

## 55

### Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin

213-341.00 SOW VS-NfD

19. Februar 1973<sup>1</sup>

Botschafter *Falin* fragte den Herrn Staatssekretär nach seinen Eindrücken über den Stand der MV in Helsinki.

Der Herr *Staatssekretär* führte aus:

Die beiden ersten Abschnitte der MV<sup>2</sup> bewerte er als einen Erfolg für beide Seiten. Es seien keine Forderungen gestellt worden, die die Position auf der einen oder der anderen Seite verhärtet hätten. Die wahren Probleme würden allerdings in der nächsten Phase noch deutlicher in Erscheinung treten, als dies bisher der Fall war. Er wolle kurz zu den vier Komplexen Stellung nehmen:

a) Prinzipien, b) Kooperation, c) Kontakte, d) Nachfolgefrage.

Zu a): Es läge im Interesse der Konferenz, wenn wir nicht über das hinaus gingen, was im deutsch-sowjetischen Vertrag in Artikel 2 und 3<sup>3</sup> festgelegt worden sei.

Diese Artikel enthielten so viel, daß beide Länder gut damit leben könnten. Er hoffe, daß auch die sowjetische Seite den Vertrag als befriedigend betrachte, so wie er nun einmal sei. Es biete sich bei diesen Problemen eine Analogie zur Frage der Teilnahme Ungarns an den Wiener Gesprächen. Diese Konferenz dürfe nicht zu einer, wie gesagt worden sei, „Finalisierung“ des deutsch-sowjetischen Vertrages<sup>4</sup> werden. Überhaupt glaube er, daß es schlecht wäre, wenn diese Problematik im europäischen Rahmen diskutiert würde. Man solle nicht versuchen, neues Völkerrecht zu schaffen.

Abgesehen davon, sei das Verhältnis Gewaltverzicht–Grenzäußerung nur ein Teil der Frage, ein anderer Teil sei, was die Formulierung der Prinzipien im Operativen bedeute. Man dürfe in diese Prinzipien keine Konfliktherde einbauen. Dies würde beispielsweise geschehen, indem man feststelle, daß alles, was den Prinzipien des Gewaltverzichts oder der Grenzunverletzlichkeit widerspreche, Aggression sei. Niemand wolle Grenzen verletzen. Aber man solle nicht versuchen, über das mühsam Erreichte des Vertrages vom 12. August 1970 hinauszugehen, da sonst die Gefahr neuer Konflikte entstehe.

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Meyer-Landrut am 20. Februar 1973 gefertigt.

Hat Ministerialdirigent Diesel am 20. Februar 1973 vorgelegen.

Hat Staatssekretär Frank am 21. Februar 1973 vorgelegen.

<sup>2</sup> Vom 28. November bis zum 15. Dezember 1972 und vom 15. Januar bis zum 9. Februar 1973 fanden in Helsinki die ersten beiden Runden der multilateralen Vorgespräche für die KSZE statt. Zum Stand nach der zweiten Runde vgl. Dok. 42.

<sup>3</sup> Zu Artikel 2 und 3 des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. Dok. 28, Anm. 12.

<sup>4</sup> Dieses Wort wurde von Staatssekretär Frank handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „Verhältnisses“.

Zu den Punkten b) und c) – Kooperation und Kontakte – tauche die Frage auf, wie weit auf diesen Gebieten multilaterale Festlegungen möglich seien, oder bilaterale Interessen vorherrschen. Man werde sicherlich keine direkte Kooperation multilateral vereinbaren können, aber man sollte sich auf Spielregeln einigen. Es sei ja ein Lernprozeß auf beiden Seiten erforderlich, wie miteinander umzugehen, wie eine Kooperation zwischen den verschiedenartigen Wirtschaftssystemen erfolgreich in die Wege zu leiten und durchzuführen sei.

Es gelte auch, Spielregeln für das Gebiet der Kontakte zu entwickeln, die im gesamteuropäischen Rahmen Gültigkeit erhalten sollten.

Zu d) – Nachfolgefrage – müsse man sich fragen: Was dient der Entspannung? Wenn das Organ eine Beschwerdeinstanz werden solle, dann werde die Entspannung durch zahllose Reklamationen vergiftet werden. Man solle zunächst etwas vorsehen, was es ermögliche, die Ergebnisse der ersten europäischen Konferenz zu bewerten und auszuwerten; eine Stelle, die verfolge, wie die ost-westliche Zusammenarbeit funktioniere, ob und welche Fortschritte in der Kooperation erzielt worden seien. Unserer Ansicht nach habe die ECE in Genf sowohl ein Instrumentarium als auch die Erfahrung, die für die Lösung einer solchen Aufgabe erforderlich sei. Man könnte dieser Organisation die Auflage machen, jedes Jahr einen Bericht zu erstellen, um auf dieser Grundlage eine mögliche nächste Konferenz dann vorzubereiten.

Botschafter *Falin* erwiderte, er wolle zum letzten Punkt eine Bemerkung machen: Die Sowjetunion habe keinen Vorschlag gemacht, eine Organisation als mögliche Schiedsstelle zu schaffen. Sie wolle etwas, was organisatorische Fragen vor einer nächsten Konferenz behandeln könne, um diese dann vorzubereiten. Das Problem sei nicht allzu groß. Im einzelnen sei es auch eine Frage der Zweckmäßigkeit und der Mittel, ob man es für richtig halte, so eine Organisation zu schaffen.

Insgesamt seien die Positionen nicht zu weit auseinander. Es läge ihm daran, festzustellen, daß keine Gefahr bestehe, daß der deutsch-sowjetische Vertrag geschmälert werde oder an Bedeutung verliere. Als Lernfrage wolle er noch erwähnen, ob der Staatssekretär die Erklärungen, die anlässlich der Begegnungen zwischen Generalsekretär Breschnew und den Präsidenten der Vereinigten Staaten<sup>5</sup> und Frankreichs<sup>6</sup> unterzeichnet worden seien, in bezug auf die Grenzaussagen<sup>7</sup> als mit seinen Auffassungen übereinstimmend ansehe oder nicht.

<sup>5</sup> Richard M. Nixon.

<sup>6</sup> Georges Pompidou.

<sup>7</sup> Im Kommuniqué vom 29. Mai 1972 über den Besuch des Präsidenten Nixon in der UdSSR wurde zur Haltung der UdSSR und der USA in der Frage der Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen ausgeführt: „They agree that the territorial integrity of all states in Europe should be respected. [...] The USA and the USSR are prepared to make appropriate contributions to the positive trends on the European continent toward a genuine detente and the development of relations of peaceful cooperation among states in Europe on the basis of the principles of territorial integrity and inviolability of frontiers, non-interference in internal affairs, sovereign equality, independence and renunciation of the use or threat of force.“ Vgl. DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 66 (1972), S. 901. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 295 f.

In der französisch-sowjetischen Erklärung vom 30. Oktober 1971 wurde zur Europäischen Sicherheitskonferenz ausgeführt: „L'une de ses principales tâches doit être un renforcement de la sécurité européenne par la création d'un système d'engagements qui exclue tout recours à la menace ou à l'usage de la force dans les relations mutuelles entre Etats et qui assure le respect des principes

Der Herr *Staatssekretär* verwies auf die Notwendigkeit der Ausgewogenheit des Verhältnisses zwischen Gewaltverzicht und Grenzaussage und die möglichen negativen Folgewirkungen einer Festlegung, die über die im deutsch-sovietischen Vertrag gefundene Lösung hinausgingen.

Referat 213, Bd. 112701

## 56

### Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

214-321.15 POL VS-Nfd

19. Februar 1973<sup>1</sup>

Dem Herrn Staatssekretär<sup>2</sup>

Betr.: Deutsch-polnische Konsultationen in Warschau vom 7.–9.2.1973;  
hier: Verlauf und Ergebnisse

Bezug: Aufzeichnung vom 12.2.1973 – 214-321.13 POL 572/73 VS-v<sup>3</sup>

Zweck der Vorlage: Unterrichtung

I. Vom 7. bis 9. Februar 1973 hielten Vizeminister Czyrek und D2 (Unterzeichner) deutsch-polnische Konsultationen ab. Bei dieser Gelegenheit wurde D2 von Außenminister Olszowski zu einem dreiviertelstündigen Besuch empfangen (s. auch Bezugsaufzeichnung). Die Gespräche waren Fragen der Vorbereitung der KSZE sowie Themen der bilateralen Beziehungen gewidmet. Unter ihnen kommen dem von uns darlegten Problem der Umsiedlung und der von den Polen erneut vorgetragenen Frage der Entschädigung sowohl dem Gewicht der Sache als auch dem Umfang des Meinungsaustausches nach die größte Bedeutung zu.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 257*

de l'intégrité territoriale des Etats, de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures, de l'égalité et de l'indépendance de tous les Etats.“ Vgl. LA POLITIQUE ETRANGERE 1971, II, S. 177. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 549 f.

<sup>1</sup> Durchschlag als Konzept.

Die Aufzeichnung wurde von Vortragender Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander konzipiert.

<sup>2</sup> Paul Frank.

<sup>3</sup> Ministerialdirektor von Staden berichtete über ein Gespräch mit dem polnischen Außenminister am 9. Februar 1973 in Warschau. Olszowski habe die Umsiedlung und die Wiedergutmachung zwar weder ausdrücklich erwähnt, noch ein formelles Junktim zwischen beiden hergestellt, aber doch deutlich gemacht, daß Polen seine Bereitschaft zum Entgegenkommen in Zusammenhang mit der Bereitschaft der Bundesrepublik zu einem entsprechenden Entgegenkommen sähe. Demgegenüber habe er, Staden, darauf hingewiesen, „daß es gefährlich sei, unterschiedliche Probleme in einen Zusammenhang zu setzen, da dies zu Blockierungen führen könne, und daß für die Bundesregierung der Zusammenhang lediglich zwischen dem Warschauer Vertrag und der Umsiedlung bestehe. Dies ergebe sich eindeutig aus dem Kontext der Verhandlungen, und Bundesregierung, Parlament sowie die öffentliche Meinung legten dementsprechend entscheidenden Wert auf eine befriedigende Durchführung der Information.“ Vgl. VS-Bd. 9098 (214); B 150, Aktenkopien 1973.

II. Die Konsultationen über die Vorbereitung zur KSZE hatten zwei Themen zum Gegenstand, nämlich das der Mandate und dasjenige des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen.

1) Wir betonten unser Interesse an einem Konsensus in der dritten Phase der vorbereitenden Gespräche<sup>4</sup> darüber, daß Mandate erforderlich seien, und wiesen darauf hin, daß deren Ausarbeitung der Konzeption des Dreistufenplanes<sup>5</sup> entspreche. Wir bezogen die Ausarbeitung der Mandate auf die Notwendigkeit der gründlichen Vorbereitung der Konferenz, als deren Ergebnis wir eine Resolution oder ein Bündel von Resolutionen erwarteten, wobei sich die europäischen Regierungen von deren Absichten und Gründen in ihrer weiteren Arbeit leiten lassen wollten.

Die polnische Seite erklärte demgegenüber, die westlichen Vorstellungen seien zu dogmatisch und zu präzise und erlaubten nicht genügend Elastizität, ohne die es keine Fortschritte in internationalen Verhandlungen geben könne. Sie glaubte allerdings, daß sich in der Frage der Mandate die Überwindung der Schwierigkeiten abzeichne.

2) Zu den Prinzipien teilte Vizeminister Czyrek die Auffassung mit, die Ergebnisse der KSZE müßten ein Reflex der Situation auf dem europäischen Kontinent sein und zugleich dort Anreize für eine weitere Entwicklung geben. Zwischen den europäischen Staaten hätten sich unter Einbeziehung der UN-Charta und einiger Deklarationen (u. a. zwischen Polen einerseits und Frankreich<sup>6</sup>, Belgien<sup>7</sup>, USA<sup>8</sup> andererseits) gewisse Prinzipien durchgesetzt. Für Polen sei das wesentliche Prinzip dasjenige der Unverletzlichkeit der Grenzen und der unbedingten Achtung territorialer Integrität. Nach polnischer Auffassung seien diese Prinzipien gleichwertig mit anderen. Deren Unterordnung unter das Prinzip des Gewaltverzichts könnte zu Mißtrauen und zu einem verminderten Sicherheitsgefühl führen. Die Formulierungen in Helsinki dürften daher nicht unter dem Niveau der von den Beteiligten bereits erzielten bilateralen Vereinbarungen liegen.

Demgegenüber vertreten wir die gemeinsame Konzeption der Neun und der Fünfzehn, wonach die Prinzipien für die KSZE grundsätzlich auf den bestehenden internationalen Rechtssätzen, insbesondere der UN-Charta und der Reso-

<sup>4</sup> Die dritte Runde der multilateralen Vorgespräche für die KSZE in Helsinki begann am 26. Februar 1973.

<sup>5</sup> Auf der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe KSE der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit am 5./6. April 1971 in Paris legte die französische Delegation ein Arbeitspapier über Verfahren möglicher Ost-West-Verhandlungen vor. Darin schlug sie drei Konferenzphasen vor: Einer Außenministerkonferenz mit Grundsatzserklärungen sollten Beratungen in Kommissionen folgen, bevor eine weitere Außenministerkonferenz abschließend über die von den Kommissionen ausgearbeiteten Dokumente beraten sollte. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll vom 19. April 1971; VS-Bd. 4605 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>6</sup> Für den Wortlaut der französisch-polnischen Erklärung vom 6. Oktober 1972 über Freundschaft und Zusammenarbeit vgl. LA POLITIQUE ETRANGERE 1972, II, S. 98–100.

<sup>7</sup> Für den Wortlaut der belgisch-polnischen Erklärung vom 14. November 1972 über Freundschaft und Zusammenarbeit vgl. ZBIÓR DOKUMENTÓW 1972, S. 1989–1992.

<sup>8</sup> Für den Wortlaut des Kommuniqués vom 1. Juni 1972 über den Besuch des Präsidenten Nixon in Warschau vgl. DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 66 (1972), S. 913–915.

lution über gutnachbarliche Beziehungen zwischen den Staaten<sup>9</sup>, aufgebaut werden müßten. Eine davon abweichende selektive Weiterentwicklung von Prinzipien werfe komplizierte Fragen auf, und es sei unrealistisch zu erwarten, diese innerhalb der bis zur Konferenz vorgesehenen Frist lösen und damit zu einer Neuschöpfung völkerrechtlicher Grundsätze für das Zusammenleben der Völker kommen zu können. Wir erläuterten unser Verständnis der unterschiedlich aufgebauten Grenzaussagen im Warschauer<sup>10</sup> und Moskauer Vertrag<sup>11</sup> und erinnerten ferner an unsere politischen und verfassungsrechtlichen Interessen, die wir zu wahren hätten und die in dem bekannten Brief des Bundesministers des Auswärtigen vom Tage der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages<sup>12</sup> ihren Ausdruck ebenso gefunden hätten wie in dem gleichlautenden Brief Minister Bahrs an StS Kohl vom Tage der Unterzeichnung des Vertrages zwischen den beiden deutschen Staaten.<sup>13</sup>

III. Zur Frage der Umsiedlung erinnerten wir die polnische Seite daran, daß sie als Element der Besprechungen und Verhandlungen ein integraler Bestandteil der Ergebnisse sei, die zum Warschauer Vertrag geführt hätten. Wir wie-

<sup>9</sup> Am 14. Dezember 1957 verabschiedete die UNO-Generalversammlung die Resolution Nr. 1236: „The General Assembly, considering the urgency and the importance of strengthening international peace and of developing peaceful and neighbourly relations among States irrespective of their divergences or the relative stages and nature of their political, economic and social development; recalling that among the fundamental objectives of the Charter of the United Nations are the maintenance of international peace and security and friendly co-operation among States; realizing the need to promote these objectives and to develop peaceful and tolerant relations among States, in conformity with the Charter, based on mutual respect and benefit, non-aggression, respect for each other's sovereignty, equality and territorial integrity and non-intervention in one another's internal affairs, and to fulfil the purposes and principles of the Charter; recognizing the need to broaden international cooperation, to reduce tensions and to settle differences and disputes among States by peaceful means, calls upon all States to make every effort to strengthen international peace, and to develop friendly and cooperative relations and settle disputes by peaceful means as enjoined in the Charter of the United Nations and as set forth in the present resolution.“ Vgl. UNITED NATIONS RESOLUTIONS, Serie I, Bd. VI, S. 197.

<sup>10</sup> In Artikel I des Vertrags vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik und Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen wurde ausgeführt: „1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen stellen übereinstimmend fest, daß die bestehende Grenzlinie, deren Verlauf in Kapitel IX der Beschlüsse der Potsdamer Konferenz vom 2. August 1945 von der Ostsee unmittelbar westlich von Swinemünde und von dort die Oder entlang bis zur Einmündung der Lausitzer Neiße und die Lausitzer Neiße entlang bis zur Grenze mit der Tschechoslowakei festgelegt worden ist, die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet. 2) Sie bekräftigen die Unverletzlichkeit ihrer bestehenden Grenzen jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich gegenseitig zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität. 3) Sie erklären, daß sie gegeneinander keinerlei Gebietsansprüche haben und solche auch in Zukunft nicht erheben werden.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1972, Teil II, S. 362.

<sup>11</sup> Zu Artikel 2 und 3 des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. Dok. 28, Anm. 12.

<sup>12</sup> Zum „Brief zur deutschen Einheit“ vom 12. August 1970 vgl. Dok. 31, Anm. 10.

<sup>13</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 21. Dezember 1972 über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR vgl. BULLETIN 1972, S. 1842 f.

Der „Brief zur deutschen Einheit“, den Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an den Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, richtete, lautete: „Im Zusammenhang mit der heutigen Unterzeichnung des Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik beehrt sich die Regierung der Bundesrepublik Deutschland festzustellen, daß dieser Vertrag nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt.“ Vgl. BULLETIN 1972, S. 2012.

sen auf den Rang hin, der ihr aufgrund dieser Tatsache zukomme. Wir wiesen auf das Interesse daran hin, dieses Problem vor dem Treffen zwischen dem Herrn Bundeskanzler und dem Ersten Sekretär Gierek möglichst zu klären, damit es mit ihm nicht belastet werde. Im einzelnen machten wir die andere Seite darauf aufmerksam, daß die polnische Regierung keine Durchführungsrichtlinien zur „Information“<sup>14</sup> erlassen habe.

Wir trugen die bestehenden Beschwerden vor:

- Schleppende Abwicklung der „Information“  
Der Durchschnitt der 1970 bis 1972 jährlich erteilten Ausreisegenehmigungen liegt kaum über dem Durchschnitt der Jahre seit 1960, so daß das wesentliche Ziel der „Information“ – beschleunigte Abwicklung der Umsiedlung – bisher nicht erreicht ist.
- Negative Haltung der örtlichen Behörden
  - a) Ablehnung von Anträgen ohne Rücksicht auf die Kriterien der „Information“;
  - b) Administrative Behinderung der Antragstellung;
  - c) Einführung eines sogenannten Mehrheitskriteriums, demzufolge Familienzusammenführung nur dann gegeben ist, wenn die Mehrzahl der Angehörigen in der BRD lebt;
  - d) Ablehnung von Anträgen, die sich nur auf deutsche Volkszugehörigkeit, nicht auf Familienzusammenführung berufen.
- Wirtschaftlicher Druck auf Umsiedlungsbewerber  
durch Verlust des Arbeitsplatzes oder Benachteiligung am Arbeitsplatz (Herabstufung, Verlust der Prämien, der Ausbildungs- und Erholungsmöglichkeiten);
- Nichtverwirklichung der vorgesehenen umfassenden Zusammenarbeit zwischen den Rotkreuzgesellschaften  
Die Zusammenarbeit der Rotkreuzgesellschaften auf der Grundlage der „Information“ sieht ein mehrstufiges Verfahren vor, von dem zur Zeit lediglich die erste Stufe (Übermittlung von Listen des DRK an das PRK)<sup>15</sup> durchgeführt wird.

Vizeminister Czyrek erwiderte mit folgender Argumentation:

Die polnische Regierung sei in den Verhandlungen davon ausgegangen, daß etwa 30000 Personen die Kriterien der „Information“ erfüllen würden. Auf Wunsch der deutschen Delegation, die einen schlechten Eindruck auf die öffentliche Meinung befürchtete, habe man diese Zahl nicht in die „Information“ aufgenommen. Die polnische Regierung wolle ihre Verpflichtungen aus der „In-

<sup>14</sup> Zur „Information“ der polnischen Regierung vgl. Dok. 22, Anm. 9.

<sup>15</sup> Dazu hieß es im veröffentlichten Teil der „Information“: „Die polnische Regierung wird das Polnische Rote Kreuz ermächtigen, vom Roten Kreuz der BRD Listen über die Personen entgegenzunehmen, deren Anträge sich im Besitz des DRK befinden, um diese Listen mit den entsprechenden Zusammenstellungen, die sich bei den zuständigen polnischen Behörden befinden, zu vergleichen und sorgfältig zu prüfen. [...] Das Polnische Rote Kreuz wird ermächtigt werden, Erläuterungen des DRK zu den Listen entgegenzunehmen und das DRK über das Ergebnis der Prüfung übermittelter Anträge durch die polnischen Behörden unterrichten. Das Polnische Rote Kreuz wird darüber hinaus ermächtigt sein, gemeinsam mit dem Roten Kreuz der BRD alle praktischen Fragen zu erwägen, die sich aus dieser Aktion etwa ergeben könnten.“ Vgl. BULLETIN 1970, S. 1697.

formation“ erfüllen, sie habe aber schon in der „Information“ ausdrücklich erklärt, daß sie eine Emigration zu Erwerbszwecken nicht fördern werde. Nach Abschluß des Warschauer Vertrages habe die deutsche Seite die Frage der Umsiedlung durch eine ganze Palette von Maßnahmen in eine Emigrationspsychose hineinwachsen lassen. Man habe den Eindruck, die deutsche Seite wolle vor allem Arbeitskräfte in die Bundesrepublik Deutschland ziehen. Die polnische Öffentlichkeit betrachte die deutschen Bemühungen um die Umsiedlung von Personen, die bisher als polnische Bürger gelebt hätten, als Fortführung des Volkstumskampfes unter geänderten Bedingungen. Die Familienzusammenführung führe im übrigen zu einem Schneeballeffekt, weil die in die Bundesrepublik Ausreisenden jeweils eine erheblich höhere Zahl von Angehörigen in Polen zurückließen.

Zur Frage der Diskriminierungen am Arbeitsplatz erklärte Vizeminister Czyrek, daß für bestimmte Berufe, wie z.B. Lehrer und Ärzte, besondere Bedingungen gelten würden wie z.B. auch für Beamte in der Bundesrepublik Deutschland. In den übrigen Fällen sei davon auszugehen, daß die Betroffenen freiwillig gekündigt hätten und keine neue Arbeit annehmen wollten, weil sie vom DRK großzügig unterstützt würden.

Vizeminister Czyrek betonte die fortdauernde Bereitschaft der polnischen Regierung zur Lösung wirklich humanitär begründeter Probleme. Im übrigen müsse an die Umsiedlung nach polnischer Auffassung künftig wie an irgendeine andere Emigration zu Erwerbszwecken in irgendein anderes Land herangegangen werden.

Zu dieser Argumentation haben wir unsererseits auf folgendes hingewiesen:

- Der Grund dafür, daß die „Information“ keine festgelegten Ziffern enthalte, sei nicht Rücksicht auf öffentliche Meinung gewesen, sondern daß die Auffassungen beider Seiten über die Größenordnung des Problems auseinandergingen.
- Ein „Schneeballeffekt“ sei nicht eingetreten. Die Zahlen, die wir bereits im Jahre 1970 (4. Gesprächsrunde)<sup>16</sup> der polnischen Seite aufgrund der Unterlagen des DRK übermittelt hätten, seien konstant geblieben. (Anmerkung: Damals waren dem DRK etwa 280 000 Umsiedlungswünsche bekannt. Fast genau die gleiche Zahl lag dem DRK zum 1.1.1973 an aktualisierten Ausreisewünschen vor.)
- Eine Einschränkung auf den Gesichtspunkt der Familienzusammenführung sei für uns nicht annehmbar; die Kriterien der „Information“ gingen darüber hinaus.
- Es gehe uns keineswegs etwa darum, noch mehr fremde Arbeitskräfte ins Land zu holen, und auf gar keinen Fall um die Fortführung eines Volkstumskampfes, wohl aber läge uns daran, daß alle diejenigen, die die Kriterien erfüllten und das wünschten, umsiedeln können. Da ein großer Teil dieser Menschen sich seit vielen Jahren ungeachtet aller daraus resultierenden Nachteile um die Ausreise bemühe, müsse es dafür eine starke innere Moti-

<sup>16</sup> Die vierte Runde der Gespräche mit Polen über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses fand vom 8. bis 10. Juni 1970 statt. Vgl. dazu AAPD 1970, II, Dok. 251.

vation geben. Diese müsse ebenso im konkreten Einzelfall geprüft werden wie die Frage, wie es zur Aufgabe des Arbeitsplatzes komme.

- Zur Frage von Unterstützungszahlungen durch das DRK wurde klargestellt, daß das DRK nicht etwa monatlich, sondern zweimal einmalige Zahlungen (bis zu DM 600) an einen begrenzten, in besonderer Notlage befindlichen Personenkreis geleistet hat.
- Eine Behandlung der Umsiedlung wie eine normale Emigration könne erst für eine spätere Zukunft und unter der Voraussetzung als denkbar erscheinen, daß die „Information“ vollständig durchgeführt sei. Wir haben nochmals auf die Präzisierung der Erläuterungen hingewiesen, daß für die Ausreise von Personen, die die Kriterien erfüllen, keine zeitliche Begrenzung vorgesehen ist.

An unsere Analyse der bestehenden Lage knüpften wir folgende Forderungen:

- das polnische administrative Verfahren auf seine Mängel und Nachteile für die Antragsteller zu überprüfen,
- den Ausreiserhythmus wesentlich zu beschleunigen und
- die in der „Information“ vorgesehene Zusammenarbeit zwischen den Rotkreuzgesellschaften so zu gestalten, wie es der „Information“ entspreche und für eine konkrete fallbezogene Arbeit erforderlich sei.

Die polnische Seite nahm diese Vorschläge entgegen, ohne ihrerseits dazu Stellung zu beziehen.

IV. Vizeminister Czyrek erneuerte den erstmalig von Minister Olszowski im September 1972 vorgetragenen polnischen Wunsch, Verhandlungen über die Entschädigung von a) polnischen KZ-Opfern, b) polnischen Zwangsarbeitern aufzunehmen.<sup>17</sup> Sowohl formal wie sachlich zeigte sich die polnische Seite bestrebt, diese Frage als gleichrangiges Problem neben der Umsiedlungsfrage aufzubauen.

Vizeminister Czyrek erklärte, im Rahmen des Versöhnungsprozesses und der künftigen Gestaltung der Beziehungen zwischen beiden Ländern sei die Regelung der Wiedergutmachung moralisch und politisch gesehen eine der wichtigsten Fragen. Unter Berufung auf Äußerung des Herrn Bundeskanzlers, daß der Versöhnung zwischen Polen und Deutschland die gleiche Bedeutung beizumessen sei wie derjenigen zwischen Frankreich und Deutschland<sup>18</sup>, äußerte Vizeminister Czyrek die Überzeugung, daß auch die Bundesrepublik Deutschland eine Vereinbarung über diese Frage wünschen müsse. Die bisherige Ablehnung von Verhandlungen werte Polen daher als eine erste Reaktion.

Vizeminister Czyrek erklärte, es wäre nicht richtig, wenn man deutscherseits an diese Frage mit der Einstellung heranginge, es handele sich um ein enormes Problem, das nicht gelöst werden könne. Ebenso wenig wie bisher beziffer-

<sup>17</sup> Vgl. dazu die Gespräche des Bundeskanzlers Brandt und des Bundesministers Scheel mit dem polnischen Außenminister Olszowski am 13./14. September 1972; AAPD 1972, II, Dok. 266 und Dok. 273.

<sup>18</sup> Willy Brandt führte 1968 in seinem Buch „Friedenspolitik in Europa“ aus: „Ich will hier meine klare Überzeugung bekräftigen: Die Aussöhnung zwischen Polen und Deutschen wird einmal den gleichen geschichtlichen Rang haben wie die deutsch-französische Freundschaft.“ Vgl. BRANDT, Friedenspolitik, S. 114.

te die polnische Seite in diesen Konsultationen ihre finanziellen Erwartungen. Vizeminister Czyrek verwies jedoch auf folgende Zahlen:

- 860 000 ehemalige polnische KZ-Häftlinge seien lebend zurückgekehrt (in einem persönlichen Gespräch bezifferte Direktor Sokolek die Zahl der heute in Polen noch lebenden mit 120 000 bis 160 000).
- 2,5 Mio. Polen seien zur Zwangsarbeit nach Deutschland gebracht und 400 000 polnische Kriegsgefangene zur Zwangsarbeit gezwungen worden.
- Von 200 000 polnischen Kindern, die zur Germanisierung verschleppt wurden, seien 160 000 nicht zurückgekehrt.

Vizeminister Czyrek bezog sich auf unsere schon früher vorgetragenen Rechtsgründe zur Abwehr der polnischen Ansprüche und trug Gegenargumente vor. Zum Argument der unvermeidlichen Aufrechnung erklärte er, der Auffassung, daß eine gegenseitige Aufrechnung von Ansprüchen zu einer Belastung der Beziehungen führen könne, sei zuzustimmen. Falls kein anderes Verfahren möglich sei, wäre Polen jedoch noch notfalls bereit, auch einem solchen Vorgehen zuzustimmen.

Wir haben das Argument des Herrn Bundeskanzlers gegenüber Minister Olszowski aufgenommen, daß inzwischen eine neue Generation herangewachsen sei und ein Versuch, diese Frage nach so langer Zeit wieder aufzurollen, von der Jugend nicht verstanden werden würde.

Zur Frage der „Aufrechnung“ führten wir aus, daß diese Problematik über diejenige der individuellen Ansprüche hinausgehe. Es sei an die Inbesitznahme von über 100 000 Quadratkilometer des deutschen Territoriums durch Polen zu erinnern, an die Verdrängung der großen Mehrzahl der darin wohnenden Bevölkerung sowie an die außerordentlich hohen Mittel, die die Bundesrepublik zu deren Aufnahme und Integration aufgewendet habe. Die Bundesrepublik Deutschland als solche habe sich durch den Warschauer Pakt<sup>19</sup> unwiderruflich gebunden, den Gebietsübergang zu akzeptieren. Damit sollte es aber sein Bewenden haben.

Wir erinnerten an die Ausführungen des Herrn Bundeskanzlers und des Herrn Bundesministers des Auswärtigen gegenüber Außenminister Olszowski, daß wir auf den polnischen Vorschlag, Gespräche in dieser Frage aufzunehmen, nicht eingehen können. Wir haben unterstrichen, daß es ein Fehler wäre, auf eine Änderung unserer Haltung zu setzen.

V. Den Meinungs austausch zu Fragen der allgemeinen Entwicklung der bilateralen Beziehungen leitete Vizeminister Czyrek mit Ausführungen zur Interpretation des Warschauer Vertrages ein. Vizeminister Czyrek erklärte, die Bestimmungen des Vertrages müßten nach Geist und Buchstaben erfüllt werden. Er beklagte unsere Qualifizierung des Vertrages als *Modus vivendi* mit dem Hinweis, daß dies nicht ohne Auswirkungen für die Schaffung einer Atmosphäre des Vertrauens bleiben könne. Er wiederholte im übrigen in gemäßigter Form eine Reihe der bekannten polnischen Beschwerden, daß der Vertrag nicht in die Praxis umgesetzt werde (Grenzdarstellungen, Weiterverwendung des

<sup>19</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik und Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen vgl. BUNDESGESETZBLATT 1972, Teil II, S. 362 f.

Begriffs „unter polnischer Verwaltung stehende Gebiete“ in deutschen Gesetzen, Patenschaften zwischen westdeutschen Städten und Städten in den Gebieten östlich von Oder und Neiße).

Wir erläuterten die Funktion der Modus-vivendi-Politik, hoben die unwiderrufliche Bindung der Bundesrepublik an den Warschauer Vertrag hervor und machten auf die Gefahr aufmerksam, die darin läge, durch extensive Interpretation des Vertrags Angelegenheiten als geregelt zu erklären, die durch ihn in Wirklichkeit nicht präjudiziert seien und auch nicht präjudiziert werden könnten (z. B. Staatsangehörigkeitsfragen).

In diesem Zusammenhang erörterten wir das Problem der Staatsangehörigkeit<sup>20</sup> und mit ihm zusammenhängende Probleme im konsularischen Bereich, darunter insbesondere die von polnischer Seite offenbar sehr ernstgenommene Frage der Ausstellung deutscher Pässe an Doppelstaatler durch unsere Botschaft in Warschau.<sup>21</sup>

Kurz angesprochen wurden von polnischer Seite die Themen Radio Free Europe<sup>22</sup> und Äußerungen der Deutschen Welle<sup>23</sup> zu polnischen Angelegenheiten.

<sup>20</sup> Innerhalb der polnischen Grenzen lebten etwa eine Million Menschen, die nach dem Staatsangehörigkeitsrecht der Bundesrepublik deutsche Staatsangehörige waren, nach polnischem Recht jedoch als polnische Staatsangehörige galten. Vgl. dazu AAPD 1970, I, Dok. 77.

<sup>21</sup> Am 1. März 1973 berichtete Botschafter Ruete, Warschau, der Abteilungsleiter im polnischen Außenministerium, Wojtasik, habe vorgeschlagen, ein Rechtshilfeabkommen und ein Konsularabkommen zu schließen: „Man sei sich darüber im klaren, daß bei Konsularabkommen die Frage der Staatsangehörigkeit und bei Rechtshilfeabkommen die Einbeziehung West-Berlins problematisch sei.“ Ruete sprach sich für die Annahme des Vorschlags aus: „Die politischen Konsultationen haben gezeigt, in welchem Ausmaß konsularische Fragen das bilaterale Verhältnis belasten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 136; Referat 214, Bd. 112629.

Am 15. März 1973 teilte Vortragender Legationsrat Bütow der Botschaft in Warschau mit, daß angesichts der bisherigen polnischen Haltung zur Frage der Staatsangehörigkeit und zur Einbeziehung von Berlin (West) ein Eingehen auf die polnischen Vorschläge „zwecklos“ erscheine, „da als Ergebnis kaum etwas anderes als eine Verschlechterung unserer gegenwärtigen Position erwartet werden kann“. Vgl. den Drahterlaß; Referat 214, Bd. 112629.

<sup>22</sup> Zur Tätigkeit des Senders Radio Free Europe vgl. Dok. 1, Anm. 15.

Referat II A 3 vermerkte am 29. August 1972 über polnische Beschwerden hinsichtlich der Tätigkeit des Senders Radio Free Europe: „Polen hat wiederholt die Beseitigung von RFE als *Conditio sine qua non* für die volle Normalisierung der deutsch-polnischen Beziehungen bezeichnet. Die letzte offizielle polnische Äußerung zu RFE war in der Rede von Ministerpräsident Jaroszewicz vor dem Parteiaktiv am 16.6.1972 enthalten, in der die Tätigkeit von RFE in der BRD als dem Normalisierungsprozeß entgegenstehend und mit dem Begriff Normalisierung unvereinbar bezeichnet wurde. Polen mache – so Jaroszewicz – die Bundesregierung verantwortlich für die gegen Polen gerichtete subversive Tätigkeit des Senders. Laut Mitteilung der hiesigen US-Botschaft hat der polnische Außenminister bei dem Treffen vom 31.5./1.6.1972 sich gegenüber US-Außenminister Rogers zwar über RFE beschwert, hingegen nicht die Beseitigung des Senders gefordert.“ Vgl. Referat II A 3, Bd. 1553.

Am 17. April 1973 stellte Vortragender Legationsrat I. Klasse Freiherr von Dungern fest, daß sich polnische Regierungsstellen Anfang 1973 gegenüber dem amerikanischen Botschafter in Warschau, Davies, erneut über die Tätigkeit von Radio Free Europe beschwert hätten. Auch bei den KSZE-Verhandlungen in Helsinki sei die Tätigkeit des Senders von polnischer und sowjetischer Seite kritisiert worden. Vgl. Referat 212, Bd. 111499.

<sup>23</sup> Am 22. März 1973 erläuterte Vortragende Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander die Beschwerde des polnischen Vizeministers Czyrek, die sich insbesondere auf eine polnischsprachige Sendung der Deutschen Welle vom 19. Januar 1973 über „die Stellung der führenden Persönlichkeiten in der Volksrepublik Polen“ bezogen habe. Seitens des polnischen Außenministeriums werde darin ein „Angriff gegen Minister Olszowski und als Einmischung in innere Angelegenheiten Polens, die die gegenseitigen Beziehungen belaste“, gesehen. Finke-Osiander führte hierzu aus: „Die Deutsche Welle sollte darauf hingewiesen werden, daß ihre Sendungen in den osteuropäischen Staaten als

Mit Befriedigung stellten beide Seiten fest, daß im Bereich der kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen sowie auf dem Gebiet des Reiseverkehrs klare Fortschritte zu verzeichnen sind und daß die weiteren Entwicklungsaussichten übereinstimmend günstig beurteilt werden. Wir haben den Wunsch nach weiterer Entwicklung des Jugendaustauschs unterstrichen; die polnischen Gegenäußerungen ließen wiederum erkennen, daß Polen in diesem Bereich behutsam vorgehen möchte.

Zu den Wirtschaftsbeziehungen äußerte sich Vizeminister Czyrek befriedigt über die Zunahme des Handelsverkehrs. Er wiederholte das polnische Interesse an einem langfristigen Vertrag (zehn Jahre) über wirtschaftliche und wissenschaftliche Zusammenarbeit, wie ihn Polen mit Frankreich geschlossen habe<sup>24</sup> und mit Großbritannien in Kürze schließen werde<sup>25</sup>. Die polnische Seite behauptete, im Gegensatz zu deutschen Wirtschaftskreisen zeigten die zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland zu geringes Interesse an der Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen. Die polnische Seite beklagte im übrigen, daß die Bundesrepublik Deutschland unter allen EWG-Ländern weiterhin die höchsten mengenmäßigen Beschränkungen aufrechterhalte. Sie wies ferner auf das Problem hin, das Warenprotokoll für 1974 nicht mehr bilateral verhandeln zu können, obwohl der laufende Handelsvertrag<sup>26</sup> bis Ende 1974 gelte.

VI. Zur Frage der vorgesehenen Zusammentreffen zwischen Bundeskanzler Brandt und Parteichef Gierek<sup>27</sup> sowie zum Gegenbesuch von Minister Scheel in Polen bestätigte die polnische Seite grundsätzlich, daß sie das Zustandekommen beider Begegnungen im Laufe dieses Jahres anstrebt. Die nähere Planung des Zusammentreffens zwischen Herrn Gierek und dem Herrn Bundeskanzler möchte die polnische Seite jedoch offensichtlich zurückstellen, bis die Zusammenkunft mit dem sowjetischen Parteichef Breschnew<sup>28</sup> sich konkretisiert hat.

Hinsichtlich des Gegenbesuchs von Minister Scheel geht die polnische Seite davon aus, daß Termin und Inhalt der Gespräche zwischen den Außenmini-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 265*

der Bundesregierung nahestehende und von ihr beeinflusste Sendungen angesehen werden. Wenn auch der Deutschen Welle nicht unbedingt generell das Recht abgesprochen werden soll, in ihren Sendungen auf objektive Gegebenheiten in den osteuropäischen Staaten einzugehen, so ist doch in dem vorliegenden Fall zu fragen, wem ein solcher Artikel mit Spekulationen über die innerparteiliche Situation dient und aus welchem Grunde ausgerechnet die Deutsche Welle derartige Spekulationen an eine polnische Hörerschaft weitergeben soll.“ Vgl. Referat 214, Bd. 112636.

<sup>24</sup> Am 5. Oktober 1972 schlossen Frankreich und Polen ein für zehn Jahre gültiges Abkommen über wirtschaftliche, industrielle, wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit. Für den Wortlaut vgl. LA POLITIQUE ETRANGERE 1972, II, S. 94–97.

<sup>25</sup> Am 20. März 1973 schlossen Großbritannien und Polen ein für zehn Jahre gültiges Abkommen über gegenseitige Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft, der Industrie, der Wissenschaft und der Technologie. Vgl. dazu die Meldung „Abschluß eines polnisch-britischen Abkommens“, NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, Fernausgabe vom 22. März 1973, S. 3.

<sup>26</sup> Für den Wortlaut des Langfristigen Abkommens vom 15. Oktober 1970 zwischen der Bundesrepublik und Polen über den Warenverkehr und die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und wissenschaftlichem Gebiet vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 211 vom 11. November 1970, S. 1f.

<sup>27</sup> Zum geplanten Treffen des Bundeskanzlers Brandt mit dem Ersten Sekretär des ZK der VPAP, Gierek, vgl. Dok. 22, Anm. 4.

<sup>28</sup> Der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, besuchte die Bundesrepublik vom 18. bis 22. Mai 1973. Vgl. dazu Dok. 145–152.

stern nach dem Treffen Brandt/Gierek stattfinden und von dessen Verlauf mitbestimmt sein werden. Grundsätzlich ist am Rande der Gespräche nochmals von polnischer Seite bestätigt worden, daß für den Besuch von Minister Scheel die Woche zwischen dem 15. und 19. Oktober reserviert werden soll.<sup>29</sup>

VII. Nach diesen Konsultationen läßt sich der gegenwärtige Stand der deutsch-polnischen Beziehungen wie folgt beurteilen:

1) Die Konsultationen haben bestätigt, daß sich seit 1970 die deutsch-polnischen Beziehungen in verschiedenen praktischen Bereichen gut entwickelt haben und daß auch beiderseits die Absicht besteht, diese Entwicklung weiter zu fördern. Gleichzeitig muß damit gerechnet werden, daß der deutsch-polnische Dialog auf absehbare Zeit belastet bleiben wird von den Themen Umsiedlung und Entschädigungsforderungen.

2) Auch nach diesen Konsultationen muß zweifelhaft erscheinen, ob die polnische Regierung bereit ist, auf die örtlich zuständigen Behörden im Sinne einer tatsächlichen Durchführung der „Information“ einzuwirken. Es kann sogar nicht ausgeschlossen werden, daß ein weiterer Rückgang der erteilten Ausreisegenehmigungen eintritt. Das Problem der Umsiedlung konzentriert sich heute zu 80 bis 90 Prozent auf die ehemaligen Abstimmungsgebiete nach dem Ersten Weltkrieg, die heutigen Wojewodschaften Allenstein, Oppeln und Kattowitz, in denen nach dem Zweiten Weltkrieg eine rigorose Polonisierungspolitik betrieben wurde. Hauptthemmnis gegen die Durchführung der „Information“ sind nicht wirtschaftliche Gründe, sondern die Abneigung der zuständigen polnischen Stellen, Philosophie und Ergebnis der Polonisierung in Frage stellen zu lassen.

3) Die polnische Seite hat in den Konsultationen sorgfältig vermieden, ein förmliches Junktim zwischen Umsiedlung und Entschädigung herzustellen; sie stellte jedoch durch Beharren auf paralleler Behandlung einen Zusammenhang her. Außenminister Olszowski hat diesen Zusammenhang besonders deutlich werden lassen.

Die Gründe, aus denen heraus die polnische Seite seit Sommer vergangenen Jahres die Entschädigungsforderungen aufbaut, sind wahrscheinlich komplex. Die polnische Regierung beruft sich auf innenpolitischen Druck. Manches weist jedoch darauf hin, daß entsprechende Erwartungen auch bewußt von oben gefördert und gesteuert werden.

Abgesehen von ihren sachlichen Implikationen hat die Frage der Entschädigungsforderungen aus polnischer Sicht insoweit eine taktische Funktion, als sie zur Begründung für die Nichterfüllung polnischer Verpflichtungen oder zur Steuerung des Tempos in der Entwicklung der Beziehungen herangezogen werden kann.

4) Die Themen Umsiedlung und Entschädigungsforderungen müssen zur Zeit ein deutsch-polnisches politisches Spitzengespräch um so mehr belasten, als

<sup>29</sup> Bundesminister Scheel hielt sich vom 18. bis 20. Oktober 1973 in Warschau auf. Vgl. dazu Dok. 325, Dok. 328 und Dok. 331.

konkrete wirtschaftliche Zielsetzungen und Abmachungen – wie etwa beim Besuch von Parteichef Gierek in Frankreich<sup>30</sup> – bisher nicht anstehen.

In diesem Zusammenhang verdient der auch in diesen Konsultationen wieder erhobene polnische Vorwurf Beachtung, die Bundesregierung zeige an der Entwicklung der Beziehungen in dem für Polen besonders wichtigen Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit kaum Interesse. Polen hat von der Gomułka-Initiative im Mai 1969<sup>31</sup> an besondere Erwartungen in die Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen gesetzt, die sich aus polnischer Sicht bisher nicht erfüllt haben. In letzter Zeit ist zusätzlich polnische Sorge erkennbar, daß sich unser politisches und wirtschaftliches Interesse ausschließlich auf die DDR und die Sowjetunion konzentrieren könnte. In diesem Zusammenhang ist die Nichterwähnung Polens in der Regierungserklärung vom 18.1.1973<sup>32</sup> von polnischer Seite mit starker Betroffenheit registriert und als Widerspruch zu dem gern zitierten Kanzlerwort empfunden worden, daß die Versöhnung mit Polen für uns den gleichen Rang habe wie die mit Frankreich. Nicht in offiziellen, aber in inoffiziellen Gesprächen wird immer wieder die Frage nach der Konzeption unserer Polenpolitik gestellt.

Die polnische Seite knüpft daher mit Sicherheit an ein Zusammentreffen zwischen dem Herrn Bundeskanzler und Parteichef Gierek die Erwartung, daß diese Gespräche Aufschluß über unsere Vorstellungen für die weitere Entwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen und insbesondere ihre Konkretisierung im wirtschaftlichen Bereich geben werden.

Staden<sup>33</sup>

**Referat 214, Bd. 112626**

<sup>30</sup> Der Erste Sekretär des ZK der PVAP, Gierek, hielt sich vom 2. bis 6. Oktober 1972 in Frankreich auf.

<sup>31</sup> Am 17. Mai 1969 nahm der Erste Sekretär des ZK der PVAP, Gomułka, auf einer Kundgebung in Warschau Stellung zu Fragen der europäischen Sicherheit und des Verhältnisses zwischen Polen und der Bundesrepublik. Als Hauptkriterium bei der Beurteilung der Politik der Bundesregierung bezeichnete er deren Haltung „zur endgültigen Anerkennung der bestehenden Grenzen in Europa [...], darunter der Grenze an Oder und Lausitzer Neiße, sowie das Verhältnis zur Anerkennung der Existenz der Deutschen Demokratischen Republik als souveräner und gleichberechtigter deutscher Staat“. Gomułka erklärte weiter: „Es gibt keine rechtlichen Hindernisse dafür, daß die Bundesrepublik die bestehende Westgrenze Polens nicht als endgültig anerkennt. Wir sind jederzeit bereit, mit der Deutschen Bundesrepublik einen solchen zwischenstaatlichen Vertrag abzuschließen, ähnlich wie wir mit der DDR vor 19 Jahren in dieser Frage einen Vertrag geschlossen haben.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 317 und D 319. Vgl. dazu auch AAPD 1969, I, Dok. 172.

<sup>32</sup> Für den Wortlaut der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt vom 18. Januar 1973 vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 81, S. 121–134.

<sup>33</sup> Paraphe vom 21. Februar 1973.

## Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

230-454.30-412/73 geheim

19. Februar 1973<sup>1</sup>Herrn GL 23 i. V.<sup>2</sup>

Betr.: Meeresbodennutzung;

hier: Frage unserer Beteiligung<sup>3</sup>

Diese Frage wird uns noch öfters begegnen und bedarf einer sehr umsichtigen und weitschauenden Behandlung.

Wir werden künftig immer wieder vor die Wahl gestellt werden, ob wir eine zentrale Rolle in einer europäischen Gruppierung vorziehen, die auch kleinere Länder mit umfaßt, oder ob wir den Versuch machen, als ein relativ kleiner Partner im Verband der Großen mitzuwirken. Relativ klein sind wir deshalb, weil wir uns mit den drei Weltmächten und auf die Länge auch mit Ländern wie Japan, Brasilien und möglicherweise Indien kaum werden messen können und weil England und Frankreich einen Status haben und im europäischen Interesse behalten müssen, den wir nicht anstreben können.

Die Versuchung, sich einem Club der Großen anzuhängen, ist beträchtlich und in manchen Fragen mag dies unseren wohlverstandenen Interessen entsprechen. Wir sollten es aber nur dort in Erwägung ziehen, wo es wirklich um vitale deutsche Interessen geht und nicht um Fragen, die bei all ihrer Bedeutung einer weniger gewichtigen Kategorie zugehören. In der Phase eines beginnenden gesamteuropäischen Multilateralismus und in der kompetitiven Koexistenz mit der DDR im Rahmen der VN wird der Geleitzug der europäischen Gruppe, vor allem der Neun, für uns wachsende Bedeutung gewinnen. Sie ist ein unerlässliches Element europäischen Gleichgewichts durch uns und gibt uns in den VN einen gewissen Schutz in den voraussehbaren Fällen, in denen die DDR uns „links überholen“ wird.

<sup>1</sup> Durchdruck.

<sup>2</sup> Hat in Vertretung des Gesandten Heimsoeth Vortragendem Legationsrat Gorenflos am 19. Februar 1973 vorgelegen.

<sup>3</sup> Botschafter Gehlhoff, New York (UNO), teilte am 9. Februar 1973 mit, er sei von der japanischen Vertretung bei der UNO „streng vertraulich“ darüber informiert worden, „daß Ende Januar/Anfang Februar 1973 ein Treffen von Vertretern Frankreichs, Großbritanniens, Japans, der USA und der Sowjetunion (auf der Ebene der Vertreter im Meeresboden-Ausschuß) zur Abstimmung der jeweiligen Haltung, insbesondere gegenüber der Dritten Welt, in London stattgefunden hat. [...] Sowjetunion legt größten Wert auf Geheimhaltung der Treffen, um nicht gegenüber Entwicklungsländern und China in ‚schiefes Licht‘ zu geraten. Nach japanischer Einschätzung besteht in Gruppe Interesse daran, auch uns zu den Treffen hinzuzuziehen.“ Gehlhoff fuhr fort: „Ich gehe davon aus, daß wir grundsätzlich an einer Beteiligung an den vertraulichen Gesprächen interessiert sind, zumindest in der Form, daß wir über den Fortgang informiert werden. Andererseits sollten wir bei etwaigen Anfragen wegen der Möglichkeiten unserer Beteiligung vorsichtig vorgehen, um zu vermeiden, daß wir die Gespräche stören. Ich schlage vor, Beobachtermission zu ermächtigen, das Gespräch mit der japanischen Mission fortzusetzen und je nach Verlauf dieses Gesprächs auch Kontakt mit britischer oder französischer Mission aufzunehmen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 149; VS-Bd. 9972 (230); B 150, Aktenkopien 1973.

Die Bedeutung der europäischen Gleichgewichtsfunktion gilt um so mehr, als sich voraussehen läßt, daß es im Verfolg der KSZE in dieser oder jener Form zum „Organ“<sup>4</sup> kommen wird. Dadurch ist die PZ aus etwas, was manchem zunächst als Leerlauf erscheinen möchte, zu einer bitterernsten Angelegenheit geworden, deren Erfolg über unsere Zukunft mit entscheidet.<sup>5</sup>

gez. Staden

VS-Bd. 9972 (230)

<sup>4</sup> Zur Frage der Einbeziehung eines Tagesordnungspunktes über die Errichtung eines „Ständigen Organs“ in die KSZE vgl. Dok. 25.

<sup>5</sup> Am 26. März 1973 informierte Vortragender Legationsrat I. Klasse Fleischhauer den Beobachter bei der UNO in New York über das Ergebnis einer Besprechung zwischen Botschafter Gehlhoff, z. Z. Bonn, Ministerialdirigent von Schenck und dem Referat 500 über die Frage der Beteiligung der Bundesrepublik an dem vertraulichen Gedankenaustausch zwischen den USA, der UdSSR, Großbritannien, Frankreich und Japan zur Frage der Meeresbodennutzung: „Als – zumindest gegenwärtig – gegen eine Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an den Beratungen sprechend wird nicht nur von der VN-Beobachtermission, sondern auch vom Auswärtigen Amt angesehen, daß die Einschaltung der Bundesrepublik Deutschland weder von den mittleren und kleineren EG-Staaten noch von den Entwicklungsländern gern gesehen werden dürfte und mithin negative Rückwirkungen auf unser allgemeines Verhältnis zu diesen Staaten haben könnte.“ Fleischhauer bat, sich über die Gründe und Umstände des Wunsches nach Teilnahme der Bundesrepublik, insbesondere aus Sicht der USA, zu informieren. Vgl. den Drahterlaß Nr. 1115; VS-Bd. 9697 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

Gehlhoff antwortete am 2. April 1973, daß sich die Amerikaner aus einer deutschen Beteiligung am Gedankenaustausch eine Verstärkung ihrer eigenen Position innerhalb und außerhalb der Gruppe versprächen. Weiter führte Gehlhoff aus: „Die USA verfolgen zusammen mit der Fünfer-Gruppe den tatsächlichen oder subjektiven Interessen der Entwicklungsländer diametral entgegengesetzte Ziele. Sie vertreten mit Härte die Interessen der Industrien, die Bergbauarbeiten im Meeresboden konkret ins Auge fassen können. Sie erhoffen sich von uns hierfür Unterstützung und die Übernahme der Mitverantwortung gegenüber der Dritten Welt. Wir können ohne offiziellen Status in den Meeresboden-Gremien unsere Haltung noch nicht selbst erläutern oder verteidigen und haben daher kein Interesse daran, diesen Gremien jetzt schon Ansatzpunkte für gegen uns gerichtete Angriffe zu geben. Diese Gefahr besteht, wenn wir durch Beteiligung an der Fünfer-Gruppe auf die Linie der USA einschwenken.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 361; VS-Bd. 9697 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

## 58

**Gespräch des Botschafters Sahm, Moskau,  
mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko**

VS-vertraulich

20. Februar 1973<sup>1</sup>

Dolmetscheraufzeichnung des Gesprächs zwischen Botschafter Sahm und Außenminister Gromyko am 20. Februar 1973 von 10.30 Uhr bis 12.25 Uhr.

Es waren anwesend:

von deutscher Seite Gesandter Lüders und der Unterzeichnete als Dolmetscher;

von sowjetischer Seite Leiter der 3. Europäischen Abteilung, Bondarenko, und Herr Kurpakow als Dolmetscher.

*Gromyko:* Ich freue mich, Sie in den Räumen des Außenministeriums begrüßen zu können, und bin bereit, in einen Meinungsaustausch über die Fragen einzutreten, die bei Ihnen entstanden sind.

*Sahm:* Ich bin Ihnen sehr dankbar, daß Sie mir heute Gelegenheit geben, zum erstenmal in diesem Jahr mit Ihnen zusammenzutreffen, und hoffe, daß dieses Treffen einen weiteren Beitrag zur Verbesserung der Beziehungen zwischen unseren Ländern leisten wird, die in letzter Zeit eine besonders positive Entwicklung erfahren haben. Vorweg gestatten Sie mir, Ihnen mein Beileid zu der Flugzeugkatastrophe<sup>2</sup> auszusprechen, von der wir erfahren haben.

*Gromyko:* Ich danke Ihnen.

*Sahm:* Ich möchte ausgehen von zwei Erklärungen des Bundeskanzlers, der Regierungserklärung vom 18. Januar<sup>3</sup> und der Rede bei der Einbringung des Gesetzes über den Grundvertrag und des Gesetzes über den UNO-Beitritt der BRD<sup>4</sup>: Beide Erklärungen enthalten die Einschätzung des gegenwärtigen Standes und der künftigen Entwicklung der Beziehungen zwischen Bundesrepublik Deutschland und Sowjetunion und zu den Ländern Europas.

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Dolmetscher Armbruster, Moskau, am 20. Februar 1973 gefertigt.

Am 27. Februar 1973 übermittelte Botschafter Sahm, Moskau, die Aufzeichnung an das Auswärtige Amt und teilte dazu mit: „Zu der auf Seite 11 der Aufzeichnung wiedergegebenen Unklarheit der Äußerung des Ministers, wie sich unser Vertreter in Helsinki zur Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen geäußert haben soll, wird auf den in Anlage 2 beigefügten Vermerk des Dolmetschers der Botschaft, H[errn] Armbruster, verwiesen.“ Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 9085 (213); B 150, Aktenkopien 1973. Vgl. dazu Anm. 37–39.

<sup>2</sup> Am 19. Februar 1973 verunglückte ein Passagierflugzeug vom Typ Tupolew 154 der sowjetischen Fluggesellschaft Aeroflot beim Landeanflug auf den Prager Flughafen Ruzyne. Dabei starben 77 Personen. Vgl. dazu den Artikel „Modernstes sowjetisches Flugzeug verunglückt“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 20. Februar 1973, S. 7.

<sup>3</sup> Für den Wortlaut der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 81, S. 121–134.

<sup>4</sup> Für den Wortlaut der Rede des Bundeskanzlers Brandt am 15. Februar 1973 vor dem Bundestag vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 81, S. 534–538.

Seit den Gesprächen, die Herr Bahr im Herbst mit dem Generalsekretär und dem Außenminister geführt hat<sup>5</sup>, sind weitere wichtige Ereignisse eingetreten. In der Bundesrepublik haben Wahlen stattgefunden, bei denen die Bevölkerung der Bundesrepublik mit großer Mehrheit die Politik der Bundesregierung bestätigt hat<sup>6</sup>, die auch in den Verträgen mit der Sowjetunion, Polen und der DDR ihren Ausdruck gefunden hat.

Wir sind der Auffassung, daß der gegenwärtige Augenblick viele Chancen enthält, so im bilateralen Bereich, wie dies die soeben zu Ende gegangene Sitzung der Kommission für wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit gezeigt hat, über deren Verlauf und Ergebnisse<sup>7</sup> der Minister sicherlich unterrichtet ist. Wir stehen unter dem Eindruck, daß es nicht nur keine substantiellen Meinungsverschiedenheiten gegeben hat, sondern auch Übereinstimmung in dem Wunsche, schneller voranzukommen, weshalb man beschloß, den Rhythmus der Treffen der Kommission zu beschleunigen.

Wir stehen vor dem Abschluß einer ganzen Reihe von Abkommen und Vereinbarungen bzw. in Verhandlungen über solche Vereinbarungen, von denen besonders zu nennen wären die Abkommen über: Wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, langfristige Kooperation, Kulturaustausch<sup>8</sup>, See-Schifffahrt<sup>9</sup>,

<sup>5</sup> Für die Gespräche des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 9. Oktober 1972 und dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 10. Oktober 1972 in Moskau vgl. AAPD 1972, III, Dok. 317 und Dok. 320.

<sup>6</sup> Bei den Wahlen zum Bundestag am 19. November 1972 erreichte die SPD 45,8 % der Stimmen (230 Sitze), CDU und CSU kamen auf 44,9 % (225 Sitze), die FDP erhielt 8,4 % (41 Sitze).

<sup>7</sup> Die zweite Sitzung der deutsch-sowjetischen Kommission für wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit tagte vom 12. bis 14. Februar 1973 in Moskau unter Leitung des Bundesministers Friderichs und des Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrats der UdSSR, Nowikow. Legationsrat I. Klasse Klarenaar teilte hierzu am 15. Februar 1973 mit, daß der Schwerpunkt der Tagung „auf dem Gebiet der Perspektiven für eine langfristige Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Bereich“ gelegen und die Kommission die Bedeutung einer „langfristigen Ausrichtung der Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten“ unterstrichen habe. Die Kommission habe beschlossen, daß die in der Arbeitsgruppe „zur Prüfung von Möglichkeiten der Zusammenarbeit im industriellen, im Grundstoff- und Energiebereich“ aufgenommenen Gespräche weitergeführt und die Tätigkeit einiger Fachgruppen intensiviert werden sollte. Weiter berichtete Klarenaar, die sowjetische Seite habe vor Beginn der Tagung den Entwurf „eines auf zehn Jahre berechneten Kooperationsabkommens nach dem Muster des französisch-sowjetischen Kooperationsabkommens“ und den vorläufigen Entwurf eines „Komplexprogramms für die Entwicklung der langfristigen wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit“ übergeben. Das Komplexprogramm, das nach sowjetischer Vorstellung der Durchführung des deutsch-sowjetischen Kooperationsabkommens dienen solle, sehe „neben der Anführung von ‚Hauptzielen‘ vier Programme“ vor, nämlich: „zur Entwicklung der Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und industriellen Bereich; zur Entwicklung der Zusammenarbeit im wissenschaftlich-technischen Bereich; für die Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich in Drittländern bzw. die Zusammenarbeit bei der Realisierung wissenschaftlich-technischer Projekte mit Drittländern; den Austausch nationaler Industrieanlagen.“ Weitere Themen waren: Zinssubventionen, Einrichtung der Handelsförderungsstelle, Umweltschutz, Exploration und Erschließung von Bodenschätzen, Lohnanreicherung von Uran und Lieferung von Elektrizität aus der Sowjetunion in die Bundesrepublik. Vgl. die Aufzeichnung; Referat 213, Bd. 112704.

Für das gemeinsame Communiqué vom 14. Februar 1973 vgl. MOSKAU–BONN, Bd. II, S. 1587.

<sup>8</sup> Zu den Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR über ein Kulturabkommen und über ein Abkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit vgl. Dok. 20, Anm. 2.

<sup>9</sup> Am 29. Januar 1973 übermittelte die UdSSR den Entwurf eines Abkommens über den Seeverkehr. Vgl. dazu Referat 213, Bd. 112706.

Landverkehr<sup>10</sup> u. a. Auf vielen Gebieten und sozusagen auf breiter Front werden also weitere Schritte zur Erweiterung und Vertiefung der Zusammenarbeit vorbereitet.

Neben allen diesen positiven Vorhaben gibt es leider zwei Fragenkreise, die Schatten auf unsere Beziehungen werfen: Westberlin und Rückführung.

Die Anwendung des Vier-Mächte-Abkommens auf die mit den oben genannten Abkommen zusammenhängenden Fragen wirft leider immer wieder Meinungsverschiedenheiten auf.

Erlauben Sie mir, in diesem Zusammenhang ein Zitat aus der Erklärung des Bundeskanzlers vom 15.2. anzuführen:

„Das Abkommen der Vier Mächte vom Frühsommer vergangenen Jahres hat für die Lage in und um Berlin eine fühlbare Entlastung gebracht. Schwierigkeiten im einzelnen wollen wir nicht übersehen, auch nicht geringschätzen, aber sie sollten – so denke ich – uns nicht den Blick für die unvergleichlich verbesserte Gesamtsituation verbauen. Mit dem routinemäßigen Aufgreifen früherer Vorschläge und Erwägungen ist den neuen Problemen hier zumeist nicht beizukommen. Die Bundesregierung möchte jedenfalls dazu beitragen, daß das Berlin-Abkommen in jedem einzelnen seiner Punkte reibungslos funktioniert.“<sup>11</sup>

Nach wie vor halten wir das Abkommen für eine brauchbare und tragfähige Grundlage für die zukünftige Entwicklung unserer Beziehungen, sind aber auch der Auffassung, daß seine Möglichkeiten noch nicht genügend ausgeschöpft werden. In dem Abkommen gibt es einen bestimmten Abschnitt – der dem Minister wie jedem in diesen Fragen Kundigen sicher gut bekannt ist –, in dem zwei grundlegende Regelungen enthalten sind: Erstens wird dort festgestellt, daß Westberlin kein Teil des Bundes ist und vom Bund nicht regiert wird und zweitens, daß die Bindungen zwischen Bund und Westberlin erhalten und entwickelt werden sollen.<sup>12</sup>

Wir haben das Gefühl, daß die sowjetischen Dienststellen nur den ersten Teil dieser Bestimmungen lesen und berücksichtigen. In Bonn herrscht ernste Be-

<sup>10</sup> Am 12. Februar 1973 fand eine Ressortbesprechung statt, in der der sowjetische Entwurf vom 5. Oktober 1972 eines Abkommens über internationalen Automobilverkehr und der Gegenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr für ein Abkommen mit der UdSSR über den grenzüberschreitenden Straßenpersonen- und Straßengüterverkehr erörtert wurde. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Bundesministeriums für Verkehr vom 12. März 1973; Referat 404, Bd. 108485. Für die Entwürfe vgl. Referat 404, Bd. 108485.

<sup>11</sup> Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 81, S. 534 f.

<sup>12</sup> In Teil II B des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 wurde ausgeführt: „The Governments of the French Republic, the United Kingdom and the United States of America declare that the ties between the Western Sectors of Berlin and the Federal Republic of Germany will be maintained and developed, taking into account that these Sectors continue not to be a constituent part of the Federal Republic of Germany and not to be governed by it. Detailed arrangements concerning the relationship between the Western Sectors of Berlin and the Federal Republic of Germany are set forth in Annex II.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 444.  
In Anlage II Absatz 1 teilten die Drei Mächte der UdSSR mit: „They declare, in the exercise of their rights and responsibilities, that the ties between the Western Sectors of Berlin and the Federal Republic of Germany will be maintained and developed, taking into account that these Sectors continue not to be a constituent part of the Federal Republic of Germany and not to be governed by it. The provisions of the Basic Law of the Federal Republic of Germany and of the Constitution operative in the Western Sectors of Berlin which contradict the above have been suspended and continue not to be in effect.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 448 f.

sorgnis, daß sich aus diesen Meinungsverschiedenheiten Verzögerungen bei der fortschreitenden Entwicklung unserer Beziehungen, die insbesondere in den genannten Abkommen ihren Ausdruck finden sollen, ergeben. Ich glaube, daß die Gespräche, die Botschafter Falin und Staatssekretär Frank in dieser Frage führen<sup>13</sup>, die richtige Ebene sind, auf der unsere Regierungen die ausstehenden Probleme erörtern können. Ich möchte sie deshalb heute nicht im einzelnen aufgreifen; ich bin nur von meiner Regierung beauftragt, Ihnen diese Besorgnis zur Kenntnis zu bringen und Ihre Regierung auf sie aufmerksam zu machen.

Das zweite Problem, das einen gewissen Schatten auf die Entwicklung unserer Beziehungen wirft – bei unserem Treffen im Juli 1972 hatten wir schon darüber gesprochen –, ist das Problem der Rückführung und Familienzusammenführung.<sup>14</sup>

Hierzu erlauben Sie mir ein weiteres Zitat, und zwar aus der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 18. Januar, das an den Passus anschließt, der die Entwicklung der Beziehungen nach dem Abschluß der Verträge mit der Sowjetunion und Polen behandelt.

„Die Bundesregierung wird sich gleichzeitig weiterhin um die Linderung humanitärer Probleme bemühen, die bei der Umsiedlung und Familienzusammenführung noch ungelöst sind, und sie wird jede Möglichkeit zur Verbesserung der menschlichen Kontakte nutzen.“<sup>15</sup>

Der Bundeskanzler hat diese Erklärung abgegeben in Kenntnis der Tatsache, daß die Anzahl der Rückführer im November 1972 zeitweilig einen erheblichen Aufschwung genommen hatte, aber auch in Kenntnis dessen, daß die Rückführerzahlen nach den Wahlen<sup>16</sup> stark abgenommen und die Abwicklung sich erheblich verlangsamt hat.

<sup>13</sup> Für das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin vom 24. Januar 1973 vgl. Dok. 20.

Am 19. Februar 1973 regte Vortragender Legationsrat I. Klasse Meyer-Landrut an, Frank solle Falin beim nächsten Gespräch auf die Berlin-Frage ansprechen: „1) Die Bundesrepublik Deutschland werde nur dann in der Lage sein, Rahmenabkommen über kulturelle Zusammenarbeit und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit mit der UdSSR abzuschließen, wenn beide Seiten darüber einig sind, daß die Berlin-Klausel in diesen Abkommen auch sicherstellt, daß Berlin in die Folgevereinbarungen in vernünftiger Weise einbezogen wird. [...] 2) Daß im Falle des Abkommens über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit ein Weg gefunden werden muß, um klarzustellen, daß auch Vereinbarungen zwischen nichtstaatlichen Stellen sich auf Berlin erstrecken. Unser Vorschlag zu dieser Frage sei von der sowjetischen Seite abgelehnt worden. Wir sähen nun sowjetischen Vorschlägen entgegen, die diesem Petitum Rechnung tragen. 3) Daß, falls es der sowjetischen Seite nicht möglich sei, unseren Wünschen, die, wie Botschafter Falin wisse, Minimalpositionen darstellten, gerecht zu werden, die beiden Abkommen, sowie die vorgesehenen Folgeabkommen zu 2) nicht abgeschlossen werden könnten und ein wesentliches Ziel der Berlin-Regelung, nämlich die unkontroverse Entwicklung der bilateralen Beziehungen, bedauerlicherweise weiterhin unter der Berlin-Problematik werde leiden müssen.“ Vgl. die Aufzeichnung; VS-Bd. 9094 (213); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>14</sup> Für das Gespräch des Botschafters Sahm, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 25. Juli 1972 vgl. AAPD 1972, II, Dok. 207.

<sup>15</sup> Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTS, Bd. 81, S. 123.

<sup>16</sup> Die Wahlen zum Bundestag fanden am 19. November 1972 statt.

Es ist aufgefallen, daß die von Bundesminister Scheel 1971 überreichte Liste mit Beispielfällen<sup>17</sup> – von der Herr Falin noch im vergangenen Herbst Herrn BM Scheel sagte, daß sie beschleunigt erledigt werde – immer noch unerledigt ist, daß von dieser Liste immer noch 100 Fälle (Familien) nicht erledigt sind, die zusammen mit den Familienangehörigen einen erheblich größeren Personenkreis ausmachen.<sup>18</sup>

Wir haben Kenntnis von einer großen Zahl von Menschen, die ihre Rückführung bzw. Zusammenführung mit ihren Familien wünschen, und wir bauen auf die Erklärung, die der Stellvertretende Innenminister Schumilin am 26. Dezember 1972 in einem Interview für die Presseagentur Nowosti gemacht hat: „Anträge auf Ausreise werden in der Regel bewilligt.“

Mit Ausnahme dieser beiden Problemkreise sind unsere Beziehungen in einer stetigen Aufwärtsentwicklung begriffen, und auch die politischen Konsultationen sind intensiviert worden, wie dies zu ersehen ist am Beispiel des Besuches von Herr Bahr und an den Konsultationen, die ich mit Herrn Bondarenko über KSZE führen konnte<sup>19</sup> und die von beiden Seiten als besonders nützlicher Meinungsaustausch bezeichnet werden. Auch die Verbindungen zwischen unseren Delegationen in Helsinki sind sehr eng. Es bleibt zu hoffen, daß sich die Konsultationen zwischen beiden Seiten nach unserem Eintritt in die UNO auch dort entwickeln werden.

Was konkrete Vorhaben angeht, die bald realisiert werden sollten, so sind die Einladungen an den Kulturminister der UdSSR, Frau Furzewa<sup>20</sup>, und auch an den Vorsitzenden des Staatskomitees für Wissenschaft und Technik, Herrn Kirillin, zu erwähnen.

Außerdem sind wir dankbar für die an den Präsidenten des Bundestages, Frau Renger, ergangene Einladung. Bezüglich dieses Besuches sind wir zur Zeit in Kontakt mit den Vorsitzenden der beiden Räte des Obersten Sowjets<sup>21</sup>, um den Besuchstermin festzulegen.<sup>22</sup>

Sehr erfreut sind wir darüber, daß Sie, Herr Minister, Ihr Einverständnis gegeben haben, sich im Sommer 1973 mit Herrn Scheel zu Konsultationen zu treffen.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Bundesminister Scheel übergab dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 29. November 1971 in Moskau eine Liste mit ca. 250 Fällen gewünschter Familienzusammenführung. Vgl. dazu AAPD 1971, III, Dok. 418.

<sup>18</sup> Am 6. Oktober 1972 berichtete Botschafter Sahn, Moskau, daß inzwischen „125 Fälle = 492 Personen (zuzüglich ein Fall = sechs Personen – Ausreise in die DDR) positiv erledigt“ seien. Vgl. den Schriftbericht Nr. 3328; Referat 513, Bd. 1891.

<sup>19</sup> Zu den Gesprächen des Botschafters Sahn vom 10. bis 12. Oktober 1972 in Moskau vgl. Dok. 31, Anm. 6.

<sup>20</sup> Die sowjetische Kulturministerin Furzewa hielt sich auf Einladung des Bundesministers Scheel vom 12. Bis 22. Mai 1973 in der Bundesrepublik auf. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Botschaftsrats I. Klasse Sell vom 6. Juni 1973; Referat 213, Bd. 112695.

<sup>21</sup> Alexej Pawlowitsch Schitikow und Jadgar Sadykowna Nasriddinowa.

<sup>22</sup> Eine Delegation des Bundestages unter Leitung der Bundestagspräsidentin Renger hielt sich vom 24. September 1973 bis 1. Oktober 1973 in Moskau auf. Für das Gespräch zwischen Renger und dem sowjetischen Stellvertretenden Außenminister Kusnezow am 25. September 1973 vgl. Dok. 293.

<sup>23</sup> Während des Besuchs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, in der Bundesrepublik vom 18. bis 22. Mai 1973 führte Bundesminister Scheel am 18. Mai 1973 ein Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko. Vgl. Dok. 146.

Offen ist noch die an Ihren Ministerpräsidenten<sup>24</sup> und an den Generalsekretär ergangene Einladung; einer Erklärung, die Herr Breschnew bei Gelegenheit des Besuches des französischen Staatspräsidenten Pompidou in der Sowjetunion<sup>25</sup> machte, haben wir jedoch entnommen, daß er unserer Einladung noch in diesem Jahr entsprechen will.

Sie haben mich freundlicherwise aufgefordert zu sprechen, und ich fürchte, bereits zu viel gesprochen zu haben.

Abschließend darf ich Sie bitten, mir mitzuteilen, wie die sowjetische Regierung die Lage in Südostasien nach einem zu erhoffenden Friedensschluß in Vietnam<sup>26</sup> einschätzt und außerdem wie die sowjetische Seite die Entwicklung der Vorbereitungen für die Sicherheitskonferenz<sup>27</sup> und die Konsultationen für eine Konferenz über Truppenabbau in Wien<sup>28</sup> beurteilt.

*Gromyko:* Ich habe Ihre Ausführungen aufmerksam angehört und werde kurz auf einige Fragen eingehen, die Sie angeschnitten haben. Ich teile Ihre Auffassung, daß sich unsere Beziehungen gut entwickelt und vertieft haben; und zwar in Übereinstimmung mit der Grundlage, die durch den Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion<sup>29</sup> geschaffen wurde, und daß sie sich in der Richtung entwickeln, die in dem Kommuniqué angesprochen wurde, das über die Ergebnisse des Besuches des Bundeskanzlers in der Sowjetunion und später über seine offiziellen oder – wenn ich so sagen darf – inoffiziellen Gespräche auf der Krim herausgegeben wurde<sup>30</sup>.

Sie haben richtig erwähnt, daß einige Dokumente, die Gegenstand dieses Meinungsaustausches waren, seit dieser Zeit in einem gewissen positiven Bereitschaftsgrad liegen. Bezüglich dieser Abkommen kann man sagen, daß es bei einer Reihe von ihnen gewisse Fortschritte gegeben hat und daß die Bereitschaft beider Seiten erkennbar ist, ihre Beziehungen zu erweitern und zu vertiefen.

Ich möchte Ihnen sagen, daß wir alles tun werden, was von uns abhängt, um diese Abkommen zum Abschluß zu bringen und unterschriftsreif zu machen. Dies gilt insbesondere für das Abkommen über die Entwicklung der Zusammenarbeit auf wissenschaftlich-technischem Gebiet, das uns auch als das beste Gebiet für die Zusammenarbeit vorkommt und sehr vielversprechend ist. Aber

<sup>24</sup> Bundeskanzler Brandt lud Ministerpräsident Kossygin am 12. August 1970 zu einem Besuch in die Bundesrepublik ein. Vgl. dazu AAPD 1971, II, Dok. 314.

<sup>25</sup> Staatspräsident Pompidou führte am 11./12. Januar 1973 in Saslawl bei Minsk Gespräche mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew. Vgl. dazu Dok. 15.

<sup>26</sup> Vgl. dazu das Abkommen vom 27. Januar 1973 über die Beendigung des Kriegs und die Wiederherstellung des Friedens in Vietnam; Dok. 21, besonders Anm. 2.

<sup>27</sup> Vom 28. November bis zum 15. Dezember 1972 bzw. vom 15. Januar bis zum 9. Februar 1973 fanden in Helsinki die ersten beiden Runden der multilateralen Vorgespräche für die KSZE statt. Die dritte Runde begann am 26. Februar 1973.

<sup>28</sup> Am 31. Januar 1973 begannen in Wien die MBFR-Explorationsgespräche.

<sup>29</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BUNDESGESETZBLATT 1972, Teil II, S. 354 f.

<sup>30</sup> Für den Wortlaut des Kommuniqués über den Besuch des Bundeskanzlers Brandt vom 11. bis 13. August 1970 in Moskau vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 401 f.

Für den Wortlaut des Kommuniqués über die Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, vom 16. bis 18. September 1971 in Oreanda vgl. BULLETIN 1971, S. 1469 f.

es gibt auch andere Gebiete der Wirtschaft, die nicht vernachlässigt werden sollten, ganz zu schweigen von der Politik.

Was das Westberlin-Abkommen<sup>31</sup> und den Gang der Erfüllung dieses Abkommens angeht, so hätte ich es auch erwähnt, wenn Sie es nicht behandelt hätten. Über die Bedeutung dieses Abkommens zu sprechen, ist nicht erforderlich; darüber wurde schon früher viel gesprochen, was hier zu wiederholen überflüssig wäre.

Auch bei uns herrscht Besorgnis, zumindest was die praktische Seite der Erfüllung des Abkommens durch die Bundesrepublik angeht. Sie haben die richtige Schlußfolgerung gezogen, als Sie das Zitat aus dem Abkommen anführten, – ich wollte es auch anführen.

Uns scheint, daß Sie sich hauptsächlich auf den zweiten Teil dieser Bestimmung stützen und den ersten Teil nicht bemerken oder jedenfalls sich bemühen, ihn nicht zu bemerken.

Ich kann Sie versichern, daß wir nicht den Wunsch und nicht das Bestreben haben, die Entwicklung normaler Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den westlichen Sektoren von Berlin zu stören, falls diese Beziehungen in den Formen gepflegt werden, die im vierseitigen Abkommen vorgesehen sind.

Die Bundesrepublik überschreitet zuweilen bestimmte Grenzen, die schwer mit dem ersten Teil der Bestimmung vereinbar sind, die Sie zitiert haben; wir sind im Zweifel, ob dies nach einem gewissen Trägheitsprinzip geschieht oder ob vielleicht manche Stellen der Bundesrepublik keine Lust haben, das Abkommen anzuwenden. Ich will Sie darauf aufmerksam machen, daß dieses Abkommen besteht und daß es von allen erfüllt werden muß – auch von der Bundesrepublik und Westberlin –, und daß die Bundesregierung hierbei die Aufgabe hat, die Handlungsweise ihrer Behörden entsprechend zu kontrollieren. Bundesregierung und Senat von Westberlin sind zwar nicht Teilnehmer des Westberlin-Abkommens, sind nicht direkte Teilnehmer des vierseitigen Abkommens, aber sie sind Teilnehmer der Abkommen, die auf der Grundlage dieses Abkommens entstanden sind und sich aus ihm ergeben haben. Wir sind erstaunt, daß sie den Rahmen des Zulässigen überschreiten – um so mehr, als die Bundesrepublik dabei nichts Reales zu gewinnen hat, sich nur Elemente der Komplikation einhandelt und Zweifel an der Absicht der Bundesregierung, das Abkommen wirklich zu erfüllen, aufkommen. Ohne Bekanntes zu wiederholen, wollte ich hierauf hinweisen. Wie gesagt, hat die Sowjetunion weder die Absicht noch das Bestreben, von dem Abkommen abzurücken, aber sie ist der Auffassung, daß es von allen erfüllt werden muß!

*Sahm:* Gestatten Sie hierzu ein Wort?

*Gromyko:* Ich bin mit meinen Ausführungen noch nicht fertig. – Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit auf einige Fragen lenken, von denen bei verschiedenen Gelegenheiten gesagt wurde, daß sie gelöst werden müssen, die aber noch nicht gelöst sind.

<sup>31</sup> Für den Wortlaut des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. *EUROPA-ARCHIV* 1971, D 443–453.

In diesem Zusammenhang möchte ich auch auf die große Frage Ihrer Beziehungen mit der Tschechoslowakei hindeuten, wo Sie vorläufig noch keine Vereinbarung mit der Tschechoslowakei über die Frage der Bewertung des Münchener Abkommens getroffen haben.<sup>32</sup> Dieser Umstand muß unbedingt die Aufmerksamkeit auf sich lenken. Sollte das Abkommen mit der Tschechoslowakei nicht abgeschlossen werden, so würde dies den Beziehungen der Bundesregierung zur Sowjetunion und zu den sozialistischen Ländern in Europa seinen Stempel aufdrücken.

Ich möchte diese Gelegenheit benutzen, Ihnen zu sagen, daß es für die Führer der Tschechoslowakei nicht gerade einfach war, sich auf die Formeln einzulassen, die in der letzten Zeit verwendet worden sind und die Ihnen bekannt sind; dennoch sind sie darauf eingegangen! Ich möchte diese bekannten Formeln hier nicht wiederholen. Von seiten der Bundesregierung ist hier eine ungenügende Aktivität zu beobachten – um nicht mehr zu sagen. Die Bereinigung dieser Frage liegt im gemeinsamen Interesse Ihrer Beziehungen mit den sozialistischen Ländern und im Interesse Ihrer Beziehungen mit der Sowjetunion.

Die Frage der Aufnahme der BRD und der DDR in die UNO ist eine wichtige Frage. Ich brauche mich nicht darüber zu verbreiten, daß es im Interesse der BRD und der DDR liegen würde, die Lösung dieser Frage zu erleichtern. Es ist bekannt, daß Sie diese Frage in einen Zusammenhang mit der Ratifizierung der Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR bringen. Es wäre gut, wenn Sie die Ratifizierung schneller zum Abschluß bringen könnten.<sup>33</sup> Es ist uns bekannt, daß die Diskussion dieser Frage begonnen hat, und wir haben auch die interessanten Ausführungen des Bundeskanzlers vernommen; die Gedanken, die er entwickelt hat, können nicht anders als positiv bewertet werden. Aber die Menschen haben es in der Hand, solche Prozesse zu beschleunigen, und es schiene uns günstig, diesen Prozeß beschleunigt zu Ende zu führen. Wenn die Angelegenheit so weit gediehen ist, könnte man eine Sondersitzung der UN-Vollversammlung einberufen und die Aufnahme der beiden Staaten in ein bis zwei Tagen abschließend behandeln. Man sollte nicht bis in den Herbst warten. Auf diese Weise würde diese Aktion eine tiefere Spur hinterlassen, als wenn sie auf einer ordentlichen Sitzung der Vollversammlung im Herbst behandelt würde, wo andere, sogar Hunderte von Fragen behandelt werden.

Sie sollen nicht annehmen, daß wir Sie zu irgend etwas überreden wollen, oder daß der Sowjetunion und den sozialistischen Ländern bis zur nächsten ordentlichen UN-Vollversammlung<sup>34</sup> die Luft ausgehen werde. Das ist natürlich nicht so. Wir glauben nur, daß eine Sondersitzung im beiderseitigen Interesse wäre.

Sie haben die Frage der Familienzusammenführung und der Ausreise erwähnt. Dazu kann ich erstens sagen, daß bereits viele Personen ausgereist sind, und wenn dann ein gewisser Rückgang eingetreten ist, so ist das nur natürlich. Als wir einen gewissen Personenkreis zusammen hatten, standen wir vor der Frage, wann ihnen die Ausreise erlaubt werden solle, vor oder nach den Wahlen.

<sup>32</sup> Zum Stand der Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses vgl. Dok. 89, Anm. 23.

<sup>33</sup> Zum Stand des Ratifikationsverfahrens zum Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 vgl. Dok. 38, Anm. 21.

<sup>34</sup> Die XXVIII. UNO-Generalversammlung fand vom 18. September bis 18. Dezember 1973 statt.

Wir haben uns natürlich dafür entschieden, sie vor den Wahlen ausreisen zu lassen. Wozu hätten wir zögern sollen? So hat es nach der Ausreise des anfänglichen Personenkreises einen gewissen Rückgang gegeben, dies bedeutet aber nicht, daß wir die Angelegenheit nun in die unterste Schublade gesteckt haben und der Vergessenheit anheim geben. Wenn und soweit Personen festgestellt werden, die ausreisen wollen, so werden wir sie reisen lassen. Wir werden niemanden aufhalten. Man vermutet allerdings gar nicht, wie viele Fragen mit solchen Ausreisen verbunden sein können! Die zu überwindenden großen Entfernungen, familiäre Probleme und materielle Fragen spielen eine Rolle, und in Wirklichkeit geht es nie so schnell, wie es auf dem Papier aussieht.

*Bondarenko* (bestätigt die Schwierigkeit dieser Probleme durch Wiederholung der Bemerkungen des Ministers und fügt hinzu): Und manche kommen aus der Bundesrepublik wieder zurück, nachdem sie eine unüberlegte Entscheidung getroffen haben.

*Gromyko*: Ein Wort noch dazu: Wir befassen uns mit dieser Frage und werden uns damit weiter befassen, sowie ein entsprechender Personenkreis beisammen ist. Natürlich muß jedes Land auf seine Sicherheitsinteressen achten, aber das ist so klar, daß es nicht lohnt, darüber zu sprechen.

Sie haben die Frage angeschnitten, wie sich uns die Lage im Osten und Ostasien im Lichte der bevorstehenden Vietnam-Konferenz in Paris<sup>35</sup> darstellt. Wir schätzen bereits die Tatsache der Herstellung des Friedens in Vietnam hoch ein. Es ist eine bedeutende Tatsache. Wir hoffen auch, daß diese Konferenz zu positiven Ergebnissen führen wird. Als Teilnehmer der Konferenz betreiben wir hierzu die entsprechenden Vorbereitungen. Ich möchte der Hoffnung Ausdruck geben, daß jeder Teilnehmer nüchtern an die Konferenz herangeht und nicht versucht, einseitige Vorteile herauszuschlagen, denn es geht um gemeinsame Interessen, es geht um ein Abkommen über die Herstellung des Friedens in dieser Region, und die Hauptsache ist der Friede. Wenn die Konferenz hierzu einen Beitrag leistet, so hat sie ihre Aufgabe erfüllt.

Soweit wir aus den Erklärungen aller beteiligten Seiten wissen, herrscht noch keine Übereinstimmung in allen Fragen. Es gibt noch Meinungsverschiedenheiten. Wir hoffen aber darauf, daß sich alle Teilnehmer von den oben dargelegten Grundsätzen leiten lassen. Jedenfalls wissen wir, daß wir und die vietnamesische Seite, deren Ansichten wir kennen, sich davon leiten lassen.

Die Konsultationen in Helsinki sehen wir so, daß schon die Tatsache dieser Konsultationen eine positive Sache ist. Im großen und ganzen verlaufen sie mit einem gewissen Erfolg, entwickeln sie sich mit einem gewissen Anteil an Erfolg.

Vielleicht haben Sie bemerkt, daß ich mich zurückhaltend ausgedrückt habe. Das kommt daher, daß wir überzeugt sind, daß die Verhandlungen schneller vorankommen könnten, wenn alle Teilnehmer dies nur wünschten. Es gibt indessen eine Reihe von Teilnehmern, die einen gewissen Geschmack daran gefunden haben, die Sache in die Länge zu ziehen. Einzelne Vertreter sind bereit, unendlich lang zu sprechen und z.B. Fragen des Mittelmeerraumes und der

<sup>35</sup> Vom 26. Februar bis 2. März 1973 tagte in Paris die Internationale Konferenz zur Wiederherstellung des Friedens in Vietnam. Vgl. dazu Dok. 68, Anm. 11.

Nahost-Probleme hier hineinzubringen. Wenn der gesetzte Rahmen nicht eingehalten wird, so können die Verhandlungen noch jahrelang andauern. Ein bestimmter Rahmen für die Konsultationen besteht aber! Wenn wir, die Bundesregierung und die Sowjetunion, bei unseren Verhandlungen über alle Fragen der Weltpolitik gesprochen hätten, so hätten wir den Vertrag nie abgeschlossen, hätten ihn bis heute noch nicht. Wir hätten uns dann in den Dschungeln verirrt und hätten Hubschrauber zur Hilfe rufen müssen. Wir aber sind an die Dinge realistisch herangegangen. Wenn die Teilnehmer in Helsinki wollten, so könnten sie die Konsultationen in nächster Zeit abschließen und damit den Weg frei machen für die Konferenz selbst; und auf dieser Sicherheitskonferenz würden dann positive Ergebnisse erzielt werden. Die Sowjetunion will keine besonderen Zinsen erhalten, sie setzt sich nur, wie alle anderen, für Entspannung und Frieden ein.

Im Zusammenhang mit den Konsultationen in Helsinki möchte ich Ihre Aufmerksamkeit und – über Sie – die Aufmerksamkeit der Bundesregierung auf eine Frage lenken:

Uns hat die Position Ihres Vertreters<sup>36</sup> in der Frage der Prinzipien – der Prinzipien nicht der Konferenz selbst, sondern bei der Diskussion zur Tagesordnung – in Erstaunen gesetzt, daß „die Unverletzlichkeit der Grenzen uns“<sup>37</sup> nicht passe“.

(Botschafter Sahm bittet den sowjetischen Dolmetscher, den letzten Teil des Satzes zu wiederholen. Dieser wiederholt: „Die Unverletzlichkeit der Grenzen paßt uns“<sup>38</sup> nicht“, – vgl. hierzu Bezugsbericht zu Punkt 6<sup>39</sup>).

Wir haben einen Vertrag geschlossen, in dem die Unverletzlichkeit der Grenzen festgelegt ist. Wir gehen davon aus, daß die Politik einheitlich sein muß. Wenn man in Moskau das eine, in Bonn das andere und woanders eine dritte Variante vertritt, dann ist es schwer, überhaupt irgendeine Politik zu treiben.

<sup>36</sup> Guido Brunner.

<sup>37</sup> Dieses Wort wurde von Botschafter Sahm, Moskau, handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „Ihnen“. Dazu Fußnote: „Das Wort ‚uns‘ hat nur der sowjetische Dolmetscher gesagt, nicht der Minister.“

<sup>38</sup> Handschriftlich durch Botschafter Sahm, Moskau, korrigiert aus: „Ihnen“.

<sup>39</sup> Mit Drahtbericht Nr. 569 vom 20. Februar 1973 berichtete Botschafter Sahm, Moskau, über das Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister. Unter Punkt 6 (KSZE) teilte Sahm mit, Gromyko habe erklärt, er habe „einen wichtigen Faktor hervorzuheben, den er der Bundesregierung und dem Bundeskanzler mitzuteilen bitte: Er sei erstaunt über die Haltung des Vertreters der Bundesregierung bei der KSZE. Dieser habe bei der Diskussion zur Tagesordnung erklärt, daß uns die Unverletzlichkeit der Grenzen nicht passe (so die wörtliche, auf sofortige Rückfrage bestätigte Übersetzung des sowjetischen Dolmetschers. Unser Dolmetscher hat jedoch Gromyko so verstanden, daß deutscher Delegierter lediglich erklärt habe, daß die Unverletzlichkeit der Grenzen nicht passe“. Da der Wegfall des Wortes ‚uns‘ einen ganz anderen Sinn ergibt, habe ich Bondarenko um Klärung bitten lassen. Antwort steht noch aus.“ Vgl. VS-Bd. 9085 (213); B 150, Aktenkopien 1973.

Zu den Äußerungen von Gromyko vermerkte Dolmetscher Armbruster, Moskau, er habe am 20. Februar 1973 den Mitarbeiter im sowjetischen Außenminister, Kurpakow, gefragt, „ob Minister Gromyko die Äußerungen unseres Vertreters in Helsinki so wiedergegeben habe, daß ‚das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen uns nicht passe‘ oder nur dahin, daß ‚das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen nicht passe‘ (also ohne ‚uns‘)“. Am 21. Februar 1973 habe Kurpakow telefonisch mitgeteilt, seiner Aufzeichnung zufolge „habe der Minister die Haltung unseres Vertreters in Helsinki wie folgt wiedergegeben: ‚Das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen als selbständiges Prinzip paßt nicht‘.“ Für den undatierten Vermerk vgl. die Anlage zum Schreiben von Sahm vom 27. Februar 1973 an das Auswärtige Amt; VS-Bd. 9085 (213); B 150, Aktenkopien 1973.

Wenn wir uns in einem Vertrag über dieses Prinzip geeinigt haben, der in Moskau unterzeichnet wurde, so kann man davon bei den Konsultationen in Helsinki nicht abgehen. Wir wissen nicht, ob es sich hier um einen Zufall handelt, ob es ein typischer Zug ist oder nicht – das können Sie besser beurteilen. Ich habe hierüber mit dem Genossen Breschnew gesprochen, der darüber auch befremdet war. Er, Breschnew, sagte, wir hätten nicht umsonst eine ganze Reihe von Prinzipien: Unverletzlichkeit der Grenzen, Souveränität der Staaten, Nicht-einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer sowie die Prinzipien wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Wir hatten den Eindruck, daß dies alles unstrittig sei. Aber wenn wir nun die Politik beiseite schieben, dann bleibt nur noch die Wirtschaft, der Handel mit Waren, ich kaufe das bei dir und du das bei mir; wo bleibt dann der Frieden? Wo kommt dann der Frieden hin?

Ich möchte betonen, daß die sowjetischen Vertreter in Helsinki nach wie vor bereit sind, mit den Vertretern der Delegation der Bundesrepublik gute Kontakte zu pflegen. Noch besser wäre es allerdings, wenn unsere Vertreter in Fragen, die den Gegenstand der Konferenz bilden, eine gemeinsame Auffassung hätten.

Es ist wichtig, den Gang der Verhandlungen nicht zu verzögern und nicht eine Diskussion zum Wesen der Sache zu entfalten, die nur auf der Konferenz selbst, also auf anderer Ebene entfaltet werden kann.

Bei den Wiener Vorgesprächen über die Beschränkung von Rüstungen und Truppen besteht die Hauptschwierigkeit darin, daß die Frage des Teilnehmerkreises noch nicht geklärt ist. Es geht darum, die Teilnehmer der Staatengruppen festzulegen, die an den Verhandlungen über Truppenvermindierungen teilnehmen sollen. Bei der Entscheidung in der Frage der Teilnahme geht es folglich bereits um die Sache selbst, um die Sache, die allerdings erst auf der Konferenz selbst behandelt werden kann. Wir, die sozialistischen Länder, sind bereit, daß auch Ungarn daran teilnimmt, falls Italien auch teilnimmt.<sup>40</sup> Wenn jedoch Italien nur als Beobachter teilnimmt, dann kann auch Ungarn nur als Beobachter teilnehmen. Das ist eine wichtige Frage. Wir hoffen, daß die anderen Teilnehmer, auch die BRD, für die Haltung der sozialistischen Länder Verständnis zeigen. Die sozialistischen Länder haben schon ein Zugeständnis gemacht, wenn sie nicht auf der Teilnahme aller der Länder bestehen, die ausländische Truppen und Stützpunkte auf ihrem Territorium stationiert haben (wie Griechenland, Türkei, Portugal, Dänemark, Norwegen). Dies ist bereits eine Konzession, und es wäre unbegründet, von den sozialistischen Ländern mehr zu verlangen. Ich möchte Sie bitten, dies dem Bundeskanzler und Herrn Minister Scheel zu übermitteln.

*Sahm:* Ich möchte kurz zu Ihren Ausführungen Stellung nehmen, soweit ich über die Politik der Bundesregierung informiert bin.

Zu den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Westberlin:

Sie haben erklärt, es könnten zuweilen Zweifel daran auftauchen, ob die Bundesregierung gewillt sei, das Vier-Mächte-Abkommen zu erfüllen. Dafür, daß dies der Wille der Bundesregierung ist, haben Sie nicht nur die Unterschrift, sondern auch das Wort des Bundeskanzlers. Es handelt sich vielmehr lediglich

<sup>40</sup> Zur Teilnehmerfrage bei den MBFR-Explorationsgesprächen vgl. Dok. 48.

um Schwierigkeiten der Interpretation des Abkommens, wobei ich dazu bemerken möchte, daß wir solche Interpretationsschwierigkeiten bezüglich unserer Abkommen mit der DDR kaum haben. Schwierigkeiten bei der Anwendung des Abkommens könnten vermieden werden, wenn beide Seiten die beiden Teile der erwähnten Bestimmung berücksichtigen und ihr Handeln darauf einrichten.

Zur Frage unserer Beziehungen mit der Tschechoslowakei:

Wir stehen zu unseren Absichtserklärungen<sup>41</sup> und sind uns des Zusammenhangs bewußt, in dem diese Frage im sozialistischen Lager steht.

Offensichtlich liegen hier Kontaktschwierigkeiten vor. Die tschechoslowakische Regierung hat wiederholt erklärt, daß Herr Štrougal einen Brief an den Bundeskanzler geschrieben<sup>42</sup>, aber noch keine Antwort erhalten habe. Über dieses Verhalten sind wir erstaunt, da der Bundeskanzler in Wirklichkeit diesen Brief beantwortet hat<sup>43</sup> und es jetzt Sache der Tschechoslowakei wäre, auf dieses Schreiben zu reagieren.

<sup>41</sup> In Punkt 1 der „Absichtserklärungen“ zum Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR, der wortgleich mit Leitsatz 5 vom 20. Mai 1970 („Bahr-Papier“) war, wurde ausgeführt: „Zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken besteht Einvernehmen darüber, daß das von ihnen zu schließende Abkommen über ... (einzusetzen die offizielle Bezeichnung des Abkommens) und entsprechende Abkommen (Verträge) der Bundesrepublik Deutschland mit anderen sozialistischen Ländern, insbesondere die Abkommen (Verträge) mit der Deutschen Demokratischen Republik (vgl. Ziffer 6), der Volksrepublik Polen und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik (vgl. Ziffer 8), ein einheitliches Ganzes bilden.“ Vgl. BULLETIN 1970, S. 1097.

<sup>42</sup> In dem Schreiben vom 19. September 1972 führte Ministerpräsident Štrougal aus: „Im Verlauf der zwischen den Delegationen der ČSSR und der BRD geführten Sondierungsgespräche sowie aus zahlreichen Erklärungen von Repräsentanten der BRD und den Informationen der westdeutschen Presse zufolge, hat die föderative Regierung der ČSSR den Eindruck gewonnen, daß der Bundesregierung im Zusammenhang mit der tschechoslowakischen Forderung der Anerkennung der Nichtigkeit des Münchener Abkommens offenkundig die größte Sorge bereitet das Problem der eventuellen Folgen, die sich aus diesem Schritt für die BRD und ihre Bürger ergeben würden. Im Bestreben, etwaigen Mißverständnissen in diesem Zusammenhang vorzubeugen, gestatten Sie mir, Herr Bundeskanzler, daran zu erinnern, daß bereits bei den Sondierungsgesprächen die tschechoslowakische Seite entsprechende Lösungen vorgeschlagen hat, die jedwede Besorgnisse vor ungünstigen Folgen ausschließen würden, sollte es sich um die Staatsbürgerschaft der ehemaligen Sudeten-deutschen handeln, die heute Bürger der BRD sind, oder um die Gültigkeit der damit im Zusammenhang stehenden individuellen Rechtsakte oder etwaige Strafverfolgung. Sorgfältig prüfend die Ergebnisse der Sondierungsgespräche und von dem Bestreben geführt, der Bundesregierung entgegenzukommen, hat die föderative Regierung der ČSSR erneut alle Möglichkeiten erwogen und ist zu dem Schluß gekommen, daß der einzig passierbare Ausweg die Lösung sein könnte, die einerseits von der Nichtigkeit des Münchener Abkommens ausgehen würde, andererseits die Möglichkeit aus dieser Tatsache sich ergebender Folgen ausschließen würde, vermögensrechtliche inbegriffen. Im Namen der Regierung gestatte ich mir mitzuteilen, daß wir vorbereitet sind, auf dieser Grundlage die offiziellen Gespräche zu eröffnen.“ Vgl. Referat 214, Bd. 1492.

<sup>43</sup> Im Antwortschreiben vom 6. Oktober 1972, das Ministerialdirektor von Staden nach Zustimmung durch Bundesminister Scheel am selben Tag an Ministerialdirigent Heipertz, Prag, übermittelte, zeigte sich Bundeskanzler Brandt an einer Verbesserung des Verhältnisses zur ČSSR interessiert. Er führte aus: „Ich stimme Ihnen auch zu, daß die Münchener Problematik der Schlüssel dafür ist. Es geht also darum, in der zentralen Frage des Münchener Abkommens zu einer für beide Seiten akzeptablen Lösung zu kommen. Ich möchte nicht verhehlen, daß Formulierungen, wie sie auch anläßlich des Besuchs von Herrn Husák in der DDR benutzt worden sind, die Lage nicht vereinfachen. Es scheint mir darauf anzukommen einen Weg zu finden, der es beiden Seiten erlaubt, bei ihrer Rechtsauffassung zu bleiben, ohne die gemeinsame Position, die es in der politischen Bewertung des Münchener Abkommens gibt, zu schwächen. Die in Ihrem Schreiben enthaltene Formulierung läßt für mich noch nicht erkennen, ob in dieser entscheidenden Frage eine Annäherung

Auf die erstaunte Reaktion von *Gromyko*, ob der Bundeskanzler tatsächlich geantwortet habe, warf *Bondarenko* ein: Das wird eben eine negative Antwort gewesen sein statt einer positiven.

*Sahm*: So wie ich die Absichten des Bundeskanzlers kenne, wird die Antwort auf einer Ebene gelegen haben, die unter Berücksichtigung der Interessen beider Seiten eine tragfähige Grundlage abgeben würde.

Die Formeln, von denen Sie gesprochen haben, haben wir mit Interesse angenommen, aber in der ČSSR werden sie bei Gesprächen auf unterer Ebene so ausgelegt, daß Zweifel geweckt werden, ob diese Formeln tatsächlich eine Grundlage für die Lösung sein können. Hier wäre eine weitere Klärung hilfreich, die nur von tschechoslowakischer Seite kommen kann.

Bezüglich des UNO-Beitritts:

Es ist Ihnen bekannt, daß das betreffende Gesetz in einem Zusammenhang mit dem Gesetz über den Grundvertrag mit der DDR steht.<sup>44</sup> Der parlamentarische Prozeß folgt gewissen Regeln, die nicht abgeschnitten werden können. Die Diskussion ist im Gange und muß weitergehen. Die Bundesregierung erwarte aber, daß dieses Verfahren bis April oder spätestens Mai d.J. abgeschlossen sein würde.

Zum Vorschlag einer Sondersitzung der Vereinten Nationen kann ich nur sagen, daß wir nicht die Herren des Verfahrens sind, sondern daß der Sicherheitsrat, der für die Behandlung dieser Frage zuständig ist, und die Vollversammlung darüber entscheiden müssen; darin können wir uns nicht einmischen. Wir halten uns nicht für bedeutender als die anderen rund 80 Mitgliedsstaaten, die seit Gründung der VN im normalen Verfahren als neue Mitglieder aufgenommen wurden. Wir sehen unsere Bedeutung nicht so, daß sie eine Sondersitzung rechtfertigen würde.

Ihre Erklärungen zur Rückführung und Familienzusammenführung nehme ich dankbar entgegen und halte sie für ermutigend.

Die Konferenz über den Frieden in Südostasien verfolgen wir – wenn auch nur als Beobachter – mit der größten Anteilnahme, da wir am Frieden in der ganzen Welt interessiert sind, zumal unsere Regierung, wenn der Friede, wie wir hoffen, in Vietnam endgültig eingekehrt ist, bereit ist, humanitäre Hilfe und Aufbauhilfe in dem ganzen leidgeprüften Land Vietnam zu leisten.

Zu den Konsultationen in Helsinki:

Zwischen den bilateralen Verhandlungen zwischen unseren Ländern und den Konsultationen in Helsinki besteht doch ein Unterschied insofern, als für un-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 282*

der Standpunkte möglich sein wird. Die Bundesregierung ist durchaus bereit, gemeinsam mit Ihrer Regierung eine Lösung zu suchen. Sobald wir sie haben, wird das Gespräch über die wichtigen rechtlich wie politisch komplexen Fragen der Folgewirkungen relativ leichter sein. Es liegt sicher im beiderseitigen Interesse, die Verhandlungen erst aufzunehmen, wenn eine gemeinsame Formel in der Schlüsselfrage gefunden und mit einem erfolgreichen Verhandlungsverlauf gerechnet werden kann. Ich möchte anregen, auf dem üblichen diplomatischen Wege den Kontakt aufzunehmen mit dem Ziel, eine akzeptable Formel in der Schlüsselfrage zu finden.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 312; VS-Bd. 9044 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>44</sup> Die Bundesregierung leitete dem Bundesrat und dem Bundestag die Entwürfe der Gesetze zum Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 sowie zum Beitritt der Bundesrepublik zur UNO-Charta getrennt, aber gleichzeitig zu. Vgl. dazu Dok. 16, Anm. 14.

sere Verhandlungen der Rahmen bereits gegeben war, während er bei den Konsultationen erst geschaffen werden soll.

*Gromyko:* Ist durch den Bereich Europa ein Rahmen gegeben oder nicht?

*Sahm:* Natürlich ist hierdurch ein Rahmen gegeben, und ich will auch nicht als Verteidiger für diejenigen auftreten, die bei den Konsultationen außereuropäische Gebiete in die Erörterungen einbezogen wissen wollen. Aber ich trete dafür ein, daß jeder Teilnehmer sich zur Frage dieses Rahmens aussprechen können muß. Dabei ist es natürlich möglich, daß die Vertreter mancher Staaten von einem Rahmen ausgehen, der Ihrer Auffassung von diesem Rahmen nicht entspricht, da z.B. auch Probleme außerhalb Europas in den europäischen Raum hineinwirken.

Was Sie über die angeblichen Äußerungen unseres Vertreters bezüglich der Unverletzlichkeit der Grenzen gesagt haben, nehme ich sehr ernst. Ich kann mir nicht vorstellen, daß dies so gesagt wurde, wie Sie es hier vorgetragen haben, und ich meine, daß es sich um einen Übermittlungsfehler handeln muß. Meine Regierung ist nicht bereit, auch nur einen Zentimeter von unserem Vertrag abzuweichen! Aber das Problem ist ein anderes. Wie Sie sich erinnern werden, war im Moskauer Vertrag die Unverletzlichkeit der Grenzen als ein Anwendungsfall des Gewaltverzichts festgelegt. Wir sind der Auffassung, daß in erster Linie von der Satzung der VN<sup>45</sup> ausgegangen werden sollte und die darin enthaltenen Prinzipien für Europa besonders bestätigt und bekräftigt werden sollten. Zu diesen Prinzipien gehört in erster Linie auch der Gewaltverzicht.

Was immer in Helsinki jetzt und später auf der Konferenz vereinbart werden soll, wird nicht dazu führen, daß abgeschlossene Verträge anders interpretiert werden können als bisher, und wird auch die Teilnehmer nicht in den Stand setzen, ihre Verträge anders zu interpretieren.

Unsere Vertreter haben gute Beziehungen zu Ihrer Delegation und sind bereit, diese Beziehungen fortzusetzen und zu verstärken.

Zum Abschluß noch ein Wort zu den Vorgesprächen in Wien: Die hier auftauchende Meinungsverschiedenheit rührt m.E. daher, daß ein Mißverständnis über die Geschäftsgrundlagen besteht, auf denen die Konsultationen einberufen wurden. Es war immer die Absicht der Verbündeten der Bundesrepublik und der Bundesrepublik selbst – und dies kam sowohl bei den Vorgesprächen als auch bei den Noten zum Ausdruck –, den Bereich des Verhandlungsgegenstandes auf Zentraleuropa zu beschränken. Italien gehört nicht zu Zentraleuropa, während Ungarn ein natürlicher Teil von Zentraleuropa ist.

*Gromyko:* Ich werde Sie bitten müssen, zur Karte zu treten, und da werden Sie sehen, daß Italien ebenso an Österreich grenzt wie Ungarn.

*Sahm:* Je nach dem, ob man eine horizontale oder vertikale Mittellinie zieht, könnte man dann auch sagen: Wenn Italien einbezogen wird, so muß auch Norwegen einbezogen werden.

<sup>45</sup> Für den Wortlaut der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. CHARTER OF THE UNITED NATIONS, S. 675–699.

*Gromyko:* Außer den Daten der Geographie sind aber noch militärische und politische Faktoren und außerdem der gesunde Menschenverstand anzuwenden. Wenn Ungarn teilnimmt, so würden damit alle sozialistischen Länder einbezogen werden, auf deren Territorium fremde Truppen stationiert sind. Aber wieviel andere westliche Länder bleiben dann noch, obwohl auf ihrem Gebiet fremde Truppen und Stützpunkte stationiert sind, außerhalb dieses Rahmens? Griechenland, Türkei, Portugal, Dänemark, Norwegen!

*Sahm:* Wir waren uns darüber einig, daß der Teilnehmerbereich auf Zentral-europa beschränkt werden soll. Es geht nicht an, daß schließlich nur noch die beiden deutschen Staaten als Bereich für Truppenreduzierungen übrig bleiben.

*Gromyko:* Wir sind jetzt erst bei dem Verfahren der Sondierung, welche Teilnehmer dazugehören.

*Sahm:* Wir sind davon ausgegangen, daß über die Beschränkung auf Zentral-europa Einverständnis herrscht.

*Gromyko (scherzhaft):* Wenn es so weitergeht, wird schließlich nur die Schweiz allein als Mitteleuropa übrig bleiben.

*Sahm:* Womit die Konferenz ihrem Auftrag schwerlich gerecht werden könnte!

*Gromyko:* Wir sollten uns nicht von Sophistik leiten lassen, sondern von realen militärischen und politischen Faktoren. Eine Vereinbarung über den Teilnehmerkreis haben wir nicht! Die versammelten Vertreter der eingeladenen Staaten konsultieren sich über diese Frage, wir suchen noch. Eine Abmachung liegt nicht vor.

Zur Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen, die wir in unserem Vertrag niedergelegt haben, ist zu sagen, daß dieses Prinzip ein selbständiges Prinzip ist und nicht ein Anhängsel eines anderen, z. B. des Prinzips des Gewaltverzichts. Und das ist auch verständlich, denn wenn jemandem etwa das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten nicht passen würde und es aus dem Korb der Grundsätze herausnehmen wollte, dann würden alle anderen Grundsätze wie Kartoffeln hinterher purzeln. Gleiches würde gelten, wenn jemandem das Prinzip des Gewaltverzichts nicht gefallen würde. Auch dann würden alle anderen Prinzipien rollen. Jedes dieser Prinzipien hat ein eigenes Antlitz und muß es haben, und so ist es auch in unserem Vertrag. Wenn es in Helsinki genügen würde, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Prinzipien zu wiederholen, dann brauchte man die Verhandlungen gar nicht zu führen, und alle Teilnehmer könnten, jeder mit einer UNO-Charta in der Tasche, sich ein leichtes Leben machen. Das ist nicht das richtige Vorgehen, man muß vielmehr die spezifischen Probleme der Region berücksichtigen. So trägt z. B. das Abkommen zwischen den USA und Vietnam eine große Menge spezifischer Züge, die nicht in der UNO-Charta vorgesehen sind und nicht vorgesehen sein können. Als die UNO-Charta entworfen wurde – ich gehörte damals zu dem Kreis der Verfasser –, da haben wir den Text in der Hauptsache in den Kriegsjahren erarbeitet und konnten überhaupt nicht voraussehen, welche spezifischen Probleme im Nachkriegseuropa herrschen würden. Es war auch nicht vorzusehen, welche spezifischen Probleme in Afrika und Asien auftauchen würden. Bloße Übereinstimmung mit den Zielen der UNO-Charta ist also nicht genug, sondern es gilt, die Spezifik zu er-

fassen und die Bestimmungen entsprechend den friedlichen Zielen der UNO-Charta zu formulieren.

Was die Einladungen und Besuche angeht, von denen Sie sprachen, so werden sie eine positive Bedeutung haben, und je höher der Rang der Besucher, desto gewisser muß der Erfolg des Besuches gewährleistet sein. Es findet jetzt ein Meinungsaustausch statt. Ich meine, daß die Besuche wohl in der Reihenfolge stattfinden werden, wie die Zeit alles an seinen Platz rückt.

*Sahm*: Zu den Konsultationen zwischen Ihnen und Herrn Bundesminister Scheel: Ich teile Ihre Überzeugung, daß die Konsultationen in Helsinki zu einem Erfolg führen und damit den Weg zur Konferenz öffnen werden. Das würde bedeuten, daß die Konferenz Ende Juni eröffnet würde und daß der Besuch von Minister Scheel wohl noch vor Eröffnung der Konferenz stattfinden müßte.

*Gromyko*: Ich kenne nicht die Auffassung von Herrn Scheel, sondern meine, wir sollten dies weiter überlegen und den Termin so festsetzen, wie es unter Berücksichtigung der Lage am zweckmäßigsten sein wird.

VS-Bd. 9085 (213)

## 59

### Botschaftsrat I. Klasse Schaad, Rom (Vatikan), an das Auswärtige Amt

114-10707/73 VS-vertraulich  
Fernschreiben Nr. 39

Aufgabe: 20. Februar 1973, 19.30 Uhr  
Ankunft: 20. Februar 1973, 20.22 Uhr

Auch für Staatssekretär Frank

Betr.: DDR und Reichskonkordat<sup>1</sup>

Bezug: Drahtbericht Nr. 33 vom 14.2.1973-501 (V 8) 24/73 VS-v<sup>2</sup>

Die Botschaft hat aus zuverlässigen kirchlichen Kreisen vertraulich folgendes erfahren:

<sup>1</sup> Für den Wortlaut des Konkordats vom 20. Juli 1933 zwischen dem Deutschen Reich und dem Heiligen Stuhl vgl. REICHSGESETZBLATT 1933, Teil II, S. 679–690.

<sup>2</sup> Botschafter Böker, Rom (Vatikan), berichtete, daß Papst Paul VI. den Referenten für Deutschlandfragen im Staatssekretariat, Monsignore Rauber, und den Referenten für Deutschlandfragen im Rat für die öffentlichen Angelegenheiten der Kirche, Monsignore Sodano, am 2. Februar 1973 nach München entsandt habe, um dem Vorsitzenden der Deutschen Bischofskonferenz, Kardinal Döpfner, die Deutschlandpolitik des Vatikans zu erläutern. Böker teilte mit, er habe erfahren, daß sich Kardinal Döpfner hierbei „in ungewöhnlich scharfer Form gegen die Aufnahme jeglicher Beziehungen zwischen dem Vatikan und der DDR-Regierung ausgesprochen habe und sich dabei auf den gemeinsamen Willen der deutschen Bischöfe in Ost und West bezogen habe. Insbesondere die vom Papst ins Auge gefaßte Terminplanung sei von Kardinal Döpfner rundweg abgelehnt worden. Der Kardinal soll den Emissären ferner gesagt haben, der Papst werde mit keinerlei Verständnis seitens der deutschen Bischöfe und des Kirchenvolkes für eine Politik rechnen können, wie sie of-

1) Nach Fertigstellung des Berichts der seinerzeit vom Heiligen Stuhl zu Kardinal Döpfner entsandten vatikanischen Beamten Rauber und Sodano hat sich der Sekretär der deutschen Bischofskonferenz, Prälat Homeyer, im Auftrag von Kardinal Döpfner bei Erzbischof Casaroli erneut nach dem Stand der Angelegenheit erkundigt.

2) Bei dieser Gelegenheit hat Casaroli erklärt, die Entscheidung, zunächst die Administratorenlösung in der DDR durchzuführen<sup>3</sup>, sei intern schon gefallen, und man werde sie auch in allernächster Zeit bereits bekanntgeben. Darüber hinaus sei der Heilige Stuhl entschlossen, die bereits aufgenommenen Kontakte mit der DDR-Regierung fortzusetzen und zu gegebener Zeit normale Verhandlungen über die zwischen der DDR und dem Vatikan anstehenden Fragen aufzunehmen. Da die DDR-Regierung sehr dränge, werde man dabei zweifellos auch über die Aufnahme offizieller Beziehungen sprechen. Der Heilige Stuhl sei zur Aufnahme derartiger Beziehungen zur DDR grundsätzlich bereit, wenn auch noch keine endgültigen Vorstellungen über die Form dieser Beziehungen im einzelnen bestünden. Dabei sei die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen allerdings keineswegs ausgeschlossen. Der Vatikan werde jedoch zäh und hart verhandeln und versuchen, zugleich die Freiheit des kirchlichen Lebens in der DDR durch möglichst umfassende entsprechende Zusagen der DDR-Regierung abzusichern.

Dem Vernehmen nach endete das wiederum sehr harte Gespräch zwischen dem Emissär der deutschen Bischöfe und Casaroli mit dessen Zusage, die Verkündung der Administratorenlösung bis nach dem Konsistorium am 5. März 1973, an dem auch zahlreiche deutsche Bischöfe teilnehmen werden, hinauszuschieben. Im übrigen behielt sich Casaroli aber freie Hand vor und berief sich mehrfach auf entsprechende persönliche Entscheidungen des Papstes, an denen auch die noch vor dem Konsistorium eingeplante Unterredung Kardinal Döpfners mit dem Papst wohl kaum etwas ändern werde.

3) Mit diesem Kurs steuert der Heilige Stuhl auf eine ernsthafte Krise im Verhältnis zu den deutschen Bischöfen und weiten Kreisen der katholischen Kirche in Deutschland und darüber hinaus zu. Nach der Botschaft vorliegenden zuverlässigen Informationen würden die deutschen Bischöfe in diesem Stadium allenfalls die Administratorenlösung hinnehmen. Die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen dem Heiligen Stuhl und der DDR trifft aber – wie jetzt auch im Vatikan bekannt ist – auf die einmütige Ablehnung des deutschen Episkopats in Ost und West. Er geht dabei davon aus, daß der Vatikan als eine in erster Linie geistige und religiöse Macht in dieser Frage nicht die Maßstäbe wie eine weltliche Regierung anlegen kann. Er müsse daher das DDR-Regime anders als weltliche Regierungen sehr wohl auch mit religiösen und moralischen Maßstäben messen. Diese verböten es aber dem Heiligen Stuhl, durch

*Fortsetzung Fußnote von Seite 286*

fensichtlich von ihm geplant sei.“ Böker fuhr fort: „Dieses Ergebnis der Reise hat offensichtlich im Vatikan überrascht und dazu geführt, daß jedenfalls eine Denkpause eingelegt worden ist.“ Vgl. VS-Bd. 9713 (501); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>3</sup> Zur Frage der Ernennung der kirchlichen Kommissare von Schwerin, Magdeburg und Meiningen sowie des Weihbischofs von Erfurt zu Apostolischen Administratoren vgl. Dok. 14, Anm. 5.

die Aufnahme offizieller Beziehungen sich auch nur in die Nähe der Anerkennung eines Regimes zu begeben, wie es in der DDR herrsche.

4) Die Frage, wie sich der deutsche Episkopat in dieser Situation verhalten wird, ist von hier aus noch nicht zu übersehen. Sie hängt wohl letztlich auch noch von dem Ergebnis der Besprechungen ab, die Kardinal Döpfner, der ebenfalls am Konsistorium am 5. März 1973 im Vatikan teilnimmt, voraussichtlich schon vorher mit dem Papst haben wird.<sup>4</sup>

5) Der Umstand, daß der Heilige Stuhl nach den der Botschaft vorliegenden vertraulichen Informationen offenbar intern schon die Administratorenlösung und ihre kurzfristige Verkündung beschlossen hatte, ohne die Bundesregierung zu dieser konkreten Maßnahme zu konsultieren, stimmt bedenklich und zeigt, wie gering die Bereitschaft des Heiligen Stuhls zu Konsultationen überhaupt ist.

Sollte die Verkündung der Administratorenlösung nunmehr, wie von Casaroli seinem Gesprächspartner mitgeteilt, alsbald nach dem Konsistorium erfolgen, so bleibt auch dann nur noch wenig Zeit für eine geregelte Konsultation mit der Bundesregierung.<sup>5</sup>

[gez.] Schaad

VS-Bd. 9713 (501)

<sup>4</sup> Das Gespräch zwischen Kardinal Döpfner und Papst Paul VI. fand am 6. März 1973 statt. Vgl. dazu Dok. 79.

<sup>5</sup> Am 22. Februar 1973 teilte Ministerialdirigent von Schenck der Botschaft beim Heiligen Stuhl mit: „1) Die der Botschaft vertraulich gemachte Mitteilung, daß vaticanintern bereits die Administratorenlösung beschlossen worden sei, muß uns Anlaß geben, so bald wie möglich die näheren Einzelheiten dieser Lösung in Erfahrung zu bringen, um die Tragweite dieses Schrittes richtig einschätzen zu können. Insbesondere könnten hierfür von Bedeutung sein: Zeitpunkt der Maßnahmen, Art und Zeitpunkt der Bekanntmachung, personelle Identität der zu ernennenden Administratoren mit den amtierenden Kommissaren, Begründung besonderer Rechte und Pflichten für die Administratoren aufgrund ihrer Ernennungsurkunden [...], etwaige Befristung der Bestellungen. 2) Wir gehen davon aus, daß die sog. Administratorenlösung als Betrauung päpstlicher Bistumsverwalter mit der Verwaltung der in der DDR gelegenen Teile der Westdiözesen keine Änderung der bestehenden Bistumsgrenzen bewirkt. In Übereinstimmung mit den beteiligten Ressorts halten wir es nicht für angezeigt, daß die Bundesregierung gegen eine sich auf die Administratorenlösung beschränkende Neuordnung der kirchlichen Verhältnisse in der DDR im Hinblick auf den Abschluß des Grundvertrages einen Einspruch erhebt.“ Botschafter Böker, Rom (Vatikan), wurde gebeten, sich nach Einzelheiten zu erkundigen und darauf hinzuweisen: „Sollten etwa weitere, hierüber hinausgehende Schritte – womöglich aufgrund von Verhandlungen mit der DDR – erwogen werden, so würde eine Konsultation mit der Bundesregierung unerlässlich sein. Für diesen Fall müsse die Bundesregierung sehr nachdrücklich darauf bestehen, rechtzeitig unterrichtet zu werden und Gelegenheit zur Stellungnahme zu erhalten.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 25; Referat 501, Bd. 1138.

## 60

**Gespräch des Bundesministers Bahr mit den Botschaftern  
Hillenbrand (USA) und Sauvagnargues (Frankreich)  
sowie dem britischen Gesandten Hibbert**

21. Februar 1973<sup>1</sup>

1) Am 21. Februar 1973 empfing Bundesminister Bahr im Bundeskanzleramt die Botschafter Frankreichs und der Vereinigten Staaten sowie den Britischen Gesandten Hibbert zu einem Gespräch über die weitere Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Die Erörterung konzentrierte sich fast ausschließlich auf den Luftverkehr. Andere Themen kamen nur kurz zur Sprache und wurden nicht vertieft. So kündigte Bundesminister *Bahr* an, daß er gegenüber Kohl bei der nächsten Begegnung<sup>2</sup> einige Beschwerden, insbesondere bezüglich der Zulassung von Journalisten in der DDR, des Reiseverkehrs und der Familienzusammenführung, vorbringen werde. Mit Folgevereinbarungen nach Art. 7 Grundvertrag<sup>3</sup> werde man sich Zeit lassen. Im Bereich des Sports komme es Mitte März zu Gesprächen zwischen den Verbänden.<sup>4</sup>

BM Bahr stellte fest, daß er mit Kohl eine Begegnung noch nicht fest vereinbart habe. Er beabsichtige jedoch, Kohl im Laufe der nächsten Woche zu sehen. Er habe Kohl nun zwei Monate nicht gesprochen.<sup>5</sup> Es sei bemerkenswert, daß sich dies auswirke; er habe das Gefühl, daß durch die Unterbrechung des Kontaktes manches aus dem Ruder liefe.

Dies zeige an, daß man de facto doch schon einen solchen Grad der Beziehungen erreicht habe, daß sich das Fehlen Ständiger Vertretungen negativ be-

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blech am 22. Februar 1973 gefertigt.

Hat Ministerialdirektor van Well und Ministerialdirigent Diesel am 23. Februar 1973 vorgelegen.

<sup>2</sup> Für das Gespräch des Bundesministers Bahr mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 28. Februar 1973 vgl. Dok. 67.

<sup>3</sup> Artikel 7 des Vertrags vom 21. Dezember 1972 über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR: „Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik erklären ihre Bereitschaft, im Zuge der Normalisierung ihrer Beziehungen praktische und humanitäre Fragen zu regeln. Sie werden Abkommen schließen, um auf der Grundlage dieses Vertrages und zum beiderseitigen Vorteil die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Wissenschaft und Technik, des Verkehrs, des Rechtsverkehrs, des Post- und Fernmeldewesens, des Gesundheitswesens, der Kultur, des Sports, des Umweltschutzes und auf anderen Gebieten zu entwickeln und zu fördern. Einzelheiten sind in dem Zusatzprotokoll geregelt.“ Vgl. BULLETIN 1972, S. 1843.

Für den Wortlaut des Zusatzprotokolls zu Artikel 7 vgl. BULLETIN 1972, S. 1843 f.

<sup>4</sup> Am 14. März 1973 fand in Dresden das dritte Gespräch zwischen dem Deutschen Sportbund (DSB) und dem Deutschen Turn- und Sportbund der DDR (DTSB) statt. Beide Seiten einigten sich darauf, daß eine Reihe von Sportbegegnungen auf Verbands- und Vereinsebene stattfinden sollte. Keine Übereinkunft konnte jedoch hinsichtlich der Einbeziehung von Berlin (West) erzielt werden. Vgl. dazu den Artikel „West-Berlin ist das Kriterium“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 15. März 1973, S. 10.

<sup>5</sup> Bundesminister Bahr traf mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, anläßlich der Unterzeichnung des Grundlagenvertrags am 21. Dezember 1972 in Ostberlin zusammen. Zu dem Gespräch vgl. Dok. 85, Anm. 10.

merkbar mache. Dies sage selbstverständlich gar nichts über die Güte dieser Beziehungen aus; sie würden sicher auch dann, wenn es einmal die Ständigen Vertretungen gebe, sehr schlecht sein.

Auf eine Frage des *französischen Botschafters* bemerkte BM Bahr, daß die Bundesrepublik in Ostberlin noch nicht über ein Gebäude für ihre Ständige Vertretung verfüge. Sie habe noch nicht einmal danach gesucht. Ebenfalls auf einen Einwurf des *französischen Botschafters* sprach sich BM Bahr zunächst dafür aus, daß die Drei Mächte ihre alten Botschaftsgrundstücke am Pariser Platz wieder bebauen sollten. Sie sollten auf jeden Fall ihre Rechte gegenüber der DDR wahrnehmen. Diese könne doch nicht sagen, daß die Drei Mächte in der Sperrzone nichts zu suchen hätten. Allerdings sei zu überlegen, ob sie tatsächlich mit ihren Botschaften in Gebäude auf diesen Grundstücken einziehen sollten. *Sauvagnargues* meinte, die DDR könne möglicherweise aus der Etablierung der Botschaften der Drei Mächte am alten Platz politisches Kapital schlagen. Demgegenüber wies BM Bahr darauf hin, daß die DDR sicher nicht Nachfolger des Deutschen Reiches sein wolle und auch nicht einen solchen Eindruck zu erzeugen wünsche. Allerdings könnte eine solche Etablierung von Bonn aus etwas eigenartig aussehen.

Eine kurze Erörterung der Aufhebung der Pauschalierung der Visumsgebühren ergab nichts Neues. BM Bahr bestätigte, daß die Entscheidung der Bundesregierung mit der zukünftigen Entwicklung des kleinen Grenzverkehrs zusammenhänge. Es handle sich um eine grundsätzliche Frage, nicht um ein finanzielles Problem. Er sei jedoch fast sicher, daß die Bundesregierung vom Haushaltsausschuß überstimmt werde.

2) Zu Beginn der Erörterung über den Luftverkehr kam BM Bahr auf die im Spätsommer vorigen Jahres bereits diskutierte Frage von Flügen des Bundeskanzlers nach Berlin (West) in deutschen Maschinen<sup>6</sup> zu sprechen. Er werde darauf unabhängig vom Generalthema Luftverkehrsabkommen mit der DDR zurückkommen. Der Gegenstand wurde im folgenden Gespräch nicht weiter vertieft.

3) BM Bahr bezog sich sodann auf die dem Verkehrsvertrag verbundene Protokollnotiz über zukünftige Verhandlungen über ein Luftverkehrsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR.<sup>7</sup> Er werde Kohl fragen, wie die DDR jetzt darüber denke; was die Bundesrepublik angehe, so könnte die Aufnahme von Verhandlungen jetzt ins Auge gefaßt werden.

<sup>6</sup> Am 20. Juni 1972 bat Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, die Vertreter der Drei Mächte, „die Voraussetzungen für einen Flug des Bundeskanzlers nach West-Berlin in einer Bundeswehrmaschine“ am 24. Juni 1972 zu schaffen. Dazu notierte Vortragender Legationsrat Bräutigam am 21. Juni 1972, Bahr habe ausgeführt, etwaige Bedenken hinsichtlich der für Berlin geltenden Demilitarisierungsbestimmungen könne er nicht teilen: „Ein solcher Flug sei keine Remilitarisierung, zumal das Flugzeug ‚und der Herr Bundeskanzler‘ unbewaffnet seien“. Er selbst sei wiederholt mit einer Bundeswehrmaschine nach Ost-Berlin geflogen: „Wenn der Herr Bundeskanzler nicht die gleiche Maschine nach West-Berlin benutzen könne, so sei dies eine Schlechterstellung West-Berlins, die durch nichts gerechtfertigt sei.“ Die Vertreter der Drei Mächte hätten dagegen die Ansicht geäußert, der UdSSR solle kein Anlaß für die Behauptung gegeben werden, daß die Demilitarisierungsbestimmungen einseitig durch die Drei Mächte geändert worden seien. Vgl. VS-Bd. 8557 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>7</sup> Für den Protokollvermerk vom 26. Mai 1972 vgl. Dok. 20, Anm. 16.

Ein solches Luftverkehrsabkommen sei für die Bundesrepublik jedoch nur dann interessant, wenn auch die Frage ziviler Flüge nach Berlin geregelt werde. Mit anderen Worten: Es sei das Ziel der Bundesregierung, Berlin in den internationalen Flugverkehr einzubeziehen. Die Gründe, die hierfür sprechen, seien schon früher erörtert worden. Berlin (West) sehe sich einer gefährlichen Entwicklung gegenüber. Schönefeld werde praktisch zum Flughafen auch für Berlin (West), soweit es um internationale Flüge gehe. Auch dürfte es in Zukunft schwer sein, westliche Fluggesellschaften, die bereits in Schönefeld landeten, dann auch noch nach Berlin (West) zu bekommen. Selbst wenn dies möglich sei, müßte irgendwann einmal damit angefangen werden.

Er gehe davon aus, daß mit den Drei Mächten immer Einigkeit darüber bestanden habe, daß es nicht zu einem Austrocknen von Berlin (West) kommen dürfe.

Jene Einbeziehung von Berlin (West) in den internationalen Flugverkehr – dies sei das zweite Prinzip, von dem die Bundesregierung ausgehe – müsse aber in einer Weise geschehen, die die Luftkorridore und das Regime des Luftkontrollzentrums<sup>8</sup> unberührt lasse. Dies bedeute, daß ein ähnliches Prinzip wie beim Vier-Mächte-Abkommen anzuwenden sei. Die Rechte der Vier Mächte müßten unberührt bleiben, praktische Regelungen jedoch gefunden werden. Dabei sei es hier noch wichtiger als beim Vier-Mächte-Abkommen, daß nicht nur die Rechte der Vier Mächte, sondern auch die effektive Ausübung dieser Rechte unbeeinträchtigt bleibe. Das heiße, daß auch Flüge außerhalb der Korridore unter der Kontrolle des Berliner Luftkontrollzentrums stattzufinden hätten.

Nach seinem Eindruck seien Gespräche auf drei Ebenen erforderlich:

- zwischen den Drei Mächten und der Sowjetunion,
- zwischen den Drei Mächten und den jeweiligen Fluggesellschaften bezüglich der Landegenehmigungen in Berlin (West), die die Drei Mächte allein zu erteilen hätten,
- zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR bezüglich der Überflugrechte über das Territorium der DDR.

Die Bundesregierung sei jetzt also daran interessiert, mehr Klarheit über die Vorstellung der DDR zu gewinnen. Alle anderen Fragen ergäben sich erst, wenn man sich im Prinzip über jene Dreiteilung im klaren sei.

Auf eine Frage von *Hibbert* bestätigte BM *Bahr* nochmals, daß das Regime der Luftkorridore nicht angetastet werden dürfe. Die Bundesregierung und Berlin seien auf die Luftkorridore angewiesen, den einzigen unkontrollierten Verkehr, der unter Umständen gänzlich unentbehrlich sei.

<sup>8</sup> Zur Einrichtung der Luftkorridore vgl. den Bericht des Luftfahrtdirektorats über die Schaffung eines Systems von Luftkorridoren, der vom Koordinierungskomitee am 27. November 1945 gebilligt und vom Alliierten Kontrollrat am 30. November 1945 bestätigt wurde; DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE 1944–1966, S. 42–45.

Vgl. dazu ferner die Flugvorschriften für Flugzeuge, die die Luftkorridore in Deutschland und die Kontrollzone Berlin beflogen, in der vom Luftfahrtministerium verabschiedeten zweiten abgeänderten Fassung vom 22. Oktober 1946; DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE 1944–1966, S. 48–58.

*Sauvagnargues* äußerte, daß, wenn man am Prinzip der Korridore festhalte, eventuell Flüge außerhalb dieser Korridore ins Auge fassen könne. – Er machte sodann wegen des Vergleichs mit dem Vier-Mächte-Abkommen auf einen grundlegenden Unterschied aufmerksam. Die Berliner Formel<sup>9</sup> sei nicht auf den Luftverkehr anzuwenden. Die Lage sei eine andere als bei den Landzugängen, wo die Sowjetunion bzw. die DDR von Anfang an ein Mitwirkungs- und Mitspracherecht gehabt habe. Ein solches Mitspracherecht gebe es bei den Luftkorridoren nicht und dürfe auch in der Zukunft nicht eingeräumt werden. Auch gehe es bei den Luftkorridoren nicht nur um die Rechte, sondern auch um die Praktiken, die erhalten bleiben müßten.

BM *Bahr* stimmte dem zu; seine Analogie mit dem Vier-Mächte-Abkommen sei eine abstrakte.

*Hillenbrand* machte deutlich, daß er in der rechtlichen Beurteilung nicht voll mit *Sauvagnargues* übereinstimme. Nach amerikanischer Auffassung handle es sich in der Tat auch bei den Luftkorridoren um Rechte, auch wenn sie nicht schriftlich niedergelegt seien. Sie ergäben sich, soweit es sich um den zivilen Luftverkehr handle, als natürliche logische Konsequenz aus den Abmachungen über den militärischen Luftverkehr. Er stellte ferner fest, er gehe davon aus, daß nach der Vorstellung von BM *Bahr* Verhandlungen der Drei Mächte mit der Sowjetunion sich allein auf die Berliner Luftkontrollzone beziehen sollten. Man würde auf amerikanischer Seite zögern (be reluctant), sich auf eine generelle Diskussion des Berliner Luftverkehrs mit der Sowjetunion einzulassen.

BM *Bahr* erwiderte, dies müßte von den Drei Mächten selbst beurteilt werden. Er meine allerdings, daß nicht nur technische Angelegenheiten, z.B. die Anmeldung des Einflugs in die Kontrollzone, behandelt werden sollten.

Hierzu bemerkte *Sauvagnargues*, das Problem liege in der Tat in der Mitte. Es könne sich nicht um Verhandlungen handeln, die sich etwa auch auf die Korridore bezögen. Andererseits müßten sie sich aber auch auf einen weiteren Bereich als den rein technischen beziehen. Der Kontakt mit der Sowjetunion sei wohl auf politischer Ebene herzustellen, aber erst, wenn BM *Bahr* bei der DDR sondiert habe, was sie im Sinne habe.

BM *Bahr* sagte, so könne möglicherweise verfahren werden. Es handle sich dann um eine Sondierung der sowjetischen Position auf dem Wege über die DDR.

*Sauvagnargues* bekräftigte, es gehe nicht anders. Jefremow bekomme sonst den Eindruck, die Drei Mächte wollten alles diskutieren. Es sei an die Äußerung Kwizinskijs während der Verhandlungen in Berlin im November vorigen Jahres zu erinnern. Danach wolle die Sowjetunion eben nicht über alles, auch nicht über die Korridore sprechen.

*Hillenbrand* wiederholte, daß die Drei Mächte kein Interesse an einer allgemeinen Erörterung hätten. Die Lage in den Luftkorridoren sei für sie zufriedenstellend. Eine sehr sorgfältige Prüfung vor dem Eintritt in Gespräche mit der Sowjetunion sei erforderlich. Er denke, daß nur über die Kontrollzone und das, was damit zu tun habe, gesprochen werden sollte.

<sup>9</sup> Teil II A sowie Anlage I des Vier-Mächte-Abkommens vom 3. September 1971 beinhalteten Regelungen für den Verkehr auf Straßen, Schienen und Wasserwegen, nicht jedoch für den Luftverkehr. Für den Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 444 und D 446–448.

*Sauvagnargues* meinte, schon das sei von sehr großer Bedeutung. Es werde sich z. B. bei der Einschaltung des Kontrollzentrums bei Flügen außerhalb der Korridore zeigen, daß die Korridorfrage und die Kontrollzone nicht ganz voneinander zu trennen seien.

BM *Bahr* warf ein, es sei eben schade, daß Schönefeld außerhalb Groß-Berlins, wenn auch – wenigstens theoretisch – innerhalb der Kontrollzone liege (die Vertreter der Drei Mächte gingen auf diese Bemerkung nicht ein und ließen in keiner Weise erkennen, daß sie daran dächten, auf eine praktische Wiedereinbeziehung Schönefelds in die Kontrollzone zu drängen).

*Sauvagnargues* stellte sodann die Frage, ob denn nicht ein gewisser Widerspruch zwischen den Informationen über den schlechten Zustand des Flughafens Schönefeld und den Informationen über die wachsende Rolle dieses Flughafens bestehe.

BM *Bahr* antwortete, es wäre schön, wenn der schlechte Zustand diese Rolle tatsächlich beeinträchtigen würde. Immerhin sei aber Schönefeld schon jetzt besser, als der Flughafen Bonn es bis vor eineinhalb Jahren gewesen sei. Außerdem sei mancher Flugpassagier geneigt, über diesen Zustand hinwegzusehen, wenn er von dort aus etwa nach Wien für das halbe Geld fliegen könne.

*Hibbert* stellte fest, daß die Bundesregierung doch wohl nur zwei Dinge von der DDR verlangen könne:

- Überflugrechte für die Lufthansa außerhalb der Korridore bis zur Kontrollzone,
- Bereitschaft der DDR, Überflugrechte auch dritten Fluggesellschaften zu gewähren.

Es scheine ihm das wichtigste Problem zu sein, zu erfahren, was die DDR über die Überflugrechte bis zur Luftkontrollzone denke.

BM *Bahr* erwiderte, er könne sich zwei Reaktionen der DDR vorstellen:

- die DDR könne hierüber nicht verhandeln, weil sie damit Positionen der in Berlin zuständigen Mächte präjudizieren würde,
- die DDR sei nicht in der Lage, in Berlin (West) Landegenehmigungen zu erteilen; sie müsse in Verhandlungen über Überflugrechte aber wissen, ob auch die Landemöglichkeiten gegeben seien.

Man drehe sich also möglicherweise im Kreise, so daß sich die Frage stelle, wer mit wem zuerst spreche.

*Hillenbrand* warf hier ein, daß BM *Bahr* die Frage an Kohl zumindest als eine theoretische stellen könnte.

*Sauvagnargues* erklärte, er wäre bereit, seiner Regierung zu empfehlen, Flüge zu genehmigen bzw. Landerechte zu gewähren, wenn die DDR ihrerseits Überflugrechte außerhalb der Korridore gewähre.

*Hillenbrand* sagte hierzu, diese Haltung habe man ja schon im Falle von AUA und SAS eingenommen.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Im Frühjahr 1972 nahmen die Luftfahrtgesellschaften Austrian Airlines (AUA) und Scandinavian Airlines Systems (SAS) mit Zustimmung der Drei Mächte den Luftverkehr nach Berlin-Schönefeld

*Sauvagnargues* erwiderte, dies seien doch etwas andere Fälle. Es habe sich hier um den Versuch von Zwischenlösungen gehandelt.

BM *Bahr* wies darauf hin, daß es möglich sein müßte, zu langfristigen Absprachen zu kommen. Sie müßten im Prinzip so lange halten, wie das Vier-Mächte-Abkommen und der Grundvertrag. Wenn man in solchen Zeiträumen denke, stelle sich auch die Frage, ob nicht einmal auch Pan Am oder BA oder Air France nach Schönefeld oder Leipzig fliegen möchten. Geschehe dies, ohne daß vorher Berlin in den Luftverkehr einbezogen sei, so wäre dies sehr schlecht. Im übrigen wolle sicher auch die Lufthansa nach Dresden fliegen können.

*Sauvagnargues* stellte die Frage, ob BM *Bahr* bereits mit der Lufthansa gesprochen habe.

BM *Bahr* erwiderte, er wisse nicht, ob die Lufthansa überhaupt an Flügen nach Berlin (West) interessiert sei. Bisher sei es nur um die Flüge nach der Sowjetunion gegangen. Er habe auch keinen Wert darauf gelegt, mit der Lufthansa zu reden; er wolle zuerst politisch weiterkommen.

*Hibbert* fragte, ob man das Problem der Einbeziehung Berlins zunächst nicht durch die Einbeziehung Tegels in die Linie Frankfurt–Moskau–Tokio regeln könne.

BM *Bahr* wies demgegenüber darauf hin, daß schon beim Abschluß des Luftverkehrsabkommens mit der Sowjetunion<sup>11</sup> von deren Seite gesagt worden sei, daß sie über den Einschluß Berlins nicht allein bestimmen könne. Es gehe eben darum, was die Sowjetunion unter „Voraussetzungen“ der Realisierung der Streckenführung über Berlin (West) verstehe.

*Sauvagnargues* sagte, daß gerade deshalb am Anfang Sondierungen mit der DDR stehen sollten. Sähe man, was sie wolle, könne man Rückschlüsse auf die Haltung der Sowjetunion ziehen. Es sei ja immerhin auch möglich, wenn auch nicht wahrscheinlich, daß die DDR die Korridore abschaffen wolle.

BM *Bahr* bemerkte hierzu, Kohl habe ihm einmal gesagt, die DDR respektiere ja die Vier-Mächte-Rechte.

*Sauvagnargues* erinnerte daran, daß Falin gegenüber Staatssekretär Frank gelegentlich die Bereitschaft der Sowjetunion an allgemeinen Gesprächen über den Berliner Luftverkehr bekundet habe.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 293*

in der Erwartung auf, daß dies Überflugrechte nach Berlin (West) einschließe. Vgl. dazu AAPD 1972, II, Dok. 231.

Am 29. Januar 1973 teilte Vortragender Legationsrat I. Klasse Dietrich mit: „Im März 1972 haben die Drei Westmächte erstmals Landegenehmigungen für nicht-alliierte Flugzeuge aus Berlin (West) erteilt, jedoch zunächst nur für SAS und AUA und nur für ein Probejahr. Die Flüge sollen außerhalb der Korridore und nur in Nord-Süd-Richtung erfolgen. Der Flugverkehr konnte bisher nicht aufgenommen werden, da die Zustimmung der DDR für das Überfliegen ihres Gebietes und der UdSSR für das Befliegen des Berliner Luftkontrollraums nicht erteilt wurde. SAS und AUA fliegen jetzt nach Schönefeld, ebenso die KLM. Dies ist für uns bedauerlich, da dieser Verkehr, der hauptsächlich aus Berlin (West) stammt, den Westberliner Flughäfen entzogen wird. Wenn weitere Gesellschaften diesem Beispiel folgen, besteht die Gefahr einer Austrocknung der Flughäfen Tegel und Tempelhof zugunsten von Schönefeld.“ Vgl. Referat 423, Bd. 117966.

<sup>11</sup> Für den Wortlaut des Abkommens vom 11. November 1971 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR über den Luftverkehr vgl. BUNDESGESETZBLATT 1972, Teil II, S. 1526–1530. Vgl. dazu auch AAPD 1971, II, Dok. 277.

Herr von *Staden* wies darauf hin, daß dies vor den Berliner Gesprächen über die Vier-Mächte-Erklärung<sup>12</sup>, in denen ja auch die Frage der Luftkorridore zur Sprache gekommen sei, gewesen sei. Auch habe sich Falin seinerzeit nicht unmittelbar auf die Korridore bezogen.

BM *Bahr* betonte, daß folgendes wichtig sei: Wenn die DDR sage, sie respektiere die Vier-Mächte-Rechte, müsse die Bundesrepublik in der Lage sein, zu sagen, daß die Vier Mächte mit Flügen nach Berlin (West) einverstanden seien.

*Hibbert* fragte, ob die Problematik der Überflugrechte und die Problematik der Kontrollzone nicht gänzlich getrennt gehalten werden könnten. Hierauf erwiderte BM *Bahr*, es sei eben die Frage, was an erster Stelle komme. Es dürfe auf keinen Fall der Eindruck erweckt werden, daß die DDR Rechte gewähre und die Vier Mächte aufgrund dessen nachzögen. Vielmehr müßten die Rechte der Vier Mächte der Ausgangspunkt sein; es liege dann bei der DDR, nachzuziehen.

*Hibbert* meinte, es sei jedoch normal, eine derartige Trennung vorzunehmen.

*Sauvagnargues* pflichtete demgegenüber dem Gedanken von BM *Bahr* über die Vordringlichkeit bei. Er fragte dann, wie wichtig uns der Abschluß eines Luftverkehrsabkommens wirklich sei. Er bezog sich dabei auf skeptische Äußerungen von Regierendem Bürgermeister Schütz.<sup>13</sup>

BM *Bahr* meinte hierzu, der Regierende Bürgermeister habe in der Tat in letzter Zeit einige Punkte gehabt, die er dann später im Sinne einer geringeren Dringlichkeit korrigiert habe. Er, Bahr, sei sehr froh darüber, daß er auch die Luftverkehrsfrage in eine Sphäre gebracht habe, wo niemand etwas schnelles erwarte.

*Sauvagnargues* warf hier ein, er habe den Eindruck, daß sich das Berlin-Abkommen langsam einspielen müsse.

BM *Bahr* griff dies auf. Das sei richtig für das Berlin-Abkommen; hier brauche man Zeit, damit sich die Positionen etwas abschleifen und das Abkommen wirklich funktioniere. Die Luftverkehrsfrage sei aber sehr dringlich.

Auf eine Bemerkung von Herrn von *Staden*, er sehe keine Gefahr, daß die Sowjetunion die Luftkorridore in Frage stelle, sagte *Sauvagnargues*, er sei nicht so optimistisch.

<sup>12</sup> Für die Vier-Mächte-Erklärung vom 9. November 1972 vgl. Dok. 1, Anm. 14.

<sup>13</sup> Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Schütz, äußerte am 8. Februar 1973 gegenüber dem „Spandauer Volksblatt“: „Die Westberliner werden ihre großen Träume, den Flughafen Tegel zum Nervenzentrum eines internationalen Luftkreuzes auszubauen und aufzuwerten, teilweise wieder vergessen müssen.“ Vgl. den Artikel „Schütz: West-Berlin muß im Luftverkehr Abstriche machen“; DIE WELT vom 9. Februar 1973, S. 1.

In einem Interview mit der Tageszeitung „Die Welt“ präziserte Schütz seine Bemerkungen zum Luftverkehr dahingehend, die Drei Mächte seien „nicht daran interessiert gewesen in den vergangenen Jahren, zu neuen Regelungen im Luftverkehr zu kommen mit der vierten Macht. Und ich glaube, die Drei Mächte haben damit recht. Wenn man diese komplizierte Materie sieht, dann kommt man zu dem Schluß, und das meine ich mit Realitäten, daß es sehr schwierig sein wird, hier eine Regelung zu finden, die allen Interessen entgegenkommt und damit gleichzeitig uns befriedigt. Das heißt, hier stehen wir vor einem sehr langen Prozeß der Durchsetzung. Und nur dazu, zu dieser skeptischen Beurteilung rufe ich auf, zu nicht mehr und nicht weniger.“ Vgl. den Artikel „Schütz beurteilt Verbesserungen im Berliner Luftverkehr skeptisch“; DIE WELT vom 13. Februar 1973, S. 6.

*Hillenbrand* drückte die Erwartung aus, daß die DDR, sei sie wirklich einmal zur Erörterung bereit, in der Sache dann auch so weit gehen werde, wie dies von vornherein von den Sowjets gebilligt sei. Man werde dann im Vier-Mächte-Rahmen sehen können, daß die Russen auch nicht nein sagten.

*Hibbert* wiederholte nochmals, daß die Frage der Überflugrechte wohl die einzige Frage sei, die BM Bahr bezüglich Berlins gegenüber Kohl stellen könnte. Für alle anderen Fragen seien die Drei Mächte zuständig.

BM *Bahr* bestätigte dies. Rechtlich könne er nur über Flüge bis zur Kontrollzone sprechen. Politisch werde er die Frage allerdings anders stellen. Er werde sagen, daß wir nach West-Berlin fliegen wollten und die DDR sicher sein könne, daß die Drei Mächte keine Schwierigkeiten machten.

Die Vertreter der Drei Mächte gingen auf diese Formulierung nicht ein.

Abschließend stellte BM Bahr auf eine Frage Sauvagnargues fest, daß die Begegnung mit Kohl nur ein paar Stunden dauern und man sich dann vielleicht wieder nach drei Wochen sehen werde. Auf keinen Fall werde bereits jetzt die Verhandlung über Luftverkehr beginnen. Dies geschehe nicht, bevor man zu viert – Bundesrepublik Deutschland und Drei Mächte – klargekommen sei. Zunächst werde es zwischen ihm und Kohl nur reine Sondierungsgespräche geben.

VS-Bd. 9060 (210)

## 61

### Runderlaß des Botschafters Roth

221-372.20/20-724<sup>I</sup>/73 VS-vertraulich  
Fernschreiben Nr. 675 Plurex  
Citissime

Aufgabe: 21. Februar 1973, 19.43 Uhr<sup>1</sup>

Betr.: MBFR-Explorationen in Wien;  
hier: Neuer westlicher Verfahrensvorschlag

1) Sie werden gebeten, im dortigen Außenministerium umgehend vorzusprechen und zu erklären:

Wie bereits durch die westlichen MBFR-Delegationen in Wien geschehen, bringen wir folgenden Vorschlag zur Lösung der Teilnehmerfrage für die explo-

<sup>1</sup> Runderlaß an die Botschaften in Bukarest, Moskau und Warschau sowie die Handelsvertretungen in Budapest, Prag und Sofia.

Der Runderlaß wurde von Vortragendem Legationsrat Kroneck konzipiert, der handschriftlich vermerkte: „BMVg ist unterrichtet und einverstanden“.

Botschafter Roth vermerkte am 21. Februar 1973 handschriftlich, daß Staatssekretär Frank „nach m[un]dl[ichem] Vortrag“ zugestimmt habe.

Hat Legationsrat I. Klasse Roßbach am 26. Februar 1973 vorgelegen.

ratorischen Gespräche über MBFR in Wien der dortigen Regierung zur Kenntnis:

a) „Vertreter folgender Staaten werden an den exploratorischen Gesprächen in bezug auf Mitteleuropa teilnehmen, die am 31. Januar 1973 in Wien begonnen haben:

Belgien, Bulgarien, Kanada, Tschechoslowakei, Dänemark, Deutsche Demokratische Republik, Bundesrepublik Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Rumänien, Türkei, UdSSR, Großbritannien, Vereinigte Staaten von Amerika.

Staaten mit Streitkräften oder Territorien in Mitteleuropa sind beschließende Mitglieder. Diese Teilnahme stellt kein Präjudiz für Abkommen dar, die in zukünftigen Verhandlungen in bezug auf Mitteleuropa abgeschlossen werden. Andere Staaten sind beratende Teilnehmer.“

b) Zur Begründung werden Sie gebeten, folgendes zu erklären:

Dieser Vorschlag erfolgt aufgrund einer Abstimmung mit unseren NATO-Partnern, nachdem in Wien mit Ausnahme der Frage der Teilnahme Ungarns weitgehend Übereinstimmung für das Verfahren bei den exploratorischen Gesprächen erzielt wurde. Wir vertreten weiterhin die Ansicht, daß Ungarn zu den zwölf Vollteilnehmern in den Explorationen gehören soll.<sup>2</sup> Wenn wir ein klares Einverständnis darüber erzielen können, daß Ungarn tatsächlich voller Teilnehmer sein wird und seine Bereitschaft zusammen mit allen anderen betroffenen Staaten auf unserer ersten Plenarsitzung zum Ausdruck bringt, daß es sich zu den Staaten zählt, die Streitkräfte oder Territorien in Mitteleuropa haben, könnten wir eine Formulierung in einem gemeinsamen Verfahrenspapier akzeptieren, die diese Übereinkunft deckt, ohne in Details zu gehen. Wir glauben, daß der von uns ausgearbeitete Text diesen Erfordernissen Rechnung trägt. Der Vorteil dieser Formel ist, daß sie die Teilnehmer der beiden Kategorien nicht gesondert aufzählt. Außerdem könnte die Wortwahl „beschließend“ und „beratend“ einer Übereinkunft dienlich sein.

Es soll hier festgestellt werden, daß die von uns vorgeschlagene Formel keine Verpflichtung zur Teilnahme an Maßnahmen mit sich bringt, die in zukünftigen Verhandlungen beschlossen werden sollten. Diese Substanzfrage wird von uns zum jetzigen Zeitpunkt offengelassen.

Das Kriterium für die Feststellung der beschließenden Teilnehmer ist ein objektives, nämlich ein geographisches. Es diskriminiert niemanden und präjudiziert keine späteren nationalen Entscheidungen, die auf anderen als geographischen Faktoren beruhen könnten.

Wir glauben, daß unser Vorschlag eine vernünftige Lösung der gegenwärtigen Schwierigkeiten darstellt, und wären der dortigen Regierung für eine baldige Antwort dankbar. Bei dieser Gelegenheit möchten wir klarstellen, daß wir davon ausgehen, daß bei der ersten Plenarsitzung neben den zwölf beschließenden Teilnehmern, die diesen Status akzeptieren, alle sieben beratenden Teilnehmer diesen ihren Status ebenfalls annehmen werden.

<sup>2</sup> Zur Haltung der Bundesregierung hinsichtlich einer Teilnahme Ungarns an den MBFR-Explorationsgesprächen vgl. Dok. 48, Anm. 5.

Sollte aufgrund unseres Vorschlags eine Einigung erzielt werden, so erscheint es möglich, auch die übrigen Verfahrenspunkte zu lösen. Unter dieser Voraussetzung wären wir bereit, die Plenarsitzungen so bald wie möglich zu beginnen.

2) Bei Durchführung Ihrer Demarche können Sie den Text unter 1 a) courtoisierhalber übergeben.

Es bleibt Ihnen überlassen, auf welcher Ebene Sie die obige Demarche durchführen wollen.

Nur für Botschaft Moskau:

Die obige Demarche stellt keine Antwort auf die Demarche Botschafter Falins bei Staatssekretär Frank am 19. Februar 1973<sup>3</sup> dar. Es wird Ihnen daher anheimgestellt, unsere Demarche durch Ständigen Vertreter oder Botschaftsrat ausführen zu lassen.

3) Diplogerma Wien, Leiter MBFR-Delegation<sup>4</sup>, NATOgerma Brüssel, Diplogerma Washington, London, Rom, Paris, Brüssel, Den Haag erhalten den obigen Erlaß nachrichtlich<sup>5</sup>.

4) Neuer Verfahrensvorschlag wurde am 21. Februar 1973 von den westlichen MBFR-Delegationen in Wien den Warschauer-Pakt-Delegationen aufgrund eines Beschlusses des NATO-Rats vom 19. Februar 1973 übergeben.

5) Wir gehen davon aus, daß andere Botschaften von NATO-Mitgliedstaaten ähnliche Demarchen bei den Warschauer-Pakt-Regierungen unternehmen.<sup>6</sup>

6) Wortlaut der hierzu von Ad-hoc-Gruppe in Wien ausgearbeiteten Demarche und Sprachregelung folgt als Anlage.<sup>7</sup>

Roth<sup>8</sup>

VS-Bd. 9430 (221)

<sup>3</sup> Für das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin vgl. Dok. 54.

<sup>4</sup> Friedrich Ruth.

<sup>5</sup> Das Wort „nachrichtlich“ wurde von Legationsrat I. Klasse Roßbach hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Das übrige Referat 221 am 26.2.“

<sup>6</sup> Zur Reaktion der Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts auf den neuen westlichen Verfahrensvorschlag vgl. Dok. 66, Anm. 2.

<sup>7</sup> Dem Vorgang beigelegt. Für den mit Drahtbericht Nr. 129 des Gesandten Ruth, z.Z. Wien, vom 21. Februar 1973 übermittelten englischen Wortlaut des westlichen Verfahrensvorschlags sowie für den Sprechzettel der westlichen MBFR-Delegationen vgl. VS-Bd. 9430 (221); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>8</sup> Paraphe.

## 62

**Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden**

212-341.32-1/138/73 geheim

22. Februar 1973

Herrn Staatssekretär<sup>1</sup> zur Unterrichtung

Betr.: KSZE und MBFR;

hier: Gespräch mit Herrn Bundesminister Bahr am 21. Februar 1973

Im Anschluß an sein Gespräch mit den drei Botschaftern über innerdeutschen Luftverkehr<sup>2</sup> gab mir Herr Bundesminister Bahr Gelegenheit, ihn über den Stand der Vorbereitungen für die Dipoli III<sup>3</sup> zu unterrichten, wobei ich mich insbesondere auf die Behandlung der Grenzfrage konzentriert habe.

Herr Bahr meinte, wir sollten in der Grenzfrage festbleiben und das „notament“<sup>4</sup> nicht fallenlassen. Er frage sich, ob man nicht selbst eine gewisse Krise in den MV in Kauf nehmen solle und, wenn nicht zu vermeiden, eine sowjetische Verstimmung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland. Er könne sich denken, daß diese Frage zwischen der sowjetischen und deutschen Seite dann auf höchster Ebene zu besprechen wäre.

Wir hätten ja auch unsererseits voraussichtlich Petita gegenüber der sowjetischen Seite, insbesondere wegen der restriktiven Haltung der DDR in den humanitären und ähnlichen innerdeutschen Fragen. Unter Umständen könne eine Anpassung der deutschen Haltung in bezug auf die Formulierung der Grenzfrage im KSZE-Rahmen Möglichkeiten eröffnen, in den innerdeutschen Fragen sowjetische Unterstützung zu erhalten.

Ich habe festgehalten, daß unsere bisherige Linie demnach auch der Auffassung des Bundeskanzleramts entspreche und beibehalten werden sollte. Wir würden in der Grenzfrage festbleiben und gleichzeitig bemüht sein, uns die Unterstützung unserer Verbündeten zu erhalten und uns selber nicht mehr zu exponieren als nötig.

Herr Bahr kam dann auf die Frage des „Organs“<sup>5</sup>. Er stehe dieser Frage mit Interesse gegenüber, einmal wegen Berlin als eines möglichen Sitzes, zum anderen deshalb, weil zu bedenken sei, daß es günstig sein könnte, das amerikanische politische Engagement in Europa durch eine amerikanische Teilnahme an einem solchen Organ zu konsolidieren.

<sup>1</sup> Hat Staatssekretär Frank am 24. Februar 1973 vorgelegen.

<sup>2</sup> Für das Gespräch des Bundesministers Bahr mit den Vertretern der Drei Mächte vom 21. Februar 1973 über Fragen des Luftverkehrs mit der DDR vgl. Dok. 60.

<sup>3</sup> Die dritte Runde der multilateralen Vorgespräche für die KSZE in Helsinki begann am 26. Februar 1973.

<sup>4</sup> Zur Verknüpfung von Gewaltverzicht und Unverletzlichkeit der Grenzen in dem von Italien am 15. Januar 1973 vorgelegten Mandatsentwurf vgl. Dok. 28, Anm. 6.

<sup>5</sup> Zur Frage der Einbeziehung eines Tagesordnungspunktes über die Errichtung eines „Ständigen Organs“ in die KSZE vgl. Dok. 25.

Ich habe darauf hingewiesen, daß für uns ein Zusammenhang zwischen Prinzipienkatalog und Konferenz-Folgen bestehe. Der sowjetische Prinzipienkatalog sei uns bereits aus den Darlegungen von Bondarenko gegenüber Botschafter Sahm sehr genau bekannt.<sup>6</sup> In dieser Form sei er inakzeptabel, mit der weiteren Folge, daß das Organ zwangsläufig zu einem Interventionsinstrument werden müsse. Wenn es gelänge, den Prinzipienkatalog in unserem Sinne zu formulieren, wäre auch die Behandlung der Konferenzfolgen erleichtert. Interessant sei die französische Überlegung, zu einem geeigneten späteren Zeitpunkt die Konzessionierung einer zweiten KSZE ins Auge zu fassen. Das würde bedeuten, daß wiederum eine MV vorzusehen wäre. Eine zweite MV aber könnte dem sowjetischen Wunsch nach einem Organ auf halbem Weg entgegenkommen, ohne den Westen schon auf ein permanentes Organ festzulegen. Zunächst jedoch würden wir im Einklang mit unseren Alliierten äußerste Zurückhaltung in der Frage der Konferenzfolgen zeigen.

Herr Bahr kam abschließend auf MBFR sowie auf die Verbindung zwischen MBFR und KSZE zu sprechen. Seiner Meinung nach solle man in der Ungarn-Frage<sup>7</sup> festbleiben.

Einen Druck auf die Sowjetunion könne man in dieser Frage dadurch ausüben, daß man im KSZE-Bereich langsamer trete.

Herr Bahr bat mich, auch Herrn van Well über dieses Gespräch zu unterrichten.<sup>8</sup>

Staden

VS-Bd. 9073 (212)

<sup>6</sup> Zu den Gesprächen zwischen Botschafter Sahm und dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Bondarenko, vom 10. bis 12. Oktober 1972 in Moskau vgl. Dok. 31, Anm. 6.

<sup>7</sup> Zur Frage der Teilnahme Ungarns an den MBFR-Explorationsgesprächen vgl. Dok. 61.

<sup>8</sup> Die Aufzeichnung wurde Ministerialdirektor van Well „m[it] d[er] B[itte] u[m] K[enn]t[ni]snahme und Unterrichtung von Herrn Diesel und Herrn Roth“ zugeleitet.

Hat Ministerialdirektor van Well vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Bahr hat Falin gesagt, wir könnten in Grenzfragen so weit gehen wie 1970 in Moskau; SU wolle aber offenbar in Helsinki mehr durchsetzen. Das könnten wir nicht mitmachen.“

## 63

**Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Redies****310-321.00 PAL-185/73 VS-vertraulich****22. Februar 1973<sup>1</sup>**Über Herrn Dg 31<sup>2</sup>/Herrn D3<sup>3</sup> Herrn Staatssekretär<sup>4</sup>

Betr.: Palästinenser-Frage

Zur Unterrichtung mit der Bitte um Zustimmung

1) Der Aufenthalt in Kairo anlässlich der Wirtschaftsverhandlungen<sup>5</sup> ergab Gelegenheit, auch in der Palästinenser-Frage weitere Gespräche zu führen.

Danach hat sich die ägyptische Seite offenbar doch stärker in die Dinge eingeschaltet, als dies bisher erschien.<sup>6</sup> Jedenfalls hat ein mir gut bekannter, dem Nachrichtendienst nahestehender Ägypter an Erörterungen der Palästinenser über die Beziehungen zu uns in Kairo teilgenommen. Er versicherte mir, daß im Hinblick auf die eingeleiteten direkten Kontakte Weisung ergangen sei, im Zusammenhang mit der Bundesrepublik keine neuen Aktionen vorzusehen. Dies sei vor allem den nachdrücklichen Bemühungen von Abdallah Frangieh zu verdanken. Der amtierende Leiter des ägyptischen Nachrichtendienstes Suleiman Ezzat beschränkte sich mir gegenüber auf die Bemerkung, wir hätten doch sicher festgestellt, daß die Lage sich wesentlich beruhigt habe.

Abdallah Frangieh selber berichtete, er habe auch mit der George-Habbash-Gruppe in Beirut Gespräche geführt und glaube, daß auch von dieser Seite aus den genannten Gründen nichts zu erwarten sei.

Die vorstehenden verschiedenen Äußerungen finden ihre Bestätigung in der von der Botschaft Tunis berichteten eindeutigen Erklärung von Arafat gegenüber Präsident Bourguiba.<sup>7</sup>

2) Es erscheint demnach grundsätzlich richtig, uns weiterhin um die Besserung des Verhältnisses zu den Palästinensern zu bemühen, auch wenn dies nicht einfach sein wird. Die innerdeutschen Behörden verhalten sich gegenüber allen den Palästinensern entgegenkommenden konkreten Schritten nach wie vor sehr zögernd. Hierdurch laufen wir Gefahr, bei den Palästinensern den Eindruck zu erwecken, wir meinten es nicht ernst.

Hinsichtlich der einzelnen palästinensischen Anliegen ist der Stand folgender:

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat Vergau vorgelegen, der auf die handschriftliche Bemerkung des Staatssekretärs Frank verwies. Vgl. Anm. 14.

<sup>2</sup> Hat Ministerialdirigent Jesser am 22. Februar 1973 vorgelegen.

<sup>3</sup> Hat Ministerialdirektor van Well am 22. Februar 1973 vorgelegen.

<sup>4</sup> Hat Staatssekretär Frank am 23. Februar 1973 vorgelegen.

<sup>5</sup> Die Wirtschaftsverhandlungen zwischen der Bundesrepublik und Ägypten fanden vom 30. Januar bis 8. Februar 1973 in Kairo statt. Vgl. dazu Dok. 49.

<sup>6</sup> Zu den Bemühungen der ägyptischen Regierung, eine Einstellung der palästinensischen Terroraktionen gegen die Bundesrepublik zu erreichen, vgl. Dok. 4.

<sup>7</sup> Vgl. dazu die Äußerungen des Präsidenten Bourguiba gegenüber Botschafter Naupert, Tunis, vom 29. Januar 1973; Dok. 29.

a) Humanitäre Fälle von Ausgewiesenen oder Zurückgewiesenen<sup>8</sup>:

Hierzu sind mir einige Namen genannt worden, die ich dem BMI gesondert übermitteln werde. Wie mir im BMI gesagt wurde, bestand auf der Tagung der Länderinnenminister Mitte Februar<sup>9</sup> noch keine Bereitschaft, auf diesen Gedanken einzugehen.

b) Wiedenzulassung von GUPS und GUPA<sup>10</sup>

Auf palästinensischer Seite weiß man, daß die Wiedenzulassung neuer palästinensischer Studenten- oder Arbeitervereinigungen nicht möglich ist, es sei denn, unter anderer Bezeichnung. Ob neue Vereinigungen zum Register angemeldet werden, bleibt abzuwarten. Von uns aus ist nichts zu veranlassen.

c) Wirtschaftliche Unterstützung für Palästinenser<sup>11</sup>

Hier werden sich die Dinge so lenken lassen, daß die palästinensische Seite mit einer gewissen Einschaltung in die Vergabe der Mittel des Flüchtlingsfonds (Vorschlagsrecht für Projekte) zufrieden ist<sup>12</sup>. Nach Auffassung unserer Botschaft Beirut würde auch die UNRWA hiergegen keine Bedenken haben.

d) PLO-Vertreter im Büro der Arabischen Liga in Bonn

Hier schiebt sich Abdallah Frangieh als Kandidat selber in den Vordergrund, da er wieder nach Deutschland zu seiner Familie (Frau und Kind) zurück möchte.<sup>13</sup> Von der Sache her wäre Frangieh auch aus unserer Sicht geeignet, da er

<sup>8</sup> Zur Einführung der Visumpflicht für Staatsangehörige arabischer Staaten vgl. Dok. 4, Anm. 7.

<sup>9</sup> Die Innenminister der Länder tagten am 2. Februar 1973 in Bonn. Vgl. dazu den Artikel „Innenminister einigen sich auf Ausweisungsmodus für Ausländer“, DIE WELT vom 3. Februar 1973, S. 6.

<sup>10</sup> Bundesminister Genscher verfügte am 3. Oktober 1972 ein Verbot der Generalunion Palästinensischer Studenten (GUPS) und der Generalunion Palästinensischer Arbeiter (GUPA) in der Bundesrepublik. Für die Verfügungen vgl. Referat I B 4, Bd. 509.

Vgl. dazu auch die Mitteilung des Bundesministerium des Innern; BULLETIN 1972, S. 1699 f.

<sup>11</sup> Das Bundeskabinett beschloß am 20. September 1967, humanitäre Hilfe für die Palästina-Flüchtlinge in Höhe von 50 Mio. DM, verteilt auf fünf Jahre, zur Finanzierung von Vorhaben des Ausbildungs- und Gesundheitswesens zur Verfügung zu stellen. Dazu vermerkte Botschafter z. B. V. Böker am 7. März 1968: „Die vorgesehene Hilfe soll unsere Anteilnahme an dem Schicksal der arabischen Flüchtlinge ausdrücken und zugleich eine Geste gegenüber der gesamten arabischen Welt sein, die uns die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der Mehrzahl der arabischen Länder erleichtern soll. Zu diesem Zweck müssen die zu errichtenden Vorhaben klar als deutsche Projekte erkennbar sein.“ Vgl. VS-Bd. 2797 (I B 4); B 150, Aktenkopien 1968.

Am 2. Februar 1972 führte Ministerialdirektor von Staden aus: „Bis Ende Dezember 1971 waren rund 34,9 Mio. DM aus dem 50 Mio.-Fonds ausgezahlt. Vorbehaltlich der Zustimmung des Deutschen Bundestages werden im Haushaltsjahr 1972 weitere 10 Mio. DM bereitgestellt, der Restbetrag von 5,1 Mio. DM soll im Haushaltsjahr 1973 veranschlagt werden und zur Auszahlung gelangen.“ Von den bis Ende 1971 ausgezahlten Mitteln seien 3,2 Mio. DM für Hochschulstipendien verwendet worden. Staden regte an, „ab 1973 die Sonderhilfe durch die Bereitstellung von weiteren 50 Mio. DM, verteilt auf fünf Jahre, so fortzuführen, daß die z. Z. laufenden Vorhaben ohne Unterbrechung aufrechterhalten werden können.“ Vgl. Referat I B 4, Bd. 495.

<sup>12</sup> Korrigiert aus: „sind“.

<sup>13</sup> Zum „Fall Frangieh“ erläuterte Vortragender Legationsrat I. Klasse Redies am 27. September 1972: „Abdallah Frangieh, Palästinenser und Angestellter im hiesigen Büro der Arabischen Liga, wurde gestern morgen von hessischer Polizei in seiner Wohnung bei den Schwiegereltern in Ausweisungshaft genommen. Ausweisung war für gestern mittag vorgesehen. Sicherheitsbehörden warfen Frangieh u. a. vor, Herausgeber einer palästinensischen Zeitschrift in Bundesrepublik gewesen zu sein, die zu Terrormaßnahmen aufgefordert habe. Daß Frangieh algerischen Diplomatenpaß hatte, war deutschen Stellen, auch Auswärtigem Amt, bis dahin unbekannt, insbesondere war Frangieh nicht von hiesiger algerischer Botschaft zu Diplomatenliste angemeldet worden. [...] Auf Grund verschiedener Interventionen arabischer Botschafter gelang es Auswärtigem Amt zu errei-

einerseits die Verhältnisse in der BRD gut kennt und andererseits (wie man mir über den oben erwähnten ägyptischen Bekannten nachdrücklich versichern ließ) das besondere Vertrauen der PLO und Fatah-Führung genießt. Innen- wie außenpolitisch erscheint die Rückkehr Frangiehs jedoch auf absehbare Zeit unmöglich. Vielleicht ließe sich erreichen, daß er einmal ein kurzfristiges Visum zum Besuch seiner Familie bekommt.<sup>14</sup>

3) Um die bisherigen Kontakte mit der palästinensischen Seite fortführen zu können, sollte künftig auch unsere Botschaft Beirut eingeschaltet werden. Ich habe diese Frage mit der Botschaft bereits vorbesprochen. Die Botschaft verfügt über genügend Verbindungen.

Zu Ziffer 2c) hat Abteilung 1 (Referat 112) mitgezeichnet.

Redies

VS-Bd. 9990 (310)

## 64

### Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt

114-10797/73 geheim  
Fernschreiben Nr. 569

Aufgabe: 24. Februar 1973, 13.20 Uhr<sup>1</sup>  
Ankunft: 24. Februar 1973, 20.07 Uhr

Betr.: Gespräche des luxemburgischen Außenministers Thorn in Washington

Zur Information

Der luxemburgische Botschafter<sup>2</sup> unterrichtete gestern die neun Missionsschefs<sup>3</sup> über die Gespräche seines Außenministers. Herr Thorn habe sich am 21.2. (einen Tag) in Washington aufgehalten und bei dieser Gelegenheit Außenminister Rogers, seinen Vertreter Mr. Rush, sowie die Herren Casey und Flanigan gesehen. In letzter Minute sei noch ein Gespräch mit Kissinger zustande gekommen, das in seiner Offenheit bemerkenswert gewesen sei. Kissinger habe sich an Herrn Thorn als einen europäischen Sprecher gewandt und zu Anfang erklärt, ihm sei die europäische Haltung zu MBFR unverständlich. Bei

*Fortsetzung Fußnote von Seite 302*

chen, daß Ausweisung Frangiehs von hessischen Behörden aufgeschoben wurde, um ihm Gelegenheit zu geben, unter Hinzuziehung eines Anwaltes Rechtsmittel gegen Ausweisung einzulegen. [...] Frangieh entschloß sich schließlich, Bundesrepublik heute 18.00 Uhr freiwillig zu verlassen und auf seinen Posten nach Kairo zu fliegen.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 4096; Referat I B 4, Bd. 509.

<sup>14</sup> Der Passus: „daß er einmal ... seiner Familie bekommt.“ wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Hierüber müßte man mit BM Genscher sprechen.“

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hansen am 26. Februar 1973 vorgelegen.

<sup>2</sup> Jean Wagner.

<sup>3</sup> Eyvind Bartels (Dänemark), George Baring, Earl of Cromer (Großbritannien), Jacques Kosciuszko-Morizet (Frankreich), Walter Loridan (Belgien), Baron Rijnhard van Lynden (Niederlande), Egidio Ortona (Italien), Rolf Friedemann Pauls (Bundesrepublik), William Warnock (Irland).

weiterer Verzögerung bestünde die Gefahr, daß die Russen MBFR verließen. Andererseits brauche die USA aus innenpolitischen Gründen diese Konferenz. Die wenigen in Ungarn stationierten Truppen bedeuteten keine Gefahr für Mitteleuropa. Das habe die amerikanische Seite von Anfang an gesagt und den Einschluß Ungarns nie für notwendig gehalten.<sup>4</sup> Man müsse jetzt endlich zu Verhandlungen kommen. Ebenfalls kritisch äußerte sich Kissinger über die Verhandlungen in Helsinki: Warum gebe es so endlose Diskussionen über die Mandate? Man solle sich auf kurze Mandate einigen. Sie sollten offensiv und prägnant gefaßt sein. Zu lange Mandate erweckten nur Hoffnungen und schüfen Unklarheit. Zu dem Gesamtprozeß der Sicherheitskonferenz in Europa könne man im Grunde genommen nur die Frage stellen „How we can manage to get over with it“. Die europäische Situation beunruhige ihn. Jetzt könne man hoffentlich sehr bald das Kapitel „Vietnam“ abschließen und sich mit Vorrang den europäischen Problemen widmen. Unverständlich sei ihm – und insbesondere dem Präsidenten – die mangelnde solidarische Haltung der europäischen Partner während der letzten Vietnamphase gewesen. Die laute Kritik einiger europäischer Regierungen habe den Präsidenten sehr getroffen.<sup>5</sup> Sie habe mehr Unheil hier angerichtet als irgendein anderes Ereignis in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg. Was der Präsident jetzt für die europäischen Verbündeten empfinde, sei nur durch die Vernunft begründet („is only a matter of brain“). Dazu muß ich sagen, daß dies nicht neu ist, sondern auch bisher schon der Fall war.

Die Wirtschaft sei nicht seine Domäne, aber es sei allerhöchste Zeit, eine Formel für eine Debatte auf hoher Ebene zu finden. Eine Verknüpfung von Sicherheits-, Währungs- und Handelsfragen gebe es nicht, aber den großen Zusammenhang müsse man sehen (we have to keep in the back of our mind). Man müsse dieses wichtige Gespräch anpacken und es nicht nur den Kolumnisten überlassen. Die USA werde sehr bald eine Initiative ergreifen, die vom Weißen Haus ausginge. Er hoffe, daß die Europäer darauf eingingen, und man erwartete eine „generous response“. Ich werde K. in einigen Tagen sehen.<sup>6</sup> Ich halte seine Art der Gesprächsführung gegenüber Thorn für einen psychologischen Auftakt, um möglichst viel wirtschaftspolitische Vorteile in Europa herauszuschlagen.

Über den Inhalt der Gespräche über Wirtschaftsfragen berichte ich gesondert. Der luxemburgische Botschafter bat seine Kollegen darum, dieses freimütige Gespräch mit Kissinger sehr vertraulich zu behandeln.

[gez.] Pauls

VS-Bd. 9938 (202)

<sup>4</sup> Zur amerikanischen Haltung hinsichtlich einer Teilnahme Ungarns an den MBFR-Explorationsgesprächen vgl. Dok. 51.

<sup>5</sup> Zur Kritik an der Wiederaufnahme der amerikanischen Luftangriffe gegen die Demokratische Republik Vietnam (Nordvietnam) am 18. Dezember 1972 vgl. Dok. 9.

<sup>6</sup> Für das Gespräch des Botschafters Pauls, Washington, mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger, am 7. März 1973 vgl. Dok. 73.

## 65

**Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Blech****210-321.20/21-717/73 VS-vertraulich****27. Februar 1973**Über Herrn Dg 21<sup>1</sup> und Herrn D 2<sup>2</sup> Herrn Staatssekretär<sup>3</sup>

Betr.: Austausch Ständiger Vertretungen mit der DDR

Bezug: Schreiben des Bundesministers für innerdeutsche Beziehungen vom 15. Februar 1973 – 2161II/73 – VS-v<sup>4</sup>

Zweck der Vorlage: Vorbereitung einer Ministerbesprechung am Dienstag, dem 27. Februar 1973, 15.00 Uhr.

Vorschlag: Zustimmung zu dem beigefügten Sprechzettel.

Sachstand

1) Der Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen hat mit dem Bezugsschreiben zu einer Ministerbesprechung eingeladen, in der folgende Fragen behandelt werden sollen:

- Status der Ständigen Vertretungen
- Akkreditierung der Leiter
- Aufgaben
- Anlaufstelle der Ständigen Vertretungen.

Für die Behandlung dieser Punkte hat das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen auf der Grundlage eines Meinungsaustauschs zwischen den beteiligten Ressorts das anliegende Diskussionspapier (Anlage 1)<sup>5</sup> erstellt.

Ein Sprechzettel zu den einzelnen Punkten ist beigefügt.

2) Bundesminister Bahr beabsichtigt, den Komplex der Ständigen Vertretungen bei seinem nächsten Treffen mit DDR-Staatssekretär Kohl am 28. Februar 1973<sup>6</sup> zu besprechen. Anschließend sollen dann Verhandlungen über Einzelfragen aufgenommen werden. In der Verhandlungsdelegation werden neben dem Bundeskanzleramt das BMB, das BMI und das BMJ vertreten sein. Es wird vorgeschlagen, daß auch das Auswärtige Amt an den Verhandlungen beteiligt wird, da es auf diesem Gebiet über besondere Erfahrungen und Sachkenntnis verfügt.

3) Die innerorganisatorischen Fragen, die sich bei unserer Vertretung in der DDR stellen, insbesondere die Ausgestaltung des Weisungsrechts, stehen nicht

<sup>1</sup> Jürgen Diesel.

Dazu handschriftlicher Vermerk: „Im Augenblick nicht erreichbar“.

<sup>2</sup> Berndt von Staden.

Die Wörter „und Herrn D2“ wurden gestrichen. Dazu handschriftlicher Vermerk: „Konzept liegt vor“.

<sup>3</sup> Hat Staatssekretär Frank vorgelegen.

<sup>4</sup> Für das Schreiben des Bundesministers Franke an Bundesminister Scheel vgl. VS-Bd. 9053 (210).

<sup>5</sup> Dem Vorgang beigefügt. Für die von Bundesminister Franke mit Schreiben vom 20. Februar 1973 an Bundesminister Scheel übermittelte Aufzeichnung vgl. VS-Bd. 9053 (210).

<sup>6</sup> Für das Gespräch des Bundesministers Bahr mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. Dok. 67.

auf der Tagesordnung der Ministerbesprechung. Es wird empfohlen, diese Fragen weiter bilateral mit dem Bundeskanzleramt zu behandeln. Für die spezifischen Interessen des Auswärtigen Amtes ist von den in der Ministerbesprechung vertretenen Ressorts keine Unterstützung zu erwarten. Der Bundesminister für Wirtschaft, der wegen der Treuhandstelle für den innerdeutschen Handel ebenfalls besondere Probleme hat, wird, soweit wir wissen, in der Ministerbesprechung nicht vertreten sein.

4) Der Herr VRB<sup>7</sup> und das Referat 502 haben im Rahmen der Mitzeichnung verschiedene Änderungs- und Ergänzungsvorschläge gemacht, denen sich das Referat 210 nicht anschließen vermochte. Wesentliche Punkte der Stellungnahmen sind:

- keine Akkreditierung der DDR-Vertretung beim Staatsoberhaupt;
- kein protokollarischer Vorrang des DDR-Vertreters vor dem diplomatischen Korps;
- kein Zugang der Ständigen Vertretungen zu nachgeordneten Behörden.

In dem beigefügten Sprechzettel ist die Stellungnahme der Rechtsabteilung zu den jeweiligen Punkten vermerkt worden.

Herr VRB und das Referat 502 haben sodann auf weitere rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Errichtung Ständiger Vertretungen hingewiesen. Diese Punkte stehen jedoch nicht auf der Tagesordnung der Ministerbesprechung. Es geht dabei um folgendes:

- Verhinderung einer Einmischung der DDR-Vertretung in innere Angelegenheiten der Bundesrepublik;
- Beachtung der Rechtsordnung des Empfangstaates durch die Ständigen Vertretungen bei der Ausübung quasi-konsularischer Befugnisse;
- Amtsbezeichnung der Mitglieder der Ständigen Vertretungen;
- genaue Festlegung der Aufgaben der Ständigen Vertretungen;
- vertragliche Sicherung der Vorrechte und Befreiungen;
- Sicherung der Bewegungsfreiheit für die Mitglieder unserer Vertretung in der DDR;
- Sicherung des Rechts aller von uns zu betreuender Deutscher auf Verkehr mit unserer Ständigen Vertretung in Ostberlin und ungehinderter Zugang zu ihr.

Referat 210 ist mit der Rechtsabteilung darin einig, daß die vorstehenden Punkte in der vorgeschlagenen Weise geregelt werden sollten. Da sie im Grundsatz zwischen den Ressorts nicht kontrovers sind, bedürfen sie jedoch in diesem Stadium keiner Erörterung auf Ministeriebene. Referat 210 sieht daher keinen Anlaß, daß diese Punkte zur Sprache gebracht werden.

Ein zusätzlicher, soeben eingegangener Vermerk des Referat 502 zu dem vom BMB vorgelegten Papier wird beigefügt.<sup>8</sup>

Blech

<sup>7</sup> Dedo von Schenck.

<sup>8</sup> Dem Vorgang beigefügt. Für die von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hoffmann mit Schreiben vom 26. Februar 1973 an das Referat 210 übermittelte Stellungnahme vgl. VS-Bd. 9053 (210); B 150, Aktenkopien 1973.

[Anlage]

Austausch Ständiger Vertretungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR

### 1) Status der Mitglieder der Ständigen Vertretungen

In den vorangegangenen Ressortbesprechungen<sup>9</sup> ist übereinstimmend die Auffassung vertreten worden, daß die Ständigen Vertretungen keinen diplomatischen Status haben werden und ihre Mitglieder demgemäß auch nicht dem diplomatischen Korps angehören können. Es stellt sich jedoch die Frage, welche Konsequenzen aus diesem Grundsatz gezogen werden sollen (Diplomatenliste, Empfänge beim Bundespräsidenten, protokollarischer Rang, Autokennzeichen).

Gegen die Vorschläge des BMB zu diesem Komplex, die jede Gleichstellung mit Diplomaten ausschließen, bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Lediglich in der Rangfrage sollte einer Einstufung der Leiter der Ständigen Vertretungen vor den diplomatischen Missionschefs der Vorzug gegeben werden. Eine Einstufung nach der Anciennität (d.h. zwischen den Botschaftern) erscheint nicht angebracht.

Vorschlag

Zustimmung zu den Vorschlägen im Papier des BMB.

Protokollarischer Rang der Leiter der Vertretungen vor dem diplomatischen Korps. Keine Einstufung des DDR-Vertreters nach der Anciennität.

Sollte in diesen Punkten eine flexiblere Position erforderlich werden, so könnte eine Aufnahme der Ständigen Vertretungen in die Diplomatenliste unter der Rubrik „andere Vertretungen“ in Betracht gezogen werden, so wie das bei der finnischen Handelsvertretung vor der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen der Fall war. Eine solche Lösung würde es dann auch erlauben, den Leiter der DDR-Vertretung in Bonn zu den Empfängen des Bundespräsidenten für das diplomatische Korps einzuladen.

Stellungnahme des VRB

Kein Vorrang der Leiter der Ständigen Vertretungen vor dem diplomatischen Korps.

### 2) Akkreditierung der Leiter der Ständigen Vertretungen

In einer Besprechung im Oktober 1972 vor Abschluß des Grundvertrags hatten sich die beteiligten Minister, darunter der Bundesaußenminister, für die Akkreditierung beim Staatsoberhaupt ausgesprochen.<sup>10</sup> Diese Frage ist jedoch im Grundvertrag selbst offen geblieben.<sup>11</sup> BM Bahr hat aber seinerzeit eine Be-

<sup>9</sup> Am 14. Februar 1973 fand eine Ressortbesprechung im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen statt. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Bräutigam; VS-Bd. 9053 (210); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>10</sup> Zur Besprechung des Bundeskanzlers Brandt mit den Bundesministern Scheel, Genscher, Ehmke und Franke sowie Staatssekretär Bahr am 3. Oktober 1972 vgl. AAPD 1972, III, Dok. 309.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Art. 8 des Vertrags vom 21. Dezember 1972 über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR; Dok. 16, Anm. 13.

reitschaft der Bundesregierung zur Akkreditierung beim Staatsoberhaupt erkennen lassen.

Gegen die Akkreditierung beim Staatsoberhaupt spricht der Umstand, daß damit die Ständigen Vertretungen in einer wichtigen Formfrage diplomatischen Missionen gleichgestellt werden.

Für die Akkreditierung beim Staatsoberhaupt sprechen folgende Argumente:

- Es handelt sich um Vertretungen der Staaten, nicht der Regierungen.
- Eine Akkreditierung beim Bundeskanzler oder einem Ressortminister könnte als eine Übergangslösung angesehen werden (ähnlich der Akkreditierung von Geschäftsträgern).
- Wir müßten künftig mit einem Druck der DDR zwecks Aufwertung der Vertretungen rechnen. Die Entwicklung der Zusammenarbeit könnte dadurch erschwert werden.
- Wir hoffen, mit unserer Zustimmung zur Akkreditierung beim Staatsoberhaupt eine befriedigende Umschreibung der Aufgaben der Vertretungen durchzusetzen.

Die Texte des Entwurfs für ein „Agrément-Ersuchen“ (Anlage 2)<sup>12</sup> und des Entwurfs eines „Beauftragungsschreibens“ des Bundespräsidenten (Anlage 3)<sup>13</sup> weichen von den üblichen Formulierungen eines Agrément-Ersuchens und eines Beglaubigungsschreibens (Anlage 4)<sup>14</sup> ab. Beide tragen durch einen Hinweis auf den Grundvertrag dem besonderen Status der Ständigen Vertretung Rechnung.

Vorschlag

- Zustimmung zur Akkreditierung der Leiter beim Staatsoberhaupt (wenn sichergestellt ist, daß die Aufgaben der Vertretung befriedigend geregelt sind);
- Zustimmung zu den Entwürfen eines „Agrément-Ersuchens“ und eines „Beauftragungsschreibens“.

Stellungnahme des VRB

Keine Akkreditierung beim Staatsoberhaupt (unter Hinweis auf die beigefügte – Anlage 5 – Aufzeichnung der Gruppe Völkerrecht vom 20.10.1972<sup>15</sup>).

<sup>12</sup> Dem Vorgang beigelegt. Für den von Bundesminister Franke mit Schreiben vom 15. Februar 1973 an Bundesminister Scheel übermittelten Entwurf eines Agrément-Ersuchens vgl. VS-Bd. 9053 (210).

<sup>13</sup> Dem Vorgang beigelegt. Für den von Bundesminister Franke mit Schreiben vom 15. Februar 1973 an Bundesminister Scheel übermittelten Entwurf eines Beauftragungsschreibens vgl. VS-Bd. 9053 (210).

<sup>14</sup> Dem Vorgang beigelegt. Für das von Bundesminister Franke mit Schreiben vom 15. Februar 1973 an Bundesminister Scheel übermittelte Beglaubigungsschreiben vgl. VS-Bd. 9053 (210).

<sup>15</sup> Dem Vorgang nicht beigelegt.  
Ministerialdirigent von Schenck sprach sich am 20. Oktober 1972 dafür aus, daß „die Leiter der Ständigen Vertretungen nicht bei dem Staatsoberhaupt, sondern bei der Regierung der anderen Seite akkreditiert werden“. Weiter führte er aus: „Eine Akkreditierung beim Staatsoberhaupt und die Abwicklung des amtlichen Verkehrs über das Außenministerium des Empfangsstaats würde [...] die Ständigen Vertretungen den diplomatischen Vertretungen dritter Staaten außerordentlich stark annähern und als verschleierte diplomatische Vertretung angesehen werden müssen; auch wenn die Leiter nicht offiziell den Titel eines Botschafters führen und nicht in der Diplomatenliste aufgeführt werden würden. In Verbindung mit den Grundsätzen der souveränen Gleichheit und mit der Nicht-Diskriminierung könnte die DDR möglicherweise sogar einen Anspruch auf Zuer-

Begründung: Akkreditierung beim Staatsoberhaupt wäre Gleichstellung mit diplomatischen Missionschefs und könnte als völkerrechtliche Anerkennung der DDR gewertet werden.

Referat 502 hält eine Notifizierung (ohne Beauftragungsschreiben) beim Bundeskanzleramt bzw. Ministerrat für ausreichend.

### 3) Aufgaben

Eine der wichtigsten Aufgaben unserer Vertretung wird die Ausübung der Schutz- und Fürsorgerechte in der DDR sein. Schwierig ist dabei sowohl die Festlegung des schutzberechtigten Personenkreises (was wegen des Staatsangehörigkeitsproblems kompliziert ist) wie auch die Sicherstellung ausreichender Interventionsmöglichkeiten. Ferner sind Schwierigkeiten bei der Ausstellung von Pässen der Bundesrepublik Deutschland zu erwarten. Wir müssen davon ausgehen, daß die DDR unserer Vertretung das Recht bestreiten wird, DDR-Staatsbürgern mit Wohnsitz in der DDR auf Antrag einen Paß der Bundesrepublik Deutschland auszustellen. Das BMI prüft z.Z. die Möglichkeit, unserer Vertretung nur das Recht zur Ausstellung von Paßersatzpapieren mit begrenzter Geltungsdauer an Deutsche aus der Bundesrepublik, Berlin (West) und dem Ausland zu geben.

Für die Ausstellung von Visen an Deutsche besteht an sich kein Bedürfnis. Deutsche aus der DDR bedürfen zur Einreise in die Bundesrepublik keines Visums, während Deutsche aus der Bundesrepublik Visen zur Einreise in die DDR an den Grenzübergangsstellen erhalten können, wenn sie eine Einreise-genehmigung besitzen. Wir können nicht ausschließen, daß die DDR nach Errichtung ihrer Vertretung in Bonn die Ausstellung von Visen an den Grenzübergangsstellen (außer im Transitverkehr) einstellt und dieses Recht allein ihrer Vertretung überträgt.

### Vorschläge

a) Unsere Vertretung in Ostberlin sollte Schutz- und Fürsorgerechte für Deutsche

- mit Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland
- mit Wohnsitz in Berlin (West)
- mit Wohnsitz im Ausland

ausüben können.

b) Unsere Vertretung sollte das Recht haben, Paßersatzpapiere zur einmaligen Einreise in die Bundesrepublik auszustellen.

c) Der DDR-Vertretung sollte das Recht zur Ausstellung von Visen an Deutsche in der Bundesrepublik nur dann gewährt werden, wenn die DDR die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Praxis an den Grenzübergangsstellen gewährleistet.

### *Fortsetzung Fußnote von Seite 308*

kennung des vollen diplomatischen Status für ihren Vertreter ableiten, falls dies nicht durch eine besondere Vereinbarung ausgeschlossen wird.“ Vgl. VS-Bd. 5816 (V 1); B 150, Aktenkopien 1972.

#### 4) Anlaufstellen

Es besteht Übereinstimmung zwischen den beteiligten Ressorts, daß grundsätzlich Anlaufstelle der DDR-Vertretung in Bonn das Bundeskanzleramt und Anlaufstelle unserer Vertretung in Ostberlin das Büro des Ministerrats sein sollte. Daneben sollte die Möglichkeit bestehen, daß die Vertretungen auf bestimmten Sachgebieten auch unmittelbar mit Ministerien und – vor allem im Hinblick auf die quasikonsularischen Befugnisse – auch mit anderen Behörden verkehren können.

#### Vorschläge

a) Anlaufstelle der Vertretungen sollten das Bundeskanzleramt und das Büro des Ministerrats sein.

b) Auf bestimmten Sachgebieten sollten die Vertretungen auch direkten Zugang zu anderen Behörden erhalten. Das Auswärtige Amt ist insbesondere daran interessiert, daß unsere Vertretung in der DDR in spezifisch außenpolitischen Fragen direkten Zugang zum Außenministerium der DDR erhält. Entsprechendes müßte dann für die DDR-Vertretung in Bonn gelten.

#### Stellungnahme des VRB

Der Herr VRB hält einen unmittelbaren Zugang der Ständigen Vertretungen zu „anderen Behörden“ als zu weitgehend und unklar. Er empfiehlt, den Zugang auf die Ministerien zu beschränken.<sup>16</sup>

#### VS-Bd. 9053 (210)

<sup>16</sup> Zur Ministerbesprechung am 27. Februar 1973 über die Errichtung Ständiger Vertretungen vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Blech, Bundesminister Bahr habe erklärt, „daß er nicht in der Lage sei, Auflagen für die Verhandlungen mit der DDR auf sich zu nehmen“. Bahr habe sich aber einverstanden erklärt, daß mit der DDR die Bezeichnung „Ständige Vertretung“ vereinbart werden solle. Ferner seien die Teilnehmer der Besprechung davon ausgegangen, „daß die Akkreditierung nicht beim Staatsoberhaupt, sondern beim Bundeskanzler bzw. beim Ministerrat der DDR erfolgen solle“. Vgl. die Aufzeichnung vom 14. März 1973; VS-Bd. 9686 (500); B 150, Aktenkopien 1973.