

Martin Löhnig

Universität Regensburg
(University of Regensburg, Germany)
e-mail: martin.loehnig@ur.de

ORCID: 0000-0002-4616-1905

DOI: 10.15290/mhi.2020.19.02.01

Der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen als Zäsur in der Geschichte der Bonner Republik

ABSTRACT

The Warsaw Treaty as a turning point in the history of the Bonn Republic

The Warsaw Treaty as a turning point in the history of the Bonn Republic For Poland, the “Warsaw Treaty between the Federal Republic of Germany and the People’s Republic of Poland” brought legal certainty: The Polish western border was now recognized by both German states under international law. For the Federal Republic of Germany, the tough domestic political struggle for ratification of the treaty marks a turning point. The essay describes this struggle between the social-liberal government and the conservative opposition against the background of the German constitution (Basic Law), which should ensure the stability of the democratic system based on the experiences from the Weimar period. It shows how the conflict parties used instruments of the no-confidence vote and the dissolution of parliament and what role the Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) played in this conflict: The leading decision of the court is analysed in detail. Last but not least, the surprising role of the GDR in this conflict is also examined.

Key words: vote of no-confidence, saddle period, Warsaw Genuflection, dissolution of parliament, social-liberal era, Warsaw Treaty, Bundesverfassungsgericht

I. Mehr Demokratie wagen? – Die „Kleine Sattelzeit“ der Bonner Republik

Am 7. Dezember 1970 wurde in Warschau der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen (Warschauer Vertrag) unterzeichnet. In diesem Vertrag bekräftigten beide Vertragspartner, daß ihre Grenzen unverletzlich sind, womit die Bundesrepublik Deutschland die auf der Potsdamer Konferenz zwischen den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs vereinbarte Oder-Neiße-Linie als Westgrenze Polens anerkannte. Außerdem bekannten die Vertragspartner sich zur Gewaltfreiheit im Sinne der Charta der Vereinten Nationen. Damit hatte das nach dem Zweiten Weltkrieg nach Westen verschobene Polen (nach dem mit der DDR am 6. Juli 1950 geschlossenen Görlitzer Abkommen¹) nun auch mit dem anderen deutschen Teilstaat einen Vertrag geschlossen, der die Integrität des polnischen Staates in den neuen Grenzen garantierte. Allerdings wurde der Vertrag erst eineinhalb Jahre später, am 17. Mai 1972, vom Deutschen Bundestag² ratifiziert. Innenpolitisch war der Vertrag nämlich hochumstritten. Rückblickend stellen sich die Monate des harten innenpolitischen Ringens als eine Zäsur dar, die die vierzigjährige Geschichte der Bonner Republik in zwei Hälften teilt.

Die 1969 angetretene sozialliberale Regierung Brandt/Scheel hatte sich ein ambitioniertes Programm innerer Reformen auf die Fahnen geschrieben, wollte „Mehr Demokratie wagen“, wie Willy Brandt in seiner ersten Regierungserklärung³ im Oktober 1969 ankündigte. Die Phase einer „zweiten Gründung“ der Bundesrepublik Deutschland, die in den 1960er Jahren mit einer „Modernisierung unter konservativen Auspizien“⁴ ihren Ausgangspunkt nahm,

¹ Abkommen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Republik Polen über die Markierung der festgelegten und bestehenden deutsch-polnischen Staatsgrenze vom 6. Juli 1950 (Görlitzer Vertrag), in: I. von Münch (Hrsg.), *Ostverträge II: Deutsch-polnische Verträge*, Berlin 1971, S. 115 ff.

² BGBI. 1972 II S. 362 ff.

³ Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, https://www.willy-brandt-biografie.de/wp-content/uploads/2017/08/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf

⁴ C. Kleßmann, *Ein stolzes Schiff und krächzende Möwen – Die Geschichte der Bundesrepublik und ihre Kritiker*, „Geschichte und Gesellschaft“ 11 (1985), S. 476 ff., 485; vgl. auch T. Schlemmer/D. Süß, *Una modernizzazione di segno conservatore? Il caso della Baviera*, [in:] S. Cavazza (Hrsg.), *La rinascita dell'occidente – Sviluppo del sistema politico e diffusione del modello occidentale nel secondo dopoguerra in Italia e Germania*, Soveria Mannelli 2006, S. 65 ff.

sollte nun durch liberal grundierte Reformen, die zentrale gesellschaftliche Bereiche wie insbesondere auch Geschlechterordnung, Gleichberechtigung und Familienstrukturen betrafen,⁵ massiv angeschoben werden. Historiker haben dieses Projekt zum Teil als „Umgründung“ des westdeutschen Gemeinwesens⁶ beschrieben. Rückblickend erscheinen die optimistisch begonnen 1970er Jahre innenpolitisch aber auch als die Zeit „nach dem Boom“, der mit der Ölkrise des Jahres 1973 endete⁷ und die noch wesentlich von der Industriemoderne geprägte Gesellschaft in ihren Grundfesten erschütterte: Das „Ende der Zuversicht“⁸. Am zutreffendsten lassen sich die Jahre in der Mitte der vierzigjährigen Geschichte der Bonner Republik – in Anlehnung an das Sattelzeit-Konzept Kosellecks⁹ – wohl als „Kleine Sattelzeit“¹⁰ einordnen. In dieser Zeit hat sich die Rechtskultur eines ängstlichen Nachkriegswestdeutschlands („Keine Experimente“¹¹), das noch „im langen Schatten des Zweiten Weltkriegs“¹² stand, unumkehrbar zur liberalen und pluralen Rechtskultur jenes Rechtsstaats verwandelt, der Deutschland hoffentlich auch weiterhin bleiben wird. In diese Sattelzeit fallen die mit der Chiffre „1968“ umschriebenen Proteste ebenso wie die mit der Ölkrise des Jahres 1973 ausgelöste Krise der Modernisierungsvorstellungen keynesianischer Prägung; beide Ereignisse lassen sich nicht – je nach politischer Verortung¹³ –

5 Zum Programm der inneren Reformen vgl. H. G. Hockerts, *Rahmenbedingungen: Das Profil der Reformära* [in:] *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 5: 1966–1974 – Bundesrepublik Deutschland: Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs, ders. (Hrsg.), Baden-Baden 2006, S. 3 ff., 93 f.

6 M. Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München 1999, S. 475.

7 A. Doering-Manteuffel, L. Raphael, *Nach dem Boom – Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen, 2. Aufl. 2010, S. 12 f. Zur Diskussion um den historischen Ort der 1970er Jahre vgl. auch G. Eley, *End of the Post-War? The 1970s as a Key Watershed in European History*, und H. Kaelble, *The 1970s: What Turning Point?*, beide Beiträge in: „Journal of Modern European History“ 2011, 12 ff. und 18 ff.

8 K. H. Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008.

9 Vgl. Koselleck, Einleitung, [in:] *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Hrsg. O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck, Band 1, Stuttgart 1972, S. XIII.

10 Eingehend dazu M. Löhnig, „Heure(s) zéro“ contra „Petite période charnière“, [in:] *L' „heure zéro“ (Stunde Null) entre mythe et réalité dans la société et la culture*, Hrsg. S. Goepper, D. Martin, Allemagne d'aujourd'hui 2018 (224), S. 51 ff.

11 So lautete der Slogan der CDU im Bundestagswahlkampf 1957, mit dem die Wähler erfolgreich dazu aufgerufen wurden, die Verantwortung in der Hand Adenauers und der CDU zu belassen und nicht das seit 1949 Erreichte durch einen Machtwechsel zu gefährden. Zugleich inszenierte sich die CDU auf diese Weise als Garant für Stabilität in Zeiten des Kalten Krieges, während eine gefährliche Nähe der SPD zu Sozialisten und Kommunisten in der als „SBZ“ (Sowjetische Besatzungszone) bezeichneten DDR suggeriert wurde.

12 Der lange Schatten dieses Krieges ist eine grundlegende Deutungskategorie der europäischen Geschichte der Jahre 1945–1990 bei Tony Judt, *Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart*, Hamburg 2005.

als Schlüsselereignisse gegeneinander ausspielen.¹⁴ Es erfolgte vielmehr über einen längeren Zeitraum hinweg die Metamorphose von einer geschlossenen und verstörten Nachkriegsgesellschaft zu einer liberal-partizipativen Gesellschaft. Diese war verbunden mit einem erheblichen Mentalitätswandel der Mehrheitsgesellschaft unter gleichzeitiger Herausbildung neuer und pluraler Kultur- und Konsumformen ebenso wie neuer Wachstums- und Fortschrittsskepsis. Es gibt – wie sich an den Beispielen der zentralen Regelungsfelder des Familienrechts und des Strafrechts zeigen läßt – kaum einen Bereich, in dem sich in dieser Zeit nicht ganz grundlegende Paradigmenwechsel ereignet hätten;¹⁵ überdies sind etwa mit dem Umweltrecht oder Verbraucherrecht ganz neue Rechtsgebiete entstanden. Diese Sattelzeitjahre sind es auch, die die Zeit der Weltkriege als Referenzzeitraum ablösen.¹⁶

Dabei drohte der Regierung Brandt, die dieser liberal-partizipative werdenden Gesellschaft nun endlich auch das passende Recht geben wollte, schon alsbald ein Scheitern auf ganzer Linie. Denn vor allem die außenpolitischen Aussagen der Regierungserklärung Willy Brandts waren teilweise auf ganz massiven Widerspruch bei der Opposition gestoßen: „Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein.“ Mit dieser zwar einerseits national grundierten Formulierung hatte Brandt andererseits die DDR als Staat anerkannt – ein Tabubruch. Ein Tabubruch freilich, über den Brandts Biograph Merseburger¹⁷ sagt, er habe endlich das „Dickicht der Lügengespinnste“ durchbrochen, die bislang „zu nationalen Tabus stilisiert“ worden waren. Brandt fuhr fort: „Die Politik des Gewaltverzichts, die die territoriale Integrität des jeweiligen Partners berücksichtigt, ist nach der festen Überzeugung der Bundesregierung ein entscheidender Beitrag zu einer Entspannung in Europa.“ Dieser Formulierung folgte die Ankündigung von Gesprächen mit der polnischen Regierung, die zu massiver Unruhe bei der Opposition führte, weil man ahnte, daß die „unter polnischer Verwaltung stehenden Gebiete“, wie die

¹³ Vgl. etwa den jüngsten Trend einer dezidierten Marginalisierung von 1968 bei: U. Herbert, *Wandlungsprozesse in Westdeutschland: Belastung, Integration, Liberalisierung 1945-1980*, Göttingen 2002, S. 45: „Epigonen“; H.-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Band 5, München 2008, S. 311: Reformschub „längst vor 68“; E. Wolfrum, *Die geglückte Demokratie*, Stuttgart 2006, S. 330: „Reformära“; A. Rödder, *21.0 – Eine kurze Geschichte der Gegenwart*, München 2015, S. 387, der allein 1973 als Schlüsseljahr gelten lassen will.

¹⁴ Ein eindringliches Plädoyer für einen postrevisionistischen Blick auf die Geschichte der Bundesrepublik in den 1960er und 1970er Jahren“ findet sich etwa bei: P. Bernhard, *Wirklich alles locker, flockig, liberal?*, [in:] Hrsg. M. Löhnig, M. Preisner, T. Schlemmer, *Reform und Revolte: Eine Rechtsgeschichte der 1960er und 1970er Jahre*, Tübingen 2012, S. 1 ff.

¹⁵ Eingehend hierzu die Beiträge in: M. Löhnig, M. Preisner, T. Schlemmer (Hrsg.), *Reform und Revolte: Eine Rechtsgeschichte der 1960er und 1970er Jahre*, Tübingen 2012.

¹⁶ Vgl. A. Rödder, *21.0 – Eine kurze Geschichte der Gegenwart*, München 2015, S. 387.

¹⁷ P. Merseburger, *Willy Brandt: Visionär und Realist*, München 2002, S. 584.

damals politisch korrekte Bezeichnung¹⁸ für Westpolen lautete, Gegenstand dieser Gespräche sein würden. Innen- und außenpolitische Reformagenda waren also eng miteinander verknüpft, die „Umgründung“ der Bundesrepublik hätte leicht an der „Ostpolitik“ der Regierung Brandt scheitern können. Der rückblickende Befund, daß die sozialliberale Regierung zwischen 1969 und 1982 innen- wie außenpolitisch die zentralen Punkte ihrer Agenda umgesetzt und damit Linien gelegt hat, die Helmut Kohl anschließend mit verändertem Personal bis 1989/90 weitgehend bruchlos fortsetzen würde, läßt leicht vergessen, daß all dies an einem seidenen Faden hing.

II. Die Unterzeichnung des Warschauer Vertrags – und eine Ikone

Die politische Diskussion über den Warschauer Vertrag entzündete sich zunächst an Willy Brandts Demutsgeste und Vergebungsbitte am Ehrenmal für die Toten des Warschauer Ghettos unmittelbar vor der Unterzeichnung des Vertrages durch Willy Brandt und Józef Cyrankiewicz sowie die Außenminister beider Länder. Diese Geste Brandts wurde zur Ikone der Ostpolitik des ersten sozialdemokratischen Bundeskanzlers. Es dürfte heute kein Geschichtswerk für den Schulunterricht geben, in dem das Bild des knienden Bundeskanzlers fehlt. Hermann Schreiber, der als Reporter des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“ die deutsche Delegation auf ihrer Reise begleitet hatte, räsonierte: „Wenn dieser nicht religiöse, für das Verbrechen nicht mitverantwortliche, damals nicht dabeigewesene Mann nun dennoch auf eigenes Betreiben seinen Weg durchs ehemalige Warschauer Ghetto nimmt und dort niederkniet – dann kniet er da also nicht um seinetwillen. Dann kniet er, der das nicht nötig hat, da für alle, die es nötig haben, aber nicht da knien – weil sie es nicht wagen oder nicht können oder nicht wagen können. Dann bekennt er sich zu einer Schuld, an der er selber nicht zu tragen hat, und bittet um eine Vergebung, derer er selber nicht bedarf. Dann kniet er da für Deutschland.“¹⁹ Willy Brandt, ein linker Sozialdemokrat, der eigentlich Herbert Frahm²⁰ hieß, vor den Nazis ins skandinavische Exil geflohen war und von seinen konservativen Gegnern in Wahlkämpfen um das Amt des Regierenden Bürgermeisters von Berlin oder des Bundeskanzlers als nichtehelich geborener „Vaterlandsverräter“ angegriffen und diffamiert²¹ wurde, erkannte die deutsche Schuld an und drückte Trauer aus.

¹⁸ Hierzu M. Schweitzer, in: J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band 8, Heidelberg 1995, § 190 Rdnr. 7 ff.

¹⁹ H. Schreiber, *Ein Stück Heimkehr*, „Der Spiegel“ 51/1970 vom 14. Dezember 1970, S. 29 f.

²⁰ Zur Biographie vgl. insbesondere Peter Merseburger, *Willy Brandt: Visionär und Realist*, München 2006.

²¹ „Alias Frahm“: *Die Diffamierungskampagnen gegen Willy Brandt in der rechtsgerichteten Presse*, [in:] *Zwischen den Stühlen? Remigranten und Remigration in der deutschen Medienöffentlichkeit der Nachkriegszeit*, Hrsg. K.-D. Krohn, A. Schildt, Hamburg 2002, S. 397 ff.

Aber durfte Brandt nach Auffassung der bundesdeutschen Bevölkerung niederknien? Noch dazu am 7. Dezember 1970, dem Tag der Unterzeichnung des Vertrages, in dem er für die Bundesrepublik Deutschland den Verzicht auf die ehemals deutschen Teils Polens erklärte, so daß er den Vertrag unmittelbar mit der deutschen Schuld an Nationalsozialismus, am Zweitem Weltkrieg, an Dutzenden Millionen Toten, am Genozid in Verbindung brachte? Das renommierte Institut für Demoskopie Allensbach führte hierzu im Dezember 1970 eine repräsentative Umfrage durch: „Haben Sie im Fernsehen gesehen oder in der Zeitung gelesen, daß Bundeskanzler Brandt in Warschau vor dem Denkmal für die ermordeten Juden im Ghetto niedergekniet ist?“ 84 Prozent der Befragten bejahten diese Frage. „Wie empfanden Sie das Verhalten von Willy Brandt – als angemessen oder als übertrieben?“ Von den Befragten, die das Photo des knienden Bundeskanzlers gesehen hatten, wollten oder konnten darauf nur 11% nicht antworten. Für angemessen hielten das Verhalten Brandts am Ghetto-Ehrenmal 41% der Befragten, als übertrieben bezeichneten es 48%. Nur in der Gruppe der 16 bis 29 Jahre alten Befragten fand Brandt mit knapper Mehrheit Zustimmung.²² Eine kleine Umfrage zwar, die aber für die Bundesrepublik Deutschland der beginnenden 1970er Jahre symptomatisch den Befund einer tief gespaltenen Gesellschaft illustriert.

Auch Willy Brandt selbst stellte den Zusammenhang zwischen deutscher Schuld und deutschen Gebietsverlusten her. In Warschau erklärte er in einer Rundfunk- und Fernsehansprache²³, daß der Vertrag nichts preisgebe, was „nicht längst verspielt worden sei“, und zwar nicht von denen, die in der Bundesrepublik Deutschland Verantwortung trügen, „sondern von einem verbrecherischen Regime, dem Nationalsozialismus.“ Brandt wußte, daß nach 1918/19 nun eine zweite Dolchstoßlegende²⁴ drohte. Damals, am Ende des Ersten Weltkriegs, hatte die Oberste Heeresleitung die Schuld an der von ihr verantworteten militärischen Niederlage des Deutschen Reiches im Ersten Weltkrieg auf (sozial)demokratische Politiker und das „bolschewistische Judentum“ geschoben: Das deutsche Heer sei „im Felde unbesiegt“ geblieben und habe erst durch oppositionelle „vaterlandslose“ Zivilisten aus der Heimat einen „Dolchstoß von hinten“ erhalten. Den als „Schanddiktat“ bezeichneten Versailler Vertrag ließ man bewußt die Eliten des neuen demokratischen Staates unterzeichnen, um sie anschließend als „Erfüllungspolitiker“ und „Novemberverbrecher“ denunzieren zu können. Leicht hätten die Politiker der sozialliberalen Regierungskoalition (SPD/FDP) nun zu „Dezemberverbrechern“ erklärt werden können,

²² *Kniefall angemessen oder übertrieben?*, „Der Spiegel“ 51/1970 vom 14. Dezember 1970, S. 27.

²³ https://www.cvce.eu/de/obj/rundfunk_und_fernsehansprache_von_willy_brandt_der_vertrag_von_warschau_warschau_7_dezember_1970-de-3bb0a3be-58ed-4ef3-b52b-8991d0b7ba3e.html.

²⁴ Vgl. nur B. Barth, *Dolchstoßlegenden und politische Desintegration – Das Trauma der deutschen Niederlage im Ersten Weltkrieg 1914–1933*, Düsseldorf 2003.

die die deutschen Ostgebiete aufgegeben und die aus ihnen vertriebene Bevölkerung verraten hatten. „Verzicht ist Verrat“ plakatierte die rechtsradikale „Nationaldemokratische Partei Deutschlands“ (NPD), die soeben in den Landtag Baden-Württembergs eingezogen war und bei der Bundestagswahl 1969 die 5%-Hürde nur knapp verfehlt hatte. Viele Mitglieder der bürgerlichen Opposition (CDU/CSU) dürften kaum anders gedacht haben: Gemeinsam mit den Vertriebenenverbänden warfen sie Brandt „Verzichtspolitik“ vor und bezeichneten ihn (wieder einmal) als „Vaterlandsverräter“. Auf einer Demonstration wurde skandiert: „Willy Brandt an die Wand, raus aus unserem Vaterland!“²⁵ Die Situation der ebenfalls heimatvertriebenen, nunmehr in den ehemals deutschen Gebieten ohne sichere völkerrechtliche Grundlage lebenden polnischen Bevölkerung wurde in der Debatte vollständig ausgeblendet. Auf juristischer Ebene argumentierte die Opposition, die Bundesrepublik Deutschland sei von Verfassungs wegen nicht berechtigt, auf die Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie zu verzichten; darauf wird noch zurückzukommen sein.

III. Veränderung politischer Mehrheitsverhältnisse ohne Wählerentscheid?

Denkbar schlechte Bedingungen für die Ratifizierung des Warschauer Vertrags also, zumal die Regierung Brandt/Scheel im Bundestag nur über eine dünne Mehrheit verfügte (zur Kanzlerwahl waren 249 Stimmen erforderlich, Brandt hatte 251 Stimmen erhalten und genoß damit nicht die Unterstützung aller Abgeordneten der FDP²⁶) und der Bundesrat, dessen Zustimmung ebenfalls erforderlich war, von der oppositionellen CDU/CSU dominiert wurde. Nachdem im Verlauf des Jahres 1971 mehrere Bundestagsabgeordnete der FDP, aber auch der SPD-Abgeordnete Herbert Hupka, ein Vertriebenenfunktionär, in die Fraktion der CDU/CSU übergetreten waren, beschloß die Opposition im Frühjahr 1972, aufs Ganze zu gehen und Willy Brandt mit Hilfe eines Mißtrauensvotums zu stürzen.

Nachdem in der ersten deutschen Republik, der Weimarer Republik, zahlreiche Regierungen verschlissen worden waren, regelt das Grundgesetz sehr strenge Voraussetzungen für den Sturz einer Regierung. Art. 54 WRV hatte folgende Regelung vorgesehen: „Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht.“ Zum einen konnte also nicht nur der Reichskanzler gestürzt werden, sondern man konnte auch einzelne Minister aus seiner Regierung herausbrechen. Zum anderen handelte es sich um ein „destruktives Mißtrauensvotum“:

²⁵ <https://www1.wdr.de/stichtag/stichtag-brandt-kniefall-100.html>.

²⁶ P. Merseburger, *Willy Brandt: Visionär und Realist*, München 2006, S. 581.

Die Mehrheit mußte sich nur in ihrer Gegnerschaft zum betroffenen Minister oder Reichskanzler einig sein, nicht aber über die Wahl eines Nachfolgers. Art. 67 Abs. 1 Satz 1 GG hingegen regelt ein „konstruktives Mißtrauensvotum“, das allein gegen den Bundeskanzler zulässig ist: „Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen.“ Dies war und ist die einzige Art der Beendigung einer Bundesregierung: Die Bildung einer neuen, auf die Bundestagsmehrheit (und zwar die Mehrheit der Mitglieder, nicht nur der anwesenden Abgeordneten = Kanzlermehrheit, Art. 121 GG) gestützten Regierung.

Erforderlich für die Wahl des CDU-Vorsitzenden Rainer Barzel zum neuen Bundeskanzler waren 249 Stimmen, die die Fraktionsgemeinschaft der CDU/CSU nach den geschilderten Übertritten und der Zusage zweier Mitglieder der Regierungsfractionen, für Barzel zu stimmen, sicher aufbringen konnte. Deshalb stellte sie am 24. April 1972 den Antrag nach Art. 67 GG, über den drei Tage später abgestimmt wurde. Das Ergebnis schien klar, die Regierung Brandt und mit ihr die neue „Ostpolitik“, für die Willy Brandt im Jahr zuvor noch den Friedensnobelpreis erhalten hatte, war ebenso am Ende wie die innenpolitische Reformagenda. Das Ergebnis überraschte alle Beteiligten: 247 Stimmen für Rainer Barzel. Das erste konstruktive Mißtrauensvotum in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland war gescheitert. Was geschehen war, konnte erst nach dem Zusammenbruch der DDR 1989/1990 vollständig aufgeklärt²⁷ werden: Zum einen hatte die SPD mindestens einen Abgeordneten der Opposition bestochen, zum anderen war das Ministerium für Staatssicherheit (MfS) der DDR aktiv geworden, weil man eine Regierung Brandt/Scheel angenehmer fand als eine Regierung Barzel/Strauß. Unter dem schönen Decknamen „Unternehmen Brandtschutz“ nahm das MfS Kontakt zu mehreren Abgeordneten der Opposition auf und zahlte ihnen beträchtliche Geldsummen.

Das infolge der Parteiübertritte nunmehr bestehende parlamentarische Patt wurde erst im Herbst 1972 aufgelöst: Jetzt ging Willy Brandt aufs Ganze und stellte die Vertrauensfrage. Er machte damit Gebrauch von der einzigen im Grundgesetz vorgesehenen Möglichkeit, den Bundestag vor Ende der Wahlperiode aufzulösen, vgl. Art. 68 GG: „Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen.“ Einige Mitglieder der Regierungsparteien hatten nicht an der Abstimmung teilgenom-

²⁷ Vgl. H. A. Winkler, *Der lange Weg nach Westen, Band 2: Deutsche Geschichte 1933–1990*, München 2000, S. 298 f.; D. Münkel, *Kampagnen, Spione, geheime Kanäle: Die Stasi und Willy Brandt*, Berlin 2013, S. 55.

men, so daß Brandt nicht die erforderlichen 249 Stimmen erhielt und Neuwahlen durchzuführen waren. Diese Bundestagswahl brachte ein historisches Ergebnis: Erstmals waren CDU/CSU nicht mehr die stärkste Partei, sondern die SPD mit 45,8% der Stimmen gegen 44,9% für CDU/CSU. Der Koalitionspartner FDP erhielt 8,4% der Stimmen, so daß die Koalition aus SPD und FDP nun über eine komfortable Mehrheit von etwa 50 Stimmen im Bundestag verfügte. Brandt konnte weiterregieren, bis er 1974 zurücktrat, nachdem sein persönlicher Referent als Spion der DDR enttarnt worden war;²⁸ ihm folgte als Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD).

IV. Das letzte Wort hat das Bundesverfassungsgericht

Nur wenige Wochen, nachdem das Mißtrauensvotum gegen Brandt, das vor allem ein Mißtrauensvotum gegen seine Ostpolitik (aber auch gegen die liberale innenpolitische Reformagenda) sein sollte, gescheitert war, und noch vor den Neuwahlen, wurde der Warschauer Vertrag ratifiziert. Dies war nur aufgrund der Enthaltung der meisten Oppositionspolitiker möglich; auch im Bundesrat enthielten sich die von CDU/CSU regierten Bundesländer, so daß die Ratifikation gelang. Vorangegangen waren intensive Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition, die in eine weitgehende einstimmig verabschiedete, vorbereitende Entschließung des Bundestages gemündet waren, die unter anderem den Passus enthielt, daß der Warschauer Vertrag eine friedensvertragliche Regelung nicht vorwegnehme, da eine einvernehmliche Änderung der Grenzen möglich sei.²⁹ Diese Erklärung war vor allem an die Adresse der Heimatvertriebenen gerichtet, deren Wählerstimmen die Unionsparteien sich (weiterhin) sichern wollten und deren Radikalisierung verhindert werden sollte.³⁰

Damit ist die Geschichte jedoch noch nicht zu Ende: Wie so oft in der Bundesdeutschen Verfassungswirklichkeit hatte das Bundesverfassungsgericht³¹ das letzte Wort. Im Juli 1975 – inzwischen waren auch der Grundlagenvertrag mit der DDR (1972) und der Prager Vertrag mit der ČSSR (1973) geschlossen worden – entschied es über die Verfassungsbeschwerden mehrerer Bürger gegen die Gesetze, mit denen der Deutsche Bundestag dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (Moskauer Vertrag) sowie dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung

²⁸ Vgl. hierzu A. Baring, *Machtwechsel*, München 1982.

²⁹ Vgl. H. A. Winkler, *Der lange Weg nach Westen, Band 2: Deutsche Geschichte 1933–1990*, München 2000, S. 297 ff.

³⁰ H. A. Winkler, *Der lange Weg nach Westen, Band 2: Deutsche Geschichte 1933–1990*, München 2000, S. 300.

³¹ BVerfG, Beschluß vom 7. Juli 1975 - 1 BvR 274/72, 209/72, 195/73, 194/73, 184/73, 247/72, BVerfGE 40, 141 = NJW 1975, 2287.

ihrer gegenseitigen Beziehungen (Warschauer Vertrag) zugestimmt hat. Die Beschwerdeführer hatten gerügt, daß die Zustimmungsgesetze ihre Grundrechte verletzen, weil sie zum Untergang ihrer Eigentumsrechte geführt hätten, welche sie für ihre Grundstücke in Schlesien und Königsberg in Anspruch nahmen. Außerdem legalisiere der Warschauer Vertrag die Trennung ihrer jetzt teils in Polen und teils in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Familien. Ein Beschwerdeführer, der bis 1959 in der DDR gelebt hatte, rügte, daß die Grenzregelungen des Moskauer und Warschauer Vertrags den automatischen Verlust seiner bisherigen Staatsangehörigkeit zur Folge gehabt hätten.

Das Gericht führte aus, die Ostverträge hätten hochpolitischen Charakter; sie regelten die allgemeinen politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Sowjetunion und zu Polen. Verfassungsbeschwerden gegen die Zustimmungsgesetze zu diesen Verträgen, die auf die Verletzung der Art. 14 GG (Schutz des Privateigentums), Art. 16 GG (Unentziehbarkeit der Staatsangehörigkeit) und Art. 6 GG (Schutz von Ehe und Familie) gestützt werden, seien unzulässig. Überdies begründeten die Zustimmungsgesetze zu den Ostverträgen, ebenso wie diese Verträge selbst, keine unmittelbaren Verhaltenspflichten einzelner Bürger. Sie seien auch nicht geeignet, in anderer Weise grundrechtlich geschützte individuelle Rechtspositionen unmittelbar zu verschlechtern. Sie schmälerten keine Vermögensrechte, weil sie keine Bestimmungen, die sich auf das Privatvermögen der Deutschen in den Gebieten östlich von Oder und Neiße oder mögliche Entschädigungen für einen Vermögensverlust beziehen, enthielten. Den Beschwerdeführern sei das Grundstückseigentum in den Gebieten östlich von Oder und Neiße durch Maßnahmen der Sowjetunion und Polen, also ausschließlich durch Akte ausländischer öffentlicher Gewalt, entzogen worden. Die Verträge bewirkten auch keinen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, denn weder der Moskauer noch der Warschauer Vertrag enthalte eine Bestimmung, die sich auf Fragen der Staatsangehörigkeit bezieht. Auch aus den in beiden Verträgen enthaltenen Grenzregelungen könne hierfür nichts entnommen werden. Die Grenzregelung in Art. 3 des Moskauer Vertrages beziehe sich allein auf die territoriale Integrität und die gegenwärtigen Grenzen aller Staaten in Europa. Die Bundesrepublik Deutschland sei nach deutschem Verfassungsrecht vielmehr dazu verpflichtet, die aus den Ostgebieten stammenden deutschen Staatsangehörigen weiterhin als solche zu behandeln, so daß ihnen der volle Gerichtsschutz und die grundrechtlichen Garantien im Geltungsbereich des Grundgesetzes verbleiben. Zuletzt beeinträchtigten die Verträge auch nicht die Bemühungen um Zusammenführung getrennter Familien. Sie enthielten nichts, was das Recht des einzelnen Bürgers schmälern könnte, von den Organen der Bundesrepublik Deutschland zu verlangen, daß diese gegenüber einem ausländischen Staat auf die Zusammenführung ihrer getrennten Familien hinwirken. Verfassungsbeschwerden gegen Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen mit allgemeinem politischem Inhalt wie den Ostverträgen seien bereits

unzulässig, wenn mit ihnen die verfassungsgerichtliche Feststellung erstrebt wird, bei den Vertragsverhandlungen hätte eine bestimmte sachliche Regelung zugunsten der Beschwerdeführer erreicht werden müssen und der Abschluß des Vertrages ohne diese Regelung habe die Unwirksamkeit des ganzen Vertrages zur Folge.

Damit war die innenpolitische Auseinandersetzung um die „Ostverträge“ und die „Ostpolitik“ als Entspannungspolitik nach dem politischen Prinzip des „Wandels durch Annäherung“ (Egon Bahr³²) endgültig beendet. Nach der deutschen Wiedervereinigung schlossen Deutschland und Polen am 14. November 1990³³ mit dem deutsch-polnischen Grenzvertrag einen völkerrechtlichen Vertrag, in dem sie die Oder-Neiße-Grenze endgültig festlegten: Die Vertragsparteien bestätigten sie als „unverletzliche“ Grenze zwischen beiden Staaten und verzichteten mithin erneut auf künftige Gebietsansprüche. Mit dem Inkrafttreten des Zwei-plus-Vier-Vertrags³⁴ am 15. März 1991, der die Stelle einer friedensvertraglichen Regelung einnimmt, wurde die Frage nach dem territorialen Zuschnitt des deutschen Staats endgültig beantwortet: Das vereinte Deutschland umfaßt die Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, der Deutschen Demokratischen Republik und ganz Berlin in ihren bisherigen Außengrenzen. Das vereinte Deutschland hat keinerlei Gebietsansprüche gegen andere Staaten, insbesondere nicht gegen Polen, die Russische Föderation als Nachfolgerin der Sowjetunion und die Tschechoslowakei (bzw. nunmehr die Tschechische Republik und die Slowakei).

Bibliography

- Bahr E., *Wandel durch Annäherung*, Rede in der Evangelischen Akademie Tutzing, 1963.
- Baring A., *Machtwechsel*, München 1982.
- Barth B., *Dolchstoßlegenden und politische Desintegration – Das Trauma der deutschen Niederlage im Ersten Weltkrieg 1914–1933*, Düsseldorf 2003.
- Bernhard P., *Wirklich alles locker, flockig, liberal?*, [in:], *Reform und Revolte: Eine Rechtsgeschichte der 1960er und 1970er Jahre*, Hrsg. M. Löhnig, M. Preisner, T. Schlemmer, Tübingen 2012, S. 1 ff.
- Doering-Manteuffel A., Raphael L., *Nach dem Boom – Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen, 2. Aufl. 2010.

³² E. Bahr, *Wandel durch Annäherung, Rede in der Evangelischen Akademie Tutzing [Tutzingener Rede] am 15. Juli 1963*, https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&do_kument=0091_bah&object=pdf&st=&l=de

³³ BGBl. 1991 II, S. 1329 f.

³⁴ BGBl. 1990 II S. 1318.

- Eley G., *End of the Post-War? The 1970s as a Key Watershed in European History*, "Journal of Modern European History" 2011, S. 12 ff.
- Hockerts H. G., *Rahmenbedingungen: Das Profil der Reformära*, [in:] *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 5: 1966–1974 – Bundesrepublik Deutschland: Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs*, Hrsg. H. G. Hockerts, Baden-Baden 2006, S. 3 ff.
- Görtemaker M., *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München 1999.
- Herbert U., *Wandlungsprozesse in Westdeutschland: Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980*, Göttingen 2002.
- Isensee J., Kirchhof P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band 8, Heidelberg 1995.
- Jarausch K. H. (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008.
- Judt T., *Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart*, Hamburg 2005.
- Kaelble H., *The 1970s: What Turning Point?*, "Journal of Modern European History" 2011, S. 18 ff.
- Kleßmann C., *Ein stolzes Schiff und krächzende Möwen – Die Geschichte der Bundesrepublik und ihre Kritiker*, „Geschichte und Gesellschaft“ 11 (1985), S. 476 ff.
- Koselleck R., *Einleitung*, [in:] *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Hrsg. O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck, Band 1, Stuttgart 1972 S. XIII.
- Krohn K.-D., Schildt A. (Hrsg.), *Zwischen den Stühlen? Remigranten und Remigration in der deutschen Medienöffentlichkeit der Nachkriegszeit*, Hamburg 2002.
- Löhnig M., „Heure(s) zéro“ contra „Petite période charnière“, [in:] *L'„heure zéro“ (Stunde Null) entre mythe et réalité dans la société et la culture*, Hrsg. S. Goepper, D. Martin, *Allemagne d'aujourd'hui* 2018 (224), S. 51 ff.
- Löhnig M., Preisner M., Schlemmer T. (Hrsg.), *Reform und Revolte: Eine Rechtsgeschichte der 1960er und 1970er Jahre*, Tübingen 2012.
- Merseburger P., *Willy Brandt: Visionär und Realist*, München 2002.
- Münte D., *Kampagnen, Spione, geheime Kanäle: Die Stasi und Willy Brandt*, Berlin 2013.
- Rödter A., *21.0 – Eine kurze Geschichte der Gegenwart*, München 2015.
- Schlemmer T., Süß D., *Una modernizzazione di segno conservatore? Il caso della Baviera*, [in:] *La rinascita dell'occidente. Sviluppo del sistema politico e diffusione del modello occidentale nel secondo dopoguerra in Italia e Germania*, Hrsg. S. Cavazza, Soveria Mannelli 2006, S. 65 ff.
- Schreiber H., *Ein Stück Heimkehr*, „Der Spiegel“ 51/1970 vom 14. Dezember 1970, S. 29 f.
- Wehler H.-U., *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Band 5, München 2008.
- Winkler H. A., *Der lange Weg nach Westen*, Band 2: *Deutsche Geschichte 1933–1990*, München 2000.

Wolfrum E., *Die geglü ckte Demokratie*, Stuttgart 2006.

SUMMARY

The Warsaw Treaty as a turning point in the history of the Bonn Republic

The essay shows that the fearful German state, which until now stood in the shadow of the Second World War and Nazism, was only able to continue its transformation to a liberal and pluralistic legal culture (which hopefully will continue to shape Germany) based on the ratification of the “Warsaw Treaty”. In 1970, society and parliament in Germany were deeply divided into two equal parts, which can be described by two slogans: “No experiments” (Keine Experimente) vs. “Dare more democracy” (Mehr Demokratie wagen). The struggle for the Warsaw Treaty dissolved this stalemate and the majority society quickly changed its mindset, while new, plural forms of culture and consumption emerged. A decade of reforms began and the society got the appropriate legal norms in family law or criminal law. The institutions of the Federal Republic of Germany created by the Basic Law (Grundgesetz) passed this difficult challenge, but the GDR’s secret service may have played the decisive role in this. The final decision of the powerful Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) was able to ensure permanent inner peace. In historical science, the described events are often regarded as the starting point for a complete relaunch (Umgründung) of the Federal Republic of Germany.