

287

**Aufzeichnung des
Vortragenden Legationsrats I. Klasse Andreae**

220-371.85/55-1435/74 geheim

30. September 1974

Über Herrn Dg 22¹ Herrn D 2²

Betr.: SALT;

hier: Erörterung der Europäischen Gruppe über nicht-zentrale Systeme

Bezug: Vermerk vom 26.7.1974 – 220-371.85/55-1117/74 geh.³

Anlg.: 1 – 1. Ausfertigung

Die „Gruppe europäischer SALT-Experten“ hat in den ersten sechs Monaten dieses Jahres mehrfach über die Einbeziehung der amerikanischen nicht-zentralen Systeme (von den Sowjets FBS genannt) in die SALT-Verhandlungen beraten. Als Ergebnis der bisherigen Erörterungen wurden einige von deutscher Seite vorgeschlagene Schlußfolgerungen ausgearbeitet. Es ist beabsichtigt, daß einer der europäischen NATO-Botschafter diese Schlußfolgerungen anlässlich einer der nächsten SALT-Konsultationen im NATO-Rat als gemeinsame europäische Haltung vorträgt, wenn die Frage der nicht-zentralen Systeme in den wieder anlaufenden sowjetisch-amerikanischen Verhandlungen⁴ erneute Bedeutung erlangen sollte.

Um Zustimmung wird gebeten.

Referat 201 und 221 haben mitgezeichnet.

Andreae

Anlage⁵

Schlußfolgerungen aus den Beratungen der an SALT interessierten europäischen Nationen über das Problem nicht-zentraler Systeme in Europa

1) Die interessierten europäischen Nationen sollten zu gegebener Zeit gegenüber dem amerikanischen Bündnispartner in Bezug auf die Verhandlungen zur Begrenzung strategischer Waffen folgende Haltung einnehmen:

¹ Hat Botschafter Roth am 4. Oktober 1974 vorgelegen.

² Hat Ministerialdirektor van Well am 8. Oktober 1974 vorgelegen.

³ Vortragender Legationsrat I. Klasse Andreae notierte, daß auf der Sitzung der europäischen SALT-Experten ein erster Entwurf der Bundesrepublik für „Schlußfolgerungen aus den Beratungen der an SALT interessierten europäischen Nationen über das Problem nicht-zentraler Systeme in Europa“ erarbeitet worden sei. Ferner sei der gegenwärtige Stand von SALT erörtert worden. Vgl. dazu VS-Bd. 9441 (220); B 150, Aktenkopien 1974.

⁴ Die siebte Runde der zweiten Phase der Gespräche zwischen den USA und der UdSSR über eine Begrenzung strategischer Waffen (SALT II) begann am 18. September 1974 in Genf.

⁵ Ablichtung.

- a) Die europäischen Staaten begrüßen Maßnahmen zur Begrenzung strategischer Waffen. Sie setzen dabei voraus, daß
- die Begrenzung stabilisierend wirkt;
 - die gemeinsame Abschreckung dadurch nicht in Frage gestellt wird.
- b) Die Sowjets sollten veranlaßt werden, ihre nukleare Rüstung nach Art und Zahl offenzulegen, so wie dies die USA seit Jahren tun.
- c) Nicht-zentrale Systeme der USA, die in Europa stationiert sind, besitzen über ihre militärische Aufgabe hinaus besondere politische und psychologische Bedeutung.
- d) Der von der Sowjetunion eingeführte Begriff der „Forward Based Systems“ sollte nicht in Diskussion und Vertragstext verwendet werden.
- e) Allgemein gehaltene Definitionen bezüglich der nicht-zentralen Systeme sind für die Verhandlungen untauglich und führen zu keinem Erfolg.
- f) Die konventionelle Kapazität der „dual capable“-Systeme darf keine Einbuße erleiden.
- 2) Aus unseren Überlegungen ergibt sich, daß die Einbeziehung nicht-zentraler Systeme in die SALT-Verhandlungen den Bündnisinteressen abträglich wäre. Da das strategische Gleichgewicht durch die zentralen Systeme bestimmt wird, sollten die Vereinigten Staaten weiterhin eine Sachdiskussion über nicht-zentrale Systeme in SALT mit der Begründung ablehnen, daß diese für Abkommen über das zentrale strategische Gleichgewicht unerheblich sind.
- 3) Sollte diese Absicht sich nicht durchsetzen lassen, wäre eine allgemein gefaßte Nichtumgehungsklausel, die die Einsatzmittel europäischer Nationen unberührt läßt, die am wenigsten nachteilige Lösung.
- 4) Sollte auch diese Lösung nicht möglich sein, so könnte man an ein Einfrieren aller amerikanischen und sowjetischen weltweit dislozierten nicht-zentralen Systeme denken, das möglichst allgemein formuliert werden und keine Höchststärken für einzelne Waffensysteme vorsehen sollte.

VS-Bd. 9441 (220)

288

**Botschafter Krapf, Brüssel (NATO),
an Bundesminister Genscher**

VS-vertraulich

3. Oktober 1974¹

Sehr geehrter Herr Minister,

da die Amerikaner in den letzten Tagen wiederholt zum Thema „common ceiling“ und „prozentuale Reduktionen“ Stellung genommen haben, möchte ich heute noch einmal die Haltung des Bündnisses hierzu erläutern, wozu neulich beim Bundeskanzler² keine Zeit mehr war.

Prozentuale Reduktionen sind bisher ein sowjetisches Verhandlungsziel, während die vereinbarte NATO-Politik absolute Reduktionszahlen³ vorsieht, weil nur durch diese die Beseitigung des Ungleichgewichts zwischen Ost und West, d. h. ein common ceiling, erreicht werden kann.⁴

Beim gegenwärtigen Stärkeverhältnis müßte z. B. bei einer 3%-Kürzung der Osten nur ca. 27 500 Mann abziehen und der Westen ca. 23 500. Damit würde sich zwar rechnerisch am Kräfteverhältnis nichts ändern, aber der Westen würde in eine noch ungünstigere Situation geraten als jetzt, weil er das Minimum an Truppenstärke⁵ schon erreicht, wenn nicht unterschritten hat.

Das Ziel der Ausgewogenheit der Reduzierung kann also nur durch absolute Kürzungszahlen erreicht werden, die beim Osten angesichts seiner konventionellen Überlegenheit wesentlich höher liegen müßten als im Fall einer prozentualen Kürzung.

Das Umschwenken auf ein prozentuales Kürzungsverfahren würde das MBFR-Konzept der NATO radikal verändern. Der Westen – in den letzten Tagen von den Amerikanern wiederholt stark unterstrichen – hat die Ausgewogenheit der Reduktionen, wie sie auch im Namen des ganzen Projekts zum Ausdruck kommt, bisher immer als ein wesentliches Kriterium von MBFR bezeichnet.

¹ Privatdienstschreiben.

Hat Ministerialdirigent Kinkel am 4. Oktober 1974 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „4.10. durch Boten überbracht.“

Hat Bundesminister Genscher am 5. Oktober 1974 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Ich stimme mit der Auffassung K[rapfs] voll überein u. bitte um einen entsprechenden Antwortentwurf.“

Hat Kinkel erneut am 6. Oktober 1974 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Gehlhoff verfügte.

Hat Gehlhoff am 7. Oktober 1974 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirektor van Well „z[ur] w[eiteren] V[erwendung]“ verfügte.

Hat van Well am 8. Oktober 1974 vorgelegen, der die Weiterleitung an Botschafter Roth verfügte.

Hat Roth am 9. Oktober 1974 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Ruth am 9. Oktober 1974 vorgelegen.

² Zur Ressortbesprechung bei Bundeskanzler Schmidt am 19. September 1974 über MBFR vgl. Dok. 274.

³ Die Wörter „absolute Reduktionszahlen“ wurden von Bundesminister Genscher hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „r[ichtig]“.

⁴ Vgl. dazu die am 22. November 1973 von den an den MBFR-Verhandlungen teilnehmenden NATO-Mitgliedstaaten vorgelegten Rahmenvorschläge; Dok. 9, Anm. 2.

⁵ Die Wörter „Minimum an Truppenstärke“ wurden von Bundesminister Genscher hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „r[ichtig]“.

Theoretisch wäre es zwar denkbar, einen ersten symbolischen Schritt nach dem prozentualen, d. h. dem sowjetischen, Konzept⁶ und weitere Schritte dann nach dem westlichen, asymmetrischen Konzept durchzuführen. Die Praxis zeigt jedoch, daß es sehr schwer ist, wieder davon herunterkommen, wenn man sich erst einmal auf ein sowjetisches Verhandlungskonzept eingelassen hat.⁷

Welches Verfahren man anwenden soll, spielt allerdings dann eine verhältnismäßig geringe Rolle, wenn man davon ausgeht, daß nach einer einmaligen kleinen symbolischen Reduktion das ganze MBFR-Projekt nicht mehr weiterverfolgt wird. Dies entspräche einem Gedanken, den Dobrynin mir gegenüber vor zwei Jahren vertreten hat, von dem die Sowjets jedoch inzwischen abgekommen sind, weil sie damit die Bundeswehr nur geringfügig treffen können. Wenn die Sowjets weiter wie bisher das common-ceiling-Konzept strikt ablehnen, ist jedoch eine solche Entwicklung trotzdem nicht auszuschließen.

Ich hoffe, mit diesen Ausführungen meine Bemerkung von neulich verständlicher gemacht zu haben, und verbleibe

mit besten Grüßen
Ihr F. Krapf

VS-Bd. 9457 (221)

289

**Bundesminister Apel, z.Z. Washington,
an Ministerialdirektor Hermes**

114-14091/74 geheim
Fernschreiben Nr. 2928
Citissime

Aufgabe: 3. Oktober 1974, 20.30 Uhr¹
Ankunft: 4. Oktober 1974, 07.39 Uhr

Nur Herrn Dr. Hermes vorlegen

Betr.: Sitzung der Fünf am 28./29. September 1974²
hier: Finanzielle Fragen

In Ergänzung der mir nicht bekannten Berichterstattung des AA gebe ich folgende Wertung:

⁶ Vgl. dazu sowjetischen Entwurf vom 8. November 1973 für ein MBFR-Abkommen; Dok. 6, Anm. 12.

⁷ Dieser Satz wurde von Bundesminister Genscher hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „richtig“.

¹ Hat Ministerialdirigent Lautenschlager am 4. Oktober 1974 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirektor Hermes „[ach] Rückkehr“ verfügte und handschriftlich vermerkte: „Auf Anforderung des Min[ister]büros bitte eine Ablichtung sofort.“

Hat Hermes am 7. Oktober 1974 vorgelegen, der die Weiterleitung an die Referate 403 und 412 verfügte.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Kruse am 8. Oktober 1974 vorgelegen.

² Zu den Gesprächen der Außen- und Finanzminister der Bundesrepublik, Frankreichs, Großbritanniens, Japans und der USA am 28./29. September 1974 in Washington vgl. auch Dok. 285 und Dok. 292.

Treffen der Außen- und Finanzminister am 28.9. war eindeutig beherrscht von Kissingers außenpolitischer Motivation. Die finanziellen Teile der Konzeption wurden von Simon zurückhaltend, von Burns dagegen mit Überzeugung unterstützt. Kissingers in fernere Zukunft gerichtete Sicht ging aus vom Machtzuwachs der Ölländer und der Gefährdung der Allianz als möglicher Konsequenz der Jahr für Jahr sich wiederholenden Öleinnahmen. Bloßes recycling³ ändere daran nichts, so daß einzig wirkliche Problemlösung in Reduktion der Ölpreise liege. Um entsprechenden Druck auszuüben, sei Energiesparprogramm wichtigstes Instrument (französische Maßnahmen⁴ als vorbildlich bezeichnet). Bis das wirkt, müßten die Fünf neben energiepolitischer Solidarität auch finanziell einander helfen. Hierzu soll ein Fonds von 15 Mrd. Dollar dienen, zu dem auch USA beisteuern wollen. Quelle, Aufbringungsschlüssel und Verwendung des Fonds weder mündlich noch schriftlich näher konkretisiert. Sparprogramm und Fonds zusammen sollen Position der Stärke der fünf Länder deutlich machen. Kissinger kündigte zwar diplomatisch-flankierende Maßnahmen an, erläuterte sie jedoch nicht. Lediglich Studie über mögliche Schutzmaßnahmen im Falle plötzlicher Wiederholung des Embargos angeregt.

Simons Ausführungen ließen vermuten, daß 15-Mrd.-Fonds der gegenseitigen Zahlungsbilanzhilfe dienen soll. Es ist auch an Investitionshilfen im Energiesektor gedacht. Der Fonds soll nur Ländern zu Verfügung stehen, die im Rahmen des internationalen Energieprogramms und evtl. auch bei konzertierten Sparmaßnahmen mitmachen.

Reaktion der anderen war zurückhaltend bis besorgt warnend. Japan verwies auf Gefahr heftiger Reaktionen der Ölländer, zeigte sich nur wenig bereit, Energiesparmaßnahmen zu ergreifen, bevorzugte kooperatives, bei Ölländern um Verständnis werbendes Vorgehen. UK war eindeutig ausschließlich an recycling mittels mehrerer, im Gespräch befindlicher Methoden interessiert, vor allem an Healey-Plan⁵ (Witteveen-facility-mark II⁶). Warnung vor Konfrontation und

³ Zur Rückführung der Devisenüberschüsse der erdölproduzierenden Staaten („recycling“) vgl. Dok. 177, Anm. 27.

⁴ Zur Energiepolitik der französischen Regierung vgl. Dok. 285, Anm. 3.

⁵ Auf der Jahrestagung des IWF und der Weltbank vom 30. September bis 4. Oktober 1974 in Washington führte der britische Finanzminister Healey am 1. Oktober 1974 zu den von der Energiekrise verursachten Zahlungsbilanzdefiziten aus: „Ich habe von dem Beitrag gesprochen, den die Privatbanken zur Rückschleusung der Petrodollar-Überschüsse leisten können, und von den in zunehmendem Maß sichtbar werdenden Grenzen dieses Mechanismus. [...] Wie Mr. Witteveen gestern sagte, spricht alles dafür, daß der Internationale Währungsfonds eine erweiterte Rolle bei der Rückschleusung des Petrodollar-Überschusses übernimmt. Mr. Witteveen hat für den Fonds schon eine hilfreiche Ölfazilität in Höhe von 3,5 Milliarden Dollar eingerichtet, die für einige Entwicklungsländer besonders wertvoll sein dürfte. Meiner Ansicht nach gibt es überzeugende Argumente für die Einrichtung einer um vieles größeren Fazilität, durch die ein beträchtlicher Teil des Petrodollar-Überschusses beständig in einer internationalen Organisation investiert werden kann, so daß wir eine Grundlage haben, auf der wir bezüglich der Verteilung der Finanzierung zwischen den Verbraucherländern zusammenarbeiten können. Ich stelle mir eine neue Fazilität im IWF für die Anlage von Petrodollars zu einem Zinssatz vor, der die Stärke der vom IWF angebotenen Verpflichtungen wiedergibt, ohne ein Vorzugszins zu sein wie der Satz der jetzigen Fazilität zu der Zeit, als er ausgehandelt wurde. Die Verbraucherländer würden von der in Zusammenarbeit erfolgenden Rückschleusung der Ölüberschüsse profitieren, und die Produzenten hätten den Vorteil, in einer hervorragenden Anlage in Form einer Forderung an den Internationalen Währungsfonds zu investieren.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1974, D 551 f.

⁶ Zum ersten Vorschlag des Direktors des IWF, Witteveen, zur Schaffung einer Erdölfazilität vom 17./18. Januar 1974 vgl. Dok. 181, Anm. 25.

jedem Anschein einer solchen. Keine Zuversicht, Preise bald drücken zu können, unmittelbares Problem sei recycling und Kompensation deflationierenden Liquiditätsentzugs durch Ölpreissteigerungen.

Frankreich sah sich veranlaßt, hinsichtlich Energiesparprogramm Vorbehalt einzulegen. EG-Energiepolitik dürfe nicht gestört werden. Eintreten für Dialog mit Mäßigung auf beiden Seiten. Für Bundesrepublik habe ich praktische Solidarität zwischen Verbraucherländern unterstützt und auf Notwendigkeit der Lösung nächstliegender Probleme hingewiesen, ohne mich zum Thema Konfrontation zu äußern. Zum Thema Sparmaßnahmen erwähnte ich unsere pre-tiale Methode. In einem persönlichen Gespräch mit der amerikanischen Seite habe ich deutlich gemacht, daß es vor allem auf den Zusammenhalt ankäme. Das müßte bei der Formulierung gemeinsamer Ziele beachtet werden. Finanzpolitischer Teil des Treffens konzentrierte sich auf den Healey-Plan. Healey rückte ab von seiner Vorstellung über mögliche Größenordnung (25 Mrd. Dollar). Alle Sprecher unterstützten Prüfungsauftrag an IWF zur weiteren Behandlung im Interimsausschuß Dezember.⁷ USA wiesen mit ablehnendem Unterton auf Schwierigkeiten mit dem Kongreß hin, schlossen sich aber der Meinung an, daß alle Recycling-Methoden prüfenswert seien. Es darf nicht übersehen werden, daß USA Zustimmung zum Healey-Plan abhängig machen könnten von von ihr gewünschter gemeinsamer Aktion.⁸

Burns faßte amerikanische Position mit folgendem Argument zusammen: Es sei das Problem der Ölländer, wie sie ihre Dollars diversifiziert anlegen können. Die Industrieländer sollten das von den Ölländern geschaffene und nun auch

Fortsetzung Fußnote von Seite 1256

Auf der Jahrestagung des IWF und der Weltbank vom 30. September bis 4. Oktober 1974 in Washington führte Witteveen am 30. September 1974 aus: „Die Art der zu lösenden Probleme und die bisherige Erfahrung des Fonds lassen es angebracht erscheinen, daß der Rückschleusung durch den IWF in dem Gesamtrahmen der Regelungen ein wichtiger Platz zugewiesen wird. Wir müssen uns auf die Möglichkeit vorbereiten, daß der Fonds für seine Transaktionen im Rahmen einer Ölfazilität 1975 eine wesentlich größere Summe brauchen wird als den Betrag von 2,8 Milliarden SZR, der für 1974 garantiert ist und der wahrscheinlich bei den meisten Mitgliedern, die diese Fazilität brauchen und in Anspruch nehmen wollen, einen Großteil der gestiegenen Ölimportkosten decken kann.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1974, D 543.

⁷ Auf der Tagung des Ausschusses des Gouverneursrats des IWF für die Reform des internationalen Währungssystems am 12./13. Juni 1974 in Washington wurde die Einrichtung eines Interimsausschusses beschlossen, der „die Aufsicht über die Handhabung und Anpassung des Währungssystems, die ständige Überwachung des Anpassungsprozesses der Zahlungsbilanzen und die Bewältigung plötzlich auftretender systembedrohender Störungen“ gewährleisten sollte. Die erste Sitzung war für die Jahrestagung vom 30. September bis 4. Oktober 1974 vorgesehen. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1974, D 410 f.

Auf seiner Sitzung am 16. Januar 1975 beschloß der Interimsausschuß, „daß 1975 die Ölfazilität auf breiterer Grundlage bestehen bleiben sollte. [...] Der Ausschuß einigte sich auf eine Größenordnung von fünf Milliarden SZR als Limit der für diesen Zweck aufzunehmenden Darlehen. Ferner wurde vereinbart, etwa ungenutzte Teile der 1974 aufgenommenen Darlehen im Jahr 1975 verfügbar zu machen.“ Für das Communiqué vgl. EUROPA-ARCHIV 1975, D 193.

⁸ Der amerikanische Finanzminister Simon nahm auf der Jahrestagung des IWF und der Weltbank vom 30. September bis 4. Oktober 1974 in Washington am 1. Oktober 1974 Stellung zu den verschiedenen „recycling“-Maßnahmen auf den internationalen Finanzmärkten: „We must recognize that no recycling mechanism will insure that every country can borrow unlimited amounts. Of course, countries continue to have the responsibility to follow monetary, fiscal, and other policies such that their requirements for foreign borrowing are limited. [...] We believe that cooperative, market-oriented solutions to materials problems will be most equitable and beneficial to all nations. We intend to work for such cooperative solutions.“ Vgl. DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 71 (1974), S. 577 f. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1974, D 554 f.

von ihnen zu lösende Problem nicht dadurch erleichtern, daß sie den Ölländern unnötig schnell hochverzinsliche und gesicherte Anlagemöglichkeiten bieten. Charakter des IWF werde durch zu viele Facilities mit Vorzugsbedingungen verändert, die Haftungsmasse des IWF werde überstrapaziert.

Zum Goldproblem nur kurze Diskussion. UK und Japan stimmen der Banalisierung nach französischem Vorschlag⁹ zu, wollen aber selbst kein Währungsgold verkaufen. Frankreich drängt sehr darauf, das Goldproblem mitsamt allen Verzweigungen sehr bald, nämlich anlässlich der im Februar anstehenden IWF-Quotenerhöhung¹⁰, zu lösen. Die Fünf gaben Prüfungsauftrag an Zehnergruppe und IWF. Frankreich hat seine Goldvorschläge in IWF-Rede ausführlich dargelegt.

Hinsichtlich Quotenerhöhung im Fonds scheint sich Einigung auf 25 Prozent Erhöhung abzuzeichnen. Ich habe diesem Kompromiß unter Vorbehalt zugestimmt. Das GAB¹¹ ist inzwischen ohne Betragserhöhung, aber mit Zinsangleichung (an SDR¹²-Verzinsung) verlängert.

[gez.] Apel

VS-Bd. 8848 (403)

⁹ Am 1. Oktober 1974 führte der französische Wirtschafts- und Finanzminister Fourcade auf der Jahrestagung des IWF und der Weltbank vom 30. September bis 4. Oktober 1974 in Washington aus: „Les déséquilibres de paiements de l'époque présente commandent plus clairement que jamais d'examiner de manière plus pragmatique que doctrinale, avec le désir d'aboutir, le problème des liquidités internationales. Ce souci s'applique particulièrement à la question de l'or. Le problème va se poser, au plan des statuts du FMI, lors de la prochaine révision des quotas. [...] La France espère que de nouvelles étapes seront franchies sans tarder sur la voie de l'utilisation effective d'un avoir de réserve qui doit, plus que jamais dans les circonstances actuelles, jouer un rôle actif dans les règlements entre banques centrales. Il serait en effet, irréaliste, inéquitable et donc déraisonnable de geler, en vertu de dispositions anachroniques, un élément important des réserves mondiales; selon la position française que je rappelle, l'or devrait être en quelque sorte ‚banalisée‘, c'est-à-dire traité comme un actif monétaire parmi d'autres. La notion de prix officiel qui ne revêt plus aucune signification aujourd'hui devrait être abandonnée et l'or devrait être compatibilisé à sa vraie valeur. Les banques centrales devraient avoir la liberté d'acheter et de vendre de l'or à un prix déterminé en fonction du marché. Il ne serait pas souhaitable enfin, à nos yeux, que le Fonds monétaire soit autorisé à vendre l'or que ses membres lui ont remis. L'or du Fonds doit constituer tout au contraire un gage essentiel pour le développement des opérations d'emprunt que le Fonds doit réaliser de plus en plus activement sur les marchés étrangers, ainsi que j'en ai souligné il y a un instant la nécessité.“ Vgl. LA POLITIQUE ETRANGERE 1974, II, S. 108 f.

¹⁰ Am 15. April 1974 berichtete der Exekutivdirektor im IWF, Schleiminger, über die erste Sitzung des „Committee of the Whole“ in Washington über die sechste Quotenüberprüfung, die im Februar 1975 abgeschlossen sein sollte. Es habe im Kreis der Exekutivdirektoren noch große Zurückhaltung geherrscht, und er, Schleiminger, habe sich als einziger dagegen ausgesprochen, „daß jede SZR-Schaffung von einer entsprechenden Quotenerhöhung begleitet sein muß und umgekehrt.“ Das Komitee habe schließlich neue Quotenberechnungen und eine Studie über „den erwarteten globalen Bedarf an konditioneller Liquidität“ in Auftrag gegeben. Vgl. Referat 412, Bd. 109330. Der Interimsausschuß des Gouverneursrats des IWF beschloß am 16. Januar 1975 in Washington eine Quotenerhöhung. Vgl. dazu den Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms vom 20. Januar 1975; AAPD 1975.

¹¹ General Arrangements to Borrow.

¹² Special Drawing Rights.

290

Botschafter Sahm, Moskau, an das Auswärtige Amt

114-14106/74 geheim
Fernschreiben Nr. 3585
Citissime

Aufgabe: 4. Oktober 1974, 19.24 Uhr¹
Ankunft: 4. Oktober 1974, 19.39 Uhr

Betr.: Amerikanischer Vorschlag für Koppelung KSZE–MBFR

Bezug: DB Nr. 1353 vom 3.10.1974 aus Brüssel NATO geh.²

Zur Unterrichtung

Aus der hiesigen Einschätzung der sowjetischen Haltung empfiehlt Botschaft, bei Entscheidung über Reaktion auf amerikanischen Vorschlag folgendes zu berücksichtigen:

1) Gromykos Bemerkung gegenüber Kissinger am 20./24.9.³ (KSZE-Abschluß würde MBFR weiterhelfen) ist keine Änderung sowjetischer Politik. Ausdrückliche Formulierung bekannter sowjetischer Haltung an amerikanische Adresse verfolgt nach hiesiger Beurteilung wahrscheinlich den Zweck, US-Regierung zu Druck auf NATO-Partner zugunsten schnelleren KSZE-Abschlusses unter Verzicht auf Teil westlicher Forderungen zu veranlassen. Dabei versuchen Sowjets, amerikanischen, innenpolitisch begründeten Zeitdruck hinsichtlich MBFR auszunutzen (vgl. Bemerkung Chlestows zu Resor gemäß DB Nr. 776 vom 30.9. geh. aus Wien⁴).

¹ Hat Botschafter Roth am 7. Oktober 1974 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirigent Blech verfügte und handschriftlich vermerkte: „Stimme Bewertung zu, daß Koppelung nicht ratsam. Sollten Ball nach Washington zurückspielen. Sind USA zu dieser Linie bereit?“ Hat Vortragender Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander am 7. Oktober 1974 vorgelegen, die die Weiterleitung an Referat 212 verfügte.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Freiherr von Groll am 8. Oktober 1974 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirektor van Well verfügte und handschriftlich vermerkte: „Auch aus der Sicht 212 ist die Beurteilung vollkommen zutreffend. Bei einer erneuten Koppelung – wir hatten sie bis Sommer 1972 – sind unsere Chancen, bei CBM und Korb III etwas zu erreichen, abzuschreiben. Die USA würde das nicht treffen, uns dagegen sehr – nicht zuletzt innenpolitisch.“

Hat van Well am 8. Oktober vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Meyer-Landrut vorgelegen.

² Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), übermittelte einen amerikanischen Sprechzettel, der am 2. Oktober 1974 im Ständigen NATO-Rat übergeben worden sei: „Mr. Gromyko seems to have suggested that the MBFR negotiations could be advanced if the CSCE were successfully concluded. The Soviets thus seem to be establishing a procedural linkage between MBFR and CSCE. The United States believes that the allies should consult on implications of this Soviet position. [...] We would particularly welcome our allies' thoughts on the possibility of turning the present situation to our advantage by making progress in CSCE contingent on Eastern movements in MBFR. This would constitute, in effect, a 'reverse linkage' of the two negotiations.“ Krapf berichtete ferner, der amerikanische Vorschlag sei in einer Sitzung des Politischen Ausschusses auf Gesandtenebene am 3. Oktober 1974 erörtert worden. Während der britische und der niederländische Vertreter ihr Interesse bekundet hätten, habe der französische Sprecher eine Verbindung von KSZE und MBFR abgelehnt. Vgl. VS-Bd. 10130 (212); B 150, Aktenkopien 1974.

³ Der sowjetische Außenminister Gromyko hielt sich vom 17. bis 29. September 1974 in den USA auf.

⁴ Botschafter Behrends, Wien (MBFR-Delegation), berichtete über ein Gespräch der Leiter der amerikanischen und der sowjetischen MBFR-Delegationen, Resor und Chlestow, am 26. September 1974: „Resor deutete an, daß die Verhandlungen nicht unbegrenzt ohne greifbare Ergebnisse weitergehen könnten. Je länger sie ohne sichtbaren Erfolg bleiben, desto schwerer werde es sein, beider-

2) Erfolgsaussichten einer KSZE-MBFR-Koppelung erscheinen zweifelhaft:

MBFR braucht der Natur des Verhandlungsstoffs nach erheblich längere Zeit. Bei Trägheit sowjetischer Verhandlungsführung ist auch Haltung der Militärs zu berücksichtigen, die sich von KSZE-Druckmittel weniger beeindrucken lassen würden. Sowjetische Militärs wollen bei MBFR keinen „einseitigen Sicherheitsnachteil“ hinnehmen. Die Klärung der hierfür maßgeblichen Faktoren ist in Wien noch lange nicht erreicht. Sowjets wollen hierbei nicht nur Kräfteverhältnis in Europa berücksichtigen, sondern auch Auswirkungen von Veränderungen in Europa auf globales Gleichgewicht UdSSR–USA. Diese Querverbindungen von MBFR lassen sich aus sowjetischer Sicht nicht durch Forcierung der MBFR-Gespräche auflösen.

3) Verzögerung KSZE-Abschlusses durch Koppelung mit MBFR würde westliche Verhandlungsposition in Genf belasten. Falls es dann überhaupt noch zu einem Abschluß kommt, würde dieser für uns eher schlechter ausfallen, da Sowjets für MBFR-Konzessionen KSZE-Gegenkonzessionen fordern würden. (Hier könnten Sowjets Interessenunterschiede zwischen Amerikanern und Europäern auszunutzen suchen.)

4) Wir haben Sowjets gegenüber die Voraussetzungen für unsere Zustimmung zu KSZE-Abschluß genannt. Sowjets dürften auch Äußerungen Bundeskanzlers zu Gromyko⁵ und in Öffentlichkeit⁶ so verstanden haben, daß wir bei ausreichendem Einvernehmen im KSZE-Bereich selbst ohne weitere Bedingungen an Gipfelabschluß teilnehmen würden. Bei Unterstützung amerikanischen Koppelungsvorschlages durch uns muß deshalb mit Belastung der deutsch-sowjetischen Beziehungen gerechnet werden. Der bevorstehende Besuch des Bundeskanzlers⁷ läßt diese Frage noch empfindlicher erscheinen.

5) Eine wesentliche Verzögerung des KSZE-Abschlusses im jetzigen Stadium aus KSZE-fremden Gründen könnte der sowjetischen Führung, schon wegen des Prestiges, das Breschnew persönlich investiert hat, dazu veranlassen, gegenüber Westen eine taktische Frostperiode einzulegen, die uns möglicherweise wegen Berlin härter treffen würde als andere westliche Partner.

6) Zusammenfassend: Im Hinblick auf zu erwartende sowjetische Reaktion erscheint Erfolgsaussicht einer Koppelung gering, dagegen Risiken nicht unbedeutend. Deshalb würde ich von hier aus von einem solchen Schritt abraten. Dagegen bestünden m. E. keine Bedenken, sowjetischem Versuch, umgekehrtes Junktum (erst KSZE-Abschluß, dann MBFR-Fortschritte) zu schaffen, ener-

Fortsetzung Fußnote von Seite 1259

seits Flexibilität zu bewahren'. Die Verminderung amerikanischer Truppen in Europa, die von bestimmten Kräften in den USA gefordert werde, könne auch ohne ein Abkommen zustandekommen. Um die Möglichkeit eines ‚negotiated agreement‘ aufrechtzuerhalten, sei ein konstruktiveres Verhalten des Ostens [...] erforderlich. Chlestow reagierte auf diesen Appell an das sowjetische Interesse an einer vereinbarten Regelung der amerikanischen Truppenpräsenz in Europa mit der Bemerkung, er erkenne an, daß es sich um echte Sorgen (‘valid concerns’) handle und daß Bewegung in den Verhandlungen notwendig sei.“ Vgl. VS-Bd. 9451 (221); B 150, Aktenkopien 1974.

⁵ Für das Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 16. September 1974 vgl. Dok. 269.

⁶ Vgl. dazu das Interview des Bundeskanzlers Schmidt mit der Tageszeitung „Die Welt“ vom 14. August 1974; Dok. 269, Anm. 20.

⁷ Bundeskanzler Schmidt und Bundesminister Genscher hielten sich vom 28. bis 31. Oktober 1974 in der UdSSR auf. Vgl. dazu Dok. 309, Dok. 311–316 und Dok. 321.

gisch zu widersprechen und klarzustellen, daß sich Westen in seiner KSZE-Position davon nicht beeindrucken läßt, aber auch für eine künstliche Verzögerung der – zeitlich – parallelen MBFR-Verhandlungen kein Verständnis hat.⁸

[gez.] Sahm

VS-Bd. 10130 (212)

291

Botschafter Böker, Rom (Vatikan), an das Auswärtige Amt

114-14107/74 VS-vertraulich

Aufgabe: 4. Oktober 1974, 18.30 Uhr¹

Fernschreiben Nr. 98

Ankunft: 4. Oktober 1974, 19.41 Uhr

Citissime

Betr.: Vatikan und DDR

Bezug: Drahterlaß Nr. 42 vom 2.10.1974 – Az.: 501-506.01 VS-NfD²

Gemäß obigem Drahterlaß habe ich heute mittag Erzbischof Casaroli den Text der mir übermittelten Note unter Beifügung einer inoffiziellen italienischen Übersetzung überreicht. Casaroli erklärte, er wolle die Note jetzt gar nicht lesen, sondern sie in Ruhe studieren. Er würde dann evtl. später eine Stellungnahme dazu abgeben. Ich machte Casaroli darauf aufmerksam, daß dies m. E. das erste Mal seit Bestehen der Bundesrepublik sei, daß wir dem Heiligen Stuhl eine Note dieser Art überreichten. Daraus möge er sehen, wie ernst und wichtig wir die hier behandelten Themen nähmen.

Casaroli erwiderte, er hätte den Eindruck, wir seien – genau wie der deutsche Episkopat – in diesen Fragen überempfindlich. Er wiederholte, daß die Liste ja

⁸ Zur Haltung der Bundesregierung in Bezug auf eine Verbindung zwischen der KSZE und MBFR vgl. auch Dok. 304.

¹ Hat Bundesminister Genscher vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Erbitte Stellungnahme zur Frage des weiteren Vorgehens.“

² Staatssekretär Gehlhoff wies Botschafter Böker, Rom (Vatikan), an, dem Sekretär des Rats für die öffentlichen Angelegenheiten der Kirche, Casaroli, eine Note zur Teilnehmerliste für die Bischofssynode in Rom zu übergeben: „Die Art und Weise, wie Kardinal Bengsch in der Liste aufgeführt ist, läßt die Besonderheit der Lage Berlins – und zwar in beiden Teilen der geteilten Stadt – außer acht. Es führt zu Mißverständnissen, wenn Kardinal Bengsch als Bischof von Berlin und zugleich als Vertreter der Berliner Ordinarienkonferenz aufgeführt wird. [...] Um keine Zweifel an der besonderen Lage Berlins aufkommen zu lassen und alle Mißdeutungen der Fassung der Teilnehmerliste auszuschließen, hatte die Botschaft weisungsgemäß Vorschläge zur Änderung der Liste gemacht, deren Prüfung vom Staatssekretariat [Seiner] Heiligkeit] zugesagt worden war. Mit Bedauern mußte deshalb konstatiert werden, daß die endgültige – gedruckte – Liste keinerlei Textänderung enthält und der ihr beigegebene Vorspruch nur zu einem Teil geeignet ist, die geäußerten Bedenken auszuräumen. [...] Die deutsche Seite bedauert auch, über die beabsichtigte und zunächst publik gemachte Fassung der Liste nicht vor ihrer Herausgabe am 10. September d.J. unterrichtet worden zu sein.“ Vgl. Referat 501, Bd. 165571.

Zur Zuordnung von Berlin in der Teilnehmerliste für die Bischofssynode in Rom vgl. auch Dok. 260.

keinen offiziellen und schon gar keinen rechtsverbindlichen Charakter habe, mußte mir aber zugeben, daß sie vermutlich als Modell für künftige Listen dienen wird. Nachdem die Liste einmal im „Osservatore Romano“ veröffentlicht worden sei, hätte der Vatikan sie nicht mehr ändern können, ohne daß dies als eine gewichtige politische Geste interpretiert worden wäre. Die Liste sei aber im Vatikan aus rein praktischen Erwägungen und „ohne jeden politischen Hintergedanken geboren worden“. Ich erwiderte, daß wir auf Grund der uns zugegangenen Informationen gerade an dieser jungfräulichen Geburt einige Zweifel haben müßten. Den Beweis hierfür lieferte mir Casaroli kurz darauf selbst, indem er erklärte, er habe die Liste seinerzeit mit dem Papst³ genau besprochen und sei sich darüber einig gewesen, daß es nunmehr an der Zeit sei, daß auch der Vatikan wie alle Welt von den beiden deutschen Staaten spreche und diese getrennt aufführe. Der Papst habe ihm gesagt, der Eintritt der beiden deutschen Staaten in die VN⁴ sei für ihn der entscheidende Wendepunkt, das damit geschaffene Völkerrecht habe den höchsten Rang und sei auch für den Vatikan verbindlich. Man sei sich dabei klar gewesen, daß dies für viele Deutsche zunächst ein Schock sein werde. Aber irgendwann sei dieser Schock unvermeidlich. Im übrigen sei das Völkerrecht ein moralisches Gebot ersten Ranges.⁵

Ich erwiderte Casaroli, daß er m. E. gegen etwas argumentiere, was gar nicht existiert. Weder ich selbst noch meine Regierung hätten dagegen protestiert, daß der Vatikan nunmehr von der DDR und von zwei deutschen Staaten spreche. Dies sei die unvermeidliche Konsequenz der geschlossenen Verträge. Wohl aber protestierten wir dagegen, daß der Vatikan Berlin der DDR zuzuordnen scheine und daß er die Berliner Ordinarienkonferenz auf dieselbe Ebene wie die Deutsche Bischofskonferenz stelle. Hier sei doch wohl das Recht auf unserer Seite. Im übrigen hätten sich viele Schwierigkeiten vermeiden lassen, wenn wir im Sinne des Reichskonkordats rechtzeitig konsultiert worden wären.⁶ Hier-

³ Paul VI.

⁴ Die Bundesrepublik und die DDR wurden am 18. September 1973 in die UNO aufgenommen. Vgl. dazu AAPD 1973, III, Dok. 310.

⁵ Der Apostolische Nuntius Bafle versicherte Ministerialdirektor von Schenck in einem Gespräch am 5. November 1974, daß die Teilnehmerliste für die Bischofssynode in Rom „weder einen offiziellen Charakter noch eine politische Bedeutung habe. [...] Eine Nichterwähnung der DDR in der Liste hätte eine ‚grobe Beleidigung‘ der DDR bedeutet. Kardinal Bengsch sei nur persönlich mit dem Titel ‚Bischof von Berlin‘ aufgeführt worden; damit sei nichts darüber gesagt, welchen politischen und rechtlichen Status das Gebiet des Bistums Berlin habe.“ Schenck vermerkte, er habe erwidert, „daß mich diese Betonung eines völlig unpolitischen und inoffiziellen Charakters der Liste nach wie vor nicht überzeuge. [...] Es gäbe doch nur zwei Alternativen: Entweder sei die Liste völlig inoffiziell und unpolitisch, dann sähe ich nicht ein, warum die DDR darin in Erscheinung treten mußte und auf diese Weise ein politisches und leider auch völkerrechtliches Moment in die Liste hineingetragen worden sei. Wenn die Liste aber im Grunde doch eine offizielle Liste sei, die auch den politischen und rechtlichen Gegebenheiten in der Welt Rechnung tragen müsse, dann hätte der Status Berlins nicht so ignoriert werden dürfen, wie es durch die Subsumtion des Bischofs von Berlin unter dem Rubrum ‚DDR‘ geschehen sei. [...] Abschließend betonte ich nochmals die große Bedeutung und die besondere Empfindlichkeit der Berlin-Frage. Wenn der Heilige Stuhl es in dieser Frage zu weiteren Mißverständnissen in seiner Haltung kommen lasse, hätte ich ernste Befürchtungen für die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Heiligen Stuhl.“ Bafle habe eingeräumt, daß die Formulierung der Teilnehmerliste unglücklich und daß damit keine Stellungnahme zur Berlin-Frage intendiert gewesen sei. Für die Aufzeichnung vom 8. November 1974 vgl. Referat 501, Bd. 165571.

⁶ In Artikel 33 Absatz 2 des Konkordats vom 20. Juli 1933 zwischen dem Deutschen Reich und dem Heiligen Stuhl hieß es: „Sollte sich in Zukunft wegen der Auslegung oder Anwendung einer Bestim-

auf gab Casaroli die verblüffende Antwort, sicher sei Konsultieren eine gute Sache, aber der Heilige Stuhl könne sich doch durch uns nicht die Hände binden lassen. Ich erwiderte, es ginge gar nicht darum, jemandem die Hände zu binden, sondern durch einen vertraulichen und freundschaftlichen Gedankenaustausch festzustellen, was für den jeweiligen Partner tragbar sei und was nicht. Dies sei bei Völkerrechtssubjekten, die freundschaftliche Beziehungen miteinander hätten, eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Casaroli meinte dann *à titre privé*, er wolle mir ja gern versichern, daß er in Zukunft sich bemühen werde, uns nach Möglichkeit rechtzeitig zu Rate zu ziehen. Dieses Versprechen klang mir aber sehr verklausuliert und unverbindlich.⁷

[gez.] Böker

VS-Bd. 9713 (501)

Fortsetzung Fußnote von Seite 1262

mung dieses Konkordates irgendeine Meinungsverschiedenheit ergeben, so werden der Heilige Stuhl und das Deutsche Reich im gemeinsamen Einvernehmen eine freundschaftliche Lösung herbeiführen.“ Vgl. REICHSGESETZBLATT 1933, Teil II, S. 688.

⁷ Botschafter Böker, Rom (Vatikan), berichtete am 9. Oktober 1974, der Pressesprecher des Heiligen Stuhls, Alessandrini, habe „auf Fragen von Journalisten überhaupt das Vorliegen einer Demarche der Bundesregierung bezüglich der Teilnehmerliste der Synode dementiert. [...] Der Vatikan ist damit auch von unserer in Bonn und Rom eingehaltenen Sprachregelung abgegangen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 103; Referat 501, Bd. 165571.

Ministerialdirektor von Schenck wies die Botschaft beim Heiligen Stuhl am 11. Oktober 1974 an: „Sollte der H[eilig]e Stuhl fortfahren, auf gezielte Anfragen den Eingang jeder schriftlichen Mitteilung oder gar jegliche Demarche der Botschaft in dieser Sache zu dementieren, obwohl unsere Note seit 5. d. M. wieder im Staatssekretariat vorliegt, so wäre dies im Hinblick auf unsere Zeitungsmeldungen [...] bedenklich und könnte uns zur Richtigstellung zwingen. Von uns aus sollten wir zwar in dieser Richtung nichts unternehmen, da wir kein Interesse daran haben können, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erneut auf einen Vorgang zu lenken, der für uns unerfreulich ist und bei dessen Behandlung der Vatikan mehr auf die Interessen der DDR als auf den Status Berlins und damit auf unsere Belange Rücksicht genommen hat.“ Sollte das Auswärtige Amt jedoch von der Presse auf die Widersprüche zwischen seiner Darstellung und den Dementis des Heiligen Stuhls hingewiesen werden, werde es erklären müssen, daß die Botschaft der Bundesrepublik die Enttäuschung der Bundesregierung über die mangelnde Konsultation in der Frage der Bischofssynode nicht nur mündlich, sondern auch schriftlich zum Ausdruck gebracht habe. Vgl. den am 10. Oktober 1974 konzipierten Drahterlaß Nr. 44; Referat 501, Bd. 165571.

292

Aufzeichnung des Ministerialdirektors Hermes

412-401.01-0/74 VS-vertraulich

5. Oktober 1974¹Herrn Minister²Betr.: Bewertung des Fünfertreffens am 28. September 1974 in Washington³

Weisungsgemäß lege ich eine Bewertung des ersten Tags des Fünfertreffens, an dem die Außenminister teilgenommen haben, vor.

I. Das Fünfertreffen der Außen- und Finanzminister war eine Idee Kissingers. Für die fünf Finanzminister⁴, die sich in dieser Zusammensetzung schon häufig getroffen hatten, bestand für dieses Treffen kein dringlicher Anlaß.

Es ist daher angebracht, zunächst nach den Motiven Kissingers für das Fünfertreffen zu fragen. Hierzu bieten sich folgende Erklärungen an:

1) Kissinger ist überzeugt, daß die westlichen Länder der größten Herausforderung nach dem Zweiten Weltkrieg gegenüberstehen und ohne gemeinsame Strategie in eine schwere wirtschaftliche Krise schlittern, in deren Gefolge die demokratischen Strukturen erschüttert werden können.

Er meint, daß einige Länder sich des Ernstes der Lage noch nicht genügend bewußt sind und andere des politischen Willens ermangeln, etwas Wirkungsvolles gegen die Gefahren zu unternehmen.

Dabei geht es nach seiner Ansicht nicht darum, einen unmittelbar bevorstehenden westlichen Kollaps zu verhindern. Sowohl die wirtschaftlich-finanziellen als auch die politischen Probleme erscheinen auf kurze Sicht durchaus lösbar. Diese kurze Sicht mag sich sogar über einige Jahre erstrecken.

Kissinger hat einmal geschrieben: „Die Staatsmänner kennen die Zukunft, fühlen sie in ihren Knochen, sind aber nicht in der Lage, die Wahrheit ihrer Ansichten zu beweisen. Nationen lernen nur durch Erfahrung. Sie wissen es erst, wenn es zu spät ist, um zu handeln.“⁵

Welches sind die Hauptgefahren, wegen derer Kissinger den Ruf auf sich nimmt, die Cassandra der westlichen Welt zu sein?

¹ Hat Legationsrat Chrobog am 10. Oktober 1974 vorgelegen, der die Weiterleitung an Referat 412 verfügte.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Jelonek am 15. Oktober 1974 vorgelegen.

² Hat Bundesminister Genscher laut Vermerk des Legationsrats Chrobog vom 10. Oktober 1974 vorgelegen.

³ Zu den Gesprächen der Außen- und Finanzminister der Bundesrepublik, Frankreichs, Großbritanniens, Japans und der USA am 28./29. September 1974 in Washington vgl. auch Dok. 285 und Dok. 289.

⁴ Hans Apel (Bundesrepublik), Jean-Pierre Fourcade (Frankreich), Takeo Fukuda (Japan), Denis Healey (Großbritannien) und William E. Simon (USA).

⁵ Henry Kissinger führte 1962 aus: „Der Staatsmann ähnelt daher einem Helden in einem klassischen Drama, der eine Vision der Zukunft hat, sich aber unmittelbar seinen Mitmenschen nicht verständlich machen, seine ‚Wahrheit‘ nicht an den Mann bringen kann. Nationen lernen nur aus Erfahrung; sie ‚wissen‘ die Dinge erst, wenn es zum Handeln schon zu spät ist. Staatsmänner müssen aber so handeln, als ob ihre Eingebung schon Erkenntnis, als ob ihr Wollen Wahrheit sei.“ Vgl. KISSINGER, Großmacht, S. 377.

Im wirtschaftlichen Bereich ist es in erster Linie die Energiekrise, die der schon im Gange befindlichen weltweiten Inflation einen außerordentlich starken zusätzlichen Impuls gegeben hat. Die Abhängigkeit der westlichen Länder vom arabischen und iranischen Erdöl hat dazu geführt, daß diese Länder sowohl einen wirtschaftlichen wie finanziellen und politischen Hebel zur massiven Einwirkung auf die westlichen Länder erhalten haben. Diese Hebel haben die Tendenz, in den nächsten Jahren noch stärker zu werden. Nur eine jetzt schon eingeleitete Gegenbewegung wäre in der Lage, die in einigen Jahren unvermeidlich erscheinende schwere Krise abzuwenden.

Kissinger sieht in allen bisher ergriffenen Maßnahmen des Westens nur unzureichende Palliative. Das vorgesehene westliche Energie-Krisenmanagement⁶ und das recycling der Öl-Milliarden⁷ sind erst Ansätze oder nur zeitweilige Hilfen.

Im politischen Bereich sieht Kissinger einige westliche Länder sehr gefährdet, insbesondere die des nördlichen Mittelmeers – von der Türkei bis Portugal. Italien scheint ihm die größte Sorge zu bereiten.

Die vorgehende Bewertung würde den Schluß nahelegen, daß Kissinger in dem vergangenen wie in einem zukünftigen Fünftreffen vor allem auf eine Übereinstimmung in der Beurteilung der Lage und der möglichen Gefahren für die westliche Welt abzielt. Er will die anderen vier krisenbewußt und abwehrbereit machen. Daraus mag dann folgen, daß die Fünf im Laufe einer längeren Abstimmung auch eine Übereinstimmung über gemeinsame Aktionen erreichen, wobei die Aktionen im einzelnen unterschiedlicher Natur, aber in der Zielrichtung gleich sein sollten. Die bisherige amerikanische Willensbildung zu den Fragen eines zukünftigen gemeinsamen Aktionsprogramms ist noch nicht abgeschlossen. Es ist – jedenfalls nach dem heutigen Stand – unwahrscheinlich, daß schon bei einem nächsten Fünftreffen ein präzises amerikanisches Aktionsprogramm vorgelegt wird. Überdies befürchten die Amerikaner auch, daß die anderen vier noch nicht bereit wären, darüber zu sprechen.

2) Ein zweites Motiv Kissingers für das Fünftreffen mag innenpolitischer Natur sein. In den USA ist eine lebhafte öffentliche Diskussion über Maßnahmen der Energieeinsparung im Gange. Erhöhung der Benzinsteuern, selbst Benzinrationierung, werden vorgeschlagen. In dieser Lage wäre es für die Durchsetzung eines eventuellen Energiesparprogramms der Regierung hilfreich, wenn darauf hingewiesen werden könnte, daß nicht nur die reichste westliche Nation, sondern auch die anderen westlichen Länder Energiesparprogramme durchführen. Je mehr die anderen westlichen Länder in gleicher Richtung mitziehen, desto leichter wäre es in Washington, ein für unerläßlich erachtetes Energiespar- und Entwicklungsprogramm einzuleiten.⁸

⁶ Zum von der Energie-Koordinierungsgruppe am 19./20. September 1974 verabschiedeten Internationalen Energieprogramm vgl. Dok. 284, Anm. 9.

⁷ Zur Rückführung der Devisenüberschüsse der erdölproduzierenden Staaten („recycling“) vgl. Dok. 177, Anm. 27.

⁸ Präsident Ford präsentierte am 8. Oktober 1974 vor beiden Häusern des Kongresses Maßnahmen zur Bekämpfung der Inflation und der Energiekrise. Darin wurde die Erhöhung der Lebensmittelproduktion, die Bekämpfung von Kartellabsprachen, eine zehnprozentige Steuerbefreiung auf Investitionen, verbesserte Unterstützung der Arbeitslosen und eine einjährige Zusatzsteuer von fünf Prozent auf höhere Einkommen vorgesehen. Eine neue Energiebehörde sollte größere Autarkie in der Energieversorgung gewährleisten. Für den Wortlaut vgl. PUBLIC PAPERS, FORD 1974, S. 228–238.

3) Ein drittes Motiv für das Fünftertreffen mag mit den Friedensbemühungen Kissingers im Nahen Osten zusammenhängen.

Das Fünftertreffen fand nur kurze Zeit vor der beabsichtigten nächsten Nahost-Reise Kissingers⁹ statt. Wie Kissinger schon nach der Washingtoner Energiekonferenz im Februar¹⁰ auf der dann anschließenden Nahost-Reise¹¹ die westlich verabredete Ausarbeitung eines Krisenprogramms als ein Mittel zur Einwirkung auf die arabischen Länder einzusetzen versucht haben mag, würde ihm auch bei der nächsten Reise das Fünftertreffen dienlich sein. Dies vielleicht um so mehr, als wegen der Unkenntnis ihrer Ergebnisse allerlei Mutmaßungen über eine gemeinsame Strategie der größten Länder des Westens angestellt werden könnten.

II. Beim Fünftertreffen lag die deutsche Analyse der amerikanischen am nächsten. Allerdings sehen wir keine realistische Aussicht, die bestehenden Ölpreise zu senken. Recycling der Öl-Milliarden ist für uns noch kein Problem. Energieeinsparungen erfolgen über die Marktkräfte. Ein eigenes Sparprogramm wie in Paris vorgelegt¹² und in Washington diskutiert, ist bei uns nicht vorgesehen und innenpolitisch angesichts unserer günstigen Zahlungsbilanz schwer verständlich zu machen.

Die französische Regierung ist sich des Ernstes der Lage bewußt, hat ein Energiesparprogramm verabschiedet und hofft, auf verschiedenen Wegen die Zahlungsbilanzdefizite finanzieren zu können. Sie ist jedoch äußerst zurückhaltend, ja abweisend hinsichtlich einer gemeinsamen westlichen Strategie und will auch jeden Anschein einer Konfrontation mit den Erdölländern vermeiden.

Die britische Regierung hat über ein Energiesparprogramm nichts verlauten lassen und glaubt, das recycling vorerst im Griff zu haben. Nicht-britische Beobachter sehen die britische Lage jedoch sehr ernst an. Es wird angenommen, daß nach den britischen Wahlen¹³ die Stunde der Wahrheit in London schlagen wird.

Die japanische Regierung hat sich im Fünftertreffen wenig geäußert. Japan wird wohl auch in Zukunft dabei sein, scheint aber ebenfalls sehr besorgt, den Anschein der Konfrontation mit den erdöllexportierenden Ländern zu vermeiden.

Was den Dialog zwischen Erdölproduzenten und Erdölverbrauchern angeht, ist die amerikanische Einstellung im Grunde negativ. Zwar werden Lippenbekenntnisse für die Yamani-Initiative¹⁴ abgegeben, aber in Wirklichkeit will man einen Dialog mit den Produzenten erst nach Erzielung einer gemeinsamen westlichen Position für einen solchen Dialog. Die Europäer sind dagegen für einen sofortigen europäischen Dialog mit den Arabern, wobei die Franzosen ihn auch über Erdöl und sogar dann schon wünschen, wenn die gesamtwestliche Posi-

⁹ Der amerikanische Außenminister Kissinger besuchte vom 9. bis 15. Oktober 1974 Ägypten, Syrien, Jordanien, Israel, Saudi-Arabien, wieder Ägypten und Syrien sowie anschließend Algerien und Marokko. Vgl. dazu Dok. 306, Anm. 7.

¹⁰ Zur Energiekonferenz vom 11. bis 13. Februar 1974 in Washington vgl. Dok. 49.

¹¹ Der amerikanische Außenminister Kissinger führte vom 26. Februar bis 1. März 1974 Gespräche in Syrien, Israel, Ägypten, Saudi-Arabien und Jordanien.

¹² Zur Energiepolitik der französischen Regierung vgl. Dok. 285, Anm. 3.

¹³ Die Wahlen zum britischen Unterhaus fanden am 10. Oktober 1974 statt.

¹⁴ Zum Vorschlag des saudi-arabischen Erdölministers Yamani vgl. Dok. 285, Anm. 6.

tion noch nicht gleichzeitig erarbeitet wird. Unser eigener Standpunkt liegt in der Mitte. Wir wollen die westliche Koordinierung gleichzeitig mit dem europäisch-arabischen Dialog, allerdings unter Ausklammerung des Erdöls, vornehmen.

Die Japaner sind ganz auf einen bilateralen Kontakt mit den Erdölproduzenten eingestellt. Für sie ist zwar die westliche Abstimmung von Bedeutung, darf aber die Beziehungen zu den Produzenten nicht stören.

III. Für uns stellt sich genauso wie für Frankreich und Großbritannien bei einer Fortsetzung der Fünfergespräche das Problem einer Vereinbarkeit mit der gemeinsamen EG-Politik. Wir werden daher, falls der Meinungsaustausch sich in einer etwas verbindlicheren Richtung entwickeln sollte, unsere Vorstellungen sowohl hinsichtlich energiepolitischer Aktionen als auch der Bewältigung der Zahlungsbilanzprobleme mit unseren EG-Partnern abstimmen müssen.

IV. Der Zusammenhang von Erdölpreis und Nahost-Konflikt liegt auf der Hand. Ohne Befriedung oder zunächst Fortschritten bei einer friedlichen Lösung des israelisch-arabischen Streits wird das Erdöl seinen Charakter als potentielle politische Waffe nicht verlieren. Alles, was daher der Herstellung einer dauerhaften Friedenslösung im Nahen Osten dient, dient auch der Lösung des Erdölproblems.

Hermes

Referat 412, Bd. 105678

293

Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Präsidenten des Jüdischen Weltkongresses, Goldmann

Geheim

8. Oktober 1974¹

Vermerk über ein Gespräch des Bundeskanzlers mit Dr. Nahum Goldmann am 8. Oktober 1974 von 11.00 bis 12.00 Uhr im Palais Schaumburg

(Weitere Teilnehmer: MDg Dr. Per Fischer)

Der *Bundeskanzler* eröffnete das Gespräch mit einer Rekapitulierung der Punkte, in denen bereits Einigung besteht.

1) Die Bundesregierung wird zur abschließenden Wiedergutmachungsregelung²

¹ Ablichtung.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Ministerialdirigent Fischer, Bundeskanzleramt, am 9. Oktober 1974 gefertigt.

² Am 16. Februar 1973 übermittelte Staatssekretär Grabert, Bundeskanzleramt, Bundesminister Schmidt ein Memorandum der „Jewish Claims Conference“ zu Fragen der Wiedergutmachung. Darin wurde gefordert, den Kreis der Anspruchsberechtigten für Wiedergutmachung zu erweitern und die Ausschußfristen in der Entschädigungsgesetzgebung der Bundesrepublik aufzuheben. Nach

eine bestimmte Summe zur Verfügung stellen, 90 % dafür sind für jüdische ehemalige Verfolgte bestimmt, 10 % für nichtjüdische ehemalige Verfolgte.

Goldmann erklärt sein Einverständnis.

2) Diese Regelung erfolgt nicht durch eine Änderung der vorhandenen Wiedergutmachungsgesetzgebung³, sondern aufgrund eines gemeinsamen Entschließungsantrages der drei Bundestagsfraktionen, in denen die Bundesregierung hierzu aufgefordert wird; die Rechtsgrundlage für die Zahlung wird im Haushaltsgesetz geschaffen.

Goldmann erklärt sein Einverständnis, sofern dadurch sichergestellt wird, daß die Gründung der Stiftung als solche nicht Gegenstand eines parlamentarischen Genehmigungsverfahrens ist.

3) Als Träger für die Durchführung der Aktion wird eine Stiftung ausländischen Rechts außerhalb der Bundesrepublik Deutschland gegründet.

Goldmann behält sich vor, gegen eine Stiftung ernsthafte Bedenken vorzutragen.

4) „Abschlußquittungen“ als Beweis der endgültigen Regelung der Wiedergutmachung werden in Form je eines Briefes der Claims Conference und des Staates Israel an die Bundesregierung erteilt.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1267

Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen bedeutete ein Eingehen auf diese Forderungen ein finanzielles Gesamtrisiko von bis zu 27 Mrd. DM. Für das undatierte Memorandum und die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen vom 20. März 1973 vgl. Referat 514, Bd. 1350. In der Folgezeit wurden in der SPD-Fraktion Überlegungen zur Gründung einer Stiftung angestellt, deren Leistungen auch nicht-jüdischen Verfolgten aus der Zeit des Nationalsozialismus zugute kommen sollten. Der Vorschlag wurde zunächst vom Bundeskanzleramt aufgegriffen und weiter geprüft; Bundesminister Scheel sprach sich gegen weitere Sonderregelungen mit Israel aus. Vgl. dazu AAPD 1973, II, Dok. 169.

Am 20. Juni 1974 konkretisierte der Präsident des Jüdischen Weltkongresses, Goldmann, im Gespräch mit Bundesminister Genscher seine Forderungen bezüglich einer Stiftung: „Es gehe zunächst um die Form, denn die Angelegenheit solle nicht vors Parlament (Grund: Araber, Ostblock). Man könnte an eine Stiftung des Ausländischen Rechts der ‚Claims Conference‘ denken, eine Stiftung aber sei schwerfällig und bedürfe komplizierter Satzung. Einfacher sei daher ein Vorgehen wie seinerzeit bei dem Luxemburger Abkommen, wo die ‚Claims Conference‘ 500 Mio. DM für zerstörte jüdische Kulturgüter erhalten habe. Es müßte dann die Verwendung des Geldes auch in diesem Fall genau festgelegt und bestimmt werden. Diesen Gedanken habe er auch Herrn Schmidt noch in seiner Eigenschaft als Finanzminister dargelegt. Es gehe ihm aber besonders um die Geldsumme. Mit der von deutscher Seite erhobenen Voraussetzung, daß bei Erhalt einer Summe die Claims Conference auf weitere Forderungen verzichte, sei er einverstanden. Er müsse sich deshalb aber über den Stand der noch aufrechterhaltenen Forderungen im klaren sein. Er, Goldmann, habe daher den Betrag von einer Milliarde DM verlangt, Herr Apel habe von einer halben Milliarde DM gesprochen, der Bundeskanzler von 600 Mio. DM.“ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Wallau vom 21. Juni 1974; VS-Bd. 14068 (010); B 150, Aktenkopien 1974.

³ Für den Wortlaut des Gesetzes vom 29. Juni 1956 zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (Bundesentschädigungsgesetz) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1956, Teil I, S. 562–596. Für den Wortlaut des Gesetzes vom 19. Juli 1957 zur Regelung der rückerstattungsrechtlichen Geldverbindlichkeiten des Deutschen Reichs und gleichgestellter Rechtsträger (Bundesrückerstattungsgesetz) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil I, S. 734–742.

Für Verfolgte, die nach dem 1. Oktober 1953 und bis spätestens 31. Dezember 1965 die osteuropäischen Staaten verlassen hatten („Post-fifty-three-Fälle“), wurde durch Artikel V des Zweiten Gesetzes vom 14. September 1965 zur Änderung des Bundesentschädigungsgesetzes (Bundesentschädigungs-Schlußgesetz) ein Sonderfonds in Höhe von 1,2 Mrd. DM geschaffen. Vgl. dazu BUNDESGESETZBLATT 1965, Teil I, S. 1335–1337. Somit bestand für Opfer, die erst nach dem 31. Dezember 1965 die osteuropäischen Staaten verlassen hatten, kein Anspruch auf Entschädigung („Post-sixty-five-Fälle“).

Goldmann erklärt, auch hierzu einen neuen Vorschlag vortragen zu wollen.

5) Als „Vertrauensmann“ der Bundesregierung wird ein Beauftragter in Person des ehemaligen Bundesministers Alex Möller in den Stiftungsrat berufen.

Goldmann erklärt sein Einverständnis.

Bundeskanzler rekapituliert die Punkte, in denen bisher kein Einverständnis besteht.

- 1) Gesamthöhe
- 2) Auszahlungstranchen
- 3) Konstruktion der Stiftung
- 4) Text der Abschlußquittung

Goldmann trägt als Bedenken gegen die Gründung einer Stiftung vor:

- Aufbau kompliziert und langwierig;
- Claims Conference könne in der Stiftung majorisiert werden;
- falls deutscher Wunsch dahin geht, ausländische Adresse für Trägerschaft zu erhalten, so biete die Claims Conference als in New York eingetragener Verein bereits diese Gewähr;
- die Bildung einer Stiftung in der Schweiz sei nach heutiger Gesetzgebung so gut wie unmöglich;
- die Claims Conference wolle die Abwicklung der Zahlung durch das in Frankfurt z.Z. nicht mehr voll ausgelastete Personal erledigen, was um vieles einfacher.⁴

Bundeskanzler weist darauf hin, daß für die deutsche Öffentlichkeit in der Gründung einer neuen Stiftung der deutlichste Beweis einer abschließenden Regelung liege; jedes Abgehen von diesem Konzept würde zu einer weiteren, gefährlichen Verzögerung führen. Er schlägt vor, daß Dr. Goldmann mit BM a.D. Möller und einem Beauftragten der israelischen Regierung, möglichst früherem Finanzminister Sapir, aufgrund der vorhandenen Vorentwürfe einen Satzungsentwurf erstellt, der seinen Überlegungen Rechnung trägt. In dem Stiftungsrat, für den z.Z. 22 Personen vorgeschlagen würden, was aber keine endgültige Festlegung bedeute, könne die Claims Conference ohnehin zehn Vertreter berufen; unter den international bekannten Persönlichkeiten könnten sich ebenfalls ehemalige Verfolgte befinden, daneben aber auch bekannte Vertreter der internationalen Finanzwelt. Der Stiftungsvorstand könnte sowohl von Angestellten der Claims Conference besetzt werden, als auch von ehrenamtlich berufenen Persönlichkeiten. Dr. Goldmann könne selbst auch Vorsitzender des Stiftungsvorstands sein. In dem Gespräch zwischen Dr. Goldmann, Dr. Möller und Herrn Sapir könnte auch eine Vorabereinigung über den Personenkreis getroffen werden. Ohnehin würde die Stiftung sich aus einem zunächst ad hoc zusammengerufenen Kreis heraus konstituieren.

Goldmann erklärt, er werde aus der Frage der Stiftung „keine Affäre“ machen. Er erklärt sich mit dem Vorschlag des Bundeskanzlers zu einem Dreierge-

⁴ So in der Vorlage.

sprach einverstanden. Bei seiner bevorstehenden Reise nach Israel werde er sich bemühen, Herrn Sapir hierfür zu gewinnen. Als Zeitpunkt für das Dreiergespräch könne der November in Aussicht genommen werden. Er sei gewiß, daß sehr schnell eine Einigung zustande käme.

Anschließend legt Goldmann seinen Vorschlag „Abschlußquittung“ vor. Da die heutige israelische Regierung innenpolitisch nicht sehr stark sei, müsse bei einer ausdrücklichen schriftlichen Verzichtserklärung des Staates Israel mit einer harten Debatte in der Knesset gerechnet werden. Die israelische Regierung sei dazu bereit, sowohl Herr Sapir als der heutige Finanzminister Rabinowitz habe sich ihm gegenüber ausdrücklich einverstanden erklärt.⁵ Sie werde eine derartige Debatte auch durchstehen, dennoch müsse mit einer erheblichen Vergiftung der Atmosphäre durch die Angriffe der Opposition auf einen derartigen Verzicht gerechnet werden, gleichzeitig auch mit scharfen Angriffen auf die Bundesregierung.

Goldmann schlägt deshalb vor, daß die Claims Conference eine schriftliche „Abschlußquittung“ mit der ausdrücklichen Feststellung erteilt, sie handele „im vollen Einvernehmen und nach Konsultation“ mit der israelischen Regierung. Die Bundesregierung brauche im übrigen neue spätere Forderungen der israelischen Regierung nicht zu fürchten, da auch in der Vergangenheit nie Israel, sondern immer die Claims Conference als Petent aufgetreten sei.

Bundeskanzler äußert Verständnis für das Motiv. Auf unserer Seite müsse darauf geachtet werden, daß eine rechtlich wirkungsvolle Bindung des israelischen Staates zustande käme. Wir müßten sicher sein, daß auch eine andere israelische Regierung, etwa eine, die von der heutigen Opposition gebildet werde, nicht neue Forderungen erheben könne.

Bundeskanzler stellt fest, daß die Frage der Quittung der Claims Conference damit klargestellt sei, zur Quittung der israelischen Regierung bestünde Einverständnis, daß für die Bundesrepublik Deutschland eine ausreichende rechtliche Bindung durch den Staat Israel eintreten müsse; ob das in Form eines gesonderten Briefwechsels oder durch eine besondere Klausel im Schreiben der Claims Conference bestehe, sei noch zu klären.

Goldmann erklärt, er werde die Frage der rechtlichen Bindung der israelischen Regierung in einem Schreiben der Claims Conference bei seinen bevorstehenden Gesprächen in Israel prüfen.

Goldmann stellt die Frage, wie weit im voraus die Tätigkeit der Stiftung festgelegt werden solle oder ob der Stiftung ein Handlungsraum belassen werden könne.

Bundeskanzler antwortet, daß die Entschließung des Bundestages eine grobe Leitlinie für die Tätigkeit der Stiftung abgeben werde. Im Haushaltsgesetz müsse darüber hinaus eine allgemeine Zweckbestimmung aufgenommen werden.

Goldmann stimmt zu, daß alle Einzelheiten im voraus nicht festgelegt werden könnten.

⁵ So in der Vorlage.

Bundeskanzler schlägt vor, daß die Herren Goldmann, Möller und Sapir beauftragt werden sollten, folgende Unterlagen zu erarbeiten:

- Satzungsentwurf,
- Liste der zu berufenden Persönlichkeiten,
- Text der Abschlußquittung,
- Formulierung der Zweckbestimmung im Haushaltsgesetz (als eine natürlich unverbindliche Empfehlung für die zuständigen Instanzen).

Goldmann schlägt vor, daß nach der abschließenden Regelung die Bekanntgabe bei einem Bankett erfolge, zu dem die Claims Conference und der Jüdische Weltkongreß einlade; als Ort schlägt er Washington oder New York vor. Da der Weltkongreß sich im nächsten Frühjahr in Israel versammeln werde, sei vielleicht auch hier eine Anwesenheit des Bundeskanzlers möglich.

Bundeskanzler erklärt sich mit New York oder Washington einverstanden, auch Westeuropa sei möglich. So gern er Israel besuchen würde, so scheine ihm dies für den Augenblick nicht möglich zu sein; im übrigen stünde auch ein Besuch des israelischen Ministerpräsidenten in der Bundesrepublik an.⁶ Der Zeitpunkt könne im nächsten Frühjahr liegen, etwa zwischen Februar und Mai, wobei er sich hierfür auch kurzfristig freimachen könne. Bei dem Bankett stelle er sich vor, daß neben einer grundsätzlichen Rede von Goldmann er selbst sprechen würde.

Goldmann erklärt sich einverstanden.

Bundeskanzler schlägt als abschließende deutsche finanzielle Leistung eine Summe von 600 Mio. DM, verteilt über sechs Jahre vor, von denen 10% für nichtjüdische Verfolgte abgezweigt würden.

Eine Erhöhung dieser Summe sei nicht möglich, einerseits weil die Bundesregierung über keine zusätzlichen Mittel verfüge, andererseits weil er auch aus grundsätzlichen Erwägungen nicht über die einmal genannte Summe hinausgehen könne und wolle.

Goldmann bittet, bei allem Verständnis für die Position des Bundeskanzlers, eine Erhöhung auf 750 Mio. vorzusehen. Falls die Summe so klein bliebe, sehe er sich gezwungen, vorher die Kategorien der Empfänger festzulegen, womit eine Reihe von Ansprüchen von vornherein ausgeschaltet würden. Diese Ansprüche könnten dagegen bei einer höheren Dotierung erhöht werden, und die Claims Conference würde sich in diesem Fall verpflichten, dem Antragsteller von Einzelanträgen an die Bundesregierung und gerichtlichen Schritten gegen die Bundesregierung abzuraten. Immerhin würde die Bundesregierung dadurch das Risiko von belastenden Urteilen der höchsten Bundesgerichte frei.⁷

Bundeskanzler bezeichnet eine Erhöhung der Summe von 600 Mio. als unmöglich. Bundesminister Apel empfinde auch diese Summe als zu hoch.

Goldmann fragt, ob eine Vorfinanzierung möglich sei.

⁶ Ministerpräsident Rabin besuchte die Bundesrepublik vom 8. bis 12. Juli 1975. Vgl. dazu das Gespräch mit Bundeskanzler Schmidt am 9. Juli 1975 und die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Böcker vom 11. Juli 1975; AAPD 1975.

⁷ So in der Vorlage.

Bundeskanzler erklärt, daß die erste Zahlung 1976 fällig werde. Falls die Stiftung im zweiten Halbjahr 1975 bereits zu arbeiten beginne, habe er in seinem Gespräch mit Dr. Goldmann als Bundesfinanzminister vom 2. Mai bereits die Möglichkeit von Abschlagszahlungen zu Lasten des Haushalts von 1976 angedeutet, wobei etwa 20 oder 30 Mio. gezahlt werden könnten.

Goldmann weist darauf hin, daß die Zeitdauer von sechs Jahren zu lang sei.

Bundeskanzler erklärt, es werde ohnehin schwierig sein, diese Summe und die sechsmaligen Tranchen vom Haushaltsausschuß genehmigt zu bekommen. Er verweist auf die allgemeine Finanzsituation des Bundes und warnt, daß bei einer Verzögerung der Einigung diese Summe nicht mehr eingehalten werden könne. Wenn die Stiftung nicht bis zum 31. März 1975 stehe, sei zweifelhaft, ob die Bundesregierung die Zahlungen noch leisten könne.

Goldmann erklärt, unter diesen Umständen überlegen zu müssen, welche Kategorien als Zahlungsempfänger nur in Frage kämen. Für die übrigen müsse die Stiftung die Antragsteller an die Bundesregierung verweisen.

Bundeskanzler antwortet, dieses sei nicht seine Sorge, für ihn sei wichtig, daß weder die Claims Conference noch die israelische Regierung in Zukunft Ansprüche erheben würden. Individuelle Ansprüche könnten ohnehin nicht ausgeschlossen werden. Er weist erneut auf die zeitliche Dringlichkeit hin. Der Entschließungsentwurf der drei Fraktionen müsse im Bundestag verabschiedet sein, ehe die dritte Lesung über das Haushaltsgesetz 1975 etwa im März 1975 stattfinde. Deshalb müsse das Dreiergespräch noch im November stattfinden. Anschließend beabsichtige er, die Fraktionsvorsitzenden und möglicherweise die Haushaltsexperten zu einem Gespräch in Gegenwart von BM Apel zu bitten, bei dem BM a.D. Möller die Grundlagen der Einigung vortragen werde. Er rechne dabei nicht mit grundsätzlichen Einwänden der Opposition, wohl aber mit Änderungswünschen in Einzelheiten. Dadurch werde sich bereits eine gewisse Verzögerung ergeben. Es sei jetzt keine Zeit mehr zu verlieren, wenn die Angelegenheit in beiderseits befriedigendem Sinn geregelt werden solle.

Goldmann erklärt sich einverstanden.

Bundeskanzleramt, AZ: 21-30 100 (56), Bd. 40

294

Aufzeichnung der Ministerialdirektoren Hermes und van Well

410-350.13-1486/74 geheim

10. Oktober 1974

- 1) Herrn Staatsminister Wischniewski¹
 2) Über Herrn Staatssekretär² Herrn Minister³ mit der Bitte um Zustimmung
 Betr.: Vorbereitung einer europäischen Gipfelkonferenz
 hier: Zusammenkunft der Außenminister am 15. Oktober in Luxemburg
 Bezug: Handschriftliche Weisung des Herrn Ministers auf dem beigegeführten
 Vorgang 010-2016/74 geh. VS-v⁴

I. Es ist davon auszugehen, daß es gegen Jahresende zu einer europäischen Gipfelkonferenz kommen wird⁵, es sei denn, daß durch die Entwicklung in Großbritannien eine neue Lage entstehen sollte. Dies gilt auch für den Fall, daß die Fortschritte begrenzter Natur sind und eher im institutionell-prozeduralen Bereich als in der Lösung materieller Sachfragen zu erwarten sind.

Nach der Begegnung der Staats- und Regierungschefs am 14. September 1974 in Paris⁶ hat die französische Präsidentschaft⁷ zu einer formlosen Zusammenkunft der Außenminister am Rande der Oktobertagung des Rates in Luxemburg⁸ eingeladen, an der auch der Präsident der Kommission⁹ teilnehmen soll. Sie wird dazu dienen, die Frage zu klären, welche Themen den Regierungschefs für den Gipfel vorgeschlagen werden sollten.

Aus unserer Sicht kommt es in erster Linie darauf an, aus den Ergebnissen der Besprechung der Regierungschefs vom 14. September 1974 und den seither zusätzlich gewonnenen Erkenntnissen diejenigen Themen für den Gipfel auszuwählen, die sachlich wichtig, erfolgversprechend und zugleich politisch wirkungsvoll sind.

Das in Luxemburg dann erzielte Ergebnis sollte – entsprechend der Anregung des Bundeskanzlers in seinem Schreiben an Staatspräsident Giscard d'Estaing¹⁰ – zunächst noch von den Regierungschefs gebilligt werden. Danach kann in die intensive Vorbereitung eingetreten werden, die in den Händen der Außenmini-

¹ Hat Staatsminister Wischniewski am 11. Oktober 1974 vorgelegen.

² Hat Staatssekretär Gehlhoff am 11. Oktober 1974 vorgelegen.

³ Hat Bundesminister Genscher am 13. Oktober 1974 vorgelegen.

⁴ Dem Vorgang beigelegt. Bundesminister Genscher vermerkte am 4. Oktober 1974 auf einem Schrifteilaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Schönfeld vom 27. September 1974: „Herrn StM, StS: Erbitte Stellungnahme u. Vorschläge für Außenminister[sitzung.“ Vgl. VS-Bd. 8850 (410); B 150, Aktenkopien 1974.

⁵ Zur Gipfelkonferenz der EG-Mitgliedstaaten am 9./10. Dezember 1974 in Paris vgl. Dok. 369.

⁶ Zum Abendessen der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten und des Präsidenten der EG-Kommission, Ortoli, vgl. Dok. 268.

⁷ Frankreich übernahm am 1. Juli 1974 die EG-Ratspräsidentschaft.

⁸ Zum informellen Treffen der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten am 15. Oktober 1974 in Luxemburg vgl. Dok. 299.

⁹ François-Xavier Ortoli.

¹⁰ Für das Schreiben vom 26. September 1974 vgl. Dok. 279.

ster und ihrer engsten Mitarbeiter sowohl für EG- wie für EPZ-Fragen liegen sollte.

II. Es wird vorgeschlagen, daß wir zur Aufnahme der folgenden Themen in die Tagesordnung des Gipfels die Initiative ergreifen:

1) Engere Verknüpfung zwischen EG und EPZ

Bisherige Erörterungen der Neun zeigen Konsensus für engere Verknüpfung, aber auch französische Sorge vor zeitlicher und örtlicher Zusammenlegung von Sitzungen, die zu einer Verschmelzung der beiden verschiedenartigen Verfahren intergouvernementaler und kommunitärer Zusammenarbeit führen könnte.

Wir sollten uns für pragmatische Lösungen einsetzen, die es ermöglichen,

- ein Problem unter EG- und EPZ-Aspekten zu prüfen, ohne durch Zuständigkeitsfragen eingeengt zu werden,
- Ort und Zeit der EPZ-Beratung nach sachlichen (Zusammenhang mit EG-Fragen) und praktischen Erwägungen zu bestimmen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, daß eine Verlegung aller EPZ-Sitzungen nach Brüssel das besondere europäische Verantwortungsgefühl, das die Präsidentschaftsaufgabe zur Zeit den einzelnen Regierungen und ihren Auswärtigen Ämtern auferlegt, mindern könnte.

Daher erscheint sinnvoll:

- Entscheidungen über Ort und Zeit der EPZ-Treffen liegt weiterhin bei der Präsidentschaft;
- soweit EG-Ratstagungen und EPZ-Ministertreffen zusammengelegt werden, was aus praktischen Gründen für den Normalfall anzustreben ist: getrennte Vorbereitung und Aufbereitung nach EG- oder EPZ-Verfahren; ob getrennte Tagesordnung, müßte jeweils konkret entschieden werden (andere Delegationsmitglieder, aber häufig Sachzusammenhang der Probleme);
- administrative Hilfe durch das Generalsekretariat des Rates (u. U. in Form einer besonderen EPZ-Gruppe) für die Präsidentschaft zur Vorbereitung und Abwicklung von EPZ-Sitzungen auf allen Ebenen (Minister, Politisches Komitee, Arbeitsgruppen) in Brüssel.

2) Verbesserung der EPZ

EPZ hat sich nach Meinung aller Neun bewährt. An ihrer grundsätzlichen Struktur (Zusammenführung der in den neun Außenministerien direkt Verantwortlichen) sollte nicht gerührt werden:

- Strukturverbesserungen ergeben sich aus engerer Verknüpfung mit EG: administrative Hilfe des Ratssekretariats für die Präsidentschaft zur Vorbereitung von EPZ-Sitzungen in Brüssel; Einschaltung von EG-Auslandsmissionen in die EPZ der neun Missionen am Ort (Washington, Genf, Tokio, New York u. a.); Rolle der Organe der EG im europäisch-arabischen Dialog.
- Ausweitung der EPZ auf den gesamten Bereich der Außenpolitik. Diese in der EPZ-Struktur angelegte Ausweitung könnte durch ausdrückliche Bestätigung der Regierungschefs praktisch erleichtert werden. Dabei sollten Regierungschefs – ohne dies öffentlich in Erscheinung treten zu lassen – Einvernehmen darüber herstellen, daß sich EPZ auch auf die außenpolitischen Aspekte der Sicherheitspolitik erstreckt.

3) Führungsrolle des Allgemeinen Rats

Bundeskanzler hat als Minimalposition in Paris vorgeschlagen, dem Allgemeinen Rat Verantwortung für Koordination aller wesentlichen Gemeinschaftsaktivitäten zu übertragen. Die weiter daran geknüpfte Forderung nach Einsetzung von Europäischen Staatsministern oder Staatssekretären mit Doppelfunktion¹¹ (Koordination im nationalen und im Gemeinschaftsrahmen, Tätigkeit in Brüssel und den Hauptstädten, Zugang zu nationalen Kabinetten) läßt sich wegen des verfassungsrechtlich begründeten Widerspruchs einiger Partnerländer nicht durchsetzen (mögliche Rückzugslinie: Stärkung und Aufwertung der Stellung der Ständigen Vertreter, z. B. Anhebung zu Staatssekretären mit Zugang zu Kabinettsitzungen).

Führungsrolle des Allgemeinen Rats könnte ferner durch Beteiligung der Ressortminister an Tagungen des Allgemeinen Rats (Beispiel: Agrarrat am 2. Oktober 1974¹²) und Eindämmung der Spezialräte gestärkt werden. Luxemburg hat vorgeschlagen, Spezialräte seltener zusammentreten zu lassen und ihnen Lösung technischer Fragen bzw. vorbereitende Aufgaben für den Allgemeinen Rat zu überlassen.

Damit werden allerdings schwierige ressortpolitische Probleme aufgeworfen. Auch wären organisatorische und personelle Konsequenzen unausweichlich, da die Führungsrolle der Außenminister im Rat ohne eine entsprechende innerstaatliche Stärkung ihrer Position nicht zu verwirklichen ist. Die gegenwärtige Koordinierungsstruktur innerhalb der Bundesregierung und die personelle Ausstattung der Europareferate des Auswärtigen Amts reichen dafür nicht aus.

4) Paßunion

Diesem Projekt messen wir wegen seiner Öffentlichkeitswirksamkeit besondere Bedeutung zu. Zunächst ist an die Einführung eines einheitlichen Passes (Giscard d'Estaing: Pässe im Namen der Europäischen Gemeinschaft mit Untertitel ausstellen) gedacht, der auch die Paßkontrolle erleichtern könnte, darüber hinaus an

- Abschaffung der innergemeinschaftlichen Paßkontrollen,
- Vereinheitlichung der Einreisevorschriften und Ausländergesetzgebung.

Das Projekt wirft allerdings schwierige materielle Fragen auf (innere Sicherheit, Verbrechensbekämpfung, Niederlassung von Drittlandsangehörigen, Anwerbung von Gastarbeitern), so daß als konkretes Ziel des Gipfels nur ein Grundsatzbeschluß mit Fristsetzung in Frage kommt.

5) Direktwahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments

In dieser wichtigen Frage erscheinen durch Auflockerung der französischen Haltung Fortschritte möglich. Deshalb sollten wir uns dafür einsetzen, daß der Gipfel eine Frist für die in Artikel 138 EWG-Vertrag vorgesehene Einführung allgemeiner und unmittelbarer Wahlen¹³ nach einem einheitlichen Verfahren

¹¹ Zum Vorschlag der Ernennung von Staatsministern bzw. Staatssekretären bei den Europäischen Gemeinschaften vgl. Dok. 253, Anm. 19.

¹² Zur EG-Ministerratstagung auf Ebene der Außen- und Landwirtschaftsminister am 2. Oktober 1974 in Luxemburg vgl. Dok. 280, Anm. 14.

¹³ Artikel 138 des EWG-Vertrags vom 25. März 1957: „Die Versammlung besteht aus Abgeordneten, die nach einem von jedem Mitgliedstaat bestimmten Verfahren von den Parlamenten aus ihrer Mitte

in allen Mitgliedstaaten festlegt. Eventuell sollte das Europäische Parlament aufgefordert werden, einen neuen Entwurf vorzulegen bzw. seinen ursprünglichen Entwurf¹⁴ im Lichte der durch die Erweiterung veränderten Lage der Gemeinschaft zu überarbeiten.

Ein besonderes Problem ist die für die kleinen Mitgliedstaaten notwendige Sonderregelung. Sie wären bei einer strikten Anwendung des Grundsatzes „one man, one vote“ benachteiligt.

Auch das Problem der Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments müßte in diesem Zusammenhang wieder aufgegriffen werden (schrittweise Übertragung von legislativen Befugnissen entsprechend den Vorschlägen, die die Gruppe „Vedel“ im März 1972 vorgelegt hat¹⁵).

5) Verstärkte Mitwirkung des EP bei der EPZ

Auch für EPZ-Fragen sollten dem EP die Befugnisse und Rechte eingeräumt werden, die dem Stand der EPZ und den Befugnissen des EP im EG-Bereich entsprechen. Als erster Schritt Recht auf schriftliche und mündliche Anfragen, wie schon im Fouchet-Plan vorgesehen.¹⁶

6) Inflation und Zahlungsbilanzungleichgewichte

Eine Befassung mit diesen zentralen wirtschafts- und währungspolitischen Fragen, die die Gemeinschaft von innen her auszuhöhlen drohen, ist politisch unerlässlich. Gipfelkonferenz könnte – gegebenenfalls ohne neues Programm zu verabschieden – eine Verstärkung der Politik zur Wiederherstellung des inneren und äußeren Gleichgewichts und flankierende Solidaritätsaktionen fordern.

Auch könnte die Rolle der Gemeinschaft bei der Sicherung des internationalen Wirtschafts- und Währungssystems verdeutlicht werden.

7) Energiepolitik

Das Energie-Thema dürfte auf absehbare Zeit akut und dringlich bleiben. Die Gemeinschaft will noch vor Jahresende ein energiepolitisches Aktionsprogramm ausarbeiten.¹⁷ Je nach Arbeitsfortgang könnte Programm gegebenenfalls eingeseget oder politische Impulse zur beschleunigten Fertigstellung gegeben werden.

Unerlässlich erscheint auch, daß sich Gipfelkonferenz im Lichte der weltweiten Bemühungen und unter Berücksichtigung des europäisch-arabischen Dialogs zu den EG-externen Energiefragen äußert.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1275

ernannt werden. [...] Die Versammlung arbeitet Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten aus. Der Rat erläßt einstimmig die entsprechenden Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil II, S. 858–860.

¹⁴ Am 17. Mai 1960 legte das Europäische Parlament den Entwurf eines Abkommens über die Wahl des Europäischen Parlaments in allgemeiner, unmittelbarer Wahl vor. Vgl. dazu EUROPA-ARCHIV 1960, D 164–168.

¹⁵ Zum Bericht der Ad-hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments vom 25. März 1972 („Vedel-Bericht“) vgl. Dok. 253, Anm. 28.

¹⁶ Zu den „Fouchet-Plänen“ vom 2. November 1961 und 18. Januar 1962 vgl. Dok. 253, Anm. 33.

¹⁷ Vgl. dazu die Entschließung des EG-Ministerrats vom 17. September 1974 über Energiefragen; Dok. 253, Anm. 7.

III. Auf folgende Themen, die von anderen Mitgliedstaaten voraussichtlich vorgebracht werden, sollten wir uns reaktiv vorbereiten:

1) Formelle Treffen der Regierungschefs

Französischer Vorschlag regelmäßiger formeller Treffen der Regierungschefs in Anwesenheit der Außenminister, die in Praxis zu „höchster europäischer Instanz“ werden, ist problematisch, unter anderem wegen

- Auswirkungen auf die Organe der EG,
- der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Stellung der Regierungschefs in den einzelnen Staaten.

Man sollte aber nicht verkennen, daß beim gegenwärtigen Stand europäischer Einigungspolitik ein Bedürfnis nach einer politischen Instanz mit grundsätzlich umfassenden Zuständigkeiten besteht. Es bleibt zu prüfen, ob diese Funktion von informellen Treffen der Regierungschefs nach Art der letzten Pariser Zusammenkunft oder gelegentlichen formelleren (mit Tagesordnung, und wenn neue Leitlinien zu bestimmen sind) erfüllt werden kann.

2) Mehrheitsbeschlüsse

Wir haben immer den Standpunkt vertreten, daß die Bundesregierung das Einstimmigkeitsprinzip im Luxemburger Beschluß von 1966¹⁸ zusammen mit ihren vier Partnern außer Frankreich nicht akzeptiert hat. Wenn nunmehr Frankreich von seiner damaligen Position abrückt, so können wir uns dem nicht verschließen. Wir sollten deshalb die Franzosen um möglichst konkrete Erläuterung ihrer Vorstellungen bitten und ihnen unsere Unterstützung in Aussicht stellen. Fortschritte in dieser Frage sind aber schon wegen der restriktiven britischen Haltung kaum zu erwarten.

3) Stärkung der Rolle der Präsidentschaft

Entsprechende Vorschläge sind schon früher, namentlich von den Benelux-Ländern, gemacht worden (u. a. Beilegung wichtiger Meinungsverschiedenheiten vor den Ratstagungen). An sich scheint uns dieses Thema für den Gipfel nicht geeignet; wir können die Vorschläge jedoch unterstützen. Eine Verlängerungsdauer der Amtszeit der Präsidentschaft von sechs auf zwölf Monate sollten wir allerdings nicht befürworten (Überforderung der kleineren Partner, Präsidentschaft erst wieder nach Ablauf von acht Jahren).

4) Europäische Union

Angesichts des britischen Widerstandes gegen dieses Projekt ist mit einem sachlich weiterführenden Beschluß kaum zu rechnen. Andererseits ist klar, daß alle institutionellen und materiellen Fortschritte, die der Gipfel bringen könnte, in der Perspektive einer Europäischen Union gesehen werden können. Infolgedessen sollte sichergestellt werden, daß der Begriff der Europäischen Union in der abschließenden Verlautbarung des Gipfels erscheint. Zu überlegen bleibt, ob zum Verfahren (Bericht der Organe bis Ende 1975¹⁹) eine weite-

¹⁸ Zur Entscheidung des EWG-Ministerrats vom 28./29. Januar 1966 („Luxemburger Kompromiß“) vgl. Dok. 109, Anm. 16.

¹⁹ Korrigiert aus: „1976“.

Vgl. dazu Ziffer 16 der Erklärung der Gipfelkonferenz der EG-Mitgliedstaaten und -Beitrittsstaaten am 19./20. Oktober 1972 in Paris; Dok. 19, Anm. 4.

re Aussage gemacht werden sollte. Dagegen spricht, daß schon der Beschluß der Kopenhagener Gipfelkonferenz über die Beschleunigung der Arbeiten²⁰ nicht erfüllt wurde.

5) Regionalpolitik

Maßnahmen zum Abbau der Strukturunterschiede in der Gemeinschaft sind ein wesentliches Element der wirtschafts- und währungspolitischen Integration. Solange die Voraussetzungen für einen Neuansatz zur Wirtschafts- und Währungsunion nicht geschaffen sind, kann von uns auch kein aktiver Einsatz für den Regionalfonds erwartet werden. Einige unserer Partner sehen jedoch Zusammenhänge und Prioritäten anders. Wir werden uns der Diskussion über den Regionalfonds nicht entziehen können.

IV. Nicht behandelt werden sollten die Themen:

- Agrarpolitik,
- britischer Wunsch nach Neuverhandlungen.²¹

Die Einigung am 3. Oktober macht es entbehrlich, daß sich die Regierungschefs erneut und schon zu diesem Zeitpunkt mit der Reform der Agrarpolitik befassen. Hinsichtlich der britischen Wünsche nach Neuverhandlungen der Beitrittsbedingungen haben wir immer auf dem Standpunkt gestanden, daß es hierbei um Fragen geht, die im Rahmen der normalen Gemeinschaftsarbeit gelöst werden sollen.

V. Die genannten Themen müssen im Gesamtzusammenhang gesehen werden. Inwieweit sie gegeneinander ausgehandelt werden können, ist im Augenblick noch nicht zu übersehen. Erst nach dem ersten Durchgang in Luxemburg wird sich je nach Lage der Verhandlungen entscheiden lassen, ob wir ein Paket für den Gipfel bilden können. Für die Aussprache der Außenminister in Luxemburg am 15.10. bereiten wir auf der Grundlage dieser Entscheidung entsprechende Unterlagen mit Gesprächsführungsvorschlägen vor.

Eine erste, später zu vertiefende Erörterung mit den Ressorts ist für den 11.10. in Aussicht genommen.

van Well Hermes

VS-Bd. 8850 (410)

²⁰ Vgl. dazu Ziffer 2 des Kommuniqués der Gipfelkonferenz der EG-Mitgliedstaaten am 14./15. Dezember 1973 in Kopenhagen; Dok. 8, Anm. 5.

²¹ Zum britischen Wunsch nach Neuregelung der EG-Beitrittsbedingungen vgl. Dok. 99, Anm. 3, und Dok. 133.

295

Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well

214-321.00 POL-2815/74 VS-vertraulich

11. Oktober 1974¹Über den Herrn Staatssekretär² dem Herrn Minister³

Betr.: Fortführung der deutsch-polnischen Gespräche;
 hier: Vorschläge des Ersten Sekretärs Gierek in seinem Schreiben an
 den Bundeskanzler vom 26. September 1974⁴

Bezug: Anforderung des Herrn Leiters des Leitungsstabes⁵ vom 8. Oktober 1974

Zweck der Vorlage: Unterrichtung des Herrn Ministers sowie Vorschläge für
 das Gespräch mit dem Bundeskanzler am 16. Oktober
 1974⁶

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragender Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander und von Vortragendem Legationsrat Arnot konzipiert.

² Hat Staatssekretär Gehlhoff am 12. Oktober 1974 vorgelegen.

³ Hat Bundesminister Genscher am 13. Oktober 1974 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „S[iehe] S. 6.“ Vgl. Anm. 14.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Schönfeld am 14. Oktober 1974 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Gehlhoff zur „Kenntnis[ahme]“ und an Ministerialdirektor van Well verfügte.

Hat Gehlhoff erneut am 15. Oktober 1974 vorgelegen.

Hat van Well erneut am 22. Oktober 1974 vorgelegen.

Hat Ministerialdirigent Blech am 23. Oktober 1974 vorgelegen.

⁴ Für das Schreiben des Ersten Sekretärs des ZK der PVAP, Gierek, vgl. VS-Bd. 10230 (214).

Der polnische Botschafter Piatkowski übergab Bundeskanzler Schmidt am 1. Oktober 1974 das Schreiben von Gierek sowie „die Entwürfe für Vereinbarungen Rentenpauschale, Finanzkredit und Gewährleistungen sowie den Entwurf einer Erklärung der polnischen Regierung zur ‚Information‘ vom Dezember 1970. [...] Der Botschafter fügte als mündliche Mitteilung hinzu, die polnische Regierung sei bei einer Einigung auf der von ihr vorgeschlagenen Basis bereit, eine nicht zu veröffentliche Erklärung darüber abzugeben, daß die Frage der Entschädigung für KZ-Opfer für die polnische Seite nunmehr endgültig erledigt sei. Der Bundeskanzler betonte, wie empfindlich er in diesem Punkte sei. [...] Er halte die 17 Millionen Menschen in der DDR für genauso verantwortlich für das, was während des Dritten Reiches geschehen sei, wie die Menschen in der Bundesrepublik Deutschland. Dies sei seine feste, sittlich begründete Auffassung, die niemand überwinden könne. Der Botschafter warf ein, dies sei ein schwerer Punkt. Der Bundeskanzler entgegnete, er wisse das, wolle aber schon jetzt deutlich sagen, daß er – selbst wenn wir uns in Sachfragen einigen können – doch niemals etwas unterschreiben werde, was der Bundesrepublik Deutschland eine moralische Verantwortung auferlege. Die Formulierungen in dem ihm übergebenen Papier seien für ihn so nicht akzeptabel.“ Schmidt bekräftigte, „daß er dafür sei, alle Vereinbarungen beim Besuch von Herrn Gierek in Bonn abzuschließen, wenn, und er betone noch einmal ‚wenn‘, man sich in der Sache einigen könne. Er werde den Außenminister unterrichten. Wir würden die uns übergebenen Unterlagen sorgfältig prüfen.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung; Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Helmut Schmidt, Mappe 6972.

Zum Gespräch vgl. auch PIATKOWSKI, Misja, S. 144 f.

⁵ Klaus Kinkel.

⁶ Die Ressortbesprechung bei Bundeskanzler Schmidt fand am 18. Oktober 1974 statt. Ministerialdirektor Sanne, Bundeskanzleramt, vermerkte dazu: „I) Ausreisen: Es bleibt bei der Forderung nach Ausreise von 150 000 Personen (vom Zeitpunkt einer Vereinbarung an). Ausreisequoten und Auszahlungsquoten sind zu synchronisieren. Eine Verständigung über weitere humanitäre Fragen muß auch nach Abschluß der Aktion möglich sein. II) Rentenpauschale: Verhandlungen der Sachverständigen können wieder aufgenommen werden unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, daß ein Abschluß nur bei vorliegender Einigung in den anderen Punkten möglich ist. Eine Summe wird nicht genannt, wir sind bis zu einer bestimmten Größenordnung flexibel. Durch Abkommen und

I. Bewertung der Vorschläge Giereks

1) Mit seinem Schreiben vom 26. September 1974 hat der Erste Sekretär Gierek dem Bundeskanzler Lösungsvorschläge für die noch offenen Fragen unterbreitet. Er kennzeichnet sie als „Rahmenkonzeption“. Tatsächlich handelt es sich um detaillierte Entwürfe für drei Vereinbarungen

- zum Finanzkredit,
- zu den Bürgschaften und
- zur Rentenpauschale sowie
- einen Entwurf für eine einseitige polnische Erklärung zur Umsiedlung.⁷

2) Im einzelnen beinhalten die Entwürfe folgendes:

a) Umsiedlung

Die polnische Seite will die „Information“⁸ als in der Substanz erfüllt erklären. Die polnische Seite erklärt sich jedoch bereit, einer weiteren Gruppe von Personen die Ausreisegenehmigung zu erteilen. Zusammen mit denjenigen, die seit dem 8. Dezember 1970 ausgereist sind, sollen insgesamt 140 000 bis 150 000 Personen die Ausreisemöglichkeit erhalten.

Die polnische Seite unterstellt, daß seit Abschluß des Warschauer Vertrages in die beiden deutschen Staaten 60 000 Personen ausgereist sind. Aus den angegebenen Zahlen ergibt sich damit indirekt die polnische Bereitschaft, noch ca. 80 000 Personen die Ausreise in die Bundesrepublik Deutschland zu gestatten. Dies ist die bereits im Frelek-Papier⁹ als maximale Größe bezeichnete Zahl.

Ebenso wiederholt das Papier die bekannte polnische Vorstellung, daß damit die Umsiedlung als endgültig abgeschlossen gelten soll.

Für uns ist der Inhalt dieses Papiers nicht annehmbar.¹⁰

- Die „Information“ enthält keine zahlenmäßige Festlegung des Personenkreises, dem die Ausreise ermöglicht werden soll.
- Wir können die polnische Seite nicht von der in der „Information“ eingegangenen Verpflichtung entbinden, die Unterlagen des Deutschen Roten Kreuzes sorgfältig zu prüfen.
- Wir können keinen Abschluß der Umsiedlung bestätigen, der einen Teil der beim Deutschen Roten Kreuz erfaßten Umsiedlungswünsche von der Prüfung ausschließen würde.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1279

Ratifizierungsgesetz müssen alle weiteren, auch individuellen, Ansprüche aus Vergangenheit und Zukunft ausgeschlossen werden [...]. III) Wiedergutmachung: Es wird keine Wiedergutmachungsleistungen geben; auch ähnliche Begriffe dürfen nicht erscheinen. Die polnische Seite muß darauf verzichten, weiterhin Ansprüche geltend zu machen. IV) Finanzkredit: Wir können hinter unsere bisherige Zusage von 1 Mrd. nicht zurückgehen. Die Höhe des Zinses ist kein wesentlicher Punkt.“ Zum weiteren Vorgehen sei beschlossen worden, den Brief des Ersten Sekretärs des ZK der PVAP, Gierek, vom 26. September 1974 zunächst nicht zu beantworten. Statt dessen solle Staatssekretär Gehlhoff im November in Polen ein Non-paper vorlegen. Der Öffentlichkeit dürften Einzelheiten dieser Überlegungen nicht bekannt werden. Vgl. VS-Bd. 10159 (214); B 150, Aktenkopien 1974.

⁷ Für die Entwürfe vgl. VS-Bd. 10230 (214).

⁸ Zur „Information“ der polnischen Regierung vgl. Dok. 56, Anm. 4.

⁹ Zum polnischen Non-paper vom 11. April 1974 („Frelek-Papier“) vgl. Dok. 118, Anm. 2.

¹⁰ Dieser Satz wurde von Bundesminister Genscher hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „[ichtig].“

b) Entschädigung

Die übersandten Vorschläge enthalten keinen gesonderten Entwurf einer Vereinbarung über Entschädigungszahlungen. Statt dessen wird in dem Entwurf einer „Vereinbarung über die pauschale Erstattung von Renten und Sozialleistungen“ vorgesehen, daß die von der Bundesrepublik Deutschland zu leistende Rentenpauschale unter anderem abgelten soll, daß die Volksrepublik Polen Renten und Sozialleistungen für während des Zweiten Weltkrieges geleistete Zwangsarbeit sowie für ehemalige KZ-Häftlinge und deren Witwen und Waisen leistet. Während im Frelek-Papier vom April die ausschließlich auf die Sozialversicherungs- und Unfallrenten bezogene Pauschale mit 700 Mio. DM beziffert wurde, beträgt die Forderung zur Höhe der Pauschale nunmehr 1,3 Mrd. DM. Diese Summe ist offenbar die Addition der ursprünglichen 700 Mio. DM und der 600 Mio. DM, die im Frelek-Papier für eine „symbolische Geste“ auf dem Gebiet der Wiedergutmachung vorgesehen war.

Die Regelung über die Rentenpauschale wünscht die polnische Seite unabhängig von einem Sozialversicherungsabkommen zu treffen.

c) Finanzkredit

Die polnische Seite bestätigt nochmals (wie schon im Frelek-Papier), daß sie sich mit der Höhe von 1 Mrd. DM abgefunden hat. Sie erwartet jedoch

- weiteres Entgegenkommen beim Zinssatz (2%) sowie
- Laufzeit des Kredites 20 Jahre, Auszahlung innerhalb von zwei Jahren 1975/76 und
- eine Wohlwollenserklärung betreffend weiterer Kredite nach 1976.

d) Bürgschaften

Ohne Beschränkung in der Höhe verlangt die polnische Seite eine Wohlwollenserklärung für die Gewährung von Bürgschaften für alle von ihr in der Bundesrepublik Deutschland aufzunehmenden Kredite.

Damit verbindet sie die Forderungen nach Krediterleichterungen (offenbar Zins-subventionen) für Kooperationsvorhaben und andere Projekte.

3) Eine ausführliche Stellungnahme zum polnischen Entwurf hinsichtlich der Umsiedlungsfrage (für die das Auswärtige Amt bisher¹¹ federführend ist) ist als Anlage beigefügt.

Die Stellungnahme zu den Entwürfen für die Vereinbarungen zum Finanzkredit, den Bürgschaften und der Rentenpauschale muß in erster Linie den zuständigen Ressorts vorbehalten bleiben. Unabhängig davon läßt sich in bezug auf die Gesamtheit der Vorschläge folgendes feststellen:

- Die polnische Seite strebt weiterhin in ihrem Sinne eine Gesamtlösung aller anstehenden Probleme an.
- Sie kehrt mit ihren Vorschlägen nicht zu dem im Dezember 1973 abgesteckten Rahmen¹² zurück, sondern hält die Positionen des Frelek-Papiers in der Substanz unvermindert aufrecht. Eine bloß optische und zudem nicht gewich-

¹¹ Dieses Wort wurde von Bundesminister Genscher hervorgehoben. Dazu Fragezeichen.

¹² Bundesminister Scheel und der polnische Außenminister Olszowski trafen am 6. Dezember 1973 zusammen. Vgl. dazu AAPD 1973, III, Dok. 402.

tige Verschiebung bildet die Einführung von Entschädigungsforderungen in die entsprechend erhöhte Rentenpauschale.

- Damit bleibt in der Sache das bereits für das Frelek-Papier früher gezogene Fazit bestehen: Während die im Dezember 1973 gemachten polnischen Zusagen zur Umsiedlung so stark reduziert sind, daß damit die angestrebte politische Lösung dieses Problems unmöglich ist, hat die polnische Seite gleichzeitig ihre Erwartungen bezüglich finanzieller Leistungen im Verhältnis zu unserem damaligen Angebot erheblich erhöht.
- Die für uns in der Umsiedlungs- und der Entschädigungsfrage unannehmbare Gesamtlösung versucht die polnische Seite durch die Übersendung dieser Entwürfe, durch öffentliche Erklärungen Giereks, Jaroszewicz und Olszowskis sowie den in der Presse erzeugten Schein eines Entgegenkommens zu forcieren und uns in eine Position hineinzudrängen, in der der Bundesregierung die Verantwortung für ein Scheitern der Lösungsversuche zufallen würde. Tatsächlich bedeuten die übersandten polnischen Entwürfe ein Beharren auf den Positionen des im April übermittelten Frelek-Papiers, die zusätzlich noch in einigen Elementen verschärft worden sind.

II. Vorschläge für die Stellungnahme des Herrn Ministers

- 1) Es wäre politisch wünschenswert, einen weiteren Versuch zu einer Gesamtlösung zu unternehmen¹³, um die deutsch-polnischen Beziehungen entsprechend ihrem historischen und aktuellen Rang sowie im Einklang mit der allgemeinen Ost-West-Entspannung von den aus der Vergangenheit herrührenden Belastungen zu befreien.
- 2) Wir sollten deshalb noch einmal sorgfältig prüfen, auf welchen Sektoren eine Erhöhung unseres finanziellen Angebots möglich und vertretbar erscheint.
- 3) – Unter der Voraussetzung, daß sich eine Erhöhung unseres Gesamtangebots in einem politisch relevanten Umfang als möglich erweist, sollten wir anstreben, die Entschädigungsfrage und das Problem der Umsiedlung abschließend zu lösen.
 - Die Entschädigungsfrage sollte indirekt, das heißt ohne die Bezugnahme auf die von polnischer Seite gezahlten Renten für ehemalige Zwangsarbeiter, KZ-Häftlinge, ihrer Witwen und Waisen, erfolgen. Unbeschadet der Tatsache, daß die Bevölkerung der DDR für die Vergangenheit in derselben Weise moralisch verantwortlich ist wie diejenige in unserem Staate, sollten wir eine einseitige polnische Abschlußquittung in einer von uns mitzubestimmenden Form annehmen.
 - Entscheidendes Moment einer für uns akzeptablen Gesamtregelung bleibt die Umsiedlung. Wir sollten zunächst weiterhin eine Vereinbarung auf der Basis der Gespräche vom Dezember 1973 anstreben.
 - Unsere gesamte Taktik sollte so angelegt sein, daß bei einem Scheitern auch dieses Gesamtlösungsversuches in einer auch für die europäische Öffentlichkeit verwertbaren Weise klar wird, daß die Verantwortung dafür

¹³ Der Passus: „Es wäre ... zu unternehmen“ wurde von Bundesminister Genscher hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „[richtig].“

ausschließlich die polnische Regierung, und zwar wegen ihrer Haltung zur Umsiedlung, trifft.

4) Für den Fall, daß der Versuch einer großen Lösung mißlingt, wäre im Interesse der bedrängten deutschen Ausreisewilligen in Polen wenigstens eine Teillösung anzustreben. Sie enthält das Risiko, daß das deutsch-polnische Verhältnis für weitere Jahre belastet bleibt.¹⁴

Das Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 2. Oktober 1974 – 014-StS-1300/74 VS-v – an den Herrn Minister ist mit seinen Anlagen (ohne die polnische Version) beigefügt.¹⁵

van Well

Anlage

Betr.: Umsiedlung;

hier: Stellungnahme zu dem polnischen Entwurf einer Erklärung zu der „Information“ der Volksrepublik Polen von 1970

1) Der polnische Entwurf entstellt den Inhalt der „Information“, indem er den Eindruck erweckt, als enthalte die „Information“ eine zahlenmäßige Festlegung auf die Ausreise von einigen „10 000 Personen“, so daß die „Information“ damit erfüllt sei.

Die „Information“ enthält keine derartige zahlenmäßige Festlegung. Ausgehend von den unterschiedlichen Auffassungen beider Seiten über die Größenordnung des Problems, erklärt die polnische Regierung in Ziffer 3 der „Information“ vielmehr,

- daß nach den bisherigen Untersuchungen der polnischen Behörden die Kriterien der „Information“ einige 10 000 Personen betreffen können,
- daß jedoch das Polnische Rote Kreuz ermächtigt werden soll, die Unterlagen des Deutschen Roten Kreuzes entgegenzunehmen und daß diese sorgfältig geprüft werden sollen.

2) Entsprechend dieser in der „Information“ getroffenen Vereinbarung hat das Deutsche Rote Kreuz seit 1971 laufend Listen über die von ihm erfaßten und aktualisierten Umsiedlungswünsche übermittelt. Das Deutsche Rote Kreuz wird die Übermittlung seiner gesamten Unterlagen an das Polnische Rote Kreuz bis Ende dieses Jahres abgeschlossen haben.

Das Deutsche Rote Kreuz hat erst kürzlich (Dr. Wagner; Herr Ohlsen, Leiter des Suchdienstes in Hamburg) nochmals versichert, daß auch die jetzt von ihm übersandten Umsiedlungswünsche ebenso aktuell sind und nach dem Eindruck

¹⁴ Dieser Satz wurde von Bundesminister Genscher hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Das muß vermieden werden. Es erscheint erforderlich, die humanitäre Frage auch öffentlich in den Vordergrund zu rücken, um deutlich zu machen, um was es geht. Teillösung kann nur im Zusammenhang mit einer Besserungsklausel ins Auge gefaßt werden. Ich bitte, mich monatlich über die Entwicklung der Aussiedlung zu unterrichten.“

¹⁵ Dem Vorgang nicht beigefügt. Für das Schreiben des Staatssekretärs Schüler, Bundeskanzleramt, vgl. VS-Bd. 10230 (214).

des Deutschen Roten Kreuzes unter den Kriterien der „Information“ ebenso berechtigt erscheinen wie die bereits früher übersandten.

3) Seit dem 1.1.1971 sind nach den Unterlagen des BMI 55 000 Umsiedler aus Polen eingetroffen (davon 7000 sogenannte „Illegale“, d. h. ohne dauernde Ausreisegenehmigung der polnischen Behörden).

4) Die Bundesregierung wird unverändert davon ausgehen müssen, daß die Gesamtheit der Unterlagen des Deutschen Roten Kreuzes über ca. 280 000 noch bestehende offene Umsiedlungswünsche entsprechend der „Information“ behandelt und in die Prüfung des Gesamtproblems einbezogen werden muß. Die Bundesregierung wird daher nach wie vor keiner innerhalb dieses Personenkreises diskriminierenden zahlenmäßigen Begrenzung zustimmen können, die einen Teil dieses Personenkreises ausschließt.

5) Falls keine die Gesamtheit dieses Personenkreises erfassende Gesamtregelung mit der polnischen Seite vereinbart werden kann, müssen wir Teilregelungen ins Auge fassen.

(Auch die im Dezember 1973 besprochene Zahl von 150 000 Ausreisen in den nächsten drei Jahren war eine Teillösung. Sie wurde ergänzt durch die vorgesehene gemeinsame Prüfung des Restproblems nach Ablauf von 2 1/2 Jahren.)

6) Im Falle solcher Teilvereinbarungen werden wir jedoch der polnischen Seite – entgegen ihrem Wunsch – nicht den Abschluß der Umsiedlung bestätigen können.

7) Falls wir Teillösungen ins Auge fassen müssen, sollten folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

a) Eine jetzt zu vereinbarende Zahl von Ausreisegenehmigungen sollte nicht unter 100 000 Personen liegen,

b) die Ausreise dieses Personenkreises sollte aufgrund zu treffender Vereinbarungen strikt mit dem Abfluß der Kreditmittel verbunden werden.

(D. h., wenn die polnische Seite die Auszahlung des Kredites im Zeitraum 1975/76 wünscht, sollte in diesem Zeitraum auch die Abwicklung der Ausreisen der vereinbarten Umsiedlerzahl erfolgen.)

c) Im Rahmen solcher Teillösungen sollte sichergestellt werden, daß alle politischen „virulenten“ Ausreisefälle einbezogen werden; d. h. folgende Kategorien:

- Fälle, in denen unsere Botschaft in Warschau bisher interveniert hat,
- mehrjährige vergebliche Ausreisebemühungen,
- eingetretene Diskriminierungen wegen Ausreisebemühungen (insbesondere Verlust des Arbeitsplatzes),
- Familienzusammenführung der sogenannten „Illegalen“ (Personen, die von Besuchsreisen in die Bundesrepublik Deutschland nicht zurückgekehrt sind und deren Angehörigen deshalb die Ausreise in die Bundesrepublik Deutschland verweigert wird).

VS-Bd. 10159 (214)

296

**Botschafter Behrends, Wien (MBFR-Delegation),
an das Auswärtige Amt**

114-14200/74 geheim
Fernschreiben Nr. 800
Cito

Aufgabe: 11. Oktober 1974, 14.20 Uhr¹
Ankunft: 11. Oktober 1974, 16.34 Uhr

Delegationsbericht Nr. 254/74

Betr.: MBFR

hier: Gespräch mit sowjetischem Delegationsleiter

I. Am 9. Oktober lud ich Chlestow zu einem Mittagessen ein. Aus dem 2 1/2-stündigen Gespräch unter vier Augen ist folgendes berichtenswert:

1) Ich führte aus, daß die NATO-Delegationen den Eindruck hätten, der Osten sei zu seinen Ausgangspositionen zurückgekehrt, wünsche keinen Fortschritt und hoffe, daß er durch Abwarten seine taktische Situation verbessern könne. Diese Haltung mache jeden Fortschritt in den Verhandlungen unmöglich.

Chlestow erwiderte, den Vorwurf der Verzögerung müsse er an die Adresse der Bundesregierung richten. Er habe den Eindruck, der durch Berichte mehrerer sowjetischer Botschaften bestätigt werde, daß das Interesse der Bundesregierung an einem Erfolg der Verhandlungen seit ihrem Beginn² ständig geringer geworden sei und daß sie in der NATO wachsenden Einfluß ausübe mit dem Ziel, die Verhandlungen zu verlangsamen und Reduzierungen der Bundeswehr in eine möglichst ferne Zukunft zu vertagen. Die Bundesregierung sei schlecht beraten, wenn sie diesen retardierenden Einfluß weiter ausübe. Ihr komme z.Z. in den Verhandlungen eine Schlüsselrolle zu. Es liege in ihrem Interesse, wieder zum Motor der Verhandlungen zu werden. Er frage sich, ob die retardierende Haltung der Bundesregierung von dem Wunsch bestimmt sei, erst die Strukturreform der Bundeswehr³ zu Ende zu führen.

Ich widersprach nachdrücklich seiner Beurteilung der Haltung der Bundesregierung und wies darauf hin, daß die Strukturreform ein langfristiger Prozeß der Anpassung an finanzielle und militärpolitische Gegebenheiten sei. Dieser Prozeß widerspreche nicht den Zielen der Wiener Verhandlungen und sei für sie nicht relevant. Die Bundesregierung sei ernsthaft an einem Erfolg dieser Verhandlungen, die weitgehend auf ihre Initiative zurückgingen, interessiert. Es sei die hinhaltende Taktik der Sowjetunion, die jeden Fortschritt in den Verhandlungen blockiere. Diese Taktik sei riskant. Wenn z.B. der amerikanische Senat zum Schluß käme, daß die MBFR-Verhandlungen aussichtslos seien, könne dies zu einseitigen Rückverlegungen amerikanischer Truppen führen.

¹ Hat Vortragendem Legationsrat Kunz am 14. Oktober 1974 vorgelegen, der die Weiterleitung an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Pfeffer verfügte.

Hat Pfeffer am 15. Oktober 1974 vorgelegen.

² Die MBFR-Verhandlungen in Wien begannen am 30. Oktober 1973.

³ Zur Wehrstrukturreform der Bundeswehr vgl. Dok. 64, Anm. 35.

Dies werde das Ende von MBFR bedeuten. Chlestow wischte dies mit der Bemerkung beiseite, eine solche Situation werde nicht eintreten.

2) Chlestow deutete an, daß in sowjetischer Sicht ein Zusammenhang zwischen globalen ceilings und Bereitschaft der Bundesrepublik, sich von Anfang an zu Reduzierungen zu verpflichten, bestehe. Er stellte die Frage, ob die Bundeswehr an Reduzierungen in der ersten Phase teilnehmen würde, wenn der Osten den common ceiling akzeptiere. Ich erläuterte die Notwendigkeit von Reduzierungen nur der amerikanischen und sowjetischen Streitkräfte in einer ersten Phase und die Bedeutung der vom Westen eingeführten Modifizierungen des Phasenkonzepts.⁴ Chlestow führte aus, es sei der Sowjetunion nicht zuzumuten, ihre Streitkräfte zu reduzieren, solange sie nicht wisse, wann und in welchem Umfang die Streitkräfte anderer direkter Teilnehmer reduziert würden.

3) Chlestow betonte, es sei unsinnig, der Sowjetunion zu unterstellen, daß sie Sonderregelungen für die Bundesrepublik anstrebe oder sie im MBFR-Rahmen isolieren wolle. Es sei ihm klar, daß die Bundesrepublik keine nationalen ceilings wünsche. Die Idee globaler ceilings sei sicher in Bonn geboren worden. Es sei verständlich, daß die Bundesregierung keinen ceiling für die Bundeswehr wünsche, weil die Streitkräfte Frankreichs und Großbritanniens, die zum größten Teil außerhalb des Reduzierungsgebiets stationiert seien, durch MBFR nicht ceilings unterworfen werden könnten. Andererseits sei es für die Sowjetunion nicht akzeptabel, wenn die Stärke der Bundeswehr innerhalb des globalen ceilings für die NATO-Streitkräfte im Reduzierungsgebiet unbeschränkt bliebe. Da die Bundesrepublik der wirtschaftlich und militärisch stärkste Staat in Westeuropa sei, würde ein globaler ceiling dazu führen, daß der Anteil der Bundeswehr an den NATO-Streitkräften im Reduzierungsgebiet immer weiter ansteigen werde. Da die Bundeswehr militärisch effizienter sei als die Streitkräfte anderer europäischer Staaten im Reduzierungsgebiet, würde dies eine Veränderung des Gleichgewichts bedeuten.⁵

(Der Militärberater der sowjetischen Delegation, Oberst Kapitanow, sagte seinem amerikanischen Kollegen, General Crittenberger, am 8. Oktober, die Sowjetunion würde niemals einen common ceiling akzeptieren, in dem die Bundesregierung „frei herumschwimmen“ könne.)

Ich führte aus, daß die Annahme, die Bundesrepublik werde nach Erreichen eines common ceiling auf Kosten der Streitkräfte ihrer europäischen Verbündeten anwachsen, unrealistisch sei. Alle NATO-Staaten träten für einen common ceiling ohne nationale ceilings (mit Ausnahme eines ceilings für die amerikanischen und sowjetischen Landstreitkräfte in der NGA⁶) ein, weil die Auf-

⁴ Vgl. dazu die am 22. November 1973 von den an den MBFR-Verhandlungen teilnehmenden NATO-Mitgliedstaaten vorgelegten Rahmenvorschläge; Dok. 9, Anm. 2.

Vgl. dazu ferner den Vorschlag der an den MBFR-Verhandlungen teilnehmenden NATO-Mitgliedstaaten vom 22. Mai 1974 für eine Vereinbarung, die Stärke der Landstreitkräfte zwischen Phase I und Phase II der MBFR-Verhandlungen nicht zu erhöhen; Dok. 170, Anm. 5.

Vgl. dazu außerdem den Vorschlag der an den MBFR-Verhandlungen teilnehmenden NATO-Mitgliedstaaten vom 10. Juli 1974 für eine Beteiligung aller nicht-amerikanischen westlichen Teilnehmer an Reduzierungen der zweiten Phase; Dok. 209, Anm. 8.

⁵ Der Passus: „Da die Bundesrepublik ... Gleichgewichts bedeuten“ wurde von Vortragendem Legationsrat Kunz hervorgehoben. Dazu Ausrufezeichen.

⁶ NATO Guidelines Area.

teilung der Reduzierungsanteile eine interne Angelegenheit der NATO sei und weil nationale ceilings mit der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zu einer politischen Gemeinschaft nicht vereinbar seien. Ein Bestehen auf nationalen ceilings wecke den Verdacht, daß sich die Sowjetunion in interne Angelegenheiten der Allianz einmischen und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft behindern wolle.

Chlestow erwiderte, er sehe in Ost und West einen Trend zu größerem Nationalismus. Er halte es für ausgeschlossen, daß Staaten wie Großbritannien, Frankreich und die Bundesrepublik auf nationale Streitkräfte verzichten und sie in eine westeuropäische Armee integrieren würden. Ich widersprach dem⁷ und wies darauf hin, daß es andere Formen der militärischen Zusammenarbeit unter den Europäern gebe, die durch nationale ceilings behindert würden.

Chlestow führte aus, er könne verstehen, daß die Europäer sich die Möglichkeit offenlassen wollten, Lücken auszufüllen, die entstehen würden, wenn die Vereinigten Staaten ihre Streitkräfte drastisch reduzierten und den ceiling für amerikanische Streitkräfte im Reduzierungsgebiet nicht mehr ausfüllten. In diesem Falle könne vielleicht durch ein Review-Verfahren Abhilfe geschaffen und eine einvernehmliche Lösung gefunden werden. Ich antwortete, daß dies eine höchst unproduktive Idee sei. Es sei völlig ausgeschlossen, daß der Westen der Sowjetunion erlauben werde, sich in die Lösung der Verteidigungsprobleme der NATO einzumischen und sie von ihrer Zustimmung abhängig zu machen.⁸

4) Chlestow fragte mich, warum der Westen nicht einen common ceiling vorschlage, der das Personal der Luftstreitkräfte einbeziehe. Ich stellte die Gegenfrage, warum der Osten dies nicht vorschlage und ob seine Frage impliziere, daß der Osten einen solchen Vorschlag akzeptieren würde. Chlestow beantwortete meine Frage nicht. Ich wies darauf hin, daß angesichts der Größenordnung des Luftwaffenpersonals auf beiden Seiten deren Einschluß in den common ceiling keine wesentliche Auswirkung auf die Disparitäten beim Personal der Landstreitkräfte und die Notwendigkeit stark asymmetrischer Reduzierungen haben würde. Chlestow antwortete lächelnd: „Wer weiß?“ Chlestow stellte die – wohl mehr rhetorische – Frage, warum der Westen nicht einen common ceiling für alles Großgerät einschließlich von Antitankwaffen und Artillerie vorschlage. Als ich antwortete, daß dies ein schlechtes Geschäft für den Osten sein würde, wechselte er das Thema.

5) Auf meine Frage, was aus der vom Osten in dieser Runde⁹ noch nicht vorgebrachten Idee eines ersten Schrittes¹⁰ geworden sei, antwortete Chlestow, der Westen habe sich uninteressiert gezeigt. Unter diesen Umständen sei es sinnlos, das Projekt weiter zu verfolgen.

6) Ich wies auf die Notwendigkeit einer Datendiskussion hin. Chlestow antwortete, die Diskussion und Herstellung eines Einverständnisses über Daten sei erst dann notwendig, wenn Einverständnis über die Reduzierungsmengen erzielt sei.

⁷ Der Passus: „Chlestow erwiderte ... Ich widersprach dem“ wurde von Vortragendem Legationsrat Kunz hervorgehoben. Dazu Ausrufezeichen.

⁸ Dieser Absatz wurde von Vortragendem Legationsrat Kunz hervorgehoben. Dazu Ausrufezeichen.

⁹ Die vierte Runde der MBFR-Verhandlungen in Wien begann am 24. September 1974.

¹⁰ Zum Vorschlag der an den MBFR-Verhandlungen teilnehmenden Warschauer-Pakt-Staaten für eine symbolische erste Reduzierungsstufe vgl. Dok. 72.

Eine isolierte Datendiskussion sei zwecklos. Es sei ausgeschlossen, daß man sich über Daten einigen könne, so lange eine Einigung über den Umfang der Reduzierungen nicht in Sicht sei.

7) Chlestow brachte die vom Westen angebotene Review-Klausel¹¹ zur Sprache. Er führte aus, daß es zwei Möglichkeiten des Review gebe. Die erste Möglichkeit sei eine Überprüfung des Vertrages, deren Ergebnisse der Zustimmung aller direkten Teilnehmer bedürfe. Ein solcher Review habe einen gewissen Wert, sei aber offensichtlich untauglich als Mittel der Verbindung zwischen erster und zweiter Phase. Die andere Möglichkeit sei ein Review, der es z. B. der Sowjetunion erlauben würde, einseitig den Vertrag zu beenden. Eine solche Rücktrittsmöglichkeit sei ein Geschenk von sehr zweifelhaftem Wert. Es sei für die Sowjetunion politisch völlig unmöglich, zwei oder drei bereits abgezogene Divisionen wieder in den Reduzierungsraum zurückzuverlegen. Einige seiner Kollegen in der WP-Gruppe seien sogar der Ansicht, daß das Angebot einer Review ein Trick sei, dem recht bösartige Absichten zugrunde lägen.

Chlestow meinte im übrigen, die vom Westen genannte Fünf-Jahres-Frist für die Dauer des no-increase und das Eintreten der Review-Möglichkeit zeige bereits, welchen großen Zeitabstand der Westen zwischen das Abkommen der ersten und der zweiten Phase legen wolle. Ich sagte Chlestow, daß die Ausgestaltung der Review-Klausel negotiabel sei. Wenn der Osten den Vorschlägen der NATO folge, würden die Verhandlungen über die zweite Phase recht zügig geführt und abgeschlossen werden können. Der Westen habe nicht behauptet, daß das Abkommen über die zweite Phase erst fünf Jahre nach Abschluß des Abkommens über die erste Phase abgeschlossen werden könne.

8) Der Komplex der Einschließung nuklearer Waffen in die Reduzierungen¹² wurde von Chlestow nicht angesprochen.

III. Einige der recht unorthodoxen Bemerkungen und Fragen Chlestows, vor allem zum common-ceiling-Komplex, sollten in ihrer Bedeutung nicht überbewertet werden. Chlestow führte das Gespräch mit dem Ziel, die Auffassungen der Bundesregierung zu erkunden, und sicher weniger in der Absicht, mögliche Entwicklungen der sowjetischen Position anzudeuten.

[gez.] Behrends

VS-Bd. 8246 (201)

¹¹ Zum Vorschlag der an den MBFR-Verhandlungen teilnehmenden NATO-Mitgliedstaaten vom 4. Juni 1974 für die Überprüfung einer nach der ersten Phase getroffenen Vereinbarung vgl. Dok. 170, Anm. 11.

¹² Zur Frage der Einbeziehung der nuklearen und Luftstreitkräfte in MBFR vgl. Dok. 94, Anm. 2.

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Trumpf**410-350.13-1492I/74 geheim****12. Oktober 1974**

Betr.: Formelles Treffen der Regierungschefs

hier: Arbeitspapier der französischen Präsidentschaft¹ für die Zusammenkunft der Außenminister in Luxemburg am 15.10.1974²Anlg.: 1³

I. Französische Botschaft übergab am Freitagabend⁴ gegen 21.00 Uhr ein Arbeitsdokument für die Zusammenkunft der Außenminister am 15. Oktober 1974 in Luxemburg. Der Inhalt konnte in die bereits fertigen Gesprächsunterlagen nicht mehr eingearbeitet werden; deshalb erfolgt hiermit besondere Stellungnahme. Dabei wird auch das Gespräch berücksichtigt, das Botschafter von Braun gestern mit AM Sauvagnargues führte (Drahtbericht Nr. 3195 vom 11.10.–14184/74 geheim⁵).

Insgesamt stellt das französische Papier den Versuch dar, die im Laufe der bisherigen Erörterungen unter den Neun aufgebrachten Themen zusammenzufassen und in einen Gesamtzusammenhang zu bringen. Dabei ist auch in diesem Papier ein deutlicher Ansatz der französischen Europapolitik nach vorn spürbar. Zwar wirft es eine Fülle materieller und institutioneller Probleme auf, zu denen wir uns teilweise erst nach neuer Abstimmung innerhalb der Bundesregierung äußern können. Jedoch bieten sich gerade für einen deutsch-französischen Konsensus so viele Ansatzpunkte, daß mit einem positiven Ergebnis des Luxemburger Außenministertreffens zu rechnen ist, das wiederum ein Treffen

¹ Frankreich übernahm am 1. Juli 1974 die EG-Ratspräsidentschaft.

² Zum informellen Treffen der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten am 15. Oktober 1974 in Luxemburg vgl. Dok. 299.

³ Dem Vorgang nicht beigelegt. Für die undatierte französische Aufzeichnung vgl. VS-Bd. 8850 (410).

⁴ 11. Oktober 1974.

⁵ Botschafter Freiherr von Braun, Paris, berichtete, der französische Außenminister Sauvagnargues habe fünf Themenschwerpunkte identifiziert, die Frankreich prioritär auf einer Gipfelkonferenz der EG-Mitgliedstaaten behandeln wolle: „1) Vereinbarung regelmäßiger Treffen der Staats- und Regierungschefs. Stärkung der Führungsrolle des Rats auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs mit Außenminister oder auf Ebene der Außenminister. 2) Schaffung eines ‚Secretariat souple‘. 3) Verbesserung des Funktionierens der EG durch Definition der Rolle der Präsidentschaft im Rahmen der Römischen Verträge und Vorbereitung von Mehrheitsbeschlüssen. 4) Vorbereitung einer Paßunion. 5) Energiepolitik.“ Zum ersten Punkt habe Sauvagnargues ausgeführt, er denke an drei bis vier Gipfeltreffen jährlich, wobei Frankreich nicht an einer Schwächung der Europäischen Kommission gelegen sei. Ferner sei es wichtig, „die Kohäsion der Tätigkeiten der Gemeinschaft und der EPZ zu stärken. [...] Er denke an Konvergenz. Es gebe Themata wie den europäisch-arabischen Dialog, der sowohl in der EPZ wie in der EG behandelt werde.“ Im Hinblick auf zukünftige Mehrheitsbeschlüsse „müsse man eine Liste der Punkte aufstellen, für die Einstimmigkeit erforderlich ist. Das werde schwer sein.“ Die Paßunion solle von einer Expertengruppe vorbereitet werden, und „in der Energiepolitik dürfe man nicht zu ehrgeizig sein. Die Schwierigkeiten des Problems seien ihm voll bewußt. Immerhin müsse man hierzu, wie zur Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken, Direktiven (lignes directives) erarbeiten.“ Ferner habe Sauvagnargues vorgeschlagen, ein Zieldatum für die Direktwahl des Europäischen Parlaments zu vereinbaren und den Ständigen Vertretern in Brüssel den Status von Staatssekretären mit Zugang zu Kabinettsitzungen zu verleihen. Vgl. VS-Bd. 9890 (200); B 150, Aktenkopien 1974.

der Regierungschefs Ende des Jahres⁶ als lohnend erscheinen lassen könnte. Unter den fünf Punkten, die Außenminister Sauvagnargues unserem Botschafter als französische Prioritäten genannt hat, befinden sich auch die wesentlichen deutschen Anliegen, wobei allerdings die Akzente teilweise etwas anders liegen (Führungsrolle des Rats, auch auf Ebene der Regierungschefs, Kohäsion von EG und EPZ, Paßunion, Energiepolitik).

Im einzelnen gehen die Vorschläge des französischen Arbeitspapiers in einigen Punkten über die Themen hinaus, die wir mit Vorrang behandelt wissen möchten, zum Beispiel:

- Europäischer Rat (Regierungschefs mit Außenministern) mit Sekretariat als Unterbau,
- Rückkehr zu Mehrheitsbeschlüssen⁷,
- Initiativrecht des Europäischen Parlaments im Bereich der politischen Einigung/Europäischen Union.

In anderen Fällen sind sie detaillierter, z. B.:

- häufigere Treffen der EPZ-Korrespondenten,
- Bildung von permanenten EPZ-Arbeitsgruppen,
- Ausdehnung der Befugnisse des EP auf das Niederlassungsrecht und das Europäische Gesellschaftsrecht,

in anderen vager (Paßunion, Direktwahl, Führungsrolle des Rats). Darüber hinaus werden auch ganz neue Themen in die Diskussion eingeführt:

- Ausdehnung der intergouvernementalen Zusammenarbeit,
- direktes Kommunikationsnetz zwischen Regierungschefs und zwischen Außenministern.

Es kann als wahrscheinlich angesehen werden, daß sich aus unseren und aus den französischen Vorschlägen im Kreis der Neun ein solches Maß an Übereinstimmung ergibt, daß man im Anschluß an das Luxemburger Zusammentreffen in eine konkretere Phase der Vorbereitung des Gipfels eintreten könnte. Offen ist allerdings im Augenblick noch die Haltung der Briten. AM Sauvagnargues denkt an die Einsetzung einer Beamtengruppe zur Vorbereitung des Gipfels.

II. Analyse des französischen Papiers

1) Das Arbeitspapier stellt zunächst als Ziele heraus:

- Sicherung einer umfassenden politischen Kohäsion zwischen Gemeinschafts- und EPZ-Aktivitäten,
- pragmatische Fortentwicklung des aus EG und EPZ bestehenden Ganzen unter strikter Einhaltung der Römischen Verträge,
- Stärkung des Gemeinschaftszusammenhalts durch Verbesserung der Verfahren und Entwicklung gemeinsamer Politiken.

Stellungnahme:

Deckt sich mit unseren wesentlichen Zielen:

⁶ Zur Gipfelkonferenz der EG-Mitgliedstaaten am 9./10. Dezember 1974 in Paris vgl. Dok. 369.

⁷ Vgl. dazu die Entscheidung des EWG-Ministerrats vom 28./29. Januar 1966 („Luxemburger Kompromiß“); Dok. 109, Anm. 16.

- Verknüpfung von EG und EPZ,
- pragmatische Fortschritte in Richtung auf die Europäische Union bei voller Ausschöpfung der Möglichkeiten der Verträge,
- Stärkung und Ausbau der Gemeinschaft.

2) Anschließend werden in fünf Abschnitten konkrete Themenvorschläge gemacht:

- Räte: Schaffung eines Europäischen Rats (Regierungschefs mit Außenministern, drei bis vier Tagungen jährlich am Sitz der Präsidentschaft oder des Rats der EG), „leichtes“ Sekretariat bereitet Sitzungen vor und überwacht Ausführung der Beschlüsse, Rat der Außenminister „sichert Kontinuität“ der Ausübung der Kompetenzen des Europäischen Rats, Europäischer Rat und Rat der Außenminister sind gemeinsame Organe von EG und EPZ, wobei im Gemeinschaftsbereich Führungsrolle des Außenministerrats verstärkt werden muß, Stellung der Kommission in EG und EPZ bleibt gewahrt, sie nimmt an Beratungen der Räte teil. Verfahren: EG-Materien nach EG-, EPZ-Materien nach EPZ-Regeln.

Stellungnahme:

Wir erkennen an, daß Bedürfnis nach einer politischen Instanz mit grundsätzlich umfassenden Zuständigkeiten besteht, und stehen deshalb im Grundsatz dem Gedanken regelmäßiger formeller Treffen der Regierungschefs aufgeschlossen gegenüber. Bereit, das Thema für den Gipfel zu akzeptieren. Die Institutionalisierung eines „Europäischen Rats“ mit einem Sekretariat bedarf aber noch weiterer Prüfung. – Verstärkte Führungsrolle des Außenministerrats wird uneingeschränkt akzeptiert.

- Europäische Politische Zusammenarbeit:

Erweiterung der EPZ (in noch festzulegenden Bereichen), häufigere Treffen der „Korrespondenten“, Bildung permanenter Arbeitsgruppen, Einrichtung eines direkten Kommunikationsnetzes zwischen den Regierungschefs sowie zwischen den Außenministerien.

Stellungnahme:

Neu: Direktes Kommunikationsnetz. Frage ist bisher im Zusammenhang mit dem EPZ-Krisenverfahren auf Expertenebene geprüft worden. Politische Entscheidung vielleicht nützlich. Korrespondententreffen und Arbeitsgruppenbildung sind Details der EPZ, die von Außenministern in eigener Verantwortung geregelt werden können. – Erweiterung der EPZ: Auch für uns wesentliches Thema, wobei zu prüfen bleibt, ob und wie weit die Vorstellungen hierüber sich im einzelnen decken.

Unsere Vorstellungen zur Annäherung zwischen EPZ und EG werden durch den französischen Vorschlag des „Europäischen Rats“ abgedeckt; sie sind allerdings elastischer und pragmatischer (Präsidentschaft regelt Zusammenwirken von EG und EPZ und wird dabei von Ratssekretariat unterstützt).

- Stärkung und Erweiterung der Gemeinschaftsaktivitäten:

Einschränkung des Prinzips der Einstimmigkeit (nach AM Sauvagnargues durch Festlegung der Bereiche, in denen mit Mehrheit beschlossen werden soll). Mehr Weisungsspielraum für die Ständigen Vertreter, Erhebung der Ständigen Vertreter in den Rang von Staatssekretären.

Stellungnahme:

Zustimmung; Vorbehalt zur Aufwertung der Ständigen Vertreter (Stellenplan- und haushaltsmäßige Voraussetzungen müssen geschaffen werden). Wichtig ist Zugang zu nationalen Kabinettsitzungen. Wir halten daran fest, daß der Ausschuß der Ständigen Vertreter insgesamt reformbedürftig ist (Zielrichtung: Politisches Instrument).

- Neue Gemeinschaftspolitiken: Energie- (mit Priorität Entwicklung von Substitutionsenergie, Nuklearenergie), Industrie-, Verkehrs-, Umweltpolitik. Gemeinsame Richtlinien in der Wirtschafts- und Währungspolitik (Harmonisierung der Konjunkturpolitiken, Inflationsbekämpfung).

Stellungnahme:

Wir halten Beschränkung auf die beiden Themen Energiepolitik sowie Inflation und Zahlungsbilanzungleichgewicht für richtiger. Gefahr einer Neuauflage des zu umfangreichen Programms der Pariser Gipfelkonferenz von 1972.⁸

- Erweiterung der intergouvernementalen Zusammenarbeit:
Neue Bereiche: Inneres, Erziehung, Jugend, Einwanderung. Schaffung von Ministerkollegien und Ausschüssen hoher Beamter. Arbeitsgruppe für Projekt Paßunion.

Stellungnahme:

An sich kein neues, aber hier erstmals in Gipfelvorbereitung eingeführtes Thema. Unsere bisherige Linie: Zusammenarbeit in diesen Bereichen in größerer Gemeinschaftsnähe anzusiedeln. Vorschlag: Zurückhaltung, gegebenenfalls im Hinblick auf Paßunion versuchsweise für den Bereich Inneres ins Auge fassen. Für diesen Bereich Prüfung zusagen und mit unserem Themenvorschlag zur Vorbereitung der Paßunion⁹ verbinden.

- Europäisches Parlament: Direktwahl für 1980 oder früher. Kontrolle über eigene Einnahmen der Gemeinschaft, Initiativ- und Vorschlagsrecht für Weiterentwicklung der Europäischen Union. Erweiterung der Befugnisse in Bereichen wie Niederlassungsrecht und europäisches Gesellschaftsrecht.

Stellungnahme:

Volle Zustimmung, da weitgehend mit unserer Linie übereinstimmend. Sollte im Sinne unserer Vorschläge¹⁰ ergänzt werden.

⁸ Zur Gipfelkonferenz der EG-Mitgliedstaaten und -Beitrittsstaaten am 19./20. Oktober 1972 in Paris vgl. Dok. 19, Anm. 4.

⁹ Vortragender Legationsrat Trumpf legte am 11. Oktober 1974 ein Non-paper mit Themenvorschlägen für eine Gipfelkonferenz der EG-Mitgliedstaaten vor. Darin wurde vorgeschlagen, bis Ende 1976 eine Paßunion anzustreben, in deren Rahmen die Einreisebedingungen und die Ausländergesetzgebung innerhalb der Europäischen Gemeinschaften vereinheitlicht werden sollten: „Im Vorgriff darauf wird so bald wie möglich ein einheitlicher Paß eingeführt.“ Vgl. VS-Bd. 8850 (410); B 150, Aktenkopien 1974.

¹⁰ Dazu wurde in einem Non-paper, das Vortragender Legationsrat Trumpf am 11. Oktober 1974 vorlegte, ausgeführt: „Der Rat wird aufgefordert, das EP um Vorlage eines neuen oder überarbeiteten Entwurfs für allgemeine unmittelbare Wahlen zu bitten und die in Artikel 138 Absatz 3 EWG-Vertrag vorgesehenen Bestimmungen bis 31.12.1976 zu erlassen. Da das EP aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten besteht, ist auf eine angemessene Repräsentanz aller Völker zu achten. Das bedingt eine mehr als proportionale Repräsentanz der Völker der kleineren Mitgliedstaaten.“ Vgl. VS-Bd. 8850 (410); B 150, Aktenkopien 1974.

Neue Elemente: Initiativrecht im Bereich der politischen Einigung wird von uns uneingeschränkt positiv beurteilt, ebenso Befugnisserweiterung, wobei zu prüfen bleibt, ob nicht noch weitere Bereiche hinzugefügt werden können.

- Europäische Union: Gipfel soll bestätigen, daß Prozeß der Umwandlung der Beziehungen unter den Mitgliedstaaten in EU bereits begonnen hat. Zeithorizont 1980 bleibt als eine Etappe des weiteren Einigungsprozesses aufrecht-erhalten: Durch Vertrag sollen dann die zwischen 1974 und 1980 erzielten Fortschritte festgelegt werden. Weitere Etappen sollen folgen und später je-weils vereinbart werden („Rendez-vous constitutionnel“).

Stellungnahme:

Französische Linie ist realistisch. Auch wir halten am Zeithorizont 1980 fest und waren immer der Auffassung, daß 1980 nicht Abschluß, sondern Anfang der Europäischen Union darstellt. Wir können der Sache nach französischem Vorschlag folgen; allerdings muß – schon im Hinblick auf die Erwartungen der Öffentlichkeit – der Gipfelauftrag zur Erstellung eines Berichts der Organe bis Ende 1975 erhalten bleiben und erfüllt werden.

III. Weiteres Verfahren der Vorbereitung des Gipfels

Der Vorschlag von Außenminister Sauvagnargues zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe aus Beamten zur Vorbereitung des Gipfels ist eine Möglichkeit. Diese Arbeitsgruppe müßte aber so zusammengesetzt sein, daß – auch im Hinblick auf die Interessen der inneren Ressorts – sowohl EG- als auch EPZ-Materien sachverständig behandelt werden können (zum Beispiel Ständige Vertreter und Politisches Komitee).

Französische Vorstellungen zum Datum des Gipfels: Entweder Montag/Dienstag, 25./26. November oder Donnerstag/Freitag, 28./29. November (bedürfen der Abstimmung mit dem Bundeskanzler).¹¹

Trumpf

VS-Bd. 8850 (410)

¹¹ Ministerialdirigent Lautenschlager vermerkte auf der Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Trumpf ergänzend: „Ich stimme obenstehender Stellungnahme und Bewertung zu. Ergänzend möchte ich auf folgendes hinweisen: Die politisch-institutionell zentrale Frage ist die Stellung und Funktion des geheim tagenden ‚Rats der Regierungschefs‘ (Europäischer Rat), dem ein ‚leichtes‘ Sekretariat zur Vorbereitung der Sitzung und zum Vollzug seiner Entscheidungen zugeordnet sein soll. Es fehlt ein Hinweis darauf, wo das Sekretariat angesiedelt sein soll und ob es nicht vielleicht auch Teil des bestehenden Ratssekretariats in Brüssel sein kann; es heißt lediglich, daß der Rat der Regierungschefs sei es am Ort der Präsidentschaft, sei es am Sitz des EG-Rats zusammentritt. Es ist offen, wie man sich die dem Sekretariat anvertraute Durchführung der Entscheidungen des Rats der Regierungschefs vorstellt. Diese Fragen bedürfen der präzisen Klärung – sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch innerhalb der Neun. Diese Klärung sollte von uns mit aller Aufgeschlossenheit vorangetrieben werden, zugleich als konstruktive Antwort auf die – verglichen mit früher – in dem Arbeitspapier der Franzosen zweifellos zum Ausdruck kommende positive Entwicklung der französischen Vorstellungen. Die kleineren Partner werden sich hier ohnehin zu Wort melden, im Zweifel auch die Kommission. Aber auch wir müssen daran denken, daß wir bestehende und bewährte institutionelle Strukturen erst dann verändern, wenn wir sicher sind, sie durch etwas Besseres ergänzen zu können. Die künftige Europäische Union soll nach unseren Vorstellungen nicht nur intergouvernemental, sondern ebenso sehr auch nach dem bestehenden Integrationsmodell der Römischen Verträge strukturiert sein, also eine vernünftige und ausgewogene Mischung beider Elemente enthalten. Bei der jetzt beginnenden Diskussion können in diesen Fragen entscheidende Weichen gestellt werden.“ Vgl. VS-Bd. 8850 (410); B 150, Aktenkopien 1974.

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth

221-372.00-1540/74 geheim

14. Oktober 1974¹

Betr.: MBFR;

hier: Fortsetzung des beim Bundeskanzler am 19. September 1974 begonnenen Gesprächs²

Zu den nach dem Gespräch beim Bundeskanzler am 19. September 1974 festgehaltenen Punkten wird wie folgt Stellung genommen:

I. Verhandlungsstrategie und -taktik

1) Zweck der MBFR-Verhandlungen

a) Die Verhinderung einseitiger westlicher Truppenverminderungen war von Anfang an eines der wesentlichen Ziele der MBFR-Politik der NATO. Dies ist in zahlreichen NATO-Kommunikés festgehalten. Der westliche Vorschlag, zunächst über die Reduzierung sowjetisch-amerikanischer Streitkräfte zu verhandeln³, entspricht einerseits der Bedeutung der Streitkräfte der Supermächte und wird der Kompliziertheit des Verhandlungsgegenstandes gerecht; andererseits ist dieses phasenmäßige Vorgehen darauf gerichtet, dem innenpolitischen amerikanischen Druck auf einseitige Verminderung der amerikanischen Präsenz zu begegnen. Dies ist bisher weitgehend gelungen. Die Beibehaltung des Phasenkonzepts im Sinn einer Vorwegnahme sowjetisch-amerikanischer Reduzierungen begründet sich aus folgenden Überlegungen:

- die amerikanische Regierung braucht aus innenpolitischen Gründen einen auf amerikanische Stationierungstruppen begrenzten vereinbarten Reduzierungsschritt;
- amerikanische Regierung und Kongreß erwarten Beibehaltung angemessener europäischer Verteidigungsanstrengungen;
- bei gleichzeitiger Reduzierung europäischer Streitkräfte würde die Wirkung im amerikanischen Kongreß in Frage gestellt werden, so daß mit neuen Reduzierungsforderungen gerechnet werden müßte;

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Ruth am 14. Oktober 1974 über Botschafter Roth an Ministerialdirektor van Well „mit der Bitte um Billigung“ weitergeleitet. Dazu vermerkte er: „Das Bundesministerium für Verteidigung hat noch nicht mitgezeichnet. Es ist vorgesehen, das Papier entweder als vom BMVg mitgezeichnetes oder als Auswärtiges-Amt-Papier in Kürze dem Herrn Bundesminister und dem Herrn Bundeskanzler vorzulegen.“

Hat Roth am 16. Oktober 1974 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Ziel dieses Papiers ist der Versuch, deutlich zu machen, daß wir jetzt den gemeinsamen Verhandlungsansatz der Allianz nicht umstoßen sollen. Der interne Abklärungsprozeß in Bonn muß weitergehen, um zur richtigen Zeit, d. h. entweder am Ende der ersten Phase, oder wenn die erste Phase umschlägt, einen neuen langfristigen Verhandlungsansatz im Bündnis einzuführen, dessen Charakter Stabilität durch Vertrauensbildung, nicht umfangreiche Reduzierungen ist.“

Hat van Well am 16. Oktober 1974 vorgelegen. Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 9448 (221); B 150, Aktenkopien 1974.

² Zur Ressortbesprechung bei Bundeskanzler Schmidt über MBFR vgl. Dok. 274.

³ Vgl. dazu die am 22. November 1973 von den an den MBFR-Verhandlungen teilnehmenden NATO-Mitgliedstaaten vorgelegten Rahmenvorschläge; Dok. 9, Anm. 2.

- die innenpolitische Waffe MBFR wird ihre Wirksamkeit nur behalten, wenn es entweder in absehbarer Zeit zu einer Vereinbarung über sowjetisch-amerikanische Reduzierungen kommt oder wenn bewiesen wird, daß die andere Seite ein glaubwürdiges Verhandlungsangebot ablehnt. Dem Versuch, die Voraussetzungen für eine überzeugende Gegenüberstellung von Verhandlungspositionen zu schaffen, dient die Anreicherung der westlichen Verhandlungsposition, ggf. auch das effektive Ausspielen der Option III.

Wenn dieser Versuch gelingt und ein befriedigender Abschluß der ersten Phase erzielt wird, ist der Weg offen für die Fortsetzung der Verhandlungen in der zweiten Phase. Die europäischen Streitkräfte werden dann an den Reduzierungen mit dem Ziel einer Vollendung des common ceiling beteiligt werden.

b) Über den Zweck der Verhinderung einseitiger westlicher Truppenvermindierungen hinaus ist MBFR für die NATO ein gemeinsames integrierendes Instrument der sicherheitspolitischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West. Das langfristige Ziel der Verhandlungen ist nach gemeinsamer Auffassung der NATO die zunehmende Stabilisierung des militärischen Kräfteverhältnisses in Mitteleuropa. Dies entspricht dem deutschen MBFR-Ansatz: einem langfristigen, kontrollierten und in seinem Risiko kalkulierbaren Verhandlungsprozeß.

2) Ungefährer Gleichstand der Landstreitkräfte: common ceiling

Über die generelle Zielsetzung der Schaffung stabilerer Verhältnisse in Mitteleuropa haben sich die 19 Teilnehmer an den MBFR-Verhandlungen im Communiqué vom 28. Juni 1973⁴ geeinigt. In der konkreten Definition dessen, was als Stabilisierung im militärischen Bereich gelten würde, liegt die zentrale Meinungsverschiedenheit zwischen Ost und West.

Für den Osten ist es die symmetrische Senkung des bestehenden militärischen Kräfteverhältnisses. Für den Westen ist es die Herstellung der ungefähren Parität auf niedrigerem Streitkräfteniveau.

Das Konzept der ungefähren Parität der Landstreitkräfte als Verhandlungziel und Maßstab für den Westen entspricht

- dem Prinzip der Ausgewogenheit,
- dem Ziel, ein militärisch und politisch potentiell prekäres Kräfteverhältnis zu verbessern,
- dem Ziel, künftige destabilisierende Entwicklungen zu verhindern,
- der Tatsache, daß im strategischen Bereich der Zustand ungefährer Parität erreicht ist und daß dadurch der Parität im konventionellen Bereich erhöhte Bedeutung zukommt,
- der Tatsache, daß MBFR, jedenfalls was Reduzierungen angeht, für absehbare Zeit auf den geographisch begrenzten Raum Mitteleuropa bezogen ist.

Das Konzept der Herstellung des ungefähren Gleichstandes der Landstreitkräfte stellt eine innen-, rüstungskontroll- und allianzpolitisch überzeugende Beschreibung der Verhandlungsmotivation und des Verhandlungsszieles dar. Es darf nach Auffassung aller Alliierten nicht in Frage gestellt werden, wenn

⁴ Vgl. dazu Ziffer 3 des Schlußkommunikés der MBFR-Explorationsgespräche in Wien vom 28. Juni 1973; Dok. 6, Anm. 14.

nicht die Verhandlungsposition der Allianz insgesamt langfristig geschwächt werden soll. Dabei ist es durchaus vorstellbar, daß bei Beibehaltung des Verhandlungsmaßstabes und -zieles eines ungefähren Gleichstandes der Landstreitkräfte in der Form eines common ceiling ein verhandlungstaktisch ausreichendes Maß an Flexibilität praktiziert wird.

3) Begrenzung auf Landstreitkräfte und Reduzierungsmodalitäten

Über die Konzentration auf Landstreitkräfte besteht innerhalb der Allianz Übereinstimmung. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß die Allianz im Bemühen um Anreicherung ihrer Verhandlungsposition Elemente in die Verhandlungen einführt, die sie in die Nähe des umfassenden Verhandlungskonzepts des WP bringt. Dies gilt z.B. für die Einbeziehung des Personalbestandes der Luftstreitkräfte, die in der NATO gegenwärtig diskutiert wird. Wir werden alle zusätzlichen Angebote darauf zu prüfen haben, ob dabei die Konzentration auf die Landstreitkräfte gewahrt werden kann.

Hinsichtlich der Modalitäten der Reduzierungen besteht in der Allianz noch keine gemeinsame Position. Die Amerikaner haben mitgeteilt, daß sie für ihre Reduzierungen eine Mischung von Reduzierung nach Einheiten und Ausdünnung akzeptieren könnten. Die Sowjetunion hat für stationierte Streitkräfte den Abzug, für einheimische Streitkräfte deren Auflösung vorgeschlagen. Die Bundesregierung hält für die Bundeswehr weder die Verminderung nach Einheiten noch die Auflösung der Streitkräfte für vereinbar mit dem Erfordernis der Erhaltung ausreichender struktureller Flexibilität. Sie hält es für erforderlich, daß einheimische Streitkräfte ausgedünnt und gekadert werden. Hier liegt eine weitere Begründung für die Notwendigkeit, zwischen der Verminderung stationierter und einheimischer Streitkräfte zu differenzieren.

4) Option III

Die Frage der Einbeziehung der Option III in die MBFR-Verhandlungen ist nach wie vor offen. Wir vertreten die Auffassung, daß die Option III verhandlungstaktisch vor allem aus amerikanischer Sicht bedeutsam ist. Ihre Einführung in die Verhandlungen würde den westlichen Vorschlag für die erste Phase komplettieren, seine Erfolgchancen erhöhen und ihn vor dem amerikanischen Kongreß als ernsthaft rechtfertigen (bestimmten Senatsausschüssen wurde die Option III als Bestandteil der amerikanischen Verhandlungsposition vorgetragen). Aus diesem Grunde haben wir den Amerikanern gesagt, daß wir nicht beabsichtigen, eine eventuelle amerikanische Entscheidung zugunsten der Einführung der Option III zu blockieren.⁵ Wir legen jedoch Wert auf enge Abstimmung über Zeitpunkt der Einführung, konkreten Inhalt und taktisches Vorgehen.

⁵ Botschafter Roth teilte am 30. September 1974 mit, Gesprächspartner im amerikanischen Außenministerium hätten Ministerialdirektor van Well und ihm gegenüber ihr Interesse an einer eventuellen Einbeziehung des Nuklearpotentials in MBFR bekräftigt: „Eine Entscheidung der amerikanischen Regierung, über das ob, wann und wie einer Einführung des Themas steht jedoch noch immer aus. Wir haben gesagt, daß wir die Einschätzung der Option III als eines wichtigen potentiellen Verhandlungsinstruments teilen und eine amerikanische Entscheidung zur Nutzung dieses Instruments nicht blockieren wollten.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 4106; VS-Bd. 9451 (221); B 150, Aktenkopien 1974.

Die Option III war von Beginn an und sollte es auch bleiben ein einmaliges Angebot besonderer Qualität. Ihm liegt der Gedanke einer Wegnahme von „perceived as most threatening“-Elementen in einem nicht reziproken Verfahren – nukleare Elemente gegen Panzer – zugrunde. Diesen konzeptionellen Ansatz sollten wir nicht aufgeben. Er bietet die beste Möglichkeit,

- a) die Dinge zu bewegen,
- b) die Präjudizierung auf ein Minimum zu begrenzen.

Falls der WP auch das angereicherte westliche Verhandlungsangebot zur ersten Phase⁶ ablehnt oder falls die amerikanische Regierung glaubt, auf einen nachdrücklichen Versuch mit der Option III verzichten zu sollen, entsteht für die Allianz wie für die amerikanische Regierung eine neue Situation. Für diese Situation ist es zweckmäßig, intern eine Alternative zu entwickeln. Bis dahin muß jedoch an der gemeinsamen bisherigen Position festgehalten werden.

5) Einbeziehung europäischer Landstreitkräfte

a) Es ist offenkundig, daß die Einbeziehung der Landstreitkräfte der europäischen direkten Teilnehmer und insbesondere der Bundeswehr in den Reduzierungsprozeß von Anfang an eine zentrale Rolle in der MBFR-Politik des Warschauer Pakts spielte. Dabei wird angestrebt, die Reduzierung auch der europäischen Streitkräfte nach nationalen Komponenten vorzunehmen und damit nationale Höchststärken zu vereinbaren.

Die Bedeutung, die besonders der Einbeziehung der Bundeswehr zugemessen wird, dürfte durch folgende Überlegungen motiviert sein:

- Die Bundeswehr stellt auf westlicher Seite im Raum der Reduzierungen den Hauptanteil der konventionellen Streitkräfte.
- Durch Auflagen auf die Bundeswehr und die anderen europäischen Partner kann auf die europäische Entwicklung im Verteidigungsbereich Einfluß genommen werden, insbesondere im Sinne einer Minderung der Integrationsfähigkeit der europäischen Streitkräfte.
- MBFR bietet eine Chance, die Nachkriegsentwicklung in Mitteleuropa durch Vereinbarungen auf sicherheitspolitischem Gebiet zu komplettieren.

b) Diese möglichen Zielsetzungen müssen bei der Formulierung von Absprachen über die Einbeziehung europäischer Streitkräfte berücksichtigt werden. Aus diesem Grunde haben wir die Forderung angemeldet, daß sich Vereinbarungen über sowjetisch-amerikanische und europäische Streitkräfte nach Form und Inhalt unterscheiden und daß die Absprachen für die europäischen Streitkräfte kollektiven Charakter haben sollen.

c) Die Mitglieder des Warschauer Pakts haben in Wien besonders intensiv gegen die Aufteilung des Verhandlungsprozesses in zwei Phasen und die Begrenzung auf sowjetisch-amerikanische Streitkräfte in der ersten Phase argumentiert. Sie behaupten, damit keine ausreichende Sicherheit über die Reduzie-

⁶ Vgl. dazu den Vorschlag der an den MBFR-Verhandlungen teilnehmenden NATO-Mitgliedstaaten vom 22. Mai 1974 für eine Vereinbarung, die Stärke der Landstreitkräfte zwischen Phase I und Phase II der MBFR-Verhandlungen nicht zu erhöhen; Dok. 170, Anm. 5.

Vgl. dazu ferner den Vorschlag der an den MBFR-Verhandlungen teilnehmenden NATO-Mitgliedstaaten vom 10. Juli 1974 für eine Beteiligung aller nicht-amerikanischen westlichen Teilnehmer an Reduzierungen der zweiten Phase; Dok. 209, Anm. 8.

rung europäischer Streitkräfte zu haben. Der Westen hat dementsprechend zur Verdeutlichung der Bereitschaft zur Einbeziehung europäischer Streitkräfte eine Stillhalteabsprache für alle direkten Teilnehmer und eine Teilnahmezusage vorgeschlagen für den Fall, daß ein befriedigendes Abkommen über die erste Phase abgeschlossen werden kann.

d) Falls die Verhandlungen in Wien konkrete Aussicht auf eine befriedigende Vereinbarung über die erste Phase eröffnen (sowjetisch-amerikanische Reduzierungen, common-ceiling-Konzept), wäre zu prüfen, ob die Verdeutlichung der Bereitschaft der Europäer, in der zweiten Phase sich an Reduzierungen zu beteiligen, dadurch substantiiert werden könnte, daß ein zahlenmäßig geringfügiger Reduzierungsschritt parallel zu den sowjetisch-amerikanischen Reduzierungen angeboten wird. Dabei müßte darauf geachtet werden, daß die von uns für die Einbeziehung europäischer Streitkräfte für wesentlich gehaltenen Aspekte Berücksichtigung finden, nämlich:

- Begrenzung auf Landstreitkräfte,
- keine national definierten Reduzierungen und Höchststärken,
- kollektive Reduzierungsabsprachen für die europäischen direkten Teilnehmer.

Auch diese Modifikation würde erst in Frage kommen nach Einführung der Option III. Sie wurde vom Bündnis bisher nicht ins Auge gefaßt und müßte daher zu gegebener Zeit noch in der NATO diskutiert werden.

6) Kleiner erster Reduzierungsschritt

a) Der Gedanke eines verkürzten ersten Reduzierungsschrittes wurde von Außenminister Kissinger bereits im März d.J. geäußert.⁷ Nach amerikanischer Auffassung soll auch ein verkürzter Reduzierungsschritt in Richtung auf die Herstellung der ungefähren Parität und einen längerfristigen Verhandlungsprozeß strukturiert sein und asymmetrische Reduzierungen beinhalten. Er wurde amerikanischerseits vorläufig zurückgestellt,

- um die Chancen der gegenwärtigen Verhandlungsposition vorher ausloten zu können,
- weil ohne diese Auslotung die Gefahr bestünde, daß eine kleine Reduzierungsquote vom Kongreß als nicht ausreichend, weil zu geringfügig, bezeichnet würde.

Wir haben gegenüber den Amerikanern und den Briten seit März d.J. immer wieder betont, daß wir einem solchen verkürzten ersten Reduzierungsschritt grundsätzlich positiv gegenüberstehen würden.

b) Bei der Entwicklung einer entsprechenden Alternative zum gegenwärtigen ersten Verhandlungsschritt der NATO wäre u. a. zu prüfen,

- ob alle direkten Teilnehmer von Anfang an einbezogen werden sollten,
- ob amerikanische und europäische Reduzierungen ohne Unterschied in einer einzigen Vereinbarung beschlossen würden,
- ob das Prinzip der prozentual gleichen Reduzierungen angewandt werden soll,

⁷ Vgl. dazu das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem amerikanischen Außenminister Kissinger am 24. März 1974 auf Schloß Gymnich; Dok. 104.

- ob nach einem solchen Reduzierungsschritt der Druck auf weitere prozentuale Reduzierungen voraussichtlich verstärkt würde oder nicht.

c) Der Gedanke einer kleinen Reduzierungsquote unter Beteiligung der Landstreitkräfte aller direkten Teilnehmer kommt dem sowjetischen Vorschlag eines symbolischen, aber umfassenden Reduzierungsschritts⁸ nahe. Es wäre zu prüfen, ob die Alternative „kleiner Reduzierungsschritt“ so gefaßt werden kann, daß sie sowohl für die andere Seite attraktiv bleibt als auch den verhandlungspolitischen Erfordernissen des Westens gerecht wird.

Folgende Grundpositionen des Westens werden zu berücksichtigen sein:

- Begrenzung auf Landstreitkräfte sollten erhalten bleiben.
- Nationale Höchststärken (subceilings) müssen vermieden werden.
- Reduzierungen sollten nicht in prozentualen, sondern in absoluten Zahlen vereinbart werden. Der Spielraum des WP zwischen dem gegenwärtigen Streitkräfte-Niveau und dem für die unverminderte Sicherheit erforderlichen Streitkräfte-Niveau ist erheblich größer als der der NATO. Bei einer Kette prozentualer Verminderungen würde die NATO die unverminderte Sicherheit bereits unterschreiten, während der WP noch immer über Verhandlungsmasse verfügt. Ein erster Schritt prozentualer Reduzierungen aller Teilnehmer würde die Gefahr in sich bergen, das Prinzip für den restlichen Verlauf der Verhandlungen zu etablieren.
- Eine entsprechende Abmachung sollte eine formale und inhaltliche Differenzierung zwischen einer Absprache über die Reduzierungen sowjetisch/amerikanischer Landstreitkräfte und europäischer Landstreitkräfte beinhalten. Dies würde es uns erlauben, die europäischen Erfordernisse zu berücksichtigen und würde den deutschen Vorstellungen kollektiver Absprachen von Bündnis zu Bündnis Erfolgsaussichten einräumen.
- Es wäre denkbar, eine solche differenzierte Absprache in ihrer Implementierung zeitlich zu versetzen. Dies würde Überlegungen entsprechen, die der sowjetische Delegationsleiter Chlestow in informellen Gesprächen angestellt hat.⁹
- Eine solche Einlassung sollte mit der überzeugenden Feststellung des Westens verbunden sein, daß er am MBFR-Ziel der Herstellung eines stabileren Kräfteverhältnisses, d.h. an der schrittweisen Herbeiführung des ungefähren Gleichstandes der Landstreitkräfte, festhält. Dies wäre besonders dann von entscheidender Bedeutung, wenn der MBFR-Dialog fortgesetzt wird.

⁸ Zum Vorschlag der an den MBFR-Verhandlungen teilnehmenden Warschauer-Pakt-Staaten für eine symbolische erste Reduzierungsstufe vgl. Dok. 72.

⁹ Botschafter Behrends, Wien (MBFR-Delegation), berichtete, der Leiter der sowjetischen MBFR-Delegation, Chlestow, habe im Emissärgespräch am 18. Juni 1974 versucht, „eine Bewegung des Ostens auf eine mittlere Position nachzuweisen, indem er den östlichen Vorschlag einer ersten Reduzierungsstufe weiter modifizierte: Unter der Voraussetzung, daß sich alle direkten Teilnehmer von Anfang an zur Verminderung von Streitkräften und Rüstungen vor Ende 1975 verpflichteten, sei es möglich, die Implementierung der Verminderungen amerikanischer und sowjetischer Streitkräfte [...] vor der Implementierung der übrigen Truppenverminderungen zu beginnen. Während der Durchführung des Abkommens über diese erste Reduzierungsstufe würden die Verhandlungen über ein zweites Abkommen fortgesetzt.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 587 vom 20. Juni 1974; VS-Bd. 8246 (201); B 150, Aktenkopien 1974.

c) Eine Absprache über kleine Reduzierungen könnte die Form des „mutual example“ nehmen. Reduzierungen, die unterhalb von zehn Prozent der Gesamtstärke der Bündnisse liegen, wären nicht verifizierbar. Sie hätten „vertrauensbildenden“ Charakter. Der Ausdruck „symbolisch“ sollte in diesem Zusammenhang vermieden werden, da er entweder den Eindruck europäischer Reduzierungsunwilligkeit oder aber bald folgender substantieller Reduzierungen hervorruft.

II. Einzelprobleme

1) Keine Sonderbehandlung der Bundesrepublik Deutschland

In dieser Frage haben wir sehr früh im Laufe der Entwicklung einer gemeinsamen MBFR-Position unsere Forderung zur Geltung gebracht. Ihr entspricht die Festlegung der Allianz, daß

- die Bundesrepublik Deutschland im Westen nicht allein territorial in MBFR-Verhandlungen einbezogen werden kann,
- für die europäischen Streitkräfte keine nationalen Höchststärken vereinbart werden dürfen,
- die Reduzierungsmodalitäten für die Bundeswehr sich im Effekt nicht von den Reduzierungen stationierter Streitkräfte unterscheiden dürfen,
- die europäische und atlantische Integrationsfähigkeit im militärischen Bereich unangetastet bleiben muß,
- eine vertragliche bilaterale Bindung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen einer multilateralen Absprache nicht in Frage kommt,
- Form und Inhalt künftiger Absprachen den Erfordernissen unserer besonderen Lage gerecht werden müssen,
- wir von Beginn an die Form kollektiver Absprachen oder Vereinbarungen anstreben.

2) Mitteilung verbleibender Höchststärken

Bei einem verkürzten Reduzierungsschritt bleibt die Verifikation der Durchführung von Vereinbarungen und der verbleibenden Höchststärken naturgemäß ausgeschlossen.

Hinsichtlich der verbleibenden Höchststärken könnte das Verfahren der bloßen Mitteilungen angewandt werden. Allerdings sollten wir auch dann daran festhalten, daß die europäischen Staaten nicht nationale Höchststärken mitteilen, sondern daß nur die verbleibenden Gesamthöchststärken mitgeteilt werden. Dies könnte beispielsweise durch Beauftragung eines Sprechers der NATO-Staaten geschehen.

3) Geographischer Geltungsbereich

Wir haben in der NATO darauf hingewiesen, daß eine Begrenzung von MBFR auf Mitteleuropa politisch problematisch sein könne. Nachdem die NATO und insbesondere die Vereinigten Staaten die Konzentration auf Mitteleuropa für erforderlich hielten, schlugen wir vor, die politischen Effekte der Begrenzung bei Reduzierungen dadurch zu relativieren, daß für die begleitenden Maßnahmen ein umfassenderer geographischer Geltungsbereich angestrebt wird. Dies

ist von der Sache her sowohl wegen des Ungarn-Problems¹⁰ als auch wegen der Bedeutung der Zufuhr sowjetischer Streitkräfte gerechtfertigt.

Eine generelle Einigung über die Ausweitung der begleitenden Maßnahmen im Westen ist bisher an der Haltung Frankreichs, aber auch an der Ablehnung durch die USA, Großbritannien und Italien gescheitert.

In Erkenntnis der derzeitigen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung eines größeren geographischen Geltungsbereiches haben wir mit Erfolg im Kreise der Neun und der Fünfzehn darauf bestanden, daß die vertrauensbildenden Maßnahmen bei der KSZE grundsätzlich für ganz Europa gelten müssen und jedenfalls einen Teil der Sowjetunion einschließen sollen. Die Bedeutung, die wir den CBM beimessen, ist in erster Linie in der möglichen Schrittmacherfunktion für spätere MBFR-Entwicklungen hierin begründet.¹¹

4) Position Frankreich

Frankreich hat die MBFR-Verhandlungen von vornherein abgelehnt. Diese Haltung hat sich unseres Wissens auch unter der neuen französischen Regierung¹² noch nicht geändert.

Frankreich ist sich darüber im klaren, daß seine Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland bei der Erstellung der Datenbasis mitgezählt werden. Eine Einbeziehung in die Reduzierungsvereinbarungen lehnt es jedoch strikt ab. Frankreich hat immer mit Nachdruck auf die Gefahren von MBFR hingewiesen. Wir haben diese Hinweise ernstgenommen und versucht, die zahlreichen Kontaktmöglichkeiten mit der französischen Regierung zu einem Gedankenaustausch über MBFR zu nutzen. Frankreich ist darauf eingegangen. Es hat dabei aber vor allem auf die Befürchtung hingewiesen, daß mit MBFR

- ein sowjetisches Mitspracherecht in der verteidigungspolitischen Entwicklung Europas geschaffen werden könne,
- die Verteidigungsanstrengungen in Europa nachlassen könnten,
- ein besonderes sicherheitspolitisches Regime für die Bundesrepublik Deutschland entstehen könnte.

Eine Teilnahme Frankreichs an MBFR würde vor allem die Möglichkeit bieten, unsere Vorstellungen eines erweiterten MBFR-Bezugsraumes für stabilisierende Maßnahmen mit einer Aussicht auf Erfolg wieder aufzugreifen, wobei für Frankreich eine spezifische Form der territorialen Zugehörigkeit ohne Einfluß in den Raum der Reduzierungen als erstem Schritt angestrebt werden sollte. In die gleiche Richtung gehen Überlegungen, das Papier über die europäischen Implikationen von MBFR¹³ zu überarbeiten und erneut in eine Neuner-Diskussion einzuführen. Man muß sich jedoch darüber im klaren sein, daß eine baldige Mitwirkung der Franzosen nicht erwartet werden kann. Für Frankreich heißt die Alternative zu seiner Nichtteilnahme noch immer das Nichtstattfinden der MBFR-Verhandlungen überhaupt. Es empfiehlt sich daher, wie

¹⁰ Zur Regelung der Teilnehmerfrage an MBFR vom 14. Mai 1973 vgl. Dok. 32, Anm. 8.

¹¹ So in der Vorlage.

¹² Nach den Wahlen zum Amt des Staatspräsidenten in Frankreich am 5. und 19. Mai 1974, aus denen Valéry Giscard d'Estaing als Sieger hervorging, wurde am 28. Mai 1974 eine neue Regierung unter Ministerpräsident Chirac gebildet.

¹³ Zu dem Non-paper vom 10. Januar 1974 vgl. Dok. 32, Anm. 9.

bisher, behutsam auf Frankreich einzuwirken und sich auf einen nur allmählich wirksamen Umdenkungsprozeß einzustellen.

5) Zum Problem der Verifikationen wird ein besonderes Papier vorgelegt.¹⁴

[Ruth]¹⁵

VS-Bd. 9448 (221)

299

Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well

200-350.13-2099/74 geheim

16. Oktober 1974

Über den Herrn Staatssekretär¹ dem Herrn Minister² mit dem Vorschlag vorzulegen, den unten stehenden Verteiler³ zu billigen.

Betr.: Vorbereitung eines EG-Gipfels

Die Außenminister der Neun (für den erkrankten Außenminister Moro nahm der Parlamentarische Staatssekretär Pedini teil) trafen sich am Abend des 15. Oktober in Luxemburg am Rande des EG-Ministerrats⁴ zu einem 5 1/2 stündigen Meinungsaustausch über die Frage der Vorbereitung eines formellen Tref-

¹⁴ Botschafter Roth legte am 29. November 1974 eine Aufzeichnung zur Verifikation in einer Kurz- und einer Langfassung vor. In der Kurzfassung erläuterte Roth, daß als Formen der Verifikation Satellitenbeobachtung und „kooperative Formen“ der Inspektion vor Ort in der NATO diskutiert würden. Während die Verbündeten diese Vorschläge „undifferenziert“ für beide Phasen der MBFR erörtern, habe die Bundesrepublik zunächst eine Konzentration auf die erste Phase vorgeschlagen. Das von den Verbündeten befürwortete System begünstige das „Entstehen einer kontrollierten Zone mit besonderen Bindungen für die betroffenen Staaten (insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland)“ sowie eine „Behinderung möglicher Weiterentwicklungen im Bündnis“. Für die erste Phase habe die Bundesregierung „folgendes Verifikationskonzept zur Diskussion gestellt: Truppentransfers nur über wenige, zu vereinbarende Übergangspunkte (exit-entry points) zulässig, in denen Inspektionsteams stationiert würden, im übrigen Überwachung vor allem durch Satellitenauflklärung.“ Vgl. VS-Bd. 9469 (222); B 150, Aktenkopien 1974.

¹⁵ Verfasser laut Begleitvermerk. Vgl. Anm. 1.

¹ Hat Staatssekretär Gehlhoff am 16. Oktober 1974 vorgelegen.

² Hat Bundesminister Genscher am 18. Oktober 1974 vorgelegen, der um Rücksprache bat. Hat Ministerialdirigent Kinkel am 18. Oktober 1974 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Erl[edigt].“

³ Die Aufzeichnung sollte dem Ministerbüro, den Staatssekretären Gehlhoff und Sachs, den Staatsministern Moersch und Wischewski, Ministerialdirigent Fischer, Bundeskanzleramt, den Ministerialdirektoren van Well, Hermes und Poensgen, Bundespräsidialamt, sowie Referat 200 zugeleitet werden.

⁴ Vortragender Legationsrat I. Klasse Dohms teilte am 17. Oktober 1974 mit, auf der EG-Ministeratstagung am 14./15. Oktober 1974 in Luxemburg seien die Beziehungen zu den AKP-Staaten, die Beziehungen zum RGW, die Frage der Handelsverträge mit osteuropäischen Staaten, die Beteiligung Frankreichs am Internationalen Energieprogramm, die Beziehungen zum Iran und Kanada sowie der britische Finanzbeitrag zu den Europäischen Gemeinschaften erörtert worden. Vgl. dazu den Runderlaß Nr. 119; Referat 240, Bd. 102874.

fens der Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EG in Paris.⁵ Auf der Grundlage der informellen Treffen der Regierungschefs der Neun am 14. September⁶ und der Außenminister am 16. September in Paris⁷ sowie unter Berücksichtigung der hierüber angefertigten Exposés des Bundeskanzlers, des luxemburgischen und belgischen Ministerpräsidenten⁸ hatte die französische Präsidentschaft ein Arbeitsdokument gefertigt, das uns am 11. Oktober in Bonn übergeben worden war.⁹

Dieses französische Arbeitsdokument war Gegenstand der Besprechung der Außenminister am 15. Oktober. Das Ergebnis dieser Besprechung kann wie folgt zusammengefaßt werden; eine ausführliche Niederschrift folgt:

Die Minister beschlossen, sich am Vortag des nächsten EG-Rats am 11. November um 10 Uhr in Brüssel zu treffen¹⁰, um Vorschläge für die Regierungschefs zu verabschieden. Eine Ad-hoc-Gruppe wurde beauftragt, in der Zwischenzeit, ausgehend von dem französischen Papier, einen entsprechenden Entwurf auszuarbeiten. Diese Ad-hoc-Gruppe soll aus den Politischen Direktoren, den Ständigen Vertretern in Brüssel (und/oder den Wirtschaftsdirektoren der Außenministerien) sowie Vertretern der EG-Kommission bestehen. Das erste Treffen dieser Gruppe findet am 18. Oktober in Paris statt.¹¹

⁵ Zur Gipfelkonferenz der EG-Mitgliedstaaten am 9./10. Dezember 1974 in Paris vgl. Dok. 369.

⁶ Zum Abendessen der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten und des Präsidenten der EG-Kommission, Ortolí, in Paris vgl. Dok. 268.

⁷ Zur Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der EPZ teilte Vortragender Legationsrat I. Klasse Dohms mit, sie habe sich eingefügt „in die intensive Beratung über europapolitische Themen, die mit dem inoffiziellen Treffen der neun Regierungschefs und des Präsidenten Ortolí in Paris am 14. September begann und mit den Ministerräten in Brüssel Anfang dieser Woche fortgesetzt wird. Ein Abendessen im kleinsten Kreis gab den Außenministern Gelegenheit, den von den Regierungschefs begonnenen Gedankenaustausch weiterzuführen. Inoffizielle Begegnungen dieses neuen Stils wurden von allen Teilnehmern als voller Erfolg gewertet und sollen als Treffen der Regierungschefs und der Außenminister (getrennt oder gemeinsam) zur europäischen Routine werden, ohne den bestehenden Entscheidungsgremien der Gemeinschaft vorzugreifen oder sie ersetzen zu wollen. [...] Um den erst beginnenden Prozeß gemeinsamer Meinungsbildung nicht zu gefährden, waren sich Teilnehmer informeller Treffen einig, keine Schlußfolgerungen zu ziehen oder Entscheidungen zu fällen und strikte Vertraulichkeit insbesondere über die Äußerungen anderer Teilnehmer zu wahren. [...] Mit allem Vorbehalt wird auf folgende Tendenzen des Gedankenaustausches hingewiesen: keine Schaffung neuer Institutionen, aber Rationalisierung der bestehenden.“ Konkrete Vorstellungen der Außenminister „gehen in Richtung einer Konzentration europäischer Beratungen und Entscheidungen. Verstärkung der Funktionsfähigkeit der EPZ-Präsidentschaft (diskutiert werden: fliegendes Sekretariat, häufigere Treffen in Brüssel).“ Ferner seien die Lage in Zypern, die Beziehungen Europas zu Griechenland, die KSZE und der europäisch-arabische Dialog erörtert worden. Vgl. den Runderlaß Nr. 102 vom 17. September 1974; Referat 240, Bd. 102873.

⁸ Für das Aide-mémoire der luxemburgischen Regierung vom 23. September 1974 vgl. VS-Bd. 9890 (200).

Für das Schreiben des Ministerpräsidenten Tindemans vom 8. Oktober 1974 an Staatspräsident Giscard d'Estaing vgl. VS-Bd. 14062 (010).

⁹ Für die undatierte französische Aufzeichnung vgl. VS-Bd. 8850 (410). Vgl. dazu auch Dok. 297.

¹⁰ Zur Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der EPZ am 11. November 1974 in Brüssel vgl. Dok. 331.

Die EG-Ministerratstagung fand am 12. November 1974 in Brüssel statt.

¹¹ Ministerialdirektor van Well resümierte die Sitzung des Politischen Komitees im Rahmen der EPZ am 18. Oktober 1974 in Paris: „Direktoren erörterten im Auftrag der Außenminister, an deren informellem Treffen in Luxemburg am 15. Oktober sie teilgenommen hatten, Vorbereitung eines Treffens der Regierungschefs. [...] Sie einigten sich, den Ministern Vorbereitung durch eine Ad-hoc-Gruppe vorzuschlagen, die in zwei Untergruppen ‚institutionelle Fragen‘ in Paris und ‚Substanzfragen‘ in Brüssel arbeiten soll. Tagesordnung wird von der Ad-hoc-Gruppe erarbeitet.“ Die Zusammenset-

Die Außenminister stimmten grundsätzlich darin überein, daß noch vor Jahresende ein formelles Treffen der EG-Regierungschefs angestrebt werden solle, dessen Erfolg durch die intensive Vorbereitungsarbeit, die die Außenminister verabredet haben, gesichert werden soll. Für den vorgesehenen Gipfel sprach sich neben den Herren Sauvagnargues, BM Genscher und Thorn vor allen Dingen Callaghan aus. Callaghan unterstützte lebhaft die Feststellung von BM Genscher, es sei unumgänglich, daß sich die Regierungschefs bald mit den großen Problemen der Wirtschafts-, Währungs- und Rohstofffragen befassen. Die Öffentlichkeit erwarte dies.

Das französische Papier wurde in seiner Gänze ausführlich diskutiert. Die vorgesehene Ad-hoc-Gruppe erhielt die für ihre Arbeit notwendigen Orientierungen:

Substanzfragen

Guldberg, van der Stoel, van Elsslande und BM Genscher brachten zum Ausdruck, daß ihre Regierungen ein formelles Treffen der EG-Regierungschefs nur dann vor der Öffentlichkeit vertreten könnten, wenn nicht nur über institutionelle Fragen, sondern auch über konkrete Substanzfragen Einigung herbeigeführt werden kann. Das hob auch Ortoli sehr stark hervor. Es ergab sich ein Konsens dahingehend, daß Teil III B des französischen Papiers, in dem nur die großen Themenbereiche genannt werden, angereichert werden soll. Und zwar sollen nicht zu viele Themen genannt werden. Der Forderung BM Genschers wurde zugestimmt, daß in den Bereichen der Stabilitätspolitik (Inflationsbekämpfung, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Regionalpolitik) und der Energiepolitik von den EG-Regierungschefs Orientierungen beschlossen werden, die so konkret sind, daß sie anschließend nicht mehr in Frage gestellt werden können. Es war vor allem Callaghan, der sich für Ergebnisse im Bereich der Inflationsbekämpfung und der Beschäftigungspolitik einsetzte. Italiener und Dänen legten besonderen Wert auf die Einbeziehung der Regionalpolitik. Dem Hinweis von BM Genscher, daß die Regionalpolitik zum Paket der Stabilitätspolitik gehöre, wurde zugestimmt.

Die Diskussion hierzu ergab, daß beim Treffen der EG-Regierungschefs keine neuen Rechtsgrundlagen geschaffen werden sollen (vor allen Dingen Guldberg legte auf diese Klarstellung Wert). Die Verbesserungen im institutionellen Bereich sollen vielmehr im bisherigen rechtlichen Rahmen erreicht werden. Sauvagnargues korrigierte deshalb auf Einwurf BM Genschers das im französischen Papier enthaltene Konzept von zwei Räten (Europäischer Rat und Rat der Außenminister). Er stellte fest, es gebe nur einen Rat, nämlich „Le Conseil“ des Vertrags von Rom.¹² Alle Minister stimmten überein, daß dieser Rat sowohl auf der Ebene der Regierungschefs als auch auf der Ebene der Außenminister tagen könne.

Sauvagnargues bezeichnete die Konzeption der „globalen politischen Kohäsion“ von Gemeinschaftsaktivitäten und EPZ als einen wichtigen Fortschritt, den

Fortsetzung Fußnote von Seite 1303

zung der nationalen Gruppen solle den jeweiligen EG-Mitgliedstaaten überlassen werden, und die beiden Untergruppen würden am 23. bzw. 24. Oktober 1974 erstmals zusammentreten. Vgl. den Runderlaß Nr. 4379 vom 21. Oktober 1974; VS-Bd. 9890 (200); B 150, Aktenkopien 1974.

¹² Die Bestimmungen über den Ministerrat waren in Artikel 145 bis 154 des EWG-Vertrags vom 25. März 1957 festgelegt. Vgl. dazu BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil II, S. 862–865.

das französische Papier enthalte. Die vorgesehenen Treffen der Regierungschefs sollten sowohl Gemeinschaftsfragen als auch EPZ-Fragen behandeln können. Wenn sie EG-Fragen erörterten, handelten sie als „Der Rat“ mit den entsprechenden rechtlichen Konsequenzen. Da auf diesen Treffen jedoch auch EPZ-Fragen erörtert werden würden, sollten sie nicht als Ratstagungen bezeichnet werden, sondern als „Réunion des Chefs de Gouvernement“. Auch die Außenminister sollten in der Lage sein, auf einer Tagung sowohl als Rat EG-Fragen wie auch als die zuständigen neun Außenminister EPZ-Fragen zu erörtern. Nur die Tagesordnung und die Form der Beschlüsse müßten sich unterscheiden. Bei EG- und EPZ-Materien müsse es sich weiterhin juristisch um klar unterschiedene Bereiche handeln, was jedoch nicht zu bedeuten brauche, daß die neun Außenminister nicht am selben Ort und in der gleichen Tagung beide Materien abhandeln könnten. Gegen diese Darlegung von Sauvagnargues wurden keine Einwendungen erhoben.

Die Diskussion über das „Sekretariat“ brachte Klarheit darüber, daß drei Tätigkeitsbereiche unterschieden werden müssen:

- 1) Die Vorbereitung von Tagungen der Regierungschefs oder der Außenminister;
- 2) die Überwachung der Durchführung der Beschlüsse;
- 3) rein technische Sekretariatsarbeiten (Schreibkräfte, Vervielfältigung und Übersetzung von Dokumenten, Bereitstellung von Räumlichkeiten etc.).

Zwischen den Ministern bestand Einverständnis, daß das Generalsekretariat des Rates in Brüssel (Generalsekretär Hommel) nicht die Aufgabe erhalten könne, für die EPZ politische Vorlagen vorzubereiten, wie zum Beispiel ein Papier über die Zypern-Frage. Alle Minister waren sich vielmehr einig, daß die Aufgaben gemäß Ziffer 1 und gemäß Ziffer 2 wie bisher im EG-Bereich durch den Ausschuß der Ständigen Vertreter bzw. die EG-Kommission und bei EPZ durch das Politische Komitee und seine Hilfsorgane wahrgenommen werden müssen. Hinsichtlich der Aufgaben zu Ziffer 3 schien sich am Ende der Diskussion ein Konsens herauszubilden, wonach das Generalsekretariat des EG-Rats hierfür auch der EPZ-Präsidentschaft zur Verfügung gestellt werden könnte.

Die vorgesehene Ad-hoc-Gruppe wurde beauftragt, Abschnitt I des französischen Papiers entsprechend zu revidieren.

Hinsichtlich Abschnitt II „Politische Zusammenarbeit“ waren die Minister nach Vortrag BM Genschers der Meinung, daß die EPZ keinen Bereich der Außenpolitik ausschließe und daß die Regierungschefs Prioritäten festlegen sollten für die Bereiche, die am unmittelbarsten die Interessen des werdenden Europa berühren.

Was Abschnitt V „Europäisches Parlament“ angeht, so hielt Callaghan eine Beschlußfassung über eine Direktwahl für verfrüht. Mr. Wilson würde nach einer solchen Entscheidung auf dem kommenden Treffen der Regierungschefs schwerer Kritik der öffentlichen Meinung in Großbritannien ausgesetzt sein. BM Genscher insistierte demgegenüber, daß der Direktwahl und der Erweiterung der Befugnisse des EP große politische Bedeutung bei dem Ausbau der Gemeinschaft zukomme. Einige andere Minister wiesen auf Artikel 138 des EG-Ver-

trags¹³ hin und betonten, daß das Parlament selbst den Entwurf für die Direktwahl fertigen müsse, so daß die britischen Parlamentarier durchaus in der Lage seien, auf den Inhalt entscheidend Einfluß zu nehmen. Callaghan blieb jedoch skeptisch und wurde von Guldberg unterstützt.

Zu VI (Rendez-vous constitutionnels) hatte Guldberg in der Sache keine Einwendungen, betonte jedoch, daß er das Wort „constitutionnel“ (verfassunggebend) aus innenpolitischen Gründen nicht akzeptieren könne. Sauvagnargues entwickelte seine Vorstellung vom pragmatischen Weiterbau der Construction Européenne bis 1980 und von der nachträglichen Kodifizierung des dann Erreichten in Form eines Vertrags über die Europäische Union. Einige andere Minister legten jedoch Wert darauf, daß die vom Gipfeltreffen in Kopenhagen vorgesehenen Arbeiten an einem Bericht über die Europäische Union¹⁴ fortgesetzt werden.

van Well

VS-Bd. 9890 (200)

300

Botschafter Böker, Rom (Vatikan), an Staatssekretär Gehlhoff

114-14241/74 geheim
Fernschreiben Nr. 105
Citissime

Aufgabe: 16. Oktober 1974, 09.15 Uhr¹
Ankunft: 16. Oktober 1974, 12.19 Uhr

Nur für StS und MD von Schenck

Betr.: Vatikan und DDR

hier: Gespräch mit Kardinal Bengsch

Bezug: DB Nr. 98 vom 4.10.74² und DB Nr. 94 vom 30.9.1974³

Zur Unterrichtung und mit der Bitte um Weisung.

I. Ich hatte dieser Tage ein zweistündiges Gespräch mit dem Bischof von Berlin, Kardinal Alfred Bengsch, der anlässlich der Bischofssynode in Rom weilte.

¹³ Für Artikel 138 des EWG-Vertrags vom 25. März 1957 vgl. Dok. 294, Anm. 13.

¹⁴ Vgl. dazu Ziffer 2 des Kommuniqués der Gipfelkonferenz der EG-Mitgliedstaaten am 14./15. Dezember 1973 in Kopenhagen; Dok. 8, Anm. 5.

¹ Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Schönfeld am 16. Oktober 1974 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Dem Büro Bundesminister vorzulegen. Ich rege an, den H[errn] BK zu unterrichten.“

Hat Bundesminister Genscher am 20. Oktober 1974 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Erbitte Stellungnahme.“

² Vgl. Dok. 291.

³ Botschafter Böker, Rom (Vatikan), berichtete, der Sekretär des Rats für die öffentlichen Angelegenheiten der Kirche, Casaroli, habe ihn am 27. September 1974 gefragt, ob die Bundesrepublik etwas ge-

Wir besprachen vornehmlich die Probleme, die durch die Form seiner Einladung zur Bischofssynode entstanden sind⁴, sowie die möglichen weiteren Schritte des Vatikans im Hinblick auf die DDR.

Zu ersterem Punkt gab mir Kardinal Bengsch anhand von Dokumenten und Briefen, die er mir zeigte, eine genaue Schilderung über das Zustandekommen der befremdlichen Teilnehmerliste der Bischofssynode. Auf Grund seiner Schilderungen steht nunmehr über jedem Zweifel fest, daß es sich hierbei nicht um einen versehentlichen Lapsus, noch um eine unpolitische, am rein Praktischen orientierte Maßnahme handelte. Der Vatikan hat vielmehr den Weg zu dieser Entscheidung an langer Hand sorgfältig vorbereitet:

Beunruhigt über die Verhandlungen Erzbischofs Casarolis in Warschau Anfang Februar d.J.⁵ hatte der Kardinal Ende Februar seinen inzwischen verstorbenen Vertrauensmann, Prälat Gross, nach Rom geschickt, um zu erkunden, ob Erzbischof Casaroli ähnliche Pläne hinsichtlich der DDR habe. Bereits damals habe Casaroli den Prälaten um eine Kopie der Statuten der Berliner Ordinarienkongferenz gebeten. Der erste Absatz dieser Statuten sagt aus, daß sich die Berliner Ordinarienkongferenz als Regionalkongferenz im Rahmen der Deutschen Bischofskongferenz versteht.⁶ Im weiteren Verlauf der Verhandlungen hat der Vatikan versucht, auf die mitteldeutschen Bischöfe Druck dahingehend auszuüben, daß die Statuten, insbesondere im ersten Absatz, geändert werden. Diesem Druck haben die mitteldeutschen Bischöfe jedoch nicht nachgegeben.

Im April reiste Kardinal Bengsch persönlich nach Rom⁷, um den Papst zu bitten, ihn zur Bischofssynode wieder wie vor drei Jahren *ad personam* einzula-

Fortsetzung Fußnote von Seite 1306

gen die Wiederaufnahme von Gesprächen des Heiligen Stuhls und der DDR einzuwenden habe: „Offenbar zielt er darauf ab, von uns Äußerungen zu erhalten, die ihm einen gewissen Spielraum für seine Verhandlungen mit der DDR einräumen. Auf dieses Spiel können wir uns sicherlich nicht einlassen. Wenn wir uns andererseits weiterhin in Schweigen hüllen, wird Casaroli uns später entgegenhalten, wir hätten die Gelegenheit zu einer Konsultation ja nicht genutzt. Wir müßten ihm daher meines Erachtens jetzt entweder sagen, daß wir eine Veränderung des Status quo nicht wünschten oder eine solche nur in einem klar definierten Rahmen hinnehmen könnten.“ Die Bischöfe in der Bundesrepublik und in der DDR seien gegen eine Änderung des kirchenrechtlichen Rahmens. Casaroli könne jedoch bei einer Reise in die DDR die Abtrennung der in der DDR gelegenen Gebiete von Diözesen in der Bundesrepublik, die Einrichtung einer eigenen Bischofskongferenz, die „Herstellung permanenter Arbeitskontakte des Heiligen Stuhls mit der DDR-Regierung“ und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sprache bringen. Vgl. VS-Bd. 10120 (210); B 150, Aktenkopien 1974.

⁴ Zur Teilnehmerliste für die Bischofssynode in Rom vgl. Dok. 260.

⁵ Der Sekretär des Rats für die öffentlichen Angelegenheiten der Kirche hielt sich vom 4. bis 8. Februar 1974 in Polen auf. Botschafter Böker, Rom (Vatikan), berichtete dazu am 15. Februar 1974, Casaroli habe ihm mitgeteilt, daß das Hauptanliegen des Heiligen Stuhls eine „Normalisierung des Verhältnisses Staat–Kirche“ in Polen gewesen sei. Im Zuge dieser Verhandlungen könne es auch zur Einrichtung einer Verbindungsstelle in Warschau kommen. „Etwas verblüffend – um nicht zu sagen enthüllend – war die Bemerkung Casarolis, der Kern des Problems sei eigentlich das gegenseitige Mißtrauen zwischen dem polnischen Episkopat und dem polnischen Staat. Beide behaupteten, der andere wolle seinen Gegenspieler übers Ohr hauen oder an die Wand spielen. Die Formulierungen Casarolis lassen erkennen, daß der Vatikan den polnischen staatlichen Stellen weniger mißtraut als dem polnischen Episkopat.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 18 vom 15. Februar 1974; Referat 203, Bd. 101446.

⁶ In Artikel 1 der Satzung der Berliner Ordinarienkongferenz vom 28./29. März 1966 wurde ausgeführt: „Die Berliner Ordinarienkongferenz setzt sich als Regionalkongferenz der Deutschen Bischofskongferenz aus den Bischöfen und Ordinarien im Bereich der Deutschen Demokratischen Republik zusammen.“ Vgl. DISTANZ, S. 14.

⁷ Über den Besuch des Bischofs von Berlin vom 6. bis 10. Mai 1974 beim Heiligen Stuhl berichtete Botschafter Böker, Rom (Vatikan), Bengsch habe vermutlich „die Bitte vorgetragen, der Papst sel-

den. Diese Bitte wurde vom Papst abgeschlagen.⁸ Statt dessen forderte die Kurie, die mitteldeutschen Bischöfe sollten Kardinal Bengsch oder einen anderen Bischof zu ihrem Ständigen Vorsitzenden und gleichzeitig zu ihrem Vertreter auf der Bischofssynode wählen. Dem entsprach die Ordinarienkonferenz nach langem Hin und Her nur insoweit, als sie schließlich den Kardinal ad hoc zu ihrem Sprecher auf der Synode ernannte. Damit wird klargestellt, daß man sich in keiner Weise von der Deutschen Bischofskonferenz trennen wolle. Inzwischen hatte in dieser Sache ein Briefwechsel zwischen Kardinal Bengsch und Kardinalstaatssekretär Villot stattgefunden, und Nuntius Bafile war zweimal eigens nach Berlin gereist. Obwohl dieses Verhalten des Vatikans eine klare Tendenz anzeigte, war Kardinal Bengsch dennoch genauso überrascht über die schließliche Form der Teilnehmerliste wie wir.

II. Über die weiteren Pläne des Vatikans hinsichtlich der DDR meinte Kardinal Bengsch folgendes:

Die Verhandlungsgegenstände, die zur Diskussion stünden, ließen sich in drei Komplexe einteilen:

- 1) Die Anhebung der jetzt noch zu westdeutschen Bistümern gehörenden und von apostolischen Administratoren verwalteten Gebietsteile zu kanonisch-rechtlichen Administraturen (das bedeutet: ihre endgültige rechtliche Lösung von den Heimatbistümern) bzw. ihre Umwandlung in regelrechte Bistümer.
- 2) Die Anhebung der Berliner Ordinarienkonferenz zu einer selbständigen nationalen Bischofskonferenz der DDR, d.h. ihre rechtliche Loslösung von der Deutschen Bischofskonferenz.⁹
- 3) Die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen dem Vatikan und der DDR, sei es nach dem polnischen Modell (Einrichtung von Verbindungsstellen)¹⁰, sei es auf regelrechter diplomatischer Ebene.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1307

ber möge ihn unmittelbar zu Bischofssynode einberufen. Die Alternative wäre, daß der Kardinal von einer nationalen Bischofskonferenz zu der Synode entsandt wird. Eine Entsendung durch die Deutsche Bischofskonferenz ist jedoch nicht möglich, weil dies den Kardinal in eine untragbare Konfliktsituation mit dem DDR-Regime brächte. Eine nationale Bischofskonferenz der DDR besteht noch nicht und wird auch von dem dortigen Episkopat, und insbesondere von Bengsch selbst, keinesfalls gewünscht, weil dies einer Anerkennung nicht nur der Zweistaatlichkeit Deutschlands, sondern auch der Teilung der deutschen Nation seitens des Heiligen Stuhls gleichkäme.“ Böker vermutete außerdem, Bengsch habe gegenüber Papst Paul VI. die Errichtung eines Ständigen Sekretariats des Moskauer Patriarchats beim Heiligen Stuhl bedauert, da dieses völlig von der sowjetischen Regierung abhängig sei. Vgl. den Drahtbericht Nr. 60 vom 22. Mai 1974; VS-Bd. 9948 (203); B 150, Aktenkopien 1974.

⁸ Die Wörter „vom Papst abgeschlagen“ wurden von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Schönfeld hervorgehoben. Dazu Ausrufezeichen.

⁹ Dieser Satz wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Schönfeld hervorgehoben. Dazu Ausrufezeichen.

¹⁰ Während des Besuchs des polnischen Stellvertretenden Außenministers Czyrek am 4./5. Juli 1974 in Rom wurde die „Einrichtung ständiger Arbeitskontakte zwischen dem Heiligen Stuhl und der polnischen Regierung“ vereinbart. Botschafter Böker, Rom (Vatikan), berichtete dazu am 10. Juli 1974, der Sekretär des Rats für die öffentlichen Angelegenheiten der Kirche, Casaroli, habe ihm dazu mitgeteilt: „Die polnische Regierung werde einen Diplomaten von entsprechend hohem Rang bestimmen, der, begleitet von einem oder zwei Mitarbeitern, demnächst in Rom seine Arbeit aufnehmen werde. Die polnischen Diplomaten werden weder beim Heiligen Stuhl noch bei der Italienischen Regierung akkreditiert sein und werden auf keiner der beiden Diplomatenslisten geführt werden. Für Zwecke der Verwaltung seien sie dem polnischen Botschafter beim Quirinal unterstellt. [...] Ebenso wird der Heilige Stuhl einen vatikanischen Diplomaten hinreichenden Ranges, ebenfalls mit einem

Zu diesen Punkten meinte der Kardinal:

1) Eine Administraturlösung werde, wenn sie überhaupt noch ins Auge gefaßt sei, wohl nur ein kurzes Übergangsstadium zur Schaffung endgültiger Bistümer sein. Die Schaffung eines neuen Bistums erfordere aber nach kanonischem Recht eine formelle Zirkumskription der Bistumsgrenzen, was insbesondere in dem Falle Berlin schwerwiegende Probleme aufwerfen würde (siehe III).

2) Die Bischöfe in der DDR seien sich einig in der Ablehnung einer eigenen nationalen Bischofskonferenz, weil sie sich nach wie vor als Deutsche und als solche der Deutschen Bischofskonferenz zugehörig fühlten. Eine solche Lösung könnte ihnen also nur vom Vatikan aufgezwungen werden. Es sei auch möglich, daß in bevorstehenden Verhandlungen die DDR mehr Nachdruck auf Punkt 1 des Verhandlungspaketes legen wird, oder auch umgekehrt. Wie der Vatikan tendieren werde, sei nicht ganz klar.

3) Was offizielle Beziehungen anlangt, werde man es wahrscheinlich vorderhand bei dem polnischen Modell belassen. Er glaube nicht, daß der Vatikan in Ostberlin stärker in Erscheinung treten wolle als in Warschau, und er halte es auch für möglich, daß der bekannte Anerkennungsstillestand der DDR in diesem Falle von Moskau aus gebremst werde (Sofioter Beschlüsse der Kultusbeauftragten der Warschauer-Pakt-Staaten vom November 1972¹¹).

III. Der Kardinal bat mich ausdrücklich, an die Bundesregierung folgendes heranzutragen:

Die Zirkumskription des Bistums Berlin werde unweigerlich schwerwiegende politische Fragen aufwerfen:

1) Verbleibe Westberlin bei dem Bistum Berlin, dann werde es gewissermaßen einer nunmehr rein ostdeutsch gewordenen kirchlichen Behörde unterstellt. Er könnte sich vorstellen, daß die Westberliner Katholiken dies selbst nur mit großem Unbehagen sehen würden. Er halte es auch für gut möglich, daß die Bundesregierung eine Einverleibung Westberlins in eine DDR-Diözese nicht hinnehmen werde.

2) Würde jedoch andererseits Westberlin aus dem Bistum Berlin ausgeklammert und zu einer selbständigen Administratur oder Bistum erhoben werden,

Fortsetzung Fußnote von Seite 1308

oder zwei Mitarbeitern, benennen, deren Aufgabe es sein werde, die Beziehungen zur polnischen Regierung zu pflegen. Die vatikanische Kontaktgruppe werde jedoch in Rom residieren und nur von Zeit zu Zeit nach Warschau reisen. [...] Meine Frage, ob diese Vereinbarungen mit Kardinal Wyszyński und dem polnischen Episkopat vorher besprochen worden seien, bejahte Casaroli. Er räumte aber ein, daß zwischen dem Heiligen Stuhl und dem polnischen Episkopat nach wie vor erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestünden.“ Vgl. den Schriftbericht Nr. 393; Referat 214, Bd. 116641.

¹¹ Am 22./23. November 1972 fand in Sofia eine Tagung der Warschauer-Pakt-Staaten über theoretische Probleme der wissenschaftlich-technischen Revolution und ihre Auswirkungen auf den ideologischen Kampf statt. Botschafter Böker, Rom (Vatikan), berichtete dazu am 29. November 1972: „Mein italienischer Kollege, Botschafter Pompei, erzählte mir kürzlich, die italienische Regierung habe aus mehreren zuverlässigen Quellen erfahren, daß Anfang November in Sofia eine Konferenz der Staatlichen Beauftragten für Kirchenfragen in den verschiedenen kommunistischen Ländern Osteuropas stattgefunden hat. Ähnliche Treffen sollen schon in der Vergangenheit von Zeit zu Zeit stattgefunden haben. Die Bedeutung der Zusammenkunft in Sofia liege aber darin, daß die versammelten Vertreter der Ostblockstaaten auf sowjetischen Druck beschlossen hätten, vorderhand keine konkordatsähnlichen Abmachungen mit dem Heiligen Stuhl zu schließen und vor allem keine diplomatischen Beziehungen mit ihm aufzunehmen. Laufende Verhandlungen mit dem Heiligen Stuhl sollten mindestens bis zum Ende der [europäischen] [Konferenz für] [Sicherheit und] [Zusammenarbeit] nur schleppend weitergeführt werden.“ Vgl. den Schriftbericht Nr. 707; Referat I A 4, Bd. 457.

so würde nicht nur die Teilung der Stadt vertieft und verdeutlicht werden, sondern die in der DDR residierenden Bischöfe würden damit völlig von dem freien Kontakt mit der Bundesrepublik und dem Westen schlechthin abgeschlossen werden. Solange West- und Ostberlin ein und demselben Bistum angehörten, könnten er, Kardinal Bengsch, und seine Mitarbeiter in regelmäßigen Abständen nach Westberlin fahren und sich dort mit kirchlichen und anderen Persönlichkeiten aus der Bundesrepublik und dem freien Westen treffen. Dies sei für [...] ¹² und die ganze katholische Kirche in der DDR die lebenswichtige Verbindung schlechthin, auch in finanzieller Hinsicht.

Ähnliche Probleme, meinte Kardinal Bengsch, würden sich bei der Einrichtung einer offiziellen Verbindungsstelle oder gar bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen ergeben. Bisher ist Nuntius Bafille in Bad Godesberg nach wie vor für die Bistümer in der Bundesrepublik, in der DDR und für Berlin zuständig. Seine Zuständigkeit für die DDR und Ostberlin müßte dann auf jeden Fall entfallen. Es sei zweifelhaft, ob man dann Westberlin weiterhin bei der Zuständigkeit des Nuntius in Bonn belassen könne, weil die Nuntien grundsätzlich für ganze Bistümer und nicht für Bistumsteile zuständig seien. Er, Bengsch, habe Zweifel, ob die Bundesregierung eine Zuordnung Westberlins zu einem evtl. Nuntius in Ostberlin hinnehmen würde. Er bäte daher die Bundesregierung sehr nachdrücklich, diese Probleme sorgfältig zu überdenken und den Vatikan rechtzeitig von dem Ergebnis ihrer Überlegungen in Kenntnis zu setzen. Im Grunde, so meinte der Kardinal, sei der Status quo besser als irgendeine andere denkbare Lösung. Er trage in ausgewogener Weise den rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen in beiden Teilen Berlins, in der DDR und in der Bundesrepublik Rechnung. Jede Veränderung dieses Status quo werfe kaum lösbare Probleme auf, insbesondere hinsichtlich Berlins.

IV. Kardinal Bengsch hält es für ziemlich sicher, daß der Papst entschlossen ist, Erzbischof Casaroli möglichst noch diesen Herbst zu Verhandlungen nach Ostberlin zu entsenden. ¹³ Er, Bengsch, habe schwerste Bedenken dagegen erhoben. Seines Wissens hätte der westdeutsche Episkopat dasselbe getan. Der Vatikan spiele nunmehr mit der Idee, daß das Treffen Casarolis mit den DDR-Beauftragten vielleicht nicht in Ostberlin, sondern in Dresden oder Eisenach stattfinden könne. Er, Bengsch, habe Casaroli erklärt, eine solche Ausflucht sei nichts anderes als ein „lächerliches Manöver“. Er habe ferner Casaroli erklärt, er erwarte, daß dieser, wenn er schon nach Ostberlin komme, wenigstens in der offiziellen Residenz des Kardinals Wohnung nähme. Auch hier aber habe Casaroli ausweichend geantwortet. Der Kardinal befürchtet von der geplanten Reise Casarolis und den damit verbundenen Verhandlungen nicht nur eine implizierte Desavouierung des Episkopats in der DDR, sondern auch schwere Spannungen innerhalb des Kirchenvolkes. Man werde es Menschen, die jahrelang unter großen Opfern der kommunistischen Diktatur Widerstand geleistet hätten, nicht klarmachen können, daß sie sich noch mit einer römischen Welt-

¹² Auslassung in der Vorlage.

An dieser Stelle vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Schönfeld handschriftlich: „die [Berliner] Bischöfe?“

¹³ Der Sekretär des Rats für die öffentlichen Angelegenheiten der Kirche, Casaroli, besuchte die DDR vom 9. bis 14. Juni 1975. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Fleischhauer vom 11. Juli 1975; AAPD 1975.

kirche verbunden fühlen sollen, deren Oberhaupt über die Köpfe des Episkopats hinweg und gegen dessen Willen mit den Unterdrückern verhandelt.

Der deutsche Episkopat sei sich mit dem polnischen Episkopat völlig darüber einig, daß der Vatikan mit seiner schlecht durchdachten Ostpolitik den Karren vor das Pferd zu spannen versuche. Es sei bisher noch nirgends gelungen, die Lage der Kirche in einem kommunistischen Lande durch Verhandlungen des Vatikans zu verbessern. Deshalb verlangten die polnischen Bischöfe zu Recht, daß das Regime zunächst die kirchlichen Verhältnisse im Innern verbessern müsse. Erst danach sollte dies durch Verhandlungen des Vatikans sanktioniert werden. Dies wolle man in Rom aber offenbar nicht einsehen.

Kardinal Bengsch machte einen sehr deprimierten und verzweifelten Eindruck. Die Kurie, die in früheren Jahren die Hauptstütze der Bischöfe in den kommunistischen Ländern gewesen sei, schicke sich nun an, sich über die Köpfe der Bischöfe hinweg mit den Regimen zu verständigen. Wie er einen solchen Zweifrontenkampf bestehen solle, wisse er nicht. Er habe Nuntius Bafile jedoch erklärt, daß sein Rücktrittsschreiben an den Papst bereits geschrieben sei, er behalte sich nur noch den Zeitpunkt der Absendung vor. Bisher habe ihn seine Verantwortung gegenüber seinen Gläubigen davon abgehalten.

V. Ich darf bitten, Kenntnis dieses Drahtberichts nur auf den engstmöglichen Personenkreis zu beschränken, da schon die bloße Tatsache eines Zusammentreffens mit mir für Kardinal Bengsch gefährliche Folgen in der DDR haben könnte.¹⁴

[gez.] Böker

VS-Bd. 9713 (501)

¹⁴ Ministerialdirektor von Schenck wies Botschafter Böker, Rom (Vatikan), am 28. Oktober 1974 an, „den H[ei]lligen Stuhl unter Bekräftigung unserer ihm bekannten [...] Position weiterhin daran zu erinnern, daß wir auf Einhaltung der Konsultationspflicht bestehen und daß dies auch im Interesse des Hl. Stuhls selbst liegen dürfte, wenn er eine Wiederholung unseres formellen Protestes vom 4.10.1974 und Weiterungen vermeiden will, die das Verhältnis zwischen ihm und der Bundesrepublik Deutschland belasten könnten.“ Vor dem Hintergrund der Gespräche des Bischofs von Berlin, Kardinal Bengsch, im Vatikan und der Einordnung von Berlin in der Teilnehmerliste für die Bischofssynode in Rom müsse davon ausgegangen werden, daß es dem Vatikan darum gehe, „einen weiteren Schritt zur Absonderung und Verselbständigung der Kirche in der DDR zu demonstrieren. Aus der völligen Nichtberücksichtigung des Sonderstatus Berlins wird zwar noch nicht auf eine Absicht der Kirche geschlossen werden müssen, an der Einheit des ganz Berlin und die Mark Brandenburg umfassenden Bistums Berlin etwas zu ändern. Doch kann es sich hier um einen ballon d'essai handeln.“ Es sei vorstellbar, daß der Heilige Stuhl die Umwandlung der Berliner Ordinarienkonferenz in eine nationale Bischofskonferenz der DDR oder die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR vorbereite. Die Bundesrepublik müsse demgegenüber an ihrer Rechtsauffassung festhalten. Vgl. den Drahterlaß Nr. 45; VS-Bd. 9713 (501); B 150, Aktenkopien 1974.