

## Einführung

„Die NPD über fünf Prozent, und ich wäre nicht Kanzler geworden“<sup>1</sup>. So erinnerte sich rückblickend der von Vielen angefeindete, von Vielen verehrte charismatische SPD-Kanzler Willy Brandt über den für ihn glücklichen Ausgang der Bundestagswahl 1969. In der Tat verdankte er dem Scheitern der rechtsgerichteten Nationaldemokraten (NPD) an der Fünf Prozent Hürde mit nur bundesweit 4,3 Prozent der Wählerstimmen seinen Einzug in das bedeutendste Amt der Bundesrepublik Deutschland. Mit einem Stimmenanteil von 42,7 Prozent für die SPD und 5,8 Prozent für die FDP ergab sich eine Mehrheit für die von Brandt favorisierte Kleine Koalition. – Die CDU/CSU fand sich trotz respektabler 46,1 Prozent in der Rolle einer (starken) Opposition wieder.

Überraschend knapper fiel das Ergebnis der Kanzlerwahl aus, als es numerisch möglich gewesen wäre. Von den 496 stimmberechtigten Abgeordneten erhielt Brandt 251 Stimmen, mithin lediglich drei mehr als zur Kanzlerwahl erforderlich. – Eine hauchdünne Mehrheit gegen 235 Abgeordnete, die mit Nein gestimmt hatten. Fünf weitere enthielten sich, vier gaben ungültige Stimmkarten ab; einer der 496 stimmberechtigten Abgeordneten nahm an der Abstimmung nicht teil. Damit war die Große Koalition von CDU/CSU und SPD, die seit Dezember 1966 die Regierung mit Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU) an der Spitze gestellt hatte, abgewählt.

Es bedurfte wahrlich einer gehörigen Portion Mut, Zuversicht und Durchsetzungsvermögen des Bundeskanzlers, bei der knappen parlamentarischen Mehrheit an die Realisierung der nach seiner Überzeugung herausragenden außenpolitischen Ziele zu gehen: den Frieden sicherer zu machen, die Folgen des Zweiten Weltkrieges zu überwinden sowie ein System der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa aufbauen zu helfen.<sup>2</sup> Eingebunden in das westeuropäische Staaten- und

---

<sup>1</sup> Willy Brandt, *Erinnerungen*, Frankfurt/Main, Berlin 1992, S. 185.

<sup>2</sup> Willy Brandt, *ebd.*, S. 186.

Bündnisgefüge – bei Rückendeckung durch die Vereinigten Staaten von Amerika – schienen Fortschritte hierbei nur bei einer mutigen Hinwendung in Richtung Osten denkbar.

Unter den bisherigen Kanzlern der Bundesrepublik war wohl keiner so geeignet, ein neues Verhältnis zum Osten zu begründen, wie Brandt. Einerseits ein von Hitler verfolgter Sozialdemokrat, andererseits der Verteidiger West-Berlins gegen den Kommunismus, eine Symbolfigur für die Zugehörigkeit der Deutschen zum Westen. Hinzu kam die Biographie einer Persönlichkeit, die Vertrauen erweckte, ein Politiker, der immer auch als Mensch erkennbar blieb.<sup>3</sup> Zudem hatte er national wie auch international während der drei Jahre als Vizekanzler und Außenminister Zeugnis seiner ehrlichen Bemühungen um den Frieden in der Welt abgelegt, vorrangig in Europa. Überzeugend konnte er deshalb in seiner Regierungserklärung am 28.10.1969 an die Friedensnote der Bundesregierung vom März 1966 sowie an die Regierungserklärung seines Vorgängers Kurt Georg Kiesinger vom 13. Dezember 1966 anknüpfen. Deren Grundideen gedachte er fortzuführen – nicht zuletzt, weil alle Fraktionen des Bundestages (CDU/CSU, SPD und FDP) – wenn auch mit Nuancen – zugestimmt hatten.

So lag bei der CDU/CSU mehr das Gewicht auf Kontinuität, während SPD und FDP neue Ansätze mit Blick auf die Deutschland- und Ostpolitik anmahnten, die seit Jahren stagnierte. Dem Wunsch auf Wiedervereinigung beider Teile Deutschlands stand die kategorische Forderung der UdSSR entgegen, das von ihr geschaffene Staatesgebilde „DDR“ (Deutsche Demokratische Republik) völkerrechtlich als Staat anzuerkennen. Alle Bundesregierungen seit Gründung der Bundesrepublik 1949 hatten sich vehement hiergegen ausgesprochen. Die deutsche Nation sei nicht teilbar, so die einhellige Auffassung. Dem künstlich von der UdSSR geschaffenen anderen Staat fehlte es nach Überzeugung aller maßgeblichen bundesrepublikanischen Parteien an demokratischer Legitimation durch freie Wahlen.

Im Verhältnis zum Ausland unterstrich die sogenannte Hallstein-Doktrin diese Auffassung in drastischer Weise. Die Bundesrepublik Deutschland sah sich als Rechtsnachfolgerin des 1945 untergegangenen Deutschen Reiches zur alleinigen Vertreterin Deutschlands berufen. Bei diplomatischer Anerkennung der DDR durch einen Drittstaat sollte per Entscheidung der Bundesregierung der sofortige Abbruch aller Beziehungen erfolgen. Im Laufe der 1960er Jahre geriet die Bundesrepublik mit ihrer Rechtsauffassung zusehends in Konflikt mit den Staaten der sogenannten Dritten Welt. Je weiter entfernt von Europa, umso weniger Verständnis brachten sie dafür auf. Teilweise erlagen sie dem Werben der DDR, angefangen

---

3 Peter Bender, *Neue Ostpolitik, Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag*, München 1989, S. 160.

mit der Aufnahme von Handelsbeziehungen, zeitlich versetzt mit ihrer völkerrechtlichen Anerkennung.

Internationale Aufmerksamkeit erregte die Wiederaufnahme der 1957 abgebrochenen diplomatischen Beziehungen zum sozialistischen Jugoslawien im Jahre 1967 unter Bundeskanzler Kiesinger. Sie wurde zum Berufungsfall für viele Länder des „Neutralen Blocks“. Es häuften sich die Fälle einer DDR-Anerkennung durch Staaten Asiens und des Nahen Ostens. Die Bundesregierung stand dabei regelmäßig vor dem Dilemma eines Abbruches der diplomatischen Beziehungen oder schwächeren kultur- oder handelspolitischen Reaktionen zu dem jeweiligen Land.

Mehrere arabischen Staaten, die 1965 auf die Anerkennung Israels mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik reagiert hatten, nahmen diese ab der Jahresmitte 1969 zur DDR auf. Sie erkannten die sowjetische Besatzungszone völkerrechtlich als Staat an. Selbst bei den westlichen Verbündeten kamen Zweifel auf, ob es angesichts der seit den 1960er Jahren eingeleiteten Entspannungspolitik zwischen den beiden Supermächten USA und UdSSR noch der Zeit entsprach, die stringente bundesrepublikanische Außenpolitik der 1950er Jahre beizubehalten. Bis zum Ende der Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP sowie dem Rücktritt von Bundeskanzler Ludwig Erhard gab es keine Anzeichen einer grundlegenden Änderung.

Erst nach Bildung der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD gegen Ende des Jahres 1966 war es Vizekanzler und Außenminister Willy Brandt, der sich für neue Initiativen und ein stärkeres Eingehen auf eventuelle Gesprächsangebote des Ostblocks stark machte. Desillusioniert räumte Brandt bei einem außenpolitischen Kolloquium des Bundeskabinetts im Mai 1968 jedoch eine überaus große Unbeweglichkeit der östlichen Führungsmacht Sowjetunion ein, unterstützt von ihrem engsten Vasallen DDR. Beide blockten alle Vorschläge zur Auflockerung der Beziehungen ab.<sup>4</sup> Ohne aufzubegehren, unterwarfen sich alle übrigen Satellitenstaaten Osteuropas ihrem Verdikt. Das im August 1968 in der Tschechoslowakei statuierte Exempel zur Niederschlagung des „Prager Frühlings“ durch Moskau mahnte sie zur Vorsicht.

Gleichwohl setzte sich bereits vor dem Beginn seiner Kanzlerschaft bei Brandt die Erkenntnis durch, ohne Zugeständnisse einer internationalen Gleichberechtigung der DDR würde es keine Gesprächsbereitschaft des Ostens zur Überwindung der Blockade geben. Zu deren Herbeiführung benutzte er – auch über Umwege – alle ihm zur Verfügung stehenden offiziellen, gelegentlich sogar private Gesprächskanäle. Beispielhaft hierfür steht sein Schreiben vom 4. Juni 1969 an den Vorsitzenden des Kuratoriums der Alfried Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung, Berthold Beitz. Ausdrücklich begrüßte darin Brandt, wenn er (Beitz) bei der

---

4 Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1968, Dok. 146, S. 527.

bevorstehenden Polen-Reise seine langjährigen und engen Beziehungen benutze, den polnischen Gesprächspartnern mitzuteilen, „dass die für die Außenpolitik Verantwortlichen der Bundesrepublik von dem ernsthaften Willen beseelt sind, jede Möglichkeit zu prüfen, die sich in Richtung auf einen Ausgleich der Interessen Deutschlands und Polens eröffnen könnte“<sup>5</sup>. Es war ein deutliches Signal an die östliche Seite, in welche Richtung sich vornehmlich die Deutschland- und Ostpolitik nach seiner Wahl zum Regierungschef bewegen würde.

Darüber hinaus war es das Ziel Brandts, nicht nur gegenüber dem Ostblock, sondern auch in der Weltpolitik nach Möglichkeit nicht gegen, sondern mit dem „politischen Wind“ zu operieren, ohne die Westbindung der Bundesrepublik aufs Spiel zu setzen. Unzweideutig sprach er sich für ein freundschaftliches Verhältnis zu den Vereinigten Staaten von Amerika aus, als wichtigstem Partner der Bundesrepublik. Sie allein gewährleisteten nach seiner Überzeugung die Sicherheit Deutschlands. Einschränkend vermutete er, dass die USA angesichts ihrer kriegesischen Verstrickung in den vietnamesischen Dschungelkrieg und im Bewusstsein eines „overcommitment“, der überdehnten, kräftezehrenden weltweiten Verpflichtungen, künftig in hohem Umfang zivile und militärische Lasten auf ihre westlichen Partnerstaaten übertragen würden. Darin sah er eine Herausforderung vor allem der Europäischen Gemeinschaft.

Wie seine Vorgänger glaubte Brandt, nur in enger Abstimmung mit Frankreich den inneren Ausbau und die Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – auch und vor allem – zur Friedensstabilisierung in Europa vorantreiben zu müssen – zumal sich die politische und strategische Lage im Mittelmeerraum in den Jahren ab 1965 rapide zu Ungunsten des Westens verschlechterte. Dies galt besonders für das *deutsche* Verhältnis zur Staatenwelt Nordafrikas, welches sich seit 1967 durch den Sechs-Tage-Krieg Israels mit mehreren arabischen Staaten auf dem Nullpunkt befand. In dessen Folge war es der Sowjetunion propagandistisch gelungen, die Bundesrepublik in das imaginäre Lager der „westlichen Imperialisten“ abzudrängen, so dass international von einer Achse Washington – Bonn – Tel Aviv gesprochen wurde – was die minimalen deutsch-arabischen Beziehungen weiterhin schwer beeinträchtigte.<sup>6</sup> Friedensmissionen der Bundeskanzler Erhard und Kiesinger wie auch die Wiederherstellung eines normalen deutsch-arabischen Verhältnisses wurden deshalb von Misstrauen bis rigider Ablehnung überwölbt.

Eine Kompensation der wenig aussichtsreichen Vermittlungspolitik im Nahen Osten gedachte Brandt, schon im Vorfeld seines Regierungsantritts, durch die Aufnahme von Beziehungen zu den kommunistischen Staaten Asiens zu errei-

<sup>5</sup> Willy Brandt, Ein Volk der guten Nachbarn, Außen- und Deutschlandpolitik, Berliner Ausgabe Band 6, Helga Grebing, Gregor Schöllgen, Heinrich August Winkler (Hrsg.), Bonn 2005, S. 235.

<sup>6</sup> AAPD, 1969, Dok. 320, S. 1145.

chen.<sup>7</sup> Die Bereitschaft der Bundesregierung, zu allen Staaten des größten Erdteils, einschließlich der kommunistischen Staaten, speziell Rot-Chinas, verstand er als Teil deutscher Friedenspolitik mit Rückwirkungen auf dritte Staaten und die Sowjetunion.

In der Deutschland-, Europa- und Weltpolitik strebte er hehre Ziele an, deren erfolgreiche Realisierung nicht allein in seinen Händen liegen konnte, dessen war er sich bewusst. Langjährige Gegner im In- und Ausland galt es, von der Ehrlichkeit und Seriosität seines Handelns zu überzeugen. Die parlamentarisch-demokratische Basis verkörperte die von ihm schon in der Wahlnacht angestrebte (Kleine) Koalition aus SPD und FDP im deutschen Bundestag. Von der mächtigen CDU/CSU-Opposition durfte er keine Unterstützung erwarten. Sie verharrte außenpolitisch weitgehend in den hergebrachten Denkkategorien der 1950er und 60er Jahre. – Brandt stand somit ein außenpolitischer Kraftakt mit ungewissem Ausgang bevor – vergleichbar mit dem Kampf Adenauers in den 1950er Jahren zur Einbindung der Bundesrepublik in die westliche Staatengemeinschaft. Ob und in welchem Umfang ihm dieser gelang, soll im folgenden untersucht werden.

---

7 AAPD, 1969, Dok. 305, S. 1084.