

## Unterwegs zur Einheit?

### Anmerkungen zur Deutschlandpolitik der FDP 1969-1982

Betrachtet man den traditionell engen Zusammenhang von Liberalismus und Nationalismus im 19. Jahrhundert, dann war die Deutschlandpolitik, die Frage, wie die Bundesrepublik Deutschland auf die Teilung Deutschlands nach 1945 reagieren sollte, seit jeher eines der wichtigsten Themen für die FDP. Die Auseinandersetzungen des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Reinhold Maier mit Bundeskanzler Konrad Adenauer über den Deutschlandvertrag und die EVG-Vereinbarungen aus dem Jahre 1952<sup>1</sup>, die Diskussionen über den Pfleiderer-Plan<sup>2</sup>, der Koalitionskonflikt über das Saar-Statut des Jahres 1954, die Kritik Dehlers am Ergebnis der Moskaureise Adenauers und seine verspätete Abrechnung mit Adenauers Außenpolitik 1958<sup>3</sup> sind nur die bekanntesten Stationen in den fünfziger Jahren. Unter dem Eindruck des Mauerbaus vom 13. August 1961 waren es im folgenden Jahrzehnt vor allem die umstrittenen Schollwer-Pläne<sup>4</sup> und der Entwurf eines Generalvertrages mit der DDR<sup>5</sup>, mit denen die FDP deutschlandpolitisch auf sich aufmerksam machte, und dabei einen inhaltlichen Kurswechsel gegenüber den 50er Jahren andeutete, aber gleichzeitig deutlich machte, daß ihr das Thema unverändert wichtig war. Gemeinsam war den Konflikten der 50er und der 60er Jahre, daß es neben deutschlandpolitischen Positionen stets auch um innerparteiliche Fragen der FDP ging. Maier und Pfleiderer wollten in den frühen 50er Jahren den allzu Adenauer-Treuen in der FDP entgegentreten;

- 1 Vgl. Klaus-Jürgen Matz: Reinhold Maier (1889-1971). Eine politische Biographie. Düsseldorf 1989, hier S. 398-435.
- 2 Ebd.
- 3 An den Ergebnissen der Moskaureise hatte Dehler vor allem die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur UdSSR kritisiert, die die deutsche Teilung »geradezu verbrieft« habe. Vgl. Udo Wengst: Thomas Dehler 1897-1967. Eine politische Biographie. München 1997, hier S. 250-260, 269 und S. 309-311.
- 4 Benannt nach dem Mitarbeiter in der FDP-Bundesgeschäftsstelle Wolfgang Schollwer. Zu den beiden Schollwer-Papieren aus den Jahren 1962 und 1967 vgl. Wolfgang Benz u. a. (Hrsg.), Einheit der Nation. Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945, Stuttgart 1978, 185-204, und Wolfgang Schollwer: Deutschland- und Außenpolitik. Material zur Klausurtagung des Bundesvorstandes der FDP, 23. Dezember 1966, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik (künftig: DzD) V/1 (1966/67), S. 193-201.
- 5 Drucksache V/3866. Antrag der Fraktion der FDP, 12. Februar 1969, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 5. Wahlperiode. Anlagen zu den Stenographischen Berichten Bd. 127, Bonn 1969.

ähnlich lagen die Dinge, als Dehler in der Kontroverse um das Saar-Statut neben dem Bundeskanzler auch den Ministerflügel der FDP bzw. mit seiner Bundestagsrede 1958 auch indirekt die Parteiführung um den mittlerweile nicht mehr ganz so Adenauer-feindlichen Maier attackierte. Auch im folgenden Jahrzehnt hatte die Deutschlandpolitik stets zugleich eine innerparteiliche Funktion, indem sie als ein Sammlungspunkt der Modernisierer in der FDP diente.

Ein Erfolg hat bekanntlich viele, zumeist selbsternannte Eltern. Dieses Diktum gilt, wie könnte es anders sein, auch für die so genannte »Neue Ost- und Deutschlandpolitik« der sozialliberalen Koalition. Selbst innerhalb der FDP gibt es gleich mehrere »Väter«. Mit dem Rückbezug auf den Pfleiderer-Plan und unter Hinweis auf die Überlegungen Schollwers reklamieren Liberale heute zumindest in zweifacher Hinsicht die geistige Urheberschaft. Ob damit den Überlegungen Pfleiderers, die einer völlig anderen Zeit vor der 2. Berlin-Krise und dem Mauerbau entstammten, – so interessant sie in diplomatiegeschichtlicher Sicht gewiß sein mögen – nicht eine falsche Ehre angetan wird, sei dahin gestellt. Sie mit den zeitlich und inhaltlich der Politik der 70er Jahre wesentlich näher stehenden Überlegungen Schollwers in eine Linie zu rücken, scheint auf jeden Fall mehr dem Bemühen geschuldet zu sein, eine kontinuierliche Parteivergangenheit zu konstruieren als der tatsächlichen inhaltlichen Nähe der beiden Konzepte. Ihre Gemeinsamkeiten liegen jedenfalls mehr in der Ablehnung von Adenauers Außen- und Deutschlandpolitik als in ihrer konzeptionellen Übereinstimmung.

In der Literatur und den Medien dominiert heute aber ein ganz anderer Vordenker der neuen Ostpolitik: Egon Bahr, der zweifelsohne ein wesentlicher Ideengeber war, aber darüber hinaus auch Hauptakteur der sozialliberalen Politik gegenüber dem Osten, und außerdem ein begnadeter Maler an seinem und Willy Brandts Bild in der Geschichte. Bahrs Tutzinger Rede aus dem Jahr 1963<sup>6</sup> mit dem bekannten Motto »Wandel durch Annäherung« gilt heute vielfach als Blaupause für die Politik nach 1969, wobei man getrost davon ausgehen kann, daß viele von denen, die das heute behaupten, die Tutzinger Rede gar nicht kennen, sondern dieses weit verbreitete Urteil einfach nur nachbeten. Aber es gibt auch andere selbsternannte Vordenker und selbst dem nationalliberalen Flügel der alten FDP zuzurechnende Politiker, die später zu den schärfsten Kritikern der Politik von Brandt und Scheel gehörten, meldeten hier Ansprüche an So beklagte Erich Mende sich bei verschiedenen Gelegenheiten und vor allem in seinen Memoiren, daß er auf der gleichen Tutzinger Tagung wie Bahr eine Rede ähnlichen Inhalts gehalten habe, nur Bahr aber heute in aller Erinnerung sei.<sup>7</sup>

6 Vgl. DzD IV/9 (1963), S. 572–575.

7 Vgl. Erich Mende: Von Wende zu Wende. Zeuge der Zeit 1962–1982. Bergisch Gladbach 1988, S. 120f.

Bahrs Bemühen um Brandts und sein eigenes Bild in der Geschichte wird erfolgreich gestützt durch das seit langem der Forschung zur Verfügung stehende Depositum Egon Bahr im Archiv der sozialen Demokratie in der Friedrich-Ebert-Stiftung, neben einigen staatlichen Aktenbeständen sicher der wichtigste Quellenbestand,<sup>8</sup> wenigstens bis 1974, als Bahr mit dem Kanzlerwechsel in Bonn aus dem Alltag der Deutschlandpolitik ausschied.<sup>9</sup> Zur Frage der Quellen muß hier weiter festgehalten werden: Aufzeichnungen über Koalitionsrunden und Notizen über die Beratungen im Kabinett liegen bisher lediglich von der Hand Sannes vor, also des Leiters der zuständigen Abteilung 2 im Bundeskanzleramt, der die »Neue Ostpolitik« im Bundeskanzleramt von Anfang an begleitet hatte. Seine Aufzeichnungen lassen keinen spezifischen FDP-Einfluß erkennen. Ob Sanne als ausgemachter »Schmidt-Mann« und Kanzleramtsmitarbeiter hier evtl. die FDP bzw. andere Ressorts zu kurz kommen läßt, könnte man nur prüfen, wenn man eine Überlieferung aus dem Umkreis der FDP-Teilnehmer hätte. Im Nachlaß Mischnick finden sich solche nicht, ob es in den Akten Genschers solche Aufzeichnungen gibt, ist unbekannt.

Angesichts der Bedeutung, die deutschlandpolitische Fragen an sich seit 1949 für die FDP hatten, und der gleich in mehrfacher Hinsicht selbst reklamierten Vordenkerschaft lohnt es sich, quellengestützt den Anteil der Liberalen an der Deutschlandpolitik, im engeren Sinne und als Teil der sogenannten »Neuen Ostpolitik«, der sozialliberalen Koalition der Regierungen Brandt/Scheel und vor allem Schmidt/Genscher näher zu beleuchten. Dabei wäre besonders zu fragen, welchen Einfluß die Liberalen auf die praktische Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition und deren Ausgestaltung im Detail tatsächlich genommen haben.

Nach der Bundestagswahl 1969 bildete die Deutschland- und Ostpolitik fraglos einen der wichtigsten Bausteine der sozialliberalen Koalition: »Die Regelung unseres (i. e. der Bundesrepublik Deutschland, HHJ) Verhältnisses zur Sowjetunion und zu den osteuropäischen Staaten einschließlich der DDR war

- 8 Den wichtigen Beständen von Seiten der SPD (im Archiv der sozialen Demokratie/Bonn allein das Willy-Brandt-Archiv, das Helmut-Schmidt-Archiv, das Depositum Egon Bahr, das Herbert-Wehner-Archiv, sowie das Helmut-Schmidt-Archiv Hamburg und der Teilnachlaß Herbert Wehner in der Herbert-und-Greta-Wehner-Stiftung Dresden) stehen leider gleich aussagekräftige Bestände seitens der FDP nicht gegenüber, so daß die Geschichte der sozialliberalen Koalition, nicht nur ihrer Deutschland- und Ostpolitik, derzeit ganz überwiegend und entsprechend einseitig aus staatlichen oder SPD-Beständen geschrieben werden muß.
- 9 Bahr blieb allerdings auf zwei Ebenen weiter ostpolitisch aktiv, als vertrauter Ansprechpartner der sowjetischen Führung in Moskau, die er als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit mehrmals besuchte, obwohl die UdSSR damals wohl kein vorrangiger Partner in der Entwicklungshilfepolitik war, und als Bonner Teil des Kanals Breshnew – Lednew – Bahr – Kanzler. Dazu vgl. Wjatscheslaw Keworkow: Der geheime Kanal. Moskau, der KGB und die Bonner Ostpolitik. Berlin 1995.

die eigentliche, wenn nicht sogar die einzige wirkliche Basis des sozialliberalen Bündnisses an seinem Beginn. Hier war man sich von Anfang an, ohne lange Diskussionen, wirklich einig.«<sup>10</sup> Vor diesem Hintergrund wäre es natürlich völlig unangemessen, permanent heftige deutschlandpolitische Koalitionskonflikte ausgerechnet auf einem der wichtigsten Felder der Zusammenarbeit zu erwarten. Natürlich trugen die Liberalen die Deutschlandpolitik als Teil der Koalitionspolitik der von ihnen mitgetragenen Bundesregierung im Bundestag und in der Öffentlichkeit mit. Vielmehr wird es darum gehen, gegebenenfalls Formen und Nuancen herauszuarbeiten, mit denen die FDP trotz aller grundsätzlichen Koalitionstreue ihre eigenständige Position auch in der Deutschlandpolitik untermauerte.

Allerdings wird bereits mit Blick auf die Zusammensetzung der sozialliberalen Bundesregierung und die Besetzung der FDP-Ministerposten deutlich, daß die Koalitionsbildung zumindest für die Liberalen nicht unproblematisch war. Die nun einsetzende Politik der Reformen in einer ganzen Reihe von Politikfeldern, darunter als zentraler Baustein auch die »neue Ostpolitik« und die damit in den Verträgen mit der UdSSR<sup>11</sup> und der Volksrepublik Polen<sup>12</sup>, aber auch mit der DDR zwangsläufig verbundenen deutschlandpolitischen Konzessionen, waren für den rechten Flügel der FDP nur schwer zu schlucken. Durch personelle Zugeständnisse versuchten die Architekten des neuen Regierungsbündnisses daher, die gesamte FDP an die Koalition mit der SPD zu binden. Neben dem dezidierten Befürworter der »Neuen Ostpolitik« Walter Scheel, der das Amt des Bundesaußenministers übernahm, wurden 1969 mit Hans Dietrich Genscher (als Innenminister) und Josef Ertl zwei weitere Politiker der FDP ins Kabinett berufen, die nicht gerade in dem Ruf standen, dem linken FDP-Flügel besonders nahe zu stehen; vor allem die Ernennung Ertls zum Bundeslandwirtschaftsminister sollte dezidiert dazu dienen, den rechten FDP-Flügel auch personell einzubinden,<sup>13</sup> was zunächst weitgehend gelang. Einzelne Austritte aus beiden Regierungsparteien wie der des ehemaligen FDP-Vorsitzenden Mende, aber auch das Ausscheiden des Vertriebenenpolitikers Hupka aus der SPD, konnten so aber nicht verhindert werden, was dann

- 10 Arnulf Baring: *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart 1982, hier S. 199. Innenpolitische Reformprojekte waren dagegen Baring zufolge nicht »Grundlage und Hauptzweck des sozialliberalen Bündnisses« (ebd., S. 197). Allerdings sollte man bei der Einigkeit nicht diejenigen übersehen, die in den nächsten Jahren die Regierungsfaktionen just wegen der Ost- und Deutschlandpolitik verließen, und ebenso wenig die Differenzen, die sich auch in den Jahren nach 1972 immer wieder auftun sollten.
- 11 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR, 12. August 1970 (sog. Moskauer Vertrag), in: BGBl. 1972 II, 354 f.
- 12 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen, 7. Dezember 1970 (sog. Warschauer Vertrag), ebd., 362 f.
- 13 Baring (wie Anm. 10), S. 179.

wegen der von Anfang an knappen Mehrheit der Regierungskoalition<sup>14</sup> letztlich zu vorgezogenen Neuwahlen im Herbst 1972 führte, nachdem zuvor im April die Union mit ihrem Misstrauensantrag gegen Brandt ebenso gescheitert war wie die Bundesregierung mit ihrem Haushaltsentwurf. Doch gerade deswegen blieb die nun nach den Austritten der Kritiker um so reibungsloser zu betreibende Deutschland- und Ostpolitik ein zentrales Bindeglied der sozialliberalen Regierung auch nach 1972, nachdem sich der am Vorabend der Wahl paraphierte Grundlagenvertrag<sup>15</sup> mit der DDR für beide Regierungsparteien als der dringend benötigte *vote winner* herausgestellt hatte.<sup>16</sup> Die SPD wurde erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland stärkste Partei, die FDP konnte trotz der Austritte und der damit verbundenen Verluste bei den nationalliberalen Wählern die Fünf-Prozent-Marke sehr viel deutlicher überwinden als 1969. Eine Fortsetzung des Erfolgsmodells Ostpolitik, die offenkundig im Interesse beider Parteien war, lag angesichts dieses kollektiven Erfolgserlebnisses also nahe. Damit entlastete das Wahlergebnis aber zugleich die personellen Entscheidungen: Nachdem die wesentlichen deutschlandpolitischen Konzessionen gemacht und im Gefolge dieser Zugeständnisse die führenden Nationalliberalen aus der FDP ausgetreten waren, mußten die Reste dieses alten Parteiflügels nicht mehr durch weitere personelle Konzessionen befriedigt werden. Die Bewahrung der Mehrheit bei der nächsten Bundestagswahl 1976, bei der beide Regierungsparteien leichte Verluste hinnehmen mußten, wurde dann erneut auch als Bestätigung der kontinuierlich fortgesetzten Entspannungspolitik gedeutet. Dies wurde auch in der Anfang 1977 folgenden Debatte über den »Bericht zur Lage der Nation« deutlich.<sup>17</sup>

- 14 Ob die wenigen Stimmen Mehrheit ausreichen würden, um das ambitionierte Reformprogramm der sozialliberalen Koalition durchzubringen, war von Anfang an bezweifelt worden. Manche, darunter wohl auch Herbert Wehner, hätten daher eine Fortsetzung der großen Koalition vorgezogen. Vgl. Christoph Meyer: Herbert Wehner. Biographie. München 2006, S. 345f.
- 15 Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vom 21. Dezember 1972 mit Zusatzprotokoll und weiteren Anlagen in: BGBl. 1973 II, 423–429; weitere ergänzende Vereinbarungen und Erklärungen zu Protokoll, in: Deutscher Bundestag. Drucksache 7/153. 9. Februar 1973, 24 S.
- 16 Schwer zu kalkulieren bleibt, wer in der vom Wahlkampf überlagerten Schlußphase der Verhandlungen die größeren Zugeständnisse machte: die DDR-Seite wegen ihres Interesses am Fortbestand der sozialliberalen Koalition oder die Bundesregierung in dem Bemühen, so kurz vor Toreerschluß noch einen vorzeigbaren Vertrag abzuschließen. Bahr neigt in seinen Erinnerungen (Egon Bahr: Zu meiner Zeit. München 1996, hier S. 412 f.) natürlich zur erstgenannten Position und sieht Zugeständnisse der DDR auf breiter Front: zu Berlin, den Vermögens- und den Staatsbürgerschaftsfragen, schließlich zum kleinen Grenzverkehr. Dies, so Bahr weiter, genügte Scheel, nicht aber Genscher. Der Bundesinnenminister »möchte aus Profilierungsgründen und um sagen zu können, daß er dies oder jenes durchgesetzt habe, Schwierigkeiten machen« (ebd.). Am Ende, so hatte Bahr aus dem Innenministerium gehört, werde Genscher aber zustimmen.
- 17 Dazu vgl. Heinrich Potthoff: Im Schatten der Mauer. Deutschlandpolitik 1961 bis 1990. Berlin 1999, S. 143f.

Nach der Regierungsbildung 1969 war es, bedingt durch die Ressortverteilung zu einer Art Arbeitsteilung in der Ostpolitik gekommen: Die außenpolitische Komponente der Ostpolitik, also vor allem die Verhandlungen mit der UdSSR und danach mit Polen und der CSSR, fielen naturgemäß an das Auswärtige Amt und damit Walter Scheel, auch wenn die Rolle Bahrs bei den Verhandlungen mit Moskau nicht zu übersehen ist. Noch deutlicher wurde dies bei den Verhandlungen, die zum Abschluß des Viermächteabkommens führten; hier war es der Staatssekretär im Bundeskanzleramt Bahr, der für die Bundesregierung mit den Amerikanern und den Sowjets wesentliche Dreier-Verhandlungen führte, und nicht etwa einer der Spitzendiplomaten des Auswärtigen Amtes. Im innerdeutschen Bereich konnte das Auswärtige Amt – schon aus staatspolitischen Gründen, da die DDR kein Ausland war – schon formal kein Akteur sein. Soweit nötig informiert wurde das Außenministerium allerdings, da es vor allem die Berlin betreffenden Fragen der Deutschlandpolitik mit den drei Westmächten in der Bonner Vierergruppe zu koordinieren hatte.

Die Sonderstellung des Auswärtigen Amtes und des Bundesaußenministers wird auch dadurch deutlich, daß Genscher den DDR-Außenminister Fischer bis 1982 nie außerhalb internationaler Veranstaltungen getroffen hat. Offiziell begegnete man sich nur im Rahmen des KSZE-Treffens in Helsinki oder am Rande der alljährlichen UN-Vollversammlungen zustande.<sup>18</sup> Bilaterale Fragen kamen dabei nicht zur Sprache: »Nichts wäre der DDR-Seite schließlich lieber gewesen, als wenn von den Außenministern Themen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR besprochen worden wären. Das hätte die These der DDR, daß beide deutsche Staaten füreinander Ausland seien, unterstrichen.«<sup>19</sup> Erst im Rahmen des Honecker-Besuchs in der Bundesrepublik Deutschland empfing 1987 Genscher Fischer in seinem Arbeitszimmer im Auswärtigen Amt.

Damit lag die operative Deutschlandpolitik während der Regierungszeit Brandt/Scheel fest in der Hand des Bundeskanzleramts, genauer gesagt in den Händen Bahrs. Bei ihm liefen alle Fäden zusammen; sein Wissensvorsprung durch die zahlreichen Vieraugengespräche mit dem DDR-Unterhändler Michael Kohl<sup>20</sup> (»Rotkohl« im Gegensatz zum Oppositionsführer Helmut Kohl) zu Honecker<sup>21</sup>, aber auch zu Breschnew<sup>22</sup>, und seine sehr selektive

18 Hans-Dietrich Genscher. *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 191 f. Zu Gesprächsaufzeichnungen vgl. die Jahressbände der Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland

19 Genscher (wie Anm. 18), S. 17.

20 Vgl. DzD VI/2 (Bahr-Kohl-Gespräche 1970–1973: CD-ROM).

21 Zum Gespräch Bahr–Honecker am 7. September 1972 vgl. Vermerk Bahr vom 11. September 1972 in: Potthoff (wie Anm. 17), S. 217–232; und teils wortgleicher Vermerk Honecker vom 7. September 1972, ebd., S. 232–242.

22 Vgl. Aufzeichnung Bahrs über Gespräch mit Breschnew, 10. Oktober 1972, in: DzD VI/2 (1971/72), S. 633–637.

Berichterstattung, die letztlich allenfalls dem ihm völlig vertrauenden Brandt gegenüber vollständig war<sup>23</sup>, verliehen ihm eine veritable Schlüsselposition, die Interventionen von außen in den Kern der deutsch-deutschen Verhandlungen, und sei es vom Koalitionspartner, nahezu unmöglich machten. In ersten Jahren der sozialliberalen Regierung war die FDP also an der Ausgestaltung der Deutschlandpolitik im Detail weitgehend unbeteiligt. Angesichts der nun zu machenden Zugeständnisse im Rahmen der Verträge von Moskau und Warschau, des Transitabkommens<sup>24</sup>, des Verkehrsvertrages<sup>25</sup> und des Grundlagenvertrags, war es aus Sicht der FDP im Hinblick auf die noch verbliebenen nationalliberal geprägten Wählergruppen möglicherweise sogar von Vorteil, wenn dies optisch den Sozialdemokraten überlassen blieb.<sup>26</sup> Diese Konzentration in der Regierungszentrale bedeutete aber auch, daß – bis 1982 und darüber hinaus in der Ära Kohl bis 1990 – die wesentlichen Verhandlungen zwischen Bonn und Ost-Berlin vom Kanzleramt aus geführt oder zumindest gesteuert wurden. Damit soll keineswegs gesagt sein, daß die Liberalen die Deutschlandpolitik nicht grundsätzlich mitgetragen hätten, im Gegenteil. Aber parlamentarische Unterstützung ist nicht gleichzusetzen damit, auf wichtige Detailfragen in den komplizierten Verhandlungen zwischen Bonn und Ost-Berlin Einfluß zu nehmen.

Als Alternative zum Kanzleramt stand zwar das zwischenzeitlich umgetaufte Ministerium für innerdeutsche Beziehungen bereit. Die DDR-Führung weigerte sich jedoch standhaft, mit diesem Ministerium unter der Führung des Sozialdemokraten Franke irgendetwas zu tun zu haben. Andere Ministerien waren vor Abschluß des Grundlagenvertrages nur am Rande involviert worden.

Auch das Bundeskabinett insgesamt spielte nur eine nachgeordnete Rolle; die Deutschlandpolitik wurde hier soweit erkennbar weder konzeptionell vorbereitet noch im Verhandlungsverlauf begleitet. In der Regel wurden die Ver-

- 23 Zur Berichterstattung Bahrs über die Verhandlungen mit der DDR vgl. DzD VI/2 (wie Anm. 20); als Beispiel für die ausschließliche Unterrichtung Brandts vgl. die Vorlage Bahrs »Nur für den Herrn Bundeskanzler«, 19. Oktober 1972, ebd. Nr. 385. In dieser Vorlage berichtete Bahr über eine mündliche Botschaft Honeckers, in der dieser sein Interesse am Fortbestand der Regierung Brandt und seine Bereitschaft bekundete, im Rahmen der Verhandlungen über den Grundlagenvertrag seinen Teil dafür zu tun.
- 24 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der DDR über den Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) vom 17. Dezember 1971 mit Protokollvermerken und Erklärungen in: Bulletin. Nr. 183. 11. Dezember 1971, 1954–1966.
- 25 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR über Fragen des Verkehrs vom 26. Mai 1972 mit Protokollvermerken, Briefwechsel und Erklärungen in: BGBl. 1972 II, 1450–1458.
- 26 Baring (wie Anm. 10), S. 249, zufolge äußerte sich Ertl in einer Sitzung des FDP-Vorstandes am 21. Juni 1970 entsprechend skeptisch: »Es gibt Leute, die meinen, in der Ostpolitik ließen sich große Erfolge erzielen. Da gibt es gar keine großen Erfolge, da gibt es höchstens bittere Erkenntnisse zu sammeln. Deshalb müssen wir einmal von der ostpolitischen Euphorie herunter.«

handlungsergebnisse nur im Nachhinein formal bestätigt. Nur selten läßt sich nachweisen, daß den Unterhändlern in innerdeutschen Verhandlungen im Rahmen des Kabinetts verabschiedete und mehr oder weniger ausformulierte Verhandlungsdirektiven mitgegeben wurden, wie dies auf DDR-Seite für jeden einzelnen Verhandlungstermin üblich war. Im Kontext der Verhandlungen über den Grundlagenvertrag machte die Bundesregierung Bahr nur zweimal Vorgaben. Nach einer Sondierungsphase erhielt Bahr mit einem Kabinettsbeschluß vom 9. August 1972 immerhin den Auftrag, über einen Grundlagenvertrag mit der DDR zu verhandeln. Die Eckpunkte der verabschiedeten Richtlinien waren jedoch vage, ganz im Sinne von Bahrs Verhandlungsphilosophie, dem jeweiligen Delegationsleiter – also vor allem sich selber – größtmögliche Freiheiten zur Auslotung aller Kompromißmöglichkeiten einzuräumen; genaue Festlegungen hätten die Verhandlungen unnötig erschwert.<sup>27</sup> In der Schlußphase der Verhandlungen über den Grundlagenvertrag bekam Bahr dann schließlich einen 5-Punkte-Katalog vorgegeben, dessen Einlösung ihn zur Paraphierung eines Abkommensentwurfs berechtigen sollte.<sup>28</sup>

In den 18 Monaten zwischen der Bestätigung der sozialliberalen Koalition im Herbst 1972 und dem Frühjahr 1974 trat jedoch eine Reihe von Veränderungen ein, die die bisherige fast nahtlose Übereinstimmung und alles in allem reibungsarme Zusammenarbeit in der Deutschlandpolitik in Frage stellen konnten, gleichzeitig aber der FDP wenigstens auf einigen Gebieten neue Einflußmöglichkeiten auf die Deutschlandpolitik eröffneten. Mit den Ausscheiden Brandts – im Gefolge der Guillaume-Affäre – und Scheels – durch die Wahl zum Bundespräsidenten – aus der Bundesregierung verloren die sozialliberale Koalition und ihre Ost- und Deutschlandpolitik zwei wesentliche Akteure, die durch ihren informellen Umgang miteinander viele Probleme auf dem Weg der Koalition bereits im Vorfeld ausräumen konnten. Nahezu zeitgleich begannen in der Deutschlandpolitik die Mühen der Ebene. Nach den viel beachteten Vertragsabschlüssen wollte und mußte man nun in vielen Bereichen an die zweifellos mühsamere Ausfüllung des vom Grundlagenvertrag vorgegebenen Rahmens in den innerdeutschen Beziehungen gehen. Dabei mußte es auch an die Lösung der Fragen gehen, die man bei den Verhandlungen über den Grundlagenvertrag nur durch Ausklammerung aus

27 Vgl. Auszugsweise Abschrift aus dem Kurzprotokoll über die 120. Kabinettsitzung mit anliegenden Richtlinien, in: DzD VI/2 (1971/72), S. 586–588.

28 In einem Briefwechsel zwischen Bahr und Genscher versuchte der damalige Bundesinnenminister eine enge Auslegung der fünf Punkte festzuschreiben. Dies ist eines der frühen Beispiele für Genschers in der Tendenz eher restriktive Einflußnahme auf die Deutschlandpolitik. Vgl. Vermerk Bahrs, 3. Oktober 1972, und Briefwechsel Genscher–Bahr, 3. bzw. 5. Oktober 1972 (ebd., S.622–624).



dem Weg räumen hatte können.<sup>29</sup> Das Interesse der DDR, aber auch der UdSSR<sup>30</sup>, an einer Fortsetzung der Vertragspolitik war jedoch mit dem Abschluss bzw. der Ratifikation der Abkommen und der Bereitschaft der Bundesregierung, das Zustandekommen der KSZE nicht mehr zu blockieren, erlahmt. Mit der Anerkennungswelle für die DDR seit Abschluß des Grundlagenvertrages und dem Ende der KSZE fehlten wichtige Anreize für weitere Zugeständnisse seitens der DDR. Da sich daher die Verhandlungen über Nachfolgevereinbarungen meist lange hinzogen, suchte man weitere Möglichkeiten, um zu Vereinbarungen mit der DDR zu kommen, vor allem auf den Gebieten Verkehrsverbindungen mit West-Berlin und Reisemöglichkeiten zwischen den beiden deutschen Staaten. Gerade auf dem zuletzt genannten Feld lagen zusätzliche, oft selbst unbedeutend erscheinende Erleichterungen der Kontakte (z. B. Benutzung von Fahrrädern im kleinen Grenzverkehr, Ausdehnung von Kurzbesuchen von einem auf zwei oder gar drei Tage), da sie der seitens der DDR-Führung nicht zu Unrecht gefürchteten »Aggression auf Filzlätschen« Tür und Tor zu öffnen schienen, kaum im Interesse Ost-Berlins und mußten von der Bundesregierung unter dem Einsatz erheblicher Geldmittel buchstäblich erkauft werden, in Zeiten wachsender Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung kein ganz unproblematischer Weg.<sup>31</sup> Die bisherige Interessenkonvergenz der beiden Koalitionsparteien war in dieser immer schwieriger werdenden Konstellation zumindest nicht mehr automatisch gewährleistet, da die Deutschlandpolitik immer öfter mit problematischen Zugeständnissen und Mißerfolgen und um so weniger mit vorzeigbaren Erfolgen verbunden war.

Wie die vor allem nach dem Kanzlerwechsel 1974 die innerdeutschen Verhandlungen und daran anschließend die Entscheidungsprozesse auf Seiten der

29 Ausdrücklich erwähnt wurden im Rahmen des Grundlagenvertrages Vermögensfragen und das Problem der Staatsangehörigkeit. Während man sich bei den Vermögensfragen wenigstens noch auf einen gemeinsamen Text eines Protokollvermerks zum Vertrag hatte einigen können, erklärten die beiden Vertragspartner ihre Vorbehalte zu den noch kontroverseren Staatsangehörigkeitsfragen mit unterschiedlichen Texten und machten damit ihre Differenzen besonders augenfällig.

30 Vor allem Bahr hatte bei Problemen der innerdeutschen Verhandlungen des öfteren, aber mit wechselndem Erfolg versucht, die DDR via Moskau zum Einlenken zu bewegen, indem er an die ureigenen sowjetischen Interessen am Fortgang der Entspannungspolitik appellierte. Typisch dafür ist Bahrs Gespräch mit Breschnew in Moskau am 9. März 1974; zum Vermerk Bahr vgl. DzD VI/3 (1973/74), S. 530–533. Wehner und Gaus befürworteten im Gegenzug eher den direkten Weg nach Ost-Berlin und zu Honecker. Dabei dürften nationale bzw. patriotische Argumente ebenso eine Rolle gespielt haben, wie die Frage, auf welchem Wege die jeweiligen Akteure sich selbst die meisten Einflußmöglichkeiten ausgerechnet haben.

31 Möglichen weiteren politischen Zugeständnissen, etwa in der für die DDR so wichtigen Frage der Anerkennung ihrer Staatsbürgerschaft war durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag vom 31. Juli 1973 (Urteil des Zweiten Senats in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Hg. von Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts. Bd. 36. Tübingen 1974, 1–37) außerordentlich enge Grenzen gesetzt geworden.

Bundesregierung, soweit erkennbar, in der Regel abliefen, soll am Beispiel der Vereinbarungen, die Ende 1975 getroffen wurden, erläutert werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den regulären, oft mühsamen und langwierigen Nachfolgeverhandlungen, wie sie im Grundlagenvertrag vorgesehen waren, und den für das innerdeutsche Klima besonders wichtigen Verhandlungen, bei denen es vor allem um den Aus- bzw. Neubau der Transitwege (Berlin–Helmstedt, Berlin–Hamburg), die überwiegend von der Bundesregierung zu tragenden Baukosten und die dazu parallel zu zahlende Transitspauschale ging. Die Verhandlungen unter Steuerung durch die Abteilung 2 des Bundeskanzleramts verliefen in zwei Stufen. Zunächst versuchte Gaus, der Leiter der Mitte 1974 im Schatten der Guillaume-Affäre errichteten Ständigen Vertretung, mit seinem regulären Gesprächspartner, dem stellvertretenden DDR-Außenminister Nier, eine Einigung zu erzielen, jedoch ohne Erfolg. Wie schon im Herbst 1974<sup>32</sup> versuchten beide Seiten dann auch 1975 durch Sonderbeauftragte, eine Lösung zu finden.<sup>33</sup> Nach dem Abschluß dieser langwierigen, oft um vermeintliche Kleinigkeiten feilschenden Verhandlungen und der Aushandlung von Vereinbarungstexten beriet der Bundeskanzler mit den zuständigen Ressortchefs – in diesem Falle also dem Innerdeutschen, dem Finanz- und dem Verkehrsminister, das Ergebnis, anschließend in einer großen Koalitionsrunde, an der einige weitere Minister beider Koalitionsparteien, Vertreter der Fraktionsführungen sowie die zuständigen Mitarbeiter des Kanzleramts teilnahmen, und danach gab schließlich das Kabinett zur allgemeinen Überraschung seine Zustimmung. Ein Scheitern wäre zu diesem Zeitpunkt aber ohnehin nur noch um den Preis eines erhebliche Ekklats mit unabsehbaren Folgen für die innerdeutschen Beziehungen, aber auch für die Beziehungen zu den Drei Mächten möglich, die das Verhandlungsergebnis in seinen Berlin-Bezügen zuvor abgesegnet hatten. Entscheidend war ohnehin die Koalitionsrunde, wie der Ständige Vertreter der Bundesrepublik Gaus seinem DDR-Verhandlungspartner Schalck-Golodkowski, mit dem Honecker offenbar u. a. – wegen seiner Devisengeschäfte besonders eng zusammenarbeitete, erläuterte.<sup>34</sup> Soweit die uns vorliegenden Aufzeichnungen erkennen lassen, gab es aber auch auf der Koalitionsebene keinerlei Zweifel. Der einschlägige Auszug aus dem Kabinettsprotokoll lautete wie viele andere auch: der Minister – in diesem Falle: Franke – trug anhand seiner Kabinettsvorlage vor, an

32 Im Sommer 1974 gelang es dem Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen Pöhl, einem engen Vertrauten Schmidts aus seiner Zeit als Finanzminister, in einigen Gesprächen mit dem stellvertretenden DDR-Außenhandelsminister Schalck-Golodkowski Lösungen für anstehenden Fragen zu finden (vgl. DzD VI/3 [1973/74], S. 667–671, 674–677, 689–699).

33 Anstelle von Pöhl verhandelte nun zunächst der zuständige Abteilungsleiter in Kanzleramt Sanne mit Schalck-Golodkowski (vgl. DzD VI/4 [1975/76], S. 254–267, 279–284, 366–374). Am Ende traf sich dann Gaus selbst mit Schalck-Golodkowski (ebd., S. 440–443, 450–455, 458–462, 488–501, 503–505, 541f.). Dieses nun mehrfach bewährte zweistufige Verhandlungsschema sollte auch 1978 wieder angewandt werden.

34 Vgl. DzD VI/4 (1975/76), S. 514.

der Aussprache beteiligten sich der Bundeskanzler sowie die Minister A und B und der Parlamentarische Staatssekretär C, das Kabinett stimmte der Vorlage zu. Wenn dieses Verfahren als typisch für den Regierungsstil Schmidts und der von ihm geführten Koalition gewertet werden kann, wofür einiges spricht, dann ließ sich Einfluß auf die Deutschlandpolitik am leichtesten dann nehmen, wenn man für bestimmte Teilbereiche der Nachfolgeverhandlungen ressortmäßig zuständig war. Allein schon wegen der Milliardensummen, um die es bei den Autobahnbau- und Erneuerungsmaßnahmen sowie der Transitspauschale ging, standen diese Verhandlungen stets im Mittelpunkt der innerdeutschen Kontakte, wenn auch wegen der Diskretion der Verhandlungen mit Schalck-Golodkowski nicht unbedingt der Medienberichterstattung. Die anderen Verhandlungsthemen (Rechtshilfe, nichtkommerzieller Zahlungsverkehr und Verrechnungsverkehr etc.) waren oft nur für die direkt Betroffenen bedeutsam.

Zu den Rahmenbedingungen für die Deutschlandpolitik in der zweiten Hälfte der sozialliberalen Koalition gehört auch die sich erneut verschärfende Konfrontation des zweiten Kalten Krieges (Stationierung der sowjetischen SS 20-Raketen und NATO-Doppelbeschluß, sowjetische Invasion in Afghanistan und westlicher Olympia-Boycott). Allen Problemen zum Trotz bestand zwischen den Koalitionspartnern in der zweiten Hälfte der 70er Jahre grundsätzlich Einvernehmen darüber, daß die innerdeutschen Beziehungen soweit wie möglich aus der erneuten Ost-West-Eskalation herausgehalten werden sollten, ohne allerdings die Position der Bundesrepublik Deutschland innerhalb des westlichen Lagers zu beschädigen.

Die Aufnahme der Verhandlungen über die im Grundlagenvertrag vorgesehenen Folgeabkommen und das Ausscheiden von Bahr veränderten zunächst die Durchführung der Deutschlandpolitik erheblich. Bisher lagen Planung und Ausführung nahezu ausschließlich in den Händen des Bundeskanzleramtes, unterstützt allenfalls durch Zuarbeiten des ebenfalls SPD-geführten Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen. Mit einem Mal verbreitete sich aber 1974 die Palette von Verhandlungsthemen, oft um Fragen, die bei den Verhandlungen über den Grundlagenvertrag ausgeklammert werden mußten, um dessen Abschluß nicht zu gefährden: innerdeutsche Grenze, Kultur, Umweltschutz, Rechts- und Amtshilfe sowie weitere Zusammenarbeit im Bereich Justiz, Wissenschaft und Technik, Verkehrsprojekte mit Schwerpunkt Autobahnbau usw.<sup>35</sup> Auch wenn die erhoffte Welle von Nachfolgever-

35 Ein besonders wichtiges Thema der deutsch-deutschen Beziehungen, die sogenannten »Besonderen Bemühungen« um Häftlingsfreikäufe und Familienzusammenführung, um das sich Politiker aller Parteien bei ihren Begegnungen mit DDR-Spitzen bemühten, muß hier ausgeblendet bleiben, da die einschlägigen Quellen des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen nicht zugänglich sind. Vgl. dazu Ludwig Rehlinger: Freikauf. Die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten 1963–1989, Frankfurt 1993.

trägen nicht zustande kam, machte das größere Thementableau nach 1973/74 die stärkere Einbeziehung weiterer Ministerien erforderlich, nicht zuletzt weil das jeweils federführende Fachministerium den Kern der Verhandlungsdelegation und oft auch den Delegationsleiter stellte.

Welche Möglichkeiten hatte die FDP nun unter diesen neuen Rahmenbedingungen, ihre eigenen deutschlandpolitischen Vorstellungen in der Bundesregierung durchzusetzen, wenn sie von denen des Koalitionspartners abwichen? Konnte sie eigene Akzente, gar eine eigene Richtung deutlich machen? Zur Beantwortung dieser Frage lohnt sich ein Blick auf die operative Deutschlandpolitik der Bundesregierung und speziell der FDP-geführten Ressorts, wobei über die besondere Rolle des Auswärtigen Amts das Wesentliche schon gesagt ist. Auf die Bedeutung Genschers, der ja in seiner Doppelfunktion als Außenminister und Parteivorsitzender gefordert war, das Profil der Liberalen auch in der Deutschlandpolitik zu zeigen, wird gesondert einzugehen sein.

Von den drei bzw. (nach 1972) vier FDP-Ministerien war im engeren Sinne besonders das Bundesministerium des Innern in die Nachfolgeverhandlungen involviert. Es waren vor allem drei Bereiche, für die das Innenministerium zuständig: innerdeutsche Grenze, Kulturverhandlungen und Fragen des Umweltschutzes.

Die Grenzkommission nach Ziffer I des Zusatzprotokolls zum Grundlagenvertrag, die den Verlauf der innerdeutschen Grenze festschreiben und im Konfliktfalle klären sollte, und die Verhandlungsführung über ein Kultur- und ein Umweltschutzabkommen lagen im Geschäftsbereich des FDP-geführten Bundesinnenministeriums. Die beiden zuletzt genannten Verhandlungen liefen sich schon sehr bald fest. Dabei scheiterten die Kulturverhandlungen faktisch schon nach wenigen Runden an der DDR-Forderung, den Besitz der Stiftung Preußischer Kulturbesitz an die DDR zu übergeben, wozu die Bundesregierung sowohl aus rechtlichen als auch aus politischen Gründen nicht bereit war. Wie in dieser ausgeweglosen Situation bei der Schadensbegrenzung taktisch zu verfahren sei, war zwischen dem Großteil der Delegation aus dem Innenministerium und der Delegationsleitung, die anders als bei den meisten anderen Fachverhandlungen beim Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland, Günter Gaus, lag, umstritten. Dabei war das Innenressort offenbar bereit, auch ein offenkundiges Scheitern eher in Kauf zu nehmen als Kanzleramt, Ständige Vertretung und Innerdeutsches Ministerium, denen daran gelegen war, einen formellen Abbruch der Verhandlungen zu verhindern.

Noch kürzer und erfolgloser verliefen die Verhandlungen über ein Umweltschutzabkommen. In den siebziger Jahren kam überhaupt nur eine Verhandlungsrunde am 29. November 1973 zustande, in der für das Innenministerium

Menke-Glückert die Delegationsleitung innehatte.<sup>36</sup> Gleich danach stellte die DDR die Gespräche wieder ein und benutzte die von Bahr in bemerkenswerter und erheblicher Fehleinschätzung der Reaktion seitens Ost-Berlins vorgeschlagene Errichtung des Bundesamtes für Umweltfragen in Berlin (West) als Vorwand und Anlaß.<sup>37</sup> Seinen Standortvorschlag für das Umweltbundesamt (der Name rückte anderes als bei anderen Bundesbehörden absichtlich den Bestandteil »Bundes-« nicht in den Vordergrund) hatte Bahr bereits am 19. Juni 1973 an Genscher übermittelt: »Ich möchte dafür Berlin vorschlagen. Es würde eine besondere Bedeutung haben, daß die Bundesregierung die erste sich bietende Gelegenheit benutzt, die bestehenden Bindungen auszubauen. Dies würde zudem auf einem Gebiet erfolgen, auf dem Berlin besondere Anstrengungen unternimmt, Modelle zu entwickeln. Die Materie ist schließlich nicht geeignet, von der DDR etwa als Provokation hochstilisiert zu werden.«<sup>38</sup> Bahr weist in seinen Erinnerungen die Verantwortung für den Flurschaden allerdings Genscher zu, der die Kabinettsentscheidungen (»zum Lobe des Verkünders, zum Tadel des Erfinders«) noch vor dem Ende der Sitzung an die Öffentlichkeit gebracht habe. Dadurch sei ihm, Bahr, die Möglichkeit genommen worden, in Bahr-typischer Manier zunächst Moskau und dann mit sowjetischer Rückendeckung die DDR zu informieren, anstatt sie mit vollendeten Tatsachen zu konfrontieren.<sup>39</sup> Bahr berichtet weiter, seine Verbindungsleute nach Moskau hätten ihm damals signalisiert, bei entsprechender Vorbereitung wäre das Umweltbundesamt reibungslos zu errichten gewesen.<sup>40</sup> Angesichts der andauernden Diskussionen um den Berlin-Status in den Folgejahren erscheint dies aber zweifelhaft. Zwar kritisierte Ost-Berlin dies heftig als Verstoß gegen das Viermächteabkommen. Im Grunde genommen mußte die SED-Führung der Bundesregierung jedoch außerordentlich dankbar sein, das sie ihr diesen Vorwand geliefert hatte: Tatsächlicher Hintergrund war nämlich die Einsicht auf Seiten der DDR, daß im Gegensatz zu den meisten anderen Projekten im Bereich Umweltschutz größere Zahlungsverpflichtungen der DDR an die Bundesrepublik Deutschland am Ende der Verhandlungen stehen konnten.<sup>41</sup> Ausschlaggebend dafür war zumeist die Fließrichtung

36 Vermerk des Hilfsreferenten im BMB, Franzky, vom 3. Dezember 1973 in: BArch, B 137/16370.

37 In seinen Memoiren verdeutlicht Seidel (Karl Seidel: Berlin-Bonner Balance, Berlin 2002, S. 185) die Konsequenzen der Entscheidung zur Errichtung des Umweltbundesamtes in Berlin (West): »Wir setzten als Sanktion die bereits begonnenen Umweltschutzverhandlungen sofort aus.«

38 Vgl. DZD VI/3, S. 430 Anm. 1.

39 Bahr (wie Anm. 16), S. 453.

40 Ebd., S. 454

41 Das SED-Politbüro nahm in seiner Sitzung am 15. Januar 1974 eine Information über den Stand der Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland zustimmend zur Kenntnis (Protokoll Nr. 2/74 und Anlage Nr. 9 in: SAPMO-BArch, DY 30/J IV 2/2/1486, Bl. 1–11, 79 f.). In den Anlagen 1 (Bl. 81–112) und 2 (Bl. 113 f.) wurde das weitere Vorgehen in den

der meisten Flüsse, die große Schadstofffrachten von Ost nach West transportierten. Da die DDR-Führung jedoch nicht bereit war, auch nur ein einzelnes Abkommen zu schließen, das für sich betrachtet zu Nettozahlungen seitens der DDR führte, selbst wenn die wechselseitigen Zahlungsverpflichtungen aus allen Abkommen insgesamt die DDR zum Netto-Einnehmer machten, waren an dieser Stelle keine Verhandlungen mehr möglich.<sup>42</sup> Die chronische Devisenknappheit der DDR machte eine Umweltschutzvereinbarung denkbar unattraktiv.

In den Verhandlungen der Grenzkommision ging es vor allem darum, eine gemeinsame Feststellung des Grenzverlaufs zu treffen. Dies gelang auch bis 1978 für weite Teile des Grenzverlaufs zu Lande. Ungleich schwieriger erwies sich dies jedoch für den Verlauf auf dem Grenzabschnitt, auf dem die Elbe die Grenze bildete. Bisher hatten die Bundesregierungen stets die Position vertreten, die Grenze verlief auf dem östlichen Flussufer, und sich dabei auf wenig konkrete alliierte Vereinbarungen aus der Nachkriegszeit berufen. Eine endgültige Klärung war nicht zu erzielen, da die entsprechenden Vereinbarungen aus der unmittelbaren Nachkriegszeit zwischen alliierten Offizieren nicht schriftlich vorlagen und daher nicht überprüft werden konnten.<sup>43</sup> Wäh-

Nachfolgeverhandlungen festgelegt. Bei einigen Themen hielt das Politbüro einen Abschluß in absehbarer Zeit für möglich. Zeitlich war der Abschluß »so zu gestalten, daß damit die abgestimmte Politik der Bruderstaaten gegenüber der BRD gefördert wird und realistische Kräfte in der BRD gestärkt werden (z. B. Beachtung der Termine der Landtagswahlen).« (Bl. 81). Bei den übrigen Themengruppe dagegen war eine Intensivierung der Verhandlungen aus unterschiedlichen Gründen noch nicht vorgesehen. Im Umweltbereich stand einem raschen Abschluß vor allem entgegen, daß Vereinbarungen »ökonomisch weitaus überwiegend die DDR belasten« (Bl. 113) würden. Gleichwohl galt auch für diese Themen, daß »in den Jahren 1975 und 1976 (Landtags- und Bundestagswahlen) Vertragsabschlüsse unsere Position und die Positionen verständigungsbereiter Kräfte in der BRD stärken können« (ebd.).

42 Unauflösbare Gegensätze in einzelnen Verhandlungsbereichen traten nicht nur im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern auf. So scheiterten beispielsweise die Verhandlungen im Justizbereich an der DDR-Forderung nach Anerkennung der DDR-Staatsbürgerschaft durch die Bundesregierung. Noch komplizierter war die Situation bei den Verhandlungen über ein Abkommen zur wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit. Ein Abschluß der Gespräche scheiterte daran, daß die DDR wohl auf Drängen Moskaus auf den Abschluß eines entsprechenden Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR wartete, das sich an der Frage der Einbeziehungen von Berlin (West) festgefahren hatte. Hier verlangte offenbar die östliche Supermacht, daß die DDR mit dem Abschluß eigener Abkommen eine Einigung zwischen Bonn und Moskau abwartete. Die großen Probleme bei den im Grundlagenvertrag vereinbarten Nachfolgeverhandlungen, bis hin zum Scheitern einiger Verhandlungen, sind ein Teil der Ursachen, warum die Verhandlungen über den Ausbau der Verkehrswege und die Transitzuschüsse auch für die Bundesregierung so bedeutsam für die innerdeutschen Beziehungen waren: So ließen sich, ohne grundsätzliche Statusfragen lösen zu müssen, durch Einsatz von Milliardensummen vorzeigbare Verhandlungsergebnisse erzielen, die die Verbindungen nach West-Berlin verbesserten, und in deren Zusammenhang dann auch Reiseerleichterungen in die DDR auszuhandeln waren.

43 Vgl. Protokoll zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der DDR über die Erneuerung und Ergänzung der Markierung der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR bestehenden Grenze, die Grenzdokumentation und die

rend die DDR auf der Flußmitte bzw. der Mitte des Schifffahrtsweg als Grenze bestand, vertrat die sozialliberale Bundesregierung, wie auch ihre Vorgänger, zunächst im Kern die Auffassung, die Grenze verlaufe am östlichen Elbufer. Auf Seiten der SPD war man im Verlauf der Verhandlungen jedoch mehr und mehr bereit, auf eine international übliche Regelung einzugehen, die einen Grenzverlauf in der Flußmitte vorsah. Doch das Innenministerium blieb in der Elbe-Frage hart.

Daher mußte auch in den Koalitionsvereinbarungen vom 8./10. Dezember 1976 das Thema Grenzkommission in den interministeriellen Gymnicher Kreis verschoben werden, der die künftige Verhandlungslinie festlegen sollte.<sup>44</sup>

Wie kompliziert jedoch die Gemengelage in innerdeutschen Fragen sein konnte, lässt sich an diesem Beispiel gut verdeutlichen. Auf Seiten der SPD und insbesondere im Bundeskanzleramt bestand eine gewisse Bereitschaft, die DDR-Forderung anzuerkennen, sei es, weil man sie für berechtigt hielt, sei es, um in der Sache endlich voranzukommen. Dem brauchte die Bundes-FDP jedoch nicht entgegenzutreten, zumindest nicht offen. Denn die FDP in Niedersachsen hatte bereits im Koalitionsvertrag für die neue CDU-geführte Regierung Albrecht entsprechende Vorkehrungen getroffen, um die nötige Zustimmung der Landesregierung zu blockieren, falls dies überhaupt nötig werden sollte.<sup>45</sup>

Das nach der Bundestagswahl 1972 neu zur FDP gekommene Bundesministerium für Wirtschaft war am deutschlandpolitisch wichtigen innerdeutschen Handel als federführendes Ressort beteiligt. Doch waren die deutschlandpolitischen Handlungsmöglichkeiten, die sich daraus ergaben, aus mehreren Gründen eng. Zunächst einmal gab es eine Reihe vertraglicher Abmachungen, nämlich das 1960 erneuerte Berliner Abkommen von 1951<sup>46</sup>; den EWG-Vertrag, in dem die Sonderrolle des innerdeutschen Handels mit den übrigen fünf Mitgliedsstaaten vereinbart worden war<sup>47</sup>, der den Handel mit der DDR aus-

Regelung sonstiger mit dem Grenzverlauf im Zusammenhang stehender Probleme, 29. November 1978, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Zehn Jahre Deutschlandpolitik. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969–1979, Bericht und Dokumentation. o. O. 1980, S. 353–363.

44 Vgl. DzD VI/4 (1975/76), 904.

45 Vgl. Schreiben des niedersächsischen Ministerpräsidenten Albrecht an Bundeskanzler Schmidt, 16. Februar 1978, in: DzD VI/5 (1977/78) (erscheint demnächst).

46 Abkommen vom 20. September 1951 über den Handel zwischen den Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West) und den Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank (DM-Ost) – Berliner Abkommen – in der Fassung der Vereinbarung vom 16. August 1960 mit Anlagen in: Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 32. 15. Februar 1961, 11 S.

47 Beim Abschluß des Vertrages über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am 25. März 1957 in Rom (mit Anhängen in: BGBl. 1957 II, 766–963, 1014–1153) hatten die unterzeichnen-



schließlich für die Bundesrepublik weitgehend zum Binnenhandel machte, und den Grundlagenvertrag, in dem des weiteren der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen vereinbart worden war. Darüber hinaus waren auch traditionell die innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen nicht Gegenstand politischer Kompensationsgeschäfte, auch in den kältesten Tagen des Kalten Kriegs hatte man den innerdeutschen Handel nicht heruntergefahren. Diese Linie wurde auch in den 70er Jahren fortgesetzt. Angesichts der schon Mitte der 70er Jahre erkennbaren ökonomischen Probleme der DDR hätte es damit, zumindest theoretisch, die Möglichkeit gegeben, auf die DDR einzuwirken. Doch auch hier gab es für die FDP kaum praktische Gestaltungsmöglichkeiten in der Deutschlandpolitik, denn der innerdeutsche Handel sollte traditionell nicht benutzt werden, um die DDR mit ökonomischen Pressionen zu politischen Zugeständnissen zu veranlassen. Eine überraschte Nachfrage des Staatsministers beim Bundeskanzler, Wischniewski, warum man im Bundeskanzleramt von dem spektakulären Verkauf von 10.000 VW-Golf in die DDR erst so spät erfahren habe, beantwortete der Leiter des Arbeitsstabes Deutschlandpolitik Hans Otto Bräutigam – der einzige mit Deutschlandpolitik befaßte höhere Beamte, der damals als der FDP nahe stehend galt<sup>48</sup> – mit dem Hinweis darauf, daß man die Deutschlandpolitik traditionell aus dem innerdeutschen Handel heraushielte.<sup>49</sup> Zudem hatte auch die Bundesregierung ein Eigeninteresse an den konjunkturellen Auswirkungen des innerdeutschen Handels. Das Bun-

den Regierungen »im Hinblick auf die besondere Lage Berlins und die Notwendigkeit seiner Unterstützung durch die freie Welt« erklärt, in der Gemeinschaft ihre »guten Dienste« dafür einzusetzen, »daß alle erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um die wirtschaftliche und soziale Lage Berlins zu erleichtern, seine Entwicklung zu fördern und seine wirtschaftliche Stabilität zu sichern« (Gemeinsame Erklärung betreffend Berlin, ebd., 760; DzD III/3 [1957], 524). Darüber hinaus behielt sich die Bundesregierung vor, bei Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunden zu erklären, daß beide Verträge »auch für das Land Berlin gelten« (Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Geltung der Verträge für Berlin, ebd.; BGBl. 1957 II, 764); die entsprechende Erklärung vom 9. Dezember 1957 ließ ausdrücklich die »Rechte und Verantwortlichkeiten« der drei Westmächte »in bezug auf Berlin unberührt« (vgl. DzD III/3 [1957], 2029).

- 48 Die zuständigen Leiter der für Außen- und Deutschlandpolitik zuständigen Abteilung 2 im Bundeskanzleramt, Carl Werner Sanne und Jürgen Ruhfus, standen der SPD bzw. der CDU nahe, die langjährigen Abteilungsleiter im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Jürgen Weichert und Edgar Hirt, müssen schon wegen ihrer engen Verbindung zu Herbert Wehner und Egon Franke ebenso als SPD-nah gelten. Zur überraschenden CDU-Partei-mitgliedschaft von Ruhfus vgl. Jürgen Ruhfus: Aufwärts. Erlebnisse und Erinnerungen eines diplomatischen Zeitzeugen 1955 bis 1992. Sankt Ottilien 2006, hier S. 178.
- 49 Vgl. hs. Notiz des Persönlichen Referenten Wischniewskis, Kiewitt, für Bräutigam, 6. Dezember 1977 (BAArch, B136/18152): »StM Wischniewski fragt, ob es üblich sei, daß [der] Bundesregierung Geschäfte wie dasjenige von VW erst aus Pressemitteilungen bekannt werden.« Darauf antwortete Bräutigam am 7. Dezember 1977: die Verhandlungen von VW waren der Treuhandstelle für Interzonenhandel und damit dem Bundesministerium für Wirtschaft offenbar von Anfang an bekannt. Die Treuhandstelle wurde laufend über den Fortgang unterrichtet. Entsprechend seiner bisherigen Praxis hat das Wirtschaftsministerium weder das Bundeskanzleramt noch die Bundesregierung über den bevorstehenden Abschluß des Geschäfts unterrichtet: »Dahinter steht das Bestreben, den innerdeutschen Handel von politischen Einflüssen freizuhalten.«



deswirtschaftsministerium vertrat die Auffassung, daß wirtschaftliche Presionen keinen Erfolg haben würden. Allenfalls sei es möglich, neue wirtschaftliche Vereinbarungen im Vorfeld anderweitiger politischer Verhandlungen, an denen die DDR ein Interesse hatte, anzusetzen. Dann ließen sich günstigere Konditionen erreichen. Ansonsten war das Wirtschaftsministerium gerade in den Krisenjahren der 70er nicht daran interessiert, Handelsprobleme zu schaffen.

Ein besonders wichtiges Instrument des innerdeutschen Handels lag ohnehin nicht in den Händen des Wirtschaftsministeriums. Der von DDR-Seite spätestens seit dem Wechsel von Ulbricht zu Honecker chronisch defizitäre innerdeutschen Handel blieb nur dank des allseits als »Swing« bekannten zinslosen Überziehungskredits im Gang, der zunächst Sache der Bundesbank war, letztlich aber im Falle der Zahlungsunfähigkeit der DDR durch den Bundeshaushalt und damit durch das Finanzministerium zu übernehmen gewesen wäre.

So blieb den Bundeswirtschaftsministern nur übrig, gelegentliche Zeichen zu setzen. Als die DDR zum Beispiel trotz wiederholten Drängens von Seiten der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik zur Leipziger Messe 1975 etwa zwei Korrespondenten des Deutschlandfunks nicht akkreditierte, brach Hans Friderichs seinen Besuch in Leipzig ab.

Auch das vierte FDP-Ressort, das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, unter der Leitung Josef Ertls bot sich schon aus thematischen Gründen nicht gerade für maßgebliche deutschlandpolitische Initiativen an: Sortenschutz bei Saatgut war zwar ein Verhandlungsgegenstand zwischen den beiden deutschen Staaten, aber kein zentrales Thema.

Die Beteiligung der FDP an der tagtäglichen Umsetzung der in der Koalition vereinbarten Deutschlandpolitik blieb relativ gering. Die Ressortverteilung führte dazu, daß die Liberalen nur begrenzte Einflußmöglichkeiten hatten; ein liberaler Finanz- oder Verkehrsminister wäre deutlich stärker in die zentralen Verhandlungen involviert gewesen. Ein besonderes Interesse der FDP, hier an Einfluß zu gewinnen ist nicht erkennbar. Das früher für die Liberalen so wichtige Themenfeld scheint fast geräumt worden zu sein. In den Vorstandsprotokollen ist nicht zu erkennen, daß Deutschlandpolitik ein zentral wichtiges der Liberalen im Rahmen des Regierungsbündnisses mit den Sozialdemokraten gewesen sei. Deutlich wird dies beispielsweise auch beim Blick in die Register der fdk und des Fraktionspressedienstes: In beiden Publikationen spielt die Deutschlandpolitik nur eine Nebenrolle.

Ein Kapitel für sich ist die Rolle Genschers in der Deutschlandpolitik der Ära der sozialliberalen Koalition. Von Anfang an kam ihm aus DDR-Sicht die Funktion des *bad guy*, des Sündenbocks zu. Schon die Rolle, die der Bundesinnenminister während der Geiselnahme bei den Olympischen Spielen 1972

hatte, wurde in der DDR mit scharfer Kritik bedacht. Aber auch in innerdeutschen Fragen trat Genscher der DDR-Führung auf die Füße: Während eines Schleusungsvorgangs im Nord-Ostsee-Kanal am 9. Januar 1972 verließ ein Ingenieur des DDR-Motorschiffs »Eichsfeld« das Schiff und bat bei der Grenzschutzstelle Kiel um Notaufnahme. Anschließend gelang es von ihm alarmierten Beamten des Bundesgrenzschutzes und der Wasserschutzpolizei trotz des Protestes der Schiffsführung, auch seine Frau und Tochter von Bord zu holen. Presseberichten zufolge drohten die Offiziere des Schiffs sogar, von ihren Schußwaffen Gebrauch zu machen, um die Befreiung der Frau und der Tochter des Schiffsingenieurs zu verhindern, dank des energischen Einschreitens des Bundesgrenzschutzes ohne Erfolg.<sup>50</sup>

Doch auch in der Auseinandersetzung mit anderen Ressorts nutzte Genscher die Möglichkeit, seinen Kurs klar zu machen. Nach Abschluß des Transitabkommens wurden die Transitwege zu einem wichtigen Fluchtweg aus der DDR und damit zu einem Dauerthema der innerdeutschen Gespräche. Die Ost-Berliner Führung verlangte immer wieder, die Bundesregierung möge entsprechende Maßnahmen gegen Fluchthelfer, seien sie nun aus persönlichen oder kommerziellen Motiven tätig, ergreifen, um dieses Schlupfloch zu stopfen. Entsprechende Bemühungen scheiterten jedoch stets, nicht zuletzt an dem sinnvollen Argument des Vertreters des Innenministeriums in der zuständigen interministeriellen Arbeitsgruppe, daß die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland keine abschreckenden Strafen für jemand bereit hielt, der bereit war, ein Verhaftung und anschließende Verurteilung in der DDR in Kauf zu nehmen.<sup>51</sup> Dieser Streit berührte auch Genschers Amt als Verfassungsminister. Während Bahr den Standpunkt vertrat, das Transitabkommen sei ein Unterabkommen zum Viermächteabkommen über Berlin und stünde damit außerhalb der Grundgesetzes, standen für Genscher »die Bestimmungen des Grundgesetzes zur Freizügigkeit aller Deutschen über den Mißbrauchbestimmungen des Transitabkommens zur Fluchthilfe«.<sup>52</sup> Diese skeptische Linie behielt das Innenministerium auch unter Genschers Nachfolgern, Maihofer und Baum, bei.

50 Aufzeichnung der Ministerialräte Staab und Mahnke (BMB), 27. Januar 1972, BArch, B 137/16339; vgl. AAPD 1972, S. 57 Anm 2. Vgl. auch Genscher (wie Anm. 18). S. 168f.; im gleichen Kontext schildert Genscher auch einen nicht datierten Vorfall an der innerdeutschen Grenze, bei dem drei BGS-Beamte einen beim Fluchtversuch durch eine Mine verletzten DDR-Bürger retteten, indem sie den Grenzzaun beiseite räumten und den Verletzten in ein Krankenhaus brachten, was ihnen eine Belobigung durch den Minister und, sicher nicht minder willkommen, eine Beförderung einbrachte (ebd., S. 167f.).

51 Vgl. DzD VI/3 (1973/74), S. 317f.

52 Vgl. Hans-Dieter Lucas: Wahrung der deutschen Option – Hans-Dietrich Genscher und die neue Ost- und Deutschlandpolitik (1969–1974), in: ders. (Hrsg.): Genscher, Deutschland und Europa. Baden-Baden 2002, S. 59–81, hier S. 76f. Bezeichnenderweise gibt es in dem von Lucas herausgegebenen Sammelband auch für die Jahre von 1974 bis 1982 keinen Beitrag über die Rolle Genschers in der Deutschlandpolitik.

Trotz dieser Beispiele ist der Bewertung von Lucas zuzustimmen, daß Genscher »in den Jahren 1969–1974 nicht in der ersten Reihe der Deutschland- und Ostpolitiker« stand.<sup>53</sup> Denn erst als Bundesaußenminister wurde Genscher vollends zur Bête noir für die DDR-Führung, denen in ihrer Abneigung die SPD-Deutschlandpolitiker um Wehner und Gaus übrigens in nichts nachstanden.<sup>54</sup> Bereits im ersten Jahr seiner Amtszeit setzte er einen allerdings kaum bemerkten Akzent. Der Leiter der Ständigen Vertretung der DDR Kohl bemühte sich lange um einen Antrittsbesuch im Auswärtigen Amt, versuchte aber, sich um ein erstes offizielles Treffen mit dem innerdeutschen Minister Franke zu drücken. Diesen Versuch seitens der DDR, eine bundesdeutsche Realität zu unterlaufen, ließ Genscher nicht zu. Einen Kompromißidee, die Genscher zunächst mit seinem DDR-Amtskollegen Fischer erörterte und die später dann auch der Bundeskanzler ins Auge faßte, ließ sich auch nicht verwirklichen. Man hatte der DDR nämlich insoweit entgegenkommen wollen, daß die Besuche am gleichen Tag, aber zuerst im Auswärtigen Amt, stattfinden sollten. Damit wäre der Charakter einer Vorbedingung nicht mehr so offensichtlich gewesen. Die Tatsache, daß Kohl schon lange vorher Genscher in seiner Eigenschaft als FDP-Vorsitzender einen Antrittsbesuch abgestattet hatte, konnte an dem Dilemma nichts ändern. Letzten Endes gab die DDR klein bei, Kohl besuchte zunächst am 25. Juni 1976 Franke – ohne Presseresonanz – und dann gut zwei Monate später Genscher.<sup>55</sup>

Besonders ärgerlich aus der Sicht Ost-Berlins waren Genschers alljährliche Reden vor der UNO-Generalversammlung, in denen er ganz im Sinne der Präambel des Grundgesetzes die Offenheit der Deutschen Frage reklamierte. Dabei war es wohl vor allem das Forum der Weltöffentlichkeit, vor dem er ein ums andere Mal die Existenz der DDR in Frage stellte, was die DDR so in Rage brachte.<sup>56</sup>

1976, nach einer Reihe von Grenzzwischenfällen mit Toten und Verletzten an der innerdeutschen Grenze, ging Genscher noch einen Schritt weiter. Wohl auf sein Betreiben hin beschloß das Bundeskabinett, die Gründung eines UN-Menschenrechtstribunals zu beantragen, vor dem genau solche Vergehen verhandelt werden sollten; auch wenn der Vorschlag formal ohne direkten Bezug auf die DDR formuliert war, so wussten doch alle Beteiligten, wer gemeint

53 Ebd., S. 80.

54 Ende 1974 sagte Wehner gegenüber einem DDR-Gesprächspartner: »Er hoffe, daß der B[undes]K[anzler] bei seiner Beteuerung bleibt, Moskau nicht als Klagemauer über die DDR anzureisen. Im Falle Genscher sollten wir da schon jetzt auf Schlimmes gefaßt sein. Dieser Fettsack ließe sich nicht gängeln.« Vgl. die Aufzeichnung über eine Unterredung Wehners mit dem DDR-Anwalt Vogel (?), 21. Oktober 1974, in: DzD VI/3 (1973/74), S. 782–785, hier S. 784.

55 Vgl. Schreiben Schmidt an Wehner vom 1. Oktober 1975, in: DzD VI/4 (1975/76), S. 395 und ebd. Anm. 2

56 Genscher (wie Anm. 18), S. 347f.

war. Zwar unterrichtete Bundeskanzler Schmidt im Anschluß an die Kabinettsitzung die Öffentlichkeit über das neue Vorhaben, doch für die DDR-Führung blieb dies immer der »Genscher-Vorschlag«. Daß diese Initiative im Wahljahr 1976 auch der Kritik von Seiten der Union an der sehr zurückhaltenden und auf Deeskalation zielenden Reaktion der Bundesregierung auf die Grenzzwischenfälle den Wind aus den Segeln nehmen sollte, darf man wohl annehmen. Immerhin ging dieser Vorschlag dem Ständigen Vertreter Gaus viel zu weit, der in ihm vor allem eine unnötige Belastung des innerdeutschen Verhandlungsklimas sah. Sehr viel ist aus dieser Initiative auch nicht geworden.<sup>57</sup>

Wie verhaßt Genscher in der Folge all dieser und ähnlicher Beispiele in der DDR-Spitze war, läßt sich gut an einem Beispiel zeigen. Seit Abschluß des Grundlagenvertrages hatte die DDR immer darauf gedrungen, ihre Ständige Vertretung in Bonn wie eine normale Botschaft behandelt zu sehen. Das hieß auch, daß der reguläre Ansprechpartner das Auswärtige Amt und nicht, wie von Seiten der Bundesregierung entschieden und mit der DDR vereinbart, das Kanzleramt sein sollte. Immer wieder drängte Ost-Berlin in Gesprächen darauf, diese Zuordnung zu ändern, bis im Mai 1977 Wehner in einem Gespräch mit Bundeskanzler Schmidt und Anwalt Vogel, dem Emissär Honeckers, darauf hinwies, daß dann nicht mehr der Bundeskanzler und die Beamten des Kanzleramts, sondern Genscher und seine Mitarbeiter die Hauptanlaufstelle sein würden.<sup>58</sup> Das Drängeln der DDR ließ daraufhin für eine Reihe von Jah-

57 Zum Wortlaut der Erklärung des Bundeskanzlers zu den Zwischenfällen an der innerdeutschen Grenze, die Schmidt im Anschluß an eine Kabinettsitzung abgab und die auch im Fernsehen ausgestrahlt wurde, vgl. Bulletin. Nr. 89. 29. Juli 1976, 847; in der Erklärung hieß es unter anderem: »Das Vorgehen der DDR-Grenzbehörden übersteigt jedes Maß abgemessener Reaktion auf geringfügige Grenzüberschreitungen. Die Bundesregierung verurteilt dieses Vorgehen, vor allem verurteilt sie den Gebrauch von Schusswaffen und die ihm zugrundeliegenden Weisungen. Die Bundesregierung hat deshalb bei der Regierung der DDR Protest eingelegt. ... Die Zwischenfälle belasten nachhaltig unser Verhältnis zur DDR. ... Entspannung heißt auch, die Verhältnisse an der Grenze menschlich zu machen.« Abschließend kündigte Schmidt eine Initiative der Bundesregierung zur Schaffung einer weiteren UN-Menschenrechtsinstitution an. Dieser Vorschlag, der Ende September 1976 der UN-Vollversammlung vorgelegt werden sollte, war offenbar von Genscher ins Spiel gebracht worden, und zielte darauf ab, »eine objektiv urteilende Institution zu schaffen, bei der Menschenrechtsverletzungen individuell angeklagt werden« könnten. Gleichzeitig wollte die Bundesregierung eine Konvention gegen Terrorakte, v. a. Geiselnahmen, vorschlagen. In einem Schreiben an den Bundeskanzler warnte Gaus ausführlich vor den deutschlandpolitischen Folgen dieses Vorschlags und riet dazu, bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen keinen Resolutionsentwurf einzubringen und den Vorschlag insgesamt nicht in Verbindung mit den Zwischenfällen an der innerdeutschen Grenze zu erwähnen. Vgl. »Gute Chancen für Konvention gegen Geiselnahmen«, in: Die Welt. Nr. 174. 29. Juli 1976, 2; Vorlage des Vortragenden Legationsrat I Gorenflos an Genscher, 12. August 1976, Schreiben Gaus an Schmidt, 18. August 1976, beide in : AAPD 1976 II, 1198–2101 und 1218–1221.

58 Vgl. Information über die Unterredung mit Bundeskanzler Helmut Schmidt am 16. Mai 1977 in Berlin (West), in: Heinrich Potthoff: Bonn und Ost-Berlin 1969–1982. Dialog auf höchster Ebene und vertrauliche Kanäle. Darstellung und Dokumente. Bonn 1997, S. 368–384, hier S. 382.

ren schlagartig nach. Erst 1980 tauchte die Forderung in leicht verwandelter Gestalt im Rahmen der Geraer Forderungen wieder auf. Gut eine Woche nach der Bundestagswahl, bei der die Regierung Schmidt/Genscher ein letztes Mal vom Wähler (gegen den Unions-Kandidaten Strauß) bestätigt wurde, verlangte Honecker erneut die Umwandlung der Ständigen Vertretungen in Botschaften. Mit seinem taktisch klugen Timing verriet Honecker ein mittlerweile gewachsenes Verständnis für die nötigen Rücksichtnahmen auf die Interessen seiner Bonner Partner.

Doch nicht nur in der DDR-Führung war Genscher unbeliebt. Auch in Moskau sah man den Bundesaußenminister mit sehr gemischten Gefühlen. Bei einem jüngst publizierten Gespräch zwischen Honecker und Breschnew auf der Krim 1976 hatten sich die beiden Generalsekretäre wenig Freundliches zu sagen. Missernten und gestiegene Energiekosten belasteten die beiderseitigen Beziehungen erheblich. So diente es wohl auch der Entspannung – man könnte auch sagen: dem Abreagieren –, als beide mehr oder weniger unvermittelt und völlig aus dem Gesamtzusammenhang des Gesprächs gerissen begannen, über Genscher zu lästern.<sup>59</sup>

Deutschlandpolitik wurde aber auch auf heute weniger bekannten Gebieten betrieben. So versuchte die DDR seit Mitte der 70er Jahre, die Diözesangrenzen der katholischen Bistümer den Grenzen der DDR anzupassen, und war damit auch partiell erfolgreich.<sup>60</sup> Am 26. Oktober 1976 gründete der Heilige Stuhl eine kirchenrechtlich selbständige »Berliner Bischofskonferenz« mit Zuständigkeit für das Gebiet der DDR im Bereich der Fuldaer Deutschen Bischofskonferenz. Den zweiten endgültigen Schritt, die Errichtung eigenständiger und ausschließlich auf dem Territorium der DDR belegener Bistümer und damit die Nachvollziehung der deutschen Teilung auf kirchenrechtlichem Gebiet, versuchte die Bundesregierung zu verhindern. Gleichwohl ist eine entsprechende Entscheidung des Vatikans, wie sie Kardinalstaatssekretär Casaroli wohl betrieb, nur durch den Tod Pauls VI. verhindert worden, der die bereits vorliegenden Dekrete nicht mehr unterzeichnen konnte.<sup>61</sup> Sein Nach-

59 Honecker sagte bei dieser Gelegenheit, Genscher sei »ein richtiger SA- und SS-Typ, worauf Breschnew erwiderte: Als ich ihn in Helsinki sah, dachte ich, das ist ein richtiger SS-Typ. Der würde uns glatt aufhängen.« Vgl. Vermerk über das Treffen zwischen dem Generalsekretär des ZK der SED, Genossen Erich Honecker, und dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Genossen Leonid Breschnew, auf der Krim am Donnerstag, den 19. August 1976, in Hans-Hermann Hertle/Konrad Jarausch (Hrsg.): Risse im Brüderbund. Die Gespräche Honecker–Breschnew 1974 bis 1982. Berlin 2006, S. 113–135, hier S. 127.

60 Im Gefolge des Warschauer Vertrages war eine solche Anpassung an der Grenze zwischen der DDR und Polen seitens des Vatikan vorgenommen, der damit faktisch die polnische Westgrenze symbolträchtig anerkannte.

61 Auch sein unmittelbarer Nachfolger, der Luciani-Papst Johannes Paul I., nahm sich während seines kurzen Übergangspontifikats der Sache nicht an. Vgl. Josef Pilvousek, Vatikanische Ostpolitik – Die Politik von Staat und Kirche in der DDR, in: Karl-Joseph Hummel (Hg.), Die Vatikanische Ostpolitik unter Johannes XXIII. und Paul VI. 1958–1978, Paderborn u.a. 1999, S. 113–134, hier S. 132, und Genscher (wie Anm. 18), S. 283–285.

folger Johannes Paul II. war für solche Konzessionen an die kommunistischen Machthaber Osteuropas nicht zu haben. Aufschlußreich für die Deutschlandpolitik Genschers und der FDP wird diese Frage nach der Anpassung der katholischen Bistumsgrenzen an die DDR-Staatsgrenzen unter anderem dadurch, daß sie einen der wenigen Punkte markiert, in denen Genscher in seinen Erinnerungen für die Zeit von 1969 bis 1982 auf deutschlandpolitische Fragen eingeht, beim Blick in das Inhaltsverzeichnis sogar der einzige.<sup>62</sup> Diese besondere Heraushebung soll wohl auch verdeutlichen, wie wichtig aus der Sicht der Zeitgenossen die Haltung des Vatikans war. Eine Aufwertung der DDR durch die Angleichung der Diözesan- an die Staatsgrenzen hätte einen der wenigen noch fehlenden Schritte zur vollständigen Anerkennung auf internationaler Ebene bedeutet.

Die FDP unterhielt während der gesamten Nachkriegsjahrzehnte Kontakte zur LDPD, wenn auch mit deutlichen Schwankungen in der Intensität der Beziehungen. Angesichts des geringen Gewichts der Liberaldemokraten im realen Machtgefüge der DDR sind die Motive für die Pflege dieser Gesprächsebene unklar, auch wenn sie für die FDP ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber den anderen Parteien darstellte. Nicht ganz klar sind auch die Gründe für das Treffen des Fraktionsvorsitzenden Mischnick mit Wehner und Honecker Ende Mai 1973. Abgesehen davon, daß er damit seinem Fraktionsvorsitzendenkollegen Flankenschutz gegenüber allzu konspirativen Deutungen der Begegnung der beiden alten Kampfgefährten gewährte, sind keine besonderen Resultate der Begegnung mit dem SED-Chef zu erkennen.<sup>63</sup> Eine Fortsetzung dieses Kontakts kam aber wohl erst nach 1982 zustande. Nach der Wende intensivierte die FDP auch ihre Kontakte zur LDPD, insbesondere Mischnick traf sich in dichter Folge als zuvor zu Gesprächen mit LDPD-Funktionären, an der Spitze Manfred Gerlach. Themen waren weniger die Deutschlandpolitik im engeren Sinne, also Fragen der innerdeutschen Beziehungen, als vielmehr die in den 80er Jahren besonders virulenten Fragen von Frieden und Abrüstung. Auch Genscher unternahm einen Versuch, auf dieser Ebene aktiv zu werden, möglicherweise weil sie ihm Kontakte in die DDR ermöglichte, die ihm in seinem Amt als Außenminister verwehrt waren. Viel ist daraus aber

62 Ebd., S. 5.

63 Das vorangegangene Gespräch Wehners mit Honecker, an dem Mischnick nicht teilnahm, hatte immerhin zur Lösung des Problems der durch unkluges Agieren Bahrs ins Stocken geratenen Ausreise zahlreicher DDR-Bürger, der sog. »Kofferfälle«, geführt. Vgl. dazu Meyer (wie Anm. 14), S. 399–403, und Norbert Pötzl: Erich Honecker. Eine deutsche Biographie, Stuttgart 2002, S. 168–171. Der Wunsch, wegen »der in der BRD aufflammenden Hetzkampagne« zum Abschluß des Gesprächs Wehner–Honecker auch Mischnick hinzuzuziehen, war von Wehner geäußert worden. Vgl. den Bericht über das Gespräch vom 31. Mai 1973 in: DZD, VI/3 (1973/74), S. 157–163, hier S. 163

nicht geworden. Der hauptsächlich Aktive an der FDP-Spitze blieb Mischnick<sup>64</sup>.

Ein weiteres Indiz für die Veränderungen in der Deutschlandpolitik der FDP auch auf anderer Ebene wird aber durch eine Episode erkennbar, die der langjährige Leiter der Abteilung BRD im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Karl Seidel, in einem Interview anlässlich des 20. Jahrestags von Honeckers Besuch in der Bundesrepublik der Zeitung »Junge Welt« berichtete. Anders als während der Besuchsvorbereitungen vereinbart empfangt Genscher den DDR-Außenminister Fischer nicht im Gästehaus des Auswärtigen Amtes, sondern in seinem Arbeitszimmer. Dem Wunsch des Innerdeutschen Ministeriums, ganz auf das Treffen zu verzichten, gab Genscher nicht nach.<sup>65</sup> Angesichts der Bedeutung auch kleiner protokollarischer Gesten in den Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin wird man die Aufwertung erkennen, die Genscher seinem Amtskollegen damit zuteil werden ließ. Der ehemalige Bremser in innerdeutschen Fragen trat nun entgegenkommend auf, jedenfalls wechselte er die Rolle. Die FDP, die in der Koalition mit der SPD stets eher eine Bremserrolle in der Deutschlandpolitik innegehabt hatte, gab sich nun als Garant der Kontinuität und wechselte vom Bremser – um im Lokomotiven-Bild zu bleiben – in die Rolle des Heizers, ohne dabei die Grundsätze der siebziger Jahre aufzugeben.

Zusammenfassend läßt sich sagen:

1) Die Liberalen, und besonders Genscher, spielten während der sozialliberalen Koalition in Fragen der Deutschlandpolitik ihre Rolle als Korrektiv, indem sie als die Bremser bemüht waren, in einigen wichtigen Fragen weitergehende Zugeständnisse an die DDR im Rahmen der innerdeutschen Verhandlungen zu verhindern, zu denen manche Sozialdemokraten wohl bereit gewesen wären. Darüber hinaus versuchten sie bei sich bietender Gelegenheit auch, in Einzelaktionen die deutschlandpolitische Eigenständigkeit der FDP durch eine DDR-kritischere Haltung unter Beweis zu stellen. Damit konnten sie zugleich auch mancher Kritik von Seite der Opposition den Wind aus den Segeln nehmen. Auch nach 1982, in der Koalition mit der Union, behielt die FDP diese typische Korrektivfunktion kleinerer Koalitionspartner bei, die aber angesichts des neuen Regierungspartners auch eine neue Richtung bekam; die Union mußte von zu weit gehenden Zugeständnissen weniger abgehalten werden als die SPD.

64 Vgl. Jürgen Frölich: (K)Ein besonderer liberaler Weg zur Annäherung zwischen beiden deutschen Staaten? Die Kontakte zwischen FDP und LDPD in den 1970er und 1980er Jahren, in: Jahrbuch zur Liberalismusforschung 20 (2008), S. 199–212.

65 Vgl. »Der Erfolg der Reise schlug ins Gegenteil um«. Gespräch von Detlef Nakath mit Karl Seidel, in: Junge Welt, 8. September 2007.

2) Insgesamt war der Einfluß der FDP auf den Alltag der Deutschlandpolitik eher begrenzt. Die wichtigsten Verhandlungen fielen in die Geschäftsbereiche der sozialdemokratischen Minister für Finanzen und Verkehr, durch seine Querschnittszuständigkeit war zudem das innerdeutsche Ministerium von Bedeutung. Eine zentrale, ja vorrangige Rolle bei den innerdeutschen Verhandlungen spielte aber stets das Kanzleramt. Vor diesem Hintergrund der fehlenden operativen Gestaltungsmöglichkeiten scheint bei den Liberalen nur wenig Interesse an Deutschlandpolitik bestanden zu haben. Angesichts der Veränderungen in der Parteimitgliedschaft und der Wählerstruktur hatte das Thema für die FDP im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren seine akute Bedeutung verloren, das erst 1989 wieder stärker in der Vordergrund rücken sollte.