

■ MANUELA GLAAB

Die Deutschland- und Ostpolitik Willy Brandts in der öffentlichen Meinung

Kontroversen zur deutschen Frage kennzeichnen die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Im Kern ging es dabei um den richtigen Weg und die Intentionen zur Erfüllung des Grundgesetzauftrags zur Wiederherstellung der Einheit in Freiheit. Stand in der Ära Adenauer das Spannungsverhältnis zwischen Westintegration und Wiedervereinigungsziel im Mittelpunkt heftiger Auseinandersetzungen¹, so lautete der Hauptvorwurf an die von Willy Brandt geführte sozial-liberale Koalition, die Teilung Deutschlands werde durch die neue Deutschland- und Ostpolitik endgültig besiegelt.² Im folgenden sollen jedoch weder die Vertragspolitik mit der Sowjetunion, Polen, DDR und ČSSR dargestellt, noch die hierüber geführte politisch-publizistische Debatte nachgezeichnet werden. Vielmehr geht es darum, die Einstellungsentwicklung in der westdeutschen Bevölkerung zu untersuchen: Wie standen die Bundesbürger zu normativen Grundpositionen und operativen Weichenstellungen der sozial-liberalen Deutschland- und Ostpolitik, die von Bundeskanzler Brandt in den Jahren 1969 bis 1974 vertreten wurden?³

Dieser Frage wird im folgenden anhand ausgewählter Einstellungsindikatoren der Umfrageforschung nachgegangen: Einführend ist zu klären, wie sich die Grundorientierungen der Westdeutschen zur deutschen Frage Ende der sechziger Jahre darstellten. Von besonderem Interesse sind hierbei die Konsequenzen des Mauerbaus vom 13. August 1961. Zweitens gilt es, die öffentliche Meinung zu zentralen Aspekten der neuen Deutschland- und Ostpolitik näher zu bestimmen. Dabei wird insbesondere zu prüfen sein, inwieweit die Politik der Bundesregierung unter Bundeskanzler Willy Brandt von einer Mehrheit der Bevölkerung befürwortet wurde oder von deren Vor-

¹ Vgl. beispielsweise K.-E. Hahn: *Wiedervereinigung im Widerstreit. Einwirkungen und Einwirkungsversuche westdeutscher Entscheidungsträger auf die Deutschlandpolitik Adenauers von 1949 bis zur Genfer Viermächtekonferenz 1959*, Hamburg 1993.

² Vgl. etwa K. Niclauß: *Kontroverse Deutschlandpolitik. Die politischen Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik Deutschland über den Grundlagenvertrag mit der DDR*, Frankfurt a. M. 1977.

³ Zur Haltung der DDR-Bevölkerung liegen nur wenige gesicherte Erkenntnisse vor; eine knappe Einordnung vgl. bei M. Glaab: *Die deutsche Frage im Bewußtsein der Deutschen. Einstellungen und Perzeptionsmuster der Bevölkerung in Ost und West*, in: P. März (Hg.): *40 Jahre Zweistaatlichkeit in Deutschland. Eine Bilanz*, München 1999, S. 47-60.

stellungen abwich. Die präsentierten Befunde beschränken sich hierbei auf die Kernfragen: den Stellenwert der deutschen Frage, die Oder-Neiße-Problematik, die Anerkennung der DDR und die Aufnahme der Verhandlungen. Abschließend soll eine bilanzierende Gesamtbewertung der neuen Deutschland- und Ostpolitik aus Sicht der westdeutschen Bevölkerung vorgenommen werden.

Die Sekundäranalyse stützt sich auf die Auswertung eines umfangreichen demoskopischen Datenbestands, der von 1949 bis 1990 vorwiegend von den Meinungsforschungsinstituten Emnid, Infratest, dem Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Infas) sowie dem Institut für Demoskopie (IfD) Allensbach in der Bundesrepublik Deutschland erhoben wurde.⁴ Auf dieser Grundlage lassen sich Einstellungsverteilungen im repräsentativen Bevölkerungsquerschnitt abbilden und im Zeitverlauf beobachten. Neben grundsätzlichen methodischen Problemen bei der Interpretation quantitativer Umfragedaten sind im vorliegenden Zusammenhang besonders folgende qualitative Aspekte zu berücksichtigen: Ebenso wie Brandts deutschland- und ostpolitische Konzeption nicht erst während seiner Amtszeit als Bundeskanzler entstand, lassen sich die relevanten Einstellungsmuster und -trends nur erfassen, wenn Umfragedaten früherer Jahre einbezogen und zumindest punktuell erläutert werden. Hinzu kommt, daß die Einstellungsentwicklung zur Deutschland- und Ostpolitik nicht isoliert, sondern nur im Zusammenhang der allgemeinen innenpolitischen Tagesordnung und Stimmungslage zu betrachten ist. Vor allem aber reflektiert sie zu einem nicht quantifizierbaren Grad das weltpolitische Klima des Ost-West-Konflikts. Einige Beispiele mögen dies illustrieren: So war die Grundhaltung der Westdeutschen in den fünfziger Jahren von einem dezidierten Antikommunismus bestimmt, der durchaus im Einklang mit Adenauers scharfer Abgrenzungspolitik gegenüber dem Osten stand. Dagegen verbesserte sich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, nach dem Amtsantritt Michail Gorbatschows als Staats- und Parteichef in der Sowjetunion, nicht nur die Wahrnehmung der sozialistischen Staatenwelt; auch die DDR und die innerdeutschen Beziehungen wurden in diesen Jahren in einem positiveren Licht gesehen. Der zeitgeschichtliche Kontext ist somit bei der Interpretation von Umfragedaten zur Deutschland- und Ostpolitik stets einzubeziehen, kann allerdings im Rahmen dieses Beitrags nicht detailliert ausgeführt werden.

1. Die „verzögerte Schockwirkung“ des Mauerbaus 1961

„Der Tag, an dem der Bau der ‚Mauer‘ befohlen wurde, der 13. August 1961, war ein warmer Sommertag. Viele meiner Mitbürger, die ihre Ferien nicht außerhalb der Stadt verbringen konnten, hatten sich auf einen unbeschwerten Badeausflug zu einem der Seen am Rande der Stadt, vielleicht auch auf ein paar Stunden der Lektüre gefreut. Die Frühnachrichten schreckten sie auf: Die beiden Teile Berlins wurden voneinander abgeriegelt. Der 13. August wurde ein Tag des Entsetzens, der Angst und Verwirrung.

Mich zwang dieser Einschnitt, die äußeren Faktoren zu überdenken, von denen die deutsche und europäische Politik in den nächsten Jahren abhängig sein würde.“⁵ Keineswegs zufällig bildet die Nachricht des soeben begonnenen Mauerbaus am 13. August 1961 den Auftakt von Willy Brandts 1976 publizierten Erinnerungen. Vielmehr ist dieses Ereignis der zentrale Bezugspunkt des neuen deutschland- und ostpolitischen Konzeptes, das in Kreisen um den damaligen Regierenden Bürgermeister von Berlin und SPD-Kanzlerkandidaten entwickelt wurde. Verlauf und Ergebnis der zweiten Berlin-Krise sollten weitreichende innenpolitische wie auch außenpolitische Konsequenzen nach sich ziehen.⁶ Auch die öffentliche Meinung blieb hiervon nicht unberührt, vielmehr entfaltete der Mauerbau eine „verzögerte Schockwirkung“. Der 13. August 1961 führte zwar nicht unmittelbar zu einer Umkehrung aller deutschlandpolitischen Vorstellungen und Positionen, doch mit einigem zeitlichen Abstand wird ersichtlich, daß dieses Datum für die Westdeutschen einen tiefgreifenden Einschnitt bedeutete. Vor allem trat mit dem Berliner Mauerbau ein Faktum offen zutage, welches bis dahin von der kraftvollen deutschlandpolitischen Rhetorik überlagert worden war: Eine Vereinigung Deutschlands stand auf absehbare Zeit nicht auf der weltpolitischen Tagesordnung.

Kurzfristig allerdings gewannen nationale Anliegen infolge der Abriegelung des östlichen Teils Deutschlands in den Augen der Bevölkerung ein noch stärkeres Gewicht. So zeigen Umfragen zu den wichtigsten anstehenden Aufgaben und Problemen, daß bald nach Beendigung der Mauerkrise einer Überwindung der deutschen Teilung der höchste politische Stellenwert beigemessen wurde. Am Wunsch nach Wiedervereinigung hielten die Westdeutschen ebenso mit großer Mehrheit fest wie an den tradierten Statuspositionen der Deutschlandpolitik (Alleinvertretungs-

⁴ Umfassend hierzu vgl. M. Glaab: *Deutschlandpolitik in der öffentlichen Meinung. Einstellungen und Regierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1990*, Opladen 1999; die im folgenden angeführten Befunde sowie weitere relevante Umfrageergebnisse sind dort detailliert zu entnehmen.

⁵ W. Brandt: *Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960-1975*, Hamburg 1976, S. 9.

⁶ Weiterführend vgl. P. Bender: *Die „Neue Ostpolitik“ und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung*, 3. Überarb. u. erweit. Neuausg., München 1995.

anspruch, Nichtanerkennung von DDR und Oder-Neiße-Linie). In der Längsschnittperspektive ist jedoch ablesbar, daß sich mit diesem Ereignis die Koordinaten der Einstellungsentwicklung zur deutschen Frage erheblich verschoben: Berlin wurde zum Synonym für die Teilung Deutschlands. Die von Konrad Adenauer verfolgte „Politik der Stärke“, die auf eine dezidierte Abgrenzungsstrategie gegenüber dem Osten setzte, hatte erkennbar an Glaubwürdigkeit verloren; das Ansehen des Bundeskanzlers – der nicht sofort nach Berlin gereist war, sondern seine Wahlkampftour wie geplant fortsetzte – hatte merklich gelitten.⁷ Der seit Mitte der fünfziger Jahre – da Bundesrepublik und DDR in die antagonistischen Bündnissysteme NATO und Warschauer Pakt eingebunden wurden – sich mehrende Pessimismus hinsichtlich einer Realisierbarkeit der Wiedervereinigung stieg nach dem Mauerbau weiter an. Ein nationales Kernanliegen wich in diesen Jahren bereits der Resignation: Seit der zweiten Berlin-Krise rechneten wachsende Teile der Bevölkerung nicht mehr mit einer Rückgewinnung der ehemals deutschen Ostgebiete jenseits von Oder und Neiße.

Der Mauerbau bildet somit nicht nur ein zentrales Motiv der Brandtschen Deutschland- und Ostpolitik, sondern auch den Referenzpunkt eines weitreichenden Einstellungswandels in der Bevölkerung. In seiner Gesamttendenz führte dieser Einstellungswandel in der Phase des Übergangs von 1963 bis 1969 weg von den starren Statuspositionen der Adenauer-Ära hin zu einer operativen Deutschlandpolitik. Weder die „Politik der Bewegung“ der Regierung Erhard/Schröder, noch die Große Koalition vollzogen allerdings konsequent die Neuorientierung. Erst der Amtsantritt der Regierung Brandt/Scheel am 21. Oktober 1969 brachte die Zäsur. Das eher ausgleichende Leitmotiv der Regierungserklärung – „Kontinuität und Erneuerung“⁸ – vermag dies kaum zu überdecken. „Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein“⁹ – diese Formel brachte die grundlegend neue Position der Bundesrepublik gegenüber der DDR deutlich zum Ausdruck. Erklärte Zielsetzung war es dabei, „[...] über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen.“¹⁰ In der Anfangsphase der sozial-liberalen Koalition herrschte Aufbruchstimmung, auch und gerade auf dem Gebiet der Deutschland- und Ostpolitik.¹¹

II. Der Stellenwert der deutschen Frage

Die Deaktualisierung der deutschen Frage ist kein Produkt der Ära Brandt. Eine ganze Anzahl von Indikatoren belegt vielmehr, daß sich deren Stellenwert bereits im Laufe der sechziger Jahre grundlegend zu wandeln begonnen hatte. Zwar stand die Wiedervereinigung in der politischen Prioritätenliste der Westdeutschen bis Mitte der sechziger Jahre auf Platz eins, dennoch arrangierten sie sich zusehends mit dem Status quo der Teilung. Nach Befunden der Meinungsforschungsinstitute Infas und IfD Allensbach wurde dieser Zustand seit 1964 mehrheitlich und zudem mit steigender Tendenz als gewohnt empfunden. Im September 1966 meinten bereits 53 Prozent der Befragten, sie hätten sich mit der Zeit an die Teilung Deutschlands gewöhnt; nur ein Drittel hielt diese für unerträglich.¹² Der Vereinigungswunsch hatte damit ganz offensichtlich an Dringlichkeit verloren. Etwa zeitgleich öffnete sich jene „Meinungsschere“¹³, die immer weiter auseinanderklaffen und bis zum Umbruch in der DDR 1989/90 kennzeichnend bleiben sollte: Seit Mitte der sechziger Jahre glaubte eine wachsende Mehrheit der Westdeutschen nicht mehr daran, daß eine Vereinigung Deutschlands jemals erreicht werden könnte. Demgegenüber schätzte nur eine Minderheit die Realisierungschancen noch optimistisch ein. Nach dem Antritt der Großen Koalition setzte sich dieser Trend einer schwindenden aktuellen Relevanz der deutschen Frage fort. So wurde ökonomischen Belangen von 1966 an – in der für damalige Verhältnisse angespannten wirtschaftlichen Situation – weitaus größere Bedeutung beigemessen als der Wiedervereinigung. Gleichzeitig nahm der Glaube an eine Realisierbarkeit jenes Ziels in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre rapide ab. Die große Mehrheit der Westdeutschen rechnete seither nicht mehr mit der Vereinigung Deutschlands, schien der Ost-West-Konflikt dieser Perspektive doch als unüberwindliches Hindernis entgegenzustehen.¹⁴

Allerdings ist nicht zu übersehen, daß sich nach dem Abschluß der Vertragsverhandlungen mit der DDR ein weitergehender Orientierungswandel in der Bundesrepublik Deutschland vollzog. Mit dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 – so läßt sich dies interpretieren – war gleichsam der spezifische, moralisch begründete Stellenwert der Wiederherstellung der deutschen Einheit entfallen. Schließlich wurden mit dem Vertragswerk menschliche Erleichterungen in Aussicht gestellt und

⁷ Zur Rolle der zweiten Berlin-Krise im Bundestagswahlkampf von 1961 vgl. R. Wildenmann/E. K. Scheuch: *Der Wahlkampf 1961 im Rückblick*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (1965) Sonderheft Nr. 9, S. 39-73.

⁸ Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag vom 28. Oktober 1969, in: *Bulletin*, Nr. 132 vom 29. Oktober 1969, S. 1121-1128.

⁹ *Ebd.*, S. 1122.

¹⁰ *Ebd.*, S. 1121.

¹¹ Vgl. z. B. A. Baring: *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart 1982.

¹² Vgl. Glaab, *Deutschlandpolitik*, S. 137.

¹³ E. Noelle-Neumann, „Urteile über Bonn“, in: *Die Zeit* vom 26. März 1971.

¹⁴ Vgl. hierzu beispielsweise G. Herdegen: *Perspektiven und Begrenzungen. Eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Meinung zur deutschen Frage*, in: *Deutschland Archiv* (1987) 12, S. 1259-1273.

ein akzeptabler Modus vivendi im innerdeutschen Verhältnis postuliert.¹⁵ Tatsächlich markiert das Jahr 1972 einen sichtbaren Einschnitt in der Einstellungsentwicklung zur deutschen Frage. Denn etwa zeitgleich mit dem Abschluß der Ostverträge verschwand das Problem der Wiedervereinigung beinahe ganz von der aktuellen politischen Prioritätenliste der Westdeutschen. Maximal noch ein Prozent der Befragten thematisierte von sich aus dieses Anliegen. Die operative Deutschlandpolitik fand nach der Datenlage lediglich in der Phase der Vertragsverhandlungen nennenswerte Beachtung. Auffallend ist ein weiterer Perspektivenwechsel in dieser Phase: Seit Anfang der siebziger Jahre – die vorliegenden Wiederholungsbefragungen von Emnid und Infas lassen eine genaue Datierung der Trendwende nicht zu – wurde die europäische Vereinigung mehrheitlich gegenüber der Wiedervereinigung als das vordringlichere Ziel eingestuft. Vor allem in der jüngeren Generation der 14- bis 29jährigen war seit den siebziger Jahren eine distanziertere Haltung gegenüber einer Vereinigung mit der DDR ablesbar, die zunehmend als Ausland empfunden wurde. Dennoch blieb die Unterstützung der Vereinigungsperspektive in der Gesamtbevölkerung bis in die achtziger Jahre auf hohem Niveau erhalten. Der abstrakte Programmsatz des Präambelgebots blieb somit zumindest latent im Bewußtsein der Westdeutschen verankert.

III. Einstellungen zur Oder-Neiße-Linie

Die de facto-Anerkennung der polnischen Westgrenze durch die sozial-liberale Vertragspolitik erfolgte in der Gewißheit einer zunehmenden Entemotionalisierung der Oder-Neiße-Problematik in der westdeutschen Bevölkerung. In den Einstellungsdaten zeichnete sich bereits Mitte der sechziger Jahre die Tendenz zur Lockerung bis dahin starrer Grundsatzpositionen in statusrechtlichen Fragen deutlich ab. Dabei ist zu vergegenwärtigen, daß hinsichtlich der Anerkennung der Oder-Neiße-Linie in den vorangegangenen Jahrzehnten eine nahezu geschlossene Abwehrhaltung vorgeherrscht hatte. Die Gebietsansprüche jenseits von Oder und Neiße wurden als unveräußerliche Rechtsposition betrachtet. Daß ein Verzicht auf die ehemals deutschen Ostgebiete mehrheitlich abgelehnt wurde, selbst wenn hierdurch die Wieder-

vereinigung hätte erreicht werden können, unterstreicht den hohen Stellenwert der Grenzfrage.

Nach der Datenlage bezogen die Westdeutschen die territorialen Vorstellungen von der Wiedervereinigung jedoch schon Mitte der sechziger Jahre vornehmlich auf das Gebiet der Bundesrepublik und der DDR. 1966 war einer Umfrage des IfD Allensbach zufolge erstmals eine Mehrheit (51 Prozent) bereit, die bestehenden Grenzen im Falle einer Vereinigung mit der DDR endgültig anzuerkennen.¹⁶ Zudem wuchs in den folgenden Jahren die Bereitschaft, sich ganz generell mit der polnischen Westgrenze abzufinden. Ende der sechziger Jahre hatte sich das Meinungsbild bereits grundlegend gewandelt: Demnach hatten sich die Westdeutschen inzwischen nicht nur mehrheitlich mit der Oder-Neiße-Linie abgefunden, auch war die Ablehnung ihrer endgültigen Anerkennung deutlich rückläufig. Im Mai 1969 war der Anteil derjenigen, die sich für eine Anerkennung der Oder-Neiße-Linie aussprachen mit 37 Prozent genauso groß wie der Anteil derjenigen, die an einer Ablehnung festhielten.¹⁷

Während sich in der Bevölkerung ein Einstellungswandel zur Oder-Neiße-Problematik vollzog, hielt die Regierungspolitik in den sechziger Jahren an den tradierten Statuspositionen unverändert fest: Außenminister Schröders „Politik der Bewegung“ hatte seit 1963 mit der Errichtung von Handelsmissionen in Polen, Rumänien, Ungarn, Bulgarien und in der Tschechoslowakei zwar eine vorsichtige Öffnung nach Osten betrieben, nicht lösbare Statusprobleme wie die Anerkennung bestehender Grenzen dabei jedoch ausgeklammert. In der „Friedensnote“ Bundeskanzler Erhards vom März 1966 wurde das Angebot des Gewaltverzichts formuliert, der Rechtsstandpunkt zur Grenzfrage aber nochmals bekräftigt. Auch die Große Koalition, mit Willy Brandt als Außenminister, hielt den Friedensvertragsvorbehalt ausdrücklich aufrecht, obgleich sie der Aussöhnung mit den mittel- und osteuropäischen Nachbarn einen hohen Stellenwert einräumte.¹⁸

Nachdem im Januar 1970 der Meinungsaustausch über ein Gewaltverzichtsabkommen mit der Sowjetunion aufgenommen worden war, wurde im Sommer des Jahres die Verhandlungsposition der sozial-liberalen Bundesregierung zur Grenzfrage öffentlich bekannt: die Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen einschließlich der

¹⁶ Vgl. E. Noelle/E. P. Neumann (Hg.): *Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1965-1967*, Allensbach/Bonn 1967, S. 408.

¹⁷ IfD Allensbach, vgl. F. Brettscheider: *Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des Deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990*, Opladen 1995, S. 272.

¹⁸ Für einen knappen historischen Überblick vgl. M. Glaab, *Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: W. Weidenfeld/K.-R. Korte (Hg.): *Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999*, Frankfurt a. M./New York 1999, S. 239-252.

¹⁵ Zur Interpretation des Grundlagenvertrags vgl. das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 31. Juli 1973, dokumentiert in: P. März (Hg.): *Dokumente zu Deutschland 1944-1994*, München/Landsberg a. L. 1996, S. 152-166.

Oder-Neiße-Linie und der Verzicht auf jegliche Gebietsansprüche.¹⁹ In dieser Hinsicht traf der neue deutschland- und ostpolitische Kurs auf einen positiven Resonanzboden in der Bevölkerung. Die Westdeutschen, die sich mit den bestehenden Grenzen zu diesem Zeitpunkt bereits mehrheitlich abgefunden hatten, zeigten sich mit dem von der Bundesregierung eingeschlagenen Kurs einverstanden: Im Mai 1970 sprach sich bereits jeder zweite in Westdeutschland Befragte dafür aus, die Oder-Neiße-Linie endgültig als Grenze anzuerkennen.²⁰ In der ersten Jahreshälfte 1972 ermittelte das IfD Allensbach schließlich Zustimmungswerte zwischen 53 und 61 Prozent zu den Verträgen von Warschau und Moskau.²¹

IV. Einstellungen zur Anerkennung der DDR und zu den Vertragsverhandlungen

Der Wunsch der westdeutschen Bevölkerung nach praktischen Fortschritten im innerdeutschen Verhältnis war stärker als die vorhandenen Vorbehalte gegen eine Anerkennung der DDR. Das ambivalente Meinungsklima in der Anerkennungsfrage erschließt sich erst in der Zusammenschau vielfältiger Indikatoren mit teils widersprüchlichen Befunden. Noch im Februar 1967 wurde der Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik Deutschland laut einer Umfrage des IfD Allensbach von 61 Prozent der Westdeutschen befürwortet.²² Gleichwohl begann sich die Grundeinstellung in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre in Richtung einer operativen Deutschlandpolitik zu verschieben. In dieser Phase sich entwickelnder Entspannungsbemühungen im Ost-West-Verhältnis entstand offenbar der Wunsch, auch das Verhältnis zur DDR zu entkrampfen. Erste offizielle Kontakte zwischen beiden deutschen Regierungen im Mai 1967 eröffneten die Perspektive einer – zu diesem Zeitpunkt selbst begrifflich noch weit entfernten – „Normalisierung“ der Beziehungen.²³ Die SPD stellte 1968 eine Neudefinition des Verhältnisses zur DDR auf ihrem Parteitag offen zur Debatte und machte damit den außenpolitischen Dissens innerhalb der Großen Ko-

alition weithin sichtbar.²⁴ Große Teile der Bevölkerung wünschten sich zu diesem Zeitpunkt ein stärkeres Engagement der Bundesregierung auf dem Gebiet der Deutschlandpolitik, doch herrschte Verunsicherung über den richtigen Kurs gegenüber der DDR. Nur eine Minderheit der Westdeutschen glaubte noch an den Erfolg der „Politik der Stärke“, welche die Aufnahme von Beziehungen zur DDR stets vehement ausgeschlossen hatte. Fortschritte auf dem Weg zu einer Lösung der deutschen Frage versprach sich die Mehrheit von einer „Politik der kleinen Schritte“, ohne allerdings die grundsätzlichen Vorbehalte gegen eine Anerkennung der DDR aufzugeben.

Die sozial-liberale Bundesregierung stellte das Verhältnis zur DDR bei ihrem Amtsantritt am 28. Oktober 1969 mit dem Zwei-Staaten-Konzept und dem Angebot gleichberechtigter Verhandlungen auf Regierungsebene auf eine neue Grundlage. Sie wagte diesen Schritt in einem Klima beginnender Neuorientierung, zumal in der eigenen Anhängerschaft, jedoch ohne hierfür über den Rückhalt einer breiten Bevölkerungsmehrheit zu verfügen. Wiederholungsbefragungen zeigen vielmehr, daß die Zustimmung zur Anerkennung der DDR im Vorfeld der Bundestagswahl von 1969 erst auf etwa ein Drittel angewachsen war.²⁵ Der eigentliche Einstellungswandel in der Anerkennungsfrage vollzog sich nach der Datenlage erst im Zuge der laufenden Gespräche und Verhandlungen über den Grundlagenvertrag mit der DDR. Die Bundesregierung hatte zudem mit ihrem Verhandlungsangebot den Weg der Vorleistungen beschritten, während selbst ein Großteil der Anerkennungsbeefürworter diesen Schritt an eine substantielle Verbesserung der innerdeutschen Beziehungen geknüpft sehen wollte.

Trotz der beschriebenen Zurückhaltung der Westdeutschen in der Anerkennungsfrage fand das Verhandlungsangebot an die DDR breite Unterstützung. Durchschnittlich 84 Prozent befürworteten im Jahr 1970 diesen Schritt, und zwar weitgehend unabhängig von der jeweiligen parteipolitischen Orientierung und Einstellung zum Status der DDR.²⁶ Dies entspricht der schon in früheren Phasen nachweisbaren Tendenz, Statusfragen zugunsten praktischer Fortschritte hintanzustellen, unterstreicht aber auch den Wunsch der Bevölkerung, neue Wege auf dem Gebiet der Deutschlandpolitik einzuschlagen. Die Erfolgsaussichten der Verhandlungen mit der

¹⁹ Das sogenannte Bahr-Papier, in dem die zentralen Verhandlungspositionen der Bundesregierung enthalten waren, wurde am 18. Juni 1970 nach einer gezielten Indiskretion in der Boulevardpresse publiziert; vgl. Bender, Die „Neue Ostpolitik“, S. 295-298.

²⁰ IfD Allensbach, vgl. Brettschneider, Öffentliche Meinung, S. 272.

²¹ Vgl. ebd., S. 268.

²² Vgl. Noelle/Neumann (Hg.), Jahrbuch, S. 432.

²³ Zum Auftakt der innerdeutschen Beziehungen mit dem Briefwechsel von 1967 vgl. J. Nawrocki: Innerdeutsche Beziehungen, in: W. Weidenfeld/K.-R. Korte (Hg.): Handwörterbuch zur deutschen Einheit, Frankfurt a. M./New York 1992, S. 383-392.

²⁴ Vgl. W. Brandt: SPD - Die vorwärtsstrebende politische Kraft. Rede vom 18. März 1968, dokumentiert in: Willy Brandt, „... auf der Zinne der Partei ...“. Parteitagereden 1960-1983. Hg. u. erläutert v. W. Krause u. W. Gröf, Berlin/Bonn 1984, S. 139-167.

²⁵ Vgl. z. B. die Wählerstudie von H. D. Klingemann/F. U. Pappi: Die Wählerbewegungen bei der Bundestagswahl vom 28. September 1969, in: Politische Vierteljahresschrift (1970) 11, S. 111-137.

²⁶ Infas, vgl. Glaab, Deutschlandpolitik, S. 276.

DDR wurden anfangs allerdings eher verhalten bis skeptisch eingeschätzt. Einerseits gab die Gesprächsbereitschaft beider Seiten Anlaß zu Hoffnungen, andererseits ließen die unvereinbaren Standpunkte kaum rasche Fortschritte erwarten. Symbolträchtig ablesbar war dieses Spannungsverhältnis an den beiden Begegnungen von Bundeskanzler Brandt mit dem DDR-Ministerratsvorsitzenden Stoph. War das Treffen am 19. März 1970 in Erfurt noch von einer geradezu euphorischen Stimmung begleitet worden, so machte das Folgetreffen am 21. Mai 1970 in Kassel bereits deutlich, daß mit schwierigen Verhandlungen zu rechnen war. Nach Abschluß des Vier-Mächte-Abkommens im September 1971 setzte sich die Erwartung eines positiven Verhandlungsergebnisses jedoch kontinuierlich durch. Im Laufe des Jahres 1972, in dem die entscheidenden Fortschritte in den Vertragsverhandlungen mit der DDR erzielt werden konnten, zeigten alle Umfrageindikatoren eine überwiegend positive Einschätzung der Deutschland- und Ostpolitik an. Erwartungsgemäß ließen sich dabei erhebliche Meinungsunterschiede in den jeweiligen Parteienhängerschaften feststellen. Die Polarisierung der parteipolitischen Auseinandersetzungen um die Ostverträge – so das Ergebnis der Wahlforschung – trug wesentlich zum Sieg der Bundesregierung in der vorgezogenen Bundestagswahl vom 19. November 1972 bei. Die sozial-liberale Vertragspolitik erfuhr damit zugleich die nachhaltigste demokratische Unterstützung.²⁷

V. Die „demoskopische Bilanz“ der neuen Deutschland- und Ostpolitik

In den Anfangsjahren der sozial-liberalen Koalition, angesichts erster verhandlungspolitischer Fortschritte, herrschte in der Bundesrepublik Deutschland allgemein große Zufriedenheit mit der Deutschland- und Ostpolitik. Von Beginn an reagierten die Westdeutschen jedoch sensibel – dies ist durchgängig in diesem Kontext ablesbar – auf das Spannungsverhältnis von Fortschritten und Rückschlägen in den innerdeutschen Beziehungen. Eine erste empfindliche Enttäuschung brachte bereits die Erhöhung des Mindestumtauschsatzes für Reisende in die DDR vom 5. November 1973, die dem Geist des Grundlagenvertrags klar zuwiderlief. Wenige Monate später gipfelte die Guillaume-Affäre im Rücktritt Bundeskanzler Brandts. Schon Mitte der siebziger Jahre mehrten sich auch demoskopisch die Krisensymptome der sozial-liberalen Deutschland- und Ostpolitik. Die Aufbruchstimmung wich immer deutlicher der

²⁷ Vgl. H. D. Klingemann: *Issue-Kompetenz und Wahlentscheidung. Die Einstellungen zu wertbezogenen politischen Problemen im Zeitvergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift* (1973) 2, S. 227-256.

Ernüchterung. Die erreichten Fortschritte wurden mehrheitlich anerkannt, konnten die weit gesteckten Erwartungen aber kaum erfüllen. Vor allem machte die Bundesregierung in den Augen der Bevölkerung – dies ließ sich vorwiegend unter Oppositionanhängern, aber auch in den eigenen Reihen feststellen – zu viele Zugeständnisse gegenüber der DDR. Im Sommer 1974, wenige Wochen nach Brandts Rücktritt, vertraten bereits 39 Prozent diese Auffassung, welche sich in den Folgejahren zur Mehrheitsmeinung verfestigte. Anfang 1977 wünschte jeder zweite Westdeutsche eine Kurskorrektur der Deutschlandpolitik, die eine härtere Gangart gegenüber der DDR einlegen sollte.²⁸ Brandts Amtsnachfolger Helmut Schmidt geriet aufgrund der einseitigen Abgrenzungspolitik der DDR zusehends in die Defensive. Dennoch hielt er fest an der erklärten Zielsetzung der 1969 aufgenommenen operativen Politik: menschliche Erleichterungen und die Aussicht auf eine Normalisierung der Beziehungen zur DDR – beides stellte auch in den Augen der Bevölkerung grundsätzlich eine positive Zielperspektive dar, die auf lange Sicht ohne realistische Alternative blieb.

²⁸ Vgl. E. Noelle-Neumann (Hg.): *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1976-1977*, Bd. VII, Wien u. a. 1977, S. 61.