

## 6. Wandel durch Annäherung und Grenzen des Wandels 1973 bis 1975

Zu Beginn des Jahres 1973 verzeichnete die DDR eine gemischte Bilanz der Entspannungspolitik. Auf der einen Seite hatte sie es hinnehmen müssen, dass ihr im Grundlagenvertrag mit der Bundesrepublik die volle völkerrechtliche Anerkennung versagt blieb, auf der anderen Seite aber wurde ihr eben diese schon am 5. Januar 1973 durch die Niederlande zuteil. Im Laufe des Jahres taten 46 weitere Staaten diesen Schritt. Während die DDR ihren Bürgern verwehrte, sich in der Welt umzuschauen, war sie selbst auf der Bühne der internationalen Politik angekommen. Im September 1973 wurden die beiden deutschen Staaten in die UNO aufgenommen.

Für die sozial-liberale Bundesregierung, die im November 1972 vorgezogene Bundestagswahlen klar für sich entschied und damit auch in ihrer Ostpolitik bestätigt wurde, zählte vor allem, dass es nun leichter war, in die DDR zu reisen – „mit allen Folgen eines Ideenaustauschs“, wie Bahr erwartete. Während Ende der 1960er Jahre knapp über eine Million Reisen in die DDR jährlich registriert wurden, stieg die Zahl seit 1972 auf durchschnittlich sechs Millionen an. Damit war die DDR kein „abgeriegelter Staat“ mehr und die „Frage der Einheit der deutschen Nation“ nicht zu den Akten gelegt<sup>1</sup>. Möglicherweise kam nun der „Wandel durch Annäherung“ tatsächlich in Gang, von dem Bahr schon 1963 gesprochen hatte. Dies jedenfalls wollte ein so scharfsinniger Beobachter wie Kissingers Mitarbeiter Helmut Sonnenfeldt nicht ausschließen, der ansonsten mit kritisch-distanzierten Kommentaren zur Ostpolitik immer schnell bei der Hand war: Die DDR setze sich dem „Risiko“ des Wandels aus<sup>2</sup>.

Diese Sichtweise entsprach auch der Perzeption der DDR-Führung. Der Minister für Staatssicherheit Erich Mielke beschwore die Gefahr des „Sozialdemokratismus“<sup>3</sup>, und Parteichef Honeckers Klage hörte sich wie ein direktes

<sup>1</sup> AdsD, Dep. Bahr 440, Gespräch Bahrs mit dem amerikanischen NATO-Botschafter Donald Rumsfeld am 22.5.1973.

<sup>2</sup> So Sonnenfeldt in einem Memorandum für Kissinger vom 7.11.1972; FRUS 1969–1976, Bd. 40, Dok. 383: S. 1088–1092, hier S. 1090.

<sup>3</sup> So Mielke am 16.11.1972; zit. nach Walter Süß, Der KSZE-Prozess der 1970er-Jahre aus der Perspektive der DDR-Staatssicherheit, in: Torsten Diedrich/Walter Süß (Hrsg.), Militär und Staatssicherheit im Sicherheitskonzept der Warschauer-Pakt-Staaten, Berlin 2010, S. 319–340, hier S. 325.

Echo auf Bahrs Aussage an. Die DDR sei infolge der steigenden Besucherzahlen und der Telefonkontakte sowie der „ideologischen Diversions“ seitens der „Massenmedien der BRD“ viel „stärker“ als andere sozialistische Staaten „mit der bürgerlichen Ideologie konfrontiert“. Man dürfe nicht die Augen davor verschließen, dass die Bonner Regierung letztlich die „Liquidierung der sozialistischen DDR“ anstrebe<sup>4</sup>. Als Abwehrmaßnahme erhöhte die Staatssicherheit zwischen 1969 und 1975 die Zahl ihrer hauptamtlichen Mitarbeiter um 50 Prozent. Im weit entfernten Moskau war der Sog des Westens nicht in dieser Weise zu spüren, obwohl man auch dort auf die „Absicherung im Innern“ Wert legte<sup>5</sup>. Letztlich fühlte sich Gromyko aber doch als „Herr im eigenen Haus“, wie er zur Beruhigung von Entspannungsskeptikern versicherte<sup>6</sup>. Was die äußere Sicherheit betraf, so setzte sich der 1973 ins Politbüro aufgerückte Verteidigungsminister Gretschko mit seinem auch von Breschnew geteilten Standpunkt durch, man müsse weiterhin auf der Hut sein und dürfe nicht von den gewohnten Bahnen der Rüstungs- und Sicherheitspolitik abweichen.

In Bonn wurde dies mit Unbehagen registriert. Denn solange man in Europa nicht von militärischer Entspannung sprechen konnte, stand das ganze Projekt der Ost-West-Entspannung unter Vorbehalt. Die „politische Atmosphäre“, so ließ man die sowjetische Führung wissen, werde sich wieder verschlechtern, sollte es nicht zu einem „Abbau des militärischen Potentials“ kommen<sup>7</sup>. Ermahnungen dieser Art hörte man sich auf sowjetischer Seite wiederholt geduldig an, ohne aber in irgendeiner Weise davon beeindruckt zu sein. Stets verwies die UdSSR auf die 1973 einsetzenden Wiener MBFR-Verhandlungen, die allerdings entgegen den ursprünglichen Vorstellungen der Bundesregierung nur noch lose mit der KSZE verbunden waren. So wichtig die KSZE auch war, der entscheidende Annäherungs- und Entspannungsschritt würde auf dem Gebiet der Rüstungsreduktion erfolgen.

<sup>4</sup> Honecker während der Krim-Konferenz am 31.7.1973; PHP: Crimean Meetings ([www.php.isn.ethz.ch/collections](http://www.php.isn.ethz.ch/collections)).

<sup>5</sup> So Botschafter Sahm am 28.4.1973 in einem Fernschreiben an das Auswärtige Amt; Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973, Bd. 1: 1. Januar bis 30. April 1973, bearb. von Matthias Peter u. a., München 2004, Dok. 122: S. 605–609, hier S. 606.

<sup>6</sup> Dobrynin, In Confidence, S. 346.

<sup>7</sup> So Bahr gegenüber Gromyko schon am 9.10.1972; Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1972, Bd. 3: 1. Oktober bis 31. Dezember 1972, bearb. von Mechthild Lindemann, Daniela Taschler und Fabian Hilfrich, München 2003, Dok. 137: S. 1465–1475, hier S. 1475. Ähnlich auch Brandt in einem Schreiben an Breschnew vom 19.12.1972; Dok. 414: S. 1851f.

Brandt betrachtete die KSZE als „Feuilleton“; bei den MBFR-Gesprächen dagegen werde „Tacheles“ geredet<sup>8</sup>.

All dies zeigt schon, dass auf die Annäherung zwischen Ost und West seit 1973 der entspannungspolitische Alltag folgte, der auch die Grenzen des Wandels hervortreten ließ. Zweifellos war Wandel ganz konkret vielfach erfahrbar. An der Insellage West-Berlins hatte sich nichts geändert, die Bindung der Stadt an die Bundesrepublik konnte nach dem Vier-Mächte-Abkommen aber nicht mehr in Frage gestellt werden. Mit der DDR gab es Beziehungen, die im Grundlagenvertrag in aller Form geregelt waren. Polen und die Bundesrepublik richteten im Herbst 1972 diplomatische Vertretungen ein. Die Wirtschaftsbeziehungen mit Ungarn florierten auch ohne Botschafter in Bonn und Budapest. Ein Drittel aller Westtouristen in Ungarn kam 1973 aus der Bundesrepublik. Den Auftakt hatte 1970 der wechselseitige Gewaltverzicht im Moskauer Vertrag gebildet. Brandt fand es „wirklich erstaunlich“, welch neue Austauschmöglichkeiten sich aus „ursprünglich ganz schwachen Kontakten“ ergeben hatten<sup>9</sup>. Unübersehbar war ein Politikwandel eingetreten, der sich in regelmäßigen bilateralen Kontakten, von Beginn der KSZE-Verhandlungen an aber auch auf multilateraler Ebene niederschlug.

Die Folge dieses politischen Umschwungs war ein Wahrnehmungswandel. Ältere Bedrohungssperzeptionen wurden von der neuen Erfahrung überlagert, dass man es mit Staaten und Gesellschaften zu tun hatte, die nach wie vor in scharfer Konkurrenz zueinander standen, die sich aber zugleich Regeln unterwarfen, ihre Konflikte ohne Gewalt auszutragen. Die Verleihung des Friedensnobelpreises an Bundeskanzler Brandt im Herbst 1971 ist auch in diesem größeren internationalen Zusammenhang zu sehen. Vorrangig aber würdigte sie seine persönliche Leistung. Wie kein anderer deutscher Politiker verfügte Brandt über die nötige Glaubwürdigkeit, um die Anerkennung deutscher historischer Schuld, den Appell zur Versöhnung in der Gegenwart und die Suche nach zukünftigem Interessenausgleich zu verbinden. Die Bundesrepublik stand seit 1970 nicht mehr im Fadenkreuz der östlichen Feindbildpropaganda. Umgekehrt nahm die Sowjetunion aus westlicher Sicht immer stärker die Züge einer Macht an, die herkömmliche

<sup>8</sup> So Brandt am 28.5.1973; Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973, Bd. 2: 1.Mai bis 30.September 1973, bearb. von Matthias Peter u.a., München 2004, S.901, Anm. 3. Ähnlich schon Bahr am 24.5.1973; Dok. 158: S.801–804, hier S.804.

<sup>9</sup> So Brandt im Gespräch mit Ceaușescu am 27.6.1973; AAPD 1973/2, Dok. 203: S.1060–1066, hier S.1061.

nationale Interessen verfolgte und als Supermacht weltpolitisch auf einer Stufe mit den USA stehen wollte. Wie der Westen den nach 1945 von Moskau durchgesetzten territorialen Status quo respektierte, agitierte die Sowjetunion nicht mehr gegen die fortschreitende Kohäsion des westlichen Bündnisses. Sie akzeptierte die Verankerung der Bundesrepublik in der NATO ebenso wie die Präsenz der USA in Europa. Seit 1972 stellte sie überdies die west-europäische Integration mit den Brüsseler Institutionen der EG nicht mehr in Frage.

All das hieß jedoch nicht, dass die wechselseitige ideologische Abgrenzung aufgeweicht wurde. Ganz im Gegenteil: Sie war sogar nötig, um die jeweilige innere Ordnung vor „falschen“ Überzeugungen abzuschirmen. „Aktive Friedenspolitik“, mahnte Brandt, durfte in der Bundesrepublik keinesfalls als „Verwischung der grundsätzlichen Positionen in Fragen der freiheitlichen Demokratie verstanden werden“<sup>10</sup>. In der sozial-liberalen Regierung waren es nicht die Liberalen, sondern die Sozialdemokraten, die unter Beobachtung standen und keinen Verdacht aufkommen lassen durften. Ein Mann mit kommunistischer Vergangenheit wie der Fraktionsvorsitzende Herbert Wehner war besonders verwundbar und entsprechend vorsichtig. Er begrüßte den Moskauer Vertrag, hatte aber keine „Freude an den Kommunisten“<sup>11</sup>. Vor dem Hintergrund gesellschaftlichen Wandels in der Bundesrepublik mit politisch links ausgerichteten Strömungen und Gruppen, die sich auch in der SPD selbst fanden, hielt es der SPD-Parteivorstand im Herbst 1970 sogar für geboten, sich in aller Form vom Kommunismus zu distanzieren. Das Thema blieb virulent: Anfang 1972 beschlossen die Innenminister der Bundesländer zusammen mit der Bundesregierung den so genannten Radikalenerlass, der die Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst auf ihre Verfassungstreue verfügte.

Wie mühelos politisch-ideologische Abgrenzung und pragmatische Kooperation miteinander vereinbar waren, zeigen die Wirtschaftsbeziehungen. Auf diesem Feld war der Wandel besonders deutlich zu spüren. Die Ostblockstaaten mussten vom lange gepflegten Feindbild Bundesrepublik schon deswegen abrücken, weil sie diese wegen ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft brauchten. Nur mit westlicher und nicht zuletzt westdeutscher Hilfe konnten die Sowjetunion und ihre Verbündeten die technologische Lücke schließen. In der Bundesrepublik wiederum konnten einzelne Branchen – vor allem Großunternehmen des Anlagen- und Maschinenbaus, der

<sup>10</sup> WBA, A8/11, Brandt an Eugen Kogon vom 28.9.1970.

<sup>11</sup> WBA, A11.3/18, Wehner an Brandt vom 30.8.1970.

Chemieindustrie und des Kraftfahrzeugbaus – von einem Ausbau des Osthandels profitieren. Die daran interessierten Firmen sammelten sich im Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft, der unter der Leitung von Otto Wolff von Amerongen stand. Im Januar 1971 folgte eine Delegation von Unternehmern einer Einladung nach Moskau, um Kooperationsmöglichkeiten im Maschinen- und Motorenbau, bei der Herstellung von Farben und Lacken und bei der Rohstoffgewinnung zu erörtern. Wie wichtig der Sowjetunion die wirtschaftliche Zusammenarbeit war, zeigt die Ebene, auf der die Gespräche stattfanden. Die deutsche Delegation traf unter anderem auf Ministerpräsident Kossygin und Außenhandelsminister Patolitschew. Dies war auch der Fall, als schon im Juni desselben Jahres eine weitere Industriellengruppe mit Berthold Beitz an der Spitze in Moskau eintraf. Sowjetische Angebote zur Erschließung von Rohstoffen gingen Hand in Hand mit dem Drängen auf eine möglichst baldige Ratifizierung des Moskauer Vertrags. Kossygin bat, die Grüße Breschnews an Brandt weiterzuleiten, und zeigte sich überzeugt, dass dessen Politik eine „mutige Politik ist, die den Interessen unserer Zeit entspricht“<sup>12</sup>.

Die Bundesrepublik schloss mit allen Staaten des Warschauer Pakts wiederholt Abkommen über den Warenverkehr ab. Das Volumen im westdeutsch-sowjetischen Handel vergrößerte sich zwischen 1966 und 1975 um das Sechsfache. Die Bundesrepublik stand an der Spitze des sowjetischen Westhandels. Umgekehrt rangierte die Sowjetunion Anfang der 1970er Jahre erst an 13. Stelle der westdeutschen Exportmärkte. Nur 1,5 Prozent des westdeutschen Außenhandels gingen in die Sowjetunion. Allerdings handelte es sich um einen rasch expandierenden Markt. Während der gesamte Außenhandel der Bundesrepublik im ersten Halbjahr 1973 um 16 Prozent zunahm, betrug das Wachstum im Handel mit der Sowjetunion und Polen jeweils fast 40 Prozent.

So eindrucksvoll diese Zahlen erscheinen, so unübersehbar waren die strukturellen Hürden, die einem zügigen Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen im Wege standen. Der westdeutsche Exportüberschuss führte zu einem Jahr für Jahr größer werdenden Ungleichgewicht, anders formuliert: zu einer Verschuldung der Sowjetunion und der anderen osteuropäischen Volkswirtschaften gegenüber der Bundesrepublik. An der Spitze lagen Ende 1972 die Sowjetunion und Rumänien, gefolgt von Polen und – mit weitem Abstand – von der Tschechoslowakei, Ungarn und Bulgarien. Den weiterhin

<sup>12</sup> So Kossygin am 23.6.1971; zit. nach Joachim Käppner, Berthold Beitz. Die Biographie, Berlin 2010, S. 382.

hohen Erwartungen der Ostblockstaaten, günstige Kredite aus Westdeutschland zu erhalten, konnte die Bundesrepublik auf Dauer nicht entsprechen. Darüber hinaus behinderten die unterschiedlichen Rechts- und Wirtschaftssysteme alle Vorhaben, die ein gewisses Maß an Verflechtung anstrebten. Zu den avantgardistischen Vordenkern auf diesem Gebiet gehörte in Bonn Ernst-Wolf Mommsen, der zwischen 1970 und 1972 seine Tätigkeit als Spitzenmanager in der Industrie unterbrach und zunächst im Verteidigungsministerium, danach im Ministerium für Wirtschaft und Finanzen unter Schmidt als Staatssekretär fungierte. Allerdings nahmen ihm einige Unternehmer den Seitenwechsel in die Politik übel: Er erfuhr „manches sehr Unerfreuliche“ wegen seines „persönlichen Engagements“ für die sozial-liberale Regierung und konnte auch keinen Kontakt zum Bundesverband der Deutschen Industrie herstellen<sup>13</sup>. Mommsen schwebte in den Wirtschaftsbeziehungen zum Osten mehr vor als ein „reines Gegenseitigkeitsgeschäft von Ware gegen Ware“ und plädierte für eine Kooperation „jenseits des normalen Warenaustauschs“<sup>14</sup>. An eine Verwirklichung war freilich nur zu denken, wenn sich die Staatshandelsländer für transnationale Projekte westlichen Zuschnitts öffneten.

Ungeachtet solcher systembedingter Schwierigkeiten lagen die politischen Implikationen der Wirtschaftsbeziehungen offen zutage. Als Breschnew im Mai 1973 zu einem mehrtägigen Besuch nach Bonn kam, bevor er wenige Wochen später in die USA reiste, standen für ihn politische Fragen im Vordergrund, insbesondere sein Lieblingsprojekt, die KSZE. Die deutsch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen nahmen gleichwohl viel Raum ein. Es konnte kaum überraschen, dass Breschnew den Schwerpunkt nicht auf deren qualitative Weiterentwicklung legte, wie sie in der Bundesrepublik diskutiert wurde. Die westdeutsche Wirtschaft, sofern sie am Osthandel interessiert war, kritisierte die mangelnde Berücksichtigung von mittelständischen Unternehmen und wünschte sich eine größere Bandbreite im Handel unter Einbeziehung von Verbrauchsgütern. Breschnews Unzufriedenheit beruhte dagegen auf der in seinen Augen fehlenden deutschen Bereitschaft zu neuen Großprojekten. Er pries den sowjetischen Rohstoffreichtum an, der mit Hilfe deutscher Investitionen und staatlich subventionierter Kredite als Basis weiterer Entwicklung dienen sollte. Als er in einer Begegnung mit Industriellen dieses Szenario ausmalte, stieß er auf Skepsis, weckte aber auch optimistische Erwartungen. So hatte der Generaldirektor der bundes-

<sup>13</sup> AdsD, Dep. Bahr 109, Mommsen an Bahr vom 20. 11. 1972.

<sup>14</sup> AdsD, Dep. Bahr 109, Mommsen an Bahr vom 4. 4. 1970 und 8. 4. 1972.

eigenen Salzgitter AG, die über den Bau eines Hüttenwerks in der Nähe von Kursk verhandelte, den Eindruck, die Sowjetunion sei künftig für „Wirtschaftskontakte offener als bisher“<sup>15</sup>. Die Rahmenbedingungen für die weitere wirtschaftliche, industrielle und technische Zusammenarbeit wurden zum Abschluss des deutsch-sowjetischen Gipfeltreffens in einem Regierungsabkommen festgelegt.

Darin fand sich auch ein Passus, in dem die Einbeziehung West-Berlins ausdrücklich erwähnt wurde. Schon im Vorfeld hatte Brandt betont, es sei für ihn „von erstrangiger Bedeutung, daß Berlin (West) in die beiderseitige Zusammenarbeit einbezogen wird“<sup>16</sup>. Dass das Thema überhaupt angeschnitten werden musste, zeigt deutlich, wie unterschiedlich das Vier-Mächte-Abkommen in Bonn und Moskau ausgelegt wurde. Es gehörte zu den brisanteren Punkten, die die Grenzen der Annäherung markierten. Natürlich stimmte die Bundesregierung mit der Auffassung überein, dass West-Berlin kein konstitutiver Bestandteil der Bundesrepublik war. Sie bestand aber darauf, dass die Verbindungen zwischen dem Bundesgebiet und West-Berlin weiterentwickelt werden sollten. Die Formulierung im Kommuniqué zum Abschluss von Breschnews Besuch, um die lange gestritten worden war, klang wie eine Friedensformel, ließ aber ihrerseits wieder unterschiedliche Deutungen zu: Die „strikte Einhaltung und volle Anwendung“ des Berlin-Abkommens von 1971 sei eine „wesentliche Voraussetzung für eine dauerhafte Entspannung im Zentrum Europas“ und für eine „Verbesserung“ der deutsch-sowjetischen Beziehungen<sup>17</sup>. Ob „volle Anwendung“ besagte, dass West-Berlin in Verträge mit Staaten des Warschauer Pakts automatisch einzubeziehen sei, blieb weiterhin ungeklärt, ganz zu schweigen davon, ob Bundesbehörden wie das im Juli 1973 auf den Weg gebrachte Bundesumweltamt ihren Sitz in West-Berlin haben durften. Das nach außen zur Schau gestellte Einvernehmen konnte nicht über die Wolken hinwegtäuschen, die die deutsch-sowjetische Spaltenbegegnung punktuell überschatteten.

Gänzlich im Dunkeln blieb der Kernbereich des entspannungspolitischen Projekts der Bundesregierung. In Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung war keinerlei sowjetische Diskussionsbereitschaft erkennbar. Das große Thema der europäischen Sicherheit blieb „unzulänglich“ behandelt

<sup>15</sup> Der Spiegel vom 28.5.1973: „Wir schlagen da eine neue Seite auf“. Spiegel-Interview mit Hans Birnbaum, Chef der Salzgitter AG, über Breschnews Bonn-Besuch“.

<sup>16</sup> Brandt an Breschnew vom 24.4.1973; AAPD 1973/1, Dok. 113: S. 563–566, hier S. 565.

<sup>17</sup> So die unter Bahrs Mitwirkung gefundene „salomonische Formel“; Bahr, Zeit, S. 452.

auf der Strecke<sup>18</sup>. Über „Truppenreduktion“ wollte Breschnew „ernsthaft“ erst nach Abschluss der KSZE sprechen<sup>19</sup>. Die im Westen beobachtete Verstärkung des sowjetischen Militärpotentials erklärte Breschnew mit der bloßen Modernisierung: „Es würden nur alte Ausrüstungen gegen neue ausgetauscht.“<sup>20</sup> Die Begrenzung der strategischen Waffenarsenale zwischen den Supermächten fand keine Entsprechung in Europa, wo die Sowjetunion sich auch im Zuge der MBFR-Verhandlungen nicht in ein Rüstungskontrollsysteem einbinden ließ. Daran änderten auch die Appelle nichts, die Brandts Nachfolger als Bundeskanzler an Breschnew richtete. Helmut Schmidt monierte im Oktober 1974 darüber hinaus die Aufstellung sowjetischer Mittelstreckenraketen, die wenig später den europäischen Entspannungsprozess in eine tiefe Krise stürzen sollte<sup>21</sup>. Hintergrund war, dass die Supermächte seit Anfang der 1970er Jahre an Waffensystemen arbeiteten, die wenig später als Pershing II, Cruise Missiles und SS 20 auch die Europäer in ihren Bann zogen.

Vorerst war es nicht das Großvorhaben einer ausgewogenen Truppenreduzierung mit dem Ziel eines europäischen Sicherheitssystems, das im Vordergrund stand. Das ostpolitische Tagesgeschäft wurde vielmehr durch begrenztere, allerdings keineswegs einfache Themen ausgefüllt. Dazu gehörten die Verhandlungen mit der Tschechoslowakei, deren Abschluss das System der Ostverträge abrunden sollte. Als sich Breschnew während seines Aufenthalts in Bonn ungeduldig nach dem Stand der Gespräche erkundigte, wurde von einigen Wochen gesprochen, die man bis zur Paraphierung eines Vertrags noch benötige. Sie erfolgte tatsächlich am 20. Juni 1973, nachdem sich beide Seiten auf eine Formel über die „Ungültigkeit des Münchener Abkommens“ geeinigt hatten, die die damit verbundenen Fragen „in einer für beide Seiten annehmbaren Form“ regelte<sup>22</sup>. Auch die Bundesregierung

<sup>18</sup> Bahr bedauerte dies gegenüber Breschnew beim Abschied auf dem Flugplatz; ebenda, S. 453

<sup>19</sup> Aufzeichnung Brandts vom 22.5.1973 über sein Gespräch mit Breschnew am Vortag; AAPD 1973/2, Dok. 152: S. 766f, hier S. 767.

<sup>20</sup> So gab Bahr am 29.5.1973 Breschnews Standpunkt gegenüber Premierminister Heath wieder. Dieser „wies darauf hin, daß die Sowjets beständig und rücksichtslos ihre Schlagkraft erhöhten, während alle von Truppenreduzierungen sprächen.“ AAPD 1973/2, Dok. 165: S. 858–864, hier S. 863.

<sup>21</sup> Vgl. Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1974, Bd. 2: 1. Juli bis 31. Dezember 1974, bearb. von Daniela Taschler, Fabian Hilfrich und Michael Ploetz, München 2005, Dok. 314: S. 1371–1378, hier S. 1377f.

<sup>22</sup> So lautete die Formulierung in Punkt acht der von Bahr 1970 in Moskau ausgehandelten Leitsätze.

betrachtete das Münchener Abkommen von 1938, mit dem das Sudetenland von der Tschechoslowakei abgetrennt worden war, als ungültig, aber nicht als ungültig von Anfang an, wie die Prager Forderung in den sich seit März 1971 hinziehenden Sondierungsgesprächen lautete. Für die Lösung sorgte ein „Taschenspielertrick der Völkerrechtler“<sup>23</sup>. Der Anstoß dazu kam vom stellvertretenden tschechoslowakischen Außenminister Goetz, der vorschlug, das Münchener Abkommen für nichtig zu erklären. Doch auch davon wollten die Deutschen Ausnahmen machen, die im Vertrag explizit genannt wurden. Nicht berührt waren demnach Fragen der Staatsangehörigkeit. Ferner sollte der Vertrag „keine Rechtsgrundlage für materielle Ansprüche“ der Tschechoslowakei bilden können. Mit diesen in Artikel II des Vertrags vorgenommenen Spezifizierungen konnte in Artikel I das Münchener Abkommen „nach Maßgabe dieses Vertrags als nichtig“ betrachtet werden<sup>24</sup>.

Damit war der Vertrag als Grundlage für die, wie es in der Präambel hieß, „Entwicklung gutnachbarlicher Beziehungen“ unterschriftenreif. Aber die für Anfang September in Aussicht genommene Reise von Brandt und Scheel nach Prag musste aufgeschoben werden. Wieder ging es um die Auslegung des Berlin-Abkommens, und einmal mehr wurden 1973 die Grenzen des Wandels in den Ost-West-Beziehungen deutlich. Die Staaten des Warschauer Pakts akzeptierten nicht, dass die deutschen Botschaften Rechtshilfe für West-Berliner Gerichte und Behörden leisten wollten. Diese restriktive Auslegung des Berlin-Abkommens wollte das Bonner Auswärtige Amt nicht hinnehmen und bemühte sich, die daraus folgende Hängepartie mit Prag zu den eigenen Gunsten entscheiden. Eine Nachfrage des tschechoslowakischen Außenministeriums in Moskau ergab, dass dem Bonner Druck nicht nachgegeben werden sollte. Eine Entscheidung behielt sich die sowjetische Heemonialmacht selbst vor. Dazu kam es, als Scheel und Gromyko Anfang November 1973 übereinkamen, dass sich West-Berliner Gerichte im direkten Kontakt an sowjetische Gerichte wenden konnten. Nun war der Weg auch für die Tschechoslowakei und die anderen Verbündeten der Sowjetunion vorgezeichnet. Am 11. Dezember 1973 konnten Brandt und Scheel den Prager Vertrag zusammen mit ihren tschechoslowakischen Kollegen Lubomír Štrougal und Bohuslav Chňoupek endlich unterzeichnen. Das Land, das 1967/68 im Zuge des Prager Frühlings in einer frühen Phase der Bonner Ostpolitik große Erwartungen geweckt hatte, war nun das letzte, mit dem

<sup>23</sup> So rückblickend der mit den Verhandlungen betraute Paul Frank, *Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur*, München 1985, S. 309.

<sup>24</sup> Der Vertrag ist abgedruckt in: Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 312ff.

ein Vertrag geschlossen wurde. Und da es der von den Warschauer Pakt-Staaten verabschiedete Zeitplan so festgelegt hatte, konnten erst jetzt auch Bulgarien und Ungarn diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik aufnehmen.

Die nach dem Besuch Breschnews in Bonn offen gebliebenen Fragen und das mühsame Feilschen im Vorfeld des Prager Vertrags machten deutlich, dass die Entspannungspolitik nichts von ihrer Substanz, aber viel Schwung und Glanz verloren hatte. An die Stelle der spektakulären Vertragsabschlüsse trat die Nüchternheit der nationalen Interessenpolitik. Besonders desillusionierend wirkte im November 1973 die Verdoppelung des Mindestumtauschs, den die DDR von Westbesuchern forderte. Bonner Spitzenpolitiker reagierten auf das Knirschen im Getriebe des Entspannungsprozesses recht unterschiedlich. Wehner plädierte für größere Zurückhaltung. West-Berlin müsse nicht in jedes Abkommen einbezogen werden. Seine Kritik äußerte Wehner im September 1973 nicht nur in westdeutschen Presseinterviews, sondern ausgerechnet auch in Moskau, wo er als Mitglied einer Bundestagsdelegation mit verschiedenen sowjetischen Gesprächspartnern zusammentraf. Sowohl der Bundestag als auch der Oberste Sowjet hatten 1971 Parlamentariergruppen gebildet, die in regelmäßigen Abständen zusammentrafen. Wehner äußerte sich auch abfällig über Bundeskanzler Brandt, richtete seine Polemik aber in erster Linie gegen das von der FDP geführte Auswärtige Amt und gegen Minister Bahr als den zentralen westdeutschen Akteur im Entspannungsprozess. Bahr selbst konnte Wehnens „Verhalten“ nicht billigen, fand seine „Sorge in der Sache“ jedoch berechtigt. Hier wie da gebe es „Rückständige und Kleinkarierte“. Allerdings hatte er den Eindruck, „daß die führenden Männer auf beiden Seiten entschlossen sind, den Blick für die positive Gesamtentwicklung nicht zu verlieren“<sup>25</sup>.

Im Unterschied zu Wehner wollten Brandt und Bahr in der Berlinfrage nicht klein beigegeben. Brandt zeigte sich am Jahresende relativ zufrieden mit dem „Stand der Beziehungen“ zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion, fügte aber warnend hinzu, er sehe die „Erweiterung der Politik der Entspannung erheblich gefährdet“<sup>26</sup>. Wenige Wochen danach nahm Bahr gegenüber Breschnew kein Blatt vor den Mund. „Nichts“ habe der Bundes-

<sup>25</sup> AdsD, Dep. Bahr 102, Bahr an Botschafter Sahm vom 9.10.1973.

<sup>26</sup> Brandt an Breschnew vom 30.12.1973; Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973, Bd.3: 1.Oktober bis 31.Dezember 1973, bearb. von Matthias Peter u.a., München 2004, Dok. 426: S. 2076ff.

regierung „so geschadet“ wie die „Stagnation der Ostpolitik“. Der Dauerkonflikt um West-Berlin müsse „aus der Welt“ geschafft werden. Auch weitere Bonner Irritationen brachte Bahr zur Sprache. Dazu gehörten die schon erwähnte Erhöhung des Mindestumtauschs für DDR-Reisende und die Hindernisse für eine Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen wie die aus deutscher Sicht überzogenen sowjetischen Krediterwartungen und die Langsamkeit der Moskauer Bürokratie.<sup>27</sup>

Breschnew ließ sich von Bahr nicht aus der Ruhe bringen. Er kündigte Lösungen an und sah „keinen Grund zum Pessimismus“<sup>28</sup>. Bahrs ungewöhnlich langer Aufenthalt in der Sowjetunion vom 27. Februar bis zum 9. März 1974 diente nicht zuletzt der Vorbereitung eines deutsch-sowjetischen Gipfeltreffens in Moskau. Dazu kam es erst Ende Oktober, nun aber mit Helmut Schmidt als Bundeskanzler. Brandts Rücktritt im Mai hatte verschiedene Ursachen, durch die Enttarnung Günter Guillaumes als DDR-Spion im Kanzleramt allerdings einen klaren Anlass, der die Grenzen des Wandels unmittelbar vor Augen führte. Schmidt erörterte in Moskau das ganze Spektrum bilateraler und internationaler Fragen. Ihm war daran gelegen, der sowjetischen Führung zu signalisieren, seine Regierung sei entschlossen, „die Brandtsche Ostpolitik fortzusetzen und vornehmlich auf wirtschaftlichem Felde auszufüllen“<sup>29</sup>. Zur Berlinfrage blieb es bei den jeweiligen unterschiedlichen Auffassungen. Allerdings sicherte Schmidt zu, dass er in Zukunft „Streitigkeiten“ vermeiden wolle, wie sie aus der Errichtung des Bundesumweltamts in West-Berlin entstanden waren. Breschnew seinerseits wollte darüber „nicht mehr weinen“, nahm die Existenz dieser Bundesbehörde in West-Berlin also als gegeben hin. Im Kern ging es ihm darum, zu einem baldigen erfolgreichen Abschluss der KSZE zu kommen. Zur historischen Einordnung seiner Politik pries er die „Fortschritte“ der letzten Jahre, in denen man erfolgreich begonnen habe, „den Kalten Krieg zu begraben“.<sup>30</sup>

Ein Vierteljahr später knüpfte Schmidt an diese Worte an. Er sprach von dem Wunsch, den Kalten Krieg zu „überwinden“, und fügte an: „Wir

<sup>27</sup> Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1974, Bd. 1: 1. Januar bis 30. Juni 1974, bearb. von Daniela Taschler, Fabian Hilfrich und Michael Ploetz, München 2005, Dok. 64: S. 241–250, hier S. 247 und S. 249.

<sup>28</sup> AAPD 1974/1, Dok. 88: S. 361–366, hier S. 364.

<sup>29</sup> Helmut Schmidt, Menschen und Mächte. Taschenbuchausgabe Berlin 1991, S. 68.

<sup>30</sup> Unterredung zwischen Breschnew und Schmidt am 30.10.1974; AAPD 1974/2, Dok. 315: S. 1379–1395, hier S. 1390 und S. 1392.

sind dabei, ihn zu überwinden.“<sup>31</sup> Obwohl der Ost-West-Konflikt andauerte, beherrschte er die Agenda der Weltpolitik nicht mehr in dem Maße wie zuvor. Schon die Zeitgenossen spürten, dass die Energie-, Finanz- und Wirtschaftskrisen 1973/74 eine Zäsur darstellten. Ausgangspunkt war im Oktober 1973 der neuerliche Nahostkrieg. Wie alle regionalen Konflikte führte auch er zu Spannungen mit der Sowjetunion. Dramatischer aber waren die gegen den Westen gerichteten Maßnahmen der arabischen Ölproduzenten zur Drosselung der Fördermengen. Der Ölpreis vervierfachte sich, was zu Zahlungsschwierigkeiten, Rezession und Arbeitslosigkeit führte. An die Stelle von Wachstums- und Fortschrittszuversicht, die die Nachkriegszeit geprägt hatten, trat jetzt ein tief sitzendes Unsicherheits- und Krisengefühl. Zugleich trat der Nord-Süd-Konflikt verstärkt ins Bewusstsein.

In dieser Lage war es von Vorteil, dass die aus dem Ost-West-Konflikt herrührenden Gegensätze infolge der Entspannungspolitik beherrschbar erschienen. Es verwundert darum nicht, dass Helmut Schmidt entsprechende Akzente setzte, als er sich im Januar 1975 zu außenpolitischen Grundsatzfragen äußerte. Erst gegen Ende seiner Ausführungen kam er auf „unser Verhältnis zum Osten“ zu sprechen. Den „Dialog“ bezeichnete er als „gut“. Vorrangig war er freilich mit einem anderen Thema beschäftigt, mit den Auswirkungen der „Weltrezession“ auf die internationale Politik. Vor diesem Hintergrund nannte er eine adäquate „Weltwährungspolitik“ einen „ganz entscheidenden Faktor“ für die „Beziehungen der Staaten zueinander“<sup>32</sup>. Hier sah er Handlungsbedarf, um das „monetäre System der freien Weltwirtschaft“ aufrecht erhalten zu können. Schmidt leitete dafür aus der ökonomischen Potenz Westdeutschlands sogar eine Verpflichtung ab, denn „in einer solchen Frage ist natürlich die Bundesrepublik Deutschland eine Weltmacht“<sup>33</sup>.

Schmidts Konzentration auf die seit dem Epochentaler 1973 drängenden weltwirtschaftlichen und monetären Probleme ließen ihn selbstverständlich nicht übersehen, was ostpolitisch zu tun war. Insbesondere wünschte er sich eine „tiefer gehende Verständigung mit Polen“<sup>34</sup>. Nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen 1972 blieb das deutsch-polnische Verhältnis von den

<sup>31</sup> So Schmidt in seiner Rede „Zur Lage der Nation“; Stenographischer Bericht über die 146. Sitzung des Bundestags (7. WP) am 30.1.1975, S. 10040.

<sup>32</sup> So der Kanzler in seinem Vortrag „Leitgedanken unserer Außenpolitik“ am 17.1.1975; abgedruckt in: Helmut Schmidt, Kontinuität und Konzentration, Bonn 1975, S. 226–242, hier S. 227f. und S. 240f.

<sup>33</sup> Der Spiegel vom 6.1.1975: „Wir sind ein erstklassiger Partner“. Kanzler Helmut Schmidt über die politische und ökonomische Rolle der Bundesrepublik“.

<sup>34</sup> Schmidt, Kontinuität, S. 241.

„Belastungen der Vergangenheit“ überschattet<sup>35</sup>. Auf deutscher Seite wurde bemängelt, dass die Umsiedlungswünsche von in Polen lebenden Deutschen allzu schleppend behandelt wurden. In Polen forderte man Entschädigungszahlungen für ehemalige Zwangsarbeiter und KZ-Häftlinge und erwartete großzügige Kreditzusagen, um die polnische Wirtschaft näher an das prosperierende Westeuropa heranführen zu können. Wiederholte sich auf verschiedenen Ebenen erfolglos verhandelt. Ein Treffen zwischen Bundeskanzler Brandt und Parteichef Gierek, das vielleicht zu einer Annäherung hätte führen können, kam nicht zustande. Erst die Begegnung Schmidts mit Gierek 1975 in Helsinki am Rande der KSZE führte zu einer Einigung. Sie sah die Ausreise „von etwa 120.000 bis 125.000 Personen im Laufe der nächsten vier Jahre“ vor, ferner einen Kredit über einer Milliarde DM und schließlich 1,3 Milliarden DM als pauschale Abgeltung von Renten- und Versicherungsansprüchen polnischer Bürger<sup>36</sup>.

Erheblich unbefangener gestalteten sich die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Rumänien. Aber auch Ceaușescu, der Ende Juni 1973 in Bonn weilte, hatte mehr Wünsche im Gepäck, als erfüllt werden konnten. Sein Land erhielt weniger Kredite als erbettet, doch dürften die Rumänen mit den Wirtschaftsabkommen zufrieden gewesen sein, die sie sowohl mit der Bundesregierung als auch mit Firmen wie Krupp abschlossen. Rumänien blieb in der öffentlichen Wahrnehmung das „fesselndste Experimentierfeld ost-westlicher Kooperation“<sup>37</sup>. Seit 1971 trugen jährliche Konsultationen zwischen den Außenministerien dazu bei, dass die Kontakte „insgesamt über dem Niveau“ der Beziehungen zu den übrigen Warschauer Pakt-Staaten lagen<sup>38</sup>. Unter den rumänischen Handelspartnern rangierte die Bundesrepublik hinter der Sowjetunion an zweiter Stelle. Das Ungleichgewicht in der Handelsbilanz nahm allerdings auch hier in einer Weise zu, dass Bukarest im Juni 1975 ultimativ einen Ausgleich durch eine Steigerung deutscher Importe forderte. „Politische Beziehungen“ beruhten im Kern auf den „wirtschaftlichen Beziehungen“, ließ ein Vertrauter Ceaușescus die Deutschen

<sup>35</sup> So Egon Bahr, der seine „Enttäuschung darüber“ zum Ausdruck brachte; Pressemitteilungen der SPD vom 17.1.1975; <http://library.fes.de/cgi-bin/digibert.pl?id=011371&dok=19/011371&c=410>.

<sup>36</sup> Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1975, Bd. 2: 1. Juli bis 31. Dezember 1974, bearb. von Michael Kieninger, Mechthild Lindemann und Daniela Taschler, München 2005, Dok. 243: S. 1144–1148, hier S. 1145f.

<sup>37</sup> So anlässlich des Staatsbesuchs von Bundespräsident Heinemann in Rumänien Die Zeit vom 21.5.1971: „Offene Worte in Bukarest“ (Carl-Christian Kaiser).

<sup>38</sup> PAAA, B 42/112641, Aufzeichnung des für Rumänien zuständigen Referats im Auswärtigen Amt vom 5.8.1974.

wissen. Helfe die Bundesrepublik Rumänien „nicht aus dem Defizit“, könne man die Beziehungen zur Bundesrepublik auch „einstellen“<sup>39</sup>. Was wie eine Drohung klang, war eher ein undiplomatischer Appell zur Verdeutlichung des rumänischen Standpunkts. Zurückhaltender formulierte ihn wenig später Ceaușescu selbst, als er es mit Blick auf die rumänischen Export- und Kreditwünsche bedauerte, „daß die Beziehungen sich in den letzten Jahren langsamer entwickelt hätten“<sup>40</sup>.

Kein Zweifel: Von irgendwelcher Entspannungseuphorie konnte keine Rede sein. Vielmehr herrschte eine nüchterne Arbeitsatmosphäre in der von Kooperation und Konflikt gleichermaßen bestimmten Normalität der Ost-West-Beziehungen. Wie rasch sogar neue Irritationen entstehen konnten, zeigte Helmut Schmidts Reaktion auf die vorübergehende Radikalisierung der „Nelkenrevolution“ 1974/75 in Portugal, als er die Möglichkeit einer „kommunistischen Machtübernahme“ nicht ausschließen wollte und die Frage aufwarf, ob eine „Fortsetzung der Entspannungspolitik möglich“ sei, falls das NATO-Mitglied Portugal „aus dem westlichen Bündnisystem herausgebrochen“ werden sollte<sup>41</sup>. Zum weltpolitischen Gesamtbild gehörte auch, dass Truppen des kommunistischen Nordvietnam im April 1975 Saigon einnahmen und mit Kambodscha und Laos weitere Länder unter kommunistische Herrschaft kamen. Schon bald sollte Afrika an mehreren Stellen zum Schauplatz militärischer Auseinandersetzungen werden, bei denen die Supermächte – besonders entschlossen aber die Sowjetunion – die ihnen jeweils nahe stehenden Kräfte unterstützten.

In Europa dagegen gelang es, im Rahmen der KSZE sogar zu einer Art Kodifizierung der Entspannung zu gelangen. Die Konferenz dürfe nicht zu „Wunschdenken“ führen, meinte Brandt im Juni 1973. „Und dennoch“, so konnte er völlig zu Recht hinzufügen: „Wer hätte vor einem Jahrzehnt vorauszusagen gewagt, dass sich über den Ost-West-Konflikt eine Konferenz von so konstruktiver Substanz abzeichnen würde!“<sup>42</sup> Man verhandelte über verschiedene Themenfelder, auch „Körbe“ genannt, weil darin die jeweiligen

<sup>39</sup> PAAA, B 42/116672, Aufzeichnung von Botschafter Wickert vom 6.6.1975 über Äußerungen von Stefan Andrei, Sekretär des ZK der Kommunistischen Partei, am 4.6.1975.

<sup>40</sup> So Ceaușescu zu Schmidt am Rande der KSZE in Helsinki am 1.8.1975; AAPD 1975/2, Dok. 239: S. 1128ff, hier S. 1129.

<sup>41</sup> So Schmidt am 10.4.1975 in einem Schreiben an Kissinger; Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1975, Bd. 1: 1. Januar bis 30. Juni 1975, bearb. von Michael Kieninger, Mechthild Lindemann und Daniela Taschler, München 2005, Dok. 75: S. 355 ff, hier S. 356f.

<sup>42</sup> WBA, A3/502, Brandt während seines Besuchs in Israel im Weizmann-Institut am 11.6.1973.

Detailfragen gesammelt wurden. Nachdem darüber beim Konferenzauftakt in Helsinki Einigkeit erzielt worden war, benötigten die in Genf tagenden KSZE-Experten der Außenministerien noch knapp zwei Jahre, bis die Texte vorlagen, die dann am 1. August 1975 – wieder in Helsinki – feierlich von den Staats- und Regierungschefs unterschrieben werden konnten. Im Mittelpunkt des diplomatischen Feilschens standen Korb I mit Fragen zur Sicherheit in Europa und der vom Westen ausdrücklich gewünschte und von der Sowjetunion konzidierte Korb III, wo es um Informations- und Reisefreiheit ging, anders formuliert: um die stärkere Öffnung der Gesellschaften im östlichen Europa. Es lag im westlichen Interesse, individuelle Menschenrechte in der Schlussakte der KSZE zu verankern, auch wenn klar war, dass eine Liberalisierung kommunistischer Ordnungen nach westlichen Standards nicht von außen zu erzwingen war. Auch war nichts von dem, was auf dem Papier stand, für Menschen in Osteuropa einklagbar. So blieb etwa Ceaușescu ganz gelassen: „Wir sollten es unterzeichnen und zu Hause werden wir sehen.“<sup>43</sup>

In pragmatischer Einschätzung der Lage verzichtete die Bundesregierung denn auch auf einer forcierten Betonung von Menschenrechtsfragen. Ganz anders verhielt es sich mit den in Korb I verhandelten Prinzipien, nach denen die Beziehungen der Staaten untereinander ausgerichtet sein sollten. Sicherheit in Europa hing fundamental von der Respektierung des territorialen Status quo ab. Zugleich hatte die Bundesrepublik schon im Vorfeld der KSZE auf der Wahrung von „Rechtspositionen“ bestanden, „die auf die Wiedervereinigung gerichtet sind“. Die KSZE durfte unter keinen Umständen zu einer „Ersatzfriedenskonferenz“ werden, mit der die Teilung Deutschlands in aller Form besiegt worden wäre. Mit dem Blick auf die innerdeutsche Grenze durften ein multilateraler Gewaltverzicht und die Respektierung der Nachkriegsgrenzen einen friedlichen Wandel von Grenzen (*peaceful change of frontiers*) nicht ausschließen<sup>44</sup>. Genau dies aber, die Festschreibung des territorialen Status quo, wollten die Staaten des Warschauer Pakts erreichen. Auch Rumänien beharrte angesichts etwaiger ungarischer oder bulgarischer Ansprüche auf der Unantastbarkeit seiner Grenzen. „Diskussionen über die Grenzen Rumäniens“ wollte Ceaușescu „nicht erlauben“<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> ANIC, Fond CC al PCR, Sectia Cancellarie 6/1974, Ceaușescu während einer Sitzung des Politbüros der KP Rumäniens am 4.2.1974.

<sup>44</sup> Runderlass von Staatsekretär Frank vom 25.10.1971; AAPD 1971/3, Dok. 366: S. 1617–1622, hier S. 1618 und S. 1620.

<sup>45</sup> ANIC, Fond CC al PCR, Sectia Cancellarie 133/1973, Sitzung des Politbüros der KP Rumäniens am 20.8.1973.

In diesem Punkt war sich der rumänische Parteichef auch mit der sowjetischen Führung völlig einig. Die Sowjetunion hatte es im Moskauer Vertrag hinnehmen müssen, dass die Bundesrepublik die Nachkriegsgrenzen nicht „*anerkannte*“, sondern nur „*respektierte*“. Ihrerseits konnte die Bundesrepublik keine Formulierung im Vertragstext unterbringen, die die Möglichkeit des friedlichen Wandels von Grenzen explizit benannte. Beide Seiten betrachteten nun die Genfer Verhandlungen als Gelegenheit, Klarheit zu schaffen. Die Sowjetunion wollte die „*Unerschütterlichkeit der Grenzen*“ ohne jeden Zusatz im Abschlussdokument der KSZE verankert wissen. Nur informell wurde erklärt, selbstverständlich könnten Grenzen „auf friedlichem Wege und im Einverständnis zwischen Staaten“ geändert werden<sup>46</sup>. Da Brandt dies nicht ausreichte, bestand er auf einer förmlichen „*Klarstellung auch im Zusammenhang der Genfer Konferenz*“<sup>47</sup>. Brandts Nachfolger sah dies nicht anders. Schmidt machte gegenüber Breschnew klar, dass der „*Grundsatz der friedlichen Grenzänderung*“ in der Abschlusserklärung den „*gleichen Rang*“ wie die anderen dort aufgeführten Prinzipien erhalten müsse<sup>48</sup>.

Die Bundesrepublik befand sich in einer Schlüsselposition. Da die KSZE im Kern eine „*Konferenz über Deutschland*“ war<sup>49</sup>, konnte sie nur mit Zustimmung der Bundesrepublik zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden. Außenminister Genscher ließ darüber auch die USA nicht im Zweifel: Keine Bundesregierung werde etwas unterschreiben, was den „*Einindruck einer friedensvertragsähnlichen Regelung*“ hinterlasse und nicht die Möglichkeit einer friedlichen Veränderung von Grenzen eröffne<sup>50</sup>. Diese Vetoposition brachte die Bundesrepublik allerdings zugleich in eine Außenseiterstellung. Denn die strikte Forderung nach einer *peaceful change*-Formel, die die deutsche Frage in aller Form offen hielt, stieß nicht nur bei der Sowjetunion, sondern auch bei einigen westlichen Verbündeten auf Unverständnis. Kissinger empfand das Insistieren der Bundesregierung als „*kindisch*“, wie er überhaupt in der KSZE nur einen „*unglaublichen Zirkus*“ erblickte<sup>51</sup>. Erst im Februar 1975 erfolgte nach zähem und „*manchmal bitte-*

<sup>46</sup> So Breschnew in einem undatierten Schreiben vom Januar 1974; AAPD 1974/1, S. 153, Anm. 2.

<sup>47</sup> Brandt an Breschnew vom 7.2.1974; AAPD 1974/1, Dok. 37: S. 153f., hier S. 154.

<sup>48</sup> So Schmidt zu Breschnew am 29.10.1974; AAPD 1974/2, Dok. 314, S. 1378.

<sup>49</sup> So das Mitglied der amerikanischen KSZE-Delegation John J. Maresca, To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973–1975, Durham 1987, S. 81.

<sup>50</sup> So Außenminister Genscher am 6.12.1974 zu Kissinger; AAPD 1974/2, Dok. 360: S. 1594f., hier S. 1594.

<sup>51</sup> So Kissinger bei einer Mitarbeiterbesprechung am 5.12.1974; Foreign Relations of

rem“ Ringen<sup>52</sup> eine Einigung, die besagte, dass „Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können“<sup>53</sup>. Erreicht wurde diese Übereinkunft nicht in den KSZE-Gremien, sondern auf der Ebene der Supermächte zwischen Kissinger und Gromyko. Gleichwohl war es ein Verhandlungssieg der Bundesregierung, denn ohne deren wiederholt gezeigter Beharrlichkeit hätte sich Kissinger wohl kaum in dieser Angelegenheit engagiert. Auch gegenüber Breschnew drückte Schmidt seine dringende Erwartung aus, es werde eine „positive Antwort“ der Sowjetunion „zum peaceful change“ geben<sup>54</sup>. Höchste Bedeutung erhielt dieser Punkt spätestens im November 1989, als Bundeskanzler Kohl seinen Zehn-Punkte-Plan zur Überwindung der Teilung Deutschlands vorlegte und sich dabei ausdrücklich auf den KSZE-Prozess bezog.

Was zum Zeitpunkt ihrer Unterzeichnung noch nicht absehbar war: Von der Schlussakte der KSZE ging ein Effekt aus, der zur Transformation Europas beitrug. Als es Ende der 1970er Jahre infolge des Wettrüstens im Bereich der Mittelstreckenraketen und der sowjetischen Besetzung Afghanistan zu einer schweren Belastung in den Ost-West-Beziehungen kam, sprachen viele Zeitgenossen nicht nur von einer Krise der Entspannungspolitik, sondern schon von ihrem Ende. Dass es tatsächlich trotz deutlicher Gegensätze und dramatischer Worte nicht zu einem Rückfall in den Kalten Krieg der 1950er Jahre kam, hing zum einen mit dem Interesse und zum anderen mit dem Willen der Staats- und Regierungsführungen in beiden Lagern zusammen, genau das zu vermeiden. Was letztlich zählte, waren die Erfahrungen, die die Akteure im Zuge der Entspannungspolitik mit ost-westlicher Kommunikation gemacht hatten. So konnte auf den kurzen Kalten Krieg, der mit der Doppelkrise von Berlin und Kuba zu Ende ging, die längere Periode der Entspannung folgen, bevor der Ost-West-Konflikt sich auflöste.

the United States, 1969–1976, Bd. 39: European Security, 1969–1976, bearb. von Douglas E. Selvage, Washington 2007, Dok. 262: S. 763–767, hier S. 765 und 767.

<sup>52</sup> So der britische Außenminister Callaghan rückblickend am 28. 7. 1975; Documents on British Policy Overseas, Series III/Vol. 2: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–75, London 1997, Dok. 137: S. 454–460, hier S. 456.

<sup>53</sup> So Punkt I des zehn Punkte umfassenden Prinzipienkatalogs zu Fragen der Sicherheit in Europa, der den ersten Teil der Schlussakte von Helsinki bildete; Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Dok. 127: S. 417–423, hier S. 418.

<sup>54</sup> Schmidt an Breschnew in einer Botschaft über den *back channel* vom 13. 2. 1975; AHS, Ordner UdSSR 1974–1977.