

# 1973–1983: Das erste Jahrzehnt in der Weltorganisation

Erst die Regelung des Verhältnisses der beiden Staaten in Deutschland durch den am 21. Dezember 1972 unterzeichneten Grundlagenvertrag öffnete den Weg zur Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen. Dieser politische Kontext wurde durch die in Resolution 335 (1973) des Sicherheitsrats ausgesprochene Aufnahme-Empfehlung und durch den in Resolution 3050(XXVIII) der Generalversammlung ergangenen Aufnahme-Entscheid noch einmal deutlich: Deutsche Demokratische Republik und Bundesrepublik Deutschland wurden gesondert angesprochen, doch im Rahmen der gleichen Resolution. In dem seit dem Beitrittstag, dem 18. September 1973, verflossenen Jahrzehnt hat sich die Erwartung oder Befürchtung nicht bewahrheitet, die Weltorganisation könnte zu einem bevorzugten Austragungsort der *querelles allemandes* werden. Andererseits hat das (auch räumliche) Nebeneinander in der Generalversammlung keine Annäherung bewirken können. Beide Staaten agieren vielmehr im Rahmen jener Nachkriegs-Realitäten, die zu ihrer Entstehung führten, und das heißt: im Rahmen ihrer Blockbindungen. Hier zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede. Während die Deutsche Demokratische Republik nahtlose Übereinstimmung mit der Sowjetunion aufweist, spielt die Bundesrepublik Deutschland gegenüber der westlichen Vormacht eine wesentlich unabhängigere Rolle. Zu Buche schlägt dabei insbesondere ihre Position als ein wichtiger Industriestaat (und damit als bedeutender Partner in Handel und Entwicklungszusammenarbeit für viele blockfreie Staaten), als Betreiber eigenständiger Initiativen — erinnert sei an die Geiselnahme-Konvention, die kürzlich in Kraft trat —, als viertgrößter Beitragszahler zum UNO-Haushalt, schließlich noch die langjährige Tätigkeit der Beobachtermission in New York und die dem Beitritt zur Hauptorganisation vorangegangene lange Zeit der Mitwirkung in den Sonderorganisationen. Unter den 158 Mitgliedstaaten steht die Bundesrepublik Deutschland der Bevölkerungszahl nach an 12., die DDR an 40. Stelle; der Gebietsgröße nach nehmen die beiden Staaten allerdings erst den 71. bzw. 100. Platz ein. 1977 und 1978 gehörte die Bundesrepublik dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen an, die Deutsche Demokratische Republik folgte 1980 und 1981. Einen deutschen Präsidenten hatte die 35. Generalversammlung: Rüdiger Freiherr von Wechmar, der zur Zeit des UNO-Beitritts Regierungssprecher unter Bundeskanzler Willy Brandt gewesen war.

Dieses Schwerpunktheft befaßt sich nicht nur mit der der Bundesrepublik im Laufe des letzten Jahrzehnts im Rahmen der Weltorganisation zugewachsenen Rolle, sondern ruft zunächst die Lage in Deutschland ins Gedächtnis zurück. Die Deutschlandpolitik nämlich stellte seinerzeit den Angelpunkt der kontroversen innenpolitischen Debatte um den Beitritt dar.

## Deutschlandpolitik nach dem UNO-Beitritt

Grundlagen, Ergebnisse, Rückschläge, Perspektiven

WOLFGANG SEIFFERT

Zweifellos wurden mit den zu Beginn der siebziger Jahre geschlossenen Ostverträgen der Bundesrepublik Deutschland (einschließlich des Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 21. Dezember 1972) und der gleichzeitigen Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen am 18. September 1973 qualitativ neue Bedingungen für die Deutschlandpolitik geschaffen. Die politischen und rechtlichen Grundlagen der Deutschlandpolitik allerdings wurden damit nur wenig verändert, manche ihrer wesentlichen rechtlichen Grundpositionen sind sogar — nicht zuletzt infolge tiefgehender politischer Auseinandersetzungen, die zu dem bekannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973 zum Grundlagenvertrag führten — reaktiviert und in den politischen Aussagen der Bundesregierung, der Rechtsprechung und der rechtswissenschaftlichen Literatur schärfer herausgearbeitet worden als vorher. Im historischen Rückblick auf die Deutschlandpolitik im Spiegel der Regierungserklärungen seit 1949 ist sogar die These aufgestellt worden, 34 Jahre Deutschlandpolitik zeigten »Kontinuität in der Verfolgung des Zieles der Einheit Deutschlands und Wandel in der Methode« bei der Verfolgung dieses Zieles<sup>1</sup>. Indessen ist kaum zu übersehen, daß seit dem Abschluß des Grundlagenvertrages in der Deutschlandpolitik auch die zeitweilige Einschränkung derselben auf die deutsch-deutschen Beziehungen ebenso wie Unsicherheit in bezug auf das künftig zu verfolgende Ziel anzutreffen ist. Das Meinungsspektrum reicht bis hin zur Orientierung auf das Festhalten an der deutschen Teilung<sup>2</sup>; vereinzelt wurde vom »Ende der Deutschlandpolitik« gesprochen<sup>3</sup>. Auch die

rechtswissenschaftliche Doktrin war von solchen Schwankungen, Unsicherheiten und unzutreffenden Würdigungen der mit den Verträgen geschaffenen bzw. anerkannten Tatsachen nicht frei. Erst für die letzten drei, vier Jahre läßt sich feststellen, daß das Pendel wieder zurückschwingt, daß eine nüchterne und verständige politische und rechtliche Würdigung der mit der neuen Ostpolitik erfolgten (oder auch nicht erfolgten) Veränderungen auch in der juristischen Literatur allgemein Platz greift<sup>4</sup>. Sie orientiert sich an dem Auftrag des Grundgesetzes wie an der völkerrechtlich gebotenen und fundierten, 1973 vom Bundesverfassungsgericht festgeschriebenen Haltung der Bundesrepublik Deutschland, »den Wiedervereinigungsanspruch im Innern

---

### Autoren dieser Ausgabe

Hans-Dietrich Genscher, MdB, geb. 1927, ist seit Mai 1974 Bundesminister des Auswärtigen und Stellvertreter des Bundeskanzlers; zuvor Bundesminister des Innern.

Horst Risse, geb. 1954, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn.

Dr. Wolfgang Seiffert, geb. 1926, ist seit 1978 Professor an der Universität Kiel; zuvor u. a. Vizepräsident der Gesellschaft für Völkerrecht der DDR.

Günther van Well, geb. 1922, ist seit Juni 1981 Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York; zuvor Staatssekretär des Auswärtigen Amtes.

wachzuhalten und nach außen beharrlich zu vertreten und alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde«. Damit wird das schon im »Brief zur deutschen Einheit« anlässlich der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages vom 12. August 1970 formulierte und vom Bundesaußenminister alljährlich vor der UN-Generalversammlung bekräftigte Ziel der Deutschlandpolitik, »auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt«, zum Maßstab der Politik der Bundesrepublik Deutschland erhoben.

## I. Grundlagen der Deutschlandpolitik

Wie kaum auf einem anderen Gebiet kommt es auf dem der Deutschlandpolitik darauf an, in jeder Hinsicht und gegenüber jedermann von fest umrissenen und eindeutigen Prinzipien auszugehen. Es handelt sich dabei nicht nur um die selbstverständliche und unerlässliche Wahrung von Rechtspositionen, sondern um die unmißverständliche Fixierung politischer Grundsätze der eigenen Identität, des Selbstverständnisses, der eigenen Interessenwahrung und -wahrnehmung, die — da verfassungsrechtlicher, völkerrechtlicher oder vertraglicher Natur — auch nicht abdingbar sind. Zu Recht ist etwa darauf verwiesen worden, daß eine Beschränkung des Kreises der Deutschen, die nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland als deutsche Staatsangehörige zu behandeln sind, auf »Bundesbürger« nicht ohne radikale Selbstaufgabe der Ratio essendi des Grundgesetzes möglich wäre<sup>5</sup>. Dies gilt nicht nur für die Frage der deutschen Staatsangehörigkeit, sondern für *alle* wesentlichen Grundlagen der Deutschlandpolitik, und zwar in dem Sinne, daß die Aufgabe auch nur einer dieser Positionen die Fundamente der Bundesrepublik Deutschland als Staat in Frage stellen würde.

Die Problematik beginnt bereits damit, daß Deutschlandpolitik, die den Namen verdient, nicht auf die Beziehungen zwischen den beiden Staaten in Deutschland reduziert werden kann, sondern auf Deutschland als Ganzes, auf das Ziel ausgerichtet sein und bleiben muß, die deutsche Spaltung im Rahmen einer europäischen Friedensordnung überhaupt zu überwinden. Grundlage der Deutschlandpolitik ist das Festhalten am Selbstbestimmungsrecht der Deutschen, an ihrer gemeinsamen Staatsangehörigkeit, an der Einheit der Nation und ihrem Anspruch auf Wiedervereinigung. Dazu gehört die besondere Lage in Deutschland, die dadurch bestimmt wird, daß das deutsche Volk heute in zwei Staaten lebt, daß eine frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für Deutschland noch aussteht und daß für die Dauer der Teilung der Grundlagenvertrag von 1972 die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR — entsprechend dieser besonderen Situation — als Beziehungen souveräner Gleichheit zweier Staaten in Deutschland, jedoch nicht als Beziehungen zweier fremder, füreinander Ausland darstellender Staaten regelt. Jede einzelne dieser grundsätzlichen Positionen hat ihre eigene Problematik; zugleich bilden sie in ihrer Gesamtheit das feste Fundament jeder Deutschlandpolitik.

Wenn die Bundesrepublik Deutschland auch mit dem Abschluß des Grundlagenvertrages an dem Recht der Deutschen festgehalten hat, ihre nationale Einheit zu wahren und ihre (staatliche) Einheit und Freiheit zu vollenden, so ist dies nichts anderes als die Konkretisierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker hinsichtlich der Nation der Deutschen im heutigen Europa. Nationen, die in verschiedenen Staaten leben und ihre Wiedervereinigung (in welcher staatlichen Form immer) anstreben, handeln in Ausübung dieses Selbstbestimmungsrechts, und diese Ausübung ist dann gerechtfertigt, wenn dies ohne Verletzung von Rechten anderer Nationen und ohne Friedensgefährdung geschieht. Das Festhalten an dem Selbstbestimmungsrecht auch der Deutschen, einen eigenen Staat zu bilden und ihren politischen, sozialen und kulturellen Status frei zu bestimmen, ist zugleich Ausdruck des Selbstverständnisses der Bun-

desrepublik Deutschland, die mit ihrer Bildung 1949 bewußt auf einer politischen und rechtlichen Identität und Kontinuität zu dem Staat insistierte, der seit 1871 dem Willen zur nationalen Einheit der Deutschen seinen staatlichen Ausdruck gab. Es hieße daher, die Fundamente der Bundesrepublik Deutschland als Staat und politisches Gemeinwesen in Frage zu stellen, wenn man ihre Funktion der Wahrung und Aktualisierung des Selbstbestimmungsrechts der Deutschen etwa dadurch untergraben wollte, daß man den Begriff der Nation »entstaatlichen« würde<sup>6</sup> und damit zu einer bloßen romantisch-blutsverbundenen Vokabel verkümmern ließe. Das Eintreten für das Selbstbestimmungsrecht schließt immer untrennbar zugleich das Recht der Nation auf ihre staatliche Existenzform ein, wenngleich ebendiese staatliche Form im konkreten Einzelfall nicht vorherbestimmt ist, sondern mannigfaltige Gestalt vom zentralistischen Einheitsstaat über den föderalistischen Bundesstaat bis zum bloßen Staatenbund annehmen kann.

Der Fortbestand der gemeinsamen (gesamt-)deutschen Staatsangehörigkeit gewinnt für den Zusammenhalt der Nation wie für das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen insofern besondere Bedeutung, als er dokumentiert, daß die Deutschen sich nicht etwa erst im Stadium der Nationwerdung befinden, sondern eine alte, in einem langen historischen Prozeß entstandene Nation sind, deren Staat nicht untergegangen ist. Der Fortbestand der gemeinsamen deutschen Staatsangehörigkeit dokumentiert ebenfalls, daß die Deutschen nicht etwa nur die Nation als kulturelle, historische und politische Willensgemeinschaft bewahrt haben, während der Staat »zerbrochen« ist<sup>7</sup>, sondern ihren Staat in Gestalt der Bundesrepublik Deutschland neu organisiert und als Deutsche ihre Staatsangehörigkeit bewahrt haben. Zugleich begrenzt diese gemeinsame Staatsangehörigkeit den Personenkreis, der das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen auszuüben fähig ist. Ebendiese deutschen Staatsangehörigen haben den Anspruch auf Wiedervereinigung ihres Landes. Dies läßt deutlich werden, von welcher grundlegenden Relevanz es ist, daß auch mit dem Abschluß des Grundlagenvertrages an der gemeinsamen deutschen Staatsangehörigkeit festgehalten wurde und daß auch die westlichen Alliierten keine völkerrechtliche Anerkennung der Staatsbürgerschaft des anderen deutschen Staates vorgenommen haben. Dieser Standpunkt schließt weder eine Respektierung der Staatsbürgerschaftsregelungen der DDR noch die Anerkennung staatsangehörigkeitsrechtlicher Einzelakte der DDR aus.

Eine gewisse Reaktivierung erfuhren die Vorbehaltsrechte der Vier Alliierten in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen. Die Vier Mächte legten besonderen Wert darauf, daß die beiden deutschen Staaten nur unter der Bedingung des Fortdauerns des Vier-Mächte-Status Deutschlands in die Vereinten Nationen aufgenommen wurden.

Für die Bundesrepublik Deutschland kam es mit dem Abschluß des Grundlagenvertrages darauf an, einerseits ein geregeltes Verhältnis mit der DDR herzustellen, andererseits aber eine völkerrechtliche Anerkennung des anderen Staates zu vermeiden. Denn dies hätte die beiden deutschen Staaten füreinander zum Ausland gemacht, die in ihnen lebenden Deutschen füreinander zu Fremden erklärt und die Einheit der Nation und das Ziel der Wiedervereinigung schwer belastet. Man muß es daher als eines der wichtigsten Ergebnisse der Verhandlungen mit der DDR ansehen, daß der Grundlagenvertrag nicht mit der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR verknüpft wurde und daß die »nationale Frage« und das gemeinsame Deutschtum im Grundlagenvertrag festgeschrieben wurden. Was mit dem Grundlagenvertrag erfolgte, war die faktische Anerkennung des anderen deutschen Staates als deutscher Staat, also die Anerkennung eines Tatbestandes. Das vom Grundlagenvertrag vorgeschriebene Verhalten ist die Respektierung der Selbständigkeit und Unabhängigkeit des anderen Staates. Dies ist weniger als die Anerkennung im Völkerrecht.

Die genannten Faktoren führen schließlich auch dazu, daß die rechtlichen Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten eine ganze Reihe von Spezifika aufweisen, die bei zwischenstaatlichen Beziehungen im allgemeinen nicht auftreten und die daher diesen Beziehungen einen besonderen Charakter verleihen. Dieser besondere Charakter der Beziehungen findet seinen Ausdruck auch in dem vom Grundlagenvertrag bestätigten Status des innerdeutschen Handels, im Austausch Ständiger Vertretungen anstelle normaler diplomatischer Missionen und in der Vielfalt und besonderen Nähe der Beziehungen zwischen den Menschen beider Staaten im familiären Bereich.

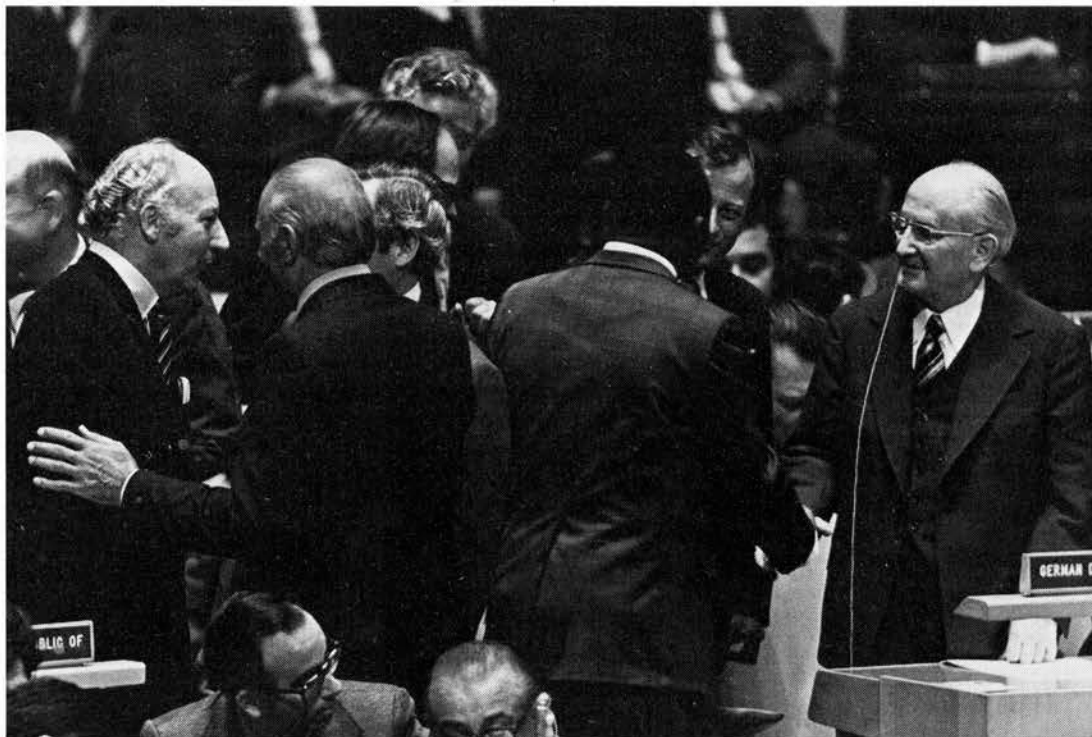
Nicht zuletzt muß die Deutschlandpolitik der Bundesrepublik in Rechnung stellen, daß der andere Partner des Grundlagenvertrages — die DDR als Staat — das Instrument einer machtpolitisch orientierten politischen Gruppierung innerhalb der deutschen Nation bildet, deren unverrückbares Ziel es bleibt, im gemeinsamen Handeln mit der Sowjetunion die politische Macht in Deutschland zu erringen. Daran hat sich auch dadurch, daß der Grundlagenvertrag unter anderem auch eine rechtliche Eingrenzung der staatlichen Herrschaft der SED auf das Territorium der ehemaligen Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands bedeutet, die SED von ›friedlicher Koexistenz‹ in den deutsch-deutschen Beziehungen spricht und sich gegenwärtig darauf ›beschränkt‹, auf allen nur möglichen Wegen und Umwegen die über den Grundlagenvertrag hinausgehende völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik Deutschland (dennoch) zu erreichen, grundsätzlich nichts geändert. Bereits die Anerkennung der DDR als Staat in Deutschland — wie dies mit dem Grundlagenvertrag durch die Bundesrepublik geschah — war die Zuerkennung der Staatlichkeit an eine auf die Errichtung diktatorischer Einparteierrschaft fixierte politische Minderheit innerhalb ein und derselben Nation. Es ist dies ein in der Weltgeschichte bisher einmaliger Akt. Die Zulassung oder auch nur Duldung von über diese zugestandene Staatlichkeit hinausgehenden Verhältnissen in den innerdeutschen Beziehungen würde einen kaum wiedergutzumachenden Schaden für die Existenz und Zukunft der Deutschen als freier Nation bedeuten. Dabei ist zudem die Ambivalenz der Haltung der SED in der ›nationalen Frage‹ in Rechnung zu stellen, deren einzige Konstante ihr ausgeprägtes und nach ihren Vorstellungen ausgerichtetes Machtinteresse ist. Die innere Dynamik der DDR, gepaart mit den geistigen und machtpolitischen Ansprüchen der DDR-Führung und ihrer geopolitischen

Lage kann die SED/DDR im Rahmen der sowjetischen Global- und Europastrategie eines Tages auch zu einer nationalen ›Vorwärtsstrategie‹ zurückzwingen. Dann aber würde die Priorität nationaler Politik die unmittelbare Anwendung des Prinzips der ›friedlichen Koexistenz‹ auf die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten ausschließen. Der Umstand ist um so gravierender, als — anders als in Korea — noch immer sowjetische Truppen in Deutschland stehen.

## II. Ergebnisse: Fortschritte und Rückschläge

Wenn es gelungen ist, die grundsätzlichen Positionen der Deutschlandpolitik der Bundesrepublik zu wahren und gleichzeitig zu Verträgen mit der DDR über die Grundlagen der wechselseitigen Beziehungen und die Lösung einer Reihe von praktischen Fragen zu kommen, so muß man hierin sowohl einen Fortschritt in den innerdeutschen Beziehungen wie bei der Verwirklichung der Deutschlandpolitik allgemein erblicken. Dabei muß man im Auge behalten, daß die (unterschiedlich starke) Betonung der prinzipiellen Gesichtspunkte der Deutschlandpolitik durch die jeweilige Bundesregierung regelmäßig die Versicherung einschloß, die Deutschlandpolitik diene dem Zusammenhalt der Menschen in Deutschland und solle insbesondere die Lage der Menschen im geteilten Deutschland erleichtern. Praktische Wirksamkeit erzielte diese mittel- und kurzfristige Orientierung allerdings erst, als 1969/70 unter der damaligen Bundesregierung Brandt/Scheel zur Politik der Verhandlungen und der Verträge mit der Regierung des anderen deutschen Staates übergegangen wurde. Ihr lag die Überlegung zugrunde, daß bei Wahrung der prinzipiellen Positionen und ohne Aufgabe des Endziels der Deutschlandpolitik für die Zwischenzeit — die lange dauern kann — auf dem Wege der Verhandlungen und Verträge zwischen den beiden deutschen Staaten Lösungen gefunden werden mußten, die die Folgen der Spaltung für die Menschen erträglicher machen und auch zu bestimmten Formen zwischenstaatlicher Beziehungen oder gar der Kooperation führen könnten. Es wurde nun zum erklärten Bestandteil der Deutschlandpolitik, das Netz solcher Verträge möglichst dicht zu knüpfen, um auf diese Weise die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten auf ein Niveau zu bringen, das auch auftretenden Belastungen standhalten würde. An diese Maxime haben sich auch alle nachfolgenden Bundesregierungen gehalten.

Auf 135 stieg die Zahl der UN-Mitglieder am 18. September 1973 durch die Aufnahme der Deutschen Demokratischen Republik, der Bundesrepublik Deutschland und des Bundes der Bahamas. Nach Erklärungen des israelischen UN-Botschafters Yosef Tekoah (Vorbehalte gegen die Aufnahme der DDR), der guineischen Delegierten Jeanne-Martin Cissé (Vorbehalte gegen die Aufnahme der Bundesrepublik), des Ägypters Abdel Meguid (Kritik an der israelischen Stellungnahme) und des saudi-arabischen Vertreters Jamil Baroodi, der sich mit historischen Reminiszenzen eigener Art sowie dem Wunsch, künftig ein friedliches und neutrales Gesamtdeutschland entstehen zu sehen, beteiligte, erfolgte die gemeinsame Aufnahme beider deutscher Staaten ohne förmliche Abstimmung. Unser Bild zeigt die beiden Außenminister Walter Scheel und Otto Winzer bei der Entgegennahme von Glückwünschen.



Gab es zuvor nur das (allerdings wichtige) ›Berliner Abkommen‹ (Abkommen über den Handel zwischen den Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West) und den Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank (DM-Ost)) vom 20. Dezember 1951 in der Form der Vereinbarung vom 16. August 1960, so kam es nun — noch vor dem Abschluß des Grundlagenvertrages — zu dem Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971, das die Voraussetzungen für die Regelung des Transitverkehrs zwischen Berlin (West) und dem Bundesgebiet durch die »zuständigen deutschen Behörden« schuf und auf dessen Grundlage die beiden deutschen Staaten dann das ›Transitabkommen‹ schlossen. Parallel hierzu kam es zu einer Vereinbarung über den Reise- und Besuchsverkehr und den Gebietsaustausch zwischen dem Senat von Berlin (West) und der Regierung der DDR. Diese Berlin-Regelungen brachten wesentliche Fortschritte für die Sicherheit und Lebensfähigkeit von Berlin (West) und eine Verbesserung für die Lebensbedingungen der geteilten Stadt Berlin. Mit dem Verkehrsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vom 26. Mai 1972 wurde — ebenfalls noch vor dem Abschluß des Grundlagenvertrages — der erste Staatsvertrag zwischen den beiden deutschen Staaten geschlossen. Seine politische und rechtliche Bedeutung liegt neben der konkreten Regelung des gegenseitigen Verkehrs vor allem darin, daß hier ein Staatsvertrag geschlossen wurde, ohne daß die von der DDR-Seite immer wieder aufgeworfene Frage einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik entschieden war. Zusammen mit dem Verkehrsvertrag traten am 17. Oktober 1972 eine Reihe von der DDR zugesagter menschlicher Erleichterungen in Kraft.

Am 21. Dezember 1972 wurde schließlich der ›Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik‹<sup>8</sup> unterzeichnet, der am 21. Juni 1973 in Kraft trat. Zusammen mit dem Vertrag wurden weitere Erleichterungen in Fragen der Familienzusammenführung, des Reiseverkehrs und Verbesserungen im nichtkommerziellen Warenverkehr wirksam.

Der Grundlagenvertrag bildete die Voraussetzung für einen schrittweisen Ausbau der gegenseitigen Zusammenarbeit auf einer Vielzahl von Gebieten des praktischen Zusammenlebens. In der Folge kam es denn auch zu einem Anstieg des Reiseverkehrs (wenn auch vorwiegend in der West-Ost-Richtung), zu Verbesserungen im Post- und Fernmeldeverkehr, im nichtkommerziellen Waren-, Zahlungs- und Verrechnungsverkehr und zu einer insgesamt positiven Entwicklung des innerdeutschen Handels. Es wurde eine Grenzkommission gebildet, die entsprechend dem ihr erteilten Auftrag die Markierung der zwischen den beiden Staaten bestehenden Grenzen überprüfte, mit Ausnahme jener Elbe-Abschnitte, in denen keine gemeinsame Grenzfeststellung getroffen werden konnte. Von den im Grundlagenvertrag vorgesehenen Folgevereinbarungen erwies sich das Abkommen über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheitswesens vom 25. April 1974 als relativ unkompliziert, und am 30. März 1976 kam es zum Abschluß eines Postabkommens. Dagegen wurden zwar seit Ende 1973 über ein Kulturabkommen, seit August 1973 über ein Rechtshilfeabkommen und ebenfalls seit Ende 1973 über ein Abkommen über die Zusammenarbeit auf den Gebieten von Wissenschaft und Technik Verhandlungen geführt, aber keine Fortschritte erzielt; gleiches gilt für den Umweltschutz. Zu verbesserten Kontakten kam es auf Verwaltungsebene und auf unmittelbar politischer Ebene. Insgesamt waren Fortschritte in den innerdeutschen Beziehungen in den Jahre 1969 bis 1979 unverkennbar. Dennoch gab es auch in dieser Periode nicht wenige Probleme und Belastungen.

Zu einem schwerwiegenden Rückschlag in den Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten kam es im Herbst 1980, als die DDR-Führung mit der Erhöhung der Umtauschsätze für Besucher aus dem Westen und mit den von Erich Honecker in Gera erhobenen Statusforderungen (Umwandlung der Ständigen Vertretungen in Botschaften, »Anerkennung« der DDR-

Staatsbürgerschaft, Vereinbarung der Elbe-Grenze »in der Mitte des Flusses« und Auflösung der ›Zentralstelle« in Salzgitter, die Beweismaterial über Menschenrechtsverletzungen an der Grenze der DDR sammelt und sicherstellt) die Bundesregierung dazu veranlassen wollte, ihre Grundpositionen in den Beziehungen zur DDR zu ändern. Den Hintergrund dieser Aktivitäten bildete die damalige Entwicklung in Polen, angesichts derer die DDR-Führung ernsthaft befürchtete, die DDR käme nun zwischen der nach wie vor starken Anziehungskraft der Bundesrepublik Deutschland auf die Deutschen in der DDR und einem reformierten und liberalisierten Polen in eine bedrängte Lage. Hier sollte die starke Reduzierung des Besucherstroms aus dem Westen die Einflußmöglichkeiten auf die Bevölkerung in der DDR verringern und die innere Lage stabil halten, während die gegenüber der Bundesrepublik erhobenen Statusforderungen diese in die Defensive drängen sollten — handelte es sich bei den Forderungen Honeckers doch um nicht mehr und weniger als um die Revision des Grundlagenvertrages. Die DDR-Führung wurde in dieser Haltung noch dadurch bestärkt, daß sich die gesamte Region des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe seit Mitte der siebziger Jahre in einer tiefen Krise ihres Planwirtschaftssystems befand, aus der ohne Veränderungen der politischen Strukturen dieser Länder kein Ausweg gefunden werden konnte, und die DDR selbst immer stärker in den Strudel dieser Krise geriet<sup>9</sup>, was sich nicht zuletzt in einer immer stärkeren Verschuldung der DDR im OECD-Raum niederschlug. Die in Gera von Honecker verkündete aggressive Konzeption der Veränderung der Grundlagen der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten mußte sich daher schon aus wirtschaftlichen Gründen als unfruchtbar erweisen.

Der Stoß gegen die Grundpositionen der Deutschlandpolitik der Bundesrepublik war aber auch deshalb wenig aussichtsreich, weil er sich gegen den auch die DDR bindenden Grundlagenvertrag und gegen Grundpositionen richtete, die von allen damals im Bundestag vertretenen Parteien vertreten wurden und die aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht aufgegeben werden können. 1982 kam zudem eine neue, bei Neuwahlen 1983 deutlich bestätigte Regierung in der Bundesrepublik zustande, die keinen Zweifel daran ließ, daß sie unverändert an den Grundpositionen der Deutschlandpolitik festhält<sup>10</sup>. Zudem machte sie deutlich, daß bestimmte Positionen nicht verhandelbar sind. Die DDR-Führung hat sich rasch und pragmatisch auf die neue Machtkonstellation in Bonn eingestellt und bleibt ihrerseits bemüht, vorsorglich ein Netz von Beziehungen, Abreden und Verträgen zu knüpfen, das wachsenden ökonomischen Belastungen und einer möglichen Zuspitzung des Ost-West-Verhältnisses standhalten soll. Die Bundesregierung ist offensichtlich bereit, diesen Weg der Kooperation auch ihrerseits zu beschreiten, sofern er zu konkreten Verbesserungen für die Menschen führt und die DDR-Führung keine Instrumentalisierung der innerdeutschen Beziehungen für die sowjetische Absicht betreibt, das westliche Bündnis zu destabilisieren und die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik auszuhöhlen. Für das eine wie das andere ist die bewußte Ausweitung des innerdeutschen Handels wie die spektakuläre Gewährung eines Milliarden-Kredits durch bundesdeutsche Banken an die DDR ein Indiz.

### III. Perspektiven

Gleichwohl stößt der Versuch, eine zutreffende Aussage über die künftige Entwicklung der Deutschlandpolitik zu machen, auf nicht geringe Schwierigkeiten.

Die Bundesregierung Kohl/Genscher hat sich eindeutiger als vorangegangene Bundesregierungen zu dem eigentlichen deutschlandpolitischen Ziel bekannt:

»Es geht um Deutschland. Es geht um Selbstbestimmung, um Menschenrechte, und es geht um die Einheit unserer geteilten Nation. ... Wir

Deutsche(n) finden uns mit der Teilung unseres Vaterlandes nicht ab. Wir werden den Auftrag des Grundgesetzes zielstrebig und beharrlich weiter verfolgen, »in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden«. Wir resignieren nicht, denn wir wissen die Geschichte auf unserer Seite. Der gegenwärtige Zustand ist nicht unänderlich.«<sup>11</sup>

Ganz in diesem Sinne hat Bundeskanzler Kohl bei seinen Besuchen in den Vereinigten Staaten und in der Sowjetunion seinen Gesprächspartnern den Standpunkt der Bundesregierung erläutert, daß die Teilung Deutschlands vor der Geschichte keinen Bestand haben kann.

In der Bundesrepublik selbst können wir seit Jahren eine Wiederbelebung der Diskussion um Deutschlandpolitik, Nationalbewußtsein, Einheit und Zukunft der deutschen Nation feststellen, die in einem tieferen Suchen nach der eigenen Identität, dem stärker akzentuierten Nationalinteresse der anderen europäischen Nationen und der neuen Phase der Systemauseinandersetzung zwischen Ost und West ihre Ursachen hat. Die vertretenen Konzepte sind höchst heterogen und noch ist offen, welche politischen Konsequenzen diese Entwicklung haben wird<sup>12</sup>. In dieser Diskussion ist gegenüber dem deutschlandpolitischen Konzept der jetzigen Bundesregierung auch Skepsis dahin laut geworden, es handele sich wohl weniger um eine neue, aktive, auf Wiedervereinigung Deutschlands gerichtete Politik, als vielmehr um eine Neuauflage des alten Adenauer'schen Konzepts umfassender Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in das westliche Bündnis. Die Perspektive für die Lösung der deutschen Frage sei für Helmut Kohl nicht die Wiedererrichtung des deutschen Nationalstaates, sondern die Einheit Europas<sup>13</sup>. In der Tat hat Kohl in einem Interview gesagt, Frieden in Mitteleuropa könne es nur geben, »wenn für die Deutschen eine Lösung gefunden wird im Sinne der Einheit der Nation. Nach meiner festen Überzeugung ist das aber keine Lösung des Zurück in den Nationalstaat einer vergangenen Zeit.«<sup>14</sup>

Ganz sicher kann die »Lösung für die Deutschen« nur im Rahmen einer gesamteuropäischen Friedensordnung gefunden werden. Sie kann auch kaum im Nationalstaat einer *vergangenen* Zeit liegen. Doch sie kann natürlich nur dann praktisch werden, wenn man diese europäische Friedensordnung tatsächlich herbeiführt; diese aber kann nicht ohne eine staatliche Form der einheitlichen deutschen Nation auskommen.

Im Verhältnis zur DDR dürfte die Regierung Kohl an ihrer Bereitschaft festhalten, die Zusammenarbeit auszubauen, soweit dies dem Zusammenhalt der Nation und konkreten Verbesserungen für die Menschen dient, ohne an den Grundpositionen der Deutschlandpolitik rütteln oder die nationalen Interessen zum Hebel für deutsche Sonderwege werden zu lassen.

Die DDR-Führung — die »Deutschlandpolitik« als Begriff nicht verwendet, aber nichtsdestoweniger solche betreibt —, sah sich schon Anfang 1981 genötigt, auf die neu belebte deutschlandpolitische Diskussion in der Bundesrepublik wie auf Fragen innerhalb der DDR mit der Feststellung zu antworten, daß sie dann für die »Vereinigung beider deutscher Staaten« sei, wenn sich in der Bundesrepublik eine sozialistische Umgestaltung abzeichne; zugleich sucht sich die DDR selbst stärker als Produkt der ganzen deutschen Geschichte zu profilieren. Im übrigen aber hält sie an dem Ziel fest, ihre völkerrechtliche Anerkennung durch die Bundesrepublik Deutschland zu erreichen, um so ihre tatsächliche (z. B. territoriale, ökonomische, legitimationsmäßige) Ungleichheit gegenüber der Bundesrepublik zu überspielen.

Die eigenen ökonomischen Schwierigkeiten und der Regierungswechsel in Bonn haben die DDR-Führung bewogen, diese neuen politischen Machtverhältnisse in Rechnung zu stellen und stärker als bisher die Vorteile des innerdeutschen Handels und die Möglichkeiten finanzieller Leistungen der Bundesrepublik zu nutzen. Verhandlungen über lange steckengebliebene Projekte (Abkommen über kulturelle bzw. wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, Umweltschutz usw.) wurden wieder aufgenommen. Erleichterungen zugunsten der Beziehungen zwischen den Deutschen in den beiden Staaten kamen zwar zustande, blieben aber weit hinter den Erwartungen zurück und

stellten den vor dem Oktober 1980 erreichten Stand nicht wieder her. Vor allem aber ist die von der Regierung Kohl gesehene und bekämpfte Strategie der DDR-Führung, die nationalen Gefühlswerte und Interessen zum Hebel gegen die Sicherheitspolitik von Bundesregierung und NATO zu machen, keineswegs vom Tisch.

»Die Installierung von Angriffswaffen strategischen Charakters in der BRD würde sowohl das Potsdamer Abkommen als auch die Verträge der BRD mit den sozialistischen Ländern, wie den Grundlagenvertrag, sowie die Schlußakte von Helsinki verletzen ...«,

erklärte unlängst DDR-Staatsratsvorsitzender Honecker erneut<sup>15</sup>. Sicher darf man solche Drohungen nicht überbewerten, sondern muß sie in die gegenwärtige sowjetische Einschüchterungskampagne gegenüber dem NATO-Doppelbeschuß einordnen. Daher erübrigt sich auch eine Auseinandersetzung mit dem Vorwurf des Vertragsbruchs. Dennoch zeigt diese Erklärung des Staatsratsvorsitzenden erneut, daß die deutsch-deutschen Beziehungen in der nächsten Zeit von dem Ringen darum gekennzeichnet bleiben werden, ob sie auf der Grundlage entwickelten Zusammenhalts der Nation und konkreter Erleichterungen für die Menschen oder aber der Stabilisierung des Regimes der DDR einerseits und der Destabilisierung des politischen und staatlichen Systems der Bundesrepublik Deutschland andererseits verlaufen. Vieles spricht dafür, daß die von der DDR-Führung gewünschte Stabilität ihres Systems nur erhalten werden kann, wenn sie das Angebot der Bundesregierung zur Zusammenarbeit auf der Grundlage der von dieser vertretenen Konzeption annimmt. Wie weit hier der Handlungsspielraum der DDR-Führung wirklich reicht, mag sich schon bald erweisen.

Dies führt unmittelbar zur mittel- und langfristigen Perspektive der Deutschlandpolitik. Für sie läßt sich nur feststellen: Die Überwindung der deutschen Teilung ist sicher ein langfristiger Prozeß und es wäre nicht sinnvoll, übereilt Fristen zu setzen und die Schwierigkeiten, die vor diesem Ziel stehen, zu unterschätzen. Doch Politik treiben heißt handeln, und das bedeutet konkret, unermüdlich und ununterbrochen nach Gelegenheiten Ausschau zu halten, sich auf deren Nutzung vorzubereiten und die Bedingungen für die Erreichung des angestrebten Zieles zu verbessern suchen.

#### Anmerkungen

- 1 Peter Juling, Kontinuität im Ziel — aber Wandel des Weges, in: Deutschland-Archiv, Nr. 9/1983, S. 925.
- 2 So heißt es z.B. bei Peter Bender, Das Ende des ideologischen Zeitalters — die Europäisierung Europas, Berlin 1981, S. 287: »... das Gleichgewicht verlangt die weitere Teilung Deutschlands«.
- 3 Wilfried von Bredow, Das Ende der Deutschlandpolitik, in: liberal, Nr. 6/1979, und meine Erwiderung (Kein Ende, sondern geduldige Weiterführung zielstrebig der Deutschlandpolitik) in: liberal, Nr. 7–8/1979.
- 4 Eine solche resümierende Betrachtung unternimmt Jochen Abr. Frowein, Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York 1983, S. 29–58.
- 5 A. N. Makarov/H. von Mangoldt, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar, 3. Auflage, 1. Lieferung (Stand: November 1981), S. 28.
- 6 So aber Günter Gaus, Wo Deutschland liegt. Eine Ortsbestimmung, Hamburg 1983.
- 7 So Michael Stürmer, Kein Eigentum der Deutschen: die deutsche Frage, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität der Deutschen, Bonn 1983, S. 83–101.
- 8 Text: BGBl 1973 II, S. 423–427.
- 9 Dazu Wolfgang Seiffert, Kann der Ostblock überleben? Der Comecon und die Krise des sozialistischen Wirtschaftssystems, Bergisch-Gladbach 1983.
- 10 Vgl. den Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation im geteilten Deutschland, in: Bulletin, Nr. 68 v. 24. 6. 1983, S. 629–635.
- 11 Bericht (Anm. 10), S. 629.
- 12 Aus der Fülle entsprechender Publikationen seien hier nur genannt: Hans-Dietrich Sander, Der nationale Imperativ, Krefeld 1980; Peter Brandt/Herbert Ammon (Hrsg.), Die Linke und die nationale Frage, Reinbek 1981; Guido Knopp (Hrsg.), Die deutsche Einheit — Hoffnung, Alptraum, Illusion?, Aschaffenburg 1981; Clemens Burrichter (Hrsg.), Deutschlandpolitik und Systemauseinandersetzung, Erlangen 1982; Wolfgang Venohr (Hrsg.), Die deutsche Einheit kommt bestimmt, Bergisch-Gladbach 1982; Bernard Willms, Die Deutsche Nation, Köln 1982; Günter Gaus (siehe Anm. 6).
- 13 Ilse Spittmann, Botschaft einer Reise, in: Deutschland-Archiv, Nr. 9/1983, S. 898.
- 14 Die Zeit, Nr. 8/1983 v. 18. 2. 1983.
- 15 Zitiert nach der Süddeutschen Zeitung v. 22. 9. 1983, S. 2.