

Gerhard Wettig

Ulbricht, die UdSSR und die Vier-Mächte-Rechte in Berlin
1963-1971

<http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.953>

Reprint von:

Gerhard Wettig, Ulbricht, die UdSSR und die Vier-Mächte-Rechte in Berlin 1963-1971, in: Schaufenster der Systemkonkurrenz. Die Region Berlin-Brandenburg im Kalten Krieg, herausgegeben von Michael Lemke, Böhlau Köln, 2006 (Zeithistorische Studien. Herausgegeben vom Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam. Band 37), S. 47-64

Copyright der digitalen Neuausgabe (c) 2017 Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. (ZZF) und Autor, alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk wurde vom Autor für den Download vom Dokumentenserver des ZZF freigegeben und darf nur vervielfältigt und erneut veröffentlicht werden, wenn die Einwilligung der o.g. Rechteinhaber vorliegt. Bitte kontaktieren Sie: <redaktion@zeitgeschichte-digital.de>



Zitationshinweis:

Gerhard Wettig (2006), Ulbricht, die UdSSR und die Vier-Mächte-Rechte in Berlin 1963-1971, Dokserver des Zentrums für Zeithistorische Forschung Potsdam, <http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.953>

Ursprünglich erschienen als: Gerhard Wettig, Ulbricht, die UdSSR und die Vier-Mächte-Rechte in Berlin 1963-1971, in: Schaufenster der Systemkonkurrenz. Die Region Berlin-Brandenburg im Kalten Krieg, herausgegeben von Michael Lemke, Böhlau Köln, 2006 (Zeithistorische Studien. Herausgegeben vom Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam. Band 37), S. 47-64

Zeithistorische Studien

Herausgegeben vom Zentrum für
Zeithistorische Forschung Potsdam

Band 37

Michael Lemke (Hg.)

Schaufenster der Systemkonkurrenz

Die Region Berlin-Brandenburg
im Kalten Krieg



2006

BÖHLAU VERLAG KÖLN WEIMAR WIEN

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Zentrum für
Zeithistorische Forschung e.V.
Bibliothek

ZZF 18257 (HBB/GG)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlagabbildung:

Berliner Agitationsplakat 1953, Deutsches Historisches Museum P 94/917

© 2006 by Böhlau Verlag GmbH & Cie, Köln

Ursulaplatz 1, D-50668 Köln

Tel. (0221) 913 90-0, Fax (0221) 913 90-11

info@boehlau.de

Alle Rechte vorbehalten

Druck und Bindung: Strauss GmbH, Mörlenbach

Gedruckt auf chlor- und säurefreiem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-412-02606-6 / ISBN-10 3-412-02606-9

Inhalt

MICHAEL LEMKE

Einleitung	9
1. Berlin-Brandenburg als besonderes Verflechtungs- und Teilungsgebiet.....	10
2. Anmerkungen zum Stand der Forschung	12
3. Zielsetzung, neue Fragen und Thesen	17
4. Zum Band und seinen einzelnen Beiträgen	24

A. Politik

MATTHIAS UHL

Chruščev und die sowjetischen Nachrichtendienste in der zweiten Berlinkrise 1958–1964.....	29
---	----

GERHARD WETTIG

Ulbricht, die UdSSR und die Vier-Mächte-Rechte in Berlin 1963–1971 ...	47
--	----

CHRISTOPHER WINKLER

Die U.S. Military Liaison Mission im Vorfeld der 2. Berliner Krise. Der Hubschrauberzwischenfall von 1958	65
--	----

DANIEL SCHWANE

Das „Laboratorium“ West-Berlin: Hansjakob Stehle und die Passierscheinverhandlungen 1962/63..... 85

CHRISTIAN HALBROCK

„Staatsgrenzen sind keine Kirchengrenzen“ – die evangelische Kirche Berlin-Brandenburg im Kalten Krieg..... 107

B. Wirtschaft und Soziales

HARALD ENGLER

Wirtschaftliche Systemkonkurrenz im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg während des Kalten Krieges 1945–1961. Fragestellungen und Forschungsperspektiven 129

WOLFGANG RIBBE

Flüchtlinge – Vertriebene – Displaced Persons. Ihre Aufnahme, Weiterleitung bzw. Eingliederung in Berlin und Brandenburg bei Kriegsende 1945 145

FRANK ROGGENBUCH

Die Bewegung der „Währungsgeschädigten“ und die SED (1949) 163

FRIEDERIKE SATTLER

Die Industrie- und Handelskammer Brandenburg 1945–1953. Systemkonkurrenz als *raison d'être*? 185

HARALD MICHEL/VOLKER SCHULZ

Von der „Stalinallee“ zur DDR-Plattenbausiedlung. Anmerkungen zur Wohnungs- und Städtebaupolitik in Berlin-Brandenburg seit 1949..... 207

ANDREAS MALYCHA/UDO SCHAGEN

Die Medizinische Fakultät der Berliner Universität und ihr Verhältnis zur zentralen Hochschulbehörde 1945–bis 1949. Zentrale Konflikte im Vorfeld der Gründung der Freien Universität Berlin..... 225

MELANIE ARNDT

„Die Frage der Polikliniken ist augenblicklich in Berlin wieder heiß umstritten.“ Die Entwicklung der Berliner Polikliniken und Ambulatorien 1948–1961 247

C. Kultur und Alltag

MICHAEL LEMKE

Der „Sängerkrieg“ in Berlin..... 269

SIEGFRIED LOKATIS

Berliner Buchschaufenster im Kalten Krieg 297

IGOR J. POLIANSKI

„Det is’ der Garten Eden!“ Fledermäuse, Ruinen, Planetarien: zur politischen Semantik der Berliner Stadtlandschaft im Kalten Krieg 317

JUTTA BRAUN/RENÉ WIESE

Duell an der Spree – Sportkultur und Sportverkehr in Berlin (1949–1961) 343

CHRISTIAN KÖNNE

Hörfunk im Kalten Krieg. Berliner Radioprogramme in der Systemkonkurrenz 365

ANHANG

Abkürzungsverzeichnis	389
Literatur.....	395
Autorenverzeichnis	415

GERHARD WETTIG

Ulbricht, die UdSSR und die Vier-Mächte-Rechte in Berlin 1963–1971

1. Der Ost-West-Konflikt um die Vier-Mächte-Rechte

Am 5. Juni 1945 übernahmen die USA, die UdSSR, Großbritannien und Frankreich mit einer Erklärung die „oberste Gewalt“ über das besetzte Deutschland. Wie es ausdrücklich hieß, erfolgte damit keine Annexion. Die Militärbefehlshaber als Repräsentanten der Vier Mächte sollten bis zur späteren Übertragung der Souveränität an die Deutschen ihre Macht getrennt in den jeweiligen Besatzungszonen und gemeinsam durch den Alliierten Kontrollrat ausüben.¹ Als Hauptstadt erhielt Berlin den Sonderstatus eines gemeinschaftlichen Gebietes mit einheitlicher Verwaltung, das aber getrennt nach Sektoren besetzt wurde. Die Stadt lag inmitten der Sowjetzone; ihre Westsektoren waren daher nur über diese hinweg von den Westzonen aus zu erreichen.² Die politischen und territorialen Vereinbarungen beruhten auf der Voraussetzung, dass es zu einer gemeinsamen Politik in Deutschland kommen werde. Davon konnte jedoch im besetzten Deutschland keine Rede sein. Es zeigte sich immer deutlicher, dass sich Ziele und Maßnahmen nicht miteinander vereinbaren ließen.

Im Juni 1947 entschlossen sich Großbritannien und die USA, die einseitig geübte Rücksichtnahme auf die UdSSR aufzugeben, um über die wirtschaftliche Gesundung ihrer Zonen Entscheidungen zu treffen, die bis dahin durch das sowjetische Veto verhindert worden waren. Der amerikanische Marshall-Plan, in den Westdeutschland einbezogen wurde, zielte auf den Aufbau Westeuropas insgesamt ab. Stalin sah darin eine politische Kriegserklärung und machte die These der „beiden feindlichen Lager“ zur Grundlage seiner Politik.³ Er

1 Declaration Regarding the Defeat of Germany and the Assumption of Supreme Authority by the Allied Powers, 5.6.1945, in: Documents on Germany 1944–1985, Department of State Publication 9446, Washington, DC 1986, S. 33–38.

2 Dem lagen die Beschlüsse der britisch-amerikanisch-sowjetischen Europäischen Beratungskommission vom 12.9.1944 und 14.11.1944 und ein ergänzendes Abkommen mit Frankreich vom 1.5.1945 zugrunde, wiedergegeben in: Alois Riklin, Das Berlinproblem. Historisch-politische und völkerrechtliche Darstellung des Viermächtestatus, Köln 1964, S. 293–324 (engl., russ. und franz. Originaltexte).

3 Georges Catroux, J'ai vu tomber le rideau de fer à Moscou 1945–1948, Paris 1952, S. 247–260; M.M. Narinskij, SSSR i plan Maršalla, in: Novaja i novejšaja istorija, Nr. 2 1993, S. 11–17; Natal'ja I. Egorova,

suchte die deutsche Bevölkerung mit Parolen der nationalen Einheit gegen die „westlichen Spalter“ zu mobilisieren. Dieser Versuch hatte nur sehr geringen Erfolg. Stalin suchte daraufhin den Deutschen vor Augen zu führen, dass die USA, die anders als die UdSSR ihre militärischen Kapazitäten weitgehend abgebaut hatten, ihnen im Konfliktfall keine Hilfe und keinen Schutz gewähren könnten. Das wollte er in Berlin zeigen: Die Westmächte sollten durch eine Blockade in die Knie gezwungen werden.⁴

Die Ende Juni 1948 durchgeführte Unterbrechung der Zugangswege (von der nur die Luftkorridore ausgenommen wurden, nachdem die USA deren Verletzung zum Kriegsgrund erklärt hatten) wurde mit dem Argument begründet, der Westen habe den Vier-Mächte-Status Berlins zerstört. Dieser sei die Grundlage ihrer Präsenz. Daher könnten sie keine darauf beruhenden Rechte beanspruchen. Die Stadt sei Teil der Sowjetzone; die Westmächte hätten die ihnen von der UdSSR zur Teilnahme an der Vier-Mächte-Verwaltung Deutschlands eingeräumten Rechte verwirkt.⁵ Als Chruščev im November 1958 die „Normalisierung“ der „anormalen Lage“ in Berlin forderte, berief er sich darauf, dass alle Beschränkungen der deutschen Souveränität als „Überreste des Krieges“ aufgehoben werden müssten. West-Berlin sollte trotz angeblicher territorialer Zugehörigkeit zur DDR eine „entmilitarisierte freie Stadt“ – intern auch als „selbständige politische Einheit“ bezeichnet – werden, die am kapitalistischen System festhalten durfte. Des Schutzes durch die Westmächte und der Bindungen an die Bundesrepublik beraubt und weitreichenden Verpflichtungen gegenüber der DDR unterworfen, die zudem im Besitz der Zugänge zur Außenwelt sein würde, sah sich West-Berlin mit der Perspektive einer Satellitenexistenz konfrontiert. Zur Rechtfertigung dieser weitreichenden Forderungen griff der Kreml auf die These zurück, das westliche Besatzungsregime in Berlin habe die Rechtsgrundlage verloren. Die Vier-Mächte-Rechte seien nicht mehr gültig, weil die UdSSR Berlin als Teil ihrer Zone den Westmächten nur zur Teilnahme an der gemeinsamen Verwaltung Deutschlands eingeräumt habe, aus der sie ausgeschert seien.⁶ Das widersprach den Abkommen von 1944/45, die ausdrücklich festgelegt hatten, dass Berlin ein außerhalb der Zonen stehendes Gebiet sei. Zudem ging dessen Existenz mithin nicht auf Beschlüsse allein der UdSSR, sondern aller Siegerstaaten in Ost und West zurück; der Status konnte daher auch nur von ihnen gemeinsam verändert werden. Die Westmächte machten zudem geltend, ihr Recht auf Präsenz in Deutschland und Berlin beruhe nicht auf Eroberung, also von vornherein nicht auf vertraglicher Zubilligung.

Stalin's Foreign Policy and the Cominform, 1947–1953, in: Francesca Gori/Silvio Pons (Hg.), *The Soviet Union and Europe in the Cold War*, London 1996, S. 197f.; Giuliano Procacci (Hg.), *The Cominform. Minutes of the Three Conferences 1947/1948/1949* [Dokumente im russ. Original und in engl. Übersetzung], Mailand 1994, S. 3–461.

- 4 M[ikhail] M. Narinskij, *Berlinskij krizis 1948–1949 gg. Noveye dokumenty iz rossijskich archivov*, in: *Novaja i novejšaja istorija*, Nr. 3 1995, S. 20f.
- 5 Vgl. die Dokumente in: *Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion*, Bd. 1, Berlin (Ost) 1957, S. 195–206.
- 6 *Ansprache Chruščevs zur Begrüßung der polnischen Parteiführung in Moskau, 10.11.1958*, in: *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, hg. vom Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, IV. Reihe, Band 1, Halbband 1, Frankfurt am Main 1971, S. 3–24 (russ. Originaltext und dt. Übersetzung). Die – völlig abwegige – Bezugnahme auf das Potsdamer Abkommen wurde anschließend unter Aufrechterhaltung der

Anders als Stalin zehn Jahre vor ihm, unterließ es Chruščev, aus der Leugnung der Vier-Mächte-Rechte die praktische Konsequenz zu ziehen, die Westmächte durch Sperrung der Zugänge aus West-Berlin zu vertreiben. Er suchte dieses Ziel vielmehr durch ein Ultimatum zu erreichen. Wenn sich die westlichen Regierungen nicht binnen eines halben Jahres zum Abschluss eines Friedensvertrages bereit fänden, der ihre Besatzungsrechte aufhebe und sie zur Räumung West-Berlins verpflichte, werde er die geplante Regelung ohne sie mit der DDR treffen und diese damit einseitig zur Schließung der Transitwege ermächtigen. Die UdSSR werde dann Versuche der Westmächte, den Zugang mit Gewalt zu öffnen, als Angriff auf den ostdeutschen Verbündeten behandeln. Chruščev drohte damit die Blockade an, die Stalin durchgeführt hatte. Dabei ging er in einem Punkt weiter als dieser: Auch die Luftwege sollten der DDR übergeben werden. Auf eine erneute Luftbrücke wollte es Chruščev ausdrücklich nicht ankommen lassen. Wie Stalin schreckte er jedoch vor dem Risiko eines militärischen Konflikts mit den Westmächten zurück. Er hatte seinem Vorgehen allem Anschein nach die Annahme zugrunde gelegt, dass sich die westlichen Regierungen dem Ultimatum beugen würden. Als diese sich damit nicht zur Kapitulation bewegen ließen, suchte er durch „Kompromisse“, Verzögerungs- und Ausweichtaktiken weiterzukommen, bestand aber in der Sache auf der Annahme aller Forderungen. Die UdSSR leugnete die Vier-Mächte-Rechte zwar juristisch, respektierte sie aber faktisch weiter.

2. Veränderung der sowjetischen Haltung 1963 und Reaktion der DDR

Nach der Niederlage in der Kuba-Krise hielt es Chruščev für geboten, das mit dem Berlin-Konflikt verbundene Kriegsrisiko auszuschalten, das sich aus der Ablehnung der Vier-Mächte-Rechte ergab. Er mag sich dazu auch durch die Erfahrung motiviert gesehen haben, dass der seit 1958 eingenommene Standpunkt für die UdSSR keineswegs unproblematisch war. Die Leugnung der Vier-Mächte-Rechte erlaubte es zwar, die Präsenz der Westmächte in West-Berlin und die Bindungen der Stadt an die Bundesrepublik in Frage zu stellen, gab aber zugleich das Argument aus der Hand, mit dem sich sowjetische Kontrollkompetenzen gegenüber den Deutschen begründen ließen. Ulbricht hatte unter Berufung darauf wiederholt Ansprüche geltend gemacht, die nicht in das Konzept des Kreml passten. Die sowjetische Führung hatte zwar mit dem Hinweis, dass die der DDR zugestandene uneingeschränkte Souveränität erst durch den Friedensvertrag gegenüber dem Westen durchgesetzt werde und daher in den Ost-West-Angelegenheiten noch nicht wirksam sei, stets auf ihrer Konfliktkontrolle bestanden, doch war die Aufrechterhaltung dieses Standpunkts mühsam gewesen. Soweit diese Begründung nicht griff, hatte Moskau seinen hegemonialen Anspruch nur durch Hinweise auf die Pflicht der auswärtigen Kommunisten zur Solidarität mit der Führungsmacht verteidigen können – ein angesichts der sowjetischen Macht zwar schlagendes, aber doch missliches Argument, wenn es der Abwehr anerkannten Souveränitätsrechts dien-

These korrigiert: Note der UdSSR an die Westmächte, 27.11.1958, in: ebd., S. 151–177 (russ. Originaltext und dt. Übersetzung).

te. Die erneute Berufung auf besatzungsrechtliche begründete Kompetenzen erschien daher auch geeignet, der DDR klarzumachen, dass es einen Rangunterschied zur UdSSR gab.

Als Ende 1962 Pjotr Abrassimov sowjetischer Botschafter in Ost-Berlin wurde, erhielt er ausdrücklich den Auftrag, die Funktion eines Hochkommissars in Deutschland wahrzunehmen, um mit den westlichen Amtskollegen in Bonn auf der Basis fortbestehender gemeinsamer Kompetenzen Fragen der Berlin- und Deutschland-Politik besprechen zu können.⁷ Das neuerliche Bekenntnis zu den Vier-Mächte-Rechten bedeutete weder eine Rückkehr zu der früheren Position noch die Wiederherstellung des Konsenses mit der westlichen Seite. Der Krenl wandte sich gegen die Vorstellung einer vierseitigen Verantwortung für Gesamt-Berlin. Die Zuständigkeit der Vier Mächte bezog sich demnach allein auf den Westteil der Stadt. Nur dieser sollte als Vier-Mächte-Gebiet gelten. Ihm wurde nach wie vor der Status einer „Freien Stadt“ bzw. „selbständigen politischen Einheit“ zugewiesen. Die Entmilitarisierungsforderung fehlte, denn West-Berlin werde, wie es nunmehr hieß, zunächst noch unter Besatzungsrecht stehen, bis es sich zu einem Staat im vollen Wortsinn entwickelt habe, der ohne westliche Protektoren auskomme. Dann werde auch allein die DDR den Transit zur Außenwelt garantieren.⁸

Mithin galt das Bestreben weiter der Durchsetzung der Forderungen von 1958, doch sollte dem ein Zwischenzustand vorläufig geduldeter westlicher West-Berlin-Präsenz vorgeschaltet sein. Die UdSSR nahm für sich ein Mitspracherecht in der Stadt in Anspruch, das es ihr ermöglichen sollte, unerwünschte Entscheidungen zu blockieren und die Entwicklung in ihrem Sinne voranzutreiben. Der offene Konflikt mit den Westmächten war in dieser Phase zu vermeiden; nur die Bindungen West-Berlins an die Bundesrepublik wurden zur Zielscheibe der Angriffe. Die Begründung, die Stadt müsse vor fremder Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten geschützt werden, diente zur Rechtfertigung der Forderung, die Anwesenheit und Tätigkeit westdeutscher Verfassungsorgane dürfe nicht zugelassen werden, die Einbeziehung in das Verwaltungs-, Rechts- und Vertragssystem der Bundesrepublik und die Wahrnehmung der auswärtigen Interessen durch diese seien illegal, und auch die wirtschaftlichen Verflechtungen – implizit unter Einschluss der finanziellen Unterstützung aus Bonn – ließen sich nicht mit dem Status vereinbaren. Die vom Hinterland abgeschnittene, vom Gebiet Westdeutschlands weit entfernte Exklave West-Berlin war freilich unter diesen Voraussetzungen nicht lebensfähig. Es war vorauszusehen, dass der Westen dann nicht länger in der Lage sein würde, die Stadt zu halten. Es ging also weiter darum, die Westmächte zu vertreiben und West-Berlin in den östlichen Herrschaftsbereich einzubeziehen, nur sollte das nicht auf einen Schlag, sondern durch dessen allmähliche Entkräftung

7 A[leksej] M. Filitov, *Sovetskij Sojuz i „novaja vostočnaja politika“ FRG*, in: *Cholodnaja vojna i politika razrjadki: diskussionnye problemy*, hg. vom Institut vseobščej istorii RAN, Moskau 2003, S. 172–174.

8 Vgl. u.a. Juri Rščewski [Jurij Rževskij], *Westberlin – ein Gebilde sui generis*. Moskau o.D. [1966/67]; V.N. Vysockij, *Zapadnyj Berlin i ego mesto v sisteme sovremennyh meždunarodnych otnošenij*, Moskau 1971. Unter dem Pseudonym V.N. Vysockij verbirgt sich Viktor N. Beleckij, der in den sechziger Jahren in der Ost-Berliner Botschaft der UdSSR tätig war. Das Buch ist nach Ausweis des unter dem gleichen Titel verfassten Autoreferats vom 1.7.1968 (Manuskript im Besitz des Autors) als Habilitationsschrift beim Institut für internationale Beziehungen an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften „Walter Ulbricht“ beim ZK der SED entstanden und wurde u.a. von Botschafter Abrassimov und maßgebenden Funktionären des sowjetischen Außenministeriums gegengelesen.

erreicht werden. Dem Risiko der Ost-West-Konfrontation hoffte der Krenl zu entgehen, indem er darauf verzichtete, die Schutzmächte direkt herauszufordern. Die These, die Bonner Annexionsbestrebungen bedrohten ihr Besatzungsregime, spiegelte ihnen sogar eine Interessengemeinsamkeit mit der UdSSR gegenüber der Bundesrepublik vor. In Wirklichkeit freilich wurde mit den Bindungen, die ja von ihnen genehmigt worden waren, zugleich ihre Autorisationskompetenz, also ein integraler Bestandteil ihres Besatzungsrechts, in Abrede gestellt.

Zwar bestand kein Zweifel, dass sich die langfristige Zielsetzung nicht änderte, doch erregte die Rückkehr der Sowjetunion zum Vier-Mächte-Standpunkt bei der SED-Führung großes Missfallen: Der Friedensvertrag wurde auf unbestimmte Zeit vertagt; die Rechte der Westmächte waren, vor allem an den Zugangswegen West-Berlins, bis auf weiteres ohne Protest zu respektieren; ein Ende dieser und anderer Beschränkungen der DDR-Souveränität war nicht abzusehen. Die UdSSR beanspruchte zwar Befugnisse nur hinsichtlich West-Berlins und der Bundesrepublik, verlangte aber gleichwohl mit Rücksicht auf die Westmächte die Beibehaltung einiger formaler Residuen des Vier-Mächte-Status. Als Ulbricht darauf drang, dass die von der Ost-Berliner Stadtversammlung in die Volkskammer entsandten „Vertreter“ so wie die anderen, aus dem übrigen Land kommenden Mitglieder gewählt werden müssten, lehnte die sowjetische Seite ab. Die „deutschen Freunde“, so hieß es, hätten nicht alle möglichen Folgen bedacht.⁹ Die Sorge war, die Beseitigung dieses – praktisch völlig bedeutungslosen – Überrests des Vier-Mächte-Status könnte unerwünschte Reaktionen hervorrufen, etwa die westlichen Regierungen zu analoger Genehmigung der Direktwahl der West-Berliner Bundestagsmitglieder und/oder der Ausübung eines Stimmrechts bewegen.

3. Übereinstimmungen und Differenzen zwischen UdSSR und DDR

In den Verhandlungen über den Freundschafts- und Beistandsvertrag mit der UdSSR vom 12. Juni 1964 machte die DDR geltend, dieser müsse so abgefasst werden, „dass der Gegner nicht die Gelegenheit erhält, ihn für seine Zwecke zu missbrauchen.“ Eine Wiederholung der in der Präambel zu den Vereinbarungen vom 20. September 1955 genannten sowjetischen Verpflichtungen „gemäß den internationalen Abkommen, die Deutschland als Ganzes betreffen“, erschien „nicht mehr zweckmäßig“.¹⁰ Nach dem gleichzeitigen Bolz-Sorin-Briefwechsel hatte die DDR in „Ausübung der Bewachung und Kontrolle“ der Verbindungswege zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin mit der westdeutschen Seite die Regelung der Fragen des Zivilverkehrs zu gewährleisten, während die Kontrolle der westli-

9 Botschafter Abrassimov an I.I. Il'icëv, 15.6.1963, in: Archiv vnešnej politiki Rossijskoj Federacii (AVPRF), fond 0742, opis' 2, papka 61, delo 23, Bl. 53f.

10 Aktenvermerk über die Konsultation der Delegation der DDR und der UdSSR am 15.5.1964, in: Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR im Bundesarchiv (SAPMO-BArch), DY 30/3513, Bl. 82–84.

chen Militärtransporte in sowjetischer Hand blieb.¹¹ Das wollte Ulbricht als „Anerkennung der uneingeschränkten Gebietshoheit“ der DDR interpretiert sehen, die sich auch auf die westlichen Luftkorridore erstreckte. Demnach hatte die UdSSR der DDR 1955 aus freien Stücken, nicht auf Grund vorausgehenden Vier-Mächte-Rechts ein Stück Souveränität übertragen. Die Vereinbarung war nur für die beiden Beteiligten verbindlich; Dritte – also die Westmächte und die Bundesrepublik – sollten daraus keine Rechte für sich herleiten können.¹²

Ulbricht bestand auch auf der „Beseitigung der Überreste des zweiten Weltkriegs“ und machte im Einzelnen geltend, dass die vom Westen beanspruchten Transitrechte auf Grund des Vertrags vom 20. September 1955 „jede Rechtsgrundlage verloren“ hätten und „schon damals hätten außer Kraft gesetzt werden müssen“, aber „faktisch zu Lasten der DDR fortwirk[t]en, da keine neuen Regelungen getroffen wurden“. Zugleich gebe es eine andere Art von Überresten, „die alle vier Mächte betreffen und die zu gegebener Zeit durch Verhandlungen zwischen der UdSSR und den Westmächten schrittweise beseitigt werden sollten.“¹³ Bei der Konkretisierung des Verlangens war Ulbricht jedoch sehr vorsichtig, nachdem sich Gromyko im Vorjahr geweigert hatte, Aspekte des Problems zu erörtern, welche die Vier-Mächte-Rechte berührten. Weder das Besatzungsregime in West-Berlin noch die westlichen Militärmissionen in Potsdam hatten daher zur Sprache gebracht werden können, weil der Kreml von Veränderungen in diesen Bereichen ernste Konflikte mit den Westmächte und/oder westliche Gegenmaßnahmen befürchtete, die der UdSSR wichtige Vorteile entziehen würden.¹⁴ Der SED-Chef beschränkte sich daher „ganz bewusst“ auf die Forderung, dass endlich Schluss sein müsse mit dem ungebührlichen materiellen Nutzen, den die Westmächte aus Regelungen der frühen Nachkriegszeit zögen.¹⁵

Nach sowjetischer wie ostdeutscher Absicht war West-Berlin eine „selbständige politische Einheit“. Der Konsens war aber unvollständig: Die sowjetische Führung akzeptierte zwar, dass West-Berlin „auf dem Territorium der DDR“ liege, erkannte aber nicht an, dass es „rechtens zu ihr gehört“.¹⁶ Damit wies sie unausgesprochen die Schlussfolgerung zurück,

11 Dokumente zur Deutschlandpolitik, III. Reihe, Band 1, hg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Frankfurt am Main 1961, S. 368–377.

12 Zu einigen Aspekten des Vertrages über die Beziehungen zwischen der DDR und der UdSSR vom 20.9.1955 (Anlage zum Brief von W. Ulbricht an L.I. Brežnev, 6.9.1965), in: SAPMO-BArch, DY 30/3516, Bl. 112–116; Zum Briefwechsel Bolz – Sorin vom 20.9.1955 (Anlage zum Brief von W. Ulbricht an L.I. Brežnev, 6.9.1965), in: ebd., Bl. 124–128.

13 Zur Beseitigung der Überreste des zweiten Weltkriegs (Anlage zum Brief von W. Ulbricht an L.I. Brežnev, 6.9.1965), in: ebd., Bl. 117.

14 Aktenvermerk über die 1. Konsultation am 18.7.1963 im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten [der UdSSR], in: ebd., DY 30/3512, Bl. 267–274; Erwägungen, die während der Konsultation zum Ausdruck gebracht wurden, o.D. [18.7.1963], in: ebd., Bl. 281–291; Aktenvermerk über die gemeinsame Beratung der [ost]deutschen und der sowjetischen Delegation zu den Moskauer Konsultationen am 18.7.1963, in: ebd., Bl. 292–326; Anlage zum Aktenvermerk über die Beratung der Arbeitsgruppe am 18.7.1963, in: ebd., Bl. 327f; Aktenvermerk über die zweite Vollsitzung der Delegationen der UdSSR und der DDR am 19.7.1963 im Außenministerium der UdSSR, in: ebd., Bl. 329–331.

15 Zur Beseitigung der Überreste des Zweiten Weltkriegs (Anlage zum Brief von W. Ulbricht an L.I. Brežnev, 6.9.1965), in: ebd., DY 30/3516, Bl. 117–123.

16 Stichworte zur Frage: Entwicklung unserer Rechtsposition gegenüber Westberlin. Anhang, in: ebd., DY 30/3521, Bl. 85.

die DDR habe ebenso wie die UdSSR ein Recht auf Mitentscheidung über die West-Berliner Angelegenheiten.¹⁷ Beide Seiten rechtfertigten die Forderung nach der „selbständigen politischen Einheit“ mit der These, die Stadt müsse von auswärtiger Fremdbestimmung durch die Bundesrepublik (und implizit der Westmächte) befreit werden, wussten jedoch sehr wohl, dass dies ein Vorwand war. Als Stimmen im Westen die Sowjetunion aufforderten, ihr Bekenntnis zur Selbstbestimmung durch die Bereitschaft zu einem Referendum in West-Berlin über die Statusfrage zu unterstreichen, lehnte diese ab und erklärte, der Status sei „kein selbständiges, isoliertes Problem, sondern ein untrennbarer Teil der Frage der deutschen Friedensregelung“. Dafür aber trügen die Staaten der Anti-Hitler-Koalition, vor allem die Unterzeichner der Vier-Mächte-Abkommen über Deutschland, die Verantwortung.¹⁸

Der Krenml berücksichtigte im Freundschafts- und Beistandspakt vom 12. Juni 1964 die ihm mitgeteilten ostdeutschen Wünsche. Der Vertrag von 1955 wurde ohne Hinweis auf Inhalt oder Gegenwartsrelevanz erwähnt. Die Bekundung der wechselseitigen Bereitschaft, den „eine Revision der Ergebnisse des zweiten Weltkriegs anstrebenden revanchistischen und militaristischen Kräfte wirksam entgegenzutreten“, betonte die Frontstellung gegen die angebliche Annexionspolitik der Bundesrepublik gegenüber West-Berlin. Mit der Erklärung, man werde „unbeirrt für die Beseitigung der Überreste des zweiten Weltkrieges, für den Abschluss eines deutschen Friedensvertrages und die Normalisierung der Lage in Westberlin auf seiner Grundlage eintreten“, machten beide Seiten ihren Willen deutlich, das Ziel der Beendigung des westlichen Besatzungsregimes nicht aus dem Auge zu verlieren. Die damit zugleich vorgesehene Umwandlung West-Berlins in eine „Freie Stadt“ im Sinne der Forderungen von 1958 wurde zusätzlich durch die Festlegung betont, man werde „Westberlin als selbständige politische Einheit betrachten.“ Bis zum Abschluss eines deutschen Friedensvertrages standen laut Vertragstext die USA, Großbritannien und Frankreich in der Pflicht, die zusammen mit der UdSSR vor allem im Potsdamer Abkommen übernommenen Verpflichtungen „zur Ausrottung des deutschen Militarismus und Nazismus und zur Verhinderung einer deutschen Aggression“ zu erfüllen. Da dies nach östlicher Lesart zwar in der DDR, nicht aber in der Bundesrepublik geschehen war, folgte daraus eine einseitige sowjetische Mitsprachebefugnis im Westen Deutschlands einschließlich West-Berlins.¹⁹

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich in den folgenden Jahren ein generelles Verhaltensmuster. Die Bindungen West-Berlins an die Bundesrepublik wurden als Indiz einer aggressiven, auf Annexion ausgerichteten Politik hingestellt. Das erlaubte die Rechtfertigung von Repressalien an den Zugangswegen. Die UdSSR, die das Vorgehen der DDR lenkte, rückte den Kampf gegen die Bekundungen der Bundespräsenz in das Zentrum, mit denen Bonn die Solidarität mit West-Berlin demonstrierte. Diese dienten angeblich Aggres-

17 Gunter Görner, DDR gewährleistet friedlichen Westberlin-Transit, Berlin (Ost) 1969, S. 21.

18 Die Deutschen und ihr Selbstbestimmungsrecht, in: Deutsche Außenpolitik, Nr. 5 1963, S. 351f. Der – mit drei Sternchen als offiziös gekennzeichnete – Aufsatz wurde, wie nach Angaben von Filitov, Sovetskij Sojuz, S. 173f., aus russischen Akten hervorgeht, von Botschafter Abrassimov verfasst.

19 Vertrag über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit zwischen DDR und UdSSR, 12.6.1964, in: Freundschaft DDR – UdSSR. Dokumente und Materialien, Berlin (Ost) 1965, S. 292–296.

sionsabsichten und boten Termine für „Gegenmaßnahmen“, die mit den permanenten Gegebenheiten schwer zu begründen gewesen wären. Die zeitweilige Tätigkeit westdeutscher Verfassungsorgane in der Stadt wie Sitzungen von Bundestag, Bundesrat, Parlamentsausschüssen oder Bundesregierung wurden so das bevorzugte Ziel der Attacken. Dadurch sollte nicht nur die politische Führung in Bonn und West-Berlin eingeschüchtert, sondern auch der Öffentlichkeit vor Augen geführt werden, dass die Macht auf den Zugangswegen voll in östlicher Hand liege und der Westen nichts dagegen machen könne. In Wirklichkeit freilich war sich der Krenml der Grenzen seines Vorgehens bewusst. Da er das Risiko einer Konfrontation mit den Westmächten vermeiden wollte, die auf dem Recht zum militärischen wie zivilen Landtransit und einer freien Benutzung der Luftkorridore bestanden, schreckte er vor Schritten zurück, die dieses eindeutig beseitigt hätten.

4. Repressalien gegen West-Berlin

Zunächst war man in Moskau nicht an einer Verschärfung des Verhältnisses zur Bundesrepublik interessiert. Chruščev hoffte, nach Ablösung Adenauers durch Erhard im Herbst 1963 werde sich die westdeutsche Seite von Osthandelswünschen leiten lassen und zu einem erneuten „Rapallo“ – zur Schaffung einer Grundlage gemeinsamen Interesses wie beim Vertragsschluss mit der UdSSR 1922 – bereit finden.²⁰ Im Juli 1964 schickte er seinen Schwiegersohn Adshubej nach Bonn; im September ließ er seinen dortigen Besuch ankündigen. Eine positive Wende der beiderseitigen Beziehungen schien bevorzustehen. Nach seinem Sturz im Oktober ging sein Nachfolger Brežnev zu einem scharfen Berlin-Kurs über. Zu bis dahin üblichen verbalen Protesten kam die Ausübung von Druck, der nach ostdeutscher These nötig war, um den „friedlichen“ Charakter des – angeblich ohne bestehende Verpflichtung „gewährten“ – Transits von und nach West-Berlin sicherzustellen. Der Staat, der den Transit gestatte, sei „nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, jeden Durchgang durch sein Staatsgebiet, der aggressiven Zwecken dient, zu verhindern.“²¹ Der Krenml billigte Repressalien ausdrücklich als Ahndung von der DDR zugefügtem Unrecht.²²

Nach Chruščevs Sturz ließ der Krenml diesem Standpunkt Taten folgen. Aus Anlass der Sitzung des Bundestages in West-Berlin am 7. April 1965 ermächtigte er die SED-Führung Mitte März zu einem „Maßnahmeplan“, der vor allem ein Transitverbot für die Teilnehmer und ein Schreiben an den Regierenden Bürgermeister mit der Androhung „ernste[r] Konsequenzen bei den Verhandlungen über eine eventuelle Weiterführung des Passierscheinabkommens“ vorsah. Auch sollten Abgeordnete und Angestellte des Bundestages Ost-Berlin nur besuchen können, wenn sie „eine Erklärung gegen die Atomrüstung, die Vorwärtsstrategie des Führungsstabes der Bundeswehr, die [erörterten] Notstandsgesetze und für eine

20 [DDR-]Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Beratungsthemen für die Partei- und Regierungsdelegation [zu bevorstehenden Verhandlungen in Moskau], 31.7.1965, in: SAPMO-BArch, DY 30/3515, Bl. 138.

21 Görner, DDR gewährleistet, S. 35f.

22 Vysockij, Zapadnyj Berlin, S. 291f., 330–344, 351–360, 362–378, 413, 443.

Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten“, das heißt für eine Anerkennung der DDR, abgaben. Dagegen wurde der Plan, den drei Westmächten Proteste wegen Zulassung der Tagung zu übermitteln, nicht genehmigt.²³ Die sowjetische Seite sah das als eine Vier-Mächte-Angelegenheit an, die allein sie in die Hand zu nehmen hatte. Nachdem die DDR in der Nacht vor dem Sitzungstag das vorgesehene Verbot mit Wirkung bis zum 12. April verkündet hatte, wurde der gesamte zivile Zugangsverkehr verzögert und zeitweise völlig angehalten. Flugzeuge der UdSSR und der DDR unternahmten Tiefflüge über West-Berlin, durchbrachen mit lautem Getöse die Schallmauer und störten den westlichen Luftverkehr.²⁴ Bei den Verhandlungen im Herbst über die nächste Passierscheinperiode war die ostdeutsche Seite nur zu einer weniger günstigen Regelung als vorher bereit.²⁵

1965 leitete der Krenml eine Politik der „europäischen Sicherheit“ ein. Die Konfrontation von atlantischem Bündnis und Warschauer Pakt sollte durch ein gemeinsames Arrangement der Staaten Europas ersetzt werden, das die USA als „fremde“ Macht ausschloss und damit der UdSSR eine beherrschende Position verschaffte. Die Ankündigung des französischen Staatspräsidenten de Gaulle, sein Land zum Jahresende aus der Militärorganisation der NATO zurückzuziehen, gab dem Plan Auftrieb. Neben den Vereinigten Staaten wurde die Bundesrepublik zum Hauptziel der sowjetischen Angriffe. Sie betreibe eine „militaristische“ und „revanchistische“ Politik, die den territorialen Status quo mit amerikanischer Unterstützung gewaltsam zu ändern suche und damit die Sicherheit der europäischen Völker bedrohe. Der Konzentration von Polemik und Druck auf den westdeutschen Staat lag die Tatsache zugrunde, dass nach dem Rückzug Frankreichs allein dessen Gebiet und Potential den Fortbestand des Verteidigungssystems der NATO auf dem europäischen Kontinent weiter ermöglichten. Die Ende 1966 in Bonn gebildete Regierung der „Großen Koalition“ von CDU/CSU und SPD weckte in Moskau die Hoffnung, dass die Bundesrepublik ebenfalls auf gaullistischen Kurs gehen und damit eine tödliche Krise der atlantischen Allianz auslösen könnte. Die sowjetische Führung nahm daher zunächst eine abwartende Haltung ein. Als sie sich enttäuscht sah, setzte sie den früheren Kurs verschärft fort. Als die NPD bei Landtagswahlen die 5-Prozent-Hürde überwand und daher einige parlamentarische Vertretungen gewann, malte die UdSSR das Bild einer riesenhaften neonazistischen Gefahr, die das internationale Zusammenleben zusätzlich bedrohe.²⁶

23 Leiter der 1. Eur. Abt. des MfAA an Gesandten Rossmeisl, Botschaft Moskau (mit Anlagen), 1.4.1965, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Bestände des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der früheren DDR (PA-MfAA), A 1147, Bl. 27–31.

24 Der geschichtliche Hintergrund, in: Das Viermächte-Abkommen über Berlin vom 3.9.1971, hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1971, S. 153.

25 Gerhard Kunze, Grenzerfahrungen. Kontakte und Verhandlungen zwischen dem Land Berlin und der DDR 1949–1989, Berlin 1999, S. 180–200; Steffen Alisch, „Die Insel sollte sich das Meer nicht zum Feind machen.“ Die Berlin-Politik der SED zwischen Bau und Fall der Mauer, Stamsried 2004, S. 116–119.

26 Vermerk des MfAA über Gespräch O. Winzer – V. Semënov, 11.5.1965, in: PA-MfAA, G-A 478, Bl. 173f.; Gerhard Wettig, Der Wandel der sowjetischen Konzeption der „europäischen Sicherheit“ (1966–1974), in: Boris Meissner/Alexander Uschakow (Hg.), Probleme der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Berlin (West) 1975, S. 9–31; Gerhard Wettig, Die Sowjetunion, die DDR und die Deutschland-Frage 1965–1976, Stuttgart 1976, S. 41–55.

5. Höhepunkt der Ost-West-Auseinandersetzung um West-Berlin

Die Erfolge der NPD in der Bundesrepublik 1967 ließen die östliche Seite anscheinend zu dem Schluss kommen, dass sie vor diesem Hintergrund Transitbeschränkungen riskieren können, die zwar anfänglich kaum reale Bedeutung haben, aber den prinzipiellen Anspruch feststellen würden. Ulbricht ließ eine Liste der 1968 bevorstehenden westdeutschen „Provokationen“ in West-Berlin²⁷ und Vorschläge für Gegenmaßnahmen²⁸ ausarbeiten. Eine Arbeitswoche des Bundestages, eine Sitzung des Bundeskabinetts und ein eventueller Aufenthalt des Bundespräsidenten sollten mit einem – zunächst befristeten – Ein- und Durchreiseverbot für alle beteiligten Personen beantwortet werden. Mit der Begründung, ständig würden neue Dienststellen der Bundesrepublik in die Stadt verlegt, waren die Leiter und leitenden Mitarbeiter der Bundesämter vom Transit auszuschließen. Alle Genannten vermieden freilich ohnehin dessen Kontrollprozeduren durch Benutzung des Luftweges. Die Maßnahmen hatten daher wesentlich symbolische Bedeutung, konnten mithin von den Westmächten als praktisch unerheblich betrachtet werden. Die Ost-Berliner Planer erhofften sich freilich größere Wirkung durch begleitende Erklärungen der UdSSR, dass die Flugsicherheit der betroffenen Personengruppen nicht gewährleistet werden könne. Außerdem sollten die (zivilen) Transitreisenden künftig einen Pass mit sich führen, zu dem sie ein gebührenpflichtiges Visum der Grenzbehörden benötigen würden. Das sollte die Transit-souveränität der DDR demonstrieren und Geld in die Kassen bringen.

Analog zu Ulbrichts Provokationsverzeichnis übergab der Kreml der Bundesregierung am 6. Januar 1968 ein Memorandum mit zahlreichen Beanstandungen. Nicht nur die staatlichen Aktivitäten, sondern auch die Kongresse westdeutscher Parteien und Verbände sowie die Außenstellen von Ministerien und Behörden des Bundes in West-Berlin waren demnach illegal.²⁹ Bald danach erhielt der SED-Chef grünes Licht aus Moskau, die geplanten Maßnahmen bei sich bietender Gelegenheit durchzuführen. Demgemäß erließ die DDR am 12. März ein Transitverbot für alle Personen, die mit „neonazistischen Aktivitäten“ in Verbindung zu bringen seien. Am 13. April sprach sie bei einer Reise des Bundesinnenministers nach West-Berlin von einem Akt rechtswidriger Einmischung, um damit den Ausschluss „leitender“ Bundesbeamter von der Benutzung der Landzugangswegen zu rechtfertigen. Nach – diesmal nachweisbarer – Absprache mit Moskau³⁰ wurden am 11. Juni, wie Anfang des Jahres geplant, Pass-, Visum- und Gebührenpflicht auf den Transitstrecken eingeführt.³¹ Die gleichzeitige Erklärung der DDR, dass „NPD-Materialien“ nicht mehr transportiert werden

27 Angekündigte bzw. zu erwartende westdeutsche Provokationen in Westberlin, 9.1.1968, in: SAPMO-BArch, DY 30/3221, Bl. 16–20.

28 Vorschläge für eine offensive Zurückweisung der Bonner Annexionsbestrebungen gegenüber Westberlin, 8.1.1968, in: ebd., DY 30/3521, Bl. 5–15.

29 Der geschichtliche Hintergrund, S. 153.

30 Vorschläge zur Diskussion in den Gesprächen am 30.5.1968. Anlage Westberlin (Anlage zum Schreiben Ulbrichts an L.I. Breznev, 7.5.1968), in: SAPMO-BArch, DY 30/3523, Bl. 37f.

31 Die Details waren vom Politbüro der SED auf Grund eines Berichts von Ulbricht festgelegt worden, siehe Auszug aus den Protokollen 23/68 vom 4.6.1968 und 24/68 vom 6.6.1968, in: ebd., DY 30/4726, Bl. 1, 76f.

dürften, sollte der Öffentlichkeit den Eindruck vermitteln, man wolle die Verkehrswegen zwischen Westdeutschland und West-Berlin besser kontrollieren, um die Stadt vor der „neonazistischen Gefahr“ zu schützen. Alle Schritte wurden von der UdSSR öffentlich unterstützt. Die Westmächte protestierten, denn die Schritte richteten sich gegen von ihnen genehmigte Aktivitäten und stellten damit ihre Autorisationskompetenz in Abrede. Mit besonderem Nachdruck wandten sie sich gegen die finanzielle Belastung des Ziviltransits, mit der die DDR den auf Vier-Mächte-Recht begründeten Status quo wesentlich veränderte. Die Bundesregierung suchte die praktischen Folgen durch Erstattung der Visagebühren abzuwenden.

Bis Jahresende beanspruchte die Entwicklung in der reformkommunistischen Tschechoslowakei die Aufmerksamkeit der sowjetischen Führung, so dass die politische Offensive gegen West-Berlin abebbte. Am 23. Dezember warnte sie die Westmächte davor, die vorgesehene Abhaltung der Bundespräsidentenwahl in West-Berlin zuzulassen. Die Bundesrepublik verfolge damit „revanchistische Absichten“, mache die Stadt „zu einem Herd der feindlichen Tätigkeit gegen die Sowjetunion und die mit ihr befreundeten Staaten“ und entfalte eine „gegen die Interessen des Friedens und der Sicherheit in Europa gerichtete Aktivität“. Mit dem Argument, die UdSSR habe „seinerzeit mit den Westmächten Abkommen über die Anwesenheit ihrer Besatzungsbehörden in Westberlin abgeschlossen, aber keine Einwilligung zu einem auch nur irgendwie gearteten Anschluss dieser Stadt an die BRD gegeben“, bestritt sie die westliche Autorisationskompetenz ausdrücklich. Das wurde durch den Hinweis bekräftigt, „das provokatorische Vorgehen der BRD gegenüber Westberlin“ sei nicht „durch Beschlüsse des NATO-Militärblocks zu sanktionieren“, denn „weder die NATO noch sonst jemand“ könne „der BRD irgendwelche Rechte auf Westberlin zusprechen“. UdSSR und DDR hätten angesichts der „Herausforderung, die ihnen die BRD durch ihr Vorgehen in Westberlin im Oktober/November 1968 entgegengeschleudert“ habe (es ging dabei um die deutsche Industrierausstellung und den CDU-Parteitag), „ein Maximum an Zurückhaltung“ geübt. Wenn „die militaristischen und revanchistischen Kräfte der BRD“ jedoch „auch künftig mitten in der DDR ihre revanchistischen Ansprüche, ihre offene Missachtung der Interessen und legitimen Rechte der sozialistischen Länder demonstrier[t]en“, dann müssten sie „die ganze Verantwortung für die sich daraus ergebenden Folgen übernehmen“ und hätten „keinen Grund zu Klagen über entsprechende Antwortmaßnahmen zur Unterbindung einer solchen gesetzwidrigen Tätigkeit“. Der vorher erhobene Einspruch gegen das Vorhaben, die „Verbindungswege – darunter auch die Luftkorridore – für die Beförderung von Teilnehmern illegitimer politischer Demonstrationen nach Westberlin zu missbrauchen“, machte deutlich, dass sich die Drohung auch auf den Flugverkehr bezog.³²

Die westlichen Regierungen wollten ihre Autorisationskompetenz und damit ihr originäres, nicht von sowjetischem Einverständnis abhängiges Besatzungsrecht keinem Zweifel aussetzen und weigerten sich daher, die Forderung nach einem Verbot der Abhaltung der Bundespräsidentenwahl in West-Berlin zu erfüllen, obwohl sie darin eine unnötige Komplikation der Lage sahen. Sie stellten daher der Bundesregierung die Entscheidung frei und

32 Wortlaut der dem USA-Botschafter übergebenen [sowjetischen] Erklärung, 24.12.1968 [Datum der Übersetzung], in: ebd., DY 30/3522, Bl. 159–161 (dte. Übers.), 162–164 (russ. Originaltext).

vertraten diese Position gegenüber der UdSSR.³³ Das Bemühen konzentrierte sich daraufhin auf den Versuch, die westdeutsche Seite zum Verzicht zu bewegen. Der Krenml operierte zwar unter anderem mit dem Angebot verbesserter Beziehungen, lehnte aber den Vorschlag, die Erfüllung dieses Verlangens mit Passierscheinen für West-Berliner Besuche im Ostteil der Stadt zu honorieren, unter Hinweis auf die Zuständigkeit der DDR ab. Auf sowjetisches Betreiben hin erklärte diese sich zu Gesprächen darüber bereit, stellte aber in deren Verlauf politische Bedingungen, an denen bereits frühere Verhandlungen gescheitert waren. In Bonn sah man sich aber nicht in der Lage, das Vorhaben ohne Gegenleistung aufzugeben, weil man davon den Eindruck einer von der östlichen Seite erzwungenen Niederlage befürchtete. Die Konfrontation wurde unausweichlich. Die DDR verbot am 8. Februar 1969 die Durchreise von Mitgliedern der Bundesversammlung. Die Bundespräsidentenwahl fand am 5. März in West-Berlin statt. Vom 1. bis 7. März kam es zu erheblichen Behinderungen auf den Transitstrecken; diese wurden fast jeden Tag mehrere Stunden lang völlig gesperrt. Einschüchterungsaktionen, etwa durch Störung des Flugverkehrs, unterblieben jedoch.³⁴

6. Übergang zu einer Phase der Verhandlungen

Die Bundespräsidentenwahl fiel in eine Zeit, in der sich die harte sowjetische Haltung gegenüber dem Westen allmählich lockerte. Die vom Krenml eingeleitete Besetzung der Tschechoslowakei im August 1968 und die folgende Unterdrückung der reformkommunistischen Bewegung hatten das politische Klima in Europa nachhaltig zu Ungunsten der UdSSR verändert. Das Bewusstsein einer Bedrohung aus dem Osten verdrängte bisherige Entspannungserwartungen. Das festigte die NATO, die der westlichen Öffentlichkeit wieder als unerlässlicher Schutz erschien. In Moskau konnte man sich keine Hoffnungen mehr machen, das atlantische Bündnis und die amerikanische Europa-Präsenz durch ein System der „europäischen Sicherheit“ auszuhebeln. In Washington war im Januar 1969 Präsident Nixon ins Amt gekommen, der alsbald dem Krenml Verhandlungen zur Regelung offener Konflikte anbot. Die sowjetische Antwort war der Budapester Appell vom 17. März 1969. Der Warschauer Pakt forderte den Westen zu einer Konferenz über die Fragen der Sicherheit in Eu-

33 Information über Unterredung [Abrassimovs] mit US-Botschafter Lodge am 8.1.1969, in: ebd., DY 30/3524, Bl. 1–4 (dte. Übers.); Information über Unterredung [Abrassimovs] mit dem britischen Botschafter in Bonn am 14.1.1969, in: ebd., Bl. 11–17 (dte. Übers.).

34 [Wiedergabe des Gesprächs Botschafter Carapkin – Außenminister Brandt am 10.1.1969,] in: ebd., Bl. 18–21 (dte. Übers.), 22–24 (russ. Originaltext); Anweisung an den sowjetischen Botschafter in Bonn für Gespräche mit Kiesinger oder Brandt, o.D. [7.2.1969 oder kurz vorher,] in: ebd., DY 30/3495, Bl. 148 (dte. Übers.); E. Honecker an W. Ulbricht (Auszug), 7.2.1969, in: ebd., DY 30/3294, Bl. 331f.; [Information aus dem sowjetischen Außenministerium,] 21.2.1969, Bl. 69f. (dte. Übers.), 71f. (russ. Originaltext); [Sowjetische Information über Besuch von Botschafter Carapkin bei Bundeskanzler Kiesinger am 1.3.1969,] in: ebd., DY 30/3495, Bl. 149–153 (dte. Übers.), 153–155 (russ. Originaltext); [Sowjetische Information, 4.3.1969 oder kurz vorher,] in: ebd., Bl. 158–160 (dte. Übers.); Aktennotiz [für W. Ulbricht und andere Mitglieder der SED-Führung über Abrassimovs Mitteilungen vom 15.3.1969 über Gespräch Carapkin – Kiesinger,] in: ebd., DY 30 3521, Bl. 97–99; Der geschichtliche Hintergrund, S. 155f.

ropa auf, an der auch die USA teilnehmen sollten. Damit zeigte sich Moskau erstmals bereit, den Vereinigten Staaten eine Mitsprache auf dem Kontinent zuzugestehen.

Am 27. Februar 1969 hatte Nixon bei einem Besuch West-Berlins angesichts der unbefriedigenden Lage zu Veränderungen aufgerufen. Am 9. April folgten die Außenminister der Westmächte dem Vorschlag ihres westdeutschen Kollegen Willy Brandt, bei der UdSSR wegen einer Verbesserung der Situation in Berlin zu sondieren. Daraufhin akzeptierte Gromyko am 10. Juli vor dem Obersten Sowjet grundsätzlich einen Meinungs austausch mit den „Kriegsalliierten“ über die Verhütung von „Komplikationen um West-Berlin“. Die westlichen Regierungen antworteten am 6. und 7. August in getrennten Demarchen, dass Bonn zu Gesprächen mit der DDR über Verkehrsprobleme und zu Kompromissen hinsichtlich der sowjetischen Beschwerden über gewisse Bundesaktivitäten bereit sei und äußerten dabei den Wunsch nach einer Verbesserung der Lage Berlins vor allem im Hinblick auf den Zugang. Uneingeschränkt auf seinem Standpunkt bestehend, stimmte der Kreml am 12. September Verhandlungen mit den drei Westmächten zu.³⁵

Anschließend betonte die sowjetische Führung, die angestrebte Übereinkunft müsse die „mit dem Status West-Berlins unvereinbare“ Aktivität ausschließen, „welche die Quelle der hier bestehenden Spannung ist und bleibt“. „Angesichts der fortdauernden Besetzung West-Berlins und des Fehlens anderer gemeinsamer Regelungen“ könnten „bei der Erörterung vor allem der praktischen Fragen nur das Potsdamer Abkommen und andere vierseitige Vereinbarungen und Beschlüsse als Prinzipien zugrunde gelegt werden.“ Es verstehe sich von selbst, dass außerdem die „Frage der Verbindungen West-Berlins und des Zugangs zu ihm nicht losgelöst von den legitimen Interessen und den souveränen Rechten der Deutschen Demokratischen Republik gelöst werden“ könnten.³⁶ Zuvor hatte Gromyko der SED-Führung erklärt, man dürfe Verhandlungsangebote nicht ablehnen, um sich nicht dem Vorwurf mangelnder Verständigungsbereitschaft auszusetzen. Es gehe darum, „der Anmaßung des Gegners auf Westberlin eine Abfuhr zu erteilen.“ Ein flexibles Vorgehen sei nützlich, weil es das „Arsenal unserer Mittel“ erweitere. Man müsse alles tun, „um die Politik des Gegners zu entlarven, ihm seine Waffen aus der Hand zu schlagen.“³⁷

Schon seit längerem hatte sich die Bundesregierung um Verhandlungen zur Normalisierung des wechselseitigen Verhältnisses bemüht, doch erst nach Amtsübernahme durch die neue SPD-FDP-Koalition nach den Bundestagswahlen vom 28. September 1969 war der Kreml bereit, auf den Vorschlag einzugehen. Auch wenn Bundeskanzler Brandt und seine Leute uneingeschränkt anerkannten, dass Regelungen zur Berlin-Frage nur zwischen den Vier Mächten ausgehandelt werden konnten, wollten sie in den Gesprächen mit der UdSSR auch dieses Problem zur Sprache bringen. Es war vorauszusehen, dass sie dabei den Standpunkt der Vier-Mächte-Rechte vertreten würden, mit denen sich allein der Anspruch auf die westliche Anwesenheit in West-Berlin und die damit verbundene Benutzung der Zugangswege begründen ließ. Auch wenn die sowjetische Seite das nicht gelten ließ, erkannte sie doch die Existenz von Vier-Mächte-Rechten grundsätzlich an. Nach ihrer These erstreckten sich

35 Ebd., S. 159f.

36 Pamjatnaja zapiska, o.D. [vor dem 28.9.1969], in: SAPMO-BArch, DY 30/3524, Bl. 220.

37 Vermerk über Gespräch Winzer – Gromyko am 1.9.1969, in: ebd., Bl. 208–210.

diese zwar nicht auf ganz Deutschland und ganz Berlin, sondern nur auf deren westliche Teile, doch entstand durch den Konsens zwischen der Bundesrepublik, den Westmächten und der UdSSR über fortbestehende Vier-Mächte-Rechte eine Gemeinsamkeit, die sich, ungeachtet des Dissenses über den Inhalt, im Laufe von Verhandlungen gegen die DDR kehren konnte. Das erschien um so eher möglich, als sich der Krenl weigerte, in den Gesprächen mit Bonn auf der „völkerrechtlichen Anerkennung der DDR“ zu bestehen, sondern nur die „Anerkennung der DDR auf völkerrechtlicher Grundlage“ forderte, mithin sich die Möglichkeit offen hielt, auf das Verlangen nach innerdeutschen Sonderbeziehungen unter dem Dach der Vier Mächte³⁸ einzugehen.

7. Ulbrichts Appell an den Krenl

Die sowjetische Führung suchte die Sorge, sie könnte von den Forderungen der DDR Abstand nehmen, durch eine scharfe Reaktion auf die Aktivitäten westdeutscher Verfassungsorgane in West-Berlin zu zerstreuen.³⁹ Ulbricht war jedoch nicht beruhigt und hielt es für nötig, seine Position unüberhörbar zu artikulieren. Auf einer seiner seltenen internationalen Pressekonferenzen wandte er sich am 19. Januar 1970 gegen die Politik von Bundeskanzler Brandt. Dieser betreibe seinem Anspruch zuwider keine „deutsche Friedenspolitik“, die „den Interessen der westdeutschen Bevölkerung“ entspreche. Während er für die „Integration der Bundesrepublik in der NATO“ eintrete, habe er „nicht einen einzigen konstruktiven Vorschlag für die völkerrechtlich einwandfreie vertragliche Regelung der friedlichen Koexistenz zwischen den beiden deutschen Staaten gemacht“. Er ziehe aus der Einsicht, „zwischen den unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen in den beiden deutschen Staaten könne es keine Mischung oder auch nur einen Kompromiss geben“, nicht die Konsequenz, sondern lehne „geregelt, gleichberechtigte Beziehungen, vereinbart durch einen einwandfreien völkerrechtlichen Vertrag“, ab. „Das ist schade, wirklich schade, dass er nicht imstande war, eine klare Antwort zu geben!“⁴⁰

Nach einem längeren Rückblick auf den „verhängnisvollen Weg“, den Westdeutschland gegangen sei, weil man dort – anders als in der DDR – die politischen Grundsätze der Potsdamer Konferenz nicht verwirklicht habe, erklärte Ulbricht, die Durchführung dieser Maßnahmen stehe in der Bundesrepublik noch aus; diese habe da noch „beträchtlichen Nachholbedarf“. Darüber werde „in den vorgeschlagenen Verhandlungen über den Abschluss eines

38 Nach dem westlichen Standpunkt ergab sich aus den Vier-Mächte-Rechten bezüglich Berlins und Deutschlands als Ganzem die Konsequenz, dass Deutschland als Geltungsbereich der Vier-Mächte-Rechte fortbestand. Damit gab es bis zur Wiederherstellung der deutschen Einheit ein gemeinsames rechtliches Dach, das beiden Staaten nur ein Inter-se-Verhältnis und vorläufige Grenzregelungen erlaubte.

39 [Sowjetisches Papier mit zusammenfassender Wiedergabe eines völlig intransigenten Berlin-Standpunkts,] o.D. [29.12.1969], in: SAPMO-BArch. DY 30/3524, Bl. 316 (russ. Originaltext). Der Stellungnahme folgten entsprechende „Gegenmaßnahmen“ an den Zugangswegen.

40 Außenpolitische Korrespondenz, Nr. 4 1970, S. 21 / DDR-Spiegel (hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), 20.1.1970 (Sonderdienst), S. 2f.

völkerrechtlichen Vertrags zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschlands zweifellos sehr ernsthaft gesprochen werden müssen.“ Es sei „nicht nur unreal, sondern unzulässig, ja, Ausdruck friedensfeindlicher Absichten, wenn die Regierung der Bundesrepublik fortfährt, mit Berufung auf angebliche spätere friedensvertragliche Regelungen der notwendigen eindeutigen Anerkennung der Ergebnisse des zweiten Weltkriegs und des Sieges der Anti-Hitler-Koalition [...] aus dem Weg zu gehen.“ Von westdeutschen Bemühungen um Entspannung könne man erst dann sprechen, „wenn die Regierung der westdeutschen Bundesrepublik die im Ergebnis des zweiten Weltkrieges in Europa vollzogenen Veränderungen rechtsgültig anerkennt.“⁴¹

Mit den Vorwürfen an die westdeutsche Adresse suchte Ulbricht dem Krenl klarzumachen, dass er in den kommenden Verhandlungen mit den Westmächten wie mit der Bundesrepublik keinesfalls auf Verlangen nach abschließender Anerkennung des seit 1945 entstandenen Zustandes verzichten dürfe. Vorbehalte könne man nicht akzeptieren. Dem Westen sollte die Berufung auf die Vier-Mächte-Rechte aus der Hand geschlagen werden. Dann würde es nicht länger möglich sein, die Zweistaatlichkeit in Deutschland durch die Vorstellung eines gemeinsamen rechtlichen Daches zu relativieren, den endgültigen Charakter der bestehenden Grenzen in Abrede zu stellen und den Anspruch auf westliche Präsenz- und Zugangsrechte in Berlin aufrechtzuerhalten. Auf dieser Basis sollte die DDR in aller Form die uneingeschränkte Souveränität über ihr gesamtes Territorium und ein Recht zur Teilnahme an den Entscheidungen über die – angeblich auf ihrem Gebiet befindliche – Stadt West-Berlin gewinnen.

Was Ulbricht wollte, zeigte sich deutlich, als er sich zu der – zweifellos bestellten – Frage des Chefredakteurs des SED-Bezirksorgans „Berliner Zeitung“ äußerte, was nach seiner Ansicht von der westdeutschen These der Vier-Mächte-Verantwortung zu halten sei. „Also, ich stelle Ihnen die Gegenfrage, wann ist denn der Kontrollrat [der Vier Mächte] gestorben? Sie stellen uns die Frage, wie wir uns verhalten zu einem gestorbenen Kontrollrat. Ich erinnere daran, dass in der zweiten Hälfte der vierziger Jahre den Kontrollrat der Tod ereilt hat, und zwar von westlicher Seite. Deshalb gibt es für uns keine Viermächteverantwortung. Bei keinen Verhandlungen, weder 1955 noch auch später, hat die Sowjetunion uns irgendetwas gesagt von einer Viermächteverantwortung. Wir kennen nur das Datum des Todes des Kontrollrates. Weiter kennen wir nichts. [...] Was die Hauptstadt der DDR, Berlin, betrifft, so steht sie natürlich ebenfalls nicht unter irgendeiner Viermächtekontrolle. [...] Sondern wir sind ein souveräner Staat und die Hauptstadt unseres souveränen Staates, der DDR, ist Berlin. So steht es in der Verfassung, und das gilt. Weiter nichts.“ Eine andere Lage ist es mit Westberlin. Westberlin unterliegt einem Besatzungsstatut, einem Besatzungsregime. Aber ich möchte mich in dieses Besatzungsregime nicht einmischen. Deswegen kann ich dazu auch nichts weiter sagen.“⁴² Die Botschaft war klar: Die Westmächte mochten zwar am

41 Ebd., S. 7; Außenpolitische Korrespondenz, 4/1970, S. 24.

42 DDR-Spiegel, 20.1.1970 (Sonderdienst), S. 27. Diese – wie alle anderen Äußerungen im DDR-Spiegel nach dem gesprochenen Wortlaut wiedergegebene – Stellungnahme fehlt in dem von der DDR publizierten Diskussionstext (Außenpolitische Korrespondenz, Nr. 5 1970, S. 29–33), der viele Lücken, Er-

Besatzungsregime in West-Berlin festhalten, doch durfte die UdSSR dessen Legitimierung durch Vier-Mächte-Rechte nicht akzeptieren. Aus der kategorischen Ablehnung ließ sich ableiten, dass auch die UdSSR darauf keinen Anspruch gründen könne.

8. Sowjetisches Abrücken von Ulbricht

Wie Ulbricht durch Informationen aus Moskau wusste, waren die Vier-Mächte-Rechte zu diesem Zeitpunkt zu einem zentralen Thema der Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR geworden. Die Bonner Position, dass eine spätere Wiedervereinigung nicht negativ präjudiziert werden dürfe, dass es zwischen beiden deutschen Staaten nur Inlandsbeziehungen geben könne und dass die Akzeptanz der Grenzen unter dem Vorbehalt eines künftigen Friedensvertrags mit Deutschland stehe, war nur mit der These der fortbestehenden Vier-Mächte-Rechte zu rechtfertigen. Staatssekretär Bahr wies daher den sowjetischen Außenminister immer wieder auf diese hin. Gromyko billigte zunächst weder die These noch die damit begründeten Stellungnahmen. Bahr hat in späteren Rückblicken erklärt, er habe seinem Gesprächspartner klargemacht, die UdSSR nehme sich mit einer Ablehnung der Vier-Mächte-Rechte die Grundlage, zusammen mit den Westmächten Entscheidungen über Berlin und Deutschland als Ganzes zu treffen. Den vorliegenden Dokumenten ist diese Argumentation nicht zu entnehmen. Sicher ist freilich, dass er Gromyko dazu bewog, die These zwar nicht zu billigen, aber doch als westdeutschen Standpunkt hinzunehmen und auf dieser Grundlage die darauf beruhenden Stellungnahmen nicht länger rundweg abzulehnen.⁴³

Als sich das Ergebnis abzeichnete, reiste Gromyko nach Ost-Berlin, um Ulbricht über den Stand der Verhandlungen zu informieren. Wie er dort deutlich machte, gab es zwar Fortschritte im Detail, doch sei die westdeutsche Haltung bezüglich der drei grundlegenden Vorbehalte unverändert. Auch wenn er es „kategorisch“ abgelehnt habe, diesen Standpunkt zu akzeptieren, lasse sich daran nichts ändern. Es dürften zwar „keine grundsätzlichen Abstriche in diesen Fragen gemacht werden“, doch gebe es „hier ein taktisches Moment“: Wenn sich Abkommen mit entsprechenden Formulierungen als unmöglich erwiesen, wenn die Regierung Brandt dazu nicht in der Lage sei, „was sollen wir dann unternehmen? Sollen wir in der Sowjetunion und in der DDR alle Kontakte abreißen lassen? Sollen wir dann auf alles verzichten, was wir jetzt schon herausholen können, vor allem in der Grenzfrage und in einigen anderen Fragen? Sollen wir auf das verzichten, worauf die Regierung Brandt und die Bundesrepublik jetzt eingehen wird [sic]?“ Abstriche von Grundsatzpositionen kämen zwar nicht in Betracht, doch sei zu berücksichtigen, dass die DDR bei einem Wandel ihrer faktischen Lage (wie Gromyko sie sich von den bevorstehenden Vereinbarungen versprach)

gänzungen und Abänderungen enthält. Vermutlich hatte sich Botschafter Abrassimov gegen ihre Veröffentlichung gewandt.

43 Siehe vor allem die Aufzeichnungen über die Gespräche am 30.1., 3.2., 17.2., 3.3., 6.3. und 7.3.1970, dazu die am 5./6.3.1970 ausgetauschten Entwürfe, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik, hg. vom Bundesministerium des Innern, VI. Reihe, Band 1, München 2002. S. 201–213, 229, 342, 349–354, 357f, 359–364.

auch eine bessere rechtliche Stellung erwarten könne. „Wir erreichen damit dasselbe Ziel, nur über einen wirksameren Weg.“ Auch wenn die Westdeutschen vorerst nicht die angestrebten „formalen Erklärungen“ abzugeben bereit seien, solle man aus ihnen „herausholen“, was die Bundesrepublik „heute schon geben“ könne. Von der dadurch geschaffenen Grundlage werde man später besser operieren können.⁴⁴

Der sowjetische Außenminister versicherte dem Ersten Sekretär der SED, dass von West-Berlin zwar die Rede gewesen sei, aber nur in dem Sinne, „dass wir zunächst einmal erklären, dass wir nicht beabsichtigen, in den Verhandlungen mit den Westdeutschen über West-Berlin zu sprechen“. Es sei hinzugefügt worden, „dass die Fragen des Territoriums und der Grenzen Westberlins sowie die Achtung dieser Grenzen eigentlich keinen Zweifel offen lassen“. Das sei „durch bestimmte alliierte Abkommen entschieden“. Die andere Seite habe erklärt, sie gehe davon aus, „dass diese Frage im Grundsatz entschieden ist und dass sich die Frage des Gewaltverzichts auch auf Westberlin beziehen muss“. Darüber könne nur zwischen den Vier Mächten verhandelt werden. Gromyko teilte weiter mit, seine Delegation habe „eine harte Erklärung über die Tätigkeit der Westdeutschen in Westberlin abgegeben“, im informellen Gespräch aber versichert, die UdSSR beabsichtige nicht, „die dortige Lage zu verschärfen“.⁴⁵

Ulbrichts Erwiderung begann mit Ausführungen über die Vier-Mächte-Verantwortung. Diese spiele in den Stellungnahmen Bonns eine „große Rolle“. Man wolle dort bei ihr bleiben und „nicht zu einer mehr selbständigen Politik übergehen“. Die Vier-Mächte-Verantwortung erstreckte sich aber nicht [wie man dort behauptete] auf die Hauptstadt der DDR und auch nicht auf die DDR. Die „Garantie für die Durchführung des Potsdamer Abkommens in der DDR“ liege nicht bei den Westmächten, sondern bei der UdSSR. Es gebe jedoch „eine Viermächteverantwortung für Westdeutschland im Sinne der Durchführung des Potsdamer Abkommens“. Der SED-Chef hielt den Verzicht auf volle Durchsetzung der Ziele für unnötig. Den westdeutschen Vorbehalten werde etwa die wachsende Bereitschaft des Westens zu völkerrechtlicher Anerkennung der DDR den Boden entziehen, wenn nur die UdSSR genug Geduld bei den Verhandlungen mit Bonn habe.⁴⁶

Als Gromyko und Bahr Anfang März 1970 ein Fazit ihrer Gespräche zogen, kam es zu einem Dissens über die Leitsätze. Das westdeutsche Verlangen nach ausdrücklicher Feststellung eines Zusammenhangs zwischen dem angestrebten Vertrag und einer „Entspannung und Stabilisierung der Lage in und um Berlin“ sowie die Charakterisierung des Verhältnisses zwischen beiden deutschen Staaten als einer Sonderbeziehung, weil die „Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte“ zu achten seien, wurde von sowjetischer Seite zurückgewiesen. Auch der vorgeschlagene Vertragsartikel, dass die „Grundsätze und Ziele dieses Abkommens [...] – unter Achtung der geltenden Viermächte-Vereinbarungen und der gegenwärtigen Lage in Berlin – auf Berlin (West) entsprechende Anwendung“ finden sollten, stieß auf Widerspruch. Nur die Bestimmung, das Abkommen solle „nicht die Rechte

44 Gespräch Ulbricht – Gromyko, 24.2.1970, in: ebd., S. 300–305.

45 Ebd., S. 306.

46 Ebd., S. 310f.

und Pflichten aus zwei- und mehrseitigen Verträgen berühren, die beide Seiten mit dritten Staaten geschlossen haben“, war für den Krenml annehmbar. Darunter fielen auch die von der UdSSR mit den Westmächten abgeschlossenen Vereinbarungen, auf die sich die Vier-Mächte-Rechte gründeten. Der sowjetische Versuch scheiterte, die Bundesrepublik zum Abschluss eines Vertrages mit der DDR zu verpflichten, der „die gleiche völkerrechtliche Kraft haben“ werde „wie die Abkommen mit den anderen sozialistischen Staaten“. Bahr gestand stattdessen gleiche völkerrechtliche Verbindlichkeit zu. Das damit erzielte Einvernehmen lief darauf hinaus, dass der Krenml es zwar vermied, den Standpunkt der anderen Seite direkt zu billigen, aber Formulierungen zuließ, die es dieser ermöglichten, daran festzuhalten.⁴⁷

Da auch die UdSSR von der Existenz von Vier-Mächte-Rechten ausging, betraf der so vereinbarte Dissens nur die Frage, ob diese sich auf die Gesamtheit Deutschlands und Berlins oder nur auf deren westliche Teile erstreckten. Von praktischer Bedeutung war das nur im Blick auf Berlin. Die am 26. März 1970 miteinander verhandelnden Vier Mächte bemühten sich um eine Übereinkunft vor allem darüber, ob die DDR in der Pflicht stehe, einen unbehinderten zivilen Transit ohne politische Kontrolle zuzulassen (wie die westlichen Regierungen verlangten), und ob die Sowjetunion auf Grund eines Mitspracherechts in den Westsektoren gegen deren Bindungen an die Bundesrepublik Einspruch erheben könne (wie man in Moskau meinte). Die Tatsache, dass der Krenml darauf verzichtete, auf der Anerkennung seiner Auffassung der Vier-Mächte-Rechte zu bestehen, schuf eine entscheidende Voraussetzung für die Lösung der praktischen Probleme. Das sowjetische Interesse daran wurde durch den Umstand erheblich verstärkt, dass – ungeachtet des in den Verhandlungen mit Bahr zurückgewiesenen formellen Junktims – der sehr wichtig erscheinende Vertrag mit der Bundesrepublik ohne eine (für den Westen) „befriedigende Berlin-Regelung“ keine Aussicht auf Ratifizierung hatte.

Als die vier Botschafter, so wie zuvor Gromyko und Bahr, die fruchtlosen Auseinandersetzungen, Diskussionen über die gegensätzlichen Grundsatzzpositionen beendeten, um Verfahren zur Regelung der vorhersehbaren Konfliktsituationen zu entwickeln, war der Weg zum Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 beschrritten, durch das die Berlin-Krise von 1958 abschließend beendet und der geteilten Stadt eine lange Zeit weitgehender Konfliktfreiheit geschenkt wurde. Zugleich blieb die rechtliche Basis für die Vereinigung Deutschlands unangetastet. Möglich war das durch den Konsens darüber, dass beide Seiten an ihren jeweiligen Rechtsauffassungen festhalten konnten. Daraus ergab sich der merkwürdige Tatbestand, dass als Geltungsbereich des Abkommens auf völlig vage Weise „das betreffende Gebiet“ definiert wurde. Nach westlicher Ansicht war darunter Gesamt-Berlin samt den Zugangswegen zu verstehen, während man in Moskau nur an West-Berlin dachte. Der sowjetischen Führung kommt das Verdienst zu, das Ende des Dauerkonflikts um Berlin durch den Verzicht auf die Forcierung ihrer Statusforderungen ermöglicht zu haben. Ulbrichts Drängen, die UdSSR solle so wie in den Krisenjahren von 1958 bis 1962 auf der vollen Durchsetzung ihrer Ziele bestehen und die Westmächte zur Aufgabe des Vier-Mächte-Standpunkts zwingen, war ohne Wirkung geblieben.

47 Aufzeichnungen über die Gespräche am 3.3., 6.3 und 7.3.1970, dazu die am 5./6.3.1970 ausgetauschten Entwürfe, in: ebd., S. 349–354, 357–367.