

Janusz J. WĘC 

Jagiellonen-Universität in Kraków

janusz.wec@uj.edu.pl

DER EINFLUSS DER FDP AUF DIE OSTVERTRAGSPOLITIK DER BUNDESREGIERUNG IN DEN JAHREN 1969-1974 IM LICHT DER NEUEN QUELLEN VOM ARCHIV DES DEUTSCHEN LIBERALISMUS

ABSTRACT

The Influence of the FDP on the East Treaty Policy of the Federal Government in the Years 1969-1974 in the Light of the New Sources from the Archive of German Liberalism

The main objective of the article is to analyze the course and consequences of the diplomatic negotiations for the signing and ratification of the Eastern Treaties between the Federal Government and the governments of the USSR, Poland and Czechoslovakia in the years 1969-1974. What is of great importance here is using new archive resources from the archive of German Liberalism in Gummersbach in this work. This enabled the author to present a new assessment of the influence of the FDP on the Eastern policy of the Federal Republic of Germany during the period presented. The author comes to the following conclusions: (1) The FDP played a fundamental role in the negotiations and ratification of the Eastern Treaties with the USSR (1970), Poland (1970) and Czechoslovakia (1973); (2) These treaties contained a clause not to use force in mutual relations; (3) The treaty with Poland also contained a border clause and in that sense it is to be regarded as a border treaty (Article I Paragraph 1 of the treaty of December 7, 1970). In this treaty, the Federal Republic of Germany recognized Poland's western state border on the Oder-Neisse, as defined in the Potsdam Agreement; (4) The federal government has recognized this border in its own name (*suo nomine*) and not in name of a reunified Germany. The Warsaw

Treaty therefore did not rule out the reunification of Germany in the indefinite future. At the same time, the Federal Government undertook not to assert any territorial claims against Poland in the event of reunification; (5) The western allies – which is very often overlooked in the specialist literature – had already forced the federal government in the secret memorandum of Acheson-Adenauer dated November 21, 1951 to agree to their definition of the reunification of Germany as an amalgamation of the Federal Republic, the GDR and both parts of Berlin accept. In return, the Federal Republic received a. o. the contractual obligation of the Western powers that the Federal Government would participate in a peace settlement in the future (Article VII Paragraph 1, 3 of the Germany Treaty of May 26, 1952).

Keywords: Archives of German Liberalism, Federal party congress of the FDP, The Federal Government's Ostpolitik, the Oder-Neisse border, Free Democratic Party, Eastern Bloc countries, new assessment of the influence of the FDP on the German's Ostpolitik

I. EINLEITUNG

In der Literatur zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland (BRD) wird zwischen der Ostpolitik und der Deutschlandpolitik unterschieden. Während die Ostpolitik die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Ostblockländern, mit Ausnahme der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), umfasste, betraf die Deutschlandpolitik die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten. Wenn die Ostpolitik eine der vielen Richtungen der westdeutschen Außenpolitik war, war die Deutschlandpolitik die langfristige politische, wirtschaftliche und soziokulturelle Strategie der Bundesregierung zur Wiedervereinigung Deutschlands¹.

Die Folgen des Zweiten Weltkrieges (1939-1945), einschließlich der territorialen Verluste im Osten und der Teilung Deutschlands, prägten weitgehend die Ostpolitik der Bundesrepublik. Das entscheidende Kriterium, das sich stellte, war die Frage, inwieweit die Ostpolitik für die deutschlandpolitischen Belange, Zielsetzungen und Prioritäten zu nutzen ist. Sie wurde daher zu einem Instrument in den Bestrebungen der Bundesregierung, die Wiedervereinigung Deutschlands zu verwirklichen.

Der vorliegende Beitrag verfolgt das Hauptziel, den Verlauf und die Konsequenzen der diplomatischen Verhandlungen über die Unterzeichnung der Ostverträge zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der UdSSR, Polens und der Tschechoslowakei (CSSR) in den Jahren 1969-1974 zu analysieren. Die Untersuchung berücksichtigt jedoch nicht die Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR,

¹ Zur internationalen Einordnung der Außenpolitik der SPD/FDP-Bundesregierung in den Jahren 1969-1974: O. Bange, „Etappen und Desiderate der Forschung. Zur internationalen Einordnung von Willy Brandts Außenpolitik“, *Archiv für Sozialgeschichte*, Nr. 46 (2006), S. 713-736.

die zur Deutschlandpolitik gehörten, sowie die Verhandlungen der Vier Mächte über West-Berlin. Sie führten zur Unterzeichnung des Grundlagenvertrages mit der DDR am 21. Dezember 1972 bzw. des Viermächte-Abkommens über den Status von West-Berlin am 3. September 1971.

Formuliert werden drei folgende Forschungshypothesen: (1) die konstitutive Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die Viermächte erfolgte bereits im Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945; (2) die westlichen Alliierten – was sehr oft in der Fachliteratur übersehen wird – zwangen die Bundesregierung bereits im geheimen Notizprotokoll Acheson-Adenauer vom 21. November 1951, ihre Definition der Wiedervereinigung Deutschlands als eines Zusammenschlusses der Bundesrepublik, der DDR und der beiden Teile Berlins zu akzeptieren. Als Gegenleistung erlangte die Bundesrepublik damals u. a. die vertragliche Verpflichtung der Westmächte, dass die Bundesregierung zukünftig an einem *peace settlement* mitwirken wird (Art VII Abs. 1, 3 des Deutschlandvertrages vom 26. Mai 1952)²; (3) die FDP spielte eine **grundsätzliche** Rolle bei den Verhandlungen und der Ratifizierung der Ostverträge mit der UdSSR (1970), Polen (1970) und der Tschechoslowakei (1973), wobei der Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher als Urheber und Vollstrecker der Idee galt, die CDU/CSU-Opposition für die Ratifizierung des Abkommens mit der UdSSR und Polen mit Hilfe der berühmten Bundestagsresolution vom 17. Mai 1972 zu gewinnen, die insbesondere den Vertrag mit Polen in einer Weise auslegte, die mit seinem Inhalt nicht vereinbar war. Im Anschluss daran werden auch die nachfolgenden Forschungsfragen formuliert: (1) Worin bestand der völkerrechtliche Unterschied zwischen dem Vertrag mit Polen und den anderen Ostverträgen?; (2) Wie wichtig war die Machtergreifung

² Am 21. November 1951 übernahm Adenauer im Namen der Bundesregierung gegenüber dem amerikanischen Staatssekretär Dean G. Acheson folgende Verpflichtung, die eine Form des geheimen Notizprotokolls hatte: *Die Bundesregierung stelle keine Ansprüche und verlange keine Bindungen der Alliierten hinsichtlich der Gebiete östlich der Oder-Neiße. Sie erwarte aber, dass auch die Alliierten gegenüber einem Dritten, sei es zum Beispiel gegenüber Polen, eingingen. Dieses Problem müsse der Friedensregelung vorbehalten bleiben.* Dieses Notizprotokoll blieb geheim bis zur zweiten Hälfte 1989, als sich die internationale Lage so gravierend geändert hatte, dass die Frage der Wiedervereinigung Deutschlands und der damit verbundenen Bestätigung der Oder-Neiße-Grenze durch die Regierung des wiedervereinigten Deutschlands zur Tagesordnung kam. Infolge dieses Notizprotokolls verzichtete Adenauer im Namen der Bundesregierung auf die Ansprüche auf die Ostgebiete, obwohl er dies bis zu seinem Tod im Jahre 1967 geheim hielt, die Bundestagswahlen 1953, 1957 und 1961 unter dem Motto der Rückkehr des vereinten Deutschlands an die Grenzen vom 31. Dezember 1937 gewonnen hat und in seinen Erinnerungen, die fast ausschließlich auf den Aufzeichnungen der Bundesregierung jener Jahre beruhen, das oben erwähnte Notizprotokoll vollständig weggelassen hat. Damit führte Adenauer die öffentliche Meinung in Westdeutschland völlig in die Irre. Zur Interpretation des Notizprotokolls vom 21. November 1951 vgl. J.J. Węc, *CDU/CSU wobec polityki niemieckiej Republiki Federalnej Niemiec 1949-1969*, Kraków 2000, S. 123-128. J.K. Hoensch, „Der Normalisierungsprozess zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 12/13 (1990), S. 40. Den Inhalt des Notizprotokolls vgl. „Verlaufsprotokoll der Besprechung zwischen Adenauer und Acheson vom 21. November 1951“, in: *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. Adenauer und die Hoben Kommissare*, Bd. I, hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes von H.-P. Schwarz in Verbindung mit R. Pommerin, München 1989, S. 527; *40 Jahre Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Dokumentation*, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Stuttgart 1989, S. 41.

der SPD/FDP-Koalition im Jahre 1969 für den Abschluss der Ostverträge?; (3) Wie sah die Verhandlungsstrategie der Bundesregierung bei den Verhandlungen mit den Ostblockstaaten aus? Überdies sei es an dieser Stelle hervorzuheben, dass die neue Archivressourcen aus dem Archiv des Deutschen Liberalismus in Gummersbach in der vorliegenden Arbeit verwendet wurden. Dies ermöglichte wiederum, auch eine neue Einschätzung des Einflusses der FDP auf die Ostvertragspolitik der Bundesrepublik im bereits genannten Zeitraum zu schildern.

II. DAS DEUTSCHLAND- UND OSTPOLITISCHE PROGRAMM DER SPD/FDP-KOALITIONSREGIERUNG

Am 29. September 1969 fassten der Bundesvorstand sowie die alte und die neue Bundestagsfraktion der FDP auf einer gemeinsamen Sitzung einen Beschluss zu den erwarteten Koalitionsverhandlungen, der die Partei anwies: (1) danach zu streben, *die Regierungsverantwortung zu übernehmen*; (2) die dazu notwendigen Verhandlungen *auf der Basis der Wahlplattform* vom Juni 1969 zu führen³; (3) die Verhandlungen *zunächst mit der SPD* aufzunehmen; (4) *der CDU von diesen Beschlüssen Mitteilung zu machen und diese Gelegenheit zu benutzen, mit der CDU ein Informationsgespräch zu führen*⁴. Nachdem der Bundesvorstand und die beiden Bundestagsfraktionen noch am selben Tage in einer gemeinsamen Abstimmung auf diese Anweisungen eingegangen waren, schien somit die Option der FDP getroffen zu sein, eine Koalitionsregierung mit der SPD zu bilden.

Am 3. Oktober 1969 nahmen die gleichen Parteigremien der FDP in einer endgültigen Stimmabgabe, bei vier Gegenstimmen⁵, die *Aufzeichnung der Koalitionsverhandlungen zwischen der SPD und der FDP* an. Diese ausführliche Koalitionsvereinbarung diente als formelle Grundlage für die anstehende gemeinsame Regierungsbildung. Die SPD und die FDP erzielten damit ein Consensus in den folgenden deutschland- und

³ In der Nürnberger Wahlplattform setzte sich die FDP folgende deutschland- und ostpolitische Zielsetzungen: 1. die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs, der Hallstein-Doktrin und des Rechts auf die Heimat; 2. die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu allen Staaten des Warschauer Paktes; 3. die Unterzeichnung eines Staatsvertrages mit der DDR, der die Gewaltverzichtsklausel enthalten sollte, sowie eines zusätzlichen deutsch-deutschen Vertrages zu einer dauerhaften Lösung der Berlinfrage; 4. die Intensivierung der westeuropäischen Integration; 5. die Einberufung einer Sicherheitskonferenz in Europa, an der sich die Mitglieder der beiden militärischen Pakte und die übrigen europäischen Staaten beteiligen sollten; 6. die Überwindung der Konfrontation zwischen den beiden militärischen Bündnissen durch die Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems unter der Garantie der Supermächte; 7. die Schaffung einer gesamteuropäischen Friedensordnung, vgl. 20. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Nürnberg am 23.-25. Juni 1969. Anträge und Beschlüsse, Archiv des Deutschen Liberalismus (AdDL), A1-394, S. 19-23.

⁴ Sitzung des Bundesvorstandes und der Bundestagsfraktion der FDP am 3. Oktober 1969 in Bonn. Stenographischer Bericht, in: FDP-Bundesvorstand (Gesamtvorstand). Protokolle 1969 Oktober-Dezember V, AdDL, Ordner 154, S. 2.

⁵ Gegen die Koalition mit der SPD stimmten: Erich Mende, Knut von Kühlmann-Stumm, Heinz Starke und Siegfried Zoglmann.

ostpolitischen Fragen: die Außenpolitik der Bundesregierung solle auf der Basis der *Friedensnote* vom Bundeskanzler Ludwig Erhard vom 25. März 1966 und der Regierungserklärung vom Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger vom 13. Dezember 1966 geführt werden; die *territoriale Integrität aller Nachbarn und die Unverletzlichkeit der Demarkationslinien, der Grenzlinie und Grenzen* werde durch verbindliche Abkommen über Gewaltverzicht und Verzicht auf Gewaltandrohung bis zu den endgültigen friedensvertraglichen Regelungen gewährleistet; es sei mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den restlichen osteuropäischen Staaten zu rechnen, um damit die pragmatischen und kooperationsbereiten Kräfte in Osteuropa (zu) stärken; die Beziehungen der Bundesrepublik zu Osteuropa können nur in dem Maße entwickelt werden [...], das von der Sowjetunion toleriert wird; aus diesem Grund muss *pari passu* eine Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion angestrebt werden, insbesondere im Wirtschaftsbereich; die Verhandlungen mit der Sowjetunion, der DDR und mit Polen müssen sorgfältig miteinander koordiniert werden⁶.

Die Entspannungsstrategie der SPD/FDP-Bundesregierung gegenüber den osteuropäischen Staaten oszillierte infolgedessen zwischen zwei gegensätzlichen Positionen: (1) entweder wäre die Bundesrepublik durch einen Gewaltverzicht imstande, die formelle Anerkennung des sowjetischen Einflussbereiches in Europa sowie die Anerkennung der osteuropäischen Grenzen, insbesondere der Oder-Neiße-Grenze, zu vermeiden – eine Unterzeichnung eines Gewaltverzichtsabkommens schloss eine zukünftige Grenzänderung im beiderseitigen Einvernehmen nicht aus; (2) oder es würde als Ersatz für eine Anerkennung dieses Einflussbereiches und dieser Grenzen gelingen, die Qualität der Grenzen überhaupt, einschließlich der deutsch-deutschen Grenze, zu verbessern, diese Grenze durchlässiger zu machen und dadurch den Zusammenhalt der deutschen Nation zu bewahren. Das Kernstück dieser Entspannungsstrategie sollte ein *Rahmenvertrag zwischen den beiden Teilen Deutschlands sein, der ihr Verhältnis untereinander* und gegenüber anderen Ländern regeln und bis zur *Wiedervereinigung juristisch nicht mehr revisionsbedürftig* sein sollte⁷.

Die beiden Parteien stimmten ebenfalls darin überein, das innenpolitische psychologische Moment der Kontinuität für die außenpolitischen Formulierungen in der Regierungserklärung zu berücksichtigen. Die bundesdeutsche Ausgangsposition in den Verhandlungen mit den osteuropäischen Ländern müsse daher die folgenden konkreten Punkte enthalten: (1) die Bundesregierung solle das sowjetische Aide-memoiren zum Gewaltverzicht vom 12. September 1969 in Kürze beantworten und die Verhandlungen in Moskau in der zweiten Novemberhälfte 1969 anstreben; (2) der polnischen Regierung seien Gespräche anzubieten⁸.

Hinsichtlich der Grenzfrage vereinbarten die beiden Parteien einen Kompromiss, der darauf beruhte, die bisher teilweise unterschiedlichen Ansichten über die

⁶ Sitzung des Bundesvorstandes und der Bundestagsfraktion der FDP am 3. Oktober 1969 in Bonn, S. 14-20.

⁷ Ibid., S. 18.

⁸ Ibid., S. 20.

Ausgangsposition der Bundesregierung vor den Verhandlungen mit Polen in Einklang zu bringen: *die Oder-Neiße-Linie in einer friedensvertraglichen Regelung und bis dahin in Gewaltverzichtserklärung, die die Integrität der Demarkationslinie, der Grenzlinie und der Grenze sichert*⁹, vorübergehend zu akzeptieren. Die sozialdemokratischen Vorstellungen gingen zunächst in dieser Frage darüber hinaus. Sie stützten sich auf die Beschlüsse der SPD-Bundesparteitage in Nürnberg von 1968 und in Bad Godesberg von 1969. Sie kamen den Forderungen der polnischen Diplomatie viel mehr entgegen, wurden aber durch die FDP nicht angenommen.

In der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 verwies der Bundeskanzler Willy Brandt auf die Absicht, eine Außenpolitik zu betreiben, die *im Zeichen der Kontinuität und im Zeichen der Erneuerung stehen sollte*¹⁰. Außenpolitisch bedeutete die Kontinuität vornehmlich, an die *bisherige Westpolitik der Bundesrepublik anzuknüpfen; deutschland- und ostpolitisch war sie dagegen darin zu sehen*, die Verbindungen zur *Friedensnote* vom 25. März 1966 und zur Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 herstellen zu wollen. Die Erneuerung in der gesamten Außenpolitik, die die Bundesregierung anzustreben beabsichtigte, sollte darauf beruhen, die West-, Deutschland- und Ostpolitik konzeptionell miteinander zu verknüpfen. Deutschland- und ostpolitisch bedeutete die Erneuerung, der internationalen Lage in Europa und den nationalen Verhältnissen in Deutschland gerecht zu werden. Dies war praktisch mit der Bereitschaft der Bundesregierung gleichzusetzen, die politisch-territorialen Realitäten, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa geschaffen worden waren, anzuerkennen. Vom Status quo auszugehen, um ihn im Endeffekt überwinden zu können – so lautete die Formel, die die taktische Vorgehensweise neuer Art bezeichnen sollte.

Die Erneuerung wies nicht zuletzt auch so auf die Änderung der Taktik hin, dass das Brandt/Scheel-Kabinett den Verhandlungen mit den Staaten eine bedingungslose Priorität einräumte, die die bedeutendste Rolle im östlichen Bündnissystem (die UdSSR, Polen, die DDR) spielten und die zugleich die kompliziertesten Probleme mit der Bundesrepublik zu lösen hatten. Die Bildung der sozialdemokratisch-liberalen Koalition am 22. Oktober 1969 schuf daher günstige Voraussetzungen für die Reorientierung der bundesdeutschen Deutschland- und Ostpolitik. Die SPD/FDP-Koalitionsregierung überwand einige erstarrte Rechtspositionen, auf deren Basis die CDU/CSU in den früheren Jahren erfolglos die Deutschland- und Ostpolitik zu betreiben versuchte.

⁹ Ibid., S. 16.

¹⁰ *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1969, Nr. 132, 29. Oktober 1969, S. 1121.

III. DER EINFLUSS DER FDP AUF DEN VERLAUF DER DIPLOMATISCHEN VERHANDLUNGEN DER BUNDESREGIERUNG MIT DEN REGIERUNGEN DER UDSSR, POLENS, DER TSCHECHOSLOWAKEI, UNGARNS UND BULGARIENS

Der Normalisierungsprozess der politischen Beziehungen mit den Ländern Mittelost- und Südosteuropas wurde durch die diplomatischen Verhandlungen eingeleitet, die in der folgenden Reihenfolge stattfanden: Bundesrepublik – UdSSR; Bundesrepublik – Polen; Bundesrepublik – CSSR; sowie Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Bulgarien und zu Ungarn.

III.1. Die westdeutsch-sowjetischen Verhandlungen über den Normalisierungsvertrag

Während man im Bundestag noch über den Inhalt der von Brandt vorgelegten Regierungserklärung diskutierte, schloss sich Walter Scheel am 30. Oktober 1969 an den vier Monate zuvor wiederaufgenommenen Dialog zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR an, der die Unterzeichnung eines Gewaltverzichtsvertrages zum Inhalt hatte. In Anwesenheit von Georg Ferdinand Duckwitz, Staatssekretär im Auswärtigen Amt, teilte er dem sowjetischen Botschafter in der Bundesrepublik, Semjon Carapkin, die Absicht mit, Helmut Allardt mit der Aufnahme der Verhandlungen in Moskau zu betrauen. Allardt, der bundesdeutsche Botschafter in Moskau, überreichte am 15. November 1963 der sowjetischen Regierung eine Note mit einem Terminvorschlag bezüglich des Verhandlungsbeginns mit der UdSSR. Die erste Verhandlungsrunde beschränkte sich auf drei Zusammenkünfte in der Zeit vom 8. bis 23. Dezember 1969, bei denen die beiden Parteien auf ihre kompromisslosen Forderungen *beharreten*¹¹.

Von entscheidender Relevanz für die endgültige Fassung und den Termin der Vertragsunterzeichnung war die Tatsache, dass Egon Bahr in der zweiten Phase der Verhandlungen mit der Leitung der *bundesdeutschen Delegation beauftragt wurde*. Dieser Entschluss wurde zwischen der SPD und der FDP noch während der Koalitionsverhandlungen gefasst¹². Die Verhandlungen von Bahr in Moskau wurden mit voller Unterstützung von Brandt und Scheel geführt, obwohl nicht das gesamte Auswärtige Amt ausführlich darüber informiert war. Die Ansichten der traditionell konservativen, auf alte rechtliche Positionen der Unionsparteien zurückgehenden und von Allardt

¹¹ Vgl. dazu A. Baring, *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart 1982, S. 236-244; G. Schmid, *Entscheidung in Bonn. Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970*, Köln 1980, S. 17-33; L.L. Miller, *Theorie und Praxis außenpolitischer Entscheidungsprozesse – untersucht am Beispiel der deutsch-sowjetischen Beziehungen in der Zeit der Regierung Brandt/Scheel bis zum Abschluss des Moskauer Vertrages am 12.08.1970*, Bonn 1980, S. 178-185; E. Cziomer, *Polityka rzędu RFN wobec ZSRR w latach 1955-1972*, Kraków 1976, S. 277-284.

¹² H. Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, Baden-Baden 1983, S. 328; G. Schmid, *Entscheidung...*, S. 17, 34, 189.

vertretenden Ministerialbürokratie unterschieden sich deutlich von den Auffassungen Brandts und Scheels wie auch Bahrs. Aber trotz ihrer einflussreichen Positionen im außenpolitischen Entscheidungssystem konnten sie nur im geringen Maße auf die Änderung des Entscheidungsverfahrens im Auswärtigen Amt Einfluss nehmen. Dabei stützte sich das Auswärtige Amt auf die juristischen Methoden, die sich durch unflexibleren Charakter auszeichneten. Dies veranlasste Brandt dazu, den Entscheidungsprozess im Bundeskanzleramt zu monopolisieren. Die unmittelbare Konsequenz war die Entsendung Bahrs nach Moskau. Dadurch sollte auch ein Prestigeverlust des Bundesaußenministers ausgeschlossen werden, der im Falle eines Misslingens der Vertragsverhandlungen hätte eintreten können, wie es vornehmlich Stimmen in der FDP (Scheel, Karl Moersch) verlauten ließen.

Im Ergebnis dieser zwei Verhandlungsrunden entstand das sog. Bahr-Papier, das bereits wesentliche Formulierungen des späteren Vertrags enthielt. Infolge der Indiskretionen gelangten einige Informationen darüber in die Presse, was heftige und z.T. kontroverse Auseinandersetzungen in der bundesdeutschen Öffentlichkeit auslöste. In diesem Schriftstück verpflichteten sich die beiden Seiten die territoriale Integrität aller europäischen Staaten *uneingeschränkt zu achten* und die bestehenden Grenzen *heute und künftig, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet, und der Grenze zwischen der BRD und der DDR* als unverletzlich zu betrachten. Hierin verzichteten sie ebenso auf die Gebietsansprüche *gegen irgendjemanden* jetzt und in Zukunft. Im deklarativen Teil dieses Dokuments kam die Bereitschaft der Bundesregierung und der sowjetischen Seite zum Ausdruck, die entsprechenden Verträge mit Polen, der DDR und der Tschechoslowakei zu schließen, die zusammen mit dem Moskauer Vertrag *ein einheitliches Ganzes bilden* sollten¹³.

Die Dynamik des Verhandlungsverlaufes versprach, die Negotiationen zwischen den Außenministern der beiden Länder, Walter Scheel und Andriej Gromyko, noch vor den für den 14. Juni 1970 vorgesehenen Landtagswahlen in Saarland, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen einzuleiten. Aber diese Erwartungen sollten sich nicht bewahrheiten. Erstens gab es Streitigkeiten wegen der unterschiedlichen Resonanz des Bahr-Papiers innerhalb der Koalition. Zweitens war der Informationsstand der einzelnen Kabinettsmitglieder darüber sehr unterschiedlich ausgeprägt. Drittens wurde die Verwirklichung der gehegten Erwartungen durch die negative Haltung der Oppositionsparteien in Bezug auf die Ostpolitik der Bundesregierung weitgehend erschwert¹⁴.

Diejenigen Kabinettsmitglieder, die am besten über den bisherigen Verhandlungsverlauf informiert waren – wie etwa Brandt, Scheel, Bahr und Conrad Ahlers – sprachen sich für eine möglichst rasche Aufnahme der Negotiationen mit der UdSSR und für die Unterzeichnung des Normalisierungsvertrages aus. Genscher, Ertl,

¹³ Zum Bahr-Papier ausführlich vgl. B. Zündorf, *Die Ostverträge. Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR*, München 1979, S. 33-50.

¹⁴ Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Anlagen zu den Stenographischen Berichten. 6. Wahlperiode. Drucksache Nr. VI/691, S. 1-8; Drucksache Nr. VI/757, S. 1-9. Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Stenographische Berichte. 6. Wahlperiode. 55. Sitzung am 27. Mai 1970, S. 2665-2730; 59. Sitzung am 17. Juni 1970, S. 3219-3252.

Dahrendorf, Schmidt, Leber und Franke, die keinen uneingeschränkten Zugang zu vertraulichen Informationen hatten, bemühten sich, eine erneute Aufnahme von Unterredungen hinauszuzögern. Genscher als Bundesminister des Innern meldete eine Reihe von formell-rechtlichen Bedenken an, die sich auf die Übereinstimmung des Bahr-Papiers mit dem Grundgesetz und dem Deutschlandvertrag von 1952/54 bezogen. Er widersetzte sich auch der Einbeziehung der DDR in den deklarativen Teil dieses Dokuments und forderte außerdem die Zusammenarbeit mit den Oppositionsparteien¹⁵.

Auf einer vertraulichen Sitzung des engeren Kreises der Kabinettsmitglieder am 26. Mai 1970 plädierten Genscher und Ertl dafür, die Unterzeichnung dieses Vertrages zu vertagen. Genscher warnte Scheel auf der noch am gleichen Tag von ihm einberufenen Sitzung des FDP-Präsidiums vor der übereilten Entscheidung, nach Moskau zu reisen. Angesichts der anstehenden Landtagswahlen fasste das Präsidium den Beschluss, vorläufig die Grenzproblematik bei Bewertung des Bahr-Papiers auszuklammern. Im Verlauf der Bundeskabinettsitzung am 27. Mai 1970, an der auch der FDP-Bundestagsfraktionsvorsitzende Mischnick teilnahm, äußerten sowohl Genscher als auch Ertl sowie Dahrendorf ihre Bedenken in Bezug auf die Brauchbarkeit des-Bahr-Papiers. Es wurde die Auffassung vertreten, in die bevorstehenden Negotiationen einige Fragen einzubeziehen, die bisher kein Verhandlungsstoff darstellten. Dahrendorf äußerte die Meinung, dass der bundesdeutsch-sowjetische Vertrag die Abkommen mit anderen Staaten des Warschauer Pakts nicht vorgreifen solle. Er bestand darauf, die Verhandlungen mit der Sowjetunion, Polen, der DDR und der Tschechoslowakei nur gleichzeitig zu einem Abschluss zu bringen und die strittigen Fragen auf bilateraler Ebene zu klären¹⁶.

Wie ernst waren diese Bedenken der FDP-Politiker zu nehmen? Zwar wurde die *Arbeitsebene des Auswärtigen Amtes*, wie Arnulf Baring behauptet¹⁷, in die Verhandlungsführung von Bahr nicht eingeschaltet, jedoch blieb sie nicht ohne Auswirkung auf den Verhandlungsverlauf. Dies belegt ein Dokument des Referats II A 4 zu den deutsch-sowjetischen Beziehungen, das *über Herrn D II i.V.* am 23. April 1970 an das Ministerbüro übersandt wurde. Die darin enthaltenen Thesen wurden von Scheel drei Tage später auf einer Sitzung des Bundeshauptausschusses der FDP in Saarbrücken den Delegierten der Landesverbände bekannt gegeben. Der Bundesaußenminister berichtete: (1) Der Dialog in Moskau betreffe die Grenzen, innerdeutsche Regelungen und Beziehungen der Bundesrepublik zu Berlin; (2) Obwohl die Sowjetunion bestrebt sei, diese Punkte abschließend zu regeln, könne die Bundesregierung diese Frage nicht allein mit der Sowjetunion regeln; (3) Die Bundesregierung sei der Ansicht, dass die Frage der Oder-Neiße-Grenze vornehmlich im Rahmen eines Gewaltverzichtsabkommens mit Polen geregelt werden solle; (4) Die Bundesregierung habe in den Moskauer Gesprächen ihr

¹⁵ L.L. Miller, *Theorie...*, S. 200-201.

¹⁶ R. Dahrendorf, „Deutsche Ostpolitik 1970: Appeasement oder Detente“, *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 56, 23. April 1970, S. 519. Vgl. auch G. Schmid, *Entscheidung...*, S. 72.

¹⁷ A. Baring, *Machtwechsel...*, S. 279.

Interesse unterstrichen, mit der DDR ein umfassendes Abkommen über die Regelung der gegenwärtigen Beziehungen abzuschließen, in das auch der Gewaltverzicht und die Respektierung der gegenwärtigen Grenzlinie einzubeziehen sei; (5) Die Bundesregierung habe während der Moskauer Gespräche betont, dass sie den Status Berlins gesichert haben wolle, die Rechte und die Verpflichtungen der für Berlin verantwortlichen Vier-Mächte achte und sich an die Ergebnisse der Berliner Gespräche halten werde¹⁸.

Der Hintergedanke dieser Ausarbeitung lief darauf hinaus, dass man dem sowjetischen Wunsch nicht zu weit entgegenkommen sollte, bei den Vertragsverhandlungen in Moskau auch die Grundzüge der Verträge mit den anderen osteuropäischen Staaten im Voraus zu vereinbaren. Bereits während der Gespräche Bahrs in der UdSSR sprach sich Scheel dagegen aus, die Grenzfragen in Osteuropa in die Verhandlungssubstanz einzubeziehen. In der gleichen Richtung liefen im Grunde genommen die Vorbehalte Genschers und die Dahrendorfs; sie gingen damit gewissermaßen auf das Dokument des Referats II A 4 zurück. Die Trennlinie bezüglich der unterschiedlichen Positionen zu diesem Vertrag verlief nicht zwischen den beiden Koalitionspartnern, sondern ging durch die einzelnen Parteien hindurch. Angesichts der Kritik auch seitens der SPD-Kabinettsmitglieder¹⁹ wurde beschlossen, die Wiederaufnahme von Verhandlungen nicht zu forcieren.

Auf der Sitzung des Bundeskabinetts, die am 7. Juli 1970 stattfand und an der Mischnick, Ernst Achenbach und Werner Mertes seitens der FDP-Bundestagsfraktion teilnahmen, wurde zum ersten Mal eine Einigkeit über die bevorstehenden Verhandlungen mit der UdSSR erzielt. Drei Tage später informierten Scheel und der neue Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Paul Frank, den Arbeitskreis I der FDP-Bundestagsfraktion ausführlich über den Stand der Vorbereitungen zu weiteren Verhandlungen mit der sowjetischen Partei²⁰. Scheel kündigte an, die sog. deutsche Option (d. h. die Wiedervereinigung Deutschlands), wie auch die europäische Option (d. h. die westeuropäische Integration) ins Bahr-Papier zu übernehmen sowie die Verantwortung der vier Mächte für die Behandlung der deutschen Frage hervorzuheben. Erich Mende und Siegfried Zoglmann kritisierten scharf den – ihrer Ansicht nach – unzureichenden Zusammenhang zwischen dem Gewaltverzichts- und dem Unantastbarkeitsprinzip der Grenzen im Bahr-Papier. Deshalb bemühte sich Scheel in den späteren Verhandlungen, solche Änderungen bzw. Vervollständigungen in den Text des Bahr-Papiers einzuführen, die die Bedeutung der Gewaltverzichtsformel hervorheben und zugleich die zwischen Bahr und Gromyko festgelegte Grenzklausel schwächen bzw. annullieren würden.

Der Handlungsspielraum der bundesdeutschen Delegation²¹, die am 27. Juli 1970 nach Moskau kam, war angesichts des früher veröffentlichten Bahr-Papiers sehr ein-

¹⁸ Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 26. April 1970 in Saarbrücken. Stenographische Niederschrift. Bericht des Bundesvorsitzenden vor den Bundesvorstand-Bundeshauptausschuss zu Gesprächen in Moskau, AdDL, A12-86, S. 1-2.

¹⁹ H.G. Lehmann, *Öffnung nach Osten. Die Ostreisen Helmut Schmidts und die Entstehung der Ost- und Entspannungspolitik*, Bonn 1984, S. 177. L.L. Miller, *Theorie...*, S. 200-201.

²⁰ G. Schmid, *Entscheidung...*, S. 90.

²¹ A. Baring, *Machtwechsel...*, S. 332-349.

geschränkt; denn jede Änderung der früher von Bahr und Gromyko geschlossenen Vereinbarung könnte nur zu einer Schwächung der sowjetischen Position führen. Dagegen strebte die bundesdeutsche Delegation von Anfang an danach, eine eindeutige Relativierung dieser Vereinbarung mit Hilfe einer stärkeren Betonung von rechtlichen Aspekten zu erreichen. Die bundesdeutsch-sowjetischen Unterredungen, die vom 27. Juli bis zum 7. August 1970 geführt wurden, gestalteten sich daher sehr lästig und zählebig.

Die bundesdeutsche Partei beharrte auf der sog. Scheel-Plattform, die die nachfolgenden Punkte beinhaltete: (1) die Festlegungen des Bahr-Papiers; (2) die Richtlinien des Bundeskabinetts vom 7. Juni 1970; (3) die Empfehlungen, die durch eine *Arbeitsgruppe* des Auswärtigen Amts unter der Leitung von Frank²² erarbeitet wurden. Das Hauptziel der bundesrepublikanischen Delegation bestand daher darin, die folgenden Ergänzungen bzw. Vervollständigungen ins Bahr-Papier einzuführen: (1) die Aufnahme der sog. deutschen Option entweder durch entsprechende Ergänzungen der Vertragspräambel oder durch einen Brief, der als zusätzliches Dokument der sowjetischen Regierung übergeben werden sollte; (2) die Einbeziehung der sog. europäischen Option; (3) die stärkere Betonung der Gewaltverzichtsproblematik; (4) die Umgehung einer präzisen Festlegung der Oder-Neiße-Grenze als Westgrenze Polens; (5) die Beifügung diplomatischer Noten als Vertragsanlagen, die durch die Bundesregierung mit den Regierungen der Westmächte – d. h. der USA, Großbritanniens und Frankreichs – ausgetauscht und die Verantwortlichkeit der vier Mächte für Deutschland und Berlin als Ganzes unterstreichen würden; (6) die Einbeziehung des sog. West-Berlin-Junktims in die Verhandlungen²³.

Die Mission von Scheel in Moskau fiel unterhalb der Erwartungen der Bundesregierung aus. Im Verlauf der Verhandlungen beider Delegationen gelang es der bundesdeutschen Partei nicht, alle ihre Positionen durchzusetzen. Die sog. deutsche Option fand schließlich im sog. Brief zur deutschen Einheit ihren Niederschlag. Dieser Brief gelangte unter spektakulären Umständen zum sowjetischen Außenministerium, wo zwar sein Eingang nicht aber der Inhalt bestätigt wurde. Die Einführung der Übergangsphrase: *In Übereinstimmung mit den vorstehenden Zielen und Prinzipien* zum Art. 3 des Vertrages, die ihn mit der im Art. 2 enthaltenen Gewaltverzichtsformel verband, schwächte zwar die Bedeutung der Grenzklausel, aber es änderte nichts an der Tatsache, dass die beiden Parteien den territorialen Status quo in Europa anerkannten. Von Bedeutung war auch, dass in Art. 3 des Vertrages der Verlauf der Grenzen, der bisher durch die früheren Bundesregierungen immer in Frage gestellt wurde, seine Unterstreichung fand. Es gelang Scheel daher nicht die die Oder-Neiße-Linie als die Westgrenze Polens markierende Grenzklausel wegzulassen. Die Bestimmungen des Bahr-Papiers waren zwar für die endgültige Fassung des durch die beiden Regierungen am 12. August 1970 in

²² G. Schmid, *Entscheidung...*, S. 158-159, 170.

²³ Bei der Frage des West-Berlin-Junktims ging es um die Einbeziehung West-Berlins in das Rechts- und Wirtschaftssystem der BRD, sowie um die Verbesserung des Zugangs der Bundesdeutscher nach West-Berlin interessiert und der Besuchsmöglichkeiten der West-Berliner in die DDR. Vgl. dazu mehr T. Olig, *Der Moskauer Vertrag und die Berlin-Regelung (1969-1972). Die sozialliberale Ost- und Deutschlandpolitik*, Saarbrücken 2008.

Moskau unterzeichneten Moskauer Vertrages ausschlaggebend, jedoch wäre es falsch anzunehmen, dass die offiziellen Vertragsverhandlungen Scheels in der UdSSR *bedeutungslos* waren.²⁴ Als wichtigste Leistung Scheels ist die Bestätigung des Eingangs des Briefes zur deutschen Einheit zu sehen, die durch die sowjetische Seite gemacht wurde. Obwohl sein Inhalt während dieser Verhandlungen nicht bestätigt wurde, teilte man ihn am 12. April 1972 den Delegierten zum Obersten Sowjets offiziell mit. Zusätzlich sollte dies auch der Ratifizierungsdebatte helfen. Das langfristige Wiedervereinigungsziel der Bundesregierung wurde daher durch die sowjetische Regierung zur Kenntnis genommen, aber zugleich der territorialen Integrität und der Unantastbarkeit der Grenzen der DDR untergeordnet.

III.2. Die westdeutsch-polnischen Verhandlungen über den Normalisierungsvertrag

Die Arbeit an der Formulierung der Positionen der SPD/FDP-Bundesregierung bezüglich der Verhandlungen mit der Regierung Polens wurde vom Auswärtigen Amt unmittelbar nach der Regierungserklärung Brandts in Angriff genommen²⁵. Als Ausgangspunkt sollte der Bundesrepublik-Delegation der unter der Leitung von Duckwitz die bereits dargestellte *Nürnberger Formel* der SPD dienen. Nach Auffassung der bundesdeutschen Unterhändler sollte diese Grenzformel ihren Niederschlag in einem Gewaltverzichtsabkommen finden. Der Gewaltverzicht und nicht die Respektierung der Oder-Neiße-Grenze sollte nach dieser Ansicht zur Grundlage der Normalisierung der Beziehungen zu Polen werden. Die polnische Partei zeigte sich hingegen in ihrem Vertragsvorschlag weniger an einer Sicherung der Grenze vor einer eventuellen Bedrohung seitens der Bundesrepublik interessiert als an einer Anerkennung des endgültigen und unantastbaren Charakters der Oder-Neiße-Grenze. Wegen der Zugehörigkeit Polens zu den Warschauer-Pakt-Staaten war die politische Wirkung eines Gewaltverzichtsvertrages sehr eingeschränkt, weil die Bundesrepublik ohnehin nicht in der Lage gewesen wäre, Gewalt anzuwenden. Die Annahme des bundesrepublikanischen Vorschlags hätte somit lediglich den polnischen Verzicht auf Gewaltanwendung gegenüber der Bundesrepublik bedeutet, was ebenfalls nur einen rein deklarativen Charakter gehabt hätte. Dies und die polnischen Erfahrungen mit dem polnisch-deutschen Nichtangriffspakt (1934) erklärten die polnische Abneigung gegenüber den Grenzgarantien im Rahmen eines Gewaltverzichtsvertrages.

Die Unterschiede in den Standpunkten der Bundesregierung und des polnischen Staates belasteten die bilateralen Gespräche so sehr, dass die Gefahr einer erneuten Abkühlung in den beiderseitigen Beziehungen bestand. Angesichts dieser Situation kam es auf einer vertraulichen Sitzung im Bundeskanzleramt am 14. April 1970 zur Annahme

²⁴ So z. B. beurteilte Allardt die Vertragsverhandlungen von Scheel, vgl. H. Allardt, Moskauer Tagebuch. Beobachtungen, Notizen, Erlebnisse, Düsseldorf-Wien 1973, S. 265-266, 337-342, 344, 349-354, 358.

²⁵ Vgl. dazu G. Schmid, *Entscheidung...*, S. 266, 290-291, 293, 296.

einer neuen Grenzformel, die eine Annäherung an den polnischen Standpunkt darstellte. Diese Grenzformel ging sowohl über die Bestimmungen in der Nürnberger Wahlplattform der FDP als auch über die in der *Nürnberger Formel* der SPD weit hinaus. Diese neue Grenzformel lautete: *Die Bundesregierung und die Regierung der Volksrepublik Polen stellen fest, dass die Oder-Neiße-Linie die Westgrenze Polens ist. Die Bundesrepublik Deutschland wird die Integrität des polnischen Territoriums auch künftig achten. Bestehende Verträge werden hiervor nicht berührt*²⁶. Die Teilnahme Scheels an ihrer Erarbeitung bedeutete dabei eine weitere Evolution seines eigenen Standpunktes zur Oder-Neiße-Grenze. Bereits zur Zeit der Großen Koalition war er der Auffassung, dass die Bundesrepublik über die Oder-Neiße-Grenze mit Polen nicht verhandeln könne, weil sie keine Grenze mit Polen habe. Nur eine gesamtdeutsche Regierung könne sich das bei anstehenden Friedensverhandlungen vornehmen²⁷. Diese Haltung hing mit dem durch die FDP beabsichtigten Abrücken von dem bei ihr ohnehin sehr umstrittenen Alleinvertretungsanspruch der Bundesregierung eng zusammen. In der ersten Phase der Vertragsverhandlungen mit der polnischen Delegation galt Scheels Standpunkt zwar als offizielle Position der FDP, jedoch wurde er im Laufe der Zeit durch die Entwicklung überholt. Im April 1970 ist Scheel allerdings von seiner bisherigen Haltung abgewichen, die Grenzproblematik aus den Verhandlungen mit der polnischen Partei auszuklammern. Er erhielt aber den formellen Anspruch aufrecht, dass die Bundesregierung ausschließlich für die Bundesrepublik die Verpflichtungen eingehen kann²⁸. Dieser Vorbehalt wurde schließlich in den Text der Noten der Bundesregierung an die drei Westmächte vom 19. November 1970 aufgenommen.

Die Sitzung des Bundeshauptausschusses der FDP am 26. April 1970 in Saarbrücken gab einen Anlass dazu, die Delegierten der Landesverbände mit den ostpolitischen Grundsätzen der Bundesregierung bei den Vertragsverhandlungen mit Polen vertraut zu machen, insbesondere aber die Rezeption der Polenformel in der Partei zu erfahren. Am Tag zuvor erhielt Scheel die diesbezügliche politische Unterstützung des Bundesvorstandes. Der Bundesaußenminister erklärte in Saarbrücken die Bereitschaft seiner Regierung, *das Verhältnis zwischen Polen und der Bundesrepublik in allen seinen verschiedenen Bereichen zu verbessern, ja, wenn es geht, es (zu) ordnen und (zu) harmonisieren*²⁹. Zum einer Regelung bedürftigen Fragenkomplex gehörte es zum ersten Mal, zwischen der polnischen Forderung nach bedingungsloser Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze und dem bundesdeutschen Angebot, einen Gewaltverzichtsvertrag abzuschließen, eine Kompromisslösung zu finden. Dabei könnte es nicht zweifelhaft sein, dass dieser Kompromiss, so Scheel, der Bundesrepublik *einiges abverlangen*, wie auch *die deutsche Außen- und Innenpolitik auf eine harte Probe* stehen würde. Die Einigung

²⁶ Zit. nach: *Archiv der Gegenwart*, Jg. 1970, S. 15433.

²⁷ *Freie Demokratische Korrespondenz* (weiter – FDK). Tagesdienst. Pressedienst der Bundestagsfraktion der FDP, Nr. 54 (1969), S. 2.

²⁸ Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 26. April 1970 in Saarbrücken. Stenographische Niederschrift. Bericht des Bundesvorsitzenden vor dem Bundesvorstand-Bundeshauptausschuss zu Gesprächen in Warschau, AdDL, A12-88, S. 6-7.

²⁹ *Ibid.*, S. 6.

über die Grenzfrage ermögliche es aber der Bundesregierung, das nachzuholen, *was im Westen schon vor vielen Jahren geschehen im Osten aber bisher versäumt* worden sei³⁰. Die Ausführungen von Scheel kündigten deutlich eine friedliche Regelung der Beziehungen mit Polen an. Jene Regelung müsste durch den Abschluss eines Vertrages zustande kommen, der darauf hinauslaufen sollte, *die Oder-Neiße-Linie als die augenblickliche Westgrenze Polens so, wie sie entstanden würde, heute und künftig zu respektieren und zu achten*³¹. Der normativ-bindende Wert seiner Darlegungen wurde zusätzlich dadurch erhöht, dass Scheel an das Potsdamer Abkommen anknüpfte. Er war bestrebt, die Gesamtdeutschland angehenden Fragen und auch die endgültige Regelung der deutschen Frage, aufgrund des Potsdamer Abkommens und des Deutschlandvertrages nur unter Mitwirkung der vier Alliierten zu lösen.

Die Bezugnahme auf das Potsdamer Abkommen bedeutete in erster Linie, dass die Bundesregierung bereit war, ein nächstes von ihren bisherigen juristischen Instrumente aufzugeben, nach dem jenes Abkommen als *res inter alios acta* für die Bundesrepublik nicht verbindlich war. Im Warschauer Vertrag knüpfte eben die Bundesrepublik zum ersten Mal offiziell und bindend an die auf die Oder-Neiße-Linie bezogenen Festlegungen des Potsdamer Abkommens an. Dadurch wurde es auch klar, dass sich die SPD/FDP-Koalitionsregierung spätestens nach der Ausarbeitung der Polenformel entschloss, die zweite von den oben dargestellten Positionen in ihrer Entspannungsstrategie gegenüber den osteuropäischen Staaten anzunehmen; als Ersatz für die Anerkennung der osteuropäischen Grenzen, insbesondere der Oder-Neiße-Grenze, versprach sie sich die Zustimmung der Staaten des Warschauer Pakts dafür, eine Deutschlandpolitik zu verfolgen, die den Zusammenhalt der deutschen Nation gewährleistete. Zum Erreichen dieses Ziels sollte sich die Bundesregierung einer Menge anderer juristischer Instrumente bedienen, die die einzugehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen, entkräfteten. Eines dieser Instrumente war der dargestellte Scheels Vorbehalt, der auf die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in der Frage hinwies, für die ausschließlich einen gesamtdeutschen Souverän zuständig sein sollte.

Obwohl dieser Vorbehalt in der Partei manchmal auf eine scharfe Kritik stieß³², wurde er dann ins offizielle ostpolitische Programm der FDP übernommen, weil dessen Gegner nicht in der Lage waren, ihren Willen unnachgiebig geltend zu machen. In den Auseinandersetzungen um den Wiedervereinigungsvorbehalt tauchte deutlich ein taktischer Bestandteil der Entspannungsstrategie der FDP auf. Er bestand darin, die Anerkennung der polnischen Westgrenze im Wechsel zu deklarieren und zugleich mittels der politisch-juristischen Auslegung diese Grenze in Frage zu stellen. Dieser Interpretation lag eine begriffliche Zweideutigkeit zugrunde, die in den Vertragstext mit Polen einzuführen war, weil man die traditionelle Zielsetzung – die Wiedervereinigung nicht mehr durchsetzen konnte. Jener begrifflichen Ambivalenz waren jedoch Schranken gesetzt. Am deutlichsten spiegelte dies die Tatsache wider, dass jeder Versuch, die

³⁰ Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 26. April 1970 in Saarbrücken..., A12-86, S. 1-2.

³¹ Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 26. April 1970 in Saarbrücken..., A12-88, S. 6-7.

³² Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 26. April 1970 in Saarbrücken..., A12-89, S. 161-163.

Oder-Neiße-Grenze – oder aber die deutschen Grenzen im Allgemeinen – zur Diskussion zu stellen, der Wiedervereinigung Deutschlands, in welcher Form auch immer, im Wege stand.

Während Scheel den Parteigremien mittlerer und niederer Instanz in seiner Berichterstattung die Hintergründe der am 14. April 1970 im Bundeskanzleramt getroffenen Entscheidung vorlegte, versprach er sich zugleich, eine Unterstützung der Partei für die Ostpolitik der Bundesregierung zu erhalten. Er war auch bestrebt, seine Position als Bundesaußenminister zu bestätigen und zu verbessern. Dies schien unentbehrlich zu sein, zumal sein Image wegen der sowohl aus den Reihen seiner eigenen Partei und den der Opposition als auch aus der Öffentlichkeit stammenden Kritik an seiner bisherigen Amtsführung stark verblasst war. Jene Rückendeckung wurde bald darauf in einem Beschluss des Bundeshauptausschusses institutionalisiert, der nachdrücklich die Außen-, Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung befürwortete und stellte fest, dass sich *diese Politik der Bundesregierung in voller Übereinstimmung mit der Nürnberger Wahlplattform der FDP befindet*³³.

Während der vierten Runde der polnisch-bundesdeutschen Gespräche einigten sich die beiden Parteien auf einen Text für die Grenzformel, nach der die Oder-Neiße-Grenze die Westgrenze Polens *ist bzw. bildet*³⁴. Die endgültige Gestalt dieser Formel wurde bei den bundesdeutsch-sowjetischen Verhandlungen in Moskau im Egon Bahr-Papier³⁵ und in der letzten Phase der polnisch-bundesdeutschen Gespräche in Warschau festgelegt. Im Laufe der letzteren, die von den Außenminister der beiden Länder, Walter Scheel und Stefan Jędrychowski, geleitet wurden, haben Scheel und Achenbach die im Art. I der von Duckwitz ausgehandelten Vorlage enthaltene Formulierung *festgelegte Grenze* insofern in Frage gestellt, als sie der Meinung waren, dass es sich bei der Oder-Neiße-Grenze nicht um eine im Potsdamer Abkommen festgelegte Grenze handle³⁶. Sie versuchten daher die in der Vertragsvorlage enthaltene Bezugnahme auf das Potsdamer Abkommen zu streichen. Da die polnische Delegation damit nicht einverstanden war, vereinbarten die beiden Parteien eine Kompromisslösung. Scheel setzte auch die polnische Abordnung davon in Kenntnis, dass die Bundesrepublik einen Notenwechsel mit den drei Westmächten plante, um dadurch klarzustellen, dass der Vertrag mit Polen die Rechte und die Verantwortlichkeiten der Vier Mächte für Deutschland und Berlin als Ganzes nicht berührt und nicht berühren kann. Die Noten sollten ebenso den Hinweis auf die begrenzte Kompetenz der Bundesregierung beinhalten³⁷.

Nicht zuletzt ist dem Einfluss Scheels auf die Vertragsverhandlungen mit der polnischen Delegation zuzuschreiben, dass diese akzeptiert hatte, über die humanitäre

³³ Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 26. April 1970 in Saarbrücken..., A12-88, S. 174.

³⁴ G. Schmid, *Entscheidung...*, S. 117.

³⁵ Zum Bahr-Papier ausführlich vgl. B. Zündorf, *Die Ostverträge...*, S. 33-50.

³⁶ Vgl. dazu „Do końca nic nie było przesądzone. Wywiad ze Stefanem Jędrychowskim“, *Polityka* 1985, 7. Dezember; H.R. Schneider, *Walter Scheel: Handeln und Wirken eines liberalen Politikers*, Stuttgart 1974, S. 120.

³⁷ Siehe dazu J.J. Węc, *FDP wobec polityki wschodniej RFN 1969-1982*, Poznań 1990, S. 143-145.

Problematik zu verhandeln. In der letzten Verhandlungsphase setzte man zwei Arbeitsgruppen in Gang. Eine dieser Gruppen hatte zum Ziel, den endgültigen Wortlaut der Grenzklausel wie auch den der diplomatischen Noten der Bundesrepublik an die drei Westmächte zu formulieren. Die zweite Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit den humanitären Fragen. Am 18. November 1970 wurde polnischerseits eine einseitige *Information der Regierung der Volksrepublik Polen* veröffentlicht, die die Frage der Ausreise aus Polen in die Bundesrepublik im Rahmen der Familienzusammenführung regelte. Nach den langwierigen Verhandlungen kam es schließlich am 18. November 1970 zur Paraphierung und am 7. Dezember 1970 zur Unterzeichnung des Vertrags in Warschau. Den Vertrag haben der Bundeskanzler Willy Brandt und der Premierminister Józef Cyrankiewicz unterschrieben. Der endgültige Wortlaut der Grenzformel, die in dem Vertrag verankert wurde, lautete: *die bestehende Grenzlinie, deren Verlauf im Kapitel IX des Potsdamer Abkommens vom 2. August 1945 (...) festgelegt worden ist, die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet* (Art. I Absatz 1)³⁸.

III.3. Die westdeutsch-tschechoslowakischen Verhandlungen über den Normalisierungsvertrag

Bereits in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 kam die durch das SPD/FDP-Koalitionskabinett geäußerte Bereitschaft der Bundesrepublik zum Ausdruck, mit der Tschechoslowakei Abmachungen zu treffen, *die über die Vergangenheit hinausführen* würden³⁹. Der Gegenstand der bevorstehenden Verhandlungen durften jedoch nicht territoriale Probleme wie im Fall der Sowjetunion und Polen, sondern eine juristische Würdigung und politisch-moralische Bewertung des Münchener Abkommens von 1938 sein. Nichtsdestoweniger wurden die Verhandlungen sowohl in politischer als auch in juristischer Beziehung durchaus kompliziert. Die tschechoslowakische Regierung ging davon aus, dass dieses Abkommen *ex tunc mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen* ungültig sei. Indem die Bundesregierung die Rechtswidrigkeit des Münchener Abkommens nicht in Frage stellte, weigerte sie sich dagegen, dieses Abkommen *ex tunc* zu annullieren, weil sie die sich daraus ergebenden völker-, staats-, straf- und zivilrechtlichen Folgen befürchtete. Die von der Tschechoslowakei geforderte Annull-

³⁸ *Bundesgesetzblatt*, Jg. 1972/1973, Bonn 1973, S. 361 f. Zur Interpretation der Grenzvertrages zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland vgl. J.J. Węc, *Sozialliberale Ostpolitik: Die FDP und der Warschauer Vertrag. Die Haltung der FDP gegenüber den Verhandlungen mit Polen über den Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970*, Potsdam 2011, S. 13-27, 34; J.J. Węc, *FDP...*, S. 139-145, 156-164; D. Bingen, J.J. Węc, *Die Deutschlandpolitik Polens 1945-1991. Von der Status-Quo-Orientierung bis zum Paradigmenwechsel*, Kraków 1993, S. 80-83; J. Barcz, „Interpretacja Układu z 7 grudnia 1970 roku w Polsce“, in: J. Barcz, K. Ruchniewicz (Hrsg.), *Akt normalizacyjny. 50 lat układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku*, Wrocław–Warszawa 2021, S. 75-89; L. Janicki, *Zur ostpolitischen Vollzugsdefizit. Rechtspolitische Aspekte der Realisierung des Vertrages vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen*, Düsseldorf 1979, S. 11; L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1982, S. 234-239, 242.

³⁹ *Archiv der Gegenwart*, Jg. 1969, S. 15010.

lierungserklärung *von Anfang an* könnte etwa das Problem der Staatsangehörigkeit der Sudetendeutschen während des Zweiten Weltkrieges, ihrer Strafbarkeit (z. B. wegen Dienstes in der Wehrmacht), ihrer Reparationsansprüche für ihr in der Tschechoslowakei konfisziertes Vermögen, aber auch die Frage der Reparationen, die die tschechoslowakische Regierung von der Bundesrepublik verlangte, nach sich ziehen. Die beiden Parteien waren sich jedoch von vornherein darüber im Klaren, dass das Münchener Abkommen, das seit 1938 das Verhältnis zwischen der Tschechoslowakei und Deutschland bestimmte und belastete, nicht länger die Beziehungen dieser Staaten trüben sollte. Es galt *vertretbare Regelungen für alle aus diesem Abkommen resultierenden Gesetze, Vorschriften und Vereinbarungen zu erreichen, die vor allem die Sudetendeutschen betrafen*⁴⁰.

War die Regierung der Tschechoslowakei noch imstande, sich bei der Sowjetunion der Unterstützung eigener Interessen gegenüber der Bundesrepublik zu versichern, so verwies das Bahr-Papier auf die Schwächung der tschechoslowakischen Position; während der am 6. Mai 1970 mit der Sowjetunion die Tschechoslowakei unterzeichnete Freundschaftsvertrag die Klausel enthielt, nach der das Münchener Abkommen *von Anfang an null und nichtig [...] mit allen sich hieraus ergebenden Folgen* sei, so einigten sich die bundesdeutschen und sowjetischen Unterhändler im Bahr-Papier darauf, dass *die mit der Ungültigkeit des Münchener Abkommens verbundenen Fragen in Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik in einer für beide Seiten annehmbaren Form geregelt werden sollten*⁴¹.

Die bundesdeutsch-tschechoslowakischen Vorgespräche, die abwechselnd mit Unterbrechungen von März 1971 bis April 1973 in Prag und in Bonn unter der Leitung von Paul Frank und Jiri Götz, des stellvertretenden Außenministers der Tschechoslowakei, geführt wurden und die bis zum Sommer 1972 noch keine Kompromissbereitschaft der beiden Parteien zeigten, endeten doch mit der Erzielung eines politisch-juristischen Ausgleiches. Bald darauf konnten die offiziellen Verhandlungen zwischen den beiden Außenministerien aufgenommen werden⁴². Im Ergebnis zweier offizieller Verhandlungsrunden in der Zeit vom 7. bis 30. Mai 1973 beschlossen die beiden Parteien, dass in Art. 1 des künftigen Vertrages eine Formulierung enthalten sein wird, die das Münchener Abkommen als nichtig bezeichnen und seine politisch-moralische Bewertung in die Präambel verschieben sollte. Die bundesdeutsche Delegation, die erneut von Frank geführt wurde, strebte dabei eine großmögliche Abschwächung der Nichtigkeitsformel an, um die sich aus einer rückwirkenden Annullierung ergebenden

⁴⁰ FDK. Tagesdienst..., Nr. 22 (1971), S. 1. Vgl. auch *Stichworte zur Außen-, Deutschland- und Sicherheitspolitik*. FDP im 6. Deutschen Bundestag. Eine Zwischenbilanz 1969-1971, hrsg. von der F.D.P.-Bundestagsfraktion, H. 1, Bonn 1976, S. 11.

⁴¹ Zu dem Freundschaftsvertrag UdSSR-Tschechoslowakei vom 6. Mai 1970 vgl. *Dokumentation zur Deutschlandfrage in Verbindung mit der Ostpolitik*, hrsg. von H. von Siegler, Hbd. VI, Bonn-Wien-Zürich 1970, S. 240-241. Zu den diesbezüglichen Festlegungen des Bahr-Papiers vgl. *Bulletin...*, Nr. 109, 17. August 1970, S. 1098.

⁴² *Archiv der Gegenwart*, hrsg. von H. von Siegler, Bonn-Wien-Zürich 1970, S. 15790; 1971, S. 16202, 16261, 16571, 16696; 1972, S. 17190, 17276, 17393, 17439; 1973, S. 17729, 17849.

Konsequenzen im großem Maße zu eliminieren. Die Schwierigkeiten verursachte auch die moralische Bewertung des Münchener Abkommens; nach Ansicht der tschechoslowakischen Delegation entsprach der diesbezügliche, übrigens durch den Nürnberger Internationalen Militärgerichtshof bestätigte Vorschlag der Bundesrepublik nicht genug dem verbrecherischen Charakter dieses Abkommens. Die beiden Parteien einigten sich schließlich darauf, für die Annullierung jenes Abkommens gar keinen Zeitpunkt zu nennen und es im Hinblick auf ihre gegenseitigen Beziehungen als *nichtig* zu betrachten. Durch Zusatzbestimmungen wurden individuelle Rechtsfolgen der Ungültigkeitserklärung v. a. für die Sudetendeutschen ausgeschlossen und die Übereinstimmung der beiden Staaten erzielt, *im Rahmen ihrer Berufungen an die Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen den humanitären Fragen Aufmerksamkeit (zu) zuwenden*⁴³.

Die Koalitionsparteien hatten qualitativ sehr differenzierte programmatische Positionen zum Münchener Abkommen bezogen. Während die SPD auf ihrem Bundesparteitag in Bad Godesberg (16.-18. April 1969) mit einer Entschließung zur Deutschlandpolitik beschlossen hatte, sich dafür einzusetzen, *das unter Androhung von Gewalt zustande gekommene Münchener Abkommen durch vertragliche Regelungen, die ein für allemal jede auf die Zerstörung des tschechoslowakischen Staatsverbandes gerichtete Politik unmöglich machen*, auszulöschen⁴⁴, fixierte die FDP ihren Standpunkt zu diesem Abkommen in keinem ihrer programmatischen Beschlüsse der Parteiorgane. Die SPD ging zugleich davon aus, dass das Münchener Abkommen *von Anfang an ungerecht war und ungültig ist*. Sie plädierte schließlich dafür, *in Erfüllung der Obhutspflicht gegenüber den Vertriebenen dafür zu sorgen, dass den von den Folgen des Münchener Abkommens und der Nachkriegszeit betroffenen Menschen keine weiteren Nachteile entstehen*⁴⁵. Die FDP-Bundestagsfraktion übernahm indes die offizielle Position der Bundesregierung zu diesem Abkommen nach der es *lediglich als nicht mehr gültig*⁴⁶ betrachtet werden konnte. Die Stimmen aus der Parteibasis, die sich in der Forderung des Kölner Kreisverbandes an die Bundespartei artikulierten, *das Münchener Abkommen von Anfang an für null und nichtig zu erklären*, erschallten ungehört⁴⁷. Die programmatische Operationsbasis für das Regierungshandeln bei den Vertragsverhandlungen mit der Tschechoslowakei wurde durch die SPD vorbereitet und entworfen. Die FDP sorgte vielmehr dafür, den Einfluss auf den Verlauf dieser Verhandlung zu nehmen, zumal das Auswärtige Amt von Anfang an die Verhandlungsführung in seinen Händen hatte. Scheel hielt im Wesentlichen an seinem Standpunkt fest, die Verhandlungen mit der Tschechoslo-

⁴³ *Dokumentation zur Entspannungspolitik der Bundesregierung. Ostpolitik*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Hamburg 1981, S. 50-55.

⁴⁴ *Außerordentlicher Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 16. bis 18. April 1969 in Bad Godesberg. Protokoll der Verhandlungen. Anträge*, Bonn [1969], S. 490-491.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Vgl. *Stichworte zur Außen-, Deutschland- und Sicherheitspolitik...*, S. 11.

⁴⁷ 21. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Bonn am 22.-24. Juni 1970. Stenographische Niederschrift, Pressekonferenz des Kreisverbandes Köln der FDP am 18. Juni 1970. Deutung des Kölner Wahlergebnisses und die daraus resultierenden Forderungen an die Landes- und Bundespartei, AdDL, A1-418, S. 23.

wakei ohne Vorbedingungen zu führen. Die Frage der Ungültigkeit des Abkommens *ex tunc* als Vorbedingung für die Gespräche zu bezeichnen, bedeutete die Gespräche von vornherein unmöglich zu machen⁴⁸. Dass es sich dabei um keinen Grundsatz, sondern in erster Linie um eine Methode handelte, bestätigte Scheel⁴⁹, indem er selbst der Regierung der Tschechoslowakei eine Bedingung vorschrieb; die bundesdeutsche Delegation wandte sich, ausgelöst durch das persönliche Betreiben von Scheel, an die tschechoslowakische Seite mit der Bitte, in den Zusatzbestimmungen zu dem eigentlichen, inzwischen am 20. Juni 1973 von beiden Außenministern paraphierten Vertrag der bundesdeutschen Botschaft in der Tschechoslowakei die konsularische Betreuung nicht nur natürlicher Personen – wie es das Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971 vorsah –, sondern auch juristischer Personen zu gewähren. Scheel war dabei bestrebt, dadurch eine Gleichbehandlung der bundesdeutschen und der West-Berliner Gerichte zu erreichen. Die Frage der Rechtshilfe für West-Berliner Gerichte bewirkte die Verzögerung des anfänglich für den 6./7. September 1973 vorgesehenen Aktes der Unterzeichnung des Vertrages mit Prag. Mit einem diplomatischen Gespür trug die bundesdeutsche Partei der Realität Rechnung, indem sie auch diesmal den Schlüssel zum Erfolg in Moskau suchte und letztendlich fand. Schließlich stimmten die Regierungen der Bundesrepublik und der Tschechoslowakei einer Anfang November 1973 durch Gromyko und Scheel in der UdSSR ausgehandelten Kompromisslösung zu. Gemäß dieser Moskauer Formel vereinbarten die beiden Parteien, die Gewährung von Rechtshilfe für West-Berliner Gerichte *in einer für die interessierten. Staaten annehmbaren Form entsprechend dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971 zu regeln*⁵⁰. Die Moskauer Formel war demzufolge als eine Art Appell an die Verständigungsbereitschaft der verhandelnden Partner anzusehen. Die Führungsrolle der UdSSR auch in der Westpolitik der Staaten des Warschauer Paktes wurde dabei wiederum bestätigt.

Nachdem der Prager Vertrag am 11. Dezember 1973 durch die beiden Regierungen unterzeichnet worden war, konnte der diplomatische Weg der Bundesrepublik nach Südosteuropa geöffnet werden. Der Prager Vertrag zog zugleich, so Karl-Hermann Flach, *unter die verhängnisvolle Vergangenheit*“ der beiden Länder *einen Schlussstrich*⁵¹. Am Vorabend der Unterzeichnung dieses Vertrages konnte die FDP-Bundestagsfraktion eine Bilanz der bisherigen Verhandlungen ziehen und dessen Auslegung vornehmen. Auf der Sitzung des Bundestagsfraktionsvorstandes am 10. Dezember 1973 hob Mischnick v. a. die Tatsache hervor, dass es den ersten Vertrag mit einem osteuropäischen Staaten sei, in dem die West-Berliner Frage verankert worden ist. Von Bedeutung

⁴⁸ Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 16. Januar 1971 in Mainz. Stenographische Niederschrift, AdDL, A12-95, S. 10-11.

⁴⁹ Verl. dazu H.-R. Schneider, *Walter Scheel...*, S. 122-123.

⁵⁰ Die Bemühungen der Bundesregierung, die Rechtshilfefrage vor dem Abschluss des Prager Vertrages zu regeln, traten im August 1973 in Erscheinung, nachdem Polen dazu übergegangen war, die Annahme von Rechtshilfe-Anträgen von West-Berliner Gerichte über die konsularische Betreuung durch die Bundesrepublik zu verweigern. Zur *Moskauer Formel* vgl. *Dokumentation zur Entspannungspolitik...*, S. 59-60.

⁵¹ FDK. Pressedienst der FDP, Ausgabe 108 (1973), S. 2.

war für Mischnick auch die in der Präambel enthaltene Deklaration, in der der feste Wille der beiden Staaten bekräftigt wurde, ein für allemal *mit der unheilvollen Vergangenheit* ein Ende zu machen und dauerhafte Grundlagen *für die Entwicklung gut-nachbarlicher Beziehungen zu schaffen*⁵². Der Prager Vertrag konnte insofern für einen Erfolg der bundesdeutschen Ostpolitik gehalten werden, als die Bundesrepublik damit im wesentlichen ihren Standpunkt zur Außenvertretung West-Berlins auf der diplomatischen und der konsularischen Ebene durchsetzte. Zu vereinbaren war noch eine endgültige Regelung des Rechtshilfeverkehrs mit den östlichen Ländern. Mit dem Vertrag verschaffte sich auch die Bundesrepublik die moralischen und politischen Vorteile und dadurch erweiterte sie ihren außenpolitischen Handlungsspielraum.

III.4. Die Ratifizierung der Ostverträge

Nicht nur wegen der seitens der Bundesregierung angenommenen Reihenfolge in den diplomatischen Verhandlungen mit den Staaten des Warschauer-Paktes, sondern auch aufgrund der Bedeutung der Ostverträge, wurde deren Ratifizierung des Moskauer und des Warschauer Vertrages in erster Linie vorgenommen und umfasste die beiden Verträge. Die Ratifizierung des Prager Vertrages kam später zustande und vervollständigte die formell-rechtliche Basis für den Normalisierungsprozess mit den osteuropäischen Staaten.

III.4.1. Die Ratifizierung der Verträge von Moskau und Warschau

Nachdem die Bundesregierung dem Bundesrat die Entwürfe der Ratifikationsgesetze zu den Verträgen von Moskau und Warschau am 13. Dezember 1971 übermittelt hatte, wurde das Ratifizierungsverfahren für diese Verträge eingeleitet⁵³. Am 7. Januar 1972 beschloss der FDP-Bundesvorstand die außenpolitische Grundsatzresolution, mit der er die bisherige Ostpolitik der Bundesregierung akzeptierte und unterstützte sowie zur Ratifizierung der Ostverträge aufforderte. Dies träge *entscheidend zur Entspannung in Europa* bei¹¹ und ermögliche *deren Fortentwicklung*. Der FDP-Bundesvorstand warnte zugleich die CDU/CSU davor, den Ostverträgen die Zustimmung zu verweigern und dadurch der *europäischen Entwicklung* Schaden zuzufügen⁵⁴.

Zu Beginn des Ratifikationsverfahrens musste die FDP mit einem für die Bundesregierung ungünstigen Kräfteverhältnis im Bundesrat, d. h. mit einer geringen Stimmenmehrheit im Bundestag und von der CDU/CSU-Opposition bereiteten prozeduralen Schwierigkeiten rechnen; die FDP musste sogar darauf gefasst sein, dass ein großer Teil der Unionspolitiker und einige ihrer eigenen Mitglieder im Bundestag bereit wären, den Warschauer Vertrag, aber auch den Vertrag von Moskau abzulehnen. Sie war sich dessen bewusst, dass diese schwerwiegenden Konsequenzen für die deutsche Frage, für

⁵² FDK. Tagesdienst..., Nr. 599 (1973), S. 1-2.

⁵³ *Dokumentation zur Deutschlandfrage...*, Hbd. VII, S. 319-320.

⁵⁴ *Ibid.*, S.362.

die Stellung sowie für das Image der Bundesrepublik im internationalen System und nicht zuletzt auch für den Ruf der FDP bei ihren Wählern und in der internationalen öffentlichen Meinung hätte.

Der Einfluss der FDP auf das Ratifikationsverfahren zeigte sich hauptsächlich in der gegen die CDU/CSU geführten Pressekampagne, im Werben unrealer oder vermeintlicher Abtrünnige aus dem nationalliberalen Flügel und im Bemühen um die Kompromisslösungen mit den Unionsparteien. Von den führenden FDP-Politikern und der Parteipresse wurde der CDU/CSU das Fehlen jeglicher Alternativkonzeption in der Ostpolitik, die Neigung zu Vorurteilen und die Widersprüchlichkeit in den von ihnen vorgetragenen Meinungen vorgeworfen⁵⁵. Die Ratifizierung war jedoch nicht nur vonseiten der Opposition gefährdet auch die Uneinigkeit innerhalb der Koalition stellte hierfür eine ernsthafte Gefahr dar. Die Quelle der Unruhe war die FDP, in der nicht die ganze Bundestagsfraktion dieser Partei hinter den eingebrachten Verträgen stand. Die Wahlschlappe bei der Bundestagswahl 1969 hatte dazu geführt, dass unter den 30 FDP-Abgeordneten nur wenige Politiker die radikal-liberale Orientierung vertraten, denn diese bekamen in der Regel den mittleren – d. h. ungünstigen – Listenplatz zugewiesen. Infolgedessen war die FDP-Bundestagsfraktion viel konservativer als andere Parteigremien. Der nationalliberale, nach der Wahl die Mehrheit in der Bundestagsfraktion habende Flügel widersetzte sich entschieden den Ostverträgen, denn er sah darin eine endgültige Anerkennung der osteuropäischen Grenzen. Ein solcher Schritt würde aber den Verlust der *Glaubwürdigkeit der Liberalen* bedeuten⁵⁶. Er wäre mit dem Verzicht ohne *jede Gegenleistung auf ein Viertel des rechtlich nach wie vor zu Deutschland gehörigen Staatsgebietes*, der Anerkennung der Teilung Deutschlands und der Unterwerfung von *17 Millionen Deutschen unter totalitäre Fremdherrschaft*“ gleichzusetzen⁵⁷. Dadurch würde *das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen zu einem leeren Wort*. Statt *Auflockerung* der Grenzen würden diese Verträge *eine Festschreibung der Unrechtsgrenzen* bringen.

Was gab eigentlich zu einer so massiven Kritik an den Ostverträgen Anlass, wenn die nationalliberale Strömung noch bis Juni 1970 die Ostpolitik der Bundesregierung zumindest zu tolerieren schien? Ein Vergleich des ersten Regierungsprogramms der SPD/FDP-Koalitionsregierung mit den ostpolitischen Initiativen der FDP (wie etwa die Schollwer/Rubin-Thesen vor 1969) zeigte, dass das Erstere teilweise sogar hinter diesen Initiativen zurückblieb. Dies löste anfänglich eine deutliche Beruhigung bei den Nationalliberalen aus. Erst der Verlauf und das Ergebnis der bilateralen Verhandlungen mit der Sowjetunion und Polen erweckte neue Bedenken bei der Strömung. Wenn sie anfangs diese Verhandlungen unterstützte⁵⁸, so nur deshalb, weil sie sich davon unmit-

⁵⁵ FDK. Tagesdienst..., Nr. 437 (1971), S. 1-2; Nr. 8 (1972), S. 1-2; Nr. 53 91972), S. 1; Nr. 59 (1972), S. 1-2; Nr. 71 (1972), S. 1; Nr. 77 (1972), S. 1-2; Nr. 119 (1972), S. 1; Nr. 146 (1972), S. 1-2; FDK. Pressedienst der FDP, Ausgabe 30 (1972), S. 1-3. Vgl. dazu auch H. Haftendorn, *Sicherheit...*, S. 383.

⁵⁶ 21. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Bonn am 22.-24. Juni 1970. Stenographische Niederschrift, AdDL, A1-413, S. 26 (Rede von Mende).

⁵⁷ Vgl. E. Mende, *Die FDP. Daten, Pakten, Hintergründe*, Stuttgart 1972, S. 239.

⁵⁸ Vgl. R. Zülch, *Von der FDP zur F.D.P. Die dritte Kraft im deutsche Parteiensystem*, Bonn 1972, S. 113.

telbar einen schnelleren Gang in der Entwicklung der deutschen Frage erhoffte und historisch wohl auf die Wiedererlangung der infolge des Zweiten Weltkrieges verlorenen ehemaligen deutschen Ostgebiete setzte. In ihrer Kritik, die die nationalen Liberalen gegenüber den bereits unterzeichneten Ostverträgen äußerten, konnten sie sich nicht auf eine Verletzung der Wahlplattform berufen, weil diese zur Ostpolitik nur sehr allgemein und unterschiedlich auslegbare Formulierungen enthielt. Die Nationalliberalen gaben demzufolge ihrer Unzufriedenheit Ausdruck, indem sie ihre Anhänger zu einer Sezession aus der FDP anregten; eine Entwicklung, die auf längere Sicht hin nicht nur das Ratifikationsverfahren, sondern auch die Existenz der SPD/FDP-Bundesregierung bedrohte. Die am 17. Juni 1970 gebildete National-Liberale Aktion (NLA) sollte eine bundesweitgehende überparteiliche Organisation darstellen, die nicht nur die in der FDP selbst existierenden, sondern auch die der FDP nicht angehörenden Gegner der Ostpolitik zusammenschloss. Nachdem die NLA am 6. Oktober 1970 einen Beschluss zur Bildung einer neuen politischen Partei gefasst hatte, kam es im Mai 1971 zur Gründung der Deutschen Union (DU). Ihre potentielle Wählerschaft begann allerdings bereits kurze Zeit nach der Ratifizierung der Ostverträge und ihrer allgemein positiver Aufnahme in der bundesdeutschen Öffentlichkeit zu schwinden⁵⁹.

Anfangs versuchte die FDP-Parteiführung die Aktivitäten der Nationalliberalen zu bagatellisieren. Seit Juni 1970 änderte sie allerdings ihre Taktik: Sie begann die Vertreter der nationalliberalen Orientierung zur Teilnahme an der Endphase der Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion und Polen zu überzeugen und zu gewinnen (Achenbach), um dadurch ihre Mitverantwortung für Verhandlungsergebnisse zu erreichen. Außerhalb der FDP-Bundestagsfraktion wurden gleichzeitig die Bemühungen um eine Affirmation der Ostpolitik Scheels unternommen, zumal seine erneute Kandidatur für das Amt des FDP-Bundesvorsitzenden seitens der Nationalliberalen gefährdet war. Diese schlugen nämlich dafür Genscher vor⁶⁰. Sowohl der FDP-Bundesparteitag in Bonn vom 22. bis 24. Juni 1970 als auch der Bundeshauptausschuss auf seinen Sitzungen am 26. April 1970 in Saarbrücken, am 5. September 1970 in Frankfurt und am 25. September 1974 in Bremerhaven fassten die die Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition völlig unterstützenden Beschlüsse⁶¹.

So wie die FDP Scheel ihre Rückendeckung bei den Vertragsverhandlungen mit der UdSSR und Polen gab bzw. die Anerkennung seiner Ostpolitik durch die erneute Wahl zum Bundesparteivorsitzenden 1970 bestätigte, so erteilte sie dem

⁵⁹ Vgl. dazu *Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968-1973*, hrsg. von E. Noelle und E.P. Neumann, Institut für Demoskopie Allensbach, Allensbach-Bonn 1974, S. 573.

⁶⁰ 21. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Bonn am 22.-24. Juni 1970. Stenographische Niederschrift, AdDL, A1-418, S. 166-167.

⁶¹ 21. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Bonn am 22.-24. Juni 1970. Anträge und Beschlüsse, AdDL, A1-408, S. 132-133; Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 26. April 1970 in Saarbrücken..., A12-89, S. 174; Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 5. September 1970 in Frankfurt am Main..., A12-92, S. 108-111; Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 25. September 1971 in Bremerhaven. Stenographische Niederschrift, AdDL, A12-99; FDk. Pressedienst der FDP, Ausgabe 73 (1971), S. 1-2.

Bundesaußenminister kurz vor dem Beginn und im Laufe der entscheidenden Phase des Ratifikationsverfahrens ihr eindeutiges politisches Mandat. Am Vortag der ersten Lesung der Ostverträge im Bundestag beschloss der FDP-Bundesvorstand auf seiner Sitzung am 19. Februar 1972 in Stuttgart eine EntschlieÙung zur Ostpolitik, die eine uneingeschränkte Zustimmung zur praktizierten Politik der Bundesregierung und zum Beitrag Scheels bei ihrer Entwicklung und Verwirklichung beinhaltete⁶². Aber die Befürwortung der Ostverträge kam auch von den niedersächsischen Parteigremien mittlerer und unterer Instanz. Ende März 1972 fasste der Landeshauptausschuss der FDP auf seiner Sitzung in Nienburg im Beisein der niedersächsischen Bundestagsabgeordneten einen einstimmigen Entschluss zu den Ostverträgen, mit dem er seine Überzeugung bekräftigte, dass *die Ostverträge und das Berlinabkommen die Verwirklichung der seit Jahren verfolgten Außenpolitik der F.D.P. darstellen und im nationalen deutschen Interesse liegen. Diese Verträge bewirken den notwendigen Ausgleich mit Osteuropa, der die Grundlage für jede künftige deutsche Politik in weiterer Zusammenarbeit mit dem Westen legt und neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit gegenüber dem Osten erschließt*.⁶³

Nach wie vor förderte jedoch nicht die gesamte Partei die Ostpolitik der Bundesregierung. Im Interesse einer zumindest nach außen hin scheinenden Einheit der FDP zögerte die Parteiführung mit einer offenen Auseinandersetzung mit dem nationalliberalen Flügel. Erst als nach der Gründung der DU erkannt wurde, dass es nicht möglich ist, die Vertreter der nationalliberalen Orientierung für die künftige Ratifizierung zu gewinnen, begannen die führenden Parteigremien der FDP disziplinar gegen einige ihrer Exponenten vorzugehen⁶⁴. Die Hauptvertreter der nationalliberalen Richtung Mende, Zoglmann und Starke traten noch im Oktober 1970 aus der Partei aus. Sie behielten aber ihre Mandate als Bundestagsabgeordnete. Weit mehr Anlass zur Beunruhigung brachte jedoch die Haltung dreier weiterer Kritiker der Ostpolitik der FDP, und nämlich die von Kühlmann-Stumm, Kienbaum und Helms. Ihre ablehnende Haltung zu den Ostverträgen sowie die Ankündigung ihres Austritts aus der FDP standen sowohl zeitlich als auch inhaltlich in unmittelbarer Berührung zum Ratifikationsverfahren⁶⁵. Dazu kam, dass *der Abstimmungsverlauf im Bundestag erneut großen Einfluss auf die politische Existenz der FDP* haben konnte. Das war gemeint, als der Generalsekretär dieser Partei, Flach, sich nachdrücklich dafür eingesetzt hatte, *der Festigung und Stabilität der Mehrheit in Bonn alle übrigen kurzfristigen Ziele* unterordnen zu müssen⁶⁶.

⁶² Ergebnisniederschrift der Sitzung des Bundesvorstandes am 19. Februar 1972 in Stuttgart, in: FDP-Bundesvorstand. Protokolle 1972 I, AdDL, Ordner 169.

⁶³ FDK. Pressedienst der FDP, Ausgabe 51 (1972), S. 1.

⁶⁴ Am 5. September 1970 beantragte der Bundesvorstand der FDP, Zoglmann aus der Partei auszuschließen, vgl. dazu FDK. Pressedienst der FDP, Ausgabe 21/1970, S. 1. Die Ausschlussverfahren wurden auch in den Landesverbänden, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, eingeleitet, vgl. dazu R. Stöss (Hrsg.), *Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980*, Bd. 2, Opladen 1984, S. 1331-1332. R. Zülch, *Von der FDP...*, S. 66.

⁶⁵ Vgl. hierzu ausführlich A. Baring, *Machtwechsel...*, S. 396-410, 413, 428.

⁶⁶ Ergebnisniederschrift der Sitzung des Bundesvorstandes am 17. März 1972 in Stuttgart, in: FDP-Bundesvorstand. Protokolle 1972 I, AdDL, Ordner 169.

Der gleichen Linie folgte die Entscheidung der Parteiführung, die potentiellen Abtrünnigen für die sozial-liberale Koalition zu gewinnen. Bei diesen Aufklärungs- und Überredungsversuchen entstand der Gedanke, eine gesonderte Entschließung mit den Stimmen aller Bundestagsfraktionen gebilligt als Pendant der Ostverträge zusammen mit diesen zu verabschieden. Am 26. April 1970 am Vorabend der Abstimmung über das von Barzel angestrebte konstruktive Misstrauensvotum, schlug Genscher einem der potentiellen Abtrünnigen – Kühlmann-Stumm – seinen eigenen Entschließungsentwurf vor, an den die zwölf Tage später eingesetzte Redaktionskommission, der neben Ehmke (SPD), Marx (CDU), Josef Strauss (CSU) auch Genscher angehörte, anknüpfen konnte⁶⁷.

Am 17. Mai 1972 ratifizierte der Deutsche Bundestag mit 248 Stimmen, darunter die gesamte Bundestagsfraktion der FDP mit Ausnahme von Kühlmann-Stumm und Kienbaum, die Ostverträge. Am 9. Mai 1972 bestätigte sie der Bundesrat und vier Tage später wurden die Verträge durch den Bundespräsidenten Heinemann ratifiziert. Am 25. Mai 1972 gab der polnische Sejm seine Zustimmung zu dem Warschauer Vertrag und dann ratifizierte ihn der polnische Staatsrat. Am 31. Mai 1972 wurde den Moskauer Vertrag in der UdSSR angenommen. Am 3. Juni 1972 traten dann die Verträge in Kraft. Durch die Ratifizierung des Warschauer Vertrages wurde der Weg der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Polen (14. September 1972) eröffnet⁶⁸.

Während der Ratifizierungsdebatte im Bundestag wurde am 17. Mai 1972 die Entschließung zu den beiden Ostverträgen, d. h. zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vom 12. August 1970 und zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik und Polen vom 7. Dezember 1970, mit 491 von 496 Stimmen aller Bundestagsfraktionen anerkannt⁶⁹. Ein Symptom für die weitere Schwächung der Position der Bundesregierung war die Stimmenthaltung der Oppositionsparteien bei der Ratifizierung dieser Verträge; zehn ihrer Abgeordneten stimmten sogar gegen den Vertrag mit der UdSSR und siebzehn gegen den mit Polen (ohne Abgeordnete aus West-Berlin). Die Entschließung enthielt im Wesentlichen die Interpretationsformulierungen, die in den zurückliegenden Monaten von der Bundesregierung geprägt wurden, um die Oppositionskritik an den Ostverträgen abzuschwächen. Sie bot eine deutschland-

⁶⁷ Vgl. dazu A. Baring, *Machtwechsel...*, S. 118, 413, 428; K.D. Bracher, W. Jäger, W. Link, *Republik im Wandel 1969-1974*, Bd. 5/1, Stuttgart 1986, S. 210-212. Vgl. dazu auch H.-D. Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995; A. Kruk, „Bezpieczeństwo i działalność na rzecz rozbrojenia w myśli politycznej Hansa-Dietricha Genschera“, *Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa*, Nr. 3 (2009), S. 113-130; A. Kruk, *Hans-Dietrich Genscher w polityce zagranicznej i wewnętrznej RFN w latach 1969-1992*, Katowice 2010.

⁶⁸ Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR erfolgte 13. September 1955. Siehe dazu J.J. Węc, *CDU/CSU...*, S. 215-216. Vgl. auch D. Bingen, *Die Polenpolitik der Bonner Republik von Adenauer bis Kohl 1949-1991*, Baden-Baden 1998, S. 134-141.

⁶⁹ *Dokumentation zur Deutschlandfrage in Verbindung mit der Ostpolitik*, Hbd. VII, 1972, S. 679-685. Deutscher Bundestag, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Stenographische Berichte. 6. Wahlperiode. 187. Sitzung am 17. Mai 1972, S. 10943-10945, 10960-10961.

politische Auslegung dieser Verträge dar. Die Entschließung enthielt u. a. die die Frage der endgültigen Festlegung der deutschen Grenzen bis zum Abschluss eines Friedensvertrages mit Deutschland verschiebende Rückstellungsklausel. Da die UdSSR und Polen ihren Inhalt nicht zur Kenntnis nahmen und als einseitiges Dokument der Bundesregierung anerkannten, war er im Sinne des Völkerrechts bedeutungslos. Mit dieser Entschließung leitete jedoch die Bundesregierung die Praxis ein, bis zur Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990 abwechselnd die Anerkennung der Grenze zu erklären und sie gleichzeitig durch eine rechtliche und politische Auslegung zu negieren⁷⁰.

Die Bundesrepublik erkannte im Warschauer Vertrag die im Kapitel IX des Potsdamer Abkommens politisch und effektiv⁷¹ festgelegte westliche Staatsgrenze Polens an der Oder und Lausitzer Neiße (*deren Verlauf.....festgelegt worden ist*) an (Art. I Abs. 1). Sie machte dies jedoch *suo nomine* und nicht im Namen des gesamtdeutschen Souveräns. Der Warschauer Vertrag schloss die Wiedervereinigung Deutschlands in unbestimmter Zukunft nicht aus. Gleichzeitig verpflichtete sich die Bundesregierung, bei der Wiedervereinigung keine Gebietsansprüche geltend zu machen. Die Bundesrepublik bekräftigte die Unverletzlichkeit dieser Grenze *jetzt und in der Zukunft*, verpflichtete sich, die territoriale Integrität Polens zu achten (Art. I Abs. 2), sowie erklärte, *keinerlei Gebietsansprüche* in Bezug auf Polen zu haben und *solche auch in Zukunft nicht* zu erheben (Art. I Abs. 3). Die Bundesrepublik nahm daher deklaratorisch das an, was grundlegend im Potsdamer Abkommen festgelegt worden war⁷². Sie bestätigte damit ebenfalls, von den bis dahin geltenden Identitätstheorien der Bundesregierungen, wonach das Deutsche Reich als Völkerrechtssubjekt in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 fortbestehe, abzurücken⁷³ und *suo nomine* zu handeln.

III.4.2. Die Ratifizierung des Vertrages von Prag

Das Kräfteverhältnis zwischen der sozial-liberalen Koalition und der CDU/CSU-Opposition im Bundestag, in dem die Regierungsparteien seit der Bundestagswahl von 1972 über eine entschiedene Stimmenmehrheit verfügten, wies auf keine größeren Schwierigkeiten bei dem bevorstehenden Ratifizierungsverfahren des Prager Vertrages hin. Selbst die einflussreichsten Kritiker der Ostpolitik der SPD/FDP-Koalitionsregierung seitens der CDU/CSU-Bundestagsfraktion hielten den Vertrag von Prag für *zäher, beharrlicher und sorgfältiger ausgehandelt* als die *vorherigen* (Werner Marx). Sie

⁷⁰ Vgl. dazu D. Bingen, J.J. Węc, *Die Deutschlandpolitik...*, S. 81-83. Mehr zur Ratifikation der Verträge mit UdSSR und Polen, vgl. J.J. Węc, „Die FDP und das Ratifizierungsverfahren für die Ostverträge von Moskau, Warschau und Prag. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte“, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych* Nr. 42 (1992), s. 135-154.

⁷¹ Zum Effektivitätsprinzip vgl. H. Kelsen, *Principles of International Law*, New York 1959, S. 258; siehe auch R. Quist, *Ostpolitik, Völkerrecht und Grundgesetz*, Augsburg 1972, S. 33-34.

⁷² Mehr dazu vgl. J.J. Węc, *Sozialliberale Ostpolitik...*, S. 22.

⁷³ Zum Theorienstreit um die Nachfolge des Deutschen Reiches am überzeugendsten ist die Untersuchung von R. Quist, *Ostpolitik...*, S. 21-34.

lobten die bundesdeutsche Diplomatie für ihr *diplomatisches Geschick* (Strauss)⁷⁴. Ungeachtet dessen nutzten die Unionsparteien ihre Stimmenmehrheit im Bundesrat aus, um eine ganze Reihe prozedurbezogener Verzögerungen bei der Vertragsratifizierung herbeizuführen⁷⁵.

So trug ihr Verhalten dazu bei, dass der Prager Vertrag erst am 10. Juli 1974 durch den Bundestag ratifiziert werden konnte. Nach seiner Ratifizierung fünf Tage später durch das tschechoslowakische Parlament trat er am 19. Juli 1974 in Kraft. Der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Tschechoslowakei wurde dann der Weg durch die Ratifizierung des Vertrages eröffnet.

Der hauptsächliche Vorwurf der Unionsparteien, der in der Ratifizierungsdebatte hin und wieder auftauchte, betraf die angeblichen Schwierigkeiten, die West-Berlin-Klausel zur Wirkung zu bringen. Nach der Ansicht der CDU/CSU-Opposition war diese Klausel nicht gut genug ausgehandelt. Marx kritisierte v. a. – trotz der zurückliegenden positiven Bewertung des Vertrages – die bundesdeutsche Delegation, dass sie sich eine relativ einseitige und zum Teil falsche Beurteilung des Münchener Abkommens aufzwingen ließ. Es wurden ebenfalls Vorbehalte gegenüber einer mangelnden Berücksichtigung und Wahrnehmung der Individualrechte, wie Bodenrechte und Vermögensrechte der Sudetendeutschen geäußert⁷⁶. Angesichts dessen, dass sich die destruktive Haltung der CDU/CSU zum Vertrag – nach Prüfung der geäußerten Vorwürfe – als völlig unbegründet erwiesen hatte, führte die FDP in der ihrerseits geübten Gegenkritik *ad absurdum* die Argumentation der Unionsparteien⁷⁷. Der FDP-Bundestagsabgeordnete Uwe Ronneburger, Mitglied des Auswärtigen Ausschusses, stellte fest, dass die dargestellten Einwände der CDU/CSU *weit hinter der Regierungserklärung von Bundeskanzler Kiesinger vom 13. Dezember 1966* zurücklagen⁷⁸. Bei den Kontroversen um die West-Berlin-Klausel enthüllte Moersch die wahren Beweggründe der bundesdeutschen Bemühungen, den Botschaften der Bundesrepublik in den östlichen Nachbarstaaten die Rechte, Hilfe für Westberliner Gerichte zu gewähren. Die bundesdeutsche Partei war zwar bestrebt, eine Regelung der Rechtshilfefrage zu erreichen, jedoch zielte sie vornehmlich darauf ab, die Bundesrepublik und West-Berlin rechtlich gleich zu behandeln⁷⁹. Indem die Bundesregierung einen besonderen Wert darauf legte, die Bindungen West-Berlins an die Bundesrepublik extensiv zu entwickeln, kam sie mit dem wohl empfindlichsten Teil des Viermächte-Abkommens in Berührung, was in der Folgezeit zu scharfen Aus-

⁷⁴ Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Stenographische Berichte. 7. Wahlperiode. 90. Sitzung am 27. März 1974, S. 6020-6021.

⁷⁵ Vgl. dazu B. Zündorf, *Die Ostverträge...*, S. 97.

⁷⁶ Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Stenographische Berichte. 300. Sitzung am 20. Juni 1974, S. 7452-7454.

⁷⁷ Vgl. Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Stenographische Berichte. 109. Sitzung am 19. Juni 1974, S. 7408-7409.

⁷⁸ Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Stenographische Berichte. 90. Sitzung..., S. 6020-6021; FDK. Tagesdienst..., Nr. 164 (1974), S. 3-4.

⁷⁹ Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages...*, 109. Sitzung..., S. 7432.

einandersetzungen mit den Staaten des Warschauer Paktes, insbesondere mit der Sowjetunion, führen musste: Diese Länder warfen der Bundesrepublik vor, dieses Abkommen verletzen zu wollen.

Die rechtlich-politische Auslegung des Prager Vertrages drückte die FDP in folgenden Thesen aus: (1) Art. I und Art. II regeln die künftige Vorgehensweise gegenüber dem Münchener Abkommen in den bilateralen Beziehungen zwischen den beiden Ländern; (2) die vertragliche Regelung störe nicht, eigene juristische Würdigung dieses Abkommens beizubehalten; (3) der Vertrag habe zum Ziel, endgültig mit der unheilvollen Vergangenheit abzurechnen und stabile Grundlagen für die Entwicklung gutnachbarlicher Beziehungen zu schaffen; (4) er erlaube einen *modus vivendi* im zwischenstaatlichen Verhältnis zu erreichen, so dass die zwischen ihnen bestehenden Streitfragen keine praktische Bedeutung mehr haben; (5) der Vertrag stelle eine Abrundung des gesamten ostpolitischen Vertragswerks der Bundesrepublik dar und vervollständige das ostpolitische Programm der FDP⁸⁰.

III.5. Die Verhandlungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen der Bundesrepublik mit Ungarn und Bulgarien

Am 13. Dezember 1966 wurde erstmalig durch den damaligen Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger die Bereitschaft der Bundesrepublik zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu einzelnen östlichen Staaten offiziell erklärt⁸¹. Bereits im September 1966 begann die bundesdeutsche Diplomatie die Sondierungsgespräche mit den Regierungen Rumäniens und Bulgariens zu dieser Frage zu führen⁸². Die Wahl dieser beiden Länder erfolgte aus taktischen Gründen. Sie entsprang aus dem Konzept vom Bundesaußenminister Schröder, das u. a. eine Randstaaten-Politik gegenüber Osteuropa voraussetzte. Das einzige Resultat dieser Vorgehensweise bestand in der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien am 31. Januar 1967 und in der Wiederaufnahme dieser zu Jugoslawien am 31. Januar 1968. Allerdings war Rumänien in dieser Einsicht politisch ein relativ leichter Partner, denn die Herstellung diplomatischer Beziehungen mit der Bundesrepublik bedeutete für dieses Land die Bestätigung des autonomen Kurses in seiner Westpolitik⁸³.

Das Brandt/Scheel-Kabinett verwies indirekt in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 darauf, die diplomatischen Beziehungen mit Bulgarien und Ungarn

⁸⁰ Deutscher Bundestag, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages...*, 90. Sitzung..., S. 6006-6040; 109. Sitzung..., S. 7406-7411, 7431-7432; 110. Sitzung am 29. Juni 1974, S. 7449-7452.

⁸¹ *Bulletin...*, Nr. 157 (1966), 14. Dezember 1966, S. 1268-1270.

⁸² Europa-Archiv. Dokumentation, 1966, H. 19, S. 2161. W. Oschlies, „Diplomatische Beziehungen Bonn-Sofia“, *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, Nr. 21 (1974), S. 20-21.

⁸³ *Dokumentation zur Deutschlandfrage*, hrsg. von H. von Siegler, Hbd. IV, Bonn-Wien-Zürich 1969, S. 447, 462-468. *Bulletin...*, Nr. 11 (1967), 2. Februar 1967, S. 81. Vgl. auch G. Macovescu, „Einige Aspekte der Außenpolitik der Sozialistischen Republik Rumäniens“, *Europa-Archiv*, H. 12 (1969), S. 415-426.

erst nach dem Abschluss bilateraler Verhandlungen mit diesen östlichen Staaten, die die kompliziertesten Probleme mit der Bundesrepublik zu lösen hatten, aufzunehmen. Am 23. November 1972 sprach sich der Arbeitskreis I der Bundestagsfraktion der FDP dafür aus, die diplomatischen Beziehungen zu diesen beiden Ländern baldmöglichst herzustellen. Unmittelbar wandte sich die Bundesregierung am 18. Januar 1973 an die Regierungen Bulgariens und Ungarns, indem sie ankündigte, diese Staaten dem politischen Dialog mit Osteuropa einschließen zu wollen⁸⁴.

Nachdem der Prager Vertrag am 20. Juni 1973 paraphiert worden war, eröffnete sich die Möglichkeit, die Verhandlungen über die Herstellung der diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Bulgarien einerseits, sowie zwischen der Bundesrepublik und Ungarn andererseits aufzunehmen. Im Laufe der bilateralen Verhandlungen kam es zu unerwarteten Kontroversen, die ähnlich wie im Falle der Tschechoslowakei West-Berlin betrafen. Das Auswärtige Amt bestand darauf, den bundesdeutschen Botschaften, die in diesen Ländern in der Folgezeit einzurichten waren, die konsularische Betreuung natürlicher und juristischer Personen aus West-Berlin zu gewähren⁸⁵.

Die Rückendeckung fand es bei den FDP-Politikern, die die Herstellung diplomatischer Beziehungen von der Kompromissbereitschaft der Verhandlungspartner in der Rechtshilfe-Frage abhängig machten⁸⁶. Die ein paar Monate anhaltenden politischen Spannungen wurden erst mit der dargestellten Moskauer Formel überwunden. Infolgedessen paraphierten Günther van Well, der Ministerialdirektor im Auswärtigen Amt, und Lyuben Petrov, der bulgarische stellvertretende Außenminister (12. Dezember 1973), sowie sein ungarischer Kollege, Janos Nagy (13. Dezember 1973), die diesbezüglichen Präliminarien. Die offizielle Herstellung diplomatischer Beziehungen der Bundesrepublik zu Bulgarien und Ungarn wurde am 21. Dezember 1973 bekanntgemacht.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der obigen Analyse lassen sich folgende Schlussfolgerungen entnehmen: (1) die FDP spielte eine **grundsätzliche** Rolle bei den Verhandlungen und bei der Ratifizierung der Ostverträge mit der UdSSR (1970), Polen (1970) und der Tschechoslowakei (1973); (2) diese Verträge enthielten eine Klausel über den Verzicht auf Gewalt in den gegenseitigen Beziehungen; (3) der Vertrag mit Polen enthielt zusätzlich eine Grenzklausel und in dem Sinne ist er als Grenzvertrag zu betrachten (Art. I Abs. 1 des Vertrages vom 7. Dezember 1970). Die Bundesrepublik erkannte in diesem Vertrag die im Potsdamer Abkommen festgelegte westliche Staatsgrenze Polens an der Oder-Neiße an; (4) die Bundesregierung hat diese Grenze im eigenen Namen (*suo nomine*) und

⁸⁴ *Bulletin...*, Nr. 6 (1973), 19. Januar 1973, S. 47.

⁸⁵ *Archiv der Gegenwart*, 1973, S. 18075, 18109, 18367.

⁸⁶ FDK. Pressedienst der FDP, Ausgabe 140 (1973), S. 1.

nicht im Namen des vereinigten Deutschlands anerkannt. Der Warschauer Vertrag schloss daher einerseits die Wiedervereinigung Deutschlands in unbestimmter Zukunft nicht aus, andererseits verpflichtete sich gleichzeitig die Bundesregierung, bei der Wiedervereinigung keine Gebietsansprüche gegenüber Polen geltend zu machen; (5) die westlichen Alliierten – was sehr oft in der Fachliteratur übersehen wird – hatten die Bundesregierung bereits im geheimen Notizprotokoll Acheson-Adenauer vom 21. November 1951 gezwungen, ihre Definition der Wiedervereinigung Deutschlands als eines Zusammenschlusses der Bundesrepublik, der DDR und der beiden Teile Berlins zu akzeptieren. Als Gegenleistung erlangte die Bundesrepublik damals u. a. die vertragliche Verpflichtung der Westmächte, dass die Bundesregierung zukünftig an einem *peace settlement* mitwirken wird (Art VII Abs. 1, 3 des Deutschlandvertrages vom 26. Mai 1952).

BIBLIOGRAPHIE

Archivquellen

20. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Nürnberg am 23.-25. Juni 1969. Anträge und Beschlüsse, AdDL, A1-394.
21. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Bonn am 22.-24. Juni 1970. Anträge und Beschlüsse, AdDL, A1-408.
21. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Bonn am 22.-24. Juni 1970. Pressekonferenz des Kreisverbandes Köln der FDP am 18. Juni 1970. Deutung des Kölner Wahlergebnisses und die daraus resultierenden Forderungen an die Landes- und Bundespartei, AdDL, A1-418.
21. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP in Bonn am 22.-24. Juni 1970. Stenographische Niederschrift, AdDL, A1-413; A1-418.
- Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 16. Januar 1971 in Mainz. Stenographische Niederschrift, AdDL, A12-95.
- Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 25. September 1971 in Bremerhaven. Stenographische Niederschrift, AdDL, A12-99.
- Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 26. April 1970 in Saarbrücken. Stenographische Niederschrift. Bericht des Bundesvorsitzenden vor den Bundesvorstand-Bundeshauptausschuss zu Gesprächen in Moskau, AdDL, A12-86.
- Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 26. April 1970 in Saarbrücken. Stenographische Niederschrift. Bericht des Bundesvorsitzenden vor dem Bundesvorstand-Bundeshauptausschuss zu Gesprächen in Warschau, AdDL, A12-88.
- Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 26. April 1970 in Saarbrücken. Stenographische Niederschrift. Bericht des Bundesvorsitzenden vor den Bundesvorstand-Bundeshauptausschuss zu Gesprächen in Moskau, A12-89.
- Bundeshauptausschuss der FDP. Sitzung am 5. September 1970 in Frankfurt am Main. Stenographische Niederschrift, A12-92.
- Ergebnisniederschrift der Sitzung des Bundesvorstandes am 17. März 1972 in Stuttgart, in: FDP-Bundesvorstand. Protokolle 1972 I, AdDL, Ordner 169.

- Ergebnisniederschrift der Sitzung des Bundesvorstandes am 19. Februar 1972 in Stuttgart, in: FDP-Bundesvorstand. Protokolle 1972 I, AdDL, Ordner 169.
- FDP-Bundesvorstand (Gesamtvorstand). Protokolle 1969 Oktober-Dezember V, AdDL, Ordner 154.
- FDP-Bundesvorstand. Protokolle 1972 I, AdDL, Ordner 169.
- Sitzung des Bundesvorstandes und der Bundestagsfraktion der FDP am 3. Oktober 1969 in Bonn. Stenographischer Bericht, in: FDP-Bundesvorstand (Gesamtvorstand). Protokolle 1969 Oktober-Dezember V, AdDL, Ordner 154.

Gedruckte Quellen

- Allardt H., *Moskauer Tagebuch. Beobachtungen, Notizen, Erlebnisse*, Düsseldorf–Wien 1973.
- Archiv der Gegenwart*, hrsg. von H. von Siegler, Jge. 1956; 1969-1973, Bonn–Wien–Zürich 1956 ff.
- Außerordentlicher Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 16. bis 18. April 1969 in der Stadthalle zu Bad Godesberg. Protokoll der Verhandlungen. Anträge*, Bonn [1969].
- Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 157 (1966), Nr. 11 (1967), Nr. 132 (1969), Nr. 109 (1970), Nr. 6 (1973), Bonn 1966-1973.
- Bundesgesetzblatt*, Jg. 1972/1973, Bonn 1973.
- Dahrendorf R., „Deutsche Ostpolitik 1970: Appeasement oder Detente“, *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 56 (1970).
- Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Anlagen zu den Stenographischen Berichte. 6. Wahlperiode. Drucksache Nr. VI/691; Nr. VI/757.
- Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Stenographische Berichte. 6. Wahlperiode. 55. Sitzung am 27. Mai 1970; 59. Sitzung am 17. Juni 1970; 187. Sitzung am 17. Mai 1972.
- Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Stenographische Berichte. 7. Wahlperiode. 90. Sitzung am 27. März 1974; 109. Sitzung am 19. Juni 1974; 110. Sitzung am 29. Juni 1974; 300. Sitzung am 20. Juni 1974.
- Dokumentation zur Deutschlandfrage*, hrsg. von H. von Siegler, Hbd. I, IV, Bonn–Wien–Zürich 1961-1969.
- Dokumentation zur Deutschlandfrage in Verbindung mit der Ostpolitik*, hrsg. von H. von Siegler, Hbd. VI-VII, Bonn–Wien–Zürich 1970-1972.
- Dokumentation zur Entspannungspolitik der Bundesregierung. Ostpolitik*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Hamburg 1981.
- Europa-Archiv. Dokumentation, 1966, H. 19, H. 21.
- Freie Demokratische Korrespondenz* (FDK). Pressedienst der FDP, Jge. 1970-1973, Ausgabe 21 (1970), Ausgabe 73 (1971), Ausgabe 30 (1972), Ausgabe 51 (1972), Ausgabe 78 (1972), Ausgabe 79 (1972), Ausgabe 108 (1973), Ausgabe 140 (1973), Ausgabe 140 (1973), Bonn 1970 ff.

Freie Demokratische Korrespondenz (FDK). Tagesdienst. Pressedienst der Bundestagsfraktion der FDP, Jge. 1966-1973, Nr. 17 (1966), Nr. 58 (1967), Nr. 59 (1967), Nr. 54 (1969), Nr. 21 (1970), Nr. 22 (1971), Nr. 437 (1971), Nr. 8 (1972), Nr. 53 (1972), Nr. 59 (1972), Nr. 71 (1972), Nr. 77 (1972), Nr. 119 (1972), Nr. 146 (1972), Nr. 599 (1973), Bonn 1966 ff.

Genscher H.-D., *Erinnerungen*, Berlin 1995.

Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968-1973, hrsg. von E. Noelle und E.P. Neumann, Institut für Demoskopie Allensbach, Allensbach-Bonn 1974.

Stichworte zur Außen-, Deutschland- und Sicherheitspolitik. FDP im 6. Deutschen Bundestag. Eine Zwischenbilanz 1969-1971, hrsg. von der F.D.P.-Bundestagsfraktion, H. 1, Bonn 1976.

„Verlaufsprotokoll der Besprechung zwischen Adenauer und Acheson vom 21. November 1951“, in: *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. I, hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes von H.-P. Schwarz in Verbindung mit R. Pommerin, München 1989.

40 Jahre Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Dokumentation, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Stuttgart 1989.

Monographien und Beiträge

Bange O., „Etappen und Desiderate der Forschung. Zur internationalen Einordnung von Willy Brandts Außenpolitik“, *Archiv für Sozialgeschichte*, Nr. 46 (2006).

Barcz J., „Interpretacja Układu z 7 grudnia 1970 roku w Polsce“, in: J. Barcz, K. Ruchniewicz (Hrsg.), *Akt normalizacyjny. 50 lat układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku*, Wrocław-Warszawa 2021.

Barcz J., Ruchniewicz K. (Hrsg.), *Akt normalizacyjny. 50 lat układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku*, Wrocław-Warszawa 2021.

Baring A., *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart 1982.

Benz W., Graml H. (Hrsg.), *Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1976.

Bingen D., *Die Polenpolitik der Bonner Republik von Adenauer bis Kohl 1949-1991*, Baden-Baden 1998.

Bingen D., Węc J.J., *Die Deutschlandpolitik Polens 1945-1991. Von der Status-Quo-Orientierung bis zum Paradigmenwechsel*, Kraków 1993.

Bracher K.D., Jäger W., Link W., *Republik im Wandel 1969-1974*, Bd. 5/1, Stuttgart 1986.

Cziomer E., *Polityka rządu RFN wobec ZSRR w latach 1955-1972*, Kraków 1976.

„Do końca nic nie było przesądzone. Wywiad ze Stefanem Jędrzychowskim“, *Polityka* 1985, 7 Dezember.

Franz O. (Hrsg.), *Vom Sinn der Geschichte*, Stuttgart 1976.

Haftendorn H., *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, Baden-Baden 1983.

Hall W.E., *A Treatise on International Law*, Oxford 1909.

Hoensch J.K., „Der Normalisierungsprozess zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 12/13 (1990).

Janicki L., *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1982.

- Janicki L., *Zur ostpolitischen Vollzugsdefizit. Rechtspolitische Aspekte der Realisierung des Vertrages vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen*, Düsseldorf 1979.
- Kelsen H., *Principles of International Law*, New York 1959.
- Kruk A., „Bezpieczeństwo i działalność na rzecz rozbrojenia w myśli politycznej Hansa-Dietricha Genschera“, *Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa*, Nr. 3 (2009).
- Kruk A., *Hans-Dietrich Genscher w polityce zagranicznej i wewnętrznej RFN w latach 1969-1992*, Katowice 2010.
- Lehmann H.G., *Öffnung nach Osten. Die Ostreisen Helmut Schmidts und die Entstehung der Ost- und Spannungspolitik*, Bonn 1984.
- Macovescu G., „Einige Aspekte der Außenpolitik der Sozialistischen Republik Rumäniens“, *Europa-Archiv*, H. 12 (1969).
- Mende E., *Die FDP. Daten, Pakten, Hintergründe*, Stuttgart 1972.
- Miller L.L., *Theorie und Praxis außenpolitischer Entscheidungsprozesse – untersucht am Beispiel der deutsch-sowjetischen Beziehungen in der Zeit der Regierung Brandt/Scheel bis zum Abschluss des Moskauer Vertrages am 12.08.1970*, Bonn 1980.
- Olig T., *Der Moskauer Vertrag und die Berlin-Regelung (1969-1972). Die sozialliberale Ost- und Deutschlandpolitik*, Saarbrücken 2008.
- Oschlies W., „Diplomatische Beziehungen Bonn-Sofia“, *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, Nr. 21 (1974).
- Quist R., *Ostpolitik, Völkerrecht und Grundgesetz*, Augsburg 1972.
- Schmid G., *Entscheidung in Bonn. Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970*, Köln 1980.
- Schneider H.R., *Walter Scheel: Handeln und Wirken eines liberalen Politikers*, Stuttgart 1974.
- Stöss R. (Hrsg.), *Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980*, Bd. 2, Opladen 1984.
- Węc J.J., *CDU/CSU wobec polityki niemieckiej Republiki Federalnej Niemiec 1949-1969*, Kraków 2000.
- Węc J.J., „Die FDP und das Ratifizierungsverfahren für die Ostverträge von Moskau, Warschau und Prag. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte“, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych*, Nr. 42 (1992).
- Węc J.J., *FDP wobec polityki wschodniej RFN 1969-1982*, Poznań 1990.
- Węc J.J., *Sozialliberale Ostpolitik: Die FDP und der Warschauer Vertrag. Die Haltung der FDP gegenüber den Verhandlungen mit Polen über den Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970*, Potsdam 2011.
- Zülch R., *Von der FDP zur F.D.P. Die dritte Kraft im deutsche: Parteiensystem*, Bonn 1972.
- Zündorf B., *Die Ostverträge. Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR*, München 1979.

Prof. Dr. phil. habil. Janusz Józef WĘC – ordentlicher Professor für Zeitgeschichte und internationale Beziehungen, Leiter des Lehrstuhls für Integrationsprozesse am Institut für Politische Wissenschaft und Internationale Beziehungen der Jagiellonen-Universität zu Krakau. In den Jahren 2016-2019 Leiter des Forschungs-Didaktik-Projekts der Europäischen Kommission im Rahmen des Jean-Monnet-Lehrstuhls unter dem Titel *European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix It?* Autor der 250 im In- und Ausland herausgegebenen wissenschaftlichen Publikationen, darunter: 21 Monographien und Synthesen zum Thema: System der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union, europäische sowie außereuropäische Integration, polnisch-deutsche Beziehungen, Zeitgeschichte Deutschlands, deutsches politisches System. Zuletzt veröffentlichte Monographien: *Germany's Position on the System Reform of the European Union in 2002-2016*, (Berlin-Bern-Bruxelles-New York-Oxford 2018); *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016* (Kraków 2017); *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015* (Kraków 2016); *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia* (Kraków 2012); *Spor o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideaą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna* (Kraków 2012); *Sozialliberale Ostpolitik: Die FDP und der Warschauer Vertrag. Die Haltung der FDP gegenüber den Verhandlungen mit Polen über den Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970* (Potsdam 2011).