

Wilhelm Bruns

# Deutsch- deutsche Beziehungen

Prämissen, Probleme, Perspektiven

Vierte erweiterte und aktualisierte Auflage

Leske Verlag + Budrich GmbH, Opladen 1984

Der Autor:

Wilhelm Bruns, Dr. phil., geb. 1943.

Abteilungsleiter im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Bonn, Lehrbeauftragter an der Universität Bonn.

Industriekaufmann, Lehrrexamen; Studium der Rechtswissenschaft, Politikwissen-  
schaft und Volkswirtschaft in Hamburg; Lehrbeauftragter an der Universität Ham-  
burg.

Veröffentlichungen:

Die friedliche Koexistenz, Hamburg 1976;

Die UNO-Politik der DDR, Stuttgart 1978;

Die Uneinigen in den Vereinten Nationen, Köln, 1980.

Daneben zahlreiche Aufsätze, Beiträge für Sammelbände und Handbücher zu Pro-  
blemen der Ost-West-Beziehungen, zur Abrüstung, der DDR-Außenpolitik und zu  
den deutsch-deutschen Beziehungen.



CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Bruns, Wilhelm:

Deutsch-deutsche Beziehungen: Prämissen,  
Probleme, Perspektiven / Wilhelm Bruns. —  
4., erw. u. aktualisierte Aufl. — Opladen:

Leske und Budrich, 1984

(Analysen; Bd. 23)

ISBN 3-8100-0405-7

NE: GT

© 1984 by Leske Verlag + Budrich GmbH, Opladen

Druck und Verarbeitung: Hain-Druck GmbH, Meisenheim/Glan

Printed in Germany

A87-3039 = A84-1081

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Einleitung zur vierten erw. Auflage	9
1. Einleitung, Problemstellung und Gegenstandsbestimmung Zum Gegenstand „Deutsch-deutsche Beziehungen“ — Die drei K's als erstes Kennzeichen deutsch-deutscher Beziehungen? — Das Erkenntnisinteresse: Koexistenz ja, aber welche?	11
2. Hypothesen als Orientierungshilfe Hypothese 1: Das Reiz-Reaktions-Schema — Hypothese 2: DDR-Ver- halten als Reflex gesellschaftspolitischer Entwicklung — Hypothese 3: Deutsch-deutsche Beziehungen als Unterfall der Ost-West-Beziehungen — Bejahung wissenschaftlicher Politikberatung	16
3. Zur Vorgehensweise	21
4. Deutsche-Deutsche Beziehungen als Unterfall der Ost-West-Be- ziehungen — Die Einbettungsthese Zur Bedeutung des internationalen Faktors — Charakteristika der Ost- West-Beziehungen — Wie verliefen die Ost-West-Beziehungen? — 1. Ab- schnitt: Die Anti-Hitler-Koalition — 2. Abschnitt: Der „Kalte Krieg“ — Die Wiedervereinigungsvorschläge — 3. Abschnitt: Beginn der Entspan- nung — 4. Abschnitt: Von der totalen Konfrontation zur begrenzten Ko- operation — Wechsel vom „Kalten Krieg“ zur „Entspannung“, Erklärungs- versuche — Vom Anerkennungskonflikt zur Anerkennung	22
5. Der Grundlagenvertrag — das Schlüsseldokument in den deutsch- deutschen Beziehungen Die DDR und der Grundlagenvertrag — Die Bundesrepublik und der Grundlagenvertrag — Politischer Auslegungskonflikt — Trotz Grund- lagenvertrag Fortexistenz des Grundkonfliktes — Was heißt Nation? — Zum Nationsbegriff der DDR — Zum Nationsbegriff der Bundesrepublik — Die strittige Berlin-Frage — Eine oder zwei deutsche Staatsangehörig- keiten?	32
6. „Friedliche Koexistenz“ oder „besondere Beziehungen“? Zum Konstruktionsprinzip „besondere Beziehungen“ — „Friedliche Ko- existenz“ als Königsweg? — „Antagonistische Kooperation“ als Ausweg?	43
7. Die Verhandlungspolitik seit 1973 Das vorläufige Ergebnis der Vertragspolitik mit der DDR — Regelungs- bedürftig — ja, verhandlungsfähig — nein — Regelungsbedürftig — ja, ver-	51

handlungsfähig – ja. Die deutsch-deutschen Umweltprobleme – Zum Rechtshilfeabkommen – Die Kulturverhandlungen – Führt die Bejahung der Regelungsbedürftigkeit auch zur Verhandlungsfähigkeit? – Abkommen für die Zusammenarbeit mit der DDR auf den Gebieten der Wissenschaft und Technik – Umweltschutzabkommen – Nicht verhandlungsfähig, die Menschenrechte – Menschenrechte als innere Angelegenheit? – Einige Ergebnisse deutsch-deutscher Vertragspolitik im ersten Dezennium des Grundlagenvertrages – Würdigung des Grundlagenvertrages	
8. Der Innerdeutsche Handel (IdH), die gute Ausnahme von der schlechten Regel? Kann der IdH als politische Waffe eingesetzt werden? – Was bleibt als Fazit?	80
9. Das Braunkohle-Abkommen	88
10. Erfolgreiche Arbeit der deutsch-deutschen Grenzkommision	89
11. Erfolgreiche deutsch-deutsche Verkehrsverhandlungen	91
12. Grenzen und Möglichkeiten der Verhandlungspolitik – einige grundsätzliche Anmerkungen	93
13. Alternative Konzepte und Ansätze in den deutsch-deutschen Beziehungen Gibt es eine „linke nationale Deutschlandpolitik“? – Von der „Deutschlandpolitik“ zur „DDR-Politik“? – Brauchen wir ein neues deutschlandpolitisches Konzept? – Beitrag der Forschung?	96
14. Gemeinsamkeit der Parteien in der Deutschlandpolitik?	101
15. Die beiden deutschen Staaten in der Weltpolitik Der Bestimmungsfaktor Sowjetunion – Die beiden deutschen Staaten in der UNO	103
16. Wie wird es weitergehen? Zu Perspektiven der deutsch-deutschen Beziehungen	108
17. Ohnmächtige Deutschlandpolitik? Zur Ziel-Mittel-Frage Der IdH als Sanktionsmittel? – Druck durch multilaterale Diplomatie – Die internationale Position der beiden deutschen Staaten im Jahre 1979 – Schlußfolgerung	113
18. Zwangsumtauscherhöhung und Geraer Rede – Ausdruck einer Krise? Zwangsumtauscherhöhung für Westbesucher – Geraer Rede von Erich Honecker – Stimmt unser DDR-Bild? – Das Gaus-Interview	121
19. Deutsche Frage und Friedensbewegung Deutsche Teilung und europäische Friedensordnung	129
20. Wird die Deutschlandpolitik nur noch verwaltet?	132
21. Nach dem Spitzentreffen Schmidt - Honecker – wie wird es weitergehen?	136
22. Wende oder Kontinuität	146

22.1 Kontinuität statt Wende	147
22.2 Der sog. Milliarden-Kredit an die DDR	150
23. Raketenstationierung und deutsch-deutsche Beziehungen	153
24. Deutsch-deutsche Beziehungen im Herbst 1983 Zwischen „Wartestand“ und „Bewegung“? – Worauf kommt es an?	157

Anmerkungen	161
-------------	-----

Auswahlbibliographie	170
----------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis	175
-----------------------	-----

Dokumentation (Anhang)	176
------------------------	-----

Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik – Brief der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur deutschen Einheit an die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik vom 21. Dezember 1972 – Zusatzprotokoll zum Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik – Protokollvermerk zum Vertrag – Vorbehalt zu Staatsangehörigkeitsfragen durch die Bundesrepublik Deutschland – Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag über die Grundlagen der Beziehung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik – „Anmerkungen zu Träumereien einiger Karlsruher Richter“ (Neues Deutschland, 16.8.1973). Zur „Dialektik“ von Abgrenzung und Entspannung aus DDR-Sicht. – Deutsch-Deutsche Beziehungen aus der Sicht der DDR-Führung – Bundeskanzler Helmut Schmidt zu den deutsch-deutschen Beziehungen – Deutschlandpolitischer Teil der Geraer Rede von Erich Honecker – Vergleich zweier Reden von Honecker und Schmidt zur nahezu gleichen Zeit – Kommuniqué nach dem deutsch-deutschen Spitzentreffen von Helmut Schmidt und Erich Honecker.  
Erster Bericht der Regierung Kohl zur „Lage der Nation“ vom 23. Juni 1983 (Auszug).  
Zu den Beziehungen zwischen der DDR und der BRD. Kommentar des „Neuen Deutschland“ vom 3. Mai 1983, S. 2.  
Deutschlandpolitik heute. Grundsatzartikel von Heinrich Windelen.

## Einleitung zur vierten erweiterten Auflage

Zehn Jahre nach Inkrafttreten des deutsch-deutschen Grundlagenvertrages und vor einer befürchteten Raketenstationierung im Herbst 1983, durch die die deutsch-deutschen Beziehungen in eine schwierige Phase geraten könnten, wird diese vierte erweiterte und aktualisierte Auflage vorgelegt.

Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik werden wieder grundsätzlicher diskutiert. Wir stehen offenbar an einem Punkt, von dem aus man sich etwas einfallen lassen muß, um die immer noch bestehende Kluft zwischen Erreichtem und Erreichbarem zu schließen.

Es nehmen Stimmen bei uns zu, die nach dem Regierungswechsel in Bonn verlangen, daß über das deutsch-deutsche Verhältnis „nachgedacht“ werden müsse (so in einem Kommentar in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 26. April 1983, S. 1).

Nachdenken ist gut! Der Anlaß – der geklärte Tod eines Transitreisenden am Kontrollpunkt Drewitz im April 1983 – ist allerdings nicht geeignet, über die Grundlagen des deutsch-deutschen Verhältnisses mit der Frage, ob diese nicht verändert werden müßten, nachzudenken. Wer sich auf den schwierigen Weg begibt, über die deutsch-deutschen Beziehungen nachzudenken, sollte sich jener Prämissen und Probleme vergewissern, die für die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR bestimmend sind.

Das vorliegende Buch mit den notwendig gewordenen Ergänzungen will dazu eine Orientierungshilfe liefern und Gesichtspunkte bei der Analyse wie Bewertung der insgesamt befriedigenden deutsch-deutschen Beziehungen anbieten.

Die Aussagen in den vorhergehenden Auflagen müssen nicht verändert werden, in einigen Details brauchen sie lediglich geringfügig aktualisiert zu werden. Sie behalten also erstaunlicherweise Gültigkeit. Die deutsch-deutschen Beziehungen bleiben konstant in ihren Problemen und Prämissen. Wie steht es jedoch mit ihren Perspektiven? Eine Antwort auf diese Frage und damit darauf, wie es in den Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten in den 80er Jahren weitergeht, ist abhängig von der Beantwortung von Vorfragen wie:

- Was folgt aus dem Wechsel von Helmut Schmidt auf Helmut Kohl, von einer Parteienkonstellation, die die Grundlagen gelegt hat auf eine Parteienkonstellation, die in den 70er Jahren diese Grundlagen bekämpft und abgelehnt hat?
- In welchem Verhältnis steht die „deutsche Frage“ zu einer „europäischen Friedensordnung“?
- Wie können die unterschiedlichen Interessen beider deutscher Staaten so miteinander verknüpft werden, daß sie weiterhin eine tragfähige Grundlage von normaler werdenden Beziehungen werden?

Und nicht zuletzt:

- Steht die Entwicklung der deutsch-deutschen Beziehungen unter dem Vorbehalt, daß diese nur weitergehen, wenn die neuen amerikanischen Nuklearwaffen bei uns nicht stationiert werden?
- Ist es zutreffend, daß sich die Deutschlandpolitik „bis zum Herbst“ im „Wartestand“ befindet, wie Beobachter meinen (C. C. Kaiser, Politik im Wartestand, in: Die ZEIT v. 24. 6. 1983, S. 4)?

Auf diese Fragen wird eine Antwort versucht. Damit ist auch angedeutet, was in der neuen Auflage hinzugefügt wird: Wende oder Kontinuität in der Deutschlandpolitik durch den Regierungswechsel einschließlich einer Bewertung des sog. Milliarden-Kredits an die DDR; „Deutsche Frage und Europäische Friedensordnung“ (Exkurs); Raketenstationierung und deutsch-deutsche Beziehungen und schließlich ein Beitrag zur Kategorie deutsch-deutscher Probleme „Regelungsfähigkeit – ja, Verhandlungs- und Lösungsfähigkeit – Ja“, am Beispiel des grenzüberschreitenden Umweltschutzes.

Notwendig geworden ist eine Erweiterung der Dokumentierung einschlägiger deutsch-deutscher Stellungnahmen: Erster Bericht des Bundeskanzlers Kohl zur Lage der Nation; ein Grundsatzkommentar des „Neuen Deutschland“ zu den deutsch-deutschen Beziehungen sowie ein Grundsatzkommentar des zuständigen Bundesministers Heinrich Windelen.

Deutschlandpolitik als Friedenspolitik – um hier ein Wort des Bundesaußenministers Genscher aufzugreifen – ist ein wichtiges Motto. Es muß jedoch operativ umgesetzt werden. Hierbei ist sicher begrüßenswert, was in einem grundsätzlich gehaltenen Artikel im Neuen Deutschland am 3. Juni 1983 auf Seite 2 ausgeführt wurde:

„Gemeinsame und parallele Initiativen der beiden deutschen Regierungen zur Förderung des Friedens und der internationalen Sicherheit . . . würden selbstverständlich die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen denen der DDR und der BRD günstig beeinflussen“.

Wenn diese wichtige Bereitschaftserklärung der DDR-Regierung nicht allein auf die Verhinderung der neuen amerikanischen Nuklearwaffen reduziert wird, ist dies eine zukunftsweisende Perspektive!

Bonn, im November 1983

Wilhelm Bruns

## 1. Einleitung, Problemstellung und Gegenstandsbestimmung

### 1.1. Zum Gegenstand „Deutsch-deutsche Beziehungen“

Unter deutsch-deutschen Beziehungen verstehen wir die politischen, die rechtlichen, die kulturellen, die kommunikativen und nicht zuletzt die ökonomischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Damit sind einige Beziehungsebenen genannt, die im folgenden untersucht werden sollen. Bei der Differenzierung sollte zwischen der staatlichen und der nichtstaatlichen Ebene unterschieden werden, auch wenn dies sachlich und in der Praxis schwierig ist. Aus Analysegründen wollen wir uns auf die staatliche Ebene konzentrieren.

Die wichtigsten außerstaatlichen Akteure sind etwa der Deutsche Sportbund (DSB) und der Deutsche Turn- und Sportbund (DTSB), der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB), die Vereinigung Deutscher Studentenschaften (VDS) und die Freie Deutsche Jugend (FDJ). Die hier genannten Akteure treffen sich auf der Grundlage von Vereinbarungen. Strenggenommen gehört der Innerdeutsche Handel auch zum nicht-staatlichen Bereich: Vertragspartner des heute immer noch gültigen Berliner Abkommens aus dem Jahre 1951 waren nicht die beiden Regierungen, sondern die „zuständigen Behörden“, die „zwischen den Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West) und den Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank (DM-Ost)“ eine Einigung erzielten.

Die Beschränkung der Untersuchung auf die zwischenstaatlichen Beziehungen schließt auch aus die Parteibeziehungen zwischen den DDR-Parteien SED, NDPD, DBP, LDP, CDU (Ost) und den Bundestagsparteien SPD, CDU, CSU, FDP, und die Parteibeziehungen zwischen der SED und der DKP. Ausgeblendet bleiben müssen auch die Versuche, zwischen der SPD und der SED zu einem Redner-Austausch zu kommen (1966). Dieses „erregende Kapitel der gesamtdeutschen Nachkriegs-entwicklung“ findet sich gut dokumentiert und analysiert bei Siewert/Bilstein.<sup>1</sup>

Die deutsch-deutschen Beziehungen haben zahlreiche Ansichtsflächen. Schaut man sich den ökonomischen Bereich an (Innerdeutscher Handel), so gibt es auf beiden Seiten gute Gründe dafür, diesen als „zufriedenstellend“ zu bezeichnen.<sup>2</sup> Blickt man auf die Sportbeziehungen, so gibt es allenfalls das Prädikat „mangelhaft“. Extrem schlecht sind die Beziehungen auf dem Gebiet der Kultur, sie sind nicht nur nicht formalisiert (obgleich sich beide Staaten im Grundlagenvertrag dazu verpflichtet haben), sondern auch unnormal (bezogen etwa auf die deutsch-polnischen oder deutsch-ungarischen Kulturbeziehungen).

„Deutsch-deutsche Beziehungen“ sind ein zu flächiger und umfangreicher Begriff, der nicht als Ganzes einer Analyse zugänglich gemacht werden sollte.

### 1.2. Die drei „K's“ als erstes Kennzeichen deutsch-deutscher Beziehungen

Wollte man eine erste Charakteristik der deutsch-deutschen Beziehungen geben, so wären hier formelhaft die drei K's zu nennen: *Konfrontation*, *Kooperation* und *Kompetition* (Wettbewerb). In den meisten Fällen seit 1972 (Einschnitt in den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR) stehen diese drei K's in einem bestimmten und häufig auch bestimmbareren Verhältnis zueinander. Man hat den Eindruck, daß insbesondere die Kooperation (Verhandlungen, Abschluß von Verträgen, Abkommen und Vereinbarungen) und die Konfrontation (vornehmlich im ideologischen Bereich) sich wie siamesische Zwillinge verhalten, d.h., stets gemeinsam auftreten. Zu untersuchen wären die Fälle, in denen dies nicht der Fall ist. Der Faktor Kompetition (Wettbewerbsgedanke) ist offenbar stets wirksam: Beide Gesellschaftssysteme verstehen sich als Vorbild für das jeweils andere, in der Hoffnung, langfristig werde sich das eigene Gesellschaftssystem durchsetzen (Modellcharakteranspruch).

„Normalisierung“ (nicht als Zustand, sondern als Forderung) ist das Stichwort in den gegenwärtigen deutsch-deutschen Beziehungen. Doch was heißt „Normalisierung“? Was sind die unverzichtbaren Elemente und Voraussetzungen einer „Normalisierung“? Wie soll es weitergehen in den deutsch-deutschen Beziehungen? Was ist regelungsfähig? Welche Probleme sind nicht verhandelbar?

### 1.3. Gibt es eine „Theorie“ deutsch-deutscher Beziehungen?

Kennzeichnend für die Literatur über die deutsch-deutschen Beziehungen (siehe Literaturverzeichnis) ist dreierlei:

- Ein *analytisches Dilemma* (Mit Hilfe welcher analytischer Kategorien können die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR auf ihren Begriff gebracht werden?)
- Eine *konzeptionelle Unsicherheit* bei der Ausfüllung jener „Körbe“, die der Grundlagenvertrag insbesondere in seinem Artikel 7 nennt (Kultur, Wirtschaft, Wissenschaft, Sport u.a.).
- Ein *Mangel an Perspektive* (Wie könnte ein Koexistenzmodell aussehen, das von beiden deutschen Staaten anerkannt werden könnte? Wie ließe sich die Brücke zwischen Wiedervereinigungsgebot des Grundge-

setzes und tragfähiger Koexistenz in den deutsch-deutschen Beziehungen konstruieren? Was sind die operativen Ziele, was sind ihre Mittel, die über tagespolitische Erfordernisse hinausreichen?)

An dieser Stelle darf ein Wort zur Methode oder zur Frage einer „Theorie“ der deutsch-deutschen Beziehungen nicht fehlen.

Die Feststellung, daß es bislang keine Analyse der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR gibt, die von einer erkennbaren konsistenten Theorie geleitet und bestimmt ist, verweist auf ein Defizit der bisherigen deutschlandpolitischen Forschung. Es fehlt an einer befriedigenden theoretischen Erfassung, Einordnung und Beurteilung der deutsch-deutschen Beziehungen, die über tagespolitische Ereignisse hinausginge. Gebraucht wird eine konsistente, einer Gesamtsicht verpflichteten Analyse, die eine systematische Verknüpfung von Tatbeständen und Gesichtspunkten ermöglicht und dabei mehr die strukturellen und weniger die situativen Gegebenheiten ins Blickfeld nimmt.

Es gibt Analysebegriffe, wie etwa den der Konvergenz,<sup>3</sup> der Divergenz,<sup>4</sup> oder der Kommuntation,<sup>5</sup> deren theoretischer Ansatz willkürlich und deren Aussagewert begrenzt bleibt.

Dieser Zustand hinsichtlich der Methode, bzw. der Theorie ist nicht zufällig. Er läßt sich erklären.

Die deutsch-deutschen Beziehungen sind ein Anwendungsfall der Ost-West-Beziehungen. Diese werden auch als *intersystemare* (Zwischensystemen) *Beziehungen* bezeichnet. Den methodischen (methodologischen) Stand hat die Politologin Gerda Zellentin so ausgedrückt: „Der Stand der Erkenntnisse über die Ost-West-Problematik läßt es nicht zu, daraus eine Theorie der Entwicklung der intersystemaren Beziehungen aufzustellen.“<sup>6</sup> Es können allenfalls Forderungen an eine Theorie der Ost-West-Beziehungen aufgestellt werden: „Ost-West-übergreifende Theorie, die weder die Gegensätze noch die Gemeinsamkeiten vernachlässigt, also den Notwendigkeiten von Kooperation und Abgrenzung, von Sicherheits- und Friedenspolitik im Ost-West-Verhältnis entspricht, muß dialektisches Vorgehen zumindest ernsthaft erproben.“<sup>7</sup>

Der Versuch, eine Ost-West-Theorie zu formulieren, die den Gegenstandsbereich systematisierend, erklärend und prognostizierend durchdringt, ist bislang gescheitert. Ein solcher Zustand hat natürlich Folgen: Beim gegenwärtigen Stand der methodischen Diskussion über Ost-West-Beziehungen und der darin eingebetteten deutsch-deutschen Beziehungen ist es im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, sich an eine „Theorie deutsch-deutscher Beziehungen“ heranzuwagen. Möglich und vertretbar sind Thesen und Hypothesen.

Für eine Untersuchung der „deutsch-deutschen Beziehungen“ gibt es nicht nur ein politisches Interesse, sondern insbesondere auch die wissenschaftliche (forschungspolitische) Begründung: Es sind zu viele weiße Flecken auf der Forschungs-Landkarte.

Die vorliegende Literatur konzentriert sich insbesondere auf den *rechtlichen* (Schramm,<sup>8</sup> Schuster,<sup>9</sup> Hacker,<sup>10</sup> Wilke<sup>11</sup> u.a.) und auf den *historischen* Aspekt, gruppiert um die „deutsche Frage“.<sup>12</sup> *Politologische* Ansätze sind kaum erkennbar.<sup>13</sup> *Sozio-ökonomische* Fragestellungen fehlen gänzlich.

Die Untersuchungen aus der DDR klammern die deutsch-deutschen Beziehungen aus, d.h., sie sind nicht Gegenstand etwa einer exklusiven DDR-Analyse. Deutsch-deutsche Beziehungen, die aus der Sicht der DDR begrifflich unter Außenpolitik der DDR fallen, werden stets unter die übergeordnete Rubrik „Friedliche Koexistenz“, bzw. „Auseinandersetzung zwischen Sozialismus und Imperialismus“ gebracht.<sup>14</sup>

#### 1.4. Das Erkenntnisinteresse: Koexistenz ja, aber welche?

Die Forschungsrichtung, die hier im folgenden gemeint ist und der sich der Autor der vorliegenden Untersuchung verpflichtet fühlt, ist von einem *Erkenntnisinteresse* bestimmt, das sich wie folgt umschreiben läßt:

In den deutsch-deutschen Beziehungen muß, wie in den Ost-West-Beziehungen, eine *Aktivzone* aufgebaut werden, die unter Beachtung der verschiedenen Gesellschaftsordnungen, der existierenden Integrationsysteme (Warschauer Vertrag und Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe auf der einen und NATO und Europäische Gemeinschaften auf der anderen Seite) und der konfrontativen Ideologie ausbaubar ist. Der Bezugspunkt einer so gemeinten Aktivzone sollte perspektivisch der „positive Friede“ sein, der mehr ist als die bloße Abwesenheit von Krieg.<sup>15</sup> Dem Autor ist bekannt und bewußt, daß eine solche kooperative Aktivzone in den deutsch-deutschen Beziehungen große intellektuelle Anstrengungen erfordert und von beiden deutschen Staaten viele politische Investitionen.

Auf dem Weg zu dieser Aktivzone müßte ein Koexistenzmodell wissenschaftlich ausformuliert und politisch umgesetzt werden. Ausgangspunkt dabei ist der Grundlagenvertrag, das „Schlüsseldokument“ für die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten. Die Schlußakte von Helsinki der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE), die zum erstenmal einen Minimalkonsens von 35 Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung über den Entspannungsbegriff enthält, wäre hier zusätzlich heranzuziehen (auf beide Dokumente werden wir eingehen).

Prämisse eines noch zu beschreibenden Koexistenzmodells ist ein harmlos klingender Satz: Die DDR ist Vertragspartner der Bundesrepublik, die SED ist ideologischer Gegner. Doch was sich so selbstverständlich ausnimmt, führt in der Praxis deutsch-deutscher Beziehungen zu „Verwirrungen“, weil hier zwei Ebenen angesprochen sind, deren Tren-

nung hin und wieder versucht wird, deren Trennbarkeit jedoch mit guten Gründen bestritten werden kann: Die zwischenstaatliche Ebene und die nichtstaatliche Ebene. Beide Ebenen verlangen bestimmte Verhaltensformen. Das häufig beobachtbare Nebeneinander von kooperativen und konfliktivem Verhalten findet eine wichtige (wenn auch nicht alleinige) Erklärung in diesen beiden Ebenen.

Kommen wir noch kurz zurück auf die kooperative Aktivzone. Die Tragfähigkeit einer solchen Zone beruht auf dem gegenseitigen Interesse, das den beiderseitigen Vorteil bedingt. Dabei wird von der generellen Hypothese ausgegangen: Je stärker der „gemeinsame Nutzen“ (Definitionsproblematik!), desto wahrscheinlicher und wirkungsvoller die Umsetzung von Verträgen, Abkommen und Vereinbarungen. Eine solche Erkenntnis ist wichtig für Verhandlungsstrategien und -erfolge: Über die Interessenverknüpfung können die schwierigen deutsch-deutschen Beziehungen stabiler und damit belastungsfähiger gemacht werden.

Bei den Beziehungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik sind rechtliche, politische, historische, psychologische und ökonomische Aspekte in unterschiedlicher Intensität und Relevanz wirksam. Diese fünf Aspekte stehen in einem engen Wechselverhältnis zueinander. Eine solche Feststellung besagt zweierlei:

- Eine Verabsolutierung des einen Aspektes unter Ausblendung der anderen trägt zum Verständnis dieser Beziehungen nicht viel bei.
- Ein die verschiedenen Wissenschaften integrierender Forschungsansatz ist notwendig.

Beide Einsichten sind anerkannt (auch von der DDR<sup>16</sup>), doch fehlt es bislang an der Umsetzung, insbesondere der zweiten.

## 2. Hypothesen als Orientierungshilfe

Das Auf (Kooperation) und Ab (Abgrenzung) in den Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten verlangt nach überprüfbaren und über die Tagesaktualität hinausreichenden Erklärungen von Vorgängen und Verhaltensweisen. Diese Erklärungen sollen einen prospektiven Gebrauchswert haben: Von ihnen wird erwartet, daß sie Hinweise auf die Voraussetzungen (Bedingtheiten) und Möglichkeiten der weiteren deutsch-deutschen Beziehungen geben.

Zunächst werden drei flächendeckende *Hypothesen* formuliert, die das DDR-Verhalten betreffen (ähnliche Hypothesen wären an das Verhalten der Bundesrepublik heranzuführen).

Zum Status und zur Herkunft dieser Hypothesen: Sie sind das komprimierte Ergebnis der Analyse von einschlägiger Literatur, von Reden von Politikern aus der Bundesrepublik und der DDR und resultieren aus Gesprächen des Autors mit Vertretern der DDR (Wissenschaft und Diplomatie) und Vertretern der bundesdeutschen Administration (Kanzleramt, Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen).

Keine Hypothese soll die andere prinzipiell ausschließen, sie sind nicht alternativ, sondern additiv gemeint, weil beim gegenwärtigen Erkenntnisstand ausschließende Thesen, bzw. Erklärungsversuche unangebracht wären.

### 2.1. Hypothese 1: Das Reiz-Reaktions-Schema

*Das Verhalten der DDR-Führung gegenüber der Bundesrepublik ist abhängig vom Verhalten der Bundesregierung.*

Diese Hypothese geht von einem mehr außergeleiteten Verhalten der DDR (SED)-Führung aus und nimmt zugleich die zentrale These der SED auf, wonach der Zustand der deutsch-deutschen Beziehungen allein auf das Verhalten der Bundesrepublik zurückgeführt wird

Sollten die tatsächlichen Hindernisse bei der weiteren Entwicklung der deutsch-deutschen Beziehungen in innenpolitischen Gegebenheiten der Bundesrepublik liegen, so wäre zu prüfen, inwieweit diese veränderbar bzw. unveränderbar sind (Interpretation des Wiedervereinigungsgebots

des Grundgesetzes, Festhalten an der *einen* Nation oder an der *einen* Staatsbürgerschaft für alle Deutschen (nach Artikel 116 des Grundgesetzes)).

### 2.2. Hypothese 2:

*DDR-Verhalten als Reflex gesellschaftspolitischer Entwicklung*

*Das DDR-Verhalten ist weniger auf die Bundesrepublik zurückzuführen, sondern ist mehr ein Reflex auf innenpolitische Verhältnisse (in der DDR).*

Nicht wenige DDR-interne, wie der Kommunist *Bahro*<sup>17</sup> oder DDR-externe Beobachter sehen in den inneren Schwierigkeiten, mit denen die DDR-Führung zu kämpfen hat, den erklärenden Grund für die zunehmende Repression nach innen und erkennbare Starrheit nach außen (gegenüber der Bundesrepublik).<sup>18</sup>

Es sind hier insbesondere die strukturellen Probleme, die ein defensiv-restriktives Abgrenzungsverhalten der DDR-Führung hervorbringen. Verkürzt ist damit folgendes gemeint: Subjektive (wie historisch gewachsene zwischenmenschliche Beziehungen) wie objektive „Gemeinsamkeiten“ (Sprache, staatliche Existenz bis 1945) bei erkennbaren sozio-ökonomischen Verschiedenheiten und Schwierigkeiten im Bereich der Bedürfnis-(Bedarfs)befriedigung. Hinzu kommt eine konzeptionell auf „innerdeutsche“ Beziehungen abstellende Deutschlandpolitik bisher aller Bundesregierungen. Dies alles zusammengenommen behindert die Bemühungen der DDR-Führung, als selbstständiger und gleichberechtigter Staat nach außen aufzutreten und nach innen legitimationsfähig für seine Bürger zu werden.

Nicht wenige sehen in „übertriebenen“ Abgrenzungsmaßnahmen der DDR-Führung ein Zeichen der Schwäche, die wiederum nicht nur auf objektive Gegebenheiten, sondern mehr auf die Perzeption der SED-Führung zurückzuführen ist. Hier tut sich offenbar ein Teufelskreis auf: Die DDR-Führung vergrößert die Schwierigkeiten dadurch, daß sie ihren Bürgern das zutraut, was die DDR-Bürger ihrer Staatsführung zutrauen: Alles, nur nichts Gutes.

Die „übertriebenen“ Abgrenzungsmaßnahmen der DDR-Führung gehen auf eine Auffassung zurück, die sich beispielhaft bei dem DDR-Wirtschaftshistoriker *Kuczynski* findet:

„Abgrenzen gegen alles, was an Schädlichem in unser Land eingeschleust werden soll: gegen Rauschgift und ideologische Perversionen, gegen „Hasch“ und Heroin, gegen Reaktion und Sozialdemokratismus“.

Es gehe nach *Kuczynski* darum, daß die Menschen in der DDR verstehen, „was bei uns und was in der Bundesrepublik vorgeht, im Erkennen des Großen und Schönen bei uns, im Begreifen all des Schlimmen, das heute in der Bundesrepublik vor sich geht . . . Ja, wir ziehen bewußt eine Grenze zwischen uns und dem Abgrund, zwischen uns und der Pest, zwischen Leben und Tod!“<sup>19</sup>



Hier wären Konzepte und Konstruktionen, wie Legitimationsdefizit der SED-Führung in ihrer Wirkung auf das Außenverhalten der DDR zu untersuchen. Eine solche Hypothese geht von der Interdependenz zwischen Außenpolitik (Deutschlandpolitik) und Innenpolitik aus und versucht, Gesellschaftsanalyse und Außenverhalten zu integrieren. Die Einbeziehung gesellschaftspolitischer Vorgänge in die außenpolitische Analyse könnte Aufschluß über die Ernsthaftigkeit von Abgrenzungsgebaren (wie im obigen *Kuczynski-Zitat*) oder Kooperationserklärungen der SED-Führungen geben.

Mit dieser Hypothese eines innengeleiteten außenpolitischen Verhaltens würde sowohl eine Forderung der westlichen Außenpolitikforschung aufgegriffen als auch vom Selbstverständnis der herkömmlichen DDR-Forschung ausgegangen.

Durch die neueste Studie von *Peter C. Ludz*, einem der renommiertesten DDR-Forscher, werden hier wichtige Impulse gegeben.<sup>20</sup>

*Ludz* konnte zeitliche Übereinstimmungen zwischen bestimmten Vorgängen im Innern der DDR und deutschlandpolitischen Ereignissen aufweisen.

Noch fehlt es an Studien bei uns, die Aufschluß geben, wie die Entspannung der 70er Jahre von der SED innenpolitisch verarbeitet wird.

### 2.3. Hypothese 3: Deutsch-deutsche Beziehungen als Unterfall der Ost-West-Beziehungen

Die deutsch-deutschen Beziehungen entziehen sich der Gestaltung durch die beiden Regierungen und sind primär vom Stand der Ost-West-Beziehungen abhängig.

Mit einer solchen Hypothese wird im Grunde genommen den deutsch-deutschen Beziehungen eine *Abbildfunktion* zugesprochen und eine Absage an jene Vorstellungen erteilt, die von einer Vorbildfunktion bzw. von einem Modellcharakter der deutsch-deutschen Beziehungen für die Ost-West-Beziehungen ausgehen.

Selbst die Abbildfunktion wäre noch zu relativieren.

Vergleicht man den Stand der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik etwa und anderen Warschauer-Vertragsstaaten (intersystemare Beziehungen), wie Ungarn, Polen oder Rumänien, so zeigt sich, daß diese Beziehungen ungleich intensiver sind als die deutsch-deutschen. Mit dem Blick auf die ökonomischen Beziehungen gibt es beispielsweise mit Rumänien, Ungarn und anderen kommunistischen Staaten „fortgeschrittenere“ Formen der Zusammenarbeit als mit der DDR.<sup>21</sup>

Diese drei Hypothesen, die den etwas unhandlichen Gegenstand „deutsch-deutsche Beziehungen“ analysierbarer machen sollen, sollen lediglich das Forschungsfeld abstecken und die Diskussion anregen mit

dem Ziel, die Hypothesen zu verfeinern, zu ergänzen oder zu korrigieren.

Bei dem Versuch, die weitgehend noch offenen bzw. unzureichend beantworteten Fragen zu nennen, käme folgender Fragen(Problem)-Katalog ins Blickfeld:

- 1 Was sind die Konstanten, was die Hauptvariablen in den deutsch-deutschen Beziehungen?
- 2 Von welchen Gegebenheiten (Strukturen) sind die beteiligten Akteure (Regierungen, Parteien, Verbände) abhängig, welches sind die bestimmenden Faktoren?
- 3 Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein für den Abbau „unfriedlicher Strukturen“ (etwa für den Wegfall der „Todesgrenze“ zwischen der Bundesrepublik und der DDR)?
- 4 Was sind die möglichen Kooperationsbereiche?  
Lassen sich Kooperationen in dem einen Bereich auf andere Bereiche der deutsch-deutschen Beziehungen übertragen (spill-over-Effekt)?
- 5 Sind die Konfrontationselemente (Ideologie) unverzichtbar?
- 6 Wie könnte eine theoretisch fundierte und eine praktisch umsetzbare Verhandlungsstrategie aussehen?

Dieser Katalog erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Er markiert lediglich das Forschungsfeld.

Eine der zentralen Fragen in den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR ist diese: Wieviel Kooperation (Annäherung in den Standpunkten und Lösungsvorschlägen, nicht im Gesellschaftssystem) ist erforderlich, um die Möglichkeiten (und Notwendigkeiten) in bestimmten Bereichen (nicht nur im ökonomischen) optimal und zum Nutzen beider Staaten zu erschließen?

Die sich daran anschließende Frage lautet: Gibt es einen bestimmbaren Punkt beim *Prozeß* der Zusammenarbeit (Annäherung), an dem Abgrenzungstechniken einer Seite notwendig und vom Vertragspartner tolerabel sind?

### 2.4. Bejahung wissenschaftlicher Politikberatung

Die Notwendigkeit wissenschaftlicher deutschlandpolitischer Beratung scheint verbal unbestritten, sowohl im Rahmen der bundesrepublikanischen DDR-Forschung,<sup>22</sup> als auch im Rahmen der Friedens- und Konfliktforschung.<sup>23</sup>

Ansätze dazu gibt es, wenngleich diese Politikberatung noch nicht institutionalisiert ist. Während in anderen Politikbereichen (wie etwa Rechts-, Energie- und Bildungspolitik) das Mittel öffentlicher Anhörung (Hearing) längst angewendet wird, fand zum erstenmal eine solche öffentliche Anhörung zur Deutschlandpolitik am 26. und 28. September 1977 in Bonn statt. Der Einladende war der Innerdeutsche Ausschuß des Deut-

schen Bundestages. Auf Vorschlag der drei Bundestagsfraktionen wurden acht Sachverständige eingeladen.<sup>24</sup> Im Vordergrund standen folgende Fragen: Welche Auswirkungen hat die deutsche Frage auf den Prozeß der europäischen Einigung? Welche Bedeutung hat die Deutschlandpolitik für die Sicherung des Friedens in Europa? Welche Rechtspositionen haben die beiden deutschen Staaten vor und nach Abschluß des Grundlagenvertrages bezogen? In welchem Verhältnis stehen diese Rechtspositionen zur politischen Wirklichkeit?

Welche gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Übereinstimmungen und Gegensätze bestehen in beiden deutschen Staaten u.a. ?

## 5. Der Grundlagenvertrag – das Schlüsseldokument in den deutsch-deutschen Beziehungen

„Es gibt zwei grundlegende Tatbestände, die die Bundesregierung zum Abschluß dieses Vertrages veranlaßt haben. Der eine Tatbestand ist der der nicht überwundenen Teilung, der andere der der internationalen Entspannung in Europa auf der Basis des Status quo.“<sup>47</sup>

Dies erklärte die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf zum Grundvertrag durch ihren Minister *Egon Franke*.

Es war ein beschwerlicher Weg, der zu dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR über die „Grundlagen“ ihrer Beziehungen führte. Der Grundlagenvertrag, der am 8. November 1972 paraphiert, am 21. Dezember 1972 von den damaligen Unterhändlern *Bahr* und *Kohl* unterschrieben und am 6. Juni 1973 (Bundesgesetzblatt Teil II, S. 421) in Kraft trat, kann unter rechtlichen und unter politischen Aspekten betrachtet werden. Hier wollen wir uns auf die politischen Aspekte konzentrieren, wobei nicht unerwähnt bleiben sollte, daß die rechtliche Betrachtung ihren Kulminationspunkt in der auf Verlangen der bayerischen Staatsregierung vorgenommenen Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) fand.<sup>48</sup> Das BVerfG erklärte den Grundlagenvertrag vereinbar mit dem Grundgesetz, gab ihm jedoch ein interpretatorisches Korsett, das in der juristischen Literatur kritisiert wurde.<sup>49</sup>

So habe der Grundlagenvertrag einen „Doppelcharakter“: Er sei „seiner Art nach ein völkerrechtlicher Vertrag, seinem spezifischen Inhalt nach ein Vertrag, der vor allem inter-se-Beziehungen regelt“. Das BVerfG unterstrich die Gültigkeit des Wiedervereinigungsgebots des Grundgesetzes: „Die Wiedervereinigung ist ein verfassungsrechtliches Gebot“. Es gesteht den politischen Organen allerdings einen „breite(n) Raum politischen Ermessens“ zu. Das BVerfG könne erst in einer Handlung Verfassungswidrigkeit feststellen, wenn eine „Maßnahme also rechtlich oder tatsächlich einer Wiedervereinigung in Freiheit offensichtlich entgegensteht“. Weder die Ostverträge noch der Grundlagenvertrag sind ein „evidentes“ Hindernis für die Wiedervereinigung – so das BVerfG.

Unabhängig davon, ob die Entscheidung des BVerfG kritisiert wurde (wie etwa die Qualifikation der Grenze zwischen der DDR und der Bundesrepublik als „staatsrechtliche“ Grenze, ähnlich den Ländergrenzen

zwischen den einzelnen Bundesländern) und ob diese Kritik stichhaltig ist, entscheidend am Urteil des BVerfG ist zweierlei:

- 1 Nach § 31 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bindet der Tenor der Entscheidung die Verfassungsorgane (darunter etwa die Bundesregierung) sowie die Gerichte des Bundes und der Länder.
- 2 Die Bindungswirkung des BVerfG beschränkt sich auf die genannten Organe der Bundesrepublik (innerstaatlich). Es hat völkerrechtlich keine Verbindlichkeit, die DDR braucht sich durch das BVerfG nicht gebunden zu fühlen und tut es auch nicht.

Der Grundlagenvertrag wurde im Ausland als eine positive, längst fällige Entwicklung begrüßt.<sup>50</sup> Als durchaus repräsentativ für die Auffassung vieler westlicher und neutraler Staaten mag die Feststellung des Herausgebers des „Europa-Archiv“, *Wolfgang Wagner*, gelten. Es sei „an erster Stelle zu registrieren“, daß nicht nur die kommunistischen Staaten den Grundvertrag als „eine Art Ratifikation der deutschen Teilung“ ansehen, sondern „voraussichtlich auch die meisten anderen Staaten der Welt dazu neigen werden, die deutsche Frage damit als erledigt zu betrachten.“<sup>51</sup>

Wie sehen die beiden deutschen Staaten „ihren“ Grundlagenvertrag? Beginnen wir mit der Auffassung der DDR.

### 5.1. Die DDR und der Grundlagenvertrag

Als die fünf wichtigsten Ergebnisse des Vertrages sieht die DDR:

1. Mit dem Grundlagenvertrag (GV) werde ein „entscheidender Schritt zur Normalisierung, zur Herstellung von Beziehungen friedlicher Koexistenz zwischen der DDR und der Bundesrepublik getan“.
2. Der Vertrag „ist ein völkerrechtlich gültiger Vertrag, der von der Anerkennung der Souveränität der DDR ausgeht.“
3. Der Vertrag „gab einen beträchtlichen Impuls zur allseitigen diplomatischen Anerkennung der DDR und zur uneingeschränkten Teilnahme der DDR am internationalen Leben.“
4. „Mit dem Vertrag zeichnet sich eine gewisse Wende in der Außenpolitik, der Bundesrepublik ab. Die langjährigen Versuche der Bundesrepublik, die DDR zu diskriminieren und zu isolieren, haben eine Niederlage erlitten.“
5. „Schließlich seien noch die Fortschritte bei der Normalisierung des Verhältnisses der DDR gegenüber Westberlin erwähnt.“ Durch das Viermächte-Abkommen über Berlin (in der DDR-Terminologie „Vierseitiges Abkommen“ über „Westberlin“), das dem Grundlagenvertrag

nicht nur zeitlich vorausging, sondern auch sachlich mit dem GV zusammenhängt, sei „bestätigt“ worden, daß „Westberlin nicht zur Bundesrepublik gehört und nicht von ihr regiert werden darf.“<sup>52</sup>

Generell heißt es zum Grundlagenvertrag:

„Der Grundlagenvertrag zwischen der sozialistischen DDR und der kapitalistischen Bundesrepublik“ schaffe die Bedingung dafür, daß die DDR „mit der Bundesrepublik zu gleichen Beziehungen der guten Nachbarschaft und der Zusammenarbeit zu kommen wie mit anderen kapitalistischen Staaten.“<sup>53</sup>

Der Grundlagenvertrag wird von der DDR unter die Rubrik „friedliche Koexistenz“ gebracht, wobei unter „friedlicher Koexistenz“ die zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen kapitalistischen und sozialistischen Staaten verstanden werden.

Es gibt auch Stimmen in der DDR, die in der „neuen“ Deutschland- und Ostpolitik, die zum Grundlagenvertrag führte, lediglich „einige taktische Modifizierungen des bisherigen Bonner Standpunktes“ sehen, jedoch „keine grundsätzliche Änderung des revanchistischen Kerngedankens“.<sup>54</sup>

## 5.2. Die Bundesrepublik und der Grundlagenvertrag

Die Bundesregierung hat in fünf Punkten ihre Auffassung zur Bedeutung des Grundlagenvertrages (GV) deutlich gemacht:

1. „Die Bundesregierung sieht im Grundlagenvertrag ein Instrument, weitere Vereinbarungen und Maßnahmen zu erzielen, die geeignet sind, die Härten der Teilung Deutschlands zu mildern.“
2. „Die Bundesregierung sieht in diesem Vertragswerk den grundlegenden Beweis dafür, daß es möglich ist, trotz der bestehenden gegensätzlichen Auffassungen und Ziele offene Probleme des Zusammenlebens in Deutschland auf dem Wege von Verhandlungen und Verträgen schrittweise zu regeln.“
3. „Das Vertragswerk ist so gestaltet, daß die deutsche Frage politisch und rechtlich für die Zukunft offenbleibt.“
4. „Der Grundlagenvertrag schafft die nötigen Voraussetzungen, um die Bewältigung spezifisch deutscher Probleme mit den internationalen Bemühungen um Entspannung und Zusammenarbeit zu verbinden, und er ermöglicht es beiden deutschen Staaten, zur allgemeinen Entspannung ihren besonderen deutschen Beitrag zu leisten.“
5. Ergänzend zu dem Viermächte-Abkommen trägt der Grundlagenvertrag schließlich zur dauerhaften Sicherung der Existenz Berlins bei.“<sup>55</sup>

Im Gegensatz zur DDR hatte der Grundlagenvertrag auch eine innenpolitische Dimension der Art, daß die parlamentarische Opposition in

ihrer Mehrheit, zahlreiche Wissenschaftler und ein Großteil der bundesdeutschen Presse den Grundlagenvertrag kritisierten.

„Zu eilig ausgehandelt“<sup>56</sup> zu „wenig ausgewogen in Leistung und Gegenleistung“<sup>57</sup> – lauteten die Hauptkritikpunkte. Diese Diskussion ist erst jüngst in einer Studie dokumentiert und analysiert worden.<sup>58</sup>

Es ist auch immer wieder behauptet worden, daß die Bundesregierung Positionen „verschenkt“ habe und daß die DDR sich durchgesetzt hätte. Hier, im Argument, die DDR habe sich durchgesetzt, korrespondieren parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik und DDR. Es ist leicht zu zeigen, daß diese Auffassung falsch ist.

Ein Vergleich des Ulbricht-Entwurfes<sup>59</sup> von 1969, der Erklärungen von Stoph 1970 und den Kasseler 20 Punkten mit dem Wortlaut des Grundlagenvertrages, zeigt, wie wenig geeignet und zutreffend das „Durchsetzungsargument“ ist.

Der offensichtliche zeitliche Wirkungszusammenhang zwischen Paraphierung von Grundlagenvertrag und Aufnahme der DDR in die Sonderorganisation (UNESCO) und ihre internationale Anerkennung zeigen, daß sich der „Bonner Fahrplan“ (erst Grundlagenvertrag und dann „Freigabe“ der internationalen Anerkennung der DDR durch Dritte) gegen die DDR durchgesetzt hat.

Die DDR forderte „unverzügliche“ Aufnahme in die UNO als vorrangiges Ziel. In den Kasseler 20 Punkten ist dies der letzte Punkt. Die DDR ignorierte jeden Zusammenhang zwischen ihrer internationalen Anerkennung, der Aufnahme in die UNO und dem Grundlagenvertrag. Daß es der DDR erst nach Paraphierung des Grundlagenvertrages gelang, ihre Außenpolitik zu diversifizieren (bislang war sie im wesentlichen auf die kommunistischen Staaten beschränkt und einige Entwicklungsländer), zeigt die Beobachtung, daß die DDR innerhalb der vier Monate nach Paraphierung des Grundlagenvertrages mit doppelt so vielen Staaten diplomatische Beziehungen aufnehmen konnte wie in den zwei Jahrzehnten zuvor.

Auch inhaltlich konnte die DDR sich nicht durchsetzen: Artikel 8 des GV spricht nicht von diplomatischen Beziehungen, sondern vom Austausch ständiger Vertretungen. Fortbestehende Vorbehaltsrechte der Vier Mächte sind in der Präambel fixiert u.a.m. Festzuhalten bleibt auch, daß die Bundesregierung (für die Bundesrepublik) völkerrechtliche Pflichten (neben Rechten) übernommen hat. Die Hauptpflicht besteht wohl darin, die DDR als Völkerrechtssubjekt zu behandeln. In Artikel 2 des GV sichert die Bundesrepublik der DDR „insbesondere (die) souveräne Gleichheit aller Staaten, (die) Achtung der Unabhängigkeit, Selbstständigkeit und territoriale Integrität“ zu.

Nach Artikel 4 ist es der Bundesrepublik nicht erlaubt, die DDR international zu vertreten oder in ihrem Namen zu handeln (vertragliche Aufgabe des lange bestehenden Alleinvertretungsrechts der Bundesrepu-

blik). In Artikel 6 gehen die beiden Vertragsstaaten davon aus, „daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt“.

### 5.3. Politischer Auslegungskonflikt

Der Dissens in der Auslegung des GV und des Viermächte-Abkommens über Berlin (beides Kompromisse) liegt darin, daß die Bundesrepublik und die DDR unterschiedliche, ja gegensätzliche Schwerpunkte setzen, – unter Weglassung des für den anderen Partner wichtigen Teils. So hebt die DDR in ihrer Interpretationspraxis des Viermächte-Abkommens über Berlin den Satz hervor, wonach West-Berlin kein konstitutiver Teil der Bundesrepublik sei und von ihr nicht regiert werden dürfe. Unerwähnt bleibt, daß der Bundesrepublik zugestanden worden ist, die Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik „aufrecht“ zu „erhalten“, und zu entwickeln.<sup>60</sup>

Bei der Interpretation des Grundvertrages zeigt sich auch ein unterschiedlicher Gebrauchswert, den dieser Vertrag für die beiden Vertragsparteien hat. Obwohl der Vertrag aus zehn Artikeln und zahlreichen Begleitdokumenten besteht, hebt die DDR in ihrer Vertragswürdigung insbesondere auf die Artikel 2 („souveräne Gleichheit“), Artikel 4 („keiner kann den anderen Staat international vertreten“) und Artikel 6 ab. Dies sind genau die Artikel, die Rechte der DDR und Pflichten der Bundesrepublik begründen (s.o.).<sup>61</sup>

Während die DDR den den status-quo-besiegelnden Charakter des GV („Schlußpunkt“) betont und damit das „Ende der Nachkriegszeit“ begründet, hebt die Bundesrepublik den *instrumentalen* Charakter des GV hervor, und hier insbesondere den Artikel 7, der von der DDR kaum erwähnt wird. Hier haben sich die beiden deutschen Staaten verpflichtet, die Beziehungen zu intensivieren, auf dem „Gebiet der Wirtschaft, der Wissenschaft und Technik, des Verkehrs, des Rechtsverkehrs, des Post- und Fernmeldewesens, des Gesundheitswesens, der Kultur, des Sports, des Umweltschutzes. . . .“ Hier ist also ein weites Kooperationsfeld abgesteckt, das es auszufüllen gilt. Am Stand der Beziehungen auf den genannten Gebieten ist die tatsächliche Bereitschaft, sich zu einigen, ablesbar. Hier wäre dann auch feststellbar, wie weit wir noch von der „konstruktiven Koexistenz“ (*Bahr*) entfernt sind.

Auf das Kooperationsfeld des Artikels 7 des GV werden wir an anderer Stelle eingehen.

#### 5.3.1. Trotz Grundlagenvertrag Fortexistenz des Grundkonflikts

Mit dem Grundvertrag sind die Beziehungen der beiden deutschen Staaten zum erstenmale *formalisiert* worden. Damit sind die rechtlichen

und politischen Voraussetzungen für eine „Normalisierung“ geschaffen. Der GV hat jedoch den Streit über die Art der Beziehungen, („friedliche Koexistenz“ oder „besondere Beziehungen“) über das „Normalisierungsziel“ wie über die „nationale Frage“ u.a. nicht beendet.

Wie kontrovers die „deutsche Frage“ als Oberbegriff für umstrittene Tatbestände in Deutschland zwischen den beiden deutschen Staaten ist, zeigt die folgende Synopse, die zusammengestellt wurde nach Reden, die die beiden deutschen Außenminister, *Hans-D. Genscher* und *Oskar Fischer*, mindestens einmal im Jahr, vor der UNO-Generalversammlung in New York halten. Sie zeigen wie im Brennpiegel die umstrittenen Punkte.

*Genscher*

„Wir können die Teilung nicht als das letzte Wort der Geschichte über die deutsche Nation akzeptieren.“

„In freier Selbstbestimmung . . . können und sollen Menschen ihre Angelegenheiten gestalten. Dazu gehört auch, daß geteilte Länder sich aus freier Entscheidung wieder vereinigen . . .“

Das „letzte Wort“ über „die deutsche Nation“ werde „vom deutschen Volk selbst gesprochen.“

Eine deutsche Nation und daraus abgeleitete Beziehungen „besonderer Art.“

*Fischer*

„Was die nationale Frage auf deutschem Boden betrifft, so hat hierüber die Geschichte entschieden.“

„Der europäischen und internationalen Sicherheit nutzen . . . keineswegs Wunschforderungen, in denen überholte, gefährliche Vorstellungen nach Änderung der europäischen Landkarte formuliert werden.“

„Das Volk der Deutschen Demokratischen Republik hat in freier Ausübung seines Selbstbestimmungsrechts ein für allemal die sozialistische Gesellschaftsordnung gewählt.“

„Heute existieren auf deutschem Boden ein sozialistischer Staat, die Deutsche Demokratische Republik, in dem sich die sozialistische Nation entwickelt, und die kapitalistische Bundesrepublik Deutschland, in der die kapitalistische Nation besteht.“

Aus der Formel „zwei Staaten“ und „zwei Nationen“ leitet *Fischer* die These ab: „Zwischen sozialistischen und kapitalistischen Staaten kann es nur Beziehungen der friedlichen Koexistenz geben.“

Während Bundesaußenminister *Genscher* von *einer* Nation sprach und den Passus zum Selbstbestimmungsrecht futuristisch formulierte, um damit auszudrücken, daß von diesem Recht erst noch Gebrauch zu machen ist, sprach der DDR-Außenminister von *dem* Volk der DDR, das das Selbstbestimmungsrecht bereits ausgeübt *hat*.<sup>62</sup>

Schauen wir uns die divergierenden Auffassungen der beiden deutschen Staaten in drei zentralen Punkten mit Hilfe ausgewählter repräsentativer Texte an:

In der Nationsfrage, in der Berlin-Frage und in der Frage der Staatsangehörigkeit:

### 5.3.2. Was heißt Nation?

#### 5.3.2.1. Zum Nationsbegriff der DDR

Die DDR hat ihrer Zwei-Staaten-These zu Beginn der 70er Jahre die Zwei-Nationen-These folgen lassen: Es stehen sich – so die DDR – die „sozialistische Nation“ (DDR) und die „kapitalistische Nation“ (Bundesrepublik) gegenüber. Begriffsbestimmend seien folgende Elemente:

„Die sozialistische Nation ist eine von antagonistischen Widersprüchen freie, stabile Gemeinschaft freundschaftlich verbundener Klassen und Schichten, die von der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei geführt wird. Sie umfaßt das Staatsvolk auf dem Territorium der Deutschen Demokratischen Republik. Sie wird gekennzeichnet durch einen souveränen sozialistischen Staat. Ihre ökonomische Grundlage ist die sich auf dem gesellschaftlichen Eigentum an den Produktionsmitteln entfaltende sozialistische Volkswirtschaft.

Der Marxismus-Leninismus ist die herrschende Ideologie.“(Programm der SED, verabschiedet auf dem IX. Parteitag der SED im Jahre 1976),

*Hermann Axen* schreibt in seiner Nationsdefinition:

„Die Macht der Arbeiter und Bauern, die sozialistische Produktionsweise, die Innen- und Außenpolitik – all dies sind Wesenszüge des sozialistischen deutschen Nationalstaates, unserer DDR, die den Wesenszügen des kapitalistischen deutschen Nationalstaates, der Bundesrepublik, völlig entgegengesetzt sind.“<sup>63</sup>

Versucht man hier die entscheidenden Bestimmungsmerkmale im Begriff der DDR von der Nation zu identifizieren, so ist es die „ökonomische Basis“ und die „objektiven, materiellen Faktoren“ und nicht „gewisse ethnische, sprachliche und sozialpsychologische Momente“.<sup>64</sup>

#### 5.3.2.2. Zum Nationsbegriff der Bundesrepublik

Zunächst ist festzuhalten, daß die Bundesrepublik von folgender Gegebenheit ausgeht:

„Auf deutschem Boden bestehen zwei deutsche Staaten mit unterschiedlichen Gesellschaftssystemen. Wir bejahen die *eine Nation*, wir halten an ihr fest.“

So Bundeskanzler *Helmut Schmidt* in seiner Regierungserklärung am 17. Juni 1977 im Deutschen Bundestag.

Korrespondiert die Klarheit im Standpunkt auch mit der Präzision im Begriff?

Es ist zweifelhaft, ob es *den* Begriff der Nation in der Bundesrepublik gibt.<sup>65</sup>

Konsensfähig ist das, was der damalige Bundeskanzler *Willy Brandt* in seiner Erklärung zum „Bericht zur Lage der Nation“ am 23. Februar 1972 im Deutschen Bundestag sagte:

„Die deutsche Nation bleibt auch dann eine Realität, wenn sie in unterschiedliche staatliche und gesellschaftliche Ordnungen aufgeteilt ist.“ Weiter heißt es: Die Bürger der Bundesrepublik und der DDR seien Deutsche. Diese „elementare Tatsache“ sei „das Ergebnis eines guten Jahrtausends und nicht von bloßen 75 Jahren.“ Die Wirklichkeit der deutschen Nation beruhe auf dem Bewußtsein „einer geschichtlich gewordenen Gemeinschaft“. Als weitere Bestimmungsmerkmale werden genannt: die „gemeinsame Sprache“, „unzählige familiäre Bande“, die gemeinsame Literatur und nicht zuletzt der Wille zur „politischen Verbindung“.

Die Bundesrepublik rückt also in ihrem Nationsbegriff die bewußtseinsmäßigen Faktoren in den Vordergrund, die jedoch schwer meßbar sind. Es sind Zweifel in der Literatur geäußert worden, ob es das Nationsbewußtsein bzw. ob es den Willen zur „politischen Verbindung“ noch gibt.<sup>66</sup>

#### 5.3.3. Die strittige Berlin-Frage

Obleich die beiden deutschen Staaten keine Vertragsparteien des Viermächte-Abkommens von 1971 sind, versäumen beide keine Gelegenheit, ihren unterschiedlichen Standpunkt darzulegen. Erst kürzlich notifizierten die beiden deutschen Außenminister ihre Auffassung zu West-Berlin den 149 Uno-Staaten:

*Genscher*

„Die Entspannung in Europa geht von den bestehenden Realitäten aus. Zu diesen Realitäten gehören die Bindungen West-Berlins zur Bundesrepublik Deutschland.

...

West-Berlin muß am Prozeß der Entspannung und seinen Fortschritten voll teilhaben. Dafür ist das Viermächte-Abkommen über Berlin von entscheidender Bedeutung. Es muß strikt eingehalten und voll angewendet werden. Berlin ist Symbol und Gradmesser der Bereitschaft zu Entspannung und Zusammenarbeit zwischen Ost und West.“

(*Genscher* am 29. Sept. 1977, zitiert nach Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 94 v. 30.9.1977, S. 862)

*Fischer*

„Zu den vertraglich bekräftigten Realitäten gehört auch, daß West-Berlin kein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland ist und nicht von ihr regiert werden darf.“

(*Fischer* am 29. Sept. 1977, zitiert nach ND v. 30.9.1977)

Beide sprechen von den „Realitäten“, zitieren das Berlin-Abkommen, bringen auch korrekte Zitate – allerdings nicht vollständig: Die Bundesrepublik zitiert den sie begünstigenden Passus, daß die „Bindungen“ zur Bundesrepublik entwickelt werden dürfen, die DDR läßt den sicher für

sie ärgerlichen Halbsatz weg und spricht stets davon, daß West-Berlin kein Bundesland der Bundesrepublik sei „und nicht von ihr regiert werden“ dürfe.

Das Berlin-Abkommen hat den Zugang zu Berlin, die Möglichkeit, von West-Berlin (insbesondere für West-Berliner) nach Ost-Berlin zu kommen, verbessert. Die Zuordnung ist auch geregelt, wenngleich immer noch umstritten. Die Zuordnungsfrage ist kein „akademisches“ Problem, sie spielt bei den deutsch-deutschen Verhandlungen (wie auch bei den sowjetisch-westdeutschen Verhandlungen) eine zentrale Rolle insoweit, als die Uneinigkeit den Verhandlungsabschluß in einigen Fällen behindert.

#### 5.3.4. Eine oder zwei deutsche Staatsangehörigkeiten?

„Die Frage der Staatsbürgerschaft ist für uns im Grunde genommen keine Verhandlungsfrage“, meinte *Erich Honecker*.<sup>67</sup> Genau dies sagt die Bundesregierung.<sup>68</sup> Das Problem: Hinter dieser „Einigkeit“ stehen gegensätzliche Rechtspositionen: Die Argumentation der DDR hebt darauf ab, daß ihre weltweite Anerkennung „auch für die Beachtung und Respektierung ihrer Staatsbürgerschaft bedeutsam“ sei. „Die Staatsbürgerschaft ist ein notwendiges Element jeder Staatlichkeit“. Aus dieser grundsätzlichen Feststellung zieht die DDR den Schluß und adressiert diesen als Forderung an die Bundesregierung, daß „nunmehr alle politisch-juristischen Konsequenzen aus den Realitäten zu ziehen“ sind.<sup>69</sup>

Die DDR hat ihrer Position, wonach es zwei deutsche Staatsbürgerschaften (-angehörigkeiten) gibt, rechtlich durch das Gesetz über die Staatsbürgerschaft vom 20. Februar 1967 (GBl. der DDR, I, S. 3) Ausdruck verliehen.

Die Bundesrepublik geht von der Existenz *der* deutschen Staatsangehörigkeit aus, so wie sie in Artikel 116 des Bonner Grundgesetzes normiert ist und wie das BVerfG in seiner Entscheidung zum Grundlagenvertrag verlangt hat.

Danach sind die Bewohner der DDR zwar Deutsche im Sinne des Grundgesetzes, Rechte gegenüber der Bundesrepublik daraus können jedoch erst abgeleitet werden, wenn sie in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gekommen sind.

Hier wird wohl deutlich, warum die DDR darauf dringt, daß die Bundesrepublik nicht nur stillschweigend akzeptiert, sondern ausdrücklich anerkennt, daß die DDR eine eigene Staatsbürgerschaft hat und daß es auf deutschem Boden *zwei* verschiedene Staatsbürgerschaften gibt.

Warum ist es für die DDR so wichtig, daß die Bundesrepublik ihren Anspruch fallen läßt, daß auch die Bürger der DDR Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind, und diese Rechte auch ausüben können, sobald sie in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gelangt sind?

Die Antwort zeigt den *nervus rerum*: In dem Moment, in dem ein DDR-Bürger auf irgendeine Weise in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gelangt, kann er ohne ein umständliches Aufnahmeverfahren (wie etwa bei Ausländern) die Rechte eines Deutschen ausüben.

Nun versucht die DDR, diese Reibungslosigkeit im Übergang von der DDR-Staatsbürgerschaft in die „deutsche Staatsbürgerschaft“ (im Sinne des Grundgesetzes) zumindest in Drittländern durch sog. Konsularverträge zu behindern. Bislang ist es noch so, daß insbesondere in westlichen Ländern bundesrepublikanische Stellen (Botschaft oder Konsulat) nicht daran gehindert werden (von den Gastländern), den DDR-Bürger, der in die Bundesrepublik gelangen will, auch in den Schutzbereich zu nehmen.

Beachtet werden sollte auch, daß der Artikel 11 des Grundgesetzes das Recht auf Einreise in die Bundesrepublik beinhaltet. Ein DDR-Bürger, der die Grenze der Bundesrepublik übertritt, um in den Geltungsbereich des Grundgesetzes zu kommen, macht von einem ihm – nach Auffassung der Bundesrepublik – zustehenden Grundrecht Gebrauch. Zu beachten ist hierbei, daß der Schutz des Grundgesetzes, die Grundrechtsrealisierung, sich aber erst entfaltet, wenn der DDR-Bürger die Grenze zur Bundesrepublik überschritten oder sich bundesdeutschen Botschaften/Konsulaten anvertraut hat.

*Ernst-Otto Maetzel* schreibt in einem Leitartikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung:

„Die fortbestehende gemeinsame Staatsangehörigkeit der ‚Deutschen im Sinne des Grundgesetzes‘, also auch der DDR-Bewohner, bedeutet für sie (für die DDR, WB) die ständig quälende Erinnerung, daß sie kein eigenes Staatsvolk hat . . .

Jedes Gespräch über die deutsche Staatsangehörigkeit muß deshalb für den Ost-Berliner Unterhändler . . . das klare Ziel haben, der DDR zu einem unbestreitbar eigenen Staatsvolk zu verhelfen . . .“<sup>70</sup>

Ein anderer Aspekt sollte nicht unbeachtet bleiben: Gesetzten Fall, die DDR setze ihre Auffassung von zwei deutschen Staatsbürgerschaften durch und die Bundesrepublik ließe ihren Anspruch i.S. des Grundgesetzes fallen, was wäre mit den Berlinern (West?) Da West-Berlin – nach Auffassung der DDR – nicht zur Bundesrepublik gehört (s.o.), gäbe es dann notwendigerweise *drei* Staatsbürgerschaften auf deutschem Boden.

Auch wenn die Bundesrepublik wollte, sie könnte eine zweite (oder dritte) deutsche Staatsbürgerschaft nicht anerkennen und die Rechtsauffassung von der *einen* Staatsbürgerschaft fallen lassen. Sie ist durch das Grundgesetz und durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag daran gehindert.

Die DDR-Auffassung – und dies sollte auch berücksichtigt werden – ist nicht ohne Plausibilität: Studenten der Rechtswissenschaft lernen spätestens im zweiten Semester, daß zu jedem Staat begrifflich eine Staatsangehörigkeit (Staatsbürger) gehört. Die DDR ist ein Staat, die Bundesrepublik hat dies seit 1969 ausdrücklich anerkannt (erste Regie-

rungerklärung *Willy Brandts*). DDR-Völkerrechtler, die die Position der Bundesrepublik für „völkerrechtswidrig“ halten,<sup>71</sup> finden im Ausland zunehmend sie begünstigende Resonanz.

Als Reflex der nicht besonders argumentationsstarken Position der Bundesrepublik mag die Tatsache gelten, daß sich Völkerrechtler aus der Bundesrepublik darum bemühen, eine Hilfskonstruktion zwischen den Erfordernissen des Grundgesetzes (und des Urteils der BVerfG zum Grundlagenvertrag) und den sicher nicht unberechtigten Interessen der DDR zu finden. Da eine Grundgesetzänderung nicht infrage kommt, die deutschlandpolitische Grundlage des in der Bundesrepublik geltenden Staatsangehörigkeitsrechts entfallen ist, heißt ein Lösungsvorschlag: Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit (als „gemeinsames“ Dach) und Einführung einer Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik (mit Berlin).<sup>72</sup>

Doch ein solcher Vorschlag ist nur realisierbar, wenn die DDR zustimmt. Es ist zweifelhaft, ob die DDR die „Dachkonstruktion“ akzeptiert.

Hat denn der Grundlagenvertrag diese Frage nicht beantwortet und damit den Konflikt in den Rechtspositionen entschärft? Beide Seiten können sich nicht auf den Wortlaut des Grundlagenvertrages berufen, um ihre Auffassung gegen die andere durchsetzen zu können. Die DDR und die Bundesrepublik haben ihre Position in einem Protokollvermerk fixiert:

Bundesrepublik

„Staatsangehörigkeitsfragen sind durch den Vertrag nicht geregelt worden.“

DDR

„Die Deutsche Demokratische Republik geht davon aus, daß der Vertrag eine Regelung der Staatsangehörigkeitsfragen erleichtern wird.“

Die Bundesrepublik verfährt im übrigen „pragmatisch“: Sie „respektiert“ die Staatsbürgerschaft der DDR, meint jedoch, die DDR könne nicht verlangen, daß die Bundesrepublik dies auch „ausdrücklich anerkennt“. Der Kölner Staatsrechtler *Kriele* hält die ganze Diskussion über dieses Thema für „unsinnig“: Die Bundesrepublik habe die DDR als Staat anerkannt und anerkenne demzufolge vorbehaltlos ihre Hoheitsbefugnis im Innern, „ihre Gesetze als ihre Gesetze, und dazu gehört selbstverständlich auch ihr Staatsangehörigkeitsrecht. Das Problem ist ja nicht, ob wir die Staatsangehörigkeit der DDR anerkennen oder nicht, sondern, ob wir unabhängig davon, daß wir sie anerkannt haben, außerdem noch daran festhalten, daß alle in Deutschland lebenden Deutschen deutsche Staatsangehörige sind.“<sup>73</sup>

Das ungeklärte Problem der Staatsbürgerschaft wirkt sich insbesondere auf den Abschluß eines Rechtshilfeabkommens aus.

## 6. „Friedliche Koexistenz“ oder „besondere Beziehungen“?

Bevor wir uns dem Verhandlungsfeld, so wie es im Artikel 7 des Grundlagenvertrages (GV), dem aus der Sicht der Bundesrepublik operativen Artikel, zuwenden, kommen wir nicht umhin, uns mit zwei konkurrierenden Ansätzen zu befassen, die die beiden deutschen Staaten auch nach dem GV mehr oder weniger konfrontativ und ausschließlich vertreten: Während die Bundesrepublik die deutsch-deutschen Beziehungen unter die Überschrift „besondere Beziehungen“ stellt, fallen für die DDR diese Beziehungen begrifflich unter Außenpolitik und hier unter die „friedliche Koexistenz“.

Bundeskanzler *Schmidt*:

„Die beiden deutschen Staaten haben miteinander vielerlei Meinungsverschiedenheiten, aber sie haben auch vielerlei Gemeinsamkeiten. Sie beide nennen sich deutsch, und es gibt auf der Welt keinen dritten Staat, der sich so nennt.“

Die Deutschen wollen nicht . . . sich von ihrer Zugehörigkeit zur deutschen Nation lossagen . . .

Nach unserer gemeinsamen Überzeugung ist deshalb in der Tat das Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten ein Verhältnis von besonderer Art. . .

„Die Bundesregierung spricht von der Besonderheit im Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander nicht etwa, um zu versuchen, die Souveränität der DDR anzutasten; sondern wir erblicken die Besonderheit darin, daß in beiden deutschen Staaten Deutsche leben und daß wir Deutschen einen Anspruch auf Gestaltung unseres nationalen Schicksals nach unserem eigenen Willen haben.“<sup>74</sup>

Außenminister *Winzer* (DDR):

Im Zusammenhang mit der Begründung des Grundlagenvertrages: „Eine Politik der friedlichen Koexistenz eröffnet die Chance, das bisherige feindselige Gegeneinander zu beenden und zu einem geregelten friedlichen Nebeneinander beider Staaten zu gelangen, soweit dies zwischen einem sozialistischen und einem kapitalistischen Staat möglich ist.“<sup>75</sup>

Halten wir fest: Die „besonderen Beziehungen“ ergeben sich aus der „Einheit der Nation“, aus der Fortexistenz der Viermächte-Verantwortung.



tung für „Deutschland“ und aus dem noch nicht eingelösten „Anspruch auf Gestaltung unseres nationalen Schicksals“. Alles Punkte, die von der DDR bestritten werden (siehe die Auseinandersetzung zwischen *Fischer* und *Genscher* vor der UNO).

Die „friedliche Koexistenz“ ergibt sich aus der Sicht der DDR daraus, daß es sich bei den beiden deutschen Staaten um Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung handelt, um die *sozialistische* DDR und um die *kapitalistische* Bundesrepublik.

Ein Verständnis dieser beiden „Grundlinien“, die sich in einigen Verhandlungsgebieten hemmend auswirken, ist also notwendig.

### 6.1. Zum Konstruktionsprinzip „besondere Beziehungen“

„Der Begriff der Sonderbeziehungen kennzeichnet eine Mischform. Werden Beziehungen zwischen zwei Staaten als Sonderbeziehungen qualifiziert, so bedeutet das, daß sie weder mit den Kategorien des Völkerrechts noch mit denen des Staatsrechts voll erfaßt werden können.“

Weiter: „Die Beziehungen dieser Staaten weisen vielmehr sowohl völkerrechtliche wie staatsrechtliche Elemente auf, wobei im Zweifelsfall allerdings die völkerrechtlichen Elemente überwiegen.“<sup>76</sup>

„Beide deutschen Staaten verbindende ‚besondere Beziehungen‘ im Rahmen des Völkerrechts können weniger aus dem Nationenbegriff und seiner Verwendung oder Nichterwähnung in den beiden deutschen Staatsverfassungen als aus den fortwirkenden Vorbehalten der alliierten Siegermächte in bezug auf Deutschland als Ganzes, aus der seitens der Bundesrepublik vorbehaltenen völkerrechtlichen Anerkennung der DDR und nicht zuletzt aus Inhalt und Form des Grundvertrages hergeleitet werden.“<sup>77</sup>

Schauen wir uns einige „Besonderheiten“ im Verhältnis der beiden deutschen Staaten an:

- Der Grundlagenvertrag, der eine Zäsur in den deutsch-deutschen Beziehungen brachte und zum erstenmal diese Beziehungen formalisierte hat eine „Doppelnatur“, die sich insbesondere in der Gesetzgebung des Bundes und der Länder auswirkt (die DDR wird hier nicht als Ausland behandelt). Der Grundlagenvertrag ist kein „normaler“ Vertrag, der diplomatische Beziehungen zwischen Staaten begründet.
- Er enthält beispielsweise in Art. 8 die Bestimmung, daß „Vertretungen“ und nicht – wie üblich – Botschaften eingerichtet werden.
- Die Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen<sup>78</sup> wird nicht unmittelbar angewandt, sondern gilt nur „analog“.
- Dies bedeutet, daß das Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen vom 14. März 1974 der „Wiener Konvention“ *entsprechend* angewandt wird. Das Wort „entsprechend“ bedeutet, daß die Vertretungen nicht in jedem Fall wie ausländische Botschaften agieren können.<sup>79</sup>

- Während der Ständige Vertreter der Bundesrepublik in Ost-Berlin „normal“ beim DDR-Außenministerium „angebunden“ ist und dort den Ansprechpartner findet, ist der DDR-Vertreter in Bonn – nicht wie die Botschafter aller anderen ausländischen Missionen – beim Auswärtigen Amt „angebunden“, sondern beim Kanzleramt. D.h., der Gesprächspartner für die DDR ist das Kanzleramt.
- Die Existenz des Innerdeutschen Handels (auf den wir noch ausführlich eingehen werden) und die „besondere Konstruktion“ dieses Handelstyps (der weder den Regeln des Außenhandels, noch denen des „reinen“ Binnenhandels folgt, sondern genügend Merkmale eines Handels sui generis aufweist) verweisen gleichfalls auf die „Besonderheit“ der deutsch-deutschen Beziehungen.
- In Bonn gibt es das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, das sich ausschließlich mit den deutsch-deutschen Beziehungen beschäftigt. Dieses Ministerium verhandelt zwar nicht direkt mit der DDR (es wird von der DDR als Verhandlungspartner nicht akzeptiert und für „anachronistisch“ gehalten), koordiniert auf Seiten der Bundesrepublik jedoch die Verhandlungen auf den verschiedenen Gebieten. Für die „Besonderheit“ spricht, daß der Minister für innerdeutsche Beziehungen auf der ganzen Welt nur einen einzigen „Kollegen“ hat: Den koreanischen (südkoreanischen) Minister für Wiedervereinigung.

### 6.2. „Friedliche Koexistenz“ als Königsweg?

Die DDR trete „konsequent“ dafür ein, die „Beziehungen“ zur Bundesrepublik „auf der Grundlage der Prinzipien der friedlichen Koexistenz weiterzuentwickeln“.<sup>80</sup> Der Ausgangspunkt für jede Zusammenarbeit und die „Normalisierung“ der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR – so wird von DDR-Seite stets wiederholt – könne „nur die vorbehaltlose Anerkennung zweier souveräner, voneinander unabhängiger deutscher Staaten sein, deren Beziehungen ausschließlich allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts beruhen.“<sup>81</sup>

Was heißt „friedliche Koexistenz“?

Wie definiert die DDR ihren zentralen Begriff bei der Beschreibung der deutsch-deutschen Beziehungen?

Friedliche Koexistenz als Kooperationsformel:

„Friedliche Koexistenz“ bedeutet nach einer als autorisiert geltenden Definition „die Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen von sozialistischen und kapitalistischen Staaten auf der Grundlage der Gleich-

berechtigung der Staaten, der gegenseitigen Achtung ihrer Souveränität, der territorialen Integrität, der Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten.“

Dieses Begriffsverständnis wird im weiteren *Kooperationsformel* genannt. Zu dieser gehört ferner die

– „Entwicklung ökonomischer internationaler Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Vorteils und die Lösung strittiger internationaler Fragen mit friedlichen Mitteln.“

Die Kooperationsformel ist jedoch nur die eine, auf die Beziehungen zwischen den Staaten abhebende Seite. Die Janusköpfigkeit des Begriffs ergibt sich daraus, daß er nicht nur Kooperationsbereitschaft signalisiert, sondern gleichzeitig eine Konfrontationserklärung abgibt, denn „friedliche Koexistenz“ ist

– „eine spezifische Form des Klassenkampfes zwischen Sozialismus und Kapitalismus auf internationaler Ebene.“

Friedliche Koexistenz als Konfrontationsformel:

Die Akzentuierung der „friedlichen Koexistenz“ als Klassenkampf wird im weiteren Konfrontationsformel genannt. *Erich Honecker* hat auf dem IX. Parteitag der SED (1976) die Gültigkeit dieser Konfrontationsformel für die Politik der DDR unterstrichen:

Friedliche Koexistenz bedeute „niemals Klassenfrieden zwischen Ausbeutern und Ausgebeuteten. Friedliche Koexistenz bedeutet weder die Aufrechterhaltung des sozialökonomischen Status quo noch eine ideologische Koexistenz.“

Die Vereinbarkeit von Kooperationsformel und Konfrontationsformel wird durch das Wort „Dialektik“ hergestellt:

– „Die friedliche Koexistenz ist ein Beispiel für die dialektische Einheit und den Kampf der Gegensätze.“

Es würde hier zu weit führen, auf die Evidenz der „friedlichen Koexistenz“ in der DDR-Außenpolitik und ihre nachweisbaren Begründungsdefizite in der DDR-Literatur einzugehen.

In unserem Zusammenhang reicht es, wenn das Verständnis der DDR von der „friedlichen Koexistenz“ wie folgt zusammengefaßt wird:

1. Friedliche Koexistenz ist ein Interaktionsmodus, der ausschließlich im Verhältnis zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnungen gilt.

2. Friedliche Koexistenz regelt nur die *zwischenstaatlichen* Beziehungen.

Daraus folgt zweierlei:

– Friedliche Koexistenz gilt *nicht* für die Beziehungen zwischen Staaten gleicher Gesellschaftsordnung, also nicht innerhalb der „sozialistischen Staatengemeinschaft“ (hier soll erklärtermaßen das Prinzip des „sozialistischen Internationalismus“ gelten).

– Friedliche Koexistenz gilt *nicht* für die „gesellschaftliche Sphäre“. Sie gilt nicht für den Bereich der Ideologie.

3. Friedliche Koexistenz enthält unterscheidbare, je nach Kontext unterschiedlich stark akzentuierte Elemente: Die Kooperationsformel wird beispielsweise in der multilateralen Diplomatie hervorgehoben und taucht in Reden etwa innerhalb der UNO häufig auf. Die Konfrontationsformel wird insbesondere in den deutsch-deutschen Beziehungen benutzt und hat offensichtlich auch eine beträchtliche Innenfunktion, damit die DDR-Bürger nicht auf den Gedanken kommen, daß intersystemare Kooperation auch Annäherung in anderen Bereichen als beispielsweise auf dem ökonomischen Gebiet bedeute. Kooperation und Konfrontation (Abgrenzung) erscheinen in der DDR-Literatur als siamesische Zwillinge.

4. Die Trennung von staatlicher und gesellschaftlicher Ebene ermöglicht es den kommunistischen Parteien, zum „ideologischen Klassenkampf“ aufzufordern – bei gleichzeitigem Plädoyer für eine Intensivierung staatlicher Zusammenarbeit.

5. Wenn es in der DDR-Literatur heißt, die „friedliche Koexistenz“ sei ohne Alternative, so ist dies zutreffend, soweit sie sich auf den Bereich bezieht, der mit der Kooperationsformel bezeichnet wurde. Die Begründung ergibt sich aus den kollektiven Vernichtungsmöglichkeiten („over-kill“) sowohl der USA als auch der UdSSR. Ohne Alternative sind die für die Kooperationsformel konstitutiven Elemente, wie Gewaltverzicht, Gebot zur friedlichen Regelung internationaler Streitigkeiten u.a. (im übrigen bereits in der UNO-Charta geregelt).

Schließt „friedliche Koexistenz“ die Konfrontationsformel mit ein, so ist diese wegen des an anderer Stelle gezeigten Verständnisses von der Einbahnstraße im „ideologischen Klassenkampf“ *nicht* ohne Alternative.

6. Nach Auffassung der DDR sind „friedliche Koexistenz“ und „Entspannung“ Begriffe, die im wesentlichen das gleiche bezeichnen; sie sind inhaltsidentisch.

7. Friedliche Koexistenz erfährt durch ihre Interpretation eine *dreifache Begrenzung*:

– Sie ist *zeitlich* begrenzt:

„Die friedliche Koexistenz kann nicht ewig sein.“ Sie gelte so lange, bis der „Sozialismus im Weltmaßstab“ gesiegt habe.

– Sie ist *räumlich* begrenzt:

„Die friedliche Koexistenz ist eine reale Kategorie, die nur auf die Beziehungen zwischen Staaten der beiden Systeme anwendbar ist.“

– Friedliche Koexistenz bedeute „nicht Frieden zwischen den antagonistischen Klassen, zwischen Arbeiterklasse und Kapital“. Friedliche Koexistenz gilt nicht für „Befreiungskriege“, wie dies am Beispiel Angolas deutlich gemacht wurde.

8. Friedliche Koexistenz bezieht sich ausschließlich auf Staaten als Akteure. Parteien, jedenfalls kommunistische Parteien, sind ausdrücklich nicht an die Prinzipien der „friedlichen Koexistenz“ gehalten. Dies hat zur Folge, daß gegenüber Aktivitäten von SED und KPdSU in irgendeinem Land Westeuropas, etwa der Grundsatz der Nichteinmischung in die „inneren Angelegenheiten“, nicht greift. Die Publizisten des „real existierenden Sozialismus“ betrachten es als ihre vorrangige Aufgabe, „Mißstände in den kapitalistischen Staaten“ anzuprangern. Sie betrachten dies als Teil des „ideologischen Kampfes“ und dies dürfe vom Westen nicht als Einmischung in deren innere Angelegenheit gewertet werden. Hingegen müsse der „psychologische Krieg“ gegenüber dem „real existierenden Sozialismus“ verurteilt werden, denn er verstoße gegen die „Entspannung“. Die sich aufdrängende Frage, wann eine ideologische Auseinandersetzung zulässiger „ideologischer Kampf“ und wann eine ideologische Auseinandersetzung verbotener „ideologischer Krieg“ ist, bleibt in der umfangreichen Literatur unbeantwortet. Damit ist diese Unterscheidung nicht brauchbar. Sie ist beliebig verwendbar.

9. Friedliche Koexistenz ist offenbar so schwer zu verstehen und so leicht in der Gefahr, mißverstanden zu werden, daß die DDR-Autoren und ihre sowjetischen Kollegen immer wieder auf deren „Grundsätze“ zurückkommen und deutlich zu machen versuchen, daß sich Kooperation und Konfrontation widerspruchsfrei vereinbaren. Es soll hier auch nicht unerwähnt bleiben, daß die Vielzahl von Artikeln in der DDR-Literatur Begründungszwänge gegenüber der Kritik von „links“ reflektiert.<sup>82</sup>

Es gilt, folgendes festzuhalten:

Der Grundlagenvertrag, das Schlüsseldokument für die Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten, enthält keinen Hinweis auf die „friedliche Koexistenz“. Bislang gibt es keinen einzigen deutsch-deutschen Vertrag (auf zwischenstaatlicher Ebene), der die DDR-Formel von der „friedlichen Koexistenz“ enthält.

Lediglich in einem „Kommuniqué“ nach einem Treffen des DGB mit dem FDGB vom 10. November 1976 ist die „friedliche Koexistenz“ als „eine wichtige Voraussetzung für Frieden und sozialen Fortschritt“ bezeichnet worden.<sup>83</sup>

Die beiden Konstruktionsprinzipien „friedliche Koexistenz“ und „die besonderen Beziehungen“ lassen sich schwer harmonisieren – auf der grundsätzlichen Ebene.

In der Praxis deutsch-deutscher Beziehungen scheint es einfacher zu sein, zu Verhandlungsergebnissen zu kommen, unbeschadet der grundsätzlich anderen Sichtweise.

Dennoch sollte deutlich gesehen werden, daß die DDR keine Gelegenheit ausläßt, gegen die „besonderen Beziehungen“ ihre Auffassung von der „friedlichen Koexistenz“ als ein „strategisches Prinzip“ ihrer Außenpolitik zu setzen.<sup>84</sup>

### 6.3. „Antagonistische Kooperation“ als Ausweg?

In der Praxis hat sich so etwas herausgebildet, was man „antagonistische Kooperation“ genannt hat:

„Als Voraussetzung für diese Kooperation könnte gelten: beide Parteien finden sich vor dasselbe Problem gestellt, dessen Lösung jeder einzelne von ihnen ohne Hilfe der anderen in sehr viel weniger befriedigender Weise möglich ist; beide Parteien gewinnen durch die Kooperation jeweils so viel, daß sie ihren Gewinn für wichtiger halten als den der anderen Partei; beide Parteien kompensieren ihre Kooperation mit einer verstärkten Systemabgrenzung und bleiben sich ihres ideologischen Antagonismus bewußt.“<sup>85</sup>

Deutsch-deutsche Beziehungen *nicht* als Nullsummen-Spiel, mit der Folge, daß der Nutzen des einen Partners zwangsläufig den Schaden des anderen nach sich zieht – dies scheint mir ein Ausweg aus der Konfrontation „besonderer Beziehungen“ versus „friedliche Koexistenz“ mit den diese definierenden Elementen zu sein.

Unbestritten in der politischen Diskussion dürfte sein, daß wir (die Bundesrepublik) zu *einer* Koexistenz mit der DDR kommen müssen. Die Frage ist nur, welche?

Die „friedliche Koexistenz“, so wie sie von der DDR buchstabiert wird, kann nicht akzeptiert werden, aus den von mir beschriebenen Gründen (s.o.).

Die Konstruktion der „besonderen Beziehungen“ kann jedoch von der DDR nicht anerkannt werden.

Das von beiden deutschen Staaten akzeptierte *Koexistenzmodell* ist zwar noch nicht ausgereift, könnte sich aber an dem orientieren, was unter „antagonistischer Kooperation“ zusammenfassend genannt wurde.

Wenn die „antagonistische Kooperation“ zumindest als Diskussionsgrundlage akzeptiert wird, so wäre zweierlei zunächst zu klären:

- 1 Gehören Kooperation und Abgrenzung notwendig zusammen?  
Wenn ja, in welchem Verhältnis stehen sie zueinander?  
Gibt es eine „Gesetzmäßigkeit“: Je intensiver die Kooperation, desto schärfer die Abgrenzung?
- 2 Sind mit dem Blick auf die Schlußakte von Helsinki alle Formen der Abgrenzung, der Konfrontation, erlaubt oder engt der „Geist“ von Helsinki und der Wortlaut der Schlußakte die Palette der „entspannungsfreundlichen“ Abgrenzungsmaßnahmen ein?  
Ausgangspunkt jeder Abgrenzung ist der Versuch, innenpolitische (gesellschaftliche) Entwicklungen unter Kontrolle zu behalten, diese zu steuern.

Wenn Abgrenzung, als Begriff offenbar im englisch- und französisch-sprechenden Teil der Welt schwer übersetzbar ist, und zum erstenmal für die DDR von *Willi Stoph* am 6. Oktober 1970 benutzt wurde,<sup>86</sup> als

eine gewisse Notwendigkeit hingenommen wird, so kommt es allerdings darauf an, mit welchem Ziel dies geschieht.

Ist Abgrenzung lediglich ein Mittel zur Kooperation? Ist also die Kooperation das Ziel?

Schaut man sich die Abgrenzungspraktiken der DDR an, so scheint es nicht ungerechtfertigt zu sein, zu behaupten, daß sich hier sowohl Form als Ausmaß der Abgrenzung verselbständigt haben. Anders ausgedrückt: Die Funktion von Abgrenzungen ist nicht klar, der Bezug zum Ziel, das mit Abgrenzung zu erreichen versucht wird, bleibt häufig nicht herstellbar.

Bei der Suche nach dem geeigneten und für beide akzeptablen Kooperations(Koexistenz)-Modell sollten folgende Dokumente einbezogen werden:

- Die UNO-Charta, die für beide verbindlich ist (insbesondere der Artikel 1 und der Artikel 2 (von 2,1 bis 2,7) mit Gewaltverzicht, Verbot, sich in die inneren Angelegenheiten einzumischen, Souveränitätsgebot u.a.);
- Die Erklärung der UNO-Vollversammlung über Grundsätze des Völkerrechts bezüglich freundschaftlicher Beziehungen und Zusammenarbeit unter den Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970.
- Die Schlußakte von Helsinki aus dem Jahre 1975
- und insbesondere der Grundlagenvertrag, der natürlich im Vergleich zu den anderen drei Dokumenten spezieller, (z.T. auch rechtlich verbindlicher) und konkreter ist.

## 7. Die Verhandlungspolitik seit 1973

Es ist bereits mehrfach darauf hingewiesen worden, daß der Grundlagenvertrag nicht alle Streitfragen zwischen den beiden deutschen Staaten beseitigen konnte und daß es immer wieder zu Konflikten in den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR kommt.

Beide haben ihre Rechtsauffassungen, die nur schwer miteinander vereinbar sind. Beide haben auch unterschiedliche Ziele, die sie in ihrer Deutschland- bzw. Außenpolitik verfolgen.

In der internationalen Staatenwelt, zu der auch die beiden deutschen Staaten gehören, gibt es prinzipiell fünf Möglichkeiten, den zwischenstaatlichen Problem- und Konflikthaushalt zu bewältigen:

1. Beilegung von Streitigkeiten durch Untersuchungen, etwa der UNO;
2. Beilegung von Streitigkeiten durch Vermittlung, (etwa durch den Generalsekretär der UNO);
3. Beilegung von Streitigkeiten durch Schiedsspruch oder durch eine gerichtliche Entscheidung (etwa des Internationalen Gerichtshofes);
4. Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen;
5. Beilegung von Streitigkeiten durch Verhandlungen.

Beide deutschen Staaten haben aus diesem Spektrum möglicher und häufig auch angewandter Konfliktregelungsarten eindeutig das Mittel der zwischenstaatlichen *Verhandlung* gewählt. Während die Bundesrepublik u.U. noch bereit wäre, auch überstaatliche Organe einzuschalten, ist die DDR – wie alle kommunistischen Staaten – prinzipiell gegen alle überstaatlichen Regelungsmechanismen.

Die Bundesregierung hat mehrfach erklärt, daß „Veränderungen der Beziehungen zwischen den beiden Staaten zum Nutzen der Menschen auf dem Verhandlungsweg angestrebt werden (müssen).“<sup>87</sup>

„Wesentliches Vertragsziel“ der Vertragspolitik der Bundesregierung ist es,

„zwischen den beiden Staaten auf deutschem Boden zum Wohle der Menschen zu praktischen Verbesserungen zu gelangen.“<sup>88</sup>

Dabei wird als Voraussetzung genannt:

„Verhandlungen mit der DDR können prinzipiell nur dann zu Vereinbarungen und zur Zusammenarbeit führen, wenn entweder ein gemeinsames Interesse vorliegt oder wenn abweichende Interessen gegeneinander aufgewogen und in einem für beide Seiten tragbaren Kompromiß verbunden werden können.“<sup>89</sup>

Die Grenzen der Vertragspolitik werden von der Bundesregierung allerdings nicht ausgeklammert:

So dürfe nicht verkannt werden, „daß Gegensätze und Unterschiede zwischen den beiden deutschen Staaten und Gesellschaftsordnungen durch Vertragspolitik nicht aus der Welt geschafft werden können.“<sup>90</sup>

Der Staatssekretär im Bundeskanzleramt und Ständiger Vertreter der Bundesrepublik in Ost-Berlin, *Günter Gaus*, hat die „Räson“ der Bonner Verhandlungspolitik gegenüber der DDR so umschrieben:

„Nach unserem politischen Selbstverständnis ist es unsere Pflicht, die Kontakte zur DDR auszuweiten, und die humanitären Schwierigkeiten, die sich aus der Existenz der beiden Staaten ergeben, zu mildern.“

Die „große Zahl offener Probleme“ erlaube der Bundesrepublik „gar nicht“, auf „Regelungen mit der DDR zu verzichten, nur weil die Regelungen nicht voll befriedigend sind und es innere Rückschläge geben wird.“<sup>91</sup>

Nach der Ratifizierung des Grundlagenvertrages begannen Gespräche und Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten über die in Artikel 7 des GV genannten Kooperationserfordernisse. Es wurde zeitweise auf 12 bis 15 Ebenen verhandelt, bzw. miteinander gesprochen. Um eine Übersicht zu erhalten, sind diese Gesprächs- und Verhandlungsgebiete mit Kurzbezeichnung und Datumsangabe festgehalten:

- *Gespräche zwischen Staatssekretär Gaus und dem stellv. Minister für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Nier*  
Es konnte bisher ein Abkommen über die in Art. 8 genannten „ständigen Vertretungen“ unterzeichnet werden. (Gespräche seit dem 28.11.73)
- *Verhandlungen über den Abschluß eines Post- und Fernmeldeabkommens*  
Seit dem 7.12.1972. Inzwischen abgeschlossen.
- *Verhandlungen über den Abschluß eines Abkommens auf dem Gebiet der Gesundheit*  
Die erste Verhandlungsrunde war am 23.5.73; inzwischen abgeschlossen.
- *Verhandlungen über den Abschluß eines Abkommens über den nicht-kommerziellen Zahlungs- und Verrechnungsverkehr*  
Erste Verhandlungsrunde war am 10.10.73. Inzwischen abgeschlossen
- *Verhandlungen über den Abschluß eines Abkommens über den Umweltschutz*  
Erste Verhandlungsrunde am 29.11.73
- *Verhandlungen über den Abschluß eines Abkommens über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wissenschaft und Technik*  
Am 30.11.73 begonnen
- *Verhandlungen über Wirtschaftsfragen*  
Die Verhandlungen werden im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten geführt, d.h., auf Seiten der Bundesrepublik die Treuhändstelle und auf Seite der DDR das Ministerium für Außenhandel.

- *Sitzungen der Transitkommission*  
Erste Sitzung am 8.6.72
- *Sitzungen der Verkehrskommission*  
Erste Sitzung am 13.11.72
- *Sitzungen der Grenzkommission*  
Erste Sitzung 31.1.73

Besonders problematisch sind die

- *Verhandlungen über den Abschluß von Verträgen auf dem Gebiet des Rechtsverkehrs*  
Seit 10.10.73 und
- *Verhandlungen über den Abschluß eines Abkommens auf dem Gebiet der Kultur*  
Seit 27.11.73.

Ferner finden Expertengespräche über Fragen des grenznahen Verkehrs statt.

Außerhalb der offiziellen Regierungsverhandlungen fanden Gespräche zwischen dem DSB (der Bundesrepublik) und dem DTSB (der DDR) statt. Inzwischen konnte eine Einigung über die Einbeziehung West-Berlins in den Sportverkehr zwischen der Bundesrepublik und der DDR erzielt werden.

Sehr schnell zeigte sich jedoch, daß es zwar eine Fülle regelungsbedürftiger Probleme gab, jedoch auch genügend *nicht* regelungsfähiger. Zu den prinzipiell nicht verhandlungsfähigen Themen gehört nach Auffassung der DDR alles, was von ihr zu den „inneren Angelegenheiten“ gezählt wird (darunter insbesondere die Menschenrechtsfrage, das Grenzregime, einschließlich des Schießbefehls).

In anderen Bereichen kam man schnell zu einem Verhandlungsabschluß (Gesundheitsabkommen, Braunkohle-Vereinbarung, Sport-Abkommen u.a.).

Als schwierig, aber lösbar zeigten sich die Probleme, die durch ein Wissenschaftsabkommen zu regeln wären.

Kaum lösbar ist das Gebiet der Rechtshilfe, über das ein entsprechendes Abkommen geschlossen werden sollte.

Seit 1975 zeigte sich ein Stillstand in den Verhandlungen und Gesprächen. Überall schien man an die Grenzen der Verhandlungsfähigkeit von Themen und an die Verhandlungswilligkeit der Partner gestoßen zu sein.

Bestimmte Ereignisse verstärkten diese Entwicklung, wie die Zunahme von Abgrenzungsmaßnahmen der DDR, scharfe Attacken auf bundesdeutsche Politiker,<sup>92</sup> die Ausweisung des SPIEGEL-Korrespondenten *Mettke* aus Ost-Berlin und nicht zuletzt die Erschießung des italienischen Lastkraftwagenfahrers *Corghi* an der Grenze durch DDR-Soldaten.<sup>93</sup>

Hinzu kam sicher auch die bevorstehende Bundestagswahl und der bereits früh sich abzeichnende Wahlkampf, der die Bundesregierung in die Defensive drängte und es ihr schwer machte, trotz aller Schwierigkeiten an ihrer Verhandlungspolitik gegenüber der DDR festzuhalten und nicht die Forderung der parlamentarischen Opposition zum Bestandteil ihrer Deutschlandpolitik zu machen und bei jeder auftretenden Schwierigkeit (verursacht durch die DDR) mit Sanktionen zu reagieren.

Die Bundestagswahl bestätigte die sozial-liberale Koalition, repräsentiert durch *Schmidt* und *Genscher*.

Bundeskanzler *Schmidt* bekräftigte den Willen der Bundesregierung, die Deutschlandpolitik fortzusetzen und die Folgen der Teilung durch eine aktive Verhandlungspolitik zu mildern.<sup>94</sup>

Doch es dauerte ein Jahr, bis am 12. August 1977 beide Staaten durch ihre Vertreter *Wischniewski* und *Kohl* Sondierungsgespräche aufnahmen, mit dem Ziel, herauszufinden, was verhandlungsfähig ist. Vorausgegangen war eine Bestandsaufnahme der Verhandlungssituation. In mühsamer Kleinarbeit wurden zunächst einmal alle Probleme zusammengestellt, die von der Bundesrepublik als lösungsbedürftig angesehen wurden (der Problemhaushalt umfaßte 84 Punkte, die von Verbesserung der Verkehrswege (Autobahn Hamburg-Berlin etwa), über Reiseerleichterungen bis zum Bau einer Stromleitung von der Bundesrepublik nach West-Berlin reichte).

Den Sondierungen ging ein Brief *Schmidts* an *Honecker* voraus, der von diesem beantwortet wurde und in denen beide Seiten ihre Verhandlungswilligkeit ausdrückten.

Für die Meinungsbildung auf bundesrepublikanischer Seite spielte sicher auch eine Studie des Kanzleramts, die jedoch von der Bundesregierung „heruntergespielt“ wurde, eine Rolle. So erklärte der Regierungssprecher *Bölling* am 8. September 1976 vor der Presse, daß die Studie auf „eigene Initiative einiger Mitarbeiter des Kanzleramts unter Einbeziehung auch von Mitarbeitern des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen (BMB) zustande gekommen ist“. Es sei „keine Arbeit, die höchste Autorisierung“ habe. Dennoch gilt es hier, einige Einsichten festzuhalten, die zum Verständnis der bundesrepublikanischen Verhandlungspolitik wichtig sind. Die Autoren stellen zunächst eine „Eskalation der Emotionen“ gegenüber der Deutschlandpolitik in der Öffentlichkeit fest.

Ihre Sorge gilt „dem Aufbau einer aggressiven Feindschaft zwischen den beiden Staaten und auf Dauer auch zwischen den Bevölkerungen der beiden Teilstaaten und letztlich“ – wie sie schreiben –, „unkontrollierten heißen Auseinandersetzungen“ (S. 1 der Studie). Das Erreichte sei bislang nicht hinlänglich begriffen worden und das Erreichbare sei offenbar schwer zu vermitteln. Die Bundesregierung müsse „die Bevölkerung desillusionieren“, sie müsse „für die Realitäten“ werben, weil „nur

dies der Weg ist, durch zähe Verhandlungen weitere Erleichterungen für die Menschen zu erzielen“ (S. 3).

Die Bundesregierung müsse „einer weitverbreiteten Stimmung entgegenwirken, die die erreichten Schritte zur Normalisierung als belanglose Kleinigkeiten ab tut oder als nicht zu gefährdenden Besitzstand betrachtet“ (S. 3).

„Grundvoraussetzung der Deutschlandpolitik nach 1969 war die Einsicht in die Unmöglichkeit, ohne Mitwirkung der anderen Seite hier etwas ändern zu können“ (S. 4).

Deutlich wird auch die Warnung vor Versuchen, die Souveränität der DDR und die Unverletzlichkeit ihrer Grenzen infragezustellen, weil dies „immer mit einer Verhärtung im Bereich menschlicher Kontakte beantwortet“ worden sei und „wahrscheinlich weiterhin beantwortet wird“ (S. 4).

Deutschlandpolitik ist ambivalent: Die Verbesserung der Kommunikation hat „auch einen Zuwachs an Lebensqualität in der DDR gebracht“. Dadurch erfahre „zwangsläufig das System eine gewisse Stabilisierung“. Aber: Jede „Destabilisierung würde . . . den Widerstand nicht nur der Entspannungsgegner, sondern aller in der SED-Führung hervorrufen. Deshalb ist eine Politik, die Erleichterung für die Menschen bringt, nur möglich, wenn dabei gleichzeitig das DDR-System als solches in Rechnung gestellt wird, so sehr wir uns als Demokraten auch wünschen, was auf dem „Spiel davon abgrenzen“ (S. 5). Es wird darauf verwiesen, was auf dem „Spiel steht“ und was alles verloren gehen könnte, wenn die Verhandlungspolitik nicht fortgesetzt würde. Die Autoren empfehlen, die „Politik der Verträge“ nicht fortgesetzt würde. Die Autoren empfehlen, die „Politik der Verträge“ „offensiv“ weiterzuführen. Es gelte, deutlich zu machen, daß der „Zustand unbefriedigender Beziehungen zur DDR substantieller politischer Fortschritt ist und bleibt gegenüber dem Zustand der Nicht-Beziehungen von früher“ (S. 13 der Studie).

Bemerkenswert an dieser „Kanzler-Amtsstudie“ ist weniger der Inhalt, sondern mehr die Herkunft: Beamte aus der Regierungsadministration zeigen hier ihre Perzeption, ihre Argumente.

### 7.1. Das vorläufige Ergebnis der Vertragspolitik mit der DDR

Die Vertragspolitik hat innerhalb von wenigen Jahren ein ganzes Netz von Verträgen, Abkommen und Vereinbarungen geknüpft, die von der „Vereinbarung über die Verrechnung der im Post- und Fernmeldeverkehr erbrachten Leistungen (von 1970) über den Grundlagenvertrag (1972/73) bis zum Braunkohleabkommen von 1976 reichen.

Im folgenden soll dieses Vertragsnetz im einzelnen dokumentiert werden:

- Vereinbarung über die Verrechnung der im Post- und Fernmeldeverkehr erbrachten Leistungen (20.4.1970),
- Protokoll über Verhandlungen zum Post- und Fernmeldeverkehr (30.9.1971),
- Vertrag über Fragen des Verkehrs (26.5.1972),
- Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen (21.12.1972),
- Vereinbarungen über Grundsätze zur Schadensbekämpfung und über die Instandhaltung der Grenzgewässer (20.9.1973),
- Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen (14.3.1974),
- Vereinbarungen über den Transfer von Unterhaltszahlungen und aus Guthaben in bestimmten Fällen (25.4.1974),
- Abkommen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens (25.4.1974),
- Vereinbarung über den Fischfang in einem Teil der Lübecker Bucht (29.6.1974),
- Protokollvermerk über den Verlauf der Grenze zwischen dem Küstenmeer der Bundesrepublik Deutschland und dem Küstenmeer der DDR (29.6.1974),
- Vereinbarungen zur Verbesserung der Verkehrswege nach und von Berlin (West) (19.12.1975),
- Abkommen auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens (30.3.1976),
- Vereinbarung über den grenzüberschreitenden Braunkohleabbau im Raum Helmstedt/Harbke (29.5.1976); ferner:
- Protokoll über die Regelung der Sportbeziehungen zwischen dem DSB und dem DTSB (8.5.1974).

Verträge und Vereinbarungen, Berlin und den Berlin-Verkehr betreffend:

- Viermächte-Abkommen über Berlin (3.9.1971),
- Abkommen über den Transitverkehr von und nach Berlin (West) (17.12.1971),
- Vereinbarung zwischen dem Senat und der Regierung der DDR zum Reise- und Besucherverkehr und über die Regelung der Frage der Enklaven (20.12.1971).

Es sind die zahlreichen Details, die den Gebrauchswert dieser Verträge und Abkommen für den einzelnen Bürger ausmachen. Nehmen wir beispielsweise das Gesundheitsabkommen. Es enthält:

- Medizinische Hilfen bei Besuchen (Einreisende aus einem deutschen Staat haben jeweils in dem anderen deutschen Staat Anspruch auf kostenfreie medizinische Hilfe sowie auf Wiederholungsuntersuchung bei dringenden medizinischen Fällen),
- Benachrichtigung in Notfällen (bei allen lebensbedrohlichen Erkrankungen und bei Todesfällen),
- Spezialbehandlungen und -kuren,
- Austausch von Arzneimitteln (Im grenzüberschreitenden Reiseverkehr ist das Mitführen von Arzneimitteln, medizinischem Verbrauchsmaterial und medizintechnischen Erzeugnissen für den persönlichen Bedarf zulässig. In Einzelfällen ist die Übersendung von Arzneimitteln möglich.),
- gegenseitiger Informationsaustausch (zu Fragen der Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten und über Arzneimittel),
- Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Suchtmittelmissbrauchs.

Im Rahmen des Grundlagenvertrages hat sich die DDR verpflichtet, Journalisten aus der Bundesrepublik und West-Berlin zuzulassen.

Gegenwärtig (Stand: April 1977) sind 15 westdeutsche und West-Berliner Korrespondenten für 16 Publikationen in Berlin(Ost) akkreditiert. Zehn weitere Redaktionen haben auf ihren Antrag von der DDR eine Zusage für die Akkreditierung eines ständigen Korrespondenten erhalten. Gegenwärtig sind akkreditiert:

- die Deutsche Presseagentur dpa,
- der Spiegel,
- der Vorwärts und die Hamburger Morgenpost,
- die Westdeutsche Allgemeine Zeitung,
- die Westfälische Rundschau,
- die Süddeutsche Zeitung,
- die Neue Rhein/Ruhr Zeitung und die Hannoversche Neue Presse,
- die Rheinische Post,
- der Stern,
- die Frankfurter Rundschau,
- das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF),
- die Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD-Fernsehen und ARD-Hörfunk),
- die Kölnische Rundschau und
- die Badische Zeitung.

Seit Juni 1976 hat die DDR einige Arbeitserleichterungen für die Tätigkeit der Korrespondenten eingeräumt. Hierzu gehören beispielsweise der erleichterte Grenzübertritt für die Familienmitglieder der Korrespondenten.

Weder mit dem Grundlagenvertrag, (Briefwechsel über Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten vom 8. November 1972) der Schlußakte von Helsinki, noch mit den Journalistenverordnungen der DDR (abgedruckt in der FAZ v. 9.3.1973, S. 7) in der vereinbar waren die Strafausweisung des SPIEGEL-Korrespondenten *Mettke* im Dezember 1975 und die des ARD-Fernsehjournalisten *Löwe* im Dezember 1976.

In Bonn sind sechs DDR-Korrespondenten tätig. Sie vertreten:

- die Nachrichtenagentur ADN,
- „Neues Deutschland“,
- „Tribüne“,
- das Staatliche Komitee für Rundfunk,
- das Staatliche Komitee für Fernsehen.

Wie schwer sich die SED-Führung mit West-Journalisten, insbesondere mit jenen aus der Bundesrepublik tut, zeigt folgende, nicht einmal vollständige Chronik:

2. Januar 1978: Nach der Veröffentlichung eines angeblichen Oppositionsmanifestes im Hamburger „SPIEGEL“ erheben alle Ost-Berliner Zeitungen den Vorwurf, daß der Bundesnachrichtendienst sich zur Durchsetzung seiner Ziele unmittelbar westdeutscher Medien in der DDR bediene.

Journalisten aus der Bundesrepublik werden geheimdienstlicher Aktivitäten beschuldigt.

Zum erstenmal rückt die SED-Führung westdeutsche Journalisten in die Nähe von Spionen.

3. Januar 1978: Dem neuen SPIEGEL-Korrespondenten in Ost-Berlin, Karlheinz Vater verweigert die SED-Führung die Akkreditierungspapiere.

4. Januar 1978: Der ZDF-Korrespondent Sager wird wegen seiner Berichterstattung vom DDR-Außenministerium verwahrt. Der pauschale Vorwurf lautete: „Kolportage von Verleumdungen“.

10. Januar 1978: Die DDR schließt das SPIEGEL-Büro in Ost-Berlin. Begründung: „Fortgesetzte und böswillige Verleumdung der DDR und ihrer Bürger“.

Damit wurde zum erstenmal die Schließung eines westdeutschen Korrespondentenbüros in Ost-Berlin verfügt. Das SPIEGEL-Büro ist bis zum heutigen Tage geschlossen.

6. April 1979: Dem Team vom ZDF werden Aufnahmen vor einer Filiale der DDR-Staatsbank im Zusammenhang mit der Einführung von Intershop-Gutscheinen untersagt.

10. April 1979: Es wird eine Durchführungsbestimmung vom 11. April veröffentlicht, in der neue Einschränkungen der Arbeitsmöglichkeiten für die in der DDR akkreditierten Journalisten verfügt werden.

Nach § 3 sind „Interviews und Befragungen jeder Art“ genehmigungspflichtig und müssen beim DDR-Außenministerium beantragt werden. Reisen außerhalb Ost-Berlins müssen von den akkreditierten ständigen Korrespondenten spätestens 24 Stunden vorher unter genauer Angabe des Reiseziels und des Reisegrunds dem DDR-Außenministerium angezeigt werden.

14. Mai 1979: Erstes „Opfer“ dieser neuen Durchführungsbestimmung wurde der ZDF-Korrespondent Peter van Loyen, nachdem der DDR-Schriftsteller Stefan Heym am 12. Mai im ZDF eine kritische Erklärung über die gegen ihn betriebenen Ermittlungen abgegeben hatte.

Nach ZDF-Darstellung handelte es sich dabei weder um ein Interview noch um eine Befragung. Damit hätte die Durchführungsverordnung der DDR nicht angewendet werden dürfen. Für die Ausweisung von Loyens durch die DDR-Behörden fehlte die Rechtsgrundlage.

Nach einer Mitteilung des „Neuen Deutschland“ (16. April 1979) sind in der DDR „gegenwärtig 149 ausländische Korrespondenten aus 43 Staaten und aus Westberlin ständig akkreditiert. 55 von ihnen kommen aus kapitalistischen Industriestaaten“.

Es kann an dieser Stelle keine ausführliche Analyse des repressiven DDR-Verhaltens gegenüber westdeutschen Journalisten vorgenommen werden. Hier genügt der Hinweis, der die spezifische Situation deutlich macht: Die DDR ist der einzige Staat der Welt, dessen Bevölkerung sich zu etwa 90 Prozent aus Rundfunk und Fernsehen des Nachbarstaates informiert, insbesondere über Vorgänge im eigenen Land.

Der DDR-Führung, die zwar einschlägige internationale Verträge und den zum Grundlagenvertrag gehörenden Brief, der das „Recht zur Ausübung der beruflichen Tätigkeit und der freien Information und Berichterstattung“ rechtsverbindlich unterschrieben hat, ist der Medieneinfluß aus der Bundesrepublik unerträglich. Sie greift zur „Notbremse“. Die Bremsen kreischen zwar – um im Bild zu bleiben – doch die gewünschte Wirkung unterbleibt. Der Medienzug geht weiter.

Der Reiseverkehr zwischen den beiden deutschen Staaten ist erheblich gestiegen, wenngleich insbesondere von West nach Ost (von der Bundesrepublik nach Ost-Berlin und in die DDR).

Hier hat es nach der Erhöhung des Zwangsumtausches durch die DDR erhebliche Verschlechterungen der Reisetatistik gegeben (s. dazu Kapitel 18).

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<i>Reisen in die DDR und nach Berlin (Ost)</i>							
Reisen von Westdeutschen in die DDR und zu mehrtägigen Aufenthalten nach Berlin (Ost) <sup>1</sup>	1 254 000	1 267 000	1 540 000	2 279 000	1 919 000	3 124 000	3 121 000
davon im grenznahen Verkehr <sup>1</sup>				ab Juli 192 900	331 350	463 190	445 306
Tagesaufenthalte von Westdeutschen in Berlin (Ost) von Berlin (West) aus <sup>2</sup>	1 400 000	1 400 000	–	–	–	–	–
Reisen von Bewohnern von Berlin (West) nach Berlin (Ost) und in die DDR <sup>3</sup>				3 820 000	2 560 000	3 210 000	ca. 3 400 000
			– jährlich um 2 000 000 – (Ostern/ Pfingsten 1,24 Mio) 4,6 – 31,12. 2 080 000				
<i>Reisen aus der DDR</i>							
Reisen von Rentnern aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland und nach Berlin (West) <sup>4</sup>	1 048 000	1 045 000	1 068 000	1 257 000	1 316 000	1 330 000	1 328 000
Reisen von DDR-Bewohnern, die noch nicht im Rentenalter sind, in die Bundesrepublik Deutschland – ohne Berlin (West) <sup>5</sup>							
					Nov./Dez. 11 421	38 298	40 442
				41 498			42 751

1 Die Zahlen beruhen auf Angaben der Grenzschutzdirektion.

2 Diese Zahlen beruhen auf Schätzungen, da hier genaue Ermittlungen nicht möglich sind.

3 Die Angaben basieren auf den Zahlen für die Abrechnung der Visagebühren, die von der DDR-Regierung dem Senat übergeben worden sind. Da Jugendliche unter 16 Jahren keine Visagebühren zu entrichten brauchen, sind deren Reisen in die DDR und nach Berlin (Ost) in den Abrechnungen der DDR nicht enthalten. Der Anteil der jugendlichen West-Berliner wird vom Senat auf 15% geschätzt und bei der Ermittlung der Gesamtzahl berücksichtigt.

4 Die Zahlen beruhen hinsichtlich der Reisen in das Bundesgebiet auf Angaben der Grenzschutzdirektion, hinsichtlich der Reisen nach Berlin (West) auf Angaben des Senats, wobei die Berliner Zahlen in geringem Umfang auch Nichtrentner (Reisende in dringenden Familienangelegenheiten) enthalten, da der Berliner Senat die Besucher aus der DDR nicht gesondert ermittelte.

5 Die Zahlen beruhen auf Angaben der Grenzschutzdirektion.

Es kann davon ausgegangen werden, daß die Zahl dieser Reisenden tatsächlich höher ist, da bei älteren DDR-Bewohnern nicht immer zu unterscheiden ist, ob sie als Rentner oder in dringenden Familienangelegenheiten kommen.

Quelle: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Die Entwicklung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969-1976, Bonn, 1977, S. 36.



## Reiseverkehrszahlen 1978

Für den Reiseverkehr mit der DDR und den Transitverkehr von und nach Berlin (West) liegen jetzt die Zahlen für das gesamte Jahr 1978 vor.

In die DDR führen 3.177.000 Westdeutsche (1977 = 2.987.000; 1976 = 3.120.000; 1975 = 3.123.000; 1974 = 1.919.000). Hierin sind die verhältnismäßig geringen Zahlen der Reisenden enthalten, die vom Bundesgebiet aus durch die DDR in osteuropäische Staaten oder nach Skandinavien reisten. Ebenfalls enthalten sind in diesen Angaben die Reisen im *grenznahen Verkehr*, von denen 479.798 gezählt wurden (1977 = 443.021; 1976 = 445.306; 1975 = 463.190; 1974 = 331.350).

Aus der DDR kamen im letzten Jahr 1.384.000 DDR-Bewohner im Rentenalter zu Besuchen in das Bundesgebiet und West-Berlin (1977 = 1.323.000; 1976 = 1.328.000; 1975 = 1.330.000; 1974 = 1.316.000). In die Bundesrepublik Deutschland reisten außerdem 48.659 DDR-Bewohner aus Anlaß dringender Familienangelegenheiten (1977 = 41.462; 1976 = 42.751; 1975 = 40.442; 1974 = 38.298).

Im *Transitverkehr von und nach Berlin (West)* reisten im vergangenen Jahr auf dem Landwege 16.008.000 Westdeutsche und West-Berliner (1977 = 18.084.000; 1976 = 14.852.000; 1975 = 14.793.000; 1974 = 13.554.000).

Außerdem besuchten in Tagesaufenthalten schätzungsweise 1,4 Mio. Westdeutsche von West-Berlin aus Ost-Berlin. Die Zahl der West-Berliner, die in Tages- oder Mehrtagesreisen 1978 die DDR und Ost-Berlin besuchten, wird auf 3,26 Mio. geschätzt.

Quelle: Pressemitteilung des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen vom 17. Januar 1979

Wie zu sehen ist, sind 1976 rund 3,1 Millionen Westdeutsche in die DDR gereist. Aus der DDR sind 1976 rund 1,33 Millionen Bewohner im Rentenalter in die Bundesrepublik und nach Berlin(W) gereist. Zahlen, mögen sie auch noch so imposant, insbesondere verglichen mit den Vorjahreszahlen sein, die für sich genommen nicht aussagekräftig genug sind.

## Erleichterungen im Telefonverkehr mit der DDR und Berlin (O)

Bundespostminister Kurt Gscheidle teilte am 28. November 1978 in Bonn mit, daß vom Bundesgebiet aus ab 15. Dezember 1978, 12 Uhr, die Telefonpartner in weiteren 324 Ortsnetzen der DDR direkt angewählt werden können. Es handelt sich dabei um Ortsnetze aus den Bereichen Cottbus, Dresden, Frankfurt/Oder, Halle und Potsdam.

Mit den bereits seit dem 15. Dezember 1977 in Selbstwahl erreichbaren 305 Ortsnetzen in den Bereichen Leipzig, Magdeburg und Neubrandenburg steigen die *Direktwahlmöglichkeiten vom Bundesgebiet in die DDR am 15. Dezember 1978 auf insgesamt 629 Ortsnetze an.*

Für selbstgewählte Verbindungen in die hinzukommenden 324 Ortsnetze – handvermittelte Gespräche sind selbstverständlich auch weiterhin möglich – beträgt die Gesprächsdauer für eine Gebühreneinheit von 23 Pf. durchgehend 12 Sekunden.

Minister Gscheidle hat dafür gesorgt, daß spätestens bis zum 15. Dezember alle Haushalte mit einer Liste der 324 neuen Ortsnetze und den dazugehörenden Vorwahlnummern versorgt sind.

Zum gleichen Zeitpunkt erweitert die Deutsche Bundespost die *Direktwahlmöglichkeiten von Berlin (West) in die DDR von bisher 645 auf 943 Ortsnetze.*

Ebenfalls am 15. Dezember gehen neue Telefonleitungen nach Berlin (Ost) und der DDR in Betrieb. 72 zusätzliche Leitungen schaltet die Deutsche Bundespost allein vom Bundesgebiet nach Berlin (Ost). Von Berlin (West) nach Berlin (Ost) und der DDR kommen 48 neue Leitungen hinzu. Die 120 neuen Telefonleitungen und

die zusätzlichen *Direktwahlmöglichkeiten* werden den Telefonverkehr vom Bundesgebiet und Berlin (West) nach der DDR und Berlin (Ost) spürbar verbessern. 94E

Quelle: Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 142 v. 1. Dez. 1978, S. 1327f.

Bei der Würdigung dieser Zahlen sollte berücksichtigt werden, daß das Kommunikationselement unterhalb der staatlichen Ebene für die von der einen Nation ausgehenden Deutschlandpolitik der Bundesregierung von entscheidender Bedeutung ist.

Die Bemerkung von *Beate Schneider* ist sicher zutreffend:

„Wenn nicht durch erweiterte Kommunikationsmöglichkeiten die Integration auf der unteren Ebene gefördert wird, ist zu befürchten, daß im Wege der Desintegration auch die Gemeinsamkeit verblasen, die von der gemeinsamen Volkszugehörigkeit vorgegeben sind.“<sup>95</sup>

Was die Bundesrepublik als Ziel ihrer Deutschlandpolitik formuliert (Freizügigkeit in beide Richtungen, Verstärkung der zwischenmenschlichen Kommunikation), sieht die DDR als eine Herausforderung an:

„Engere Zusammenarbeit zwischen Staaten mit gegensätzlicher Gesellschaftsordnung und Kontakte zwischen Menschen, die Ideenträger oder gar Ideengeber des Sozialismus bzw. Kapitalismus sind, bringen naturgemäß viele Probleme ideologischen Charakters mit sich.“<sup>96</sup>

Die Kommunikation zwischen beiden deutschen Staaten (Rundfunk, Fernsehen, Telefon, Fernschreiber, Brief- und Paketverkehr) ist ein Politikum. Das sehen beide so.

Nur wird dies von der SED als „Gefahr“ bzw. als „Diversion“ oder – verbrämt – als „Einmischung“ gesehen. Für die Bundesrepublik ist dies Ausdruck der Normalisierung.

Weil beide den Tatbestand der Kommunikation gegensätzlich interpretieren, ist die Konsequenz ihrer Politik auch antagonistisch: Die Bundesrepublik versucht, die Kommunikation zu intensivieren (positiv), auf keinen Fall einzuschränken (negativ). Die DDR bemüht sich darum, die Kommunikation zu begrenzen.

„Kommunikationen zwischen den Menschen auf allen Ebenen dienen meist der Herstellung von vertrauensvollen Beziehungen und dem Konfliktabbau, während Isolierung bzw. Selbstisolierung Unkenntnis, Entfremdung und Spannungen hervorbringen.“<sup>97</sup>

Es soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, daß die Bundesrepublik bestimmte geldliche Leistungen an die DDR erbringt:

<b>Zahlungen</b>	Aus dem Bundeshaushalt 1976 wurden an unmittelbaren Leistungen für die DDR aufgewendet:
400,0 Mio DM	– Transitpauschale (Abgeltung der individuellen Transitgebühren für den Verkehr zwischen Bundesgebiet und Berlin (West))
20,0 Mio DM	– Grunderneuerung der Transitautobahn Helmstedt – Berlin und Ausbau eines Teils des Berliner Rings auf sechs Spuren
26,0 Mio DM	– Verbesserung der Eisenbahnverbindungen zwischen Berlin (West) und dem Bundesgebiet (Öffnung von Staaken und Einrichtung von 3 Verkehrshalten in Berlin [West])
24,0 Mio DM	– Mit der DDR abgerechnete Einreisegenehmigungsgebühren für Reisen von West-Berlinern in die DDR und nach Berlin (Ost)
0,2 Mio DM	– Erstattung von Steuerausgleichsabgaben im Verkehr mit der DDR
6,9 Mio DM	– Erstattung von Visagebühren bei Reisen von Westdeutschen über 60 Jahre in die DDR
<u>131,0 Mio DM</u>	– Besondere Bemühungen der Bundesregierung auf humanitärem Gebiet
608,1 Mio DM	Außerdem: Zahlungen aus dem Haushalt der Deutschen Bundespost (Postpauschale und Abgeltung für Leistungen im Berlin-Verkehr)
<u>36,2 Mio DM</u>	
<u>644,3 Mio DM</u>	

Quelle: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), *Auskünfte A-Z. Zum Stand der innerdeutschen Beziehungen*, 1977.

Dieser Aufwand sollte man einmal in Beziehung zum Gesamthaushalt des Bundes setzen (etwa 170 Milliarden!) und zum anderen zum schwer quantifizierbaren Ertrag, den diese geldlichen Leistungen hervorbringen. Unter „besondere Bemühungen der Bundesregierung auf humanitärem Gebiet“ fallen etwa die „Auslösebeträge“, die die Bundesrepublik an die DDR für die dort einsitzenden „politischen Gefangenen“ zahlt: Zwischen 40 000 und 150 000 DM pro Person. Eine Praxis, die übrigens vom damaligen „Gesamtdeutschen“ Minister *Rainer Barzel* (CDU) 1963 eingeführt wurde. Der Vorschlag kam von der DDR.

## 7.2. Regelungsbedürftig – ja, verhandlungsfähig – nein

Das imposante deutsch-deutsche Vertrags(Vereinbarungs)werk darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es in einigen Bereichen offenbar nicht weitergeht. Es gibt Verhandlungsebenen, die unter der Überschrift stehen: „Wir befinden uns im Nebel, ohne Land in Sicht zu haben“.<sup>98</sup>

Hierzu zählen insbesondere die Verhandlungen über ein Rechtshilfeabkommen und die Kulturverhandlungen.

### 7.2.1. Zum Rechtshilfeabkommen

Die beiden deutschen Staaten haben im Grundlagenvertrag ihre Bereitschaft erklärt, im Interesse der Rechtssuchenden den Rechtsverkehr

(auch den zwischen den Gerichten und Staatsanwaltschaften) so einfach und zweckmäßig wie möglich zu regeln. Seit August 1973 fanden insgesamt zehn Verhandlungsrunden (Stand Ende 1976) statt. Welchen Inhalt das Rechtshilfeabkommen haben wird und wann es von beiden unterschrieben werden kann, ist völlig offen. Als die beiden zentralen Streitpunkte gilt die Staatsbürgerschaftsfrage (s.o.) und die Einbeziehung West-Berlins (s.o.).

Für die Rechts- und Amtshilfe in Strafsachen gegenüber der DDR besteht in der Bundesrepublik eine spezielle Gesetzesgrundlage. Für sie gilt das Gesetz über die innerdeutsche Rechts- und Amtshilfe in Strafsachen (BGBl, I, S. 16) vom 2. Mai 1953, in der Fassung vom 18. Oktober 1974 (BGBl, I, S. 2445).

Die DDR hat keine spezielle gesetzliche Grundlage für die Rechtshilfe von Gerichten der DDR gegenüber der Bundesrepublik geschaffen.

Die Verhandlungsstrategie der Bundesrepublik zielt auf Einzelvereinbarungen über die Auslieferung von Straftätern, über Zivilrechtsstreitigkeiten und über Urkundenfälle – unter Ausklammerung des Grundsatzkonflikts über die Staatsbürgerschaft ab.

Auch der DDR müßte daran gelegen sein, die Modalitäten über die Auslieferung von Straftätern zu klären. Im „Fall *Weinhold*“ (ein DDR-Bürger, der bei seiner Flucht am 19. Dezember 1975 zwei DDR-Grenzsoldaten tötete) forderte die DDR die Behörden der Bundesrepublik auf, „den Mörder an die DDR“ auszuliefern. Den bundesdeutschen Gerichten reichten die Beweise (Fotokopien) der DDR nicht, *Weinhold* der DDR zu übergeben (eine Auslieferung an die DDR kommt nach Auffassung der Bundesrepublik nicht infrage, weil die DDR für die Bundesrepublik kein Ausland ist).

Der Fall *Weinhold* zeigt, wie kompliziert die deutsch-deutsche Rechts-situation ist und wie dringend hier eine Regelung zu finden ist.<sup>99</sup>

Ein anderes Beispiel für die Notwendigkeit eines Rechtshilfeabkommens: Wenn ein Deutscher(West) eine Deutsche(Ost) heiraten will, brauchen beide die erforderlichen Papiere. Auf den Papieren schreibt der Deutsche (West) in die Rubrik „Staatsangehörigkeit“ Deutsch. Die Deutsche (Ost) schreibt in die Rubrik „Staatsangehörigkeit“ DDR.

Die Behörden in beiden deutschen Staaten „verbessern“ diesen Status und schreiben auf Seiten der Bundesrepublik „deutsch“ für die Bürgerin der DDR und auf Seiten der DDR „BRD“ für den Bürger aus der Bundesrepublik. Dieses „Spiel“, ein deutsch-deutscher „Eiertanz“ um die „richtige“ Benennung der Staatsbürgerschaft, würde endlos fortgesetzt, wenn nicht die Behörden auf beiden Seiten – unterhalb der strittigen Staatsbürgerschaftsfrage – „pragmatisch“ verfahren und die jeweilige andere Auffassung durchgehen ließen.

### 7.2.2. Die Kulturverhandlungen

Man wird sagen können, daß zu den schwierigsten regelungsbedürftigen Materien in den deutsch-deutschen Beziehungen die – scheinbar unpolitische – Kultur gehört. Wie schwierig, aber auch wie bedeutend die Kulturverhandlungen sind, geht daraus hervor, daß hier auf „höchster Ebene“ verhandelt wird, zwischen dem stellvertretenden DDR-Außenminister *Kurt Nier* (für die Bundesrepublik zuständig) und dem Ständigen Vertreter der Bundesrepublik in Ost-Berlin, *Günter Gaus*. Generelles Verhandlungsziel der Bundesrepublik ist ein freierer Informations- und Meinungsaustausch zwischen einer Vielzahl von Künstlern, Publizisten und Schriftstellern.

Die DDR will einen bestimmten Kulturbegriff in das Kulturabkommen bringen, die Einbeziehung West-Berlins verhindern und einen beliebig verwendbaren Passus hineinbringen, wonach der Kulturaustausch „dem Frieden“ dienen müsse.

Solange nicht zweifelsfrei feststeht, was „dem Frieden dient“, könnte eine solche Formel zur Abwehr mißliebiger, weil von der SED-Auffassung abweichender Kultur dienen.

Die Verhandlungen begannen am 27. November 1973 in Ost-Berlin. Nach der zweiten Verhandlungsrunde im Januar 1974 in Bonn ruhten die Verhandlungen fast 14 Monate bis Anfang März 1975. Belastet wurden und werden die Kulturverhandlungen durch die Forderung der DDR, die Bundesrepublik müsse alle Kulturschätze herausgeben, die sich vor dem Kriege auf dem heutigen Territorium der DDR befanden. Diese Forderung richtet sich gegen die Stiftung Preußischer Kulturbesitz. Die Rechtslage sieht hier so aus: Die deutschen Kulturschätze waren nach dem Zweiten Weltkrieg von den Besatzungsmächten beschlagnahmt worden. Nach dem Kontrollratsbeschluß über die Auflösung des Landes Preußen 1947 übergaben die westlichen Alliierten die in ihren Zonen gefundenen Kunstwerke „treuhänderisch“ den Bundesländern, die 1957 die Stiftung Preußischer Kulturbesitz schufen.

Auf der anderen Seite übergab die UdSSR die von ihr konfiszierten Kunstschätze der DDR.<sup>100</sup>

Die DDR fordert aus den Beständen der ehemaligen Preussischen Staatsbibliothek nicht nur die Urschrift des „Werther“, sondern die Nachlässe von *Herder*, *Hegel* und *Schopenhauer*. Die Bundesregierung hat ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, im Rahmen der Kulturverhandlungen mit der DDR über die gegenseitige Rückführung kriegsbedingt verlagertes Kulturgüter zu sprechen. Sie kann hierbei jedoch nicht Kulturgüter einbeziehen, die zu den Beständen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz gehören.

Da die DDR die Herausgabe der Bestände der Stiftung Preußischer Kulturbesitz als Voraussetzung für den Fortgang der Verhandlungen

fordert, sind die deutsch-deutschen Kulturverhandlungen gegenwärtig blockiert.

Eine weitere Verhandlungsbarriere ist der unterschiedliche Kulturbegriff, der insoweit von Belang ist, als die DDR versucht, ihren Begriff in die Präambel hineinzubringen. Die Funktionsbestimmung der Kultur durch die DDR: Die „kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen (leisten) einen wesentlichen Beitrag zur weiteren Stärkung der sozialistischen Staatengemeinschaft und zur offensiven ideologischen Auseinandersetzung mit dem Imperialismus.“<sup>101</sup>

Hier entfaltet sich das Verständnis der DDR von der „unvermeidlichen ideologischen Auseinandersetzung“ als Teil der an anderer Stelle von mir beschriebenen „friedlichen Koexistenz“.

Kulturaustausch müsse dem „Frieden und der Verständigung“ dienen. Doch wer bestimmt, wann Kultur tatsächlich dies leistet? Käme eine solche Inhalts(Funktions)bestimmung von Kultur in den Vertrag und würde diese nicht so definiert, daß sie Mißbräuche auf ein Minimum reduzierte, bliebe es dem anderen Vertragspartner vorbehalten, Unliebsames als „friedensfeindlich“ zu deklarieren und damit vom Kulturaustausch fernzuhalten.

Der bisherige Kulturaustausch zwischen den beiden deutschen Staaten beschränkte sich auf einige Gastspielreisen von DDR-Bühnen und Orchestern (1972 weniger als zehn, 1973 nicht mehr als zwanzig). Auf literarischem Gebiet fand die Tournee des bekannten DDR-Schriftstellers *Hermann Kant* (Das Impressum, Die Aula u.a.) durch mehrere Universitätsstädte in der Bundesrepublik starke Beachtung. Die Kontakte zwischen den Schriftstellerverbänden sind jedoch äußerst spärlich, allenfalls im multilateralen Rahmen trifft man sich.

Auf dem Büchermarkt sieht es so aus, daß die meisten „Bestseller“ aus der DDR als Lizenzausgaben in westdeutschen Verlagen erschienen sind: *Anna Seghers*, *Christa Wolf*, *Hermann Kant* u.a. Dagegen gibt es in der DDR wenig Lizenzausgaben von zeitgenössischen Literaturwerken aus der Bundesrepublik, abgesehen von wenigen Romanen von *Böll*, *Walsert* oder *Kroetz*.

Im Buchhandel gibt es zwischen Verlagen aus der Bundesrepublik und der DDR auf dem Gebiet des Fachbuches einige Ansätze zu Koproduktionen. Wollte man die deutsch-deutschen Kulturbeziehungen auf eine Kurzformel bringen: Alles zufällig, sporadisch und häufig auf persönliche Initiativen von Kulturinteressierten zurückzuführen.

Verglichen mit dem Kulturpotential in beiden deutschen Staaten, dem Interesse der Bevölkerung und den vielfachen Bereitschaftserklärungen der beiden Regierungen ein kläglicher Zustand! Die Schlußakte von Helsinki in ihrem Korb drei konnte hier auf die deutsch-deutschen Kulturverhandlungen keinen erkennbaren Impuls ausüben.

Der Exodus an Künstlern aus der DDR im Jahre 1976/77<sup>102</sup> von

Wolf Biermann über Rainer Kunze bis Sarah Kirsch wird sich auf die DDR-Führung verunsichernd auswirken, mit der Folge, die Kulturverhandlungen mit der Bundesrepublik mit von ihr nicht akzeptablen Vorab-Bedingungen (Preußischer Kulturbesitz) zu blockieren.

### 7.3. Führt die Bejahung der Regelungsbedürftigkeit auch zur Verhandlungsfähigkeit?

Etwas günstiger ist die Verhandlungssituation über ein Wissenschafts-abkommen zu beurteilen. Verglichen mit dem Rechtshilfe- und dem Kulturabkommen scheint ein Umweltabkommen wahrscheinlicher.

#### 7.3.1. Abkommen für die Zusammenarbeit mit der DDR auf den Gebieten der Wissenschaft und Technik

Die DDR ist – wie alle osteuropäischen Länder – am Wissenschafts-austausch insbesondere unter technologischen Aspekten (Naturwissen-schaftler) mit der Bundesrepublik sehr interessiert.

Die deutsch-deutschen Verhandlungen über ein entsprechendes Ab- kommen sind weit vorangeschritten. Es fanden bislang 18 Verhandlungs- runden statt (Oktober 1977).

Als wissenschaftsferne Verhandlungsbarriere hat sich hier die Einbe- ziehung West-Berlins gezeigt. Die Einbeziehung dieser Stadt in ein solches Abkommen hat nicht nur einen allgemein-politischen Aspekt, sondern ist auch unter dem Blickwinkel eines Wissenschaftsverkehrs bedeutsam. Der Grund: In West-Berlin sind zahlreiche wissenschaftliche Einrichtungen beheimatet, vom Max-Planck-Institut bis zum Bundesinstitut für Material- prüfung.

Unter den Bedingungen der wissenschaftlich-technischen Revolution haben beide deutsche Staaten ein vitales Interesse an wissenschaftlicher Forschung der jeweils anderen Seite.

Neben der Verhandlungsbarriere Berlin gibt es noch eine zweite: Die DDR versucht, den Wissenschaftsbegriff auf die Naturwissenschaften zu reduzieren. Eine solche Verkürzung des Wissenschaftsbegriffes muß jene überraschen, die die DDR-Literatur dazu kennen. So heißt es im 1973 in Ost-Berlin erschienenen „Kleinen politischen Wörterbuch“ zum Wissen- schaftsbegriff der DDR:

„Wissenschaft“ sei „das aus der gesellschaftlichen Praxis erwachsende, sich ständig entwickelnde System der Erkenntnisse über die wesentlichen Eigenschaft, kausalen Zusammenhänge und Gesetzmäßigkeiten der Natur, der Gesellschaft und des Denkens...“<sup>103</sup>

Ein eher weiter gefaßter Wissenschaftsbegriff, der eine Reduzierung auf die Naturwissenschaft als willkürlich und widersprüchlich erscheinen läßt. Doch der Grund für die zum Ausdruck kommende Präferenz der

DDR für Naturwissenschaftler und die Ausklammerung der Gesellschafts- wissenschaftler liegt auf der Hand: Die DDR ist gezwungen, neuere wissenschaftliche Ergebnisse ohne Zeitverzögerung in Produktions- techniken umzusetzen. Helfen können ihr hier die Naturwissenschaften.

Von der marxistisch-leninistischen Wissenschaftsdoktrin abweichende gesellschaftswissenschaftliche Auffassungen kann die SED-Führung offenbar nicht brauchen.

Ein anderer – wenn auch kleinerer – Streitpunkt: Träger des Wissen- schaftsverkehrs sollen nicht etwa einzelne Wissenschaftler sein, sondern Institutionen. Verhandlungsziel der Bundesrepublik ist hier, sowohl die Gesellschaftswissenschaften einzubeziehen, als auch dafür zu sorgen, daß einzelne Wissenschaftler Kooperationsträger sein können.

Inhaltlich ginge es um den Austausch von Forschungen über den Energieverbrauch, über die Anwendung der Chemie in der Landwirtschaft, über Probleme der Elektrochemie oder über Entwicklungen im Bereich der elektronischen Datenverarbeitungsanlagen. Die Aufzählung dieser Punkte, die beliebig fortgesetzt werden könnte, zeigt, wie fruchtbar es für beide Seiten wäre, das Forschungspotential des jeweils anderen zu nutzen.

#### 7.3.2. Umweltschutzabkommen

Daß ein Umweltschutzabkommen zwischen den beiden deutschen Staaten dringend notwendig ist, wird auch von der DDR nicht be- stritten.<sup>104</sup>

Verhandlungen mit der DDR kamen 1973 kurz in Gang. Seitdem schleppen sie sich mühsam voran.<sup>105</sup> Es geht insbesondere um die zu- nehmende Verschmutzung der Weser, etwa durch die starke Versalzung des Flusses, die zu mehr als „neunzig Prozent“(!) ihren Ursprung in den thüringischen Kaligruben hat.<sup>106</sup>

Die DDR entzog sich hier Verhandlungen mit dem Hinweis auf die „widerrechtliche“ Einrichtung des Umweltbundesamtes in West-Berlin.

Zweifelloso sind die Umweltbelastungen, die von der DDR ausgehen, die die Lebensqualität der Bundesbürger direkt schädigen, kein Ausdruck „normale(r) gutnachbarlicher Beziehungen“, wie sie in Artikel 1 des Grundlagenvertrages normiert sind. Allerdings gibt es hier neuere Ent- wicklungen:

### 7.4. Regelungsbedürftig – ja, verhandlungsfähig – ja

Die deutsch-deutschen Umweltprobleme

Der nachfolgende kurzgefaßte Überblick über die verschiedenen grenz- überschreitenden Umweltbelastungen soll Sachverhalt und Verhandlungs- stand aufzeigen.

Dieser Überblick, der der allgemeinen Information dienen soll, geht nicht im einzelnen auf die *ökonomisch-finanziellen Auswirkungen* von Umweltschutzmaßnahmen ein, weil diese bislang in ihren Ausmaßen noch nicht exakt bezifferbar sind.

Auch die z. T. erheblichen *Rechtsprobleme* (Vertragsgestaltung, Er Streckung auf West-Berlin, Anerkenntnis des Verursacherprinzips, Hoheitsrechte etwa bei Regelungen von Untertageabbau in Kaliwerken u.ä.) bleiben hier unberücksichtigt.

## I. Schutz der Gewässer

### 1. Berliner Gewässer

Sachverhalt:

Verunreinigung der Spree und Havel durch Phosphate aus der DDR.

Verhandlungsstand:

Bereits am 28. September 1982 wurde mit der DDR der Bau von dritten Reinigungsstufen in drei Ostberliner Klärwerken vereinbart. Die Bundesregierung beteiligt sich an den Investitionskosten in den Jahren 1983 bis 1985 mit 68 Mill. DM, weil durch diese Maßnahmen die Gewässergüte in West-Berlin erheblich verbessert wird.

### 2. Elbe-Verschmutzung

Sachverhalt:

Erhebliche Verunreinigung insbesondere durch Ammonium, Schwermetalle und Kohlenwasserstoffe.

Verhandlungsstand:

In zwei Expertengesprächen (im Februar und Oktober 1983) sind Gründe, Ursachen und Auswirkungen der in der Bundesrepublik festgestellten Verschmutzungen der Elbe erörtert worden.

Die Fortsetzung der Gespräche mit dem Ziel einer baldigen Lösung ist beabsichtigt.

Der nächste Termin steht allerdings noch nicht fest.

### 3. Werra-Weser-Versalzung

Sachverhalt:

Erhebliche Verunreinigung durch Kaliabwässer aus der DDR (Thüringen).

Verhandlungsstand:

In Expertengesprächen sind Lösungsvorschläge erarbeitet worden (z. B. Bau von Flotationsanlagen in den DDR-Werken, und/oder Errich-

tung eines unterirdischen Pufferspeichers in der DDR). Eine Realisierung von geeigneten Maßnahmen muß in Verhandlungen mit der DDR erreicht werden, die jedoch erst, nach Abschluß der Abstimmung zwischen dem Bund und den Weseranliegerländern zur Frage einer Investitionsbeteiligung, aufgenommen werden können.

In den Verhandlungen mit der DDR geht es auch darum, daß sich die Wettbewerbsbedingungen der beteiligten bundesdeutschen Unternehmen nicht verschlechtern dürfen.

## 4. Röden-Verschmutzung

Sachverhalt:

Seit Jahren wird die Röden (ein Grenzgewässer bei Coburg) durch ungeklärte Abwässer aus der DDR ganz erheblich verschmutzt. Dies führte insbesondere im grenznahen Neustadt bei Coburg zu erheblichen Belästigungen und einer ständig zunehmenden Besorgnis der betroffenen Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren. Der Betrieb einer Flußkläranlage auf bayerischer Seite seit 1974 konnte die Situation nicht durchgreifend verbessern.

Verhandlungsstand bzw. Vertragseinzelheiten

In einem am 12. Oktober 1983 unterzeichneten deutsch-deutschen Vertrag hat sich die DDR verpflichtet, zur Beendigung der vom DDR-Gebiet ausgehenden Verschmutzung der Röden ein Abwasserbeseitigungssystem auf ihrem Gebiet einschließlich Kläranlage für die Stadt Sonneberg zu bauen. Die Inbetriebnahme der Kläranlage ist für Ende 1987 vorgesehen.

Die Bundesrepublik *beteiligt* sich an dem Projekt, dessen Gesamtkosten sich nach Angaben der DDR auf 60 bis 70 Mill. Mark belaufen, mit einem Festbetrag von 18 Mill. DM. (Hiervon übernehmen der Bund und der Freistaat Bayern je 9 Mill. DM.) (Wortlaut in: Bulletin 106/1983, S. 969 f).

## 5. Grenzkommision

Sachverhalt:

Notwendig sind Beiträge zu wirksamen Lösungen von grenzüberschreitenden Umweltproblemen, wie z. B. bei der Verbesserung des Hochwasserschutzes oder zur Vermeidung von Herbizidschäden und anderen Umweltschäden.

Durch Herbizidschäden und durch Einleitung giftiger Abfälle ist es zu einem erheblichen Fischsterben gekommen.

Verhandlungsstand und erste Regelungen:

Im Laufe der sozialliberalen Regierungszeit hat die Grenzkommision, deren Arbeit sowohl von Seiten der Bundesrepublik wie von Seiten der

DDR gelobt wird, eine Reihe von umweltrelevanten Abkommen und Vereinbarungen geschlossen, wie z. B.:

- Vereinbarungen über Grundsätze zur Schadensbekämpfung und Instandhaltung und zum Ausbau der Grenzgewässer. Einrichtung von Grenzinformationspunkten zur Verbindungsaufnahme unmittelbar an der Grenze. Gemeinsame Programme für Grenzgewässerinstandsetzung seit 1974.
- Einigung über den Grenzverlauf in der Lübecker Bucht und Abschluß einer Vereinbarung über den Fischfang in einem Teil der Territorialgewässer der DDR in der Lübecker Bucht (1974).
- Vereinbarung über Trinkwasserversorgungsanlagen von Duderstadt, die auf DDR-Gebiet liegen (1976).
- Vereinbarungen über Wasserentnahme aus Grenzgewässern der DDR im mecklenburgisch-holsteinischen Gebiet (1977).
- Übereinkunft über die Eckertalsperre, die Benutzung von Saale und Werra für Wasserfahrzeuge sowie über ein Hochwasserrückhaltebecken an der Itz (1978). (Vgl. Auskünfte A–Z zum Stand der innerdeutschen Beziehungen, herausgegeben vom Ministerium für innerdeutsche Beziehungen, 9. Aufl. 1982, S. 33 f.)

## II. Luftverschmutzung

Sachverhalt:

Im Bereich der Luftverunreinigung erfolgt eine *gegenseitige* Belastung. Bei der vorherrschenden West-Ost-Windrichtung wird fast ebensoviel Schwefeldioxid in die DDR „exportiert“ wie von dort „importiert“ wird.

Verhandlungsstand:

Es wird eine Zusammenarbeit bei der Entwicklung wirksamer Rauchgasentschwefelungstechniken angestrebt. 1983 ist es viermal (zweimal in der DDR, zweimal in der BRD) zu Expertentreffen gekommen, wobei die technischen Möglichkeiten bei der Entwicklung wirksamer Rauchgasentschwefelung studiert worden sind.

Die DDR ist offenbar dabei, mit Hilfe der Rauchgasentschwefelung den Schwefeldioxid-Ausstoß (insbesondere von der CSSR her) weiter zu begrenzen. Der DDR-Minister für Umweltschutz und Wasserwirtschaft, Hans Reichelt, hat darauf verwiesen, daß die DDR über ein anwendungsreifes Verfahren zur Rauchgasentschwefelung bei der Verbrennung von Braunkohle verfüge, das sich durch eine hohe Wirtschaftlichkeit auszeichne und sich im Probetrieb in Großversuchsanlagen bewährt habe (vgl. Außenpol. Korrespondenz, 10/1983, S. 78). Dies könnte auch für die Bundesrepublik interessant sein.

## III. Kernenergiefragen

Sachverhalt:

Es wird davon ausgegangen, daß von der Kernenergie keine aktuellen, sondern potentielle grenzüberschreitende Beeinträchtigungen bzw. Gefährdungen ausgehen.

Verhandlungsstand:

Die DDR hat – nach vorangegangenen sporadischen Gesprächen – auf ständiges Drängen der Bundesregierung am 1. Februar 1983 der Aufnahme eines Erfahrungs- und Informationsaustausches über Reaktorsicherheit und Notfallschutzplanung zugestimmt. Im Rahmen dieser Gespräche strebt die Bundesregierung an, daß auch mögliche Risiken der grenznahen DDR-Deponie Bartensleben (bei Helmstedt) erörtert werden sollen.

Die DDR hat Informationswünsche wegen der Lagerungen im alten Bergwerk Asse und wegen der Entwicklung in Gorleben vorgebracht. Am 25. Oktober 1983 fand in Bonn ein erstes deutsch-deutsches Expertengespräch über die Sicherheit von Atomkraftwerken statt.

## IV. Deponierung von Abfällen in der DDR

Sachverhalt:

Die DDR versucht durch Übernahme von Hausmüll und Sondermüll aus der Bundesrepublik Deutschland und aus westlichen Ländern auf die Deponie Schönberg (und möglicherweise auf weitere noch zu errichtende Deponien) eine nicht unerhebliche Devisenquelle zu erschließen.

Verhandlungsstand – bzw. Gesprächsstand:

Die Bundesregierung hat keine Bedenken gegen eine Verbringung von Abfällen auf kommerzieller Basis auf Mülldeponien in der DDR. Allerdings dürften von den Deponien in der DDR keine Umweltrisiken für das Bundesgebiet ausgehen. Anlässlich eines Ortstermins auf der Sondermüll-Deponie in Schönberg haben Umwelt-Experten aus Kiel lobend festgestellt: „Es wurde alles verwirklicht“, was von der Bundesrepublik aus gefordert wurde (Die WELT, 30. 11. 1983, S. 5).

### Erfolgsbedingungen

Es wird viel und hoffnungsvoll von deutsch-deutschen Signalen gesprochen. Der Bonner Vertreter in der DDR, Staatssekretär Hans-O. Bräutigam, bestätigte dies, beklagte jedoch, daß es zur Zeit einen Mangel an Fortschritten in Verhandlungen gebe. Am ehesten scheint ein Fortschritt bei den deutsch-deutschen Umweltschutz- und -gesprächsverhandlungen möglich. Es kommt darauf an, daß sowohl Bonn wie Ost-Berlin das Notwendige auch möglich machen!

Bei den hier skizzierten deutsch-deutschen Umweltschutzverhandlungen gibt es mindestens drei gute Voraussetzungen für baldige Vertragsabschlüsse.

- Problemlösungsdringlichkeit
- Gemeinsame Interessen beider deutscher Staaten wegen der ähnlichen vitalen Betroffenheit
- Bereitschaft, die Probleme zu lösen bzw. in ihren Wirkungen zu begrenzen.

Jetzt kommt es vor allem auf die Fähigkeit beider deutscher Regierungen an, sich hier schnellstens auf wirksame Vereinbarungen zu verständigen.

#### *Umweltkommission – ein Vorschlag*

Es gibt eine unbestreitbare und auch unbestrittene Notwendigkeit, den Dialog kontinuierlich zu führen und zu institutionalisieren. Wünschenswert wäre ein Umweltschutzrahmenabkommen zwischen den beiden deutschen Staaten. Zur Perpetuierung des Dialogs könnte auch eine deutsch-deutsche Umweltkommission hilfreich sein und vielleicht sogar notwendig werden.

Immerhin wäre zu organisieren:

- Regelmäßiger Austausch von technischen und wissenschaftlichen Informationen und Forschungsergebnissen.
- Gemeinsame bzw. abgestimmte Entwicklung umweltfreundlicher Technologien.
- Austausch von Experten, Wissenschaftlern und Praktikanten, vielleicht auch Journalisten.
- Zusammenarbeit in der Grundlagenforschung.
- Entwicklung von Konzepten und Systemen von Beobachtungsnetzen sowie der Angleichung von Methoden der Beobachtung zur Früherkennung von Umweltproblemen.
- Entwicklung von gemeinsamen Kriterien und Normen für verschiedene umweltverschmutzende Stoffe.

Aus diesem – sicher noch zu ergänzenden – Aufgabenkatalog ergibt sich die Institutionalisierung des Dialogs zwischen den beiden deutschen Staaten. Eine deutsch-deutsche Umweltschutzkommission könnte hier ein geeigneter Schritt sein.

#### *7.5. Nicht verhandlungsfähig – Die Menschenrechte*

„Im Mittelpunkt unserer Deutschlandpolitik stehen die Menschenrechte“, heißt der zentrale Satz der „deutschlandpolitischen Grundlinien“ der CDU, wie sie auf dem Düsseldorfer Parteitag im März 1977 verabschiedet wurden.

Gehört das Thema „Menschenrechte“, fazettenreich und vielschichtig, in den Bereich der deutsch-deutschen Verhandlungspolitik?

Diese Frage scheint zunächst überraschend und sinnwidrig zu sein. Wer diese Frage bejaht, hat damit die Mehrheit unserer Bevölkerung auf seiner Seite. Bringt er nicht etwas „Selbstverständliches“ vor? Doch das scheinbar so Plausible erweist sich bei näherem Zusehen als eine schwierige Angelegenheit. Es kommt bei der Bejahung dieser Frage auf den Stellenwert der Menschenrechtsfrage in den deutsch-deutschen Beziehungen und auf das Ziel an. Die Bejahung wäre also zu differenzieren. Menschenrechte als Teilziel der Vertragsbemühungen?

Menschenrechte als das zentrale Ziel der Deutschlandpolitik? Hier stößt jede Vertragspolitik der Bundesregierung an ihre Grenzen, denn die DDR erklärt die Menschenrechtsfrage zu den „inneren Angelegenheiten“, für die allein die DDR zuständig ist. „Innere Angelegenheiten“ sind grundsätzlich nicht verhandlungsfähig – so die Auffassung der DDR.

Es würde den Umfang dieser Untersuchung erheblich ausweiten, wollte man dieses Thema so ausführlich behandeln, wie es verdient, behandelt zu werden. Hier mögen einige Hinweise ausreichen, die Aufschluß darüber geben, inwieweit das Thema verhandlungsfähig ist und wie die Chancen der Bundesregierung zu beurteilen sind, ihre Auffassung von Menschenrechten gegenüber der DDR durchzusetzen.

##### *7.5.1. Menschenrechte als innere Angelegenheit?*

Als Angelegenheiten, die „ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit“ eines Staates gehören, zählt die DDR ausdrücklich die Menschenrechte. Hier beruft sie sich auf „das Völkerrecht“ und auf den Artikel 2,7 der UNO-Charta.<sup>107</sup>

Die DDR schränkt diese generelle Position jedoch mit dem unbestimmten Hinweis auf „Grenzen“ des Art. 2,7 der UNO-Charta ein. Diese Grenzen werden jedoch nicht dogmatisch-systematisch bestimmt, sondern lediglich mit einigen ausgewählten Beispielen genannt (Südafrika, Chile und Israel).

Neuerdings wird sogar konzediert, daß ein Vergleich der Menschenrechtsrealisierung keine Einmischung in die „inneren Angelegenheiten“ anderer Staaten sei:

„Untersuchen wir einmal die elementaren Menschenrechte, wie Recht auf Arbeit, Bildung, soziale Sicherheit, gesicherte Zukunft auf ihre Realität im Sozialismus und ihre Nichtrealität in den kapitalistischen Staaten hin.“<sup>108</sup>

fordert der Ostberliner Wissenschaftler Max Schmidt und fügt hinzu: „Ein solcher Vergleich gehört zur Frage der ideologischen Offensive“. Wie diese „ideologische Offensive“ von Seiten der DDR aussieht, zeigen Überschriften aus dem „neuen Deutschland“ (ND): „Millionen BRD-Bürger sind um Menschenrechte betrogen“ (ND 10.3.1977, S. 7); „Massive Verletzungen der Menschenrechte in der Bundesrepublik“ (ND 15.3.1977,

S. 7), „Bundesrepublik: Verletzung elementarer Menschenrechte angeklagt“ (ND 26./27.3.1977, S. 7); „Elementare Menschenrechte werden in der Bundesrepublik verweigert“ (ND 31.3.1977, S. 6). Was die DDR nahezu täglich praktiziert, verweigert sie dem Westen, der Bundesrepublik. Sie versucht hier den völkerrechtlichen Grundsatz der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ für sich geltend zu machen, den sie umgekehrt bestreitet. Sie selbst hält – wie die ND beweist – Menschenrechtsverletzungen in der Bundesrepublik nicht für deren innere Angelegenheit. Eine widersprüchliche Position, die mit dem Völkerrecht wenig, mit der eigenen Angst, auf die Anklagebank gesetzt zu werden, viel zu tun hat.

Im übrigen behauptet die DDR, im „real existierenden Sozialismus“ gäbe es keine Menschenrechtsverletzungen. Hier bedient sie sich eines Zirkelschlusses:

„Sozialismus ohne Menschenrechte ist undenkbar, ja, beides gehört wesensmäßig unlöslich zusammen.“<sup>109</sup>

Hier kommt es wohl auf das Wörtchen „wesensmäßig“ an und darauf, ob man das „Wesen“ des Sozialismus mit der „Erscheinung“ der DDR identisch setzen kann. Dies kann wohl mit Hilfe zahlreicher Gründe und Begründungen bezweifelt werden.

„Amnesty international“ hat erst kürzlich eine umfangreiche Dokumentation über die Situation der politischen Gefangenen in der DDR vorgelegt. Die Kirchen in der DDR klagen über religiöse Intoleranz und beschweren sich über die Chancenungleichheit von Christen in der DDR.<sup>110</sup>

Menschenrechtlich begründete Forderungen nach „Freizügigkeit“ und „Meinungsfreiheit“ werden von der DDR als Versuch gewertet, ihre Ordnung zu beseitigen. „Ideologische Diversion“ wolle der, der Meinungsfreiheit in der DDR fordere – so wird von Ost-Berliner Politikern und Wissenschaftlern behauptet.

Mit dem Blick auf die Schlußakte von Helsinki und auf die beiden Menschenrechtskonventionen der UNO von 1966<sup>111</sup> sind Menschenrechte keine ausschließlichen inneren Angelegenheiten. Eine Diskussion über Menschenrechtsverletzungen kann nicht mehr durch den Hinweis auf „das Völkerrecht“ abgeblockt werden. In der Schlußakte ist zum erstenmal (auch von der DDR) anerkannt worden, daß die „universelle Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ ein „wesentlicher Faktor für den Frieden“ sei (Prinzip VII).<sup>112</sup>

Völkerrechtswidrig (politisch bekräftigt durch die Schlußakte) ist lediglich die (bewaffnete) Intervention eines Staates in einem anderen Staat.

Die internationale Erörterung von Menschenrechtsverletzungen ist sogar ausdrücklich im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Bürgerrechtspakt) vorgesehen.

Die Beitrittsstaaten (darunter auch die beiden deutschen Staaten) haben sich verpflichtet, einem Menschenrechtsausschuß zu berichten, was sie zur Realisierung der Menschenrechte getan haben (Berichtswesen). Dieses Berichtswesen gilt derzeit im Weltmaßstab als das fortgeschrittenste Instrumentarium zur Erörterung von Menschenrechtsverletzungen. Es sollte nicht unterschätzt werden, denn es verlangt von den Staaten ständig Rechtfertigungen und bringt einige Staaten in erhebliche Begründungszwänge. Es würde zu weit führen, hier die Gründe dafür zu nennen, warum es international nicht möglich ist, einen wirksameren Menschenrechtsschutz zu installieren.<sup>113</sup> Festzuhalten gilt jedoch: Unterhalb des Erzwingbaren entfaltet das Berichtsverfahren seine Wirkung auf der argumentativen und moralischpolitischen Ebene. Kein Staat kann sich zukünftig von der „Anklagebank“ wegmogeln, indem behauptet wird, Menschenrechtsfragen seien ausschließlich „innere Angelegenheiten“ und gingen internationale Organisationen nichts an. Die Diskussion über die Berichte der Staaten ist also keine unzulässige Einmischung!

Dennoch bleibt das Ergebnis der Ausführungen für die deutsch-deutschen Beziehungen unbefriedigend. Fest steht, daß die DDR die Menschenrechtsfrage als nicht verhandlungsfähig deklariert. Dies ist der bilaterale Aspekt.

International gibt es – wenn auch bescheidene – Möglichkeiten, über das Berichtsverfahren auf die DDR einzuwirken.

Gerade die Menschenrechtsproblematik eignet sich am allerwenigsten, auf dem Verhandlungswege weiterzukommen. Doch andere Wege sind nicht in Sicht.

Allen Forderungen oder Bekenntnissen, aber auch allen intellektuellen Investitionen in die Konstruktion „neuer Möglichkeiten“ steht eine Erkenntnis entgegen, die sich in *Friedrich Schillers* „Wallensteins Tod“ findet: „Leicht beieinander wohnen die Gedanken, doch hart im Raume stoßen sich die Sachen“. Die „Sachen“ werden bestimmt durch die Realität zweier deutscher Staaten, die durch gegensätzliche Gesellschaftsordnungen gekennzeichnet sind.

Diese unbefriedigende Situation im menschenrechtlichen Bereich ist sicher auch ein wichtiger Erklärungsgrund für die deutschlandpolitische Diskussion zwischen den Bundestagsparteien um die „richtige“ Konzeption im Bereich der deutsch-deutschen Beziehungen. Wir werden darauf noch einzugehen haben.

Zuvor soll uns noch ein Bereich interessieren, der sich in einem erstaunlichen Ausmaß und in einer nicht minder bestaunenswerten Beständigkeit entwickelt hat: Der Innerdeutsche Handel (IdH).



## 7.6. Einige praktische Ergebnisse deutsch-deutscher Vertragspolitik im ersten Dezennium nach dem Grundlagenvertrag

Nach der Unterzeichnung des Grundlagenvertrages gab es erhebliche Verbesserungen in den deutsch-deutschen Beziehungen, wenngleich zuzugeben ist, daß wir trotz dieser auch in Zahlen greifbaren Verbesserungen vom Vertragsziel des Artikel 1 des Grundlagenvertrages noch weit entfernt sind. Immerhin zeigen die vorliegenden Steigerungsraten eine Entwicklung, die im humanitären wie im ökonomischen Bereich zu intensiveren Beziehungen geführt haben und in der Anlage auch noch weiter führen werden.

Um einen Überblick zu geben (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- Touristenreisen aus der Bundesrepublik Deutschland: Vor Vertragsabschluß keine, 1981: 130 000 (1980: 150 000);
- Reisen aus der Bundesrepublik in die DDR: 1970: 1,2 Millionen, 1979: 3,6 Millionen, 1982: 2,9 Millionen;
- Besuche von West-Berlinern in Ost-Berlin und der DDR: Bis 1972 nur aus besonderem Anlaß mit Passierschein, 1982: 1,7 Millionen (1979, vor der Erhöhung der Zwangsumtausch-Sätze, 3,1 Millionen);
- Tagesaufenthalte im grenznahen Bereich der DDR: Bis 1972 keine, 1982: 300.000 (1979: 416 000);
- Familienzusammenführung: Seit 1970 konnten mehr als 40 000 Personen in den Westen übersiedeln;
- Verwandtenbesuche in der Bundesrepublik: 1982: 1,55 Millionen Rentner und über 46.000 Personen unterhalb des Rentenalters aus familiären Gründen;
- Die Zahl der Reisen, die DDR-Bewohner bei dringenden Familienangelegenheiten in die Bundesrepublik unternehmen durften, ist im ersten Quartal dieses Jahres erheblich angestiegen. Die Zunahme betrug gegenüber dem ersten Quartal 1982 rund 130 Prozent. Im Zeitraum vom 1. Januar bis 31. März 1983 wurden insgesamt 15 800 Reisen von DDR-Bewohnern, die nicht im Reisealter stehen, in die Bundesrepublik gezählt. (Im Vorjahreszeitraum waren es 6.900 gewesen). Diese Zunahme läßt auf eine großzügigere Praxis der DDR-Behörden bei der Erteilung von Genehmigungen schließen.
- Verkehr von und nach Berlin: Die Zahl der Fahrten auf den Straßen in beiden Richtungen stieg seit 1970 von 7,2 auf 19,5 Millionen im Jahr 1982.
- Telefonverkehr: Statt damals 34 Leitungen zwischen den beiden deutschen Staaten und keiner einzigen zwischen Berlin-West und Berlin-Ost heute 1 421 Leitungen, über die 1981 24 Millionen Gespräche (11,4 allein in Berlin) geführt wurden.

Im gleichen Zeitraum stieg das Handelsvolumen im Innerdeutschen Handel von 4,5 auf 14 Milliarden DM.

Durch zahlreiche Abkommen wurden weitere Erleichterungen verwirklicht: Im nicht-kommerziellen Zahlungsverkehr, im Post- und Fernmeldewesen, im Grenzverkehr, in den Sport- und Kulturbeziehungen. Eine Grenzkommision wurde eingesetzt, ein Gesundheits- und ein Veterinärabkommen geschlossen und eine neue Autobahn zwischen Hamburg und Berlin gebaut.

Die offiziellen Gesprächskontakte haben erheblich zugenommen. Fragen der internationalen Politik und der Rüstungskontrolle wurden ab 1977 in den Dialog einbezogen.

## 7.7. Würdigung des Grundlagenvertrages

Aus Anlaß des zehnjährigen Bestehens des deutsch-deutschen Grundlagenvertrages wurden sowohl von der Bundesregierung wie von Seiten der DDR Stellungnahmen abgegeben.

Dabei ist es nicht überraschend, erhebliche Unterschiede und Gegensätze bei der Würdigung festzustellen. Die DDR sieht „in der dauerhaften, weil völkerrechtlich bekräftigten Anerkennung der im Zentrum Europas im Ergebnis des Zweiten Weltkrieges und der Nachkriegsentwicklung entstandenen realen Lage . . .“ den „Kern“ des Grundlagenvertrages.

Zur Bekräftigung dieses Kernpunktes weist das Neue Deutschland zitiierend auf den Artikel 6 und 4 hin („Zehn Jahre Grundlagenvertrag“, in: ND 21. 12. 1982, S. 2).

Es konnten „trotz bestehender Probleme und Schwierigkeiten“ Fortschritte bei der Normalisierung“ erreicht werden, „die vordem undenkbar gewesen wären“. Ausdrücklich genannt wird: „Es entwickelte sich ein umfangreicher gegenseitiger Reise- und Besucherverkehr. Die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen wurden zum beiderseitigen Vorteil stetig ausgebaut und erweitert“. Die Vertragspolitik hätte bewiesen, daß bei „Realismus, Umsicht und politischem Weitblick“ auch komplizierte Fragen“ gelöst werden konnten.

Es wird jedoch darauf hingewiesen, daß „eine Reihe wichtiger Fragen nach wie vor ungelöst“ seien. Genannt wird: „Achtung des völkerrechtlichen Prinzips der Nichteinmischung, die Respektierung der Staatsbürgerschaft und Personalhoheit der DDR, die Umwandlung der Ständigen Vertretungen in Botschaften, die einvernehmliche Regelung des Grenzverlaufs auf der Elbe“, hinzugefügt wird, daß es sich hier „keineswegs“ um Maximalforderungen handele.

Im Grunde wird hier die Geraer Rede von Honecker vom Oktober 1980 wiederholt, mit zwei Unterschieden bzw. Variationen: Einmal wird nicht von Anerkennung gesprochen, sondern lediglich die Respektierung der DDR-Staatsangehörigkeit gefordert. Dies geschieht durch die Praxis. Wiederholt wird nicht die Auflösung der Zentralen Erfassungsstelle Salz-

gitter. Dafür erscheint die Aufforderung, sich nicht einzumischen. Dieses allgemeine Prinzip löst die gezielte Forderung nach Auflösung ab.

Auch an anderer Stelle werden Statusforderungen wiederholt und das Völkerrecht als die einzige Bezugsgrundlage hervorgehoben. Als „Schlüsselfrage“ des deutsch-deutschen Verhältnisses erscheint, daß sich die beiden deutschen Staaten „vorbehaltlos als Völkerrechtssubjekt achten“.

Dann wird der Artikel 5 zitiert mit der Verpflichtung, Bemühungen um Rüstungsbegrenzung und Abrüstung zu unterstützen. Die DDR „betrachtet die Sicherung des Friedens als das Wichtigste, als die alles übergreifende Frage auch für das Verhältnis zwischen beiden deutschen Staaten“.

Als Prüfstein für die Friedenspolitik der Bundesrepublik sowie ihrer Friedensverantwortung wird ihre Haltung zum Brüsseler „Raketenbeschluß der NATO“ gewertet. Hier wird gewarnt und gedroht. Die Verwirklichung dieses Beschlusses werde „negative Auswirkungen auf die Lage in Europa“ haben. Die deutsch-deutschen Beziehungen seien davon nicht abzukoppeln. Und: Im „Schatten neuer amerikanischer Nuklearraketen (kann) gute Nachbarschaft nicht gedeihen“.

Am Schluß unterstreicht die DDR: „Die DDR bleibt dialogbereit und an der konstruktiven Lösung praktischer Fragen zu gegenseitigem Nutzen interessiert.“ Als Erfolgsbedingung wird dafür „Vernunft, guter Wille und Realitätssinn“ genannt.

Diese Grundlagenvertrags-Würdigung verdient folgende Anmerkungen:

1. Es werden Fortschritte genannt, diese werden jedoch nicht quantifiziert. Dies ist um so erstaunlicher, als es sich hier sowohl beim Reiseverkehr als auch beim Wirtschaftsaustausch um Quantifizierbares handelt.
2. Die zahlreichen Anhänge zum Grundlagenvertrag (Journalistenakkreditierung u. a.) bleiben unerwähnt.
3. Der Grundlagenvertrag wird lediglich in drei Artikeln referiert und zitiert (Art. 6, 4 und 5). Ausgeklammert bleibt nicht nur die Präambel, sondern auch der Art. 7 mit den Folgeverhandlungen.

Auch die Bundesregierung zog eine positive Bilanz der ersten zehn Jahre, wies jedoch auf eine Reihe von Sachverhalten hin, die der DDR unangenehm sind bzw. von ihr strikt zurückgewiesen werden. So heißt es in der „Erklärung der Bundesregierung zum zehnten Jahrestag des Grundlagenvertrages (Bulletin v. 22. Dezember 1982), daß sich die Bundesregierung nicht mit den „menschenverachtenden Sperranlagen der DDR an den Grenzen“ abfindet. Es wird klargestellt, daß der Grundlagenvertrag „die nationale Frage“ offen halte, jedoch bei „gutem Willen“ einen „tragfähigen modus vivendi“ schaffe. Die „Einheit des geteilten Deutschland“ könne nicht erzwungen werden, dennoch bleibe Ziel der Bundesregierung, auf „einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das

deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt“. Der Grundlagenvertrag eröffne die Möglichkeiten zu „umfassenden längerfristigen Abmachungen mit der DDR zum Nutzen der Menschen“. Die Bundesregierung strebe mit dem Grundlagenvertrag ein „vernünftiges, kooperatives Verhältnis“ zur DDR an.

Im Ziel vernünftiger kooperativer Beziehungen auf der Grundlage guten Willens auf beiden Seiten stimmen Bundesrepublik und DDR überein.