rasch wie möglich zur Tagesordnung überzugehen und die Entspannungspolitik weiterzuführen. Ganz so einfach, vor allem so rasch, konnte der Westen allerdings nicht mitziehen. Aufrufe von Warschauer Pakt-Ländern an westeuropäische Länder, die USA und Kanada wurden „demonstrativ ignoriert“. ⁶⁴ In dieser Phase musste die sowjetische Position flexibler werden: diplomatisch gab man zu verstehen, dass eine Teilnahme der USA nicht ausgeschlossen sei, aber das Aussenden der Einladung an die eigenen Verbündeten sei Sache der Westeuropäer. ⁶⁵ Ein Kompromissangebot als Antwort auf die von der US-Administration akzeptierte Wiederherstellung der hegemonialen Ordnung in der Tschechoslowakei?

Im März 1969 unternahm Brežnev einen neuen Versuch, die Idee einer Sicherheitskonferenz wieder aufzugreifen und der Entspannungspolitik Nachdruck zu verleihen. Wesentliche Voraussetzungen dafür waren die Entwicklungen seit Anfang 1969 gewesen, insbesondere der Amtsantritt des neuen US-Präsidenten Richard Nixon, der Gesprächsbereitschaft signalisierte, sowie die Krise am Ussuri. ⁶⁶ Im Budapester Appell war keine Rede mehr von der Auflösung der militärischen Bündnisse oder von Forderungen, fremde Truppen müssten aus Europa abziehen. ⁶⁷ Der obligatorische Paragraph (eine nur geringfügige Abänderung der Bukarest-Deklaration) über die Unverletzlichkeit der Grenzen und die Anerkennung beider deutscher Staaten war enthalten, blieb auch das strategische Hauptziel und wurde im Appell als Voraussetzung für die Sicherheit in Europa bezeichnet. Die „Hauptvoraussetzungen zur Wahrung der Europäischen Sicherheit“, „die direkt auf die Bundesrepublik abzielten“, ⁶⁸ wurden aber nicht länger als Vorbedingung für die Einberufung einer Konferenz definiert, sondern als politische Ziele, die auf der Konferenz erreicht werden sollten. ⁶⁹

⁶⁴ Zagorskij, Chel'sinskij process, S. 24.

⁶⁵ Ebd., S. 24f.

⁶⁶ Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process*, S. 119; zu Nixons Haltung zur Détente siehe grundlegend Stephan Kieninger, *Dynamic Détente. The United States and Europe, 1964–1975*. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2016; zu den Beziehungen zwischen der Sowjetunion und China siehe auch den Beitrag von Sergej Radchenko in diesem Band.

⁶⁷ Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process*, S. 120.

⁶⁸ Hakkarainen, *A State of Peace in Europe*, S. 27. Zu diesen Hauptvoraussetzungen zählten die Unverletzlichkeit der Grenzen, die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie, die diplomatische Anerkennung beider deutscher Staaten, die Abkehr vom Alleinvertretungsanspruch, der Verzicht auf Atomwaffen durch die BRD sowie die Anerkennung des Sonderstatus von West-Berlin.

⁶⁹ Ebd., S. 120f. Dazu hatte in Bonn Unklarheit geherrscht. Dass es sich um keine Vorbedingungen handelte, bekräftigte Carapkin gegenüber Brandt Anfang April: Gespräch des Bundesministers Brandt mit dem sowjetischen Botschafter Carapkin, 4.4.1969, in: AAPD 1969, Dok. 116, S. 446–451, hier: S. 448. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783486718188/9783486718188.428/9783486718188.428.pdf>. Zu Details zu diesen Gesprächen sowie zur Einschätzung des Budapester Appells in Bonn siehe Petri Hakkarainen, *A State of Peace in Europe*, S. 24–33.

Schon seit 1966 ging die Sowjetunion aktiv auf die europäischen Neutralen zu, sich als Fürsprecher einer Sicherheitskonferenz initiativ zu zeigen. Doch Wien etwa wollte sich nicht vor den Karren spannen lassen.⁷⁰ Im Mai 1969 übernahmen schließlich die Finnen die Initiative und riefen zu einer Sicherheitskonferenz auf.⁷¹ Dabei luden sie ausdrücklich auch die USA und Kanada ein, „obwohl die Teilnahme dieser beiden Länder von den Staaten des Warschauer Paktes zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausdrücklich bewilligt worden war“.⁷²

Der Weg zu der von Moskau so herbeigesehnten Sicherheitskonferenz blieb aber noch steinig. Brežnev zeigte sich auf dem Plenum des ZK Ende Juni 1969 erfreut, dass die Idee, eine Tagung einzuberufen, grundsätzlich positiv aufgenommen worden sei, vor allen von den skandinavischen Ländern und Österreich, aber auch von Frankreich und Italien. Bei den USA und der Bundesrepublik zeigte er sich skeptisch, diese „wollen verzögern oder verhindern“⁷³. Als Kompromisslösung deutete er nunmehr an, dass man keine Einwände mehr gegen eine Teilnahme der USA und Kanadas habe, wenn auch die DDR „auf der gleichen Grundlage wie die BRD und mit gleichen Rechten wie andere europäische Staaten an dieser Sitzung teilnehmen“ könne.⁷⁴ Erst im Juni 1970 wurde die Möglichkeit einer Teilnahme der USA und Kanadas bei dem Treffen der Außenminister der Warschauer Pakt-Länder in Budapest von östlicher Seite offiziell bestätigt.⁷⁵

70 Benjamin Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission. Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte*, Bd. 89. München 2013, S. 58.

71 Siehe dazu den Beitrag von Kimmo Rentola in diesem Band sowie Kimmo Rentola, *Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968–1971*, in: Dominik Geppert – Udo Wengst (Hg.), *Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945–1990*. München 2005, S. 177–202; Thomas Fischer, „A mustard seed grew into a bushy tree“: The Finnish CSCE initiative of 5 May 1969, in: *Cold War History* 2/2009, S. 177–201.

72 Siehe dazu den Beitrag von Kimmo Rentola in diesem Band.

73 RGANI, F. 2, op. 3, d. 168, S. 65–72, hier: S. 70f., Rede L. Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 26.6.1969.

74 Ebd.

75 Friedrich-Karl Schramm et al. (Hg.), *Sicherheitskonferenz in Europa*. Frankfurt am Main 1972, Dok. 521. Memorandum der Konferenz der Außenminister der Mitgliedsstaaten des Warschauer Vertrages in Budapest zu Fragen der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz, 21./22. Juni 1970, S. 521; Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozeß 1972–1983*, S. 47.

Die sowjetischen Bemühungen um die Zustimmung der Bundesrepublik zur KSZE

Ungeachtet einer gewissen Skepsis betrachtete das Auswärtige Amt den Budapest-Appell insgesamt als „überraschenden Kurswechsel der sowjetischen Außenpolitik“,⁷⁶ wohingegen in Kiesingers Kabinett Misstrauen vorherrschte.⁷⁷ „Während das Kanzleramt die ganze Zeit über skeptisch war und blieb, hatte das Auswärtige Amt von vornherein die Schlussfolgerung gezogen, dass der Westen seine Bereitschaft für eine Europäische Sicherheitskonferenz signalisieren solle“,⁷⁸ wofür Brandt auch bei der NATO-Tagung in Washington im April warb,⁷⁹ obwohl Kiesinger ihn vorab gebeten hatte, „nicht zu weit zu gehen“.⁸⁰

Die unerwartete Initiative Finnlands am 5. Mai 1969 brachte die Bundesrepublik allerdings in eine schwierige Lage, wurde doch eine Sicherheitskonferenz im Westen plötzlich positiver gesehen, die in der Folge konkretere Formen annahm. Bonn zeigte sich zurückhaltend und das irritierte die Sowjetunion.⁸¹ So erklärte Brandt am 7. Mai – ohne die finnische Initiative direkt zu erwähnen –, dass „zunächst eine Klärung des Verhältnisses zwischen den beiden Teilen Deutschlands erreicht werden müsse, bevor es zu einer europäischen Sicherheitskonferenz kommen könne.“⁸²

Die Haltung der Bundesrepublik zur Einberufung einer Sicherheitskonferenz wurde in Moskau genauestens beobachtet. Mitte Juni 1969 rapportierte der KGB, das Auswärtige Amt habe den Budapester Appell analysiert und wolle abgeklärt haben, „wie sich

76 Hakkarainen, *A State of Peace in Europe*, S. 24.

77 Ebd., S. 26.

78 Ebd., S. 28.

79 Ministerialdirektor Ruete, z. Z. Washington, an das Auswärtige Amt, 11.4.1969, in: AAPD 1969, Dok. 118; Ruete an das Auswärtige Amt, 9. April 1969, in: ebd., Dok. 120, S. 459–461. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783486718188/9783486718188.428/9783486718188.428.pdf>; Brandt gab seinen Amtskollegen zu bedenken, dass „eine negative Haltung [...] nur die unrichten Elemente in den verschiedenen Oststaaten ermutigen“ würde. Ebd., hier: S. 461; siehe auch Hakkarainen, *A State of Peace in Europe*, S. 29; siehe auch Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983*, S. 80.

80 Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit Ministerpräsident Erlander, 17.4.1969, in: AAPD 1969, Dok. 128, S. 493–498, <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783486718188/9783486718188.482/9783486718188.482.pdf>; „Zur Europäischen Sicherheitskonferenz bemerkte der Herr Bundeskanzler, er glaube nicht, daß sie stattfinden werde. Wie er die Dinge sehe, wollten die Amerikaner keine Konferenz dieser Art, und was die Außenminister in Washington gesagt hätten, sei eher zurückhaltend gewesen mit der Ausnahme von Nenni und Brandt, den er gewarnt habe, nicht zu weit zu gehen. Er weigere sich keineswegs, den Gedanken zu prüfen, doch glaube er, das einzige, das der Konferenz zum Erfolg verhelfen könne, wäre die Anerkennung des Status quo, und gerade das mache die Sache schwierig.“ Ebd., S. 497f.; siehe auch Hakkarainen, *A State of Peace in Europe*, S. 31.

81 Hakkarainen, *A State of Peace in Europe*, S. 37.

82 Botschafter Grewe, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 14.5.1969, in: AAPD 1969, Dok. 157, S. 591–594, hier S. 593, <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783486718188/9783486718188.588/9783486718188.588.pdf>; Hakkarainen, *A State of Peace in Europe*, S. 36.

die sozialistischen Länder den Vorbereitungsprozess zur gesamteuropäischen Konferenz vorstellen, wer an der Konferenz teilnehmen und was dort diskutiert werden soll.“ Zudem denke man grundsätzlich „über Lage und Perspektiven der Beziehungen zwischen der BRD und der UdSSR nach“. ⁸³

Im August 1969 bat SPD-Fraktionsvorsitzender Helmut Schmidt den sowjetischen Botschafter um Konkretisierung, „welche Inhalte das sowjetische Konzept eines europäischen Sicherheitssystems“ umfasse. Ihm, so Schmidt, „scheine es am effektivsten, wenn der Entwurf so eines Projekts von den beiden Supermächten USA und UdSSR ausgearbeitet würde“. ⁸⁴ Botschafter Carapkin entgegnete dem, dass „sich vor allem die europäischen Staaten selbst mit Sicherheitsfragen beschäftigen“ sollten. Er sprach sich dafür aus, eine Konferenz vorzubereiten, stellte aber auch klar, dass eine Vorbereitung nicht dazu verwendet werden sollte, „um die eigentliche Einberufung endlos hinauszuzögern“. ⁸⁵ Im Herbst 1969 vernahm der KGB, dass Willy Brandt auf einer Sitzung im Auswärtigen Amt gesagt habe, dass er sich „keine ‚besonderen Hoffnungen‘ im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz“ mache, aber dass „der Vorschlag als Basis für Verhandlungen mit der UdSSR und anderen sozialistischen Staaten genutzt werden soll“. ⁸⁶ Nach den Wahlen wurden die Signale aus der SPD noch vielversprechender. In einer Unterredung mit dem sowjetischen Botschafter erklärte der Bundesgeschäftsführer der SPD, Hans-Jürgen Wischniewski, dass „die BRD der gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz im Prinzip positiv gegenüberstehe, es aber für notwendig halte, dass vor deren Einberufung Kontakte zwischen den Regierungen der BRD und der DDR hergestellt würden, wie das die westdeutsche Seite schon mehrmals vorgeschlagen habe. Er sagte, dass das keine Bedingung für die Teilnahme der BRD an einer Konferenz sei, aber dass andererseits eine Konferenz ‚aus Sicht der deutschen Interessen‘ wenig Sinn habe, wenn zum Zeitpunkt ihrer Einberufung keine ‚zumindest ersten Kontakte‘ zwischen beiden deutschen Staaten vorlägen“. ⁸⁷

83 RGANI, F. 5, op. 61, d. 572, S. 79–81, KGB (Zacharov) an das ZK der KPdSU, 13.6.1969.

84 RGANI, F. 5, op. 61, d. 570, S. 82–85, Bericht der Botschaft der UdSSR in der BRD (Carapkin), Aufzeichnungen des Gesprächs mit dem Fraktionsvorsitzenden der SPD im Bundestag, H. Schmidt, und dem stv. Fraktionsvorsitzenden E. Franke, 13.8.1969.

85 Ebd.

86 RGANI, F. 5, op. 61, d. 570, S. 121–124, Bericht des KGB (Čebrikov) über den Wahlkampf in der BRD an das ZK der KPdSU, 18.9.1969. In einem ähnlichen Wortlaut legte Botschafter Ruete im Juni 1969 die deutsche Haltung zum Konferenzprojekt gegenüber der NATO dar: „Wir knüpfen an die Budapester Vorschläge keine übertriebenen Hoffnungen. Andererseits sind wir aber der Ansicht, daß im Benehmen mit unseren Verbündeten ausgelotet werden sollte, welche positiven Elemente in ihnen enthalten sind. Auf keinen Fall darf der Eindruck entstehen, daß konstruktive Gespräche über europäische Sicherheit zwischen Ost und West an der westlichen Haltung scheitern.“ Ministerialdirektor Ruete an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 24.6.1969, in: AAPD 1969, Dok. 208, S. 727–729, hier: S. 727f. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/boooks/9783486718188/9783486718188.693/9783486718188.693.pdf>

87 RGANI, F. 5, op. 61, d. 570, S. 158–161, hier: S. 159f., Botschaft der UdSSR in der BRD (Carapkin). Aufzeichnung des Gesprächs mit dem Bundesgeschäftsführer der SPD, H.-J. Wischniewski, 9.10.1969.

Nach der Regierungserklärung Brandts am 28. Oktober 1969 rief der sowjetische Botschafter in der DDR, Petr Abrasimov, Außenminister Gromyko an und übermittelte ihm so auf schnellstem Wege die „außenpolitischen Aspekte“: „Zur Frage der Einberufung einer Konferenz über die europäische Sicherheit verwies Brandt auf das am 12. September d. J. an Finnland gerichtete Memorandum der BRD. Er fügte hinzu, dass „nach sorgfältiger Vorbereitung diese Konferenz eine wichtige Etappe der Gewährung der europäischen Sicherheit werden könnte“. Diese Information wurde unverzüglich schriftlich an alle Politbüro-Mitglieder übermittelt.⁸⁸

Am 1. Dezember 1969 tagte das Politbüro und segnete einen umfassenden Beschluss „über die politische Linie und einige praktische Schritte der UdSSR im Zusammenhang mit der Bildung der Regierung von W. Brandt in der BRD“ ab.⁸⁹ Zur Haltung Bonns hinsichtlich einer Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz gab man sich vorsichtig optimistisch: „Gegenwärtig kann von einer schrittweisen Einbeziehung der BRD in die Vorbereitung der Konferenz ausgegangen werden.“⁹⁰ Die Frage zählte aber grundsätzlich für Brandt nicht zu den „vordringlichsten“, er werde sich dabei „vor allem an den Positionen der USA, Englands und Frankreichs orientieren“.

Das Politbüro befand, dass es „zielführend wäre, mit der Regierung Brandt in größerem Umfang Beratungen zu aktuellen internationalen Fragen durchzuführen und diese zu einer außerhalb der NATO wahrzunehmenden Zusammenarbeit mit anderen europäischen Ländern hinzuzuziehen.“ Zudem sollte „Brandt unsere Haltung in Fragen der europäischen Sicherheit und der Einberufung der gesamteuropäischen Konferenz ausführlich“ dargelegt werden, „nachdem der Akzent auf die Bereitschaft der sowjetischen Regierung gelegt wurde, die Beziehungen mit der BRD auf der Grundlage von Gleichheit und gegenseitiger Achtung der Interessen bei der Lösung aller Fragen zu errichten, die mit der Erzielung eines Abbaus der Spannungen in Europa, der Sicherstellung einer friedlichen Lage in dieser Region und mit der Schaffung einer Atmosphäre des Vertrauens und der guten Nachbarschaft zwischen allen Staaten im Zusammenhang stehen.“⁹¹

In derselben Politbüro-Sitzung wurde auch das bevorstehende Warschauer Pakt-Gipfeltreffen in Moskau vorbereitet. „Besonderes Gewicht“ wurde dabei auf „Fragen der Gewährleistung der Sicherheit in Europa“ gelegt.⁹² Man zeigte sich zufrieden mit der breiten internationalen Unterstützung zur Durchführung einer gesamteuropäischen Konferenz. Die neue Regierung in Bonn wurde daran erinnert, sich des „Ballastes der Vergangenheit

88 RGANI, F. 5, op. 61, d. 570, S. 162–164, hier: S. 164, Telefonogramm des Botschafters der UdSSR in der DDR, P. Abrasimov, an A. A. Gromyko, über die außenpolitischen Aspekte von Willy Brandts Bundestagsrede. Auszusenden an die Mitglieder des Politbüros des ZK der KPdSU und die Kandidaten auf Anwartschaft, 28.10.1969.

89 RGANI, F. 3, op. 72, d. 304, S. 7–41, Politbüro-Beschluss (Prot. 147/I) über die politische Linie und einige praktische Schritte der UdSSR im Zusammenhang mit der Bildung der Regierung W. Brandt in der BRD, 1.12.1969.

90 Ebd., S. 18.

91 Ebd., S. 19.

92 Ebd., S. 39–41.

[zu] entledigen und im Einklang mit dem Geist der Zeit eine realistische Herangehensweise an jene Probleme an den Tag legen, die Spannungen in den Beziehungen zwischen den europäischen Staaten hervorrufen“. Positiv bewertete das Politbüro die Unterzeichnung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen auf.⁹³ Auf dem Gipfel am 3. Dezember äußerte sich Brežnev noch skeptisch über Brandt. Die westdeutsche Regierung halte an dem Ziel fest, „die sozialistische Gemeinschaft zu schwächen und zu unterwühlen“.⁹⁴

Am 6. Dezember 1969 segnete das Politbüro die Direktiven für die Verhandlungen mit der Bundesrepublik über einen Gewaltverzicht ab.⁹⁵ Zwei Tage später fanden die ersten Gespräche in Moskau statt – zwischen Außenminister Gromyko und Botschafter Helmut Allardt.⁹⁶ Eingangs erkundigte sich Gromyko, ob Bonn „die Frage über den Austausch von Erklärungen oder den Abschluss von Abkommen über den Gewaltverzicht mit der Frage über die Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz zum Thema Stärkung der Sicherheit in Europa junktimiere und falls ja, welche Art von Junktim das wäre.“⁹⁷ Allardt erklärte, dass die Bundesrepublik kein Junktim herstelle und dass eine Übereinkunft über Gewaltverzicht „sowohl zur Einberufung einer Konferenz wie auch zu ihrem Erfolg zweifellos beitragen“ würde. Für die BRD „wäre es wesentlich leichter, die Frage der Teilnahme an einer Konferenz zu entscheiden, wenn es ihr und ihren östlichen Nachbarn bis dahin gelänge, eine Reihe von Fragen der bilateralen Beziehungen zu lösen oder sich deren Lösung zumindest anzunähern.“ Drei Wochen später bekräftigte Allardt gegenüber Gromyko, dass die Bundesregierung

„für eine sorgfältige Vorbereitung einer gesamteuropäischen Konferenz eintrete und nicht gegen eine Teilnahme der DDR sei. Sie bringe keine Vorbedingungen für eine Einberufung einer Konferenz vor. Wie auch die Sowjetunion teile die BRD die Meinung, dass es nicht zielführend sei, die bilateralen Verhandlungen über einen Gewaltverzicht mit der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz zu junktimieren. Aber andererseits sei es schwierig, diese voneinander abzugrenzen. Hier ginge es um einen solchen Kreis an Fragen, die im Kern miteinander verbunden seien, und viele noch bestehende Hindernisse am Weg zur Einberufung einer Konferenz über europäische Sicherheit könnten leichter überwunden werden, wenn bis zur Einberufung einer Konferenz ein Fortschritt in den bilateralen Verhandlungen über einen Gewaltverzicht erreicht wäre.“⁹⁸

Egon Bahr, der fortan die Verhandlungen für Bonn führte, versicherte Gromyko Ende Januar 1970, dass die Bundesrepublik „den sowjetischen Vorschlag zu einer gesamteu-

93 Ebd.

94 Monika Kaiser, *Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker*. Berlin 1997.

95 RGANI, F. 3, op. 72, d. 307, S. 25, 34, ebd., d. 308, S. 27–31, Politbüro-Beschluss Prot. 148 (43), Direktiven für die Verhandlungen mit der BRD über den Gewaltverzicht, 6.12.1969.

96 Siehe dazu den Beitrag von Aleksej Filitov in diesem Band.

97 RGANI, F. 5, op. 61, d. 572, S. 264–268, hier: S. 266, Niederschrift des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Botschafter der BRD in der UdSSR, H. Allardt, vom 8. Dezember 1969, 10.12.1969.

98 RGANI, F. 5, op. 61, d. 572, S. 278–286, hier: S. 278, Aufzeichnung des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Botschafter der BRD in der UdSSR, H. Allardt, vom 23. Dezember 1969, 26.12.1969.

ropäischen Konferenz begrüße“. In die Tagesordnung sollten aber keine Punkte aufgenommen werden, die noch nicht entschieden werden können.⁹⁹ Bei den weiteren Verhandlungen meinte Gromyko, noch immer eine Strategie auf Bonner Seite ausfindig zu machen, derzufolge Bonn die „Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz von den Resultaten der Verhandlungen über den Gewaltverzicht abhängig“ mache. Bahr entgegnete, dass die drei Westmächte negativ eingestellt seien und der „Abschluss des Gewaltverzichtsabkommens ein starkes Argument für die Sinnhaftigkeit einer Konferenz“ sei.¹⁰⁰ Dies überzeugte die sowjetische Seite noch nicht ganz. Kurze Zeit später wurde im Politbüro über den Verlauf der sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen debattiert. Gromyko berichtete, dass „die Regierung der BRD ihre Teilnahme an einer Konferenz in bedeutendem Maße von der Erzielung eines Fortschritts in den Verhandlungen über den Gewaltverzicht abhängig macht, obwohl sie auch darum bemüht ist, ihre Haltung nach außen hin flexibel erscheinen zu lassen, indem sie behauptet, keinerlei Vorbedingungen zu stellen.“¹⁰¹ Am Tag darauf bekräftigte Gromyko diesen Standpunkt gegenüber Walter Ulbricht in Ost-Berlin. „Bahr erwecke“ zwar „den Anschein“, dass Bonn nicht die „Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz vom Erfolg der Verhandlungen über den Gewaltverzicht abhängig“ mache, „was sich de facto jedoch anders darstelle“.¹⁰² Anfang März sprach Gromyko dies offensiv in den weiteren Verhandlungen mit Bahr an: „Man kann sich des Eindrucks fast nicht erwehren, dass die BRD [...] Vorbedingungen für die Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz stellt, und dem können wir natürlich nicht zustimmen.“ Bahr entgegnete, dass ein „Erfolg in den Verhandlungen *über einen* Gewaltverzicht die Umsetzung der gesamteuropäischen Konferenz zweifellos begünstigen *würde*, während ein negativer Ausgang der Verhandlungen eher ein Hindernis wäre. Natürlich könnte die Konferenz auch in diesem Falle stattfinden, die BRD wäre jedoch nicht in der Lage, dieselbe Rolle dabei zu spielen, die sie nach erfolgreichen Verhandlungen mit den sozialistischen Ländern einnehmen würde.“¹⁰³ Über den Frühsommer

99 RGANI, F. 5, op. 62, d. 685, S. 1–27, hier: S. 1, Aufzeichnung des Gesprächs zwischen A. Gromyko und E. Bahr am 30.1.1970.

100 RGANI, F. 5, op. 62, d. 685, S. 28–40, Protokoll des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Staatssekretär des Bundeskanzleramtes, E. Bahr, am 3. Februar 1970, 8.2.1970. Dass Bahr den Wert einer gesamteuropäischen Konferenz infrage stellte, „wenn jetzt kein Fortschritt in der Normalisierung und Entspannung zwischen BRD und UdSSR erreicht werde“, konnte der KGB Bahrs Berichterstattung an das Außenministerium in Bonn entnehmen. Allerdings lag die KGB-Analyse erst zwei Monate später vor. Siehe RGANI, F. 5, op. 62, d. 695, S. 62–81, KGB-Bericht über die vom Staatssekretär des Bundeskanzleramtes der BRD, Bahr, an das Außenministerium der BRD gesendeten Berichte über seine Verhandlungen in Moskau am 3. und 6. Februar dieses Jahres an das ZK der KPdSU, 5.5.1970.

101 F. 3, op. 72, d. 322, S. 4, 7–18, Politbüro-Beschluss (Prot. 156/I) Bericht des Außenministeriums der UdSSR über den Verlauf der sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen über den Verzicht auf die Anwendung von Gewalt und Überlegungen über unsere weitere taktische Linie, 23.2.1970.

102 RGANI, F. 5, op. 62, d. 687, S. 25–39, Aufzeichnung des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Ersten Sekretär des ZK der SED und dem Staatsratsvorsitzenden der DDR, W. Ulbricht, 24.2.1970.

103 RGANI, F. 5, op. 62, d. 685, S. 75–83, Protokoll des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Staatssekretär des Bundeskanzleramtes E. Bahr, 3.3.1970.

wurden die Verhandlungen schließlich erfolgreich abgeschlossen, am 12. August wurde der Moskauer Vertrag unterzeichnet.¹⁰⁴ Darin bekräftigten beide Seiten ihre Absicht, für die Durchführung einer gesamteuropäischen Konferenz zur Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa einzutreten.

Dafür ging die sowjetische Seite auch auf die Opposition zu. Dem sowjetischen Botschafter Carapkin sagte Rainer Barzel, dass die „CDU/CSU eine gesamteuropäische Konferenz grundsätzlich positiv sehe, eine solche Zusammenarbeit dürfe aber nicht den Zielen, die sich die westeuropäischen Länder mit der Errichtung eines gemeinsamen Marktes gesteckt hätten, entgegenlaufen.“ Er könne zudem eine gesamteuropäische Konferenz nicht unterstützen, solange es keinen Fortschritt in den Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten gebe.¹⁰⁵ Die Haltung der Regierung, der Bundestagsparteien und der Gewerkschaften zur Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz wurde genau beobachtet. Trotz der positiven Bekundungen „könne der Rückschluss gezogen werden, dass [die Tätigkeit der Regierung] im Grunde genommen auf eine Verzögerung der Einberufung einer europäischen Konferenz abzielt“.¹⁰⁶ Daher nutze die Regierung dies „zu direktem und indirektem Handel mit der UdSSR, um verschiedenste Zugeständnisse in Fragen, die die außenpolitischen Interessen Westdeutschlands betreffen, zu erreichen.“ „Im Grunde genommen macht sie ihre Haltung zur Durchführung einer gesamteuropäischen Konferenz von der Regelung [der Berlin-Frage] abhängig.“ Außenminister Scheel habe das auch mehr oder weniger im Gespräch mit Botschafter Carapkin bestätigt: „Die sich ergebenden Schwierigkeiten werden notwendigerweise keinen Einfluss auf die Haltung einiger Staaten zur Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz haben“.¹⁰⁷ Carapkin berichtete nach Moskau, Brandt und Scheel hätten des Öfteren unterstrichen, dass es für sie „ohne ‚Entspannung‘ in den Beziehungen zur DDR“ sehr schwer sei, „sich auf eine gesamteuropäische Konferenz einzulassen“.¹⁰⁸

Klarer brachte Scheel die Bonner Position im Oktober zum Ausdruck. Auf die Replik Carapkins, man müsse sich auf ein Datum für eine Konferenz einigen, sagte er, „daß heute noch niemand ein Datum nennen könne, da die Partner der BRD den Erfolg zweiseitiger Verhandlungen und Bemühungen sowie den Erfolg der Vierergespräche über Berlin abwarteten. Letzteres Problem halte er für ein wesentliches Element für das Zustandekommen der Sicherheitskonferenz.“¹⁰⁹ SPD-Geschäftsführer Wischniewski entgegnete dem

¹⁰⁴Siehe dazu den Beitrag von Aleksej Filitov in diesem Band.

¹⁰⁵RGANI, F. 5, op. 62, d. 576, S. 139–144, Aus dem Tagebuch von S. K. Zarapkin. Protokoll des Gesprächs mit Rainer Barzel und Richard Stücklen am 22.9.1970, 5.10.1970.

¹⁰⁶RGANI, F. 5, op. 62, d. 568, S. 117–130, hier: S. 119, Botschaft der UdSSR in der BRD an den stv. Außenminister der UdSSR, V. S. Semenov, 19.10.1970.

¹⁰⁷Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin, 22.7.1970, in: AAPD, 1970, S. 1218–1221, hier: S. 1220. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/boooks/9783486718171/9783486718171.1207/9783486718171.1207.pdf>.

¹⁰⁸RGANI, F. 5, op. 62, d. 568, S. 117–130, hier: S. 120, Botschaft der UdSSR in der BRD an den stv. Außenminister der UdSSR, V. S. Semenov, 19.10.1970.

¹⁰⁹Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Botschafter Carapkin, 13.10.1970, in:

sowjetischen Botschafter Carapkin im November 1970 strikt, „dass es nicht richtig sei, dass die BRD wenig Engagement für die Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz zeige, und unterstrich, dass sie im Unterschied zu anderen zukünftigen Teilnehmern (USA, England, Frankreich) aktiver sei in dieser Frage.“¹¹⁰ Im März 1971 vernahm der KGB, dass man in Bonn davon ausgehe, die Sowjetunion verstehe nunmehr die Notwendigkeit einer Regelung der Berlin-Frage, bevor eine gesamteuropäische Konferenz auf multilateraler Ebene vorbereitet werden könne.¹¹¹

Nach Abschluss des Berlin-Abkommens im September 1971 hatte nun Bundeskanzler Brandt seinen Teil der Abmachungen zu erfüllen. Er brach rasch zu einem Besuch in die Sowjetunion auf. Im Vorfeld der Gespräche hatte Außenminister Gromyko in einer Denkschrift an Brežnev festgehalten, die Sowjetunion erwartete sich nun von Bonn „einen konstruktiveren Zugang [...]“. Eine Reihe von westeuropäischen Staaten unterstützt nicht nur die Einberufung einer solchen Konferenz, sondern legt auch Initiativen an den Tag, die auf eine Beschleunigung der praktischen Vorbereitung der Einberufung der Konferenz abzielen.“¹¹² In seiner Unterredung mit Brandt am 17. September in Oreanda drängte Brežnev Brandt sogleich, dass man die Einberufung einer Konferenz beschleunigen müsse.¹¹³ Am folgenden Tag gab er sich aber auch mit Brandts neuem Vorschlag zufrieden, zunächst eine Vorkonferenz abzuhalten, zu der er aber noch „entsprechende Konsultationen“ durchführen müsse.¹¹⁴

Die Bilder vom Treffen auf der Krim gingen um die Welt – sie vermittelten den Eindruck einer echten Freundschaft zwischen Brežnev und Brandt. Hämische Kommentare, Brandt gehe im Schwarzen Meer baden, hinterließen einen bitteren Beigeschmack. Letztlich, so der „Spiegel“ damals treffend, musste Brandt Wort halten, „seinen Teil des Junktimgeschäfts zu leisten. Dazu gehört nicht nur, nach einem befriedigenden Berlin-Arrangement die Ratifizierung der Ost-Verträge zu betreiben, sondern auch [sein] vor einem Jahr in Moskau gegebenes Versprechen, die von den Sowjets angestrebte europäi-

AAPD, 1970, Dok. 464, S. 1737–1743, hier: S. 1742. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783486718171/9783486718171.1714/9783486718171.1714.pdf>.

110 RGANI, F. 5, op. 62, d. 574, S. 115–126, Botschaft der UdSSR in der BRD. Aus dem Diensttagebuch S. K. Carapkins. Aufzeichnung des Gesprächs mit dem SPD-Geschäftsführer Wischniewski, dem Geschäftsführer der Parlamentsfraktion der SPD im Bundestag, Wienand, und dem Leiter der Abteilung Internationale Beziehungen beim SPD-Parteivorstand, Dingels, 16.11.1970.

111 RGANI, F. 5, op. 63, d. 622, S. 67–69, KGB an das ZK der KPdSU über das Dokument „Die sowjetische Politik gegenüber dem Westen“, erstellt vom BRD-Außenministerium vor dem Paris-Besuch Brandts Ende Jänner d. J., 15.3.1971.

112 RGANI, F. 80, op. 1, d. 570, S. 134–156, An L. I. Brežnev. Denkschrift zur etwaigen Verwendung für das bevorstehende Treffen mit Brandt von A. Gromyko, 12.9.1971.

113 Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Oreanda, 17.9.1971, in: AAPD, 1971, Dok. 311, S. 1385–1399, hier: S. 1392. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783486718164/9783486718164.1341/9783486718164.1341.pdf>.

114 Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Oreanda, 18.9.1971, in: AAPD, 1971, Dok. 314, S. 1408–1419, hier: S. 1411. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783486718164/9783486718164.1400/9783486718164.1400.pdf>.

sche Sicherheitskonferenz und den beiderseitigen Truppenabzug zu fördern.¹¹⁵ Auf dem Partei-Plenum zwei Monate später zog Brežnev zufrieden Bilanz:

„Das Politbüro geht davon aus, dass die Erreichung der Entspannung, die Stärkung des Friedens und die Etablierung breiter Zusammenarbeit in Europa eine strategische Linie ist. Sie erlaubt es, die Kernaufgabe zu lösen, die uns in der Nachkriegszeit gestellt wurde, und zwar die für das sowjetische Volk, für alle revolutionären Kräfte des gesellschaftspolitischen Wandels positiven Ergebnisse, die aus dem Krieg resultieren, zu sichern. Vor allem geht es um die Sicherstellung der *Unerschütterlichkeit der bestehenden Grenzen der europäischen Staaten*,¹¹⁶ die Regulierung der Probleme, die mit der Existenz zweier deutscher Staaten verbunden sind, und die Bestätigung auf internationaler Ebene, dass die *Deutsche Demokratischen Republik*¹¹⁷ ein souveräner sozialistischer Staat ist.“¹¹⁸

Auf der Krim habe ihm Brandt zugesagt, im Zusammenhang mit der gesamteuropäischen Konferenz „bei seinen Verbündeten für [...] multilaterale Vorbereitungen zu einer solchen Konferenz einzutreten.“¹¹⁹ Ziel der KPdSU war es, die Konferenz noch 1972 abzuhalten.¹²⁰

Ende Dezember 1971 berichtete dann aber der KGB, dass Außenminister Scheel in dieser Frage bei der Sitzung des NATO-Rates „unter amerikanischem Druck von den ihm erteilten Instruktionen hinsichtlich der Einberufung einer europäischen Konferenz abgewichen sei. Sein Verhalten rechtfertigte Scheel damit, dass die französische Seite ihre Haltung revidiert habe und de facto die USA unterstütze.“ Brandt werde aber bei seinem bevorstehenden Treffen mit US-Präsident Nixon „entsprechende Präzisierungen [...] zur Frage einer europäischen Konferenz vornehmen.“¹²¹

Anfang 1972 sah sich Brežnev veranlasst, Brandt in einem Schreiben an die Vereinbarung zu erinnern, „dass es die Kontakte mit den jeweiligen Verbündeten für eine Beschleunigung der Vorbereitung und Durchführung einer solchen Konferenz zu nutzen

115 Spiegel 39/1971. <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-43078617.html>.

116 Hervorhebung durch die Autoren.

117 Hervorhebung durch die Autoren.

118 RGANI, F. 2, op. 3, d. 248, S. 42–61, hier: S. 43f., Rede L. I. Brežnevs beim Novemberplenum des ZK der KPdSU, 22.11.1971.

119 Ebd., S. 48.

120 RGANI, F. 2, op. 3, d. 246, S. 33–36, hier: S. 34, Über die außenpolitische Aktivität des ZK der KPdSU nach dem XXIV. Parteitag der KPdSU, 22./23.11.1971.

121 RGANI, F. 80, op. 1, d. 569, S. 129–134, Bericht des stv. Vorsitzenden des KGB beim Ministerrat der UdSSR, J. Andropov, an L. I. Brežnev, Über die Ratifizierung der Verträge mit der UdSSR und der Volksrepublik Polen im Bundestag der BRD, über die Positionen der BRD in der NATO, 24.12.1971. Den amerikanischen Druck, von dem das KGB berichtete, brauchte es nicht, entsprach genau das doch der Position der BRD: „Die Mehrzahl der Minister (insbesondere USA, Großbritannien, die Niederlande, Kanada und wir selbst) vertraten die Auffassung, daß erst die Unterzeichnung des Schlußprotokolls durch die Vier Mächte einen solchen erfolgreichen Abschluß [als Grundvoraussetzung für den Beginn multilateraler Vorgespräche] darstellt.“ Siehe Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 10.12.1971, in: AAPD, 1971, Dok. 439, S. 1942–1947, hier S. 1944. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783486718164/9783486718164.1942/9783486718164.1942.pdf>. Zur Haltung der NATO siehe den Beitrag von Dieter Krüger in diesem Band.

gelte.¹²² Zwei Tage später folgte eine mündliche Mitteilung über den KGB-Kanal,¹²³ in der Brežnev noch einmal unterstrich, „bemüht [zu] sein, unsererseits all das zu unternehmen, was zu einer möglichst schnellen Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz und ihrer fruchtbringenden Arbeit im Sinne einer Stärkung eines wirklich dauerhaften Friedens in Europa und der Sicherheit aller europäischen Staaten beiträgt.“¹²⁴

In der Folge hörte der KGB beruhigende Nachrichten aus Bonn. Staatssekretär Frank habe vertraulich erklärt, die „BRD [sei] für eine sorgfältige diplomatische Vorbereitung der Konferenz“, was nicht bedeute, „dass die Einberufung einer Konferenz selbst ständig verschoben wird.“¹²⁵ Eine multilaterale Vorbereitung könne „nach der Ratifizierung der Moskauer und Warschauer Verträge und dem Inkrafttreten des Abkommens über West-Berlin beginnen.“ Bonn werde „keine neuen Bedingungen stellen und die NATO wird nicht die Einberufung der Konferenz mit anderen ungelösten Fragen verbinden.“¹²⁶ Einem Bericht der westdeutschen Botschaft in Moskau an das Auswärtige Amt in Bonn entnahm der KGB, dass die „Prager Erklärung“¹²⁷ der Warschauer Pakt-Staaten in puncto gesamteuropäische Konferenz als „nichts Neues“ bewertet wurde, dass man aber „Bemühungen“ erkenne, „das EWG-System zu untergraben“.¹²⁸

Brandt selbst bewertete die „Prager Erklärung“ gegenüber dem französischen Präsidenten Georges Pompidou als Fortschritt. Für ihn war auch positiv, „wenn hier ein Rahmen geschaffen würde, in dem die einzelnen Staaten ein wenig ihre eigene Rolle spielen

122 RGANI, F. 3, op. 72, d. 489, S. 186–190, Politbüro-Beschluss (Prot. 31/85) Über das Schreiben an den Kanzler der BRD, W. Brandt, 18.1.1972.

123 Siehe dazu den Beitrag von Nikita Petrov in diesem Band.

124 RGANI, F. 80, op. 1, d. 571, S. 4–6, Von L. I. Brežnev genehmigter Text für Schreiben an Brandt, an J. V. Andropov, 20.1.1972.

125 RGANI, F. 5, op. 64, d. 581, S. 38–40, Schreiben des stv. Vorsitzenden des KGB, Čebrikov, über den Hauptinhalt der Aussagen des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt, Frank, in einem Gespräch mit dem Botschafter eines der NATO-Staaten in Bonn im Januar 1972 über die Haltung der westdeutschen Regierung zur Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit, 28.2.1972.

126 Ebd.

127 Die „Deklaration über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (auszugsweise abgedruckt in Friedrich-Karl Schramm et al. (Hg.), Sicherheitskonferenz in Europa. Frankfurt am Main 1972, S. 613–616) wurde vom Politischen Beratenden Ausschuss der Warschauer-Pakt-Staaten am 26.1.1972 in Prag angenommen. Die Warschauer-Pakt-Staaten nannten darin konkrete Tagesordnungsvorschläge für eine Konferenz und kamen dem Westen dabei entgegen. Siehe auch <https://www.zeit.de/1972/05/prager-signal-des-ostblocks>.

128 RGANI, F. 5, op. 64, d. 581, S. 43f., Schreiben des stv. Vorsitzenden des KGB, Čebrikov, über eine Mitteilung der westdeutschen Botschaft in Moskau an das Außenministerium der BRD, 7.3.1972. In der Deklaration wurde gefordert, im Rahmen der Konferenz die Gestaltung der gegenseitigen Beziehungen zwischen europäischen Staaten abzustimmen, insbesondere die „Beseitigung jeglicher Diskriminierung, Ungleichheit oder künstlicher Barrieren“. Siehe „Deklaration über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“, in: Friedrich-Karl Schramm et al. (Hg.), Sicherheitskonferenz in Europa. Frankfurt am Main 1972, S. 615.

könnten und nicht einfach auf die Generallinie der Gruppierung festgelegt seien.“¹²⁹ Die Bundesrepublik müsse aber „immer darauf achten [...], daß ihr spezifisches Gewicht innerhalb des Westens nicht zu groß werde“, so Brandt.¹³⁰ Brandt stimmte Pompidou zu, „es [sei] für die Russen immer eine Versuchung [...], etwas im Sinne einer Neutralisierung anzustreben“, jedoch sei er nicht sicher, ob das ihre derzeitige Politik sei. Gegenwärtig, schlussfolgerte Brandt, dächten sie „stärker an die Erhaltung des Status quo als Grundlage ihrer praktischen Politik“. ¹³¹ Die positive Bewertung der „Prager Erklärung“ bekräftigte Brandt wenig später auch gegenüber dem sowjetischen Botschafter in Bonn, Valentin Falin,¹³² ebenso Staatssekretär Frank, der eine „multilaterale Vorbereitung [...] nach Inkrafttreten der Berlinregelung [...] voraussichtlich also im Herbst“ in den Raum stellte.¹³³

Am 9. März 1972 beauftragte das Politbüro Falin, Brandt aufzusuchen. Er hatte darzulegen, dass der Moskauer Vertrag „die einschneidende Wende in den sowjetisch-westdeutschen Beziehungen in Richtung einer friedlichen Zusammenarbeit“ und zugleich ein wichtiger Beitrag „zur Konsolidierung der europäischen Sicherheit“ sei. Für den Fall, dass es der Opposition gelingen sollte, den Moskauer und Warschauer Vertrag im Bundestag zu Fall zu bringen, kündigte Moskau an, dass dann das Viermächteabkommen über Berlin nicht zustande kommen werde.¹³⁴ Spekulierte wurde über die Folgen für die internationale Lage

129 Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 10.2.1972, in: AAPD, 1972, Dok. 28, S. 112–126, hier: S. 122. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/boooks/9783486718157/9783486718157.65/9783486718157.65.pdf>.

130 Ebd., S. 123.

131 Ebd.

132 Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, 22.2.1972. Betr. Gespräch BK/Botschafter Falin am 21.2.72 von 17.00 bis 17.30 Uhr, in: AAPD, 1972, Dok. 39, S. 185f. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783486718157/9783486718157.127/9783486718157.127.pdf>.

133 Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin, 28.2.1972, in: AAPD, 1972, Dok. 44, S. 199–209, hier: S. 204f. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/boooks/9783486718157/9783486718157.191/9783486718157.191.pdf>.

134 RGANI, F. 80, op. 1, d. 571, S. 49–53, Zu Pkt. 18 des Politbüro-Beschlusses Nr. 35 vom 9. März. Politbüro-Beschluss des ZK der KPdSU über den Anweisungsentwurf an den sowjetischen Botschafter in Bonn für das Gespräch mit W. Brandt, 9.3.1972; ebd., F. 3, op. 72, d. 495, S. 3, 14, 148–154. Darin hieß es: „Diese Behauptungen einiger Oppositionsführer müssen als Betrug am Volk der BRD gewertet werden. Die Urheber solcher Behauptungen leben nicht in der Welt von heute. Es muss in aller Offenheit gesagt werden, dass die Verhinderung der Ratifizierung des Moskauer Vertrags unausweichlich eine große Vertrauenskrise zur gesamten Politik der BRD hervorrufen wird. Diese würde die sowjetisch-westdeutschen Beziehungen viele Jahre zurückwerfen, und sich selbstverständlich negativ vor allem auf die Bundesrepublik selbst auswirken. Eine derartige Entwicklung würde die berühmten Abkommen über Westberlin [das Berlin-Abkommen] mit allen daraus resultierenden Folgen für die Bewohner dieser Stadt sowie für die Menschen der BRD kippen, die Kontakt mit der DDR haben. Wenn der Sowjetunion, der DDR und anderen sozialistischen Staaten ein Fehdehandschuh hingeworfen wird, sind sie gezwungen, in angemessener Weise ihre lebens[notwendigen] Rechte und ihre Sicherheitsinteressen zu wahren. [...] Das Nichtinkrafttreten des Moskauer und des Warschauer Vertrages würde neue, möglicherweise irreversible Hindernisse für die Normalisierung der Beziehungen der BRD mit der Deutschen Demokratischen Republik mit sich bringen und in unmittelbarer Folge die ersten wichtigen Schritte, die in Richtung Normalisierung unternommen wurden, zunichte machen.“

der Bundesrepublik, die sich mit der Ablehnung dieser Verträge international selbst isolieren würde. Auch das Vorhaben, eine gesamteuropäische Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit durchzuführen, würde im Falle der Ablehnung der Verträge in Gefahr geraten.

Am 17. Mai 1972 wurden der Moskauer und der Warschauer Vertrag durch den Deutschen Bundestag ratifiziert.¹³⁵ Zwei Tage später wandte sich Brandt schriftlich an Brežnev und versicherte ihm, „den Vertrag in den Dienst der Entspannung und Sicherheit in Europa zu stellen.“ Brežnev dankte voller Freude.¹³⁶ Wenige Tage später begrüßte er Nixon in Moskau.¹³⁷ Betreffend eine Sicherheitskonferenz sagte Nixon zu, dass die Vorgespräche dazu noch im selben Jahr beginnen könnten.¹³⁸ Nach der Wiederwahl Nixons im November 1972 begannen noch im selben Monat die multilateralen Vorgespräche in Helsinki (Dipoli). „[A]us Bonner Sicht“ waren mit der Paraphierung des Grundlagenvertrags am 6. November „[...] die bilateralen Voraussetzungen für Helsinki“ geschaffen worden.¹³⁹

In den Jahren 1973 und 1974 fanden dort und in Genf die ersten zwei Vorbereitungsphasen für die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) statt, in denen Vertreter von 33 europäischen Ländern sowie der USA und Kanadas versuchten, Kompromisslösungen zu finden und ein Abkommen vorzubereiten.¹⁴⁰ Während Moskau die Vorgespräche so schnell wie möglich abschließen wollte und eine Schlusskonferenz auf Regierungsebene anstrebte, war der Westen bestrebt, den Inhalt der Schlussakte in den Vorgesprächen detailliert auszuarbeiten.¹⁴¹ Das Wesentlichste dabei für die sowjetische Seite war das „Erledigen der Grenzen“.¹⁴² Höchste Priorität für Moskau hatte die „Be-

135 Zum Ratifizierungsprozess siehe Stefan Creuzberger, *Westintegration und Neue Ostpolitik. Die Außenpolitik der Bonner Republik*. Berlin 2009, S. 109–120.

136 RGANI, F. 80, op. 1, d. 571, S. 82–88, Willy Brandt an den Generalsekretär des ZK der KPdSU L. I. Brežnev. Über die Annahme des Moskauer Vertrags im Deutschen Bundestag und im Deutschen Bundesrat, 19.5.1972.

137 Siehe dazu die Beiträge von Vladimir Pechatnov und Sergey Radchenko in diesem Band.

138 Memorandum of Conversation, Moscow, May 24, 1972, in: FRUS 1969–1976, Vol. 14, Dok. 265, S. 1033. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v14/d265>; John Van Oudenaren, *Detente in Europe. The Soviet Union and the West since 1953*. Durham – London 1993, S. 212. Im Juli 1972 berichtete KGB-Chef J. Andropov, dass „den Informationen nach zu urteilen, die Brandt von der amerikanischen Regierung erhielt, Nixon prinzipiell den Plan unterstützt, eine gesamteuropäische Konferenz einzuberufen. Da er jedoch diese Idee zuvor abgelehnt hat und jetzt nicht den Eindruck erwecken möchte, er sei ein Mensch, der schnell seine Meinung ändert, ist es Nixon offensichtlich unangenehm, einzugestehen, dass er diese Idee nach seinen Verhandlungen in Moskau nun doch befürwortet.“ RGANI, F. 80, op. 1, d. 572, S. 9–11, Bericht des KGB-Chefs J. Andropov an das ZK der KPdSU über die Lage der BRD in Zusammenhang mit der Bundestagswahl und über die Arbeit W. Brandts, 11.7.1972.

139 Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983*, S. 84.

140 Siehe dazu Andreas Wenger – Vojtech Mastny – Christian Nuenlist (Hg.), *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965–75*. London – New York 2008; Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York – Oxford 2008.

141 Siehe dazu zuletzt Morgan, *The Final Act*.

142 „zakončennost' granic“. Siehe Dobrynin, Sugubo doveritel'no, S. 383.

stätigung des Status quo in Europa und die Unverletzlichkeit der Nachkriegsgrenzen“.¹⁴³ Darüber hinaus war für die sowjetische Führung das Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten von enormer Relevanz, nicht zuletzt, um die westlichen Forderungen zu Korb III zu schwächen.¹⁴⁴ Mit Blick auf das im Grundgesetz der Bundesrepublik festgeschriebene Streben nach deutscher Einheit bestand der neue Bundeskanzler Helmut Schmidt in den Verhandlungen auf der Möglichkeit friedlicher Grenzveränderungen und konnte dies durchsetzen.¹⁴⁵

1975 wurde in Helsinki die Schlussakte von den 35 KSZE-Teilnehmerländern unterzeichnet. Mit diesem Dokument garantierten alle Unterzeichner die Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen, territoriale Integrität, friedliche Regelung von Konflikten, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Verzicht auf Gewaltanwendung, das Recht der Völker auf Selbstbestimmung, Menschenrechte einschließlich des Rechts auf freie Meinungs-, Gewissens- und Überzeugungsäußerung, Reisefreiheit usw. „Der Status quo in Europa“ wurde damit, und hier ist Mark Kramer beizupflichten, „nicht nur in der Reihe von zwischenstaatlichen Abkommen in den frühen 1970ern kodifiziert, sondern auch in der [...] Helsinki-Schlussakte 1975. Somit erlangten die ‚Spielregeln‘ der Sowjetunion in Osteuropa“ ein weiteres Mal „stillschweigend Akzeptanz durch den Westen“.¹⁴⁶

Resumé

Seit den 1950er-Jahren hatte die sowjetische Führung die Errichtung eines neuen Systems der kollektiven Sicherheit in Europa propagiert, das nicht nur die militärische Komponente, sondern auch politische und wirtschaftliche Aspekte¹⁴⁷ beinhalten sollte. Zunächst ging es in Kontinuität der Stalin-Note um die Torpedierung der West-Integration der Bundesrepublik, schließlich um eine verbindliche Festschreibung der Nachkriegsgrenzen in Europa. Zudem strebte Moskau angesichts des Konflikts mit Peking danach, die Lage in Europa zu stabilisieren. Mit Blick auf die „stark bedrohte östliche Grenze war es nur

143 Svetlana Savranskaya, *Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act*, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York – Oxford 2008, S. 175–190, hier: S. 187.

144 Zu den Verhandlungen zu Korb III siehe v. a. Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983*. Siehe dazu auch den Beitrag von Helmut Altrichter in diesem Band.

145 Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983*, S. 103–107.

146 Mark Kramer, *The Czechoslovak Crisis and the Brežnev Doctrine*, in: Carole Fink – Philippe Gassert – Detlef Junker (Hg.), *1968: The World Transformed*. Cambridge 1998, S. 111–171, hier: S. 167. Siehe auch den Beitrag von Mark Kramer in diesem Band.

147 Siehe dazu im Detail Marie-Pierre Rey, *The USSR and the Helsinki process, 1969–75: optimism, doubt, or defiance?*, in: Andreas Wenger – Vojtech Mastny – Christian Nuenlist (Hg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75*. London – New York 2008, S. 65–82, insb. S. 68–70.

logisch, dass Moskau seine Westgrenzen mittels Kodifizierung des nach dem Zweiten Weltkrieg erreichten Status sichern wollte.“¹⁴⁸

Mit diesen Zielen im Hintergrund äußerten die UdSSR und ihre Verbündeten des Öfteren Vorschläge zur Einberufung eines gesamteuropäischen Forums. Die Möglichkeit, eine solche Konferenz durchzuführen, nahm aber erst reale Züge an, nachdem sich die sowjetisch-französischen Beziehungen wieder gebessert hatten und eine Reihe von westeuropäischen Ländern – allen voran die skandinavischen – die Idee der Konferenz unterstützten. Ihren Teil dazu trug auch die Besserung der sowjetisch-amerikanischen Beziehungen in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre bei, nachdem die USA in der Nachkriegszeit die Rolle des Sicherheitsgaranten für Westeuropa übernommen hatten und über einen langen Zeitraum als Hauptgegner der Konferenz in Erscheinung getreten waren. Die letzte Grundvoraussetzung zur Durchführung einer Sicherheitskonferenz war nicht nur eine Verbesserung der Beziehungen Moskaus zu Bonn, sondern das Erzielen konkreter Resultate: die Verträge, welche die Bundesrepublik Deutschland mit Polen, der Tschechoslowakei und der DDR 1972 abschloss. Brežnev war vor allem aus sicherheitspolitischem und wirtschaftlichem Kalkül¹⁴⁹ daran gelegen, der „Ostpolitik“ Brandts Erfolg zu bescheren. Dabei erwartete er sich die Unterstützung Bonns zur Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz.

De facto war allen Beteiligten klar, dass eine europäische Konferenz nur dann sinnvoll war, wenn zumindest die beiden deutschen Staaten untereinander ihre Beziehungen geregelt hatten, inklusive der Oder-Neiße-Frage.¹⁵⁰ Daraus entwickelte sich eine Junktim-Politik, in die alsbald auch die Regelung der Berlin-Frage eingeschlossen wurde. Letztlich hieß es: Ohne vorherige Regelung der anderen Fragen würde es keine KSZE geben. Was folgte, war eine Quid-pro-quo-Politik. Die UdSSR wollte die Anerkennung der DDR, Sicherheit und Wirtschaftsbeziehungen. Bonn wollte geregelte Beziehungen, eine Überwindung des außenpolitischen Dilemmas, die Sicherung der Zugangsrechte zu West-Berlin und mindestens ein Offenhalten der Wiedervereinigungsfrage. Die eigentliche Gefahr aus westdeutscher Sicht war eine Untergrabung der EWG,¹⁵¹ wenn auf der KSZE Souveränitätsrechte und Grenzen festgeschrieben würden und es damit keine Möglichkeit der Fortentwicklung der europäischen Integration geben könnte.

Die KSZE-Schlussakte war infolge der Entspannungspolitik möglich geworden und sollte Kriege in Europa unmöglich machen. Die seit Jalta 1945 de facto gelebte Teilung Deutschlands und Europas wollte Moskau mittels einer europäischen Sicherheitskonferenz verbrieft wissen.

148 Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process*, S. 119.

149 Siehe dazu die Beiträge von Stefan Karner und Ol'ga Pavlenko in diesem Band.

150 Siehe dazu den Beitrag von Hanns Jürgen Küsters in diesem Band.

151 Siehe dazu den Beitrag von Angela Romano in diesem Band.

Die Rolle der EWG-Länder im Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – Trilaterale Blockverhandlungen

Angela Romano

Die Berichte über die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) scheinen sich in einem Punkt einig zu sein: Die Delegationen gruppierten sich in drei große Ausschüsse – NATO, Warschauer Pakt und die Gruppe der neutralen und blockfreien Länder. Obwohl dies auf den ersten Blick und bis zu einem gewissen Grad tatsächlich der Fall gewesen war, boten die Verhandlungen der KSZE den teilnehmenden Staaten einen viel größeren Spielraum, um die vom Kalten Krieg verursachte Spaltung in West, Ost und blockfreie Neutrale zu ignorieren oder sogar zu überwinden. Die nordischen Länder, die Mittelmeerländer, die Gruppe der deutschsprachigen Länder: Beispiele von Ad-hoc-Gruppierungen, die gebildet wurden, um sich besonderer Aufgaben anzunehmen oder Materien von gemeinsamem Interesse zu regeln. Eine noch bedeutsamere Erkenntnis der Geschichtsforschung der letzten Jahre ist eine Dreiteilung, die sich in der KSZE herausbildete: Staaten, deren Hauptinteresse der Stabilisierung in Europa galt – hauptsächlich die Großmächte und die DDR –, Staaten, deren Ziel die Überwindung eben dieser Ordnung war, und solche, die nur an ganz spezifischen Materien interessiert waren. Die Staaten, die sich für die Überwindung des *status quo* einsetzten, waren die eigentlichen Gestalter der Schlussakte; sie bestanden aus den neun Staaten der EWG, die mit *einer* Stimme sprachen (die „EWG der Neun“), den neutralen und blockfreien Staaten und Rumänien. Die neutralen und blockfreien Länder waren ausschlaggebend dafür, dass alle Staaten gleichberechtigt teilnahmen und dass man sich auf eine Nachfolgeorganisation der Konferenz von Helsinki einigte. Nachdem sie von den Ost-West-Verhandlungen über Schlüsselthemen der Sicherheit ausgeschlossen worden waren, zeigten sie sich entschlossen, die Kontinuität der KSZE sicherzustellen und sich so ein Mitspracherecht bei diesen Themen zu sichern. Obwohl Mitglied des Warschauer Pakts, vertrat Rumänien mit Nachdruck den Standpunkt, dass das Thema Sicherheit auch von allen blockfreien Staaten mitdiskutiert werden müsse, und schlug sogar ein kollektives Sicherheitssystem als Ersatz für die bestehenden militäri-

schen Bündnisse vor. Die rumänische Delegation beharrte auf der Relevanz der Prinzipien, welche die Legitimität der Breschnew-Doktrin, der die Regierung in Bukarest nie zugestimmt hatte, offen in Abrede stellten. Die „Neuner-Gemeinschaft“ erweiterte die Agenda der KSZE um das Kapitel „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ (der berühmte „Korb III“) und gestaltete die Schlussakte weitgehend gemäß ihrer gemeinsamen Vision von Détente als einem Umbauprozess, der den Rechten und dem Wohlergehen der Bürger Priorität einräumte.¹

Dieses Kapitel nimmt die Rolle der EWG der Neun zunächst hinsichtlich der Akzeptanz und Organisation der KSZE und im Weiteren in der Aushandlung und inhaltlichen Ausgestaltung der KSZE-Schlussakte in den Fokus. Es beschreibt zuerst die Herausbildung der EWG der Neun als Akteurin innerhalb des Westens und dann die internen Vorbereitungen und die Koordination der Neuner-Gemeinschaft ebenso wie ihre Beweggründe und Ziele. Bei der Darstellung der Ziele weist das Kapitel auf die Beziehung zwischen Brandts neuer Ostpolitik und der KSZE-Politik der EWG der Neun hin. Es beleuchtet deren Beziehung zu den Vereinigten Staaten, um die führende Rolle zu unterstreichen, welche die EWG der Neun sehr bald in der KSZE für sich beanspruchte. Auch das Zusammenspiel mit anderen teilnehmenden Ländern, besonders den Neutralen, wird miteinbezogen, wenn es darum geht, die Auswirkungen der Initiativen der EWG der Neun auf die Verhandlungen zu bewerten. Durch einen Vergleich des Inhalts der Schlussakte mit den Zielen und dem Vorgehen der EWG der Neun am Ende des Kapitels wird das Ausmaß, in dem die EWG der Neun eine führende Rolle bei der Schaffung einer neuen Perspektive auf Beziehungen und Zusammenarbeit in Europa gespielt hat, betont.

Ein Neuankömmling betritt die Bühne: die EWG der Neun

Als die ersten Schritte in Richtung Einberufung der KSZE unternommen wurden, sah das Ganze sehr nach einer Ost-West-plus-Neutrale-Initiative aus. Der Warschauer Pakt lancierte die Anregung; ein neutrales Land – Finnland – bot an, die Konferenz zu organisieren und übernahm die Gastgeberrolle;² die NATO hatte das letzte Wort, indem sie grünes Licht für die vorbereitenden Gespräche gab.³ Und doch stand die Entstehung einer durch enge Partnerschaft verbundenen westeuropäischen/EWG Gruppe unmittelbar bevor.

Am 17. März 1969 veröffentlichte der Warschauer Pakt den sogenannten Budapester Appell, eine Neuauflage des alten Vorschlags einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz, diesmal mit einer zusätzlichen Komponente der wirtschaftlichen Kooperation.

1 Weitere Details bei Angela Romano, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: A Re-appraisal*, in: Artemy M. Kalinovsky – Craig Daigle (Hg.), *The Routledge Handbook of the Cold War*. London – New York 2014, S. 223–234.

2 Siehe auch den Beitrag von Kimmo Rentola in diesem Band.

3 Siehe auch den Beitrag von Dieter Krüger in diesem Band.

Im westlichen Lager wurde bald deutlich, dass die europäischen Regierungen dem Vorschlag insgesamt positiv gegenüberstanden, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Brandt zum Beispiel erklärte der Presse, dass eine derartige Konferenz zur Lösung bestehender Probleme in Mitteleuropa beitragen könne. Der italienische Außenminister Pietro Nenni wies in einer Rede vor der Versammlung der Westeuropäischen Union am 27. März 1969 auf die sich abzeichnenden politischen und psychologischen Grundvoraussetzungen hin, die sich auf Verhandlungen „mit dem Ziel, sichere Grundlagen für den Frieden zu schaffen und die Ursachen wiederkehrender Spannungen zu beseitigen“⁴ günstig auswirkten. Eine Woche später gab der zur Feier des 20. Jahrestages des North Atlantic Treaty nach Washington einberufene Nordatlantikrat den westlichen Verbündeten die erste Gelegenheit, den Budapester Appell zu besprechen. In den Augen der US-Regierung handelte es sich um ein bloßes Propagandawerkzeug, während den meisten europäischen Regierungen die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz durchaus einleuchtend erschien.⁵ Das Schlusskommuniqué des Treffens erwähnte zwar weder den Budapester Appell noch eine Konferenz, bestätigte aber, dass *Détente*, also die Kultivierung bilateraler Kontakte mit sozialistischen Ländern, zu den Aufgaben eines NATO-Mitgliedsstaates gehöre.⁶

Die Idee einer Konferenz wurde am 7. Mai 1969 Teil der diplomatischen Agenda, als die finnische Regierung an alle europäischen Staaten ein Memorandum übermittelte, in dem sie Helsinki als Austragungsort für gesamteuropäische Verhandlungen anbot. Als eine wachsende Zahl von Ländern sich positiv äußerte, konnte auch die Atlantische Allianz die Sache nicht mehr länger ignorieren. Der Nordatlantikrat akzeptierte am 5. Dezember 1969 – im Prinzip – die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz, stellte aber Vorbedingungen: das Zustandekommen von Verhandlungen und Verträgen über bilaterale Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland mit den Ostblockstaaten, ein alle vier Beteiligten umfassendes Abkommen zum Status von Berlin, spürbaren Fortschritt in den deutsch-deutschen Gesprächen und den Startschuss für Verhandlungen über den Abbau konventioneller Waffen in Europa (*Mutual and Balanced Force Reductions*; MBFR).⁷ Es war zu sehen, dass die westdeutschen Prioritäten gebührend berücksichtigt worden waren und Unterstützung von den Verbündeten erhalten hatten. Und doch war den westeuropäischen Regierungen ganz klar, dass das Weiße Haus an der KSZE keinerlei Interesse und die Konferenz nur akzeptiert hatte, um sich den Westeuropäern gefällig zu erweisen.

4 Zit. n. G. Finocchiaro, *La Conferenza per la sicurezza europea. Il dibattito internazionale fino al 1972*. Padova 1977, S. 16f.

5 AMAE, Europe 1944–70, Organismes Internationaux et Grandes Questions Internationales (= OIG-QI) 1966–70, dossier 2013, Circulaire 206, Secrétariat général du MAE, „Les Relations Est–Ouest“, Paris, 7.5.1969.

6 NATO, Final communiqué 10.–11.4.1969. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26754.htm?selectedLocale=en, abgerufen am 3.6.2019.

7 NATO, Declaration on European Security, Brussels, 5 December 1969. <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c691204b.htm>, abgerufen am 3.6.2019.

Es überrascht daher nicht, dass die Mitgliedsstaaten der EWG Überlegungen zur Ausarbeitung einer autonomen Politik im Hinblick auf die KSZE anstellten. Ihre Suche nach mehr Spielraum innerhalb des Westens und der Vorzug, den sie einer konstruktiveren Herangehensweise gegenüber dem sozialistischen Block gaben, hatte bereits im *Bericht über die zukünftigen Aufgaben der Allianz* (Harmel-Bericht) Ausdruck gefunden, der 1967 angenommen worden war. Als Ergebnis einer außerordentlichen Konsultation, die darauf zielte, die Allianz zu einer weniger hierarchischen und stärker partizipativen Organisation zu machen, hatte der Harmel-Bericht der NATO zusätzlich zur garantierten Abschreckung auch die Aufgabe zugewiesen, die Entspannung zu fördern.⁸⁹ Der erste Schritt zur Realisierung dieses neuen Musters war der Appell, den die NATO an die Sowjetunion und deren Verbündete bezüglich einer Aufnahme von Verhandlungen zur gegenseitigen und ausgewogenen Reduzierung der Streitkräfte in Europa (MBFR) richtete, die auf der diplomatischen Bühne erst im Zusammenhang mit der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa stattfanden.¹⁰ Die MBFR-Verhandlungen waren jedoch ein klassischer Fall von Gesprächen, die ausschließlich von Block zu Block geführt wurden, und daher ungeeignet waren, Westeuropa die erwünschte Sichtbarkeit oder Autonomie zu verschaffen. Da sie ausschließlich militärische Sicherheit zum Thema hatten, konnten sie nicht zur Entfaltung des kollektiven Vorhabens dienen, das die Mitglieder der EWG erwogen. Im Gegensatz dazu bot die KSZE dafür einen geradezu vollkommenen Rahmen.

Nach dem Gipfel in Den Haag im Dezember 1969 riefen die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) ins Leben, einen zwischenstaatlichen Mechanismus zur Koordinierung ihrer Außenpolitiken. Da die EWG unmittelbar davorstand, das Vereinigte Königreich, Irland, Dänemark und Norwegen als neue Mitglieder aufzunehmen (Norwegen entschied sich dann bekanntlich anders), was sie zur größten Handelsmacht der Welt machen sollte, fanden die Mitgliedsstaaten, es sei an der Zeit, dass die Europäische Gemeinschaft auch eine entsprechende politische Rolle in den internationalen Beziehungen übernehme. Beim ersten Treffen der EPZ im November 1970 diskutierten die Außenminister ausführlich sowohl die nahöstliche Frage als auch die Ost-West-Beziehungen und stimmten für den belgischen Vorschlag, die EPZ in die Vorbereitungen für die KSZE zu involvieren.¹¹

Für mehrere EWG-Mitgliedsstaaten ergab sich der Impuls zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Entspannungspolitik nicht zuletzt aus der Notwendigkeit, der neuen Ost-

8 Andreas Wenger, NATO's transformation in the 1960s and the ensuing political order in Europe, in: Andreas Wenger – Christian Nuenlist – Anna Locher (Hg.), *Transforming NATO in the Cold War: Challenges beyond deterrence in the 1960s*. London 2007, S. 221–242.

9 Lawrence S. Kaplan, *NATO divided, NATO united. The evolution of an alliance*. Westport – London 2004, S. 57f.; Wenger et al., *Transforming NATO*.

10 Declaration on Mutual and Balanced Force Reduction, Statement of NATO Ministerial Meeting, Reykjavik, 24./25.6.1968.

11 AMAE, Europe 1944–70, OIGQI 1966–70, dossier 2031, MAE, „Exchanges de Vues sur la CSE à la Réunion Ministérielle de Munich le 19 novembre (coop. Politique)“.

politik und, ganz allgemein, ihrer neuen Dynamik in den auswärtigen Beziehungen Zügel anzulegen. Willy Brandts Aufstieg zum Außenminister hatte den neuerlichen Wandel der BRD „vom Objekt der Politik zum [...] Subjekt“ deutlich gemacht.¹² In einem Interview, das Brandt im Februar 1967 der „Welt am Sonntag“ gab, stellte er fest, „Bonn ist kein Problemkind mehr, sondern ein Erwachsener“.¹³ Es war zu erwarten, dass Bonn seine Interessen definieren und sie mit einer verantwortungsvollen, überlegten Außenpolitik verfolgen werde, die notwendig eine Neudefinition seiner Beziehungen zu seinen Verbündeten ebenso wie zu den sozialistischen Ländern mit einschloss.¹⁴ Als die nunmehr emanzipierte BRD die Initiative in ihren Beziehungen zum Osten ergriff und zu höchst strittigen Themen wie den Grenzen nach dem Zweiten Weltkrieg Stellung bezog, zeigten sich die meisten westlichen Verbündeten besorgt, Bonn könnte zu mächtig und selbstbestimmt oder von den Sowjets mit *Do-ut-des*-Forderungen überzogen werden – oder es am Ende gar vorziehen, ein Einverständnis mit Moskau direkt herzustellen.¹⁵ Die belgische Regierung zum Beispiel wollte wissen, ob die BRD sich mit den Sowjets auf die Einberufung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz geeinigt habe, ohne die Verbündeten zu konsultieren.¹⁶ Außerdem konnte man, jedenfalls auf den ersten Anschein hin, in der neuen Ostpolitik auch eine Bedrohung des Zusammenhalts der EWG und ihrer künftigen Entwicklung sehen. Dies war zum Beispiel eine wiederkehrende, tief empfundene Sorge italienischer Politiker und Diplomaten.¹⁷ Die Regierung der BRD nahm jedenfalls die Sichtweise ihrer Partner ernst und war bemüht, ihre unveränderte Loyalität zu beweisen und zu zeigen, dass ihr Engagement für die Förderung der westeuropäischen Integration das Gegenstück zu ihrer wagemutigen Ostpolitik war. Darüber hinaus konnte die Ostpolitik nur gewinnen, wenn es Partner gab, denen sie ebenfalls ein Anliegen war und die ihren Ansatz unterstützten.¹⁸ Die EWG-Mitgliedsstaaten hatten daher einen zusätzlichen

12 Helga Haftendorn, *Coming of age. German foreign policy since 1945*. Lanham 2006, S. 399.

13 Die Welt am Sonntag, 12.2.1967.

14 Gottfried Niedhart, *The Federal Republic of Germany between the American and Russian superpowers: "old friend" and "new partner"*, in: Detlef Junker (Hg.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945–1990: A handbook*. Bd. 2: 1968–1990. New York 2004, S. 26–29.

15 Gottfried Niedhart, *Ostpolitik and its impact on the Federal Republic's relationship with the West*, in: Wilfried Loth – George-Henri Soutou (Hg.), *The making of Détente: Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–1975*. London 2008, S. 117–132; Oliver Bange, *Ostpolitik as a source of intra-bloc tensions*, in: Mary A. Heiss – Victor Papacosma (Hg.), *Nato and the Warsaw Pact: Intrabloc Conflicts*. Kent 2008, S. 106–121; George-Henri Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemandes 1954–96*. Paris 1996, S. 311–349; Marie-Pierre Rey, *France and the German Question in the Context of Ostpolitik and the CSCE, 1969–1974*, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), *Helsinki 75 and the Transformation of Europe*. New York 2008.

16 AMAE, Europe/Belgique 1961–70, Dossier no. 156B, AmbaFRA Belgique à Schumann, „Traité germano-soviétique vu de Bruxelles“, 17.8.1970.

17 Luigi Vittorio Ferraris, *La questione della Germania fra Ostpolitik tedesca, Westpolitik sovietica e distensione*, in: Vincenzo Tornetta (Hg.), *Verso l'Europa del 2000: Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*. Bari 1989, S. 69–79; Francesca Zilio, *Roma e Bonn fra Ostpolitik e CSCE, 1969–1975*. Rom 2015.

18 AMAE, Europe 1971–juin 1976, OIGQI, dossier 2922, Coop. Pol. KSZE, Bonn, 13.9.1971.

Grund, eine gemeinsame Politik hinsichtlich der KSZE auszuarbeiten. Offenbar waren sich alle einig, dass es galt, die Neue Ostpolitik in eine multilaterale Politik einzubetten.

Zugleich war die Multilateralisierung der neuen Ostpolitik weder bloß noch hauptsächlich eine Frage der Eindämmung Bonns, sondern eher ein Fall, wo es darum ging, eine Gelegenheit beim Schopf zu packen. Brandts Politik war ein überfälliger Schritt auf dem Weg zur Normalisierung der Beziehungen in Mitteleuropa und schuf für Westeuropa die Voraussetzungen und den Schwung, um der Entspannungspolitik der Supermächte etwas Vergleichbares an die Seite zu stellen und die Verbesserung der Beziehungen zu Osteuropa entscheidend zu beschleunigen.¹⁹ Die KSZE bot dafür eine perfekte Gelegenheit und stellte zugleich ein ideales Werkzeug dar, um den vielschichtigen Prozess der Zusammenarbeit zwischen Ost und West zu vertiefen und den Europäern eine Chance zu bieten, im Entspannungsprozess ihre Rolle von Objekten des sich intensivierenden Dialogs zwischen den Großmächten gegen die von proaktiven Subjekten zu wandeln. Kurz gesagt: Wenn die neue Ostpolitik die Emanzipation der BRD auf dem Gebiet der Außenpolitik signalisierte, dann sollte die KSZE Zeugnis ablegen sowohl für die Emanzipation Westeuropas aus der Vormundschaft der USA als auch für das Erwachsenwerden der EWG in den Ost-West-Beziehungen.

Die EPZ richtete unverzüglich zwei spezielle Arbeitsgruppen ein: einen Unterausschuss zur KSZE, wo ranghohe nationale Beamte mit NATO- und/oder Osteuropa-Erfahrung jene Aspekte der Konferenz bearbeiteten, die vom politischen Standpunkt für die Gemeinschaft von Interesse waren, und eine Ad-hoc-Gruppe zur KSZE, zuständig für die wirtschaftlichen Aspekte der Verhandlungen, der auch Repräsentanten der EWG-Kommission angehörten. Bei der ersten Sitzung des Unterausschusses zur KSZE machte der belgische Botschafter Pierre Forthomme mit Unterstützung durch den Vertreter Italiens, Luigi Vittorio Ferrari, den Vorschlag, auch Themen auf die Tagesordnung zu setzen, die zur Agenda der NATO gehörten, um den EWG-Mitgliedsländern eine aktivere Rolle innerhalb des Westens zu ermöglichen. Der luxemburgische Gesandte verzichtete auf eine Stellungnahme, der westdeutsche bekannte sich zu einer neutralen Position und der französische äußerte sich positiv. Ganz anders der holländische Vertreter: Wie könne man Aktionen setzen, die aller Voraussicht nach geeignet seien, die Rolle der NATO zu untergraben? Man einigte sich schließlich auf einen Kompromiss: Der schriftliche Bericht werde sich auf die ausgewählten Themen beschränken, aber der Unterausschuss werde auch transatlantische Agenden diskutieren, die Positionen der EWG-Mitgliedsländer harmonisieren und ihre NATO-Delegationen entsprechend instruieren.²⁰ Zusätzliche Schritte zur Verstärkung der autonomen Rolle der EWG-Mitglieder innerhalb des westlichen Lagers wurden kurz darauf beschlossen. Im Februar 1972 einigten sie sich, ihre in den Wirtschaftsausschuss der NATO entsandten Vertre-

19 Wilfried Loth, *The road to Vienna: East Germany and European security from 1969 to 1973*, in: Wilfried Loth – George-Henri Soutou (Hg.), *The making of Détente: Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–1975*. London 2008, S. 153–167.

20 AMAE, *Europe 1971–juin 1976, Communautés Européennes, dossier 3819, Circulaire 75 du MAE, „Coopération Politique“*, Paris, 2.3.1971.

ter an den Sitzungen der Ad-hoc-Gruppe zur KSZE teilnehmen zu lassen, um sowohl detaillierte Informationen über die Positionen der EWG zu erfahren, als auch um die EPZ über die Ansichten jener NATO-Verbündeten, die nicht der EWG angehörten, auf dem Laufenden zu halten. Kurz danach richteten die EWG-Staaten *Die Gruppe der Acht* (Vertreter der EWG-Staaten) im Wirtschaftsausschuss der NATO ein. Es war vorgesehen, dass die Gruppe jeweils vor den Treffen der NATO die Positionen der EWG-Mitglieder harmonisieren und so dazu beitragen sollte, die Vertretung der Interessen der Gemeinschaft in der NATO effektiver zu gestalten.²¹ Die Briten schlugen vor, eine ähnlich Gruppe im Militärausschuss der NATO einzurichten, und begründeten dies damit, dass die Neuner-Gemeinschaft sich die Möglichkeit schaffen müsse, Vorschläge zur Diskussion zu stellen, die unter Umständen den transatlantischen Verbündeten wenig genehm waren.²² Nach Monaten der Diskussion über Nutzen und Risiken der Einrichtung eines Unterausschusses innerhalb der Allianz wurde die *Gruppe der Acht* im Politischen Ausschuss der NATO gebildet.²³ Zusätzlich einigten sich die EWG-Mitglieder darauf, dass alle Ergänzungen zu EWG-Vorschlägen, die von der NATO debattiert wurden, eine nochmalige Diskussion und die Zustimmung der EPZ benötigten, bevor die Allianz befugt war, eine Position einzunehmen.²⁴ Die EWG der Neun hatte nicht die Absicht, die Solidarität der NATO zu untergraben, sie war aber entschlossen, an ihrer Vision der Ost-West-Beziehungen und der Rolle, welche die Gemeinschaft darin spielen sollte, festzuhalten.²⁵

Dabei ist wichtig zu beachten, dass trotz des Bemühens um weitreichende Entspannung kein EWG-Mitgliedsstaat auch nur ansatzweise die Notwendigkeit einer starken atlantischen Allianz infrage stellte. Alle westeuropäischen Regierungen sahen den Zusammenhalt des Westens als außerordentlich wichtig. Alle sowjetischen Versuche, etwaige Meinungsverschiedenheiten dazu zu benutzen, um westliche Vorschläge zu konterkarieren oder, noch schlimmer, auf einer Spaltung zwischen den Vereinigten Staaten und den Westeuropäern aufbauend, über die Köpfe der Europäer hinweg eine Zusammenarbeit zwischen

21 Gruppe der Acht (nicht Neun), weil Irland kein NATO-Mitglied war. TNA, FCO 28/1684, Tickell (WOD) to Peck (UKDEL NATO), „KSZE: Co-ordination of Discussions in NATO and EWG“, 12.5.1972.

22 TNA, FCO 41/1061, Staples (UKDEL NATO) to Braithwaite (WOD), „KSZE: NATO/Davignon Coordination“, 4.8.1972.

23 TNA, FCO 41/1061, Adams (WOD) to Tickell, „Consultation between NATO and the Nine“, 27.10.1972.

24 AMAE, Europe 1971–juin 1976, OIGQI, Dossier 2925, Tél. 787/793 „Discussion au sein de l’Alliance Atlantique sur l’o.d.j. de la KSZE et les mandats des commissions“, Kopenhagen, 17.11.1972; und Tél. 6677/78 „Discussion au sein de l’Alliance Atlantique sur l’o.d.j. de la KSZE et les mandats des commissions“, Bonn, 20.11.1972; TNA, FCO 26/966, „Anglo-French talks on the KSZE held at FCO on November 10, 1972“, TNA, FCO 41/1055, FCO to UKDEL NATO: „KSZE“, London, 16.11.1972.

25 HAEU, KM 47, Commission, SEC (72) 2052, „Remarques au sujet de certains documents préparés par le secrétariat général du Conseil Atlantique pour le Comité économique de ce Conseil“, 7.6.1972; AMAE, série: Europe 1971–juin 1976, sous-série: OIGQI, dossier 2925, Tél. No. 414/420, „Objet: KSZE et OTAN“, 17.11.1972.

den beiden Supermächten einzurichten, sollten daran abprallen.²⁶ Deshalb arbeiteten auch alle EWG-Mitgliedsstaaten auf eine enge Koordination des Westens hin. Es gab allerdings Grenzen hinsichtlich dessen, wie eng eine Koordination sein durfte, die sie zu akzeptieren bereit waren.

Die EWG wird erwachsen²⁷

Im September 1972 informierte die US-Regierung die Briten, sie habe nicht die Absicht, im Zusammenhang mit der gesamteuropäischen Konferenz in irgendeiner Weise die Initiative zu ergreifen.²⁸ Nixon und Kissinger sahen in der KSZE bloß einen kleinen Teil ihrer Gesamtbeziehung zur Sowjetunion. Da sie mit der Kooperation der Sowjets in Schlüsselbereichen wie Berlin, dem SALT-Vertrag und der Eröffnung der MBFR-Verhandlungen zufrieden waren, waren sie auch gewillt, den Sowjets die Konferenz zu geben, die diese verlangten, und wollten den Dialog der Supermächte nicht durch die Einbeziehung von Themen wie mehr Bewegungsfreiheit und humanitäre Kontakte gefährden, die sich als Hemmschuh erweisen konnten.²⁹ Es bestand folglich für die EWG der Neun die Chance, ja sogar die Notwendigkeit, die Führung zu übernehmen.

In der Vorbereitungsphase des Pariser Gipfels im Oktober 1972 widmeten Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten in gleicher Weise der politischen Dimension der Außenbeziehungen der Gemeinschaft und der Institutionalisierung der EPZ-Prozeduren viel Aufmerksamkeit.³⁰ Die Beitrittskandidaten hatten sich verstärkt in die politische Zusammenarbeit eingebracht und nahmen seit Februar 1972 voll an den Sitzungen der EPZ teil.³¹ Großbritannien im Besonderen machte sich stark für „ein Europa, das mit einer Stimme sprechen kann“.³² Auch der italienischen Regierung war sehr daran gelegen, dass die EWG-Gruppe, die zur KSZE entsandt wurde, in sich geschlossen war und eine gemeinsame Strategie und gemeinsame Positionen vertrat. Laut Premierminister Giulio Andreotti war die gesamteuropäische Konferenz nicht dafür gedacht, die Blöcke zu ver-

26 TNA, FCO 41/1061, Peck to Tickell, 29.2.1972; AMAE, série: Europe 1971-juin 1976, sous-série: OIGQI, dossier 2925, Tél. No. 2107/2125, 8.12.1972.

27 Dies gilt für das Gebiet der Politik des Kalten Krieges.

28 Documents on British Policy Overseas, Series III, vol. II, (= DBPO), Dok. 13, Mr. Tickell to the Private Secretary, FCO, 20.9.1972.

29 See Jussi M. Hanhimäki, „They Can Write it in Swahili“. Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973–75, in: *Journal of Transatlantic Studies* 1/2003, S. 37–58; Angela Romano, *Détente, Entente, or Linkage? The Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe in US–Soviet Relations*, in: *Diplomatic History* 4/2009, S. 703–722.

30 HAEU, FMM 50 to FMM 57 – „Préparation du Sommet des Neuf à Paris“.

31 HAEU, FMM 52, „Relations avec les pays de l’Est (séance du 20 mars 1972)“.

32 AMAE, Série Europe 1971 – juin 1976, Sous-série: OIGQ, Dossier No. 2925: KSZE – novembre-décembre 1972, Tél. no. 5464/70 de AmbaFRA Londres: „KSZE – Préliminaires d’Helsinki“, 19.12.1972; DBPO, Dok. 50, Tél. No. 441 from Hildyard (UKMIS Geneva) to Douglas-Home: „Meeting of Political Directors: KSZE/EWG“, London, 14.2.1972.

stärken; sie war ganz im Gegenteil ein Schritt, mit dem kleine und mittelgroße Länder sich anschickten, die Zensur durch die Supermächte abzuschütteln, und ein Mittel, um die Supermächte daran zu hindern, gemeinsam über die Geschicke Europas zu verfügen.³³ Beim Gipfel von Paris bezeichnete Andreotti die KSZE ganz klar als potenziell fähig, die Vorstellung von miteinander verfeindeten Blöcken zu überwinden, und wies auf die wichtige Rolle hin, die gemeinsam auftretende EWG-Mitgliedsstaaten bei der Realisierung dieses Ziels spielen konnten. Brandt stieß in das gleiche Horn und fügte hinzu, er sei sich sicher, dass die EWG nicht nur dem sowjetischen Druck werde Widerstand leisten können, sondern dass sie sich auch bereit zeigen werde, mit allen Ländern zusammenzuarbeiten, die dazu bereit seien, und dass sie die sozialistische Rhetorik widerlegen werde, mit der die Gemeinschaft der Diskriminierung beschuldigt werde. Insgesamt stärkte der Paris-Gipfel den Vorsatz der Neun, bei der KSZE eine gemeinsame Entspannungspolitik zu vertreten und auf einer „solideren Grundlage eine breitere wirtschaftliche und humanitäre Zusammenarbeit“ mit dem Osten zu ermöglichen.³⁴

Die Vorbereitungen für die KSZE wurden in Brüssel zügig betrieben. Es entstanden detaillierte Analysen der sowjetischen und der westlichen Ziele und eine Reihe von Vorschlägen ebenso wie Ideen zu einer zielführenden Verhandlungstaktik.³⁵ Die EWG der Neun traf eine Reihe von Maßnahmen, um eine enge Koordination bei der KSZE sicherzustellen. Während der multilateralen Vorbereitungsgespräche der Konferenz tagten die EPZ-Arbeitsgruppen permanent und beobachteten die Verhandlungen. Wenn wichtige Abänderungen der Positionen anstanden, erstellten die Delegierten in Helsinki Ad-hoc-Berichte für die neun Regierungen, die nach entsprechender Beratung bindende Instruktionen an ihre Delegationen rückübermittelten. Die enge Koordination am Ort der Verhandlungen wurde weiter vertieft durch die Teilnahme von Vertretern der EWG-Kommission, die zur Delegation des jeweils die EWG-Präsidentschaft innehabenden Landes gehörten und sich um Angelegenheiten innerhalb der Kompetenz der EWG kümmerten. Im Verlauf der eigentlichen KSZE-Verhandlung in Genf erwiesen sich die Neun sogar als noch stärker aufeinander abgestimmt und organisiert und sprachen ausnahmslos mit *einer* Stimme.³⁶

Zur Sichtbarkeit der engen Abstimmung innerhalb der Gruppe der Neuner-Gemeinschaft trug ganz wesentlich das Fehlen jeder offiziellen NATO-Koordination bei, die von den Neun bereits im Vorfeld abgelehnt worden war. Die EWG hatte den anderen NATO-Verbündeten erklärt, es handle sich dabei um einen taktischen Grund: Die KSZE war

33 Luigi Vittorio Ferraris, Report on a negotiation, Helsinki–Geneva–Helsinki. Leiden 1979, S. 74–76.

34 HAEU, FMM 59, Final declaration of the Paris Summit, 20.10.1972.

35 HAEU, FMM 36, „Rapport du Comité politique sur la KSZE“, 4.11.1971; und Commission, SEC(72) 3304 final, „Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Proposition pour une position des Communautés Européennes (Principes politiques)“; und Commission, SEC(72) 3304 final/2, „Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Proposition pour une position des Communautés Européennes (Volét coopération)“, 9.10.1972.

36 Siehe dazu weiter unten.

nicht gedacht als eine Verhandlung zwischen den Blöcken und sollte auch nicht zu einer solchen gemacht werden. Wenn der Westen Vorschläge einbringe, die als von der NATO stammend deklariert waren, dann werde das eine Verschärfung der Disziplin auf der Seite des Ostens und bei den Neutralen ein Gefühl der Entfremdung zur Folge haben. Beide Ergebnisse seien hochgradig kontraproduktiv für die Ziele des Westens.³⁷

Die Ausweitung der Konferenz über die Blöcke hinaus war eines der zentralen Anliegen der EWG der Neun. Ihr Hauptziel war die Überwindung der Ordnung des Kalten Krieges auf dem gesamten Kontinent und die Verstärkung der wechselseitigen Abhängigkeit in Europa. Ein Ziel, das besonders beharrlich verfolgt wurde, war die Schaffung eines Bewusstseins dafür, dass Entspannung keineswegs etwas sei, das bereits erreicht war, und dass es bei der KSZE lediglich darum gehe, etwas Bestehendes abzusegnen. Vielmehr war Entspannung ein Prozess, der auf allen Ebenen weiterverfolgt werden müsse. Aufgabe der KSZE war es, einer multilateralen Komponente von Entspannung zum Durchbruch zu verhelfen, zur Definition von grundsätzlichen Leitlinien beizutragen und die Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten zu fördern. Die EWG der Neun war zum Schluss gekommen, dass eine erweiterte Zusammenarbeit unbedingt die Anerkennung der bestehenden Situation in Europa und eine nicht-konfrontative Annäherung an die Länder des sozialistischen Blocks erforderte. Nur so konnte die KSZE die osteuropäischen Länder zur Emanzipation von der Sowjetunion ermutigen.³⁸ Es ist, aufs Ganze gesehen, klar, dass die sich herausbildende kollektive KSZE-Politik der EWG der Neun weitgehend eine multilaterale Version der Brandt'schen Politik war – eine Art kollektive neue Ostpolitik.

Aus diesem Gesamtansatz ergaben sich die Positionen der Neun zu den einzelnen Themen. Das aller Voraussicht nach strittigste Thema bei der KSZE war die Frage der Grenzen in Mitteleuropa, deren Anerkennung ein wesentliches Anliegen des sozialistischen Blocks war. Das Thema war zwar bereits in den Verträgen abgehandelt worden, welche die BRD-Ostpolitik mit der Sowjetunion und Polen abgeschlossen hatte, es schien also ein Leichtes, wenigstens in der Theorie, das Ganze noch einmal festzuhalten. Die Einschränkung hatte ihren Grund darin, dass Moskau bei der KSZE auf der *Unveränderlichkeit* der Grenzen beharrte, ein Terminus, der über das mit der BRD vertraglich Vereinbarte hinausging. Der Westen stellte sich – in diesem Fall als geschlossenes Ganzes – hinter die Positionen der BRD. Während die Unverletzlichkeit der Grenzen akzeptabel war, da dies auf das Verbot des Einsatzes von Gewalt abzielte, ging es darum festzuhalten, dass Staaten das Recht hatten, ihre Grenzen aufgrund friedlicher Übereinkommen und gemäß den

37 TNA, FCO 30/1254 „Meetings of Sub Committee on European Security, November–December 1972“; „Meeting of the Nine Foreign Ministers in The Hague, 20–21 November 1972“; AMAE, Série: Europe 1971 – juin 1976; Sous-série: OIGQI; Dossier No. 2925, Tél. No.414/420: „Objet: KSZE et OTAN“, Helsinki, 17.11.1972.

38 Viele Quellen in verschiedenen Archiven legen Zeugnis ab von dieser Zielsetzung. Siehe z. B.: AMAE, Europe/Belgique 1961–70, Dossier no. 155, AmbaFRA to MAE, „Visite de M. Jan Marko à Bruxelles“, 29.5.1969; AMAE, Europe 1966–70, Dossier no. 2032, „Note, Groupe d'études franco-allemand sur la stratégie et la sécurité dans les années soixante-dix“, 27.9.1969; AMAE, Europe 1966–70, Dossier no. 2032, AmbaFRA La Haye, 2.8.1969.

Bestimmungen des Völkerrechts zu ändern. Dies war der Schlüssel, die Möglichkeit einer künftigen Wiedervereinigung Deutschlands zu garantieren. Die Neuner-Gemeinschaft hatte ein zusätzliches Motiv für eine mögliche Veränderung von Grenzen zu kämpfen, nämlich die potenzielle Weiterentwicklung der EWG zu einer wie immer gearteten politischen Union, sollte dies erwünscht sein. In ihrer Kritik an den Sowjets nahmen sich vor allem die italienische und die westdeutsche Delegation kein Blatt vor den Mund und plädierten offen für die Idee einer ganz bestimmten Zukunft der EWG.³⁹

Der Westen sorgte sich, dass die Sowjets versuchen könnten, die KSZE dazu zu benutzen, eine Reihe von Prinzipien als bindend für die internationalen Beziehungen des Kontinents zu verankern, die darauf abzielten, Europa unter Anerkennung der bestehenden Grenzen und der sowjetischen Hegemonie in ein unveränderbares System zu sperren. Um zu verhindern, dass die KSZE eine Art „Sonderrecht“ für Europa einführt, lehnte der Westen in seinen Vorschlägen die Idee eines rechtlich bindenden KSZE-Dokuments ab und bestand darauf, eine eindeutige Verbindung zur UN-Charta herzustellen. Die Ablehnung jeder Art von Legitimität der Breschnew-Doktrin – die nach der Unterdrückung der Reformen des „Prager Frühlings“ von 1968 formuliert wurde und die den Mitgliedern des sozialistischen Blocks nur beschränkte Souveränität zugestand – war eine Folge davon und zugleich ein eigenständiges Ziel. Im Rahmen ihrer Mission zur Überwindung der vom Kalten Krieg geschaffenen Blöcke und der Ordnung in Europa achtete die EWG der Neun besonders auf die Wortwahl in der Formulierung der Grundsätze, um sicherzustellen, dass jeder Staat das Recht hat, seine Innen- und Außenpolitik frei zu gestalten.

Ebenso suchte die EWG der Neun alle Ansätze ins Leere laufen zu lassen, mit denen die Sowjets versuchten, sich ein Mitspracherecht in der Integration und der Zukunft der EWG zu sichern. Wie schon oben erwähnt, vermuteten die Neun und die EWG-Kommission, dass die Forderung nach der Unveränderlichkeit der Grenzen darauf zielte, die Entwicklung der EWG in Richtung Vertiefung der politischen Integration zu stoppen. Darüber hinaus konnten der Vorschlag einer gesamteuropäischen wirtschaftlichen Kooperation und besonders die Erwähnung der Elimination von diskriminierenden Handelspraktiken Versuche darstellen, die EWG zu unterminieren oder sie in ein den Kontinent umspannendes System aufzulösen.⁴⁰

Alle bisher genannten Ziele waren eher defensiver Art. Die eigentliche Innovation, die der Westen – und ganz besonders die EWG der Neun – in die Agenda der KSZE und in die Endfassung des Schlussdokuments einbringen wollte, war die „Zuerst-die-Menschen“-Haltung, die er zum Thema Détente einnahm: Die Entspannung sollte den Bürgerinnen und Bürgern aller europäischen Staaten zugutekommen, nicht nur den Staaten als solchen.

39 Gottfried Niedhart, *Peaceful change of frontiers*, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), *Helsinki 75 and the Transformation of Europe*. New York 2008, S. 39–52.

40 HAEU, FMM 36, Réunion des Ministres des Affaires étrangères de pays membres de la Communauté, „L'Union Soviétique et l'Unité Européenne“, München, 19.11.1970; ebd., Groupe ad hoc sur la KSZE, Document de travail de la Présidence, „Nature de la participation de la CEE (et des organes communautaires) à une KSZE“, Rom, 6.10.1971.

Dazu mussten bestimmte nationale Gesetze und Prozeduren auf den Prüfstand, welche die Beziehungen eines Staats zu Nicht-Bürgern und Bürgern regelten, mit dem Ziel, die Freizügigkeit von Menschen, Ideen und Informationen auf dem Kontinent zu stärken. Mit anderen Worten: die EWG der Neun wollte Europas Bürgerinnen und Bürger zum Mittelpunkt bilateraler und multilateraler Kooperation machen. Um auf diesem Gebiet konkrete Ergebnisse zu erzielen, mussten Vorschläge erarbeitet werden, die in der Praxis funktionierten, ohne deshalb in den Augen der sozialistischen Regime aggressiv oder provokant zu erscheinen. Hier spielte die Sprache eine Schlüsselrolle. Die Neun nahmen zu diesem Thema unterschiedliche Positionen ein, von der eher vorsichtigen der Deutschen bis zur Beinhartung der Niederländer, die entschlossen schienen, den Sowjets gegenüber einen unnachgiebigen Kurs zu fahren. Nach lebhaften Debatten innerhalb der EPZ entschied man sich für eine Strategie, die jede konfrontative Haltung vermied. Es wäre nicht nur naiv, sondern geradezu kontraproduktiv gewesen, einfach die Beseitigung bestehender Barrieren und die ersatzlose Streichung bestehender Regelungen zu verlangen. Auf Maximalforderungen hätten die Sowjets zweifellos mit Argwohn und Starrsinn reagiert, und das hätte die Chance minimiert, den humanitären Kontakten endlich zum Durchbruch zu verhelfen. Eine unverhüllte ideologische Kampfansage hätte die ohnehin bereits vorhandenen Sicherheitsbedenken der Sowjets verstärkt und zu einer Verschärfung der Kontrolle in den osteuropäischen Ländern geführt. Die gemeinsam eingenommene Position zeichnete sich durch das Gleichgewicht zwischen Verzicht auf ideologische Kriegsführung und Suche nach tatsächlich sinnvollen Veränderungen aus. Die erklärte Absicht war, sicherzustellen „dass das Thema größerer Bewegungsfreiheit in jedem Aspekt der Konferenz gegenwärtig ist“, und die Neun stellten detaillierte Vorschläge für fast alle Kapitel der KSZE-Tagesordnung zur Diskussion.⁴¹ Alle westlichen Vorschläge waren dazu angetan, den europäischen Bürgerinnen und Bürgern handfeste Verbesserungen zu bringen, ohne deshalb das politische System als solches infrage zu stellen. Von den vorgeschlagenen Maßnahmen erwartete man sich mit einiger Wahrscheinlichkeit, dass sie auf lange Sicht zu einer Liberalisierung der sozialistischen Regime von innen beitragen werden.⁴²

Rolle und Erfolge der EWG der Neun in den KSZE-Verhandlungen

Die Multilateralen Vorgespräche (Multilateral Preparatory Talks; MPT), die zwischen 22. November 1972 und 8. Juni 1973 in Helsinki stattfanden, dienten dazu, die Konferenz zu organisieren und Entscheidungen zu Austragungsort, Agenda, Phasen und Pro-

41 TNA, FCO 30/1251, Record of the Anglo-Swedish Discussions on the KSZE, 24.8.1972; FCO 13/504, KSZE Dossier on Freer Movement of People, 30.3.1972.

42 TNA, CAB 133/422, „Visit of the Prime Minister to Paris 19–21 May 1971“; CAB 133/429, Record of the Brandt-Heath meeting, 21.4.1972; AMAE, série: Europe 1971 – juin 1976, sous-série: OIGQI, dossier 2923, „Discussion au Conseil atlantique sur le Chapitre de l'o.d.j. de la KSZE consacré à la coopération culturelle et aux contacts entre les hommes“, 10.4.1972.

zeduren zu treffen. Die Vorbereitungsphase nahm sogleich die Form von echten Verhandlungen an, da die Teilnehmer begriffen, dass eine genaue Vorbereitung weitreichenden Einfluss auf die Entwicklung der Konferenz und somit auch auf die Ergebnisse haben werde. Die Sowjets wollten die vorbereitenden Unterhandlungen möglichst kurz halten und jede Diskussion über substanzielle Themen vermeiden. Das betraf sogar die Aufgabenbereiche der Kommissionen. Sie fürchteten, dass eine Diskussion dieser Themen die Gespräche ungebührlich in die Länge ziehen und ihnen erschweren werde, die Diskussion von Themen, die ihnen nicht genehm waren, kurz zu halten. Die EWG der Neun vermied es, eine bindende Zusage zur Teilnahme an dieser Konferenz abzugeben, und machte dies von den Ergebnissen der Multilateralen Vorgespräche (MPT) abhängig. Vorbedingung sei, dass die westlichen Vorschläge ernsthaft erwogen werden und dass es zwischen den Teilnehmern genug Gemeinsamkeiten gebe. Nur dann bestehe ein Grund zu erwarten, dass die Konferenz tatsächliche Ergebnisse produzieren werde und nicht nur inhaltsleere Rhetorik.

Zu Beginn der MPT hielt sich die US-Delegation eher bedeckt.⁴³ Obwohl das US-Department of State durchaus den Wunsch hatte, eine aktive Rolle innerhalb des westlichen Kontingents zu spielen, wurde angenommen, dass das Weiße Haus ablehnende Instruktionen erlassen werde. Die US-Delegation unter Führung von George Vest war zumindest in der Lage, sich eng an die Strategie und die Entscheidungen der NATO zu halten, die oft genug als Ersatz für mangelhafte oder überhaupt fehlende Anweisungen aus Washington dienen mussten.⁴⁴ Für die westeuropäischen Regierungen waren die Ansichten des Weißen Hauses kein Geheimnis. Sie wussten, dass die Bearbeitung der KSZE bis zum November 1972 Sache des State Department gewesen war, erwarteten aber eine dramatische Änderung, sobald Henry Kissinger, oberster Berater des Präsidenten in Fragen der nationalen Sicherheit, sich vom Problem Vietnam ab- und der gesamteuropäischen Konferenz zuwenden werde.⁴⁵ Anfang März 1973 informierte der Luxemburger Delegierte zur EPZ seine Partner über ein Gespräch, das sein Außenminister Gustav Thorn mit Kissinger geführt hatte, in dem Letzterer die europäischen Verbündeten beschuldigt hatte, hinsichtlich KSZE und MBFR ständig unkooperativ zu sein. Er stellte fest, die Amerikaner hätten den Sowjets das gegeben, was diese wollten: „eine kurze und bündige Konferenz ohne viel Substanz“. So wie Kissinger die Dinge sah, kam dem Thema der größeren Freizügigkeit eventuell ein gewisser taktischer Wert zu, praktische Ergebnisse seien hingegen kaum zu erwarten.⁴⁶ Im Juni erklärte Kissinger den ständigen Repräsentanten der NATO in aller Deutlichkeit, dass die MBFR-Gespräche viel wichtiger waren als die KSZE. Es sei nicht hilfreich, die Sowjets zu reizen, indem man Forderungen nach humanitären Kontakten stelle und nach anderen derartigen Dingen, wohl wissend, dass diese

43 DBPO, Dok. 19, Tickell on KSZE, Multilateral Preparatory Talks, FCO, 21.12.1972.

44 John Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973–1975*. Durham – London 1985, S. 45.

45 TNA, FCO 41/1069, „US Attitude towards KSZE“, 22.11.1972.

46 DBPO, Dok. 25, J.A.N. Graham (Washington) to Bullard, Washington, 12.3.1973.

für Moskau inakzeptabel seien. Mit Blick auf bilaterale Verhandlungen mit der Sowjetunion – SALT II, Naher Osten, Vietnam – betrachtete die Regierung Nixon die KSZE als bloße Verhandlungsmasse ohne jeden eigenständigen Wert.

Das Ergebnis der MPT waren die *Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen*, die künftigen Verhandlungen als Grundlage dienen sollten. Zwar berücksichtigten die Schlussempfehlungen verschiedene Vorschläge in durchaus ausgewogener Weise und die Tagesordnung der Konferenz enthielt auch eine Reihe von relevanten sowjetischen Forderungen, aber bei näherer Betrachtung zeigt sich bereits hier der Einfluss der Westeuropäer sehr deutlich. Hinsichtlich ihrer Struktur orientierte sich die KSZE an einem französischen Vorschlag, der eine Konferenz in drei Phasen vorsah. Für die zweite Phase war ein offenes Ende anvisiert, um alle Punkte der Agenda voll ausdiskutieren zu können. Darüber hinaus war geplant, die Ebene der letzten Phase von den bis zu diesem Zeitpunkt erreichten Ergebnissen abhängig zu machen und diese Frage erst am Ende der Verhandlungen zu entscheiden. Dies alles geschah in Hinblick darauf, den Sowjets die „kurze und bündige Konferenz“ nicht zu gewähren, die sie wollten, und die die Amerikaner bereit waren, ihnen zu geben. Was das Procedere betraf, so hatten die neutralen und blockfreien Länder in eigener Initiative sichergestellt, dass alle teilnehmenden Staaten gleichberechtigt auftraten. Im Verein mit Rumänien hatten sie durchgesetzt, dass für die Annahme von Beschlüssen das Konsensprinzip gelten müsse. Die Arbeitsaufträge an die Kommissionen und Unterkommissionen waren so genau und detailliert, dass kein Vorschlag in den Verhandlungen abgelehnt oder ignoriert werden konnte. Schließlich spiegelte sich die souveräne Gleichheit im Prinzip der Rotation des Vorsitzes bei den Kommissionen in alphabetischer Reihenfolge.⁴⁷ Das gesamte Procedere, das jedem teilnehmenden Staat volle Souveränität, Unabhängigkeit und Gleichheit garantierte, war so konzipiert, dass es nicht zu einem Gespräch zwischen zwei Blöcken kommen konnte. Um das sicherzustellen, wurde ganz offen erklärt, dass die Konferenz sich in einem Raum außerhalb der militärischen Bündnisse entfalten müsse.⁴⁸ Das war ganz im Einklang mit den Zielen der Neuner-Gemeinschaft und sie begrüßte vollinhaltlich die Aktion der Neutralen.

An der Tagesordnung der Konferenz lässt sich am deutlichsten die fundamentale Rolle der EWG der Neun bei der Ausgestaltung der KSZE ablesen. Die Delegationen einigten sich auf vier Hauptkapitel, die informell sogenannten „Körbe“: Grundsätzliches zu den Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten und vertrauensbildende Maßnahmen; Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt; Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen; Nachfolgekongressen. Der ursprüngliche Vorschlag des Warschauer Pakts war auf Zusammenarbeit auf den Gebieten der politischen Sicherheit und der Wirtschaft beschränkt gewesen. Die neutralen Staaten hatten darauf bestanden, auch vertrauensbildende Maßnahmen auf die Tagesordnung zu

47 Victor-Yves Ghebali, *La Diplomatie de la Détente: la KSZE d'Helsinki à Vienne (1973–1989)*. Brüssel 1989, S. 3–15.

48 *Final Recommendations of the Helsinki Consultations*, Par. 65, <https://www.osce.org/de/mc/40215>, abgerufen am 27.1.2020.

setzen, und der Westen, nämlich die EWG der Neun, hatte durchgesetzt, dass ein ganzes zusätzliches Kapitel zu humanitären Kontakten, Ideen und Information (Korb III) aufgenommen wurde. Wenn man sich die Tagesordnung im Detail ansieht, springt der Einfluss der EWG der Neun noch stärker ins Auge. Die Auflistung der Prinzipien für die Beziehungen unter den Teilnehmerstaaten enthält den Respekt vor den Menschenrechten und den Grundfreiheiten ebenso wie das Recht der Völker auf Selbstbestimmung. Die sowjetische Delegation hatte sich ausdrücklich gegen das Prinzip des Respekts vor den Menschenrechten gewandt, mit dem Argument, das habe nichts mit den Beziehungen von Staaten untereinander zu tun, und gegen das Prinzip des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung, das für sie ausschließlich in kolonialistischen Situationen Anwendung finden konnte. Trotzdem setzte sich, unterstützt von den Neutralen, der Zusammenhalt des Westens durch. Die Handschrift des Westens ist auch in dem Zusatz erkennbar, dass diese Grundsätze für alle Staaten Geltung haben müssen, unabhängig von ihren politischen Regimen und sozioökonomischen Systemen. Das war eine klare Ablehnung der Breschnew-Doktrin.

Das Mandat für Verhandlungen über wirtschaftliche Zusammenarbeit bestätigte die Bedeutung, die der Westen dem Austausch und vor allem der Ausweitung der Kontakte und des Informationsangebots beimaß. In Hinblick auf Korb III wurden die humanitären Kontakte ausdrücklich als unverzichtbarer Bestandteil guter Beziehungen zwischen den Staaten und als bedeutsam für die Förderung von Frieden und Entwicklung bezeichnet. Das Mandat forderte nicht nur eine Ausweitung der bestehenden Zusammenarbeit in diesem Bereich, es ermutigte auch zur Suche nach geeigneten neuen Mitteln, um die bereits vorgegebenen Ziele tatsächlich zu erreichen. Die Schlussempfehlungen erwähnten ausdrücklich Maßnahmen zur Verbesserung der Freizügigkeit und der Kontaktaufnahme für Personen, Institutionen und Organisationen; Erleichterung der Eheschließung zwischen Bürgerinnen und Bürgern mit unterschiedlicher Staatszugehörigkeit und Erleichterungen auf dem Gebiet der Familienzusammenführung; Abbau von Barrieren in der Verbreitung von Informationen aller Art; und Verbesserungen der Arbeitsbedingungen für ausländische Journalisten. Die sozialistischen Länder suchten restriktivere Texte durchzusetzen und gaben erst auf, als sie begriffen, dass Konzessionen bei Korb III die Voraussetzung dafür waren, dass die EWG der Neun überhaupt der Eröffnung der Konferenz zustimmte.⁴⁹

Die erste Phase der KSZE fand vom 3. bis zum 7. Juli in Helsinki statt. Die Außenminister der 35 Teilnehmerstaaten nahmen die Schlussempfehlungen der MPT an und einigten sich auf das Eröffnungsdatum und den Austragungsort der zweiten Phase. Am 18. September 1973 wurde die Verhandlungsphase der KSZE im Palais des Nations in Genf eröffnet.

In dieser Phase war die Rolle der Neuner-Gemeinschaft von überragender Bedeutung und ihre Sichtbarkeit wurde durch den starken Zusammenhalt und den Gegensatz zur Position der US-Regierung erhöht. Von den Helsinki-MPT bis Nixons Rücktritt nahmen die USA in der Frage der humanitären Kontakte nicht nur eine rein passive Haltung

⁴⁹ DBPO, Dok. 37, Elliott (Helsinki) to Sir A. Douglas-Home, KSZE: The First Two Hundred Days, Helsinki, 13.6.1973.

ein, sie drängten auch ihre Verbündeten zu einer beschleunigten Verhandlungsführung und zu einem Abschluss der KSZE auf Gipfelebene, trotz der in der NATO vereinbarten Position, dass nur ein befriedigendes Ergebnis ein Finale auf höchster Ebene rechtfertige.⁵⁰ Die EWG der Neun erwies sich als völlig unzugänglich für den Druck der Vereinigten Staaten. Ebenso leistete sie erfolgreichen Widerstand gegen alle sowjetischen Versuche, die Bestimmungen des Korb III zu unterminieren oder einzuengen. Mit einem taktischen Schachzug drosselten die Neun das Tempo der anderen Kommissionen, um zu verhindern, dass die Verhandlungen zu Korb III in Verzug gerieten. Sie stellten klar, dass sie einer Schlussphase auf höchster Ebene erst zustimmen würden, wenn man sich auf konkrete Vorschläge zu humanitären Kontakten geeinigt habe, ja sie drohten sogar damit, die Schlussphase überhaupt abzulehnen, sollten die Sowjets auf ihrer ablehnenden Haltung gegenüber unverzichtbaren Zugeständnissen beharren.⁵¹

Zwei Faktoren machten es den Neun möglich, mit *einer* Stimme zu sprechen und sich durchzusetzen: erstens, dass zwischen ihnen Einigkeit herrschte bezüglich der eigentlichen Ziele und Wege, wie diese erreicht werden konnten – wie oben bereits erläutert. Der zweite Faktor war die eindrucksvolle Maschinerie, die sie einsetzten, um sich in den Verhandlungen zu koordinieren. Jeden Tag trafen sich die neun Delegationen, um ihre Position zu den jeweils zur Diskussion anstehenden Themen abzustimmen. Die Delegation des Landes, das gerade die EG-Präsidentschaft innehatte, war in ständigem Kontakt mit dem Unterausschuss und der Ad-hoc-Gruppe zur KSZE in Brüssel. Diese hatten die Aufgabe, Vorschläge, die zum Teil von den einzelnen Nationalstaaten kamen, auszuarbeiten und sie anschließend der Politischen Kommission der EPZ zur Begutachtung zu übermitteln. Zugleich analysierte der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten (COREPER) die zugrundeliegenden politischen Fragen. Kam es dabei zu Meinungsverschiedenheiten mit der Politischen Kommission, dann hatten die Außenminister – sie waren sowohl Mitglieder des EWG-Ministerrates als auch der EPZ – das letzte Wort. Sobald die Vorschläge geprüft und gutgeheißen worden waren, wurden sie den KSZE-Delegationen übermittelt. Bei den Verhandlungen bestimmte die EWG der Neun eine Sprecherdelegation, welche die jeweiligen Vorschläge mit Unterstützung durch die anderen EWG-Delegationen einbrachte. Wo sich Meinungsverschiedenheiten hätten ergeben können, zeigten sie sich willens, sich nichts anmerken zu lassen und in Reih und Glied zu bleiben. Dies war bemerkenswerterweise auch dann der Fall, wenn die Franzosen gelegentlich Handlungen setzten, ohne diese im Voraus mit den Partnern besprochen zu haben.⁵²

50 DBPO, Dok. 69, Warburton (UKMIS Geneva) to Callaghan, „General Situation“, Genf, 20.3.1974; Dok. 92, Hildyard (UKMIS Geneva) to Callaghan, „US Policy towards KSZE“, Genf, 24.7.1974.

51 DBPO, Dok. 31, Minute from Walden to Tickell, „KSZE: Human contacts“, 16.4.1973; AMAE, Europe 1971 – juin 1976, Communautés Européennes–Coopération Politique, dossier 3819, „Rapport du Président du comité CSCE sur les problèmes à résoudre“, Brüssel, 8.4.1974.

52 Angela Romano, A Single European Voice Can Speak Louder to the World. Rationales, ways and means of the EPC in the CSCE experience, in: M. Rasmussen – A. Knudsen (Hg.), The Road to a United Europe. Interpretations of the Process of European Integration. Brüssel, S. 257–270, hier: S. 267f.

Die Helsinki-Schlussakte, die am 1. August 1975 unterzeichnet wurde, enthält die meisten Vorschläge, welche die Neun unterbreitet hatten. In der Präambel sprechen die teilnehmenden Staaten ihre Absicht aus, sich an die Ziele und Prinzipien der UN-Charta zu halten, und bekräftigen, dass Letztere maßgebend sei für alle Verpflichtungen, die sich für sie aus jedem anderen internationalen Vertrag oder Abkommen ergeben.⁵³ Die Schlussakte sprach in mehreren der darin enthaltenen Prinzipien der Breschnew-Doktrin jede Gültigkeit ab, am deutlichsten im Prinzip VI, in dem die Teilnehmerstaaten verpflichtet werden, „sich ungeachtet ihrer gegenseitigen Beziehungen“ jeder direkten oder indirekten, individuellen oder kollektiven Einmischung in die inneren oder äußeren Angelegenheiten zu enthalten, die in die innerstaatliche Zuständigkeit eines anderen Teilnehmerstaates fallen. Darüber hinaus hält das Prinzip VIII das Recht aller Völker fest, jederzeit, in voller Freiheit, wann und wie sie es wünschen, ihren inneren und äußeren politischen Status ohne äußere Einmischung zu bestimmen und ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung nach eigenen Wünschen zu verfolgen.

Die Schlussakte garantierte die Unverletzlichkeit der Grenzen und ihren Schutz vor Drohungen und Gewaltanwendung, nicht aber ihre Unveränderlichkeit. Prinzip III enthält das Verbot, einen Anschlag auf diese Grenzen zu verüben oder sich eines Teiles oder des gesamten Territoriums irgendeines Teilnehmerstaates zu bemächtigen. Der Westen setzte die Aufnahme einer speziellen Klausel zum friedlichen Wandel durch, die schließlich im Prinzip I ihren Platz zugewiesen bekam als Beispiel der Rechte, die zur Souveränität eines Staates gehören, wo es heißt: „Grenzen [können], in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden [...]“.

Vor allem aber bestätigte die Schlussakte die Interpretation von *Détente* durch die Neuner-Gemeinschaft als Prozess, der den liberalen Ideen der Menschenrechte, der zentralen Bedeutung des Individuums und der Förderung von Kontakten und von Austausch jenseits staatlich gesteuerter Aktivitäten verpflichtet ist. Das war sicher der wichtigste Beitrag, den die EWG der Neun zu den KSZE-Verhandlungen leistete. Die Europäische Gemeinschaft hielt an dieser Vision von Entspannung und den Beziehungen innerhalb Europas in den KSZE-Nachfolgekongressen fest, ungeachtet der in den 1970er- und frühen 1980er-Jahren wieder aufkeimenden Spannungen zwischen Ost und West.⁵⁴

53 Schlussakte, <https://www.osce.org/de/mc/39503>, abgerufen am 27.1.2020.

54 Vladimir Bilandzic – Dittmar Dahlmann – Milan Kosanovic (Hg.), *From Helsinki to Belgrade: The First KSZE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*. Göttingen 2012; Douglas Selva, *The Superpowers and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1977–1983*, in: Matthias Peter – Hermann Wentker (Hg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990*. München 2012, S. 15–58; Angela Romano, *More Cohesive, Still Divergent: Western Europe, the US and the Madrid CSCE Follow-Up Meeting*, in: Kiran K. Patel – Ken Weisbrode (Hg.), *European Integration and the Atlantic Community in the 1980s*. Cambridge 2013, S. 39–58.

„Kraft der Ideen“?

„Korb III“ und der lange, krumme Weg von Helsinki nach Paris¹

Helmut Altrichter

Der 1. August 1975, der Tag der Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa durch die Staats- und Regierungschefs von 33 europäischen Staaten sowie Kanadas und der USA in Helsinki, werde „auf ewig als großer Sieg der sowjetischen Diplomatie in die Geschichte eingehen und als Schandfleck in die Geschichte der westlichen Diplomatie“, schrieb der sowjetische Dissident und Bürgerrechtler Pjotr Grigorenko in seinen Erinnerungen, die 1980 in den USA erschienen. Die in der Schlussakte vereinbarten Prinzipien (gemeint waren vor allem die „Unverletzlichkeit der Grenzen“, die „territoriale Integrität aller Teilnehmerstaaten“ und die „Nichteinmischung in deren innere Angelegenheiten“) konzidierten der Sowjetunion das Recht, „während des Krieges eroberte Territorien zu behalten und auf ihnen Truppen beliebiger Stärke und Gruppierung zu stationieren“. Ansonsten, so fuhr Grigorenko fort, blieb al-

1 Der Beitrag verdankt dem Forschungsprojekt „Der KSZE-Prozess. Multilaterale Konferenzdiplomatie und ihre Folgen“, gemeinsam durchgeführt vom Institut für Zeitgeschichte München-Berlin, dem Lehrstuhl für Zeitgeschichte an der Universität Paris IV und dem Lehrstuhl für Osteuropäische Geschichte an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, mehr, als es die Hinweise in den Fußnoten, die sich auf Belegnachweise beschränken, zum Ausdruck bringen. Explizit genannt seien die gewichtigen Einzelstudien, die aus dem Projekt hervorgegangen sind: Benjamin Gilde, Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission. München 2013; Anja Hahnisch, Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung. München 2012; Veronika Heyde, Frankreich im KSZE-Prozess. Diplomatie im Namen der europäischen Sicherheit 1969–1983. Berlin – Boston 2017; Matthias Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983. Die Umkehrung der Diplomatie. Berlin – München – Boston 2015; Philipp Rosin, Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–1983. Einfluß durch Neutralität. München 2014; Yuliya von Saal, KSZE-Prozess und Perestroika. Demokratisierung, Werteumbruch und Auflösung 1985–1991. München 2014; sowie die beiden Sammelbände Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990. München 2011; Matthias Peter – Hermann Wentker (Hg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990. München 2012.

les wie vor Helsinki: „Deutschland bleibt geteilt, Polen, die Tschechoslowakei, Estland, Lettland, Litauen, Bjelorussland, Moldavien, die Ukraine bleiben okkupiert. Sowjetische Panzerarmeen stehen im Zentrum Europas zum Angriff auf den bisher noch nicht besetzten Teil des Kontinents bereit. Wenn der Westen von Helsinki den Frieden erwartete, so hat er sich getäuscht. Die UdSSR hat keinen Schritt in diese Richtung getan, hat sich nur auf Versprechungen beschränkt“.²

Unter „Versprechungen“ subsumierte Grigorenko offensichtlich das Ergebnis aller westlichen Bemühungen, die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa durch eine Verständigung und Vertrauensbildung zwischen den Völkern, „eine Steigerung des Austausches auf dem Gebiet der Kultur und Bildung, eine größere Verbreitung von Information, Kontakte zwischen den Menschen und die Lösung humanitärer Probleme“ auf eine breitere Basis zu stellen und auch dies in der Schlussakte festzuschreiben. Dazu sollte gehören: die Intensivierung der „menschlichen Kontakte“ auf der Grundlage von familiären Bindungen, durch wohlwollende Prüfung von Reisegesuchen und Visumsanträgen; die Erleichterung von Familienzusammenführungen und Eheschließungen zwischen Bürgern verschiedener Staaten; die Vereinfachung und flexible Handhabung der Ein- und Ausreise, um den eigenen Bürgern umfassendes Reisen aus persönlichen und beruflichen Gründen zu ermöglichen; ferner eine Verbesserung der Bedingungen für den Tourismus und für Begegnungen der Jugend, auf individueller und kollektiver Grundlage. Zur „Verbesserung der Verbreitung von, des Zugangs zu und des Austausches von Information“ sah die Schlussakte die „Förderung von Vorträgen und Vortragsreisen“ vor, von „Meinungsaustausch bei Gesprächen am Runden Tisch, Seminaren, Symposien, Sommerkursen, Kongressen und anderen bilateralen und multilateralen Treffen“. Zugleich sollten die Signatarstaaten auf ihrem Territorium die „Verbreitung von periodisch und nicht periodisch erscheinenden Zeitungen und gedruckten Veröffentlichungen aus den anderen Teilnehmerstaaten“ erleichtern, die Zahl der Verkaufsstellen für diese Veröffentlichungen vermehren, Abonnementmodelle entwickeln und die Möglichkeiten verbessern, „die Veröffentlichungen in den großen öffentlichen Bibliotheken und ihren Lesesälen sowie in den Universitätsbibliotheken zu lesen und auszuleihen“. Die Schlussakte propagierte zugleich verstärkte Zusammenarbeit zwischen Organisationen der Massenmedien, Presseagenturen, Verlagen, Rundfunk- und Fernsehanstalten; Treffen und Kontakte zwischen Journalistenverbänden und Journalisten sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für akkreditierte Journalisten aus den Teilnehmerstaaten; die Erleichterung von mehrfacher Ein- und Ausreise, für das Reisen und den Kontakt mit Informationsquellen im Land sowie das Recht auf Einfuhr der für die Ausübung ihres Berufes notwendigen (Foto-, Tonband- und Fernseh-)Ausrüstung, unter der alleinigen Bedingung, dass sie wieder ausgeführt würden. Auch die Zusammenarbeit im Bereich der Kultur sollte zum

2 Pjotr Grigorenko, *Erinnerungen*. München 1981, S. 534. Hinweis auf das Zitat bei Ernst Wawra, *Ein Schandfleck der westlichen Diplomatie?, Der KSZE-Prozess und die Bürger- und Menschenrechtsbewegung in der Sowjetunion 1976–1982*, in: Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.), *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*. München 2011, S. 63.

„besseren Verständnis zwischen den Menschen und den Völkern“, zur „aktiven Beteiligung breiter sozialer Schichten an einem immer vielfältigeren kulturellen Leben“, zur „Entwicklung des gegenseitigen Vertrauens und der weiteren Verbesserung der Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten“ beitragen. Gleiches galt für „Zusammenarbeit und Austausch im Bereich der Bildung“, die Förderung von unmittelbaren Kontakten zwischen Personen und Institutionen auf den Gebieten Bildung und Wissenschaften, des „Zugang[s] für Studenten, Lehrer und Wissenschaftler der Teilnehmerstaaten zu Bildungs-, kulturellen und wissenschaftlichen Einrichtungen eines jeden anderen Teilnehmerstaates unter gegenseitig annehmbaren Bedingungen“, mit entsprechenden Reiseerleichterungen, einem Stipendien- und Austauschprogramm.³

Für dieses umfangreiche, hier nur in Stichworten umrissene Programm der „Zusammenarbeit im humanitären Bereich“ hatte sich bei den multilateralen Vorbereitungskonferenzen in Dipoli und Genf intern der Arbeitsbegriff „Korb III“ eingebürgert, neben der Erklärung über die „Prinzipien“ der wechselseitigen Beziehungen (in „Korb I“) und den Ausführungen zur „Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt“ (in „Korb II“). Wenn Grigorenko die Ausführungen in Korb III als bloße, leere „Versprechungen“ abtat, hatte er dafür Gründe: Er konnte sich auf die Verlautbarungen der Teilnehmerstaaten berufen, die wiederholt und beim Abschluss der Verhandlungen in Genf (Mitte Juli 1975) noch einmal betont hatten, dass die Schlussakte kein bindendes Abkommen (kein völkerrechtlicher Vertrag) und deren Vereinbarungen lediglich als Absichtserklärungen zu lesen seien. Das kam auch in den Formulierungen des Textes zum Ausdruck. Vor allem aber widersprachen die Vereinbarungen völlig der Praxis, wie die Sowjetunion und die Staaten der Warschauer Vertragsorganisation mit der hier propagierten Freizügigkeit von Menschen, Meinungen und Informationen umzugehen pflegten. Grigorenko hatte dies am eigenen Leibe erfahren: 1907 in der Ukraine geboren, seit 1927 Parteimitglied, seit 1931 Berufssoldat in der Roten Armee, Absolvent der Generalstabsakademie, hoch dekoriertes Kriegsteilnehmer und 1959 zum Generalmajor ernannt, erfuhr er Anfang der 1960er-Jahre, wie in der Sowjetunion mit Kritikern am Regierungskurs, wenn man in einer Parteiversammlung „mehr Demokratie“ einforderte, umgegangen wurde: Er wurde gerügt, aus der Militärakademie ausgeschlossen, in den fernen Osten versetzt, wegen antisowjetischer Agitation und Propaganda verhaftet, eingesperrt und unter Aberkennung aller bürgerlichen Rechte, militärischen Rangabzeichen und Pensionsansprüche vorübergehend in eine psychiatrische Anstalt eingewiesen. Da er nicht klein beigab, Kontakte zur ukrainischen Menschenrechtsbewegung pflegte, sich für krimtatarische Belange einsetzte und 1968 den Einmarsch in die Tschechoslowakei kritisierte, blieb er weiterhin im Visier der Sicherheitsorgane und entsprechenden Repressionen ausgesetzt, machte Bekanntschaft

3 Text der Schlussakte hier nach: Hans-Adolf Jacobsen – Wolfgang Mallmann – Christian Meier (Hg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation 1973–1978, 2 Bde. Köln 1978, Bd. 2, S. 913ff.; sowie digital unter https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0024_ksz&object=translation&l=de

mit dem Serbski-Institut für forensische Psychiatrie, wo man politische Dissidenten und „Querulanten“ für „verrückt“ erklärte und ihre Unterbringung in Spezialkliniken verfügte. Jahre hatte Grigorenko dort zugebracht, erst 1974 war er wieder freigekommen.

Festschreibung versus Veränderung des Status quo

Allen Teilnehmerstaaten war bewusst, dass der Anstoß zur Konferenz aus Moskau, von Parteichef Leonid I. Brežnev, gekommen war.⁴ Dort koordinierte man den Auftritt der Warschauer Vertragspartner bei den Vorkonferenzen, gab allgemeine Richtlinien vor, drängte immer wieder zur Eile. In seiner Rede auf der Abschlusskonferenz pries nun Brežnev die Schlussakte als „sorgfältig ausgewogene Bilanz der Interessen aller Teilnehmerstaaten“, als „wohlbegründeten Kompromiss“, bei dem es keine Sieger und Besiegten gebe. Alle hätten gewonnen, schließlich seien „Friede und Sicherheit auf unserem Planeten“ ein hohes Gut. Und er fügte hinzu: „ohne dass dabei die Unterschiede in der Ideologie und den gesellschaftlichen Strukturen verwischt“ würden. Niemand dürfe versuchen, „auf Grund der einen oder anderen außenpolitischen Erwägung anderen Völkern vorzuschreiben, wie sie ihre inneren Angelegenheiten zu ordnen haben. Das Volk eines jeden Staates – und nur das Volk – hat das souveräne Recht, seine inneren Angelegenheiten selbst zu regeln, seine innerstaatlichen Gesetze selbst zu verabschieden. Ein anderes Vorgehen wäre ein wackeliger und gefährlicher Boden für die Sache der internationalen Zusammenarbeit.“ War die Rede vom fairen Kompromiss „ohne Sieger und Besiegte“ an die Skeptiker im Westen gerichtet, so zielte der Hinweis auf das beschlossene Prinzip „Keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Teilnehmerstaaten“ offenkundig auf die Bedenkenträger im eigenen Lager.⁵

Die DDR war zum ersten Mal als Staat auf einer großen multilateralen Konferenz vertreten. Die Gewaltverzichtserklärung⁶ und die Anerkennung der bestehenden Grenzen kamen auch ihr zugute. Doch abgesehen davon, dass die Ausführungen zu Besuchererleichterungen und Familienzusammenführung in Korb III vor allem auf sie zielten, hatte sie es auch hinnehmen müssen, dass in die Ausführungen zur „Anerkennung von Souveränität und territorialer Integrität“ (in Korb I) auf Drängen der Bundesrepublik ein Passus aufgenommen wurde, der die Änderung von Grenzen „in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung“ explizit für zulässig erklärte und damit eine spätere „Wiedervereinigung“ der beiden Teile Deutschlands nicht prinzipiell ausschloss. In der Rede des Ersten Sekretärs des Zentralkomitees der SED, Erich Honecker, vor den Staats- und Parteichefs der Teilnehmerstaaten in Helsinki war davon ebenso wenig die Rede wie vom gesamten Korb III. Vielmehr erklärte er, dass Helsinki „ein Erfolg der Sache des Friedens, ein Sieg des politischen Realismus und der

4 Siehe dazu auch den Beitrag von Peter Ruggenthaler und Anna Steiner in diesem Band.

5 Abgedruckt in: Jacobsen et al., Sicherheit und Zusammenarbeit, Bd. 2, S. 820ff.

6 Siehe dazu die Beiträge von Hanns Jürgen Küsters und Aleksej Filitov in diesem Band.

Vernunft“ sei, dass die zu beschließende Akte „wesentliche Probleme [...], die in der Nachkriegsperiode die Beziehungen zwischen den Staaten belastet“ hatten, löste und die DDR „das europäische Vertragswerk mitgestaltet und damit zum erfolgreichen Verlauf der Sicherheitskonferenz beigetragen habe“. „Mit Genugtuung“ könne er feststellen, „dass der Inhalt der Dokumente der Konferenz mit den grundlegenden Interessen und außenpolitischen Zielen der Deutschen Demokratischen Republik übereinstimmt. Frieden und Sicherheit entsprechen zutiefst dem Wesen der sozialistischen Gesellschaftsordnung“. Die „Achtung und Anerkennung des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen“ sei dabei „das Entscheidende“.⁷

In den Kernpunkten folgten die Erklärungen der übrigen Parteiführer der Warschauer Vertragsorganisation, selbst wenn sie unterschiedliche Schwerpunkte setzten, dieser von Moskau vorgegebenen Generallinie. Nur die Rede des Präsidenten der Sozialistischen Republik Rumänien, Nicolae Ceaușescu, fiel hier etwas aus dem Rahmen, ging zumindest pauschal auf die humanitären Fragen und die Vereinbarungen zum Ausbau des Kulturaustausches, der besseren Information durch Presse und andere Massenmedien ein und wies auf deren Grenzen und Bruchstellen hin. Für ihn konnte Helsinki außerdem nur ein erster Schritt auf dem Weg zu Frieden, Sicherheit und Selbstbestimmung sein, die Entwicklung von Vertrauen und Zusammenarbeit sei ohne entscheidende Maßnahmen der Abrüstung, auch bei den Kernwaffen, unmöglich, und müsse letztendlich zur Beseitigung der sich gegenüberstehenden Militärblöcke, der gleichzeitigen Auflösung der NATO und des Warschauer Vertrages führen. Zugleich sei mit Entschlossenheit auf die Auflösung der Militärstützpunkte, auf die Zurückziehung fremder Truppen vom Territorium anderer Staaten, hinzuwirken.⁸

Selbst wenn Brežnev und Honecker zur Problematik von Korb III in ihren Schluss-erklärungen Ende Juli 1975 nicht Stellung nahmen und der Text der Schlussakte (einschließlich Korb III) vollumfänglich und über mehrere Seiten hinweg Anfang August sowohl in der „Pravda“ wie im „Neuen Deutschland“ nachzulesen war, der darin steckenden Problematik und möglichen Sprengkraft war man sich in Moskau und Ost-Berlin durchaus bewusst. Wie die vom Westen im Winter 1973/74 auf den Tisch gebrachten Forderungen des Korbes III das Zentralkomitee in Moskau umtrieben, konnte man in Bonn einem Bericht des deutschen Botschafters von Staden aus Washington entnehmen. Bei einem Besuch des sowjetischen Botschafters Anatolij Dobrynin sei das mehrstündige Gespräch, dessen Verlauf vor allem von Dobrynin bestimmte wurde, auch auf die KSZE zu sprechen gekommen. Das Thema habe Dobrynin zu einer „temperamentvoll[en]“ Stellungnahme veranlasst, in der er dem Westen schwere Vorwürfe machte: Die Sowjetunion sei an das Projekt herangegangen, „um den Frieden in Europa zu konsolidieren. Dies sei kein selbstsüchtiges Unternehmen“. Der Westen versuche jedoch, „daraus etwas ganz anderes [zu machen]. Er unternahme den unverständlichen Versuch, den Frieden gegen eine Vermehrung der Kontakte auszuhandeln. Immer mehr Personen im Moskauer Zentral-

7 Jacobsen et al., Sicherheit und Zusammenarbeit, Bd. 2, S. 798ff.

8 Ebd., S. 888ff.

komitee [dem er, wie er mehrfach betonte, selbst angehöre und dessen Stimmungslage er sehr gut einschätzen könne] fragten sich, was das Ganze eigentlich solle. Habe die Sowjetunion einen Grund, für den Frieden etwas zu bezahlen, wolle man die sowjetischen Bürger als Vorbedingung dazu zwingen, die New York Times zu lesen oder ausländische Rundfunkstationen zu hören, um eine Konsolidierung des Friedens zu erhalten? Es könne wohl [sic!] sehr wohl dahin kommen, dass die sowjetische Seite das ganze Konferenzpaket fallen ließe“.⁹

Wie Dobrynin später in seinen Memoiren ausführte, seien, als die fertigen Texte vorlagen, neben vielen sowjetischen Botschaftern auch Politbüromitglieder (wie Jurij Andropov, Aleksej Kosygin, Nikolaj Podgornyj, Michail Suslov) äußerst irritiert gewesen, vornehmlich über Korb III. Außenminister Andrej Gromyko habe das Projekt mit dem Hinweis verteidigt, die Anerkennung der Nachkriegsgrenzen sei seit vielen Jahren ein zentrales Anliegen sowjetischer Außenpolitik gewesen, sie im Rahmen der KSZE zu erreichen, ein ideologischer Sieg. Zugleich verspreche man sich von der in Korb II vereinbarten breiten Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Technik wichtige, belebende Impulse für den sowjetischen Handel, für die eigene Industrie und Technologie. Was schließlich die Menschenrechte, die Empfehlungen in Korb III und die humanitäre Zusammenarbeit angehe, werde man die Kontrolle in der Hand behalten und Herr im eigenen Haus bleiben. Zur Bereitschaft der sowjetischen Führung, sich darauf einzulassen, mag auch die Zusicherung der USA (Richard Nixons und Henry Kissingers) beigetragen haben, sich strikt an das vereinbarte Ziel der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Teilnehmerstaaten zu halten.¹⁰

Zu hohe Erwartungen im Westen sollte offenkundig auch ein Grundsatzartikel Georgij Arbatovs dämpfen, der Anfang September 1975 in der Regierungszeitung „Izvestija“ erschien und zusätzlich über die fremdsprachlichen Dienste von Radio Moskau verbreitet wurde. Arbatov, Leiter einer Arbeitsgruppe im ZK der KPdSU und des Instituts für Amerika- und Kanadastudien der Sowjetischen Akademie der Wissenschaften, widersprach darin (unter der Überschrift „Manöver von Gegnern der Entspannung“) vehement der These einer sowjetischen Bringschuld. Die westliche Behauptung, die Anerkennung der Nachkriegsgrenzen sei ein Zugeständnis des Westens an die Sowjetunion gewesen und die Gegenleistung dafür Korb III, sei grundfalsch. Erstere festigte den Frieden und diene damit den Interessen aller Völker in Europa; dafür schulde die Sowjetunion auch niemandem etwas, die sowjetische Bevölkerung habe dafür bereits einen hohen Blutzoll, mit 20 Millionen Toten, entrichtet. Was den Korb III betreffe, so werde die Sowjetunion auch diese Vereinbarungen ernsthaft respektieren und sie „in der von den Verträgen vorgesehenen Form“ erfüllen. Daran sei auch nichts „Dramatisches“, vielmehr ein großer Irrtum, wenn „gewisse Leute“ meinten, dass ihnen auf diesem Wege Tür und Tor geöffnet

9 Aufzeichnung des Botschafters von Staden, Washington, in: AAPD, 1974. München 2005, Bd. 1, S. 56ff., hier: S. 61.

10 Anatoly Dobrynin, In Confidence. Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents. Seattle – London 2001, S. 345f.

würden, um antisowjetische Propaganda, ideologische Subversion, Rassenhass, Nationalismus und Pornografie zu verbreiten, um die erzielten Vereinbarungen zu einem Instrument der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der sozialistischen Länder, zur Untergrabung der Gesetze und ihrer Gesellschaftsordnung zu machen. Nur sehr naive Menschen könnten daran glauben, dass man mit entsprechenden Kampagnen die Sowjetunion zur Aufgabe ihrer souveränen Rechte zwingen könne.¹¹

Die DDR stand vor vergleichbaren Problemen, und die Zweifel reichten auch hier bis hinauf in die Führungsspitze. Noch der Beschluss des Politbüros der SED zur Schlussakte (vom 28. Juli 1975) ließ die Bruchlinien erkennen: Einerseits, was rundum positiv beurteilt wurde, entspreche der Inhalt „im Wesentlichen“ den Beschlüssen, die im Rahmen des Warschauer Vertrages über die Konferenz „unter aktiver Mitarbeit der Partei- und Staatsführung der DDR“ vereinbart wurden: Die „erstmalige multilaterale Verankerung der territorialen und politischen Ergebnisse der Kriegs- und Nachkriegsentwicklung“ trägt, wie es im Entschluss hieß, dazu bei, „die bisher erreichten positiven Wandlungen in Europa dauerhaft zu machen“; sie schafft zugleich günstige Bedingungen für die „Weiterführung des Entspannungsprozesses auf bi- und multilateraler Ebene und damit für die Festigung der Positionen des Sozialismus in Europa“. Andererseits hätten die westlichen Staaten ihre Möglichkeiten und das Interesse der sozialistischen Staaten an einem erfolgreichen Konferenzabschluss dazu genutzt, detailliertere und konkretere Aussagen zu den Bereichen Ökonomie, Kontakte und Informationen durchzusetzen, als man aufseiten der sozialistischen Staatengemeinschaft wollte. Die Warschauer Vertragsstaaten hätten immerhin erreicht, dass diese Vereinbarungen unverbindlich blieben, nur „Empfehlungscharakter“ tragen und nur durch die „souveräne Entscheidung der Teilnehmerstaaten“ wirksam werden. Somit könne „bei ihrer Verwirklichung nach Abschluss der Sicherheitskonferenz kein Automatismus eintreten, der den Sicherheitsinteressen der Staaten der sozialistischen Gemeinschaft widerspricht.“¹²

11 Georgij Arbatov, Manevery protivnikov razrjadki, in: Izvestija, 3.9.1975, S. 3; Auszüge in deutscher Übersetzung in Archiv der Gegenwart, 1975, Sp. 19683f. Noch viel entschiedener wies (am 27.12. in einem Pravda-Artikel) Georgij Šachnazarov, Mitarbeiter in der Internationalen Abteilung des ZK der KPdSU, später bekannt als Berater Gorbatschows, westliche Forderungen nach Liberalisierung des politischen Systems, Menschenrechten und Pluralismus zurück. Während man in der Sowjetunion stets die Gesamtgesellschaft im Blick habe, ziele Pluralismus im bürgerlichen Verständnis auf die Spaltung der Gesellschaft und die „Bildung einer politischen Opposition“. Ein „freies Spiel der Kräfte einschließlich der antisozialistischen“ sei für die Sowjetunion inakzeptabel. Vergleichbares gelte für die Menschenrechtsforderung, die nicht die „freie und allseitige Entfaltung des Individuums“ zum Ziele habe, sondern diese zu „Aktionen gegen das sozialistische System“ instrumentalisieren. Noch in einem anderen Punkt dämpfte er westliche Erwartungen. Die von der Sowjetunion mitgetragene Entspannungspolitik bedeute keine Aufgabe der weltweiten Klassenkampfpolitik. Die internationale Entspannung schaffe vielmehr „Voraussetzungen für die freiere Entfaltung des Klassenkampfes“. Niemand könne „dem Kapital einen Garantieschein für die Erhaltung seiner Herrschaft liefern“. Auszüge des Pravda-Artikels in Übersetzung in: Archiv der Gegenwart, 6.2.1976, Sp. 19930.

12 Beschluss des Politbüros des Zentralkomitees der SED, Berlin (Ost), 28.7.1975, in: DzD, VI. Reihe/Band 4, 1. Januar 1975 bis 31. Dezember 1976. München 2007, S. 310ff.

Die offiziellen Verlautbarungen folgten in der DDR der Generallinie, die Errungenschaften von Korb I zu betonen. Ausführungen zu Korb III schienen dabei vor allem das Ziel zu verfolgen, höhere Erwartungen von vornherein zu dämpfen, so wie es Honecker am 11. September 1975 in einer Rede vor Soldaten der NVA in Rostock tat, die tags darauf auch im „Neuen Deutschland“ nachzulesen war:

„Was die Frage der humanitären und anderen Bereiche betrifft, so gehen wir auch an diese Probleme vom Klassenstandpunkt, vom Standpunkt der Interessen des Sozialismus und der Stärkung unseres Staates, der ganzen sozialistischen Gemeinschaft heran [...]. Daher versteht es sich von selbst, dass wir weder offene noch getarnte Versuche zulassen, unter der Flagge der ‚Informationsfreiheit‘ und der ‚menschlichen Kontakte‘ Spionage, Sabotage und ideologische Diversion in der DDR zu treiben und gegen unsere sozialistische Gesetzmäßigkeit zu verstoßen“.¹³

Reaktionen: Schlussakte als Referenztext

Hatte Grigorenko so unrecht, wenn er die angeblichen östlichen Zusagen als bloße „Versprechungen“, unverbindliche Lippenbekenntnisse charakterisierte? Doch er erfuhr, wie bei ihm nachzulesen ist, dass seine Wertung der Helsinki-Schlussakte nicht von allen in der Moskauer Dissidentenszene geteilt wurde. Jurij Orlov, habilitierter Physiker und Gründungsmitglied einer sowjetischen Gruppe von Amnesty International, und Anatolij Ščaranskij, dem 1973 die Ausreise nach Israel verweigert worden war, hielten dagegen, man müsse den Umstand, dass die Sowjetunion den westlichen Regierungen in Helsinki die Achtung der Menschenrechte „im Tausch“ gegen wichtige politische Zugeständnisse zugesichert hatte, nutzen und die westlichen Staaten dazu bringen, auf die Einhaltung dieser Verpflichtungen zu drängen. Dazu mussten sie und die westliche Öffentlichkeit mit konkreten Informationen über die Verfolgung von Überzeugungen und die Verletzung von Grundrechten in der Sowjetunion versorgt werden, in der Hoffnung, die sowjetischen Machthaber zu zwingen, aus Sorge vor Prestigeverlusten, Zugeständnisse zu machen. Mit dieser Zielsetzung gab Orlov 1976 in einer improvisierten Pressekonferenz (mit westlichen Korrespondenten) die Gründung einer „Gruppe zur Förderung der Beschlüsse von Helsinki“ bekannt; als Gründungsmitglieder wurden unter anderen L. Aleksejeva, Elena Bonner (die Frau Andrej Sacharows), A. Ginzburg, A. Marčenko, A. Ščaranskij und eben auch P. Grigorenko genannt. Die Gründung einer Kiewer Helsinki-Gruppe folgte Anfang November.¹⁴

13 Erich Honecker, Die wachsende Verantwortung sozialistischer Streitkräfte, in: Neues Deutschland, 12.9.1975, D. 3; Auszüge in: AAPD, 1975, Bd. 2, S. 1304, Fn. 10.

14 Grigorenko, Erinnerungen, S. 534ff.; Jurij Orlov, Ein russisches Leben. München 1992, S. 229f.; Ludmilla Alexeyeva, Soviet Dissent. Contemporary Movements for National, Religious, and Human Rights. Middletown 1985; Kommentar zur Gründungsurkunde von Yuliya von Saal in: https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_ru&dokument=0010_hel&object=abstract&trefferanzeige=&suchmodus=&suchbegriff=&t=&l=de; Wawra, Ein Schandfleck der westlichen Diplomatie?, S. 63ff.

In der DDR hatte das Ministerium für Staatssicherheit (MfS) die Verhandlungen mit Aufmerksamkeit verfolgt und früh gewarnt, dass die geforderte „Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen“ als langfristig angelegter Prozess über eine rechtswidrige Einmischung in die inneren Angelegenheiten der DDR zu „politisch-ideologischer Diversion“ (PID) führen könne. Künstler und Schriftsteller, Angehörige der medizinischen und wissenschaftlich-technischen Intelligenz, religiöse Bürger und Jugendliche galten dafür als besonders anfällig.¹⁵ Im Juli 1975, als die Texte bereits vorlagen, hatte die Rechtsstelle des MfS eine ausführliche Stellungnahme zu den Implikationen und möglichen Auswirkungen von Korb III abgegeben. Zwar sei es möglich, dass die Publizierung der Dokumente im In- und Ausland „Illusionen über Ausmaß und Tempo der zu treffenden Regelungen sowie deren missbräuchliche Ausnutzung“ auslöse, aber künftige Regelungen würden erst dann wirksam, wenn sie durch souveräne Entscheidung der Teilnehmerstaaten durch innerstaatliche Rechtsvorschriften in Kraft gesetzt werden. Unmittelbaren Handlungsbedarf sah das MfS dabei für Kontakte auf der Grundlage familiärer Bindungen, bei Familienzusammenführung, Eheschließungen zwischen Bürgern verschiedener Staaten, Entwicklung des Tourismus, Jugendbegegnungen, Sport und Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalismus im Grunde nicht; diese Bereiche seien gesetzlich geregelt. Bei der Verbreitung von Information (Druckerzeugnissen und der Verbesserung des Zugangs für die Öffentlichkeit, Verbreitung von Film- und Fernsehproduktionen) sei die Präambel dieses Abschnitts von großer Bedeutung: Sie müssen geeignet sein, „das gegenseitige Verständnis und Vertrauen zu erhöhen“ sowie „Fortschritte in den Beziehungen der Teilnehmerstaaten zu erzielen“.¹⁶

Die größten Probleme sah man bei den Reisebestimmungen, vor allem dort, wo sie implizit auch die Ausreise betrafen, und die Schlussakte forderte, dass Anträge „ohne Unterschiede hinsichtlich des Herkunfts- oder Bestimmungslandes behandelt werden“; und dass eine Antragstellung „zu keiner Veränderung der Rechte und Pflichten des Gesuchstellers oder seiner Familienmitglieder führen wird“. Eine Lösung hatte die Rechtsstelle des MfS dafür nicht. Eine Annäherung der Ausreisemöglichkeiten in nichtsozialistische Länder und West-Berlin an die Rechtspraxis der Ausreise in sozialistische Länder, so hieß es viel- (oder besser: nichts-) sagend, könne „nur erwartet werden, wenn die Bedingungen hierfür günstiger werden“, und bei den Sanktionen gegenüber Ausreisewilligen müssten „Sicherungsmaßnahmen (z. B. Reisesperren, Passenzug, Umsetzung eines Geheimnisträgers) [...] weiterhin möglich sein“.¹⁷

Tatsächlich zeigte die KSZE in der DDR gerade in diesem Bereich Wirkung: Wie man einem Schreiben Hans Modrows an Honecker von Ende Januar 1976 entnehmen kann, hatte sich allein im Bezirk Dresden 1975 die Zahl der Ausreiseanträge „auf rund 1.000, d. h. das Zweieinhalbfache gegenüber 1974“ erhöht. Dresden-Stadt und Dresden-

15 Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess, S. 107ff.

16 Ausarbeitung der Rechtsstelle des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR, Berlin (Ost), 21.7.1975, in: DzD, VI. Reihe/Bd. 4, S. 291ff., hier: S. 298.

17 DzD, VI. Reihe/Bd. 4, S. 294.

Land waren zwar (neben Kreis Riesa und Görlitz-Stadt) Schwerpunkte, aber keine Einzelfälle. Im ganzen Land sei seit Beginn des Jahres 1975, insbesondere seit Abschluss der Helsinki-Konferenz, wie der Minister für Staatssicherheit der DDR, Erich Mielke, in einer internen „Information“ festhielt, die Anzahl der von Bürgern der DDR gestellten „Anträge auf Übersiedelung (insbesondere nach der BRD bzw. Westberlin)“ erheblich angestiegen und dieser Trend halte auch im laufenden Jahr 1976 an. Als besonders alarmierend musste es die Parteiführung empfinden, dass der Großteil der Antragsteller im arbeitsfähigen Alter war (29 Prozent zwischen 18 und 25 Jahren, 53 Prozent zwischen 25 und 40, 18 Prozent zwischen 60 und 65), dabei 49 Prozent Arbeiter („überwiegend Facharbeiter“), 30 Prozent Angestellte und fünf Prozent Angehörige der Intelligenz. Als Motiv für die Antragstellung machten sie nicht humanitäre, sondern politische Gründe geltend (Ablehnung der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung; die eigene Weltanschauung entspreche nicht der Politik der Partei- und Staatsführung; Einschränkung der demokratischen Rechte, der Glaubensausübung und Reisefreiheit in der DDR). Die vorliegenden Erkenntnisse würden bestätigen, dass „die steigende Tendenz der Antragstellung auf Übersiedelung und das diesbezügliche Vorgehen der Antragsteller in einem ursächlichen Zusammenhang mit den insbesondere seit dem Abschluss der KSZE zunehmenden Aktivitäten und Versuchen gegnerischer Kräfte zur zielgerichteten und negativen Beeinflussung unserer Bürger steht“, die insbesondere auf qualifizierte Kräfte wie Ärzte, Ingenieure und qualifizierte Facharbeiter abzielten.¹⁸ Selbst wenn man Subversionstheorien bemühte: dass die Hälfte der Antragsteller Arbeiter waren und politische, nicht etwa ökonomische Gründe für ihre Unzufriedenheit geltend machten, stellte dem „Arbeiter- und Bauernstaat“ ein verheerendes Zeugnis aus.

Markantestes Beispiel für die Reaktionen in der Tschechoslowakei war, dass sich eine Bürgerrechtsgruppe am 1. Januar 1977 mit der Vorlage einer Charta an die Öffentlichkeit wandte. 242 Personen, darunter bekannte Intellektuelle (Schriftsteller, Ex-Politiker des „Prager Frühlings“, Schauspieler und Wissenschaftler) hatten das Gründungsmanifest unterschrieben. Es berief sich auf die KSZE-Schlussakte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 1966, den inzwischen auch die Tschechoslowakei unterschrieben hatte und der (nach Verkündung im Gesetzblatt) im März 1976 in Kraft getreten war.¹⁹ Seither hätten Bürger das Recht und der Staat die Pflicht, so die Charta, sich danach zu richten. Doch viele Grundrechte (etwa das Recht auf Meinungsfreiheit) stünden in der Tschechoslowakei weiterhin nur auf dem Papier; die Wahrnehmung des Rechts, „Informationen und Gedanken aller Art ohne Rücksicht auf Grenzen zu ermitteln und zu verbreiten, würde – häufig unter dem Deckmantel krimineller Beschuldigung – gerichtlich verfolgt, die Freiheit der öffentli-

18 Schreiben des 1. Sekretärs der SED-Bezirksleitung Dresden Modrow an den Ersten Sekretär des Zentralkomitees der SED Honecker (Auszug), Dresden, 22.2.1976, in: DzD, VI. Reihe/Bd. 4, S. 579ff.; Information des Ministers für Staatssicherheit der DDR Mielke (Auszug), in: ebd., S. 773ff.

19 Text in: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICCPR/iccpr_de.pdf.

chen Meinungsäußerung werde von der Zentralverwaltung aller Kommunikationsmittel sowie der publizistischen und kulturellen Einrichtungen unterdrückt; die Möglichkeit öffentlicher Verteidigung gegen unwahre und beleidigende Behauptungen seitens der offiziellen Propaganda existiere in der Praxis nicht; und jeder Versuch, auf dem Gerichtsweg Abhilfe oder Richtigstellung zu erwirken, sei vergebens. Charta 77 sei eine „freie, informelle und offene Gemeinschaft von Menschen verschiedener Überzeugungen, verschiedener Religionen und verschiedener Berufe, verbunden durch den Willen, sich einzeln und gemeinsam für die Respektierung der Bürger- und Menschenrechte in unserem Land einzusetzen“. Sie wolle keine eigenen Programme politischer und gesellschaftlicher Reformen aufstellen, sondern in ihrem Bereich einen konstruktiven Dialog mit der politischen und staatlichen Macht führen, insbesondere dadurch, dass sie auf verschiedene konkrete Fälle von Verletzungen der Bürger- und Menschenrechte hinweist, deren Dokumentation vorbereitet, Lösungen vorschlägt und bei Konfliktsituationen als Vermittler auftritt. Prof. Dr. Jiří Hájek (der ehemalige Außenminister), der Schriftsteller Dr. Václav Havel und der Philosoph Prof. Dr. Jan Patočka sollten als Sprecher der Gruppe fungieren.²⁰

Große europäische Zeitungen (wie die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, „Le Monde“ und „The Times“) druckten den Text in Wochenfrist nach, nicht aber die innerstaatlichen, tschechoslowakischen Massenmedien, und noch im Januar bildete sich auch ein internationaler Ausschuss zur Unterstützung der Charta 77, dem unter anderem Heinrich Böll, Friedrich Dürrenmatt, Graham Greene und Arthur Miller angehörten. Die im gleichen Monat einsetzende staatliche Gegenkampagne machte die Gruppe und ihr Manifest rasch auch im eigenen Land bekannt.

Auch Polen hatte den Schulterschluss mit den „Bruderstaaten“ vollzogen, der Chef der Polnischen Arbeiterpartei (PVAP), Edward Gierek, im Juni 1975 beim Besuch in Moskau den erfolgreichen Abschluss der KSZE als wichtigen Schritt im Entspannungsprozess, hin zur Koexistenz von Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung, bezeichnet, beim Treffen der Parteichefs am 9. Dezember in Warschau zusammen mit seinen Kollegen die Wichtigkeit des weiteren Zusammenwirkens der „Bruderparteien“ beschworen und wenige Tage später, auf dem 7. Parteitag der PVAP zu Protokoll gegeben: „Unser Staat hat heute einen durch und durch sozialistischen Charakter. Die Macht gehört den Werktätigen, die führende Rolle der Partei ist zu einem unerschütterlichen Grundsatz geworden. Der Sozialismus füllt das politische Leben des polnischen Volkes mit reichem Inhalt aus.“²¹ Mit der Absicht, die führende Rolle der Partei und die enge Bindung an die

20 Text u. a. in: Archiv der Gegenwart, 1977, Sp. 20687f.; auch in: Jiří Pelikán – Manfred Wilke (Hg.), Menschenrechte. Ein Jahrbuch zu Osteuropa. Reinbek bei Hamburg 1977, S. 221–225; Hans-Peter Riese (Hg.), Bürgerinitiative für die Menschenrechte. Die tschechoslowakische Opposition zwischen dem „Prager Frühling“ und der „Charta 77“. Köln – Frankfurt am Main 1977; Benjamin Müller, Von der Konfrontation zum Dialog. Charta 77, Menschenrechte und „samtene Revolution“ in der Tschechoslowakei 1975–1989, in: Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990. München 2011, S. 99ff.

21 Texte zu Gierek in Moskau am 23. Juni 1975, Treffen der Parteichefs der WVO in Warschau am 9. Dezember und 7. Parteitag der PVAP vom 8.–12. Dezember, in: AdG 1975, Sp. 19539, 19896; 1976,

Sowjetunion in der Verfassung festzuschreiben und die Bürgerrechte an die Erfüllung bestimmter Pflichten zu binden, provozierte er allerdings den Protest. Briefe mit Hunderten von Unterschriften kritisierten das Vorhaben; der bekannteste – der sogenannte Brief der 59 – forderte zugleich einen Systemwechsel, die Verwirklichung grundlegender Bürger- und Menschenrechte, auch das Recht zur Gründung unabhängiger Gewerkschaften, und berief sich dabei auf die KSZE, in der Verknüpfung der Einhaltung dieser Rechte mit der Sicherung von Frieden und Sicherheit in Europa. Die Arbeiterunruhen im Juni 1976 verstärkten die Proteste der Intellektuellen- und Studentenkreise und führten im September 1976 zur Gründung eines Komitees zur Verteidigung der Arbeiter (KOR), das die Opfer der Repressionen finanziell und juristisch unterstützte, Informationen zu den staatlichen Übergriffen sammelte, sie veröffentlichte, „Petitionen“ an Instanzen von Partei und Staat schrieb und Gerichtsverhandlungen „visitierte“. Erste Zeitungen und Broschüren wurden gedruckt, Informationen an westliche Korrespondenten weitergereicht und Beziehungen zu Vertretern im Exil aufgenommen. Partei und Staat schlugen zurück, indem sie KOR-Mitglieder verhafteten, bei ihnen Hausdurchsuchungen durchführten, ihnen die Arbeitsstellen kündigen ließen. Im September 1977 wurde aus KOR das Komitee für gesellschaftliche Selbstverteidigung KOR (KSS „KOR“), mit dem Ziel, die Bürger bei der Verteidigung ihrer sozialen Rechte und bei der Durchbrechung des staatlichen Informationsmonopols zu unterstützen. In einem Graubereich entstanden erste lokale Freie Gewerkschaftsorganisationen, unabhängige Verlage, Zeitschriften, als Informations- und Diskussionsforen – bevor eine zweite Streikwelle im Sommer 1980, angeführt von Aktivisten der Freien Gewerkschaften und einem „Überbetrieblichen Streikkomitee“, den Machtapparat der PVAP in seinen Grundfesten erschütterte.²²

Unauflösbare Widersprüche

Für die Anerkennung der Nachkriegsordnung hatten die Sowjetunion und ihre Verbündeten hingenommen, dass die Schlussakte von Helsinki neben den „Prinzipien“ des Gewaltverzichts, der Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Teilnehmerstaaten (in Korb I) sowie Richtlinien für die Intensivierung der menschlichen Kontakte, der kulturellen Beziehungen sowie des Zugangs zu und des Austausches von Informationen (in Korb III) enthielt. Sie hatten allerdings durchgesetzt, dass die Aussagen darüber keinen verbindlichen Charakter er-

Sp. 19951. Dazu Gunter Dehnert, „Eine neue Beschaffenheit der Lage“. Der KSZE-Prozess und die polnische Opposition 1975–1989, in: Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.), *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*. München 2011, S. 87ff.

22 Dazu Andrzej Friszke, *Geschichte der polnischen Opposition* (veröffentlicht von Stiftung Aufarbeitung und Biographisches Lexikon Widerstand und Opposition im Kommunismus 1945–91) https://dissidenten.eu/fileadmin/user_upload/Polen/Oppositionsgeschichte/dissidenten_eu-Polnische-Oppositionsgeschichte.pdf.

hielten, sondern – wie sie selbst stets betonten – nur „Empfehlungen“ waren. Entschieden hatte sich die Sowjetunion auch gegen die Aufnahme der „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit“ in den Prinzipienkatalog von Korb I gewehrt, da es sich hier um ein Individualrecht, nicht um ein zwischenstaatliches Recht handle; doch auch in diesem Punkt hatte sie schließlich nachgegeben. Die Rechtfertigung lautete auch hier: Der erfolgreiche Abschluss der KSZE-Verhandlungen dient der Sicherung des Friedens und der Fortsetzung der Entspannung auf der Grundlage der Koexistenz von Staaten verschiedener Gesellschaftsordnung.

Dabei reagierte die Bevölkerung in den Staaten der Warschauer Vertragsorganisation auf die Verabschiedung der Schlussakte in Helsinki recht unterschiedlich, wie die Beispiele zeigen: mit der Gründung einer „Gruppe zur Förderung der Helsinki-Beschlüsse“ (1976) in Moskau; mit einem raschen Anstieg der Anträge, die DDR aus politischen Gründen zu verlassen und in die Bundesrepublik zu übersiedeln; mit der Veröffentlichung der Charta 77 in der Tschechoslowakei, um als freie, offene Gemeinschaft von Menschen unterschiedlicher Überzeugungen für die Respektierung der Grund- und Menschenrechte im eigenen Land einzutreten und darüber in einen konstruktiven Dialog mit der Staatsmacht einzutreten; in Polen mit Protesten gegen den Versuch, die bestehende politische Struktur in der Verfassung festzuschreiben, mit der Entwicklung eigener Organisationsstrukturen und einem Schulterschluss mit der streikenden Arbeiterschaft, der die oppositionelle Basis erheblich verbreiterte.

So klein diese Gruppen auch waren – die Staatsmacht demonstrierte, dass sie sich das Heft des Handelns nicht aus der Hand nehmen ließ: In Moskau wurde der Vorsitzende der Helsinki-Gruppe, Jurij Orlov, bereits im Folgejahr 1977 verhaftet und im Mai 1978 zu sieben Jahren Arbeitslager und anschließender, fünfjähriger Verbannung verurteilt. L. Alekseeva wurde im Februar 1977 unter Androhung der Verhaftung zur Emigration gezwungen; sie ging in die USA. Im gleichen Monat wurde auch A. Ginzburg verhaftet und schließlich zu acht Jahren Lager verurteilt. A. Marčenko wurde die Ausreise nach Israel angeboten, was er ablehnte; er starb im Gefängnis. A. Ščaranskij, im März 1977 verhaftet, erhielt 13 Jahre Zwangsarbeit, kam bei einem Agentenaustausch 1986 frei und ging nach Israel. Grigorenko wurde erlaubt, sich in den USA medizinisch behandeln zu lassen, doch noch während seines Aufenthalts wurde ihm die sowjetische Staatsbürgerschaft entzogen. Sacharov wurde im Vorfeld der Moskauer Olympischen Spiele nach Nižnij Novgorod verbannt, wohin ihm seine Frau, Elena Bonner, folgte. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen wird auch Grigorenkos Bewertung der Helsinki-Vereinbarungen in seinen Memoiren verständlich, die er im amerikanischen Exil schrieb und die eingangs zitiert wurden.

Die DDR-Führung hatte vorübergehend geglaubt, das Problem der Ausreiseanträge dadurch lösen zu können, dass sie einen Großteil positiv beschied. Doch damit war die Flut nicht zu stoppen, und so kehrte man zu einem repressiveren Kurs zurück. In den Fokus der Moskauer Kritik war mittlerweile das Verhältnis der DDR zur Bundesrepublik,

ihre wachsende, beängstigende Abhängigkeit von dieser gerückt. Außenminister Gromyko trug diese Kritik bei einem Besuch in Ost-Berlin im Mai 1978 „im Auftrag des Politbüros des ZK der KPdSU und des Genossen Brežnev persönlich“ vor: Er sprach dabei vom „wachsenden Besucherstrom von der BRD und von Westberlin aus in die DDR“, der das „Wachstum der Verbindungen der Bevölkerung der BRD mit der Bevölkerung der DDR dokumentiere“. Wie man „Quellen aus der DDR“ entnommen habe, reisten „gegenwärtig jährlich etwa 8 Millionen Besucher aus der BRD in die DDR“. Außerdem würden jährlich „ca. 35 Millionen Telefongespräche zwischen Bürgern beider Staaten geführt“, jährlich „250 Millionen Briefe und 30 Millionen Päckchen im Verkehr zwischen beiden Staaten befördert“. Man solle doch nicht glauben, dass die Bonner Regierung das alles ausschließlich aus „humanitären Überlegungen ins Werk setze“. Es sei deshalb auch „nicht zufällig“, wenn „Gruppen Jugendlicher in der DDR feindlich gegen den Sozialismus und gegen die Sowjetunion“ aufträten, wobei er wohl auf spektakuläre Massenschlägereien zwischen Jugendlichen und Ordnungskräften im Jahr davor, Ende April 1977 in Werder an der Havel, Anfang Oktober auf dem Ostberliner Alexanderplatz, Bezug nahm. Gromyko brachte damit auch „gewisse Erscheinungen bei den Künstlern und der Intelligenz“ in Zusammenhang, wo die Ausbürgerung Wolf Biermanns aus der DDR (1976) und der offene Protestbrief von zwölf DDR-Schriftstellern, dem sich 100 weitere Schriftsteller, Schauspieler und bildende Künstler anschlossen, noch immer nachwirkte; der Staat hatte mit Bspitzelung, Überwachung und Repressionen geantwortet und viele namhafte „Kulturschaffende“ in die Emigration getrieben. Doch Gromyko wie Honecker wussten, dass es sich bei den Entwicklungen im Reise-, Telefon- und Postverkehr nicht so sehr um Fehlsteuerungen im KSZE-Prozess handelte, sondern um Dienstleistungen, die sich die DDR in Valuta bezahlen ließ und die sie brauchte, um den Erwartungen und Verpflichtungen gegenüber der eigenen Bevölkerung nachzukommen.²³

In der Tschechoslowakei hatte die Parteizeitung „*Rudé Právo*“ unter der Überschrift „Schiffbrüchige und Selbsterwählte“ die Charta 77 als „demagogische Hetzschrift“ und ihre Unterzeichner als „verkrachte Existenzen der tschechoslowakischen reaktionären Bourgeoisie“ bezeichnet. Unterzeichner der Charta 77 wurden verhaftet und verhört, Hunderten wurde die Staatsbürgerschaft aberkannt oder sie gingen „freiwillig“ ins Exil. Noch im Januar/Februar organisierte die Partei eine Gegenkampagne, mit einem Gegenmanifest, das von mehr als 2.000 regimetreuen Künstlern unterschrieben wurde. Die Unterschrift zu verweigern, zog ein faktisches Berufs- und Auftrittsverbot nach sich. Insgesamt hielten sich die Wirkungen der Charta über Intellektuellen- und Künstlerkreise hinaus in Grenzen. „Staatsgefährdend“, gefährlich für die Herrschaft der Partei und ihren Kurs, war sie nie.

Dass dies in Polen etwas anders war, obwohl sich auch hier die Zahl der Aktivisten auf einige Hundert beschränkte, wurde bereits erwähnt. Durch die Verbindung mit verschärfter Wirtschaftslage, Teuerungskrise und Arbeiterstreiks wuchs ihr eine Breitenwir-

23 Helmut Altrichter, „Entspannung nicht auf Kosten des Sozialismus“. Das Treffen Andrei Gromyko – Erich Honecker, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1/2011, S. 121ff.

kung zu wie in keinem anderen Land der Warschauer Vertragsorganisation. Doch mit der Verkündung des Kriegsrechts im Dezember 1981 nahm auch hier die Entwicklung eine andere Richtung.

Von Helsinki nach Paris

Nein, ein „Selbstläufer“ waren die Forderungen des Korbes III nicht, selbst wenn sich das aus der Rückschau, im Abstand von 20 Jahren, bisweilen anders ausnehmen mag. Ende der 1970er-Jahre war auch die Großwetterlage eine andere, die Mitte des Jahrzehnts immer wieder beschworene „Entspannung“ Vergangenheit. Schon wenige Monate nach Helsinki, im Spätherbst 1975, griffen kubanische Truppen in den angolanischen Bürgerkrieg ein, um eine Niederlage der linksgerichteten Befreiungsbewegung (MPLA) zu verhindern. 1976 begann die Sowjetunion mit der Stationierung neuer Mittelstreckenraketen in Europa (den RSD-10 Pioneer, im Westen bekannt unter der NATO-Bezeichnung SS-20). Im gleichen Jahr wurde Jimmy Carter zum 39. Präsidenten der USA gewählt. Er kündigte schon bei seiner Rede zur Amtseinführung (im Januar 1977) an, sich überall in der Welt für die Achtung der Menschenrechte einzusetzen; im Februar wurde ein Brief Carters an den sowjetischen Menschenrechtler Sacharow bekannt, Anfang März empfing er demonstrativ den Dissidenten Vladimir Bukovskij im Weißen Haus und Ende des Monats beantragte er im Kongress zusätzliche Mittel für „Radio Free Europe/Radio Liberty“ und „Voice of America“, deren für Osteuropa und die Sowjetunion bestimmte Sendungen er als „Teil unseres Engagements für den freieren Austausch von Informationen und Ideen“ rechtfertigte. Die Themen für die erste KSZE-Folgekonferenz waren damit benannt. Sie trat am 4. Oktober 1977 in Belgrad zusammen und dauerte bis zum 9. März 1979. Einberufen zur Überprüfung und Vertiefung des KSZE-Prozesses, endete sie ergebnislos.

Ende des Jahres 1979 schienen alle Hoffnungen auf Entspannung endgültig verfliegen: Mitte Dezember fasste die NATO jenen „Doppelbeschluss“, in dem sie dem Warschauer Pakt Verhandlungen über die Begrenzung atomarer Mittelstreckenraketen anbot und für den Fall, dass die Verhandlungen abgelehnt wurden oder zu keinem Ergebnis führten, die „Nachrüstung“ mit einer neuen Generation von amerikanischen Raketen und Marschflugkörpern ankündigte. Ende des Monats Dezember rückten sowjetische Streitkräfte in Afghanistan ein, was nicht nur zu scharfen Protesten westlicher und islamischer Staaten führte. Dies alles belastete die zweite Folgekonferenz, zu der die Vertreter der KSZE-Staaten im November 1980 in Madrid zusammenkamen. „Der Geist von Helsinki ist tot“, titelte der „Spiegel“ eine Woche nach der Eröffnung. Die Verhandlungen zogen sich hin, wurden zusätzlich erschwert durch die Erklärung des Kriegsrechtes in Polen (im Dezember 1981), im März 1982 schließlich einvernehmlich auf den November verlagert, bevor sie schließlich im September 1983 (mit einer Übereinkunft zur Einberufung einer „Konferenz über Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa“ (KVAE) in Stockholm) abgeschlossen wurde.

Es ist hier nicht der Ort, die weitere Entwicklung der multilateralen Konferenzdiplomatie, der KSZE-Folgekonferenzen, der Außenminister- und Expertentreffen, die sie vorbereiteten und begleiteten, darzustellen. Doch festzuhalten bleibt: Die Welt war inzwischen eine andere geworden, als sich – 15 Jahre nach Helsinki – am 19. November 1990 die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten zu einem zweiten Gipfeltreffen in Paris einfanden. Zweifellos kam dabei den Entwicklungen in der Sowjetunion und den Folgen, die sie auslösten, besondere Bedeutung zu: Der sowjetische Staats- und Parteichef (Michail Gorbatschow) umriss sie mit den Schlagworten: „weg vom Totalitarismus und hin zu Freiheit und Demokratie“. Sein Land habe „sich geändert“ und werde „nie mehr wie früher“ sein.

Gemeinsam verabschiedeten die versammelten Vertreter der 34 europäischen Staaten sowie Kanadas und der USA die „Charta von Paris“. In ihr erklärten sie „das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas“ für beendet. Dank des „Mut[es] von Männern und Frauen“, der „Willensstärke der Völker“ und der „Kraft der Ideen der Schlussakte von Helsinki“ sahen sie „ein neues Zeitalter“ in Europa anbrechen, ein „Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“.

Der sowjetische Dissident Pjotr Grigorenko war 1987 in New York, im amerikanischen Exil, verstorben und auf dem Friedhof einer ukrainisch-orthodoxen Gemeinde in New Jersey beigesetzt worden. So unvorhersehbar und krumm der Weg von Helsinki nach Paris gewesen war, war Grigorenkos Prognose, Helsinki werde „auf ewig“ als „Schandfleck in die Geschichte der westlicher Diplomatie“ eingehen – zehn Jahre nachdem der Satz niedergeschrieben worden war, hatte ihn „die Geschichte“ bereits widerlegt.

Anhang

**Vertrag
zwischen der Bundesrepublik Deutschland
und der Union der Sozialistischen
Sowjetrepubliken
[„Moskauer Vertrag“
Vom 12. August 1970]**

Die Hohen Vertragschließenden Parteien

IN DEM BESTREBEN, zur Festigung des Friedens und der Sicherheit in Europa und in der Welt beizutragen,

IN DER ÜBERZEUGUNG, daß die friedliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten auf der Grundlage der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen den sehnlichen Wünschen der Völker und den allgemeinen Interessen des internationalen Friedens entspricht,

IN WÜRDIGUNG der Tatsache, daß die früher von ihnen verwirklichten vereinbarten Maßnahmen, insbesondere der Abschluß des Abkommens vom 13. September 1955 über die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen, günstige Bedingungen für neue wichtige Schritte zur Weiterentwicklung und Festigung ihrer gegenseitigen Beziehungen geschaffen haben,

IN DEM WUNSCH, in vertraglicher Form ihrer Entschlossenheit zur Verbesserung und Erweiterung der Zusammenarbeit zwischen ihnen Ausdruck zu verleihen, einschließlich der wirtschaftlichen Beziehungen sowie der wissenschaftlichen, technischen und kulturellen Verbindungen, im Interesse beider Staaten,

SIND wie folgt übereingekommen:

Artikel 1

Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken betrachten es als wichtiges Ziel ihrer Politik, den internationalen Frieden aufrechtzuerhalten und die Entspannung zu erreichen.

Sie bekunden ihr Bestreben, die Normalisierung der Lage in Europa und die Entwicklung friedlicher Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten zu fördern und gehen dabei von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage aus.

Artikel 2

Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der europäischen und der internationalen Sicherheit von den Zielen und Grundsätzen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, leiten lassen. Demgemäß werden sie ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und übernehmen die Verpflichtung, sich in Fragen, die die Sicherheit in Europa und die internationale Sicherheit berühren, sowie in ihren gegenseitigen Beziehungen gemäß Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten.

Artikel 3

In Übereinstimmung mit den vorstehenden Zielen und Prinzipien stimmen die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in der Erkenntnis überein, daß der Friede in Europa nur erhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet.

- Sie verpflichten sich, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen uneingeschränkt zu achten;
- sie erklären, daß sie keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand haben und solche in Zukunft auch nicht erheben werden;
- sie betrachten heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, wie sie am Tage der Unterzeichnung dieses Vertrages verlaufen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet, und der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik.

Artikel 4

Dieser Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken berührt nicht die von ihnen früher abgeschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen.

Artikel 5

Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation und tritt am Tage des Austausches der Ratifikationsurkunden in Kraft, der in Bonn stattfinden soll.

GESCHEHEN ZU MOSKAU am 12. August 1970 in zwei Urschriften, jede in deutscher und russischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

**Für die
Bundesrepublik Deutschland**

*Willy Brandt
Walter Scheel*

**Für die
Union der Sozialistischen
Sowjetrepubliken**

*A. Kosygin
A. Gromyko*

Quellen und Literatur

Archivbestände

Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (AdsD), Bonn

Depositorium Ehmke

WBA

Archiv für Christlich-Demokratische Politik in der Konrad-Adenauer-Stiftung (ACDP), Sankt Augustin

I-403

I-483

Archiv vnešnej politiki Rossijskoj Federacii [Archiv für Außenpolitik der Russländischen Föderation] (AVP RF), Moskau

F. 3

F. 0742

F. 0757

Archives diplomatiques [Diplomatisches Archiv] (AD), Paris

100 QO

178 QO

199 QO

207 QO

208 QO

436 QO

Archives du ministère des Affaires étrangères [Archiv des Außenministeriums] (AMAE), Paris

Europe 1944–70

Europe/Belgique 1961–70

Europe 1971 – juin 1976

Archives nationales [Nationalarchiv] (AN), Paris

5 AG 2

Archiwum Akt Nowych [Archiv Neuer Akten] (AAN), Warschau

KC PZPR

Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych [Archiv des Außenministeriums] (AMSZ), Warschau

Dep. I

Dep. IV, Z. 6

Bruno Kreisky Archiv, Wien

Staribacher-Tagebücher

Bundesarchiv (BArch), Koblenz – Berlin

B 136

B 141

N 1351

N 1371

- Centralen dāržaven archiv [Zentrales Staatsarchiv] (CDA), Sofia
F. 1b
- Centralnĭj archiv FSB Rossii [Zentralarchiv des FSB Russland] (CA FSB), Moskau
F. 4
- Gosudarstvennĭj archiv Rossijskoj Federacii [Staatsarchiv der Russländischen Föderation] (GARF), Moskau
F. 5451
- Historical Archive of the European Union (HAEU), Florenz
Fund Franco Maria Malfatti (FMM)
Fund Klaus Meyer (KM)
- Kansan arkisto [Volksarchiv], Helsinki
- Magyar Nemzeti Levéltár [National Archives of Hungary] (MNL-OL), Budapest
F. 5
F. 32
M-KS 288
XIX-J-1
- National Archives and Records Administration (NARA), Washington (D.C.) – College Park, Maryland
Department of State
Record Group [RG] 59, Central Files
Nixon Presidential Materials Project (NPMP)
National Security Council Files (NSC)
National Security Files (NSF)
White House Special Files
- Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik Österreich (ÖStA/AdR), Wien
BKA/AA Bundeskanzleramt/Auswärtige Angelegenheiten
BMAA Bundesministerium f. Auswärtige Angelegenheiten
- Politisches Archiv, Auswärtiges Amt (PA AA), Berlin
B 26
B 32
B 42
B 130
- Privatarchiv Sergej Radchenko
- Privatarchiv Stefan Karner
- Rossijskij gosudarstvennĭj archiv ėkonomiki [Russländisches Staatsarchiv für Wirtschaft] (RGAE), Moskau
F. 413
F. 2324
- Rossijskij gosudarstvennĭj archiv novejšej istorii [Russländisches Staatsarchiv für Zeitgeschichte] (RGANI), Moskau
F. 2–5
F. 10
F. 80–81
F. 89
- Rossijskij gosudarstvennĭj archiv social'no-političeskoj istorii [Russländisches Staatsarchiv für sozio-politische Geschichte] (RGASPI), Moskau
F. 666
- Rossijskij gosudarstvennĭj voennĭj archiv [Russländisches Staatliches Militärarchiv] (RGVA), Moskau
Personal-Karteikarten ehemaliger Kriegsgefangener
- Stadtarchiv Shanghai

Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO),
Berlin

DY 30

NL Grotewohl

ZPA

The National Archives (TNA), London

CAB 133

FO 371

FO 1030

FCO 26

FCO 30

FCO 33

FCO 41

Jahrbücher für 1970–72

PREM

Ulkoasiainministeriön arkisto [Archiv des Finnischen Außenministeriums] (UMA), Helsinki – Oulu

Urho Kekkosen arkistoon [Urho Kekkonen Archiv] (UKA), Orimattila

Wilson Center, Washington, D.C.

Digital Archive

Amtliche Quellen, Editionen, Dokumentationen

Adenauer: „Wir haben wirklich etwas geschaffen.“ Die Protokolle des CDU-Bundesvorstandes 1953–1957.

Bearb. von Günter Buchstab (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 16). Düsseldorf 1990.

Adibekov, Grant et al. (Hg.): Soveščanja Kominforma. 1947, 1948, 1949. Dokumenty i materialy. Moskau 1998.

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland.

1963. 3 Bände. Bearb. von Mechthild Lindemann – Ilse Dorothee Pautsch. Wissenschaftlicher Leiter: Rainer A. Blasius. München 1994.

1965. 3 Bände. Bearb. von Mechthild Lindemann – Ilse Dorothee Pautsch. Wissenschaftlicher Leiter: Rainer A. Blasius. München 1996.

1966. 2 Bände. Bearb. von Matthias Peter – Harald Rosenbach. Wissenschaftlicher Leiter: Rainer A. Blasius. München 1997.

1967. 3 Bände. Bearb. von Ilse Dorothee Pautsch – Jürgen Klöckler – Matthias Peter – Harald Rosenbach. Wissenschaftlicher Leiter: Rainer A. Blasius. München 1998.

1968. 2 Bände. Bearb. von Mechthild Lindemann – Matthias Peter. Wissenschaftlicher Leiter: Rainer A. Blasius. München 1999.

1969. 2 Bände. Bearb. von Franz Eibl – Hubert Zimmermann. Wissenschaftlicher Leiter: Rainer A. Blasius. München 2000.

1970. 3 Bände. Bearb. von Ilse Dorothee Pautsch – Daniela Taschler – Franz Eibl – Frank Heinlein – Mechthild Lindemann – Matthias Peter. Wissenschaftlicher Leiter: Rainer A. Blasius. München 2001.

1971. 3 Bände. Bearb. von Martin Koopmann – Matthias Peter – Daniela Taschler. Wissenschaftliche Leiterin: Ilse Dorothee Pautsch. München 2002.

1972. 3 Bände. Bearb. von Mechthild Lindemann – Daniela Taschler – Fabian Hilfrich. Wissenschaftliche Leiterin: Ilse Dorothee Pautsch. München 2003.

1973. 3 Bände. Bearb. von Matthias Peter – Michael Kieninger – Michael Ploetz – Mechthild Lindemann – Fabian Hilfrich. Wissenschaftliche Leiterin: Ilse Dorothee Pautsch. München 2004.

1974. 2 Bände. Bearb. von Daniela Taschler – Fabian Hilfrich – Michael Ploetz. Wissenschaftliche Leiterin: Ilse Dorothee Pautsch. München 2005.
1975. 2 Bände. Bearb. von Michael Kieninger – Mechthild Lindemann – Daniela Taschler. Wissenschaftliche Leiterin: Ilse Dorothee Pautsch. München 2006.
- Außenministerien der UdSSR und der DDR (Hg.): Četyřechstoronnee soglašenje po Zapadnomu Berlinu i ego realizacija 1971–1977 gg. Dokumenty. Moskau 1977.
- Die Berlin-Regelung. Das Viermächte-Abkommen über Berlin und die ergänzenden Vereinbarungen. Hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1971.
- Brandt, Willy: Reden und Interviews 1968–1969. Hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1969.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hg.): Meinungen und Dokumente zur Deutschlandpolitik und zu den Ostverträgen. Bonn, Juni 1972.
- Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1969–1972 (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Bd. 11/VI). Bearb. von Kathrin Zehender. Düsseldorf 2016.
- Die CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949–1972 (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Bd. 15/I). Bearb. von Andreas Zellhuber und Tim Peters. Düsseldorf 2011.
- Documents on British Policy Overseas. Détente in Europe 1972–6. Bd. III. Hg. von Bennett Gill – Keith A. Hamilton. London 2001.
- Documents Diplomatiques Français. Hg. vom Ministère des Affaires Étrangères. Commission de Publication des Documents Diplomatiques Français.
- 1954 Annexes (21 Juillet–31 Décembre). Paris 1987.
- 1955 Tome I (1^{er} Janvier–30 Juin). Paris 1987.
1971. SA Editions Scientifiques Internationales. Paris 2015.
- Dokumente zur Außenpolitik der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik. Hg. vom Deutschen Institut für Zeitgeschichte.
- Bd. 1: Vom Potsdamer Abkommen am 2. August 1945 bis zur Erklärung über die Herstellung der Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik am 25. März 1954. Berlin 1957.
- Bd. 2: Von der Souveränitätserklärung am 25. März 1954 bis zur Warschauer Konferenz (11. bis 14. Mai 1955). Berlin 1954.
- Dokumente zur Deutschlandpolitik.
- I. Reihe (3. September 1939 bis 8. Mai 1945). Bd. 5 Europäische Beratende Kommission 1943–1945. Hg. vom Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs. Bearb. von Herbert Elzer. München 2003.
- II. Reihe (9. Mai 1945 bis 4. Mai 1955).
- Bd. 1 Die Konferenz von Potsdam. Bearb. von Gisela Biewer. Übersetzung aus dem Englischen von Hannelore Nathan. Hg. vom Bundesministerium des Innern. Neuwied – Frankfurt am Main 1992.
- Bd. 2 Die Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, 7. September bis 31. Dezember 1949. Veröffentlichte Dokumente. Hg. vom Bundesministerium des Innern – Bundesarchiv. Bearb. von Hanns Jürgen Küsters. München 1996.
- Bd. 4 Die Außenministerkonferenzen von Brüssel. London und Paris 1954. 8. August bis 25. Oktober 1954. Hg. vom Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs. Bearb. von Hanns Jürgen Küsters. München 2003.
- III. Reihe (5. Mai 1955 bis 9. November 1958). Bd. 1 5. Mai bis 31. Dezember 1955. Hg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen Bonn/Berlin. Bearb. von Ernst Deuerlein unter Mitwirkung von Hansjürgen Schierbaum. Frankfurt am Main – Berlin 1961.
- IV. Reihe (10. November 1958 bis 30. November 1966).

- Bd. 1 10. November 1958 bis 9. Mai 1959. Hg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bearb. von Ernst Deuerlein – Hannelore Nathan. Frankfurt am Main – Berlin 1971.
- Bd. 2 9. Mai bis 10. August 1959. Hg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bearb. von Ernst Deuerlein – Werner John. Frankfurt am Main – Berlin 1971.
- Bd. 9 1. Januar bis 31. Dezember 1963. Hg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bearb. von Gisela Biewer – Werner John. Frankfurt am Main 1978.
- Bd. 10 1. Januar bis 31. Dezember 1964. Hg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bearb. von Marie-Luise Goldbach – Karl-Günter Schirrmeister. Frankfurt am Main 1980.
- Bd. 12 1. Januar bis 30. November 1966. Hg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bearb. von Gisela Oberlander. Frankfurt am Main 1981.
- VI. Reihe (21. Oktober 1969 bis 30. September 1982).
- Bd. 2. 1. Januar 1971 bis 31. Dezember 1972: Die Bahr-Kohl-Gespräche 1970–1973. Hg. vom Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs. Bearb. von Hanns Jürgen Küsters – Monika Kaiser – Hans-Heinrich Jansen – Daniel Hofmann. München 2004.
- Bd. 4 1. Januar 1975 bis 31. Dezember 1976. Hg. vom Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs. Bearb. von Hanns Jürgen Küsters – Monika Kaiser – Daniel Hofmann. München 2007.
- Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion. Hg. vom Deutschen Institut für Zeitgeschichte, Berlin. Bd. I Vom Potsdamer Abkommen am 2. August 1945 bis zur Erklärung über die Herstellung der Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik am 25. März 1954. Berlin 1957.
- Földes, György (Hg.): Kádár János külpolitikája és nemzetközi tárgyalásai 1956–1988. Bd. 2: Ausgewählte Dokumente. Budapest 2015.
- Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. Hg. vom Department of State.
- The Conferences at Malta and Yalta 1945. Washington (D. C.) 1955.
- 1952–1954. Vol. VII Germany and Austria. Part 1. Part 2. Washington (D. C.) 1986.
- 1958–1960. Vol. VIII Berlin Crisis 1958–1959. Washington (D. C.) 1993.
- 1961–1963. Vol. XIV Berlin Crisis 1961–1962. Washington (D. C.) 1993.
- 1964–1968. Vol. XVII Eastern Europe. Washington (D. C.) 1996.
- 1969–1976. Vol. XIII Soviet Union, October 1970 – October 1971. Washington (D. C.) 2011.
- 1969–1976. Vol. XV Soviet Union, June 1972 – August 1974. Washington (D. C.) 2011.
- 1969–1976. Vol. XVI Soviet Union, August 1974 – December 1976. Washington (D. C.) 2012.
- 1969–1976. Vol. XVIII China, 1973–1976. Washington (D. C.) 2007.
- 1969–1976. Vol. XXIX, Eastern Europe; Eastern Mediterranean, 1969–1972. Washington (D. C.) 2007.
- 1969–1976. Vol. XXXIX European Security. Washington (D. C.) 2007.
- 1969–1976. Vol. XL Germany and Berlin, 1969–1972. Washington (D. C.) 2008.
- 1969–1976. Vol. XLI, Western Europe; NATO, 1969–1972. Washington (D. C.) 2012.
- Garadnai, Zoltán (Hg.): Iratok a magyar-francia kapcsolatok történetéhez (1963–1968). Budapest 2008.
- Jacobsen, Hans-Adolf – Mallmann, Wolfgang – Meier, Christian (Hg.): Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation, Bd. 2. Köln 1973.
- Das Kabinett Kiesinger. Die Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966. Hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1967.
- Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung.
- Bd. 3, 1950. Wortprotokolle, Hg. für das Bundesarchiv von Hans Booms. Bearb. von Ulrich Enders – Konrad Reiser. Boppard am Rhein 1986.
- Bd. 19 1966. Hg. für das Bundesarchiv von Hartmut Weber. Bearb. von Christine Fabian – Uta Rössel. München 2009.
- Bd. 20 1967. Hg. für das Bundesarchiv von Hartmut Weber. Bearb. von Walther Naasner – Christoph Seemann. München 2010.

- Karner, Stefan – Tomilina, Natalja – Tschubarjan, Alexander – Bischof, Günter – Iščenko, Viktor – Prozumensčikov, Michail – Ruggenthaler, Peter – Tüma, Oldřich – Wilke, Manfred (Hg.): Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 2: Dokumente. Pražská vesna. Meždunarodnyj krizisnyj 1968 goda. Dokumenty. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/2. Köln – Weimar – Wien 2008.
- Keesing's Archiv der Gegenwart. Jg. 41 (1971). Zusammengestellt von Heinrich von Siegler. Bonn–Wien–Zürich 1972; Jg. 45 (1975). Bonn–Wien–Zürich 1976.
- Kudrjašov, S. V. (Hg.): L. I. Brežnev. Rabočie i dnevnikovyje zapisi. Bd. 1. Moskau 2016.
- Mahnke, Hans-Heinrich (Hg.): Dokumente zur Berlin-Frage 1967–1986. München 1987.
- Meissner, Boris (Hg.): Moskau–Bonn. Die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland 1955–1973. Dokumentation. Bd. 2. Köln 1975.
- Parliamentary Debates (Hansard). Fifth Series. House of Commons. Official Report. Vol. 490. Hg. von His Majesty's Stationery Office. London 1951.
- Pečatnov, Vladimir O.: Sekretnyj kanal Dobrynin-Kissinger. Dokumenty Archiva Vnešnei Politiki Rossijskoi Federacii, in: Novaja i Novejšaja Istorija, 3/2006.
- Prezidium CK KPSS 1954–1964. Bd. 2. A. A. Fursenko (Red.). Moskau 2006; Bd. 3. A. A. Fursenko (Red.). Moskau 2008.
- Public Papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman. Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President, January 1 to December 31, 1951. Washington (D. C.) 1965.
- Schieder, Theodor (Hg.): Dokumentation der Vertreibung der Deutschen aus Ost-Mitteleuropa. Bd. IV/1: Die Vertreibung der deutschen Bevölkerung aus der Tschechoslowakei. Bonn 1957.
- Schramm, Friedrich-Karl – Riggert, Wolfram-Georg – Friedel, Alois (Hg.): Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954–1972. Frankfurt am Main 1972.
- Schwarz, Hans-Peter (Hg.): Konrad Adenauer. Reden 1917–1967. Eine Auswahl. Stuttgart 1975.
- Strauß, Franz Josef: Bundestagsreden und Zeitdokumente. Bonn 1975.
- Sudetendeutscher Rat (Hg.): Der Prager Vertrag in den Parlamenten. Eine Dokumentation. München 1975.
- Texte zur Deutschlandpolitik. Hg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bd. 6. Bonn 1971; Bd. 8. Bonn 1971; Bd. 9. Bonn 1972; Bd. 11. Bonn 1973.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages.
1. Wahlperiode 1949. Stenographische Berichte. Bonn 1949.
 5. Wahlperiode 1965. Stenographische Berichte. Bonn 1969.
 6. Wahlperiode 1969. Stenographische Berichte. Bonn 1969/1970, 1972.
- Das Viermächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971. Hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1971.
- 40 Jahre Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Dokumentation. Hg. vom Auswärtiges Amt [der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1989.
- Vondrova, Jitka – Navrátil, Jaromír – Moravec, Jan (Hg.): Komunistická strana Československa. Poklus o reformu (říjen 1967–květen 1968). Prag – Brunn 1999.
- Vondrova, Jitka – Navrátil, Jaromír (Hg.): Mezinárodní souvislosti československé krize 1967–1970. Bd. 2: Červenec-srpen 1968. Prag – Brunn 1996; Bd. 3: Zafi 1968 – květen 1970. Prag – Brunn 1997.
- Wettig, Gerhard (Hg.): Dokumentation Chruschtschows Westpolitik 1955–1964. Gespräche, Aufzeichnungen und Stellungnahmen. Bd. 3: Kulmination der Berlin-Krise (Herbst 1960 bis Herbst 1962). München 2011.
- Zündorf, Benno: Die Ostverträge. Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR. München 1979.

Schrifttum

- Abrasimov, P[etr]. A.: 300 metrov ot Brandenburgskich vorot. Vzgljad skvoz' gody. Moskau 1983.
- Abrassimow [Abrasimov], Pjotr [Petr] A.: Westberlin gestern und heute. Moskau 1980.
- Achtamzjan A. A.: Germanija i Rossija na rubeže vekov. Moskau 2010.
- Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1953–1955. Stuttgart 1966; Erinnerungen 1955–1959. Stuttgart 1967.
- Aksjutin, Ju[rij] V. (Hg.): L. I. Brežnev. Materialy k biografii. Moskau 1996.
- Aksjutin, Jurij: Chruščevskaja „ottepel'“ i obščestvennye nastroenija v SSSR v 1953–1964 gg. Moskau 2004.
- Alexeyeva, Ludmilla: Soviet Dissent. Contemporary Movements for National, Religious, and Human Rights. Middletown 1985.
- Altrichter, Helmut (Hg.): Adenauers Moskaubesuch 1955. Eine Reise im Internationalen Kontext. Rhöndorfer Gespräche, Bd. 22. Bonn 2007.
- Altrichter, Helmut: „Entspannung nicht auf Kosten des Sozialismus“. Das Treffen Andrei Gromyko – Erich Honecker, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 59 (2011) 1, S. 121–148.
- Altrichter, Helmut: Kleine Geschichte der Sowjetunion 1917–1991. 4. Aufl. München 2013.
- Altrichter, Helmut – Wentker, Hermann (Hg.): Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990. München 2011.
- Andrew, Christopher – Gordievsky, Oleg: KGB. The inside story of its foreign operations from Lenin to Gorbachev. London et al. 1990.
- Andrianov, Viktor I.: Kosygin. Moskau 2003.
- Andrianov, Viktor I.: Kosygin. Katalog. Moskau 2016.
- Ash, Timothy Garton: In Europe's Name. Germany and the Divided Continent. New York 1994.
- Ash, Timothy Garton: W imieniu Europy. Niemcy i podzieloný kontynent. London 1996.
- Ash, Timothy Garton: Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent. München 1993.
- Autio-Saraso, Sari: Transferring Western Knowledge to a centrally planned Economy: Finland and the Scientific-Technical Cooperation with the Soviet Union, in: Michel Christian – Sandrine Kott – Ondřej Matějka (Hg.): Planning in Cold War Europe. Competition, Cooperation, Circulations (1950s–1970s). Berlin–Boston 2018, S. 143–164.
- Bacher, Dieter – Knoll, Harald: Österreich als Drehscheibe ausländischer Geheimdienste?, in: Stefan Karner et. al. (Hg.): Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et. al. 2008, S. 1063–1088.
- Bacon, Edwin – Sandle, Mark (Hg.): Brezhnev Reconsidered. London–Basingstoke 2002.
- Badalassi, Nicolas: Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (1965–1975). Phil. Diss. Paris-Sorbonne 2011.
- Badenheuer, Konrad: Die Sudetendeutschen. Eine Volksgruppe in Europa. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 2007.
- Baev, Jordan: The Establishment of Bulgarian – West German Diplomatic Relations within the Coordinating Framework of the Warsaw Pact, in: Journal of Cold War Studies, 18 (2016) 3, S. 158–180.
- Baev, Jordan: Sistemata za evropejska sigurnost i Balkanite v godinite na Studenata vojna. Sofia 2010.
- Bahr, Egon: „Das musst du erzählen“. Erinnerungen an Willy Brandt. Berlin 2013.
- Bahr, Egon: Zu meiner Zeit. München 1996.
- Ball, Stuart – Seldon, Anthony (Hg.): The Heath Government 1970–1974: A Reappraisal. London 1996.
- Banchoff, Thomas F.: The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945–1995. Ann Arbor 1999.
- Bange, Oliver: The GDR in the Era of Détente. Conflicting Perceptions and Strategies, 1965–1975, in: Poul Villaume – Odd Arne Westad (Hg.): Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985. Copenhagen 2010, S. 57–77.

- Bange, Oliver: Ostpolitik as a source of intra-bloc tensions, in: Mary A. Heiss – Victor Papacosma (Hg.): Nato and the Warsaw Pact. Intrabloc Conflicts. Kent 2008, S. 106–121.
- Bange, Oliver: On to the Slippery Slope. East-Germany and East-West-Détente under Ulbricht and Honecker, 1965–1975, in: Journal of Cold War Studies, 18 (2016) 3, S. 60–94.
- Bange, Oliver: An Intricate Web. Ostpolitik, the European Security System and German Unification, in: Ders. – Gottfried Niedhart (Hg.): Helsinki 1975 and the Transformation of Europe. New York–Oxford 2008, S. 23–38.
- Bange, Oliver – Niedhart, Gottfried (Hg.): Helsinki 1975 and the Transformation of Europe. New York–Oxford 2008.
- Bange, Oliver – Villaume, Poul (Hg.): The Long Détente. Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950s–1980s. Budapest–New York 2017.
- Barcz, J. – Krenz, J.: Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Warschau 2019.
- Baring, Arnulf: Machtwechsel. Die Ära Brandt–Scheel. Stuttgart 1982.
- Barron, John: KGB. New York 1974.
- Barzel, Rainer: Auf dem Drahtseil. München 1978.
- Barzel, Rainer: Im Streit und umstritten. Anmerkungen zu Konrad Adenauer, Ludwig Erhard und den Ostverträgen. Berlin 1986.
- Barzel, Rainer: Die Tür blieb offen. Mein persönlicher Bericht über Ostverträge, Mißtrauensvotum, Kanzlersturz. Bonn 1998.
- Beam, Jacob D.: Multiple Exposure. New York 1978.
- Becher, Peter: Stimmen der zweiten Generation, in: Barbara Coudenhove-Kalergie – Oliver Rathkolb, Die Beneš-Dekrete. Wien 2002, S. 173–181.
- Becker, Peter: Die frühe KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland und der außenpolitische Entscheidungsprozeß bis zur Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki. Bonn 1992.
- Behn, Hans Ulrich: Die Regierungserklärungen der Bundesrepublik Deutschland. München – Wien 1971.
- Békés, Csaba: Magyarország, a szovjet blokk, a német kérdés és az európai biztonság 1967–1975, in: János Tischler (Hg.): Kádárizmus mélyfúrások. Évkönyv 2009. Budapest 2009, S. 315–351.
- Békés, Csaba: The 1956 Hungarian Revolution and World Politics. CWHIP Working paper No. 16. Washington (D. C.) 1996.
- Békés, Csaba: The Warsaw Pact and the CSCE process from 1965 to 1973, in: Wilfried Loth – Georges-Henri Soutou (Hg.): The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75. London–New York 2008, S. 201–220.
- Békés, Csaba: The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.): Helsinki 1975 and the Transformation of Europe. New York–Oxford 2008, S. 113–128.
- Békés, Csaba: Der Warschauer Pakt und der KSZE-Prozess, in: Torsten Diedrich – Winfried Heinemann – Christian F. Ostermann (Hg.): Der Warschauer Pakt. Berlin 2009, S. 225–244.
- Belezkaja, Wanda: Forschung in der Sowjetunion. Report über die neuen Städte der Wissenschaft in der UdSSR. Düsseldorf – Wien 1979.
- Bellers, Jürgen: Außenwirtschaftspolitik und politisches System. Historisch-komparatistische Studien zur Weimarer Republik und zur Bundesrepublik Deutschland im Vergleich mit anderen Industrie- und Entwicklungsländern, in: Ders. – Markus Porsche-Ludwig (Hg.): Wirtschaft und Politik. Von Geschichte über Außenwirtschaft bis zur EU-Politik. Ein Handbuch. Politikwissenschaft Bd. 181. Münster 2011, S. 89–109.
- Bellers, Jürgen – Porsche-Ludwig, Markus (Hg.): Wirtschaft und Politik. Von Geschichte über Außenwirtschaft bis zur EU-Politik. Ein Handbuch. Politikwissenschaft Bd. 181. Münster 2011.
- Bender, Peter: Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag. München 1986.

- Bender, Peter: Die neue Ostpolitik und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung. München 1995.
- Bernardini, Giovanni: Forced to Cooperate: The Brandt Government and the Nixon Administration on the Road to Helsinki, in: Poul Villume – Odd Arne Westad (Hg.): Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985. Kopenhagen 2010, S. 79–100.
- Bertelli, Sergio – Bigazzi, Francesco (Hg.): PCI: La storia dimenticata. Mailand 2001.
- Besson, Waldemar: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Erfahrungen und Maßstäbe. München 1970.
- Bezborodov, Aleksandr B.: Istorija Rossii v novejšee vremja 1945–2001. Moskau 2001.
- Bezborodov, Aleksandr: Raketen, Atomwaffen, Rüstung. Der militärisch-industrielle Komplex der Sowjetunion unter Nikita Chrusčev, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx – Natalja Tomilina – Aleksandr Tschubarjan (Hg.): Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung, Sd.-Bd. 12. Innsbruck–Wien–Bozen 2011, S. 355–372.
- Bezborodov, A[leksandr] B. – Eliseeva, N. – Šestakov, V. A.: Istorija SSSR i Rossii. XX. vek. Moskau 2010.
- Biever, André: L'Autriche et les origines de l'Ostpolitik de la République fédérale d'Allemagne, in: Relations Internationales, 114 (2003), S. 213–230.
- Bilandzic, Vladimir – Dahlmann, Dittmar – Kosanovic, Milan (Hg.): From Helsinki to Belgrade. The First KSZE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente. Göttingen 2012.
- Bingen, Dieter: Die Polenpolitik der Bonner Republik von Adenauer bis Kohl 1949–1991. Baden Baden 1998.
- Bingen, Dieter: Polityka Republiki Bońskiej wobec Polski. Od Adenauera do Kohla 1949–1991. Krakau 1997.
- Bischof, Günter: „No Action“. Die USA und die Invasion in die Tschechoslowakei, in: Stefan Karner et al. (Hg.): Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et. al. 2008, S. 319–354.
- Bischof, Günter – Dockrill, Saki (Hg.): Cold War Respite. The Geneva Summit of 1955. Baton Rouge 2000.
- Bischof, Günter – Karner, Stefan – Ruggenthaler, Peter – Stelzl-Marx, Barbara – Wettig, Gerhard: Der Wiener Gipfel 1961 und seine Bedeutung für die internationale Politik, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx – Natalja Tomilina – Alexander Tschubarjan et al. (Hg.): Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow. Innsbruck 2011, S. 17–74.
- Bischof, Günter – Karner, Stefan – Ruggenthaler, Peter: The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia. Lanham 2011.
- Bischof, Günter – Karner, Stefan – Stelzl-Marx, Barbara (Hg.): The Vienna Summit of 1961 and its importance in international history. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2014.
- Bischof, Günter – Pelinka, Anton – Gehler, Michael (Hg.): Austrian Foreign Policy in Historical Context. Contemporary Austrian Studies 14. New Brunswick 2006.
- Bischof, Günter – Stiefel, Dieter (Hg.): Images of the Marshall Plan in Europe. Innsbruck–Wien 2009.
- Bismarck, Otto von: Erinnerung und Gedanke, in: Otto von Bismarck, Die Gesammelten Werke (Friedrichsruher Ausgabe. Bd. 15). Berlin 1924–1935.
- Bleidick, Dietmar: Die Ruhrgas 1926 bis 2013: Aufstieg und Ende eines Marktführers. Berlin 2018.
- Blumenwitz, Dieter: Der Prager Vertrag. Eine Einführung und Dokumentation zum Vertrag vom 11. Dezember 1973 unter besonderer Berücksichtigung des Münchner Abkommens und seiner Auswirkung auf Deutschland als Ganzes. Bonn 1985.
- Blumenwitz, Dieter – Gotto, Klaus et al. (Hg.): Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers. Bd. 2: Beiträge der Wissenschaft. Stuttgart 1976.
- Bonwetsch, Bernd – Galaktionov, J. V. (Hg.): Istorija Germanii v 3-ch tomach. Bd. 2: Ot sozdanija Germanской imperii do načala XXI veka. Moskau 2008.
- Booz, Rudiger Marco: Hallsteinzeit. Deutsche Außenpolitik 1955–1972. Bonn 1995.

- Borchard, Michael: Konrad Adenauer und der Kalte Krieg. Die Moskaureise war der Lackmustest für seine Politik der Stärke, in: *Die Politische Meinung*, Heft 374 (Januar 2001), S. 63–70.
- Borchard, Michael: Die deutschen Kriegsgefangenen in der Sowjetunion. Zur politischen Bedeutung der Kriegsgefangenenfrage 1949–1955 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte. Bd. 35). Düsseldorf 2000.
- Borodziej, Włodzimierz: *Geschichte Polens im 20. Jahrhundert*. München 2010.
- Borst, Gert: USA und UdSSR – Wettrüsten und Gleichgewicht, in: *Osteuropa*, 9/74, S. 627–643.
- Bösch, Frank: „Energetičeskaja diplomatija“: Zapadnaja Germanija, Sovetskij Sojuz i neftjanye krizisy 1970-h gg., in: *Ural'skij istoričeskij vestnik*, 50 (2016) 1, S. 81
- Bösch, Frank: Zweierlei Krisendeutungen: Amerikanische und bundesdeutsche Perspektivierungen der 1970er Jahre, in: *Neue Politische Literatur*, 58 (2013) I, S. 217–230.
- Bozek, Felix J. F.: The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), Britain, European Security, and freer movement: The development of Britain's CSCE policy 1969–1972, in: *Cold War History*, 13 (2013) 4, S. 439–461.
- Bozo, Frédéric: *La Politique étrangère de la France depuis 1945*. Paris 2012.
- Bozo, Frédéric: *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*. Paris 2005.
- Bozo, Frédéric – Wenkel, Christian (Hg.): *France and the German question 1945–1990*. New York 2019.
- Břach, Radko: Die Bedeutung des Prager Vertrags von 1973 für die deutsche Ostpolitik, in: Hans Lemberg – Jan Křen – Dušan Kovač (Hg.): *Im geteilten Europa. Tschechen, Slowaken und Deutsche und ihre Staaten 1948–1989*. Essen 1998, S. 169–192.
- Bracher, Karl Dietrich – Jäger, Wolfgang – Link, Werner (Hg.): *Die Republik im Wandel 1969–1974. Die Ära Brandt*. Stuttgart – Mannheim 1986.
- Bracke, Maud: *Which Socialism, Whose Détente? West European Communism and the Czechoslovak Crisis, 1968*. Budapest–New York 2007.
- Brandes, Detlef: 1945. Die Vertreibung und Zwangsaussiedlung der Deutschen aus der Tschechoslowakei, in: Ders. et al. (Hg.): *Wendepunkte in den Beziehungen zwischen Deutschen, Tschechen und Slowaken 1848–1989*. Essen 2007, S. 223–248.
- Brandes, Detlef – Kováč, Dušan – Pešek, Jirí (Hg.): *Wendepunkte in den Beziehungen zwischen Deutschen, Tschechen und Slowaken 1848–1989*. Essen 2007.
- Brandes, Detlef – Kural, Vaclav (Hg.): *Der Weg in die Katastrophe. Deutschtschechoslowakische Beziehungen 1938–1947*. Essen 1994.
- Brandt, Willy: *Außenpolitik. Deutschlandpolitik. Europapolitik*. Berlin 1968.
- Brandt, Willy: *Begegnungen und Einsichten*. Hamburg 1976.
- Brandt, Willy: *Erinnerungen*. Berlin 1989.
- Brandt, Willy: *Erinnerungen. Mit den Notizen zum „Fall G“*. Berlin 2013.
- Bredow, Wilfried von: *Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*. Darmstadt 1992.
- Brzezinski, Zbigniew: *The Soviet Bloc: Unity and Conflict*. Cambridge 1967.
- Brzezinski, Zbigniew: *Der Sowjetblock: Einheit und Konflikt*. Köln 1962.
- Buchstab, Günter (Hg.): Alois Mertes. *Der Primat des Politischen. Reden und Aufsätze*. Düsseldorf 1994.
- Burinskaite, Kristina: Die Resonanz auf den „Prager Frühling“ in Litauen, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 917–928.
- Butvilo, A. I.: *Deputaty vyssich predstavitel'nych organov vlasti SSSR, RF ot Karelii i vyssich predstavitel'nych organov vlasti Karelii 1923–2006*. Petrozavodsk 2006.
- Bystrova, I. V.: *Sovetskij voenno-promyšlennyj kompleks: problemy stanovlenija i razvitija (1930–1980-e gody)*. Moskau 2006.

- Caciagli, Federica: The GDR's targets in the early CSCE process, in: Andreas Wenger et al. (Hg.): *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75*. London–New York 2008, S. 107–123.
- Čajkovskij, Anatolij: Plen. Kiev 2005.
- Cantoni, Roberto: Breach of Faith? Italian-Soviet Cold War Trading and ENI's International Oil Scandal, in: *Quaestio Rossica*, 4 (2015), S. 180–198.
- Catudal, Honoré M.: *A Balance Sheet of the Quadripartite Agreement on Berlin. Evaluation and Documentation*. [West-]Berlin 1978.
- Černjaev, A. S.: „... I lično tovarišč Brežnev Leonid Il'ič“: k stoletiju so dnja roždenija, in: *Svobodnaja mysl'*, 9–10 (2006), S. 173.
- Černjaev, Anatolij: *Sovmestnyj Ischod*. Moskau 2010.
- Chanin, G. I.: *Istoričeskaja istorija Rossii v novejšee vremja*. Bd. 1. Novosibirsk 2008.
- Chernyshova, Natalya: *Soviet Consumer Culture in the Brezhnev Era*. London–New York 2013.
- Chrekov, Anton: *Korol' špionskich vojn: Viktor Lui – special'nyj agent Kremlja*. Moskau 2010.
- Christian, Michel – Kott, Sandrine – Matějka, Ondřej (Hg.): *Planning in Cold War Europe. Competition, Cooperation, Circulations (1950s–1970s)*. Berlin–Boston 2018.
- Chruščev, N. S.: *Vremja, ljudi, vlast'*. 4 Bde. Moskau 1999.
- Chruščev, S.: *Vremja, ljudi, vlast'*. *Vospominanija v4-vh tomach*. Bd. 2. Moskau 1999.
- Conze, Eckart: *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*. München 2009.
- Coudenhove-Kalergie, Barbara: *Die Wiederkehr des Vergangenen. Zwei Völker, zwei Geschichten*, in: Dies. – Oliver Rathkolb, *Die Beneš-Dekrete*. Wien 2002, S. 7–14.
- Coudenhove-Kalergie, Barbara – Rathkolb, Oliver: *Die Beneš-Dekrete*. Wien 2002.
- Crane, Robert D.: *Basic Principles in Soviet Space Law: Peaceful Coexistence, Peaceful Cooperation, and Disarmament*, in: *Law and Contemporary Problems: The Soviet Impact on International Law*, 29 (1964) 4, S. 943–955.
- Kreuzberger, Stefan: *Westintegration und Neue Ostpolitik. Die Außenpolitik der Bonner Republik*. Berlin 2009.
- Croan, Melvin: *East Germany. The Soviet Connection*. Beverly Hills–London 1976.
- Čuntulov, V. T. – Krivcova, N. S., et al., *Ėkonomičeskaja istorija SSSR*. Moskau 1987.
- Dannenberg, Julia von: *The Foundations of Ostpolitik: The Making of the Moscow Treaty between West Germany and the USSR*. New York 2008.
- Debré, Michel: *Gouvernement autrement: 1962–1970*. Paris 1993.
- Defrance, Corine – Pfeil, Ulrich (Hg.): *La France, l'Allemagne et le Traité de l'Élysée (1963–2013)*. Paris 2013.
- Dehnert, Gunter: „Eine neue Beschaffenheit der Lage“. Der KSZE-Prozess und die polnische Opposition 1975–1989, in: Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.): *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*. München 2011, S. 87–98.
- Deighton, Anne: *The Impossible Peace: Britain, the division of Germany and the origins of the cold war*. Oxford 1991.
- Deletant, Dennis: *Ceausescu and the Securitate. Coercion and Dissent in Romania, 1965–1989*. London 2015.
- Diedrich, Torsten – Heinemann, Winfried – Ostermann, Christian F. (Hg.): *Der Warschauer Pakt*. Berlin 2009.
- Dmitruk, Volodymyr: Der „Prager Frühling“ und seine Folgen in der Ukraine, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 941–958.

- Dobrynin, Anatolij Fedorovič: Sugubo doveritel'no. Posol v Vašingtonu pri šesti prezidentach SŠA. 1962–1986. Moskau 2016.
- Dobrynin, Anatoly: In Confidence. Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents. Seattle – London 2001.
- Dockrill, Saki Ruth: Verteidigung und Entspannung: Großbritannien und die Tschechoslowakei, in: Stefan Karner et al. (Hg.): Prager Frühling, Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et. al. 2008, S. 365–385.
- Dubčeks, A.: Leben für die Freiheit. München 1993.
- Edemskiy, Andrey [Edemskij, Andrej]: Dealing with Bonn. Leonid Brezhnev and the Soviet response to West German Ostpolitik, in: Carol Fink – Bernd Schaefer (Hg.): Ostpolitik, 1969–1974. Cambridge 2009, S. 15–38.
- Edemskij, A. B.: Ot konflikta k normalizacii. Sovetsko-jugoslavskie otnošenija v 1953–1956 godach. Moskau 2008.
- Edemskii Andrei [Edemskij, Andrej]: Soviet-Yugoslav Relations, 1948–1955. From Conflict to Rapprochement, in: Mark Kramer et al. (Hg.): European Neutrality and the Soviet Union during the Cold War. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2020.
- Egorova, N. I. – Čubar'jan, A. O. [Tschubarjan, Alexander] (Hg.): Cholodnaja vojna. Istoričeskaja retrospektiva. Moskau 2003.
- Egorova, N. I. – Čubar'jan, A. O. [Tschubarjan, Alexander] (Hg.): Cholodnaja vojna i politika razrjadki: diskussionnye problemy. Moskau 2003.
- Ehmke, Horst: Mittendrin. Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit. Berlin 1994.
- Eibl, Franz: Politik der Bewegung. Gerhard Schröder als Außenminister 1961–1966 (Studien zur Zeitgeschichte. Bd. 60). München 2001.
- Einwitschläger, Arno: Amerikanische Wirtschaftspolitik in Österreich 1945–1949. Wien 1998.
- Eisler, Jerzy: Marzec '68: Geneza – przebieg – konsekwencje. Warschau 1993.
- Eisler, Jerzy: Polski rok 1968. Warschau 2006.
- Erler, Peter – Laude, Horst – Wilke, Manfred: Nach Hitler kommen wir. Berlin 1994.
- Falin, V[alentin] M.: Bez skidok na obstojatel'stva. Političeskie vospominanija. Moskau 1999.
- Falin, Valentin: Politische Erinnerungen. München 1993.
- Ferraris, Luigi Vittorio: La questione della Germania fra Ostpolitik tedesca, Westpolitik sovietica e distensione, in: Vincenzo Tornetta (Hg.): Verso l'Europa del 2000: Il processo CSCE da Helsinki a Vienna. Bari 1989, S. 69–79.
- Ferraris, Luigi Vittorio: Report on a negotiation, Helsinki–Geneva–Helsinki. Leiden 1979.
- Filitov, A[leksej] M.: Germanija v sovetskom vnešnepolitičeskom planirovanii. 1941–1990. Moskau 2009.
- Filitov, A[leksej] M.: Sovetskij Sojuz i „novaja vostočnaja politika“ FRG, in: N. I. Egorova – A. O. Čubar'jan [Alexander Tschubarjan] (Hg.): Cholodnaja vojna i politika razrjadki: diskussionnye problemy. Moskau 2003, S. 163–186.
- Filitov, A[leksej] M.: Germanskij vopros: ot raskola k ob'edineniju. Novoe pročtenie. Moskau 1993.
- Filitov, Aleksej: Die Sowjetunion, Westdeutschland und die tschechoslowakische Krise, in: Stefan Karner et al. (Hg.): Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et. al. 2008, S. 279–298.
- Filitov, A[leksej] M.: Treugol'nik Moskva–Berlin–Bonn i politika evropejskoj razrjadki v 1969–1970 gg., in: Voprosy istorii, 1/2017, S. 83–96.
- Filitov, Aleksej: Treugol'nik Moskva–Vašington–Bonn v konce 60-ch – načale 70-ch godov XX veka, in: Voprosy Istorii, 12/2015, S. 98–113.
- Fink, Carole – Gassert, Philipp – Junker, Detlef (Hg.): 1968. The World Transformed. New York 1998.

- Fink, Carole – Schaefer, Bernd (Hg.): *Ostpolitik, 1969–1974. European and Global Responses*. (Publications of the German Historical Institute, Washington D. C.). Cambridge/New York 2009.
- Fink, Gerhard: Gossnab SSSR. Planung und Planungsprobleme der Produktionsmittelverteilung in der UdSSR. (Veröffentlichungen des Osteuropa-Institutes München. Heft 10). Berlin 1972.
- Finocchiaro, G.: *La Conferenza per la sicurezza europea. Il dibattito internazionale fino al 1972*. Padova 1977.
- Fischer, Alexander (Hg.): *Vierzig Jahre Deutschlandpolitik im Internationalen Kräftefeld*. Köln 1989.
- Fischer, Dieter: *Die Nato im Kalten Krieg. Der Prager Frühling*. Saarbrücken 2007.
- Fischer, Frank: *Im deutschen Interesse: Die Ostpolitik der SPD von 1969 bis 1989*. Husum 2001.
- Fischer, Thomas: „A mustard seed grew into a bushy tree“. The Finnish CSCE initiative of 5 May 1969, in: *Cold War History*, 9 (2009) 2, S. 177–201.
- Fischer, Thomas: *Neutral Power in the CSCE. The N+N-States and the Making of the Helsinki Accords 1975*. Baden-Baden 2009.
- Foschepoth, Josef (Hg.): *Adenauer und die Deutsche Frage*. Göttingen 1988.
- Frank, Paul: *Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur*. Stuttgart 1981.
- Franzen, K. Erik: Verpaßte Chancen? Die Verträge zwischen Bonn und Prag im Urteil der Sudetendeutschen, in: *Bohemia*, 38 (1997) 1, S. 85–111.
- Fuchs, Stephan: „Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert“. Kissinger, Bahr und die Ostpolitik. Hamburg 1999.
- Fursenko, Aleksandr – Naftali, Timothy: *Khrushchev's Cold War*. New York 2006.
- Gaidar, Egor: *Gibel' imperii. Uroki dlja sovremennoj Rossii*. Moskau 2012.
- Garthoff, Raymond L.: When and Why Romania Distanced Itself from the Warsaw Pact, in: *CWIHP, Bulletin* 5. Washington (D. C.) 1995, S. 111.
- Gati, Charles: East Central Europe: Touchstone for Detente, in: *Journal of International Affairs: Communism and Détente*, 28 (1974) 2, S. 158–174.
- Gaulle, Charles de: *Lettres, notes et carnets (janvier 1964 – juin 1966)*. Paris 1987.
- Gaulle, Charles de: *Mémoires d'espoir*. Paris 1980.
- Gehler, Michael – Graf, Maximilian (Hg.): *Österreich und die deutsche Frage 1987–90. Vom Honecker-Besuch in Bonn zur Einheit*. Göttingen 2018.
- Gehler, Michael – Graf, Maximilian: Einleitung. Österreich und die deutsche Frage 1945–1990, in: Dies. (Hg.): *Österreich und die deutsche Frage 1987–90. Vom Honecker-Besuch in Bonn zur Einheit*. Göttingen 2018, S. 7–101.
- Gehler, Michael: *Deutschland. Von der Teilung zur Einigung 1945 bis heute*. Wien–Köln–Weimar 2010.
- Gehler, Michael: *Modellfall für Deutschland? Die Österreichlösung mit Staatsvertrag und Neutralität 1945–1955*. Innsbruck–Wien–Bozen 2015.
- Gehler, Michael: *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, Bd. 1. Wien 2005.
- Gehler, Michael: *Österreichs Weg in die Europäische Union*. Innsbruck–Wien–Bozen 2009.
- Gémes, Andreas: „Wie zwei geschiedene Eheleute“. Österreichisch-ungarische Beziehungen in den 1950er Jahren. Graz 2010.
- Genkin, A. S.: Uspechi i provaly „jugoslavskogo „eksperimenta“, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.): *Upuščennij šans ili poslednyj klapan?* Moskau 2019, S. 204–221.
- Geppert, Dominik – Wengst, Udo (Hg.): *Neutralität – Chance oder Chimäre?* München 2005.
- Geyer, David C.: The Missing Link: Henry Kissinger and the Back-channel Negotiations over Berlin, in: Ders. – Bernd Schaefer (Hg.): *American Détente and German Ostpolitik, 1969–1972*. Washington (D. C.) 2004, S. 80–97.
- Geyer, David C. – Schaefer, Bernd (Hg.): *American Détente and German Ostpolitik, 1969–1972*. Washington (D. C.) 2004.

- Ghebeli, Victor-Yves: *La Diplomatie de la Détente: la KSZE d'Helsinki à Vienne (1973–1989)*. Brüssel 1989.
- Giese, Ernst – Bahro, Gundula – Betke, Dirk: *Umweltzerstörungen in Trockengebieten Zentralasiens (West- und Ost-Turkestan)*. Ursachen, Auswirkungen, Maßnahmen. Stuttgart 1998.
- Gilde, Benjamin: *Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission. Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte*, Bd. 89. München 2013.
- Gogol', Julija: Das Echo des „Prager Frühlings“ in der Westukraine, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 959–966.
- Golovkina, T. A. – Černobaev, A. A. (Hg.): *Kosmos. Vremja moskovskoe*. Moskau 2011.
- Gomułka, W.: *O problemie niemieckim. Artykuły i przemowienia*. Warschau 1984.
- Góralski, Witold (Hg.): *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko – niemieckich 1944–2004*. Bd. 2: Studien. Warschau 2004.
- Góralski, W. (Hg.): *Transfer – Obywatelstwo – Majątek. Trudne problemy stosunków polsko – niemieckich. Studia i dokumenty*. Warschau 2005.
- Görtemaker, Manfred: *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*. München 1999.
- Gotthelf, Michael: *Außenhandelsentwicklung und Außenhandelsstrategie in der Sowjetunion. Die Entwicklung des Außenhandels der Sowjetunion mit den westlichen Industrienationen und die sowjetische Außenhandelsstrategie in den Jahren 1918–1978*. Frankfurt am Main 1979.
- Gotto, Klaus: Adenauers Deutschland- und Ostpolitik 1954–1963, in: Rudolf Morsey – Konrad Repgen (Hg.): *Adenauer-Studien III: Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie* (Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe B, Bd. 15). Mainz 1974, S. 4–91.
- Götz, Roland: *Stabile Stagnation*, in: *Osteuropa*, 5 (2016), S. 51–80.
- Graf, Maximilian: *Frühstart des „Eurokommunismus“? Das Experiment der KPÖ und die Konferenzen westeuropäischer kommunistischer Parteien im Kontext der europäischen Reformkommunismen der 1960er Jahre*, in: *Jahrbuch für Historische Kommunismusforschung*, 2017, S. 217–232.
- Graf, Maximilian: *Österreich und die DDR 1949–1990. Politik und Wirtschaft im Schatten der deutschen Teilung*. Wien 2016.
- Graf, Maximilian: *Österreichs „Ostpolitik“ im Kalten Krieg. Eine doppeldeutsche Sicht*, in: Ders. – Agnes Meisinger (Hg.): *Österreich im Kalten Krieg. Neue Forschungen im internationalen Kontext*. Göttingen 2016, S. 145–173.
- Graf, Maximilian: *The Rise and Fall of „Austro-Eurocommunism“. On the „Crisis“ within the KPO and the Significance of East German Influence in the 1960s*, in: *Journal of European Integration History*, 20 (2014) 2, S. 203–218.
- Graf, Maximilian – Meisinger, Agnes (Hg.): *Österreich im Kalten Krieg. Neue Forschungen im internationalen Kontext*. Göttingen 2016.
- Graf, Maximilian – Ruggenthaler, Peter: *Polnisch-Österreichische Beziehungen im Kalten Krieg*, in: Agnieszka Kisztełińska-Węgrzyńska (Hg.): *Austria w polskim dyskursie publicznym po 1945 roku. Österreich im polnischen öffentlichen Diskurs seit 1945*. Krakau 2016, S. 31–66.
- Grau, Andreas: *Gegen den Strom. Die Reaktion der CDU/CSU-Opposition auf die Ost- und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition 1969–1973* (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 47). Düsseldorf 2005.
- Grewe, Wilhelm G.: *Rückblenden 1976–1951. Aufzeichnungen eines Augenzeugen deutscher Außenpolitik von Adenauer bis Schmidt*. Frankfurt am Main et al. 1979.
- Griffith, William E.: *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*. Cambridge 1978.
- Griffith, William E.: *U.S. Policy and the Invasion of Czechoslovakia*, in: I. William Zartman (Hg.): *Czechoslovakia. Intervention and Impact*. New York 1970, S. 47–57.

- Grigor'ev, Ju. P.: Raketno-kosmičeskaja promyšlennost', in: Voenno-promyšlennij kompleks. Enciklopedija, Bd. 1. Moskau 2005, S. 170–171.
- Grigorenko, Pjotr: Erinnerungen. München 1981.
- Grinevskij, Oleg: Byt' ili ne byt' PRO?, in: Rossiya XXI. Obščestvenno-političeskij i naučnij žurnal. Nr. 1. Moskau 2008, S. 18–65.
- Gromyko, A. A.: Pamjatnoe. 2. Aufl. Moskau 1990.
- Grützmacher, Johannes: Die Baikal-Amur-Magistrale. Vom stalinistischen Lager zum Mobilisierungsprojekt unter Brežnev. Ordnungssysteme (Studien zur Ideengeschichte der Neuzeit. Bd. 38). München 2012.
- Gura, Krzysztof: Preliminaria do układu Polska – RFN z 7 grudnia 1970 roku, in: Rocznik Polsko-Niemiecki, 5 (1996), S. 135–153.
- Hacke, Christian: Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969. Gütersloh 1975.
- Hacke, Christian: Zur Weltmacht verdammt: Die amerikanische Außenpolitik von Kennedy bis Clinton. Berlin 1997.
- Hacker, Jens: Deutsche Irrtümer, Schönfärber und Helfershelfer der DDR-Diktatur im Westen. Berlin 1992.
- Haftendorn, Helga: Coming of age. German foreign policy since 1945. Lanham 2006.
- Haftendorn, Helga: Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichtes der NATO von 1967, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 40 (1992) 2, S. 169–221.
- Haftendorn, Helga: The Harmel-Report and its impact on German Ostpolitik, in: Wilfried Loth – Georges-Henri Soutou (Hg.): The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75. London–New York 2008, S. 103–116.
- Haftendorn, Helga: The link between CSCE and MBFR: two sprouts from one bulb, in: Andreas Wenger et al. (Hg.): Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75. London–New York 2008, S. 237–258.
- Haftendorn, Helga: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. 1955–1982. Baden-Baden 1983.
- Hajek, Jiří: 1968. Prag 1994.
- Hajek, Jiří: Paměti. Prag 1997.
- Hakkarainen, Petri: A State of Peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1966–1975. New York–Oxford 2011.
- Hanhimäki, Jussi M.: Détente in Europe, 1962–1975, in: Melvyn P. Leffler – Odd Arne Westad (Hg.): The Cambridge History of the Cold War, Bd. 2: Crises and Détente. London 2010, S. 198–218.
- Hanhimäki, Jussi M.: „They Can Write it in Swahili“. Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973–75, in: Journal of Transatlantic Studies, 1 (2003) 1, S. 37–58.
- Hanisch, Anja: Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung. München 2012.
- Hanrieder, Wolfram F.– Rühle, Hans (Hg.): Im Spannungsfeld der Weltpolitik: 30 Jahre deutsche Außenpolitik (1949–1979). Stuttgart 1981.
- Hanson, Philipp: The Rise and Fall of the Soviet Economy. An Economic History of the USSR from 1945. London 2003.
- Harst, Jan van der: The Netherlands, the Gaullist challenge and the evolving Cold War, in: N. Piers Ludlow (Hg.): European Integration and the Cold War. Ostpolitik – Westpolitik, 1965–1973. London–New York 2007, S. 128–136.
- Hasanli, Jamil: Reaktionen und Folgen im Südkaukasus, in: Stefan Karner et al. (Hg.): Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 979–990.

- Haslinger, Josef: Jachymov. Frankfurt am Main 2011.
- Hassner, Pierre: Eurocommunism and Détente, in: *Survival*, XIX (1977) 6, S. 251–257.
- Havlin, Michael: Die Rede von der Schweiz. Ein medial-politischer Nationalitätendiskurs in der Tschechoslowakei 1918–1938. Frankfurt am Main et al. 2011.
- Heath, Edward: *Old World, New Horizons. Great Britain, the Common Market and the Atlantic Alliance*. London 1970.
- Hebel, Kai: *Fathers of the Final Act?: Great Britain, Détente and the CSCE, 1954–75*. London 2020.
- Hedeler, Wladislaw (Hg.): KARLAG. Paderborn 2008.
- Hein, Bastian – Kittel, Manfred – Möller, Horst (Hg.): *Gesichter der Demokratie. Porträts zur deutschen Zeitgeschichte*. München 2012.
- Heiss, Mary A. – Papacoma, Victor (Hg.): *Nato and the Warsaw Pact: Intrabloc Conflicts*. Kent 2008.
- Hentilä, Seppo: *Neutral zwischen den beiden deutschen Staaten. Finnland und Deutschland im Kalten Krieg*. Berlin 2006.
- Hershberg, James G. (Hg.): *The (Inter-Communist) Cold War on Ice. Soviet-Czechoslovak Ice Hockey Politics, 1967–1969*. Washington (D. C.) 2014.
- Hewett, Ed: *Reforming the Soviet Economy*. Washington (D. C.) 1988.
- Heyde, Veronika: *Frankreich im KSZE-Prozess. Diplomatie im Namen der europäischen Sicherheit 1969–1983*. Berlin–Boston 2017.
- Heydemann, Günther: *Deutschlandpolitische Neuansätze der 60er Jahre*, in: *Historisch-Politische Mitteilungen*. 1 (1994), S. 15–32.
- Hildebrand, Klaus: *Von Erhard zur Großen Koalition. 1963–1969*. Stuttgart 1984.
- Hildebrand, Klaus: *Integration und Souveränität. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1982*. Bonn 1991.
- Hilger, Andreas: *Skoro domoj?* in: Günter Bischof – Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx (Hg.): *Kriegsgefangene des Zweiten Weltkrieges*. Wien – München 2005, S. 199–219.
- Hill, Christopher – Lord, Christopher: *The Foreign Policy of the Heath Government*, in: Stuart Ball – Anthony Seldon (Hg.): *The Heath Government 1970–1974. A Reappraisal*. London 1996, S. 285–314.
- Hofman, Arne: *The Emergence of Détente in Europe. Brandt, Kennedy, and the Formation of Ostpolitik*. London 2007.
- Hofmann, Birgit: *Der „Prager Frühling“ und der Westen. Frankreich und die Bundesrepublik in der internationalen Krise um die Tschechoslowakei 1968*. Göttingen 2015.
- Högselius, Per: *Energy and Geopolitics*. London–New York 2019.
- Hopp, Gerhard: *Machtfaktor auch ohne Machtbasis? Die Sudetendeutsche Landsmannschaft und die CSU*. Wiesbaden 2010.
- Iber, Walter M.: *Die Sowjetische Mineralölverwaltung in Österreich. Zur Vorgeschichte der OMV 1945–1955*. Innsbruck et al. 2010.
- Ilmarj, Magnus: *Die tschechoslowakische Krise 1968 und die estnische Gesellschaft*, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 897–908.
- Ionescu, Mihail E.: *Romania, Ostpolitik and CSCE, 1967–1975*, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.): *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York–Oxford 2008, S. 129–143.
- Istjagin, L.: *Germanija i Rossija na istoričeskoj razvilke*, in: *Mirovaja ekonomika i međunarodnye otnošenija*, 2002, S. 116–120.
- Ivanov, Dimităr: *Svetăt*, in: Ders. (Hg.): *Ot Deveti do Deseti*. Sofia 2004, S. 643–674.
- Ivanov, Dimităr (Hg.): *Ot Deveti do Deseti*. Sofia 2004.
- Ivanova, G. M.: *Istorija GULAGa 1918–1958*. Moskau 2015.
- Jankowiak, S.: *Wysiedlenie i emigracja ludności niemieckiej w polityce władz polskich w latach 1945–1970*. Warschau 2005.

- Jankowiak, S.– Sora, M.: Polityka władz polskich wobec osob ubiegających się o zgodę na wyjazd na pobyt stały z Polski do Niemiec w latach 1950–1984, in: W. Goralski (Hg.): *Transfer – Obywatelstwo – Majątek. Trudne problemy stosunkow polsko – niemieckich. Studia i dokumenty*. Warschau 2005.
- Jarząbek, Wanda: Die Haltung der Volksrepublik Polen zur Normalisierung der Beziehungen mit der Bundesrepublik Deutschland 1970–1975, in: *Deutsch-Polnisches Jahrbuch*, 13 (2006), S. 85–130.
- Jarząbek, Wanda: Hope and Reality: Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964–1989. CWIHP Working Paper No. 56. Washington (D. C.) 2008.
- Jarząbek, Wanda: The Authorities of the Polish People's Republic and the Problem of Reparations and Compensations from the Federal Republic of Germany 1953–1989, in: *The Polish Foreign Affairs Digest*, 17 (2005) 4, S. 151–181.
- Jarząbek, Wanda: Polens Haltung zu einem Friedensvertrag mit Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, in: *Forum für osteuropäische Ideen- und Zeitgeschichte*, 20 (2017) 2, S. 69–98.
- Jarząbek, Wanda: Polish economic policy at the time of detente, in: *European Review of History – revue européenne d'histoire*, 21 (2014) 2, S. 293–309.
- Jarząbek, Wanda: Polish Reactions to the West-German Ostpolitik and East-West Détente, 1966–1978, in: Poul Villume – Odd Arne Westad (Hg.): *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985*. Kopenhagen 2010, S. 35–55.
- Jarząbek, Wanda: Polska wobec Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Plany i rzeczywistość 1964–1975. Warschau 2008.
- Jarząbek, Wanda: Polska Rzeczpospolita Ludowa wobec polityki wschodniej Republiki Federalnej Niemiec w latach 1966–1976. Wymiar dwustronny i międzynarodowy. Warschau 2011.
- Jarząbek, Wanda: Preserving the Status Quo or Promoting Change. The Role of the CSCE in the Perception of Polish Authorities, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.): *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York–Oxford 2008, S. 144–159.
- Jarząbek, Wanda: „Ulbricht-Doktrin“ oder „Gomułka-Doktrin“? Das Bemühen der Volksrepublik Polen um eine geschlossene Politik des kommunistischen Blocks gegenüber der westdeutschen Ostpolitik 1966–67, in: *Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung*, 55 (2006) 1, S. 79–115.
- Jarząbek, Wanda: Z perspektywy Bonn, in: Dies. – P. Jaworski – J. Tebinka – J. Tyszkiewicz (Hg.): *Prawa człowieka w polityce demokracji zachodnich wobec Polski w latach 1975–1981*. Warschau 2018, S. 143–181.
- Jowitt, Ken: *New World Disorder: The Leninist Extinction*. Berkeley 1992.
- Judt, Tony: *Postwar. A History of Europe since 1945*. New York 2005.
- Jüngerkes, Sven: *Diplomaten der Wirtschaft: Die Geschichte des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft*. Osnabrück 2012.
- Junker, Detlef (Hg.): *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945–1990. A handbook*. Bd. 2: 1968–1990. New York 2004.
- Kaiser, Monika: *Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker. Funktionsmechanismen der SED-Diktatur in Konfliktsituationen 1962 bis 1972*. Berlin 1997.
- Kaplan, Lawrence S.: *NATO divided, NATO united. The evolution of an alliance*. Westport–London 2004.
- Karlsch, Rainer: *Allein bezahlt? Die Reparationsleistungen der SBZ/DDR 1945–1953*. Berlin 1993.
- Karlsch, Rainer – Laufer, Jochen (Hg.): *Sowjetische Demontagen in Deutschland 1944–1949. Hintergründe, Ziele und Wirkungen*. Werner Matschke zum 90. Geburtstag (Zeitgeschichtliche Forschungen. Bd. 17). Berlin 2002.
- Karlsch, Rainer – Schroter, Harm (Hg.): *Strahlende Vergangenheit. Studien zur Geschichte des Uranbergbaus der Wismut AG*. St. Katharinen 1996.
- Karlsch, Rainer – Zeman, Zbynek: *Urangeheimnisse. Das Erzgebirge im Brennpunkt der Weltpolitik 1933–1960*. Berlin 2002.

- Karner, Stefan: „Die Arbeiter arbeiten bereits an den Werkbänken, und dann werden diese Werkbänke weggebracht!“ Zu den sowjetischen Demontagen 1945/46 in Ostösterreich auf russischer Quellenbasis, in: Jahrbuch für Landeskunde Niederösterreich, Neue Folge, 85 (2019), S. 539–595.
- Karner, Stefan: Im Archipel GUPVI. Kriegsgefangenschaft und Internierung in der Sowjetunion 1941–1956. Wien–München 1995.
- Karner, Stefan: AVNOJ-Erlässe und Beneš-Dekrete, in: Politische Akademie (Hg.): Fragen und Antworten zur EU-Erweiterung. Wien 2002, S. 131–146.
- Karner, Stefan: „Ethnic cleansing“ in der Tschechoslowakei und in Slowenien, in: *europa ethnica*, 3–4 (2003), S. 107–115.
- Karner, Stefan: Im Kalten Krieg der Spionage. Margarethe Ottillinger in sowjetischer Haft 1948–1955. 2. Aufl. Innsbruck – Wien – Bozen 2016.
- Karner, Stefan: Prisoners of War in the Economy of the Former Soviet Union: 1941–1945, in: V. Průcha (Hg.): The System of Centrally Planned Economies in Central-Eastern and South-Eastern Europe after World War II and the Causes of its Decay. 11th International Economic History Congress. Milano 1994. Pre-Conference in Prague 1994, S. 175–199.
- Karner, Stefan – Ruggenthaler, Peter: Austria and the End of the Prague Spring: Neutrality in the Crucible?, in: Günter Bischof – Stefan Karner – Peter Ruggenthaler: The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia in 1968. Lanham 2010, S. 419–439.
- Karner, Stefan – Stelzl-Marx, Barbara – Tomilina, Natalja – Tschubarjan, Alexander – Bischof, Günter – Iščenko, Viktor – Prozumenščikov, Michail – Ruggenthaler, Peter – Wettig, Gerhard – Wilke, Manfred (Hg.): Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow. Innsbruck 2011.
- Karner, Stefan – Tomilina, Natalja – Tschubarjan, Alexander – Bischof, Günter – Iščenko, Viktor – Prozumenščikov, Michail – Ruggenthaler, Peter – Tüma, Oldřich – Wilke, Manfred (Hg.): Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln–Weimar–Wien 2008.
- Katasonova, E. L.: Japonskie voennoplennyye v SSSR. Moskau 2003.
- Keithly, David M.: Breakthrough in the Ostpolitik. The 1971 Quadripartite Agreement. Boulder – London 1986.
- Keller, Andrei V.: „Mužskaja družba“? Willy Brandt i Leonid Brežnev v kontekste énergičeskogo dialoga meždu FRG i SSSR v 1970–1973gg., in: The Soviet and Post-Soviet Review, 44 (2017), S. 99–123.
- Keworkow, Wjatscheslaw [Kevorkov, V. E.]: Der geheime Kanal. Moskau, der KGB und die Bonner Ostpolitik. Mit einem Nachwort von Egon Bahr. Berlin 1995.
- Kevorkov, V. E.: Tajnyj kanal. Moskau 1997.
- Kevorkov, V. E. – Lui, Viktor: čelovek s legendoj. Moskau 2010.
- Khrushcev, Sergej: Nikita Khrushcev. Reformator. Moskau 2010.
- Kieninger, Stephan: Dynamic Détente: The United States and Europe, 1964–1975. Lanham et al. 2016.
- Kieninger, Stephan: Between Power Politics and Morality. The United States, the Long Détente, and the transformation of Europe, 1969–1985, in: Oliver Bange – Poul Villaume (Hg.): The Long Détente. Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950s–1980s. Budapest–New York 2017, S. 281–313.
- Kieninger, Stephan: Transformation versus Status Quo. The Survival of the Transformation Strategy during the Nixon Years, in: Poul Villaume – Odd Arne Westad (Hg.): Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985. Kopenhagen 2010, S. 101–122.
- Kiep, Walther Leisler: Was bleibt, ist große Zuversicht. Erfahrungen eines Unabhängigen. Ein politisches Tagebuch. Berlin – Wien 1999.
- Kilian, Werner: Adenauers Reise nach Moskau. Freiburg im Breisgau 2005.
- Kilian, Werner: Die Hallstein-Doktrin. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955–1973. Aus den Akten der beiden deutschen Außenministerien (Zeitgeschichtliche Forschungen. Bd. 7). Berlin 2001.

- Kireev, G. V.: *Rossija-Kitaj; Neizvestnye Stranicy Pograničnyh Peregovorov*. Moskau 2006.
- Kirillov, G. – Rževskij, Ju.: *Važnyj faktor razrjadki v Evrope. Četerěchstoronnee soglašenje po Zapadnomu Berlinu*. Moskau 1978.
- Kiss, Laszlo J.: *Az első államközi megállapodástól a diplomáciai kapcsolatok felvételéig. A Magyar-NSZK kapcsolatok egy évtizede (1963–1973)*, in: *Külpolitika*, 3 (1976) 3, S. 40–64.
- Kissinger, Henry: *Memoiren*. Bd. 1: 1968–1970. München 1981.
- Kissinger, Henry: *White House Years*. London – New York – Sydney – Toronto 1979.
- Kisztelińska-Węgrzyńska, Agnieszka (Hg.): *Austria w polskim dyskursie publicznym po 1945 roku. Österreich im polnischen öffentlichen Diskurs seit 1945*. Krakau 2016.
- Kittel, Manfred: *Stiefkinder des Wirtschaftswunders? Die deutschen Ostvertriebenen und die Politik des Lastenausgleichs (1952–1975)*. Düsseldorf 2020.
- Kittel, Manfred: *Vertreibung der Vertriebenen? Der historische deutsche Osten in der Erinnerungskultur der Bundesrepublik (1961–1982)*. München 2007.
- Klein, Jean: *Désarmement régional en Europe et sécurité collective*, in: *Politique étrangère*, 1 (1991), S. 41–57.
- Kleinmann, Hans-Otto: *Geschichte der CDU. 1945–1982*. Hg. von Günter Buchstab. Stuttgart 1993.
- Kofler, Martin: *Kreisky – Brandt – Khrushchev: The United States and Austrian Mediation during the Berlin Crisis, 1958–1963*, in: Günter Bischof – Anton Pelinka – Michael Gehler (Hg.): *Austrian Foreign Policy in Historical Context. Contemporary Austrian Studies 14*. New Brunswick 2006, S. 170–185.
- Kokurin, A. I. – Petrov, N. V. (Hg.): *GULAG 1917–1960*. Moskau 2000.
- Komarov, Alexey: *Swedish Neutrality: The Views from Moscow*, in: Mark Kramer et al. (Hg.): *European Neutrality and the Soviet Union during the Cold War. Harvard Cold War Studies Book Series*. Lanham 2020.
- Koneva, Natalija: *Maršal Konev – moj otec*. Moskau 2007.
- Konotopov, M. V. – Smetanin, S. I.: *Ėkonomičeskaja istorija*. Moscow 2014.
- Kramer, Mark: *The Czechoslovak Crisis and the Brežnev Doctrine*, in: Carole Fink – Philippe Gassert – Detlef Junker (Hg.): 1968. *The World Transformed*. Cambridge 1998, S. 111–171.
- Kramer, Mark: *The Kremlin, the Prague Spring, and the Brezhnev Doctrine*, in: Vladimir Tismaneanu (Hg.): *Promises of 1968. Crisis, Illusion, and Utopia*. Budapest 2010, S. 276–362.
- Kramer, Mark: *The Prague Spring and the Soviet Invasion in Historical Perspective*, in: Günter Bischof – Stefan Karner – Peter Ruggenthaler (Hg.): *The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia*. Lanham 2011, S. 35–58.
- Kramer, Mark: *Stalin, the Split with Yugoslavia, and Soviet-East European Efforts to Reassert Control, 1948–1953*, in: Ders. – Vit Smetana (Hg.): *Imposing, Maintaining, and Tearing Open the Iron Curtain. The Cold War and East-Central Europe, 1945–1989*. Lanham et al. 2014, S. 99–123.
- Kramer, Mark – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.): *European Neutrality and the Soviet Union during the Cold War. Harvard Cold War Studies Book Series*. Lanham 2020.
- Kramer, Mark – Smetana, Vit (Hg.): *Imposing, Maintaining, and Tearing Open the Iron Curtain. The Cold War and East-Central Europe, 1945–1989*. Lanham et al. 2014.
- Kreisky, Bruno: *Aspekte des demokratischen Sozialismus*. München 1974.
- Kreisky, Bruno: *Politik braucht Visionen. Aufsätze, Reden und Interviews zu aktuellen weltpolitischen Fragen*. Königstein 1982.
- Kreisky, Bruno: *Im Strom der Politik. Erfahrungen eines Europäers*. Berlin 1988.
- Kreisky, Bruno: *Die Zeit in der wir leben. Betrachtungen zur internationalen Politik*. Wien – München – Zürich – Innsbruck 1978.
- Kremer, I. S.: *FRG: etapy „vostočnoj politiki“*. Moskau 1986.
- Krjučkov, Igor' – Krjučkov, Natalja: *Reaktionen im Nordkaukasus: Die Region Stavropol'*, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1: *Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1*. Köln et al. 2008, S. 967–978.

- Krjučkov, V. A.: Ličnoe delo. Moskau 2003.
- Krone, Heinrich: Tagebücher. Bd. 1: 1945–1961. Bearb. von Hans-Otto Kleinmann (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte. Bd. 28). Düsseldorf 2003; Bd. 2: 1961–1966. Bearb. von Hans-Otto Kleinmann (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte. Bd. 44). Düsseldorf 2003.
- Kronneck, Friedrich J.– Oppermann, Thomas (Hg.): Im Dienste Deutschlands und des Rechts. Festschrift für Wilhelm G. Grewe zum 70. Geburtstag am 16. Oktober 1981. Baden-Baden 1981.
- Krüger, Dieter: Am Abgrund? Das Zeitalter der Bündnisse: Nordatlantische Allianz und Warschauer Pakt 1947–1991. Fulda 2013.
- Krylov, S. B.: Glavnyj vnešneekonomičeskij partner Rossii [ob ekon. sotrudničestve Rossii i Germanii], in: *Meždunarodnaja žizn'*, 8 (2002), S. 42–47.
- Kubina, Michael – Wilke, Manfred (Hg.): „Hart und kompromisslos durchgreifen“. Die SED contra Polen – Geheimakten der SED Führung über die Unterdrückung der polnischen Demokratiebewegung. Berlin 1995.
- Kudrjašov, S. V.: Predyslovie k sborniku dokumentov, in: Ders. (Hg.): L. I. Brežnev. Rabočie i dnevnikovyje zapisi. Bd. 1. Moskau 2016, S.11–25.
- Kühlem, Kordula: „Burgfrieden“: Die Bedeutung und Verwendung des Begriffs zwischen Bonn und Moskau 1958–1963, in: *Historisch-Politische Mitteilungen*, 16 (2009), S. 37–55.
- Kühlem, Kordula: Hans Kroll (1898–1967). Eine diplomatische Karriere im 20. Jahrhundert (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte. Bd. 53). Düsseldorf 2008.
- Kujala, Antti: Neukkujen taskussa? Helsinki 2013.
- Kunštat, Miroslav: Wandel durch Annäherung? Die „neue deutsche Ostpolitik“ aus Prager Perspektive, in: *OST-WEST. Europäische Perspektiven*, 1 (2014), S. 46–55.
- Kunze, Thomas: Geheime Bunker – vergessene Tunnel. Rußlands Unterwelten. Augsburg 2008.
- Küsters, Hanns Jürgen: Der Integrationsfriede. Viermächte-Verhandlungen über die Friedensregelung mit Deutschland 1945–1990. München 2000.
- Küsters, Hanns Jürgen: Wiedervereinigung durch Konföderation? Die informellen Unterredungen zwischen Bundesminister Fritz Schaffer, NVA-General Vinzenz Müller und Sowjetbotschafter Georgij Maksimowitsch Puschkin 1955/56, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 40 (1992) 1, S. 107–153.
- Kuzminych, A. L.: Voennyj plen i internirovanie v SSSR (1939–1956g.). Vologda 2016.
- Kuznečevskij, V.: „Svjaščennaja korova“ voenno-promyšlennogo kompleksa, in: Ju. V. Aksjutin (Hg.): L. I. Brežnev. Materialy k biografii. Moskau 1996.
- Kuzyk, B.: Oboronno-promyšlennyj kompleks Rossii: proryv v XXI. vek. Moskau 1999.
- Lappenküper, Ulrich: Les Affaires étrangères: vers une position analogue sur les questions d'intérêt commun?, in: Corine Defrance – Ulrich Pfeil (Hg.): *La France, l'Allemagne et le Traité de l'Élysée (1963–2013)*. Paris 2013, S. 163–213.
- Lapteva, E. V.: Anglo-amerikanskaja sovetologija o sovetskoj ékonomičeskoj modeli i Kosyginskoj reforme 1965g., in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.): *Upuščennyj šans ili poslednyj klapan?* Moskau 2019, S. 181–188.
- Latov, Ju. V.: Byli li Kosyginskie reformy upuščennoj vozmožnost'ju „dėnsjaopinizacii“ sovetskogo obščestva?, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.): *Upuščennyj šans ili poslednyj klapan?* Moskau 2019, S. 18–21.
- Laufer, Jochen: Der Friedensvertrag mit Deutschland als Problem der sowjetischen Außenpolitik. Die Stalin-Note vom 10. März 1952 im Lichte neuer Quellen, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 52 (2004) 1, S. 99–118.
- Lazareva, L. N.: Ékonomičeskaja diskussija 1962–1964 gg. – Vyra- botka ideologii reformy, in: R. M. Nureev – Latov, Ju. V. (Hg.): *Upuščennyj šans ili poslednyj klapan?* Moskau 2019, S. 100–107.
- Lebahn, Axel: Sozialistische Wirtschaftsintegration und Ost-West-Handel im sowjetischen internationalen Recht: Theorie u. Praxis d. Offenheitsprinzips in seiner Entwicklung vom System bilateraler Handelsabkommen zur multilateralen Wirtschaftskooperation in regionalen u. universalen Organisationen. Berlin 1976.

- Lee, W. T. – Staar, R. F.: *Soviet Military Policy since World War II*. Stanford 1986.
- Lemberg, Hans – Křen, Jan – Kovač, Dušan (Hg.): *Im geteilten Europa. Tschechen, Slowaken und Deutsche und ihre Staaten 1948–1989*. Essen 1998.
- Lemke, Michael: *Einheit oder Sozialismus? Die Deutschlandpolitik der SED 1949–1961*. Köln 2001.
- Lerner, Mitchell: „Trying to Find the Guy Who Invited Them“. Lyndon Johnson, Bridge Building, and the End of the Prague Spring, in: *Diplomatic History*, 32 (2008) 1, S. 77–103.
- Liberman, Evsej G.: *Puti povyšeniya rentabel'nosti socialističeskich predpriyatij*. Charkov 1956.
- Linden, Marcel van der (Hg.): *Was war die Sowjetunion? Kritische Texte zum real existierenden Sozialismus*. Wien 2007.
- Link, Werner: Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969–1974, in: Karl Dietrich Bracher – Wolfgang Jäger – Werner Link (Hg.): *Die Republik im Wandel 1969–1974. Die Ära Brandt*. Stuttgart – Mannheim 1986, S. 163–284.
- Linz, Juan J. – Stepan, Alfred: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore 1996.
- Lipkin, Michail A.: *Sovetskij Sojuz i integracionnyye processy v Evrope. Seredina 1940-ch – konec 1960-x godov*. Moskau 2016.
- Locher, Anna: *Crisis? What Crisis? NATO, De Gaulle and the Future of the Alliance 1963–1966*. Baden-Baden 2010.
- Loth, Wilfried: *Détente and European Integration in the policies of Willy Brandt and Georges Pompidou*, in: N. Piers Ludlow (Hg.): *European Integration and the Cold War. Ostpolitik – Westpolitik, 1965–1973*. London – New York 2007, S. 53–66.
- Loth, Wilfried: Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung. München 1998.
- Loth, Wilfried: *Die Rettung der Welt. Entspannungspolitik im Kalten Krieg*. Frankfurt am Main 2016.
- Loth, Wilfried: *The Road to Vienna. West German and European Security from 1969 to 1973*, in: Ders. – Georges-Henri Soutou (Hg.): *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75*. London – New York 2008, S. 153–167.
- Loth, Wilfried – Soutou, Georges-Henri (Hg.): *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75*. London – New York 2008.
- Loth, Wilfried – Wallace, William – Wessels, Wolfgang (Hg.): *Walter Hallstein: The Forgotten European?* London 2015.
- Ludlow, N. Piers (Hg.): *European Integration and the Cold War: Ostpolitik – Westpolitik, 1965–1973*. New York 2007.
- Lüthi, Lorenz M.: *The Sino-Soviet Split. Cold War in the Communist World*. Princeton 2008.
- Machciewicz, Paweł: *Poland's War on Radio Free Europe, 1950–1989*. Stanford – Washington (D. C.) 2014.
- Machciewicz, Paweł: *Polish Regime Countermeasures against Radio Free Europe*, in: A. Ross Johnson – R. Eugene Parta (Hg.): *Cold War Broadcasting: Impact on the Soviet Union and Eastern Europe*. Budapest – New York 2010, S. 169–204.
- Macmillan, Margaret: *Nixon and Mao. The Week That Changed the World*. New York 2007.
- Mähr, Wilfried: *Der Marshallplan in Österreich*. Graz – Wien – Köln 1989.
- Maillard, Pierre: *De Gaulle et le problème allemand*. Paris 2001.
- Majonica, Ernst: *Das politische Tagebuch, 1958–1972*. Bearb. von Hans-Otto Kleinmann – Christopher Beckmann (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte. Bd. 55). Düsseldorf 2011.
- Maksimov, Aleksandr: *Naši Zadači Na Tichom Okeane*. St. Petersburg 1901.
- Maksimych, I. F.: *Mesto GDR v istorii XX v.: vosstanovlenie rossijsko-germanskich otnošenij*, in: *Rossija*, XXI (2014) 5, S. 22–41.
- Maksimych, I. F.: *Rossija i Germanija. Vojna i mir. Ot mirovykh vojn k evropejskoj bezopasnosti*. Moskau 2014.
- Malița, Mircea: *Tablouri din Războiul Rece. Memorii ale unui diplomat român [Gemälde aus dem Kalten Krieg. Erinnerungen eines rumänischen Diplomaten]*. Bukarest 2007.

- Malycha, Andreas – Winters, Peter Jochen: Die SED. Geschichte einer deutschen Partei. München 2009.
- Maresca, John J.: Helsinki Revisited. A Key U.S. Negotiator's Memoirs on the Development of the CSCE into the OSCE. With a Foreword by Hafiz Pashayev. Stuttgart 2016.
- Maresca, John: To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973–1975. Durham – London 1985.
- Martin, Garret: Grandeur et dépendances: the dilemmas of Gaullist foreign policy, September 1967 to April 1968, in: N. Piers Ludlow (Hg.): European Integration and the Cold War. Ostpolitik – Westpolitik, 1965–1973. London – New York 2007, S. 36–52.
- Masljukov, Ju. D. – Glubokov, E. S.: Ekonomika oboronogo kompleksa, in: Voenno-promyšlennyj kompleks. Enciklopedija, Bd. 1. Moskau 2005, S. 51.
- Mastny, Vojtech: Was 1968 a Strategic Watershed of the Cold War?, in: Diplomatic History, 29 (2005) 1, S. 149–177.
- Mastny, Vojtech: Soviet Foreign Policy, 1953–1962, in: Melvyn P. Leffler – Odd Arne Westad, The Cambridge History of the Cold War, Vol. 1: Origins, S. 312–333.
- Mastny, Vojtech: The Warsaw Pact as History, in: Ders. – Malcolm Byrne (Hg.): A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact. Budapest 2005, S. 1–74.
- Mastny, Vojtech – Byrne, Malcolm (Hg.): A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact, 1955–1991. Budapest 2005.
- Mateeva, Marija: Istorija na diplomatičeskite otnošenija na Bălgarija. Sofia 2005.
- Mayer, Stefanie: „Totes Unrecht“? Die „Beneš-Dekrete“ – eine geschichtspolitische Debatte in Österreich. Frankfurt am Main 2009.
- McGinn, John G.: The Politics of Inaction. NATO's Response to the Prague Spring, in: Journal of Cold War Studies, 1 (1999) 3, S. 111–138.
- Medvedev, R.: Neizvestnyj Andropov. Moskau 1999.
- Medwedjew, Roy: Chruschtschow. Eine politische Biographie. Stuttgart-Herford 1984.
- Meerovič, M. G.: Chruščevskaja žiliščnaja reforma, in: A. M. Volynčik (Hg.): Posle Stalina. Reformy 1950-ch godov v kontekste sovetskoj i postsovetskoj istorii. Ekaterinburg 2015, S. 592–609.
- Meissner, Boris: Adenauer und die Sowjetunion von 1955 bis 1959, in: Dieter Blumenwitz – Klaus Gotto et al. (Hg.): Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers. Bd. 2: Beiträge der Wissenschaft. Stuttgart 1976, S. 192–219.
- Meissner, Boris: Die Sowjetunion und Deutschland von Jalta bis zur Wiedervereinigung. Forschungsergebnisse der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 21. Bielefeld 1995.
- Melvyn, L. – Anning, N.: Hebditch. Techno-bandits. Boston 1984.
- Mensing, Wilhelm: Wir wollen unsere Kommunisten wieder haben. Zürich 1989.
- Merseburger, Peter: Willy Brandt. 1913–1992. Visionär und Realist. München 2006.
- Mertes, Alois: Der Prager Vertrag – Teilstück der sowjetischen Westpolitik, in: Politische Studien, Sonderheft 1974, S. 39–46.
- Michalek, Slavomir: Rok 1968 a Československo. Postoj USA, Zapadu a OSN. Bratislava 2008.
- Micheenov, Sergej: Konev. Soldatskij maršal. Moskau 2013.
- Michel, Judith: Willy Brandts Amerikabild und -Politik 1933–1992. Göttingen 2010.
- Milošević, M. – Tarasov, V. P. – Tomilina, N. G. (Hg.): Vstreči i Peregovory Na Vysšem Urovne Rukovoditelej SSSR i Jugoslavii v 1946–1980 gg. Bd. 2. Moskau 2017.
- Mišenin, S. E.: Ėkonomičeskie reformy v „ėpochu zastoja“: prilivy i otlivy 1965–1982, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.): Upuščennyj šans ili poslednyj klapn? Moskau 2019, S. 67–76.
- Miszczak, K.: Deklarationen und Realitäten. Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der (Volks-)Republik Polen von der Unterzeichnung des Warschauer Vertrages bis zum Abkommen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit (1970–1991). München 1993.
- Mlynař, Zdeněk: Československy pokus o reformu 1968. Analýza jeho teorie a praxe. Köln 1975.

- Möckli, Daniel: The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security, in: Andreas Wenger et al. (Hg.): *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75*. London – New York 2008, S. 145–163.
- Möckli, D.: *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*. London 2009.
- Möller, Horst: Die Bundesrepublik und der „Prager Frühling“, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 549–558.
- Möller, Horst: Franz Josef Strauß. Herrscher und Rebell. München 2015; München ³2016
- Möller, Horst: Machtpolitik im Schafspelz – Walter Scheel (Jg. 1919) als Parteipolitiker und Staatsmann, in: Bastian Hein – Manfred Kittel – Horst Möller (Hg.): *Gesichter der Demokratie. Porträts zur deutschen Zeitgeschichte*. München 2012, S. 269–290.
- Möller, Horst – Väisse, Maurice (Hg.): *Willy Brandt und Frankreich*. München 2005.
- Morgan, Michael: *Cotey: The Final Act: The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War*. Princeton 2018.
- Morsey, Rudolf: Die Deutschlandpolitik Adenauers, in: Alexander Fischer (Hg.): *Vierzig Jahre Deutschlandpolitik im Internationalen Kraftfeld*. Köln 1989, S. 16–31.
- Morsey, Rudolf: Die Deutschlandpolitik Konrad Adenauers, in: *Historisch-Politische Mitteilungen*, 1 (1994), S. 1–14.
- Morsey, Rudolf – Repgen, Konrad (Hg.): *Adenauer-Studien I: Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie* (Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe B. Bd. 10). Mainz 1971.
- Morsey, Rudolf – Repgen, Konrad (Hg.): *Adenauer-Studien III: Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie* (Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe B. Bd. 15). Mainz 1974.
- Motrevič, V[ladimir] P.: *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*. Ekaterinburg 2005.
- Mueller, Wolfgang: A Good Example of Peaceful Coexistence? The Soviet Union, Austria, and Neutrality 1955–1991. Wien 2011.
- Mullek, G. Ž. (Hg.): *Ot Atlantiki do Urala: Sovetsko-Francuskie Otnošenija*. Moskau 2015.
- Müller, Adolf – Uritz, Bedřich: *Deutschland und die Tschechoslowakei: Zwei Nachbarvölker auf dem Weg zur Verständigung*. Freudenstadt 1972.
- Müller, Benjamin: Von der Konfrontation zum Dialog. Charta 77, Menschenrechte und „Samtene Revolution“ in der Tschechoslowakei 1975–1989, in: Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.): *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*. München 2011, S. 99–110.
- Münger, Christof: *Kennedy, die Berliner Mauer und die Kubakrise. Die westliche Allianz in der Zerreißprobe 1961–1963*. Paderborn 2003.
- Muraškin, N. V. – Gusejnov, Ė. M. – Gusejnova, N. Ė. – Muraškin, A. N. – Tjukina, O. N. – Latanov, V. M. (Hg.): *Ėkonomičeskaja istorija Rossii*. St. Petersburg 2010.
- Musalov, Andrej: *Damanskij i Žalanaškol’. Sovetsko-kitajskij vooružennyj konflikt 1969 goda*. Moskau 2005.
- Naftali, Timothy – Fursenko, Aleksandr: *Khrushchev’s Cold War*. New York 2006.
- Naimark, Norman M.: Das Problem der ethnischen Säuberung im modernen Europa, in: *Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung*, 48 (1999) 4, S. 317–349.
- Nakath, Detlef – Stephan, Gerd-Rüdiger: *Die Haber-Protokolle*. Berlin 1999.
- Nannichi, Ken: A Trivial and Unimportant Ally? Great Britain and the West German-Soviet Treaty Negotiations, 1970, in: *Diplomacy & Statecraft*, 30 (August 2019) 3, S. 490–514.
- Nannichi, Ken: In the shadow of Back-Channels: Great Britain and the Berlin Four Power Talks, 1968–1971, in: *Diplomatic History*, 43 (2018) 1, S. 186–214.

- Navratil, Jaromir (Hg.): *The Prague Spring 1968*. Budapest 1998.
- Nekula, Marek – Koschmal, Walter (Hg.): *Juden zwischen Deutschen und Tschechen. Sprachliche und kulturelle Identitäten in Böhmen 1800–1945*. München 2006.
- Nelson, Daniel: *The Early Success of Ostpolitik: An Eastern European Perspective*, in: *World Affairs* 138 (1975) 1, S. 32–50.
- Niedhart, Gottfried: *Entspannung in Europa. Die Bundesrepublik Deutschland und der Warschauer Pakt*. München 2014.
- Niedhart, Gottfried: *Durch den Eisernen Vorhang. Die Ära Brandt und das Ende des Kalten Kriegs*. Darmstadt 2019.
- Niedhart, Gottfried: *The Federal Republic of Germany between the American and Russian superpowers: „old friends“ and „new partner“*, in: Detlef Junker (Hg.): *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945–1990. A handbook*. Bd. 2. New York 2004, S. 26–29.
- Niedhart, Gottfried: *Frankreich und die USA im Dialog über Détente und Ostpolitik 1969–1970*, in: Francia. *Forschungen zur westeuropäischen Geschichte*, Bd. 31/3. Paris 2004, S. 65–85.
- Niedhart, Gottfried: *Ostpolitik and its impact on the Federal Republic's relationship with the West*, in: Wilfried Loth – Georges-Henri Soutou (Hg.): *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75*. London – New York 2008, S. 117–132.
- Niedhart, Gottfried: *Ostpolitik. The Role of the Federal Republic of Germany in the Process of Détente*, in: Carole Fink – Philipp Gassert – Detlef Junker (Hg.): *1968. The World Transformed*. New York 1998, S. 173–192.
- Niedhart, Gottfried: *Ostpolitik. Transformation through Communication and the Quest for Peaceful Change*, in: *Journal Cold War Studies*, 18 (2016) 3, S. 14–59.
- Niedhart, Gottfried: *Peaceful change of frontiers*, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.): *Helsinki 75 and the Transformation of Europe*. New York 2008, S. 39–52.
- Noack, Hans-Joachim: *Willy Brandt. Ein Leben, ein Jahrhundert*. Berlin 2013.
- Nolte, Hans-Heinrich: *Kleine Geschichte Russlands*. Stuttgart 2003.
- Novik, Faina I.: *V lovuške choloďnoĵ vojny*. Moskau 2014.
- Nureev, R. M.: *Upuščennyy šans kosyĵinskich reform*, in: Ders. – Ju. V. Latov (Hg.): *Upuščennyy šans ili poslednyĵ klapan?* Moskau 2019, S. 10–17.
- Nureev, R. M. – Latov, Ju. V. (Hg.): *Upuščennyy šans ili poslednyĵ klapan?* Moskau 2019.
- Oppelland, Torsten: *Gerhard Schröder (1910–1989). Politik zwischen Staat, Partei und Konfession (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte. Bd. 39)*. Düsseldorf 2002.
- Orlow, Jurij: *Ein russisches Leben*. München 1992.
- Orusova, O. V. – Cchadadze, N. V.: *Sobyťija i tendencii Kosyĵinskoĵ reformy*, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.): *Upuščennyy šans ili poslednyĵ klapan?* Moskau 2019, S. 50–60.
- Orusova, O. V. – Tebekin, A. V.: *Chruščevskaja reforma kak prolog Kosyĵinskoĵ reformy*, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.): *Upuščennyy šans ili poslednyĵ klapan?* Moskau 2019, S. 40–49.
- Osipov, E. A.: *Ėkonomičeskaja reforma 1965 goda kak faktor sbliženija meĵdu Moskvoy i Pariĵem*, in: *Novyy istoričeskij vestnik*, 53 (2017) 3, S. 158–171.
- Ottensoozer, D.: *Termination of War by Unilateral Declaration*, in: *The British Year Book of International Law* 1952, Twenty-Ninth Year of Issue. London – New York – Toronto 1953.
- Paine, L.: *Silicon Spies*. New York 1986.
- Pape, Matthias: *Die Deutschlandinitiative des österreichischen Bundeskanzlers Julius Raab im Frühjahr 1958*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 48 (2000) 2, S. 281–318.
- Parusova, K. A.: *Razvitie vzaimootnošenij FRG i RF v oblasti ėnerĵetiki: istoriko-meĵdunarodnye aspekty problemy*. Phil.-Diss. Universitat Niĵnij Novgorod 2005.
- Patel, Kiran K. – Weisbrode, Ken (Hg.): *European Integration and the Atlantic Community in the 1980s*. Cambridge 2013.

- Patrušev, A. I.: *Germanskaja istorija: čerez ternii dvuch tysjačletij*. Moskau 2007.
- Pauer, Jan: Prag 1968. Der Einmarsch des Warschauer Paktes. Hintergründe – Planung – Durchführung. Bremen 1995.
- Pavlenko, Ol'ga: Zwischen Pragmatismus und Ideologie. Der sowjetisch-amerikanische Verhandlungsprozess in der Chruščev-Ära, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow*. Innsbruck et al. 2011, S. 253–286.
- Pavlov, N. V.: *Istorija vnešnej politiki Germanii. Ot Bismarka do Merkel': učebnoe posobie*. Moskau 2012.
- Pavlov, N. V. – Novikov, A. A.: *Vnešnjaja politika FRG ot Adenauera do Šredera*. Moskau 2005.
- Pelikan, Jiří – Wilke, Manfred (Hg.): *Menschenrechte. Ein Jahrbuch zu Osteuropa*. Reinbek bei Hamburg 1977.
- Perović, Jeronim: Russlands Aufstieg zur Energiegroßmacht. Geschichte einer gesamteuropäischen Verflechtung, in: *Osteuropa*, 7 (2013), S. 5–28.
- Perović, Jeronim – Krempin, Dunja: „The Key is in Our Hands“. Soviet Energy Strategy during Detente and the Global Oil Crises of the 1970s, in: *Historical Social Research*, 39 (2014) 4, S. 113–144.
- Pestov, Stanislav: *Bomba*. St. Petersburg 1995.
- Peter, Matthias: *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983. Die Umkehrung der Diplomatie*. Berlin – München – Boston 2015.
- Peter, Matthias – Wentker, Hermann (Hg.): *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990*. München 2012.
- Petrov, Nikita: *Disinformacija, arma del KGB*, in: Sergio Bertelli – Francesco Bigazzi (Hg.): *PCI. La storia dimenticata*. Mailand 2001, S. 421–439.
- Petrov, Nikita: Der „Prager Frühling“ im Visier des KGB, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 761–777.
- Petrov, N. V.: *Kto rukovodil organami gosbezopasnosti, 1951–1954: Spravočnik*. Moskau 2010.
- Peyrefitte, Alain: *C'était de Gaulle (septembre 1958 – avril 1963)*. Paris 1994.
- Pfeil, Ulrich (Hg.): *La République Démocratique Allemande et l'Occident 1949–1990*. Publications de l'Institut d'Allemagne, Université de la Sorbonne Nouvelle. Paris 2000.
- Pine, Melissa: *Harold Wilson and Europe. Pursuing Great Britain's membership of the European Community*. London 2007.
- Pirogov, V. V.: *Zakat sovetskoj imperii. Ot Brežneva do Gorbačeva. 1966–1991*. Moskau 2019.
- Podewin, Norbert: *Walter Ulbricht. Eine neue Biographie*. Berlin 1995.
- Pompidou, Georges: *Lettres, notes et portraits (1928–1974)*. Paris 2012.
- Pons, Silvio: *Berlinguer e la fine del comunismo*. Turin 2006.
- Pons, Silvio: Meetings between the Italian Communist Party and the Communist Party of the Soviet Union, Moscow and Rome, 1978–80, in: *Cold War History*, 3 (2002) 1, S. 157–166.
- Popov, G. G.: *Prorynočnye reformy v socialističeskich stranach – sojuznikach SSSR (na primere GDR)*, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.): *Upuščennyj šans ili poslednyj klapan?* Moskau 2019, S. 222–234.
- Poppinga, Anneliese: *Konrad Adenauer. Geschichtsverständnis, Weltanschauung und politische Praxis*. Stuttgart 1975.
- Porendov'skij, Volodimir-Igor: *U kigtjach STEPLAGa Kengir 1949–1954*. Lwiw 2005.
- Procacci, Giuliano et al. (Hg.): *The Cominform. Minutes of the Three Conferences 1947/1948/1949*. Mailand 1994.
- Prozumenščikov, Michail: Die Entscheidung im Politbüro der KPdSU, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 205–241.
- Průcha, V. (Hg.): *The System of Centrally Planned Economies in Central-Eastern and South-Eastern Europe after World War II and the Causes of its Decay*. 11th Intern. Economic History Congress. Milano 1994. Pre-Conference in Prague 1994.

- Przybylski, Peter: Die Akte Honecker. Berlin 1991.
- Pustejovsky, Otfried: Stalins Bombe und die „Holle von Joachimsthal“. Uranbergbau und Zwangsarbeit in der Tschechoslowakei nach 1945. Berlin 2009.
- Radchenko, Sergey: Two Suns in the Heavens: The Sino-Soviet Struggle for Supremacy, 1962–1967. Washington (D. C.) – Stanford 2009.
- Rasmussen, M.– Knudsen, A. (Hg.): The Road to a United Europe. Interpretations of the Process of European Integration. Brüssel 2009.
- Ratti, Luca: Britain, the German Question and the Transformation of Europe, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.): Helsinki 1975 and the Transformation of Europe. New York – Oxford 2008, S. 83–97.
- Raupach, Hans: System der Sowjetwirtschaft. Theorie und Praxis. München 1968.
- Reimaa, Markku: Helsinki Catch: European Security Accords 1975. Helsinki 2008.
- Rentola, Kimmo: Soviet Attitudes to Finnish Neutralism, 1947–1989, in: Mark Kramer et al. (Hg.): European Neutrality and the Soviet Union during the Cold War. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2020.
- Rentola, Kimmo: Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968–1971, in: Dominik Geppert – Udo Wengst (Hg.): Neutralität – Chance oder Chimäre? München 2005, S. 177–202.
- Rey, Marie-Pierre: France and the German Question in the Context of Ostpolitik and the CSCE, 1969–1974, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.): Helsinki 75 and the Transformation of Europe. New York 2008, S. 53–66.
- Rey, Marie-Pierre: The USSR and the Helsinki process, 1969–75: optimism, doubt, or defiance?, in: Andreas Wenger – Vojtech Mastny – Christian Nuenlist. (Hg.): Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75. London – New York 2008, S. 65–81.
- Riese, Hans-Peter (Hg.): Bürgerinitiative für die Menschenrechte. Die tschechoslowakische Opposition zwischen dem „Prager Frühling“ und der „Charta ’77“. Köln – Frankfurt am Main 1977.
- Riklin, Alois: Das Berlinproblem. Historisch-politische und völkerrechtliche Darstellung des Viermächtestatus. Köln 1966.
- Robb, Thomas: A strained partnership? US–UK relations in the era of détente, 1969–1977. Manchester 2014.
- Roberts, Geoffrey: A Chance for Peace? The Soviet Campaign to End the Cold War, 1953–1955. CWIHP Working Paper No. 57. Washington (D. C.) 2008.
- Röhrlich, Elisabeth: Kreiskys Außenpolitik. Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm. Wien 2009.
- Rolicki, Janusz (Hg.): Edward Gierek: Przerwana dekada. Warszawa 1990.
- Romano, Angela: The Conference on Security and Cooperation in Europe. A Reappraisal, in: Artemy M. Kalinovsky – Craig Daigle (Hg.): The Routledge Handbook of the Cold War. London – New York 2014, S. 223–234.
- Romano, Angela: Détente, Entente, or Linkage? The Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe in US–Soviet Relations, in: Diplomatic History, 33 (2009) 4, S. 703–722.
- Romano, Angela: From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE. Brussels 2009.
- Romano, Angela: A Single European Voice Can Speak Louder to the World. Rationales, ways and means of the EPC in the CSCE experience, in: M. Rasmussen – A. Knudsen (Hg.): The Road to a United Europe. Interpretations of the Process of European Integration. Brüssel 2009, S. 257–270.
- Romano, Angela: More Cohesive, Still Divergent: Western Europe, the US and the Madrid CSCE Follow-Up Meeting, in: Kiran K. Patel – Ken Weisbrode (Hg.): European Integration and the Atlantic Community in the 1980s. Cambridge 2013, S. 39–58.
- Rosin, Philipp: Die Schweiz im KSZE-Prozeß 1972–1983. Einfluß durch Neutralität. München 2014.

- Rossi, Žak: Spravočník po GULAGu. Teil 1 und 2. Moskau 1991.
- Ruchniewicz, K.: Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45–1975. Wrocław 2007.
- Rudolph, Karsten: Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg: die Ostpolitik der westdeutschen Großindustrie 1945–1991. Frankfurt – New York 2004.
- Ruff, Mihály: Kísérletek a magyar–nyugatnémet kapcsolatok fejlesztésére (1956–1958), in: *Múltunk*, 49 (2004) 2, S. 155–179.
- Ruff, Mihály: A hivatalos Magyarország nyugatnémet politikai kapcsolatairól (1956–1958), in: *Századok*, 132 (1998) 5, S. 1113–1132.
- Ruff, Mihály: A magyar-NSZK kapcsolatok (1960–1963). Útkeresés a doktrínák útvesztőjében, in: *Múltunk* 3 (1999), S. 3–40.
- Ruggenthaler, Peter: The Concept of Neutrality in Stalin's Foreign Policy, 1945–53 (Harvard Cold War Studies Book Series). Lanham 2015, 2. Aufl. 2017.
- Ruggenthaler, Peter: The 1952 Stalin Note on German Unification. The Ongoing Debate, in: *Journal of Cold War Studies*, 13 (2011) 4, S. 172–212.
- Ruggenthaler, Peter: Der Neutralität verpflichtet: Die sowjetisch-österreichischen Beziehungen 1968, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et. al. 2008, S. 993–1006.
- Ruggenthaler, Peter (Hg.): Stalins großer Bluff. Die Geschichte der Stalin-Note in Dokumenten der sowjetischen Führung (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. Bd. 95). München 2007.
- Ruggenthaler, Peter – Knoll, Harald: Nikita Chrusčev und Österreich. Die österreichische Neutralität als Instrument der sowjetischen Außenpolitik, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Der Wiener Gipfel 1961*. Kennedy – Chruschtschow. Innsbruck – Wien – Bozen 2011, S. 759–807.
- Ruggenthaler, Peter – Prozumenščikov, Michail – Stelzl-Marx, Barbara: Österreich und die Sowjetunion im Kalten Krieg nach Abschluss des Staatsvertrags 1955, in: Stefan Karner – Alexander Tschubarjan (Hg.): *Österreich – Russland. Stationen gemeinsamer Geschichte*. Graz – Wien 2018, S. 219–240.
- Rush, Kenneth: Foreword, in: Honoré M. Catudal, *The Diplomacy of the Quadripartite Agreement*. [West-]Berlin 1977.
- Rusk, Dean – Rusk, Richard – Papp, Daniel S.: *As I Saw It*. New York 1990.
- Saal, Yuliya von: KSZE-Prozess und Perestroika. Demokratisierung, Werteumbruch und Auflösung 1985–1991. München 2014.
- Sacharov, Andrej: *Vospominanija*. Moskau 2011.
- Salakone, Alessandro: Energetičeskaja politika SSSR kak faktor vlijanija na Italiju v 1960-ch godach, in: *Sovremennaja Evropa*, 6/85/2018, S. 134–141.
- Samuel'son, Pol: *Ėkonomika. Vvodnyj analiz*. Moskau 1964.
- Samuelson, Paul: *Economics. An Introductory*. New York 1948.
- Sandorski, Jan: Zrzeczenie się w 1953 przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego, in: Sławomir Dębski – Witold Góralski (Hg.): *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko – niemieckich 1944–2004*, Bd. 2: *Studien*. Warschau 2004, S. 123–156.
- Sarotte, M. E.: *Dealing with the Devil: East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969–1973*. Chapel Hill 2001.
- Savranskaya, Svetlana: Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.): *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York – Oxford 2008, S. 175–190.
- Schaefer, Bernd: The Nixon Administration and West German Ostpolitik 1969–1973, in: Matthias Schulz – Thomas A. Schwartz (Hg.): *The Strained Alliance. U.S.-European Relations From Nixon To Carter*. Cambridge 2010, S. 45–64.

- Schattenberg, Susanne: Leonid Breschnew. Staatsmann und Schauspieler im Schatten Stalins. Eine Biographie. Köln – Weimar – Wien 2017.
- Schlarp, Karl-Heinz: Zwischen Konfrontation und Kooperation. Die Anfangsjahre der deutsch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen in der Ära Adenauer. Osteuropa, Bd. 28. Hamburg 2000.
- Schmidt, Wolfgang M. A.: Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte: Willy Brandt und die Deutschlandpolitik, 1948–1963. Wiesbaden 2001.
- Schmitt, Burkard: Frankreich und die Nukleardebatte der Atlantischen Allianz 1958–1966. München 1998.
- Schneider, Georg S.: Alois Mertes (1921–1985). Das außenpolitische Denken und Handeln eines Christlichen Demokraten (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte. Bd. 61). Düsseldorf 2012.
- Schollgen, Gregor: Willy Brandt. Die Biographie. Berlin 2001.
- Schönwald, Matthias: Walter Hallstein: Ein Wegbereiter Europas. Stuttgart 2018.
- Schulz, Matthias –, Schwartz, Thomas A. (Hg.): The Strained Alliance. U.S.-European Relations From Nixon To Carter. Cambridge 2010.
- Schwarz, Hans-Peter: Adenauer. Der Staatsmann: 1952–1967. Stuttgart 1991; München ²1994.
- Schwarz, Hans-Peter: Adenauer und Rußland, in: Friedrich J. Kronneck – Thomas Oppermann (Hg.): Im Dienste Deutschlands und des Rechts. Festschrift für Wilhelm G. Grewe zum 70. Geburtstag am 16. Oktober 1981, Baden-Baden 1981, S. 365–389.
- Schwarz, Hans-Peter: Adenauers Ostpolitik, in: Wolfram F. Hanrieder – Hans Ruhle (Hg.): Im Spannungsfeld der Weltpolitik: 30 Jahre deutsche Außenpolitik (1949–1979). Stuttgart 1981, S. 207–232.
- Schwarz, Hans-Peter: Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949–1957 (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 2). Wiesbaden–Stuttgart 1981.
- Schwarz, Hans-Peter: Helmut Kohl. Eine politische Biographie. München 2012.
- Schwarz, Hans-Peter: Das außenpolitische Konzept Konrad Adenauers, in: Rudolf Morsey – Konrad Repgen (Hg.): Adenauer-Studien I: Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie (Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe B, Bd. 10). Mainz 1971.
- Schwarz, Wolfgang: Brüderlich entzweit. Die Beziehungen zwischen der DDR und der ČSSR 1961–1968. München 2004.
- Šedivý, Jaroslav: Černínský palác v roce nula. Prag 1997.
- Selemenev, Vjačeslav: Der „Prager Frühling“ und Weißrussland, in: Stefan Karner et al. (Hg.): Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 929–940.
- Selvae, Douglas: The End of the Berlin Crisis, 1961–62: New Evidence from the Polish and East German Archives, in: CWHIP, Bulletin 11. Washington (D. C.) 1998, S. 218–229. Selvae, Douglas: SA-CIA-HV A: Dr. Emil Hoffmann and the „Jungle of the Secret Services“, in: Uwe Spiekermann (Hg.): The Stasi at Home and Abroad: Domestic Order and Foreign Intelligence. Bulletin of the German Historical Institute, Supplement 9 (2014), S. 115–138.
- Selvae, Douglas: The Superpowers and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1977–1983, in: Matthias Peter – Hermann Wentker (Hg.): Die KSZE im Ost-West-Konflikt: Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990. München 2012, S. 15–58.
- Selvae, Douglas: The Warsaw Pact and the European security conference, 1964–69, in: Andreas Wenger et al. (Hg.): Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75. London – New York 2008, S. 85–106.
- Selvae, Douglas – Süß, Walter: Staatssicherheit und KSZE-Prozess. MfS zwischen SED und KGB (1972–1989). Göttingen 2019.
- Semjonow, Wladimir S.: Von Stalin bis Gorbatschow. Ein halbes Jahrhundert in diplomatischer Mission 1939–1991. Berlin 1995.

- Serke, Jürgen: Peter oder Petr Kien? Wem gehört der Maler und Dichter aus Warmisdorf?, in: Marek Nekula – Walter Koschmal (Hg.): Juden zwischen Deutschen und Tschechen. Sprachliche und kulturelle Identitäten in Böhmen 1800–1945. München 2006, S. 273–288.
- Siegfried, André – Bonnefous, Édouard – Duroselle, J[ean]-B[aptiste] (Hg.): L'Année Politique 1951. Revue Chronologique des Principaux Faits Politiques. Économiques et Sociaux de la France et de l'Union Française du 1^{er} Janvier 1951 au 1^{er} 1952. Paris o. J.
- Škorpiľ, Pavel: Probleme bei der Berechnung der tschechoslowakischen Todesopfer des nationalsozialistischen Deutschlands, in: Detlef Brandes – Vaclav Kural (Hg.): Der Weg in die Katastrophe. Deutschtschechoslowakische Beziehungen 1938–1947. Essen 1994, S. 161–164.
- Skrzypek, A.: Dyplomatyczne dzieje PRL w latach 1956–1989. Warszawa 2010.
- Smirnov, S. V.: U istokov rossijsko-germanskogo énergetičeskogo vzaimodejstvija, in: Vestnik MGIMO Universiteta, Nr. 7 (2011), S. 193–201.
- Soborg Agger, Jonathan: Striving for détente. Denmark and NATO, 1966–67, in: Andreas Wenger et al. (Hg.): Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960s. London – New York 2007, S. 183–200.
- Sorokin, Aleksej N.: Évolucija obraza Sovetskogo Sojuza Willy Brandta, in: Istoričeskie nauki Nr. 4 (20). Omsk 2018, S. 204–213.
- Sorokin, D. E.: Mikroekonomičeskie podchody k ob'jasneniju, in: R. M. Nureev – Ju. V. Latov (Hg.): Upuščennij šans ili poslednij kłapan? Moskau 2019, S. 120–126.
- Soutou, George-Henri: L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemandes 1954–96. Paris 1996.
- Soutou, Georges-Henri: Willy Brandt, Georges Pompidou et l'Ostpolitik, in: Horst Möller – Maurice Vaisse (Hg.): Willy Brandt und Frankreich. München 2005, S. 121–154.
- Soutou, Georges-Henri: La Guerre froide (1943–1990). Paris 2011.
- Soutou, Georges-Henri: The Linkage between European integration and détente: the contrasting approaches of de Gaulle and Pompidou, 1965 to 1974, in: N. Piers Ludlow (Hg.): European Integration and the Cold War. Ostpolitik – Westpolitik, 1965–1973. London – New York 2007, S. 11–35.
- Soutou, Georges-Henri: Paris und der „Prager Frühling“, in: Stefan Karner et al. (Hg.): Prager Frühling, Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et. al. 2008, S. 355–364.
- Spiekermann, Uwe (Hg.): The Stasi at Home and Abroad: Domestic Order and Foreign Intelligence. Bulletin of the German Historical Institute, Supplement 9 (2014).
- Spohr, Kristina – Reynolds, David (Hg.): Transcending the Cold War: Summits, Statecraft, and the Disolution of Bipolarity in Europa, 1970–1990. Oxford 2016.
- Stalin, J. W.: Werke. Bd. 13. Berlin [Ost] 1955.
- Stan, Marius – Tismaneanu, Vladimir: The Death of a Leninist Dictator: „The Memory of Comrade Gheorghe Gheorghiu-Dej Forever Alive in the Heart of the Party, of the Working Class, of the People“, in: Journal of Cold War Studies, 19 (2017) 3, S. 202–214.
- Steinberg, Dmitri: The Soviet Economy 1970–1990. A Statistical Analysis. San Francisco 1990.
- Stern, Silke: Die tschechoslowakische Emigration: Österreich als Erstaufnahme- und Asylland, in: Stefan Karner et al. (Hg.): Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et. al. 2008, S. 1025–1042.
- Steury, Donald P.: Die CIA und die Invasion in die Tschechoslowakei, in: Stefan Karner et al. (Hg.): Prager Frühling, Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Köln et. al. 2008, 779–790.
- Stojanova, Krasimira (Hg.): Bălgaro-germanskı otnošenija. Tradicii, prioriteti, perspektivi. Sofia 1995.
- Stokłosa, Katarzyna: Polen und die deutsche Ostpolitik 1945–1990. Göttingen 2011.

- Stourzh, Gerald – Mueller, Wolfgang: *A Cold War over Austria. The Struggle for the State Treaty, Neutrality, and the End of East-West Occupation, 1945–1955*. Lanham 2018.
- Strauß, Franz Josef: Die Fragen aber bleiben, in: Ders., *Signale. Beiträge zur deutschen Politik 1969–1978*. Ausgewählt und eingeleitet von Wilfried Scharnagl. München 1978, S. 36–42.
- Strauß, Franz Josef: *Signale. Beiträge zur deutschen Politik 1969–1978*. Ausgewählt und eingeleitet von Wilfried Scharnagl. München 1978.
- Strods, Heinrich: Der Widerhall des „Prager Frühlings“ in Lettland, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 909–916.
- Suomi, J. (Hg.): *Urho Kekkosen paivakirjat*. Bd. 2: 1963–68. Helsinki 2002.
- Suppan, Arnold – Mueller, Wolfgang (Hg.): *Peaceful Coexistence or Iron Curtain? Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente. 1955–1989* (Europa Orientalis 7). Wien 2009.
- Suri, Jeremi: Henry Kissinger and the reconceptualization of European security, 1969–75, in: Andreas Wenger et al. (Hg.): *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75*. London – New York 2008, S. 46–64.
- Suri, Jeremi: The normative resilience of NATO: a community of shared values and amid public discord, in: Andreas Wenger et al. (Hg.): *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960s*. London – New York 2007, S. 15–30.
- Susser, Marc J. – Stegny, Pyotr V. (Hg.): *Soviet-American Relations: the Détente Years, 1969–1972*. Washington (D. C.) 2007.
- Tarasov, V. A.: *Priobninskij kraj. Gorod i okrestnosti. Istorija i sovremennost'*. Obninsk ²2014.
- Taubman, Uil'jam: *Chruščev*. Moskau 2005.
- Ticktin, Hillel: Zur politischen Ökonomie der UdSSR (1973), in: Marcel van der Linden (Hg.): *Was war die Sowjetunion? Kritische Texte zum real existierenden Sozialismus*. Wien 2007, S. 107–130.
- Tiggemann, Anselm: *CDU/CSU und die Ost- und Deutschlandpolitik 1969–1972*. Frankfurt am Main 1998.
- Timmermann, Heinz: *Moskau und der europäische Kommunismus nach der Gipfelkonferenz von Ost-Berlin*. Köln 1977.
- Timmermann, Heinz: *Moskau und die Linke in Westeuropa. Aspekte und Perspektiven des Verhältnisses zu den Eurokommunisten und den demokratischen Sozialisten*. Köln 1980.
- Timmermann, Heinz: *Moskau und die Westkommunisten. Von Breschnew zu Gorbatschow*. Köln 1989.
- Timošenko, V. P.: *Kompensacionnye soglašenija v programmach osvoenija Sibiri v 1960–1980-e gg.*, in: *Gumanitarne nauki v Sibiri*, 2 (2011), S. 59–63.
- Timošenko, V. P. – Karpov, V. P.: *Energetika i geopolitika: tjumenskij factor*, in: *Vestnik Tjumenskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2 (2014), S. 84–91.
- Tischler, János (Hg.): *Kádárizmus mélyfűrésok. Évkönyv 2009*. Budapest 2009.
- Tismaneanu, Vladimir: *Stalinism for All Seasons. A Political History of Romanian Communism*. Berkeley 2003.
- Tismaneanu, Vladimir (Hg.): *Promises of 1968: Crisis, Illusion, and Utopia*. Budapest 2010.
- Tismaneanu, Vladimir – Stan, Marius: The Prague Spring as seen from Romania, in: *The Czech Sociological Review*, 54 (2018) 3, S. 414–422.
- Titov, Alexander: The Party Programme and the Fate of Khrushchev's Reforms, in: Melanie Ilic – Jeremy Smith (Hg.): *Soviet State and Society under Nikita Khrushchev*. London – New York 2009, S. 8–25.
- Tolubko, V. A.: *Raketnye vojska*. Moskau 1977.
- Tomala, M.: *Warszawa–Bonn 1970–1990*. Warschau 1970.
- Tomašpol'skij, L. M.: *Neft' i gaz*. Moskau 1975.
- Tomilina, N. G. – Veličanskaja, L. A. (Hg.): *Nasledniki Kominterna: Meždunarodnye soveščanija predstavitelej kommunističeskich i rabočich partij v Moskve, Nojabr 1957*. Moskau 2013.

- Tornetta, Vincenzo (Hg.): *Verso l'Europa del 2000: Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*. Bari 1989.
- Tůma, Oldřich: *The Difficult Path to the Establishment of Diplomatic Relations between Czechoslovakia and the Federal Republic of Germany*, in: Carol Fink – Bernd Schaefer (Hg.): *Ostpolitik, 1969–1974*. Cambridge 2009, S. 58–79.
- Tůma, Oldřich: „Alexander Dubček, a Czechoslovak politician“, in: Michal Vit – Magdalena Baran (Hg.): *Transregional versus national perspectives on Contemporary Central European History. Studies on the Building of Nation-States and Their Cooperation in the 20th and 21st Century*. Stuttgart 2017, S. 357–370.
- Tůma, Oldřich: „They had no tanks this time and they got four goals“. *The hockey events in Czechoslovakia in 1969 and the fall of Alexander Dubček*, in: James G. Hershberg (Hg.): *The (Inter-Communist) Cold War on Ice. Soviet-Czechoslovak Ice Hockey Politics, 1967–1969*. Washington (D. C.) 2014, S. 12–90.
- Turek, Otakar – Pick, Miloš: *Die Wirtschaftsreformen der sechziger Jahre*, in: Stefan Karner et al. (Hg.): *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 133–140.
- Uexkull, Gosta von: *Konrad Adenauer in Selbstzeugnissen und Bilddokumenten*. Reinbek bei Hamburg 1976.
- Ullmann, Paul: *Eine schwierige Nachbarschaft. Die Geschichte der diplomatischen Beziehungen zwischen Österreich und der Tschechoslowakei 1945–1968*. Wien 2006.
- Urban, Joan B.: *Moscow and the Italian Communist Party. From Togliatti to Berlinguer*. Ithaca 1986.
- Uschakow, Alexander – Frenzke, Detrich: *Der Warschauer Vertrag und seine bilateralen Bündnisverträge. Analyse und Texte*. Berlin 1987.
- Uschner, Manfred: *Die Ostpolitik der SPD: Sieg und Niederlage einer Strategie*. Berlin 1991.
- Vanjukov, A. A.: *Epocha zastoja*. Moskau 2008.
- Vasil'eva, L.: *Kremlevskie ženy*. Moskau 1992.
- Vatlin, A. J.: *Germanija v XX veke*. Moskau 2002.
- Villaume, Poul – Westad, Odd Arne (Hg.): *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985*. Kopenhagen 2010.
- Vit, Michal – Baran, Magdalena (Hg.): *Transregional versus national perspectives on Contemporary Central European History. Studies on the Building of Nation-States and Their Cooperation in the 20th and 21st Century*. Stuttgart 2017.
- Volkogonov, Dmitrij: *Sem' voždej*, Bd. 2. Moskau 1995.
- Volynčik, A. M. (Hg.): *Posle Stalina. Reformy 1950-ch godov v kontekste sovetskoj i postsovetskoj istorii*. Ekaterinburg 2015.
- Voslensky, Michail: *Nomenklatura. Gospodstvujuščij klass sovetskogo sojuza*. Moskau 1991.
- Vysockij, V. N.: *Zapadnyj Berlin i ego mesto v sisteme sovremennyh meždunarodnych otnošenij*. Moskau 1971.
- Wall, Irwin M.: *The United States and two Ostpolitiks: de Gaulle and Brandt*, in: Wilfried Loth – Georges-Henri Soutou (Hg.): *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75*. London – New York 2008, S. 133–150.
- Wambach, Kai: *Rainer Barzel. Eine Biographie*. Paderborn 2019.
- Wandycz, Piotr: *Adam Rapacki and the Search for European Security*, in: Gordon A. Craig – Francis L. Loewenheim (Hg.): *The Diplomats 1939–1979*. Princeton 1994, S. 289–317.
- Wawra, Ernst: *Ein Schandfleck der westlichen Diplomatie?, Der KSZE-Prozess und die Bürger- und Menschenrechtsbewegung in der Sowjetunion 1976–1982*, in: Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.): *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*. München 2011, S. 63–74.
- Wenger, Andreas: *Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966–1968*, in: *Journal of Cold War Studies*, 6 (2004) 1, S. 22–74.

- Wenger, Andreas: NATO's transformation in the 1960s and the ensuing political order in Europe, in: Ders. – Christian Nuenlist – Anna Locher (Hg.): Transforming NATO in the Cold War: Challenges beyond deterrence in the 1960s. London 2007, S. 221–242.
- Wenger, Andreas et al. (Hg.): Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75. London – New York 2008.
- Wenger, Andreas et al. (Hg.): Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960s. London – New York 2007.
- Wentker, Hermann: Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System. München 2007.
- Wettig, Gerhard: Adenauers Moskau-Besuch aus sowjetischer Sicht. Wende der sowjetischen Deutschland-Politik nach Stalins Tod, in: Historisch-Politische Mitteilungen, 12 (2005), S. 193–202.
- Wettig, Gerhard: Konrad Adenauers Besuch in Moskau im September 1955. Konsens und Dissens zwischen UdSSR und DDR, in: Jahrbuch für Historische Kommunismusforschung 2006, S. 185–193.
- Wettig, Gerhard: Die Berlin-Krise 1969, in: Osteuropa, 9 (1969), S. 684–697.
- Wettig, Gerhard: Chruschtschows Berlin-Krise 1958 bis 1963. Drohpolitik und Mauerbau. München 2006.
- Wettig, Gerhard (Hg.): Chruschtschows Westpolitik 1955–1964. Gespräche, Aufzeichnungen und Stellungnahmen. Bd. 3: Kulmination der Berlin-Krise (Herbst 1960 bis Herbst 1962). München 2011.
- Wettig, Gerhard: Sowjetische Deutschland-Politik 1953 bis 1958. Korrekturen an Stalins Erbe, Chruschtschows Aufstieg und der Weg zum Berlin-Ultimatum. Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 82. München 2011.
- Wettig, Gerhard: Die Sowjetunion, die DDR und die Deutschland-Frage 1965–1976. Einvernehmen und Konflikt im sozialistischen Lager. Stuttgart 1977.
- Wettig, Gerhard: Die Stalin-Note. Historische Kontroversen im Spiegel der Quellen. Diktatur und Demokratie im 20. Jahrhundert, Bd. 1. Berlin 2014.
- Wettig, Gerhard: Der Tjul'panov-Bericht. Sowjetische Besatzungspolitik in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Göttingen 2012.
- White, Brian: Great Britain, Détente and Changing East-West Relations. London 1992.
- Wickert, Erwin: Die glücklichen Augen: Geschichten aus meinem Leben. Stuttgart et al. 2002.
- Wilke, Manfred: Die DDR in der Interventionskoalition gegen den „Sozialismus mit menschlichem Antlitz“, in: Stefan Karner et al. (Hg.): Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1: Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 9/1. Köln et al. 2008, S. 421–446.
- Wilke, Manfred: The Path to the Berlin Wall. Critical Stages in the History of Divided Germany. Oxford – New York 2014.
- Wilkens, Andreas: Accords et désaccords. La France, l'Ostpolitik et la question allemande 1969–1974, in: Ulrich Pfeil (Hg.): La République Démocratique Allemande et l'Occident 1949–1990. Publications de l'Institut d'Allemand, Université de la Sorbonne Nouvelle. Paris 2000, S. 357–378.
- Wilkens, Andreas: Der unstete Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1969–1974. München 1990.
- Williams, Kieran: The Prague Spring and its Aftermath. Cambridge 1997.
- Winkler, Heinrich August: Germany. The Long Road West, Vol. 2 (1933–1990). Oxford 2007.
- Wlaschek, Rudolf M.: Juden in Böhmen. Beiträge zur Geschichte des europäischen Judentums im 19. und 20. Jahrhundert. 2. Aufl. München 1997.
- Wolf, Markus: Spionagechef im geheimen Krieg. Erinnerungen. München 1997.
- Wolfe, James H.: West Germany and Czechoslovakia: The Struggle for Reconciliation, in: Orbis 14 (Frühjahr 1970) 1, S. 154–179.
- Wolffsohn, Michael – Brechenmacher, Thomas: Denkmalsturz? Brandts Kniefall. München 2005.
- Yang Kuisong: The Sino-Soviet Border Clash of 1969: From Zhenbao Island to Sino-American Rapprochement, in: Cold War History, 1 (2000) 1, S. 21–52.

- Zacharčenko, A. V.: Ot stalinskogo lagerno-promyšlennogo kompleksa–k raspady ékonomiki prinuditel'nogo truda (1953–1956 gg.), in: A. M. Volynčik (Hg.): Posle Stalina. Reformy 1950-ch godov v kontekste sovetskoj i postsovetskoj istorii. Ekaterinburg 2015, S. 298–310.
- Zagorskij, Andrej: Chel'sinskijprocess. Peregovory v ramkach Soveščanija po bezopasnosti i sotrudničestvu v Evrope 1972–1991. Moskau 2005.
- Zagorulko, Maxim M. (Hg.): GUPVI und Voennoplennye v Stalingrade 1943–1954. Volgograd 2003, 2004 und 2006.
- Zagorulko, Maxim M. (Hg.): Voennoplennye v SSSR 1939–1956. Moskau 2000.
- Zartman, I. William (Hg.): Czechoslovakia. Intervention and Impact. New York 1970.
- Zieger, Gottfried – Lebahn, Axel: Finanzierungs- und Währungsprobleme des Ost-West-Wirtschaftsverkehrs. Köln 1979.
- Zilio, Francesca: Roma e Bonn fra Ostpolitik e CSCE, 1969–1975. Rom 2015.
- Zubok, Vladislav: The Brezhnev Factor in Détente, 1968–1972, in: N. I. Egorova – A. O. Čubar'jan (Hg.): Cholodnaja vojna i politika razrjadki: diskussionnye problemy. Moskau 2003, S. 284–316.
- Zubok, Vladislav: Soviet Policy Aims at the Geneva Conference, 1955, in: Günter Bischof – Saki Dockrill (Hg.): Cold War Respite. The Geneva Summit of 1955. Baton Rouge 2000, S. 55–74.

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AAN	Archiwum Akt Nowych; Archiv Neuer Akten, Warschau
AAPD	Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland
ABM	Anti Ballistic Missile
ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Sankt Augustin
AD70	Alliance Defence ⁷⁰
AdG	Keesing's Archiv der Gegenwart, Bonn – Wien – Zürich
AdR	Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik Österreich, Wien
AdsD	Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
AG	Aktiengesellschaft
AMAE	Archives du ministère des Affaires étrangères, Paris
AmbaFRA	Ambassadeur de France; französischer Botschafter
AMSZ	Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych; Archiv des Außenministeriums, Warschau
AN SSSR	Akademija Nauk SSSR; Akademie der Wissenschaften der UdSSR
AN	Archives nationales; Nationalarchiv, Paris
AVP RF	Archiv vnešnej politiki Rossijskoj Federacii; Archiv für Außenpolitik der Russländischen Föderation, Moskau
BAM	Bajkal-Amur-Eisenbahn
BArch	Bundesarchiv Koblenz – Berlin
Bd.	Band
Bde.	Bände
BGBI.	Bundesgesetzblatt [der Bundesrepublik Deutschland]
BKA	Bundeskanzleramt [der Republik Österreich]
BKA/AA	Bundeskanzleramt/Auswärtige Angelegenheiten [in Österreich]
BM	Bundesminister
BMAA	Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Wien
BMfAA	Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Wien
BNP	Bruttonationalprodukt
BRD	Bundesrepublik Deutschland

Abkürzungen

BRÜG	Bundesrückerstattungsgesetz
BT	Deutscher Bundestag
CA FSB	Central'nyj Archiv FSB Rossii; Zentrales Archiv des FSB Russlands, Moskau
CDA	Centralen dăržaven archiv; Zentrales Staatsarchiv, Sofia
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIA	Central Intelligence Agency
COREPER	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten beim Rat der Europäischen Gemeinschaften
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe (=KSZE)
ČSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
CWIHP	Cold War International History Project
d.	delo; Akt/Faszikel
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DBPO	Documents on British Policy Overseas
DDF	Documents Diplomatiques Français
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DOS	Department of State
DzD	Dokumente zur Deutschlandpolitik
EFTA	European Free Trade Association
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EWG	Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
F.	Fonds; Bestand
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
FDP	Freie Demokratische Partei
FO	Foreign Office
FRUS	Foreign Relations of the United States
FSB	Federal'naja Služba Bezopasnosti; Föderaler Sicherheitsdienst
GARF	Gosudarstvennyj Archiv Rossijskoj Federacii; Staatsarchiv der Russländischen Föderation, Moskau
GKO	Gosudarstvennyj komitet oborony; Staatliches Verteidigungskomitee der UdSSR
Gossnab	Gosudarstvennyj komitet po material'no-techničeskomu snabženiju; Staatliches Komitee für die materiell-technische Versorgung
GRU	Glavnoe razvedyvatel'noe upravlennie; Hauptverwaltung für Aufklärung
GSKB-47	Gosudarstvennoe Sojuznoe Konstruktorskoje Bjuro-47; Staatliches Unionskonstruktionsbüro Nr. 47

Abkürzungen

GULAG	Glavnoe upravlenie lagerej; Hauptverwaltung für Lager
GUPVI	Glavnoe upravlenie po delam voennoplennych i internirovannyh; Hauptverwaltung für Angelegenheiten von Kriegsgefangenen und Internierten
HAEU	Historische Archive der Europäischen Union, Florenz
HPM	Historisch-Politische Mitteilungen
ISG	Intergovernmental Study Group on Germany
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KC PZPR	Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej; Zentralkomitee der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei
KGB	Komitet gosudarstvennoj bezopasnosti; Komitee für Staatssicherheit
Kominform	Informationsbüro der Kommunistischen und Arbeiterparteien
Komintern	Kommunistische Internationale
KOR	Komitees zur Verteidigung der Arbeiter
KP	Kommunistische Partei
KPČ	Kommunistische Partei der Tschechoslowakei [=KSČ]
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
KPD/ML	Kommunistische Partei Deutschlands/Marxisten-Leninisten
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KPI	Kommunistische Partei Italiens
KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
KPSS	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSČ	Komunistická strana Československa; Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei
KSS „KOR“	Komitee für gesellschaftliche Selbstverteidigung KOR
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Kt.	Karton
KVAE	Konferenz über Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions; Beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen
MfAA	Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
MGB	Ministerstvo gosudarstvennoj bezopasnosti; Ministerium für Staatssicherheit
MGIMO	Moskovskij gosudarstvennyj institut meždunarodnych otnošenij; Staatliches Moskauer Institut für Internationale Beziehungen
MIRV	Multiple independently targetable reentry vehicle
MLF	Multilateral Force
MNL OL	Magyar Nemzeti Levéltár; Ungarisches Staatsarchiv, Budapest
MOL	Magyar Országos Levéltár; Ungarisches Nationalarchiv, Budapest
MPLA	linksgerichteten Befreiungsbewegung

Abkürzungen

MPT	Multilateral Preparatory Talks; Multilaterale Vorgespräche
MSZMP	Magyar Szocialista Munkáspárt; Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei
NARA	National Archives and Records Administration, Washington (D.C.) – College Park, Maryland
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NEP	Novaja Èkonomiceskaja Politika; Neue Ökonomische Politik
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NPMP	Nixon Presidential Materials Project
NPT	Non-Proliferation Treaty; Atomwaffensperrvertrag/Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
NSC	National Security Council
NSF	National Security Files
NTR	Naučno-tehničeskaja Revoljucija; wissenschaftlich-technische Revolution
OIGQI	Organismes Internationaux et Grandes Questions Internationales
ÖMV	Österreichische Mineralölverwaltung AG
op.	opis'; Verzeichnis
ÖStA	Österreichisches Staatsarchiv, Wien
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PA AA	Politisches Archiv, Auswärtiges Amt, Berlin
PCF	Parti Communiste Français; Kommunistische Partei Frankreichs
PCI	Partito Comunista Italiano; Kommunistische Partei Italiens
PPPUS	Public Papers of the Presidents of the United States
PSIUP	Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria; Italienische Sozialistische Partei der proletarischen Einheit
PVAP	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza; Polnische Arbeiterpartei
RFE	Radio Free Europe
RG	Record Group
RGAE	Rossijskij gosudarstvennyj archiv èkonomiki; Russländisches Staatsarchiv für Wirtschaft, Moskau
RGANI	Rossijskij gosudarstvennyj archiv nowejšej istorii; Russländisches Staatsarchiv für Zeitgeschichte, Moskau
RGVA	Rossijskij gosudarstvennyj woennyj archiv; Russländisches Staatliches Militärarchiv, Moskau
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
RKP	Rumänische Kommunistische Partei
RL	Radio Liberty
RSFSR	Rossijskaja Sovetskaja Federativnaja Socialističeskaja Respublika; Russländische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SAPMO	Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR, Berlin
SBZ	Sowjetische Besatzungszone [Deutschlands]

Abkürzungen

SDP	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue; Sozialdemokratische Partei Finnlands
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SF	Subject Files
SKP	Suomen Kommunistinen Puolue; Kommunistische Partei Finnlands
SL	Sudetendeutsche Landsmannschaft
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPÖ	Sozialistische Partei Österreichs
TASS	Telegrafnoe Agentstvo Sovetskogo Sojuza; Presseagentur der Sowjetunion
TNA	The National Archives, London
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UKA	Urho Kekkonen Archive, Orimattila
UKDEL	UK Joint Delegation
UKMIS	UK Mission
UM	Ulkoministeriö; Außenministerium (Finnlands)
UN	United Nations; Vereinte Nationen
UNO	United Nations Organization; Organisation der Vereinten Nationen
ÚSD	Ústav pro soudobé dějiny AV ČR; Institut für Zeitgeschichte der Tschechischen Akademie der Wissenschaften, Prag
USIA	Upravlenie sovetским imuščestvom v Avstrii; Verwaltung des Sowjetischen Vermögens in Österreich; verwendet auch für: United States Information Agency
VKP(b)	Vsesojuznaja Kommunističeskaja Partija (bol'shevikov); Kommunistische Allunionspartei (Bolschewiki)
VR	Volksrepublik
WEU	Westeuropäische Union
WOD	Western Organisations Department
ZK	Zentralkomitee

Verzeichnis der Herausgeber, Autorinnen und Autoren

Herausgeber

Michael Borchard, Dr., seit 2018 Leiter der Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste/Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Sankt Augustin-Berlin.

Stefan Karner, Prof., Dr. Dr. h. c., 1993–2018 Gründer und Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung, Graz–Wien–Raabs, langjähriger Vorstand des Instituts für Wirtschafts-, Sozial- und Unternehmensgeschichte, Universität Graz, Co-Vorsitzender der Österreichisch-Russischen Historikerkommission, Graz.

Hanns Jürgen Küsters, Prof. Dr., Dipl. Pol., apl. Professor für Politische Wissenschaft und Zeitgeschichte am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn; 2009–2018 Leiter der Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste/Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Sankt Augustin.

Peter Ruggenthaler, Priv.-Doz. Mag. Dr., stv. Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung, Graz–Wien–Raabs, Mitglied der Österreichisch-Russischen Historikerkommission, Graz.

Autorinnen und Autoren

Helmut Altrichter, em. Prof., Dr., 1990–2012 Lehrstuhl für Osteuropäische Geschichte an der Universität Erlangen-Nürnberg, ehem. Vorsitzender des Verbandes der Osteuropahistoriker und der wissenschaftlichen Beiräte des Instituts für Zeitgeschichte München–Berlin, des Geisteswissenschaftlichen Zentrums Geschichte und Kultur Ostmitteleuropas in Leipzig sowie des Deutschen Historischen Instituts Moskau.

Magdolna Baráth, Dr. habil., Historisches Archiv für Staatssicherheit, Beraterin für Internationale Beziehungen, Budapest.

Alexander Bezborodov, Prof., Dr. Sc., Rektor der Russischen Staatlichen Geisteswissenschaftlichen Universität und Inhaber des Lehrstuhls für Zeitgeschichte Russlands am Institut für Geschichte und Archive der Universität, Moskau.

Nadja Boyadjieva, Prof., Dr. Sc., Institut für Balkan Studies, Bulgarische Akademie der Wissenschaften, Sofia.

Anne Deighton, em. Prof., Dr., Mitglied des Departments für Politik und Internationale Beziehungen und des Departments für Geschichte, Oxford University.

Aleksej Filitov, Prof., Dr., Forschungs- und Projektleiter am Institut für Globalgeschichte der Russischen Akademie der Wissenschaften, Moskau.

Julien Genevois, Historiker am Institut für europäische Studien, Université Sorbonne Nouvelle, Paris.

Maximilian Graf, Dr., wiss. Mitarbeiter am Masaryk Institut und im Archiv der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik im ERC-Projekt „Unlikely refuge? Refugees and citizens in East-Central Europe in the 20th century“, Prag.

Wanda Jarząbek, Prof., Dr., Institut für Politische Studien der Polnischen Akademie der Wissenschaften, Warschau.

Irina Kazarina, Dr., Abteilungsleiterin im Russischen Staatsarchiv für Zeitgeschichte, Moskau.

Andrej Keller, Dr. phil, Dr. Sc., Uraler Föderale Jelzin-Universität, Jekaterinburg.

Manfred Kittel, Prof. Dr., Univ. Regensburg, Gründungsdirektor der Bundesstiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung in Berlin.

Mark Kramer, Ph.D, Director der „Cold War Studies“ an der Harvard University und Senior fellow des Davis Center for Russian and Eurasian Studies, Harvard/Cambridge, MA.

Dieter Krüger, a.o. Prof., Dr., Professor für Zeitgeschichte an der Universität Potsdam.

Horst Möller, em. Prof. Dr. Dr. h. c. mult., langjähriger Direktor des Instituts für Zeitgeschichte, München–Berlin, langjähriger Co-Vorsitzender der Deutsch-Russischen Historikerkommission, München

Ol'ga Pavlenko, Prof., Dr., 1. Vizerektorin der Russischen Staatlichen Geisteswissenschaftlichen Universität, Lehrstuhl Ausländische Regionen und Außenpolitik an der Universität, Moskau.

Nikolaj Pavlov, Prof., Dr. Sc., Department of European and American Studies am Moskauer Staatlichen Institut für Internationale Beziehungen.

Vladimir P. Pechatnov, Prof. h. c., Dr., am Moskauer Staatlichen Institut für Internationale Beziehungen, Moskau.

Nikita Petrov, Dr., stv. Vorsitzender des Wissenschafts-, Informations- und Bildungszentrums der Internationalen Gesellschaft für historische Aufklärung, Menschenrechte und soziale Fürsorge „Memorial“, Moskau.

Mikhail Prozumenščikov, Dr., stv. Direktor des Russischen Staatsarchivs für Zeitgeschichte, Moskau.

Sergey Radchenko, Prof. Dr., Forschungsdirektor an der Fakultät für Recht und Politik, Cardiff Universität, Wales.

Kimmo Rentola, Prof., Dr. Institut für Politikgeschichte, Universität Helsinki.

Angela Romano, Dr., Dozentin für Internationale politische Ökonomie, Universität Glasgow.

Douglas E. Selva, Dr., Senior Research Associate, Institut für Geschichte, Humboldt Universität, Berlin.

Marius Stan, Dr., Forschungsdirektor des Hannah-Arendt-Centers an der Universität Bukarest, ehem. Editor des „Journal History of Communism in Europe“, Bukarest.

Anna Steiner, Mag., MA, Doktorandin und wiss. Mitarbeiterin am Institut für Geschichte, Universität Graz, und am Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung, Graz–Wien–Raabs.

Oldřich Tůma, Prof., Dr., langjähriger Direktor des Instituts für Zeitgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag.

Kai Wambach, Dr., Historiker, Referent im Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Gerhard Wettig, Dr., langjähriger Leiter des Forschungsbereichs Außen- und Sicherheitspolitik am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln, ehem. Mitglied der Deutsch-Russischen Historikerkommission, Kommen.

Manfred Wilke, Prof. i. R., Dr., Mitbegründer und ehem. Leiter des Forschungsverbundes SED-Staat, Mitglied von zwei Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages zur Aufarbeitung der Geschichte und Folgen der SED-Diktatur; Mitglied des Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung, Graz–Wien–Raabs.

Übersetzerinnen und Übersetzer der fremdsprachigen Beiträge

Die Damen und Herren übersetzten aus folgenden Sprachen:

Otmar Binder, Mag. M.A. (London), freier Übersetzer, Wien: Englisch.

Katarzyna Łakomik, freie Übersetzerin, Sosnowiec: Polnisch; <https://tlumaczniemieckiegososnowiec.pl/>

Reinhard Möstl, freier Mitarbeiter und Übersetzer, Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung, Graz–Wien–Raabs: Französisch.

Julija Schellander-Obid, Mag. M.A., freie Übersetzerin, Klagenfurt: Russisch; Julija Schellander-Obid Translation, <https://julija-schellander.com/>

Andreas Schmidt-Schweizer, Dr., freier Übersetzer, Budapest: Ungarisch; Dr. Andreas Schmidt-Schweizer Übersetzungen, <http://www.schmidt-schweizer.com/5.html>

Kornel Trojan, Mitarbeiter, Institut für Geschichte der Universität Graz und Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung, Graz–Wien–Raabs: Französisch.

Arno Wonisch, Mag. Dr., freier Übersetzer und Lehrbeauftragter Institut für Slawistik der Universität Graz: Russisch, Bulgarisch; Der Übersetzer, www.deruebersetzer.at

Bildnachweise

- S. 305 Abb. 1: Picture Alliance 24764820
- S. 306 Abb. 2: Bundesarchiv, Bild 183-85458-0001 / Heinz Junge
- S. 306 Abb. 3: Bundesregierung / Klaus Lehnartz
- S. 307 Abb. 4: Picture Alliance 41419510 (c) dpa
- S. 307 Abb. 5: Bundesarchiv, Bild 183-F0417-0001-048 / Ulrich Kohls
- S. 308 Abb. 6: Picture Alliance 22483684
- S. 308 Abb. 7: Ullstein Bild – RDB / Blick
- S. 309 Abb. 8: Ullstein Bild – dpa
- S. 309 Abb. 9: Keystone / Keystone
- S. 310 Abb. 10: Picture Alliance 47620984
- S. 310 Abb. 11: bpk / Kurt Rohwedder
- S. 311 Abb. 12: Keystone Pictures USA / ZUMAPRESS
- S. 311 Abb. 13: Bundesregierung / Lothar Schaack
- S. 312 Abb. 14: Ullstein Bild – SPUTNIK / STR
- S. 312 Abb. 15: Bundesregierung / Ludwig Wegmann
- S. 313 Abb. 16: Picture Alliance / akg-images 3208560
- S. 313 Abb. 17: (c) Faksimile, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Berlin 2003
- S. 314 Abb. 18: Bundesregierung / Engelbert Reineke
- S. 314 Abb. 19: Picture Alliance 2089518 (c) dpa – Bildarchiv
- S. 315 Abb. 20: Bundesregierung / Ludwig Wegmann
- S. 315 Abb. 21: Friedrich-Ebert-Stiftung, Archiv der sozialen Demokratie 6/FOTB026345
- S. 316 Abb. 22: Bundesregierung / Lothar Schaack
- S. 316 Abb. 23: Picture Alliance 2685089 (c) dpa – Fotoreport
- S. 317 Abb. 24: StocktrekxImages STK500308A
- S. 317 Abb. 25: BStU, MfS, ZAIG/Fo/740, Bild 82
- S. 318 Abb. 26: Bundesregierung / Lothar Schaack
- S. 318 Abb. 27: Picture Alliance 2434370 (c) dpa – Bildarchiv
- S. 319 Abb. 28: Picture Alliance 60249758
- S. 319 Abb. 29: Picture Alliance 63452673 (c) dpa
- S. 320 Abb. 30: Bundesregierung / Engelbert Reineke

Ortsregister

Die Ortsnamen werden soweit möglich und sinnvoll zweisprachig (Deutsch/Landessprache) angeführt. Ortsnamensänderungen werden berücksichtigt. Berlin, Berlin-Ost, Berlin-West, Bonn und Moskau sind wegen ihrer sehr häufigen Nennung in den Beiträgen nicht aufgenommen worden.

Augsburg 293	Ekaterinburg/Sverdlovsk 337, 382
Auschwitz/Oświęcim 592	Erfurt 72, 86, 106, 310, 598
Aussig/Ústí n. L. 484	Essen 21, 398, 415
Bad Ems 34	Frankfurt a. Main 365, 388, 406, 444, 511, 514, 516, 538
Bajkonur 333, 336	Genf 349, 549, 619, 666, 678f., 699, 711, 717, 723
Balašicha 351	Glassboro 248
Barvicha 128	Görlitz 730
Belgrad/Beograd 471, 663, 735	Göttingen 366
Bern 293	Grigoriopol/Grigoriopol' 276
Brody 341	Haiphong 262, 585
Brüssel 277, 298, 311, 574, 577, 660, 663, 711, 718	Hamburg 107, 407
Buchara 418, 420	Hannover 82, 123, 398
Budapest 23, 299, 468f., 511, 515–521, 525f., 529, 533, 575, 661, 688f.	Hanoi 585
Bukarest/București 23, 51, 102, 502f., 570, 575, 652, 683, 685, 687, 704	Helmstedt 404
Cambridge/MA 339	Helsinki 26, 28f., 91, 116, 259, 319f., 454–456, 469, 475, 477–479, 496, 576, 635, 638, 640f., 646–648, 650, 652, 654, 677, 699f., 703, 705, 711, 714, 716f., 719, 721f., 724f., 728, 730, 732f., 735f.
Čeljabinsk 327, 382, 390, 418, 420	Hof 179
Char'kov/Char'kiv 339, 382	Innsbruck 672
Chicago 333	Jalta 264
Čierna nad Tisou 233	Joachimsthal/Jáchymov 326
Damanskij/Zhenbao Dao (Insel) 247	
Den Haag 293, 628, 706	
Dipoli 699, 723	
Dnepropetrovsk 348	
Dnepropetrovsk (oblast') 382	
Dresden 230, 254, 729	
Düsseldorf 366, 420, 423	

- Königsberg/Kaliningrad 382
Karaganda/Qaraghandy 326
Karlsbad/Karlovy Vary 225, 226, 231, 240, 299,
523, 685
Kassel 72, 86
Kazan' 340
Kijv/Kiew 337, 339
Koblenz 108
Kol'covo 335
Köln 277, 398, 423, 595
Konstanz 486
Kopenhagen/København 626
Krasnodar 382
Krim 256
Kursk 337

Leuna 341
Lidice/Liditz 481, 494
London 12, 24, 108, 141, 349, 406, 445, 552, 626,
634
Los Angeles 333
Lübeck 179

Madrid 29, 735
Mailand/Milano 254
Marienborn 318
Mauthausen 357
Mazyr/Mozyr 341
München 25, 252, 254, 256, 292f., 479, 481–488,
492f., 496f., 591, 593, 601f., 604, 611, 614, 668

Nassau 569
New York 124–126, 333, 471, 726, 736
Nikolaev 382
Nižnij Novgorod/Gorkij 100, 283, 327, 335, 382,
733
Novaja Zemlja (Insel) 326
Novočerkassk 343–345
Novosibirsk 143, 335, 348
Nürnberg 424, 482

Obninsk 332
Offenbach 38
Omišalj 341
Omsk 382
Oreanda 217, 315, 695
Orenburg 366
Oslo 141, 626

Ottawa 626
Ozersk 327

Pankow 41, 647
Paris 24f., 28f., 108, 135, 141, 183, 268, 304,
567–581, 620, 624, 630, 635–637, 639, 711,
721, 735f.
Passau 293
Peking/Beijing 210f., 247–249, 251f., 260–262,
268–270, 293, 298, 302, 434, 501, 700
Perm' 382
Pomary 406, 408
Potsdam 492f., 558
Prag/Praha 71, 89f., 161f., 182, 226, 228, 231,
234, 240, 279, 308, 357, 368, 370, 449, 452,
461f., 471–475, 480–482, 485, 490–493, 495,
517, 576f., 665f., 697
Preßburg/Bratislava 233, 370

Rapallo 42, 80, 129, 445, 684
Reutov 382
Reykjavík 686
Riesa 730
Rijeka/Fiume 341
Rom/Roma 183, 294, 304, 434
Rostock 341, 728
Rostov 337

Saarbrücken 139
Saint-Germain en Laye 482
Salzburg 672
Samara/Kujbyšev 340
San Clemente 613
Saratov 382
Sarov 382
Schwedt/Oder 340
Ščekino 349
Sergiev Posad/Zagorsk 140, 145f. 146
Semipalatinsk/Semei 326
Severodvinsk 383
Singapur 552
Slavuta/Ślawuta 339
Smolensk 337
Sofia/Sofija 24, 535–541, 543
Spergau 341
St. Gallen/Sankt Gallen 357
St. Petersburg/Sankt Peterburg/Leningrad 107,
143, 348

Stockholm 649, 735

Százhalombatta 341

Theresienstadt/Terzín 481

Tiraspol' 276

Tol'jatti 259, 360, 404

Triest/Trieste 398

Tula 337, 349, 382

Tutzing 119, 242

Tver'/Kalinin 337

Ulm 293

Urengoi 406, 408

Užgorod 341, 406, 408

Vladivostok 270, 360

Volgograd 327

Vologda 327

Vorkuta 325

Vysoké Mýto/Hohenmauth 357

Waidhaus 425

Warschau/Warszawa 22, 25f., 61, 71, 79, 104,
130, 134, 144, 219, 228, 239, 314, 443–457,
459, 475, 478, 493, 517, 521, 523, 556, 563,
570, 591–594, 600, 606–608, 610–613, 615,
621, 631f., 634, 641, 661, 731

Washington (D. C.) 13, 22, 24–26, 28, 83, 108,
120f., 127, 129, 141, 183f., 188, 190f., 196,
200, 203, 209–211, 248, 254f., 258, 262, 265,
268f., 333, 341, 343, 358, 391, 393, 395–397,
410, 462f., 468–470, 585–587, 589–592,
596f., 601, 603f., 606–608, 611–616, 622,
625, 632, 636f., 639, 647, 650f., 679, 686, 689,
705, 715, 725

Werder an der Havel 734

Wien 20, 27, 29, 30, 259, 293, 298, 357, 398, 423,
471, 520, 555, 563, 619, 657, 659–662, 664f.,
667, 669, 688

Wimpassing 328

Zelenograd 335, 380–382

Železnogorsk 335

Žezkazgan/Kengir 326

Zistersdorf/NÖ 340

Zürich 406

Personenregister

- Abrasimov, Petr 191–193, 197f., 207, 215, 256, 314, 574, 691
Acheson, Dean 612, 613, 624
Ackermann, Eduard 142
Adenauer, Konrad 11, 16, 17, 29, 30, 33–54, 57f., 60, 62f., 70, 97, 100, 115, 120, 122, 144, 156f., 274, 305, 332, 343, 388f., 391, 410, 413, 415–417, 419, 512, 537, 658–660, 673, 680
Adžubej, Aleksej I. 120, 277
Agajanc, Ivan 275
Ahlers, Conrad 74, 86, 600f., 612, 614
Aleksandrov-Agentov, Andrej M. 22, 109, 113, 114, 426
Aleksееva, L. 728, 733
Aleksiev, Argir 538
Allardt, Helmut 67, 107, 110, 127f., 144, 146f., 150, 167, 175, 579, 692
Allilujeva, Svetlana 282
Amerongen, Otto Wolff von 365, 372, 413, 416
Amrehn, Franz 120
Andreotti, Giulio 710, 711
Andropov, Jurij 18f., 72, 75, 77, 79, 82, 98, 110, 125, 128, 131, 138, 151, 182, 184, 192, 230, 275–282, 317, 378, 383, 441, 726
Arbatov, Georgij 426, 726
Ardenne, Manfred v. 326
Arias, Carlos 320
Armstrong, Robert 551
Aroseva, Olga 284
Ash, Timothy Garton 449
Auersperg, Pavel 470

Babakin, G. N. 378f.
Bachmann, Kurt 296
Baczoni, Jenő 519

Baev, Jordan 539
Bahr, Egon 11, 17–19, 25, 33, 52, 64–67, 69, 72, 76, 84, 86–88, 90, 93, 104, 107, 111, 119f., 124f., 127–129, 134–136, 139–144, 146–150, 152, 156, 159f., 162f., 167–172, 188, 191, 194, 196f., 203f., 207–210, 212, 240–242, 245f., 251, 253f., 257, 277, 279, 309, 315f., 365, 415, 423, 480, 478f., 486, 492, 579, 587–589, 591, 598, 600f., 603–605, 610, 613f., 628f., 633, 669, 686, 692f.
Baring, Rowland, Earl of Cromer 551
Barron, John 284
Bartha, János 530
Barzel, Rainer 77, 79, 81, 83f., 111f., 114, 133–153, 156, 159, 174, 217–220, 279, 316, 574, 576, 579, 587f., 613, 694
Bašev, Ivan Ch. 538
Beam, Jacob 462
Becher, Walter 488f., 495
Beck, István 513
Beitz, Berthold 307, 413–415, 515
Beljakov, Aleksej S. 651f.
Belling, Mortimer v. 422
Belochvostikov, Nikolaj D. 649
Beneš, Edvard 477f., 480f., 484f., 488f., 493, 495f.
Berija, Lavrentij P. 276
Berlinguer, Enrico 298, 301
Besson, Waldemar 415
Biermann, Wolf 734
Bierut, Bolesław 453
Bíró, József 519, 529
Bischoff, Norbert 659
Bismarck, Otto v. 477
Blankenhorn, Herbert 42
Blatov, Anatolij I. 109

- Bogomolov, Oleg T. 426
 Bohlen, Charles 42
 Böll, Heinrich 731
 Bondarenko, Aleksandr 192, 243–245
 Bonner, Elena G. 728, 733
 Böx, Heinrich 594
 Brandt, Willy 11, 13–28, 33, 50–54, 66, 69, 70,
 72, 75, 78–88, 90, 93, 97, 100–102, 104–111,
 113–117, 119–122, 124–128, 130, 133–137,
 140f., 143f., 146–149, 151–153, 155f., 158f.,
 162, 164, 167, 172, 175, 183–186, 191f.,
 194, 196f., 207, 210, 215, 217f., 225–227,
 240–242, 245f., 251, 253–257, 267, 269–271,
 277, 279–281, 292, 296f., 310–315, 318, 365,
 370, 372, 387, 393, 395, 398f., 410, 414f.,
 424–427, 431f., 436, 439–441, 445, 453,
 475, 490f., 504f., 509, 528f., 531, 541, 549,
 557, 559, 560f., 567, 571–581, 584–589, 591f.,
 596–603, 605–610, 612–616, 624–632, 634,
 636–638, 641, 648, 657–660, 662, 665–668,
 670–674, 685–687, 689–692, 694–699, 701,
 704f., 707f., 711
 Brentano, Heinrich von 414
 Brežnev, Jurij L. 366
 Brežnev, Leonid I. 11–22, 25, 27, 65, 79–88, 90f.,
 93, 95, 97–106, 108–117, 124f., 128f., 131, 133,
 135f., 140f., 143f., 149–152, 161, 184, 192, 206,
 208–211, 216f., 225, 227–239, 241–260, 262–
 271, 273, 275–281, 285, 287, 297, 307, 313,
 315, 317, 319, 323f., 331, 333, 345–348, 350,
 354, 356, 358, 360, 362, 364, 368–372, 374,
 378, 381, 387, 394, 397, 410, 421, 425–427,
 434–439, 441f., 449, 451, 462f., 472, 474, 479,
 492, 494, 500f., 503, 513, 525, 530, 535, 539,
 541, 554f., 563, 573, 583, 585–587, 589f., 605,
 632f., 636f., 646, 648, 650, 652, 655, 672, 677,
 682–685, 687f., 692, 695–697, 699, 701, 704,
 713, 717, 719, 724f., 734
 Brimelow, Thomas 551, 560
 Brosio, Manlio 311, 625, 629, 632, 637, 638f.
 Brückner, Haro 520
 Bucharin, Nikolaj I. 351
 Buckley, William F. Jr. 599, 601f.
 Bukovskij, Vladimir K. 735
 Bulganin, Nikolaj A. 36, 46, 62, 305, 333
 Burlackij, Fedor M. 426
 Burns, Arthur F. 613
 Buzás, József 514f.
 Carapkin, Semen K. 76f., 125, 127, 134, 137, 309,
 463, 687, 690, 694f.
 Carrington, Peter, 6. Baron 551
 Carstens, Karl 90, 157, 418, 420, 447
 Carter, Jimmy 735
 Case, Clifford J. 607–610
 Ceaușescu, Nicolae 23, 102, 239, 471, 499, 502–
 505, 530, 627, 725
 Čelomej, Vladimir N. 378f., 383
 Černenko, Konstantin U. 99, 441
 Černík, Oldřich 232, 234
 Černjaev, Anatolij S. 256, 270, 426
 Červonenko, Stepan V. 646
 Chamberlain, Neville 252
 Chlestov, Oleg N. 178
 Chňoupek, Bohuš 487
 Chruničev, Michail V. 378, 382f.
 Chruščev, Nikita S. 13, 16, 19, 20, 36, 40, 42, 44,
 46–48, 50, 62f., 71, 97–100, 109, 115f., 120,
 129, 180, 248–250, 253, 255, 258, 261, 267,
 277, 282, 289, 323, 331–337, 339–341, 343–
 346, 348–350, 353, 356, 358, 360, 369, 371,
 374, 377, 381, 394, 415, 500, 502, 617–619,
 621, 659f., 678–682
 Churchill, Winston 346, 484, 547, 549, 557, 677
 Clay, Lucius B. 595, 612
 Clifford, Clark 467
 Coudenhove-Kalergie, Barbara 495
 Čujkov, Georgij K. 57
 Čurbanov, Jurij M. 356
 Cyrankiewicz, Józef 314
 Czechowicz, Andrzej 611
 Czyrek, Józef 445
 Daladier, Édouard 252
 Davis, Nat 472
 Dean, Jonathan 613
 Debré, Michel 464, 577
 Dehler, Thomas 39, 46
 Dement'ev, Petr V. 377
 Demičev, Petr N. 426
 Deng Xiaoping 349
 Diesel, Jürgen 541
 Dimitrov, Georgij M. 125
 Dobrosielski, M. 445
 Dobrynin, Anatolij F. 25, 183, 191, 200, 202–
 204, 207, 211, 248, 260, 397, 464f., 467f., 583,
 585–587, 589, 677, 725f.

- Dohnanyi, Klaus von 422
 Douglas-Home, Alec 311, 419, 551, 560
 Dubček, Alexander 228–230, 232–235, 238, 357, 395, 462, 472, 474, 526
 Dubonosov, Andrej I. 406
 Duckwitz, Georg Ferdinand 127, 592–595, 602
 Duda, Karel 472
 Dulles, John Foster 47, 63, 679
 Dürrenmatt, Friedrich 731
 Dürr, Heinz 413
- Ehmke, Horst 153, 591, 600f., 603–605, 608f., 613
 Ehrenburg, Ilja G. 345
 Eisenhower, Dwight D. 258, 598, 679
 Enckell, Ralph 649
 Ender, Rudolf 670
 Erhard, Ludwig 13, 15, 22, 51, 64, 100, 103, 115, 120–122, 157f., 393, 410, 413, 415f., 426, 459, 480, 517f., 571, 622f., 663
 Estaing, Valéry Giscard d' 13, 319f.
- Falin, Valentin M. 81–84, 113f., 124f., 139f., 168, 175, 197, 207, 209, 211f., 218–220, 405, 669, 698
 Farafonov, Georgij 648
 Fedorov, V. N. 178
 Fedoseev, Petr N. 426
 Ferrari, Luigi Vittorio 708
 Fessenden, Russell 594–596, 612
 Finke-Osiander, Renate 593–595, 602
 Fock, Jenő 522, 525, 527, 529
 Ford, Gerald 13, 270, 319f.
 Forgács, Egon 513
 Foriş, Ştefan 508
 Forthomme, Pierre 708
 François-Poncet, André 58
 Frank, Paul 92, 175, 481, 483, 486f., 494, 697f.
 Franke, Egon 126
 Friedrich, Bruno 494
 Fulbright, J. William 609, 615
- Gagarin, Jurij A. 336
 Gajdar, Egor T. 339
 Gaulle, Charles de 13, 24, 181, 250f., 257, 464, 500, 503, 550, 562, 564, 568–572, 575, 577, 580, 583, 620, 622, 630
 Georgiev, Stojan 541
- Geraščenko, Viktor V. 408
 Gheorghiu-Dej, Gheorghe 23, 501–503
 Gierek, Edward 29, 229, 455f., 458, 607, 731
 Ginzburg, Aleksandr I. 728, 733
 Globke, Hans 48f.
 Gluško, Valentin P. 379
 Goetz, Jiří 483, 487, 491
 Goldberg, Arthur 466
 Golicyn, Anatolij M. 650
 Gomulka, Władysław 63, 71, 228f., 446, 447–450, 453, 474, 499, 606f., 621, 636, 684
 Goodpaster, Andrew 396
 Goppel, Alfons 90
 Gorbačev, Michail S. 115, 256, 258, 350, 356f., 439, 618, 641, 727
 Grečko, Andre A. 230, 234, 465
 Green, Graham 731
 Greenhill, Denis 551
 Grewe, Wilhelm G. 41, 157
 Grigorenko, Petr G. 721–724, 728, 733, 736
 Grišin, Viktor V. 232
 Groepper, Horst 418
 Gromyko, Andrej A. 17, 19, 28, 67, 69, 70–72, 80, 99, 107f., 113, 115f., 124–131, 140, 142–144, 146–149, 163, 168–177, 185, 197, 207, 209, 236, 254, 263, 276–278, 281, 309, 312f., 319, 378, 398, 400f., 423, 425, 439, 463, 479, 492, 575, 579, 623, 633–635, 649, 652, 682, 691–693, 695, 726, 734
 Grotewohl, Otto 414
 Gufler, Bernhard 660
 Guillaume, Günter 70, 93, 280, 441
- Häber, Herbert 442
 Hager, Kurt 307
 Hájek, Jiří 471f., 731
 Hallstein, Walter 41, 45
 Hamburger, László 531
 Harmel, Pierre 311, 624–627
 Havel, Václav 731
 Hazebrouck, Erwin van 329
 Heath, Edward 13, 24, 141, 547, 550–554, 557–559, 561–564, 636
 Heimsoeth, Harald 541
 Heinemann, Gustav 46, 601
 Hennig, Ottfried 144
 Hermann, Heinz 538
 Hermes, Peter 365

- Hertz, Gustav 326
Heydrich, Reinhard 481
Hillenbrand, Martin 599f., 602f.
Hitler, Adolf 71, 107, 162, 252, 389, 434f., 480–483, 485–487, 496f.
Hô Chi Minh 252
Honecker, Erich 12f., 22, 81, 83, 87f., 106, 116, 192, 208, 216, 222, 256, 280f., 307, 320, 431, 433–442, 724f., 728f., 734
Hurd, Douglas 551
Husák, Gustáv 104, 318, 366, 474, 485
Hus, Johannes 486
- Ihlau, Olaf 504
Isaev, Aleksej M. 379
- Jackling, Sir Roger 191, 314, 560f.
Jackson, Henry 271
Jaeger, Richard 163
Jakovlev, Aleksandr N. 426
Jaruzelski, Wojciech W. 245
Jędrychowski, Stefan 71, 451, 572, 606, 610–612, 615
Jelzin, Boris 345, 350
Johnson, Lyndon B. 13, 248, 464–467, 475
Johnson U., Alexis 602, 605, 609
Jørgensen, Anker 320
- Kádár, János 320, 513f., 522f., 525, 527, 529–531
Kaganovič, Lazar M. 348
Kapica, Petr L. 351
Karamanlis, Konstantinos 320
Karamessines, Thomas 609
Karjalainen, Ahti 649
Katušev, Konstantin F. 439
Kekkonen, Urho 26, 320, 645–648, 650–653
Kel'dyš, Mstislav V. 379
Kennan, George F. 646
Kennedy, John F. 13, 49, 339, 343, 358, 569, 619, 660
Kennedy, Robert F. 650
Kevorkov, Vjačeslav E. 19, 84, 125, 127f., 191, 276–278, 281–284, 441
Kiesinger, Kurt Georg 13, 15, 20, 51, 65f., 90, 100–102, 115, 121f., 126, 137, 155, 158f., 225, 243, 309, 372, 393, 410, 421f., 426, 483, 518, 521, 523, 567, 571, 577, 624f., 627, 631, 662, 665–667, 686, 689
- Kirchschläger, Rudolf 670, 671
Kirilenko, Andrej P. 337
Kissinger, Henry A. 14, 18, 25, 183f., 186, 188, 191, 193f., 200, 202–204, 207, 209–212, 215, 249, 260, 262f., 265, 266–268, 319, 396f., 464–467, 473, 551, 561, 564, 583–589, 591, 596–599, 601–603, 609f., 613f., 616, 630, 637, 639, 647, 651, 710, 715, 726
Klaus, Josef 663, 664, 666
Klencov, V. 415
Kluncker, Heinz 392
Klusák, Milan 486f.
Kohl, Helmut 144, 218, 279, 573, 641
Kohl, Michael 74, 77, 86, 203, 316
Komócsin, Zoltán 522, 530f., 533
Korolev, Sergej P. 376–379
Kosygin, Aleksej N. 20f., 78, 82, 98f., 103, 110f., 115f., 126f., 129f., 140, 143, 146, 150, 176f., 209, 231, 248, 252, 307, 312f., 323, 348–351, 356, 358f., 362, 365, 369, 371, 415, 423, 525, 669, 726
Kovalenko, Anatolij A. 278
Kovalev, Sergej A. 236
Krapf, Franz 515
Kreisky, Bruno 27, 320, 657–662, 667–674
Krenz, Egon 222
Kriegel, František 235
Krivošejna, Klavdija A. 348
Kroll, Hans 48, 50, 659
Krone, Heinrich 49
Krupp von Bohlen und Halbach, Alfried 415
Kudrjavcev, Sergej M. 392
Kühn, Heinz 463
Kumykin, Pavel N. 414
Kurčatov, Igor V. 327, 335
Kuz'min, Michail 420
Kuznečevskij, V. 374
- Lahn, Lothar 593
Lahr, Rolf-Otto 414, 418, 518–520, 526f.
Lasalle, Ferdinand 351
Lathe, Heinz 277
Lebahn, Axel 341
Lednev, Valerij V. 19, 127f., 276–278, 283f.
Lenin (Uljanov), Vladimir I. 208, 259, 289, 291, 328, 334, 351, 500
Leonov, Aleksej A. 379
Leskinen, Väinö 653

- Lewalter, Karl Walter 542
Libal, Michael 495f.
Lieberman, Evsej G. 20, 339f., 348–350, 369, 371
Löns, Josef 667
Lui, Viktor 282, 283
L'vov, Dmitrij S. 339
- Marčenko, Anatolij T. 728, 733
Macmillan, Harold 550, 558
Mahlein, Leonhard 395
Majonica, Ernst 65, 76
Makarios III. (Erzbischof) 320
Maksimov, Aleksandr N. 249
Mal'cev, Viktor F. 651
Malenkov, Grigorij M. 351
Malinovskij, Rodion Ja. 379
Malița, Mircea 503
Mănescu, Manea 502
Mann, Heinrich 486
Mao Zedong 182, 251, 252, 253, 261, 268, 269, 291, 344, 349
Marx, Karl 267, 289, 291, 358
Marx, Werner 75, 488
Mattei, Enrico 416
Maurer, Ion Gheorghe 502
Mazurov, Kiril T. 646
McCloy, John J. 587, 595, 612
Medvedev, Roj A. 374
Mende, Erich 155
Menne, Fritz 541
Merchant, Livingstone T. 42
Merkulov, Vsevolod E. 273, 423
Mertes, Alois 218, 491
Meždurečki, Petăr 541
Michałowski, Jerzy 606
Mielke, Erich 317, 730
Mikojan, Anastas I. 62, 156, 248, 414f.
Miller, Arthur 731
Mitterrand, François M. 567
Mlynář, Zdeněk 357, 470
Modrow, Hans 729
Möller, Alexander 126
Molotov, Vjačeslav M. 115, 678f., 681, 684
Mommson, Ernst-Wolf 21, 413, 417f., 420, 423
Montgomery, Bernard L. 346
Mühlenhöver, Josef 520
Muhri, Franz 301
Müller-Seils, Ingrid 142
- Müller, Vinzenz 45
Murgescu, Costin 502
Mužik, Jan 471
- Nagy, Imre 471, 502, 513, 515, 532
Nenni, Pietro 630, 689, 705
Nepobedimyj, Sergej P. 378
Nixon, Richard M. 12f., 18, 20, 23, 25, 70, 83, 127, 135, 141, 183, 186, 191, 194, 197, 202f., 207, 210, 215, 248f., 258, 260–271, 293, 317, 358, 395–397, 410, 465–467, 499, 563f., 583–591, 593, 595–599, 601–603, 608f., 612f., 615f., 630, 635, 638, 641, 647, 651, 672, 687, 696, 699, 710, 716, 726
Nordhaus, William D. 339
Novotný, Antonín 226, 228, 230, 462
- Ochel, Willy 417
Oeser, Ingo 668
Ollenhauer, Erich 120
Olszowski, Stefan 454
Orlov, Georgij M. 348
Orlov, Jurij 28, 728, 733
Osipov, Nikolaj G. 21, 365, 422–424
Overbeck, Egon 366, 417
- Palach, Jan 467f.
Palme, Olof 26, 647, 670
Pană, Gheorghe 502
Patilineț, Vasile 502
Patoličev, Nikolaj 21
Patoličev, Nikolaj S. 21, 123, 143, 365f., 398, 415f., 422f., 425
Pătrășcanu, Lucrețiu 508
Pauls, Rolf 587, 602
Paul VI. (Papst) 136
Pel'se, Arvids J. 115
Perikles 507
Péter, János 519, 521–523, 529, 661f.
Pichoja, Rudolf G. 346
Pieper, Ernst 413
Pimen I., Patriarch (Izbekov, Sergej M.) 269f.
Pirkli, Fritz 497
Pleskot, Václav 472
Podewin, Norbert 436, 438
Podgornij, Nikolaj V. 129, 230, 347, 374, 664, 726
Poljanskij, Dmitrij St. 347, 356

- Pommerening, Horst 593, 595, 596, 601
 Pompidou, Georges 13, 24, 135f., 141, 183, 257,
 267, 311, 560, 568, 570, 572–574, 576, 578f.,
 633, 635, 638, 697f.
 Ponomarev, Boris N. 98, 125, 131, 648, 655
 Popov, Gavriil Ch. 345
 Poptomov, Vladimir 536
 Potočka, Jan 731
 Příbyl, Jaromir 472
 Ptašínski, Jan 450
 Puja, Frigyes 518f.
 Puntila, Lauri A. 647
- Raab, Julius 341, 659
 Radek, Karl 414
 Rapacki, Adam 446f., 618, 621, 661, 682, 685
 Raußenbach, Boris V. 376
 Rehlinger, Ludwig 142f.
 Reimann, Max 295f.
 Reinhardt, Hermann 417
 Révész, Géza 514
 Riehl, Nikolaus 326
 Rogers, William 215, 311, 588, 647
 Romanov, Grigorij V. 356
 Ronneburger, Uwe 487
 Roosevelt, Franklin D. 264, 677
 Rosenberg, Ludwig 391, 395
 Rostow, Eugene V. 462f., 466
 Rostow, Walt W. 466f., 469
 Rudnev, Konstantin N. 378
 Rumjancev, Aleksej M. 339
 Rumor, Mariano 183
 Rusakov, Konstantin V. 439
 Rush, Kenneth 184, 191, 197, 203f., 207–209,
 211f., 314, 588, 594f.
 Rusk, Dean 419, 464, 472
 Rychłowski, B. 445
- Sacharov, Andrej D. 283, 327, 728, 733, 735
 Šachnazarov, Georgij Ch. 727
 Safrončuk, Vasilij S. 178
 Sahm, Ulrich 74f., 93
 Samuelson, Paul A. 339
 Sarant, Alfred s. Staros, F. G. 381
 Sauvagnargues, Jean 191, 196, 314
 Ščaranskij, Anatolij (später: Nathan) B. 28, 728,
 733
 Schäffer, Fritz 45
- Scheel, Walter 11, 17, 22, 66, 82, 85, 90, 111, 114,
 129f., 134, 140, 143, 148f., 155f., 161–163,
 172f., 175f., 220, 292, 296, 312f., 318, 400f.,
 415, 425, 451, 454, 487, 492, 531, 542, 574,
 577, 598, 601, 603, 606, 610f., 633, 635, 638,
 670, 672, 694, 696
 Schelberger, Herbert 21, 365, 423f.
 Schiller, Karl 21, 123, 365f., 398, 406, 425
 Schirmer, Hans 669f.
 Schmidt, Helmut 13, 65, 91, 126, 281, 319f., 455,
 542, 663, 690, 700
 Schmücker, Kurt 518
 Schröder, Gerhard 41, 77, 90, 139f., 157, 372,
 415f., 419–421, 425, 537, 620f., 623
 Schulenburg, Friedrich-Werner Graf v. d. 418
 Schulz, Ekkehard D. 418
 Schumann, Maurice 207, 572, 574f., 577, 579
 Schüssel, Wolfgang 490, 495
 Selbmann, Eugen 529, 531
 Šelepín, Aleksandr N. 110, 275, 394f.
 Šelest, Petro E. 115, 125, 131, 230, 232
 Semenev, Vladimir S. 42, 44, 124, 209, 450, 504
 Semičastnyj, Vladimir E. 110
 Shakespeare, Frank 596f., 599, 601f., 614
 Sierks, Jan 396
 Šik, Ota 357, 471
 Šitikov, Aleksej P. 139, 144f.
 Smirnov, Andrej A. 46, 49f., 156, 514
 Smrkovský, Josef 232
 Snow, Edgar 261
 Šokin, Aleksandr I. 381
 Solženicyn, Aleksandr I. 282f.
 Sonnenfeldt, Helmut 207, 597–599, 601f., 610,
 614
 Sorokin, Aleksej I. 365
 Spaak, Paul-Henri 620f.
 Spangenberg, Dietrich 601
 Staden, Berndt v. 725
 Stalin (Iosif V. Džugašvili) 13, 16, 57, 99f., 116,
 179, 190, 264, 267, 273f., 276, 282, 289, 323,
 326, 328–332, 338f., 348, 374, 433, 495, 500,
 502, 677–680, 700
 Stănescu, Ion 502
 Staros, F. G. (Alfred Sarant) 381
 Steger, Hans Alfred 542
 Steiner, Ludwig 341
 Stoecker, Heinz Dietrich 541
 Stoessel, Walter J. 607, 610f.

Personenregister

- Stoiber, Edmund 490
Stoph, Willi 72, 86, 107, 158, 310, 435, 559, 598
Strauß, Franz Josef 17f., 137, 155, 158–165, 279,
310, 316, 496, 672
Štrougal, Lubomír 318, 491
Suslov, Michail A. 98, 99, 115, 125, 231, 347, 655,
726
Sverdlov, Michail B. 646
Svoboda, Ludvík 318
Szilágyi, Béla 519
Szirmai, István 522
Szlachcic, Franciszek 454
- Talleyrand-Périgord, Charles-Maurice de 44
Thomas, Joseph J. 541
Thorn, Gustav 715
Tímár, Mátyás 530
Tindemans, Leo 320
Tito, Josip Broz 258, 270, 289, 344, 346, 357, 471,
664
Titov, Georgij A. 406, 521
Tönnessen, Werner 394
Toon, Malcolm 473
Trend, Burke 551
Trofin, Virgil 502
Trudeau, Pierre 320
Trusevič, Georgij L. 422
- Ulbricht, Walter 12f., 22, 41f., 63, 69–71, 105f.,
116, 169f., 186, 192, 208, 225f., 228, 230, 240,
307, 432–438, 446, 449, 474, 499, 503, 506,
639, 665, 693
Ustinov, Dmitrij F. 20, 378, 383
- Vadász, Frigyes 520
Valtin, Fred 599–605, 608, 609
Varga, Evgenij S. (Varga Jenő) 329
Verdeț, Ilie 502
Vest, George 715
Vladimirov, Viktor A. 650
Volmer, Max 326
- Waldeck Rochet 301
Waldheim, Kurt 665–667
Walter, Ralph 593
Walther, Gebhardt von 504
Washington, George 317
Wechmar, Rüdiger von 612, 615
Wehner, Herbert 156, 615, 648
Well, Günther van 532
Werfel, Franz 496
Wilson, Harold 13, 70, 141, 319f., 349, 550f., 627
Winiewicz, Józef 592f., 610–612
Wischnewski, Hans-Jürgen 529, 531, 600, 690,
694
Wittmann, Fritz 487, 489
Wodak, Walter 669
Wolf, Markus 281
- Zacharov, Andrej D. 64f.
Zagladin, Vadim V. 655
Zamjatin, Leonid M. 142–146
Zelinskaja, Zoja N. 283
Zhou Enlai 211, 248, 252, 262
Ziegler, Ron 589
Živkov, Todor 24, 320, 535–537, 539, 542
Žukov, Georgij A. 65