



SCHWEIZERISCHE BOTSCHAFT
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Ja *Bo* *SK*

5 KÖLN 51, den 29. Dezember 1971
Bayenthalgürtel 15
Telefon: 38 06 41

Ref.: CX/sp.

m

RP 67

Eine ostpolitische Zwischenbilanz

					c/a
Datum					18 JAN 1972
Von					SP.
EPD					18 JAN 1972
Ref. p. A. 21. 31.					Köln

I. Früchte der Geduld

Wer vor einem Jahr Planziele und Ergebnisse der Ostpolitik der Bundesregierung miteinander verglich, sah sich zu der Feststellung veranlasst, dass Goodwill und Vorleistungen die Dinge in Bewegung gebracht hatten, ohne dass die westdeutschen Ansprüche im wesentlichen honoriert worden wären. Vorleistungen: Die Bundesregierung hatte zum Beweis ihrer realpolitischen Einsicht in die Ergebnisse des zweiten Weltkriegs die Gewaltverzichtsverträge mit Moskau und Warschau unterzeichnet; sie hatte Sondierungsgespräche zur Regelung ihres Verhältnisses zur Tschechoslowakei eingeleitet; sie hatte schliesslich ihr grundsätzliches Einverständnis zu einer Konferenz über die Sicherheit Europas (KSE) erklärt. Bewegung: Die schon in der Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts vom 28. Oktober 1969 formulierten Gegenansprüche - Wahrung des Rechtes auf Selbstbestimmung des ganzen deutschen Volkes, mehr Freizügigkeit zwischen den beiden Teilen Deutschlands, Sicherung des Status von Westberlin - hatten in Gespräche zwischen den vier Siegermächten des zweiten Weltkriegs einerseits, zwischen Vertretern der beiden deutschen Regierungen andererseits gemündet. Sie standen am Jahresende im Zeichen der Stagnation. 1970 war für die Bundesregierung ostpolitisch im wesentlichen ein Jahr der Geduld.

./.

- 2 -

Inzwischen sind nun aber Erfolge nicht ausgeblieben: Anfang September wurde von den vier Alliierten des zweiten Weltkriegs ein Berlin-Abkommen paraphiert, dessen technische Modalitäten zwischen den beiden deutschen Regierungen bzw. zwischen dem Westberliner Senat und der DDR-Regierung im Dezember ebenfalls unter Dach und Fach gebracht wurden. Sowohl die alliierten wie die innerdeutschen Verhandlungen schienen während langer Monate endlos und festgefahren. Gleichwohl mündeten sie in ein Vertragswerk aus, das erstmals seit Kriegsende die Verbindungen zwischen der Bundesrepublik und Westberlin - freilich auch das völker- und staatsrechtlich Trennende - rechtlich fixiert und das geeignet ist, einen wenigstens teilweisen Ausgleich für das für den Westen ungünstige Machtgefälle herzustellen. Gleichzeitig wurden offenbar gute Voraussetzungen für den Abschluss eines allgemeinen Verkehrsvertrages zwischen den beiden deutschen Staaten geschaffen, über den ab Januar 1972 verhandelt werden wird. Er soll im wesentlichen die Bedingungen für die Besuchsreisen Westdeutscher in der DDR verbessern und den Handelsverkehr vereinfachen.

Man kann sagen, dass die Lage der Westberliner weniger prekär geworden ist, jedenfalls solange die östliche Seite internationale Rechtsverpflichtungen zu honorieren gedenkt, ferner, dass Bonn Ostberlin dazu gezwungen hat, westliche Besucher in vermehrtem Masse - freilich in streng kontrollierter Weise - zu tolerieren. Hier hängen die Früchte der Geduld der Regierung Brandt. Um sie zu pflücken, bedarf es allerdings noch der Ratifizierung der Ostverträge durch das westdeutsche Parlament, eine gefährliche Klippe, welche die Regierung Brandt bis zum Frühsommer zu umschiffen hofft.

./.

II. Erreichtes und Erwünschtes

Man kann das Erreichte an den Wünschen messen, welche die Regierung Brandt sich anlässlich ihres Amtsantritts zu eigen gemacht hatte: Gewaltverzicht einerseits, ein Mehr an gesicherter Freizügigkeit zwischen hüten und drüben sowie die Verankerung des Selbstbestimmungsrechts aller Deutschen andererseits. Ein nüchterner Betrachter muss festhalten, dass Anzeichen jener Freizügigkeit, welche in die oft beschworenen "Erleichterungen für die Menschen im andern Teil Deutschlands" ausmünden sollen, nicht vorliegen. Weder im Berlin-Abkommen der vier Alliierten noch in den beiden paraphierten innerdeutschen Vereinbarungen finden sich Ansatzpunkte für eine liberalere Haltung der DDR-Regierung gegenüber dem brennenden Wunsch der Bürger nach Reisen in den Westen. Auf westdeutscher Seite wird man sich auch gar nicht erst bemühen, solche Möglichkeiten in den noch zu vereinbarenden allgemeinen Verkehrsvertrag einzubetten. Hier liegt der Grund, warum das Interesse der Oeffentlichkeit in der DDR an den bisher ausgehandelten Abkommen so gering ist.

Ebensowenig ist es gelungen, das Selbstbestimmungsrecht aller Deutschen und die Einheit der Nation irgendwo zu verklammern. Der vor einem Jahr unterzeichnete Gewaltverzichtsvertrag mit Polen läuft auf eine endgültige Anerkennung der Oder/Neisse-Grenze hinaus. Das Berlin-Abkommen vom September dieses Jahres ist eine Rahmenvereinbarung unter den Alliierten betreffend Berlin, "unbeschadet ihrer Rechtspositionen", wie es in der Präambel heisst. Die Bundesregierung erblickt in dieser Formel einen Anhaltspunkt für die spätere Geltendmachung des Selbstbestimmungsrechts aller Deutschen, da dieses auch einer verschiedentlich formulierten Rechtsposition der westlichen Verbündeten entspricht. Aus Anlass

der Unterzeichnung des Gewaltverzichtsvertrages mit Moskau im August 1970 hat die deutsche Seite dem sowjetischen Aussenminister eine Anzahl Erklärungen abgerungen, deren wichtigste dahin geht, Moskau werde sich frei vereinbarten Beschlüssen aller Beteiligten hinsichtlich irgendwelcher Grenzverschiebungen nicht widersetzen, denn solche Vereinbarungen habe es ja auch zwischen der Sowjetunion einerseits, Finnland, Afghanistan und Polen anderseits gegeben; "mit Polen sogar mehrmals", wie Gromyko präzisierete. Die Bundesregierung sieht in diesen bisher geheimgelassenen Erklärungen, die sie mit den Ratifizierungsgesetzen für die Ostverträge vor einigen Tagen dem Parlament zugeleitet hat, eine implicite Anerkennung des deutschen Selbstbestimmungsrechts. Sie hat damit sogar in einem Teil der ihr wohlgesinnten Presse nach sarkastischen Kommentaren gerufen.

III. Die Gunst der internationalen Konjunktur

Immerhin haben die geduldigen Bemühungen der Bundesregierung um eine Verbesserung der Beziehungen zu Osteuropa positive Ergebnisse gezeitigt, die, wenn auch sehr begrenzt, noch vor einem Jahr von Vielen nicht für möglich gehalten wurden. Die Optimisten sehen darin erste Schritte in der rechten Richtung, denen weitere, grössere, zweifellos folgen werden. Im Interesse der Wahrung realistischer Proportionen ist hier ein Blick auf die weltpolitische Szene nötig, die im Verlauf des zu Ende gehenden Jahres unverkennbare Wandlungen durchgemacht hat: Unter dem Druck der innenpolitischen Entwicklung hat sich die amerikanische Regierung zu einem schrittweisen aussenpolitischen Disengagement entschlossen, was der Bereitschaft zum Dialog und zum Kompromiss mit Moskau förderlich ist. Die Sowjetunion ihrerseits zeigt ein wachsendes - seit dem UNO-Beitritt der Volksrepublik China noch

stärker legitimiertes - Interesse an einer Beruhigung des ihr westlich vorgelagerten Glacis. Als wichtigstes Instrument hat sie die Konferenz über die Sicherheit Europas auserkoren, in die einzustimmen die NATO von einer befriedigenden Berlin-Regelung abhängig gemacht hat.

Die grossen mittel- und langfristigen Beschlüsse in den hauptsächlichsten Machtzentren in West und Ost haben das Zustandekommen einer Berlin-Regelung entscheidend gefördert. Im Frühjahr gingen die alliierten Berlin-Gespräche, die vordem monatelang in einem Dialog unter Tauben bestanden hatten, in Verhandlungen mit gegenseitig vorausgesetzter Kompromissbereitschaft über. Der Sowjetunion kam dabei und kommt weiterhin insofern erhebliches Verdienst zu, als Moskau eine durchweg widerspenstige DDR zu jenem Minimum an Kooperationsbereitschaft gezwungen hat, aus der die innerdeutschen Vereinbarungen nach monatelanger Frustration schliesslich hervorgegangen sind.

Die Gründe für den Erfolg der Brandt'schen Ostpolitik auf einem eng umgrenzten, allerdings wichtigen Gebiet sind also vor allem ausserhalb der beiden deutschen Staaten zu suchen. (Das erklärt auch, warum man im Auswärtigen Amt den langwierigen Berlin-Verhandlungen bis in das Frühjahr hinein skeptisch gegenüberstand.) Diese Feststellung tut der Leistung der Bundesregierung keinen Abbruch. Im Gegenteil: Sie darf sich zugute halten, eine günstige weltstrategische Konjunktur genutzt zu haben, eine Chance, welche eine CDU-Regierung möglicherweise verpasst hätte. Es bewahrt jedoch vor Illusionen, wenn man erkennt, dass die begrenzte sowjetische - und dadurch ostdeutsche - Konzessionsbereitschaft weniger eine Folge der westdeutschen Politik ist, als dass die vorliegenden Ergebnisse der Ostpolitik vielmehr Ausdruck eines sehr viel weiträumigeren Bedürfnisses nach einer gewissen Beruhigung in Mitteleuropa sind.

IV. Möglichkeiten und Grenzen des Dialogs

Die Bundesregierung möchte als nächstes die Verhandlungen mit Ostberlin über einen allgemeinen Verkehrsvertrag aufnehmen. Die Erfolgsaussichten sind recht günstig, wenn das Abkommen nichts weiter als eine Art räumliche Grossprojektion der bereits paraphierten, auf Berlin beschränkten Vereinbarungen darstellen soll: Erweiterung der Besuchsmöglichkeiten für Bewohner der Bundesrepublik in der DDR, Verbesserung der Transportmöglichkeiten, Pauschalierung der Abgaben, Vereinfachung der Kontrollen. Bonn möchte freilich mehr, zumindest nämlich eine Präambel, die den noch nicht in Angriff genommenen General- oder Grundvertrag im Sinne der westdeutschen Auffassungen von den besonderen Beziehungen zwischen den beiden Staaten deutscher Nation präjudiziert. Ob es dazu kommt, ist fraglich, denn Ostberlin will davon nichts wissen, und man weiss im Auswärtigen Amt, dass die Zeit drängt: Die Gefahr, dass immer mehr Staaten die DDR angesichts der stets intensiveren Regierungskontakte zwischen Bonn und Ostberlin anerkennen, wächst von Monat zu Monat. Sie wird durch die offenbar bevorstehende Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Bonn und den arabischen Staaten, die inzwischen fast ausnahmslos die DDR anerkannt haben, noch akzentuiert. Kommt es aber frühzeitig zu einer eigentlichen Anerkennungswelle, so wird die DDR kaum mehr zu Vereinbarungen zu bewegen sein, die völkerrechtlich ein Kuriosum darstellen und für die sich einzusetzen das Interesse in Washington, London, Paris und Moskau begrenzt ist.

Einiges spricht daher dafür, dass das angestrebte allgemeine Verkehrsabkommen bloss technischer Natur sein wird. Mit ihm zeitlich einher läuft die Ratifizierung der beiden Ostverträge durch das westdeutsche Parlament.

- 7 -

Die Bundesregierung gibt sich überzeugt, das Verfahren bis Ende Mai erfolgreich beendet zu haben. Die Opposition wird sich gegen die Verträge aussprechen. Das ist das Ergebnis der Reise des Parteivorsitzenden, Fraktionsführers und Kanzlerkandidaten Barzel nach Moskau. Dagegen wird auch mindestens ein SPD-Abgeordneter im Bundestag stimmen. Ob dort dennoch die erhoffte minime Mehrheit zustande kommt, hängt von der Disziplin des kleinen Koalitionspartners ab. Dem Vernehmen nach scheint die Sowjetregierung entschlossen, ihre Unterschrift unter das Schlussprotokoll der alliierten Berlin-Vereinbarung, das sowohl die alliierte wie die beiden bisherigen innerdeutschen Abkommen erst validiert, von der Ratifizierung der Ostverträge abhängig zu machen. Für die Bundesregierung steht also das gesamte Aktivum ihrer bisherigen Ostpolitik auf dem Spiel.

Und weiter? Noch 1972 möchte Bundeskanzler Brandt die Verhandlungen über den eben erwähnten Generalvertrag mit der DDR aufnehmen. Er soll das Verhältnis der beiden deutschen Staaten unter sich regeln und den Weg öffnen für den UNO-Beitritt der beiden deutschen Staaten sowie für die diplomatische Anerkennung der DDR durch diejenigen Drittstaaten, die sich bisher diesbezüglich aus Rücksicht auf die Interessen der Bundesrepublik Zurückhaltung auferlegt haben. Den für Ende 1973 in Aussicht genommenen Beitritt zu den Vereinten Nationen als solchen sieht man im Auswärtigen Amt unproblematisch. Bonn gedenkt nicht, die Streichung der Feindstaatenklausel aus der UNO-Charta zu postulieren; sie richtet sich grundsätzlich ja auch gegen Länder wie Italien und Japan, die seit langem Mitglieder der Vereinten Nationen sind. Im Auswärtigen Amt geht man davon aus, dass der Gewaltverzichtsvertrag mit Moskau und der UNO-Beitritt der beiden deutschen Staaten die Feindstaatenklausel der Charta stillschweigend unwirksam macht.

./.

Wird der innerdeutsche Dialog solchermassen zur Zufriedenheit der Bundesregierung gedeihen? Für die Beantwortung der Frage ist es noch zu früh. Auf sicherem Grund steht man immerhin mit der Hervorhebung folgender Tatsachen: In rund zweijährigen, wechselvollen Gesprächen und Verhandlungen, an denen unmittelbar die Sowjetunion, die drei Westmächte und beide deutsche Staaten, mittelbar aber auch NATO und Warschauer Pakt beteiligt waren, hat sich ein mühsam errungenes Einverständnis über das Junktim bzw. den inneren Sachzusammenhang zwischen Berlin-Vereinbarungen, Ratifizierung der Ostverträge und Sicherheitskonferenz ergeben. Der Karren, der diese respektable Last trägt, bewegt sich ächzend seinem in Sichtweite gerückten Ziel zu. Den erhältlichen Auskünften zufolge verspürt man in den westlichen Diplomaten wenig, in den östlichen keinerlei Lust dazu, ihn noch einmal anzuhalten und mit dem "Generalvertrag" beschrifteten zusätzlichen Paket zu beladen. Sicher möchten die westlichen Alliierten verhindern, dass die für Ost und West unbequemen "querelles allemandes" vor den Vereinten Nationen ausgetragen werden. Eine andere Frage ist es, ob der Generalvertrag unerlässlich ist, um die beiden deutschen Regierungen zu einer gewissen Selbstbescheidung zu veranlassen.

Ferner darf man nicht darüber hinwegsehen, dass die von der Sowjetunion aus höherem Eigeninteresse der DDR aufgezwungene begrenzte Kooperationsbereitschaft einhergeht mit einem ständig wachsenden Bedürfnis der ostdeutschen Machthaber, keine wirkliche Freizügigkeit zuzulassen. Selbst die unter sowjetischem Druck zustande gekommenen innerdeutschen Berlin-Vereinbarungen enthalten minutiöse Handhaben zur Zurückweisung und Verhaftung von Reisenden, Vorschriften, die nur mit dem aus existentieller Angst geborenen totalitären Kontrollbedürfnis der ostdeutschen Machthaber erklärbar sind. In der weit-

verbreiteten Euphorie über die Entspannungspolitik üben die Massenmedien Zurückhaltung in ihren Reportagen über die immer diabolisch-perfektere Selbsteinzäunung der DDR. Die leidenschaftslosen Berichte des Ministeriums für innerdeutsche Beziehungen sowie die nie abreissenden Einzelmeldungen über Tod oder Verstümmelung bei Fluchtversuchen lassen dennoch keinen Zweifel zu an der Entschlossenheit der Ostberliner Führung, sich abzugrenzen und ihre Bürger einzusperren. Sie hat daran in der Tat ein vitales Interesse im Sinne der Selbstbehauptung. Die Politik der Bundesregierung, deren geduldige und friedfertige Oeffnung nach Osten von Anfang an darauf abgestützt war, dass nur sie dazu in der Lage sei, die gegenseitige Durchdringung der beiden Teile Deutschlands zu ermöglichen, bleibt in diesem eminent wichtigen Punkte den Beweis ihrer Qualität schuldig. Dieser Vorwurf steht denn auch im Zentrum der Angriffe seitens der Opposition.

V. Bescheidung als Chance und Gefahr

Die Bundesregierung hält auf solche Kritiken zwei Antworten bereit: Die erste lautet, die seit dem Regierungsantritt Brandts verfolgte Ostpolitik habe als kurzfristiges Ziel eine bemerkenswert günstige Berlin-Regelung ermöglicht. Die zweite besagt, der Zwang zur Oeffnung als konsequente Folge der bereits eingegangenen Verpflichtungen sei für die ostdeutsche Regierung in der Zukunft unausweichlich.

Dass die Berlin-Verhandlungen so lange an Ort traten, als sie "nur" von der Bundesregierung unterstützt wurden, so lange also, bis die Grossmächte ein qualifiziertes Interesse an ihrem Erfolg entwickelten, wurde bereits erwähnt. Die zweite Antwort aber drückt nichts anderes aus als eine Hoffnung,

bestenfalls eine Ueberzeugung. Es ist sehr wohl möglich, dass sie sich eines Tages verwirklicht, aus welchen Gründen auch immer.

Eine Zwischenbilanz zweijähriger Ostpolitik der Bundesregierung darf positiv verbuchen, dass die prekäre Lage Westberlins erstmals völkerrechtlich untermauert ist. Ferner, dass Reisen nach Westberlin und nach der DDR inskünftig wahrscheinlich einfacher und häufiger möglich sind. Vor allem aber ist die Bundesregierung für das Erreichen dieser Ziele und für die dafür erbrachten Opfer sowie für die von ihr eingenommene ostpolitische Optik international mit hohem Lob versehen worden. Bundeskanzler Brandt durfte den Friedensnobelpreis entgegennehmen. Am Ende des Jahres steht die westliche Hälfte Deutschlands moralisch gestärkter da als wohl zu irgendeiner Zeit in diesem Jahrhundert. Man übertreibt wohl nicht, hierin schon heute ein geschichtliches Verdienst Bundeskanzler Brandts und eine Chance für Deutschland zu sehen; und es verdient auch Erwähnung, dass seine Politik der Bescheidung durchaus Chancen hat, anlässlich der Bundestagswahlen 1973 honoriert zu werden, obwohl dann zumal nach dem Urteil der meisten Beobachter Löhne und Preise sehr viel mehr Gewicht haben werden als die Aussenpolitik.

Die Gefahr der Bescheidung liegt darin, dass sie den internationalen Profilgewinn der DDR, der viele Jahre lang in bescheidenem Rahmen blieb, nolens volens selbst angekurbelt hat, ohne über die Mittel zu verfügen, den Kurs der demnächst auch international arrivierten, durchaus unrepräsentativen Ostberliner Führungsequipe zu beeinflussen. Der Zeitpunkt ist nicht mehr fern, da eine DDR, die ungeachtet aller nicht wegzuleugnenden inneren Wandlungen noch immer viele Züge des Totalitären trägt, salonfähig wird.

- 11 -

Dass es der Bundesrepublik gelingt, Ostberlin vorher noch ein gewisses Mass an Freizügigkeit, an wirklichen Erleichterungen für die Menschen abzutrotzen, ist fraglich. Danach aber werden solche Bemühungen noch weniger Aussicht auf Erfolg haben. Bald mag es zwei deutsche Staaten geben, die ihrer demokratischen Legitimation nach von sehr unterschiedlicher Qualität sind, die aber nichtsdestoweniger gleichberechtigt sein werden. Die Klammer der einen, unteilbaren deutschen Nation, die sich vielleicht doch noch irgendwo fixieren lässt, würde dadurch nicht glaubhafter. -

Hans Keller