Deutschland hatte zwei Staaten

FAZ 26.09.2013

Für die alte Bundesrepublik gab es die DDR lange offiziell gar nicht. Der vom Bundestag schon 1949 formulierte Alleinvertretungsanspruch und die 1955 entworfene „Hallstein-Doktrin“ waren ein scharfes Schwert gewesen, um den anderen deutschen Staat international zu isolieren. Doch diese Zeit ging Ende der sechziger Jahre zu Ende. Im Zeitalter der weltweiten Entspannungsbemühungen konnte die Existenz der DDR in Bonn nicht länger ausgeklammert werden.

“Es sind zwei Staaten in Deutschland entstanden, die füreinander nicht Ausland sein können“, war die Formel gewesen, die Willy Brandt in seiner ersten Regierungserklärung 1969 dafür gefunden hatte. Vor allem der erste Teil des Satzes ließ in Moskau, in Ost-Berlin aufhorchen. Zwei Staaten in Deutschland - das war doch die lang ersehnte Anerkennung des Status quo nach 1945. Diese Aussage versetzte CDU und CSU in Rage. Zwei Staaten in Deutschland, das durfte nicht sein, hieß es doch Abschied nehmen von der ostpolitischen Raison d’être der Adenauer-Zeit. „Wandel durch Annäherung“ hatte Egon Bahr schon 1963 in Tutzing versprochen. In der Union sprach man bald von „Wandel durch Anbiederung“.

Die Ostpolitik wurde zum großen Streitthema der frühen siebziger Jahre. Die CDU/CSU, die es kaum fassen mochte, vom Wähler 1969 in die Opposition geschickt worden zu sein, erkannte mehrheitlich nicht das raffinierte Konzept, das Brandt und Bahr ab 1969 in die Tat umzusetzen begannen. Der Schlüssel zum Öffnen des Brandenburger Tors lag in Moskau. Also setzten dort die Verhandlungen ein. Erst als Gromyko am 30. Oktober 1970 am 14. Loch auf dem Golfplatz des Schlosshotels in Kronberg zu Scheel dazu „ja“ gesagt hatte und das Viermächteabkommen in trockenen Tüchern war, konnten die Ratifizierungsverfahren für den Moskauer und Warschauer Vertrag eingeleitet werden. Sie fielen in eine dramatische Zeit. Die Regierung Brandt verlor durch Überläufer ihre ohnehin knappe Mehrheit, überstand mit Hilfe auch ostdeutscher Geldkoffer Barzels Misstrauensantrag, ging kurzzeitig auf die Opposition zu, suchte mit einer gemeinsamen Entschließung die Zustimmung zu den Ostverträgen sicherzustellen, nahm Kurs auf Neuwahlen.

Die CDU/CSU durchlebte eine Zerreißprobe nach der anderen. Die Haltung der Partei und ihres Vorsitzenden Barzel zu diesen Verträgen schwankte zwischen „So nicht!“ und „Ja, wenn auch mit großen Bedenken“. Barzel empfahl der Fraktion am Ende die Zustimmung zu den Verträgen. Franz Josef Strauß drohte, bei einer einzigen Jastimme die Fraktionsgemeinschaft zu verlassen. Am Ende stand der von der Öffentlichkeit als faul empfundene Kompromiss der Enthaltung.

Parallel zu diesem Geschehen liefen Bahrs Verhandlungen mit der DDR, die erst jetzt in den Mittelpunkt von Verhandlungen gerückt werden sollten. Transitabkommen und Verkehrsvertrag waren bereits ausgehandelt. Der Vertrag über die Grundlagen der beiderseitigen Beziehungen sollte folgen, sollte die Basis für eine Fülle von Folgeverträgen vom Postwesen bis zu Kultur und Wissenschaft begründen. Die Verhandlungen über diesen Vertrag waren ein besonderer Coup. Sie fielen in den Wahlkampf 1972 - was von Bahr beabsichtigt war und Herbert Wehner zu einem seltenen Lob veranlasste: „Das ist genial.“

Immer wieder erschienen Meldungen über konkrete Fortschritte, etwa die Öffnung neuer Grenzübergänge. Die Union hatte ihren Wahlkampf auf ökonomische Themen ausrichten wollen, hatte die gigantische Ausweitung des öffentlichen Dienstes unter Brandt (um 15 Prozent pro Jahr) anprangern, mit dem aus Empörung über die finanzielle Misswirtschaft und den Marsch in den Schuldenstaat zurückgetretenen Finanzminister Schiller machen wollen und musste erleben, wie diese Taktik erfolgreich konterkariert wurde. „Barzels Sieg heißt Strauss und Krieg. Deshalb wählen alle guten Christen und friedliebenden Bürger den Friedensnobelpreisträger Willy Brandt“, hatte eine Anzeige in einer Mainzer Zeitung gelautet. So geschah es. Erstmals in ihrer Geschichte wurde die Union nicht stärkste Partei - obwohl sie eine Million Stimmen dazugewonnen hatte. Das Debakel war so groß, dass Rainer Barzel vor Fraktion und Bundesvorstand sagte, die Partei müsse „wie die Emigranten in Paris 1936“ ihre Koffer jetzt auspacken, die Oppositionsrolle wirklich annehmen.

Erstes großes Konfliktfeld wurde der Grundlagenvertrag, der zusammen mit dem charismatischen, populären und für Jungwähler sowie Wählerinnen aller Altersgruppen attraktiven Kanzlerkandidaten Brandt die Wahl entschieden hatte, weil er wenige Tage zuvor unter gütiger Mithilfe aus Ost-Berlin vorgestellt und am 21. Dezember 1972 unterzeichnet worden war. Fast ein Drittel der Wähler gab an, dass dieser Vertrag ihre Stimmabgabe entscheidend beeinflusst habe. In der Union begann eine erbitterte Auseinandersetzung, nein, nicht um den Vertrag selbst - der wurde von der überwältigenden Mehrheit abgelehnt, sieht man einmal von Walther Leisler Kiep, Norbert Blüm und Josef Klein ab -, sondern über die Notwendigkeit eines Ganges nach Karlsruhe.

Der Vertrag war wie alle Ostverträge ein Sammelwerk. 19 Dokumente gehörten zu seinem Bestand, darunter der „Brief zur deutschen Einheit“. Auch sonst folgte er dem seit dem Viermächteabkommen üblichen Prinzip des „agree to disagree“, legte schon in den ersten Sätzen dar, dass man sich über wesentliche Fragen wie die der „Nation“ nicht habe einigen können, sprach wie im Moskauer Vertrag von der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ - aber eben nicht, wie von der anderen Seite gewünscht, von deren „Unabänderbarkeit“, hielt die Änderung mit friedlichen Mitteln offen. Doch der Vertrag ebnete der DDR den Weg aufs internationale Parkett. Zu 67 Ländern sollte sie innerhalb weniger Monate diplomatische Beziehungen knüpfen. Beide deutschen Staaten sollten gleichzeitig in die UN aufgenommen werden, sollten gleichberechtigt an der bald schon in Helsinki beginnenden Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit teilnehmen.

Am Ende empfahl Rainer Barzel seiner Fraktion, nicht vor das Bundesverfassungsgericht zu ziehen. Der Vertrag, in dem zu wenig über menschliche Erleichterungen und nichts über das Selbstbestimmungsrecht stand, sei als „Teilungsvertrag“ politisch zu bekämpfen, nicht aber juristisch. Die Fraktion folgte ihm - ein letztes Mal. Als er riet, dem UN-Beitritt zuzustimmen, und die Abstimmung anders ausfiel, trat er enttäuscht und verbittert zurück. Im Bundestag wurde der Grundlagenvertrag am 11. Mai, in der DDR am 13. Juni ratifiziert. Der Bundesrat ließ ihn trotz der Mehrheit der unionsgeführten Länder passieren, so dass er am 21. Juni 1973 in Kraft trat.

Der Gang nach Karlsruhe war das Werk eines einzigen Mannes. Es war neben der Vermittlung der Milliardenkredite an die DDR vielleicht die wichtigste ost- und deutschlandpolitische Leistung von Franz Josef Strauß. Ihm war der lavierende Kurs Barzels ein Greuel. Schon lange dachte er über die Ausweitung des CSU-Einflusses auf das Bundesgebiet nach. Die CDU/CSU-Fraktionsjuristen hatten zu einer Klage geraten, weil die Klarstellung durch Karlsruhe selbst bei einer Niederlage hilfreicher und „bindender“ für die Bundesregierung gewesen wäre als alle Unionsresolutionen. Auch die CSU-Landesgruppe war für den Gang nach Karlsruhe gewesen, hatte sich aber der Fraktionsdisziplin gebeugt. Also blieb nur der Weg über die bayerische Landesregierung. Allein, Ministerpräsident Alfons Goppel mochte nicht. Er erklärte Strauß, eine Probeabstimmung im Kabinett habe eine klare Mehrheit gegen den Gang nach Karlsruhe gebracht. Strauß forderte eine neuerliche Abstimmung, nachdem er als CSU-Vorsitzender seine Argumente vorgetragen habe - und wendete tatsächlich das Blatt: 8:6 für den Gang nach Karlsruhe. Goppel war zwar weiterhin dagegen, aber er beugte sich dem Votum. Der Staatsrechtslehrer Dieter Blumenwitz wurde mit der Klageschrift beauftragt, die Klage eingereicht. Den Antrag auf einstweilige Verfügung, um die Inkraftsetzung des Vertrages zu verhindern, wies das Bundesverfassungsgericht sogleich ab. Aber Strauß gelang ein anderer „Coup“. Weil einer der Richter, Joachim Rottmann, halb öffentlich erklärt hatte, er halte den Grundlagenvertrag für verfassungsrechtlich unbedenklich, wurde dieser auf Antrag Bayerns tatsächlich wegen Befangenheit vom weiteren Verfahren ausgeschlossen.

Die im Zweiten Senat verbliebenen sieben Richter verkündeten am 31. Juli 1973 ihr einstimmiges Urteil. Die Klage des Landes Bayern im Normenkontrollverfahren wurde abgewiesen. Der Grundlagenvertrag war mit dem Grundgesetz vereinbar. Aber die Urteilsbegründung hatte es in sich. Strauß sprach von einer „wahren Fundgrube“, von einem Pyrrhussieg der Regierung und hatte mit beidem so unrecht nicht. Nach der Rüge für die Bundesregierung - und implizit auch für die DDR -, die, ohne auf das Urteil zu warten, den Vertrag bereits in Kraft gesetzt hätten, verwies das Gericht auf den besonderen Charakter des Werkes, das völkerrechtliche und interne Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten regele. Diese beiden deutschen Staaten seien „Teile eines immer noch existierenden, wenn auch handlungsunfähigen, weil noch nicht umfassend reorganisierten Staates Gesamtdeutschland mit einheitlichem Staatsvolk“. Alle Organe in Bund und Ländern seien dauerhaft und unausweichlich verpflichtet, auf eine Wiedervereinigung hinzuwirken. „Das schließt die Forderung ein, den Wiedervereinigungsanspruch im Innern wachzuhalten und nach außen beharrlich zu vertreten und alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde.“ Der Exekutive werde auf dem Weg zu diesem Ziel großer Spielraum eingeräumt. Aber die Bundesregierung und alle Organe in Bund und Ländern seien durch die Verfassung verpflichtet, „das öffentliche Bewusstsein dafür wachzuhalten, welche weltanschaulichen, politischen und sozialen Unterschiede zwischen der Lebens- und Rechtsordnung der Bundesrepublik und derjenigen der DDR bestehen“. Unvereinbar mit dem Vertrag seien „Mauer, Stacheldraht, Todesstreifen, Schießbefehl“. Ferner wird ausdrücklich festgestellt: „Die Deutsche Demokratische Republik gehört zu Deutschland und kann im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland nicht als Ausland angesehen werden - deshalb war der Interzonenhandel nicht Außenhandel.“ Der Vertrag stelle eine Art „Weiche“ dar, welche die Beziehungen neu gestaltet. Dabei sei die „Staatsgrenze ähnlich denen, die zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland verlaufen“, also wie zwischen Hessen und Baden-Württemberg. Die Bundesrepublik verstehe sich als „gebietlich unvollständig“ und sei erst vollständig das, was sie sein wolle, „wenn die anderen Teile Deutschlands ihr angehören“. Die Aufnahme der „anderen Teile Deutschlands in einen freien deutschen Staat muss auch nach Inkrafttreten des Vertrages möglich bleiben“, das gehe allein schon aus der Präambel des Grundgesetzes hervor.

In Ost-Berlin war man natürlich über all das „not amused“. Es ist kein Zufall, dass über dieses Verfahren die enge, ja konspirative Zusammenarbeit zwischen dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Herbert Wehner und dem SED-Generalsekretär Erich Honecker begann. Am 31. Mai 1973 - Bayern hatte gerade die Klage einreichen lassen - trafen beide erstmals in der Schorfheide zusammen. Bei der Lektüre der Aufzeichnungen über dieses und die folgenden Treffen und Kontakte reibt man sich noch heute die Augen. Gleich zu Beginn beschwert sich Honecker, dass Willy Brandt in der Ratifizierungsdebatte zum Grundlagenvertrag am 11. Mai „abgegriffene, nationalistische Parolen“ von sich gegeben habe, als er von „einem Volk, das in zwei Staaten lebe“, sprach und feststellte, „die deutsche Frage bleibe durch den Vertrag offen“. Wie reagiert der westdeutsche Gesprächspartner laut Protokoll? „Herbert Wehner erwiderte, er billige die Darlegungen von Willy Brandt nicht und halte sie für einen Fehler, aber auf Grund seiner Loyalität gegenüber dem Bundeskanzler müsse er sagen, dass Brandt mit diesen Ausführungen das Beste, wenn auch mit illusionären Ansichten, verfolge. Ihm sei klar, dass mit dem geschaffenen Vertragssystem alle Probleme geregelt wären und jeder Versuch, die bestehenden Realitäten zu ändern, ins Abenteurertum führen würde.“

Lange müssen beide über das Verfahren in Karlsruhe gesprochen haben. Wehner beruhigt die ostdeutsche „Nummer eins“. Er glaube nicht, dass der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts dem Antrag der Bayerischen Staatsregierung entsprechen werde: „Der Senat werde im allgemeinen als roter Senat bezeichnet, und zwar nicht nur auf Grund seiner roten Talare, so dass in jedem Fall auszuschließen sei, dass er den Grundlagenvertrag für unvereinbar mit dem GG erkläre ... Dem Versuch von Strauß, Verwirrung in die ganze Angelegenheit zu bringen, müsse man entschieden begegnen. Er, Wehner, sei gegen alle diejenigen, die dem Grundlagenvertrag mit der DDR eine mindere völkerrechtliche Bedeutung beimessen möchten.“ Der Vertrag und alle Folgeverträge „würden lange Gültigkeit haben“ und „unbeschränkt in die Zukunft hinein“ wirken. Auf Seiten der Koalition würde die Mehrheit „akzeptieren, dass die DDR ein Teil der Gemeinschaft der sozialistischen Staaten und mit der SU fest verbunden ist. Jeder Versuch, an der DDR vorbei etwas zu erreichen oder gar die Positionen der DDR im Inneren zu untergraben, könne zu einem Unglück führen. Brandt habe die gleiche Auffassung und verfolge das gleiche Ziel. Er habe jedoch manchmal schlechte Berater.“ Beide verabreden, den Vertrag möglichst rasch - und noch vor dem Urteil von Karlsruhe - in Kraft treten zu lassen, um ein „Fait accompli“ zu schaffen.

Nachdem das Urteil ergangen war, ist der Unmut in Ost-Berlin groß. In aller Stille werden alle Bezüge auf Deutschland, die deutsche Nation aus der DDR-Verfassung getilgt. Wehner, der sich um humanitäre Erleichterungen bemüht, um die Lösung der „Kofferfälle“, also derjenigen Menschen, denen von Seiten der DDR die Ausreise versprochen, nach dem Urteil dann wieder verwehrt worden war, geht sehr weit in seiner Zustimmung zu den kritischen Wertungen Honeckers, der ihn am 31. Januar 1974 wissen lässt, er empfehle der Bundesregierung „die Abkehr von allen abenteuerlichen Illusionen, man könne glauben, die DDR von der SU weg zu dividieren oder umgekehrt. Natürlich ist vielmehr davon auszugehen, dass die DDR und die UdSSR auf ewig verbunden sind. Die ,Karlsruher Urteilsbegründung’ zum Grundlagenvertrag kann niemals die Grundlage einer Politik sein, die den Anspruch erhebt, den Realitäten Rechnung zu tragen. Die Lage zwischen unseren Staaten gegenüber früher hat sich doch schon geändert wie ,Tag und Nacht’.“

Wehner, über den Hans-Jürgen Wischnewski - nachdem er Zeuge eines Telefonats mit Honecker geworden war - zu Egon Bahr sagte: „Du, ich weiß nicht, nach dem, wie der Onkel gesprochen hat, wo dessen Loyalität wirklich liegt . . .“, antwortete am 5. Februar 1974, die Bundesregierung wolle sich keinesfalls hinter „Karlsruhe“ verstecken: „Es wäre ein böses Missverständnis, nähme man auf der Partnerseite an, ,Karlsruhe’ würde hier von den Verantwortlichen vor sich her geschoben. Ich denke daran, dass mir mein Gesprächspartner (Erich Honecker, Anm. d. Red.) vom 31.5. mitteilen ließ: ,In zwei Jahren wird sich niemand mehr an das Geschreibsel der Juristen erinnern, die noch im Mittelalter zu leben scheinen . . .’ Das entspricht völlig meiner Auffassung und dahin muss es auch kommen. Meinerseits bedarf es keiner Betonung, dass DDR und UdSSR nicht voneinander weg dividiert werden. Ich rechne mit dieser Realität und sie erscheint mir so fundamental, dass alle sich daran halten oder wenigstens gewöhnen müssen.“

Doch das „Geschreibsel der Juristen“ aus Karlsruhe wurde nicht so schnell vergessen, wie Honecker und Wehner annehmen mochten. Nachdem Helmut Kohl im Frühjahr 1983 die Bundestagswahl gewonnen hatte, gab er in seiner ersten Regierungserklärung bekannt, dass er die Ostpolitik der sozialliberalen Koalition fortzusetzen gedenke - auf der Basis des Verfassungsgerichtsurteils vom 31. Juli 1973. Am Ende dieses Prozesses stand die Wiedervereinigung, das größte Mirakel der deutschen Zeitgeschichte.

*Professor Dr.****Daniel Koerfer****lehrt als Honorarprofessor für Zeitgeschichte und Neuere Geschichte an der Freien Universität Berlin.*