

98

**Botschaftsrat Nowak, Beirut, an das Auswärtige Amt**

**114-11593/73 VS-vertraulich**  
**Fernschreiben Nr. 128**

**Aufgabe: 7. April 1973, 20.00 Uhr<sup>1</sup>**  
**Ankunft: 13. April 1973, 09.37 Uhr**

Betr.: Kontakte zu Palästinensern<sup>2</sup>  
 im Anschluß an DB 109 vom 3.4.1973 VS-v<sup>3</sup>

I. Über Abdallah Frangieh angeknüpfte Kontakte haben 5. April zu einer zweistündigen Unterredung mit Abou Youssef geführt. Abou Youssef ist stellvertretender Vorsitzender der PLO, Leiter des politischen Büros und Mitglied des PLO-Exekutiv-Ausschusses. Bei der Unterredung zugegen war Frangieh als Dolmetscher (Abou Youssef spricht nur mangelhaft englisch).

II. Als Beweggrund für unsere Initiative habe ich auf unser wachsendes Interesse am Nahost-Problem hingewiesen, das den bisherigen Bilateralismus unserer Beziehungen zu den Staaten des Nahen Ostens ergänze. Auf eine stärkere Befassung mit der Problematik dieses Raumes lenkten uns hin:

- die bevorstehende Aufnahme in die UN-Vollversammlung,
- die infolge des Zusammenwachsens in Europa sich herausbildende mittelbare Anrainerschaft auch Deutschlands am Mittelmeer (daraus sich ergebend unser Interesse an einer Wiederherstellung der Stabilität an seinem Ostrand),
- die Intensivierung der auf Sicherheit und Zusammenarbeit gerichteten Politik der Bundesregierung.

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat Niemöller am 13. April 1973 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirigent Jesser und Vortragenden Legationsrat I. Klasse Redies „n[ach] R[ückkehr]“ verfügte.

Hat Jesser am 16. April 1973 vorgelegen.

Hat Redies vorgelegen.

<sup>2</sup> Am 28. Februar 1973 wies Vortragender Legationsrat I. Klasse Redies die Botschaft in Beirut an, „in möglichst unauffälliger Weise“ wieder Verbindung mit Palästinensern aufzunehmen: „Unser Anliegen ist es, das offenbar noch immer bestehende unfreundliche Bild der Bundesrepublik bei den Palästinensern abzubauen zu suchen, um auf diese Weise gleichzeitig neuen Anschlägen in der BRD oder gegen deren Einrichtungen im Ausland entgegenzuwirken.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 37; VS-Bd. 9990 (310); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>3</sup> Botschafter Nowak, Beirut, teilte mit: „1) Kontaktaufnahme mit Palästinensern ist 19. März erfolgt. Ich habe mich an einen der Botschaft bekannten Angehörigen des politischen Büros der Fatah gewandt und ihm unser Interesse an einer Herstellung dauerhafterer Kontakte mit der palästinensischen Führungsspitze dargelegt, was zugesagt wurde. Eine Reaktion, zunächst angekündigt für den 26. März, ist jedoch bisher nicht erfolgt. 2) Unabhängig hiervon hat sich Abdallah Frangieh an mich gewandt. Er führte aus, daß er bei Arafat und Abou Youssef darum nachgesucht habe, offiziell zum Verbindungsmann zu uns bestellt zu werden“. Nowak legte dar, daß die Motive für die Initiative von Frangieh in erster Linie persönlicher Natur seien, nämlich der Wunsch nach einer Rückkehr in die Bundesrepublik. Daher sei er „für die Erörterung von Projektvorschlägen im Rahmen unseres Flüchtlingssonderfonds und die Abwicklung einer Unterstützung der palästinensischen Nachrichtenagentur [...]“ nur bedingt geeignet. Eine Beschränkung auf ihn als einzige Mittelperson wäre eine Begrenzung unserer auf größere Intensität zielenden Kontaktbemühungen und käme nur vorübergehend und als Ausweg in Betracht. Verharrt die PLO-Führung in ihrer Zurückhaltung, sind auch die Möglichkeiten eines Zusammentreffens Bundesministers mit Arafat und Abou Youssef in Beirut beschränkt. Möglicher Ausweg wäre Treffen in Kairo, wo Geheimhaltung möglich.“ Vgl. VS-Bd. 9990 (310); B 150, Aktenkopien 1973.

Das Palästinenser-Problem betrachteten wir als die Kernfrage des Nahost-Problems. Selbst ein Volk mit großem Flüchtlingsanteil, glaubten wir die Lage der Palästinenser besser verstehen zu können als andere Nationen. Wir bedauerten deshalb, daß Äußerungen dieses Verständnisses (Sonderfonds<sup>4</sup>, Stipendien, Erklärung der Bereitschaft, Beitrag zur Lösung der Palästinenserfrage zu leisten) von gewissen Gruppen der Palästinenser nur mit feindseligen Aktionen beantwortet würden. Die Schaffung einer neuen Vertrauensbasis sei vordringlich. Wir seien bereit, unseren Beitrag hierzu zu leisten, doch hänge der Erfolg davon ab, daß die palästinensische Seite diese Bemühungen nicht durch neue Aktionen zunichte macht.

III. Aus Abou Youssefs Erwiderungen ist folgendes hervorzuheben:

- 1) Wie auch andere arabische Führer erwartet er vom Einfluß eines politisch vereinigten Europa auf den Nahen Osten günstige Auswirkungen. Nicht ohne Eindruck auf ihn blieb auch der Hinweis auf den Anteil der Flüchtlinge in der Bevölkerung der Bundesrepublik.
- 2) Unsere unmittelbare Reaktion auf den Münchener Anschlag<sup>5</sup> bezeichnete er als verständlich, die späteren Maßnahmen (Ausweisung des PLO-Vertreters<sup>6</sup>, Verbot von GUPS und GUPA<sup>7</sup>, Ausweisung palästinensischer Studenten und Arbeiter) seien jedoch übertrieben. Sie riefen neue Gegnerschaft hervor.
- 3) Unsere Finanzhilfe an Israel<sup>8</sup> wurde tadelnd, doch relativ beiläufig erwähnt. Stark mit Vorwürfen bedacht jedoch die Hilfe an Jordanien.<sup>9</sup> Abou Youssef besteht darauf, wir leisteten nicht nur Entwicklungshilfe (diese komme dem Volke zugute und damit auch den dort ansässigen Palästinensern), sondern auch Budgetzahlungen an Jordanien. Es lägen ihm Nachrichten vor über deutsche Beiträge in Höhe von etwa DM 40 Mio. als Ergebnis eines Besuchs des Prinzen Hassan in Deutschland vor zwei Jahren.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Zur humanitären Hilfe der Bundesregierung für Palästina-Flüchtlinge vgl. Dok. 63, Anm. 11.

<sup>5</sup> Zum Attentat auf die israelische Olympiamannschaft am 5. September 1972 vgl. Dok. 4, Anm. 3.

<sup>6</sup> Zur Ausweisung von Abdallah Frangieh aus der Bundesrepublik am 27. September 1972 vgl. Dok. 63, Anm. 13.

<sup>7</sup> Am 3. Oktober 1972 verfügte Bundesminister Genscher ein Verbot der Generalunion Palästinensischer Studenten (GUPS) sowie der Generalunion Palästinensischer Arbeiter (GUPA) in der Bundesrepublik Deutschland. Für die Verfügungen vgl. Referat I B 4, Bd. 509.

Vgl. dazu auch die Mitteilung des Bundesministeriums des Inneren; BULLETIN 1972, S. 1699 f.

<sup>8</sup> Seit 1966 gewährte die Bundesrepublik Israel eine jährlich neu zu verhandelnde Kapitalhilfe. Vgl. dazu AAPD 1971, III, Dok. 365.

Das Kapitalhilfeabkommen für 1972/73 wurde am 17. August 1972 unterzeichnet und ermöglichte der israelischen Regierung, bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau „für Vorhaben, deren Förderungswürdigkeit gemeinsam festgestellt worden ist, Darlehen bis zu einer Höhe von insgesamt DM 140 Millionen [...] aufzunehmen“. Für das Abkommen vgl. Referat III B 6, Bd. 750.

Zu den Verhandlungen mit Israel über Kapitalhilfe für 1973 vgl. Dok. 169.

<sup>9</sup> Jordanien erhielt 1972 von der Bundesrepublik Kapitalhilfe in Höhe von 35 Mio. DM. Vgl. dazu das Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 17. Januar 1973; Referat 310, Bd. 104810.

<sup>10</sup> Kronprinz Hassan von Jordanien hielt sich vom 21. bis 26. Juni 1971 in der Bundesrepublik auf. Am 7. Juli 1971 informierte Vortragender Legationsrat Bente die Botschaft in Amman: „Kronprinz hat bei Gesprächen mit BM Scheel und BM Eppler sowie mit KfW KH-Projekte König-Hussein-Krankenhaus, Eisenbahn Hattia-Akaba, Entwicklungsbankkredit, Flugplatz Amman als vordringlich bezeichnet. Da KH-Zusage für 1971 noch nicht gegeben werden konnte, sind in Gesprächen nur Verwendung öffentlicher Mittel erörtert worden. Jordanischer Wunsch auf Programmfinanzie-

- 4) Die palästinensischen Beschwerden gegen uns seien vor etwa zwei Monaten den Tunesiern (Bourguiba, Masmoudi) zur Weitergabe an uns zur Kenntnis gebracht worden.<sup>11</sup>
- 5) Dennoch dürfe es zwischen Deutschen und Palästinensern keinen Hass geben. Ihm liege viel an der Verständigung mit uns. Er begrüße daher unsere Initiative zur Kontaktaufnahme. Er wolle die Kontakte von sich aus erwidern.
- 6) Von sich aus kam Abou Youssef auf die Möglichkeit einer Begegnung mit dem Bundesaußenminister zu sprechen. Sie sollte vertraulich bleiben und daher in Kairo stattfinden. Themen könnten sein das Verhältnis zwischen Deutschen und Palästinensern im allgemeinen, die bevorstehende Reise des Bundeskanzlers nach Israel<sup>12</sup> (dies in Reaktion auf meine Feststellung, es hänge auch von den arabischen Führern ab, was der Bundeskanzler den Israelis im einzelnen sagen werde) und der auf Kairo folgende Besuch des Außenministers in Amman.<sup>13</sup> Er würde (und unter Umständen vielleicht auch Arafat) dem Minister die Haltung der Palästinenser gegenüber Jordanien erläutern.
- 7) Was die Schaffung einer neuen Vertrauensbasis angehe, werde er „alles, was in seiner Macht stehe“, versuchen, neue Aktionen und neues Unheil zu verhindern. Hilfreich für die Wiederherstellung des Vertrauens (aber keine Bedingung und Voraussetzung dafür) wäre die Wiederzulassung eines PLO-Vertreters in Deutschland „in irgendeiner Form“, ferner die Genehmigung eines neuen organisatorischen Zusammenschlusses palästinensischer Studenten und Arbeiter in Deutschland und schließlich Ausweisungsstop und Rückkehrerlaubnis für ausgewiesene Palästinenser.
- 8) Der Zulassung eines PLO-Vertreters komme hierbei besondere Bedeutung zu. PLO und Fatah seien keine radikalen Organisationen. Die Herstellung möglichst vielseitiger Beziehungen, besonders auch zu uns, sei für sie eine Grundsatzfrage.
- 9) Die ausgewiesenen Studenten seien zum großen Teil von der DDR aufgenommen worden. Ihm (Abou Youssef) sei das wenig angenehm. Er strebe eine balancierte Verteilung der palästinensischen Studenten in den westlichen Ländern an. Er bitte uns – über die Erlaubnis für rückkehrwillige Studenten, ihr Studium bei uns abzuschließen, hinausgehend – um Aufnahme (mit Stipendium) einer begrenzten Zahl weiterer Palästinenser zusätzlich zu den Abdallah Frangieh zur Verteilung angebotenen 20 Stipendien.
- 10) Das Angebot einer Unterstützung für WAFA<sup>14</sup> sowie der Vorlage von Vorschlägen im Erziehungs- und Gesundheitsbereich nahm er mit Dank an. Er werde beides intern abklären und dann von sich hören lassen.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 471*

rung anstelle Projektfinanzierung sowie mehrjährige KH-Zusage mußte mit Hinweis auf Haushalt und KH-Richtlinien abgelehnt werden.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 134; Referat I B4, Bd. 477.

11 Am 29. Januar 1973 wurde die Lage der Palästinenser in einem Gespräch des Botschafters Nau-pert, Tunis, mit Präsident Bourguiba angesprochen. Vgl. dazu Dok. 29.

12 Bundeskanzler Brandt besuchte Israel vom 7. bis 11. Juni 1973. Vgl. dazu Dok. 184 und Dok. 191.

13 Bundesminister Scheel hielt sich vom 20. bis 22. Mai in Ägypten und vom 22. bis 24. Mai 1973 in Jordanien auf. Vgl. dazu Dok. 170, Dok. 173 und Dok. 176.

14 Palästinensische Nachrichtenagentur.

**IV. Wertung zu den Ausführungen Abou Youssefs mit gesondertem Drahtbericht.<sup>15</sup>**

[gez.] Nowak

**VS-Bd. 9900 (310)**

**99**

**Gespräch des Staatssekretärs Frank  
mit dem britischen Botschafter Henderson**

**500-501.28/1-743/73 geheim**

**9. April 1973<sup>1</sup>**

Der Herr Staatssekretär empfing am 9. April 1973 auf seinen eigenen Wunsch den britischen Botschafter, um ihm vertraulich und mit dem Zweck der Unterrichtung der Leitung des Foreign Office von den Grundzügen unserer Haltung bei der bevorstehenden Sondierungsrunde<sup>2</sup> Kenntnis zu geben. Aus dem Gespräch ist folgendes festzuhalten:

<sup>15</sup> Am 9. April 1973 übermittelte Botschafter Nowak, Beirut, eine Bewertung des Gesprächs. Er hob hervor, daß Israel für die Palästinenser nur eine untergeordnete Rolle gespielt habe, sich aber „starke Angriffe“ gegen Jordanien gerichtet hätten. Zudem scheine es der palästinensischen Führung nicht bewußt zu sein, daß die Bundesrepublik „die Aktion von München“ auch als gegen sich selbst gerichtet empfände. Daher wirkten die Ausweisungsmaßnahmen „leicht als von „München“ losgelöste einseitige Schritte. [...] Abou Youssefs Appell, die Schaffung einer Vertrauensbasis durch weitgehende Rückgängigmachung der anti-palästinensischen Maßnahmen des vergangenen Herbstes zu erleichtern, ist deshalb auch unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit vor neuen, diesmal bewußt gegen uns gerichteten Aktionen zu sehen. Tatsächlich unterliegt das Verhalten des Schwarzen September nur begrenzt dem Einfluß der PLO- und Fatah-Spitze. Finanzielle Maßnahmen gegenüber Palästinensern können uns auf Dauer nicht der Revision des Ausweisungsvorganges entheben.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 129; VS-Bd. 9990 (310); B 150, Aktenkopien 1973.

Zu weiteren Treffen kam es nicht mehr. Am 9. April 1973 verübten arabische Terroristen in Nikosia Anschläge auf eine israelische Verkehrsmaschine und auf die Residenz des israelischen Botschafters Timor.

Am 10. April 1973 meldete Nowak, daß in der Nacht zuvor ein „israelischer Überfall auf Beirut“ stattgefunden habe, bei dem die „Führungsspitze der Palästinenser dezimiert“ worden sei. Zu den Opfern gehöre auch der stellvertretende Vorsitzende der PLO, Abou Youssef. „Die Getöteten wurden im Schlaf überfallen und erschossen. Die Israelis sind gegen 1.00 Uhr morgens mit Booten in Beiruter Außenviertel an Land gegangen. Sie waren in Zivil gekleidet, zum Teil in Hippy-Look. Mit Hilfe von Taxis, die sie auf der Straße anhielten und bei denen sie die Zulassungsschilder abschraubten, begaben sie sich zu den Wohnungen der Opfer sowie zu den Hauptquartieren der Widerstandsorganisationen in den Lagern Sabra und Chatila.“ Nowak bezeichnete die Getöteten als „die maßgeblichsten Vertreter des rechten Flügels der Palästinenser. Sie gehören zu den besonders besonnenen und verantwortungsbewußten Exponenten des Widerstandes, die sich u. a. gegen alle Gewaltaktionen ausgesprochen hatten. [...] Nach Ausfall des gemäßigten Flügels muß mit einer weiteren Radikalisierung des Widerstandes gerechnet werden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 115; Referat 310, Bd. 104931.

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Fleischhauer am 10. April 1973 gefertigt.

<sup>2</sup> Zur Wiederaufnahme der Sondierungsgespräche mit der ČSSR über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses vgl. Dok. 89, Anm. 23.

Der britische Botschafter erwähnte einleitend, daß am 9. und 10. April 1973 politische Gespräche zwischen der ČSSR und Großbritannien in London stattfinden.<sup>3</sup> Dabei wird auch das Münchener Abkommen zur Sprache kommen, und darauf gehe der Wunsch der britischen Botschaft nach Unterrichtung über unsere Haltung bei der Vorbereitung der sechsten Sondierungs runde zurück.<sup>4</sup>

Der Herr Staatssekretär begründete seinen Wunsch nach einem Gespräch mit dem britischen Botschafter damit, daß er ganz klarstellen wolle, daß wir nichts unternähmen, was dem Stand der bisherigen Informationen, die der britischen Regierung durch uns gegeben worden seien, nicht entsprechen würde. Die Anerkennung der ex-tunc-Nichtigkeit des Münchener Abkommens komme für uns nach wie vor nicht in Frage. Die tschechoslowakische Seite habe zunächst geglaubt, es handle sich auf deutscher Seite um einen Verbalismus; wenn nur das richtige Wort gefunden werde, würden wir uns schon auf eine Feststellung einlassen, die im Sinne der anfänglichen Nichtigkeit auszulegen wäre. Dies sei der Stand nach der letzten Sondierungs runde gewesen; daraufhin habe man zunächst eine Denkpause eingelegt.

Er, der Staatssekretär, sei gespannt, wie die ČSSR die Denkpause genutzt habe. Er fürchte, es werde auf tschechoslowakischer Seite nicht viel herausgekommen sein. Es gäbe aber Gründe außenpolitischer und innenpolitischer Art, die die Bundesregierung danach drängten, zu einer Einigung mit den Tschechen zu kommen. Daher werde sich jetzt schon die Frage stellen, ob es möglich sei, eine Lösung zu finden, die darin bestehen würde, eine widersprüchliche Aussage zu dem Münchener Abkommen zu machen. Unter widersprüchlicher Aussage verstehe er, daß die Aussage über die Gültigkeit in der Aussage über die Rechtsfolgen ein Gegengewicht fände. Die Aussage über die Rechtsfolgen solle die Aussage über die Ungültigkeit relativieren.<sup>5</sup> Ein solcher, für den un-

<sup>3</sup> Der tschechoslowakische Stellvertretende Außenminister Růžek hielt sich vom 10. bis 12. April 1973 in London auf. Dazu berichtete Gesandter von Schmidt-Pauli am 13. April 1973, daß die Hauptthemen der Gespräche die KSZE, MBFR sowie Fragen der wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit waren. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 1028; Referat 500, Bd. 193917.

<sup>4</sup> Am 3. April 1973 vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Fleischhauer, daß der britische Botschaftsrat Cromartie am 27. März 1973 gegenüber Referat 214 „das fortbestehende Interesse der britischen Regierung an dem weiteren Verlauf der deutsch-tschechoslowakischen Sondierungs gespräche“ bekundet habe: „Die britische Haltung zur Frage des Münchener Abkommens faßte er in dem Satz zusammen, die Anerkennung der ab-initio-Ungültigkeit des Münchener Abkommens ‚would be to falsify history‘. [...] Die britische Anfrage im Auswärtigen Amt zeigt, wie aufmerksam die britische Regierung die Entwicklung verfolgt und wie wenig ihr die neuen Vorschläge aus Prag, das Münchener Abkommen für ‚ungültig (nichtig) und rechtswidrig‘ zu erklären, gefallen. Es erscheint deshalb angezeigt, der britischen Regierung schon vor dem bevorstehenden Sondierungs gespräch mit der ČSSR wenigstens in großen Zügen unser weiteres Vorgehen zu erläutern. Denn wir sollten vermeiden, daß die britische Regierung von der weiteren Entwicklung überrascht wird und daß dadurch eine Verstimmung entsteht. Grundsätzliche Übereinstimmung mit der britischen Regierung kann für uns u. U. für die weiteren Gesprächsrunden hilfreich sein.“ Vgl. VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>5</sup> Ein vom Auswärtigen Amt berufener „Völkerrechtswissenschaftlicher Beirat“ beschäftigte sich in zwei Sitzungen am 15. Dezember 1972 und am 16. Februar 1973 mit der Frage der Vertretbarkeit einer Vereinbarung über die Ungültigkeit des Münchener Abkommens bei gleichzeitigem Aus schluß der sich daraus ergebenden Folgen. Dazu vermerkte Ministerialdirigent von Schenck am 22. Februar 1973, der Beirat habe sich auf den Entwurf einer Vereinbarung geeinigt, „die den Artikel I eines Vertrages über die Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ČSSR bilden könnte. Die Mitglieder des Beirates sehen diese Formel als eine vertretbare Lösung für den Fall an, daß die Bundesregierung trotz der schwerwiegenden Bedenken und Risiken, die hier grundsätzlich fortbestehen, aus politischen Gründen mit der ČSSR zu ei-

befangenen Betrachter in sich widersprüchlich erscheinender Vertrag sei die äußerste Grenze, bis zu der er als Verhandlungsführer im Rahmen der ihm von der Bundesregierung erteilten schriftlichen Instruktionen<sup>6</sup> gehen könne.

Ob dieser Lösungsversuch Aussicht auf Erfolg habe, sei reine Spekulation. In jedem Fall werde er sich zunächst bei den Tschechen noch einmal danach erkundigen, ob sie bereit seien, von ihrer Forderung nach einer Erklärung des Münchener Abkommens für „von Anfang an ungültig“ abzugehen. Es sei aber nicht damit zu rechnen, daß die Tschechen jetzt in der Sache selbst konzessionsbereiter seien als in den früheren Sondierungsrunden. In den Zeitungen würden im Zusammenhang mit der sechsten Sondierungsrunde mit Sicherheit alle möglichen Spekulationen angestellt werden. Die britische Regierung solle sich jedoch von diesen Spekulationen nicht irreführen lassen.

Bei positiver Reaktion der tschechoslowakischen Seite würde die britische Regierung in jedem Falle über unser weiteres Vorgehen auf dem laufenden gehalten.

Der *britische Botschafter* dankte dem Herrn Staatssekretär für diese Mitteilungen und unterstrich die Bedeutung, die die Angelegenheit für die britische Regierung habe. Er erkundigte sich danach, mit welchen Worten die Bundesregierung ihre widersprüchliche Aussage ausdrücken wolle.

Der Herr *Staatssekretär* ging auf diese Frage nicht näher ein, er erklärte, genaue Formulierungen könne er jetzt noch nicht mitteilen. Die generelle Vorstellung sei, daß es sich um eine insgesamt ausgewogene Lösung handeln müsse, die durch die Aussage über das Münchener Abkommen gleichermaßen wie durch die Aussage über die Folgenregelung getragen würde.

Der *britische Botschafter* wies darauf hin, daß für seine Regierung die Feststellung der anfänglichen Nichtigkeit des Münchener Abkommens nicht akzeptabel sein würde. Dies sei der Punkt, auf den es den Briten ankomme. Er erkun-

#### *Fortsetzung Fußnote von Seite 474*

ner Einigung auf der Basis kommen möchte, daß wir in einer gemeinsamen Aussage über das [Münchener] Abkommen dessen Ungültigkeit einräumen, während andererseits die für uns nicht akzeptablen Rechtsfolgen einer solchen Aussage umfassend ausgeschlossen werden.“ Der Entwurf lautete: „1) Die Bundesrepublik Deutschland und die ČSSR werden das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 in ihren gegenseitigen Beziehungen nach Maßgabe dieses Vertrages als ungültig behandeln. 2) Aus Absatz 1 folgt nicht, daß allein aus diesem Grunde die Anwendung und Beachtung der deutschen Rechtsordnung in den vom Münchener Abkommen betroffenen Gebieten während ihrer Eingliederung in das Deutsche Reich als unwirksam oder rechtswidrig angesehen werden können. Insbesondere bleiben die auf dieser Grundlage entstandenen Rechte, Verpflichtungen und sonstigen Rechtsverhältnisse natürlicher und juristischer Personen unberührt. 3) So weit natürlichen Personen aufgrund des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 und den zu seiner Durchführung getroffenen Regelungen die deutsche Staatsangehörigkeit verliehen worden ist, wird sie von Absatz 1 nicht berührt. 4) Alternative 1: Die ČSSR und ihre Staatsangehörigen werden keine finanziellen Ansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland und deutsche Staatsangehörige aufgrund der in Absatz 1 getroffenen Vereinbarung oder aufgrund von Handlungen oder Unterlassungen stellen, die vom Deutschen Reich und in seinem Auftrag handelnden Stellen und Personen während der Zeit der Eingliederung der vom Münchener Abkommen betroffenen Gebiete in das Deutsche Reich begangen worden sind. Alternative 2: Die Vertragsparteien sind sich darüber einig, daß Absatz 1 keine Rechtsgrundlage für Ansprüche der ČSSR und ihrer Staatsangehörigen gegen die Bundesrepublik Deutschland und deutsche Staatsangehörige auf Schadensersatz, Entschädigung oder Restitution bildet.“ Vgl. VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopian 1973.

<sup>6</sup> Für die Richtlinien zur Gesprächsführung des Staatssekretärs Frank, die am 18. März 1971 vom Kabinett gebilligt wurden, vgl. AAPD 1971, I, Dok. 94.

digte sich danach, ob die Formel „totally invalidated“ für uns ein Ausweg sein könne.

Der Herr *Staatssekretär* erklärte, diese Formel werde für die Tschechen nicht akzeptabel sein, weil sie voraussetzt, daß das Münchener Abkommen einmal „valid“ gewesen sei. Wir hätten entsprechende Formeln durchzusetzen versucht.

Der *britische Botschafter* stellte sodann einige Betrachtungen über die französische Formel „nul et non avenu“<sup>7</sup> an und erklärte sodann, die Tschechen wünschten eine „distortion of history“, die schon deshalb nicht hingenommen werden könne, weil davon eine Wirkung für alle anderen Verträge ausgehen könnte.

Der Herr *Staatssekretär* stimmte dem zu und erwiderte auf Fragen des britischen Botschafters, daß sein Briefwechsel mit Vizeaußenminister Goetz nichts wesentlich Neues ergeben habe.<sup>8</sup>

Der *britische Botschafter* erklärte sodann, die britische Regierung glaube nicht, daß London ein deutsch-tschechoslowakisches Abkommen billigen (indorse) solle. Unter vier Augen würden indessen deutsch-britische Konsultationen zu gegebener Zeit sicher nützlich sein.

Der Herr *Staatssekretär* bestätigte dies und wies noch einmal auf die Absurdität des tschechoslowakischen Verlangens hin, da wir doch gar nicht Vertragspartner seien. Er bat sodann seinerseits um Unterrichtung über die in diesen Tagen in London geführten britisch-tschechoslowakischen Gespräche.<sup>9</sup> Er erklärte nochmals, daß die jetzt ins Auge gefaßte Linie der letzte Versuch sei, im Rahmen der bisherigen schriftlichen Instruktionen der Bundesregierung zu einer Lösung zu gelangen. Wenn die Gespräche nicht erfolgreich seien, müßte die Frage des weiteren Prozedierens von der Bundesregierung neu behandelt werden.

#### **VS-Bd. 9711 (500)**

<sup>7</sup> Der Vorsitzende des Komitees „Freies Frankreich“, de Gaulle, erklärte mit Schreiben vom 29. September 1942 an den Präsidenten des Rats der Tschechoslowakischen Republik, Šrámek: „Le Comité national français, rejetant les accords signés à Munich le 29 septembre 1938, proclame solennellement qu'il considère ces accords comme nuls et non avenus, ainsi que tous les actes accomplis en application ou en conséquence desdits accords.“ Vgl. DE GAULLE, Mémoires de guerre, Bd. 2, S. 372.

<sup>8</sup> Zum Schreiben des Staatssekretärs Frank vom 27. Februar 1973 an den tschechoslowakischen Stellvertretenden Außenminister Goetz und zu dessen Antwortschreiben vom 11. März 1973 vgl. Dok. 76, Anm. 11 und 13.

<sup>9</sup> Am 11. April 1973 notierte Vortragender Legationsrat I. Klasse Fleischhauer, daß der britische Botschaftsrat Cromartie zu den noch andauernden Gesprächen zwischen Großbritannien und der ČSSR in London ausgeführt habe, die tschechoslowakische Seite habe das Münchener Abkommen zweimal erwähnt: „Einmal hätten die Tschechen gesagt, daß ihre Grundlinie in Bonn die Formel sein werde, das Münchener Abkommen sei „not lawful and not valid“. Herr Cromartie fügte hinzu, nach britischer Auffassung entspreche dies der neuen Breschnew-Formel. Sodann sei das Münchener Abkommen in einer außerordentlich unklaren Weise im Zusammenhang mit der KSZE angegangen worden. Sie hätten gesagt, das Münchener Abkommen sei eines der Probleme, welches sich für die Tschechen im Zusammenhang mit dem Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen stelle. Für die Tschechen sei die Frage des Münchener Abkommens dafür von Bedeutung, ob dem Begriff der Unverletzlichkeit der Grenzen der Charakter der Unverrückbarkeit gegeben werden solle. Wenn das Münchener Abkommen auch nur für eine kurze Zeit gültig gewesen sei, so würde dies die tschechoslowakische Position in der Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen berühren. Die britische Seite könne sich keinen rechten Vers aus diesen tschechoslowakischen Darlegungen machen.“ Vgl. VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

100

**Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well****210-321-352/73 geheim****9. April 1973<sup>1</sup>****Herrn Staatssekretär<sup>2</sup>****Betr.: Zeitliche Verbindung zwischen dem VN-Beitrittsantrag und dem Inkrafttreten des Grundvertrages****Bezug: Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramts, StS Grabert, vom 27.3. 1973 geheim<sup>3</sup>****Zweck der Vorlage****Stellungnahme des Auswärtigen Amtes zu einer zeitlichen Verbindung zwischen dem VN-Beitrittsantrag und dem Inkrafttreten des Grundvertrages. Antwortschreiben an Staatssekretär Grabert.****Vorschlag****Zustimmung zu dem beigefügten Antwortentwurf.<sup>4</sup>****Darin wird folgender zeitlicher Ablauf vorgeschlagen:**

- 1) Abschluß des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens zum Grundvertrag und VN-Beitritt.<sup>5</sup>
- 2) Ausfertigung der Zustimmungsgesetze durch den Bundespräsidenten.<sup>6</sup>
- 3) Paraphierung einer Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik und der DDR über die Modalitäten der Ständigen Vertretungen.<sup>7</sup>
- 4) VN-Beitrittsantrag der Bundesrepublik.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Bräutigam konzipiert.

<sup>2</sup> Hat Staatssekretär Frank vorgelegen, der die Weiterleitung an Bundesminister Scheel verfügte und handschriftlich vermerkte: „Ich habe mit StS Grabert über dieses Thema gesprochen. Ein förmliches Junktim zwischen Punkt 3 und 4 sollten wir vermeiden, aber anstreben. Punkt 6 sollten wir – wenn möglich – anstreben. Wir sollten alles vermeiden, was die Lage in letzter Minute festzieht.“ Hat Scheel laut Vermerk des Persönlichen Referenten Woelker vom 16. April 1973 vorgelegen.

<sup>3</sup> Zum Schreiben des Staatssekretärs Grabert, Bundeskanzleramt, vgl. Dok. 85, Anm. 12.

<sup>4</sup> Dem Vorgang beigefügt. Für den Entwurf eines Schreibens des Staatssekretärs Frank an Staatssekretär Grabert, Bundeskanzleramt, vgl. VS-Bd. 10101 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>5</sup> Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Frank mit Häkchen versehen.

Zum Stand des Ratifikationsverfahrens zum Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 vgl. Dok. 85, Anm. 5.

Zum Stand des Zustimmungsverfahrens zum UNO-Beitritt der Bundesrepublik und zu den Beratungen im Bundesrat am 2. Februar sowie im Bundestag am 16. Februar 1973 vgl. Dok. 67, Anm. 7. Der Auswärtige Ausschuß des Bundestags befaßte sich am 4. April 1973 mit dem Gesetz über den UNO-Beitritt. Von den Vertretern der CDU und CSU wurde dabei die Notwendigkeit hervorgehoben, daß „eine Einbeziehung Berlins in den VN-Beitritt zweifelsfrei zustande kommen werde“. Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Bräutigam vom 5. April 1973; Referat 210; Bd. 109263.

<sup>6</sup> Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Frank mit Häkchen versehen.

<sup>7</sup> Zu diesem Absatz vermerkte Staatssekretär Frank handschriftlich: „Wenn möglich.“

<sup>8</sup> Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Frank mit Häkchen versehen.

- 5) Beschuß des Sicherheitsrates über den VN-Beitritt der beiden deutschen Staaten.<sup>9</sup>
- 6) Gleichzeitig mit dem Beschuß des Sicherheitsrates Notenwechsel zum Inkrafttreten des Grundvertrages.<sup>10</sup>
- 7) Beschuß der VN-Vollversammlung über die Aufnahme der beiden deutschen Staaten (Herbst 1973).<sup>11</sup>

#### Sachstand

1) DDR-Staatssekretär Kohl hatte am 21. Dezember 1972 anlässlich der Unterzeichnung des Grundvertrages folgende zeitliche Reihenfolge vorgeschlagen:

Unmittelbar nach Abschuß des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens sollten die Beitrittsanträge der Bundesrepublik und der DDR gestellt werden. Der Sicherheitsrat könne dann innerhalb weniger Wochen über die Anträge einen Beschuß fassen. Danach solle der Grundvertrag durch den vorgesehenen Notenwechsel<sup>12</sup> in Kraft gesetzt werden. Bundesminister Bahr hatte am 21.12. 1972 eine Prüfung dieses Zeitplans zugesagt, ohne aber ausdrücklich zuzustimmen.<sup>13</sup>

Am 28.2.1973 hatte Bundesminister Bahr Staatssekretär Kohl erklärt, die Bundesregierung werde den Beitrittsantrag erst dann stellen, wenn die Ratifizierung des Grundvertrages gesichert sei.<sup>14</sup>

In seinem Gespräch mit Staatssekretär Grabert am 22.3.1973 hat Kohl erneut auf seinem Zeitplan bestanden.<sup>15</sup> Zur Begründung sagte er, auch die DDR müsse eine gewisse Sicherheit dafür haben, daß die Bundesrepublik ihren Beitrittsantrag stelle.

2) Hinter dem von der DDR aufgestellten Junktim steht wahrscheinlich die Überlegung, in der Frage ihres eigenen VN-Beitritts jedes Risiko zu vermeiden.

Die DDR weiß, daß sie selbst nur gleichzeitig mit der Bundesrepublik in die Vereinten Nationen aufgenommen werden kann. Sie möchte daher sichergehen, daß die Bundesrepublik unmittelbar nach Vorliegen der innerstaatlichen Voraussetzung ihren Antrag stellt. Sie glaubt offenbar, daß sie dies am besten durch eine zeitliche Verknüpfung des VN-Beitritts mit dem Inkrafttreten des Grundvertrages erreichen kann.

Außerdem scheint man in Ostberlin aber auch unsicher zu sein, ob alle Großmächte dem Beitrittsantrag der DDR zustimmen werden. Die DDR ist von uns darauf hingewiesen worden, daß zu solchen Befürchtungen kein Anlaß besteht.

<sup>9</sup> Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Frank mit Häkchen versehen.

<sup>10</sup> Zu diesem Absatz vermerkte Staatssekretär Frank handschriftlich: „Wenn möglich.“

<sup>11</sup> Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Frank mit Häkchen versehen.

<sup>12</sup> In Artikel 10 des Vertrags vom 21. Dezember 1972 über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR wurde festgelegt: „Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation und tritt am Tage nach dem Austausch entsprechender Noten in Kraft.“ Vgl. BULLETIN 1972, S. 1843.

<sup>13</sup> Zum Gespräch des Bundesministers Bahr mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin vgl. Dok. 85, Anm. 10.

<sup>14</sup> Für das Gespräch des Bundesministers Bahr mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. Dok. 67.

<sup>15</sup> Für das Gespräch des Staatssekretärs Grabert, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin vgl. Dok. 85.

Sie weiß auch, daß die Vier Mächte in ihrer Erklärung vom 9.11.1972 den VN-Beitritt der beiden deutschen Staaten unterstützt haben.<sup>16</sup> Gleichwohl scheint Ostberlin vor allem durch die Zurückhaltung der Vereinigten Staaten in der Frage der bilateralen diplomatischen Beziehungen<sup>17</sup> beunruhigt zu sein. Vielleicht fürchtet man, daß Washington, nachdem die DDR ihren Beitrittsantrag gestellt haben wird, seine Zustimmung von irgendwelchen weiteren Vorbedingungen abhängig machen könnte. Die DDR möchte daher, indem sie das Inkrafttreten des Grundvertrages von einem positiven Beschuß des Sicherheitsrates abhängig macht, die Bundesrepublik dazu veranlassen, erforderlichenfalls auf die Vereinigten Staaten einzuwirken.

Wir haben bisher keinen Anlaß gehabt anzunehmen, daß die Vereinigten Staaten dem Beitritt der beiden deutschen Staaten Schwierigkeiten in den Weg legen oder ihn verzögern könnten. Allerdings hat der britische Gesandte Hibbert in einem Gespräch mit Herrn D2 am 6.4. die Besorgnis seiner Regierung zum Ausdruck gebracht, daß die Vereinigten Staaten die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zur DDR hinauszögern könnten, um eine Trumpfkarte gegenüber der SU<sup>18</sup> in den MBFR-Explorationen zu gewinnen. Wir haben einen solchen Eindruck bisher nicht gewonnen. In der Vierer-Gruppe sind alle Beteiligten einschließlich der Amerikaner bisher davon ausgegangen, daß der Beschuß des Sicherheitsrates über die Aufnahme der beiden deutschen Staaten noch vor der Sommerpause und der Beschuß der Vollversammlung im September 1973 gefaßt werden.<sup>19</sup>

#### Begründung des Entscheidungsvorschlags

3) Die Bundesregierung ist bisher davon ausgegangen, daß

- der Grundvertrag erst in Kraft gesetzt wird, wenn die Modalitäten der Ständigen Vertretungen befriedigend geklärt sind; und
- der Beitrittsantrag erst nach Inkrafttreten des Grundvertrages gestellt werden wird.

Diesen zeitlichen Ablauf versucht die DDR jetzt umzukehren. Und zwar möchte sie nicht nur die Inkraftsetzung des Grundvertrages von einem positiven Beschuß des Sicherheitsrates abhängig machen, es geht ihr auch darum, die Klärung des Komplexes Ständige Vertretungen auf die Zeit nach Inkrafttreten des Grundvertrages zu verschieben, d. h. auf einen Zeitpunkt, in dem wir praktisch keine Druckmöglichkeiten mehr haben. Die DDR scheint sogar darauf zu spekulieren, daß die Vertretungen eröffnet werden, ohne daß alle Fragen geklärt sind. Wir müssen dann befürchten, daß schwierige Fragen vielleicht auf

<sup>16</sup> Für die Vier-Mächte-Erklärung vom 9. November 1972 vgl. Dok. 1, Anm. 14.

<sup>17</sup> Am 12. März 1973 teilte Gesandter Noebel, Washington, mit, der Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Sutterlin, habe geäußert, „er rechne mit dem Beginn der Gespräche zwischen Washington und Ostberlin nicht mehr vor der Ratifizierung des Grundvertrages durch den Deutschen Bundestag, die er für Ende April bis Mitte Mai erwarte. Der Grund der Verzögerung liege in der Haltung des Weißen Hauses, das entschieden habe, zunächst eine längere ‚Denkpause‘ einzulegen. [...] Motiv sei dabei u.a. auch die Rücksichtnahme auf Bonn, die für das Weiße Haus in dieser Frage schwer wiege.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 727; VS-Bd. 9054 (210); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>18</sup> Dieses Wort wurde von Ministerialdirektor van Well handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „DDR“. Dazu vermerkte van Well handschriftlich: „(Einhaltung des MBFR-Fahrplans).“

<sup>19</sup> Vgl. dazu das Gespräch des Bundesministers Bahr mit den Botschaftern Henderson (Großbritannien), Hillenbrand (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) am 9. März 1973; Dok. 77.

längere Zeit nicht befriedigend geklärt werden können und eine verbindliche Regelung am Ende überhaupt nicht zustandekommt. Dahinter könnte die Absicht der DDR stehen, uns auf eine (direkte oder analoge) Anwendung der Wiener Diplomatenkonvention<sup>20</sup> zu drängen und damit ein starkes Indiz für das Bestehen diplomatischer Beziehungen und die völkerrechtliche Anerkennung zu schaffen. Wenn die Bundesregierung, um dieser Gefahr zu begegnen, eine Regelung der Modalitäten der Ständigen Vertretungen vor Inkrafttreten des Grundvertrages verlangt, so wird das die DDR wahrscheinlich nicht beeindrucken, wenn das VN-Beitrittsverfahren bereits eingeleitet ist. Ihr eigentliches Interesse ist nicht das Inkrafttreten des Grundvertrages, sondern der VN-Beitritt. Unter diesen Umständen liegt es für die Bundesregierung nahe, entweder an dem<sup>21</sup> bisher ins Auge gefassten Zeitplan

- Klärung der mit den Ständigen Vertretungen zusammenhängenden Fragen,
- Inkrafttreten des Grundvertrages,
- VN-Beitrittsantrag,

festzuhalten oder zumindest die Einleitung des Beitrittsverfahrens von einer vorherigen Klärung des Komplexes Ständige Vertretungen abhängig zu machen. Der bisherige Zeitplan ist eine Maximalposition, die unseren Interessen voll Rechnung trägt. An sich besteht keine Veranlassung, ihn zu ändern. Wir wissen aber nicht, ob wir ihn letzten Endes durchhalten können. Der letztgenannte Zeitplan ist ein Kompromiß. Er bedeutet, daß wir auf das Junktim der DDR eingehen, es aber mit einem eigenen Gegenjunktim verbinden. Wir würden damit zwar das Inkrafttreten des Grundvertrages für einige Wochen hinausschieben, wir gewinnen aber einen Hebel zur Klärung des Komplexes Ständige Vertretungen. Die DDR wird sich einem solchen Gegenjunktim wahrscheinlich nur schwer entziehen können. Zur Begründung können wir darauf hinweisen, daß wir im Zeitpunkt des Beitrittsantrags volle Klarheit haben müssen, daß dem Inkrafttreten des Grundvertrages keine Hindernisse oder offene Fragen mehr im Wege stehen.<sup>22</sup>

4) Das Referat 500 hat in einer Zuschrift an das Referat 210 vom 28. März 1973 mit Recht auf das politische Interesse der Bundesregierung hingewiesen, daß der Beitritt zu den Vereinten Nationen erst nach der Regelung des Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Staaten und im Lichte desselben vollzogen werden sollte.<sup>23</sup> Diesem Interesse würde aber bereits dadurch Rech-

<sup>20</sup> Für den Wortlaut des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen vgl. BUNDESGESETZBLATT 1964, Teil II, S. 958–1005.

<sup>21</sup> Korrigiert aus: „auf den“.

<sup>22</sup> Am 17. April 1973 teilte der Persönliche Referent des Bundesministers Scheel, Woelker, Staatssekretär Frank mit, Scheel habe in einem Gespräch mit Staatssekretär Grabert, Bundeskanzleramt, am 15. April 1973 in Werfen, Österreich, „über den zeitlichen Ablauf und die inhaltliche Verknüpfung zwischen dem VN-Beitrittsantrag und dem Inkrafttreten des Grundvertrages“ die Ansicht geäußert: „1) Es besteht zwar kein formelles Junktim zwischen der Paraphierung einer Vereinbarung zwischen der BRD und der DDR über die Modalitäten der Ständigen Vertretungen und dem VN-Beitrittsantrag der BRD, doch gibt es einen klaren sachlichen Zusammenhang. 2) Der Vorschlag von Seiten der Bundesrepublik zur Einsetzung einer Verhandlungskommission über den Gesamtkomplex ‚Ständige Vertretungen‘ bei der nächsten Unterredung mit DDR-StS Kohl ist unter Berücksichtigung des Punktes 1) wünschenswert.“ Vgl. die Aufzeichnung; VS-Bd. 9052 (210); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>23</sup> Vortragender Legationsrat I. Klasse Fleischhauer führte aus, ein Inkrafttreten des Grundlagenvertrags vom 21. Dezember 1972 vor dem UNO-Beitritt der Bundesrepublik und der DDR sei auch

nung getragen, daß die Parlamente beider Seiten dem Grundvertrag vor der Stellung der Beitrittsanträge zustimmen. Aus politischer Sicht kommt der parlamentarischen Zustimmung die größere Bedeutung zu als dem Notenwechsel der Regierungen, durch den der Grundvertrag formell in Kraft gesetzt werden wird. Wir können auch durch geeignete Schritte auf internationaler Ebene die Bedeutung der parlamentarischen Zustimmung noch einmal besonders unterstreichen und so den zeitlichen Zusammenhang zwischen Grundvertrag und VN-Beitritt deutlich machen.

Referat 500 ist darüber hinaus der Ansicht, daß es auch aus Rechtsgründen ratsam wäre, den Beitrittsantrag erst auf der Grundlage des völkerrechtlich bereits in Kraft getretenen Grundvertrages zu stellen. Referat 500 befürchtet, daß unsere Argumentation, der VN-Beitritt erfolge im Lichte des Grundvertrages, durch ein späteres Inkrafttreten des Grundvertrages ins Zwielicht gerückt werden könnte. Referat 210 ist demgegenüber der Auffassung, daß unsere Position durch die zeitliche Reihenfolge der politisch relevanten Schritte hinreichend klar ist und nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden kann. Aus der Sicht von Referat 210 kommt es daher entscheidend darauf an, daß der VN-Beitrittsantrag nach Abschluß des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens gestellt wird. Ein späteres formelles Inkrafttreten des Grundvertrages könnte dagegen in Kauf genommen werden, wenn wir dadurch die DDR zu einem Entgegenkommen in anderen Bereichen veranlassen können.

5) Die von der DDR angebotene Festlegung des Zeitplans in geeigneter Form liegt auch in unserem Interesse, um ein weiteres Hinauszögern des Inkrafttretens des Grundvertrages auszuschließen. Dies könnte, wie bereits von MD Dr. Sanne gegenüber Staatssekretär Kohl vorgeschlagen, in Form eines Briefwechsels geschehen.<sup>24</sup> Ein Entwurf als Anlage zu dem Antwortschreiben an Staatssekretär Grabert ist beigelegt.<sup>25</sup>

Referat 500 ist um Mitzeichnung gebeten worden und hat die beigelegte Stellungnahme abgegeben.<sup>26</sup>

van Well

#### **VS-Bd. 10101 (Ministerbüro)**

##### *Fortsetzung Fußnote von Seite 480*

wesentlich, um „der Behauptung entgegenzuwirken, die gleichzeitige Aufnahme beider deutscher Staaten in die VN entziehe unserer Auffassung von dem Modus-vivendi-Konzept unserer Regelung mit der DDR den Boden und bedeute die definitive Regelung der deutschen Frage“. Vgl. VS-Bd. 9051 (210); B 150, Aktenkopien 1973.

24 Ministerialdirektor Sanne, Bundeskanzleramt, äußerte diesen Vorschlag im Gespräch des Staatssekretärs Grabert, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 22. März 1973 in Ost-Berlin; Dok. 85.

25 Dem Vorgang beigelegt. Vorgeschlagen wurde ein Briefwechsel, demzufolge die Bundesregierung und die Regierung der DDR darin übereinstimmten, „daß der vorgesehene Notenwechsel zur Inkraftsetzung des Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 21. Dezember 1972 an dem Tage vollzogen wird, an dem der Sicherheitsrat die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen empfiehlt“. Vgl. VS-Bd. 10101 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1973.

26 Dem Vorgang beigelegt. Vortragender Legationsrat I. Klasse Fleischhauer vermerkte am 11. April 1973: „Referat 500 hält an seiner Auffassung fest, daß uns die Umkehrung der Reihenfolge zwischen Ratifikation des Grundvertrages und Einreichung des VN-Beitritts-Antrages die Aufrechterhaltung unserer Rechtsauffassung erschweren wird, daß der VN-Beitritt rechtlich auf der Grundlage des durch den Grundvertrag präzisierten Verhältnisses der beiden deutschen Staaten zueinander

101

## Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well

212-341.31 VS-NfD

9. April 1973

Dem Herrn Staatssekretär<sup>1</sup> mit der Bitte um Zustimmung

Betr.: KSZE-Prinzipienerklärung

Bezug: Aufzeichnung vom 14.3.1973 – 212-341.18 VS-NfD<sup>2</sup>

Vor dem Eintritt in die vierte MV-Runde<sup>3</sup> wird in PZ und NATO die taktische Frage abgestimmt werden, zu welchem Zeitpunkt in Helsinki die ausdrückliche Verbindung von Gewaltverbot und Unverletzlichkeit der Grenzen in dem entsprechenden Mandat<sup>4</sup> fallengelassen werden kann. Einige Partner – besonders Italien – haben Bedenken, diesen Schritt schon in nächster Zukunft zu tun.<sup>5</sup> Wir sollten zu bedenken geben, daß nach dem Eindruck unserer Delegation und auch anderer westlicher Delegationen Aussichten dafür bestehen, daß die Sowjetunion in der Vorbereitungsphase eine Lösung akzeptiert, die unseren Interessen noch gerecht wird. Ein solcher Versuch sollte auf jeden Fall un-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 481*

erfolgt. Zur Begründung dieser Behauptung kommt es in erster Linie auf das Inkrafttreten des Grundvertrages vor Einreichung des Antrages an und nicht – wie Referat 210 meint – auf den Abschluß der innerstaatlichen Verfahren.“ Vgl. VS-Bd. 10101 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>1</sup> Hat Staatssekretär Frank am 11. April 1973 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Wir dürfen in PZ u[nd] NATO nicht den Eindruck erwecken, als sei das Problem für uns sekundär. Wir sollten sagen, daß das Problem für uns erst lösbar erscheint, wenn der Inhalt des Briefes z[url] d[deutschen] Einheit verankert werden kann. Vielleicht wäre jetzt der Moment gekommen, dies den Russen klar zu sagen u[nd] ihnen den Deal anzubieten: Grenzfrage – Gewaltverzicht gegen ‚Brief z[url] d[deutschen] Einheit? Stehe für R[ücksprache] zur V[er]fügung, falls erforderlich.“

<sup>2</sup> Ministerialdirigent Diesel gab einen Bericht des Vorsitzenden des Politischen Komitees im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, Davignon, über den Stand der multilateralen Vorgespräche für die KSZE wieder: „Davignon schildert sowjetischen Versuch, Unverletzlichkeit der Grenzen von Gewaltverzicht zu lösen und als unabdingiges Völkerrechtsprinzip zu etablieren. Er ersucht die Minister, sich zu überlegen, wie die hergestellte Verbindung zwischen Gewaltverbot und Unverletzlichkeit etwas ‚diskreter‘ erfolgen könnte. Wesentlich sei zu verhindern, daß die Unverletzlichkeit der Grenzen in die Nähe der ‚Unantastbarkeit‘ der Grenzen gerückt werden.“ Dies sei für die Regierungen der EG-Mitgliedstaaten besonders wichtig, um den Staaten des Warschauer Pakts kein Argument zu geben, mit dem sie die Ziele der europäischen Gipfelkonferenz vom 19./20. Oktober 1972, nämlich die Verwirklichung der Europäischen Union, kritisieren könnten. Vgl. Referat 212, Bd. 111531.

<sup>3</sup> Die vierte Runde der multilateralen Vorgespräche für die KSZE in Helsinki begann am 25. April 1973.

<sup>4</sup> Zu dem am 15. Januar 1973 von Italien vorgelegten Mandatsentwurf vgl. Dok. 28, Anm. 6.

<sup>5</sup> Botschafter Lahr, Rom, berichtete am 30. März 1973 über die italienische Haltung zu einer KSZE-Prinzipienerklärung: „Die Italiener wollen vor allem verhindern, daß die Sowjets die Anerkennung von neuem, speziellem Völkerrecht auf dem Wege über die KSZE durchsetzen. Die Unveränderlichkeit (Immutabilität) der Grenzen wäre nach italienischer Auffassung nicht nur ein neuer, der UNO bisher unbekannter Völkerrechtsgrundsatz. Seine Anerkennung wäre auch ein seit langem vergeblich erstrebtes politisches Ziel der sowjetischen Außenpolitik. [...] Die Russen wollten mit diesem ‚Prinzip‘ ihre Kriegsbeute von 1945 sichern und die Wiedervereinigung Deutschlands sowie einen eventuellen staatsrechtlichen Zusammenschluß Westeuropas zumindest erschweren.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 512; VS-Bd. 9072 (212); B 150, Aktenkopien 1973.

ternommen werden.<sup>6</sup> Die Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen während der MV auszuklammern und erst auf der Konferenz selbst zu entscheiden, erscheint problematisch; wir müssen damit rechnen, daß die Sowjetunion wieder eine sehr viel härtere Haltung einnimmt, wenn der Westen der Einberufung der Konferenz zugestimmt hat. Gleichzeitig sollten wir aber klarstellen, daß wir einer geschlossenen Haltung des Bündnisses gerade in dieser Frage entscheidende Bedeutung beimessen und daß ein Alleingang für uns selbstverständlich nicht in Betracht kommt.

II. 1) Wenn auch die westliche Ausgangsposition für die Behandlung der Prinzipienerklärung in der Kommissionsphase nach Verabschiedung eines den westlichen Vorschlägen weitgehend entsprechenden Mandats günstig sein wird, so wird dies die Sowjetunion voraussichtlich nicht an dem Versuch hindern, ihre Vorstellungen auf der Konferenz selbst bei der Formulierung der Prinzipienerklärung durchzusetzen. Wenn der Westen ihr die Fassung des Mandats entgegenhält, wird sie sich wahrscheinlich auch darauf berufen, daß sie ihren Standpunkt während der MV wiederholt ausführlich und eindeutig dargelegt habe. Unter diesen Umständen scheint es geboten, daß auch der Westen seine Auffassung nochmals klarstellt. Dies gilt um so mehr, als in der dritten Runde<sup>7</sup> keine Gelegenheit war, zu der letzten ausführlichen Darlegung der sowjetischen Position durch Botschafter Mendelewitsch am 29.3.1973<sup>8</sup> Stellung zu nehmen.

<sup>6</sup> Am 5. April 1973 erläuterte Ministerialdirektor van Well gegenüber der Botschaft in Rom, daß unter folgenden Voraussetzungen auf den engen Zusammenhang zwischen Gewaltverzicht und Unverletzlichkeit der Grenzen, wie er in dem von Italien am 15. Januar 1973 eingebrachten Mandatsentwurf zum Ausdruck komme, verzichtet werden könne: „Als Quellen für die Ausarbeitung der Prinzipienerklärung werden in dem Mandat nur VN-Satzung und VN-Deklaration über freundschaftliche Beziehungen, nicht aber auch bilaterale Dokumente aufgeführt. [...] Die Reihenfolge der Prinzipien wird gemäß dem italienischen und dem schweizerischen Mandatsvorschlag festgelegt (Unverletzlichkeit der Grenzen – wie auch territoriale Integrität – unmittelbar im Anschluß an Gewaltverbot). Selbstbestimmungsrecht und Menschenrechte werden in dem Mandat als selbständige und gleichwertige Prinzipien aufgeführt.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 1233; VS-Bd. 9072 (212); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>7</sup> Vom 26. Februar bis 6. April 1973 fand in Helsinki die dritte Runde der multilateralen Vorgespräche für die KSZE statt.

<sup>8</sup> Am 29. März 1973 berichtete Ministerialdirigent Brunner, z. Z. Helsinki, der sowjetische Delegationsleiter bei den multilateralen Vorgesprächen für die KSZE in Helsinki, Mendelewitsch, habe bestätigt, „daß die Sowjetunion kein neues Völkerrecht schaffen wolle, keine Kodifizierung beabsichtige. Daß alle Prinzipien von Kapitel I der Charta der Vereinten Nationen abgeleitet seien, stehে dem nicht entgegen. In der Deklaration der Konferenz sollten jedoch Prinzipien entwickelt werden, die für die Politik aller Beteiligten Bedeutung hätten. [...] Die Unverletzlichkeit der Grenzen habe jedoch eine hervorragende Bedeutung für Europa, weil Aggressionen gegen Grenzen Kriege ausgelöst hätten. Jedes Volk habe aber das Recht auf sichere Grenzen (‘safeguarded and secure’). Könnten Grenzen friedlich verändert werden? Dies sei der Fall. Jedoch dürfe nicht unter dem Vorwand einer friedlichen Veränderung Druck angewendet werden, wie das vom römischen Imperium bis zu München geschehen sei, um dann im Falle der Verweigerung einer Territorialänderung Gewalt anzuwenden. Etwas völlig anderes seien einvernehmliche Grenzkorrekturen oder Präzisierungen der Grenzen, wie etwa der sowjetisch-iranische oder sowjetisch-norwegische Vertrag. Auch in Berlin habe man einen Gebietsaustausch vorgenommen. All dies sei das Gegenteil von Grenzverletzungen; solche Korrekturen dienten der Stabilität und dem Frieden. Eine Politik, die nicht auf der Unverletzlichkeit der Grenzen aufbaue, sei für die Sowjetunion eine aggressive Politik oder eine Politik zur Vorbereitung der Aggression. Diese Auffassung werde auch von vielen Staaten geteilt, so u. a. von den Vereinigten Staaten, Frankreich, der Bundesrepublik, Italien und Belgien. In zahlreichen Kommuniqués und Verträgen komme dies zum Ausdruck. Es wäre gut für Europa, wenn sich die Konferenz zu dem Prinzip bekennen würde.“ Ferner habe Mendelewitsch

Die westliche Erwiderung, die nach der Osterpause möglichst auf der ersten Plenarsitzung erfolgen sollte, müßte sich insbesondere auf folgende Punkte erstrecken:

- Ablehnung des Gedankens, daß in der Prinzipienerklärung angeblich entstandenes regionales Völkerrecht zu berücksichtigen sei;
- Grundlage für die Ausarbeitung der Prinzipienerklärung vielmehr nur VN-Satzung<sup>9</sup> und VN-Deklaration über freundschaftliche Beziehungen<sup>10</sup>;
- dementsprechend enger Zusammenhang zwischen Gewaltverzicht und Unverletzlichkeit der Grenzen;
- Begriff der Unverletzlichkeit der Grenzen somit nicht im Widerspruch zu der Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen im Sinne der deutschen und europäischen Option;
- ferner gleichwertige Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts und der Respektierung der Menschenrechte.

Einzelheiten sollten in PZ und NATO abgestimmt werden.<sup>11</sup> Es wäre wünschenswert, wenn sich mehrere Verbündete – insbesondere Italien als Einbringer des westlichen Mandatsentwurfs, aber auch die Amerikaner – an der Klärstellung der Allianzposition beteiligen würden; eine gewisse „Arbeitsteilung“ wäre zweckmäßig.

2) Wir sollten ebenfalls Stellung nehmen, da die von Mendelewitsch am 29.3. 1973 abgegebene Erklärung Passagen enthält, die uns besonders berühren. Mendelewitsch hat indirekt zum Ausdruck gebracht, daß die Bundesrepublik Deutschland den sowjetischen Standpunkt in der Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen u. a. im Moskauer Vertrag anerkannt habe.

Ferner hat er die Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen auf bloße Grenzkorrekturen beschränkt und sinngemäß behauptet, daß das Selbstbestimmungsrecht in Europa keine Rolle mehr spielt. Zu diesen Punkten sollte im Rahmen unserer Stellungnahme etwa folgendes ausgeführt werden:

„In seiner Erklärung vom 29. März 1973 hat Botschafter Mendelewitsch bei den Ausführungen zur Unverletzlichkeit der Grenzen in indirekter Form auch den Moskauer Vertrag erwähnt. Wir glauben zwar nicht, daß im Rahmen der MV oder der KSZE Inhalt und Auslegung bilateraler Verträge diskutiert wer-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 483*

erklärt, für die UdSSR „sei in Europa das Selbstbestimmungsrecht so gut wie überall verwirklicht. Es handele sich jedoch um ein Prinzip, und sie sei bereit, der Einfügung in die Liste ad referendum zuzustimmen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 277; Referat 212, Bd. 111529.

<sup>9</sup> Für den Wortlaut der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. CHARTER OF THE UNITED NATIONS, S. 675–699.

<sup>10</sup> Zur Resolution Nr. 2625 der UNO-Generalversammlung vom 24. Oktober 1970 vgl. Dok. 28, Anm. 8.

<sup>11</sup> Der Zusammenhang zwischen Gewaltverzicht und Unverletzlichkeit der Grenzen war Thema einer Sitzung des KSZE-Unterausschusses der Europäischen Politischen Zusammenarbeit am 12./13. April 1973 in Brüssel. Dabei wurde seitens der Bundesrepublik festgestellt: „Es gelte eindeutig klarzustellen, daß gerade der Moskauer Vertrag den Zusammenhang zwischen Gewaltverzicht und Unverletzlichkeit der Grenzen dokumentiere und daß außer dem Vertragstext die Begleitinstrumente, darunter der Brief zur deutschen Einheit, zu berücksichtigen seien. Wir beabsichtigen, diese Hinweise in der MV, bei der ersten Ministerkonferenz und notfalls als Interpretation zum Schlußdokument abzugeben, falls der Text des Prinzipienkatalogs dies erfordere.“ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 18. April 1973; VS-Bd. 9071 (212); B 150, Aktenkopien 1973.

den sollten, sehen uns nun aber doch veranlaßt, darauf hinzuweisen, daß sich der enge Zusammenhang zwischen Gewaltverzicht und Unverletzlichkeit der Grenzen gerade auch eindeutig aus dem Moskauer Vertrag ergibt. Auch wir sind selbstverständlich gegen jede gewaltsame Veränderung von Grenzen und wollen uns dafür einsetzen, daß dies in einer KSZE-Prinzipienerklärung ausdrücklich bestätigt wird. Gleichzeitig wollen wir aber nochmals betonen, daß die Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen – und zwar nicht nur bloßer Grenzkorrekturen – davon unberührt bleibt.<sup>12</sup> Im August 1970 haben wir klar gestellt, daß der Moskauer 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.“<sup>13</sup> Eine Prinzipienerklärung der KSZE, die wir unterstützen, darf zu diesem politischen Ziel ebensowenig im Widerspruch stehen wie der Moskauer Vertrag.<sup>14</sup>

Referat 500 hat mitgezeichnet.

van Well

<sup>12</sup> Der Passus „Wir glauben zwar nicht ... unberührt bleibt“ wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu bemerkte er handschriftlich „richtig.“

<sup>13</sup> Vgl. den „Brief zur deutschen Einheit“, der anlässlich der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags am 12. August 1970 im sowjetischen Außenministerium übergeben wurde; Dok. 31, Anm. 10.

Am 12. April 1973 äußerte sich Vortragender Legationsrat Hillger zu der Möglichkeit, den Inhalt des „Briefs zur deutschen Einheit“ vom 12. August 1970 in einer KSZE-Prinzipienerklärung zu verankern. Als die aussichtsreichste Vorgehensweise erschien ihm die Abgabe einer entsprechenden einseitigen Erklärung durch die Bundesregierung bei der Verabschiedung der Prinzipienerklärung: „Während der MV müßten wir zunächst eindeutig klarstellen, daß wir den Inhalt des Briefes zur deutschen Einheit im Zusammenhang mit der KSZE-Prinzipienerklärung auf diese Weise verankern werden und daß wir dem entsprechenden Mandat nur unter dieser Voraussetzung zustimmen. [...] Die Verankerung des Inhalts des Briefes zur deutschen Einheit wäre allerdings nur dann sichergestellt, wenn wir davon ausgehen könnten, daß kein KSZE-Teilnehmer der von uns bei Verabschiedung der KSZE-Prinzipienerklärung abzugebenden Erklärung ausdrücklich widerspricht.“ Voraussetzung dafür sei sowohl eine geschlossene Haltung der Westmächte als auch eine Zusage der UdSSR, auf Widerspruch zu verzichten: „Im übrigen entspricht diese gemeinsame westliche Haltung gerade auch im Hinblick auf das Offenhalten der deutschen Frage völlig unseren Interessen. Wenn sich die sowjetischen Vorstellungen von der Bedeutung des Begriffs der Unverletzlichkeit der Grenzen im Sinne einer ‚Unverrückbarkeit‘ und zum mindesten faktischen Anerkennung auf der Konferenz durchsetzen und in der Prinzipienerklärung ihren Niederschlag finden sollten, so wäre es sehr zweifelhaft, ob wir unseren Standpunkt durch Abgabe einer einseitigen Erklärung in rechtlich wirksamer und politisch überzeugender Weise wahren könnten, selbst wenn die östliche Seite auf Gegenerklärungen verzichtet.“ Vgl. Referat 212, Bd. 111531.

<sup>14</sup> Ministerialdirektor van Well übermittelte Ministerialdirigent Brunner, z. Z. Helsinki, am 9. Mai 1973 den Text der Erklärung. Dazu führte er aus: „Mit dieser Stellungnahme zur Prinzipienfrage wollen wir gleichzeitig klarstellen, daß wir den Inhalt des Briefs zur deutschen Einheit bei Verabschiedung der Prinzipienerklärung in der Schlußphase der Konferenz durch Abgabe einer entsprechenden einseitigen Erklärung verankern werden.“ Um einen „ausdrücklichen Widerspruch der östlichen Seite“ zu verhindern, bat van Well, den sowjetischen Delegationsleiter Mendelewitsch über den Inhalt der beabsichtigten Erklärung zu informieren. Vgl. den Drahterlaß Nr. 1578; Referat 212, Bd. 111532.

Am 12. Mai 1973 berichtete Brunner, daß er den sowjetischen Delegationsleiter mit der Erklärung vertraut gemacht habe. Mendelewitsch habe erwidert, „persönlich glaube er, daß er sich eine solche Erklärung ohne Reaktion anhören könne. [...] Im übrigen deutete M[endelewitsch] an, er könne in der Debatte über den Prinzipienkatalog auch positiv zur Möglichkeit einvernehmlicher Grenzaufhebung Stellung nehmen. Das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen habe damit nichts zu tun.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 396; Referat 212, Bd. 111532.

### Anlage

Betr.: KSZE-Prinzipienerklärung;

hier: westliche und östliche Haltung in den Grundsatzfragen

I. Die an den multilateralen Vorbereitungsgesprächen beteiligten Staaten stimmen darin überein, daß auf der Konferenz ein Dokument über die Grundsätze der Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten ausgearbeitet werden soll. Die bisherigen Erörterungen haben allerdings bestätigt, daß über die Grundkonzeption eines solchen Dokuments wesentliche Meinungsunterschiede bestehen.

1) Nach westlicher Auffassung muß die Prinzipienerklärung auf den allgemein geltenden, in der Satzung der Vereinten Nationen verankerten und in der VN-Deklaration über freundschaftliche Beziehungen näher definierten völkerrechtlichen Grundsätzen für die zwischenstaatlichen Beziehungen basieren. Dies soll im Kommissionsmandat deutlich zum Ausdruck kommen. Die Ausarbeitung besonderer, regionaler Grundsätze durch die KSZE lehnt der Westen in Übereinstimmung mit den Neutralen strikt ab.

2) Die Sowjetunion und andere osteuropäische Teilnehmer wollen dagegen entsprechend ihren politischen Zielvorstellungen von einer KSZE in einer Prinzipienerklärung das angeblich aufgrund der Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges entstandene „moderne europäische Völkerrecht“ festschreiben. Deshalb versuchen sie durchzusetzen, daß als Quellen der Prinzipienerklärung auch die einschlägigen bilateralen Verträge, Kommuniqués und Deklarationen im Mandat ausdrücklich erwähnt werden.

II. Diese grundsätzlichen Meinungsunterschiede treten besonders deutlich bei der Frage hervor, wie der Begriff der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ in dem KSZE-Prinzipienkatalog zu berücksichtigen ist.

1) Nach westlicher Auffassung ist die Unverletzlichkeit der Grenzen in Übereinstimmung mit der VN-Satzung und der VN-Deklaration über freundschaftliche Beziehungen dem völkerrechtlichen Gewaltverbot zuzuordnen. Daraus folgt, daß dieser Begriff zu der Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen – auch im Sinne der deutschen und europäischen Option – nicht im Widerspruch steht.

2) Die Sowjetunion und andere WP-Staaten bezeichnen die Unverletzlichkeit der Grenzen dagegen als ein „zentrales Prinzip“ für die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten. Ihnen kommt es darauf an, den Begriff der Unverletzlichkeit der Grenzen in Übereinstimmung mit der von ihnen angestrebten Festschreibung des Status quo aus dem Zusammenhang mit dem Gewaltverzicht herauszulösen und in Richtung auf eine Grenznerkennung und einen Ausschluß friedlicher Grenzänderungen umzudeuten.

In den letzten Jahren hat die Sowjetunion zielstrebig und systematisch versucht, den Begriff der Unverletzlichkeit der Grenzen zu einem selbständigen, für die zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa wesentlichen „Prinzip“ aufzubauen. Sie hat vor allem durchsetzen können, daß die Unverletzlichkeit der Grenzen in einer Reihe bilateraler Ost-West-Deklarationen ohne Verbindung mit dem Gewaltverzicht an erster Stelle und als selbständiges Prinzip

erscheint (zuletzt seit Oktober 1972: Italien/SU<sup>15</sup>; Belgien/Polen<sup>16</sup>; Frankreich/SU<sup>17</sup>).

Bezeichnend sind auch die WP-Erklärungen zur KSZE. In der Bukarester Erklärung von 1966<sup>18</sup> sowie dem Budapester Appell<sup>19</sup> und den Anlagen zum Prager Kommuniqué von 1969<sup>20</sup> wird die Unverletzlichkeit der Grenzen unter den Prinzipien überhaupt nicht erwähnt (wenn auch an anderer Stelle die „Unantastbarkeit der in Europa bestehenden Grenzen“ als eine der Hauptvoraussetzungen für die Gewährleistung der europäischen Sicherheit bezeichnet wird<sup>21</sup>). In dem Prinzipienkatalog der Prager Deklaration vom Januar 1972 erscheint die Unverletzlichkeit der Grenzen dagegen als „Hauptprinzip“ an erster Stelle.<sup>22</sup>

3) Dementsprechend ist die Unverletzlichkeit der Grenzen in den in Helsinki eingebrochenen östlichen Vorschlägen unter den zu berücksichtigenden Prinzipien an erster Stelle aufgeführt<sup>23</sup>, während der westliche, von Italien eingebrochene Mandatsvorschlag den engen Zusammenhang mit dem Gewaltverzicht durch die Formulierung „Verzicht auf Androhung oder Anwendung von Gewalt, insbesondere bezüglich der Unverletzlichkeit der Grenzen“ ausdrücklich klarstellt.

Bei den Diskussionen in Helsinki hat sich die Sowjetunion vor allem gegen eine derartige ausdrückliche Verbindung zwischen Gewaltverzicht und Unver-

15 Für den Wortlaut des Kommuniqués anlässlich des Besuchs des Ministerpräsidenten Andreotti vom 24. bis 29. Oktober 1972 in der UdSSR vgl. PRAVDA vom 30. Oktober 1972, S. 1.

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

17 Im Gemeinsamen Kommuniqué über die Gespräche des Staatspräsidenten Pompidou am 11./12. Januar 1973 in Soslawl bei Minsk wurde „die Richtigkeit der besonders von Frankreich und der Sowjetunion verfolgten Politik“ betont, deren Ziel es sei, „die Hauptspannungsursachen in Europa zu beseitigen und die europäische Sicherheit auf der Grundlage der Unverletzlichkeit der gegenwärtigen Grenzen, der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, der Gleichheit, der Unabhängigkeit und des Verzichts auf Anwendung oder Androhung von Gewalt zu verstärken“. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1973, D 207.

18 Für den Wortlaut der Deklaration des Politischen Beratenden Ausschusses der Warschauer-Pakt-Staaten vom 6. Juli 1966 über „die Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit in Europa“ (Bukarester Deklaration) vgl. EUROPA-ARCHIV 1966, D 414–424. Für einen Auszug vgl. Anm. 21.

19 Für den Wortlaut des Vorschlags der Warschauer-Pakt-Staaten vom 17. März 1969 über die Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz (Budapester Appell) vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 151–153. Für einen Auszug vgl. Anm. 21.

20 Für den Wortlaut der Erklärung der Außenministerkonferenz der Warschauer-Pakt-Staaten am 30./31. Oktober 1969 in Prag vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 551f.

21 In der Deklaration des Politischen Beratenden Ausschusses der Warschauer-Pakt-Staaten vom 6. Juli 1966 über „die Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit in Europa“ (Bukarester Deklaration) wurde festgestellt: „Die Unterzeichnerstaaten dieser Deklaration sind der Auffassung, daß Maßnahmen zur Festigung der Sicherheit in Europa vor allem in folgenden Hauptrichtungen verwirklicht werden können und müssen: [...] 5) Die Unantastbarkeit der Grenzen ist die Grundlage für einen dauerhaften Frieden in Europa.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1966, D 420 und D 422.

Im Vorschlag des Warschauer Pakts vom 17. März 1969 über die Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz (Budapester Appell) wurde ausgeführt: „Eine der Hauptvoraussetzungen für die Gewährleistung der Europäischen Sicherheit ist die Unantastbarkeit der in Europa bestehenden Grenzen, darunter der Oder-Neiße-Grenze sowie der Grenze zwischen der DDR und der westdeutschen Bundesrepublik“. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 153.

22 Zur „Deklaration über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ des Politischen Beratenden Ausschusses der Warschauer-Pakt-Staaten vom 25./26. Januar 1972 vgl. Dok. 25, Anm. 6.

23 Vgl. dazu den sowjetischen Mandatsvorschlag vom 29. Januar 1973 für die Kommission zu Korb I (Sicherheit); Dok. 32, Anm. 2.

letzlichkeit der Grenzen gewandt, die sie als „Unterordnung“ und „Abwertung“ bezeichnet hat. In der Frage der Reihenfolge der Prinzipien scheint sie dagegen zu Konzessionen bereit zu sein. Die sowjetische Delegation hat zu erkennen gegeben, daß sie für das Kommissionsmandat eine Lösung akzeptieren könnte, bei der die Unverletzlichkeit der Grenzen nicht an erster Stelle, sondern erst nach dem Gewaltverzicht aufgeführt wird, sofern die in dem westlichen Mandatsentwurf enthaltene ausdrückliche Verbindung entfällt. In diesem Falle würde die Sowjetunion wohl auch nicht mehr darauf bestehen, daß die bilateralen Instrumente als Grundlage für die Ausarbeitung der Prinzipienerklärung erwähnt werden, und einer gleichwertigen Berücksichtigung von Selbstbestimmungsrechten im Prinzipienkatalog zustimmen.

III. Eine eingehende Prüfung in PZ und NATO hat zu der gemeinsamen Auffassung geführt, daß ohne wesentliche Beeinträchtigung der alliierten Position in der Grundsatzfrage unter folgenden Voraussetzungen auf eine ausdrückliche Verbindung von Gewaltverbot und Unverletzlichkeit der Grenzen verzichtet werden könnte:

- Als Quellen für die Ausarbeitung der Prinzipienerklärung werden in dem Mandat nur VN-Satzung und VN-Deklaration über freundschaftliche Beziehungen, nicht aber auch bilaterale Dokumente aufgeführt. (Aus unserer Sicht wäre es auch vertretbar, lediglich die VN-Satzung als Quelle zu erwähnen, weil die Deklaration über freundschaftliche Beziehungen als wichtigste Interpretation der in Kapitel I der VN-Satzung verankerten Prinzipien<sup>24</sup> anzusehen ist und daher bei der Formulierung der Grundsätze in der Kommissionsphase ohnehin herangezogen werden muß).
- Die Reihenfolge der Prinzipien wird entsprechend dem westlichen Mandatsvorschlag festgelegt (Unverletzlichkeit der Grenzen – und territoriale Integrität – unmittelbar im Anschluß an den Gewaltverzicht).
- Selbstbestimmungsrecht sowie Achtung der Menschenrechte werden in dem Mandat als selbständige und gleichwertige Prinzipien aufgeführt.

Eine solche Lösung würde dem westlichen Standpunkt, daß eine KSZE-Prinzipienerklärung auf der VN-Satzung basieren muß und nicht der Schaffung partikularen Völkerrechts dienen kann, in vollem Umfange Rechnung tragen. Der Zusammenhang zwischen Gewaltverzicht und Unverletzlichkeit der Grenzen

<sup>24</sup> In Artikel 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 waren die Grundsätze zwischenstaatlichen Handelns für die UNO und ihre Mitgliedstaaten festgelegt: „1) The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members. 2) All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter. 3) All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered. 4) All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations. 5) All Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any state against which the United Nations is taking preventive or enforcement action. 6) The Organization shall ensure that states which are not Members of the United Nations act in accordance with these Principles so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security. 7) Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter“. Vgl. CHARTER OF THE UNITED NATIONS, S. 676 f.

bleibt einmal durch die Reihenfolge und zum anderen durch die Beschränkung der Quellen auf die einschlägigen VN-Dokumente gewahrt, in denen dieser Zusammenhang eindeutig zum Ausdruck kommt. Wir begeben uns auch nicht der Möglichkeit, bei der Formulierung der Prinzipienerklärung in der Kommissionsphase eine ausdrückliche Klarstellung anzustreben, daß friedliche Grenzänderungen – auch im Sinne der deutschen und europäischen Option – nicht im Widerspruch zu der Prinzipienerklärung stehen.

**Referat 212, Bd. 111531**

102

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

201-363.11/26-660/73

9. April 1973<sup>1</sup>

Betr.: Eurogroup;

hier: Besprechung D 2 und MD Wieck am 6.4.1973 im Bundesministerium der Verteidigung

Ergebnisprotokoll

Bezug: Insbesondere Schreiben MD Wieck an VLR I Pfeffer vom 3.4.1973 mit Anlage<sup>2</sup>

An der Besprechung nahmen von Seiten des Bundesministeriums der Verteidigung MD Wieck, Flottillenadmiral Steinhaus und Oberstleutnant Schmidt-

<sup>1</sup> Vortragender Legationsrat I. Klasse Pfeffer leitete die Aufzeichnung am 10. April 1973 über Ministerialdirigent Simon Ministerialdirektor van Well „mit der Bitte um Billigung des beigefügten Protokolls“ zu. Dazu vermerkte Pfeffer: „Oberstleutnant Schmidt-Petri vom Planungsstab des BMVg hat heute angefragt, ob er sein Protokoll mit dem meinen vergleichen dürfe, damit keine Diskrepanzen entstünden. Ich habe ihm vorgeschlagen, das Verteidigungsministerium möge meinen Vermerk als den für beide Häuser verbindlichen akzeptieren. Herr Schmidt-Petri will den Text schon heute nachmittag abholen. Wenn Sie bis dahin noch nicht zugestimmt haben, werde ich das Protokoll unter diesem ausdrücklichen Vorbehalt weitergeben.“

Hat Simon am 10. April 1973 vorgelegen.

Am 12. April 1973 ergänzte Pfeffer handschriftlich: „Herrn D 2 weisungsgemäß erneut vorgelegt. Herr Wieck ist mit dem Protokoll einverstanden.“

Hat van Well am 13. April 1973 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Frank verfügte.

Hat Frank am 16. April 1973 vorgelegen. Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 8162 (201); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>2</sup> Ministerialdirektor Wieck, Bundesministerium der Verteidigung, übermittelte Vortragendem Legationsrat I. Klasse Pfeffer Überlegungen zur Eurogroup. Darin wurde zu bedenken gegeben, daß die europäische Entwicklung durch „Zwiespältigkeit oder Zweigleisigkeit“ gekennzeichnet sei: „Einerseits wirtschaftliche und monetäre Verselbständigung gegenüber den USA; andererseits sicherheitspolitische Verknüpfung und Identität mit den USA. Mit dieser Spaltung der europäischen Politik sind erhebliche Gefahren verbunden, kurzfristig ebenso wie auf längere Sicht.“ Um diesen Gefahren zu begegnen, solle geprüft werden, wie auf nationaler und europäischer Basis die Zusammenarbeit verbessert werden könnte. Vier Möglichkeiten seien dabei zu erkennen: „1) Ergänzung der von den Verteidigungsministern betriebenen Eurogroup-Arbeit durch eine entsprechende Akti-

Petri, von Seiten des Auswärtigen Amts MD van Well, MDg Simon und VLR I Pfeffer teil. Die Sitzung dauerte von 15.30 Uhr bis 17.30 Uhr.

I. Zum Grundsätzlichen führte Herr Wieck folgendes aus: Die Eurogroup garantiere zur Zeit die beste Verbindung zwischen dem amerikanischen und dem europäischen Pfeiler des Bündnisses; die Koordination Eurogroup/Europäische Gemeinschaft sei ungeklärt, das Verhältnis Eurogroup zur WEU „ambivalent“.

Die WEU könne nicht die Ziele erreichen helfen, die wir mit Eurogroup verfolgten. Die WEU habe aus anderen Gründen ihre Lebensberechtigung. Zwischen Eurogroup und Europäischer Gemeinschaft bedürfe es einer stärkeren Koordination. Unsere Bemühungen auf eine politische Union hin dürften nicht separiert werden von unseren Schritten in Richtung auf eine stärkere Zusammenfassung der europäischen Verteidigung.

Die im Planungsstab des BMVg entwickelten prozeduralen Optionen seien dem Auswärtigen Amt bekannt.

Zumindest bedürfe es einer besseren Abstimmung innerhalb der Bundesregierung, in den einschlägigen Kabinettsausschüssen und auch gegenüber dem Parlament (Auswärtiger Ausschuß, Verteidigungsausschuß). Das BMVg würde gern beteiligt an den Halbjahresberichten über die WEU (200) und an Weisungen wegen SAC.

Zu den Sitzungen der Senior Defense Officials (Belgien habe seine Vorbehalte soeben zurückgezogen) seien je ein Vertreter des Auswärtigen Amts und unsere Vertretung bei der NATO eingeladen.

Herr D 2 stellte folgendes fest: Die französische Haltung komme in Fluß. Auch das amerikanisch-sowjetische Verhältnis sei in Entwicklung begriffen. Die Politik der Bundesregierung ruhe auf zwei Fixpunkten, auf der Schaffung einer Europäischen Union bis 1980 und der Aufrechterhaltung der NATO. Verteidigungsfragen gehörten in die NATO, nicht in die Europäische Gemeinschaft und auch nicht in die PZ.<sup>3</sup> Die Europäische Gemeinschaft werde, spätestens mit Schaffung der politischen Union, auch Sicherheits- und Verteidigungsfragen einschließen. Aber auch dann müsse an der Verflechtung mit den USA festgehalten werden.

Die Eurogroup sei augenblicklich das beste Instrument für eine stärkere Zusammenfassung der europäischen Verteidigungsanstrengungen, denn sie habe auch die Unterstützung der USA. Frankreich habe der Eurogroup bisher nicht definitiv entsagt.

Taktisch solle man Frankreich zunächst in Ruhe seine – vielleicht neue – Politik entwickeln lassen. Wir sollten gleichzeitig Eurogroup mit Energie weiterbetreiben, so daß unsere Politik auf drei Säulen fußen könne, nämlich auf der

*Fortsetzung Fußnote von Seite 489*

vität der europäischen Außenminister im Bündnisrahmen, 2) Erweiterung der politischen Zusammenarbeit der EG-Länder auf sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen und damit Einbeziehung der Verteidigungsminister in die Politische Zusammenarbeit der EG-Länder (Davignon-Ausschuß), 3) Bildung einer Arbeitsgruppe der Außen- und Verteidigungsminister außerhalb der NATO und der EG, 4) Aktivierung der Westeuropäischen Union (WEU).“ Vgl. VS-Bd. 8162 (201); B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>3</sup> Dieser Satz wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „richtig!“

Säule „Europäische Gemeinschaften“, der Säule „PZ“ und der Säule „NATO einschließlich Eurogroup“.

Das Auswärtige Amt sei gern bereit, das Bundesministerium der Verteidigung, bei Wahrung der beiderseitigen Kompetenzen, in der Eurogroup-Arbeit zu unterstützen. Es sei auch in Erwägung zu ziehen, daß, je nach Entwicklung der Dinge, in der PZ ein Vertreter des Verteidigungsministeriums als Beobachter teilnehme. Im Augenblick sei dies sicher zu früh; man dürfe in diesen Anfängen nichts verschütten.

Sachlich könne sich die PZ nur mit gewissen politischen Implikationen militärischer Fragen (z. B. MBFR) für die Bildung einer Europäischen Union befassen. Wir müßten den „gravierenden Umstand“ aus der Welt schaffen, daß wir mit Frankreich in der Frage von MBFR keinen wirklichen Schulterschluß hätten.

Was die WEU angehe, so sei sie ihrer Ratio nach kein geeigneter Ausgangspunkt für eine zukünftige europäische Verteidigungspolitik. Man dürfe ihr also nicht zu viel Leben einblasen, aber ihr Leben auch nicht ausblasen. Eurogroup und PZ seien die eigentlichen dynamischen Elemente auf dem Wege zur europäischen Einigung.<sup>4</sup>

Was die WEU angehe, so sprächen die automatische Beistandsklausel<sup>5</sup>, die Langfristigkeit des Vertrags<sup>6</sup>, die Verklammerung mit dem deutschen ABC-Verzicht<sup>7</sup>, ihre Grundlagenfunktion für die Präsenz der BAOR<sup>8</sup>, das persönli-

<sup>4</sup> Zu diesem Satz nahm Vortragender Legationsrat Ruyter mit Aufzeichnung vom 25. Mai 1973 Stellung. Er legte dar, daß der Satz aus der Sicht des Referats 410 der Ergänzung bedürfe: „Die Europapolitik der Bundesregierung ist bisher stets davon ausgegangen, daß die europäische Einigung in erster Linie durch Fortentwicklung der EG voranzutreiben sei. Die Feststellung, daß die Gemeinschaft der ‚Urkern der politischen Einigung‘ sei, ist im Abschlußkommuniqué der Haager Gipfelkonferenz – nicht zuletzt auf deutsches Betreiben – auch von den anderen Mitgliedstaaten ausdrücklich bekräftigt worden. [...] Als dynamisches Element auf dem Wege zur europäischen Einigung sollte daher nach dem bisher gültigen Konzept der deutschen Europapolitik neben Eurogroup und PZ als weiterer wichtiger Faktor, wenn nicht überhaupt an erster Stelle, stets die EG genannt werden, aus der [...] die Europäische Union zu entwickeln ist.“ Vgl. VS-Bd. 8162 (201), B 150, Aktenkopien 1973.

<sup>5</sup> In Artikel V des WEU-Vertrags in der Fassung vom 23. Oktober 1954 wurde festgelegt: „Sollte einer der Hohen Vertragschließenden Teile das Ziel eines bewaffneten Angriffs in Europa werden, so werden ihm die anderen Hohen Vertragschließenden Teile im Einklang mit den Bestimmungen des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 286.

<sup>6</sup> In Artikel XII des WEU-Vertrags in der Fassung vom 23. Oktober 1954 war eine Laufzeit von 50 Jahren festgelegt. Für den Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 288.

<sup>7</sup> Die Bundesrepublik verzichtete in einer auf der Londoner Neun-Mächte-Konferenz (28. September bis 3. Oktober 1954) von Bundeskanzler Adenauer abgegebenen Erklärung auf die Herstellung von atomaren, biologischen und chemischen Waffen. Diese Erklärung wurde, ebenso wie der WEU-Vertrag, Bestandteil der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954. Für den Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1954, S. 6979 f.

<sup>8</sup> Der Aufenthalt von Streitkräften der Drei Mächte erfolgte auf der Grundlage der Artikel 2 und 4 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten (Deutschlandvertrag) in der Fassung vom 23. Oktober 1954 und war im Vertrag vom 23. Oktober 1954 über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik (Aufenthaltsvertrag) geregelt. Für den Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 218f. bzw. S. 253-255.

Der Deutschlandvertrag und der Aufenthaltsvertrag waren ebenso wie der WEU-Vertrag und der NATO-Vertrag vom 4. April 1949 Bestandteil der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954.

che Interesse der WEU-Parlamentarier usw. für eine vorsichtige Behandlung des Komplexes.

II. Die Besprechung führte zu folgenden Ergebnissen:

- 1) Die grundsätzlichen Ausführungen von Herrn D2 (vgl. oben) sollen für beide Häuser als interne Sprachregelung dienen. Diese Sprachregelung soll – dies müßte aber vorab in gekürzter Form geschehen – auch Parlamentariern zugänglich gemacht werden.
- 2) Die Zusammenarbeit des Auswärtigen Amts und des Verteidigungsministeriums auf Arbeitsebene wegen Eurogroup soll eine Intensivierung erfahren. (Gemäß anschließender Weisung von Herrn D2 wird Herr Pfeffer am 27.4. zur Sitzung der Senior Defense Officials nach Rom mitreisen.)
- 3) Das Auswärtige Amt hält das Bundesministerium der Verteidigung über die im PZ verhandelten Gegenstände, die das Bundesministerium der Verteidigung interessieren, auf dem laufenden (22 wegen MBFR).
- 4) Die Ergebnisse der internen Vorbesprechung unter Leitung von Herrn D2 im Auswärtigen Amt am 13.4.1973 zum Thema „Besuch des Herrn Bundeskanzlers in den USA“<sup>9</sup> sollen dem Planungsstab des Verteidigungsministeriums mitgeteilt werden.
- 5) Der Meinungsaustausch zwischen Herrn D2 und MD Wieck soll periodisch (etwa alle sechs Wochen) fortgesetzt werden. Wegen der Devisenausgleichsfrage<sup>10</sup> wird Herr D2 Herrn D4<sup>11</sup> bitten, demnächst zu einer Besprechung auf Abteilungsleiterebene einzuladen, an der zumindest das BMVg und das Bundesministerium der Finanzen teilnehmen sollen.

Pfeffer

**VS-Bd. 8162 (201)**

<sup>9</sup> Bundeskanzler Brandt hielt sich am 1./2. Mai 1973 in den USA auf. Vgl. dazu Dok. 124 und Dok. 130.

<sup>10</sup> Zu Vorgesprächen zwischen der Bundesregierung und der amerikanischen Regierung über ein Devisenausgleichsabkommen für die Zeit nach dem 1. Juli 1973 vgl. Dok. 124, Anm. 3.

<sup>11</sup> Peter Hermes.

103

**Gespräch des Bundespräsidenten Heinemann  
mit Präsident Nguyen Van Thieu**

105-36.A/73 VS-NfD

10. April 1973<sup>1</sup>

Der Herr Bundespräsident empfing am 10. April 1973 in Bonn den Präsidenten der Republik Vietnam, General H. Nguyen Van Thieu, zu einem Gespräch, an dem Staatssekretär Dr. Frank, MD Prof. Caspari und Außenminister Tran Van Lam teilnahmen.<sup>2</sup>

Der Herr *Bundespräsident* erklärte einleitend, Präsident Thieu habe den Wunsch geäußert, nach Bonn zu kommen, und fragte, was seine Anliegen seien.<sup>3</sup>

Der *Präsident* erwiederte, er habe vor allem dem Herrn Bundespräsidenten, der Bundesregierung und dem deutschen Volk den Dank seines Volkes aussprechen wollen für die politische Unterstützung sowie die soziale und humanitäre Hilfe, die die Bundesrepublik während des Krieges Vietnam habe angedeihen lassen.<sup>4</sup> Er wolle die Gelegenheit ferner benutzen, den Herrn Bundespräsidenten über die Situation in Vietnam zu unterrichten und auf Fragen einzugehen, die der Herr Bundespräsident möglicherweise zu stellen beabsichtige.

<sup>1</sup> Ablichtung.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Weber am 11. April 1973 gefertigt.

<sup>2</sup> Präsident Thieu hielt sich vom 2. bis 8. April 1973 in den USA auf. Am 8./9. April besuchte er Italien, am 10. April 1973 Großbritannien und die Bundesrepublik.

<sup>3</sup> Am 26. März 1973 berichtete Botschafter von Rom, Saigon: „Das Gerücht, Präsident Thieu wolle auf der Rückreise aus den USA auch Bonn besuchen, hat sich inzwischen bestätigt. Außenminister Lam hat mich am 24.3. zu sich gebeten und mir mitgeteilt, Präsident Thieu würde gern am Vormittag des 10.4. (Dienstag) auf seiner Reise von Rom nach London in Bonn einen Zwischenaufenthalt von wenigen Stunden einlegen, um Bundespräsident Heinemann für die unaufdringliche und wirkungsvolle humanitäre Hilfe der Bundesrepublik zu danken. Wie ich vertraulich von meinem britischen und italienischen Kollegen erfahre, wird Präsident Thieu von Premierminister Heath und Staatspräsident Leone, außerdem vom Papst empfangen werden. Diese Besuche sind bereits fest vereinbart. Aus der amerikanischen Botschaft höre ich, daß Washington es gern sähe, wenn auch wir dem Wunsch Präsident Thieus entsprechen könnten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 151; Referat 700, Bd. 1594.

Ministerialdirigent Jesser bezeichnete am 27. März 1973 einen Besuch von Thieu in der Bundesrepublik als „nicht opportun“, da die Bundesregierung „unter Berücksichtigung ihrer Gesamtinteressen im ehemaligen Indochina eine abwartende Haltung“ einnehme. Allerdings könnte, nachdem Thieu in den USA, in Italien und Großbritannien Gespräche führen werde, „eine Ablehnung seines Wunsches, in Bonn empfangen zu werden, bei unseren Verbündeten falsch verstanden werden“. Jesser empfahl daher einen Empfang durch Bundespräsident Heinemann. Vgl. Referat 700, Bd. 1594.

<sup>4</sup> Am 4. April 1973 erläuterte Referat 312, daß die Bundesrepublik seit 1966 ein humanitäres Hilfsprogramm für die Republik Vietnam (Südvietnam) unterhalte, dessen besonderer Schwerpunkt auf der Soforthilfe in Form von Lebens- und Arzneimitteln liege. Gleichfalls 1966 sei das Lazarettsschiff „Helgoland“ zur Versorgung von Kranken und Verletzten entsandt worden. Referat 312 resümierte: „Insgesamt haben wir Südvietnam bis Ende 1972 für 153 Mio. DM humanitäre Hilfe gewährt. Die Hilfe kam grundsätzlich der gesamten Bevölkerung, ungeachtet der Herkunft und der politischen Einstellung, zugute. 1973 werden 10 Mio. DM zur Weiterführung der laufenden Projekte zur Verfügung gestellt.“ Vgl. Referat 312, Bd. 100379.

Zur Entsendung der „Helgoland“ vgl. auch AAPD 1966, I, Dok. 8.

Der Herr *Bundespräsident* sagte, er habe mit Freude gehört, daß die deutsche Hilfe gewürdigt werde. Man sei grundsätzlich auch bereit, diese Hilfe fortzusetzen. Wie der Präsident sicher wisse, sei deutscherseits erklärt worden, daß diese Hilfe dann ganz Vietnam, d. h. dem Norden und dem Süden, zugute kommen solle. Er wolle aber in aller Offenheit sagen, um diese Hilfe weiter leisten zu können, müsse Süd-Vietnam uns helfen. Wir lebten in einer freiheitlichen Demokratie, in der die öffentliche Meinung eine sehr große Rolle spiele. Diese öffentliche Meinung habe sich gegenüber Süd-Vietnam in zahlreichen Protesten kundgetan, was auch in zahlreichen Schreiben und Telegrammen an ihn persönlich seinen Niederschlag gefunden habe. Ferner hätten in vielen Städten Demonstrationen stattgefunden, was besonders für Bonn gelte, wo es auf dem Marktplatz und im Rathaus zu harten Auseinandersetzungen gekommen sei.<sup>5</sup> Der Bundeskanzler sei gegenwärtig nicht in Bonn, da er als Vorsitzender der größten Regierungspartei dem Parteitag der SPD in Hannover beiwohnen müsse<sup>6</sup>, auf dem der Besuch des Präsidenten in Bonn ebenfalls eine Rolle spielen. Die von der öffentlichen Meinung an dem Besuch geäußerte Kritik habe dazu geführt, daß Sicherheitsmaßnahmen der höchsten Stufe verhängt worden seien, weshalb es beispielsweise auch nicht möglich sei, daß Landsleute des Präsidenten mit ihm zusammenträfen. Die Polizei wolle nicht das Risiko eingehen, daß Demonstranten in den Bereich eindringen, in dem man sich zur Zeit befindet. Anlaß zu den Protesten sei vor allem die Gefangenen-Frage.<sup>7</sup> Darüber sei, wie

<sup>5</sup> Um die Mittagszeit des 10. April 1973 waren „vierzig von rund 4000 auf dem Bonner Marktplatz demonstrierenden Anti-Thieu-Protestlern in das Barockrathaus eingedrungen, hatten, von Polizisten unbehelligt, mit Sprühdosen ‚Thieu Mörder, Brandt Komplize‘ an die Wände gespritzt, Sekretärinnen und Beamte eingesperrt, unter dem Jubel ihrer Anhänger Stühle, Tische und Akten aus dem Fenster geworfen. Das Ganze, um ihre ‚entschiedene Solidarität mit dem kämpfenden vietnamesischen Volk‘ zu ‚bekräftigen‘ (Flugblatt des ‚Vietnamkomitees‘). Eine Dreiviertelstunde lang blieben telefonische Hilferufe der überfallenen Rathausbediensteten ohne Folgen. [...] Erst auf inständiges bitten der Besetzten rückten mehrere Hundertschaften mit Tränengas und Wasserwerfern an und räumten das Rathaus. Die vertriebenen Mao-Anhänger und Anarchisten, in der ‚Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) und ihren Massenorganisationen‘ sowie in der ‚Liga gegen den Imperialismus‘ organisiert, priesen den Abgang: ‚Der geordnete Rückzug‘, so lobte ein Flugblatt des Vietnam-Ausschusses Jura, ‚hielt die Zahl der verletzten verhafteten Freunde und Genossen äußerst gering.‘ In der Tat: Die maskierten Rathausräuber konnten von der Staatsanwaltschaft nicht identifiziert werden. Der Schaden freilich steht fest. Der ‚Vandalismus‘ (Brandt), den Thieus Trip auslöste, kostet etwa eine halbe Million Mark, die Bonn beim gastgebenden Bund eintreiben will.“ Die Haltung des Bundeskanzlers Brandt wurde mit den Worten wiedergegeben: „Es gibt Besucher, die sieht man lieber gehen als kommen.“ Vgl. den Artikel „Teurer Thieu“; DER SPIEGEL, Nr. 16 vom 16. April 1973, S. 33 f.

<sup>6</sup> Der Parteitag der SPD fand vom 10. bis 14. April 1973 in Hannover statt.

<sup>7</sup> Zur Lage der politischen Gefangenen in Vietnam führte Referat 312 am 10. April 1973 aus: „Es trifft zu, daß in Süd- und Nordvietnam zahlreiche Zivilpersonen gefangen bzw. interniert sind. Die genaue Anzahl ist nicht bekannt.“ Im Rahmen der Verhandlungen über eine Beendigung des Vietnam-Kriegs in Paris habe sich die Regierung der Republik Vietnam (Südvietnam) bereit erklärt, „alle Gefangenen freizugeben, die von der Provisorischen Revolutionsregierung Südvietnams als Kommunisten namentlich benannt werden, zusätzlich zu 5080 Inhaftierten, die bekannt hätten, für die PRG gehandelt zu haben. Von der PRG sei zunächst die Zahl von 200 000 Gefangenen genannt worden, dann 140 000, schließlich mehrere 10 000. Die PRG habe ihrerseits bisher nur 4000 von ca. 27 000 Kriegsgefangenen freigegeben und noch keine der angeblich 60 000 Zivilhäftlinge. Die PRG behauptete, lediglich 230 Zivilgefangene festzuhalten. Es liegen Meldungen vor, nach denen die Sympathisanten des Vietcong und Nordvietnams beabsichtigen, in nächster Zeit besonders die Frage der in Südvietnam inhaftierten Zivilpersonen hochzuspielen, um die Regierung in Saigon unter Druck zu setzen und im Ausland zu diskreditieren. Dadurch soll die Position der Provisorischen Revolutionsregierung in der zu erwartenden harten politischen Auseinandersetzung mit der Saigon Regierung gestärkt werden.“ Vgl. Referat 312, Bd. 100379.

er wisse, auch in Rom mit dem Papst gesprochen worden.<sup>8</sup> Die zentrale Frage, an der sich vor allem der Protest entzünde, sei nicht die Frage nach der Zahl der Gefangenen, sondern nach ihrer Behandlung. Der Präsident müsse wissen, daß auch in anderen Ländern Demonstrationen gegen Süd-Vietnam stattfänden und in Zeitungen mit Millionenauflagen viel darüber geschrieben werde. Diese Berichte speisten sich nicht nur aus kommunistischen Quellen. Der Herr Bundespräsident erinnerte beispielsweise an die Berichterstattung der New York Times und an das Interview, das Präsident Thieu dem französischen Journalisten Todd gegeben habe und das später im „Spiegel“ nachgedruckt worden sei. In diesem Interview habe Präsident Thieu auf die Frage, ob es Mißhandlungen gebe, geantwortet – wobei er sich auf die Wiedergabe im „Spiegel“ berufe, ohne zu wissen, ob sie korrekt sei – daß es überall Folterungen gebe.<sup>9</sup> Dies sei so verstanden worden, als bedeute es eine Bestätigung, zumindest sei es keine bündige Widerlegung gewesen. Deswegen meine er, man solle die Angelegenheit einmal überdenken, und er frage sich, ob es nicht möglich wäre, neutrale Beobachter Einblick nehmen und damit die Angelegenheit klarstellen zu lassen. Die beste Lösung wäre selbstverständlich die Freilassung der Gefangenen.

Dies sei der Grund gewesen, warum er einleitend gesagt habe, Präsident Thieu solle uns helfen, damit wir Vietnam helfen könnten. So wäre es leichter, bestehende Hindernisse zu überwinden und der Regierung eine freiere Hand zu geben.

Präsident Thieu dankte dem Herrn Bundespräsidenten für seine Ausführungen und bemerkte, daß diese Frage auch in den Vereinigten Staaten<sup>10</sup>, in sei-

<sup>8</sup> Am 10. April 1973 übermittelte Botschafter Böker, Rom (Vatikan), Informationen des Unterstaatssekretärs im Staatssekretariat des Heiligen Stuhls, Benelli, über das Gespräch des Papstes Paul VI. mit Präsident Thieu vom Vortag. Danach habe sich die Unterredung „ausschließlich auf die heutige Lage in Vietnam und auf die Zukunftsaussichten bezogen. Man habe eingehend die Probleme des Wiederaufbaus erörtert. [...] Thieu habe versichert, er wolle die nationale Einheit auf möglichst breiter Basis herstellen. Auch das Problem der politischen Gefangenen sei angesprochen worden, allerdings auf breitestem Basis, d. h. sowohl betreffend Nord- wie Südvietnam.“ Nach der Einschätzung von Benelli habe Thieu „einen guten Eindruck gemacht. Er sei ein ‚armer Mensch‘, der schwer unter der Last seiner Aufgaben leide.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 77; Referat 312, Bd. 100380.

<sup>9</sup> In dem zunächst im „Le Nouvel Observateur“ erschienenen Interview mit Präsident Thieu stellte der französische Journalist Todd die Frage: „Die Provisorische Revolutionsregierung beschuldigt Sie, die politischen Häftlinge als gemeine Kriminelle zu behandeln. Wie viele solcher Häftlinge gibt es in Südvietnam?“ Thieu antwortete: „Ich kann Ihnen keine genaue Zahl nennen, aber ich kann Ihnen versichern, daß es bei uns keine politischen Häftlinge gibt. Wir haben nur kommunistische Agenten, Spione und Leute, die Minen gelegt und Granaten geworfen haben.“ Auf die Frage: „Bestreiten Sie, daß es Ausschreitungen gegeben hat, daß in Ihren Gefängnissen gefoltert wurde?“ erwiderte Thieu: „Das gibt es überall. Aber das ist nicht unsere Politik.“ Vgl. den Artikel „Es ist alles Bluff, Schwindel, Täuschung“, DER SPIEGEL, Nr. 15 vom 9. April 1973, S. 116.

<sup>10</sup> Am 6. April 1973 berichtete Gesandter Noebel, Washington, daß der Besuch des Präsidenten Thieu vom 2. bis 6. April 1973 in den USA „im Weißen Haus als außerordentlich erfolgreich betrachtet“ werde: „Thieu hat sowohl bei seinen Gesprächspartnern im Senat, darunter Senator Mansfield, als auch im Repräsentantenhaus einen hervorragenden persönlichen Eindruck hinterlassen. Auch als Gast des National Press Club hat er sich mit viel Einfühlungsvermögen und dem hier immer geschätzten Humor den Journalisten gestellt und auch die verfänglichsten Fragen mit Geschick beantwortet.“ Im Mittelpunkt der Gespräche mit Präsident Nixon in San Clemente hätten die amerikanische Wirtschaftshilfe für die Republik Vietnam (Südvietnam) sowie Verstöße gegen das Waffenstillstandsabkommen vom 27. Januar 1973 gestanden. Vor dem Nationalen Presseklub in Washington sei Thieu so weit gegangen, „nicht nur feierlich zu versprechen, er werde niemals mehr um die Entsendung amerikanischer Truppen bitten, sondern zu erklären, er fühle sich eventuellen

nem Gespräch mit dem Papst und Premierminister Heath<sup>11</sup> sowie vor dem Presseclub in Washington und in einer Reihe anderer Interviews in den Vereinigten Staaten angeschnitten worden sei. Er habe die Lage sehr deutlich dargelegt. Zunächst wolle er darauf hinweisen, daß die Kommunisten in jedem Land außerordentlich aktiv seien, selbst wenn sie zahlenmäßig nur schwach vertreten seien. Überdies kenne die kommunistische Propaganda keine Skrupel. Wenn sie es für erforderlich halte, greife sie auch zu Lügen, die jedes menschliche Vorstellungsvermögen überschritten. Was die Studenten betreffe, so seien sie häufig von den Kommunisten mit Geld oder auf andere Weise gekauft. Die von den Kommunisten indoctrinierten Studenten seien besonders aktiv, wogegen die Studenten, die für die Grundsätze und Ziele der freien Welt einträten, weit weniger aktiv seien. Hinzu komme, daß die Kommunisten über eine weltweite Organisation verfügten, die sehr diszipliniert sei, so daß ein erster Befehl auch ausgeführt werde. Seine Regierung wolle die Grundsätze der Demokratie gewissenhaft anwenden, doch stelle sie die eben geschilderte Situation vor außerordentlich schwere Probleme. Was die Frage der Gefangenen angehe, so werde sie von der kommunistischen Propaganda in ungekannter Weise übertrieben. Politische Gefangene gebe es in Vietnam nicht. Es gebe Gefangene, die nach geltendem Recht abgeurteilt seien, und es gebe gefangene Kommunisten. Hierbei müsse man zwischen Soldaten unterscheiden, die in Nord- und Südvietnam auf dem Kampffeld gefangen worden seien, und einer zivilen Gruppe, die aus Mörfern, Kidnappern und Leuten bestehe, die beispielsweise Granaten in Schulen oder Menschenansammlungen geworfen oder Minen auf Straßen verlegt hätten, kurzum, es handele sich um kommunistische Gefangene, die kriminelle Handlungen gegen die unschuldige Zivilbevölkerung begangen hätten.

Die von den Kommunisten behauptete Zahl von 200 000 Kriegsgefangenen sei übertrieben. In Wirklichkeit befänden sich 5081 Kommunisten in Haft sowie 12 080 Personen, die wegen Verbrechen vor Gericht gestellt würden. Die Kommunisten hielten 67 504 Südvietnamesen in Haft, wovon 16 757 Regierungsbeamte, Polizisten, Lehrer usw. und 50 747 Zivilisten seien. Demgegenüber behauptete Hanoi, es wisse nur über den Verbleib einiger hundert Südvietnamesen Bescheid.

Für das Internationale Rote Kreuz sowie das Nationale Rote Kreuz und Senatoren und Abgeordnete bestehe die Möglichkeit, die Gefängnisse zu inspizieren. Er wies ferner daraufhin, daß er anlässlich des Neujahrstages vor zwei Monaten mehr als 5000 Personen begnadigt habe, die an kommunistischen Aktivitäten beteiligt gewesen seien.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 495*

„künftigen Angriffen der Kommunisten so weit gewachsen, daß er auch amerikanische Luftunterstützung nicht brauchen werde“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1021; Referat 312, Bd. 100380.

<sup>11</sup> Am 13. April 1973 gab Gesandter von Schmidt-Pauli, London, Informationen aus dem Gespräch des Premierministers Heath mit Präsident Thieu vom 10. April 1973 weiter. Zur Lage der Gefangenen habe Thieu erläutert: „Südvietnam habe 26 000 Kriegsgefangene entlassen, die Kommunisten bisher nur 5000. Etwa 10 000 Vermißte fehlten, wahrscheinlich seien sie in die kommunistischen Streitkräfte übergetreten. Entgegen übertriebenen Pressemeldungen gebe es in Südvietnam genau 5081 Zivilinternierte, die meistens als Terroristen abgeurteilt seien oder zum kleineren Teil noch ihr Gerichtsverfahren erwarteten. Seine Regierung sei zum Austausch gegen die von den Kommunisten festgehaltenen 16 000 Zivilisten bereit.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1029; Referat 312, Bd. 100380.

In der Frage der Kriegsgefangenen sei die kommunistische Haltung durch Unaufrichtigkeit gekennzeichnet. Er habe bis zum 26. März 1973 aufgrund der Bestimmungen der Pariser Vereinbarungen<sup>12</sup> 26 750 kommunistische Kriegsgefangene entlassen. Insgesamt seien 31 531 südvietnamesische Soldaten vermisst gewesen, von denen die Kommunisten nur 5018 hätten heimkehren lassen. Präsident Thieu führte das Beispiel von 200 nordvietnamesischen Kriegsgefangenen an, die sich geweigert hätten, nach Nordvietnam zurückzukehren. Dies hätten sie ausdrücklich vor der Internationalen Kontroll- und Überwachungskommission bekundet, worauf die nordvietnamesische Seite damit gedroht habe, keine weiteren südvietnamesischen Gefangenen zu entlassen, wenn diese 200 Soldaten nicht übergeben würden. Man könne aber nicht so unmenschlich sein, diese Menschen dem sicheren Tode auszuliefern, selbst wenn es eigene Opfer bedeute.

Der Präsident schlug vor, daß der Herr Bundespräsident von seinem Botschafter in Saigon<sup>13</sup> einen Bericht anfordere, der gewiß zu denselben Ergebnissen kommen werde. Er freue sich, die Gelegenheit gehabt zu haben, dem Herrn Bundespräsidenten diese Einzelheiten mitteilen zu können.

Der Herr *Bundespräsident* bemerkte, er habe den Ausführungen sehr aufmerksam zugehört. In der Bundesrepublik spielten die Kommunisten eine sehr kleine Rolle und hätten bei den Wahlen nicht mehr als zwei Prozent der Stimmen gewonnen. Es treffe zu, daß es unter den Kommunisten einen sehr aktiven Kern gebe. Was jedoch an Demonstrationen stattgefunden habe, könne nicht allein auf kommunistischen Einfluß zurückgeführt werden. Die bisherige Erfahrung gestatte es, die Demonstrationen und die Beteiligung deutlicher zu durchschauen. Man wisse, daß auch Gruppen beteiligt seien, die nichts mit Kommunisten zu tun hätten. Dies gelte beispielsweise für die Studentengemeinden der katholischen und evangelischen Kirche. Wenn das Thema der Gefangenen in den Gesprächen in den Vereinigten Staaten, Rom, Großbritannien und hier eine so große Rolle spiele, könne der Schluß daraus gezogen werden, daß etwas zusätzliches getan werden müsse. Er denke dabei an die Möglichkeit, daß das Internationale Rote Kreuz an Ort und Stelle die Lage untersuche.

Präsident *Thieu* unterstrich, daß jeder willkommen sei, dies zu tun, um sich ein klares Bild über die Lage zu verschaffen.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> In Kapitel III Artikel 8 des Abkommens vom 27. Januar 1973 über die Beendigung des Kriegs und die Wiederherstellung des Friedens in Vietnam wurde festgelegt, daß die beteiligten Kriegsparteien gefangene Militärangehörige und ausländische Zivilisten innerhalb von 60 Tagen nach der Unterzeichnung der Vereinbarung, parallel zum Rückzug aller Truppen und Militärberater aus der Republik Vietnam (Südvietnam), freilassen sollten. Vgl. dazu EUROPA-ARCHIV 1973; D 113 f.

<sup>13</sup> Horst von Rom.

<sup>14</sup> Am 11. April 1973 vermerkte Ministerialdirektor Caspary, Bundespräsidialamt, aus einem Gespräch mit dem stellvertretenden Generalsekretär des Deutschen Roten Kreuzes, Wagner, für Bundespräsident Heinemann: „Es treffe zu, daß die Delegation des IRK in Saigon, die aus 37 Personen bestehe, jederzeit Zutritt zu den Kriegsgefangenen-Lagern in Südvietnam gehabt habe. Sämtliche Kriegsgefangenen, die bis zum Abschluß des Waffenstillstandes gefangengenommen worden seien, seien inzwischen entlassen. Seither seien mehrere Hundert neuer Gefangener gemacht worden. Zu diesen Kriegsgefangenen erhalte das IRK dieser Tage ebenfalls freien Zutritt. [...] Die Regierung von Südvietnam habe dem IRK ihre Bereitschaft zu erkennen gegeben, auch Besuche von Zivilgefangenen zu gestatten. Das IRK habe auf der Erfüllung derselben Bedingungen wie bei Kriegsgefangenen bestanden. Diese Forderung sei nicht angenommen worden; die Regierung habe selbst die zu besuchenden Lager und Gefangenen auswählen und bei den Gesprächen mit den Gefange-

Der südvietnamesische Außenminister unterstrich, daß man zwischen den Kriegs- und den Zivilgefangenen unterscheiden müsse. Die ersten fielen unter die Bestimmungen der Genfer Konvention<sup>15</sup>, für die das Rote Kreuz zuständig sei. Der Rot-Kreuz-Vertreter in Saigon habe jederzeit Zugang zu den Lagern, um die Lage zu überprüfen. Diese Möglichkeit bestehe aber nicht in Hanoi. Er wiederholte die Zahl von 31 000 Vermissten, wogegen die Kommunisten nur von 5000 sprächen. Das Rote Kreuz habe keine Möglichkeit, der Angelegenheit auf den Grund zu gehen.

Die Gruppe der Zivilgefangenen, die nach einem Gerichtsverfahren oder aufgrund von Sicherheitsmaßnahmen inhaftiert worden seien, falle nicht unter die Bestimmungen der Genfer Konvention. Nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften sei bis zur Aburteilung der Innenminister, später der Justizminister zuständig. Obgleich man hierzu nicht verpflichtet sei, erlaube man es doch dem Roten Kreuz auf Antrag, auch die Lage dieser Gefangenen zu prüfen.

Der Herr Bundespräsident erklärte abschließend, er habe mit Freude gehört, daß Präsident Thieu bereit sei, die Situation durch unabhängige und in der ganzen Welt respektierte Persönlichkeiten oder Einrichtungen wie beispielsweise das Rote Kreuz prüfen zu lassen. Er gehe davon aus, daß Südvietnam auch der Menschenrechtskonvention<sup>16</sup> angehöre, was eine weitere Möglichkeit wäre, die Lage zu klären. Wenn es deutscherseits zu Verhandlungen mit Nordvietnam über die Herstellung diplomatischer Beziehungen komme, worüber noch keine Klarheit bestehe, werde das gleiche Thema in umgekehrter Richtung eine Rolle spielen. Er erlaube sich die Anregung, daß das Internationale Rote Kreuz in Genf aufgefordert werden sollte, sich von der Situation selbst zu überzeugen, da dies zu einer Klärung all dessen führen könne, was derzeit Anlaß zu weltweiten Demonstrationen sei. In diesem Sinne bat er Präsident Thieu erneut, uns zu helfen, damit wir in der Lage seien, Vietnam zu helfen.

Das Gespräch endete gegen 16.20 Uhr.<sup>17</sup>

#### Politisches Archiv 100379, Bd. 312

##### *Fortsetzung Fußnote von Seite 497*

nen vertreten sein wollen. Aus offensichtlichen Gründen habe das IRK hierauf nicht eingehen und daher Zivilgefangene nicht besuchen können. [...] Es treffe zu, daß das IRK in Nordvietnam weder Kriegsgefangene noch Zivilgefangene besuchen könne.“ Vgl. Referat 312, Bd. 100379.

<sup>15</sup> Für den Wortlaut des Abkommens vom 27. Juli 1929 über die Behandlung der Kriegsgefangenen vgl. REICHSGESETZBLATT 1934, Teil II, S. 227–257.

Dieses Abkommen wurde ergänzt durch das Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen. Für den Wortlaut vgl. UNTS, Bd. 75, S. 135–285. Für den deutschen Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1954, Teil II, S. 838–897.

<sup>16</sup> Mit Resolution Nr. 217 verabschiedete die UNO-Generalversammlung am 10. Dezember 1948 eine „Universelle Erklärung der Menschenrechte“. Für den Wortlaut vgl. UNITED NATIONS RESOLUTIONS, Serie I, Bd. II, S. 135–141.

<sup>17</sup> Am 30. April 1973 berichtete Botschaftsrat von Uthmann, Saigon, auf der Basis von Äußerungen des amerikanischen Botschafters in Saigon, Bunker, daß „der betont frostige Empfang, den die Bundesregierung Präsident Thieu bereitet hat, die Amerikaner erheblich irritiert“ habe, „um so mehr, als die Besuche in London und Rom glatt über die Bühne gegangen“ seien. Offensichtlich habe sich Thieu „gegenüber den Amerikanern darüber beklagt, die deutsche öffentliche Meinung sei hinsichtlich Vietnams weitgehend von kommunistischer Propaganda beeinflußt“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 205; Referat 312, Bd. 100379.

Am 2. Mai 1973 übermittelte Uthmann die folgende Stellungnahme des Außenministeriums der Republik Vietnam (Südvietnam) zur Äußerung des Bundeskanzlers Brandt, „manche Besucher sehe man lieber gehen als kommen“: „Wenn der Bundeskanzler eine solche Erklärung tatsächlich

104

**Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well****210-322.00 FRA-1341/73 VS-vertraulich****11. April 1973<sup>1</sup>**Herrn Staatssekretär<sup>2</sup>

Betr.: Beziehungen Frankreichs zur DDR<sup>3</sup>;  
 hier: Zeitpunkt der Entsendung eines französischen Botschafters nach  
 Ostberlin

Bezug: Anliegendes Schreiben des Bundeskanzleramts vom 30.3.1973<sup>4</sup>

Zweck der Vorlage

- 1) Unterrichtung über französische Haltung
- 2) Vorschlag: Wegen des Zeitpunkts der Entsendung eines französischen Botschafters nach Ostberlin vorerst keine Initiative zu ergreifen.
- 3) Bei den deutsch-französischen Gipfelkonsultationen am 22. Januar 1973 hat Staatspräsident Pompidou dem Herrn Bundeskanzler zugesagt, daß kein Botschafter Frankreichs nach Ostberlin entsandt werde, bevor die Bundesregierung nicht ihren Ständigen Vertreter in die DDR entsandt habe.<sup>5</sup> Außenminister Schumann erklärte anlässlich der WEU-Ministerratstagung am 15. Februar 1973, der französische Botschafter werde nach der Ratifizierung des Grundvertrags<sup>6</sup> in Ostberlin eintreffen.<sup>7</sup> Das anliegende Schreiben des Bundeskanz-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 498*

abgegeben habe, müsse man dies für einen bedauerlichen Mangel an Höflichkeit und Lebensart gegenüber dem Staatschef eines befreundeten Landes halten. Allerdings [...] seien die freundschaftlichen deutsch-vietnamesischen Beziehungen zu alten Datums, um durch eine solche Äußerung in Gefahr geraten zu können.“ Dabei handele es sich, so Uthmann, „um die bisher einzige amtliche Stellungnahme der vietnamesischen Regierung zum Deutschlandbesuch Präsident Thieus. Sie läßt erkennen, daß man gewillt ist, die unerfreulichen Begleiterscheinungen des Besuchs herunterzuspielen und möglichst bald zu vergessen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 207; Referat 312, Bd. 100379.

1 Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Bräutigam und Legationsrat I. Klasse Derix konzipiert.

2 Hat Staatssekretär Frank am 12. April 1973 vorgelegen.

3 Frankreich und die DDR nahmen am 9. Februar 1973 diplomatische Beziehungen auf.

4 Dem Vorgang beigefügt. Am 30. März 1973 teilte Vortragender Legationsrat I. Klasse Mission, Bundeskanzleramt, mit, der französische Botschafter Sauvagnargues habe in einem Gespräch mit Staatssekretär Grabert, Bundeskanzleramt, am Vortag angedeutet, „daß die französische Regierung ihren Botschafter möglicherweise schon vor der Arbeitsaufnahme unseres Vertreters nach Ost-Berlin entsenden könnte. Er selbst habe diesen Eindruck aus einem Gespräch zwischen den Ministern Schumann und Scheel gewonnen.“ Grabert habe demgegenüber darauf hingewiesen, „daß Bundesminister Scheel aus der fraglichen Unterredung mit Außenminister Schumann den sicheren Schluß gezogen habe, die französische Regierung werde – ebenso wie die USA und Großbritannien – ihren Botschafter nicht vor unserem Vertreter nach Ost-Berlin entsenden“. Vgl. VS-Bd. 9054 (210); B 150, Aktenkopien 1973.

5 Für das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris vgl. Dok. 16.

6 Zum Stand des Ratifikationsverfahrens zum Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 vgl. Dok. 85, Anm. 5.

7 Am 16. Februar 1973 berichtete Vortragender Legationsrat I. Klasse Hansen, z. Z. Luxemburg, auf der WEU-Ministerratstagung am Vortag sei zum Thema „Kontakte anderer Mitgliedstaaten zur

leramts bestätigt den Eindruck, daß Paris entgegen der Äußerung Pompidous an eine vorzeitige Entsendung seines Botschafters nach Ostberlin denkt.

2) Unter den neun NATO-Staaten, die zur DDR diplomatische Beziehungen unterhalten<sup>8</sup>, gibt es keine einheitliche Auffassung zum Zeitpunkt der Entsendung eines Botschafters nach Ostberlin:

Belgien: „im Sommer“;

Dänemark: Botschafter Per Groot ist am 3. April in Ostberlin eingetroffen;

Großbritannien: Abwarten bis zur Eröffnung unserer Ständigen Vertretung;

Island: Isländischer Botschafter in Moskau<sup>9</sup> soll in Ostberlin mitakkreditiert werden, Zeitpunkt nicht bekannt;

Italien: Abwarten bis zur Eröffnung unserer Ständigen Vertretung, wenn auch andere NATO-Länder so lange warten;

Luxemburg: wird durch Niederlande vertreten;

Niederlande: Zeitpunkt nicht bekannt;

Norwegen: Zeitpunkt nicht bekannt.

3) Über den Zeitpunkt der Eröffnung unserer Ständigen Vertretung in Ostberlin bzw. der Entsendung unseres Ständigen Vertreters können gegenwärtig noch keine konkreten Angaben gemacht werden. Die zur Klärung rechtlicher und technischer Vorfragen erforderlichen Verhandlungen mit der DDR konnten bisher nicht aufgenommen werden, da Ostberlin erst nach der Ratifizierung des Grundvertrages in eigentliche Gespräche eintreten will. Vorgespräche über Gebäude- und Grundstücksfragen<sup>10</sup> lassen erkennen, daß ein Kanzleigebäude für unsere Ständige Vertretung frühestens ab 1.9.1973, eine Residenz ab 1.8. dieses Jahres zur Verfügung stehen werden. Hier wird mit zeitlichen Verzögerungen gerechnet werden müssen. Während die französische Botschaft in Ostberlin am 15. März ihre Tätigkeit aufgenommen hat, wird sich die Eröffnung unserer Ständigen Vertretung u. U. noch bis zum Herbst hinziehen. Diese zeitliche Ungewißheit dürfte kaum dazu geeignet sein, die französische Seite zu einem weiteren Abwarten zu ermuntern. Im Hinblick darauf und angesichts der nicht einheitlichen Haltung der NATO-Länder in dieser Frage erscheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt wenig sinnvoll, die französische Regierung jetzt auf die Zusicherung Pompidous anzusprechen. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Angelegenheit vorläufig auf sich beruhen zu lassen. StS Grabert hat im üb-

#### *Fortsetzung Fußnote von Seite 499*

DDR“ seitens Großbritanniens, Italiens und der Niederlande zugesichert worden, „Botschafter erst nach Eintreffen unseres Bevollmächtigten in Ost-Berlin zu akkreditieren. Frankreich: „Nach Ratifizierung Grundvertrags“. Belgien: „Im Sommer“. Luxemburg: Problem stellt sich nicht, da Interessenvertretung durch Niederlande.“ Vgl. den unnumerierte Drahtbericht, VS-Bd. 8223 (201), B 150, Aktenkopien 1973.

8 Außer Frankreich nahmen Belgien am 27. Dezember 1972, Luxemburg und die Niederlande am 5. Januar, Dänemark und Island am 12. Januar, Norwegen am 17. Januar, Italien am 18. Januar und Großbritannien am 10. Februar 1973 diplomatische Beziehungen zur DDR auf.

9 Oddur Gudyónsson.

10 Vgl. dazu auch die Gespräche des Staatssekretärs Grabert, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vom 22. März und 26. April 1973; Dok. 85 und Dok. 116.

rigeren unsere Auffassung im Gespräch mit dem französischen Botschafter<sup>11</sup> am 29.3. zum Ausdruck gebracht.

van Well

**VS-Bd. 9054 (210)**

**105**

**Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem  
tschechoslowakischen Stellvertretenden Außenminister Goetz**

**214-321.05 TSE-4151/73 geheim**

**12./13. April 1973<sup>1</sup>**

Protokoll des sechsten deutsch-tschechoslowakischen Sondierungsgesprächs am 12./13.4.1973 in Bonn

Gesprächsbeginn am Donnerstag, dem 12. April 1973, 10.00 Uhr, im Kanzlerbungalow

Gesprächsteilnehmer auf deutscher Seite: Herr Staatssekretär Frank als Delegationsleiter; Herr MDg Dr. von Schenck; Frau VLR I Dr. Finke-Osiander; Graf Finck von Finckenstein, Handelsvertretung Prag; Herr VLR Dr. Vergau; Herr VLR Dr. von Richthofen; Herr LR I Vogel; Herr Grönebaum, Handelsvertretung Prag (Dolmetscher).

Auf tschechoslowakischer Seite: Vizeaußenminister Goetz als Delegationsleiter; Herr Dr. Pisk, Leiter der Rechtsabteilung im tschechoslowakischen Außenministerium; Herr Dr. Křepelák, Leiter der vierten territorialen Abteilung im tschechoslowakischen Außenministerium; Herr Dr. Mika, Stellvertretender Leiter der Handelsvertretung der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik in der Bundesrepublik Deutschland; Herr Sadovsky, Stellvertretender Leiter der Handelsvertretung der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik in der Bundesrepublik Deutschland; Herr Hendrych, Dolmetscher.

StS *Frank* begrüßt VM Goetz und die tschechoslowakische Delegation.

Wir haben uns lange Zeit nicht gesehen. Ich muß sagen, im Laufe der Zeit ist bei uns der Wunsch, Sie zu sehen, stärker geworden. Jedenfalls verbindet sich bei uns mit diesem sechsten Treffen der aufrichtige und ernsthafte Wunsch, durch die Lösung der Behandlung des Problems des Münchener Abkommens zur Eröffnung regulärer Verhandlungen zu kommen, die wir dann in relativ angemessener, möglichst kurzer Zeit abschließen können.

Sie kennen unsere Position zur Frage des Münchener Abkommens; wir kennen Ihre bisherige Position. Ich möchte deshalb im gegenwärtigen Moment davon absehen, unsere Position nochmals darzustellen. Wir wollen hier keinen dialo-

<sup>11</sup> Jean Sauvagnargues.

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Legationsrat I. Klasse Vogel am 24. April 1973 gefertigt.

gue des sourds führen, sondern wir meinen, wir sollten beide von dem Stand des Rothenburger<sup>2</sup> und des fünften Sondierungstreffens<sup>3</sup> ausgehen und in Anbetracht der Überlegungen, die beide Seiten in den vergangenen Monaten zweifellos angestellt haben, zu praktikablen und für beide Seiten akzeptablen Lösungen kommen.

Ich wäre nun dankbar, wenn Sie sich Ihrerseits äußern wollten, wie sich Ihre Seite den Ablauf und das Ziel dieser sechsten Runde vorstellt. Ich wäre dankbar, wenn Sie sagen wollten, von welcher Position aus wir uns hier um eine Lösung des Problems bemühen sollten.

VM Goetz dankt für die Begrüßung.

Wir haben uns genauso wie Sie auf den Zeitpunkt des Wiedersehens gefreut. Die Zeit vergeht sehr schnell; uns scheint, als ob unser letztes Treffen gestern gewesen wäre. Dennoch, ein Dreivierteljahr ist vergangen.

Ich möchte so wie in den vergangenen Runden direkt an die Sache herangehen, d.h., etwas über das Ziel sagen, mit dem wir nach Bonn gekommen sind. Ich bin sehr froh, in Übereinstimmung mit Ihnen feststellen zu können, daß wir das gleiche Ziel verfolgen – das Ziel, aufgrund einer Annäherung der Haltung in der Schlüsselfrage zu offiziellen Verhandlungen sowie im Rahmen der Möglichkeiten schnell zum Abschluß eines Vertrags zu kommen.

Andernfalls könnten wir vor der Welt als lächerlich erscheinen. Denn wie Ihnen sicher bekannt ist, sind inzwischen in der Welt sehr schwierige Fragen gelöst worden. Der positive Trend in Europa setzt sich fort. In Helsinki und in Wien finden multilaterale Vorbereitungskonferenzen statt, und aus diesem Grunde wollen wir im Rahmen unserer Möglichkeiten zu diesem Trend beitragen. Auf der Grundlage der Lösung der Grundfrage der Ungültigkeit des Münchener Abkommens wollen wir zur Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel kommen, daß die Generation, die nach uns kommt, nicht durch in der Vergangenheit Geschehenes belastet wird. Wir sind erneut darum bemüht, unsererseits dazu beizutragen.

Wie Sie wissen, haben wir in der Denkpause versucht, die Situation durch Initiativschritte zu erhellen. Wir haben Konsultationen auf verschiedenen Ebenen geführt. Wir haben dem Bundeskanzler durch Ministerpräsident Štrougal einen Brief geschickt.<sup>4</sup> Wir haben eine Antwort erhalten.<sup>5</sup> Wir haben untereinander Briefe ausgetauscht.<sup>6</sup> Seit unserem letzten Gespräch ist von Ihrer und von unserer Seite zum Münchener Abkommen sehr viel gesagt worden. Deswegen habe ich gemeint, in meiner Antwort auf Ihren Brief sagen zu können, daß wir in dieser Runde zur entscheidenden Wende gelangen könnten.

<sup>2</sup> Die vierte Runde der Sondierungsgespräche zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses fand am 18./19. November 1971 in Rothenburg ob der Tauber statt. Vgl. dazu AAPD 1971, III, Dok. 398.

<sup>3</sup> Die fünfte Runde der Sondierungsgespräche zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses fand am 29./30. Juni 1972 in Prag statt. Vgl. dazu AAPD 1972, II, Dok. 192.

<sup>4</sup> Zum Schreiben des Ministerpräsidenten Štrougal vom 19. September 1972 an Bundeskanzler Brandt vgl. Dok. 58, Anm. 42.

<sup>5</sup> Zum Antwortschreiben des Bundeskanzlers Brandt vom 6. Oktober 1972 vgl. Dok. 58, Anm. 43.

<sup>6</sup> Zu den Schreiben des Staatssekretärs Frank und des tschechoslowakischen Stellvertretenden Außenministers Goetz vom 27. Februar bzw. vom 11. März 1973 vgl. Dok. 76, Anm. 11 und 13.

Ich stimme mit Ihnen darin überein, schon Gesagtes nicht zu wiederholen. Wir kennen unsere beiderseitigen Positionen. Ich stimme mit Ihnen auch darin überein, daß es logisch ist, von dem auszugehen, was war, d. h. von dem, mit dem wir die fünfte Runde beendeten und was dann von führenden Politikern beider Länder gesagt wurde. Wir sind mit dem vorgeschlagenen Programm einverstanden. Wir stehen Ihnen zur intensiven Nutzung der vorhandenen Zeit zur Verfügung. Im Moment weiß ich nicht, wie Sie die vor uns liegenden Fragen behandeln wollen.

Meine Vorstellung ist, kurz gesagt, folgende: Ich meine, wir sollten zunächst prüfen, ob Ihre Seite bereit ist, über die Formulierung der Ungültigkeit des Münchener Abkommens so zu verhandeln, wie Sie es am Schluß unserer Gespräche in Prag sagten und wie wir es kurz im Brief von Ministerpräsident Štrougal ausgedrückt haben. Ich drücke das auch hier sehr kurz aus, ohne mich der Formulierung zuzuwenden. Wenn wir uns nämlich hierüber einigen, ist die Formulierung kein Problem.

Sie haben am Schluß der letzten Gesprächsrunde gesagt, daß Sie zwar keine Vollmacht besäßen, jedoch persönlich die Möglichkeit sähen, in die Formulierung zum Münchener Abkommen die Wörter „Nichtigkeit“ oder „nichtig“ unter der Voraussetzung aufzunehmen, daß die tschechoslowakische Seite eine Lösung der Folgen einschließlich der vermögensrechtlichen in adäquater Weise sicherstellt. Was uns betrifft, könnten wir auf dieser Grundlage beginnen. Damit wir uns ein Bild machen können, in welchen Dimensionen wir uns bewegen, würden wir unter der Voraussetzung, daß Ihre Seite zu einer solchen Lösung bereit ist, gerne hören, in welcher Form die Folgen im Vertrag gelöst werden könnten.

Dies ist eine Möglichkeit. Eine zweite Möglichkeit ist, daß Ihre Seite – wie in den Runden zuvor – eine Formulierung des in Aussicht gestellten Artikels 1 des Vertrags vorschlägt und die Diskussion auf dieser Basis geführt werden könnte. Wir sind jedenfalls in dieser Runde bereit, jegliche Möglichkeit zu prüfen, um zu dem Ziel zu kommen, das wir zusammen festgelegt haben, nämlich eine Annäherung der beiderseitigen Standpunkte. Ich bin überzeugt, daß wir zu einer solchen Annäherung kommen können und auf diesem Wege schnell voranschreiten könnten. Deshalb bitte ich Sie, mir zunächst Ihre Vorstellungen mitzuteilen, wie wir verhandeln wollen. Wir sollten uns des Ballasts von Strategie und Taktik entledigen, um zum rationalen Kern der Sache vorzudringen.

StS *Frank*: Ich bin mit Ihnen der Meinung, daß wir in dieser Gesprächsrunde zu einer Entscheidung über die Aufnahme regulärer Verhandlungen kommen müssen. Hierbei sollten wir es uns nicht leicht machen wollen. Wenn ich hier „wir“ sage, so meine ich, wir beide. Eine Tageszeitung hat uns heute in ihrem Leitartikel als die Herren Tunc und Nunc bezeichnet.<sup>7</sup> Was mich betrifft, habe

<sup>7</sup> Am 12. April 1973 kommentierte der Journalist Hans Kepper die Eröffnung der sechsten Runde der Sondierungsgespräche zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses: „Der neue Anlauf, den Bonn und Prag zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen nehmen, ist bereits der sechste. Im Bonner Kanzler-Bungalow treffen sich am heutigen Donnerstagvormittag deshalb alte Bekannte: Staatssekretär Paul Frank vom Auswärtigen Amt, sein Völkerrechtsberater, Ministerialdirigent Dedo von Schenck, die Leiterin des zuständigen AA-

ich jedenfalls kein Interesse, unter einer solchen Bezeichnung weiterzuleben, sei es Tunc oder Nunc. Wir sollten die Zeit gut nutzen. Wir sind an den vorgeesehenen Zeitplan keineswegs gebunden. Wir können tagen, solange es für den Erfolg der Sache notwendig ist.

Ich erinnere mich sehr genau, daß ich am Schluß der fünften Runde eine Konstruktion zur Debatte gestellt habe, die durch meine schriftlichen Instruktionen des Kabinetts<sup>8</sup> nicht gedeckt war. Ich habe dies damals getan in der ganz bewußten Absicht, meinerseits einen Beitrag zu leisten zu einer möglichen Lösung des Problems. Seit der fünften Runde habe ich mich bemüht, auch in Gesprächen mit Mitgliedern der Bundesregierung und vor allem mit meinem eigenen Minister, der der Vorsitzende einer Koalitionspartei ist, ohne die die Regierung im Parlament keine Mehrheit hätte, für einen solchen konstruktiven Weg Verständnis zu finden.

Diese Konstruktion, die mir vorschwebt, sollte es beiden Seiten erlauben, trotz der bestehenden unterschiedlichen Auffassungen zur Frage des Münchener Abkommens zu einer Vereinbarung zu gelangen, durch die das Münchener Abkommen vom 29.9.1938 aufhört, und zwar für alle Zeit aufhört, das Verhältnis zwischen beiden Staaten zu belasten.

Zunächst möchte ich erneut die Ihnen bekannte und unveränderte Bereitschaft der Bundesregierung unterstreichen, sich von der Politik Hitlers gegenüber der Tschechoslowakei politisch und moralisch zu distanzieren und die Zielsetzungen dieser Politik als ungerecht zu bezeichnen.

Ministerpräsident Štrougal hat in seinem Schreiben an Bundeskanzler Brandt vom 19.9.1972 eine Lösung vorgeschlagen, die einerseits von der Nichtigkeit des Münchener Abkommens ausgeht und andererseits die Möglichkeit aus dieser Tatsache sich ergebender Folgen, vermögensrechtliche inbegriffen, ausschließen soll. Dieser Vorschlag konnte für uns noch keine geeignete Basis für eine Fortführung unserer Gespräche sein, weil er unter der Bedingung stand, daß wir zunächst die Nichtigkeit des Münchener Abkommens in Form einer Feststellung anerkennen sollten, die einen rückwirkenden Charakter gehabt hätte und die mit der unserer Auffassung entsprechenden Rechtslage unvereinbar gewesen wäre. Die Gründe, aus denen heraus die Bundesregierung sich

#### *Fortsetzung Fußnote von Seite 503*

Referats Renata Finke-Osiander auf der einen Seite des Tisches – auf der anderen der stellvertretende ČSSR-Außenminister Jiří Goetz, der Chef seiner Rechtsabteilung, Joseph Pisk, und der zuständige Abteilungsleiter Oldřich Křepelák. Bis zum abschließenden und gemeinsamen Arbeitsessen am Freitagmittag möchten sie herausgefunden haben, ob das Münchener Abkommen nun ex tunc („von Anfang an“) ungültig oder nur „ungültig“ (ex nunc) ist. Die Herren Tunc und Nunc geben bisher beide vor, sie hätten viel Zeit. Das aber scheint sich geändert zu haben. Offiziöse sowjetische Kreise streuten in den vergangenen Wochen die Kunde aus, Generalsekretär Leonid Brejnev wünsche die Hakenkreuze zwischen Bonn und Prag beendet zu sehen, ehe er der Bundesrepublik einen Besuch abstatte. Bonner Regierungskreise messen noch einem anderen Umstand große Bedeutung bei: Wenn im Juni in Helsinki die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) eröffnet wird, hätte die Bundesrepublik bei einem Scheitern der Sondierungen noch immer keine diplomatischen Beziehungen zur ČSSR sowie zu Ungarn und Bulgarien. Der Gedanke ist unerfreulich, wenn man überlegt, daß Gegenstand der KSZE die Normalisierung ist.“ Vgl. den Artikel „Beim sechsten Anlauf muß es eigentlich klappen“, FRANKFURTER RUNDSCHAU vom 12. April 1973, S. 3.

<sup>8</sup> Für die Richtlinien zur Gesprächsführung des Staatssekretärs Frank, die am 18. März 1971 vom Kabinett genehmigt wurden, vgl. AAPD 1971, I, Dok. 94.

nicht in der Lage sieht, das Münchener Abkommen für ab initio nichtig zu erklären, sind Ihnen bekannt. Ich brauche sie hier im einzelnen nicht zu wiederholen. Es scheint uns nicht möglich, auf der Basis einer uneingeschränkten Nichtigkeitserklärung die sehr komplexe Problematik der rechtlichen Folgewirkungen befriedigend zu regeln.

Der Bundeskanzler hat daher in seiner Antwort an Ministerpräsident Štrougal vom 6.10.1972 auf die Notwendigkeit hingewiesen, eine Annäherung der Standpunkte in der Frage des Münchener Abkommens anzustreben, die mit beiden Rechtsauffassungen vereinbar ist.

Die Bundesregierung ist auch weiterhin nicht bereit, ihren Rechtsstandpunkt, der der gegebenen Rechtslage entspricht, aufzugeben. Ebensowenig verlangt die Bundesregierung von der tschechoslowakischen Regierung die Aufgabe des tschechoslowakischen Rechtsstandpunkts als Preis für die Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen.

Bei der Suche nach einer einvernehmlichen Lösung sind wir von der Bereitschaft Ihrer Regierung ausgegangen, diejenigen Rechtsfolgen, die sich aus der von Ihnen geforderten Erklärung über die Ungültigkeit oder die Nichtigkeit des Münchener Abkommens ergeben würden, im Wege einer generellen vertraglichen Feststellung auszuschließen. Wir haben diese Bereitschaft zum Ausgangspunkt genommen, um zu überlegen, ob wir von der Folgenregelung her zu einer Einigung gelangen könnten. Hier muß ich gerechterweise einfügen, daß dies ein Vorgehen wäre, das in einem früheren Stadium bereits von Ihrer Seite vorgeschlagen worden ist. Unter einer Folgenregelung verstehen wir die vertragliche Einigung darüber, daß der von uns abzuschließende Vertrag die Anwendung und die Beachtung der deutschen Rechtsordnung in den von dem Münchener Abkommen betroffenen Gebieten während der Zeit ihrer Eingliederung in das Deutsche Reich nicht rechtsunwirksam machen würde und daß die auf der Grundlage der deutschen Rechtsordnung in dem fraglichen Zeitpunkt entstandenen Rechte, Verpflichtungen und sonstigen Rechtsverhältnisse natürlicher und juristischer Personen durch den Vertrag nicht berührt würden. Zu einer Folgenregelung dieser Art würde ferner gehören, daß die aufgrund des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 und seiner Durchführungsbestimmungen getroffenen Maßnahmen bezüglich der deutschen Staatsangehörigkeit nicht berührt werden und vor allem daß der von uns zu schließende Vertrag keine Rechtsgrundlage für Ansprüche der ČSSR und ihrer Staatsangehörigen gegen die Bundesrepublik Deutschland oder deutsche Staatsangehörige bilden würde. Dies alles betrifft den Ausschuß von Rechtsfolgen, über die wir uns wiederholt unterhalten haben und über deren Ausschuß, wenn ich mich richtig erinnere, bzw. über deren Klärung keine grundsätzliche Meinungsverschiedenheit bestand. Ich bin heute ermächtigt, Ihnen im Namen der Bundesregierung zu erklären, daß sie unter der Voraussetzung, daß die tschechoslowakische Regierung einem derart eingehenden und umfassenden Folgenausschuß zustimmt, bereit wäre, vertraglich eine Aussage zum Münchener Abkommen zu machen, die dahin gehen würde, daß das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 in den gegenseitigen Beziehungen unserer beiden Staaten nach Maßgabe des zu schließenden Vertrages als nichtig behan-

delt wird.<sup>9</sup> Eine derartige vertragliche Feststellung würde es der Bundesregierung gestatten, der tschechoslowakischen Seite entgegenzukommen, ohne gleichzeitig rechtliche Risiken in bezug auf die Folgen zu laufen und ohne von ihrem völkerrechtlich wohl begründeten Rechtsstandpunkt im Prinzip abzuweichen.

Wenn ich Ihre einleitenden Worte richtig verstanden habe, so würde dieses Angebot, das ich Ihnen soeben namens der Bundesregierung unterbreitet habe, durchaus den Erwartungen und Vorstellungen entsprechen, mit denen Sie zu dieser sechsten Runde nach Bonn gekommen sind. Dabei möchte ich nochmals wiederholen, daß uns die Notwendigkeit, rechtliche Sachverhalte nüchtern und präzise auszudrücken, nicht davon dispensieren sollte, die politische und moralische Verurteilung der Politik Hitlers gegenüber der Tschechoslowakei in den Vertrag aufzunehmen, und zwar in die Präambel, wo wir dieser Verurteilung eine entsprechende Formulierung geben könnten.

Ich bin mit Ihnen der Auffassung, daß wir in diesem Stadium unserer Gespräche Gesichtspunkte der Strategie und Taktik beiseite lassen sollten, um zum rationalen Kern der Sache durchzustoßen. Gleichzeitig möchte ich betonen, daß die Haltung der deutschen Delegation bei den fünf vorhergegangenen Gesprächen weder vom Gesichtspunkt der Strategie noch von Gesichtspunkten der Taktik inspiriert war, sondern daß wir eher dialektische Probleme sahen, um zum rationalen Kern durchzustoßen. Ich glaube, daß das Ergebnis, das ich ihnen in Form dieses Angebots unterbreitet habe, diese Bemühungen gelohnt hat.

<sup>9</sup> Vgl. dazu den vom „Völkerrechtswissenschaftlichen Beirat“ des Auswärtigen Amts ausgearbeiteten Entwurf für den Artikel I eines Abkommens zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses; Dok. 99, Anm. 5.

Am 29. März 1973 nahm Ministerialdirigent von Schenck Stellung zur Frage, ob in Absatz 1 des Entwurfs das Wort „ungültig“ durch „nichtig“ ersetzt werden könnte: „Diese Frage war von mir bereits in der letzten Sitzung des Beirats zur Diskussion gestellt worden. Die Mitglieder des Beirats äußerten sich dahin, daß eine Verwendung des Wortes ‚nichtig‘ in diesem Zusammenhang dann erwogen werden könnte, wenn die ČSSR die in der Formulierung des Absatzes 1 liegenden rechtlichen Kautelen und die vorgeschlagene Regelung der Folgen in den Absätzen 2 bis 4 akzeptiert. Nur unter diesen Voraussetzungen würde das Wort ‚nichtig‘ am Ende tragbar sein können: a) Das Wort ‚nichtig‘ würde ganz eindeutig das besagen, was schon aus dem juristisch unscharfen Wort ‚ungültig‘ herausgelesen werden könnte, ohne mit hinreichender Sicherheit widerlegt werden zu können: daß nämlich das M[ünchener]A[bkommen] niemals rechtswirksam gewesen sei und die tschechoslowakische ex-tunc-These damit von uns anerkannt werde. Durch die prädiktative Wendung ‚als ungültig (nichtig) behandeln‘ muß verhindert werden, daß eine Aussage zustande kommt, die den Charakter einer rückwirkenden Feststellung hätte und bedeuten würde, daß wir uns dem tschechoslowakischen Rechtsstandpunkt beugen. Die rechtliche Tragweite der Aussage über das MA muß ferner durch die Worte ‚nach Maßgabe dieses Vertrages‘ von vornherein mit der in den Absätzen 2, 3 und 4 zu treffenden Folgenregelung gekoppelt werden. b) Der Begriff der Nichtigkeit wird ex definitione im Sinne einer von Anfang an gegebenen Rechtsunwirksamkeit verstanden werden müssen; seine Verwendung könnte daher eine Vermutung dahin begründen, daß auch die Vollzugsakte des MA fehlerhaft gewesen seien. Eine solche Ausgangsbasis würde die Folgenregelung zusätzlich erschweren. Aus diesem Grunde müßte bei Verwendung des Wortes ‚nichtig‘ in besonderem Maße darauf geachtet werden, daß die Absätze 2 bis 4 als Balance ganz eindeutig ausfallen. Das Wort ‚nichtig‘ würde uns in bezug auf diese Absätze den geringen Spielraum nehmen, den wir bei Verwendung von ‚ungültig‘ in Einzelformulierungen noch haben mögen. c) Deshalb sollten wir das Wort ‚nichtig‘ auf keinen Fall von vornherein anbieten, sondern allenfalls in einem schon sehr fortgeschrittenen Stadium von Verhandlungen gewissermaßen als Prämie konzedieren, wenn die ČSSR sich dafür auf die Absätze 2, 3 und 4 in ihrer vorliegenden oder einer gleichwertigen Fassung einläßt.“ Vgl. VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

Falls Sie in der Lage sind, auf der Basis dieses Angebots in nähtere Gespräche einzutreten, würde ich es nicht für ausgeschlossen halten, daß wir am Ende dieser Runde den gemeinsamen Beschuß fassen und auch der gespannten Öffentlichkeit mitteilen können, daß wir in reguläre und ordentliche Verhandlungen über den Vertragstext selbst eintreten können.

VM *Goetz*: Um auf den Kern der Sache zu kommen und nicht alles das kommentieren zu müssen, was Sie gesagt haben, wäre es für mich notwendig, daß mir dieser Vorschlag in einer konkreten Formulierung vorgelegt wird. Ich kann nämlich aus dem, was Sie über die Folgen gesagt haben, in diesem Moment nicht beurteilen, wie das mit der tschechoslowakischen Gesetzgebung vereinbar ist.

Was die Nichtigkeit anbelangt, auch da muß ich es konkret sehen, um es beurteilen zu können. Auf den ersten Blick nämlich scheint mir da ein bedeutender Widerspruch vorhanden zu sein. Denn einerseits würden Sie auf Ihrem Rechtsstandpunkt beharren, daß das Münchener Abkommen gegolten hat. Auf der anderen Seite würden Sie von uns – als wäre das Münchener Abkommen von Anfang an ungültig gewesen – eine umfangreiche Garantie verlangen, die alle negativen Folgen ausschließen würde. Über die politische und moralische Verurteilung konnten wir Übereinstimmung erzielen. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, würde die Konstruktion, die Sie im Auge haben, einerseits bei den Seiten die Aufrechterhaltung ihres Rechtsstandpunktes gestatten, andererseits aber das Münchener Abkommen für die Zukunft ungültig sein. Diese Konstruktion würde also de facto zur Folge haben, daß sich die tschechoslowakische Regierung mit der Rechtsauffassung identifiziert, daß das Münchener Abkommen erst von dem Moment an nichtig sein wird, in dem unser Vertrag unterschrieben ist. Um dieses Ergebnis zu erreichen, müßte die tschechoslowakische Seite generelle, umfassende, von ihrem Standpunkt aus einseitige Garantien geben. Diese Garantien wären die Voraussetzung für einen Vertrag auf der Basis ex tunc.

Dies ist mein erster Eindruck und deshalb bitte ich darum, mir diesen Vorschlag wenn möglich schriftlich vorzulegen, um ihn studieren und dazu konkret Stellung nehmen zu können. Aufgrund Ihrer bisherigen allgemeinen Erläuterungen kann ich noch nicht endgültig Stellung nehmen.

StS *Frank*: Unsere Überlegungen sind natürlich noch nicht so weit gediehen, daß wir Ihnen einen fertigen Vertragstext vorlegen könnten. Wir sind bisher immer davon ausgegangen, daß der Vertragswortlaut und der Wortlaut eines solchen Artikels das Ergebnis gemeinsamer Verhandlungen sein sollten. Im derzeitigen Stadium kann es sich bei allem schuldigen Respekt für unsere Gesprächspartner nur darum handeln, einen allgemeinen Rahmen zu entfalten oder eine Grundlage, auf der uns die Aufnahme regulärer Verhandlungen sinnvoll erscheint.

Die Grundlage ist, daß wir bereit sein würden, eine Formulierung zur Nichtigkeit des Münchener Abkommens zu akzeptieren gegen einen Ausschuß der Rechtsfolgen. Wenn ich mich an den Brief von Ministerpräsident Štrougal erinnere, war dies der Kern seiner Ausführungen.

Nun sagen Sie mit Recht, daß Sie in dieser Konstruktion einen gewissen Widerspruch entdecken. Sie werden sich erinnern, daß ich früher darauf hinge-

wiesen habe, daß wir bei einer Feststellung über das Münchener Abkommen, die keine Nichtigkeit und Ungültigkeit ex tunc beinhaltet, keine Aussage über Rechtsfolgen brauchen. Wir haben Sie aber in fünf Gesprächsrunden so verstanden, daß Sie auf die Nichtigkeit zentralen Wert legen und daß eine Aussage über die Nichtigkeit nicht an der Klärung der Rechtsfolgen scheitern solle. Bei dieser Sachlage ist doch die ganz einfache Frage: Wie sollen denn Rechtsfolgen entstanden sein, wenn das Münchener Abkommen nicht zu einem gewissen Zeitpunkt rechtsgültig war? Aus diesen Überlegungen sind wir zu dieser, wenn Sie wollen, widersprüchlichen Konstruktion gekommen, denn eine Feststellung über die Nichtigkeit des Münchener Abkommens ohne Klärung oder Ausschluß der Rechtsfolgen ist, offen gesagt, völlig inakzeptabel. Das hat auch der Bundeskanzler in einem Gespräch, das Sie kennen, zum Ausdruck gebracht.<sup>10</sup>

Wir haben jetzt zwei Möglichkeiten: Entweder eine gemeinsame Feststellung, daß das Münchener Abkommen ungültig geworden oder erloschen ist, d.h., nicht ex tunc ungültig war, und dann brauchten wir über die Rechtsfolgen nichts zu sagen, oder wir kommen Ihnen entgegen und treffen eine gemeinsame Feststellung über die Nichtigkeit des Münchener Abkommens. Dann brauchen wir aber ebenso gemeinsame vertragliche Feststellungen über die rechtliche Fortdauer der Rechtsakte, -geschäfte und -verhältnisse, die in der Zeit erfolgt sind, als die vom Münchener Abkommen betroffenen Gebiete in die Rechtsordnung des Deutschen Reichs eingegliedert waren, ohne daß dabei über den moralischen Titel dieser Eingliederung etwas gesagt wird. Weil ich das Dilemma eines widersprüchlichen Vertrags vorhergesehen habe, war und bin ich auch heute der Überzeugung, daß die Formel, die wir in Rothenburg gefunden hatten, für beide Seiten das Optimale darstellt.

Ich will nun versuchen, das, was ich Rahmen oder Grundlage einer solchen Konstruktion genannt habe, zu erläutern.

Ein deutsch-tschechoslowakischer Vertrag darf auf keinen Fall die von deutscher Seite verliehene deutsche Staatsangehörigkeit in Frage stellen. Wir sind nach unserem Staatsangehörigkeitsrecht<sup>11</sup> nicht in der Lage, Gruppen oder Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten haben, diese durch einen Vertrag abzuerkennen.

Die Bundesregierung hat mit Befriedigung davon Kenntnis genommen, daß die tschechoslowakische Regierung nicht beabsichtigt, aus ihrer Rechtsauffassung über die Ungültigkeit des Münchener Abkommens eine strafrechtliche Verfolgung deutscher Staatsangehöriger herzuleiten. Die Bundesregierung geht da-

<sup>10</sup> Vgl. dazu das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 17. September 1971 in Oreanda; AAPD 1971, III, Dok. 311.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Artikel 116 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949; Dok. 67, Anm. 13.

Das Gesetz vom 22. Februar 1955 zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit regelte die Staatsangehörigkeitsverhältnisse deutscher Volkszugehöriger, denen die deutsche Staatsangehörigkeit aufgrund von Verträgen und Verordnungen zwischen 1938 und 1945 durch Sammeleinbürgung verliehen worden war, von Personen, die gemäß Artikel 116 GG Deutsche waren, ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zu haben, sowie deutscher Volkszugehöriger, die nicht Deutsche im Sinne des Grundgesetzes waren. Für den Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil I, S. 65–68. Weiterhin Gültigkeit hatte zudem das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913. Für den Wortlaut vgl. REICHSGESETZBLATT 1913, S. 583–593.

von aus, daß diese Bereitschaft im Rahmen einer umfassenden Folgenregelung verbindlich erklärt werden würde. Gegenstand einer umfassenden Folgenregelung muß auch ein Ausschluß etwaiger Forderungen der ČSSR und ihrer Staatsangehörigen auf Schadensersatz, Entschädigungen oder Restitutionen aufgrund einer solchen Aussage bilden.

Niemand soll sich bei diesen drei Folgenbereichen auf den abzuschließenden Vertrag berufen können. Ich würde nun vorschlagen, daß wir, wenn die allgemeine Richtung dieses Gedankens Ihren Beifall findet, eine kleine Gruppe aus der Mitte der beiden Delegationen beauftragen, diesen Verhandlungsrahmen bzw. diese Verhandlungsgrundlage zu Papier zu bringen, mit anderen Worten aufzuschreiben, welche Bedingungen ein solcher Vertragsartikel erfüllen muß, um für beide Seiten akzeptabel zu sein.

Dies ist das Ergebnis der Denkpause auf unserer Seite. Sie mögen es glauben oder nicht, aber es war nicht ganz einfach, alle Teile der Bundesregierung für diese Konstruktion zu begeistern. Ich weiß so wie Sie, daß es andere Stimmen gibt, die das Münchener Abkommen nicht in seiner juristischen Bedeutung gewürdigt wissen wollen.

Ich finde, daß dieses Angebot, das sich an den Brief von Ministerpräsident Štrougal und an andere hochgestellte Äußerungen anlehnt und daran inspiriert hat, daß diese Konstruktion den Ausweg aus diesem Dilemma weisen könnte, in der wir uns befinden. Vielleicht hat unser Gespräch in der fünften Sondierungsrunde darunter gelitten, daß wir es zu sehr im Zeichen der Alternative ex tunc – ex nunc geführt haben.

**VM Goetz:** Ich meine nicht, daß ein Widerspruch zwischen dem, was Sie vorher und dem, was Sie jetzt sagten, besteht. Sie haben in der Tat die erklärte Absicht meiner Regierung richtig interpretiert, was die komplexe Verbindung der Frage der Ungültigkeit des Münchener Abkommens mit der Lösung der Folgen anbelangt. Ich stimme mit dem, was Sie über die zwei Möglichkeiten gesagt haben, voll überein. Ich will sie deshalb nicht wiederholen.

Wir haben persönlich und immer auf allgemeiner Ebene wiederholt, wie bei einer Formulierung der Ungültigkeit des Münchener Abkommens die Folgenlösung aussehen würde. Unter der Bedingung, daß wir wissen müssen, wie Artikel 1 Absatz 1 aussieht, sind wir zu einer – wie Sie sich ausdrücken – generellen Lösung der Folgen bereit. Ich kann Ihnen versichern, daß wir, wenn Artikel 1 Absatz 1 für uns akzeptabel ist, die Folgen in adäquater Weise lösen werden. Deswegen haben wir von Anbeginn betont, daß ein Vertrag für beide Seiten akzeptabel sein muß. Und wenn sich die tschechoslowakische Regierung ehrlich um verbesserte Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland bemüht, hat sie nicht den Nebengedanken, im Vertrag Lücken bestehen<sup>12</sup> zu lassen. Wir haben die häufig wiederholten und auch in der Regierungserklärung wiederkehrenden Worte des Bundeskanzlers, daß das Münchener Abkommen ein für allemal aus der Welt geschafft werden soll, damit es die Beziehungen zwischen unseren Ländern nicht mehr belastet<sup>13</sup>, dahin interpretiert, daß hierzu

12 Korrigiert aus: „bestehen bleiben“.

13 Am 18. Januar 1973 führte Bundeskanzler Brandt vor dem Bundestag aus: „Das Gefüge unserer bilateralen Verträge zum Gewaltverzicht, der mit der Sowjetunion zuerst vereinbart wurde, verlangt nach einem Abschluß mit der benachbarten Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik.“

eine Folgenregelung in der skizzierten Weise erforderlich ist. Wir sind, wenn Artikel 1 Absatz 1 so gelöst wird, daß die Nichtigkeit (nicotnost) des Münchener Abkommens in gebührlicher Weise zum Ausdruck kommt, tatsächlich dazu bereit, die Folgenfrage in analoger Weise zu lösen, wie Sie darüber gesprochen haben. Darin besteht also kein Widerspruch zwischen uns. Sie haben uns richtig interpretiert. Hiervon geht auch der Štrougal-Brief aus, und auch wenn er es dort nicht in ausführlicher Weise beschrieben hat, hatte er das im Sinn.

Wenn also eine Lösung in Richtung auf das Gesagte hinausläuft, bitte ich Sie nochmals, allgemein darzulegen, wie Artikel 1 eines möglichen Vertrags aussieht soll. Hierbei will ich Ihre Aufmerksamkeit darauf lenken, daß wir dabei auch an das Skelett des abzuschließenden Vertrags denken, seine Ausgewogenheit in der Zahl der Artikel, d.h., daß der Vertrag optisch nicht so aussieht, als ob er zu 80 Prozent oder zwei Dritteln nur das Münchener Abkommen und seine Folgen betrifft und daß irgendwo sonst in diesem Text die weiteren Artikel verlorengehen, die in den Verträgen enthalten sind, die Sie mit Polen<sup>14</sup> und der Sowjetunion<sup>15</sup> abgeschlossen haben. Wir sollten deshalb auch die Möglichkeit bedenken, umfangreichere Dinge in Anlagen aufzunehmen, die Bestandteil des Vertrags bilden. Um es in der Sprache normaler Menschen zu sagen, wir sollten auch die Möglichkeit bedenken, dem Vertrag außerhalb seines Texts hübsche Kleider mitzugeben.

Mit der Einsetzung der von Ihnen vorgeschlagenen Kommission bin ich einverstanden.

*StS Frank:* Auftrag der Unterkommission sollte es sein, die wesentlichen Elemente der vorgeschlagenen Lösung zu Papier zu bringen. Dabei ist es evident, daß zwischen dem Komplex „Ungültigkeit“, „Nichtigkeit“ einerseits und dem Komplex Rechtsfolgen andererseits ein Zusammenhang besteht, wie zwischen zwei kommunizierenden Röhren. Je präziser und vollständiger die Rechtsfolgen ausgeschlossen werden, desto befriedigender für Ihre Seite kann die Aussage zur Nichtigkeit, Nichtigkeit des Münchener Abkommens gestaltet werden und umgekehrt.

Deshalb wird es methodisch wohl das sicherste und das schnellste sein, mit der Formulierung des Ausschlusses der Rechtsfolgen zu beginnen und von dorther dann zur Formulierung der Nichtigkeit zu gelangen, wenn einmal die Verhandlungen begonnen haben. Ich gebe zu, das wird keine einfache Sache sein. Entweder betreiben wir unsere Arbeit seriös als Professionals oder es genügt, ein Communiqué zu machen, dem wir dann den Namen „Vertrag“ geben. Meine Rolle in diesen Verhandlungen ist nicht bedeutend, aber ich sage ganz offen, daß eine solche Methode für mich nicht möglich wäre. Das heißt, daß die Formulierung über den Ausschluß der Rechtsfolgen so hieb- und stichfest sein

*Fortsetzung Fußnote von Seite 509*

Die Bundesregierung hofft, in absehbarer Zeit eine Vereinbarung erreichen zu können, durch die das Münchener Abkommen aufhört, das Verhältnis der beiden Staaten zu belasten.“ Vgl. BT STE-NOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 81, S. 123.

<sup>14</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.

<sup>15</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BUNDESGESETZBLATT 1972, Teil II, S. 354 f.

muß, daß sie wenigstens vor dem Notar oder einem Amtsgericht bestehen kann. Es ist keine Schande, in Vertragsverhandlungen als Jurist an die Sache heranzugehen.

Nun zum Vertrag selbst, seiner Struktur: Ich habe in allen Sondierungsge- sprächen zum Ausdruck gebracht, und es ist meine aufrichtige Absicht, daß wir einen Vertrag zustandebringen sollten, der in sich den Impuls zur Zusammenarbeit in der Zukunft enthält. Ich habe deshalb diese Diskussion über die Vergangenheit, von der unsere junge Generation, die mehr als 50 Prozent der Bevölkerung ausmacht, nicht mehr weiß, was sie war, nie für besonders glücklich gehalten. Sie können aber aus unserem Angebot sehen, daß wir bereit sind, bis an die alleräußerste Grenze des uns Möglichen zu gehen und vielleicht auch darüber hinaus.

*VM Goetz:* Auch uns geht es so, daß wir uns – wie Sie – gleichsam auf dem Territorium des anderen befinden.

*StS Frank:* Ich stelle mir vor, daß unser Vertrag mit einer Präambel wie in den Verträgen mit Moskau und Warschau beginnt.

Wir können nichts akzeptieren, was die Vertreibung der Sudetendeutschen legalisieren würde.

Ich bin mit Ihnen einverstanden, daß der Vertrag ausgewogen sein soll. Wir wollen nicht nur schöne Kleider um das Knochengerüst von Artikel 1, sondern Artikel mit Fleisch und Blut und Muskeln. Das heißt, wir wollen auch Artikel über künftige Kooperation. Wir verstehen sehr gut das Interesse der tschechoslowakischen Seite daran, durch Artikel 1 des Vertrags für alle Zeiten die notwendige Sicherheit zu bekommen. Wenn wir das nicht bejahren würden, würden wir den Vertrag nicht schließen. Ich bitte aber darum, bei Verhandlungen immer das eine im Gedächtnis zu halten: Die beste und sicherste Garantie für Frieden zwischen zwei Nachbarstaaten resultiert aus zunehmender Verzahnung in ihrer Zusammenarbeit. Wir haben keine Bedenken, diejenigen Feststellungen aus dem deutsch-sowjetischen Vertrag in unseren Vertrag zu übernehmen, die unserem Verhältnis angemessen sind, aber ich glaube, es wäre weder in Ihrem noch in unserem Interesse, alle dort getroffenen Vereinbarungen einfach zu kopieren. In der Grenzfrage sind wir der Tschechoslowakei gegenüber durchaus bereit, zu dem zu stehen, was ich immer gesagt habe, nämlich eine sehr feste kategorische Feststellung über die deutsch-tschechoslowakische Grenze, wie sie heute verläuft, zu treffen. Denn wir sind der Meinung, daß es zwischen der ČSSR und der Bundesrepublik Deutschland kein Grenzproblem gibt.

Zusammenfassend: Wir sollten jetzt an je ein oder zwei Mitglieder unserer beiden Delegationen den Auftrag erteilen, das besprochene Papier vorzubereiten. Dieses sollte keine Formulierungen enthalten, sondern nur eine Disposition der Fragen, die dann im Rahmen der Verhandlungen gelöst werden müssen. Ich bin mit Ihnen der Meinung, daß die Feststellungen über das Münchener Abkommen und seine Rechtsfolgen weder 80, 70, 60 oder 50 Prozent ausmachen sollten, sondern daß im Kontext des Vertrags auch optisch klar wird, daß Artikel 1 die Vergangenheit auslöscht und die folgenden Artikel der Zukunft gewidmet sind.

Artikel 1 müßte in mehrere Teile geteilt sein. Absatz 1 müßte eine Aussage darüber enthalten, wie wir das Problem der Nichtigkeit des Münchener Abkommens behandeln wollen. Absätze 2, 3 und 4 würden dann Aussagen über die drei Gruppen der Rechtsfolgen enthalten (Staatsangehörigkeit, allgemeine Rechtsfolgen, vermögensrechtliche Ansprüche).

Wenn unsere Mitarbeiter gut zugehört haben, sollten sie in der Lage sein, uns dieses Papier zu erstellen, und wir könnten dann auf seiner Grundlage die Frage diskutieren, ob uns die Eröffnung von Verhandlungen hinreichend ge-rechtfertigt erscheint. Ich brauche nicht zu betonen, daß meine Seite es sehr begrüßen würde, wenn wir als Ergebnis dieser sechsten Sondierungsrunde die baldige Aufnahme von Verhandlungen bekanntgeben könnten.

Über die Gestaltung solcher Verhandlungen, die ich mir kontinuierlich vorstelle, d.h. jeweils mehrere Tage ohne längere Denkpausen, könnten wir uns dann noch unterhalten. Der Ablauf der Verhandlungen wird mehr als von allem anderen beeinflußt sein von Ihrer und von meiner Inanspruchnahme. Ich halte es aber nicht für ausgeschlossen, daß wir einen rationalen und ökonomischen Weg finden können.

Ihr Schicksal ist insoweit nicht mit meinem identisch, als ich praktisch seit Oktober letzten Jahres vor der Situation stehe, meinen Minister nicht in Bonn zu haben. Er war beansprucht zunächst durch den Wahlkampf, dann durch die Regierungsbildung<sup>16</sup>, dann eine schwere Operation, jetzt ist er im Urlaub und daran anschließend wird er mit dem ganzen Nachholbedarf seiner Termine konfrontiert sein. Ich sage dies, um den Eindruck zu zerstreuen, bei uns gehe es im Zusammenhang mit den deutsch-tschechoslowakischen Gespräche um Fragen von Strategie und Taktik. Ich habe es immer als besonders störend empfunden, daß wir in der Lage waren, einen Vertrag mit der Sowjetunion und einen mit Polen zu schließen, Ländern, die nicht mehr unsere Nachbarn sind, und daß wir mit unserem unmittelbaren Nachbarn ČSSR diese Schwierigkeiten haben sollten.

Ihr Hinweis auf die allgemeine Entwicklung in Europa – Helsinki und Wien – hat seine Bedeutung und Berechtigung. Dennoch, Helsinki und Wien werden vorbeigehen, aber die Nachbarschaft unserer beiden Staaten und Völker bleibt. Wir fühlen deshalb unsere Verpflichtung und Verantwortung, einen Vertrag abzuschließen, der auf keiner der beiden Seiten Bitterkeit hinterläßt.

VM Goetz: Ich glaube, im wesentlichen mit dem übereinstimmen zu können, was Sie gesagt haben. Wenn ich einzelne Teile Ihrer Ausführungen kommentieren sollte, würde ich nur unsere kostbare Zeit über Gebühr in Anspruch nehmen. Viel ist geschehen in der letzten Zeit und viel geschieht: Sie haben Verträge mit der Sowjetunion, Polen und der DDR<sup>17</sup> abgeschlossen, die Probleme gelöst haben, deren Lösung bis dahin unvorstellbar war. Die Gespräche in Helsinki und Wien gehen fort. Das Verhältnis der beiden Nachbarn ČSSR und Bundesrepublik Deutschland konnte zwar noch nicht gelöst werden. Aber was

<sup>16</sup> Die Wahlen zum Bundestag fanden am 19. November 1972 statt. Am 14. Dezember 1972 wurde Willy Brandt erneut zum Bundeskanzler gewählt. Die Bundesminister wurden am 15. Dezember 1972 vereidigt.

<sup>17</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. 1842f.

nicht ist, kann sein. Wir befinden uns gerade in der Phase, daß wir das tun, was uns zu tun vorher nicht gelungen ist. Wie es heißt, es ist niemals zu spät. Auch ich bin der Ansicht, daß der Vertrag keine Bitterkeit hinterlassen sollte, denn jeder Vertrag ist gleichsam ein Vorgang zwischen Gast und Gastwirt. Dies ist natürlich nicht sehr kompliziert, wenn der Gast Geld hat. Hier ist es aber sehr viel schwieriger.

Für die Unterkommission schlagen wir Herrn Pisk, Herrn Mika und den Dolmetscher vor.

StS *Frank*: Wir schlagen Frau Finke-Osiander und Herrn von Schenck vor. Die Gruppe kann hier im Bungalow ihre Arbeit erledigen. Und wir können uns dann nach der Fertigstellung des Papiers am Nachmittag wieder treffen.

Es folgt jetzt der Text der von der gemeinsamen Arbeitsgruppe am 12.4.73 erstellten Unterlage:

„Artikel I (Überschriften für die einzelnen Absätze)

#### Absatz 1

Ursprünglicher deutscher Vorschlag:

Grundsätzliche Erklärung über die Behandlung des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 in den gegenseitigen Beziehungen.

Tschechoslowakischer Gegenvorschlag:

Grundsätzliche Erklärung über die Nichtigkeit des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 im Interesse ihrer gegenseitigen Beziehungen.

Deutsche Alternativvorschläge:

Grundsätzliche Erklärung über die Ungültigkeit oder Nichtigkeit des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 in den gegenseitigen Beziehungen.

Oder:

Grundsätzliche Erklärung über die Behandlung des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 als ungültig oder nichtig im Interesse der gegenseitigen Beziehungen.

#### Absatz 2

Feststellung über Folgen der Anwendung der deutschen Rechtsordnung in Gebieten, die vom Münchener Abkommen betroffen worden sind.

#### Absatz 3

Feststellung über die deutsche Staatsangehörigkeit als Folge des Münchener Abkommens.

#### Absatz 4

Klarstellung, daß Absatz 1 keine Rechtsgrundlage für materielle Forderungen der ČSSR und ihrer Staatsangehörigen gegen die Bundesrepublik Deutschland und deutsche Staatsangehörige bildet.“

Fortsetzung des Gesprächs am Freitag, dem 13. April 1973, 10.00 Uhr, im Kanzlerbungalow:

StS *Frank* begrüßt die tschechoslowakische Delegation zur Fortsetzung des Gesprächs.

Ich würde vorschlagen, daß wir jetzt die Formulierungen durchsprechen, die die gestrige Arbeitsgruppe erarbeitet hat. Diese Formulierungen sind bestimmt, den Rahmen oder die Grundlage für kommende Vertragsverhandlungen zu bilden, soweit die Frage des Münchener Abkommens betroffen ist.

Wir waren uns – glaube ich – darüber einig, daß der Vertrag eine Präambel enthalten soll, in der wir allgemeine Gedanken über Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft zum Ausdruck bringen, daß dann Artikel 1 sich mit dem Münchener Abkommen und den Rechtsfolgen beschäftigt und daß die weiteren Artikel sich im Prinzip an den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion anlehnen. In den Moskauer Absichtserklärungen von 1970 ist ja die Rede davon, daß die Verträge mit der Sowjetunion, der Volksrepublik Polen und der ČSSR ein einheitliches Ganzes bilden.<sup>18</sup> Das verstehen wir so, daß in allen diesen Verträgen im großen und ganzen die gleichen Prinzipien einen Niederschlag finden sollen, daß aber doch die Bedingungen in den einzelnen Fällen verschieden sein können.

Wenn wir diese Formulierungen der Arbeitsgruppe durchgesprochen und uns auf eine Formulierung geeinigt haben, dann sind meines Erachtens die Voraussetzungen gegeben, um unseren beiden Regierungen die Aufnahme förmlicher Vertragsverhandlungen zu empfehlen.

Nach der Durchsicht der Formulierungen sollten wir uns über die Organisation und den Zeitpunkt der Verhandlungen unterhalten.

Als letzten Punkt des Arbeitsprogramms von heute vormittag sollten wir uns dann über den Wortlaut einer Presseverlautbarung einigen, in der wir der wartenden Öffentlichkeit mitteilen, daß wir nun in der Lage sind, den Regierungen die Aufnahme von Verhandlungen vorzuschlagen. Wir haben für 12.30 Uhr die Korrespondenten, die sich für diese Frage interessieren, in das Auswärtige Amt bestellt.

Ich würde vorschlagen, daß wir dort die Presseverlautbarung bekanntgeben und uns dann beide den Korrespondenten zur Beantwortung von Fragen zur Verfügung stellen. Dabei sollten wir jedoch meines Erachtens nach nicht im einzelnen auf die Art der gefundenen Rechtskonstruktion und unserer Vereinbarungen eingehen.

VM Goetz: Einverstanden.

StS Frank: Dann würde ich also vorschlagen, daß wir einen Durchgang über die Formulierungen zu Artikel 1 machen. Es handelt sich hierbei ja mehr um Überschriften als um den Inhalt, geschweige denn um Formulierungen eventueller Texte. Es sind vielmehr nur Orientierungspunkte für die Vertragsverhandlungen.

Die deutsche Seite hatte zu Absatz 1 zunächst einen Vorschlag vorgelegt, der wie folgt lautete:

„Grundsätzliche Erklärung über die Behandlung des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 in den gegenseitigen Beziehungen.“

<sup>18</sup> Für 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, vgl. Dok. 58, Anm. 41.

Ihre Seite hat dann folgenden Gegenvorschlag gemacht:

„Grundsätzliche Erklärung über die Nichtigkeit des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 im Interesse ihrer gegenseitigen Beziehungen.“

Für uns ist es im Augenblick schwierig, diesen tschechoslowakischen Gegenvorschlag anzunehmen, und zwar aus einem Grunde, den ich gestern erwähnt hatte, als ich sagte, die Formulierungen der Absätze 2, 3 und 4 bildeten mit der Formulierung des Absatzes 1 ein System kommunizierender Röhren, d.h., je präziser, je vollständiger der Ausschluß der Rechtsfolgen erklärt werden kann, desto eher sind wir in der Lage, uns dem Begriff „Nichtigkeit“ zu nähern oder ihn gar zu akzeptieren. Da im Augenblick weder wir noch Sie wissen, wie die Formulierung der Absätze 2 bis 4 endgültig aussehen wird, scheint es mir nicht richtig, im Absatz 1 schon eine Festlegung im maximalen Sinn der einen Seite vorzunehmen.

Wir haben deshalb einen deutschen Alternativvorschlag unterbreitet, der folgenden Wortlaut hat:

„Grundsätzliche Erklärung über die Ungültigkeit oder Nichtigkeit des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 (hierzu möchte ich anmerken: je nachdem, wie wir die Rechtsfolgen beseitigen) in den gegenseitigen Beziehungen.“

Ich wäre Ihnen für eine Äußerung zu diesem Kompromißvorschlag dankbar.

VM Goetz: Ich kann sagen, daß wir mit dem übereinstimmen können, was Sie gesagt haben, denn auch wir haben in unseren Vorschlägen Artikel 1 – Ungültigkeit und Rechtsfolgen – immer als einen Komplex bewertet. Wenn Sie im Moment nicht in der Lage sind, wegen der offenen Regelung der Rechtsfolgen die Formulierung „ungültig“ durch die Formulierung „nichtig“ zu ersetzen, möchte ich dagegen nicht polemisieren, weil wir konkrete Formulierungen bei künftigen Verhandlungen suchen wollen.

Dennoch bin ich der Meinung, daß wir es heute schon ruhig tun könnten, denn es handelt sich um Sondierungsgespräche, in denen wir weder das eine noch das andere fixieren und in denen wir jederzeit von „nichtig“ zurücktreten könnten, falls es sich als unmöglich erweisen sollte, in den drei Punkten der Rechtsgarantien eine für Sie akzeptable Regelung zu finden. Uns war – wenn ich an die letzte Runde in Prag denke – von Anfang an klar, daß die Ausgewogenheit dieser zwei Dinge die Grundlage für das Zustandekommen eines Vertrags ist. Verständlicherweise werden wir aber darauf beharren, daß das Wort „nichtig“ verwendet wird. Wir könnten also nur der zweiten Variante Ihres Vorschlags zustimmen dahingehend, daß „ungültig“ durch „nichtig“ ersetzt wird. Ich sage das deshalb, weil wir bei Ihrer Zustimmung zu dieser Formulierung in geeigneter Weise vorbereitet sind, der Regulierung der Rechtsfolgen zuzustimmen. Sie haben aber gesagt, daß Formulierungsfragen Aufgabe der Prager Verhandlungen sein sollen und daß es für Sie heute schwierig wäre, anstelle des Worts „ungültig“ das Wort „nichtig“ zu verwenden. Wenn Sie hierin eine Gefahr erblicken, daß wir Sie betrügen könnten, dann meine ich, brauchen wir darüber nicht zu polemisieren, und wir können diesen Text als Rahmen für die konkreten Verhandlungen verwenden. Ich wiederhole jedoch, wenn wir „nichtig“ heute erreichen könnten, wäre dies das effektivere Ergeb-

nis. Sie würden sich mit diesem Ergebnis zu nichts verpflichten. Und man könnte am Ende einen Satz anfügen, daß Ihre Delegation erklärt hat, „nichtig“ setze für Ihre Delegation eine adäquate Lösung der Rechtsfolgen voraus, d.h., wenn keine Lösung der Rechtsfolgen in adäquater Weise erfolgen würde, wäre die deutsche Delegation nicht an das gebunden, zu dem sie heute ihre Zustimmung gegeben hat. Aber ich möchte hier nicht streiten.

*StS Frank:* Es ist ein Vorteil, wenn man sich durch mehrere Runden gegenseitig kennengelernt hat. Es kann gar keine Frage sein, daß wir daran denken, hier werde betrogen.

*VM Goetz:* Das würden Sie auch gar nicht zulassen.

*StS Frank:* Ich bin der Meinung, daß es im gegenwärtigen Stadium unserer Gespräche logisch wäre, „ungültig“ und „nichtig“ zu erwähnen und nicht bereits eine Fixierung auf das eine oder andere vorzunehmen. Ich möchte auch zu bedenken geben, daß man mit Indiskretionen rechnen muß. Wir möchten nicht, weder bei Ihnen noch bei uns, daß die Diskussion wieder von vorne anfängt und Außenstehende darüber nachdenken, wo es sich um Zugeständnisse von wem handelt. Wenn wir uns aber hier völlig einig sind, und Ihre Äußerungen scheinen mir das zu bestätigen, daß wir in der endgültigen Formulierung des Absatzes 1 den Begriff der „Nichtigkeit“ nur bei einer völlig zufriedenstellenden Formulierung der Absätze 2 bis 4 über die Rechtsfolgen haben werden, bin ich bereit, Ihnen entgegenzukommen und auf die Worte „Ungültigkeit“ zu verzichten, so daß die Formulierung jetzt lauten würde:

„Grundsätzliche Erklärung über die Nichtigkeit des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 in den gegenseitigen Beziehungen.“

Ich möchte nunmehr erklären, weshalb wir nicht „Nichtigkeit ... im Interesse ihrer gegenseitigen Beziehungen“ sagen können. Die von uns angestrebte Formulierung muß eine ausgewogene Konstruktion sein, und dies ist sie nur dann, wenn ihre Anwendung lediglich auf unsere bilateralen Beziehungen möglich ist, denn für andere – Großbritannien, Italien und Frankreich – stellt sich das Problem der Rechtsfolgen nicht. Das soll in den Worten „in den gegenseitigen Beziehungen“ zum Ausdruck kommen. Nur eine solche Regelung wäre für uns möglich. Die Worte „im Interesse ihrer gegenseitigen Beziehungen“ würden hingegen das zum Ausdruck bringen, was eigentlich nur für den Vertrag in seiner Gesamtheit gilt. Wir schließen den Vertrag im Interesse unserer gegenseitigen Beziehungen, und ich würde meinen, daß dieser Gedanke dann irgendwo in der Präambel seinen Niederschlag finden sollte, daß wir aber Artikel 1 so nüchtern, präzis, formal wie möglich formulieren sollten.

*VM Goetz:* Herr Staatssekretär, es war mir von Anfang an klar, daß die Worte „im Interesse ihrer gegenseitigen Beziehungen“ in der Formulierung von Absatz 1 das Ziel verfolgen, das Sie gerade erklärt haben, d.h., daß wir durch einen bilateralen keinen multilateralen Vertrag aufheben können. Ich möchte in diesem Moment nicht polemisieren, sondern nur meine Meinung sagen: Es geht hier um einen bilateralen Vertrag, aus dem sich automatisch ergibt, daß wir nicht für Großbritannien sprechen. Ich hege Zweifel, daß der britische Botschafter in Prag<sup>19</sup> zu mir kommen und in dem Sinne protestieren könnte, daß

<sup>19</sup> Ronald Stratford Scrivener.

Großbritannien ein Land ist, das darauf besteht, daß es das Münchener Abkommen gegeben hat, und sich durch Artikel 1 Absatz 1 des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ČSSR berührt fühlt.

Ich gehe davon aus, daß wir mit diesem Papier nur den Rahmen für offizielle Verhandlungen schaffen und daß wir uns jetzt nicht so sehr mit einzelnen Wörtern abgeben sollten, auch wenn sie grundsätzliche Bedeutung besitzen.

Wir sollten auf diesen Punkt in Prag zurückkommen, sei es in der Präambel, sei es in Artikel 1, wenn wir erst einmal Vertragsformulierungen plastisch auf dem Papier sehen und wenn wir damit beginnen, diese mit Blut, Fleisch und Knochen auszufüllen. Mit dieser Einschränkung akzeptiere ich Ihre Meinung.

StS Frank: Ich entnehme hieraus, daß zwischen uns im Grund genommen keine Kontroverse besteht.

Ich darf nun zu Absatz 2 kommen. Hierzu gibt es nur eine Formulierung. Dieser Absatz war in der Arbeitsgruppe also nicht kontrovers. Sein Wortlaut ist:

„Feststellung über Folgen der Anwendung der deutschen Rechtsordnung in Gebieten, die vom Münchener Abkommen betroffen worden sind.“

Dies ist sozusagen die Definition für die Aufgabe, die uns in Absatz 2 gestellt ist.

VM Goetz: Einverstanden.

StS Frank: Ich komme nunmehr zu Absatz 3. Er lautet:

„Feststellung über die deutsche Staatsangehörigkeit als Folge des Münchener Abkommens.“

Hierzu möchte ich schon im Vorgriff auf die Verhandlungen nur eine Bemerkung machen. Diese Formulierung ist nicht viel mehr als ein Merkposten. Bei der Behandlung der Frage der deutschen Staatsangehörigkeit als Folge des Münchener Abkommens verfügt unsere Seite aus verfassungsrechtlichen Gründen über wenig Spielraum. Im Zusammenhang mit anderen Verträgen haben wir das Problem kennengelernt. Ich würde aber annehmen, daß es in unserem Vertrag relativ noch am leichtesten lösbar ist. Sind Sie mit der Formulierung einverstanden?

VM Goetz: Ja.

StS Frank: Ich komme nun zu Absatz 4. Er lautet:

„Klarstellung, daß Absatz 1 keine Rechtsgrundlage für materielle Forderungen der ČSSR und ihrer Staatsangehörigen gegen die Bundesrepublik Deutschland und deutsche Staatsangehörige bildet.“

Diese Formulierung ist meines Erachtens die juristische Formulierung dessen, was den Kern des Briefes von Ministerpräsident Štrougal bildet.

VM Goetz: Einverstanden.

StS Frank: Nun erhebt sich die Frage, ob das, was ich allgemein gesagt habe, in einem Papier schriftlich fixiert werden sollte. Meines Erachtens würde es hier genügen, wenn wir das so absprechen.

VM Goetz: Ich stimme Ihnen im Prinzip zu. Ich schließe aber nicht aus, daß wir eine Diskussion führen werden, wenn wir die Formulierungen der Absätze 2 bis 4 diskutieren werden.

In diesem Zusammenhang möchte ich auch noch einmal an das von mir gestern Gesagte erinnern. Wenn die Formulierungen zu Absatz 2 bis 4, was ihren Inhalt anbelangt, optisch den gesamten Vertragsinhalt überdecken, sollten wir, um dies zu verhindern, in die Prüfung die Möglichkeit einbeziehen, die Folgenregelung in eine Anlage aufzunehmen, ohne den Zusammenhang mit dem Vertrag zu stören. Gelänge uns eine Formulierung so, wie Sie es gesagt haben, d.h. in rationaler, sparsamer Weise, so könnten wir uns Gedanken machen über einen besonderen Artikel 2 über die Rechtsfolgen. Das sind Gedankengänge, mit denen wir uns bei der konkreten Zusammenstellung des Vertragswortlauts abgeben können. Wir sind uns aber einig, die Folgenregelung in direktem Zusammenhang mit dem Vertrag so oder so auszudrücken.

*StS Frank:* Ich verstehe sehr wohl, was Sie sagen.

Auch wir sind daran interessiert, daß die gewöhnliche Vertragsästhetik gewahrt bleibt. Um beim Vergleich mit dem Skelett zu bleiben: Die Arme sollten nicht doppelt so lang sein wie die Beine. Ich habe lediglich gegen den Gedanken einer Anlage Bedenken, weil wir damit in anderen Fällen nicht die allerbesten Erfahrungen gemacht haben.

Aber unser Bestreben wird sein, die Formulierungen zu Artikel 1 so knapp, rational und pauschal zu machen, daß der Ästhetik Rechnung getragen wird. Das wird die Hauptaufgabe für die Herren aus der völkerrechtlichen Sparte sein. Wenn wir erst einmal die Substanz haben, dann werden wir auch zu einer möglichst ästhetischen Darstellung kommen.

Wir können das auch dadurch kompensieren, daß die anderen Artikel allgemeiner gehalten werden und mehr als Ausdruck politischer Impulse erscheinen.

Wenn zu diesem Punkt keine Fragen mehr bestehen, schlage ich vor, daß wir uns über Organisation und Zeitpunkt der Verhandlungen unterhalten.

Zum Zeitpunkt: Wir wären in der Lage, nach Ostern<sup>20</sup> mit den Verhandlungen zu beginnen, aber ich würde auch die erste Maiwoche noch für eine angemessene Zeit halten. Wir könnten, sozusagen mit dem Ansporn des 1. Mai, am 2. Mai anfangen.

*Herr von Schenck:* Mir wäre Mitte Mai angenehmer.

*VM Goetz:* Ich persönlich unterstützte den Vorschlag von Herrn Staatssekretär, d.h. entweder die letzte Aprilwoche oder Anfang Mai, weil am 14. Mai Generalsekretär Wodak vom österreichischen Außenministerium bei mir in Prag sein wird, und danach wird ein weiteres Treffen zwischen Außenminister Chňoupek und Außenminister Kirchschläger folgen, und zwar in Linz, weil die österreichische Seite den Wunsch hat, im Juli etwa vier Verträge zu unterzeichnen.<sup>21</sup>

*StS Frank:* Terminprobleme sind immer schwierig. Ich möchte Montag, den 7. Mai, vorschlagen.

<sup>20</sup> 22./23. April 1973.

<sup>21</sup> Der tschechoslowakische Außenminister Chňoupek und der österreichische Außenminister Kirchschläger führten am 8. Juni 1973 Gespräche in Linz.

Wir sollten das Datum auch im Zusammenhang mit der zweiten Frage, der Organisation, sehen. Dazu habe ich einen Vorschlag, der uns vielleicht weiterhilft. Zum Verhandlungsbeginn sollten wir eine Plenarsitzung von ein bis zwei Tagen unter Vorsitz der bisherigen Delegationschefs haben. Bei dieser Eröffnungssitzung könnten wir einen Gesamtdurchgang durch den geplanten Vertrag anhand von Formulierungen machen, die bis dahin jeder vorbereitet. Was wir dann erledigen können, sollten wir gleich bei der ersten Sitzung erledigen. Was nicht erledigt ist, sollten wie einer oder zwei Untergruppen überweisen, und zwar das, was mit Artikel 1 zusammenhängt, an eine Untergruppe, die aus Juristen bestehen muß, und das übrige – Präambel, Normalisierung, politische Beziehungen – an eine zweite Untergruppe. Wenn wir diese Methode anwenden, wäre die Anwesenheit der Delegationsleiter nicht die ganze Zeit erforderlich, was für mich sehr schwer wäre. Es ist nicht erforderlich, daß beide Untergruppen zeitlich zusammen tagen. Für die erste Plenarsitzung sollten wir nur zwei Tage vorsehen und es den Untergruppen dann überlassen, sich selbst zu organisieren.

Wenn die Gruppen dann durch Erzielung einer Übereinstimmung zum Abschluß kommen, könnte wieder eine Plenarsitzung einberufen werden. Das gleiche gilt dann, wenn sich in den Gruppen eine Reihe eckiger Klammern ergeben sollte, d. h. eine Reihe von ungelösten Fragen. Mit dieser Methode sollten wir bis Mitte Juni mit dem Vertragsentwurf soweit fertig sein können, daß er paraphiert werden kann. Auch die Unterzeichnung wäre dann nur eine Terminfrage.

Wenn Sie dieser Methode folgen können, sollten wir uns jetzt unterhalten, wann die erste Plenarsitzung stattfinden kann. Am 7./8. Mai 1973?

**VM Goetz:** Ich bin damit einverstanden, auch mit der von Ihnen erwähnten Methode.

**StS Frank:** Es bleibt nunmehr noch die Presseverlautbarung.

StS Frank verliest einen von der deutschen Seite vorbereiteten Entwurf, in dem er eine kleine textliche Änderung vornimmt.

**VM Goetz:** Ich bin damit einverstanden, schlage aber vor, von offiziellen Vertragsverhandlungen zu sprechen.

**StS Frank:** Ich bin hiermit einverstanden. Der Text der Presseverlautbarung lautet somit wie folgt:

„Am 12./13. April 1973 wurden in Bonn die deutsch-tschechoslowakischen Sonderungsgespräche zwischen Staatssekretär Frank und Vizeminister Goetz fortgeführt. Die Gespräche waren durch eine sachliche und gute Atmosphäre sowie durch den gemeinsamen Willen gekennzeichnet, zu beiderseits annehmbaren Regelungen in den anstehenden Fragen zu kommen. Auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse kamen die Delegationsleiter überein, ihren Regierungen die Aufnahme offizieller Vertragsverhandlungen zu empfehlen.“

Ich bin nicht abergläubisch: Aber es häuft sich, daß sich am Freitag, dem 13., Wichtiges ereignet.

Was sollen wir nun der Presse sagen? Ich schlage vor: Wir haben uns nicht über Formulierungen unterhalten, wohl aber über eine Vertragskonstruktion, die eine für beide Seiten befriedigende Lösung erlaubt.

VM *Goetz*: Einverstanden. Wenn Sie am 7./8./5.1973 in Prag sind, würden wir Sie trotz fehlender diplomatischer Beziehungen am 9. Mai 1973 gern auf die Prager Burg einladen. Ich könnte Sie unseren Spitzen vorstellen, so wie wir es mit Minister Kirchschläger in Preßburg bei den Eislaufmeisterschaften taten.<sup>22</sup>

StS *Frank*: Ich danke Ihnen. Ich werde es mir überlegen. Am 11. Mai bin ich bei Herrn Wodak in Wien.

VM *Goetz*: Wie sollen wir gegenüber der Presse Fragen zum Inhalt der Normalisierung beantworten?

StS *Frank*: Wir sollten sagen, daß wir zuerst und vor allem Nachbarn sind und Sache der Normalisierung die Organisation und Entwicklung der nachbarschaftlichen Beziehungen ist. Wir sollten auch sagen, daß wir der Meinung sind, daß neben Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen und UN-Charta wirtschaftliche Kooperation ein wesentlicher Beitrag zur Friedenssicherung ist und daß wir mit diesem Abkommen ein für allemal die Schatten der Vergangenheit beseitigen wollen.

Frau Finke-Osiander wollte noch einige bilaterale Fragen anschneiden. Ich finde aber, daß wir die feierliche Stimmung dieses Gesprächs durch die Besprechung solcher Probleme nicht stören sollen.

StS *Frank* erklärt das sechste Sondierungsgespräch für beendet.<sup>23</sup>

**VS-Bd. 537 (Büro Staatssekretär)**

<sup>22</sup> Der österreichische Außenminister Kirchschläger hielt sich am 3. März 1973 zu Gesprächen mit der tschechoslowakischen Regierung in Bratislava auf.

Die Eiskunstlaufweltmeisterschaften fanden vom 28. Februar bis 4. März 1973 statt.

<sup>23</sup> Die erste Verhandlungsrunde zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR fand vom 7. bis 11. Mai 1973 in Prag statt. Vgl. dazu Dok. 141.

## Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Bräutigam

**210-510.51-1370/73 VS-vertraulich**

**13. April 1973<sup>1</sup>**

Herrn D<sup>2</sup>

Betr.: Sowjetischer Protest gegen die Einbeziehung Berlins in die Vertragsgesetze zum VN-Beitritt und zum Grundvertrag<sup>3</sup>

Auf die Noten der Drei Mächte vom 22. Februar 1973<sup>4</sup> hat das sowjetische Außenministerium mit Noten vom 11. April 1973 geantwortet. Der Text der an die amerikanische Botschaft in Moskau gerichteten Note ist beigelegt.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Bräutigam und von Legationsrat I. Klasse Kastrup konzipiert.

<sup>2</sup> Hat Ministerialdirektor van Well am 13. April 1973 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Frank verfügte und handschriftlich vermerkte: „H[err] StS: M. E. ist sowjetischer Protest in erster Linie rechtswahrend und soll uns davon abhalten, gegenüber den VN vom Land Berlin zu sprechen. Wenn Sowjets sehen, daß wir in Mitteilung an Gen[eral]Sekretär von Berlin (West) sprechen, werden sie wohl das VN-Verfahren nicht blockieren. Zunächst besteht kein Anlaß, d[ie] Entscheidung des StS-Ausschusses zu revidieren.“

Hat Frank am 16. April 1973 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Weniger konnte die S[owjet]U[ni]on kaum sagen.“

Hat Ministerialdirigent Simon am 17. April 1973 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn D 2 n[ach] R[ückkehr].“

Hat van Well erneut am 26. April 1973 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blech am 26. April 1973 vorgelegen, der die Aufzeichnung wieder Vortragendem Legationsrat Bräutigam und Legationsrat I. Klasse Kastrup zuleitete. Hat Bräutigam erneut am 26. April 1973 vorgelegen.

<sup>3</sup> Zur Einbeziehung von Berlin (West) in den Entwurf des Gesetzes zum Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 vgl. Dok. 90, Anm. 10.

Artikel 2 des Entwurfs des Gesetzes über den UNO-Beitritt der Bundesrepublik, der dem Bundesrat und dem Bundestag zusammen mit dem Entwurf des Gesetzes zum Grundlagenvertrag zugeleitet wurde, lautete: „Dieses Gesetz gilt auch im Land Berlin, sofern das Land Berlin die Anwendung dieses Gesetzes feststellt, wobei die Rechte und Verantwortlichkeiten der alliierten Behörden, einschließlich derjenigen, die Angelegenheiten der Sicherheit und des Status betreffen, unberührt bleiben.“ Vgl. BR DRUCKSACHEN, Bd. 16, Drucksache Nr. 650/72.

Der sowjetische Botschafter Falin führte am 22. Dezember 1972 eine Demarche bei Staatssekretär Frank durch, mit der die UdSSR Einwände gegen die Einbeziehung von Berlin (West) erhob. Vgl. dazu AAPD 1972, III, Dok. 424.

<sup>4</sup> Am 22. Februar 1973 teilten die Drei Mächte der UdSSR mit, „daß die Berlin-Klausel in den Bundesgesetzen über die Bestätigung der Verträge einen innerstaatlichen Akt darstellt, der nicht die Ausdehnung der Verträge auf die Westsektoren Berlins bedeutet. Derartige Gesetze über die Bestätigung von Verträgen dienen ausschließlich inneren Zwecken und, wie dem Ministerium bekannt ist, enthalten die auf Berlin anzuwendenden Gesetze der BRD eben deshalb eine Berlin-Klausel, weil sie nicht automatisch auf Berlin anwendbar sind. In Übereinstimmung mit den festgelegten Verfahren [...] erfolgt die Ausdehnung von Verträgen auf die Westsektoren Berlins in jedem einzelnen Falle auf der Grundlage einer besonderen Erklärung, die der Bestätigung durch die Alliierten Behörden bedarf.“ Zudem wurde darauf hingewiesen, daß die Verwendung der Bezeichnung „Land Berlin“ der Tatsache nicht widerspreche, daß Berlin kein Land der Bundesrepublik sei: „Darüber hinaus haben die Seiten bei Abschluß des Vierseitigen Abkommens erklärt, daß sie „unter Berücksichtigung der bestehenden Lage“ und „unbeschadet ihrer Rechtspositionen“ handeln werden. Somit schließt das Vierseitige Abkommen die Verwendung der Formel Land Berlin nicht aus.“ Vgl. die mit der britischen und französischen Note inhaltsgleiche amerikanische Note; DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE 1967–1986, S. 352.

<sup>5</sup> Dem Vorgang beigelegt. Vgl. VS-Bd. 9062 (210); B 150, Aktenkopien 1973.  
In der sowjetischen Antwortnote wurde ausgeführt: „Die Regierung der UdSSR kann sich mit der

1) Bei einer ersten Prüfung der in einer recht gemäßigen Sprache gehaltenen sowjetischen Note fällt auf, daß die in den westlichen Noten auf unseren Wunsch gemachte Unterscheidung zwischen der innerstaatlichen und der zwischenstaatlichen Ebene entweder nicht verstanden oder das Bestehen eines solchen Unterschieds in Abrede gestellt wird. Die sowjetische Gedankenführung ist insoweit nicht ganz klar.

Im ersten Absatz wird unter Berufung auf die Bestimmung des Vier-Mächte-Abkommens, daß Berlin (West) kein konstitutiver Teil der Bundesrepublik Deutschland ist und nicht von ihr regiert wird<sup>6</sup>, bestritten, daß ein Akt der Bundesrepublik Deutschland, der Berlin betreffe, überhaupt eine innere Angelegenheit sein könne. Der Hinweis im zweiten Absatz auf die Berlin-Klausel in den Verträgen mit der UdSSR<sup>7</sup>, der DDR<sup>8</sup> und Polen<sup>9</sup> betrifft nur die Formulierung im Verhältnis zu unserem Vertragspartner – also den zwischenstaatlichen Bereich – und übersieht, daß in den Zustimmungsgesetzen zu diesen Verträgen – also im innerstaatlichen Bereich – auch die Bezeichnung „Land Berlin“ verwandt wurde, gegen die von der Sowjetunion im übrigen damals nicht protestiert wurde.

2) Bei dér Frage, ob die Alliierten die sowjetische Note beantworten sollten, wird zu berücksichtigen sein, daß die rechtliche Konstruktion unserer Berlin-Einbeziehung (Außenverhältnis – Innenverhältnis) der sowjetischen Seite of-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 521*

in der genannten Note zum Ausdruck gebrachten Meinung über die Zulässigkeit der Benutzung der Formulierung ‚Land Berlin‘ in Gesetzen der BRD, die die Ausdehnung internationaler Abkommen auf Westberlin betreffen, nicht einverstanden erklären. Es kann nicht jede beliebige Westberlin betreffende Handlung der BRD als deren innere Angelegenheit betrachtet werden, da die Westsektoren Berlins kein Bestandteil der BRD sind und von ihr nicht regiert werden können, was durch das Vierseitige Abkommen fixiert und in der Note der Regierung der USA bekräftigt wurde. Das Vierseitige Abkommen sieht vor, daß von der BRD abgeschlossene internationale Abkommen und Vereinbarungen auf die Westsektoren Berlins, aber keinesfalls auf das ‚Land Berlin‘ ausgedehnt werden können. Dieser Fakt spricht für sich selbst und erfordert keinerlei Auslegungen oder Kommentierungen. In diesem Zusammenhang ist es angebracht festzustellen, daß in einer Reihe von Verträgen und Abkommen der UdSSR, der DDR und Polen, die mit der Bundesrepublik Deutschland nach Inkrafttreten des Vierseitigen Abkommens abgeschlossen wurden, für die Bezeichnung Westberlins eine Formulierung angewandt wurde, die völlig dem Vierseitigen Abkommen entspricht.“ Vgl. DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE 1967–1986, S. 353.

6 Vgl. Teil II B und Anlage II Absatz 1 des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971; Dok. 58, Anm. 12.

7 Zur Einbeziehung von Berlin (West) in das Langfristige Abkommen vom 5. Juli 1972 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR über den Handel und die wirtschaftliche Zusammenarbeit vgl. Dok. 87, Anm. 15.

8 In dem Vertrag vom 21. Dezember 1972 über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR wurde Berlin (West) durch die folgende Erklärung beider Vertragspartner bei der Vertragsunterzeichnung einbezogen: „Es besteht Einvernehmen, daß die Ausdehnung von Abkommen und Regelungen, die im Zusatzprotokoll zu Artikel 7 vorgesehen sind, in Übereinstimmung mit dem Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 auf Berlin (West) im jeweiligen Fall vereinbart werden kann. Die ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Demokratischen Republik wird in Übereinstimmung mit dem Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 die Interessen von Berlin (West) vertreten. Vereinbarungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und dem Senat bleiben unberührt.“ Vgl. BULLETIN 1972, S. 1850.

9 Am 16. November 1972 schlossen die Bundesrepublik und Polen eine Vereinbarung über die Entschädigung von Opfern pseudomedizinischer Versuche in der Zeit des Nationalsozialismus, die die folgende Berlin-Klausel enthielt: „Entsprechend dem Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 wird diese Vereinbarung in Übereinstimmung mit dem festgelegten Verfahren auf Berlin (West) ausgedehnt.“ Für das Abkommen vgl. Referat 214, Bd. 1486. Vgl. dazu auch BULLETIN 1972, S. 1920.

fensichtlich kaum verständlich zu machen ist, ein Problem, das durch die Meinungsunterschiede zwischen dem State Department und uns in der Frage des Inkrafttretens einstufiger völkerrechtlicher Vereinbarungen in Berlin (West) nicht gerade erleichtert wird. Es ist ferner in Rechnung zu stellen, daß eine westliche Replik wohl kaum widerspruchslös entgegengenommen würde und es sehr fraglich erscheint, ob es in unserem Interesse liegen kann, durch die Fortsetzung eines solchen Notenaustausches unter Umständen eine Verhärtung der sowjetischen Haltung zu provozieren.

Wir sollten die Diskussion in der Vierergruppe über das weitere Vorgehen zum Anlaß nehmen, die Drei Mächte über die Entscheidung des Staatssekretär-Ausschusses für Deutschland- und Berlinfragen in der Bezeichnungsfrage<sup>10</sup> in Kenntnis zu setzen.<sup>11</sup> Falls sich zeigt, daß wir von den Alliierten für die Beibehaltung von „Land Berlin“ im internen Bereich Unterstützung erwarten können, sollte es uns um so leichter fallen, mit einer evtl. Nichtbeantwortung<sup>12</sup> der sowjetischen Note einverstanden zu sein.

Bräutigam

**VS-Bd. 9062 (210)**

<sup>10</sup> Zum Ergebnis der Sitzungen des Staatssekretär-Ausschusses für Deutschland- und Berlinfragen am 1. Februar und 29. März 1973 vgl. Dok. 114.

<sup>11</sup> Die Wörter „in der Bezeichnungsfrage in Kenntnis zu setzen“ wurden von Ministerialdirektor van Well hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Ja“.

<sup>12</sup> Dieses Wort wurde von Ministerialdirektor van Well hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Ja.“