

Friedens- und Interessenwahrung: Zur Ostpolitik der F.D.P. in Opposition und sozial-liberaler Regierung 1968–1970

Im Dezember 1972 erhielt Peter Bender, der gerade sein Buch über »Die Ostpolitik Willy Brandts« publiziert hatte, einen Anruf eines Mitarbeiters des außenpolitischen Arbeitskreises der F.D.P.-Fraktion. Der Anrufer bemängelte, Bender habe »die ostpolitischen Beiträge der F.D.P. zu wenig berücksichtigt«, und verwies auf eine von der Bundesgeschäftsstelle seiner Partei herausgegebene Broschüre von Wolfgang Schollwer, in deren Vorwort Wolfgang Mischnick, Fraktionsvorsitzender der Freien Demokraten in Bonn, die kontinuierlichen Bemühungen seiner Partei unterstrich, aus der Konfrontation mit den Siegermächten – zunächst den Westmächten und »jetzt auch gegenüber der Sowjetunion« – herauszukommen.¹ In der Tat ist nicht zu übersehen, daß deutschland- und ostpolitische Initiativen seit Gründung der Bundesrepublik immer wieder von den Liberalen ausgegangen sind, was wiederholt auch an traditionelle nationalstaatliche Vorstellungen anknüpfte. Wolfgang Schollwer, seit 1959 in der Pressestelle der Partei tätig, bevor er 1970 ins Auswärtige Amt wechselte, gehörte zu den – politisch im Hintergrund stehenden – Vordenkern, die einer neuen Ostpolitik in ihrer Partei den Weg ebneten und zugleich alle Anklänge an nationalstaatliche Sonderwege vermieden.

Die Kernfrage lautete, von welchen Realitäten in Europa man auszugehen habe. Eine neue Ostpolitik war notwendigerweise mit einer neuen Sicht der tatsächlichen Lage verbunden, wie sie im Europa der Nachkriegszeit entstanden war. Vergleichbare Überlegungen wurden seit dem Bau der Berliner Mauer in der SPD angestellt. Daraus ergaben sich zwischen beiden Parteien Berüh-

1 Wolfgang Schollwer, Der Weg zur Entspannung. Deutschlandpolitik der F.D.P. seit 1952, Bonn 1972. Von dem Anruf an Bender berichtet Schollwer unter dem 22. 12. 1972 in seinen Aufzeichnungen, die in der Form eines Tagebuchs angelegt sind (im folgenden zitiert als: Schollwer TB). Schollwer stützt sich dabei auf tatsächliche Tagebuchnotizen sowie auf weiteres Material. Für die Erlaubnis, ein im Archiv des Deutschen Liberalismus in Gummersbach (ADL) liegendes Exemplar einsehen zu können, bin ich ihm zu Dank verpflichtet. Der obige Eintrag findet sich in Bd. 7: ADL 10806/26. – Im folgenden handelt es sich um die Formulierung von Teilergebnissen, die aus einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekt »Die Sowjetunion-Wahrnehmung der sozialliberalen Regierungen seit 1969« erwachsen sind. Zu Dank verpflichtet bin ich Dr. R. Albert und K. Becker, insbesondere aber D. Schönrock, der eine umfangreiche Materialsammlung für diesen Aufsatz erstellt hat.

rungspunkte, die für den 1969 vollzogenen Machtwechsel von ausschlaggebender Bedeutung waren.² Wenn im folgenden ostpolitische Grundannahmen und Schritte der FDP bzw. der seit 1969 so firmierenden F.D.P. beleuchtet werden, geschieht dies nicht in der Absicht, sie aus dem sozial-liberalen Zusammenhang herauszulösen, der sich in den sechziger Jahren in Gesellschaft und Politik bildete. Folgt man einer Formulierung von Karl Moersch, der bei den Liberalen zu den Trägern einer neuen Ostpolitik gehörte, so erwies sich die F.D.P. 1969 erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik »als ein bestimmender Faktor der Außen- und Deutschlandpolitik«.³ Etwas abgeschwächt wird hier die F.D.P. als mitbestimmender Faktor eingeschätzt. Im einzelnen soll der Versuch gemacht werden,

1. den entspannungspolitischen Ansatz zu beschreiben, wie er von Seiten der Freien Demokraten in die 1969 gebildete sozialliberale Regierung eingebracht wurde,
2. das Sowjetunion-Bild der Liberalen nachzuzeichnen, das der neuen Ostpolitik zugrunde lag und
3. die Rolle der F.D.P. zu beleuchten, die sie bei der praktischen Umsetzung der Ostpolitik zu Beginn der Regierung Brandt/Scheel spielte.

1

Die Jahre der Großen Koalition in Bonn brachten einen entspannungspolitischen Neubeginn und waren zugleich die Vorbereitungsphase für die »neue Ostpolitik« der sozialliberalen Koalition.⁴ In dem von Willy Brandt geleiteten Auswärtigen Amt bereitete Egon Bahr als Chef des Planungsstabs die spätere Politik detailliert vor. Mit Jürgen Diesel, der seit den fünfziger Jahren im Auswärtigen Dienst tätig war, gehörte dem Planungsstab auch ein Mitglied der FDP an, die von 1966 bis 1969 die für sie ungewohnte Rolle der Opposition spielte. Frei von Regierungsverantwortung konnte sie nicht nur neue Wege in der Ostpolitik debattieren, sondern sie konnte sich innenpolitisch auch vielfach an die Spitze eines Trends setzen, der zugunsten einer ostpolitischen Klärung und Neueinstellung wirkte.⁵ Wenn für den Schatzmeister der Partei,

2 Siehe dazu Arnulf Baring, *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*. München 1984, S. 209 ff.

3 Karl Moersch, *Kursrevision. Deutsche Politik nach Adenauer*, Frankfurt 1978, S. 8 f.

4 Zu den Phasen der »neuen Ostpolitik« vgl. Richard Löwenthal, *Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik*. In: ders. und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz*, Stuttgart 1974, S. 672 ff.

5 Recht hoch »für den Gang der Geschichte der Republik« veranschlagt die Rolle der F.D.P. Klaus Hildebrand, *Von Erhard zur Großen Koalition 1963-1969*, Stuttgart/Wiesbaden 1984, S. 349 ff. Nicht mehr berücksichtigen konnte ich: Mathias Siekmeier, *Die FDP in den sechziger Jahren. Deutschland- und Ostpolitik auf dem Weg zur Entspannung*, Diss. Köln 1995.

Hans Wolfgang Rubin, die »Stunde der Wahrheit« gekommen war,⁶ so meinte er damit, daß man sich nicht mehr um die »Anerkennung der seit 1945 geschaffenen Fakten« drücken könne und eine »den Realitäten angepaßte Ost- und Deutschlandpolitik« »konzipieren und durchführen« müsse. Konkret bedeutete dies die Respektierung bestehender Grenzen: sowohl der polnischen Westgrenze als auch der innerdeutschen Grenze. Damit wurden Tabus der westdeutschen Politik verletzt, die die Regierung der Großen Koalition noch respektierte, die aber in der SPD ebenfalls vielfach für hinderlich gehalten wurden. In beiden Parteien hatte man aufgehört, die Lösung der deutschen Frage als Voraussetzung für Entspannung zu fordern. Zugleich war es in beiden Parteien – in einem bisher nicht hinreichend erforschten Maß – umstritten, was unter Anerkennung der Realitäten im einzelnen zu verstehen sei, wie weit die Respektierung oder Anerkennung der DDR gehen und welche Haltung man zur Oder-Neiße-Grenze einnehmen solle.

Der Parteitag der FDP in Hannover im April 1967 offenbarte die innerparteilichen Fronten zwischen den radikalen Tabu-Brechern, den vorsichtigeren Pragmatikern und den auf verschiedenen Stufen stehenden Bremsern, die – wie der Parteivorsitzende Erich Mende – zum Teil durchaus Anpassungen in der Deutschlandpolitik befürworteten, insgesamt aber im Schutz der vertrauten Tabu-Zone bleiben wollten. Rubin war von einem Parteiausschlußverfahren bedroht und Schollwer hatte den Eindruck, an der Parteispitze wäre man ihn »wohl gerne los«.⁷ Auch die Wahl Walter Scheels zum neuen Parteivorsitzenden Anfang 1968 in Freiburg änderte zunächst wenig an dieser Lage. Zwar sollten manche »alten Zöpfe« abgeschnitten werden, was sich im Logo der Partei durch eine Hinzufügung ausdrückte, indem 1969 aus der FDP die F.D.P. wurde. Aber Scheel war bei allem außenpolitischen Realismus, zu dem er bereit war, innenpolitisch vorsichtig und innerparteilich vorerst blockiert, so daß konkrete deutschland- und ostpolitische Vorstöße ausblieben. Aus Schollwers Sicht war im Sommer 1968 der Elan des Freiburger Parteitags versandet. Nicht zuletzt vermied er konkrete Planungen über den »Fortgang der deutschen Ostpolitik«.⁸ Vom sowjetischen Botschaftsrat Siborow, mit dem er sich regelmäßig traf, war ihm bedeutet worden, daß man in Moskau die Ostpolitik der Großen Koalition für »unehrlich« halte. Auch Rubin, der seit Jahren geschäftlich in Moskau zu tun hatte und auch politisch dort ein gesuchter Gesprächspartner war, erfuhr Mitte Juli 1968 vom Leiter der Deutschlandab-

6 So ein Artikel im »Stern« vom 17. 3. 1967. Auszüge zitiert bei Baring (wie Anm. 2), S. 221 f. und Christof Brauers, *Liberaler Deutschlandpolitik 1949–1969. Positionen der F.D.P. zwischen nationaler und europäischer Orientierung*, Münster/Hamburg 1992, S. 168. Der »Stern« hatte kurz zuvor schon ähnlich gelagerte Thesen aus einem Papier von Schollwer zitiert.

7 Schollwer TB 29. 12. 1967. ADL 6966/100.

8 Ebd. 19. 8. 1968. ADL 6966/101.

teilung im sowjetischen Außenministerium, die »Geduld« der Sowjetunion sei »am Ende«. Man bestehe auf einer Anerkennung der bestehenden Grenzen und auf einem Gewaltverzicht.⁹

Wie eine kalte Dusche wirkte für alle, die ostpolitisch vorankommen wollten, der Einmarsch der Roten Armee und ihrer Verbündeten in der Tschechoslowakei am 21. August 1968. Nach der allseits anzutreffenden ersten Verunsicherung ließen die Freien Demokraten aber erkennen, daß sie entspannungsorientiert blieben, d.h. weiterhin auf der Grundlage des Status quo, wie er in der Abgrenzung der Blöcke bestand, verhandeln wollten. Auf einer Klausurtagung von Parteivorstand und Bundestagsfraktion vom 8. bis 10. September 1968, an der auch ein Vertreter des Auswärtigen Amtes teilnahm und eine gemäßigt optimistische Lagebeurteilung vortrug, dominierten die gemäßigten Pragmatiker wie Mischnick, der vor einer Dramatisierung warnte. Scheel entwickelte eine »Zwei-Schlüssel-Theorie«: Für jede Ostpolitik müsse man sowohl Moskau als auch Ost-Berlin als Ansprechpartner ins Auge fassen. Der u.a. vom stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Josef Ertl unterstützte Mende blieb mit seiner Reaktion auf die Niederschlagung des Prager Frühlings in der Minderheit. Wer jetzt in irgendeiner Form von DDR-Anerkennung spreche, sei ein »Schädling des Volkes«. Blind sei, wer die »gewaltige Änderung der strategischen Lage« in Europa nicht sehe, in der die Bundeswehr nur eines benötige: »Panzer, Panzer und nochmals Panzer«.¹⁰ Mende begab sich damit in die innerparteiliche Isolierung, die in einer späteren Phase zu seinem Ausscheiden aus der Partei führte.

Zugleich wurde deutlich, daß die in Freiburg erneuerte Führung der Freien Demokraten in Kategorien der internationalen Politik dachte und in ihrer Ostpolitik vom Primat der Friedenswahrung mit dem Ziel einer kooperativen Konfliktstrategie bestimmt war. Ostpolitik hatte aufgehört, dem nationalliberalen Traditionsstrang verpflichtet zu sein. Die Lösung der deutschen Frage war damit nicht mehr an die rasche Wiederherstellung des Nationalstaats gekoppelt und orientierte sich schon gar nicht an den Grenzen von 1937. Anders als in den fünfziger Jahren, als ostpolitische Alternativvorschläge der FDP mit einer scharfen Kritik an Adenauers Politik der Westintegration einhergingen, weil diese nationalpolitisches Bewußtsein vermissen lasse, und auch anders als in der ersten Hälfte der sechziger Jahre, als nicht zuletzt auf Initiative Mendes neue, weil von der faktischen Lage ausgehende Ansätze in der Deutschlandpolitik entwickelt wurden, die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie aber nicht in Frage kam, befürwortete die F.D.P. nun eine neue Ostpolitik auf der Grundlage einer eigenen Identität der Bundesrepublik als westlichem Teilstaat

⁹ Ebd. 25. 7. und 7. 8. 1968. ADL 6966/101.

¹⁰ Ebd. 10. 9. 1968. ADL 6966/101. Vgl. auch Erich Mende, Von Wende zu Wende 1962–1982, München/Berlin 1986, S. 286 ff.

der Deutschen, der in das westliche Wirtschafts- und Sicherheitssystem unaufhebbar verflochten war.

All dies bedeutete nicht, daß die nationale Frage völlig aus dem Blick gerückt war und die deutsche Spaltung nicht mehr überwunden werden sollte. Jegliche denkbare und auch wünschbare Veränderung bestehender Verhältnisse aber wurde nun auf der Grundlage projiziert, daß zunächst einmal der Status quo und die jeweiligen Besitzstände in Ost und West als die realen Ergebnisse des von Deutschland begonnenen Zweiten Weltkriegs anerkannt werden sollten. Nichts anderes beinhaltete Anfang 1969 der »Entwurf eines Generalvertrags«, mit dessen Hilfe die F.D.P. die deutsch-deutschen Beziehungen im Sinne eines friedlichen Nebeneinanders geregelt sehen wollte. Indem die »Politik der Friedenssicherung« Vorrang vor einer »nationalen Wiedervereinigungspolitik« erhielt,¹¹ wurde die deutsche Frage nicht zu den Akten gelegt, sondern in internationale Zusammenhänge eingeordnet. Damit weitete sich der Blick und man hörte auf, den Stand der Ost-West-Beziehungen von der deutschen Frage her zu bewerten. Sowohl in der F.D.P. als auch in der SPD war die »internationale Neutralisierung« der deutschen Frage¹² ein Durchbruch im politischen Denken, der parteiintern umstritten war, der sich aber im internationalen Trend der Détente befand und Realitätssinn für sich beanspruchen konnte. Insbesondere erkannte man – und sprach es auch aus –, daß auch von seiten der Verbündeten keine Unterstützung für die Forderung nach einer einfachen Wiederherstellung der deutschen Einheit zu erwarten war. In einer Resolution zum Abschluß einer Tagung der F.D.P.-nahen Friedrich-Naumann-Stiftung in Gummersbach Anfang 1970 nannte man darum als Voraussetzung für die »Erhaltung der deutschen Nation« »eine enge Kooperation mit allen europäischen Staaten und die Garantie, daß nicht wieder ein wegen seiner Größe potentiell bedrohlicher deutscher Nationalstaat entsteht«. Ohnehin sah man die »Zukunftsentwicklung« unter postnationalen Vorzeichen und erwartete den »allmählichen Abbau nationalstaatlicher Grenzen«, so daß die deutsche Lage in gewisser Weise Modellcharakter zu haben schien.¹³

Es erschien paradox, war es aber nicht: in den beiden Parteien, wo Adenauers dezidierte Westpolitik als Verstoß gegen die Belange der Nation kritisiert worden war, wurde jetzt, wie es schon Adenauer getan hatte, von den internationalen Rahmenbedingungen her argumentiert, während CDU und CSU, die von Adenauer auf den Weg der internationalen Verflechtung und Konsolidierung des Weststaats bei gleichzeitiger Hintansetzung des nationalen Gedankens gebracht worden waren, überwiegend auf Formeln beharrten, die in der

11 Moersch (wie Anm. 3), S. 123.

12 Moersch in einem Interview mit Peter Stopfer 1993. Peter Stopfer, Die Rolle der F.D.P. in der Neuen Ostpolitik bis zum Moskauer Vertrag, Magister-Arbeit Mannheim 1994, Anhang S. 5.

13 Fachkonferenz der Friedrich-Naumann-Stiftung über »Deutsche Friedenspolitik – Rücken- deckung durch die NATO?«, 9.–11. 1. 1970. ADL, Bundespr sidium der F.D.P., 186.

Deutschland- und Außenpolitik der unionsgeführten Regierungen tatsächlich nur Versatzstücke gewesen waren, allerdings – was sich jetzt negativ als Realitätsverlust auswirkte – nicht als solche deklariert worden waren. Es war kein Zufall, daß in dem sich herausbildenden sozial-liberalen Konsens immer wieder auf die Analogie zu Adenauers Politikansatz hingewiesen wurde, indem der Realitätsbezug zum Maßstab der Beurteilung gemacht wurde. Wenn im Kalten Krieg die unzweideutige Westbindung des westdeutschen Teilstaats den Gegebenheiten der internationalen Politik entsprochen habe, sei in Zeiten der Entspannung eine neue Ostpolitik gefragt.

Eine weitere Analogie zur Adenauer-Ära bestand darin, daß nur durch die Anerkennung der Realitäten eine Rückkehr der Bundesrepublik in die internationale Politik bzw. die Erweiterung ihres Handlungsspielraums möglich erschien. Adenauer wußte, daß die Wiedergewinnung von Souveränität und relativer Eigenständigkeit nur zu erreichen war, wenn sich die Bundesrepublik im Westen integrieren und kontrollieren ließ und de facto, wenn auch nicht rhetorisch, den Nationalstaat für erledigt betrachtete. In der vom sozial-liberalen Bündnis geprägten zweiten Gründungsphase der Bundesrepublik ging es darum, den internationalen Status des Deutschlands im Westen weiter auszubauen und den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik zu erweitern. Wie Adenauer die Realitäten im Westen anerkannt hatte, geschah dies nun auch im Osten, und ganz wie Adenauer erwartete man sich davon eine Aufwertung der Bundesrepublik im internationalen System. »Realitätsbereitschaft«¹⁴ nach Osten würde nicht nur zur »Gewinnung des dauerhaften Friedens in Europa« führen, sondern auch zu einem »höheren Maß an Verantwortung« der Bundesrepublik »für die europäische Politik« und durch die angestrebte Aufnahme in die UNO zu »weltweitem Engagement«,¹⁵ schließlich auch zu mehr Selbstbewußtsein in der Artikulation eigener Interessenlagen gegenüber den westlichen Bündnispartnern: »Im Grunde genommen wurde bis 1969 nichts unternommen, bevor man nicht in Washington nachgefragt hatte. Scheel und Brandt hatten sich vorgenommen, diesen Zustand zu verändern.«¹⁶ Am Ende der ersten Phase der sozial-liberalen Regierung, kurz vor

14 Ein von Helmut Schmidt einmal gebrauchter Begriff, der den sozial-liberalen Ansatz in der Außenpolitik sehr treffend umschrieb. Stenographische Berichte des Deutschen Bundestags 79 (1972), S. 9920 (24. 2. 1972).

15 Diese Zusammenhänge erläuterte Scheel in einer Rede vor dem Parteitag der F.D.P. am 23. 6. 1969. ADL A1/388. Auch Ralf Dahrendorf nannte bei diesem Parteitag zwei Tage später als Ziel, »daß wir überhaupt unseren außenpolitischen Spielraum erweitern«. Ebd. A1/392.

16 Moersch 1993. Stopfer (wie Anm. 12) Anhang S. 8. Vgl. auch die Bemerkung des Parlamentarischen Staatssekretärs Dahrendorf am 26. 4. 1970 vor dem Bundeshauptausschuß der F.D.P.: »Mir scheint es wichtig, zu betonen und auch öffentlich zu betonen, daß wir als erste Bundesregierung seit langem eine unabhängige und selbständige deutsche Außenpolitik betreiben. . . . Mir liegt daran, deutlich zu machen, daß wir mehr sind als nur loyale Mitläufer, daß wir in unserer äußeren Politik eigene Ziele und Interessen verfolgen. Ich glaube, das sollte man zum Verständnis unserer Politik auch immer wieder öffentlich betonen.« ADL A12/88.

den Bundestagswahlen 1972, leitete Scheel aus der Entspannungspolitik das Recht ab, »in nüchternem Selbstbewußtsein ohne Überheblichkeit auch in den weltpolitischen Fragen mitzureden. Daß wir dieses Recht wahrnehmen, ist ein entscheidender Wandel, den die Regierung der liberal-sozialen Koalition vollzogen hat.«¹⁷

Westpolitik und Ostpolitik, Europapolitik und Deutschlandpolitik sollten in einen neuen inneren Zusammenhang gebracht werden. Für große Teile der Öffentlichkeit und auch starke Kräfte innerhalb von F.D.P. und SPD dagegen handelte es sich um die Aufgabe vertrauter Positionen. Die Anerkennung von Realitäten, wie sie die DDR oder die polnische Westgrenze darstellten, dürften nicht als Vorleistungen, sondern könnten allenfalls am Ende von Verhandlungen bei entsprechenden Gegenleistungen der anderen Seite ausgesprochen werden. »Liberaler Politik«, führte im Juni 1969 auf dem Nürnberger Parteitag, wo die Wahlplattform für die bevorstehende Bundestagswahl debattiert wurde, Ertl ins Feld, »muß und wird immer daran gemessen werden, ob sie als höchsten Gradmesser die Freiheit der Person herausstellt, wo immer die Menschen leben.« Die »schreckliche Mauer« in Berlin aber bleibe trotz neuer Deutschland- und Ostpolitik stehen, wie sich auch die gewaltsame Okkupation der Tschechoslowakei nicht rückgängig machen lasse. Wer ohne Gegenleistung irgendetwas anerkenne, »wird den sowjetischen Zielsetzungen, wird den kommunistischen Zielsetzungen Vorschub leisten«.¹⁸

II

Wenn Ertl die Prinzipien »liberaler Politik« ansprach und seine Sicht der »Realität« erläuterte, so folgte die Mehrheit des Parteitags einem Realitätsbegriff, wo von »zwei deutschen Staaten« gesprochen wurde, »die zueinander in einem besonderen Verhältnis stehen«.¹⁹ Damit wurden in diese Richtung weisende Formulierungen, wie sie Brandt 1966 beim Dortmunder Parteitag der SPD gebraucht hatte, schärfer gefaßt. Die spätere Formel aus der ersten Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts wurde vorweggenommen. Für den »progressiven Parteiflügel«²⁰ der F.D.P. war auch dies noch nicht zufriedenstellend. Er wollte das der Partei ohnehin anhaftende Image der »Anerken-

17 Scheel auf dem Bundesparteitag der F.D.P. 23. 10. 1972. ADL A1/463.

18 Ertl am 25. 6. 1969 auf dem Nürnberger Parteitag der F.D.P. ADL A1/392. Vor »Illusionen gegenüber Kommunisten« hatte Ertl schon vor dem Bundeshauptausschuß am 28. 4. 1969 gewarnt. ADL A12/80.

19 Moersch (wie Anm. 3), S. 8.

20 Schollwer TB 9. 6. 1969 über eine Bundeshauptausschußsitzung der F.D.P. am 8. 6. 1969. ADL 6966/101. Als »Progressive« werden genannt Mayer (Hamburg), Raichle (Stuttgart), Danzer (Hannover) und Froese (Hessen).

nungspartei«²¹ noch weiter vorantreiben und mit der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR und der Anerkennung der Oder-Neiße-Linie einen radikalen Strich unter die Nachkriegszeit ziehen. Auch sollte damit eine für die Wähler deutlich erkennbare »größere Distanz zu den Parteien der Großen Koalition« entstehen.²² Die »gemäßigten Reformer«²³ in der Parteiführung machten dies nicht mit. Einig aber waren sich Gemäßigte und Radikale bis auf wenige Ausnahmen darin, daß es einen Vorrang der deutsch-sowjetischen Beziehungen vor allen anderen Beziehungen mit Ländern des Warschauer Pakts gab. Der Hauptschlüssel zu der Tür, die zum Zweck internationaler Entspannung geöffnet werden sollte, lag in Moskau.

Eben dorthin begaben sich im Juli 1969 der Parteivorsitzende Scheel und seine beiden Stellvertreter Genscher und Mischnick. Noch vor den Sozialdemokraten, die einen Monat später mit einer Delegation unter Führung des Fraktionsvorsitzenden Helmut Schmidt folgten, trat die F.D.P. in direkte Gespräche mit der sowjetischen Führung ein. Es handelte sich dabei um eine Ergänzung der Kontakte auf Regierungsebene, die seit Anfang 1969 gepflegt wurden, ohne es »an die große Glocke« zu hängen.²⁴ Am 24. Juli fand eine längere Unterredung mit dem sowjetischen Ministerpräsidenten Kossygin statt; im Außenministerium war Valentin Falin Gesprächspartner der Freien Demokraten. Sie brachten nicht nur Dialogbereitschaft und »gute Laune«²⁵ in Falins Dienstzimmer. Für ihn waren die Bonner Liberalen schon in den fünfziger Jahren wegen ihrer Opposition zu Adenauers Deutschlandpolitik als mögliche Gesprächspartner erschienen.²⁶ Jetzt stellte sich allerdings heraus, daß die aus Moskauer Sicht früher interessant erscheinenden »nationalen« Elemente und die Distanz zur europäischen Integration aus der Politik der F.D.P. verschwunden waren. Die F.D.P.-Spitze zeigte sich entschlossen, die Interessen der Bundesrepublik als eines nahtlos im Westen integrierten Staats wahrzunehmen. Neuansätze in der Ostpolitik änderten nichts an der Organisation westlicher

21 Der Hamburger Delegierte Helm auf dem Bundesparteitag der F.D.P. am 25. 6. 1969: »Wir sind ohnehin als Anerkennungspartei abgestempelt. Es kommt darauf an, ehrlich zu sein und diesen Standpunkt auch konsequent zu vertreten; denn sonst machen wir uns jetzt wiederum unglaublich, und es heißt dann wiederum, die F.D.P. hätte beinahe die Anerkennung gefordert, aber aus Angst vor den Wählern habe sie diese Anerkennungsforderung unterlassen. Genau das aber sollten wir nicht tun.« ADL A1/392.

22 Schollwer TB 9. 6. 1969. ADL 6966/101.

23 Brauers (wie Anm. 6), S. 171.

24 Außenminister Brandt am 25. 8. 1969 vor dem SPD-Parteivorstand. Archiv der sozialen Demokratie, Bonn (AdsD) SPD-Parteivorstandsprotokolle. – Soells Feststellung, der »erste deutsche Politiker von Rang«, der Moskau nach Gromykos Rede vor dem Obersten Sowjet im Juli 1969 besuchte, sei Helmut Schmidt gewesen, dürfte einem schlichten Irrtum entspringen, nicht aber als Spitze gegen Scheel zu verstehen sein. Hartmut Soell, Wandel durch Annäherung – bei normativer Distanz. Die Bonner Ost- und Deutschlandpolitik in den sechziger und siebziger Jahren im internationalen Rahmen, in: Bernd Faulenbach, Markus Mekkel, Hermann Weber (Hrsg.), Die Partei hatte immer recht – Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur, Essen 1994, S. 150.

25 Valentin Falin, Politische Erinnerungen, München 1993, S. 55.

26 Falin zum Verf. 11. 11. 1993. Vgl. auch Falin (wie Anm. 25), S. 56.

Politik in Gestalt der NATO und der EG. Der sowjetischen Seite wurde unmißverständlich signalisiert, auch die Sowjetunion müsse die Nachkriegsrealitäten anerkennen und also damit aufhören, die Existenz der EG zu ignorieren oder mit einer etwaigen europäischen Sicherheitskonferenz die Erwartung eines Abzugs der USA aus Europa zu verbinden.²⁷ Auch in der deutschen Frage könne die Sowjetunion nicht bei den bekannten Maximalforderungen bleiben. Gewaltverzicht könne das Recht der Deutschen auf Selbstbestimmung nicht ausschließen. Falin meldete denn auch nach Ost-Berlin, die Gespräche seien »nützlich« gewesen und die F.D.P. sei als Motor der Veränderung zu begreifen. In der Frage der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR aber habe die F.D.P.-Führung ungeachtet ihrer prinzipiellen Bereitschaft, sie zu verbessern, »jede Konkretisierung« unterlassen.²⁸

Die deutschen Besucher ihrerseits kamen mit der Vorstellung nach Hause, »daß eine glaubwürdige und realistische Osteuropapolitik der Bundesregierung Moskau dazu veranlassen würde, seine bisherigen Maximalforderungen gegenüber der Bundesrepublik aufzugeben, den Propagandakrieg gegen Bonn einzustellen und seinen Verbündeten zu empfehlen, ihre Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland ebenfalls in Ordnung zu bringen.«²⁹ Auch die Höherrangigkeit der Kontakte mit Moskau vor allen anderen ostpolitischen Fühlern war anerkannt. Die Beziehungen zu Osteuropa konnten nach Scheels Überzeugung nur in dem Maß entwickelt werden, wie es »von der Sowjetunion toleriert« wurde. Verhandlungen mit der DDR oder Polen wären dadurch nicht blockiert, müßten aber »sorgfältig koordiniert« werden.³⁰

Die Wahrnehmung der Sowjetunion als einer entspannungswilligen und ver-

27 Moersch vertritt zu Recht die Auffassung, Scheel habe in Moskau »doch einen gewissen Eindruck gemacht«. Er habe »knallhart gesagt«, »daß sie sich jede Vorstellung abschminken können, daß etwa das Westbündnis gelockert würde, wenn wir hier Ostpolitik machen«. »Ganz im Gegenteil« werde die EG »erweitert« werden. Ostpolitik komme nur »auf der Basis unserer Zugehörigkeit zum Westen« in Betracht. Das westliche Bündnis solle sogar gestärkt werden. Mit der EG werde sich die Sowjetunion arrangieren müssen. »Da hat Gromyko damals noch gesagt, daß es die EG für ihn gar nicht gebe. Das hat sich dann alles geändert. Später hat mir dann ein hoher Mann der Sowjetunion gesagt, das hätten sie nie vergessen, daß der Scheel die ganze Wahrheit gesagt habe.« Stopfer (wie Anm. 12), Anhang S. 9.

28 Zusammenfassung der aus Moskau erhaltenen Informationen durch das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR für Ulbricht und andere vom 29. 7. 1969. Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO), Bestand Zentrales Parteiarchiv, Büro Ulbricht J IV 2/202/81. In der sowjetischen Presse wurde der Besuch der F.D.P.-Delegation nur kurz gemeldet. Reinhard Schwarz, Das politische Deutschlandbild in der sowjetischen Presse 1969 und 1970, Diss. Aachen 1972, S. 247. Vor der Bildung der sozial-liberalen Regierung fand die »kleine bürgerliche Oppositionspartei« (Prawda 25. 9. 1969) quantitativ zwar wenig Aufmerksamkeit. Der sowjetische Leser wurde aber über ihre ostpolitischen Vorstellungen und in diesem Zusammenhang über ihre »Ablehnung einiger archaischer Bonner Dogmen« (Prawda 26. 6. 1969) durchaus informiert. Ebd. S. 122 ff.

29 Scheel rückblickend am 5. 9. 1970 in einem Bericht über die Ergebnisse der Verhandlungen mit der UdSSR vor dem Bundeshauptauschuß der F.D.P. ADL A12/92.

30 Scheel am 30. 10. 1969 bei einer gemeinsamen Sitzung von Bundesvorstand und Bundestagsfraktion. ADL, Bundesvorstand, 154.

handlungsbereiten Macht war der entscheidende Eindruck, der die neue Ostpolitik als aussichtsreiches Unternehmen erscheinen ließ und der auch von der vier Wochen später nach Moskau reisenden SPD-Delegation geteilt wurde.³¹ In der Tat wollte man in Moskau jetzt nicht mehr nur Dokumente austauschen, sondern »zu Verhandlungen mit der westdeutschen Seite übergehen«.³² Die 1969 immer zahlreicher werdenden Kontakte zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion sowohl auf Regierungsebene als auch auf der Ebene der politischen Parteien führten aus Bonner Sicht dazu, daß die im Herbst 1968 auch unter dem Eindruck der Niederschlagung des Prager Frühlings bezogene Position, es gebe keine Alternative zur Entspannungspolitik, durch den Eindruck bestätigt wurde, auch die Sowjetunion habe ein konkretes Interesse an entspannungspolitischen Fortschritten in Europa. Das eigene Interesse an kooperativen Lösungen auf der Grundlage der Nachkriegsrealitäten fiel zunehmend mit einer Sowjetunion-Perzeption zusammen, in der die sowjetische Führung ihrerseits zur Anerkennung der Realitäten im Westen bereit zu sein schien und damit ihr Image als expansive oder gar revolutionäre Macht verlor.³³ In der F.D.P. konkurrierten zwar unterschiedliche Sowjetunion-Bilder miteinander. Angefangen von der Vorstellung, eine Verwestlichung der Sowjetunion sei unaufhaltsam, über vorsichtigen Optimismus, die sowjetische Führung sei begrenzt dialogbereit, bis hin zu der älteren Skepsis, man könne Kommunisten nicht trauen, waren alle Einschätzungen anzutreffen. Mehrheitlich aber liefen die Lageanalysen in der F.D.P. darauf hinaus, die Sowjetunion sei nicht auf einseitige Gewinne in Europa aus, sondern an der Stabilisierung der europäischen Verhältnisse interessiert. Bei der Mehrheit der Freien Demokraten fand Ende der sechziger Jahre ein Perspektivenwechsel statt, wie er die westlichen Wahrnehmungsmuster im Übergang vom Kalten Krieg zur Détente ganz allgemein bestimmte. Die Sowjetunion wurde zunehmend nach Kategorien des konventionellen politischen Wettbewerbs beurteilt und immer weniger unter den Aspekten des ideologischen Systemgegensatzes. Der Ost-West-Konflikt hörte mit der Entspannungspolitik nicht auf zu bestehen. Aber indem er sich vom System- zum Machtkonflikt wandelte, wurde er entideologisiert und erhielt stärker den Anschein von internationaler Normalität. Feindbilder wichen Gegnerbildern.³⁴

31 Helmut Schmidt während einer Parteiratssitzung der SPD am 25. 8. 1969, in Moskau herrsche ein »gewisser Pragmatismus« und es werde dort an einem »glaubwürdig« erscheinenden Gesprächsfaden gesponnen. AdSD, Parteivorstandsprotokolle.

32 Gromyko am 1. 9. 1969 an seinen DDR-Kollegen Winzer. SAPMO, Zentrales Parteiarchiv, Büro Ulbricht J IV 2/202/81.

33 Vgl. dazu Gottfried Niedhart und Reiner Albert, Neue Ostpolitik und das Bild der Sowjetunion von 1968 bis 1975, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 14/94, 8. 4. 1994, S. 32 f.

34 Vgl. auch Reiner Albert und Gottfried Niedhart, Vom System- zum Machtkonflikt: die Sowjetunion in der westdeutschen Bedrohungswahrnehmung, in: Arnold Sywottek (Hrsg.), Der Kalte Krieg – Vorspiel zum Frieden? Münster/Hamburg 1994, S. 75.

Von entscheidender Bedeutung war dabei, daß sich die Träger der neuen Ostpolitik mit ihrer Grundannahme, die Sowjetunion sei als rationaler Akteur im Sinne von Stabilität und Interessenausgleich zu bewerten, im Laufe der Kontakte 1969 und der Verhandlungen 1970 bestätigt sahen. Anders formuliert: Es kam 1969/70 zu einem positiv verlaufenden Realitätstest von vorher entwickelten Hypothesen. Die Sowjetunion verlangte nicht nur von der Bundesrepublik, die Ergebnisse des Zweiten Weltkriegs anzuerkennen, sondern war – wenn auch in zum Teil schwierigen Verhandlungen bis hin zum Vier-Mächte-Abkommen über Berlin – ihrerseits ebenso bereit, sich an der bestehenden Lage zu orientieren.³⁵ Damit bewies sie »konkreten Entspannungswillen«³⁶ und wirkte ihrem überkommenen Image als systembedingt expansionistischer Macht entgegen, an dem die Gegner der Ostpolitik festzuhalten geneigt waren. Die Sowjetunion-Analyse konzentrierte sich auf die Frage nach dem außenpolitischen Konfliktverhalten der UdSSR und auf ihr Interesse an wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit dem Westen. Dabei ist festzuhalten, daß die Informationsbasis zunächst sehr schmal war und es in der Bundesgeschäftsstelle der F.D.P. keine regelmäßige Sowjetunion-Expertise gab. Den über die Jahre kontinuierlichsten Kontakt mit Gesprächspartnern von der sowjetischen Botschaft in Bonn dürfte Schollwer gehabt haben.³⁷ In der operativen Anfangsphase der neuen Ostpolitik 1969/70 war man auf Vermutungen angewiesen, was die Beweglichkeit des Verhandlungspartners Sowjetunion anging. Scheel konnte nicht verbergen, daß er die »Diktion der Sowjetpolitik« als »merkwürdig schillernd« und »merkwürdig vielgestaltig« empfand.³⁸ Auch noch nach einiger Verhandlungspraxis – kurz vor Bundeskanzler Brandts Reise auf die Krim zu Gesprächen mit Breschnew – beklagte Scheel, man wisse nicht viel von den sowjetischen Vorstellungen. Man wisse allerdings, was man selbst wolle.³⁹ Ostpolitik bestand vielfach in der Erkundung darüber, ob die eigenen Vorstellungen und Ziele im Zusammenwirken mit der sowjetischen Führung realisierbar waren. Bis zu welchem Grad ließ sich die Bonner Selbstwahrnehmung mit der sowjetischen Wahrnehmung der Rolle der Bundesrepublik in Übereinstimmung bringen?

Die Einschätzung der Sowjetunion als »normaler« Weltmacht ermöglichte es, sie nicht nur als Bedrohung westlicher Länder wahrzunehmen, sondern das europäische Sicherheitsproblem in Perspektivenübernahme auch aus sowjetischer Sicht zu sehen. Das Sicherheitsbedürfnis der sowjetischen Führung und die »sowjetische Interessenlage«, »vom Westen her nicht bedroht zu sein«,

35 Davon zeugt Scheels Bilanz der Verhandlungen mit der UdSSR, die er am 5. 9. 1970 vor dem Bundeshauptausschuß der F.D.P. gab. ADL A12/92.

36 So Scheel vor dem Bundeshauptausschuß der F.D.P. am 18. 3. 1972. ADL A12/104.

37 Auskunft Schollwers im März 1993. Stopfer (wie Anm. 12), Anhang S. 25 f.

38 Scheel im Bundestag am 15. 1. 1970. Stenographische Berichte 71 (1969/70), S. 916.

39 Scheel in der ZDF-Sendung »Bonner Perspektiven« 12. 9. 1971. Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1971, Nr. 133, S. 1445 ff.

wollte Scheel durchaus ernst nehmen. Die Rüstungen der Militärblöcke in Europa implizierten für *beide* Seiten ein Bedrohungsgefühl. »Entspannung heißt, dieser Bedrohung auf beiden Seiten die Gründe zu entziehen.«⁴⁰

Warum die Sowjetunion um Ruhe und Kooperation an der Westgrenze ihres Herrschaftsbereichs bemüht war, darüber gab es innerhalb der F.D.P. unterschiedliche Meinungen und Akzentsetzungen. Der Parteivorsitzende, der seit Oktober 1969 auch Außenminister war, argumentierte auf der Grundlage seiner pragmatischen Weltsicht und nannte zwei Gründe: China und Ökonomie. Die Konflikte mit der zweiten kommunistischen Weltmacht und der Wunsch nach Westkontakten im Bereich von Wirtschaft, Technik und Wissenschaft ließen es aus sowjetischer Sicht – so Scheels Vorstellungen von der sowjetischen Selbstwahrnehmung – ratsam erscheinen, zu vertraglichen Regelungen in Europa zu kommen. Schon die Moskauer Gespräche der F.D.P.-Führung im Juli 1969 hatten diese Punkte als zentrale Problembereiche in der sowjetischen Selbstwahrnehmung erscheinen lassen.⁴¹ Auch in der Folgezeit blieb der sowjetisch-chinesische Konflikt ein relevanter Gesichtspunkt.⁴² Vor allem aber schien das ökonomische Interesse der Sowjetunion an »Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und technischem Gebiet« Gewähr dafür zu bieten, daß in der »antagonistischen Kooperation«⁴³ zwischen Ost und West verstärkt Kooperations-elemente zum Tragen kommen konnten: »Die Zeit ist vorbei, zu der Chruschtschow noch glaubte, die Vereinigten Staaten in sieben Jahren wirtschaftlich überholen zu können. Heute wissen die Russen, daß sie auch den Anschluß an die Wissenschaft verlieren werden, wenn es ihnen nicht gelingt, den Abstand zu verringern, den sie dem Westen gegenüber in der Produktionstechnik, dem Management, der Industrie-Organisation und in den Finanzierungsmöglichkeiten haben. Die Lösung dieses Problems für die Sowjetunion heißt wirtschaftliche Kooperation mit dem Westen.«⁴⁴ Ohne allzu große Erwartungen in den Stellenwert des Osthandels für die Wirtschaft der Bundesrepublik zu wecken und auch ohne der Sowjetunion entsprechende Hoffnungen über das Ausmaß des wirtschaftlichen Engagements der Bundesrepublik zu machen, betonte Scheel immer wieder den auch politisch positiv zu wertenden Effekt des Handels: »Ein intensiver Grad wirtschaftlicher Zusammenarbeit kann später zu einem Faktor des Friedens werden . . . Ein Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen könnte eine belebende Wirkung auf die Reformdiskussion und Reformmaßnahmen im osteuropäischen Wirtschaftsbereich ausüben.«⁴⁵

40 Scheel am 6. 1. 1970 auf dem Dreikönigstreffen der F.D.P. in Stuttgart. ADL, Bundesvorstand, 159.

41 Baring (wie Anm. 2), S. 235.

42 Scheel in einem Interview 19. 11. 1971, Bulletin (wie Anm. 39), 1971, Nr. 172, S. 1813 ff.

43 Werner Link, *Der Ost-West-Konflikt*, 2. Aufl. Stuttgart 1988, S. 81 ff.

44 Scheel auf dem Bundesparteitag der F.D.P. am 22. 6. 1970, ADL A1/412.

45 Scheel vor der Mitgliederversammlung des Wirtschaftsverbandes Eisen-, Blech- und Metallverarbeitende Industrie am 18. 5. 1972, Bulletin (wie Anm. 39) 1972, Nr. 74, S. 1061 ff.

Weder übersah die Parteispitze in ihrer Sowjetunion-Darstellung die Fortdauer von Systemgegensätzen,⁴⁶ noch glaubte sie an die »Theorie der Konvergenz«.⁴⁷ Sie leugnete weder die sowjetische Hochrüstung, von der »politischer Druck« ausgehen könnte,⁴⁸ noch die für den Westen beunruhigenden Aktivitäten sowjetischer Politik im Nahen Osten, wo die »Verstärkung des sowjetischen Einflusses« das Gleichgewicht im Mittelmeerraum gefährden könnte.⁴⁹ Vorrangig aber war die Zuversicht, die Sowjetunion habe einen Blick auch für westliche Interessenlagen und sei für Kompromißlösungen zugänglich, so daß die alte Vorstellung des Nullsummenspiels in den Ost-West-Beziehungen als überwunden betrachtet werden könne.

Weiter als die pragmatisch verfahrenende Parteiführung gingen manche Protagonisten der neuen Ostpolitik, die schon Mitte der sechziger Jahre ihre Vordenker gewesen waren. Bei einer Sitzung des Bundesausschusses der F.D.P. für Deutschland-, Außen- und Sicherheitspolitik im Januar 1969, die unter der Leitung von Günter Hartkopf, damals Direktor der Berliner Senatsverwaltung für Bundesangelegenheiten, stand und bei der Rubin, Diesel und Schollwer referierten, wurden mit großer Einmütigkeit⁵⁰ als Empfehlung für den Parteivorstand Thesen verabschiedet, die einerseits der in der F.D.P. mehrheitsfähigen Sowjetunion-Darstellung entsprachen, andererseits aber deutlich darüber hinauswiesen. Konsensfähig war die Bewertung der UdSSR als einer zunehmend »saturierten, auf Sicherheit bedachten Großmacht«, womit offensichtlich die sowjetische Rolle in Europa gemeint war. Dies implizierte auch die Hinnahme des »sowjetischen Neoimperialismus à la Breschnew«, wie Schollwer an anderer Stelle ausführte.⁵¹ Die »Okkupation der Tschechoslowakei« erklärte man »in erster Linie« mit dem »Sicherheitsbedürfnis der UdSSR«. Breite Zustimmung konnte auch die These erwarten, die Sowjetunion sehe »in der Volksrepublik China den eigentlichen Feind«. Recht kühn jedoch mußte die Aussage anmuten, in der Sowjetunion schreite – Rückschläge eingerechnet – ein »Prozeß der Verbürgerlichung und einer gewissen Demokratisierung« unaufhaltsam als »Ergebnis der Industrialisierung und des technischen Fortschritts« voran. Dies klang so, als habe der Prozeß schon be-

46 Scheel am 18. 3. 1972 vor dem Bundeshauptausschuß der F.D.P.: »Wir buhlen nicht um die Gunst der Kommunisten. Wir haben nicht etwa unser Herz für den Kommunismus entdeckt oder glauben, die politische Führung der Sowjetunion habe all ihre Ideologien, alle ihre mittel- und langfristigen Ziele aufgegeben, nur weil ein Herr Brandt oder ein Herr Scheel in Bonn die Regierung anführt.« ADL A12/104.

47 Scheel auf dem Bundesparteitag der F.D.P. am 25. 10. 1971: »Wir halten nichts von der Theorie der Konvergenz der Systeme in West und Ost.« ADL A1/440.

48 Scheel in einem Interview am 22. 12. 1971. Bulletin (wie Anm. 39) 1971, Nr. 192, S. 2085 ff.

49 Scheel am 26. 4. 1970 vor dem Bundeshauptausschuß der F.D.P. ADL A12/88. Vgl. auch Scheel im Bundestag 25. 2. 1970. Stenographische Berichte 72 (1970), S. 1640 ff.

50 Schollwer TB 25. 1. 1969. ADL 6966/101.

51 So in einem Papier aus dem Jahr 1969: »Nation zwischen Ost und West. Probleme und Möglichkeiten einer Deutschlandpolitik«. ADL, Schollwer-Aufzeichnungen, 653.

gonnen. Unsicher waren sich die Autoren über den Grad der Entideologisierung. Der »Weltkommunismus« sei taktisches »Mittel zum Zweck« geworden, und »selbstverständlich« werde Moskau »jede Möglichkeit zur Ausnutzung sozialer Unzufriedenheit wahrnehmen«. Er sei aber kein strategisches Ziel mehr. Ungeachtet mancher Relikte aus der Zeit des Kalten Kriegs werde die sowjetische Führung um Reformen in ihrem »Hegemonialbereich« nicht herumkommen. Man werde sich dabei – entgegen mancher in der sowjetischen Führungsschicht anzutreffender Illusionen⁵² – nicht nur auf die Wirtschaft mit dem Ziel ihrer Effizienzsteigerung beschränken können. Darin liege zwar ein Dilemma, weil mit Reformen auch im politischen Bereich die Grundlagen des sowjetischen Systems in Frage gestellt würden. Aber die bevorstehende Dynamik des west-östlichen Austauschs werde wie ein Sachzwang in Richtung Verwestlichung der sowjetischen Wirklichkeit wirken.⁵³ Überaus deutlich implizierte diese Prognose, daß man die Sowjetunion in einer Position der Unterlegenheit sah.⁵⁴ Ihre langsame Öffnung gegenüber dem Westen werde sie verändern und sie dem Sog des Westens aussetzen. Der sowjetische Status quo-Begriff, der sich an territorialen Grenzen orientierte, erschien vor diesem Hintergrund als veraltet. Man konnte ihm ohne weiteres auch deshalb zustimmen, weil man die staatlichen Grenzen durchlässig machen wollte und in ihnen kein Hindernis für die allmähliche Penetration der anderen Seite mit westlichen Gütern, Finanzen und Ideen sah. Der machtpolitische Status quo wurde anerkannt, um ihn mit modernen Mitteln, die spezifisch westlich waren, zu überwinden. In dieser Dialektik konnte der territoriale Status quo irrelevant werden – ein Kalkül, das der von der F.D.P. mitgetragenen westlichen Entspannungspolitik ein offensives Element verlieh, angefangen bei der deutschen Frage über die Erschütterung des sowjetischen Herrschaftsbereichs bis hin zur inneren Verfassung der UdSSR selbst. Es war zugleich ein Gesichtspunkt, der in der öffentlichen Debatte aus Gründen der ost-westlichen Vertrauensbildung nicht angesprochen werden konnte.⁵⁵ Explizit formulierte ihn Schollwer im Herbst 1972: Angesichts unaufhaltsamen technischen, wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels

52 Falin vertrat sie noch am 11. 11. 1993 in einem Gespräch mit dem Verfasser: »Von einer Intensivierung der Handelsbeziehungen und des Technologietransfers sowie von finanziellem Engagement des Westens in der Sowjetunion versprach man sich eine Ankurbelung der sowjetischen Wirtschaft, die stärker auf zivile Investitionen und den Konsumsektor ausgerichtet werden sollte. Bei gleichzeitiger Beendigung des Wettrüstens hätte das sowjetische Wirtschaftssystem einen Aufschwung nehmen können, ohne die Spielregeln des Systems ändern zu müssen.«

53 Protokoll der Sitzung des Bundesfachausschusses für Deutschland-, Außen- und Sicherheitspolitik am 24. 1. 1969. ADL, Bundesfachausschüsse, 964.

54 So auch Moersch in einem Werkstattgespräch zur Sowjetunion-Perzeption der sozial-liberalen Regierung am 25. 6. 1993 in Mannheim: »Man ging generell von der Überlegenheit der westlichen Welt aus.«

55 So Bahr wiederholt in Interviews seit 1989/90, u.a. auch gegenüber dem Verfasser am 13. 10. 1994.

könne Status quo-Politik »nicht viel mehr bedeuten als ›Respektierung von Grenzen und Territorien« – nicht einmal ›Unveränderbarkeit von Grenzen und Territorien«.⁵⁶ Insofern war die Entspannungspolitik, die ja das Prinzip des militärischen Gleichgewichts nie aus den Augen verlor, für das Sowjetsystem wesentlich bedrohlicher als die ältere Politik der Stärke – ein Punkt, der von der DDR-Führung von Anfang an klar gesehen und von der sowjetischen Führung offensichtlich unterschätzt wurde.

III

Zu Beginn der sozial-liberalen Koalition 1969 war der Status quo-Begriff in der politischen Öffentlichkeit der Bundesrepublik allerdings noch ein Reizwort. Was international sowohl für die Staaten des Warschauer Pakts, denen gegenüber – ungeachtet der prinzipiellen Offenhaltung der deutschen Frage – jeglichem deutschen Revisionsbegehren abgeschworen wurde, als auch gegenüber den westlichen Bündnispartnern, die keinerlei Interesse an einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten hatten und deren Rapallo-Trauma besänftigt werden mußte, nützlich und zwingend notwendig erschien, war in der innerdeutschen Debatte mit dem Odium von Verzichtspolitik belastet. Mit der Anerkennung der Nachkriegsrealitäten war zwar kein Friedensvertrag vorgezogen und der Anspruch auf Optionen in der deutschen Frage nicht aufgegeben worden, faktisch aber wurden die »Ergebnisse der Geschichte«⁵⁷ angenommen. Zu den spezifischen Leistungen der sozial-liberalen Koalition gehört es, das politisch-historische Bewußtsein der Westdeutschen korrigiert zu haben und den Zweiten Weltkrieg mit seinen für Deutschland einschneidenden Konsequenzen nicht nur von seinem katastrophalen Ende her darzustellen, mit dem sich viele nur schwer abfinden konnten, sondern auch die Verantwortung der deutschen Politik für den Krieg ungeschminkt zu benennen, um gleichzeitig realistisch »das Ergebnis des Krieges« akzeptieren zu können.⁵⁸ In diesem Punkt hat die F.D.P. zusammen mit anderen politischen und gesellschaftlichen Kräften entscheidend zur politischen Aufklärung – wenn man so will: zur politischen Mündigkeit⁵⁹ – beigetragen.

56 Schollwer auf einer Tagung des Politischen Clubs »Evangelische Akademikerschaft in Deutschland«, 6.–8. 10. 1972 in Berlin. Schollwer TB, ADL 10806/25.

57 Willy Brandt, *Erinnerungen*, Berlin/Frankfurt 1989, S. 213. Ähnlich auch Scheel, der die Ergebnisse des Zweiten Weltkriegs »in einer für uns günstigen Form ... als Modus vivendi um der Sicherheit willen« stabilisieren wollte. Baring (wie Anm. 2), S. 249.

58 Fraktionsvorsitzender Mischnick bei der Bundesvorstandssitzung der F.D.P. am 25. 4. 1970: »Wir wissen, welches das Ergebnis des Krieges ist.« ADL, Bundesvorstand, 161.

59 Scheel am 5. 9. 1970 vor dem Bundeshauptausschuß der F.D.P.: »Einundzwanzig Jahre nach ihrer Gründung ist die Bundesrepublik Deutschland nun endgültig politisch mündig geworden. Indem wir die tatsächliche Lage Europas zum Ausgangspunkt aller unserer außenpolitischen Überlegungen machen, sind wir endlich in der Lage, aus der überaus lästigen, gefährlichen und oft auch kostspieligen Rolle des Buhmanns in Europa herauszukommen, –

Auf welche Schwierigkeiten man dabei stieß, zeigt die Polarisierung, zu der die Ostpolitik führte und die von ihren Protagonisten auch als bedrohliche Gewalterfahrung registriert wurde.⁶⁰ Daß diese Polarisierung auch in der F.D.P. anzutreffen war und verschiedene Fraktionsmitglieder nicht hinter der neuen Regierung Brandt/Scheel standen, ist als Belastungsmoment zu nennen, das mit der Rolle der F.D.P. bei der Umsetzung der Ostpolitik verbunden war. Proportional zur Größe der Fraktion war die F.D.P. von Kritikern der Ostpolitik stärker betroffen als die SPD. Im Regierungsapparat und auf Kabinettschichtebene schlug sich dieses Hemmnis allerdings nur marginal nieder. Ertl zum Beispiel war als Landwirtschaftsminister in die Kabinettsdisziplin eingebunden,⁶¹ und Dahrendorf als Parlamentarischer Staatssekretär im Auswärtigen Amt, der bestimmte Züge der Ostpolitik nicht mittrug, schied schon bald wieder aus der Regierung aus. Seinem Nachfolger Karl Moersch kommt das Verdienst zu, dafür um so unermüdlicher für die zunehmende Akzeptanz der Ostpolitik gearbeitet zu haben. Der Parteivorsitzende Scheel schließlich hat als Außenminister im Sommer 1970 aktiv auf Tempo und Inhalt der Verhandlungen mit der Sowjetunion eingewirkt. Für den kleineren Koalitionspartner war es wichtig, gegenüber dem Kanzleramt Eigenständigkeit im Entscheidungsprozeß zu demonstrieren. Parteintern betonte der um Profilierung bemühte Parteivorsitzende, es gebe eine »besondere Aufgabe der F.D.P.«. Sie trage Sorge dafür, »daß unsere Außenpolitik solide angelegt ist«, »daß sie nicht ohne Kontrolle und nicht ohne fünffache Überlegung durchgeführt wird«.⁶² In der Sache war es allerdings kaum möglich, liberale Spezifika in die Ostpolitik hineinzuschreiben, weil SPD und F.D.P. in den Grundlinien nahtlos übereinstimmten.⁶³ Es überrascht kaum, daß einer der freidemokratischen

einer Rolle, in der sich die Bundesrepublik, über Strecken nicht ganz ohne eigenes Zutun, lange Zeit befand. Fünfundzwanzig Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist nun auch die Zeit der politischen und moralischen Diskriminierung dieses unseres Staates zu Ende.« ADL A12/92.

- 60 Scheel wollte sogar Analogien zur Weimarer Zeit herstellen: »Es ist nicht von ungefähr, daß bei uns Gewalt in die Politik einzuschleichen droht . . . Es ist gar kein großer Unterschied, ob es heißt: ›Knallt ab den Walther Rathenau, die gottverdammte Judensau!‹, . . . oder ob es heißt: ›Scheel und Brandt, an die Wand!‹ Da ist nur noch der Name ausgewechselt; der Rest ist wieder derselbe und ist wieder von den Leuten provoziert worden, die auch damals in vornehmen Formulierungen das natürlich immer abgelehnt haben, wenn es so weit war. Aber sie haben ganz schön daran gedreht, daß sich die Stimmung in der Öffentlichkeit so weit entwickelte.« Ausführungen vor dem Bundeshauptausschuß der F.D.P. am 25. 9. 1971. ADL A12/100.
- 61 Darüber hinaus entwickelte er in zunehmendem Maß Zustimmung zur neuen Ostpolitik, was sich u.a. in Gesprächen mit Falin, seit Mai 1971 sowjetischer Botschafter in Bonn, niederschlug. Falin zum Verfasser 25. 10. 1994. Vgl. auch Falin (wie Anm. 25), S. 285.
- 62 Scheel vor dem Bundeshauptausschuß der F.D.P. 25. 9. 1971. ADL A12/100.
- 63 Die der Analyse von Entscheidungsprozessen gewidmete Studie von Günther Schmid (Entscheidung in Bonn. Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970, Köln 1979) verzichtet bezeichnenderweise darauf, parteispezifische Faktoren zu benennen, und konzentriert sich stattdessen auf Institutionen und Personen. Das »Vertrauensverhältnis zwischen Willy Brandt und Walter Scheel« betont auch der damalige Chef des Bundeskanzleramts: Horst Ehmke, Mittendrin. Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit, Berlin 1994, S. 130.

Protagonisten der neuen Ostpolitik von der »Mühe« sprach, »unseren Anteil an der Regierungsarbeit deutlich zu machen«. ⁶⁴ Für die Öffentlichkeit schienen alle Schalthebel im Kanzleramt zu liegen. Vollends war dies der Fall, als Egon Bahr, der vom Auswärtigen Amt ins Kanzleramt gewechselt war und dort als Staatssekretär die Ostpolitik koordinieren sollte, Ende Januar 1970 in Moskau mit der sowjetischen Regierung in einer Intensität Gespräche führte, wie es bisher keinem westdeutschen Politiker und schon gar nicht Botschafter Allardt möglich gewesen war. ⁶⁵ Daß Bahr nach Moskau entsandt werden und Außenminister Scheel erst in den eigentlichen Vertragsverhandlungen agieren sollte, war offenbar schon Gegenstand der Koalitionsgespräche direkt nach der Bundestagswahl gewesen. ⁶⁶ Es herrschte denn auch große Zufriedenheit mit Bahrs Arbeit in Moskau. Dahrendorf beispielsweise beurteilte sie als »ausgesprochen vorzüglich« und »bewundernswert«. ⁶⁷ Gleichzeitig gab es aus der Sicht der Liberalen atmosphärische Störungen, weil Bahr ihnen zu sehr als »Einzelgänger« erschien, der keine Konsultationen suche, und weil er zu sehr »auf das Nationale« gerichtet zu sein schien. ⁶⁸

In Dahrendorfs Augen war Bahr ungeachtet aller Verhandlungsprofessionalität zu sehr auf Moskau fixiert. An diesem Punkt offenbart sich ein anfänglicher Konstruktionsfehler in der personellen Zusammensetzung der für die Außenpolitik zuständigen Führungsgruppe der F.D.P. Als Parlamentarischer Staatssekretär hatte Dahrendorf einen entscheidenden Vorbehalt gegen die ostpolitische Linie der Regierung, die eigentlich von vornherein gegen seine Ernennung, hätte sprechen müssen. Er plädierte zwar für die Anerkennung der bestehenden Nachkriegsrealitäten, wandte sich aber entschieden gegen »eine Politik des Appeasement, die die sowjetische Vorherrschaft in Osteuropa bestätigte«. Er kritisierte die »Supermacht-Perspektive, wo die kleinen und mittleren Mächte nichts zählen«. ⁶⁹ Insbesondere wollte er nicht akzeptieren, daß in Moskau – über den Kopf Warschaws hinweg – über die polnische Westgrenze gesprochen wurde. Polen hätte in der sozial-liberalen Ostpolitik einen größeren Stellenwert haben müssen; Polen war für Dahrendorf »die zentrale Aufgabe des Augenblicks«. ⁷⁰ Als ihn Anfang Mai 1970 auch noch Zweifel

64 Schollwer TB 10. 2. 1970. ADL 6966/101.

65 Für Einzelheiten in der Entwicklung der deutsch-sowjetischen Kontakte Baring (wie Anm. 2), S. 263 ff. und Werner Link, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969–1974, in: Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link, Republik im Wandel 1969–1974. Die Ära Brandt, Stuttgart/Mannheim 1986, S. 180 ff.

66 Schmid (wie Anm. 63), S. 17.

67 Dahrendorf bei einer Bundesvorstandssitzung der F.D.P. am 21. 2. 1970. ADL, Bundesvorstand, 159.

68 Moersch (wie Anm. 3), S. 177, 179.

69 Dahrendorf zum Verfasser am 25. 2. 1993.

70 Dahrendorf an Schollwer 9. 4. 1970. ADL, Bestand Schollwer 6960/66.

über die Erfolgsaussichten der Bonner Sowjetunion-Politik beschließen,⁷¹ zeichnete sich sein Ausscheiden aus dem Auswärtigen Amt als zwingend ab.⁷² Von Temperament und journalistischer Ausbildung her war Dahrendorfs Nachfolger, Karl Moersch, genau der richtige Mann, um die Politik der Bundesregierung im Bundestag darzustellen und darüber hinaus für eine größere Öffentlichkeit verständlich zu machen. Moersch wußte, daß es nicht nur auf die realen Inhalte der Politik ankam, sondern auch auf die Steuerung der Medienrealität. Kaum zu erwarten war, daß die Springer-Presse ihre Frontalopposition gegen die neue Ostpolitik aufgeben würde. Aber es mußte erreicht werden, die innenpolitische Basis für die Ostpolitik über sozial-liberale Parteigänger wie *Frankfurter Rundschau*, deren stellvertretender Chefredakteur Karl-Hermann Flach im Oktober 1971 zum Generalsekretär der F.D.P. gewählt wurde, *Süddeutsche Zeitung*, *Zeit*, *Spiegel* oder *Stern* hinaus zu verbreitern und auch regional einflußreiche Zeitungen zu gewinnen oder in den Rundfunkanstalten Unterstützung zu erhalten. Zu Moerschs ersten Initiativen gehörte darum eine ganztägige Konferenz, die Vertreter des Auswärtigen Amtes und Redakteure zusammenführte.⁷³ Man wird wohl sagen können, daß in der Phase zwischen Bahrs Rückkehr aus Moskau nach dem Ende der dortigen Sondierungen am 22. Mai 1970 und dem Beginn der von Scheel geleiteten Vertragsverhandlungen am 26. Juli 1970, als u.a. das sogenannte Bahr-Papier der regierungsfeindlichen Presse zugespielt und von ihr publiziert wurde, die F.D.P. maßgeblich zur – in den Augen beider Koalitionspartner notwendigen – Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit beigetragen hat.⁷⁴ Ob es sich um Funktionäre des Bundes der Vertriebenen oder um Journalisten oder um Landtags- bzw. Bundestagskandidaten handelte, die argumentative Vertretung der Ostpolitik blieb ein zentraler Punkt der politischen Alltagsarbeit.⁷⁵ Aus der Sicht der F.D.P. handelte es sich auch um eine politische Überlebensfrage. Hatte schon das Ergebnis der Bundestagswahlen 1969 nicht den Erwartungen entsprochen, so sank die Partei bei den Landtagswahlen am 14. Juni

71 Auszüge aus Dahrendorfs mehrseitigen »Überlegungen zur Möglichkeit des Scheiterns der deutschen Ostpolitik« von Anfang Mai 1970 bei Baring (wie Anm. 2), S. 287.

72 Schollwer notiert am 1. 6. 1970: »Der Abgang Dahrendorfs unvermeidlich, nachdem sich Dahrendorf mehrfach gegen Scheels ostpolitisches Konzept gewandt hatte . . . Mir ist dennoch unbegreiflich, wie ein so kluger Mann die Tatsache übersehen kann, daß ohne ein deutsch-sowjetisches Arrangement in den Osteuropa-Beziehungen Bonns keine entscheidenden Fortschritte zu erzielen sind.« ADL 6966/101.

73 Moersch (wie Anm. 3), S. 143 ff.

74 Schmid (wie Anm. 63), S. 283.

75 Dazu mehrere Einträge im Schollwer TB. Er notierte am 2. und 10. 7. 1970, die Entspannungspolitik müsse in der Öffentlichkeit offensiver vertreten werden. Zu diesem Zweck werde an einem Argumentationskatalog gearbeitet. Am 12. 11. 1970 empfing Schollwer im Auswärtigen Amt 50 Funktionäre des Bundes der Vertriebenen. Am 7. 3. 1971 fand ein Treffen mit Journalisten in Bad Dürkheim statt: »Moersch ist unermüdlich tätig, die Presse für unsere Ostpolitik zu gewinnen.« Im Januar 1972 fand ein Kandidatenseminar in Hanau statt, wo Schollwer über »Die Deutschland- und Ostpolitik der F.D.P.« referierte. ADL 10806/25.

1970 in Niedersachsen und im Saarland unter die Fünf-Prozent-Marke. In der Bonner F.D.P.-Fraktion gab es nicht nur strikte Opponenten, die wegen der Ostpolitik im September 1970 zur CDU übertraten, sondern auch entschiedene Kritiker des Bahr-Papiers und des eingeschlagenen Verhandlungstempos. Von ihnen mußte sich auch Außenminister Scheel bremsen lassen, der zunächst möglichst rasch mit der sowjetischen Regierung in abschließende Vertragsverhandlungen treten wollte.⁷⁶ Der Flug für die Bonner Delegation war für den Juni schon gebucht, doch mußten die Tickets wieder abbestellt werden.⁷⁷ Ähnlich wie die SPD-Minister Schmidt, Leber und Franke fürchtete insbesondere Innenminister Genscher innenpolitische und innerparteiliche Konsequenzen und Zerreißproben, wenn man der öffentlichen Diskussion, was eingehende Information auch der Opposition einschließen sollte, nicht genügend Zeit ließ.⁷⁸ Dies führte auch bei Scheel sehr rasch dazu, von einem überstürzten Verhandlungsbeginn Abstand zu nehmen: »Wir haben Zeit, kein Mensch drängt uns. Die Russen sind gar nicht gewöhnt, es so schnell zu machen. Sie würden durchaus Verständnis haben, wenn wir sagen: Nein, wir müssen noch einmal zurückfragen. Sie haben uns auch wissen lassen, daß sie wissen, daß wir sehr sorgfältig verhandeln müssen, daß sie nicht etwa glauben, wir würden dahin gehen und sagen: Wir wollen irgendetwas unterzeichnen, wo liegt es zur Unterschrift aus? Aber es wäre natürlich ganz gut, wir würden in einem vernünftigen Verhandlungsrhythmus in dieser Sache zu einem Ergebnis kommen. Das würde die innenpolitische Situation ganz erheblich verbessern.«⁷⁹ Auf derselben Sitzung hielt Mischnick fest, daß man mit Moskau zwar einen Vertrag abschließen wolle, »daß aber einige Punkte im Gegensatz zu der Meinung des Herrn Bahr noch abgeklärt werden müssen. Denn Bahr hat uns in die ganze Sache erst hineinkatapultiert, indem er mit dem Wort kam: Es ist geschafft. Damit hat jeder geglaubt, es sei nun alles fix und fertig. Das war nicht der Fall.«⁸⁰ Präzisierungen wünschte man sich in der deutschen Frage. Eine Option auf Wiedervereinigung müsse ebenso bestehen bleiben wie die Verantwortung der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes. Die Berlin-Frage müsse ebenso gelöst werden, wie der Prozeß der weiteren westeuropäischen Integration nicht behindert werden dürfe.

Im Sommer 1970 mußte die F.D.P. darauf achten, sich in der Ostpolitik als eigenständige Kraft in der Regierung zu profilieren und im außenpolitischen Entscheidungsprozeß auch »optisch« in Erscheinung zu treten.⁸¹ Innerhalb des Regierungsapparats mußte infolgedessen die Vorbereitung auf die Moskauer Schlußverhandlungen beim Auswärtigen Amt – in Scheels Ministerium

76 Baring (wie Anm. 2), S. 288.

77 Mitteilung Egon Bahrs an den Verfasser 7. 11. 1994.

78 Schmid (wie Anm. 63), S. 75, 282.

79 Scheel vor dem Bundesvorstand der F.D.P. am 2. 7. 1970. ADL, Bundesvorstand, 161.

80 Ebd.

81 Schmid (wie Anm. 63), S. 286, 318 ff.

– konzentriert sein. Bahr gehörte zwar der Moskauer Delegation an, sollte aber nach außen kaum in Erscheinung treten und blieb mit internen Formulierungshilfen beauftragt. Freilich spielte er auch in dieser Funktion eine zentrale Rolle, weil er »die Verbindung zu den Leuten aus der sowjetischen Parteiverwaltung, dem parallelen Informations- und Entscheidungsstrang der sowjetischen Hierarchie« hielt.⁸² Bahr nutzte einen seit Dezember 1969 bestehenden Kontakt in das Sekretariat Breschnews.⁸³ Dieser geheime Kanal, der frei von den eingefrorenen Formeln war, wie sie Gromyko gebrauchte, diente dem Generalsekretär der KPdSU dazu, in direkte Kommunikationen mit der Bundesregierung einzutreten. Er ließ auch erkennen, daß Partei- und Staatsspitze in der Sowjetunion keinen monolithischen Block bildeten – eine für das sozialliberale Sowjetunion-Bild wichtige Erkenntnis, die in dieser konkreten Form vor der Regierungsbildung vom Herbst 1969 nicht bestand. Als die Moskauer Verhandlungen stagnierten, weil man uneins über den Charakter der Grenzenerkennung war, so daß Ernst Achenbach, als Repräsentant der Bundestagsfraktion der F.D.P. Mitglied der deutschen Delegation, der Sowjetunion sogar Friedensvertragsverhandlungen vorschlagen wollte, meldeten sich bei Bahr zur großen Erleichterung Scheels die Kontaktpersonen aus der Parteispitze. Daraufhin kam es außerhalb der offiziellen Verhandlungen zu längeren Unterredungen zwischen Bahr und Falin,⁸⁴ in denen erreicht wurde, daß die Anerkennung der Grenzen als Ergebnis des ausgesprochenen Gewaltverzichts erschien, der Moskauer Vertrag also nicht die Qualität eines Friedensvertrags erhielt und eine gewaltfreie und einvernehmliche Änderung bestehender Grenzen, die innerdeutsche Grenze eingeschlossen, für die Zukunft möglich blieb. Bemerkenswert ist, daß auch Falin, der unterhalb der Ministerebene sowjetischer Verhandlungsleiter war, aus dem sowjetischen Außenministerium heraus und an seinem Minister vorbei über einen Kanal in Breschnews Sekretariat verfügte⁸⁵ und auf diese Weise zwei Herren diente: Gromyko als formellem und Breschnew als oberstem Herrn.

Für die zeitgenössische Öffentlichkeit wurde der Verhandlungsdurchbruch allerdings den Scheel-Gromyko-Gesprächen in der Datscha des sowjetischen

82 So Paul Frank, der als Staatssekretär die deutsche Delegation leitete, wenn ohne die Außenminister auf Beamtenebene verhandelt wurde. Paul Frank, *Entschlüsselte Botschaft*. Ein Diplomat macht Inventur, München 1985, S. 293.

83 Der Kontakt begann im Dezember 1969, als Bahr bei seinem letzten Termin vor der Weihnachtspause von einem als Journalist auftretenden Emissär der Moskauer Führung aufgesucht wurde. Was als harmloses Gespräch und Routineinterview begann, entpuppte sich in einer Bahr elektrisierenden Weise als Beginn einer Direktverbindung Kanzleramt – Parteisekretariat. In Moskau gehörten Andrej M. Alexandrow, Breschnews Berater für Außen- und Sicherheitspolitik, und Wjatscheslaw Keworkow, politischer Berater Andropows, zu den wichtigsten Akteuren in diesem Kanal. Bahr zum Verfasser 13. 10. 1994. Vgl. auch Link (wie Anm. 65), S. 181. Erst nach Abschluß des Manuskripts erschien Wjatscheslaw Keworkow, *Der geheime Kanal. Moskau, der KGB und die Bonner Ostpolitik*, Berlin 1995.

84 Link (wie Anm. 65), S. 189; Bahr zum Verfasser 13. 10. 1994.

85 Falin (wie Anm. 25), S. 87. Vgl. ebd. S. 103, 124.

Außenministeriums am 2. August 1970 zugeschrieben. Falin hat im Rückblick den »unerschöpflichen Optimismus« Scheels gelobt: »Wenn an Scheels Stelle ein Politiker anderer Art verhandelt hätte, wäre vielleicht alles anders ausgegangen.«⁸⁶ Vielleicht ließ sich auch Helmut Schmidt von solchen Empfindungen leiten, als er seinem Kollegen einen emphatischen Glückwunsch sandte: »Mir liegt sehr am Herzen, Ihnen bei Rückkehr aus Moskau von Mann zu Mann Dank zu sagen für die großartige Arbeit, die Sie und Ihre Leute in Moskau geleistet haben!«⁸⁷ Die *Frankfurter Rundschau* bescheinigte Scheel, er habe »die Bewährungsprobe als Außenminister ausgezeichnet bestanden«.⁸⁸ Auch die Wähler schienen dieser Meinung zu sein, denn die Landtagswahlen in Hessen und Bayern im November 1970 bescherten der F.D.P. beruhigende Erfolge. Auch wenn der Moskauer Vertrag gegenüber den Bahr-Gromyko-Formulierungen nur »kosmetische Korrekturen« aufwies,⁸⁹ waren solche Feinheiten doch geeignet, die Autorität des Außenministers und das Image der F.D.P. zu stärken.

Bis zur Bundestagswahl im November 1972, als die sozial-liberale Deutschland- und Ostpolitik eine eindrucksvolle Bestätigung erfuhr, war es zwar noch ein weiter Weg, auf dem der Bestand der Regierung durchaus nicht gesichert schien. Letztlich gelang es aber, die neue Ostpolitik mehrheitsfähig zu machen. Konsensfähig wurde sie erst, als auch die Unionsparteien, wo zunächst nur eine Minderheit zur Ratifizierung des Moskauer Vertrags bereit war, auf die Linie sozial-liberaler Außenpolitik einschwenkten. Daß sie in der konkreten historischen Phase Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre mehrheitsfähig wurde, lag an den »Umschichtungen der politischen Mitte«⁹⁰ in den sechziger Jahren. In allen Parteien waren ostpolitische Ansätze zu finden, die von den Realitäten der Nachkriegszeit ausgehen wollten. Aber nur bei SPD und F.D.P. wurden sie von den Parteimehrheiten und Parteiführungen getragen. Die Bildung einer sozial-liberalen Koalition war weder zwingend, noch bei beiden Koalitionspartnern unumstritten. Daß es zu einer solchen Regierung und schließlich zu einer sozial-liberalen Außenpolitik kam, lag nicht zuletzt im politischen Willen und in der Entschlossenheit der Parteivorsitzenden Brandt und Scheel begründet. Für die Mehrheitsbildung waren beide aufeinander angewiesen. Um den breiteren gesellschaftlichen Konsens in der Ostpolitik herzustellen, bedurfte es nicht nur des Einstellungswandels von

86 Ebd. S. 103. Differenzierend Falin an den Verfasser 16. 10. 1994 über Bahr und Scheel in der Schlußphase der Verhandlungen: »Jeder von beiden Politikern war in der Zeit auf seine Weise unersetzbar.«

87 Schmidt an Scheel 13. 8. 1970. AdSD, Bestand Helmut Schmidt 5496.

88 *Frankfurter Rundschau* 7. 8. 1970.

89 So Staatssekretär Frank nach Unterzeichnung des Moskauer Vertrags. Baring (wie Anm. 2), S. 351.

90 Wolfram F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989*, Paderborn 1991, S. 410 ff.

CDU und CSU, sondern schließlich auch, da die Unionsparteien nicht allein über die Mehrheit verfügten, des Koalitionswechsels der F.D.P. 1982 – eine Pointe, die im Parteiensystem der Bundesrepublik der siebziger und frühen achtziger Jahre enthalten war.

Zwischen dem »Machtwechsel« von 1969 und der »Wende« von 1982 stellte die F.D.P. ein Element außenpolitischer Kontinuität dar. Vorgeschichte und Durchführung des »Machtwechsels« waren mit tiefgehenden innerparteilichen Debatten verbunden, die in der F.D.P. – wie in der SPD auch – zu einer Orientierung an der im Nachkriegseuropa faktisch bestehenden Lage führten. Die Koalitionspartner der sozial-liberalen Regierung Brandt/Scheel stimmten sowohl in der Prioritätensetzung Friedenssicherung vor Wiedervereinigung überein, so daß der nationalliberale Traditionsstrang der F.D.P. einem Denken in internationalen Zusammenhängen Platz machte, als auch in der Absicht, eine Erweiterung des außenpolitischen Handlungsspielraums für die Bundesrepublik als dem Deutschland im Westen anzustreben.

Daß ein neuer Zusammenhang von West- und Ostpolitik, von Europa- und Deutschlandpolitik hergestellt werden konnte, basierte auf der auch durch die sowjetische Intervention in der Tschechoslowakei 1968 nicht erschütterte Einschätzung, die Sowjetunion verfolge aufgrund vor allem wirtschaftlicher Interessen in Europa eine Politik der Entspannung und sei ihrerseits zur Anerkennung von Nachkriegsrealitäten (Präsenz der USA in Europa, Europäische Gemeinschaft) bereit. Dem sowjetischen Verlangen nach Gewaltverzicht und Anerkennung der Grenzen konnte man auch darum zustimmen, weil territoriale Abgrenzungen im Zuge der west-östlichen Kooperation, die mit der Entspannungspolitik in Gang kam, an Bedeutung verlieren mußten. Die Anerkennung des Status quo, die innenpolitisch mühsam durchgesetzt werden mußte, konnte im Zeitalter moderner Massenkommunikation und wirtschaftlicher Sachzwänge zu Recht als Voraussetzung für seine Transformation verstanden werden.