

<b>Ostpolitik, Verhältnis zur DDR .....</b>	<b>2</b>
Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten in den sechziger und siebziger Jahren .....	2
Beziehungen der beiden deutschen Staaten in den siebziger und achtziger Jahren .....	3
Wandel in der Deutschland- und Ostpolitik unter der sozialliberalen Koalition.....	4
Politische Neuansätze während der Regierungszeit der sozialliberalen Koalition.....	5

## **Ostpolitik, Verhältnis zur DDR**

### **Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten in den sechziger und siebziger Jahren**

In den sechziger Jahren war die Politik der Bundesrepublik noch von der Nicht-Anerkennung der DDR und vom Alleinvertretungsanspruch geprägt. Die Bundesregierung als frei gewählte demokratische Regierung nahm das Recht für sich in Anspruch, international auch für diejenigen Deutschen zu sprechen, denen eine freie Wahl verwehrt blieb. Auch wenn die realen Möglichkeiten weit entfernt schienen, war doch die schnelle Wiedervereinigung immer das oberste Ziel in der Deutschlandpolitik.

Der Wandel in der Deutschland- und Ostpolitik geht sowohl auf eine veränderte weltpolitische Lage als auch auf einen Neu-Aufbruch der Politik in der Bundesrepublik zurück. Weiterhin musste die Bundesregierung einsehen, dass ihr Alleinvertretungsanspruch (Hallstein-Doktrin) kein Druckmittel mehr war. Nach dem Höhepunkt des Kalten Krieges mit Mauerbau (1961) und Kuba-Krise (1962) begannen sich die Großmächte einzurichten, während in Deutschland die sozialliberale Koalition ihre Außenpolitik einer Verständigung mit dem Osten begann.

Bereits in seiner Regierungserklärung brach Bundeskanzler Willy Brandt mit der offiziellen Doktrin von der Nichtexistenz der DDR („zwei Staaten in Deutschland“).

Der erste Vertrag, den die Bundesregierung schloss, war der Moskauer Vertrag (1970) mit der UdSSR, in denen beide Staaten sich verpflichteten, ihre Streitfragen nur ohne Gewaltmittel zu lösen, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa zu achten und die Grenzen in Europa als unverletzlich anzusehen. Die sowjetische Erklärung über den Gewaltverzicht bedeutete dabei einen Verzicht auf das Recht zur Intervention in einem (ehemaligen) Feindstaat gemäß der UNO-Satzung. Mit diesem Vertrag war die Grundlage dafür gelegt, dass die UdSSR die weiteren Verträge mit Polen und der DDR nicht als gegen sich gerichtet ansehen musste. Achtung der territorialen Integrität und der Grenzen in Europa bedeutete für die Bundesregierung die Anerkennung der Existenz der DDR gegenüber der Sowjetunion.

Auch der Vertrag mit Polen (Dezember 1970) ging von der Achtung der gegenwärtigen Grenzen aus, doch betonte die Bundesregierung, dass sie nicht für eine abschließende Regelung der Frage der Oder-Neiße-Grenze zuständig sei, sondern dass diese Regelung einem gesamtdeutschen Souverän vorbehalten bleiben müsse.

Auf dieser Basis unterzeichneten die Bundesregierung und die Regierung der DDR im Dezember 1971 das Transitabkommen für den Verkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin und im Mai 1972 den Verkehrsvertrag.

Mit dem am 21.12.1972 unterzeichneten Grundlagenvertrag mit der DDR verzichtete die Bundesregierung endgültig auf den Alleinvertretungsanspruch und erkannte die "Unabhängigkeit und Selbständigkeit" der DDR in ihren "inneren und äußeren Angelegenheiten" an. Die Errichtung „Ständiger Vertretungen“ war Ausdruck des be-

sonderen Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Staaten. Die unterschiedlichen Auffassungen zur nationalen Frage und damit verbunden zur Staatsangehörigkeit blieben ausdrücklich ausgeklammert.

Auf der Grundlage dieses innerhalb von drei Jahren ausgehandelten Vertragssystems wurden die Bundesrepublik und die DDR gleichzeitig in die UNO aufgenommen. Die Verträge mit Moskau und Warschau wurden später durch einen Vertrag mit der Tschechoslowakei ergänzt, die Bundesrepublik nahm dann auch diplomatische Beziehungen zu Ungarn und Bulgarien auf.

## **Beziehungen der beiden deutschen Staaten in den siebziger und achtziger Jahren**

Die Absicht der beiden deutschen Staaten in der Gestaltung ihrer Beziehungen untereinander war prinzipiell zunächst die Stärkung der eigenen Stellung angesichts der veränderten weltpolitischen Lage oder angesichts eigener Schwierigkeiten.

Ersteres trifft vor allem auf die **Ostpolitik der Bundesrepublik** zu, die mit dem Abschluss der Ostverträge und des Grundlagenvertrags mit der DDR die Zeit des Alleinvertretungsanspruchs beendete und zu einem vertraglichen Verhältnis mit den östlichen Nachbarn kam. Der Ostpolitik der Regierung Brandt-Scheel ging die Einsicht voraus, dass die bisherige Ostpolitik als Mittel zur Schwächung des Ostblocks und zur Erlangung der Wiedervereinigung versagt habe. Angesichts der Entspannung im Ost-West-Verhältnis und angesichts der 1968 in Prag bekundeten Bereitschaft der UdSSR, alle Bestrebungen, das eigene System zu schwächen, mit Waffengewalt niederzuschlagen, hätte sich die Fortsetzung dieses Wegs als fataler Irrtum erwiesen. Außerdem weichte die Front derer, die dem Alleinvertretungsanspruch der Bundesregierung folgten, immer mehr auf, so dass sich die Bundesrepublik im Begriff war, sich außenpolitisch ins Abseits zu manövrieren. Die **außenpolitische Handlungsfreiheit** der Bundesrepublik war also wieder hergestellt.

Die Ostpolitik der sozial-liberalen Regierung bestätigte den Status quo und war insofern für die Außenpolitik der Bundesrepublik ein Fortschritt. Mit ihr verband die Bundesregierung das Ziel, einerseits durch pragmatische Politik Erleichterungen im täglichen Umgang mit der DDR zu erreichen, andererseits das Gleichgewicht der Kräfte, das für politische Stabilität in Europa sorgte, nach Kräften zu wahren. Die in den 60er Jahren verhärteten Positionen sollten aufgelockert und Grundlagen für neue Annäherungsprozesse gewonnen werden („Wandel durch Annäherung“).

Diesem Ziel folgte die Bundesregierung auch in den 80er Jahren. Es galt, durch konstruktive Arbeit den Zustand, der weltpolitisch nicht zu ändern war, zu **stabilisieren** und dadurch zu einem Modus vivendi zu kommen, der vor allem den Menschen nützte. Diesem Ziel folgte auch die wirtschaftliche Unterstützung der DDR durch

westliche Kredite. Dieser Modus vivendi trat in den späten 80er Jahren so sehr in den Vordergrund, dass das Ziel der Wiedervereinigung fast ganz aus dem politischen Forderungskatalog verschwunden war.

Die DDR auf der anderen Seite nutzte die durch die Kooperationsbereitschaft der Großmächte veränderte Lage, um ihre außenpolitische **Isolation aufzubrechen** und international Anerkennung zu finden. Höhepunkt dieser politischen Linie war die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO und in internationale Organisationen. Durch den Abschluss des Grundlagenvertrags sah sie ihre staatliche Souveränität und ihre Grenzen anerkannt - der von der Bundesregierung vorgelegte „Brief zur deutschen Einheit“ wurde als juristisch nicht bindende Floskel abgetan.

Mit der Einleitung des **KSZE-Prozesses** und der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im August 1975 war dieser außenpolitische Konsolidierungsprozess abgeschlossen, gleichzeitig begann jedoch die Bevölkerung, die Zusagen von Helsinki einzufordern. Die wirtschaftliche Unzufriedenheit der Bevölkerung war durch „Abgrenzung“ vom Westen nicht aufzufangen, hier musste die DDR-Führung wirtschaftliche Erfolge vorweisen, die wiederum nur in der Kooperation mit westlichen Industriestaaten zu erreichen waren. Damit begann die DDR-Führung einen Seiltanz zwischen Abgrenzung und Kooperation, einen Zick-Zack-Kurs, der sich mehr an momentanen Realitäten und Notwendigkeiten orientierte als an grundsätzlichen Maximen.

Damit wird deutlich, dass beide Regierungen mit der Fortentwicklung des Verhältnisses zwischen beiden Staaten ganz unterschiedliche Ziele verfolgten. Das **Stabilitätsstreben** der Bundesrepublik konnte sich mit dem **Abgrenzungsstreben** der DDR nur deswegen vereinbaren lassen, weil beide Staaten in die von den Großmächten ausgehende Weltpolitik eingespannt waren. Die DDR konnte darüber hinaus das Streben der Bundesregierung, den Status quo des Gleichgewichts in Europa nicht einseitig aufs Spiel zu setzen, für sich ausnutzen, indem sie damit ihre eigene Existenz als Glied dieses Status quo sicherte.

## **Wandel in der Deutschland- und Ostpolitik unter der sozialliberalen Koalition**

Die größte Abkehr von den Positionen der CDU-geführten Bundesregierung unter Konrad Adenauer und Ludwig Erhardt ist die Formulierung von den „*Tatsachen, die sich nicht einfach rückgängig machen lassen*“ und den „*bitteren und schmerzhaften Realitäten*“, denen man sich stellen müsse (Bundeskanzler Willy Brandt, 8. Mai 1975).

Damit ist konkret die Anerkennung der deutsch-deutschen Demarkationslinie als einer **Grenze zwischen beiden deutschen Staaten** („*Grenzlinie, die Deutschland teilt*“) und der Oder-Neiße-Grenze als der **Westgrenze Polens** gemeint. Mit dieser

Aussage entfernt sich Willy Brandt namens der von ihm geführten sozial-liberalen Bundesregierung von der Position der bisherigen Bundesregierungen, die von einer strikten Nicht-Anerkennung der Realitäten um die DDR ausgingen. Das reichte von den Formulierungskünsten wie „sogenannte DDR“ bis hin zur Hallstein-Doktrin und zum Alleinvertretungsanspruch, nach dem die Bundesrepublik als der einzige aus freien Wahlen hervorgegangene Staat das Recht habe, auch für die anderen Deutschen zu sprechen, denen freie Wahlen versagt blieben.

Dennoch kann auch Brandt nicht die von der Adenauer-Regierung formulierte These von „Deutschland in den Grenzen von 1937“ vom Tisch wischen, da formal immer noch die Alliierten über Deutschland als Ganzes bestimmen und solche Regelungen einem Friedensvertrag vorbehalten bleiben müssen. Mit der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als Westgrenze Polens konnte er lediglich eine Verpflichtungserklärung abgeben, diese Grenze nicht durch Diskussionen in Frage zu stellen. Sache der praktischen Politik war es dann, dieses Thema nicht mehr, und schon gar nicht in propagandistischer Weise, anzusprechen.

**Priorität** haben für Brandt die Aussöhnung mit den „*Völkern im Osten*“ und ein Modus vivendi mit der DDR. Das ist für ihn die Voraussetzung für eine friedliche Weiterentwicklung der Verhältnisse in Europa, bei denen das „*Interesse des Friedens*“ Vorrang haben soll. Damit weist er bereits auf die **Ostverträge** und den Grundlagenvertrag mit der DDR hin, mit denen die sozial-liberale Ostpolitik gekrönt wird.

Bei aller Realitätsnähe der Ostpolitik bleibt Brandt dennoch dem Begriff der Deutschen Nation verbunden. Die deutsche Teilung betrachtet er nach wie vor als widernatürlich („*unser Land ...in zwei Teile zerrissen*“) und ihre Aufhebung ist weiterhin Ziel der Politik, doch sind die Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, nicht mehr Ausgrenzung und Destabilisierung, sondern **Kooperation und Annäherung**. Die Wirklichkeit der folgenden Jahre sollte allerdings zeigen, dass die Bekenntnisse zur Deutschen Einheit mehr und mehr Lippenbekenntnisse blieben.

## **Politische Neuansätze während der Regierungszeit der sozialliberalen Koalition.**

Unter den wichtigen politischen Neuansätzen in der Zeit der sozialliberalen Koalition ragen besonders die Ostpolitik und der Ausbau des Sozialstaats hervor.

Eine Neuformulierung der Ostpolitik, die in der Ära Adenauer vom Alleinvertretungsanspruch und der Nicht-Anerkennung der DDR geprägt war, schien notwendig, da sich die weltpolitischen Konstellationen in der Zeit der Entspannung geändert hatten. Ein Beharren auf der harten Linie der 50er Jahre hätte die Bundesrepublik außenpolitisch ins Abseits manövriert. Bereits Kiesinger als Kanzler der großen Koalition hatte daher in seiner Regierungserklärung

1966 ein Umdenken in Richtung auf einen Gewaltverzicht mit dem Osten erkennen lassen. Federführend für die Außenpolitik der großen Koalition war Willy Brandt, der 1969 dann als erster Sozialdemokrat Kanzler wurde. Möglich wurde diese neue Außenpolitik jedoch letztlich durch einen Kurswechsel innerhalb der FDP, die nach der Bundestagswahl von 1969 mit der SPD zusammen die Regierungskoalition bildete.

Die Ostverträge der sozialliberalen Koalition umfassen zunächst – als Grundlage für alle weiteren Verhandlungen – den Moskauer Vertrag vom 12. August 1970, in dem sich beide Vertragspartner verpflichten, „ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln (zu) lösen“ und weder mit Gewalt zu drohen noch sie anzuwenden. In der gegenseitigen Erklärung, „die territoriale Integrität aller Staaten in ihren heutigen Grenzen zu achten“ und „keine Gebietsansprüche gegen irgend jemanden (zu) haben“ waren ausdrücklich die Oder-Neiße-Grenze und die Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR mit eingeschlossen. Die sowjetische Erklärung über den Gewaltverzicht bedeutete dabei einen Verzicht auf das Interventionsrecht gegenüber (ehemaligen) Feindstaaten gemäß der Satzung der Vereinten Nationen.

In einem diesem Vertrag beigefügten „Brief zur deutschen Einheit“ verwies die Bundesregierung auf ihr Ziel, die Wiedervereinigung mit friedlichen und demokratischen Mitteln zu erreichen.

Auch der anschließende Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970 mit Polen brachte auf derselben Basis eine Normalisierung der Beziehungen, wobei sich die Bundesregierung nicht auf die endgültige, völkerrechtlich verbindliche Festlegung der Oder-Neiße-Grenze als Westgrenze Polens festlegen konnte, sondern sie einem künftigen gesamtdeutschen Souverän vorbehalten musste.

Das im September 1971 zwischen den vier Siegermächten des Zweiten Weltkriegs abgeschlossene Berlin-Abkommen, in dem die Aufrechterhaltung und die Entwicklung der „Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik“ zugesichert wurden, war Grundlage sowohl für das Transitabkommen mit der DDR über den Verkehr von und nach Berlin (17.12.1971), den Verkehrsvertrag mit der DDR (26.5.1972), als auch für den Vertrag, der die Ostpolitik der sozialliberalen Bundesregierung krönen sollte, den Grundlagenvertrag mit der DDR vom Dezember 1972.

Die Bundesregierung erkannte in diesem Vertrag zwar die staatliche Existenz der DDR an, beharrte aber auf ihrer Meinung vom „besonderen Charakter“ in den Beziehungen. So seien die beiden deutschen Staaten füreinander kein Ausland und könnten daher keine vollen diplomatischen Beziehungen pflegen. Statt dessen wurden „Ständige Vertretungen“ in Bonn und Ostberlin eingerichtet. Auch hier übergab die Bundesregierung bei Vertragsabschluss einen „Brief zur deutschen Einheit“ mit ihrer Auffassung über das Ziel der Wiedervereinigung. Die DDR hatte damit die internationale Anerkennung

gewonnen, beide deutsche Staaten wurden am 18. September 1973 in die UNO aufgenommen.

Die Innen- und Sozialpolitik der sozialliberalen Koalition war von einer breiten Aufbruchstimmung geprägt, die sich z.B. darin niederschlug, dass die Sozialleistungsquote zwischen 1970 und 1975 von 25,7% auf 31,9% anstieg. Dazu gehören vor allem Maßnahmen zur sozialen Sicherung, wie die Erhöhung des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe sowie der Sozialrenten und der Leistungen aus der Unfallversicherung (1974), die Erhöhung der Wohngeld-, Kindergeld- und Ausbildungsgeldzahlungen sowie eine Steuerreform zur Entlastung der kleinen und mittleren Einkommen. Ein neues Mitbestimmungsgesetz erweiterte die betriebliche Mitbestimmung über den in der Montan-Mitbestimmung von 1951, dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 und dem Personalvertretungsgesetz von 1955 gesteckten Rahmen hinaus auch auf Großbetriebe mit über 2000 Beschäftigten.

Für gesellschaftlichen Zündstoff sorgten die liberalen Prinzipien folgende Neufassung des § 218 über den Schwangerschaftsabbruch und die Neuregelung der Ehescheidung, die nicht mehr dem Schuld-, sondern dem Zerrüttungsprinzip folgte.

Schließlich ist noch der Aufbruch in der Bildungspolitik zu erwähnen, den die Feststellung von "Bildungsnotstand" in Deutschland initiierte. Das bisher allein geltende dreigliedrige Schulwesen wurde durch Gesamtschulen ergänzt, die Einführung der Ganztagschule sollte die Chancengleichheit auch in unterprivilegierten Schichten gewährleisten.