WILLY BRANDT

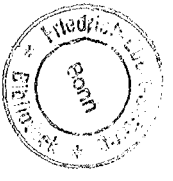
Berliner Ausgabe

BAND 6

Ein Volk der guten Nachbarn
Außen- und Deutschlandpolitik
1966 – 1974

Bearbeitet von
FRANK FISCHER

A 05-02207
= A 00-503 S



Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH

Die Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung bedankt sich für die großzügige finanzielle Unterstützung der gesamten Berliner Ausgabe bei:

Frau Ursula Katz, Northbrook, Illinois
Alfried Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung, Essen
Otto Wolff von Amerongen-Stiftung, Köln
Stiftungsfonds Deutsche Bank im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V., Essen
Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin
Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mbH, Hamburg
Bankgesellschaft Berlin AG
Herlitz AG, Berlin
Metro AG, Köln
Schering AG, Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
http://dnb.ddb.de abrufbar.

ISBN 3-8012-0306-9

© Copyright der deutschsprachigen Ausgabe
Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger GmbH, Bonn
© Copyright für alle übrigen Sprachen
Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, Berlin

Lektorat: Dr. Heiner Lindner
Umschlag und Layout-Konzept:
Groothuis & Consorten, Hamburg
Satz: Medienhaus Froitzheim AG, Bonn, Berlin
Druck und Verarbeitung: Ebner + Spiegel, Ulm
Printed in Germany 2005

Inhalt

Willy Brandt – Stationen seines Lebens 7

Vorwort der Herausgeber 11

FRANK FISCHER
Einleitung
Ein Volk der guten Nachbarn
Außen- und Deutschlandpolitik
1966 – 1974 15

Verzeichnis der Dokumente 93

Dokumente 103

Anmerkungen 541

Anhang
Quellen- und Literaturverzeichnis 616
Abkürzungsverzeichnis 626
Editionsgrundsätze 631
Personenregister 636
Sachregister 657
Bildnachweis 675
Angaben zum Bearbeiter und zu den Herausgebern 677

Willy Brandt – Stationen seines Lebens

1913	Am 18. Dezember in Lübeck als Herbert Ernst Karl Frahm geboren
1929	Mitglied der Sozialistischen Arbeiterjugend (SAJ) in Lübeck
1930	Eintritt in die SPD
1931	Wechsel zur Sozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands (SAP); Vorsitzender ihres Jugendverbandes in der Hansestadt
1932	Abitur am Lübecker Reform-Gymnasium „Johanneum“
1933–1940	Exil in Norwegen; unter dem Namen Willy Brandt Widerstand gegen das NS-Regime; Mitglied der Exil-Leitung des SAP-Jugendverbandes und des Internationalen Büros revolutionärer Jugendorganisationen; seit 1939 Koordinator für Inlandsarbeit der SAP; zum „Federführenden“ der SAP während des Krieges ernannt; umfangreiche journalistische und publizistische Tätigkeit
1936	Illegaler Aufenthalt in Berlin
1937	Beauftragter der SAP im Spanischen Bürgerkrieg
1938	Ausbürgerung durch die Nationalsozialisten
1939	Sekretär der norwegischen Volkshilfe
1940	Flucht ins Exil nach Schweden; norwegische Staatsbürgerschaft; umfangreiche publizistische Tätigkeit für den norwegischen Widerstand
1942–1945	Sekretär der „Kleinen Internationale“ in Stockholm
1944	Eintritt in die Landesgruppe deutscher Sozialdemokraten in Schweden; Verbindungen zur Widerstandsgruppe des 20. Juli
1945	Nach Kriegsende Rückkehr nach Oslo

1945–1946	Berichterstatter für skandinavische Zeitungen aus Deutschland, u. a. über das Internationale Kriegsverbrechertribunal in Nürnberg
1947	Presseattaché an der norwegischen Militärmission in Berlin
1948	Vertreter des SPD-Parteivorstandes in Berlin; Wiedereinbürgerung
1949–1957, 1961	Vertreter Berlins im Deutschen Bundestag
1950–1969	Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses
1954–1958	Stellvertretender Landesvorsitzender der Berliner SPD
1955–1957	Präsident des Berliner Abgeordnetenhauses
1957–1966	Regierender Bürgermeister von Berlin
1957–1958	Vorsitzender des Bundesrats
1958–1963	Präsident des Deutschen Städtetages
1958–1964	Vorsitzender des Berliner Landesverbandes der SPD
1958–1992	Mitglied des Parteivorstandes der SPD
1960, 1964, 1969	Nominierung zum Kanzlerkandidaten der SPD
1962–1964	Stellvertretender Vorsitzender der SPD
1964–1987	Vorsitzender der SPD
1966–1969	Bundesminister des Auswärtigen und Vizekanzler in der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD
1966–1976	Vizepräsident der Sozialistischen Internationale
1969–1992	Mitglied des Deutschen Bundestages
1969	Wahl zum Bundeskanzler und Beginn der sozial-liberalen Ära
1970	Erste deutsch-deutsche Gipfeltreffen in Erfurt und Kassel; Unterzeichnung des Moskauer und des Warschauer Vertrages; Wahl zum „Mann des Jahres“ durch „Time“ (USA) und „L'Express“ (Frankreich)
1971	Verleihung des Friedensnobelpreises; Ehrenbürger von Berlin
1972	Erfolgloses Misstrauensvotum der CDU/CSU gegen den Bundeskanzler; Sieg der SPD bei den vorgezogenen Wahlen zum Deutschen Bundestag; Wiederwahl zum Bundeskanzler; Ehrenbürger von Lübeck
1973	Inkrafttreten des Grundlagenvertrages; Beitritt beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen; Unterzeichnung des Prager Vertrages
1974	Rücktritt vom Amt des Bundeskanzlers
1976–1992	Präsident der Sozialistischen Internationale
1977–1983	Vorsitzender der Nord-Süd-Kommission
1979–1983	Mitglied des Europäischen Parlaments
1983, 1987	Alterspräsident des Deutschen Bundestages
1985	Auszeichnung mit dem Albert-Einstein-Friedenspreis
1987–1992	Ehrenvorsitzender der SPD
1990	Ehrenvorsitzender der SPD in der DDR; Alterspräsident des ersten gesamtdeutschen Bundestages
1991	Auf Antrag Brandts und anderer Entscheidung des Deutschen Bundestages für Berlin als Sitz von Regierung und Parlament
1992	Am 8. Oktober in Unkel bei Bonn verstorben

FRANK FISCHER

Einleitung

„Ein Volk der guten Nachbarn"
Außen- und Deutschlandpolitik 1966 – 1974

> „In der Außenpolitik ist man als Realist ohne Phantasie ein Tropf. Wer aber in der Außenpolitik nicht auch Realist ist, der ist ein Träumer. Es gibt keinen Tag, der nicht neue Realitäten schafft, und ein verknöcherter, bis zur Erstarrung reaktionärer Tor wäre, wer glaubt, alle heutigen Realitäten bis ins Unendliche einfrieren zu können."[1]
>
> Willy Brandt

I. Eine „Partnerschaft auf Zeit": Willy Brandt als Außenminister der Großen Koalition 1966 bis 1969

Dass Willy Brandt am 1. Dezember 1966 das Amt des Außenministers in einer Regierung der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD antreten würde, war weder geplant noch vorherzusehen. Nach den Niederlagen in den Bundestagswahlen 1961 und 1965 schien er als Kanzlerkandidat verbraucht, seine bundespolitischen Ambitionen galten als erledigt. Es lag nicht an ihm, dass seine seitdem selbstgewählte Beschränkung auf Berlin und die SPD binnen Jahresfrist obsolet wurde.

Die Bundesregierung unter Kanzler Ludwig Erhard geriet jedoch nach dem Wahlsieg derart in Schwierigkeiten, dass sie ohne das Zutun der Opposition auseinanderbrach: Im Streit um die von der CDU erwogenen Steuererhöhungen kehrten am 27. Oktober 1966 nicht nur die vier FDP-Minister dem Kabinett den Rücken, auch maßgebliche Politiker der eigenen Partei ließen den glücklosen Bundes-

kanzler im Stich. Zum einen, weil er in seiner Paraderolle als Vater des Wirtschaftswunders kein Rezept gegen eine – für heutige Begriffe harmlose – Rezession wusste. Zum anderen fand er keinen Zugang zur Außenpolitik und der auf diesem Parkett gebotenen Entschlossenheit, wie sich vor allem während seines USA-Besuches Ende September 1966 beobachten ließ.[2] Nach dem Bruch der CDU/CSU-FDP-Koalition war Erhard bis zu seinem Rücktritt am 30. November 1966 Kanzler auf Abruf an der Spitze eines Minderheitskabinetts. Schon zuvor, am 10. November 1966, hatte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion den bisherigen baden-württembergischen Ministerpräsidenten Kurt Georg Kiesinger zum Kanzlerkandidaten gekürt.

Am 26. November 1966 legte Kiesinger der SPD ein Koalitionsangebot auf den Tisch. Zwei Tage vorher hatte er zusammen mit dem stellvertretenden SPD-Vorsitzenden Herbert Wehner in der dritten und letzten Verhandlungsrunde den Durchbruch erzielt – in Abwesenheit Brandts, der widriger Witterungsverhältnisse wegen verspätet in Bonn ankam. Während sich Herbert Wehner und Helmut Schmidt bereits einig waren, dass jetzt die Chance ergriffen werden müsse, zeigte Willy Brandt sich reserviert: „Die Große Koalition behagte mir keineswegs. Doch wo wäre eine bessere Lösung gewesen?“[3] Die Alternative, das Zusammengehen mit der FDP, war für ihn nicht ohne Reiz, eine derartige „Kleinstkoalition“ schien aber zu riskant. In der Nachtsitzung der SPD-Bundestagsfraktion am 26./27. November 1966 gab der Parteivorsitzende zu Protokoll, er habe „in der Bewertung beider Koalitionsmöglichkeiten sehr geschwankt. Jetzt aber sehe er nur die Chance: Große Koalition.“[4]

So plausibel die Juniorpartnerschaft der CDU/CSU für die SPD machtstrategisch sein mochte, so wenig verlockend schien Brandt seine eigene Beteiligung. Eigentlich wollte er nur als Kanzler nach Bonn wechseln. Die Bereitschaft, die „liebgewonnene Berliner Aufgabe“[5] hinter sich zu lassen, war gering. Die Diffamierungen durch die CDU/CSU im letzten Wahlkampf waren nicht vergessen. Hinzu kam, dass die eigene gesundheitliche Krise vom Oktober 1966 Spuren hinterlassen hatte.

Am 28. November votierten die Spitzengremien der SPD mit 73 zu 19 Stimmen für das Zusammengehen mit der CDU/CSU. Am 1. Dezember 1966 trat die SPD mit neun Ministern in das neue Bundeskabinett ein, sieben weitere stellte die CDU, drei die CSU. Brandts Überlegungen, sich auf „das Gesamtdeutsche Ministerium zurückzuziehen“[6], hatten sich als ebenso unrealisierbar erwiesen wie seine Ambitionen auf das Forschungsministerium. In der „engeren Parteiführung“, so Brandt, „herrschte die Meinung vor, der Vorsitzende habe den ‚zweitwichtigsten Posten‘ zu übernehmen. Das war das klassischste aller klassischen Ministerien – das des Auswärtigen.“[7] Auch wenn das Auswärtige Amt traditionell konservativ geprägt war, fand sich Brandt dort auf Anhieb zurecht. Hinzu kam: Was ihm als Kanzlerkandidaten noch geschadet hatte – nämlich seine Emigrationszeit –, sollte sich nun, gerade im Ausland, als hilfreich erweisen. „Wer Sinn für Geschichte hat“, so betonte Brandt in seiner An-

trittsrede, „wird ohnehin nicht leicht darüber hinweggehen, [. . .] daß ein Sozialdemokrat der deutsche Minister des Auswärtigen geworden ist."[8]

Brandts Ziele im Auswärtigen Amt

Was wollte der neue Außenminister? Am 6. Dezember 1966 brachte Brandt seine Überlegungen handschriftlich zu Papier, als Beitrag zur Regierungserklärung, die Bundeskanzler Kiesinger am 13. Dezember 1966 für die Große Koalition vortragen sollte. Unter der Überschrift „Ziel" notierte Brandt die lapidare Trias: „Rechte unseres Volkes wahren, Europa bauen, Frieden durch illusionslose Entspannung sichern".[9]

Wenn es um die deutsche Frage, um Europa, um Frieden und Entspannung zwischen West und Ost ging, musste er kein gedankliches Neuland betreten, sondern konnte sich auf seine bereits in den 50er Jahren konzipierte „Politik der kleinen Schritte" stützen, die auf „friedliche Koexistenz" zwischen den Blöcken abzielte und der deutschen Teilung die verstärkte Pflege der menschlichen Kontakte entgegensetzte: Denn nur auf diese Weise, betonte Brandt, könne man „ein Volk bleiben".[10] Als Regierender Bürgermeister von Berlin war er seit 1957 vollends zum international renommierten Politiker gereift und zu einer „Zentralfigur des Kalten Krieges in Deutschland"[11] geworden. Er kannte die Akteure und die Probleme der Weltpolitik, und er „dachte Europa von Berlin aus"[12], wie der britische Historiker Garton Ash beobachtete.

Seine grundsätzlichen Auffassungen hatte Brandt schon Anfang Juni 1966 dem Dortmunder SPD-Parteitag vorgetragen, der sein Comeback nach der Wahlniederlage von 1965 begründete: Auch als zweifach gescheiterter Kanzlerkandidat blieb er für seine Partei unverzichtbar und wurde mit 324 von 326 Stimmen im Parteivorsitz bestätigt. Der Außen- und Deutschlandpolitik Erhards, die sich von dem Grundsatz „Entspannung durch Wiedervereinigung" nicht trennen wollte, hielt er entgegen, dass auch auf dem Gebiet der Deutschlandpolitik die Preise ständig anzögen: „Der Weg der internationalen Rechthaberei oder in den weltpolitischen Schmollwinkel mag bequem sein, Erfolge kann er nicht bringen." Brandt zufolge musste man „davon ausgehen, daß das Selbstbestimmungsrecht nicht in einem Akt, sondern nur im Verlaufe eines Prozesses verwirklicht werden kann. [. . .] Etwas ganz anderes ist es, daß ein qualifiziertes, geregeltes und zeitlich begrenztes Nebeneinander der beiden Gebiete ins Auge gefaßt werden könnte, wenn durch internationale Entscheidungen die Weichen gestellt sind und im anderen Teil Deutschlands die freie Meinung sich entfalten kann. Es würde sich um einen Modus vivendi handeln mit der beharrlichen Aussicht zu weiteren positiven Lösungen." Dabei galt für ihn: „Wer den Ausgleich mit der Sowjetunion [. . .] anstrebt, der, gerade der darf die NATO nicht aushöhlen und abwerten, sondern muß sie am Leben erhalten und mit neuem politischen Inhalt füllen. [. . .] Wer das größere Europa anvisiert, der darf, gerade der darf den Prozeß des westeuropäischen Zusammenschlusses nicht erstarren oder verkümmern lassen." All diese Erwägungen fasste Brandt in der Erkenntnis zusammen, dass die „deutsche Politik an Gewicht und Einfluß gewinnt, wenn sie aktiv an der Entspannung in Europa mitarbeitet".[13]

Drei Prämissen legte Willy Brandt seinem außenpolitischen Wirken zugrunde. Erstens: Die Bundesregierung musste den globalen Entspannungstrend unterstützen. Zweitens: Eine Bundesregierung, der die nationale Einheit nur im Rahmen einer europäischen Einheit möglich schien, musste auf ein ‚entspanntes' Europa und die Überwindung der Ost-West-Teilung hinwirken. Die westeuropäische Integration, die Erweiterung der EWG, war ein wichtiges Etappenziel. Drittens: Eine Bundesregierung, die ihr verhärtetes Verhältnis zur Sowjetunion auflockern und die Abschottung der kommunistischen Staaten Ost- und Südosteuropas aufbrechen wollte, musste sich der Unterstützung ihrer westlichen Bündnispartner, voran der Vereinigten Staaten von Amerika, sicher sein.

Die Punkte „Westliche Verteidigungsgemeinschaft" und „Europa" bzw. „Weiterentwicklung der Westeuropäischen Gemeinschaften" rangierten daher in Brandts handschriftlichen Notizen vom 6. Dezember 1966 nicht zufällig *vor* den Ausführungen zu „Sowjet-

union und Osteuropa". „Deutschland" – gemeint war das Bonner Verhältnis zur „DDR" – fand erst am Ende der Aufzeichnung Erwähnung. Den vorletzten Platz nahm die außereuropäische Welt jenseits der Ost-West-Beziehungen ein. Unter „Dritte Länder" vermerkte der künftige Außenminister und Vizekanzler knapp: „Einige grundsätzliche Bemerkungen"[14] und wies auf die wünschenswerte Wiederaufnahme der Beziehungen zu den arabischen Staaten hin, welche ihre Gesandten aus Bonn abberufen hatten, um gegen den Botschafteraustausch zwischen der Bundesrepublik und Israel am 12. Mai 1965 zu protestieren. Die Dritte Welt spielte für Brandt zu diesem Zeitpunkt noch nicht die herausragende Rolle späterer Jahrzehnte. Außer Zweifel stand für ihn aber, dass die Bundesrepublik „wirtschaftlich und kulturell weltweite Interessen wahrzunehmen"[15] habe.

Am 13. Dezember 1966 trug Bundeskanzler Kiesinger die mit Spannung erwartete Regierungserklärung der Großen Koalition vor. Im außenpolitischen Teil war das Bemühen um Kontinuität zur Regierung Erhard ebenso erkennbar wie der Einfluss des sozialdemokratischen Juniorpartners. Dem Verhältnis zur Sowjetunion, der Ostpolitik überhaupt, maß Kiesinger große Bedeutung bei. Er erneuerte das in der „Friedensnote" seines Vorgängers vom 25. März 1966[16] an fast alle Staaten der Welt – mit Ausnahme der DDR – gerichtete Angebot, förmliche Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen, und zeigte sich bereit, „das ungelöste Problem der deutschen Teilung in dieses Angebot einzubeziehen"[17], vermied jedoch jeden Hinweis auf das völkerrechtliche Fortbestehen Deutschlands in den Grenzen von 1937.

Die Sozialdemokraten registrierten, dass der Kanzler ihren Begriff der „europäischen Friedensordnung" in seine Erklärung aufnahm. Was jedoch die von Brandt geforderten Fortschritte in den „deutschen Fragen" anbetraf, ging Kiesinger zwar über die Positionen Erhards hinaus, ließ aber keinerlei Zweifel daran, dass die Beweglichkeit seiner Fraktion an der Grenze unverrückbarer Rechtspositionen endete: „Wir wollen entkrampfen und nicht verhärten, Gräben überwinden und nicht vertiefen. Deshalb wollen wir die menschlichen, wirtschaftlichen und geistigen Beziehungen mit unseren Landsleuten im anderen Teil Deutschlands mit allen Kräften fördern. Wo dazu die Aufnahme von Kontakten zwischen Behörden der Bundesrepublik und solchen im anderen Teil Deutschlands notwendig ist, bedeutet dies keine Anerkennung eines zweiten deutschen Staates."[18] Ostpolitik ja, so durfte man den Kanzler verstehen, aber unter Ausschluss der DDR-Führung. Die Regierungserklärung konnte eben nur ein Kompromiss sein, der eine zeitlich begrenzte Vernunftehe besiegelte.

Die denkbar unterschiedlichen Lebensläufe seiner Mitglieder – Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger und Wirtschaftsminister Karl Schiller hatten der NSDAP angehört, der Minister für Gesamtdeutsche Fragen, Herbert Wehner, war hoher KPD-Funktionär gewesen, Außenminister Brandt hatte die Zeit des Dritten Reichs in der Emigration verbracht, Finanzminister Franz Josef Strauß sah sich als „Soldat vom ersten bis zum letzten Tag"[19] – hinderte das Kabinett nicht am innenpolitischen Erfolg. Die Skepsis, die Konrad Adenauer angesichts der Ministerriege befallen hatte – „ein bißchen jespenstisch, muß ich schon sagen"[20] –, erwies sich als unbegründet.

Gerade weil sich Kiesinger und Brandt um eine einvernehmliche Zusammenarbeit bemühten, wurde rasch klar, dass sie mehr voneinander trennte, als bei knapp zehn Jahren Altersdifferenz und den Unterschieden nach Herkommen und Beruf, Charakter und politischer Überzeugung zu erwarten gewesen wäre. Auf den 1904 geborenen, eloquenten, umfassend gebildeten schwäbischen Juristen wirkte der aus einfachsten Lübecker Verhältnissen aufgestiegene Brandt schwierig, verschlossen, wortkarg, fast undurchschaubar. Ein „Korken im Fluß", monierte der Kanzler, sei dieser Brandt, „der sich mit der Strömung treiben lasse".[21]

Viel besser verstand er sich mit Herbert Wehner, der zu Kiesingers wichtigstem Ansprechpartner in der SPD avancierte. Brandt dagegen – als Außenminister, Vizekanzler und Parteichef nominell der erste Sozialdemokrat im Kabinett – fühlte sich in Gegenwart des Kanzlers gereizt und gehemmt. „Zwischen Kiesinger und mir lag kein Graben, aber jener Abstand, den die unterschiedlichen Lebenswege und Lebensinhalte geschaffen hatten."[22] Zumindest in einem

Punkt bestand Einvernehmen: „Der europäisch engagierte Reichsschwabe und ich waren uns darin einig, dass die bundesdeutsche Außenpolitik modifiziert, korrigiert und weiterentwickelt werden müsse."[23]

„Europa bauen" – Die Weiterentwicklung der westeuropäischen Gemeinschaft

Es entsprach der Rangfolge seiner politischen Zielsetzungen, dass Brandts erster internationaler Auftritt als Außenminister am 14. Dezember 1966 vor der Versammlung der Westeuropäischen Union (WEU) in Paris stattfand. Dabei erklärte er die wirtschaftliche und politische Einigung Europas zu einer Aufgabe, „der wir uns gerade jetzt energisch anzunehmen haben".[24] Als konkrete Schritte nannte der deutsche Außenminister die Neubelebung des deutsch-französischen Vertrages von 1963, die Verbesserung der Beziehungen zu den Mitgliedsstaaten der EWG und zu Großbritannien, das noch immer abseits stand. Ein Europa ohne die Briten würde ein Torso bleiben, außerstande, die ihm nach seiner Tradition, seinen geistigen und wirtschaftlichen Ressourcen angemessene Rolle in der Welt zu spielen.

Londons erster Anlauf war im Januar 1963 am Veto de Gaulles gescheitert, der Frankreich europapolitisch weiter auf Obstruktionskurs hielt, die gemeinsame Agrarfinanzierung platzen ließ und demonstrativ den Sitzungen des EWG-Ministerrates fernblieb, was als „Politik des leeren Stuhls" Furore machte. Man musste kein Prophet sein, um dem zweiten Beitrittsantrag, den die britische Labour-Regierung unter Premier Harold Wilson nach sorgfältiger Vorbereitung am 10. Mai 1967 vorlegte, ein ähnliches Schicksal wie dem ersten vorherzusagen. Man sei sich, betonte Brandt, „darüber klar, daß der Beitritt Großbritanniens für beide Seiten schwierige Fragen aufwirft und nicht von heute auf morgen verwirklicht werden kann."[25]

Auch Brandts Gespräch mit de Gaulle am 15. Dezember 1966 hatte gezeigt, dass der Franzose mit seiner Vorstellung eines „Europas der Vaterländer" in nationalen Kategorien dachte, denen ein supranationaler europäischer Zusammenschluss fremd war. Großbritannien galt ihm mehr als Anhängsel der USA denn als Teil Europas. Immerhin gelang Brandt die Einigung über den Verbleib der französischen Truppen in Deutschland, der nach dem Ausscheiden Frankreichs aus der militärischen Struktur der NATO Anfang Juli 1966 neu geregelt werden musste.

Brandt setzte alles daran, die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um Großbritannien und die anderen Beitrittskandidaten Irland, Dänemark und Norwegen voranzutreiben: „Wer meinen Terminkalender ansieht", erläuterte er im April 1967, „der weiß, daß dies ein Europa-Monat ist. Ich habe in der vergangenen Woche mich um diese Sache in Rom bemüht, gestern in Brüssel, morgen und übermorgen in London und Ende des Monats kommt Couve de Murville [der französische Außenminister] nach Bonn."[26] Dieses Drängen hatte seinen Anteil am beachtlichen Etappenerfolg

auf dem langen Weg zur europäischen Integration, wie er auf der Gipfelkonferenz in Rom Ende Mai 1967 durch die Zusammenführung der drei Gemeinschaften der Montanunion, der EWG und der EURATOM und ihre Vereinigung zur Europäischen Gemeinschaft zum 1. Juli des Jahres gelang.

Im dritten Nahostkrieg allerdings, der am 5. Juni 1967 mit Luftangriffen Israels gegen die ägyptische Luftwaffe begann und sechs Tage später mit einer vernichtenden militärischen Niederlage Ägyptens, Jordaniens und Syriens sowie unter erheblichen territorialen Zugewinnen für die Israelis zu Ende ging, fanden die Europäer keine gemeinsame Position. Brandt betonte die Neutralität der Bundesrepublik, unterstrich die Existenzberechtigung Israels und sprach sich für eine Friedensregelung aus, die den arabischen Lebensinteressen gerecht werden müsse. Seine Forderung, dass Europas „beklagenswert geringe Rolle“[27] in diesem Konflikt durch verstärkte Konsultationen untereinander aufgewertet werden müsse, verhallte. Das Interesse der Konfliktparteien an einer europäischen Vermittlerrolle war übrigens gering, wie sich in den folgenden Jahren noch unübersehbar herausstellen sollte.

Die Nagelprobe auf die europäische Integration ging daneben. Am 27. November 1967 verkündete de Gaulle, dass in Anbetracht der britischen Wirtschaftslage der Eintritt Großbritanniens in den Gemeinsamen Markt nicht in Frage komme. Die zweite Absage de Gaulles an London machte deutlich, dass mit der Erweiterung nicht gerechnet werden konnte, solange im Elysée-Palast dieser – wie Brandt sich ausdrückte – „auch als Konservativer aus allen Rahmen fallende Franzose“[28] das Sagen hatte, für dessen visionäre Kraft der deutsche Sozialdemokrat gleichwohl durchaus Bewunderung empfand.

So blieb der Bundesregierung nichts weiter übrig, als auf die Zeit nach de Gaulle zu hoffen, mit Frankreich im Gespräch zu bleiben und Großbritannien die Wartezeit durch eine Reihe von Übergangsregelungen auf den Gebieten der wirtschaftlichen und technologischen Kooperation erträglich zu machen. In der Tat sollte de Gaulles Rücktritt Ende April 1969 eine neue Lage schaffen. Brandt blieb, gerade vor dem Hintergrund seiner vielfältigen Kontakte zu französischen Politikern verschiedener Couleurs, skeptisch: „Man würde sich großen Illusionen hingeben, wenn man glaubte, eine neue französische Regierung, ganz gleich, wo sie politisch steht, verfolge künftig nicht auch auf vielen Gebieten vermeintliche gaullistische Positionen weiter, die sich schlicht aus der Interpretation französischer Interessen ergeben.“[29]

„Frieden durch illusionslose Entspannung sichern“ – Die Unterstützung des globalen Entspannungstrends

Die Initiative zur Entspannung ging von den beiden Supermächten aus. „Die hohe Zeit des Kalten Krieges“, so Brandt, „war vorüber. Die Weltlage hatte sich verändert.“[30] Daraus zogen die Mächtigen in Washington und in Moskau – zumal nach den Berlinkrisen in den Jahren 1958 bis 1962 und der Kubakrise des Herbstes 1962 – den Schluss, dass aus dem Kalten niemals ein heißer Krieg werden durfte. Sowohl die USA als auch die Sowjetunion verfügten über atomare Zerstörungspotenziale, die es erlaubten, jeden Angriff mit einem vernichtenden Gegenschlag zu vergelten. Kooperation statt Konfrontation, Aussöhnung statt Auseinandersetzung, Entspannung statt Eskalation lauteten die Gebote der Stunde. Seit Juni 1963 sollte der „Heiße Draht“ zwischen Weißem Haus und Kreml weiteren Krisen die Spitze nehmen. Anfang August 1963 unterzeichneten die Außenminister der Sowjetunion, der USA und Großbritanniens in Moskau das Atomteststoppabkommen, dem auch die Bundesrepublik beitrat. Mit der Eskalation des Vietnam-Krieges – zwischen 1964 und 1966 stieg das US-amerikanische Truppenkontingent in Vietnam um das Zwanzigfache – verfestigte sich das Interesse Washingtons an der Stabilität in Europa und einem Einvernehmen mit der Sowjetunion.

„Unsere Aufgabe ist es“, umriss der Amtsnachfolger Kennedys, Präsident Lyndon B. Johnson, am 7. Oktober 1966 die neue Ära, „eine Aussöhnung mit dem Osten zu erreichen.“[31] Johnsons Vision schloss die westlichen Verbündeten ein, voran die Bundesrepublik Deutschland, die damit unter Druck geriet. Denn um sich mit der Sowjetunion und den Ostblockstaaten ins Benehmen zu setzen – von Aus-

söhnung gar nicht zu reden –, war die Bonner Ostpolitik von Ballast zu befreien, zu „entschlacken“[32], wie Brandt es nannte. Damit meinte er die Linderung des von Richard Löwenthal als deutschen „Sonderkonflikt“[33] beschriebenen Spannungsverhältnisses zum Osten, das durch die beiden Weltkriege und den Holocaust verursacht worden war. Die Entspannung ging über den Sonderwunsch der Deutschen nach nationaler Einheit hinweg. Die Politik der „Entspannung durch Wiedervereinigung“ war nicht mehr zu halten. Wenn Bonner Politiker in Ost und West gehört werden wollten, dann mussten sie sich zu der Erkenntnis „Wiedervereinigung durch Entspannung“ durchringen.

Doch für die Bonner Außenpolitik schienen die Hürden auf dem Weg nach Osten unüberwindlich hoch. In der Bukarester Erklärung vom Juli 1966 und auf der Karlsbader Konferenz im April 1967 knüpften die Sowjetunion und ihre Vasallen jedes diplomatische Entgegenkommen an die Erfüllung einer Palette von Forderungen und Vorbedingungen: Die Aufgabe der Hallstein-Doktrin und des Alleinvertretungsanspruches zählten ebenso dazu wie die Anerkennung der DDR und der bestehenden europäischen Grenzen, insbesondere der Oder-Neiße-Grenze. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung das Münchener Abkommen von 1938 als von Anfang an rechtsungültig anerkennen.[34]

Die Sowjetunion machte zudem keinen Hehl daraus, dass für sie die deutsche Unterschrift unter den Atomwaffensperrvertrag, der um die Jahreswende 1966/67 zwischen Moskau, Washington und London erörtert wurde, eine *conditio sine qua non* bildete. Außenminister Gromyko brachte gar die antiquierten Feindstaatenklauseln der UN-Charta ins Spiel, die der Sowjetunion nach Moskauer Lesart ein Interventionsrecht gegenüber der Bundesrepublik verliehen. Die Amerikaner waren nur in der Form, nicht in der Sache konzilianter. Botschafter McGhee unterrichtete Bundeskanzler Kiesinger Mitte Januar 1967 über die besonderen Interessen des US-Präsidenten: „Das erste sei der Nichtverbreitungsvertrag. Das zweite sei die Ostpolitik, [...] die er für alle Beteiligten als höchst bedeutsam erachte.“[35] Das Thema Nichtverbreitungs- bzw. Atomwaffensperrvertrag hielt die Regierung Kiesinger/Brandt vom ersten bis zum letzten Tag in Atem und wuchs sich „zu einer Art psychologischer Zerreißprobe innerhalb der Großen Koalition“[36] aus.

Während der Außenminister und die SPD den Vertrag unterzeichnen wollten, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt sei, sah sich Kiesinger einem Nein nicht nur aus dem rechten Flügel der Union, sondern auch aus der CSU gegenüber, wo von einem „Morgenthau-Plan im Quadrat“ (Adenauer) und einem „Versailles [...] von kosmischen Ausmaßen“[37] oder einer „Vergewaltigung der atomaren Habenichtse“ (Strauß) die Rede war. Der Kanzler lavierte, um sein Kabinett zusammenzuhalten. Ein verbindlicher Vertragsentwurf war ohnehin noch nicht in Sicht. Brandt feilte differenzierte Kriterien aus, denen der Vertrag gerecht werden sollte. Am 13. Dezember 1966 hatte er festgehalten: „Atomwaffen-Sperrvertrag wird nicht an uns scheitern, aber wir wollen Anteil haben an Ergebnissen von Atomrüstung (und Weltraumforschung) für zivile Produktion.“[38] In der Folge fügte er weitere Punkte hinzu, wie die inhaltliche Verknüpfung zur nuklearen Abrüstung, da andernfalls der „Vorrang der Kernwaffenmächte [...] geradezu institutionalisiert“ werde, den vertraglichen Ausschluss „nuklearer Erpressung“ sowie die „Möglichkeit, ein [...] künftiges westeuropäisches Antiraketenverteidigungssystem offenzuhalten“.[39]

Hinter der Wahrung dieser „europäischen Option“[40] stand die Befürchtung, das Atomwaffenmonopol der beiden Weltmächte werde die Teilung Europas in zwei Machtblöcke zementieren und der europäischen Einigung ebenso die Grundlage entziehen wie der Lösung der deutschen Frage. Weiterer Diskussionsbedarf ergab sich aus dem Verifikationsproblem: Die Abgrenzung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen den Organen der EURATOM in Brüssel und der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) in Wien war umstritten. Am 1. Juli 1968 unterzeichneten die USA, die Sowjetunion, Großbritannien und eine Reihe weiterer Staaten einen Vertragstext, der die meisten von deutscher Seite eingebrachten Vorschläge berücksichtigte, etwa was die friedliche Nutzung der Kernenergie oder das Bekenntnis zu nuklearer Abrüstung anbetraf.[41]

Brandt war mit dem Ergebnis zufrieden. Aus seiner Sicht stand der Bonner Unterschrift nun nichts mehr im Wege, und er versuchte, Kiesinger von dieser „differenzierten, grundsätzlich positiven Haltung“[42] zu überzeugen. In seinem Schreiben vom 15. Juli 1968 bot er nochmals alle Argumente auf und wies darauf hin, dass „die Glaubwürdigkeit unserer Entspannungspolitik auf dem Spiel“[43] stehe. Es nützte nichts. Von Kanzler Kiesinger war in dieser Frage keine Entscheidung zu erreichen.

Ein erster Entspannungserfolg gelang der Bundesregierung Ende Januar 1967 mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien, das der Sowjetunion gegenüber einen nationalen Emanzipationskurs steuerte. Damit tilgte Bonn zwar nur einen weißen Flecken auf der außenpolitischen Landkarte, aber relativierte zugleich die „Hallstein-Doktrin“, welche vom völkerrechtlichen Alleinvertretungsanspruch für ganz Deutschland ausging und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu einem Staat, der die DDR völkerrechtlich anerkannt hatte, unter abgestufte Sanktionen stellte. Mühsame Modifizierungen wie die „Geburtsfehlertheorie“, der zufolge Rumänien den SED-Staat nur unter sowjetischem Zwang anerkannt habe, sollten einer weltweiten Anerkennungswelle der DDR vorbeugen.

Allerdings hatten die Bonner Ostpolitiker ihre Rechnung ohne den Wirt, sprich die Sowjetunion, gemacht. „Zu den objektiven Schwierigkeiten“, konstatierte Brandt am 11. April 1967, gehöre „in erster Linie die ‚kalte Schulter‘, um noch einen sehr vorsichtigen Ausdruck zu verwenden, die uns die Regierung der Sowjetunion zuwendet; gehört das sich völlige Querlegen der Regierung in Ost-Berlin [. . .]“.[44] Auf Drängen Walter Ulbrichts, der die Anerkennung der Bundesrepublik durch weitere Ostblockstaaten verhindern wollte, hatten sich die Außenminister des Warschauer Paktes im Februar 1967 darauf geeinigt, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik künftig an die Bedingung zu knüpfen, dass die DDR zuvor ihr Verhältnis zu Bonn normalisiert hatte.

Mit der so genannten „Ulbricht-Doktrin“, die von der Karlsbader Konferenz der kommunistischen Parteichefs im April 1967 bestätigt wurde, hatte das SED-Regime einen Abwehrriegel errichtet, der über Warschau und Prag, Budapest und Sofia nicht aufzubrechen war. Der im August 1967 vollzogene Austausch von Handelsmissionen mit Prag und der Ende Januar 1968 wieder aufgenommene Botschafteraustausch mit dem blockfreien Jugoslawien änderten daran nichts. Die Ostpolitik der Großen Koalition lief sich fest. Auch wenn Brandt beteuerte, man habe „einen langen Atem und die Hoffnung, daß die Vorteile einer Politik der Entspannung und Zusammenarbeit schließlich auf allen Seiten erkannt werden“[45]: Ohne grünes Licht aus Moskau blieben deutsche Annäherungsversuche an die Ostblockstaaten chancenlos. Die deutsch-sowjetischen Beziehungen aber stagnierten. Nach Erhards Friedensnote vom März 1966 hatten im Oktober und November Vorgespräche stattgefunden. Im Februar 1967 übermittelte die Bundesregierung dem sowjetischen Botschafter in Bonn, Zarapkin, einen Entwurf und setzte damit einen Austausch von Noten, Memoranden, Absichtserklärungen und immer neuen Entwürfen in Gang.[46]

Das papierne Pingpong konnte nicht über das sowjetische Desinteresse an einer Einigung hinwegtäuschen, das sich beispielsweise in dem Moskauer Schweigen zu der als „Signal von Reykjavik“ bekannt gewordenen Erklärung des NATO-Ministerrats vom 25. Juni 1968 manifestierte. Diese Initiative folgte der im „Harmel-Bericht“ vom Dezember 1967 fixierten neuen Doppelstrategie aus Sicherheit *und* Entspannung[47] und trug unverkennbar die Handschrift Brandts: Eine beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderung im Herzen des Kontinents vermindere demnach nicht nur die Kriegsgefahr, sondern sei auch der schrittweisen Annäherung an das „Endziel einer dauerhaften Friedensordnung in Europa“[48] dienlich. Die Konferenz von Reykjavik war der Beginn der Bemühungen des westlichen Bündnisses um eine ausgewogene konventionelle Abrüstung in Europa, die unter dem Kürzel MBFR Gestalt annehmen sollten. Diese Ausgewogenheit würde der erdrückend überlegenen sowjetischen Seite die größeren Reduzierungen abverlangen – ein neuralgischer Punkt, an dem sich die Verhandlungen später tatsächlich festfahren sollten.

Am 11. Juli 1968 veröffentlichte die Sowjetunion nach einer Reihe polemischer Attacken gegen die Bundesrepublik und entgegen aller diplomatischer Gepflogenheiten den Notenwechsel zum Gewaltverzicht. Der Bundesregierung blieb keine andere Wahl, als ebenfalls die vertraulichen Dokumente zu publizieren. Der Gewaltverzichtsdialog war damit vorerst beendet.

Wenig später folgte ein weiterer schwerer Rückschlag. Am 21. August 1968 besetzte die sowjetische Armee, unterstützt von Truppen des Warschauer Paktes, die ČSSR und machte den Reformen des KPČ-Chefs Alexander Dubček und dessen Vision eines „Sozialismus mit menschlichem Antlitz" den Garaus. Die Zerschlagung des „Prager Frühlings" schien der Ostpolitik der Großen Koalition vollends den Boden zu entziehen, zumal die Sowjetunion die Aggression mit der absurden Unterstellung rechtfertigte, die Bundesregierung habe die Prager Kommunisten aufgewiegelt und deren Schicksal heraufbeschworen.

Außenminister Brandt, den die Nachricht von dem Einmarsch in Prag an Bord eines Schiffes in norwegischen Gewässern erreichte, protestierte: „Mit Empörung stehen wir der Tatsache gegenüber, dass die Tschechoslowakei – erneut! – durch fremde Truppen überrollt und besetzt worden ist." Die Entspannungspolitik habe einen „Rückschlag" erlitten, „der lange nachwirken" könne. Brandt fügte jedoch ein Jetzt-erst-recht an: „Unsere Politik war und bleibt darauf gerichtet, alles uns Mögliche zu tun, um den Frieden sicherer zu machen und damit auch die Sicherheit der Bundesrepublik zu festigen, die Zusammenarbeit zwischen den Staaten und Völkern zu verbessern, einer europäischen Friedensordnung den Weg zu ebnen."[49]

Die deutsch-sowjetischen Beziehungen hatten einen Tiefpunkt erreicht. Für Brandt stand dennoch fest: „Die Sowjet-Union ist und bleibt die große Macht, ohne die die europäischen Dinge letzten Endes nicht in Ordnung gebracht werden können."[50] So versuchte er „mit zusammengebissenen Zähnen"[51], den stockenden Dialog wieder in Gang zu setzen. Am 8. Oktober 1968 traf der bundesdeutsche Außenminister am Rande der New Yorker UN-Vollversammlung mit seinem Amtskollegen Andrej Gromyko zusammen und hoffte auf eine Initiative der sowjetischen Seite.[52] Gromyko aber machte erneut jedes Entgegenkommen davon abhängig, dass Bonn die europäischen Grenzen, die Existenz der DDR und die Ungültigkeit des Münchener Abkommens von Anfang an anerkannte und den Nichtverbreitungsvertrag unterzeichnete. „Mein Gespräch mit Gromyko", so teilte Brandt dem ihm befreundeten schwedischen Außenminister Nilsson mit, „war nicht unnütz, aber es hat auch nicht recht deutlich werden lassen, wie man vorankommen könnte."[53]

Anfang 1969 signalisierte die Sowjetunion überraschend ernsthaftes Interesse an verbesserten Beziehungen zur Bundesrepublik. Am 10. Januar empfing Brandt den sowjetischen Botschafter Zarapkin, der die Wiederaufnahme des Gewaltverzichtsdialoges anregte. Mitte März 1969 schlugen die Staaten des Warschauer Paktes in der Budapester Erklärung entspannungswillige Töne an und regten die Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz unter Beteiligung der Mitglieder von NATO und Warschauer Pakt an. „In diesem Appell", registrierte Brandt, „steht plötzlich nicht mehr Anerkennung der DDR, sondern Anerkennung der Existenz der DDR. Und da steht nicht Anerkennung der Oder-Neiße-Linie, sondern Anerkennung der Unverletzlichkeit der Grenzen."[54]

Der Meinungswandel in der sowjetischen Führung war in erster Linie auf die beendete „Flurbereinigung" in der ČSSR zurückzuführen – der „Prager Frühling" war vorbei und die Lage unter Kontrolle. Im Frühjahr 1969 bereitete der Kremlführung zudem der Konflikt mit China Kopfzerbrechen, seit März lieferten sich sowjetische und chinesische Truppen Feuergefechte entlang des Grenzflusses Ussuri. Ein Grund mehr, die Lage in Europa zu entspannen. Fast schienen die Rollen vertauscht. Musste bislang die Bundesregierung auf die Beantwortung ihrer Vorschläge warten, so musste sich diesmal die sowjetische Seite gedulden: Wegen eines Kompetenzgerangels zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt konnte Bonn erst am 3. Juli 1969, also mit einem halben Jahr Verspätung, das sowjetische Papier vom 10. Januar des Jahres beantworten.[55] Am 12. September 1969, gut zwei Wochen vor der Bundestagswahl, bot die Sowjetunion schließlich die Aufnahme bilateraler

Verhandlungen in Moskau an und bekundete ihre Bereitschaft zu Gesprächen mit den drei Westalliierten über West-Berlin.

Wenn die Zusammenarbeit zwischen Kiesinger und Brandt immer schwieriger wurde, sich der Außenminister gar „auf die Rolle eines Vortragenden Legationsrates“[56] reduziert fühlte, lag dies nicht nur am Bundestagswahlkampf, der im Sommer 1969 auf Hochtouren kam. Von Beginn an war erkennbar, dass Kanzler und Außenminister in der Ost- und Deutschlandpolitik unterschiedliche Meinungen hegten. Bereits im Juli 1967 hatte Brandt die Zukunft des alten Kontinents ins Auge gefasst und ein mitteleuropäisches Sicherheitssystem vorweggenommen, dessen Quintessenz darin bestünde, „in Europa die beiden Pakte NATO und Warschauer Pakt stufenweise abzulösen und Neues an ihre Stelle zu setzen“.[57] Dies hielt Kiesinger für futuristisch und empfand es als störend, derartiger Zukunftsmusik wegen kritische Nachfragen aus Washington beantworten zu müssen.

Weiteren Zündstoff lieferte eine improvisierte Redewendung, die Brandt während eines Rumänienbesuches Anfang August 1967 seiner Tischrede anfügte. Der Feststellung, dass man bei den „Bemühungen um eine europäische Friedensordnung von den gegebenen Realitäten auszugehen“ habe, ließ er die spontane Bemerkung folgen, „dies gelte auch für die beiden politischen Ordnungen, die gegenwärtig auf deutschem Boden bestehen“.[58] In den Ohren Kiesingers, vor allem aber weiter Teile seiner Fraktion, klang das nach einer verklausulierten Anerkennung der DDR und löste heftige Kritik aus, die Brandt in der Rückschau als „einen der Bonner Stürme im Wasserglas“[59] bewertete. Der Bundeskanzler nahm den Außenminister öffentlich in Schutz, drückte seinen Unwillen jedoch intern aus: „Sie wissen“, schrieb er am 22. August 1967 an Brandt, „daß ich in den vergangenen Wochen bei verschiedenen Gelegenheiten meine Sorge über terminologische Unklarheiten bezüglich unserer Ostpolitik äußerte. [...] Mir scheint, daß es höchste Zeit ist, daß wir hier reinen Tisch machen und so bald wie möglich der deutschen Öffentlichkeit bestätigen, daß auch die Ostpolitik nach wie vor in Übereinstimmung mit meiner Regierungserklärung geblieben ist.“[60]

In diesem Stile ging es seit Sommer 1967 hin und her: Brandt setzte Impulse, Kiesinger relativierte sie. An gutem Willen mangelte es beiden nicht. Brandt bekundete mehrfach, an den Grundlinien der vereinbarten Politik festhalten zu wollen, wie auch sein Interesse, „das Klima unserer Zusammenarbeit zu verbessern“.[61] Das Problem war, dass Bundeskanzler und Außenminister zwar einem Kabinett angehörten, aber zwei Parteien vorstanden, die sich in ihrer Ost- und Deutschlandpolitik nun einmal stark unterschieden. Im März 1968 plädierte der SPD-Vorsitzende in seiner Rede auf dem Nürnberger SPD-Parteitag für die „Anerkennung bzw. Respektierung der Oder-Neiße-Linie bis zur friedensvertraglichen Regelung“.[62] In der Kabinettssitzung, so berichtete Wehner, habe der Kanzler daraufhin „besonders das Wort Anerkennung moniert. Willy Brandt habe erwidert, dass man die Koalition fortführen wolle. Es könne aber nicht so sein, dass Parteitage nur Regierungserklärungen abzugeben hätten. Jede Partei müsse das Recht haben, eigenes Profil zu entwickeln.“[63]

Außenpolitisch blieb Brandts Nürnberger Rede zunächst ohne Folgen. Erst am 17. Mai 1969 schlug PVAP-Chef Gomulka in einer viel beachteten Rede ein Abkommen zwischen Bonn und Warschau zur Regelung der polnischen Westgrenze vor. Demnach rechnete Polen offenbar nicht mit der Fortdauer der deutschen Teilung bis in alle Ewigkeit, denn erstens verlief die Oder-Neiße-Grenze nicht zwischen Polen und der Bundesrepublik und zweitens hatte die DDR bereits im Görlitzer Vertrag vom Juli 1950 diese Linie anerkannt. Brandt reagierte und bat den gerade vor einer Polenreise stehenden Manager Berthold Beitz, seine polnischen Gesprächspartner davon zu unterrichten, dass die Bundesregierung „von dem ernsthaften Willen beseelt“ sei, „jede Möglichkeit zu prüfen, die sich in Richtung auf einen Ausgleich der Interessen Deutschlands und Polens eröffnen könnte“.[64] Bei der Prüfung blieb es jedoch zunächst.

Wegen einer anderen Frage, ausgelöst durch einen entlegenen Ort, erreichten die Querelen in der Großen Koalition eine neue Qualität. Am 8. Mai 1969 anerkannte das erste nichtkommunistische Land die DDR: Kambodscha. Brandt mutmaßte, „daß ein großer Teil

des deutschen Volkes natürlich gar nicht wußte, was das ist und wo das liegt"[65], plädierte aber dafür, von den Überbleibseln der „Hallstein-Doktrin" endlich Abschied zu nehmen.[66] Kiesinger dagegen wollte im Stile der 50er Jahre an der Doktrin festhalten und verlangte bei einem Koalitionsgespräch am 3. Juni 1969 den Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit Kambodscha, sonst „drohe mittelfristig in der Anerkennungsfrage ein Erdrutsch".[67] Brandt zog daraufhin seinen Rücktritt in Betracht. Es bedurfte einer siebenstündigen Kabinettssitzung und einer Nachtklausur des informellen Kreßbronner Kreises, bis ein Kompromiss gefunden wurde, was ein Licht auf die zerbröckelnde äußere Handlungsfähigkeit der Koalition warf. Die Beziehungen sollten „eingefroren", nicht abgebrochen werden, die deutsche Botschaft in Pnom Penh unbesetzt, der abberufene Botschafter in Bonn bleiben. Ein merkwürdiger Vorgang, der als „Kambodschieren" in die Annalen des Auswärtigen Amtes eingehen sollte und erkennen ließ, dass die Tage der Großen Koalition gezählt waren.

„Rechte unseres Volkes wahren" – Willy Brandt und die Deutschlandpolitik der Großen Koalition

Nirgends fielen der Regierung Kiesinger/Brandt die ersten Schritte so schwer wie auf dem innerdeutschen Terrain. Nirgends waren die Gräben tiefer, die Hürden höher. Die „Rechte unseres Volkes wahren" – das meinte das Festhalten am Recht der Deutschen auf nationale Selbstbestimmung, auch im „anderen Teil Deutschlands"[68], wie Brandt 1967 formulierte. Früher gebräuchliche Wendungen wie „Zone" oder „SBZ" strich er aus seinem Wortschatz.

Die DDR-Führung folgte der Logik des Mauerbaus vom 13. August 1961, schottete sich gen Westen ab und verlangte von Bonn die volle diplomatische Anerkennung. In Brandts Notizen vom Dezember 1966 hieß es dazu kurz und bündig: „Diesseits völkerrechtlicher Anerkennung der ‚DDR': energisches Bemühen um innerdeutsche Regelungen im Interesse der Menschen"[69] – ein Satz, der für alle Bundesregierungen bis zum Ende der DDR 1989/90 gültig bleiben sollte.

Obgleich sich Kiesinger und Brandt der DDR gegenüber aufgeschlossener zeigten als alle ihre Amtsvorgänger, gelang es nicht, die Ost-Berliner Abwehrhaltung aufzulockern. Am 12. April 1967 ging die Regierung in die Offensive: Der Kanzler unterbreitete der SED-Führung einen Vorschlagskatalog zur Erleichterung des Alltags im geteilten Deutschland. Dazu zählten verbesserte Reisemöglichkeiten, Passierscheinregelungen, Familienzusammenführungen, die Ausweitung des innerdeutschen Handels und Verkehrs sowie der freie Austausch von Druckerzeugnissen. Der Bundesregierung, so hieß es abschließend, komme es „darauf an, alles zu tun, um die Spaltung Europas und Deutschlands im Wege der Verständigung zu beenden".[70] Die SPD flankierte dies mit einem Offenen Brief an die Delegierten des VII. SED-Parteitages, der die Vorschläge der Bundesregierung aufgriff und mit Blick auf Ulbricht betonte: „Wir gehen davon aus, daß keine Seite der anderen unzumutbare Vorbedingungen stellt. Diese Grundhaltung allein kann eine innerdeutsche und europäische Entspannung herbeiführen."[71]

Der Antwort des DDR-Ministerpräsidenten Willi Stoph vom 10. Mai 1967 war dieser Ratschlag nicht anzumerken. Seine Forderungsliste umfasste nach wie vor die Aufnahme normaler Beziehungen, die Anerkennung der innerdeutschen Grenze und die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruches. Aufsehen erregte, dass der Kanzler Stophs Brief annahm und beantwortete. Am 17. Mai 1967 beschloss das Kabinett, künftig alle Schreiben aus Ost-Berlin zu empfangen und damit die gängige Praxis außer Kraft zu setzen, die Post aus „Pankow" sofort und ungeöffnet zurückgehen zu lassen. Insofern entbehrte Kiesingers rätselhafte Diktion vom Oktober 1967, wonach sich „da drüben etwas gebildet" habe, „ein Phänomen, [. . .] mit dessen Vertretern ich in einen Briefwechsel getreten bin"[72], nicht einer gewissen Komik, machte aber deutlich, dass die Übereinkunft im Prozeduralen an der Unversöhnlichkeit im Prinzipiellen nichts änderte. Das Muster stand fest: Je mehr sich Kiesinger unter Ausklammerung der Anerkennungsfrage um Annäherung an die DDR bemühte – im Juni 1967 schlug er Gespräche zwischen Beauftragten der Regierungen vor, ein Vierteljahr später bot er Verhandlungen über einen

Staatssekretär des Kanzleramts an, im Frühjahr 1968 erwog er gar ein persönliches Zusammentreffen mit Stoph –, um so abweisender reagierte die DDR-Führung und verschanzte sich hinter immer neuen Forderungen, von denen sie wusste, dass sie für Bonn unannehmbar waren.

Solange sich Moskau und Ost-Berlin einig waren, die Bundesrepublik aus der Entspannung herauszuhalten, solange konnte es keine Annäherung geben. Zudem bedienten sich Ost-Berliner Machthaber ungeniert ihres Zugriffs auf den Berlin-Verkehr, um Bonn unter Druck zu setzen. Nachdem im April 1968 Mitgliedern und Spitzenbeamten der Bundesregierung die Benutzung der Landwege nach Berlin untersagt worden war, kam es am 11. Juni 1968 zur Einführung des Pass- und Visumzwangs für Reisen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin, flankiert von der Erhöhung des Mindestumtauschsatzes für Besucher der DDR. Eine neue Berlin-Krise drohte. Brandt suchte am 18. Juni 1968 den sowjetischen Botschafter Abrassimow auf und protestierte gegen die Maßnahme, mit der „in tatsächlicher und politisch-psychologischer Hinsicht ein Anti-Entspannungseffekt erzielt" werde.[73] Die Reaktion Abrassimows, wonach „die ganze Aufregung [...] von Bonn aus verbreitet werde", ließ erkennen, dass die Ost-Berliner Aktion Rückendeckung aus Moskau hatte, wo man klare Fronten wünschte.

Für neue Abkühlungen sorgte die Bundespräsidentenwahl am 5. März 1969 in der Ostpreußenhalle unweit des Berliner Funkturms. Ein Vorgang, an dem die Sowjetunion und die DDR-Regierung massiven Anstoß nahmen, da er ihrer These von der politischen Selbstständigkeit West-Berlins zuwiderlief. Ungeachtet heftiger Störungen des Berlin-Verkehrs durch die DDR und durch tief fliegende sowjetische Düsenjäger wurde schließlich der 69-jährige Gustav Heinemann als Nachfolger Heinrich Lübkes und erster Sozialdemokrat mit den Stimmen der FDP zum Bundespräsidenten gewählt.

Brandt gewann aus den Querelen die Erkenntnis, „daß Moskau und Ost-Berlin zwei interdependente, aber doch voneinander zu trennende Faktoren" seien und warnte vor der „vereinfachten Darstellung: Wir werden das schon mit den Russen machen. Wir dürfen

unsere Rolle gegenüber der Sowjet-Union nicht überschätzen." Die DDR sei mittlerweile ein „eigener, eigenwilliger Faktor" geworden; Moskau habe „größere Möglichkeiten, die DDR von etwas abzuhalten, als sie zu etwas zu veranlassen, was diese nicht will".[74] Wie auch immer: Das deutsch-deutsche Gespräch blieb bis zum Ende der Großen Koalition „ein Dialog zwischen Schwerhörigen".[75]

Die außenpolitische Bilanz der Großen Koalition

Bundeskanzler Kiesinger eröffnete Anfang August 1969 dem seit Januar amtierenden US-Präsidenten Nixon eine dürftige ostpolitische Bilanz: „Viel Erfolg habe es leider in der Ostpolitik nicht gegeben, abgesehen von Rumänien und Jugoslawien. Man habe gehofft, etwas mit den Franzosen gemeinsam machen zu können, doch sei daraus leider nichts geworden. Im übrigen habe der 21. August 1968 vieles zunichte gemacht."[76] Die ostpolitische Aufbruchstimmung, die der Kanzler in seiner Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 entfacht hatte, war verflogen und scheinbar Resignation eingekehrt.

Legt man die außenpolitischen Ziele – von der Entspannung vor allem des deutsch-sowjetischen Verhältnisses über den Ausbau der westeuropäischen Integration bis hin zu Fortschritten bei der Lösung der deutschen Frage – zugrunde, so blieb die Regierung der Großen Koalition, blieb Außenminister Brandt hinter den selbst geweckten Erwartungen zurück. Setzt man die bescheidenen Einflussmöglichkeiten der Bundesrepublik zu den beträchtlichen äußeren Widerständen ins Verhältnis und stellt in Rechnung, dass die kommunistischen Machthaber in Moskau im Bunde mit den Hardlinern in Ost-Berlin bis zur Jahreswende 1968/69 alles taten, um die Bonner Annäherungsversuche zu brüskieren, ergibt sich ein differenzierteres Bild. Solange der Kreml die Signale auf Rot schaltete, kam die Entspannung nicht in Fahrt. Als sich dies zu verändern begann, ließ das Trägheitsmoment der Großen Koalition den Stillstand fortdauern. Gesten mit Signalcharakter wie die Unterzeichnung des Atomwaffensperrvertrages oder die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruches unterblieben. „Die CDU/CSU", so Brandt, „wollte, trotz besserer

Einsicht vieler ihrer Leute, ihre schon toten heiligen Kühe nicht beerdigen. Und der Kanzler sah sich nicht in der Lage, die Beerdigung der heiligen Kühe, von denen er wußte, daß sie tot sind, zu erzwingen."[77] Es sollte der Nachfolgeregierung vorbehalten bleiben, die sterblichen Überreste, um in Brandts Bild zu bleiben, unter die Erde zu bringen.

Die Außenpolitik der Großen Koalition blieb vornehmlich eine Funktion des Ost-West-Konflikts. Sie vermochte das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zu ihren westlichen Verbündeten deutlich zu verbessern. Ostpolitisch wurde juristischer Ballast abgeworfen und konzeptionell vorgearbeitet. „Ohne die drei Jahre der Großen Koalition", so Egon Bahr, „wäre der Grundriß für die Ostpolitik nicht entworfen worden; er erlaubte den unmittelbaren Start zur operativen Umsetzung im Kanzleramt, scheinbar aus dem Stand."[78] Bahr dachte dabei an die unter seiner Federführung im Planungsstab des Auswärtigen Amtes gediehenen Planungsstudien zur „europäischen Sicherheit" und zur „Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung" aus den Jahren 1968 und 1969, die der späteren sozial-liberalen Koalition, zusammen mit den einschlägigen Konzepten der Freidemokraten, in der Tat als außenpolitische Richtlinien dienen sollten.[79]

Bahrs Einschätzung, dass ohne die schwarz-rote Koalition der „Wahlerfolg 1969 kaum erreichbar gewesen" wäre, erscheint plausibel: „Auch Brandt brauchte die Zeit als Außenminister. Ohne die gebündelten Erfahrungen dort, nach innen wie nach außen, wäre er bei einem direkten Sprung ins Kanzleramt wohl gescheitert."[80] Das Amt des Außenministers wurde zum Sprungbrett an die Spitze der Regierung. So sah es auch Brandt, der meinte, dass der Werdegang eines Kanzlers vieler Zwischenstationen bedurfte: „Solche Figuren", betonte er, „kann man nicht aus der Retorte machen."[81]

Nachdem er sich von einer gesundheitlichen Krise zu Jahresanfang erholt hatte, ging Brandt mit neuem Mut und frischen Kräften in das Wahljahr 1969. Diesmal setzte er auf Sieg. Auf dem Godesberger SPD-Parteitag Mitte April 1969 hatte er zu Protokoll gegeben: „Meine Partei hat mich gefragt, ob ich die Richtlinien der Politik der

nächsten Bundesregierung bestimmen will. Meine Antwort heißt Ja."[82] Dabei ließ der Außenminister und SPD-Vorsitzende keinen Zweifel daran, dass er im Falle eines Wahlsieges in puncto Gewaltverzicht und Nichtverbreitungsvertrag weiter gehen würde als die amtierende Koalition. Vor allem hielt er es für wichtig, dass „wir uns das Europathema nicht klauen lassen in diesem Sommer" – die SPD sei „immerhin die Partei, in deren Programm seit 1925 die Vereinigten Staaten von Europa stehen".[83]

Auf seine Außenministerzeit blickte Brandt gleichwohl in dem Gefühl zurück, das sich sowohl seine eigene wie auch die Bilanz des Regierungsbündnisses sehen lassen konnten. „Weder zurückliegende noch bevorstehende Kontroversen", schrieb er am 9. Oktober 1969 an Kiesinger, „werden mich abhalten, zu dem zu stehen, was wir seit Ende 1966 miteinander geleistet haben; es ist unserem Vaterland nicht schlecht bekommen. Die künftige Regierung wird sich auf das zu stützen haben, was durch die Große Koalition konzipiert, angepackt und zu einem nicht geringen Teil ja auch verwirklicht wurde."[84]

II. Der Marathon der tausend Tage – Die Außen- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969 bis 1972

Sieg und Niederlage liegen oft nahe beieinander. Selten aber war der Grat so schmal wie an diesem Wahlsonntag, dem 28. September 1969. Erste Hochrechnungen sahen CDU und CSU als sichere Sieger, sahen Kiesinger als alten und neuen Kanzler. Dann plötzlich der Umschwung: Die SPD legte an Stimmen zu, erreichte am Ende 42,7 %. Die FDP verlor, rettete sich jedoch mit 5,8 % knapp über die Fünf-Prozent-Hürde. Die CDU/CSU behauptete sich wenigstens als stärkste Fraktion mit 46,1 %. Wie von Brandt erwartet, verpasste die NPD den Sprung ins Parlament. Kurz vor Mitternacht stellte sich der SPD-Vorsitzende den Fernsehkameras und legte den Freidemokraten eine gemeinsame Regierung nahe. Jetzt wollte Brandt Kanzler werden und machte keinen Hehl daraus. Auch Walter Scheel, der im Januar 1968 Erich Mende im Parteivorsitz der FDP nachgefolgt war, hatte sich

vorab festgelegt. Angesichts miserabler Umfragewerte seiner Partei hatte er drei Tage vor der Wahl in einer Fernsehrunde unvermittelt die Bereitschaft der FDP zur Koalition mit der SPD erklärt. Noch in der Wahlnacht kamen Brandt und Scheel überein: „Wir machen es."[85]

Schon zwei Tage später saßen die Delegationen der beiden Parteien in der Residenz des Außenministers auf dem Bonner Venusberg zusammen. Die Einigung über die Außenpolitik fiel am leichtesten. Egon Bahr hatte für Willy Brandt auf vier Seiten die Substanz zusammengefasst; Walter Scheel stimmte dem Papier zu. „Damit war die Grundlage für die Außenpolitik der Koalition abgehakt. Es dauerte zehn Minuten."[86] Was die überfällige Öffnung nach Osten durch eine „Politik der kleinen Schritte" anging, stimmten die Positionen der FDP grundsätzlich mit denen der SPD überein. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer Neuregelung der Beziehungen zur Sowjetunion sowie zu den Staaten des Warschauer Paktes einschließlich der DDR bildete die zentrale Basis der ersten sozial-liberalen Koalition. Einigkeit bestand auch in der Frage der Erweiterung der EG. Das gute Einvernehmen zwischen Willy Brandt und Walter Scheel – im Prinzipiellen wie im Persönlichen – sollte künftig Reibungsflächen zwischen Außenministerium und Kanzleramt verkleinern und der Koalition über manche innen- und außenpolitische Klippe hinweghelfen.

Die angehenden Regierungspartner wussten sich einig, dass der Atomwaffensperrvertrag sofort zu unterschreiben sei, der Gewaltverzichtsdialog mit Moskau forciert und die Hallstein-Doktrin aufgegeben werden müsse. In der Sitzung der SPD-Bundestagsfraktion am 3. Oktober 1969 referierte Brandt den Stand der Dinge. Wer erwartet hatte, dass er seinen Ehrgeiz als Bundeskanzler nur darin erblicken würde, den ost- und deutschlandpolitischen Immobilismus zu überwinden, horchte auf: „Er habe sich vorgenommen, vor allem ein Bundeskanzler der inneren Reformen zu werden"[87], kündigte Brandt an.

Die SPD stellte im verkleinerten sozial-liberalen Kabinett elf Minister, zuzüglich des Chefs des Bundeskanzleramtes im Range eines Bundesministers für besondere Aufgaben. Karl Schiller blieb

Wirtschaftsminister, Alex Möller übernahm das Finanzressort. Helmut Schmidt als Verteidigungsminister und Herbert Wehner als SPD-Fraktionsvorsitzender wurden fest in das sozial-liberale Projekt eingebunden. Das Ressort für „gesamtdeutsche Fragen", das nun Egon Franke leitete, firmierte neu als Ministerium für „innerdeutsche Beziehungen", womit zugleich der Verzicht auf den Alleinvertretungsanspruch in der Namensgebung zum Ausdruck gebracht wurde. Die FDP bekleidete mit Walter Scheel das Außen- und mit Hans-Dietrich Genscher das Innenministerium, das Landwirtschaftsministerium ging an den bayerischen Freidemokraten Josef Ertl.

Am 21. Oktober 1969 wurde Willy Brandt vom Deutschen Bundestag mit 251 von 495 Stimmen als erster Sozialdemokrat zum Bundeskanzler gewählt. Eine Woche später trug er seine erste Regierungserklärung vor, die in ihrem außenpolitischen Teil das Bekenntnis zum bewährten westlichen Bündnis mit der mutigen Ankündigung einer neuen Politik gegenüber dem Osten verknüpfte: „Unser Land braucht die Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Westen und die Verständigung mit dem Osten." Der feste Zusammenhalt des nordatlantischen Bündnisses sei die „Voraussetzung für das solidarische Bemühen, zu einer Entspannung in Europa zu kommen".[88] Besonderes Aufsehen erregte, dass Brandt den entscheidenden deutschlandpolitischen Schritt wagte: „Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein."[89] Kein Bundeskanzler zuvor hatte die staatliche Existenz der DDR beim Namen genannt. Nicht umsonst verzeichnet das Protokoll an dieser Stelle „Beifall bei den Regierungsparteien" und „Unruhe bei der CDU/CSU". Für einen Augenblick wurde bereits die Kluft sichtbar, die in den folgenden Jahren zwischen Regierung und Opposition in dieser Frage aufbrechen sollte.

Trotzdem, so der Kanzler am 20. November 1969 im SPD-Parteivorstand, sei „nicht beabsichtigt, der DDR ein umfassendes Verhandlungsprogramm zu unterbreiten".[90] Die Blockadehaltung der SED-Spitze mache dies wenig aussichtsreich. Der Verhandlungsvorschlag an die Sowjetunion als Reaktion auf deren Aide-mémoire zum Thema

Gewaltverzicht vom 12. September 1969 und das Gesprächsangebot an Polen als Antwort auf die Gomulka-Rede vom 17. Mai 1969 erschienen chancenreicher. Über kurz oder lang würde die DDR-Führung ihre Blockadehaltung aufgeben müssen.

Einen kräftigen Impuls wollte Brandt auch dem stagnierenden Projekt der westeuropäischen Integration geben. „Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft muß kommen"[91], forderte er in seiner Regierungserklärung. Der Beitritt Großbritanniens stand nach wie vor auf der Brüsseler Tagesordnung; ein dritter vergeblicher Anlauf nach den von Frankreich vereitelten Anläufen der Jahre 1963 und 1967 hätte das endgültige Scheitern besiegelt. Entweder, so Brandts Überlegung, schaffe die Gemeinschaft den Sprung nach vorn, oder sie falle in die Bedeutungslosigkeit zurück. Auf der Gipfelkonferenz der sechs EG-Staaten Anfang Dezember 1969 in Den Haag würde sich entscheiden, in welche Richtung der Weg Europas führe.

Das außenpolitische Leitmotiv der sozial-liberalen Koalition verkündete Brandt im Schlusssatz seiner Regierungserklärung: „Wir wollen ein Volk der guten Nachbarn sein und werden im Inneren und nach außen."[92] Drei Jahre später, als die Legislaturperiode infolge vorgezogener Neuwahlen vorzeitig endete, war dieses Ziel erreicht. „Der Marathonlauf der tausend Tage", schrieb Egon Bahr später, „war gleichbedeutend mit der operativen Phase der bilateralen Ostverträge", die zum „Markenzeichen der sozial-liberalen Koalition"[93] wurden.

Einen neuen Anfang machen – Die ersten außenpolitischen Schritte der Regierung Brandt/Scheel

Wenn die sozial-liberale Regierung da weiter kommen wollte, wo die Große Koalition stecken geblieben war, nämlich bei der Öffnung nach Osten, dann bedurfte sie der westlichen Rückendeckung dringender denn je und durfte keine Sekunde in den Verdacht geraten, ein „Wanderer zwischen zwei Welten" zu sein. Daher reiste Egon Bahr noch vor der Kanzlerwahl nach Washington, um Henry Kissinger, den Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten Nixon,

am 13. Oktober 1969 über die geplante ostpolitische Offensive der neuen Bundesregierung zu unterrichten.

Die deutsche Initiative passte an und für sich gut zu den amerikanischen Vorstellungen. Nixon war ebenso wie Brandt entschlossen, der Entspannung neue Wege zu ebnen. In seiner Amtsantrittsrede am 20. Januar 1969 hatte der Präsident die Ablösung einer „Periode der Konfrontation" durch eine „Ära der Verhandlungen" angekündigt.[94] Zur Flankierung des Versuches, seinem Land den Weg aus dem vietnamesischen Sumpf zu bahnen, strebte Nixon eine umfassende Verständigung mit der Sowjetunion an. Dazu streckte er Verhandlungsfühler auf dem Gebiet der strategischen Atomraketen (SALT) sowie zur Lösung des Berlin-Problems aus. Die Bundesrepublik, so schärfte Kissinger Bahr ein, dürfe bei ihrer Ostpolitik nur nicht aus dem Ruder laufen – eine Befürchtung, die bei Kissinger anfänglich sehr stark ausgeprägt war. Er versicherte seinem deutschen Gesprächspartner jedoch zugleich, „dass wir mit Deutschland als einem Partner, nicht als einem Klienten verkehren wollen".[95] Kissinger und Bahr vereinbarten die Installierung eines „back channels", eines vertraulichen, direkten Gesprächskontaktes zwischen Weißem Haus und Kanzleramt, da, wie die Amerikaner fürchteten, Bonn „nicht dicht"[96] sei.

Den vertraulichen Kanal benutzte Brandt erstmals am 23. Oktober 1969, um Nixon für die Information zum Beginn der amerikanisch-sowjetischen SALT-Vorgespräche in Helsinki am 17. November 1969 zu danken: „Sie werden auf meiner Seite keine Einwände gegen den Start von SALT vorfinden. Ich habe nie Ihre Zusicherungen angezweifelt."[97] Der Kanzler verband mit der Beschränkung der strategischen Waffen die Hoffnung, die Rüstungsambitionen der Kernwaffenstaaten zu bremsen und Sicherheit und Stabilität in der Welt zu erhöhen. Nixon hatte gegen Brandts außenpolitische Kurskorrektur nichts einzuwenden, solange sie sich am westlichen Geleitzug orientierte. Am 5. Dezember 1969 schrieb er dem Kanzler: „Ihrer eindrucksvollen Regierungserklärung im Bundestag entnehme ich, daß Ihre Regierung sich sehr ernsthaft bemüht, zum Zusammenhalt und zur Stärke unserer westlichen Gemeinschaften bei-

zutragen und gleichzeitig versucht, seit langem bestehende Spannungen in Europa abzubauen. Dies ist auch unser Ziel. Wie Sie glaube ich auch, daß das Erste eine unerläßliche Voraussetzung für den Erfolg des Zweiten ist."[98]

Trotz großer Übereinstimmungen in der Sache war es jedoch schwierig, das notwendige Vertrauen des Weißen Hauses in die deutsche Entspannungsversion herzustellen. Wie Brandt ahnte, war Nixon der sozial-liberalen Regierung gegenüber nicht ohne Vorurteil. „Nicht einverstanden. Jede nichtsozialistische Regierung wäre besser"[99], kritzelte der Präsident im Juli 1970 unter ein Memorandum Kissingers, in dem festgestellt worden war, die US-Regierung besitze kein Interesse am Scheitern der sozial-liberalen Koalition.

Mit der Anerkennung der staatlichen Existenz der DDR und der Unterschrift unter den Atomwaffensperrvertrag, die am 28. November 1969 erfolgte, hatte sich die Bundesregierung gegenüber der Sowjetunion wieder ins Spiel gebracht. Der Vorschlag des NATO-Rates an die Staaten des Warschauer Paktes vom 4. Dezember 1969, sich über eine ausgewogene gegenseitige Truppenreduzierung in Europa zu einigen, kam gerade recht: Den Gewaltverzichtsverhandlungen, die Mitte November zwischen Bonn und Moskau vereinbart und am 8. Dezember 1969 begonnen wurden, stand nichts mehr im Wege. Ende November 1969 wurden zudem mit der Volksrepublik Polen Gespräche über die bilateralen Beziehungen verabredet, die am 5. Februar 1970 starteten. Am 16. Dezember 1969 schlugen die drei Westmächte Moskau schließlich vor, über Berlin zu sprechen.

Auch in der Europapolitik gab es wichtige Fortschritte. Noch im alten Jahr gelang Brandt der überfällige Vermittlungserfolg zwischen London und Paris. Schauplatz war der EG-Gipfel in Den Haag Anfang Dezember 1969, wo der deutsche Bundeskanzler gegen den französischen Präsidenten Pompidou die Erweiterung der Gemeinschaft um Großbritannien und die stufenweise Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion im Grundsatz durchsetzte. Verhandlungen mit London sollten im Laufe des kommenden Jahres beginnen, ebenso mit Dänemark, Norwegen und Irland. „Nach außen", so erklärte Brandt im Februar 1970 intern, habe er „mehr dem Pompidou dafür

gedankt, das hat sich auch bezahlt gemacht, aber ohne unsere eigenen Anstrengungen wär' das zu diesem Zeitpunkt noch nicht gekommen".[100] Diesen Durchbruch empfand er damals als wichtigstes außenpolitisches Ereignis seiner Regierungszeit. Dass sich in der öffentlichen Wahrnehmung die Gewichte mitunter verschoben und nur die Ostpolitik im Mittelpunkt der Berichterstattung stand, beklagte der Kanzler: „Dabei hat unsere tatsächliche Aktivität [. . .] sich ganz eindeutig auf Westeuropa bezogen."[101] Brandt warnte außerdem davor, die Komponenten seiner Außenpolitik isoliert zu betrachten: „Unsere Westpolitik, unsere Ostpolitik und unsere Europapolitik bilden ein einheitliches Ganzes."[102]

Die Verhandlungen über den Moskauer Vertrag 1970

Ohne den Machtwechsel in Bonn, ohne die Initiativen der neuen Bundesregierung wäre der deutsch-sowjetische Gewaltverzichtsdialog nicht so schnell wieder in Schwung gekommen. In der Eröffnungssitzung vom 8. Dezember 1969 beteuerte der sowjetische Außenminister Andrej Gromyko dem deutschen Botschafter Helmut Allardt gegenüber seine Bereitschaft, „über alles (mit Ausnahme der Exegese der Bibel) zu sprechen".[103] Doch Fortschritte stellten sich erst ein, als Brandt seinen ostpolitischen Chefberater Egon Bahr, seit Oktober 1969 Staatssekretär im Bundeskanzleramt, mit der Fortführung der heiklen Gespräche betraute. Bahr, den auch Außenminister Scheel für die beste Wahl hielt, nahm am 30. Januar 1970 anstelle Allardts gegenüber von Gromyko Platz. Sein Vorteil bestand darin, über die Verwirklichung eines politischen Konzepts verhandeln zu können, das er gemeinsam mit Willy Brandt seit den 1950er Jahren konzipiert hatte.[104] Kabinettsrichtlinien und Rückfragen in der Bonner Zentrale konnte Bahr notfalls entbehren, was der CDU/CSU-Opposition Anlass zur Kritik bot. Darüber hinaus verfügte er auch über einen „back channel" zum Kreml.

In über 50 äußerst schwierigen Verhandlungsstunden erörterten Bahr und Gromyko drei große Komplexe: erstens eine Gewaltverzichtsvereinbarung zwischen Bonn und Moskau, zweitens eine poli-

tische Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik und Polen, verbunden mit der Frage der Oder-Neiße-Grenze, und drittens die Aufnahme der Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin, die aus bundesdeutscher Sicht keine völkerrechtliche Qualität besitzen durften.[105] Bei all dem, so Bahr, durften weder die besonderen Rechte der Vier Mächte für ganz Deutschland tangiert noch der deutsche Anspruch auf Selbstbestimmung und Wiedervereinigung aufgegeben werden. Gromyko dagegen verlangte die volle Anerkennung aller europäischen Grenzen sowie des SED-Staates und lehnte jede Erwähnung der deutschen Einheit ab. Bahrs Argument jedoch, dass eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch Bonn schon deswegen nicht in Frage käme, weil sie die Rechte der Vier Mächte berühre, konnte sich auch Gromyko nicht verschließen. Die Besetzten könnten schließlich nicht über die Köpfe der Sieger hinweg Entscheidungen fällen und die dauerhafte Teilung Deutschlands verfügen. Bahr machte dem sowjetischen Außenminister klar, wie viel auf dem Spiel stand: Der Bundeskanzler habe „zu einem beachtlichen Teil den Erfolg seiner Regierung vom Erfolg dieser Gespräche abhängig gemacht".[106] Bei einem Scheitern der Sondierungen wäre die sozial-liberale Ostpolitik in den Startblöcken hängen geblieben und zumindest Außenminister Scheel zurückgetreten.[107]

Als Willy Brandt während seines ersten USA-Besuchs als Bundeskanzler am 10./11. April 1970 in Washington mit Präsident Nixon zusammentraf, wurden die deutsch-sowjetischen Sondierungen nur nebenbei besprochen. Beide Politiker kannten einander seit 1954, gehörten demselben Jahrgang an und empfanden keine Scheu voreinander. Auf Nachfrage des Präsidenten beurteilte Brandt die Chance, mit Moskau übereinzukommen, zurückhaltend. Das Gespräch drehte sich um die SALT-Verhandlungen sowie die Beziehungen zwischen den USA und der sich erweiternden EG. Für Brandt stand außer Zweifel, dass Westeuropa nur als Ganzes eine Chance hatte, mit Amerika auf Augenhöhe zu verkehren. Ein weiteres Thema bildete die eventuelle Reduzierung der amerikanischen Militärpräsenz in Europa, was Verhandlungen über eine einvernehmliche Truppenreduzierung mit dem Warschauer Pakt einmal mehr wünschenswert erscheinen ließ.

Der Bonner Ostpolitik stand der Präsident durchaus aufgeschlossen gegenüber. Nixon, so notierte Brandt, unterstrich, dass „er Vertrauen zu unserer Politik habe und wisse, dass wir nicht daran dächten, bewährte Freundschaften aufs Spiel zu setzen. Wir müssten allerdings damit rechnen, dass es in Frankreich und England – auch hier und da in den USA – einige Unsicherheit geben könne."[108] Amerikanischen Quellen zufolge formulierte Nixon schärfer: Ein lebenswichtiges Mitglied des Bündnisses wie die Bundesrepublik müsse sich stets darüber im Klaren sein, „dass sichere und unverzichtbare Freunde nicht vergrault oder misstrauisch gemacht werden dürften im Interesse neuer Freunde, deren Verlässlichkeit nicht gesichert"[109] sei. Zweifeln an der außenpolitischen Kontinuität seiner Regierung trat der Bundeskanzler entgegen: „Enge Beziehungen zu den USA", so erklärte er vor dem *National Press Club* am 10. April 1970, würden „in der Bundesrepublik als außenpolitische Priorität Nummer eins betrachtet".[110]

Das Thema Vietnam kam nur in einem Nebensatz Nixons zur Sprache. Brandt hielt sich dabei, wie schon vorher, zurück. Am 25. Juni 1970 hatte er eine Botschaft des Präsidenten, in der dieser die – militärisch erfolglose – Ausweitung der amerikanischen Kriegführung auf Kambodscha rechtfertigte, so beantwortet: „Ich möchte Ihnen versichern, daß meine Regierung Ihre Bemühungen, einen gerechten Frieden in Südostasien herbeizuführen, mit größter Anteilnahme verfolgt. Ihre Absicht, dieses Ziel wenn möglich durch Verhandlungen zu erreichen, hat unsere uneingeschränkte Unterstützung. Dabei hoffe ich wie Sie, daß die räumlich und zeitlich begrenzten Aktionen der US-Truppen in Kambodscha zu einem beschleunigten Ende des Krieges beitragen."[111] Was seine Haltung zu Vietnam anging, so sparte Brandt später nicht mit Selbstkritik: „In Wirklichkeit gingen unsere West-Loyalität und unser Sinn für die Kräfteverhältnisse so weit, daß wir zur vietnamesischen Tragödie schwiegen, obwohl es an besserer Einsicht nicht mangelte und obwohl die Schere im Kopf zu Lasten unserer Glaubwürdigkeit ging."[112]

Die von Nixon angedeutete Unsicherheit in Paris und London über die deutsche Ostpolitik spiegelte sich in den Äußerungen der dortigen Regierungschefs nicht wider. Präsident Pompidou beurteilte

die Ziele der Kremlführung zwar skeptisch und mochte Unbehagen darüber verspüren, dass die Bundesrepublik Frankreich als Vorreiterin der europäischen Entspannung abgelöst hatte. Gleichwohl stärkte er Brandt ebenso den Rücken wie der britische Premier Wilson. Am 27. April 1970 versicherte Wilson den Kanzler einmal mehr „der vollen Unterstützung der Regierung Ihrer Majestät in Ihren Bemühungen, mit den Russen, Polen und Ostdeutschen Beziehungen herzustellen".[113] Bei Pompidou wurde im Vorfeld des Moskauer Vertrages zudem das Motiv spürbar, etwaigen sowjetischen Neutralisierungsversuchen durch die noch festere Einbindung der Bundesrepublik in die westliche Staatengemeinschaft vorzubeugen.

Am 22. Mai 1970, nach vierzehn Treffen zwischen Bahr und Gromyko, war der Durchbruch erreicht. Beide verständigten sich auf einen Zehn-Punkte-Katalog, der im Juni 1970 durch Indiskretion als „Bahr-Papier"[114] veröffentlicht wurde. Die ersten vier Leitsätze gingen in den Moskauer Vertrag ein: Die Anerkennung des europäischen Status quo, der Verzicht auf die Drohung mit oder die Anwendung von Gewalt, die Qualifizierung aller europäischen Grenzen als „unverletzlich" sowie die Unberührtheit früherer Verträge und Abkommen durch den deutsch-sowjetischen Vertrag. Die Punkte fünf bis zehn enthielten grundsätzliche Absichtsbekundungen: Die Zusicherung, dass der Moskauer Vertrag ein „einheitliches Ganzes" bilde mit den noch auszuhandelnden Bonner Abkommen mit Warschau, Prag und Ost-Berlin, die Bonner Einwilligung in ein Abkommen mit der DDR, in die Förderung des UN-Beitritts beider deutscher Staaten sowie in die deutsch-tschechoslowakische Einigung in der Frage des Münchener Abkommens. Die Beziehungen zwischen Bonn und Moskau sollten auf allen Gebieten fortentwickelt werden, und, zu guter Letzt, das Projekt einer Konferenz über Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vorangetrieben werden.

Zwei Moskauer Zugeständnisse waren von eminenter Bedeutung: Gromyko lehnte es nicht mehr rundheraus ab, bei Vertragsunterzeichnung einen Brief entgegenzunehmen, in dem die Bundesregierung ihre Position zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten „in ihrem gegenwärtigen Besitzstand"[115], wie sich Bahr Gromyko

gegenüber ausdrückte, zur Kenntnis brachte. Zum zweiten konnte die Bundesregierung der sowjetischen Seite verständlich machen, dass mit einer Ratifizierung des Moskauer Vertrages im Bundestag *nur* für den Fall einer befriedigenden Regelung des Berlin-Problems zu rechnen war. Das Thema Berlin brannte der Bundesregierung auf den Nägeln, um so mehr, als es sich in den Behinderungen des Transitverkehrs seitens der DDR immer wieder aufs Neue manifestierte. Das Bundeskabinett verabschiedete am 7. Juni 1970 ein entsprechendes Junktim[116] zwischen Berlin und dem Moskauer Vertrag, zusammen mit den Verhandlungsrichtlinien für Außenminister Scheel, der die von Bahr ausgehandelte Vorverständigung in einer Schlussrunde vom 27. Juli bis zum 7. August in vertragliche Form brachte und unterschriftsreif machte.

Am 12. August 1970 unterzeichneten Brandt und Scheel für die Bundesrepublik, Kossygin und Gromyko für die Sowjetunion. „Der Moskauer Vertrag", so Brandts Einschätzung, „hatte prinzipielle und existentielle Bedeutung für die von mir geführte Bundesregierung. Nicht nur für uns in Bonn, auch europapolitisch wog schwer, dass das Gespenst der ewigen deutschen Gefahr" verschwand und die „antideutsche Karte aus dem interkommunistischen Spiel genommen wurde".[117] Der „Brief zur deutschen Einheit" konnte zwar nicht zum Bestandteil des Vertrages erhoben werden, wurde aber bei Vertragsunterzeichnung in Form einer einseitigen Erklärung der Bundesregierung von der Sowjetunion entgegengenommen.

Brandts Gespräche mit KPdSU-Chef Breschnew und Ministerpräsident Kossygin gaben Auskunft auf die Frage, was die Sowjetunion zur Kooperation bewogen hatte. In deren Äußerungen sah Brandt eine „gewisse Westfremdheit"[118] – was wiederum ihre Neigung zur Überschätzung der Bundesrepublik als Handelspartner erklärte. Breschnew und Kossygin, letzterer war für die stotternde sowjetische Wirtschaft zuständig, hatten gigantische Kooperationsprojekte nach dem Prinzip des Austauschs östlicher Bodenschätze gegen westliche Spitzentechnologie vor Augen. Da die Moskauer Wirtschaftsbeziehungen zu den USA minimal waren, richteten sich die Hoffnungen auf Bonn.[119]

Ein zweites sowjetisches Anliegen war, die Nachkriegsgrenzen von 1945 – zweieinhalb Jahrzehnte nach der bedingungslosen Kapitulation des Dritten Reiches gab es noch immer keinen Friedensvertrag – zu legitimieren. Deswegen wollten die Kremlherrscher durch eine große europäische Sicherheitskonferenz den Status quo in Europa bestätigen lassen. Dafür brauchte man die Bundesrepublik und deren Fürsprache bei den drei Westalliierten. Die Beteuerungen Breschnews, wonach die Sowjetunion Bonn nicht seinem wichtigsten Partner, den USA, entfremden wolle, änderten nichts daran, dass er ein fugenloses deutsch-amerikanisches Einvernehmen nicht für wünschenswert hielt. So erklärte sich sein Hinweis, „daß sich die zwischenstaatlichen und alle anderen Beziehungen am besten entwickeln, je selbständiger die Außenpolitik unseres Partners ist".[120] Hier offenbarte sich eine Tendenz sowjetischer Außenpolitik, die, beginnend in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre und kulminierend in der Debatte um den NATO-Doppelbeschluss, darauf abhob, die Bundesrepublik vom westlichen Bündnis abzukoppeln.

Mit dem Moskauer Vertrag vom Sommer 1970 hatte die sozialliberale Regierung nicht nur „nichts verloren, was nicht längst verspielt worden war"[121], wie Brandt unter Anspielung auf den von Deutschland entfesselten und verlorenen Zweiten Weltkrieg dem deutschen Fernsehpublikum in einer Live-Übertragung aus Moskau mitteilte. Die Bundesregierung hatte sich das sowjetische Plazet zu ihrer Ostpolitik gesichert – ein Faktum, vor dem die Machthaber in Warschau, Prag und Ost-Berlin die Augen nicht mehr verschließen konnten.

Die deutsch-deutschen Sondierungen in Erfurt und Kassel 1970

Die prestigehungrige DDR-Führung, deren Staat auf Abgrenzung, nicht auf Annäherung dem Westen gegenüber beruhte, verfolgte die Bonner Entspannung mit zwiespältigen Gefühlen. Sie beargwöhnte die Normalisierungsbestrebungen gegenüber den Staaten des Warschauer Paktes und suchte sie zu hintertreiben, zumindest aber zu erschweren. Wenn schon Entspannung mit der Bundesrepublik, so

sah es Staats- und Parteichef Walter Ulbricht, dann nur unter Verwirklichung der Ost-Berliner Bedingungen. Brandts Ostpolitik eröffnete der SED-Führung zwar die Chance der internationalen Aufwertung ihres Staates, drohte aber andererseits die staatstragende Mär von der Bundesrepublik als Hort von Revanchismus und Militarismus *ad absurdum* zu führen und das eigene System zu destabilisieren. In Reaktion auf Brandts Regierungserklärung vom 28. Oktober wandte sich Ulbricht am 17. Dezember 1969 mit einem deutschdeutschen Vertragsentwurf an Bundespräsident Heinemann, der die Aufnahme gleichberechtigter diplomatischer Beziehungen, die Anerkennung der innerdeutschen Grenze, den Austausch von Botschaftern, die Achtung West-Berlins als selbstständiger politischer Einheit und den gemeinsamen Beitritt zur UNO vorsah.[122]

Bundeskanzler Brandt reagierte am 22. Januar 1970, indem er in einem Schreiben an DDR-Ministerpräsident Willi Stoph die Aufnahme von Gewaltverzichtsverhandlungen vorschlug und den Wunsch hinzufügte, „in Verhandlungen über praktische Fragen zu Regelungen zu kommen, die das Leben der Menschen im gespaltenen Deutschland erleichtern können".[123] Stoph verlangte am 11. Februar erneut die völkerrechtliche Anerkennung der DDR und schlug ein Treffen in Ost-Berlin vor. Beides kam für Brandt nicht in Frage. Schließlich einigte man sich auf eine Begegnung der beiden deutschen Regierungschefs am 19. März 1970 in Erfurt. Für Brandt ging es darum, die Ernsthaftigkeit seiner Politik zu beweisen – auch und gerade der Führungsriege im Kreml, wo Bahr mit Gromyko verhandelte. Die Parallelsondierungen in Moskau und Warschau setzten wiederum die DDR-Führung unter Druck, Fühlung mit Bonn aufzunehmen.

„Die Wahrhaftigkeit gebietet einzugestehen", so der Kanzler in seinem ersten Bericht zur Lage der Nation am 14. Januar 1970, dass „an eine baldige, grundlegende Änderung [...] der Teilung leider nicht zu denken" sei. In dieser geschichtlichen Phase müsse versucht werden, „zu einem geregelten Nebeneinander zwischen den beiden Staaten in Deutschland zu kommen".[124] Mit diesem Ziel fuhr Brandt am 19. März 1970 nach Erfurt. Die Schwierigkeiten, die auf dem ers-

ten innerdeutschen Gipfel lasteten, waren ebenso groß wie die Erwartungen. Nie zuvor hatte ein westdeutscher Bundeskanzler die DDR besucht, nie zuvor hatten deren Bewohner dem Besuch eines Staatsgastes mit größerer Spannung entgegengesehen. Vieles schien möglich, die Emotionen schlugen auf beiden Seiten hoch. All dies verdichtete sich spontan in einem Augenblick abseits des offiziellen Geschehens, als DDR-Bürger vor dem „Erfurter Hof" Brandts Namen skandierten. Brandt trat ans Hotelfenster und versuchte, die Menge mit einer vagen Geste des Bedauerns zu beruhigen. „Ich war bewegt und ahnte, daß es ein Volk mit mir war. Wie stark mußte das Gefühl der Zusammengehörigkeit sein, das sich auf diese Weise entlud!", schrieb er später und rechtfertigte seine Zurückhaltung mit der Abneigung, unerfüllbare Hoffnungen zu wecken.[125]

Sachliche Fortschritte gab es nicht, konnte es nicht geben. Das Vieraugen-Gespräch der ungleichen Regierungschefs schwankte zwischen Detail- und Grundsatzfragen hin und her, die beide gleichermaßen weit von den deutschen Realitäten entfernt waren. Auf die pragmatischen, auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen im geteilten Deutschland abzielenden Vorstöße Brandts mochte Stoph nicht eingehen und beharrte auf der Anerkennungsfrage. „In sachlicher Hinsicht", so teilte der Bundeskanzler am 22. März 1970 Nixon mit, „ist das Ergebnis mager, obwohl ich selbst nicht mit mehr als mit einer zweiten Begegnung – diesmal im Mai in der Bundesrepublik Deutschland – gerechnet hatte."[126]

Unter diesen Auspizien war vom zweiten Treffen, das am 21. Mai 1970 in Kassel stattfand, noch weniger zu erwarten. Unter teils chaotischen Begleitumständen – vor dem Tagungshotel wurde die DDR-Flagge vom Mast gerissen, es kam zu heftigen Demonstrationen für und gegen die Anerkennung Ost-Berlins – wiederholte der SED-Politiker nachdrücklich und uneinsichtig seine Forderung nach völkerrechtlichen Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin. Er erklärte den Gewaltverzicht für unzureichend und konfrontierte den Kanzler mit angeblichen „Wiedergutmachungsverpflichtungen" der Bundesrepublik in Höhe von 100 Mrd. D-Mark, ein Schaden, der Ost-Berlin durch die bis zum 13. August 1961 offene Grenze und den vermeint-

lichen Bonner „Wirtschaftskrieg" entstanden sei. Brandt hielt mit einem 20-Punkte-Programm zur Linderung der innerdeutschen Teilung dagegen. Er offerierte einen gleichberechtigten Vertrag unterhalb völkerrechtlicher Anerkennung und machte Vorschläge zur Freizügigkeit im Reiseverkehr, zur Familienzusammenführung und zur Zusammenarbeit in Verkehrsfragen, beim Informationsaustausch sowie zur Kooperation in Bildung und Wissenschaft, Erziehung und Kultur, Umwelt und Sport.

Brandts zwanzigster Punkt enthielt die Regelung der gemeinsamen Mitgliedschaft und Mitarbeit in internationalen Organisationen – die einzige Position, die Stoph lieber heute als morgen verwirklicht gesehen hätte. Dieses Verlangen dämpfte der Bundeskanzler mit dem kühlen Hinweis, dass „Fortschritte in den Beziehungen zwischen den beiden Staaten erzielt sein müssten, bevor wir auf der internationalen Ebene weiterkämen".[127] Die Gipfeltreffen in Erfurt und Kassel gingen über rhetorisches Fingerhakeln nicht hinaus. Stoph formulierte das Wort der Stunde. Man müsse den Eindruck vermeiden, dass Kassel den Abbruch der Bemühungen bedeute: „Vielleicht sei eine Denkpause gut."[128] Ostpolitische Bewegung gab es anderswo.

Der Warschauer Vertrag 1970

Seit dem 5. Februar 1970 führte Staatssekretär Georg Ferdinand Duckwitz, den der Kanzler aus dem Ruhestand aktiviert hatte, Vorverhandlungen mit Polen – parallel zu denjenigen Bahrs in Moskau. Auf den deutsch-polnischen Beziehungen lastete die Bürde der Geschichte besonders schwer: Hitlers Vernichtungskrieg hatte in Polen sein erstes Opfer gefunden und allein dort sechs Millionen Tote gefordert. Warschau stellte eine zentrale Vorbedingung: die Bestätigung der Oder-Neiße-Linie durch Bonn. „Wir mußten verstehen", so Brandt, dass „Polen kein Staat auf Rädern mehr sein und in gesicherten Grenzen leben wollte".[129] Er maß der Aussöhnung mit Polen denselben historischen Rang zu wie der mit Frankreich und war bereit, den Warschauer Wünschen durch vertragliche Verpflichtungen Rechnung zu tragen, erwartete aber im Gegenzug humanitäre Zugeständnisse. Ihm kam es vor allem darauf an, wie er am 27. Oktober 1970 an den polnischen Ministerpräsidenten Cyrankiewicz schrieb, einen Weg zu finden, „der den Hoffnungen und Wünschen vieler in Polen lebender Menschen Rechnung trägt und ihnen die Wahl ihres ständigen Aufenthaltsortes freistellt".[130] Während die polnischen Behörden von wenigen zehntausend deutschstämmigen Ausreisewilligen ausgingen, ermittelte das Rote Kreuz eine Zahl, die etwa um ein Zehnfaches höher lag. Brandts Hoffnung – wer „deutsch ist, soll im Prinzip auch die Möglichkeit haben, neu zu optieren"[131] – erfüllte sich nicht. Die restriktive Vergabe von Ausreisegenehmigungen wurde sogar noch verschärft. Die polnische Regierung wollte von dieser Praxis nur gegen die Gewährung eines milliardenschweren Kredits abrücken; ein Handel, der erst von Helmut Schmidt am Rande des KSZE-Gipfels von Helsinki im August 1975 perfekt gemacht wurde.

Am 7. Dezember 1970 unterzeichneten Willy Brandt und Walter Scheel den Warschauer Vertrag, der im Grunde nichts anderes war als die Anwendung des Moskauer Abkommens auf die deutsch-polnischen Beziehungen. Den Kern bildete die Grenz- und die Gewaltverzichtsformel, welche die Unverletzlichkeit der „bestehenden Grenzen jetzt und in der Zukunft" garantierten und die Oder-Neiße-Linie ausdrücklich einschlossen.[132]

Die Unterschrift ging Brandt alles andere als leicht von der Hand. Schließlich hatte er immer beteuert, niemals hinter dem Rücken und auf Kosten der Vertriebenen Politik machen zu wollen. Für diejenigen, um deren Heimat es ging, überwog, bei aller Einsicht in die Notwendigkeit, der Schmerz um deren Verlust. Die Journalistin Marion Gräfin Dönhoff, der sozial-liberalen Koalition und Brandt zugetan, schlug dessen Einladung, ihn nach Warschau zu begleiten, mit Bedauern aus.[133] Der Kanzler antwortete mit einem Schreiben, das Einblick in seine Gefühlslage gab: „Ich habe es bedauert, dass Sie nicht mit in Warschau waren, aber seien Sie sicher, dass ich Sie gut habe verstehen können. Was das ‚Heulen' angeht: Mich überkam es an meinem Schreibtisch, als ich die Texte für Warschau zurechtmachte. Was ich dort und von dort nach hier sagte, ist wohl

auch verstanden worden. Ich darf jedenfalls hoffen, dass Sie es verstanden haben und wissen: ich habe es mir nicht leicht gemacht."[134]

In seiner Fernsehansprache aus Warschau hatte Brandt sich am 7. Dezember 1970 klar zur deutschen Verantwortung für die Verbrechen des Nationalsozialismus in Polen bekannt. Zugleich hatte er erklärt, der Vertrag solle „einen Schlußstrich setzen unter Leiden und Opfer einer bösen Vergangenheit. Er soll eine Brücke schlagen zwischen den beiden Staaten und den beiden Völkern." Zur Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze betonte Brandt: „Dieser Vertrag bedeutet nicht, daß wir Unrecht anerkennen oder Gewalttaten rechtfertigen. Er bedeutet nicht, daß wir Vertreibungen nachträglich legitimieren." Es ging um einen Neuanfang in den Beziehungen: „Wir müssen die Kette des Unrechts durchbrechen. Indem wir dies tun, betreiben wir keine Politik des Verzichts, sondern eine Politik der Vernunft."[135]

Wie ernst es Brandt war, im vollen Bewusstsein der deutschen Vergangenheit den Neuanfang im Verhältnis mit Polen zu wagen, wird durch nichts eindringlicher symbolisiert als durch seinen Kniefall vor dem Denkmal der Opfer des Warschauer Gettos: „Unter der Last der jüngsten deutschen Geschichte tat ich, was Menschen tun, wenn die Worte versagen; so gedachte ich der Millionen Ermordeter."[136]

Das Treffen Brandts mit Breschnew in Oreanda im September 1971

Der Vertrag mit Moskau war der Durchbruch, der mit Warschau die erste Bestätigung der sozial-liberalen Ostpolitik. Doch bereits im Spätsommer 1971 versuchten die Bonner Ostpolitiker, ihren Blick über die Phase der zweiseitigen Vertragspolitik hinaus zu richten. Nächste Etappe hin zur europäischen Friedensordnung war für sie die militärische Entspannung: Eine ausgewogene Reduzierung der Truppen und Rüstungen in Zentraleuropa sollte die Etablierung eines europäischen Sicherheitssystems ermöglichen. Zur Sondierung dieser Frage folgte Brandt einer Einladung Breschnews und reiste am 16. September 1971 in dessen Sommerresidenz nach Oreanda auf der Schwarzmeerhalbinsel Krim. In ungezwungener Atmosphäre sprachen die beiden Staatsmänner über 16 Stunden miteinander. „Die deutsche Seite", so Brandt, „wolle mehr als die Normalisierung der Beziehungen und Verstärkung des Handels. Sie wolle bessere politische Beziehungen, den Abbau der Konfrontation und in der Konsequenz eine Verringerung der Militärausgaben. [...] Man müsse an dieses Thema [...] über eine Übereinkunft über die gegenseitige Verringerung von Truppen und Rüstungen herangehen, ohne das Gleichgewicht zu gefährden, weil dies die ganze Sache unmöglich machen würde."[137]

Breschnew zeigte sich prinzipiell aufgeschlossen. Doch jede ernstliche Annäherung in den heiklen Fragen der Sicherheitspolitik bedurfte langwieriger Verhandlungen und setzte eine Bereitschaft zur Transparenz voraus, von der man weit entfernt war. Qualität und Quantität der militärischen Potenziale zählten nach wie vor zu den

arcana imperii, und zwar auf beiden Seiten. Breschnews Vorschlag, künftige Verhandlungen müssten auch die kleinen Mitgliedsstaaten der beiden Bündnisse einschließen, barg weitere Komplikationen. Dem Kremlchef war das Hemd, die Legitimierung des sowjetischen Machtbereiches durch eine europäische Sicherheitskonferenz, näher als der Rock einer in weiter Ferne liegenden militärischen Entspannung in Europa. Brandts Versuch, bereits über die Substanz von MBFR-Gesprächen zu sprechen, wich Breschnew aus: „Der Generalsekretär entgegnete, dass er zu diesen Überlegungen nur schwer eine Antwort finde."[138]

Ein weiteres großes Thema bildete das zwei Wochen zuvor unterzeichnete Vier-Mächte-Abkommen über Berlin. Breschnew strich noch einmal die Zugeständnisse Moskaus heraus, wies Brandts Beschwerden über die intransigente Haltung der DDR-Führung zurück und konterte dann das faktische Junktim der Bundesregierung – Ratifizierung des Moskauer Vertrages erst nach Vorliegen einer Berlin-Regelung – mit einem Gegenjunktim: Alle Verbesserungen zwischen den beiden deutschen Staaten könnten „erst nach der Ratifizierung des [Moskauer] Vertrages ihre praktische Realisierung erfahren".[139] Kam der Vertrag nicht durch den Bundestag, war die Ostpolitik gescheitert. „Herr Breschnew wollte sich wohl vor allem vergewissern", so fasste Brandt in einem Schreiben an Präsident Nixon zusammen, „ob der Vertrag vom August vorigen Jahres auch wirklich ratifiziert werden würde, was ich bejaht habe."[140]

Das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin 1971

„Wenn es mit Berlin nichts wird", hatte Egon Bahr seinem sowjetischen Gesprächspartner Valentin Falin am 12. August 1970 bedeutet, dann sei „der Versuch der Zusammenarbeit zwischen uns gescheitert. Berlin ist die innerste Substanz unserer Beziehungen".[141] Von sowjetischen Konzessionen für die „Inselstadt" machte die Bundesregierung die weiteren Schritte ihrer Ostpolitik abhängig. Gelang es nicht, die Lebensfähigkeit West-Berlins zu sichern und den Ostblock zur Anerkennung der juristischen und ökonomischen Bindung der Teilstadt an die Bundesrepublik zu veranlassen, die Ost-Berliner Behinderungen der Zufahrtswege zu beenden sowie die Außenvertretung West-Berlins durch Bonn sicherzustellen, dann war das Ganze die Mühe nicht wert.

Bereits als Außenminister hatte Brandt die drei Westmächte zu einem Meinungsaustausch mit der Sowjetunion über Berlin ermuntert. Als Bundeskanzler referierte er am 25. Februar 1970 Nixon, Pompidou und Heath gegenüber den Stand der Vorverhandlungen Bahrs und Duckwitz' in Moskau und Warschau und betonte, wie viel ihm an einem „einheitlichen Standpunkt" der Bundesregierung mit den Drei Mächten in der Berlinfrage liege: „Ich lege daher auf den baldigen Beginn von Vierer-Gesprächen über Berlin auf der Grundlage einer abgestimmten westlichen Position besonderen Wert."[142] Präsident Nixon machte in seiner Antwort vom 12. März 1970 deutlich, dass er Brandts Überlegungen teilte.[143] Für Nixon und Kissinger bot die Schlüsselrolle, welche die Vier-Mächte-Verhandlungen für die sozial-liberale Ostpolitik spielten, die beruhigende Gewissheit, deren Inhalt und Tempo beeinflussen zu können. Ähnlich dachten Pompidou und Heath. Brandt blieb dieses Grundbedürfnis der westlichen Hauptverbündeten nicht verborgen: Die betrachteten „ihre Lage so, daß sie mehr als einen Finger im Teig mit drin haben".[144]

Am 26. März 1970 trafen die Botschafter der drei Westmächte in der Bundesrepublik sowie der sowjetische Botschafter in der DDR im ehemaligen Gebäude des Alliierten Kontrollrats zu Berlin-Gesprächen zusammen. Nach über 30 offiziellen Sitzungsrunden der Botschafter, ungezählten inoffiziellen Zusammenkünften und Beratungen unter Beteiligung der Bundesregierung in der so genannten Bonner Vierergruppe unterzeichneten die Botschafter der Siegermächte am 3. September 1971 das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin. Der größte Gewinn aus deutscher Sicht lag in der sowjetischen Zusicherung, der Transitverkehr von und nach West-Berlin werde künftig nicht nur „ohne Behinderungen", sondern in der „einfachsten und schnellsten Weise" vor sich gehen. Moskau anerkannte erstmals die „Bindungen" bzw. „Verbindungen" zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik und schien Abstand von der

These zu nehmen, dass die Westsektoren eine selbstständige politische Einheit bildeten. Die übrigen Bestimmungen bekräftigten entweder den Status quo – so die Feststellung, dass der Westteil der Stadt kein Bestandteil der Bundesrepublik sei und „auch weiterhin nicht von ihr regiert werden"[145] könne –, oder waren zu verschmerzen, wie die Errichtung eines sowjetischen Generalkonsulats in West-Berlin.

Das Abkommen war ein Kompromiss mit Vorteilen für den Westen, dessen Bedeutung für Brandt speziell darin lag, dass „es in Zukunft keine Berlin-Krisen geben soll". Das Verschwinden der Mauer habe niemand erwarten können. „Man muß ausgehen von der Lage, wie sie ist, um in mühseliger Arbeit die Folgen der Spaltung Europas und unseres Vaterlandes zu mildern und hoffentlich sogar zu überwinden."[146] Auch wenn sich an der Anwendung des Abkommens in der Folge immer neue Debatten entzünden sollten – der Name Berlins fehlte fortan in der Liste der internationalen Spannungs- und Krisengebiete.

Zudem beendete das Abkommen die seit Kassel andauernde „Denkpause" in den innerdeutschen Beziehungen. Um in Kraft treten zu können, bedurfte es nicht nur der Ratifizierung des Moskauer und des Warschauer Vertrages, sondern einer Reihe deutsch-deutscher Zusatzvereinbarungen, die nur zwischen Bonn und Ost-Berlin ausgehandelt werden konnten: Die Deutschen aus Ost und West mussten sich an einen Tisch setzen. Bahr, der bereits dem Vier-Mächte-Abkommen hinter den Kulissen den Weg bereitet hatte, führte nun die Gespräche, die er mit dem DDR-Unterhändler Michael Kohl am 27. November 1970 begonnen hatte, als offizielle Verhandlungen weiter. Die Ende Mai 1971 von der SED-Spitze mit Rückendeckung Moskaus erzwungene ‚freiwillige' Ablösung Walter Ulbrichts durch den flexibleren Erich Honecker verbesserte die Chancen. Entsprechend den Vorgaben der „vier Götter"[147], wie Bahr sich ausdrückte, handelte er gemeinsam mit Kohl die Ausfüllungsvereinbarungen zum Vier-Mächte-Abkommen aus sowie ein Transitabkommen, das beide am 17. Dezember 1971 unterzeichneten. Am 26. Mai 1972 folgte, nunmehr in eigener Regie, der Verkehrsvertrag, der zugleich den ersten Staatsvertrag darstellte, den beide deutsche Staaten

schlossen. DDR-Bürger unterhalb des Rentenalters durften nun in dringenden Familienangelegenheiten nach Westdeutschland reisen, Westdeutsche auch in ihren Privatfahrzeugen die Grenze passieren.

Der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag und der Streit um die Ratifizierung der Ostverträge 1972

Auch der Verkehrsvertrag war nur eine Zwischenstation. Seit dem 15. Juni 1972 mühten sich Bahr und Kohl mit den Kernfragen des innerdeutschen Verhältnisses ab. Nach 59 Begegnungen einigten sie sich auf einen Grundlagenvertrag. Die DDR wollte das Eintrittsbillett für das internationale Parkett; die Bundesrepublik war bereit, es auszustellen, erwartete aber im Gegenzug humanitäre Erleichterungen. Bonn verabschiedete sich vom Alleinvertretungsanspruch. Beide Staaten seien gleichberechtigt, keiner, so hieß es im Text, könne fortan „den anderen international vertreten oder in seinem Namen handeln". Stattdessen gelte es, auf allen Gebieten „normale gutnachbarliche Beziehungen zueinander"[148] zu entwickeln. Ausland war die DDR für die Bundesrepublik Deutschland nicht, daher der Austausch von ständigen Vertretungen statt Botschaftern. Die Auffassungen zur nationalen Frage blieben unvereinbar, die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte bestanden fort, die Bundesregierung hielt, wie Außenminister Scheel betonte, an ihrem Ziel fest, „auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt".[149]

Für Brandt war der Grundlagenvertrag der Beginn einer neuen Epoche: „Mit dem Vertrag brechen wir das Eis auf, in dem das Verhältnis zwischen uns und der DDR für viele Jahre eingefroren war. Auf der Basis der Gleichberechtigung werden wir umfassend die Zusammenarbeit beginnen. [...] Vieles wird möglich werden, was bis gestern unvorstellbar war."[150] Das Tempo, mit dem der Grundlagenvertrag unter Dach und Fach kam, erklärte sich zum einen aus den äußeren Rahmenbedingungen: Am 22. November 1972 begannen in Helsinki die Vorgespräche zur „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (KSZE) – unter Beteiligung der DDR, die

noch im Dezember des Jahres von über 20 Staaten, darunter die Schweiz, Schweden, Österreich und Belgien, diplomatisch anerkannt wurde. Die Bundesregierung musste sich also beeilen, wollte sie Ost-Berlin noch Konzessionen für die Erleichterung des internationalen Durchbruchs abhandeln.

Nicht minder großen Handlungsdruck übte die innenpolitische Konstellation aus. Aus Protest gegen die Ostpolitik hatten zehn Abgeordnete der Koalition den Rücken gekehrt. Als Fanal galt der Übertritt des Vertriebenenfunktionärs Herbert Hupka Ende Januar 1972 von der SPD zur CDU. Die Regierung Brandt/Scheel musste auf einem immer schmaler werdenden Grat balancieren. Am 27. April 1972 versuchte der CDU-Vorsitzende Rainer Barzel, die Gunst der Stunde zu nutzen und Brandt als Kanzler zu stürzen, indem er erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik von der Möglichkeit des konstruktiven Misstrauensvotums Gebrauch machte. Auch wenn des Kanzlers zweckoptimistische Prognose, man werde „nach der heutigen Abstimmung weiterregieren“[151], in Erfüllung ging, weil Barzel zwei Stimmen zur absoluten Mehrheit fehlten, so blieb ein schaler Nachgeschmack zurück. Denn nicht nur die DDR-Staatssicherheit, auch Politiker der SPD hatten Oppositionsabgeordnete dafür bezahlt, gegen Barzel zu votieren: „Die Aktionen hatten Erfolg“, schreibt Wolther von Kieseritzky, „Barzel war dauerhaft um die Kanzlerschaft gebracht, für die er ohne die Bestechung wohl eine Mehrheit gehabt hätte.“[152]

Trotzdem besaß die Regierung Brandt/Scheel keine Mehrheit mehr, wie sich im Scheitern des Kanzlerhaushaltes am 28. April 1972 zeigte. Sie steckte in der Klemme, zumal noch vor der Sommerpause die Ostverträge durch den Bundestag ratifiziert werden sollten. Der Streit um die Ostpolitik hatte längst die Bahnen sachlicher Diskussion verlassen: „Aus dem Ringen miteinander um das Bessere durch Gespräche“, so Barzel, „wurde der offene Kampf gegeneinander.“[153] Der Kanzlerkandidat der CDU/CSU wollte dem Vertragswerk „so nicht“ zustimmen, es sei denn, die Sowjetunion komme der Bundesrepublik entgegen, wenn es um die Anerkennung der Europäischen Gemeinschaft, das Selbstbestimmungsrecht des deutschen

Volkes, um mehr Freizügigkeit und um den vorläufigen Charakter der Verträge ging. Um die Abkommen von Moskau und Warschau am 17. Mai 1972 durch das Parlament zu bringen, musste sich die Regierung auf eine gemeinsame Entschließung mit der Opposition verständigen. Neben der Bekräftigung der Westbindung wurde in dem Allparteienpapier betont, dass die beiden Verträge nichts am Selbstbestimmungsrecht der Deutschen änderten, die Lösung der deutschen Frage nicht präjudizierten, keinen Friedensvertrag vorwegnähmen und „keine Rechtsgrundlage für die heute bestehenden Grenzen“[154] bildeten. Letzteres wurde in Warschau, wo man größten Wert auf die unverbrüchliche Festlegung der Oder-Neiße-Linie gelegt hatte, übel vermerkt. Brandt zufolge ging das Papier „bis an die Grenze dessen, was ich noch vertreten kann“.[155]

Immerhin erfüllte es seinen Zweck. Die Verträge passierten das Nadelöhr des Bundestages, die Mehrheit der Unionsabgeordneten wählte die Stimmenthaltung – ein Schauspiel, das sich am 19. Mai im Bundesrat wiederholte. Am 3. Juni 1972 traten die Verträge in Kraft. Am selben Tag unterzeichneten die Außenminister der USA, Großbritanniens, Frankreichs und der Sowjetunion in Berlin das Schlussprotokoll zum Vier-Mächte-Abkommen, das damit ebenfalls in Kraft treten konnte.

Für Brandt war die Ratifizierung der Ostverträge ein großer, ein befreiender Erfolg. Die Kernelemente der Ostpolitik waren politische Realität geworden. Die Verträge konnten nicht mehr aus der Welt geschafft werden. Nicht auszudenken, wenn Brandts Friedenspolitik im April 1972 durch den Erfolg des oppositionellen Misstrauensvotums beendet worden wäre. „Erst jetzt“, so schreibt Arnulf Baring zu Recht, „war die Hypothek abgelöst, die man Brandt mit dem Friedensnobelpreis 1971 aufgeladen hatte.“[156] Dem Kanzler war diese Last sehr wohl bewusst gewesen, als er die Auszeichnung entgegennahm. Am 11. Dezember 1971 hatte er seinen Osloer Vortrag anlässlich der Preisverleihung mit der Bemerkung eröffnet, dass die Wahl des Nobelpreiskomitees in seinem Falle auf einen aktiven Politiker gefallen sei und insofern „nur sein weitergehendes Bemühen, nicht eine abgeschlossene Leistung gewürdigt“[157] werden könne.

Die Regierung Brandt/Scheel konnte sich nun der Aufgabe zuwenden, wieder eine solide Mehrheit im Bundestag zu erhalten. Der Weg dahin führte über die Vertrauensfrage des Kanzlers. Nachdem ihm, wie geplant, am 22. September 1972 im Bundestag durch Enthaltung der Koalitionsfraktionen das Vertrauen verweigert worden war, konnten das Parlament aufgelöst und Neuwahlen anberaumt werden. Brandts Porträt bildete den Mittelpunkt der sozialdemokratischen Wahlwerbung. Das Motto spiegelte die gewachsene internationale Reputation der Bundesrepublik wider: „Deutsche, wir können stolz sein auf unser Land. Wählt Willy Brandt!“[158] Das Ringen um die Ostverträge hatte die Schlagzeilen beherrscht und die Öffentlichkeit politisiert und polarisiert. Die Außenpolitik gab auch im Wahlkampf den Ausschlag, zumal die Koalition für weitere Erfolgsmeldungen sorgte. Am 11. Oktober 1972 vollzog Außenminister Walter Scheel die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Volksrepublik China, eine Woche später trafen in Paris erstmals die Staats- und Regierungschefs der um Großbritannien, Dänemark und Irland erweiterten Europäischen Gemeinschaft zusammen. Für Brandt war dies ein bewegender Moment. Seine Vision vom Januar 1972, der zufolge „Westeuropa zum wirtschaftlich und sozial fortschrittlichsten Großraum“[159] werden könne, war der Wirklichkeit einen entscheidenden Schritt näher gekommen. Der Schulterschluss der Westeuropäer war freilich überfällig gewesen: Nur gemeinsam konnten sie einen Weg aus der internationalen Währungskrise finden, die Präsident Nixon mit seiner Aufkündigung der Gold-Konvertierbarkeit des Dollars Mitte August 1971 ausgelöst hatte.

Der Wahlsieg der Regierungsparteien vom 19. November 1972 fiel eindeutig aus. Mit 45,8 % der Stimmen stellte die SPD erstmals die stärkste Fraktion im Bundestag. Brandt und seine Partei standen im Zenit. Nie zuvor und nie seither sah sich die SPD mit einer derartigen Flut von Beitrittsanträgen konfrontiert. Der Kanzler hatte zu seiner Ost- und Friedenspolitik die Zustimmung erhalten, die er als unverzichtbare Voraussetzung für deren Gelingen betrachtete. „Nach unserer Überzeugung“, so hatte er 1970 an Olof Palme geschrieben, „kann der Modus vivendi nur lebensfähig sein, wenn er von der

Mehrzahl der politisch interessierten Staatsbürger auch innerlich bejaht wird.“[160]

Die Verluste der CDU/CSU und die erklecklichen Zugewinne der FDP bescherten der Regierung jedenfalls eine parlamentarische Mehrheit, die jeden Rückfall in die Zitterpartien des Frühjahrs ausgeschlossen erscheinen ließ. Kanzler und Regierung saßen sicherer im Sattel denn je zuvor. Oder war dies nur eine Momentaufnahme? „Die sozial-liberale Koalition und Willy Brandt“, merkte Egon Bahr im Rückblick an, „hatten am 19. November 1972 den Gipfel erreicht, ohne der Logik des Bildes entgehen zu können: Von nun an ging's bergab.“[161]

III. Ein Sieg zerrinnt – Die Außen- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition 1973/74

„Die Luft, die ich atmete, war dünn geworden“[162], beschrieb Brandt die Stimmung an seinem 60. Geburtstag am 18. Dezember 1973. Der Wahlsieger von 1972 sah sich Vorwürfen ausgesetzt, die ihn der Führungsschwäche, Abgehobenheit und Krisenuntauglichkeit bezichtigten. Wie konnte es passieren, dass ein Kanzler, der drei Jahre mit knapper Mehrheit erfolgreich regiert und dies in einen klaren Wahlsieg umgemünzt hatte, nun binnen eines Jahres ins Straucheln geriet?

Es begann mit einem Fehlstart. Die Koalitionsverhandlungen nahmen ihren Lauf, ohne dass Brandt, der an einer Stimmbandoperation laborierte, seinen Einfluss geltend machen konnte. „Brandt war offensichtlich erschöpft“[163], bemerkte Kanzleramtsminister Ehmke. Am 18. Januar 1973 trug der Kanzler seine Regierungserklärung vor, der er zusammen mit Walter Scheel den letzten Schliff verliehen hatte. Im Vergleich mit derjenigen vom Oktober 1969 fiel sie zurückhaltend aus und würdigte das Erreichte.[164] Der Abbau des historischen Ballasts gegenüber den Staaten Osteuropas, die ersten Schritte zu einer Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen, aber auch die Intensivierung der westeuropäischen Zusammenarbeit und die Verbesserung der transatlantischen Beziehungen ließen

Brandts Einschätzung gerechtfertigt erscheinen: „Der europäische Friede wurde gefestigt, auch durch unsere Arbeit. [. . .] Niemals lebte ein deutscher Staat in einer vergleichbar guten Übereinstimmung mit dem freien Geist seiner Bürger, mit seinen Nachbarn und den weltpolitischen Partnern."

Die Zwischenbilanz fiel aber nicht nur positiv aus. „Wir wissen allerdings", so Brandt mit Blick auf die nach wie vor sperrige DDR-Führung, „daß die Entspannung auch ihre eigenen Probleme produziert." Vertragliche Übereinkünfte mit den Staaten des Ostblocks, das hatten die letzten Monate gelehrt, waren eine Sache, ihre Umsetzung eine andere. Nach Jahrzehnten fehlender gutnachbarlicher Beziehungen waren Schwierigkeiten kaum überraschend.

An die erste Stelle seiner außenpolitischen Agenda rückte Brandt das Ziel der Europäischen Union und konnte sich dabei auf den Pariser Gipfel vom Oktober 1972 berufen. Nur ein einiges, vereinigtes Westeuropa, das stand für ihn fest, konnte auf Augenhöhe mit Amerika verkehren. Bei aller Übereinstimmung der transatlantischen Sicherheitsinteressen in Europa, so Brandt, ergäben sich auch „Unterschiedlichkeiten auf diesem Gebiet", und zwar aus der „unumstößlichen Tatsache, daß sich unsere Interessen in erster Linie auf unseren Kontinent konzentrieren, während die amerikanischen Verpflichtungen weltweit sind". Gerade deswegen hielt der Bundeskanzler einen konstruktiven Dialog zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den USA für unabdingbar.

Auch wenn mit dem Prager Vertrag der Schlussstein im Gefüge der Ostpolitik noch ausstand und erst im Dezember 1973 nachgeliefert werden konnte, so durfte die bilaterale Phase der Entspannungspolitik als abgeschlossen gelten. Brandt rückte nun die mit den Kürzeln KSZE und MBFR verbundene nächste Etappe ins Blickfeld, die in Helsinki und in Wien soeben eingeläutet wurde. Er verkündete die Bereitschaft der Regierung, „trotz der ideologischen Gegensätze geduldig und illusionslos daran mitzuwirken, daß sich auf unserem Kontinent, und sei es auch nur in begrenzten Bereichen, nach und nach ein gemeinsamer Wille herausbildet." War die Regierungserklärung von 1969 ein Signal des Aufbruchs gewesen, so verstand sich

die von 1973 als Manifest des Machbaren. Sie war durchaus dazu angetan, die nach dem Wahlsieg vom November 1972 überschäumenden Hoffnungen vor allem der Parteilinken in der SPD zu zügeln.

Im Jahr 1973, so hatte es sich Außenminister Scheel gedacht, sollte die Koalition eine ruhigere Gangart einschlagen und sich die Zeit nehmen, dem Wahlvolk das bisher Erreichte vor Augen zu führen. Es kam anders. 1973 wurde ein Jahr der Hektik und der Krisen. Kanzler und Regierung hatten keine Gelegenheit, sich auf ihren Lorbeeren auszuruhen. Für Brandt standen allein in den ersten sechs Monaten Zusammenkünfte mit Pompidou, Heath, Nixon und Breschnew, ein Treffen mit dem jugoslawischen Staatspräsidenten Tito und – als erstem deutschen Regierungschef – ein Besuch in Israel auf dem Programm.

Transatlantische Disharmonien im Frühjahr 1973

Das europäisch-amerikanische Verhältnis wurde zu Beginn der zweiten Amtszeit Brandts auf mehreren Gebieten stark belastet. Am 18. Dezember 1972 hatten die USA in Vietnam die schwersten Bombenangriffe seit Kriegsbeginn geflogen. Tausende Menschen kamen ums Leben; militärisch blieb die Offensive indes erfolglos. In der Bundesrepublik verstärkte sich die Kritik an Brandts Schweigen zur Eskalation des Vietnamkrieges. Brandt hoffte auf ein Ende des Krieges und versuchte, seine Zurückhaltung zu rechtfertigen: „Die drängende Ungeduld, mit der die Menschen auch bei uns in Deutschland den Frieden für Vietnam erwarten, ist gut zu verstehen. Als Bundeskanzler habe ich es nicht für richtig gehalten, mich lautstarken Protesten anzuschließen, von denen manche auch einen falschen Klang hatten. Wir wählten andere Wege und andere Formen, um unseren Einfluß für Frieden und Menschlichkeit geltend zu machen."[165] Damit war in erster Linie humanitäre Unterstützung und Wiederaufbauhilfe gemeint. Das Schweigen sei ihm angesichts der nicht nur unsachlichen Kritik nicht leicht gefallen, räumte der Kanzler am 17. Januar 1973 vor seiner Fraktion ein: „Es musste in Kauf genommen werden, weil das Interesse der BRD, so wie ich es erkenne

und in voller Verantwortung vertrete, für mich den eindeutigen Vorrang haben musste." Brandt zufolge ging es dabei nicht nur um den Vorrang der Bemühungen um den „widerspruchsvollen Abschluss jenes schrecklichen Krieges, sondern vor allem auch darum, dass wir nicht unnötig verschärfen durften, was mit den Begriffen KSZE und MBFR zusammenhängt".[166]

Im Frühjahr 1973 zeichneten sich zudem, allen Plänen für eine westeuropäische Wirtschafts- und Währungsunion zum Trotz, die Krisensymptome des Weltwährungssystems immer schärfer ab. Verwerfungen sowohl zwischen den Staaten Westeuropas als auch in deren Beziehungen zu den USA waren die Folge. Letzteres galt insbesondere für Frankreich, das zu Washington auf Distanz ging. Brandt bemühte sich um eine gemeinsame Position der EG, trieb den Ausbau der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) voran und forderte Nixon zu Maßnahmen gegen die Währungskrise auf. An erster Stelle mahnte der Kanzler die Stützung des angeschlagenen Dollars an, um die spekulativen Devisenzuflüsse in die Bundesrepublik einzudämmen. Andernfalls, so ließ er Nixon am 9. Februar 1973 wissen, seien gefährliche politische Auswirkungen zu befürchten: „Der Zusammenhalt der freien Welt würde wirtschaftlich, psychologisch und schließlich auch politisch in einem Moment bedroht, wo es angesichts der augenblicklichen Verhandlungen zwischen Ost und West ganz besonders darauf ankommt, auf der Grundlage der Geschlossenheit des Westens zu verhandeln."[167] Die Währungsturbulenzen, denen durch mehrmalige Aufwertungen der D-Mark nicht beizukommen war, destabilisierten die innenpolitische Lage in der Bundesrepublik und hatten ihren Anteil an den im Frühling 1973 beginnenden Streikwellen und Tarifkonflikten, die der Bundesregierung zu schaffen machen sollten.

Über die transatlantischen Disharmonien und die Köpfe der Europäer hinweg rief der designierte US-Außenminister Kissinger am Ostermontag, dem 23. April 1973, zur allgemeinen Überraschung das „Jahr Europas" aus und schlug die Ausarbeitung einer neuen Atlantik-Charta vor. Folgte man Kissinger, spielten die Westeuropäer, spielte die erweiterte EG, nur die zweite Geige: „Die USA haben globale Interessen und Verantwortungen. Unsere europäischen Freunde und Verbündeten haben regionale Interessen."[168] Das Fortbestehen der amerikanischen Sicherheitsgarantie und die Unterstützung für den europäischen Einigungsprozess suchte Kissinger an ein stärkeres wirtschafts- und verteidigungspolitisches Entgegenkommen der kontinentalen Verbündeten zu knüpfen. Für Brandt bildete Kissingers Vorgehen ein Ärgernis: Es sei „weder mit uns abgestimmt" gewesen, „noch konnte es sonst eine geglückte Operation genannt werden. Als einer, der sich seit Jahr und Tag für ein geordnetes Verhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten eingesetzt hat, empfand ich die Querele aus und mit Washington als besonders deprimierend."[169]

Brandts Besuch in den USA vom 29. April bis 3. Mai 1973 fand unter ungünstigen Vorzeichen statt. Nixon stand im Schatten der Watergate-Affäre, der Bundeskanzler dagegen wirkte selbstbewusst

und versuchte, die Ebenbürtigkeit der EG bereits als Tatsache vorwegzunehmen. „Auch wenn die Vereinigung Europas noch bei weitem nicht abgeschlossen ist", erklärte er Nixon, „werden Sie doch die Realität unseres Wunsches spüren, diesem Europa schon jetzt so zu begegnen, daß es der eine große Partner sein wird."[170] Die Bereitschaft jedoch, Wünsche für Realitäten zu nehmen, hielt sich bei Nixon in engen Grenzen. Adressaten seiner Europapolitik waren und blieben die Einzelstaaten. Zustand und Zukunft der Ost-West-Beziehungen beurteilte er pessimistisch. Nixon, so Brandt, „sieht als Problem, dass sich keine ungerechtfertigte Euphorie der Entspannung entwickeln darf, die Tendenzen des Isolationismus oder der einseitigen Abrüstung in den USA fördern. [...] Dabei ist er überzeugt, dass die Sowjetunion keinen Krieg will, aber immer noch oder erneut versucht sein könnte, Europa und Amerika zu trennen."[171]

Nixons Skepsis hatte seine Ursache darin, dass die Détente mit der Unterzeichnung des SALT I-Abkommens sowie der gemeinsamen Grundsatzerklärung auf der „Basis des Grundsatzes der Gleichberechtigung"[172] anlässlich seines Moskaubesuches Ende Mai 1972 ihren Höhepunkt überschritten hatte. Die Beziehungen verschlechterten sich, weil die gemeinsamen Interessen erschöpft waren. Der Handelsaustausch stagnierte, zumal die USA im Oktober 1972 die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel an Moskau von der künftigen Liberalisierung der sowjetischen Auswanderungspolitik abhängig gemacht hatten.

Ernüchterung und Stagnation in der Bonner Ostpolitik 1973/74

Die innerdeutsche Entspannung konnte vom globalen Trend nicht unberührt bleiben, um so weniger, als sich die Bundesrepublik ihrerseits in den Beziehungen zur Sowjetunion zunehmenden Schwierigkeiten gegenübersah. Brandts Schreiben an Breschnew vom 21. März 1973 rückte im Vorfeld von dessen Besuch in der Bundesrepublik die Aufmerksamkeit auf den springenden Punkt: Die Unterzeichnung einer Reihe von unterschriftsreifen Verträgen, etwa zum Kulturaustausch und zur wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit, drohte an einem Problem zu scheitern, das mit dem Vier-Mächte-Abkommen eigentlich ausgeräumt schien. „Leider ist es bisher nicht gelungen", konstatierte Brandt, „zu einer beide Seiten befriedigenden Regelung der Ausdehnung dieser Abkommen auf Berlin (West) und der sachlich gebotenen Einbeziehung von Berlin (West) in die vorgesehene Zusammenarbeit zu kommen."[173]

Breschnews Deutschlandbesuch vom 18. bis 22. Mai 1973 bot Gelegenheit, dieses Ziel weiterzuverfolgen. Einmal mehr warb der sowjetische Staats- und Parteichef anlässlich seines Besuches für eine Wirtschaftskooperation großen Stils. Brandt versuchte, die Vorstellungen Breschnews, der die Kompatibilität der sowjetischen Plan- mit der deutschen Marktwirtschaft ähnlich überschätzte wie später Gorbatschow, einzugrenzen.

Die verschlechterten Beziehungen zwischen Washington und Moskau spiegelten sich in dem Versuch der sowjetischen Seite wider, die Bundesrepublik und die USA gegeneinander auszuspielen. Ers-

tere, äußerte Breschnew mit Blick auf das Atlantische Bündnis, habe „gewisse Bindungen, gewisse Vereinbarungen. Er wolle das nicht Verpflichtungen nennen, sondern Vereinbarungen. [...] Man müsse jedoch ehrlich sein: Wenn diese Bindungen gegen die guten Beziehungen zur Sowjetunion gerichtet wären, so könne das in gewissem Maße zu einer Trübung führen, zu einem Misstrauen im Hinblick auf den gegenwärtigen Prozess."[174] Ein weiteres Thema bildeten die KSZE, die Ende Juni 1973 in Helsinki begann, und die Wiener MBFR-Verhandlungen. Dem Erfolg der KSZE maß Breschnew eine höhere Priorität als den Verhandlungen über Truppenreduktion bei und lehnte jegliche Verknüpfung der beiden Themenkreise ab.

Der Ertrag des ersten Besuches eines sowjetischen Parteichefs in der Bundesrepublik blieb bescheiden. Drei Abkommen – zur Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und technischen Zusammenarbeit, zur kulturellen Zusammenarbeit und das Zusatzprotokoll zum Luftverkehrsabkommen – wurden unterzeichnet. Gromyko und Bahr einigten sich auf die Formel, dass „die strikte Einhaltung und volle Anwendung"[175] des Berlin-Abkommens sowohl für die Entspannung in Europa als auch für die Verbesserung der bilateralen Beziehungen unverzichtbar seien. Moskau beharrte jedoch – auch aus Rücksicht auf die SED-Führung – auf seiner Sicht West-Berlins als eigenständige politische Einheit und stellte sich quer, wenn es etwa um die Einbeziehung von in West-Berlin ansässigen Bundesinstituten in den Vertrag über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit ging.

Verträge und Abkommen waren eine Sache, ihre Interpretation und Anwendung eine andere. Dies zeigte auch das Schicksal des deutsch-deutschen Grundlagenvertrages. Von der CDU/CSU-Opposition unverändert abgelehnt, wurde er am 11. Mai in dritter Lesung vom Parlament ratifiziert. Zwei Tage zuvor war Oppositionsführer Rainer Barzel zurückgetreten, nachdem er in der CDU/CSU-Fraktion mit seinem Antrag gescheitert war, dem Beitritt der Bundesrepublik zu den Vereinten Nationen zuzustimmen.

Das von der Bayerischen Staatsregierung angestrengte Normenkontrollverfahren führte Ende Juli 1973 zu der Entscheidung des

Bundesverfassungsgerichts, dass der bereits am 21. Juni in Kraft getretene Grundlagenvertrag mit dem Grundgesetz vereinbar war. Das Ost-Berliner Regime war damit am Ziel seiner Wünsche. Der internationalen Anerkennung stand nichts mehr im Wege. Am 18. September 1973 wurden die DDR und die Bundesrepublik als 133. bzw. 134. Mitglied in die Vereinten Nationen aufgenommen. Die Mitgliedschaft beider deutscher Staaten in der UNO, hatte Brandt im April 1970 betont, sei „nicht ein erster, sondern ein x-ter Schritt"[176], und damit auf die zuvor nötigen Verbesserungen in den innerdeutschen Beziehungen verwiesen. Davon konnte Ende 1973 keine Rede sein, wie die Verdoppelung der Mindestumtauschsätze unter Einbeziehung der Rentner am 5. November jedermann deutlich machte. Die DDR-Führung hatte wieder auf Abgrenzung umgeschaltet, gerade in den für Bonn so essenziellen humanitären Fragen wie Reiseerleichterungen, Familienzusammenführung, Häftlingsfreikauf. Normale gutnachbarliche Beziehungen, wie sie der Artikel 1 des Grundlagenvertrages in Aussicht stellte, sahen anders aus.

Die Blockadehaltung der DDR hatte den SPD-Fraktionschef Herbert Wehner auf den Plan gerufen. In Abstimmung mit Brandt traf er am 31. Mai 1973 mit seinem früheren kommunistischen Weggefährten und jetzigen SED-Chef Erich Honecker in der Schorfheide unweit Berlins zusammen. Wehner versuchte sich an der Lösung humanitärer Härtefälle und etablierte einen Kanal zu Honecker, auf dem nach und nach die ganze Bandbreite der Beziehungen verhandelt wurde.[177] Das schwierige Verhältnis Wehners zu Brandt schlug sich auch in seiner Unterredung mit Honecker nieder. Auf dessen Kritik an der Rede des Bundeskanzlers in der Ratifizierungsdebatte zum Grundlagenvertrag erklärte Wehner, „er billige diese Darlegungen von Willy Brandt nicht und halte sie für einen Fehler, aber auf Grund seiner Loyalität gegenüber dem Bundeskanzler müsse er sagen, daß Brandt mit diesen Ausführungen das Beste, wenn auch mit illusionären Absichten, verfolge".[178] Obwohl Wehner der Abgrenzungspolitik Honeckers einige Härten nahm, kam es zu keiner echten Verbesserung.

Immerhin konnte die sozial-liberale Ostpolitik Ende 1973 im Verhältnis zur ČSSR einen letzten großen Erfolg verbuchen. Gleich-

wohl waren auch hier die Schwierigkeiten unübersehbar. Wenn vom Beginn der Sondierungen Mitte Oktober 1970 bis zur Unterzeichnung eines Abkommens mit den tschechoslowakischen Kommunisten über drei Jahre ins Land gegangen waren, so lag dies zum einen daran, dass die Staatsführung unter KPČ-Chef Gustav Husák die Wiederauferstehung des „Prager Frühlings" verhindern wollte, der einen Pendelschwung in die Gegenrichtung bewirkt hatte. Zum anderen legte der Rechtsstreit um die Interpretation des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 den Verhandlungen Steine in den Weg. Prag insistierte auf der Ungültigkeit des Abkommens von Anfang an („ex tunc"), was für die Bundesregierung aufgrund der rechtlichen Folgen für die Sudetendeutschen unannehmbar war. Schwierigkeiten machte zudem die Frage der Vertretung West-Berlins durch die Bundesrepublik, die schließlich in einem gesonderten Briefwechsel geregelt wurde.

Am 11. Dezember 1973 unterschrieben Willy Brandt und Walter Scheel in Prag einen Vertrag, der den Mustern von Moskau und Warschau folgte. Das Münchener Abkommen wurde für „nichtig" erklärt, der Gewaltverzicht ausgesprochen und die gemeinsame Grenze als unverletzlich definiert. Der Aufnahme diplomatischer Beziehungen stand nichts mehr im Wege. Der Bundesregierung war es auch im Falle der ČSSR gelungen, „eine Brücke über den Abgrund zu bauen"[179], wie Brandt formulierte. Die späte Einigung mit Prag setzte den Schlusspunkt unter die bilaterale Ostpolitik. Vier Jahre nach Brandts Amtsantritt hatte die Bundesregierung ihre Öffnung nach Osten vollzogen, mit allen Staaten des Warschauer Paktes, vom Sonderfall DDR einmal abgesehen, „normale" diplomatische Beziehungen aufgenommen und Botschafter ausgetauscht. Dass sich diese „Normalität" gegenüber den östlichen Regimen augenfällig von der Normalität etwa der deutsch-französischen Beziehungen unterschied, stand auf einem anderen Blatt.

Um die Beziehungen Bonns mit Moskau und Ost-Berlin war es Ende 1973 nicht gut bestellt. Der Kreml war aus Rücksicht auf die SED-Spitze nicht bereit, das Vier-Mächte-Abkommen mit Leben zu erfüllen. Durch die Verdoppelung der Mindestumtauschsätze hatte

sich – Verkehrsvertrag hin, Grundlagenvertrag her – die Zahl der Einreisen von Bundesbürgern und West-Berlinern in die DDR halbiert. Nachdem Brandts Versuche, über Wehner im Verhältnis zu Ost-Berlin „Schritt für Schritt den Dingen wieder eine positivere Wendung zu geben"[180], ohne Ergebnis geblieben waren, wandte er sich Ende Dezember 1973 direkt an Breschnew. Alle Fortschritte dürften „nicht darüber hinwegtäuschen, daß wir in wesentlichen Punkten noch nicht den Stand der Beziehungen erreicht haben, den wir beide, davon bin ich überzeugt, als notwendig ansehen, wenn die Politik der Entspannung in Europa und in der Welt dauerhaften Erfolg haben soll". Die Beziehungen zur DDR waren der Punkt, der ihm „besondere Sorgen" machte: „Wir stehen unter dem Eindruck, daß die DDR seit ihrem Beitritt zu den Vereinten Nationen kaum noch geneigt ist, irgendwelche Anstrengungen zu machen, um zu einer Normalisierung mit der Bundesrepublik Deutschland zu kommen."[181]

Brandt musste zur Kenntnis nehmen, dass auch der Umweg über Moskau nicht zu den gewünschten Ergebnissen führte. Als im Januar 1974 die DDR-Führung auf die geplante Errichtung des Umweltbundesamtes in West-Berlin hin neue Restriktionen im Transitverkehr androhte, blieb dem Kanzler keine andere Wahl, als sich an Nixon zu wenden. „Eine Krise des Vier-Mächte-Abkommens", so der Kanzler am 28. Januar 1974, „würde nicht ohne Folgen für das Verhältnis zwischen Ost und West überhaupt bleiben können. Wenn Sie diese Auffassung teilen, so würde ich es für nützlich halten, wenn Sie dies die sowjetische Seite wissen ließen. Ich halte es für möglich, dass ein derartiger Schritt die Sowjetunion dazu veranlassen würde, der DDR nahezulegen, den Transitverkehr weiterhin reibungslos ablaufen zu lassen."[182]

Auch dieser Vorstoß Brandts fruchtete nichts. In Kissingers Gespräch mit Gromyko am 4. Februar 1974 bekräftigte der sowjetische Außenminister die Position der DDR, der zufolge die Errichtung des Bundesamtes für Umweltschutz in West-Berlin eine Verletzung des Vier-Mächte-Abkommens darstelle. Zwei Wochen später antwortete Nixon auf das Schreiben Brandts und plädierte dafür abzuwarten, wie die Sowjetunion auf die westlichen Eingaben reagiere.[183]

Nicht zuletzt wegen der Stagnation der Ostpolitik hatte sich der SPD-Fraktionsvorsitzende Herbert Wehner Ende September 1973 dazu hinreißen lassen, während einer Sowjetunion-Reise Kanzlerdemontage zu betreiben. Nicht nur hätten Kanzler und Außenminister in Ost-Berlin mit ihren Forderungen „überzogen", die „Nummer Eins", wetterte Wehner, sei „entrückt" und „abgeschlafft", bade „gern lau – so in einem Schaumbad".[184] Dass Brandt, den Wehners Entgleisung tief verletzte, sich nicht aufraffte, gegen den Urheber vorzugehen, schien die Berechtigung der Anschuldigungen zu untermauern. Am Ende stand eine halbherzige Aussöhnung. Brandt glaubte nichts weniger brauchen zu können als eine parteiinterne Kraft- und Machtprobe mit ungewissem Ausgang – nicht vor dem Hintergrund der innenpolitischen Verwerfungen, nicht vor dem Hintergrund der weltpolitischen Krise, die sich im Nahen Osten zusammenbraute.

Brandts Israel-Reise, der Nahost-Konflikt und die Energiekrise 1973

Am 7. Juni 1973 flog Brandt als erster amtierender Bundeskanzler nach Israel. Konrad Adenauer hatte sich bei seinem Besuch im Mai 1966 bereits im Ruhestand befunden. Brandts bis dahin einziger Israel-Besuch – als Regierender Bürgermeister von Berlin – lag 13 Jahre zurück. Als Bundeskanzler hatte er nun eine Gratwanderung zu meistern: Einerseits musste er der Last einer Geschichte standhalten, die den Holocaust, die Ermordung von sechs Millionen Juden durch Deutsche, einschloss. Als Emigrant und Widerstandskämpfer während des Dritten Reiches konnte Brandt dieser Dimension immerhin mit persönlicher Unbefangenheit gegenübertreten. Auf der anderen Seite beabsichtigte er, am Neutralitätskurs der Bundesregierung im Nahost-Konflikt festzuhalten und die besonderen Beziehungen zu Israel mit guten Beziehungen zu den arabischen Staaten zu verbinden, von deren Öl die Bundesrepublik abhängig war.

In Yad Vashem, der Gedächtnisstätte für die Opfer des Holocausts, bewies Brandt, wie schon mit seinem Kniefall in Warschau, Gespür für die richtige Geste. Mit verhaltener Stimme rezitierte er

aus dem Alten Testament: „Barmherzig und gnädig ist der Herr, geduldig und von großer Güte ...". Nicht zuletzt wegen dieser Szene zählte Brandt diese Reise später „zu den entscheidenden Erfahrungen [seines] politischen Lebens."[185]

Im Vorfeld hatte sich der Kanzler der Unterstützung Nixons und Breschnews für den Besuch in Israel versichert, „damit ich dort meinen Einfluß im Sinne einer friedlichen Lösung geltend machen kann." Illusionen machte sich Brandt gleichwohl keine, wie er den jugoslawischen Staatspräsidenten Tito am 18. April 1973 wissen ließ, mit dem er die explosive Lage im Nahen Osten erörterte: „Unsere Möglichkeiten – die deutschen noch mehr als andere – sind aber sehr begrenzt. Wir haben von alters her ein gutes Verhältnis zu den Arabern, sind aber Israel gegenüber zu besonderer Ausgewogenheit verpflichtet; durch deutsche Schuld sind Millionen von Juden umgekommen."[186]

Seine Gespräche mit der israelischen Ministerpräsidentin Golda Meir machten deutlich, dass Tel Aviv ausschließlich auf die USA setzte und von anderen Vermittlern im Nahen Osten, etwa der Bundesrepublik, der EG oder gar der Sowjetunion, wenig hielt: Es stünde zu befürchten, dass „eine gemeinsame EG-Haltung in jedem Falle nicht ausgewogen sei. Israel würde es vorziehen, wenn die EG-Staaten jeder bei ihrer eigenen Haltung blieben."[187] Brandts Überlegung, ob nicht – einem Vorschlag Breschnews vom Mai 1973 folgend – die Sowjetunion gemeinsam mit den USA auf die verfeindeten Lager mäßigend einwirken sollten, stieß bei den Israelis auf wenig Gegenliebe. Die Hoffnung des Bundeskanzlers, der Geist der Entspannung ließe sich in außereuropäische Spannungsregionen exportieren, wurde enttäuscht.

Derweil war das europäisch-amerikanische Verhältnis weiterhin nicht zum Besten bestellt. Die Außenminister der Neun vermochten sich dem Vorschlag Kissingers für eine neue Atlantik-Charta angesichts der unilateralen Tendenzen der USA und aufgrund ihrer eigenen Schwierigkeiten, einen einheitlichen europäischen Standpunkt zu formulieren, nicht anzuschließen. Dies wiederum brüskierte die Amerikaner. „Ich muss Ihnen ehrlich sagen", ließ Nixon Brandt am 30. Juli 1973 wissen, „dass ich es verwunderlich finde, dass ein Unternehmen, dessen Ziel darin bestand, einen neuen Geist Atlanti-

scher Solidarität zu schaffen, und dessen Kern sein sollte, in jedem Stadium zusammenzuarbeiten, nun beinahe in eine europäisch-amerikanische Konfrontation verwandelt werden soll."[188] Seine geplante Europa-Reise wollte der US-Präsident so lange aussetzen, bis die Europäer eine adäquate Haltung gefunden hätten.

Die kriegerische Eskalation des Nahostkonflikts brachte dann im Herbst 1973 eine weitere Belastung der transatlantischen Beziehungen mit sich. Am 6. Oktober 1973, am Jom Kippur, einem der höchsten jüdischen Feiertage, begann mit den Angriffen ägyptischer und syrischer Truppen auf Israel der Vierte Nahostkrieg. Die beiden Weltmächte bezogen damit wieder an der Seite ihrer Klientelstaaten und indirekt gegeneinander Position. Der Krieg machte auch Brandts Bemühungen um eine friedliche Lösung des Nahost-Konfliktes zunichte.

Schwere Verstimmungen zwischen Washington und Bonn wurden ausgelöst, als die USA ihre NATO-Basen auf deutschem Boden als Drehscheiben für die Versorgung Israels mit Rüstungsgütern benutzten, ohne die Bundesregierung zu informieren, geschweige denn zu konsultieren. Die amerikanische Administration scherte sich keinen Deut um die deutsche Neutralität im Nahostkrieg. Nach Protesten des Auswärtigen Amtes wandte sich Brandt am 28. Oktober 1973 an Nixon, beschwerte sich über die „unzureichenden Informationen" und suchte zu verhindern, was längst schon passiert war, nämlich, dass es zu „schwerwiegenden Mißverständnissen zwischen uns oder innerhalb des Bündnisses kommt." Der Kanzler betonte die Loyalität innerhalb der Allianz, wies aber darauf hin, dass es „ein anderes Thema" sei, „wenn vom Boden der Bundesrepublik Deutschland aus – ohne daß man die Bundesregierung auch nur vollständig informiert, geschweige denn vorher fragt – über amerikanische Materialien verfügt wird, zu Zwecken, die eben nicht Teil der Bündnisverantwortung sind".[189]

Aus Nixons Antwort vom 30. Oktober 1973 sprach nicht nur Unwillen über die Haltung der Bundesregierung, sondern auch Besorgnis über die mit der deutschen Ostpolitik vermeintlich einhergehende Erosion des westlichen Bündnisses. Er glaube nicht, dass „wir solch eine feine Linie ziehen können, während die UdSSR so tief verstrickt war und immer noch ist und während die Krise sich auf das gesamte Spektrum der Ost-West-Beziehungen auszuweiten drohte". Zudem ließ Nixon durchblicken, dass sich die Bundesrepublik in den westlichen Geleitzug einzuordnen habe: „Eine differenzierte Entspannungspolitik, mit der die Alliierten hoffen, ihre Beziehungen zur UdSSR abzuschirmen, kann die Allianz nur spalten und letzten Endes zu verheerenden Konsequenzen für Europa führen."[190]

In Brandts Bericht zur Lage der Nation vom 24. Januar 1974 dominierten die Molltöne, nicht nur, was die mühseligen deutsch-deutschen Beziehungen anging: Die weltpolitische Großwetterlage hatte sich im Gefolge des Jom-Kippur-Krieges verschlechtert, die Folgen für Westeuropa waren gravierend. Die arabischen Staaten instrumentalisierten ihre Ölvorräte als Waffe gegen den Westen, indem sie die

Fördermengen drosselten und die Preise in die Höhe trieben. Die Bundesrepublik, zu 97 % auf den Import von Mineralöl angewiesen, hatte der Ölkrise – außer spektakulären Aktionen wie Sonntagsfahrverboten – wenig entgegenzusetzen. Für 1974 beliefen sich die Mehrkosten für die lebenswichtigen Öleinfuhren auf knapp 20 Mrd. D-Mark. Mittel, deren Fehlen nicht nur die inneren Reformen lähmte, sondern auch der deutschen Entwicklungspolitik in der Dritten Welt die Basis entzog, die Brandt als integralen Bestandteil weltweiter Friedenssicherung und „Aktivposten im Geflecht unserer Außenpolitik"[191] sah.

Einmal mehr bestätigte sich die alte Weisheit, dass sich in der Krise ein jeder selbst der Nächste ist. Die Wirtschaftsgemeinschaft der Neun fand keine einheitliche Haltung in der Energiepolitik und musste statt dessen einen schweren Rückschlag quittieren: Frankreich schied im Februar 1974 aus der so genannten Schlange der europäischen Gemeinschaftswährungen aus. Die Nahost- und Energiekrise belastete außerdem die Beziehungen zwischen der EG und den USA immer stärker. Nixon missbilligte, dass die Neun zwar einen europäisch-arabischen Dialog ins Leben rufen wollten, sich aber nicht auf eine Grundsatzerklärung zur europäisch-amerikanischen Zusammenarbeit einigen konnten. „Erneut scheint es so", schrieb er am 6. März 1974 an Brandt, „dass wir in die Richtung driften, eher als Widersacher denn als Partner miteinander umzugehen."[192]

Das Ende der Kanzlerschaft Willy Brandts im Mai 1974

Willy Brandt, der sich seiner außenpolitischen Erfolgsbilanz bislang sicher sein durfte, wirkte im Frühjahr 1974 niedergeschlagen. Nicht nur Mitarbeiter registrierten, dass er am Limit seiner Leistungsfähigkeit operierte und weitere Fehlschläge seine Kräfte überfordern könnten. Ähnliches galt auch für andere Mitglieder der Bundesregierung. Walter Scheel plante, aus gesundheitlichen Gründen das Außenministeramt aufzugeben. Auf dem Rückflug von der Unterzeichnung des Prager Vertrages Mitte Dezember 1973 hatte er den Kanzler wissen lassen, dass er als Kandidat für das Amt des Bundespräsidenten antreten würde, falls Brandt keine Ambitionen verspüre. Da Brandt sich

für diesen aus seiner Sicht honorigen, aber mit weniger Machtfülle ausgestatteten Posten zu jung fühlte, war der Weg frei für Scheel. Am 15. Mai 1974 wurde er als Nachfolger Heinemanns zum Bundespräsidenten gewählt.

Es war mehr als eine Ironie, dass der Bundeskanzler, der mehr für die Anerkennung der DDR getan hatte als all seine Vorgänger zusammen, am Ende über einen Agenten stolperte, den der ostdeutsche Geheimdienst in seiner Nähe platzieren konnte. Der von den Medien aufgebauschte Spionage-Coup von nachrangiger Bedeutung enthüllte das Unvermögen der mit seiner Aufklärung befassten Bundesbehörden und war der Anlass für Brandts Rücktritt am 6. Mai 1974.[193] In den Reaktionen der östlichen wie der westlichen Staatsmänner überwogen Überraschung und Unverständnis. Breschnew bekundete noch Jahre später gegenüber Brandt, dass er dessen Schritt für überflüssig erachtet habe. Nixon mochte die innenpolitische Lage in der Bundesrepublik nicht kommentieren, versicherte aber den scheidenden Kanzler in einem Fernschreiben am 8. Mai 1974 seiner „aufrichtige[n] persönliche[n] Freundschaft".[194]

„Wenn Ärger, Widrigkeiten, Hindernisse, Rückschläge so überhandnehmen, daß die Last die Lust tötet, wird es Zeit, die Macht abzugeben"[195], analysierte Egon Bahr später. Diese Einstellung behielt für Brandt in der ersten Maiwoche des Jahres 1974 die Oberhand, so sehr er es auch in der Rückschau – mit sich, den beteiligten Personen und den Umständen gleichermaßen hadernd – für wünschenswert erachtete, in diesen entscheidenden Stunden seines Lebens anders gedacht, anders gehandelt zu haben. Ein Stoff, aus dem sich bis heute Legenden weben lassen.

Fazit: Realist mit Phantasie

Misst man die außenpolitische Bilanz Willy Brandts an den drei Grundsatzforderungen, die er Ende 1966 bei seinem Amtsantritt als Bundesminister des Auswärtigen erhoben hatte – Rechte unseres Volkes wahren, Europa bauen, Frieden durch illusionslose Entspan-

nung sichern –, so ist das Erreichte beeindruckend. Die Ostverträge, der Grundlagenvertrag, das Berlin-Abkommen wahrten das Recht aller Deutschen auf Selbstbestimmung im vollen Einvernehmen mit dem Westen und unter widerstrebender Anerkennung durch den Osten. Sie begründeten einen Modus vivendi, der Krisen vermied und bis 1989/90, als er von einer unverhofften weltpolitischen Revolution aus den Angeln gehoben wurde, keiner Veränderung mehr bedurfte. Walter Scheel sieht es in der Rückschau als die historische Leistung der sozial-liberalen Koalition an, die Präambel des Grundgesetzes, wonach das „gesamte deutsche Volk" aufgefordert blieb, in „freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden", aus ihrem über 20-jährigen Schattendasein befreit und in der politischen Wirklichkeit verankert zu haben.[196]

Mit der Schaffung des Europas der Neun – unter Einschluss Großbritanniens, auf den Brandt gegen die jahrelange Opposition Frankreichs besonders nachdrücklich hingewirkt hatte – erfüllte sich auch seine zweite Grundsatzforderung, nämlich den europäischen Einigungsprozess voranzutreiben. Die Wirtschafts- und Währungsunion wurde als gemeinsames Ziel festgeschrieben, auch wenn der Weg dorthin noch sehr lang und steinig war. Die transatlantischen Dissonanzen zwischen den USA und den Westeuropäern deckten insbesondere ökonomische Interessengegensätze auf; sie kündeten aber auch von der Tatsache, dass Europa in die politische Realität einzutreten begann – selbst wenn es, wie der Vierte Nahostkrieg schonungslos enthüllte, noch nicht mit einer Stimme zu sprechen, geschweige denn einheitlich zu handeln vermochte. „Die Zeit des Feiertags-Europäertums", so konnte Brandt Ende 1971 gleichwohl mit Berechtigung konstatieren, „ist vorbei; Europa ist unser Alltag."[197]

Die bilaterale Phase der Ostvertragspolitik trug ohne jeden Zweifel zur Realisierung der dritten Grundsatzforderung bei: zur Friedenssicherung und Entspannung. Die ansatzweise in die Wege geleitete multilaterale Fortsetzung führte, was die KSZE anging, am 1. August 1975 zur Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki, mit der zwar die europäischen Grenzen als unverletzlich festgeschrieben wurden, sich aber die östlichen Machthaber im Gegenzug zur prinzipiellen

Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bereit erklärten, was im Ergebnis zur inneren Erosion und schließlich zur Implosion ihrer Systeme führen sollte. Dass die Wiener MBFR-Verhandlungen über die Reduzierung von Truppen und Rüstungen in Zentraleuropa nach anderthalb Jahrzehnten ergebnislos versandeten, illustrierte zwar das langjährige sowjetische Desinteresse an diesbezüglichen Abrüstungsschritten, änderte jedoch an ihrer Wünschbarkeit, zumal aus deutscher Perspektive, nicht das Mindeste.

Misst man die außenpolitische Bilanz Brandts an den weitreichenden Zielsetzungen der beiden Regierungserklärungen vom Oktober 1969 und Januar 1973, so werden allerdings die Grenzen des Möglichen erkennbar. Das langfristige Ziel einer dauerhaften europäischen Friedensordnung, welche die Bündnisse ersetzen und die deutsche Frage einvernehmlich lösen sollte, blieb auf dem Papier, ebenso deren Vorstufe in Gestalt einer vertraglich vereinbarten Reduzierung der Truppen und Rüstungen in Europa. Selbst die bilaterale Ostvertragspolitik, in diesem *grand design* als Eröffnungszug vorgesehen, erbrachte in der praktischen Durchführung keine Normalisierung im Sinne eines gutnachbarlichen Miteinanders. Im Falle der DDR blieben die Ergebnisse am weitesten hinter den Erwartungen zurück. Bis zum Fall der Mauer, des Symbols von Unfreiheit und Unterdrückung schlechthin, im Herbst 1989 änderte sich an der grundsätzlichen Anomalität der Ost-West- wie der innerdeutschen Beziehungen wenig, auch wenn der DDR-Führung einzelne menschliche Erleichterungen abgehandelt werden konnten, z. B. beim Reiseverkehr und Kulturaustausch, beim Häftlingsfreikauf oder der Familienzusammenführung. Zudem wurde durch die KSZE-Schlussakte aufgrund ihrer Aussagen zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und zur Verbesserung des Informationsaustausches der totalitäre Anspruch der SED unterminiert.

Die mit dem Schlagwort „Wandel durch Annäherung" propagierte These, die kommunistischen Diktaturen könnten sich in dem Maße öffnen, wie die westlichen Staatsmänner konziliant mit ihnen umgingen, erfasste die Realität der kommunistischen Systeme nur zum Teil. Die größte Gefahr für die demokratisch illegitimen Machthaber in Moskau, Ost-Berlin, Prag, Warschau und anderswo kam

nicht von außen, sondern von innen. Sie ging – wie sich in den zu Symbolen des Freiheitsstrebens geronnenen Jahreszahlen 1953, 1956, 1968, 1981 und letztlich 1989 manifestierte – von den eigenen Völkern aus, denen das System des „real existierenden Sozialismus" die Freiheit verweigerte. Solange diese immanente Spannungsquelle fortbestand, konnten sich die Staats- und Parteichefs vom Schlage Breschnews, Honeckers oder Husáks nicht entspannen, so sehr sich die westlichen Spitzenpolitiker auch um sie bemühten und so demonstrativ sie ihnen Anerkennung aussprechen und Gleichberechtigung attestieren mochten. Sie konnten dies um so weniger, als die durch die Ostpolitik der Bundesregierung eingeleitete und mit dem Helsinki-Prozess verbundene partielle Öffnung ihrer Staaten gegenüber westlichen Einflüssen deren Bewohnern die Möglichkeit des Systemvergleichs eröffnete, welcher immer gravierender zu Ungunsten des östlichen Gesellschaftsmodells ausfiel. Auf diesem indirekten Weg trug Brandts Ostpolitik zweifelsohne dazu bei, den Niedergang des Staatssozialismus zu beschleunigen. Beabsichtigt war dies freilich nicht: Es gebe „ganz sicher keinen notwendigen Zusammenhang zwischen Détente und innerer Freiheit in kommunistisch regierten Ländern", diagnostizierte Brandt im August 1973; auf ein „natürliches Absterben der Einparteienregime"[198] *jenseits* der Elbe mochte er nicht spekulieren. Gleichwohl markierte die im Frühjahr 1974 von der Bundesrepublik abgeschlossene Herstellung diplomatischer Beziehungen zu den Staaten des Ostblocks das Ende einer Entwicklung, wie sie die Große Koalition in ihrer Ostpolitik vergeblich angestrebt hatte – eines Endes zudem, das, in der Rückschau gesehen, der Anfang vom Ende der östlichen Parteidiktaturen war.

In der Außenpolitik, so betonte Brandt am 6. Oktober 1967 anlässlich der Feier des hundertsten Geburtstages von Walther Rathenau, bleibe ein Realist ohne Phantasie ein Tropf. Wer aber nicht „auch Realist" sei, disqualifiziere sich als Träumer. Wer gar glaube, die Realitäten des Tages „bis ins Unendliche einfrieren zu können", sei ein verknöcherter Tor. In der zwischen Hybris und Nemesis irrlichternden Geschichte der deutschen Außenpolitik des 19. und des 20. Jahrhunderts sind die Exponenten aller drei Kategorien, sind die

Tröpfe, die Träumer und die Toren, ungewöhnlich dicht gesät. Die Folgen – für Deutschland, für Europa, für die Welt – waren entsprechend. Nicht nur, aber insbesondere vor diesem Hintergrund bildete Willy Brandt, der Realist mit Phantasie und zukunftsweisendem politischen Gespür, in vieler Hinsicht eine Ausnahmeerscheinung. Die Geschichte, so wusste er, „kennt kein letztes Wort".[199] Der Historiker Golo Mann sah in ihm gegen Ende der Großen Koalition nicht umsonst den „besten Außenminister, den es gab, seit es ein deutsches Auswärtiges Amt gibt".[200]

In Verbindung mit einem Lebensweg, der dem Exilanten und entschiedenen Gegner Hitlers auch im Umgang mit der schweren Last der jüngsten deutschen Geschichte persönliche Unbefangenheit erlaubte, war Brandt als Bundeskanzler in der Lage, sich einer historischen Aufgabe erfolgreich anzunehmen. Nach Westen profilierte er sich zum Vorreiter der europäischen Integration, in den transatlantischen Beziehungen etablierte er ein neues deutsches Selbstbewusstsein. Im Verhältnis zum mächtigsten und wichtigsten außenpolitischen Partner, den USA unter Präsident Nixon, erwuchs daraus eine eigenständige Loyalität, die Meinungsverschiedenheiten nicht nur möglich, sondern konstruktiv austragbar machte.

Nach Osten hin tat Brandt mit der Anerkennung der Unverletzlichkeit der europäischen Nachkriegsgrenzen das Unvermeidliche mit Würde. Er vermochte es darüber hinaus, die moralischen Trümmerberge der katastrophalen Vergangenheit, sei es in Moskau, in Warschau oder in Jerusalem, so weit abzutragen, dass die Deutschen in der Bundesrepublik – ein gutes Vierteljahrhundert nach dem Holocaust und der Kapitulation des Dritten Reiches – wieder einen vollwertigen und respektierten Platz in der Völkerfamilie einnehmen konnten. Die „vielleicht wesentliche Aufgabe der neuen Bundesregierung", so hatte Egon Bahr Mitte Oktober 1969, in der Morgenröte der sozial-liberalen Koalition, Henry Kissinger erläutert, „werde es sein, daß die Deutschen ihr Maß fänden oder, wie Willy Brandt es einmal ausgedrückt hätte: Stolz ohne Überheblichkeit".[201]

Für die Deutschen ein neues Maß gefunden zu haben unter glaubwürdiger Auseinandersetzung mit den nationalsozialistischen

Verbrechen der Jahre 1933 bis 1945 – vielleicht liegt darin Brandts größtes und bleibendes Verdienst. Der erste sozialdemokratische Bundeskanzler gab seinen Landsleuten wieder eine Vorstellung, was patriotische Politik in und für Deutschland ist. „Ein guter Deutscher", so Brandt anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises, könne „kein Nationalist sein. Ein guter Deutscher weiß, daß er sich einer europäischen Bestimmung nicht versagen kann. Durch Europa kehrt Deutschland heim zu sich selbst und zu den aufbauenden Kräften seiner Geschichte."[202]

Die Ära Brandt entließ die Bundesrepublik „in die demokratische Normalität".[203] Dieser Befund gilt nach innen – und nach außen, soweit dies im Rahmen der eingeschränkten äußeren Souveränität der Bundesrepublik „als mittlere Macht in der Mitte des geteilten Europa und als westeuropäischer Grenzstaat einer geteilten Nation"[204] eben möglich war. Unter Berücksichtigung dieser Begrenzung der Bonner Außenpolitik, die Brandt vom Anfang bis zum Schluss nur zu genau bewusst war, und in Anbetracht seiner lediglich viereinhalb Jahre währenden Kanzlerschaft war die bewältigte Wegstrecke immens. Die eigentliche Genugtuung seines politischen Lebens, resümierte Brandt, sehe er darin, „mitgetan zu haben, daß der deutsche Name, der Begriff des Friedens und die Aussicht auf europäische Freiheit zusammengedacht werden".[205] Wer hätte dies 1966 für möglich gehalten?

Zur Dokumentenauswahl

Der Auswahl der Dokumente für diesen Band lag das Bestreben zugrunde, das außen- und deutschlandpolitische Denken und Handeln Willy Brandts als Außenminister und Vizekanzler (1966 bis 1969) sowie als Bundeskanzler (1969 bis 1974) im Spiegel der Quellen sichtbar sowie die Entstehung und Entwicklung seiner Prämissen und Prioritäten über den gesamten Zeitraum hinweg nachvollziehbar zu machen. Der Intention der „Berliner Ausgabe" folgend, einen möglichst vielfältigen, facettenreichen Einblick in die Denk- und Arbeitsweise Brandts zu ermöglichen, wurde dabei großer Wert auf die Berücksichtigung verschiedener einschlägiger Quellentypen gelegt. Das Spektrum umfasst – neben gedruckten Quellen, Reden und Artikeln – Gesprächs- und Interviewvermerke, handschriftliche Notizen Brandts ebenso wie Protokolle, Briefe, Fernschreiben und Fotografien.

Eine gewisse Schwierigkeit ergab sich daraus, dass die vom Institut für Zeitgeschichte im Auftrag des Auswärtigen Amtes herausgegebene umfängliche Edition „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland" (AAPD) bereits eine große Anzahl von Briefen und Vermerken Willy Brandts enthält. Unter Berücksichtigung dieses Umstandes wurde bei der Bearbeitung des vorliegenden Bandes der „Berliner Ausgabe" nach dem Prinzip verfahren, dass dieser unvollständig bliebe, wenn er auf eine Reihe signifikanter Dokumente nur deswegen verzichtete, weil sie bereits an anderer Stelle und in anderem Zusammenhang veröffentlicht worden sind. Es wurde durchgängig versucht, bei der Auswahl zwischen verschiedenen Varianten ein- und desselben Dokuments der Version mit dem größeren Quellenwert den Vorrang zu geben und beispielsweise, im Gegensatz zu den AAPD, die handschriftlichen Einfügungen Brandts im Text kenntlich zu machen (Dok. Nr. 33). In einzelnen Fällen gelang es zudem, die ausführliche und vollständige Version des Dokuments zu ermitteln und zu edieren (Dok. Nr. 38).

Zur Illustrierung des in der Einleitung dargestellten Befundes, dass Brandt während seiner Kanzlerschaft den Beziehungen zu den Vereinigten Staaten von Amerika unter der Präsidentschaft Richard Nixons die höchste außenpolitische Priorität beimaß, werden in diesem Band zum ersten Mal überhaupt die Schlüsselpartien des umfassenden Briefwechsels zwischen Brandt und Nixon der Öffentlichkeit vorgestellt: Neben einem knappen Dutzend Schreiben des Bundeskanzlers an den Präsidenten, darunter einige bisher unveröffentlichte, wurden die komplementären Korrespondenzen Nixons an Brandt in die Edition aufgenommen und damit der überaus intensive Gedankenaustausch beider Staatsmänner nachvollziehbar gemacht – analog zum Vorgehen bei Band 9, in dem der für die Jahre 1974 bis 1982 in ähnlicher Weise signifikante Schriftwechsel zwischen Brandt und Breschnew ediert wurde.

Den Editionsvorgaben entsprechend beruht die Dokumentenauswahl in erster Linie auf der Überlieferung aus dem Willy-Brandt-Archiv im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn. Zur Kommentierung, Flankierung und Ergänzung des umfangreichen Nachlasses Willy Brandts wurden die Protokolle und Unterlagen der SPD-Spitzengremien – Parteirat, Parteivorstand, Parteipräsidium, Bundestagsfraktion – ebenso herangezogen wie die Deposita sozialdemokratischer Politiker im AdsD, wie Egon Bahr, Horst Ehmke, Helmut Schmidt oder Hans-Jochen Vogel. Helmut Schmidt gewährte zudem Einblick in sein Privatarchiv, Berthold Beitz stellte ein Privatdokument zur Verfügung. Das Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung in St. Augustin ermöglichte die Einsichtnahme in den Nachlass Kurt Georg Kiesingers, das Bundesarchiv in Koblenz den Einblick in die Unterlagen Ulrich Sahms. Darüber hinaus konnten die Akten des Olof-Palme-Archivs, Stockholm, und der National Archives and Records Administration, Washington, ausgewertet werden, dort insbesondere die Papiere Richard Nixons, Henry Kissingers sowie des State Department. Zudem wurden die Akten der Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO BArch), der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU), des Amherst College sowie des Parlamentsarchives (Auswärtiger Ausschuss des Deutschen Bundestages) ausgewertet.

Die als Faksimiles abgedruckten Dokumentenabbildungen sollen einen Eindruck von Brandts Arbeitsweise und seinem Umgang mit Texten bieten und verstehen sich, zusammen mit den ausgewählten Fotografien, als Dokumente von eigenem Wert.

Danksagung

Dieser Band verdankt seine Entstehung der Mitwirkung und Beteiligung vieler Personen und Einrichtungen. Für die begleitende, anregende und ermutigende Unterstützung bei der Arbeit an der Edition danke ich erneut den Herausgebern der „Berliner Ausgabe“ und dem Vorstand der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung: besonders herzlich seinem Vorsitzenden Dr. Gerhard Groß sowie den Professoren Dr. Dieter Dowe, Dr. Helga Grebing, Dr. Gregor Schöllgen, Dr. Klaus Schönhoven und Dr. Heinrich August Winkler. Zu danken habe ich ebenfalls der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, deren großzügige Förderung – wie schon bei Band 9 der Berliner Ausgabe – in der Schlussphase die materiellen Voraussetzungen abrundete.

Mein besonderer Dank gilt Dr. Carsten Tessmer, von dem ich die Bearbeitung des vorliegenden Bandes im vergangenen Jahr übernommen habe und der zu diesem Zeitpunkt nicht nur einen wichtigen Teil der Archivrecherchen durchgeführt, sondern auch eine erste Auswahl der Dokumente getroffen und deren Kommentierung vorgenommen hatte. Für die zeitgerechte Fertigstellung des Bandes erwies sich seine Arbeit als entscheidend.

Mein Dank gilt ebenso den Kollegen und Kolleginnen aus dem Bearbeiterkreis der „Berliner Ausgabe“ und den gewohnt engagierten Mitarbeitern der Geschäftsstelle der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, voran Dr. Wolfram Hoppenstedt, Dr. Bernd Rother und Dr. Wolfgang Schmidt, die unermüdlich bereit waren, meinem Vorhaben in jeder Hinsicht den Weg zu ebnen und mir mit ganzer Kraft zur Seite zu stehen, sowie Dominik Rigoll für seine Recherchen in Berlin. Zu danken habe ich dem zuständigen Referenten des Willy-Brandt-Archivs, Harry Scholz, der meinen mitunter scheinbar nicht enden wollenden Nachfragen, Wünschen und Anliegen mit Geduld und großer Fachkenntnis begegnete, sowie den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Archivs der sozialen Demokratie und der Bibliothek der Bonner Friedrich-Ebert-Stiftung, Dr. Christoph Stamm, Barbara Richter und Wolfgang Stärcke; dem Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung, dem Bundesarchiv Koblenz, Frau Prause, Mitarbeiterin bei der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU), der Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO BArch), dem Parlamentsarchiv, dem Bundeskanzleramt und nicht zuletzt

Dr. Klaus Misgeld vom Olof-Palme-Archiv in Stockholm sowie Heike Lemke vom Archiv Helmut Schmidt in Hamburg. Für wichtige Informationen zu einzelnen Archivalien der National Archives and Records Administration danke ich Herrn Dr. Bernd Schäfer vom Deutschen Historischen Institut in Washington und Herrn Dr. David Geyer (Washington).

Für aufschlussreiche Gespräche, weiterführende Hinweise oder die Einsichtnahme in persönliche Aufzeichnungen und Unterlagen danke ich – auch im Namen von Dr. Carsten Tessmer – Prof. Egon Bahr, Dr. Rainer Barzel, Prof. Dr. h.c. Berthold Beitz, Prof. Dr. Horst Ehmke, Dr. Ulrich Sahm, Walter Scheel, Dr. h.c. Helmut Schmidt. An der Entstehung des Manuskriptes waren in dankenswerter Art und Weise Andrea Bahr und Dirk Wagner beteiligt. Für ihre kritische Lektüre ebenso wie für ihre Hinweise und Anregungen danke ich Dr. Claus W. Schäfer und Dr. Friedrich Kießling, darüber hinaus in besonderer Weise Dr. Curd-Werner Wege. Einmal mehr zu danken habe ich Dr. Heiner Lindner, der das Manuskript betreut und sorgsam lektoriert hat.

Erlangen, im Oktober 2004 Frank Fischer