

138

**Ministerialdirigent Brunner, z.Z. Helsinki,
an das Auswärtige Amt**

114-11942/73 VS-vertraulich
Fernschreiben Nr. 397

Aufgabe: 12. Mai 1973, 21.30 Uhr¹
Ankunft: 12. Mai 1973, 22.30 Uhr

Betr.: Stand der KSZE-Vorbereitung

I. Die Vorbereitungsarbeiten beschleunigen sich, es tagen gleichzeitig zahlreiche Redaktionsgruppen, erste Texte werden verabschiedet. Darin und in der wachsenden Konzessionsbereitschaft aller Beteiligten zeigt sich, daß das bisher nur von der Sowjetunion ausdrücklich erwähnte Konferenzdatum (Ende Juni)² so gut wie einhellig akzeptiert ist. Die auf Verzögerung hinwirkenden wenigen westlichen Delegationen (Italien und Niederlande) sind längst überrollt worden.

Das Thema „politische Sicherheit“ wird wohl in der Woche vom 21. Mai im wesentlichen zum Abschluß kommen. Dabei dürfte klargestellt sein, daß die Prinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen der KSZE kein neues regionales Völkerrecht sind. Auch eine gewisse Klärung, daß Unverletzlichkeit der Grenzen nicht gleich Unabänderlichkeit ist, erscheint möglich.³ Ebenso, daß die KSZE keine Exekutiv-Maßnahmen zur Anwendung der Prinzipien zu beschließen hat.

Zum Thema „militärische Sicherheit“ weigert sich die Sowjetunion nach wie vor, die Ankündigung von Truppenbewegungen in die vertrauensbildenden Maßnahmen einzubeziehen.⁴ Die militärischen Aspekte der Sicherheit würden dann auf der Konferenz sehr bescheiden ausfallen, was auch publizistisch nicht günstig ist.

Im wirtschaftlichen Bereich ist eine Einigung greifbar nahe. Schwierigkeiten bestehen noch in der industriellen Zusammenarbeit, wo die Sowjetunion unse-

¹ Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Freiherr von Groll vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „M[eines]E[rachtens] etwas pessimistisch.“

² Am 7. Mai 1973 notierte Vortragender Legationsrat I. Klasse Meyer-Landrut zu einer Demarche des sowjetischen Botschafters: „Botschafter Falin eröffnete das Gespräch mit der Feststellung, daß er den Auftrag habe, dem Bundesminister folgendes mitzuteilen: Im März d.J. habe die finnische Regierung die Bitte ausgesprochen, sie sechs Wochen im voraus über den Termin zu unterrichten, an dem die KSZE eröffnet werden solle. Die sowjetische Seite sei daher der Ansicht, daß Mitte Mai den Finnen inoffiziell mitgeteilt werden solle, daß der 27./28. Juni 1973 für den Beginn der Außenministerkonferenz in Aussicht genommen sei. Bei Abschluß der multilateralen Vorbereitungsphase könne dieser Termin offiziell bekanntgegeben werden. Dieses Procedere solle nunmehr den Konferenzteilnehmern mitgeteilt werden. Die sowjetische Regierung hoffe, daß die Bundesregierung diesem Verfahren zustimme.“ VS-Bd. 9068 (212); B 150, Aktenkopien 1973.

³ Für die geplante Erklärung der Bundesregierung, die Ministerialdirigent Brunner, z.Z. Helsinki, bei Verabschiedung eines Prinzipienmandats abgeben sollte, vgl. Dok. 101. Vgl. dazu weiter Dok. 142, Anm. 14.

⁴ Am 28. April 1973 informierte Vortragender Legationsrat I. Klasse Freiherr von Groll, z.Z. Helsinki, über ein Gespräch mit dem sowjetischen Delegationsleiter. Mendelewitsch habe erklärt, „die Forderung nach Ankündigung von Truppenbewegungen neben Manövern sei für sie ein ‚stumbling block‘“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 339; Referat 212, Bd. 111516.

re konkreten Vorschläge einer multilateralen Regelung durch einen Hinweis auf das Prinzip der Nichteinmischung⁵ einschränken will.

Bei „menschliche Kontakte, Kultur- und Informationsaustausch“ wird eine Einigung darüber sichtbar, welche Rechtsgrundsätze maßgebend sein sollen. Der Westen wird einen ausgewogenen Hinweis auf Souveränität und Menschenrechte als Grundlage der Kontakte erreichen. Der Osten wird sich mit seinem Wunsch nach einer generellen Restriktion durch Herausstellung der Nichteinmischung nicht durchsetzen. Offen ist dagegen noch, welche der von uns gewünschten konkreten Kooperationspunkte in das Mandat aufgenommen werden.

Das Drängen der Sowjetunion nach einem möglichst gewichtigen KSZE-Folgeorgan⁶ hat etwas nachgelassen, auch deswegen, weil sie keinen Preis dafür bezahlen möchte.

Im übrigen werden schon die Verfahrensregeln und das Schema der Konferenz behandelt; Kosten sind so gut wie aufgeteilt. (Zu letzterem liegt Delegationsbericht Nr. 164⁷ vor.)

II. Wenn es auch scheint, als habe sich das westliche Konzept (gründliche Vorbereitung, Aufträge an Kommissionen und Unterkommissionen, menschliche Kontakte und Zusammenarbeit als selbständiges Konferenzthema) durchgesetzt, so ist dies doch nur ein formaler Sieg. In der Sache braucht die Sowjetunion keine wesentlichen Abstriche zu machen. Außerdem hat sie sich mit ihrem Zeitplan durchgesetzt.

Die Sowjetunion hat mit der Konferenz – außer Publizitätswirkung – nur im Sinn, ein gesamteuropäisches Gewebe zu schaffen, in dem ihre Großmachtrolle institutionalisiert sichtbar werden kann. Um dies zu erreichen, braucht sie eine „Charta des europäischen Konzerts“ und ein geeignetes Forum als Dauerinstitution. Diesen Zweck sollen die Prinzipien der zwischenstaatlichen Beziehungen und das angestrebte Konsultativorgan erfüllen. Für die Sowjetunion erschöpft sich der Komplex Sicherheit darin. Von militärischen Aspekten der

⁵ Am 12. Mai 1973 informierte Ministerialdirigent Brunner, z. Z. Helsinki, über Gespräche, die er am Vortag mit Mitgliedern der sowjetischen Delegation geführt habe: „Mit ermüdender Insistenz betonten die sowjetischen Vertreter, das Prinzip der Nichteinmischung müsse an die Spitze des Mandats über menschliche Kontakte und Informationsaustausch gestellt werden. Wir hatten jedoch den Eindruck, daß sie sich über die Notwendigkeit, in dieser Frage nachzugeben, keinem Zweifel hingeben. Sie wissen, daß am Ende das Mandat nur einen allgemeinen Hinweis auf die zwischenstaatlichen Prinzipien unter Hervorhebung von Souveränität und Menschenrechten enthalten wird. Zusammenfassend ist zu sagen, daß die Sowjetunion den Zeitdruck im Hinblick auf das geplante Konferenzdatum auf Ende Juni zunehmend spürt und sich gezwungen sieht, prozedurale Konzessionen zu machen. Sie sind bereit, die von uns vorgeschlagenen Lösungen zu akzeptieren, versuchen sie jedoch soweit wie möglich sachlich einzuschränken. So haben sie beispielsweise das Prinzip der Nichteinmischung auch auf die wirtschaftlichen Kontakte ausgedehnt.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 396; Referat 212, Bd. 111516.

⁶ Zum sowjetischen Vorschlag vom 22. Januar 1973, in die Tagesordnung der KSZE einen Punkt über die Errichtung eines „Ständigen Organs“ einzufügen, vgl. Dok. 25.

⁷ Ministerialdirigent Brunner, z. Z. Helsinki, übermittelte am 11. Mai 1973 den von der Arbeitsgruppe „Finanz/Technik“ ausgearbeiteten Verteilungsschlüssel für die Kosten der KSZE. Dazu erläuterte er, daß eine Zustimmung der Regierungen „keine präjudizierende Wirkung für künftige Konferenzen“ habe: „Für das Gesamtschema waren Gleichheit der Staaten und unterschiedliche Zahlungsfähigkeit zu berücksichtigen. Die Einteilung in sechs Gruppen erfolgte durch Selbstbestimmung.“ Vgl. Referat 212, Bd. 100002.

Für den Verteilungsschlüssel vgl. SICHERHEIT UND ZUSAMMENARBEIT, Bd. 2, S. 606.

Sicherheit will sie so gut wie nichts wissen. Alles, woraus sich eine spätere Bindung ihrer militärischen Handlungsfreiheit ergeben könnte, lehnt sie ab.

Auch bei der multilateralen Zusammenarbeit schwebt ihr wenig vor, am wenigsten bei den menschlichen Kontakten. Aber selbst bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bevorzugt sie den Bilateralismus.

Es wäre daher falsch anzunehmen, daß unser KSZE-Grundkonzept (nicht nur Verbesserung der Beziehungen zwischen Regierungen, sondern auch mehr Kontakte zwischen Menschen) die besseren Aussichten habe. Wir haben bestenfalls ein Unentschieden.

Allerdings hat die Sowjetunion ihr weitgestecktes Ziel der Überschreitung des Ergebnisses des Moskauer Vertragswerks⁸ zu Gewaltverzicht, Grenzaussage und Selbstbestimmungsrecht nicht erreicht.

III. Insgesamt hat sich die Vorbereitungsphase gelohnt. Sie hat nicht nur Klärungen zur Sache gebracht, sondern auch Aufschlüsse über die Verhaltensweisen.

Die sowjetische Delegation ist von einer geradezu lähmenden Insistenz in all den Fragen, die das Verhältnis der verschiedenen Branchen ihrer inneren Bürokratie, die Propaganda oder das Prestige ihrer Führung berühren (Beispiele: möglichst keine militärischen Maßnahmen, restriktive Haltung bei Kontakten und Informationsaustausch, Bestehen auf Gipfeltreffen als Abschluß der KSZE). Flexibel operiert sie hingegen in Fragen der ausschließlichen Domäne der Außenpolitik (Beispiele: Kompromisse bei Ausgestaltung der Prinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen).

Die sowjetischen Vertreter versuchen immer wieder eigene Konzessionen zurückzunehmen, einzuschränken, mehrfach zu verkaufen; gleichzeitig der anderen Seite Maximales ohne Gegenleistung abzunötigen. Jeder erreichte Punkt wird sofort festgeschrieben. Im Hinblick auf diese zähe, ja penetrante Verhandlungstechnik ist es für den Westen vorteilhaft, daß er zu einer sorgfältigen inneren Abstimmung der eigenen Nuancen gezwungen ist. Dieser Zwang zur Kohäsion hat sich oft als wirksamer Damm gegenüber sowjetischen Forderungen erwiesen.

Es liegt nahe, daß die Sowjetunion auch versucht, einzelne westliche Länder stärker zu hofieren als andere. Es sind jene, auf die sie viel Gewicht legt oder von denen sie ein gewisses Verständnis erwartet: die Vereinigten Staaten, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland.

Dabei sind die Vereinigten Staaten naturgemäß der wichtigste Partner. Beide Großmächte vermeiden peinlichst Kollisionen, setzen den Arbeitsrhythmus fest und durch und bestimmen – oft von den anderen Beteiligten unbemerkt – gemeinsam das Geschehen. So hat es keine sowjetische Konzession gegeben, ohne daß zuerst bei der amerikanischen Delegation festgestellt worden wäre, ob sie wirklich erforderlich sei; auch keinen sowjetischen Vorschlag, den die Amerikaner nicht als erste erfahren hätten.

⁸ Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BUNDESGESETZBLATT 1972, Teil II, S. 354 f.

Die Amerikaner hinwiederum haben in den Fragen des Konferenztermins und -ortes der Sowjetunion eifrig Schützenhilfe geleistet.

Insgesamt spielen sie ihren Part mit Geschick und haben ein gutes Gefühl dafür, was in der NATO durchzusetzen ist. Dessenungeachtet betrachten sie die Konferenz fast ausschließlich in der Perspektive ihrer bilateralen Beziehungen zur Sowjetunion. An der Konferenzsubstanz selbst sind sie nach wie vor so gut wie desinteressiert.

[gez.] Brunner

VS-Bd. 9076 (212)

139

Botschafter von Staden, Washington, an Staatssekretär Frank

12. Mai 1973¹

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

der Bericht über die Unterrichtung, die Herr Kissinger mir heute im Anschluß an seine Moskau-Reise gab², deckt nur einen Teil des beinahe einstündigen Gesprächs. Über den Rest möchte ich Ihnen zunächst auf diesem Wege berichten.

Schon am Tage der Abreise von Kissinger habe ich über einen Anruf gedrahtet, den Kissingers Stellvertreter, General Scowcroft, weisungsgemäß bei mir machte, um Kissingers Mißstimmung über einige Wendungen aus einem Artikel von Craig Whitney in der „New York Times“ vom 5. Mai (S. A 20) auszudrücken.³

¹ Privatdienstschreiben.

Hat Staatssekretär Frank am 26. Mai 1973 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirektor van Well verfügte.

Hat van Well am 30. Mai 1973 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirigent Simon verfügte.

Hat Simon am 1. Juni 1973 vorgelegen.

² Vgl. Dok. 137.

³ Am 7. Mai 1973 übermittelte Botschafter Staden, Washington, den Wortlaut eines am 5. Mai 1973 erschienenen Korrespondentberichts der Tageszeitung „The New York Times“ aus Bonn: „The absence of Mr. Kissinger's phrase in the joint declaration of Mr. Brandt and Mr. Nixon in Washington Wednesday has been seized upon here as a kind of German declaration of independence from American proposals. Some of Mr. Brandt's friends believe that they were able to get West Germany's preference expressed in the communique because Mr. Nixon was anxious, after the difficulties of Watergate, to have the Brandt visit to go smoothly.“ Dazu berichtete Staden, der stellvertretende Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Scowcroft, habe ihm gegenüber die Hoffnung ausgedrückt, daß die in dem Artikel enthaltenen Äußerungen „nicht eine Regierungsmeinung“ wiedergäben. Er, Staden, habe erwidert, er halte es für ausgeschlossen, „daß die zitierten angeblichen Äußerungen von irgendeiner autoritativen Seite gefallen sein könnten“. Eine diesbezügliche Stellungnahme werde es aber voraussichtlich nicht geben, „da es nicht der Übung der Bundesregierung entspreche, sich zu Zeitungsmeldungen dieser Art ohne Namensnennung zu äußern“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1364; Referat 204, Bd. 101381.

Als ich mich am 11. Mai fernmündlich bei Kissinger ansagte, wurde ich sofort mit ähnlichen Vorwürfen konfrontiert, wobei sich mein Partner insbesondere auf den „Spiegel“ vom 7. Mai⁴ und auf die letzte Ausgabe von „Newsweek“, International Edition⁵, bezog, die mir nicht vorliegt. Kissinger betonte aber wiederholt, daß es eine Vielzahl ähnlicher Pressestimmen gäbe, was darauf schließen lasse, daß man es hier mit der Widerspiegelung einer Sprachregelung zu tun habe. Ich habe Hinweise dafür, daß ihm ein entsprechender Pressebericht der US Botschaft in Bonn vorliegen dürfte.

Bei meinem heutigen Gespräch hatte Kissinger den „Spiegel“-Report in zwei Fotokopien vor sich liegen, deren eine, die ich einsah, kreuz und quer angestrichen war. Kissinger faßte mich recht hart an, was teilweise ein Test gewesen sein mag, zugleich aber unverkennbar einen nachhaltigen Ärger ausdrückte. Er habe soeben auch mit dem Präsidenten über das deutsche Presseecho gesprochen.

Ich habe mich natürlich gegen die Annahme verwahrt, daß es sich um die Widerspiegelung amtlicher Äußerungen handele, und darauf hingewiesen, daß die Kommentare einiger mitgereister Korrespondenten wohl dem Umstand zuzuschreiben seien, daß sie praktisch ohne Vorunterrichtung mit der Watergate-Problematik⁶ konfrontiert worden seien. Daraus erklärten sich vielleicht einige

⁴ Im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ wurde zum Besuch des Bundeskanzlers Brandt am 1./2. Mai 1973 in Washington ausgeführt: „Der größte Politskandal, mit dem sich je ein amerikanischer Präsident herumschlagen hatte, war am Dienstag vergangener Woche Prolog, als sich Präsident und Kanzler zum Gipfelplausch trafen. Bei seinem Washington-Besuch fühlte sich Kanzler Brandt in einer Position wie selten zuvor ein Bonner Regierungschef gegenüber einem amerikanischen Präsidenten. Er traf auf einen US-Präsidenten, den nur die Eigenart der amerikanischen Verfassung vor dem Verlust seines Amtes bewahrt. Ein Kanzlerberater beschrieb die vertauschten Rollen: ‚Diesmal waren die Amerikaner froh, daß wir sie an die Brust genommen haben.‘ Selbstbewußt verlangten Kanzler Brandt, sein Intimus Egon Bahr und Außenminister Walter Scheel von den Amerikanern die Korrektur versteckter Drohungen, die Bonner Analytiker aus der Rede des Nixon-Denkens Henry Kissinger und aus dem kürzlich im Kongreß eingebrachten neuen US-Handelsgesetz herausgelesen hatten. Besonders jene Passage in Kissingers provokantem Programm einer neuen ‚Atlantik-Charta‘, in der die ‚globalen Interessen‘ der USA den nur ‚regionalen‘ Ansprüchen Europas übergeordnet waren, hat Brandt in seinem Engagement für einen emanzipierten Halbkontinent zwischen Amerika und der Sowjetunion gestört.“ Vgl. den Artikel „Wir haben sie an die Brust genommen“; DER SPIEGEL, Nr. 19 vom 7. Mai 1973, S. 19.

⁵ Zum Besuch des Bundeskanzlers Brandt am 1./2. Mai 1973 in den USA wurde berichtet: „On the day of his arrival in the U.S., Brandt spelled out the prime goal of his visit. ‚The United States‘, he declared in a New York Times article, ‚(must) negotiate with the members of the European Community as if the Community were already a single partner.‘ [...] But after two days of tough but restrained discussions between Brandt and Mr. Nixon, the German Chancellor apparently achieved his goal. A joint communiqué issued at the close of the meetings announced that President Nixon will extend his European trip next autumn in order to meet with the heads of both the North Atlantic Treaty Organization and the European Economic Community. As if to underscore Brandt’s coup, the document took careful note of the need for a ‚balanced partnership between the uniting Western Europe and the U.S.‘ Behind the scenes, Brandt had scored another point for Europe by rejecting in plain language the proposal of Henry Kissinger that, in negotiations between the U.S. and Europe, economic, political and military problems should be dumped in one basket. Kissinger’s statement had been widely interpreted as a warning that the U.S. intended to extract trade concessions from Europe as a price for its nuclear umbrella over the Continent. Brandt, however, reportedly demolished that threat by successfully arguing for separate negotiations in each of the three areas. As Brandt flew home to prepare for Brezhnev’s visit, the European press hailed him as the champion of ‚Western Europe’s equality in the Atlantic partnership.‘“ Vgl. den Artikel „Diplomacy: Speaking for Europe“; NEWSWEEK, May 14, 1973, S. 19.

⁶ Zur „Watergate-Affäre“ vgl. Dok. 118, Anm. 10.

zynisch wirkende Reaktionen, die man bei den in Washington akkreditierten deutschen Korrespondenten, die ein besseres Urteil über Bedeutung und Ernst des Gegenstandes hätten, bezeichnenderweise nicht fände usw. usw.

Aus dem Hin und Her der Argumente schälte sich folgender Eindruck auf der Seite Kissingers heraus:

Die Gespräche seien sehr freundschaftlich verlaufen.⁷ Man sei sich auch sehr leicht über die weitere Behandlung der atlantischen Thematik einig geworden. An keiner Stelle habe die Unterhaltung einen kontroversiellen Charakter angenommen. Auch auf deutscher Seite habe es keinerlei polemische Äußerungen gegeben. Man habe unter Freunden gesprochen und deshalb auch die große Mehrzahl der deutschen Formulierungsvorschläge für die gemeinsame Erklärung ohne weiteres akzeptiert.⁸

Nachträglich aber sei der Eindruck erweckt worden, als habe die deutsche Seite einen großen Sieg davongetragen; als habe sie das Konzept, das dem Gedanken der „Atlantic Charter“ zugrundeliegt⁹, vom Tisch gebracht; als sei dieser Triumph ihr zugefallen, weil der amerikanische Präsident aus einer Position der Schwäche heraus habe verhandeln müssen.¹⁰

Dies sei unter Freunden nicht angängig. Hätte man das vorausgesehen, dann hätte man unsere Formulierungsvorschläge nicht einfach akzeptiert, sondern sehr hart mit uns verhandelt, wie man es sonst mit einem Gegner täte.

Sonnenfeldt setzte unter vier Augen hinzu, unsere Presseaktion sei deshalb so unangenehm aufgefallen, weil sich ihr oft schadenfroher Ton vom Pressetenor in anderen verbündeten Ländern abhebe.

Kissinger behandelte mich förmlich, redete mich betont mit „Mr. Ambassador“ an und ließ das Gespräch, an dem Sonnenfeldt teilnahm, von einer Stenographin mitschreiben.

Ich habe, sehr geehrter Herr Staatssekretär, genug Erfahrungen, um zu wissen, daß man nicht vorschnell dramatisieren soll. In diesem Falle aber kann ich an einer ernststen Verstimmung bei Kissinger nicht zweifeln und muß sie auch beim Präsidenten annehmen, von dem auch schon Sonnenfeldt mir gesagt hatte, daß er befaßt worden sei. Dabei nützt es wohl nicht allzuviel, zu „rechten“, was ich ausgiebig getan habe. Entscheidend ist, daß von dem sehr gut verlaufenen, aber im Timing nicht glücklich gelegenen deutschen Besuch auf amerikanischer Seite ein Mißklang zurückbleibt, wie es ihn nach den Begeg-

⁷ Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt sowie der Bundesminister Scheel und Bahr vom 30. April bis 2. Mai 1973 in Washington, vgl. Dok. 123–125 und Dok. 127–130.

⁸ Für den Wortlaut des Gemeinsamen Schlußkommuniqués über den Besuch des Bundeskanzlers Brandt am 1./2. Mai 1973 in den USA vgl. BULLETIN 1973, S. 457 f.

⁹ Vgl. dazu die Rede des Sicherheitsberaters des amerikanischen Präsidenten, Kissinger, am 23. April 1973 in New York; Dok. 118.

¹⁰ Zum Gemeinsamen Schlußkommuniqué über den Besuch des Bundeskanzlers Brandt am 1./2. Mai 1973 in den USA führte das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ aus: „Müheles schafften es die deutschen ‚Kommuniquarden‘ (Brandt), ihren amerikanischen Partnern die Kissinger-Formulierung von der ‚neuen Atlantik-Charta‘ abzuschminken, den Akzent zugunsten Europas zu verschieben und die ‚ausgewogene Partnerschaft‘ im Kommuniqué festzulegen.“ Vgl. den Artikel „Wir haben sie an die Brust genommen“; DER SPIEGEL, Nr. 19 vom 7. Mai 1973, S. 20.

nungen mit Heath¹¹ und Andreotti¹², die vor dem Höhepunkt der Watergate-Affäre stattfanden, nicht gegeben hat.

Ich möchte empfehlen, daß Sie sich eine Presse-Schnittsammlung mit Analyse vorlegen und auch mir zusenden lassen, um sich ein Urteil darüber zu bilden, ob für die amerikanische Verstimmung ein objektiver Anlaß besteht.¹³ Der „Spiegel“-Artikel für sich enthält zwar einige wenig schöne Schlenker, kann aber allein den Ärger kaum erklären. Vielmehr habe ich den deutlichen Eindruck, daß die deutsche Pressenachlese des Kanzlerbesuchs insgesamt einen Ton hat durchklingen lassen, der hier auf zur Zeit besonders empfindliche Nerven getroffen ist. Man kann sich gegenüber unserem hiesigen Verbündeten in dieser schwierigen Phase gar nicht korrekt und umsichtig genug verhalten.

Mit den besten Grüßen bin ich Ihr sehr ergebener

Berndt Staden

Referat 204, Bd. 101389

140

Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem pakistanischen Sondergesandten Bhutto

15. Mai 1973¹

Am 15. Mai 1973 hat der Chief Minister of Sind, Mumtaz Ali Bhutto, von 15.40 bis 16.50 Uhr, den Herrn Minister besucht. Anwesend: Botschafter Hyder, Gesandter Ahmad, Fräulein Anders als Dolmetscherin und ich. Nach Begrüßung erklärte *Bundesminister*, er freue sich über die Anwesenheit des persönlichen Entsandten des Präsidenten Bhutto. Er kenne Präsident Bhutto seit Jahren sehr gut, bewundere ihn und schätze ihn. Mumtaz Ali *Bhutto* kam auf das gute

¹¹ Premierminister Heath hielt sich vom 1. bis 3. Februar 1973 in den USA auf.

¹² Ministerpräsident Andreotti hielt sich am 17./18. April 1973 in Washington auf.

¹³ Am 8. Juni 1973 teilte Vortragender Legationsrat I. Klasse Thomas mit, daß eine „Analyse des deutschen Presse- und Funkechos auf die Gespräche des Bundeskanzlers und des Bundesaußenministers in Washington am 1./2. Mai 1973“ folgendes Bild ergeben habe: „Die deutsche Presse beurteilt den Besuch des Bundeskanzlers und des Bundesaußenministers in Washington allgemein als Erfolg. Von einer ‚Triumph-‘ oder ‚Siegesstimmung‘ kann indes nicht die Rede sein [...]. Einzelne Beiträge weisen auf die innenpolitische Krise (Watergate) hin. Der Tenor dieser Darstellungen ist jedoch nicht ‚Schadenfreude über eine geschwächte Verhandlungsposition des Präsidenten‘, sondern die Sorge, ob – angesichts der starken Belastung von Regierung und Öffentlichkeit – der Zeitpunkt der Gespräche richtig gewählt gewesen sei. Das Kommentarcheo auf den Plan Kissingers einer ‚Neuen Atlantik-Charta‘ schwankt erheblich in der Bewertung. Dies entspricht auch dem Bild der Auslandspresse.“ Vgl. Referat 2054, Bd. 101381.

¹ Die Aufzeichnung wurde von Ministerialdirigent Jesser gefertigt.

Hat Ministerialdirektor Lahn am 16. Mai 1973 vorgelegen.

Hat Ministerialdirigent Hofmann und Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hallier am 17. Mai 1973 vorgelegen.

deutsch-pakistanische Verhältnis zu sprechen, das durch einige Zwischenfälle wie z.B. die Hockey-Affäre bei den Olympischen Spielen² und den anti-pakistanischen „Spiegel“-Artikel³ im vergangenen Jahr nicht getrübt worden sei.

Mumtaz Bhutto übergab einen Brief des Präsidenten Bhutto an den Herrn Bundeskanzler, den Bundesminister entgegennahm.⁴

Bhutto erklärte, Pakistan habe eine schwere Zeit hinter sich seit dem Kriegsende im Dezember 1971⁵, habe aber nun nach großen Anstrengungen erhebliche Fortschritte gemacht. Es blieben aber die großen Probleme: pakistanische Kriegsgefangene in Indien⁶ und Übernahme der Altschulden durch Bangladesch⁷.

Das gemeinsame indisch-bengalische Kommuniqué sei für Pakistan nicht akzeptabel.⁸ Es sei kein aufrichtiges Angebot. In dritten Ländern werde das wohl

² Am 10. September 1972 unterlag die pakistanische Nationalmannschaft der Mannschaft der Bundesrepublik im Hockey-Endspiel der Olympischen Sommerspiele. Aufgrund des Verhaltens pakistanischer Spieler bei der anschließenden Siegerehrung verhängten das Internationale Olympische Komitee und der internationale Hockey-Verband Strafmaßnahmen über die pakistanische Mannschaft. Botschaftsrat I. Klasse Enzweiler, Islamabad, übermittelte dazu am 16. September 1972 eine Stellungnahme des Präsidenten Bhutto vom Vortag: „Unter Bezugnahme auf inzwischen von pakistanischem Fernsehen gezeigten Film über das Match, an den sich eine Diskussion von Hockey-Experten angeschlossen hatte, entschuldigte sich der Präsident bei der Regierung der Bundesrepublik Deutschland namens der pakistanischen Nation und im eigenen Namen für das unmögliche (stupid and silly) Verhalten der pakistanischen Mannschaft im Münchener Hockey-Stadion, das ihn aufs Peinlichste berührt habe. [...] Die Äußerung des Präsidenten dürfte geeignet sein, den zum Teil geradezu hysterischen Attacken der hiesigen Presse auf die Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen und die deutsche Mannschaft im besonderen ein Ende zu setzen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 542; Referat 641, Bd. 109485.

³ Die Berichterstattung des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“ nahm die pakistanische Regierung am 23. September 1972 zum Anlaß, den Korrespondenten der Zeitschrift, Karl Robert Pfeffer, des Landes zu verweisen. Vgl. dazu den Artikel „Neues Kapitel“; DER SPIEGEL, Nr. 41 vom 2. Oktober 1972, S. 118–120.

⁴ In seinem Schreiben vom 4. Mai 1973 an Bundeskanzler Brandt führte Präsident Bhutto aus: „This is to introduce Mr. Mumtaz Ali Bhutto, whom I am sending as my Special Envoy to you. Mr. Bhutto is the Chief Minister of the Province of Sind but, more than [that], he is one of my closest political associates and enjoys my complete confidence. The Special Envoy will convey to you my thinking on the current situation in the sub-continent and what, in our opinion, needs to be done to stabilize it; the apportionment of debt liability between Pakistan and Bangladesh; and, of course, bilateral relations between our two countries.“ Vgl. dazu Referat 311, Bd. 100299.

⁵ Zum indisch-pakistanischen Krieg im Dezember 1971 vgl. Dok. 127, Anm. 26.

⁶ Am 25. Juli 1972 vermerkte Vortragender Legationsrat Thönnies zur Frage der pakistanischen Kriegsgefangenen: „Die indische Seite möchte die Gefangenen anscheinend als Faustpfand gegenüber Pakistan bei der Lösung des Kaschmir-Problems im indischen Sinne verwenden. Außerdem beruft sich Indien darauf, daß Bangladesch wegen des gemeinsamen Oberkommandos im Krieg gegen Ostpakistan ein Mitspracherecht habe. Die Frage wird durch die Forderung Bangladeschs auf Durchführung von Kriegsverbrecherprozessen erschwert.“ Vgl. Referat I B 5, Bd. 692.

⁷ Am 26. Mai 1973 legte Sonderbotschafter Siddiqui Parlamentarischem Staatssekretär Moersch die Haltung der Regierung von Bangladesch zur Frage der Altschulden dar. Siddiqui erklärte, „daß seine Regierung die grundsätzliche Verpflichtung bei laufenden Projekten, die in Bangladesch liegen, anerkenne. Bei abgeschlossenen Projekten ergäbe sich eine andere Situation, da Pakistan aus den Gewinnen in der Vergangenheit überproportional Nutzen gezogen habe und man daher von Bangladesch nicht erwarten dürfe, die ganze Zeche zu zahlen.“ Vgl. die Aufzeichnung vom 29. Mai 1973; Ministerbüro, Bd. 563.

⁸ Im Kommuniqué vom 16. April 1973 unterbreiteten die Regierungen von Indien und Bangladesch der pakistanischen Regierung folgendes Angebot: „Without prejudice to the respective positions of the Government of India and the Government of the People's Republic of Bangladesh, the two Governments are ready to seek a solution to all humanitarian problems through simultaneous repatriation of Pakistani prisoners of war and civilian internees, except those required by the Gov-

nicht voll verstanden. Die Inder und Bengalen wollten Pakistan in eine Falle locken. Sie wollten 195 sogenannte Kriegsverbrecher in Bangladesch aburteilen lassen, und sie wollten die Rückkehr der in Bangladesch befindlichen Biharis⁹. Dies aber widerspreche sowohl dem Simla-Abkommen¹⁰ als auch der Genfer Konvention über Kriegsgefangene¹¹. Das pakistanische Volk werde eine Aburteilung von „Kriegsverbrechern“ niemals akzeptieren. Hiervon abgesehen habe aber Bangladesch kein Recht auf die Abhaltung von Kriegsverbrecherprozessen.

Wenn Indien und Bangladesch in bezug auf die Biharis den Ausdruck „Option“ gebrauchten, so sei dies unkorrekt. Es handle sich nicht um eine Option, sondern die Biharis in Bangladesch stünden unter bangalischem Druck. Unter solchen Umständen sei Pakistan nicht verpflichtet, die Biharis bei sich aufzunehmen. Dies sei rechtlich und moralisch nicht gerechtfertigt. Im Grunde bezweckten die Inder und Bengalen mit dem gemeinsamen Communiqué nur, Pakistan Schwierigkeiten zu bereiten.

Zur Altschuldenfrage führte Bhutto aus, Pakistan sei nicht länger verpflichtet, Schulden für in Bangladesch gelegene Projekte zu bezahlen.

Bhutto meinte abschließend, das über Pakistan verhängte Waffenembargo solle nunmehr jetzt ganz aufgehoben werden.¹²

Fortsetzung Fußnote von Seite 679

ernment of the People's Republic of Bangladesh for trial on criminal charges, repatriation of Bengalees forcibly detained in Pakistan and repatriation of Pakistanis in Bangladesh, that is, all non-Bengalees who owe allegiance and have opted for repatriation to Pakistan.“ Vgl. Referat 311, Bd. 100131.

⁹ Am 19. April 1972 berichtete Botschafter Berger, Islamabad, über ein Gespräch mit dem Staatssekretär im pakistanischen Außenministerium. Iftikar Ali habe ausgeführt: „Die Biharis in Bangladesch, von denen viele bereits dort geboren sind, werden von der pakistanischen Regierung als eine ethnische Minderheit in Bangladesch angesehen, für die die dortige Regierung ausschließlich die Verantwortung trägt. Die pakistanische Regierung hat nicht die Absicht, Biharis in Pakistan aufzunehmen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 268; Referat I B 5, Bd. 692.

¹⁰ Ziffer VI des Abkommens vom 3. Juli 1972 zwischen Indien und Pakistan über die Beendigung von Konflikt und Konfrontation (Simla-Abkommen): „Beide Regierungen kommen überein, daß ihre jeweiligen Regierungschefs an einem beiden Seiten genehmen Zeitpunkt in der Zukunft erneut zusammenkommen und daß in der Zwischenzeit Vertreter beider Seiten zusammentreffen, um Modalitäten und Regelungen für die Schaffung eines dauerhaften Friedens und die Normalisierung der Beziehungen weiter zu diskutieren, wozu auch die Fragen der Heimführung der Kriegsgefangenen und Zivilinternierten, eine endgültige Regelung für Jammu und Kaschmir und die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen gehören.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 360.

¹¹ 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. 838–916.

¹² Botschaftsrat I. Klasse Enzweiler, Islamabad, informierte am 30. März 1973 über ein Gespräch mit dem Abteilungsleiter im pakistanischen Außenministerium. A. Zaki habe sich erkundigt, „ob 1971 verfüktes Waffenembargo aufgehoben sei. Er verwies auf kürzlich erfolgte Aufhebung [...] seitens der USA und führte weiter aus, kanadische Regierung habe vertraulich mitgeteilt, daß deren Waffenembargo nicht mehr fortbestehe“. Zaki habe ferner ausgeführt, „daß seine Regierung zuerst die grundsätzliche Einstellung der Bundesregierung erfahren möchte, um evtl. später Lieferungswünsche vorzubringen.“ Er, Enzweiler, habe dazu erklärt, „daß Embargo seinerzeit verfügt wurde, weil Bundesregierung, um Konflikte zu vermeiden, keine Waffen in Spannungsgebiete liefere“. Er sei aber bereit, eine entsprechende Anfrage nach Bonn weiterzuleiten. Vgl. Referat 311, Bd. 100302. Am 3. April 1973 informierte Ministerialdirigent Jesser die Botschaft in Islamabad darüber, daß dem Vorschlag der pakistanischen Regierung, „kanadischem Beispiel betreffend Waffenembargo zu folgen“, nicht entsprochen werden könne, da der indische Subkontinent „noch auf lange Zeit Spannungsgebiet bleiben“ dürfte. Vgl. den Drahterlaß Nr. 58; Referat 311, Bd. 100302.

Bundesminister erwiderte, die Frage der Lieferungen von Teilen zur Produktion bestimmter Waffensysteme werde bald im Bundessicherheitsrat behandelt werden. Grundsatz von uns sei es, in Spannungsgebiete keine Waffen zu liefern.

Zu den Altschulden bemerkte er, wir hätten Verständnis für die pakistanische Auffassung. Einzelheiten hierüber könnten mit Bundesminister Eppler besprochen werden. Eine vernünftige Regelung müsse gefunden werden.

Zur Kriegsgefangenenfrage erklärte Bundesminister, wir könnten die Tragik nachempfinden, wenn Menschen zum Gegenstand politischer Handel gemacht würden. Wir sähen die Frage der Kriegsgefangenen unter streng humanitären Gesichtspunkten. Die Bundesregierung habe stets ihren Standpunkt klar gemacht, daß Kriegsgefangene alsbald nach Waffenstillstand nach Hause zurückkehren könnten. Wir hofften, daß jüngste Initiativen eine Lösung dieser Frage möglich machten.

Die beabsichtigten Kriegsverbrecherprozesse seien ein komplexes Thema. In der Geschichte sei es wohl immer so gewesen, daß es „Kriegsverbrecher“ nur auf der Seite der Verlierer gebe. Er wolle auf die Gefahr aufmerksam machen, die entstehe, wenn Pakistan seinerseits Prozesse gegen Bengalen anstrebe. Er bitte Pakistan, nicht zu weiterer Eskalation auf diesem Gebiet beizutragen.

Zu den Biharis meinte Bundesminister, es handle sich hier um ein tragisches menschliches Problem, für das die Beteiligten eine Lösung finden sollten, die den menschlichen Bedürfnissen gerecht werde. Bei einer internationalen Zusammenarbeit seien wir bereit, humanitär zu helfen.

Bhutto erklärte, Pakistan seinerseits habe Sheikh Mujibur Rahman im Januar 1972¹³ freigelassen¹⁴, habe Bangladesch auch 200 000 t Reis als Nahrungsmittelhilfe angeboten, Bangladesch habe aber abgelehnt. Bangladesch mache die Kriegsgefangenenfrage zu einer politischen Frage, während Pakistan einfach seine in Indien zurückgehaltenen Leute zurück haben wolle und aus der Angelegenheit keine politische Frage machen wolle. Pakistan habe nicht beabsichtigt und beabsichtige nicht, irgendwelche Prozesse gegen Bengalen oder Inder durchzuführen.

Bundesminister bat um nähere Auskunft zu der Frage, es lägen Nachrichten vor, daß Pakistan dort befindliche Bengalen in Lagern zusammengezogen habe und die Bengalen dort in armen Verhältnissen lebten.¹⁵ *Bhutto* erwiderte, es

¹³ Korrigiert aus: „1973“.

¹⁴ Der Vorsitzende der ost-pakistanischen Awami League, Mujibur Rahman, gegen den seit dem 11. August 1971 in Pakistan ein Verfahren wegen Hochverrats lief, wurde in der Nacht vom 7. auf den 8. Januar 1972 freigelassen. Nach einer Reise über London und Neu Delhi traf er am 10. Januar 1972 in Dacca ein. Vgl. dazu den Artikel „Mujib: Alle Bindungen zu Pakistan endgültig zerschnitten“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 11. Januar 1972, S. 1 und 4.

¹⁵ Botschaftsrat I. Klasse Enzweiler, Islamabad, berichtete am 11. Mai 1973, daß von den 157 000 in Pakistan lebenden Bengalen bislang etwa 15 000 die Flucht gelungen sei. Unter den Flüchtlingen befänden sich auch hochrangige Beamte: „Um Fluchtbewegung vorzubeugen, hat pakistanische Regierung kürzlich Internierung ehemaliger senior civil servants (und einiger hochrangiger Offiziere) verfügt. Es handelt sich dabei um insgesamt 221 Personen, die an folgenden drei Plätzen interniert wurden: 1) in Warsak (bei Peshawar) [...]; 2) in Quadirabad (in der Provinz Punjab); 3) in Landi (bei Karachi).“ Enzweiler legte dazu ferner dar: „Offiziell werden diese Lager repatriation camps genannt, in Wirklichkeit sind sie aber als erster Schritt zu werten für die von Präsident Bhutto angedrohten Hochverratsprozesse, die er durchführen will, wenn die 195 Kriegsverbrecherprozesse in Bangladesch anlaufen.“ Vgl. dazu Referat 311, Bd. 100299.

lägen Erkenntnisse vor, daß in Pakistan befindliche Bengalen gegen das Land arbeiteten. Sie stellten ein Sicherheitsrisiko dar, andere Bengalen seien aus Pakistan geflohen oder hätten sich mit Bestechung aus dem Land hinausgeschmuggelt. Daher seien im Interesse der eigenen Sicherheit Vorsorgemaßnahmen erforderlich gewesen.

Abschließend erklärte *Bundesminister*, in allen drei Ländern des Subkontinents herrsche eine gute innere Stabilität. Daher sollten sie doch auch leichter für eine Möglichkeit für die Lösung ihrer äußeren Probleme finden.

Ministerbüro, Bd. 563

141

Staatssekretär Frank an Bundeskanzler Brandt

214-321.05 TSE-507/73 geheim

16. Mai 1973¹

Sehr verehrter Herr Bundeskanzler,

zu Ihrer Unterrichtung über den Stand der Verhandlungen mit der Tschechoslowakei darf ich Ihnen in der Anlage eine Aufzeichnung mit sechs Anlagen vorlegen. Anlagen fünf und sechs zeigen, daß die Textverhandlungen verhältnismäßig weit gediehen sind. Falls die tschechoslowakische Seite gegen die von mir am 15. Mai übermittelten Formulierungen keine ernsthaften Einwendungen erhebt, dürften die beiden Delegationen in der Lage sein, in der nächsten Verhandlungsrunde nach dem 23. Mai zu einem abschließenden Ergebnis zu kommen. Allerdings ist der Briefwechsel über die humanitären Probleme noch nicht besprochen worden. Ich halte es nicht für ausgeschlossen, daß die Paraphierung des Vertrages noch vor der Sommerpause erfolgen kann, falls nicht unvorhergesehene Schwierigkeiten auftreten.

Mit verbindlichen Empfehlungen

Ihr sehr ergebener
Frank²

¹ Durchschlag als Konzept.

Der Entwurf des Schreibens und die Aufzeichnung wurden von Legationsrat I. Klasse Vogel mit Begleitvermerk vom 16. Mai 1973 an Vortragenden Legationsrat Vergau geleitet. Dazu vermerkte er: „Das Bundeskanzleramt (VLR I Dröge) hat angeregt, daß der Herr Staatssekretär diese Aufzeichnung dem Herrn Bundeskanzler unmittelbar vorlegt. Der Herr Bundeskanzler bittet um Vorlage der Aufzeichnung bis heute abend. Um nochmalige Überprüfung der Richtigkeit von Anlage 3, Nr. 1) wird gebeten.“ Vgl. VS-Bd. 9100 (214); B 150, Aktenkopien 1973.

Hat Vergau am 16. Mai 1973 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Frank verfügte.

² Paraphe.

[Anlage]

Stand der Verhandlungen mit der Tschechoslowakei

I. Vom 7. bis 11. Mai 1973 fand in Prag die erste Runde der deutsch-tschechoslowakischen Vertragsverhandlungen über die Regelung der gegenseitigen Beziehungen statt. Die Gesprächsatmosphäre war gut und sachlich.

Verhandlungsgrundlage war die beim sechsten Sondierungsgespräch in Bonn (12./13.4.1973) erzielte³ und danach vom Bundeskabinett gebilligte⁴ Einigung, zum Münchener Abkommen eine Kompromißlösung im Rahmen folgender Rechtskonstruktion zu suchen:

Unter der Voraussetzung, daß die ČSSR einer umfassenden und befriedigenden Absicherung der rechtlichen Folgewirkungen des Münchener Abkommens zustimmt, ist die Bundesregierung zu einer vertraglichen Aussage über die Behandlung des Münchener Abkommens in den gegenseitigen Beziehungen als nichtig bereit. Hierdurch wird jedoch nicht mit rückwirkender Kraft festgestellt, daß das Münchener Abkommen von Anfang an ungültig gewesen ist. Die Rechtsauffassung der Bundesregierung bleibt somit unberührt. In gleicher Weise wird aber auch die tschechoslowakische Seite bei ihrer Rechtsauffassung zum Münchener Abkommen bleiben können.

II. Während der beiden ersten Verhandlungstage (7./8. Mai) wurde intensiv über mögliche konkrete Formulierungen eines Kompromisses zum Münchener Abkommen auf dieser Grundlage verhandelt, und zwar zum Teil in einer Expertengruppe und zum Teil in einem Vier-Augen-Gespräch zwischen Staatssekretär Frank und Vizeminister Goetz.⁵

Der deutsche Ausgangsvorschlag zur Behandlung des Münchener Abkommens und seiner Rechtsfolgen ergibt sich aus Anlage 1, der tschechoslowakische Ausgangsvorschlag hierzu aus Anlage 2.

Als Ergebnis ihrer Besprechungen legten die beiden Delegationsleiter zur Behandlung des Münchener Abkommens und seiner Rechtsfolgen ihren Regierungen den sich aus Anlage 3 ergebenden Text zur Prüfung vor.

Zur politischen und moralischen Verurteilung der Politik Hitlers einigten sich Staatssekretär Frank und Vizeminister Goetz dahin, diese Frage in der Präambel zu behandeln, und legten ihren Regierungen den in Anlage 4 beigefügten Text zur Prüfung vor.

Nach Abschluß dieser Prüfung im Kreise der beteiligten Ressorts (AA, BMI, BMJ, BMF, BMA) übermittelte Staatssekretär Frank am 15. Mai 1973 Vizeminister Goetz den als Anlage 5 beigefügten Vorschlag zu den ersten vier Präam-

³ Für die sechste Runde der Sondierungsgespräche zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses vgl. Dok. 105.

⁴ Das Kabinett ermächtigte am 25. April 1973 das Auswärtige Amt, Verhandlungen mit der ČSSR über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses aufzunehmen. Vgl. dazu die Meldung „Verhandlungen mit Prag“; DIE WELT vom 26. Mai 1973, S. 1.

⁵ Am 8. Mai 1973 erörterten Staatssekretär Frank und der tschechoslowakische Stellvertretende Außenminister Goetz in Prag den Entwurf der ersten vier Präambelsätze sowie der Artikel I und II eines Vertrags zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR. Für die Gesprächsaufzeichnung vgl. VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopien 1973. Für einen Auszug vgl. Anm. 9.

belsätzen sowie zur Behandlung des Münchener Abkommens und seiner Rechtsfolgen.

Mit diesem Vorschlag ist nach Auffassung der beteiligten Ressorts im Hinblick darauf, daß die in Aussicht genommene Rechtskonstruktion eine strikte Ausgewogenheit zur Behandlung des Münchener Abkommens einerseits und zu den Rechtsfolgen des Münchener Abkommens andererseits voraussetzt, bei den Rechtsfolgen die Grenze des für uns Unverzichtbaren erreicht, wenn das Münchener Abkommen in den gegenseitigen Beziehungen als nichtig behandelt werden soll.

Bei der Formulierung der Behandlung des Münchener Abkommens als nichtig in den gegenseitigen Beziehungen ist noch die sehr wesentliche Frage offen, welche Zeitform für das Verb gewählt werden soll (Präsens oder Futur).

III. Am 10. und 11. Mai 1973 behandelte eine von den beiden Delegationsleitern eingesetzte weitere Arbeitsgruppe in einem ersten Durchgang die übrigen Vertragsbestandteile.⁶

Zwischen beiden Seiten bestand Einvernehmen, daß hierzu die restlichen Präambelsätze sowie je ein Artikel zum Gewaltverzicht, zur Grenze, zur Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen und zu den Vertragsformalia gehören sollen. Im Zusammenhang mit diesen Vertragsteilen verbleiben als wichtigste noch ungelöste Fragen der tschechoslowakische Wunsch auf Einfügung des Worts „Beständigkeit“ vor dem Wort „Unverletzlichkeit“ im Vertragsartikel zur gemeinsamen Grenze sowie die Behandlung der Umsiedlung und anderer menschlicher Probleme (z.B. Reiseerleichterungen). Zu den humanitären Fragen nahmen beide Verhandlungsleiter einen Briefwechsel in Aussicht, über den noch nicht verhandelt worden ist.

Kein Einvernehmen konnte über unseren Wunsch, wegen der Folgenregelung und wegen des Artikels über die Entwicklung der bilateralen Beziehungen eine Berlin-Klausel aufzunehmen, sowie über den tschechoslowakischen Wunsch herbeigeführt werden, in einem weiteren Vertragsartikel die Unberührtheit früher von beiden Seiten abgeschlossener zwei- oder mehrseitiger Verträge und Abkommen festzustellen. Während die tschechoslowakische Seite bei der Berlin-Klausel zunächst die Prüfung unseres Vorschlags zusagte, lehnte sie im weiteren Verlauf der Verhandlungen eine solche Klausel ab. Die deutsche Seite lehnte die Einbeziehung eines Artikels über das Verhältnis des geplanten Vertrags zu früheren bi- und multilateralen Verträgen und Abkommen der beiden Vertragsparteien ab. Ein solcher Artikel ist in unserer Sicht sachlich nicht erforderlich und könnte im Hinblick auf die Verankerung der ex-tunc-Ungültigkeit des Münchener Abkommens in Verträgen der ČSSR mit dritten Staaten zu einer einseitigen Interpretation des Artikels I im Sinne der tschechoslowakischen Rechtsauffassung Anlaß geben.

Der gegenwärtige Verhandlungsstand zu den restlichen Präambelsätzen und den weiteren Vertragsartikeln ergibt sich aus der beigefügten Anlage 6.

IV. Die Ergebnisse der ersten Verhandlungsrunde entsprechen den Erwartungen, die an eine erste Verhandlungsrunde geknüpft werden können. Ein Ver-

⁶ Vgl. dazu die Gesprächsaufzeichnung über die Sitzungen der Unterkommission am 10./11. Mai 1973; Büro Staatssekretär, Bd. 239. Für einen Auszug vgl. Anm. 10.

gleich der ursprünglichen beiderseitigen Vorschläge mit den erzielten Fortschritten sowie ein Blick auf den Umfang der noch nicht gelösten Punkte zeigt jedoch die Schwierigkeiten der bisherigen und noch bevorstehenden Verhandlungen auf. In den weiteren Verhandlungen müssen wir mit Schwierigkeiten eventuell auch noch in solchen Punkten rechnen, bei denen wir bisher vom Einvernehmen beider Seiten ausgehen. Dies ergibt sich daraus, daß eine uns von tschechoslowakischer Seite nach Abschluß der ersten Verhandlungsrunde am 12. Mai 1973 übergebene Zusammenstellung ihrer Ergebnisse diese nur zum Teil zutreffend wiedergibt, während andere Teile als Vorschläge jeder Seite aufgeführt sind.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten war auf tschechoslowakischer Seite deutlich der Wille erkennbar, zu einer für beide Seiten annehmbaren Regelung zu gelangen und unseren Anliegen, insbesondere in den komplexen Fragen der Rechtsfolgen des Münchener Abkommens, Rechnung zu tragen. Wir rechnen deshalb damit, daß die Verhandlungen zügig weitergehen und in angemessener Frist abgeschlossen werden können. Eine genaue Aussage über den Zeitpunkt des Verhandlungsabschlusses ist indessen zur Zeit noch nicht möglich.

V. Die Verhandlungen werden am 23. Mai 1973 unter Leitung von Staatssekretär Frank und Vizeminister Goetz in Bonn fortgesetzt. Dabei wird sowohl über die Behandlung des Münchener Abkommens und seiner Rechtsfolgen als auch über die übrigen Vertragsbestandteile weiter verhandelt werden.⁷

Anlage 1

Deutscher Ausgangsvorschlag zur Behandlung des Münchener Abkommens und seiner Rechtsfolgen (7. Mai 1973):

Artikel I

(1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Tschechoslowakische Sozialistische Republik kommen überein, das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 in ihren gegenseitigen Beziehungen nach Maßgabe dieses Vertrages als nichtig zu betrachten.

(2) Aus Absatz 1 folgt nicht, daß die Anwendung und Beachtung der deutschen Rechtsordnung in den vom Münchener Abkommen betroffenen Gebieten als rechtsunwirksam behandelt werden könnten. Insbesondere bleiben die auf dieser Grundlage entstandenen Rechte, Verpflichtungen und sonstigen Rechtsverhältnisse natürlicher und juristischer Personen unberührt.

(3) Soweit natürlichen Personen aufgrund des Münchener Abkommens und den zu seiner Durchführung getroffenen Regelungen die deutsche Staatsangehörigkeit verliehen worden ist, wird ihre Rechtswirksamkeit von Absatz 1 nicht berührt.

(4) Die Vertragsparteien sind sich darüber einig, daß Absatz 1 keine Rechtsgrundlage für Ansprüche der ČSSR und ihrer Staatsangehörigen einschließlich juristischer Personen gegen die Bundesrepublik Deutschland und deutsche

⁷ Die zweite Verhandlungsrunde zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR fand vom 23. bis 30. Mai 1973 statt. Vgl. dazu Dok. 155, Dok. 157, Dok. 161–163, Dok. 166 und Dok. 167.

Staatsangehörige einschließlich juristischer Personen auf Schadensersatz, Entschädigungen, Restitutionen oder andere finanzielle Leistungen bildet.⁸

Anlage 2

Tschechoslowakischer Ausgangsvorschlag zur Behandlung des Münchener Abkommens und seiner Rechtsfolgen (7. Mai 1973)

Artikel I

Im Interesse ihrer gegenseitigen Beziehungen halten übereinstimmend die ČSSR und die Bundesrepublik Deutschland das Münchener Abkommen vom 29. September 1938, das ein Bestandteil der Aggressionspolitik des nazistischen Regimes war und das durch die Verletzung der Souveränität der ČSSR und unter Gewaltandrohung zustande gekommen ist, für nichtig.

Artikel II

Artikel I dieses Vertrages

- (1) bezieht sich nicht auf die Rechtsverhältnisse zwischen den physischen und juristischen Personen,
- (2) bezieht sich nicht auf die Staatsangehörigkeit der ehemaligen tschechoslowakischen Staatsbürger der deutschen Nationalität,
- (3) schafft nicht Rechtsgrundlage für materielle Ansprüche der ČSSR und deren Staatsbürger gegenüber der Bundesrepublik Deutschland und gegenüber den ehemaligen tschechoslowakischen Staatsbürgern deutscher Nationalität.

Anlage 3

- 1) Von beiden Delegationsleitern ihren Regierungen zur Prüfung vorgelegter Text zur Behandlung des Münchener Abkommens und seiner Rechtsfolgen (8. Mai 1973):

⁸ Zum Entwurf der Bundesregierung für einen Artikel I des Vertrags zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR stellte der tschechoslowakische Stellvertretende Außenminister Goetz am 7. Mai 1973 fest, daß er Absatz 1 unter der Voraussetzung zustimmen könne, daß die Worte „im Interesse ihrer gegenseitigen Beziehungen“ hinzugefügt und die Worte „nach Maßgabe dieses Vertrags“ gestrichen würden. Zu Absatz 2 bekräftigte er die Bereitschaft der ČSSR, entsprechende Garantien „im Rahmen der tschechoslowakischen Rechtsordnung“ zu geben: „Sie können jedoch nicht von uns verlangen, daß wir die Formulierung ‚Anwendung und Beachtung der deutschen Rechtsordnung in den vom Münchener Abkommen betroffenen Gebieten‘ gutheißen. Erst der zweite Teil Ihres Vorschlags von Absatz 2 geht nämlich auf individuelle Rechte und Rechtsverhältnisse ein. Im ersten Teil wird hingegen von uns verlangt, daß wir die auf der Grundlage des Münchener Abkommens eingeführte Rechtsordnung nach 35 Jahren als wirksam bestätigen.“ In bezug auf Absatz 3 könne die ČSSR aufgrund ihrer Rechtsordnung „nicht in dieser Form die Gültigkeit der Rechtsakte bestätigen, die auf der Grundlage des Münchener Abkommens erfolgt sind und die auf dieser Grundlage erlassenen Vorschriften für rechtswirksam erklären. Wir sind der Meinung, daß wir die Frage der Staatsangehörigkeit so nicht klären können, sondern wir wollen lediglich bestätigen, daß dieser Vertrag die Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen nicht berührt.“ Absatz 4 könne er unter der Voraussetzung akzeptieren, daß die Worte „auf Schadensersatz, Entschädigungen, Restitutionen oder andere finanzielle Leistungen“ gestrichen und vor das Wort „Ansprüche“ das Wort „materielle“ eingefügt werde. Vgl. die Gesprächsaufzeichnung; VS-Bd. 9100 (214); B 150, Aktenkopien 1973.

Artikel I

Die Bundesrepublik Deutschland und die Tschechoslowakische Sozialistische Republik behandeln das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 in ihren gegenseitigen Beziehungen als nichtig.⁹

Artikel II

(1) Artikel I dieses Vertrages berührt nicht rechtsgültige individuelle Akte, die vom 30. September 1938 bis 9. Mai 1945 ergangen sind, sowie Rechtsbeziehungen, deren Beteiligte natürliche oder juristische Personen waren oder sind, ohne Rücksicht darauf, welche Rechtsordnung angewendet wurde.

(2) Artikel I dieses Vertrages berührt nicht die Staatsangehörigkeit von Personen, die von den Maßnahmen in den Jahren 1938 bis 1945 (vom 30.9.1938 – 9.5.1945) betroffen waren.

(3) Die Vertragsparteien sind sich darin einig, daß Artikel I keine Rechtsgrundlage für materielle Ansprüche der ČSSR und ihrer natürlichen und juristischen Personen gegen die Bundesrepublik Deutschland und ihre natürlichen und juristischen Personen schafft.

2) Tschechoslowakischer Alternativvorschlag zu Artikel II Absatz 2 (12. Mai 1973):

Artikel II

(2) Artikel I berührt nicht die Staatsangehörigkeit natürlicher Personen, die ihnen nach der Rechtsordnung einer der vertragsschließenden Seiten zusteht, ohne Rücksicht auf die Veränderungen der Staatsangehörigkeit nach dem 29. September 1938.

⁹ Am 8. Mai 1973 behandelten Staatssekretär Frank und der tschechoslowakische Stellvertretende Außenminister Goetz in Anwesenheit der Dolmetscher Grönebaum und Hendrych den ersten Satz der Präambel sowie Artikel I eines Vertrags zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR: „StS Frank: Was halten Sie von folgender Formulierung: ‚Anerkennend, daß die Politik Hitlers, die zum Münchener Abkommen vom 29. September 1938 als erstem Schritt geführt hatte und auf die Zerschlagung der politischen Unabhängigkeit und territorialen Integrität der ČSR gerichtet war, ein Unrecht war? ‚Anerkennend‘, das ist sehr stark. VM Goetz: Im Tschechischen kein schöner Formulierungsvorschlag: ‚Uznávající, že Hitlerova politika, která vedla k mnichovské dohodě z 29. září 1938 jako k prvnímu kroku‘. StS Frank: ‚die Politik Hitlers, die zum Münchener Abkommen führte, der erste Schritt war zur Zerschlagung‘. VM Goetz: ‚Politika Hitlerova, která vedla k mnichovské dohodě, byla prvním krokem k likvidaci‘. StS Frank: Wenn Sie hier Entgegenkommen zeigen, dann akzeptieren wir Artikel I. VM Goetz: Mir ist diese Formulierung noch nicht direkt, noch nicht konkret genug. StS Frank: Ich bin damit einverstanden, auf ‚nach Maßgabe‘ zu verzichten: ‚das Münchener Abkommen in den gegenseitigen Beziehungen als nichtig‘. VM Goetz: ‚považují mnichovskou dohodu ve vzájemných vztazích za nulitní‘. StS Frank: ‚Die Vertragsparteien kommen überein, sind einig, sind übereingekommen‘. VM Goetz: Das ist sprachlich nicht brauchbar. StS Frank: Wenn dem so ist, dann müssen wir wieder ‚nach Maßgabe‘ hineinnehmen, um die letzte Spur von ‚kommen überein‘ zu retten. Warum akzeptieren Sie nicht, betrachten das Münchener Abkommen nach Maßgabe des Vertrags als nichtig? VM Goetz und Dr. Hendrych: ‚kommen überein, das ... zu betrachten‘, ‚se shodují, že považují‘ klingt im Tschechischen unglücklich. Dr. Hendrych: Tschechisch považovati (wörtlich ‚für etwas halten‘, ‚ansehen‘, ‚erachten‘), deutsch: behandeln. StS Frank: ‚Die Bundesrepublik Deutschland und die Tschechoslowakische Sozialistische Republik behandeln (považují) das Münchener Abkommen in den gegenseitigen Beziehungen als nichtig‘; ‚Anerkennend, daß die Politik Hitlers, die zum Münchener Abkommen vom 29. September 1938 geführt hatte und auf die Zerschlagung der politischen Unabhängigkeit und der territorialen Integrität der Tschechoslowakischen Republik gerichtet war, ein Unrecht war‘, akzeptiere ich ad referendum.“ Vgl. VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

Anlage 4

Präambel

Die Bundesrepublik Deutschland und die Tschechoslowakische Sozialistische Republik

In der historischen Erkenntnis, daß das harmonische Zusammenleben der Völker in Europa ein Erfordernis des Friedens bildet;

Und bestimmt von dem Willen, ein für allemal mit der unheilvollen Vergangenheit in ihren Beziehungen ein Ende zu machen, vor allem im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg, der allen europäischen Völkern unermessliche Leiden und Schaden zugefügt hat;

In der Überzeugung, daß die Politik Hitlers, die zu dem Münchener Abkommen vom 29. September 1938 geführt hatte und auf die Zerschlagung¹⁰ der politischen Unabhängigkeit und der territorialen Integrität der Tschechoslowakischen Republik gerichtet war, ein Unrecht war;

Angesichts der Tatsache, daß in beiden Ländern eine neue Generation herangewachsen ist, die ein Recht auf eine gesicherte, friedliche Zukunft hat;

Anlage 5¹¹

Sehr geehrter Herr Minister,

nach meiner Rückkehr von der ersten Runde offizieller Vertragsverhandlungen in Prag habe ich die mit Ihnen in dem Vier-Augen-Gespräch besprochenen Formulierungen zum Gesamtkomplex des Münchener Abkommens und seiner Rechtsfolgen im Kreise der Bundesregierung erörtert.

In dem Wunsche, zu einer baldigen Beendigung der Verhandlungen zu kommen, und unter Berücksichtigung Ihrer und unserer Standpunkte sind wir zu einem Ergebnis gekommen, das mir insgesamt so ausgewogen erscheint, daß es für beide Seiten akzeptabel sein dürfte.

Ich gestatte mir, Ihnen als Anlage den Text-Vorschlag der einschlägigen Absätze der Präambel, des Artikels I und des Artikels II zukommen zu lassen, so daß Sie Gelegenheit haben, bis zur Fortsetzung unserer Verhandlungen am 23. Mai eine Entscheidung Ihrer Regierung herbeizuführen.

Ich hoffe, daß es Ihnen möglich sein wird, den von mir übermittelten Formulierungen zuzustimmen. Ich meinerseits wäre in der Lage, Ihnen dann zu diesen Formulierungen die Zustimmung der Bundesregierung mitzuteilen.

¹⁰ Am 11. Mai 1973 schlug der Abteilungsleiter im tschechoslowakischen Außenministerium, Křepelák, in der Sitzung der Unterkommission vor, das Wort „Zerschlagung“ durch das Wort „Liquidierung“ zu ersetzen. Vortragende Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander wies demgegenüber darauf hin, daß dies für die Bundesregierung „sprachlich und wohl auch sachlich schwierig“ sei. Sie nehme diesen Wunsch gleichwohl zur Kenntnis, „ohne hierzu etwas sagen zu können“. Vgl. die Gesprächsaufzeichnung vom 10./11. Mai 1973; Büro Staatssekretär, Bd. 239.

¹¹ Das Schreiben wurde mit Drahterlaß Nr. 112 des Staatssekretärs Frank vom 15. Mai 1973 an die Handelsvertretung in Prag übermittelt. Dazu vermerkte er: „Sie werden gebeten, den Stellvertretenden Außenminister Goetz so bald wie möglich aufzusuchen und ihm nachstehendes Schreiben sowie den diesem angefügten Formulierungsvorschlag zu übergeben.“ Vgl. VS-Bd. 520 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1973.

Genehmigen Sie, Herr Minister, den Ausdruck meiner vorzüglichsten Hochachtung.

gez. Frank

Formulierungsvorschlag der deutschen Seite vom 15. Mai 1973

Präambel

Die Bundesrepublik Deutschland und die Tschechoslowakische Sozialistische Republik

In der historischen Erkenntnis, daß das harmonische Zusammenleben der Völker in Europa ein Erfordernis des Friedens bildet;

Bestimmt von dem Willen, ein für allemal mit der unheilvollen Vergangenheit in ihren Beziehungen ein Ende zu machen, vor allem im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg, der den europäischen Völkern unermeßliche Leiden und Schaden zugefügt hat;

In der Überzeugung, daß die Politik Hitlers, die auf die Zerschlagung der politischen Unabhängigkeit und der territorialen Integrität der Tschechoslowakischen Republik gerichtet war, verwerflich war;

Angesichts der Tatsache, daß in beiden Ländern eine neue Generation heran-gewachsen ist, die ein Recht auf eine gesicherte, friedliche Zukunft hat;

...

Sind wie folgt übereingekommen:

Artikel I

Die Bundesrepublik Deutschland und die ČSSR werden das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 in ihren gegenseitigen Beziehungen als nicht betrachten.

Artikel II

(1) Artikel I dieses Vertrages berührt nicht die Rechtswirkungen, die sich in bezug auf natürliche oder juristische Personen aus dem in der Zeit vom 30. September 1938 bis zum 9. Mai 1945 angewendeten Recht ergeben.

(2) Artikel I dieses Vertrages läßt insbesondere auch¹² die Staatsangehörigkeit natürlicher Personen unberührt.

¹² Am 15. Mai 1973 informierte Vortragender Legationsrat I. Klasse Fleischhauer Staatssekretär Frank, daß das Bundesministerium des Innern einer Formulierung für Artikel II Absatz 2 unter der Voraussetzung zustimme, „daß eine mündliche Klarstellung unserer Seite zu Protokoll genommen wird, derzufolge Artikel II Absatz 2 abgeschlossene und laufende Tatbestände im Bereich der Staatsangehörigkeit unberührt läßt, und daß aus Artikel I auch in Zukunft keine Konsequenzen im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit gezogen werden können“. Ministerialdirigent von Schenk habe demgegenüber Ministerialdirigent Schiffer, Bundesministerium des Innern, auf die Schwierigkeiten hingewiesen, „die im Hinblick auf eine für beide Seiten verbindliche Protokollnotiz zu befürchten sind“. Sie hätten sich stattdessen darauf verständigt, „den Absatz 2 durch die Worte ‚insbesondere auch‘ an den Absatz 1 und die darin genannten ‚Rechtswirkungen‘ anzuschließen. Mit Hilfe dieser Ergänzung würde klargestellt werden, daß es sich auch bei der Staatsangehörigkeit um Rechtswirkungen handelt, die sich in bezug auf natürliche Personen aus dem in der Zeit vom 30. September 1938 bis zum 9. Mai 1945 angewendeten Recht ergeben oder ergeben haben“. Der vom Bundesministerium für notwendig erachteten mündlichen Klarstellung würde es dann nicht mehr bedürfen.“ Vgl. VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

(3) Artikel I dieses Vertrages bildet keine Rechtsgrundlage für materielle Ansprüche der ČSSR und ihrer natürlichen und juristischen Personen.¹³

Anlage 6

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik über ihre gegenseitigen Beziehungen

Die Bundesrepublik Deutschland und die Tschechoslowakische Sozialistische Republik

In der historischen Erkenntnis, daß das harmonische Zusammenleben der Völker in Europa ein Erfordernis des Friedens bildet,

Und bestimmt von dem Willen, ein für allemal mit der unheilvollen Vergangenheit in ihren Beziehungen ein Ende zu machen, vor allem im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg, der allen europäischen Völkern unermessliche Leiden und Schaden zugefügt hat,

In der Überzeugung, daß die Politik Hitlers, die zu dem Münchener Abkommen vom 29. September 1938 geführt hatte und auf die Zerschlagung¹⁴ der politischen Unabhängigkeit und der territorialen Integrität der Tschechoslowakischen Republik gerichtet war, ein Unrecht war,

Angesichts der Tatsache, daß in beiden Ländern eine neue Generation herangewachsen ist, die ein Recht auf eine gesicherte friedliche Zukunft hat,

In der Absicht, dauerhafte Grundlagen für die Entwicklung gutnachbarlicher Beziehungen zu schaffen,

In dem Bestreben, den Frieden und die Sicherheit in Europa zu festigen,

In der Überzeugung, daß die friedliche Zusammenarbeit auf der Grundlage der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen dem Wunsche der Völker sowie dem Interesse des Friedens in der Welt entspricht,

tschechoslowakischer Vorschlag:

In dem Bewußtsein, daß die Unverletzlichkeit der Grenzen und die Achtung der territorialen Integrität und Souveränität aller europäischen Staaten in ihren jetzigen Grenzen Voraussetzung für den gegenwärtigen und den zukünftigen Frieden ist,

deutscher Vorschlag:

In dem Bewußtsein, daß der Verzicht auf Androhung oder Anwendung von Ge-

¹³ Am 18. Mai 1973 berichtete Ministerialdirigent Heipertz, Prag, der tschechoslowakische Stellvertretende Außenminister Goetz habe zum Schreiben des Staatssekretärs Frank vom 15. Mai 1973 mitgeteilt, daß „1) die mit dem Brief übermittelten Formulierungsvorschläge, soweit sie das Münchener Abkommen betreffen, nicht den in dem Vier-Augen-Gespräch der beiden Delegationsleiter in Prag ad referendum getroffenen Vereinbarungen entsprächen. Dies gelte sowohl für die Formulierungsvorschläge zur Präambel als auch für den Artikel I. 2) Obwohl Formulierungsvorschlag zu Artikel II gewisse Fortschritte bringe, werde durch die Formulierung der Präambel und des Artikels I auch der Artikel II beeinträchtigt. 3) Die Formulierungsvorschläge zur Präambel und zu Artikel I seien daher für die tschechoslowakische Seite nicht akzeptabel.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 307; VS-Bd. 9100 (214); B 150, Aktenkopien 1973.

¹⁴ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Tschechoslowakischer Text: statt Zerschlagung ‚Liquidierung‘.“

walt, insbesondere bezüglich der Unverletzlichkeit der Grenzen, und die Achtung der territorialen Integrität und der Souveränität aller Staaten in Europa in ihren gegenwärtigen Grenzen eine grundlegende Bedingung für den Frieden sind,¹⁵

Sind wie folgt übereingekommen:

Artikel III

(1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Tschechoslowakische Sozialistische Republik werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der Sicherheit in Europa und in der Welt von den Zielen und Grundsätzen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, leiten lassen.

(2) Demgemäß werden sie entsprechend <den> Artikel<n 1 und>¹⁶ 2 der Charta der Vereinten Nationen¹⁷ alle ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und sich in Fragen, die die europäische und internationale Sicherheit berühren, sowie in ihren gegenseitigen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt enthalten.¹⁸

¹⁵ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Anmerkung: Die deutsche Seite hat angesichts der Schwierigkeiten einer Einigung vorgeschlagen, auf den Schlußabsatz zu verzichten.“
Am 17. Mai 1973 vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Fleischhauer zu den Entwürfen für Satz 8 einer Präambel: „In der Präambel wünscht die tschechoslowakische Seite entsprechend dem Warschauer Vertrag eine Aussage über die Unverletzlichkeit der Grenzen aller europäischen Staaten als Voraussetzung für den Frieden. Wir halten eine solche Aussage in dem Vertrag mit der Tschechoslowakei sachlich nicht für erforderlich. Denn die Grenzfrage spielt hier im Gegensatz zum Warschauer Vertrag keine besondere Rolle. Im Gegenteil könnte uns diese allgemein gehaltene Aussage für die angestrebte Prinzipienklärung der KSZE nachteilig präjudizieren, weil die Unverletzlichkeit der Grenzen als selbständiger Grundsatz erscheint und nicht dem Gewaltverbot zugeordnet wird. [...] Wenn die Tschechen weiter auf diesem Präambelsatz bestehen, so wäre dieser allenfalls in der Fassung unseres Vorschlags akzeptabel, der die Unverletzlichkeit der Grenzen eindeutig dem Gewaltverbot zuordnet und damit eine Präjudizierung für Helsinki abschließt.“ Vgl. VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

¹⁶ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Tschechoslowakische Klammern.“

¹⁷ Artikel 1 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945: „The Purposes of the United Nations are: [...] 1) To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace; 2) To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace; 3) To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and 4) To be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.“
Für Artikel 2 der UNO-Charta vgl. Dok. 101, Anm. 24.

¹⁸ Am 17. Mai 1973 führte Vortragender Legationsrat I. Klasse Fleischhauer zu diesem Absatz aus: „In Artikel III (Gewaltverzicht), der unserer Vorstellung nach Artikel II des Warschauer Vertrages entsprechen soll, hat die tschechoslowakische Seite in Abs[atz] 2 die Bezugnahme auf den Artikel 1 der Charta der Vereinten Nationen geklammert, obwohl dieser Hinweis in Artikel II des Warschauer Vertrages enthalten ist. Dieser Artikel zählt unter den Zielen der VN unter anderem die Selbstbestimmung der Völker und die Achtung vor den Menschenrechten auf. Die ČSSR möchte offenbar eine ausdrückliche Bezugnahme auf diese Ziele vermeiden. [...] Sollten die Tschechen ihre Klammer um den Artikel 1 nicht beseitigen wollen, so könnten wir uns mit der Streichung des Artikels 1 in Abs[atz] 2 einverstanden erklären unter der Voraussetzung, daß die Artikel 1 und 2 in Artikel III Abs[atz] 1 ausdrücklich wie folgt erwähnt werden: ‚von den Zielen und Grundsätzen,

Artikel IV

(1) In Übereinstimmung mit den vorstehenden Zielen und Grundsätzen bekräftigen die Bundesrepublik Deutschland und die Tschechoslowakische Sozialistische Republik die Unverletzlichkeit ihrer bestehenden Grenze jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich gegenseitig zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität.

(2) Sie erklären, daß sie gegeneinander keinerlei Gebietsansprüche haben und solche auch in Zukunft nicht erheben werden.¹⁹

Artikel V

(1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Tschechoslowakische Sozialistische Republik werden weitere Schritte zur umfassenden Entwicklung ihrer gegenseitigen Beziehungen unternehmen, <deren feste Grundlage dieser Vertrag bildet.>²⁰

(2) Sie stimmen darin überein, daß eine Erweiterung ihrer nachbarschaftlichen Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft, der Wissenschaft, der wissenschaftlich-technischen Beziehungen, der Kultur, des Umweltschutzes, des

Fortsetzung Fußnote von Seite 691

die in Artikel 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, leiten lassen.“ Vgl. VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

¹⁹ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Anmerkung: Die tschechoslowakische Seite wünscht in Absatz 1 einzufügen: ‚die Beständigkeit und die Unverletzlichkeit‘. Die deutsche Seite hat hierzu erklärt, daß dieser Passus für sie nicht annehmbar sei.“

Am 17. Mai 1973 führte Vortragender Legationsrat I. Klasse Fleischhauer dazu aus: „In Artikel IV wünscht die tschechoslowakische Seite nicht nur eine Bekräftigung der Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen beider Staaten, sondern darüber hinaus die Bekräftigung ihrer Beständigkeit (Unveränderlichkeit). Dieser Passus ist für uns nicht annehmbar, da er sich nicht allein auf die gemeinsame Grenze, sondern alle Grenzen beider Staaten, insbesondere also auch auf die Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR beziehen würde. Der Vertrag würde insoweit ein weder im Moskauer und Warschauer Vertrag noch im Grundvertrag vorhandenes neues Element enthalten. Dahinter dürfte sich die Absicht verbergen, die friedliche Veränderung der Grenzen, insbesondere im Wege der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts und einer europäischen Lösung, zu verhindern. [...] Wenn die tschechoslowakische Seite auf der Bekräftigung der Unveränderlichkeit bzw. Beständigkeit der Grenzen besteht, so wäre dies für uns nur unter der Voraussetzung akzeptabel, daß sich Artikel IV Abs[atz] 1 nur auf die gemeinsame Grenze zwischen den beiden Staaten bezieht und auch nicht auf die in Artikel III Abs[atz] 1 genannten Ziele und Grundsätze der Charta der VN Bezug nimmt. Artikel IV Abs[atz] 1 würde in diesem Fall lauten: ‚Die Bundesrepublik Deutschland und die ČSSR bekräftigen die Beständigkeit und Unverletzlichkeit ihrer gemeinsamen Grenze jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich gegenseitig zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität.‘“ Vgl. VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

²⁰ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Deutsche Klammer.“

Vortragender Legationsrat I. Klasse Fleischhauer informierte dazu: „In Artikel V Abs[atz] 1 wünscht die tschechoslowakische Regierung zum Ausdruck zu bringen, daß sich die Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen auf der Grundlage des Vertrages vollziehen soll. Wir haben hingegen ein Interesse, daß nicht alles, was sich in unseren Beziehungen tun wird, auf den Vertrag zurückgeführt wird. Wir sollten es vermeiden, unseren Beziehungen einen starren Rahmen zu geben, und würden auch kein Interesse daran haben, daß die Tschechen sich bei etwaigen Entschädigungsforderungen wegen des Protektorats auf den Vertrag berufen würden.“ Trotzdem könne der Klammerzusatz akzeptiert werden, „wenn die tschechoslowakische Seite ihre in der Unterkommission abgegebene Erklärung bekräftigt, daß dieser Nachsatz lediglich im Sinne eines Ausgangspunktes für die Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen gemeint ist, nicht aber in dem Sinne, daß jeder weitere Aspekt der gegenseitigen Beziehungen auf den Vertrag zurückführbar sein muß.“ Vgl. die Aufzeichnung vom 17. Mai 1973; VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

Sports, des Verkehrs und ihrer sonstigen Beziehungen in ihrem beiderseitigem Interesse liegt.²¹

Die tschechoslowakische Seite wünscht folgenden weiteren Vertragsartikel: „Dieser Vertrag berührt nicht die zweiseitigen oder mehrseitigen Verträge und Abkommen, die von beiden Seiten früher abgeschlossen worden sind.“

Hierzu hat die deutsche Seite erklärt, daß sie einen solchen Artikel sachlich nicht für erforderlich hält und daß er für sie nicht annehmbar sein würde.²²

Die deutsche Seite wünscht folgenden Vertragsartikel aufzunehmen:

„Entsprechend dem Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 wird dieser Vertrag in Übereinstimmung mit den festgelegten Verfahren auf Berlin (West) ausgedehnt.“

Hierzu hat die tschechoslowakische Seite erklärt, daß sie einen solchen Artikel sachlich nicht für erforderlich hält und daß er für sie nicht annehmbar sein würde.²³

²¹ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Anmerkung: Die deutsche Seite hat folgenden Absatz 3 vorgeschlagen: ‚Sie werden bestehende menschliche Probleme durch entsprechende Ausreisemöglichkeiten und durch innerstaatliche Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Betroffenen erleichtern.‘ Die tschechoslowakische Seite hat erklärt, sie kann den Absatz 3 in keiner Form in den Vertrag aufnehmen. Die Behandlung dieser Problematik, was die Form wie auch den Inhalt betrifft, soll zur Behandlung im Rahmen der nächsten Verhandlungsrunde vorgesehen werden.“

²² Am 17. Mai 1973 notierte Vortragender Legationsrat I. Klasse Fleischhauer, daß die ČSSR mit diesem Artikel auf ihre Verträge mit anderen Ostblock-Staaten und den darin enthaltenen Absätzen über die Ungültigkeit des Münchener Abkommens Bezug nehmen wolle: „Die tschechoslowakische Seite beruft sich dabei auf die jeweiligen Artikel IV des Moskauer und des Warschauer Vertrages. Für uns ist jedoch ein derartiger Artikel in dem Verträge mit der Tschechoslowakei sachlich nicht erforderlich, weil im Gegensatz zu den Verträgen von Moskau und Warschau die Rechte und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte nicht im Spiele sind; er würde auch unseren Interessen zuwiderlaufen, weil damit eine Auslegung der in Artikel I und II enthaltenen Regelung der Münchener Problematik einseitig im Sinne der tschechoslowakischen Rechtsauffassung naheliegen würde.“ Fleischhauer sprach sich dafür aus, „hart“ zu bleiben: „In der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 16. Mai 1973 ist von der Opposition bereits mehrfach danach gefragt worden, ob der Vertrag mit der Tschechoslowakei einen derartigen Artikel enthalten werde, und betont worden, daß dies für die Bundesrepublik Deutschland nicht akzeptabel wäre.“ Vgl. VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

²³ Zur Einbeziehung einer Berlin-Klausel in einen Vertrag mit der ČSSR erläuterte Vortragender Legationsrat I. Klasse Fleischhauer am 17. Mai 1973: „Im Hinblick auf die in Artikel II behandelten Folgewirkungen sowie im Hinblick auf die in Artikel V angesprochene Zusammenarbeit auf den verschiedensten Gebieten ist eine Berlin-Klausel erwünscht. Zwar enthalten der Moskauer und der Warschauer Vertrag keine Berlin-Klauseln. Der Moskauer Vertrag enthält jedoch keine operativen Artikel über die Zusammenarbeit zwischen den Vertragspartnern, und beim Abschluß des Warschauer Vertrages war das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971 noch nicht in Kraft. [...] Sollte die tschechoslowakische Seite die Berlin-Klausel auch in der zweiten Verhandlungsrunde starr ablehnen, so wäre zunächst eine Abstimmung mit den beteiligten Ressorts darüber erforderlich, ob im Hinblick auf Artikel II unsererseits auf die Einbeziehung Berlins in den gesamten Vertrag verzichtet werden kann. Davon unabhängig sollte jedoch sichergestellt werden, daß Abkommen und Regelungen, die auf der Grundlage des Artikels V Absatz 2 abgeschlossen werden, ‚entsprechend dem Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 in Übereinstimmung mit den festgelegten Verfahren auf Berlin (West) ausgedehnt werden‘. Das kann entweder im Verträge selbst oder – wie beim Grundvertrag – durch Erklärungen beider Seiten bei Unterzeichnung erfolgen.“ Vgl. VS-Bd. 9711 (500); B 150, Aktenkopien 1973.

Abschließender Vertragsartikel

Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation und tritt am Tage des Austausches der Ratifikationsurkunden in Kraft, der in Bonn stattfinden soll.

Zu urkund dessen haben die Bevollmächtigten der Vertragsparteien diesen Vertrag unterschrieben.

Geschehen zu Prag am ... in zwei Urschriften, jede in deutscher und tschechischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Für die
Bundesrepublik Deutschland

Für die
Tschechoslowakische Sozialistische
Republik

.....
VS-Bd. 9100 (214)

142

Aufzeichnung des Bundesministers Bahr

Geheim

16. Mai 1973¹

Betr.: Persönliches Gespräch mit StS Kohl am 16. Mai 1973²

1) UN-Beitritt/Inkraftsetzen des Grundvertrages/Ständige Vertretungen

Als Ergebnis einer längeren Diskussion habe ich dazu den anliegenden Vermerk³ in Gegenwart von Kohl diktiert.

¹ Ablichtung.

Hat Staatssekretär Frank vorgelegen.

² Das Gespräch wurde am 16. Mai 1973 in Ost-Berlin geführt. Außerdem fand am selben Tag ein Delegationsgespräch statt. Themen waren die Verhandlungen über Fragen des Gesundheitswesens, die Sportverhandlungen zwischen dem Deutschen Sportbund (DSB) und dem Deutschen Turn- und Sportbund der DDR (DTSB), die Unterbringung der Ständigen Vertretungen in Bonn und Ost-Berlin, die Situation im grenznahen Verkehr und die Regelung der Tätigkeit von Journalisten. Für die Gesprächsaufzeichnung vgl. VS-Bd. 9052 (210); B 150, Aktenkopien 1973. Für einen Auszug vgl. Anm. 11.

³ Dem Vorgang beigelegt. Bundesminister Bahr führte aus: „Als Ergebnis einer Diskussion über den zeitlichen Ablauf der Ratifikation und des UNO-Antrags und des Komplexes der Verhandlungen über die Einrichtung der Ständigen Vertretungen halte ich folgendes fest: 1) StS Kohl sah sich nicht in der Lage, das Thema der Ständigen Vertretungen heute zu diskutieren. 2) Ich hielt es für nicht nützlich, die Frage der zeitlichen Abstimmung des UNO-Beitritts heute zu vertiefen. 3) Wir verständigten uns, am 30. Mai in Bonn zusammenzutreffen. 4) Dabei wurde von mir die Erwartung ausgesprochen, daß die unter 1) und 2) genannten Themen erörtert werden. 5) Zu der Absicht der DDR, den Aufnahmeantrag einige Tage vor der BRD zu stellen, erklärte ich, daß ich in diesem Punkt keine Hindernisse sehe. 6) StS Kohl bestätigte, daß die Volkskammer beabsichtigt, etwa innerhalb von acht bis zehn Tagen nach Abschluß des parlamentarischen Verfahrens in der BRD (nach Ablauf der Einspruchsfristen im Bundesrat bzw. Zustimmung zum UNO-Beitritt) ihren Beschluß zu fassen. 7) StS Kohl hatte eingangs die Position der DDR wie folgt zusammengefaßt: Die

Da er über die wesentlichen Punkte der Ständigen Vertretung nicht sprechen wollte, habe ich auch das Gespräch über die von ihm gewünschte Verzahnung abgelehnt. Er wies darauf hin, daß die DDR frei sei, den Antrag auf UN-Aufnahme zu stellen, nachdem sie uns informiert hat. Er wollte im Grunde die Information heute geben. Ich habe ihn darauf hingewiesen, daß er dies natürlich könne, aber ich könnte es ihm nicht empfehlen.

Er machte darauf aufmerksam, daß die Bundesregierung in eine schwierige Lage käme, wenn die vereinbarten Voraussetzungen für den Aufnahmeantrag beider Staaten erfüllt sind und danach von Bonn neue Vorbedingungen gestellt werden. In einem solchen Falle könnte die DDR sich veranlaßt sehen, ihren Antrag zu stellen, auch wenn die Bundesregierung dies nicht in absehbarer Zeit tun würde.

Offensichtlich möchte die DDR wenigstens einige Tage vor uns den Antrag stellen.

Das ganze Thema wird am 30. Mai weiter besprochen, wobei Kohl eine genaue zeitliche Ablaufabsprache treffen möchte.⁴

Er hatte einen Sachverständigen für UN-Angelegenheiten mit, der auf meine Veranlassung wieder weggeschickt wurde.

2) Familienzusammenführung

Kohl gab folgende Ziffern: In diesem Jahr wurden bis zum 13.5. Übersiedlungen „in die BRD bzw. West-Berlin“ für 659 Personen genehmigt, davon 360 Erwachsene und 299 Kinder. Im Mai (im wesentlichen am 13.5.) wurden Genehmigungen erteilt für 128 Personen, davon 64 Erwachsene und 64 Kinder. Auf Frage bestätigte Kohl, daß diese Fälle im wesentlichen von den Listen seien.

Kohl erklärte sich nicht bereit oder in der Lage, zu diesem Thema weitere Ausführungen zu machen. Das gilt für alle Punkte, die von StS Grabert am 26.4. angeschnitten wurden.⁵ Es gibt auch keine weiteren Antworten.

Ich habe die Frage nach der Unklarheit aus dem Verhalten des Generalstaatsanwalts der DDR⁶ wegen einem finanziellen Ausgleich für die zwischen Oktober und Dezember Entlassenen gestellt. Kohl erwiderte, daß er der mir schon früher gegebenen und Herrn Grabert am 26.4. wiederholten Antwort, daß keine finanziellen Leistungen erwartet werden, nichts hinzuzufügen habe. Er fühlte sich aber offensichtlich unsicher. Ich kann nicht ausschließen, daß er auf diesen Punkt zurückkommt.

Fortsetzung Fußnote von Seite 694

DDR bekräftigt ihre Bereitschaft – bei einem entsprechend verständigungsbereiten Verhalten der BRD – den Notenaustausch zur Inkraftsetzung des Grundlagenvertrages vorzunehmen, sobald der Antrag der BRD auf UNO-Mitgliedschaft im Sicherheitsrat vorliegt. Dieses Entgegenkommen der DDR ist jedoch nur möglich, wenn die BRD jeden Versuch unterläßt, im Zusammenhang damit neue Probleme aufzuwerfen, anderenfalls sehe sich die DDR gezwungen, auf dem ursprünglich vorgesehenen Ablauf zu bestehen (Inkraftsetzung des Grundlagenvertrages, wenn der UNO-Sicherheitsrat der Aufnahmeempfehlung der DDR und der BRD zugestimmt hat).“ Vgl. VS-Bd. 9052 (210); B 150, Aktenkopien 1973.

⁴ Zum Gespräch des Bundesministers Bahr mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 30. Mai 1973 in Ost-Berlin vgl. Dok. 168.

⁵ Zu dem Gespräch vgl. Dok. 117.

⁶ Josef Streit.

Ich habe nochmals alle Kategorien genannt und betont: Es sei unkonstruktiv und gebe zu negativen Erwartungen über die künftige Haltung der DDR Anlaß, daß die Anwaltsebene⁷ blockiert, eine andere nicht gefunden und die Verhandlungen über die Einrichtung der Ständigen Vertretungen, deren Aufgabe dies später sein würde, nun schon seit langem verzögert würde. Ich schlug vor, daß beide Seiten Beauftragte für diesen Komplex benennen sollten.

Kohl erwiderte lediglich, daß er diesen Vorschlag berichten werde. Im übrigen seien die effektiven Ausreisegenehmigungen ständig gestiegen. Er hätte eigentlich darüber ein positives Wort erwartet.

3) Zu den Problemen, die in der Transitkommission aufgeworfen wurden⁸, war Kohl nicht in der Lage, sofort zu reagieren. Jedenfalls hat er zugesagt, an der bestehenden Praxis nichts zu ändern. Er konnte auch den Grund der Unruhe nicht sehen, da es bisher nur in einem einzigen Fall, in dem es sich um eine wirkliche Provokation gehandelt hätte, zu einer Festnahme gekommen wäre. Er bestätigt außerdem die Absprache, daß in Zweifelsfällen Zurückweisungen erfolgen würden, also jeder, der auf den Transitweg gelassen wird, nur den Regeln des Transitabkommens⁹ unterliegt. Das Gespräch zu diesem Komplex soll am 30.5. fortgesetzt werden.

4) Einen Korrespondenten des „Deutschlandfunk“ will die DDR ebensowenig zulassen, wie dies in Moskau der Fall ist. Man hat dort keine Sympathien für den „Dialog-Sender“.

5) Zu den Sportverhandlungen¹⁰ habe ich ihn an die Geschichte der Formulierung erinnert, die er bestätigte. Wenn die DDR in diesem Punkte durch ihr Verhalten dafür Sorge, daß unsere Zweifel über ihren künftigen Kurs zunehmen, dann würde sich dies auch auf andere Fragen auswirken. Kohl bemerkte, daß die DDR keine prinzipiellen Schwierigkeiten machen wolle, die ich wohl befürchte. Aber es müsse doch nicht überall West-Berlin dabei sein. Die DDR werde sich ähnlich verhalten wie die Sowjetunion. Ich wies darauf hin, daß wir nicht die Einbeziehung West-Berlins für die Tätigkeit von Militärattachés verlangen würden, aber in allen Fragen, in denen sich das nach dem Vier-Mächte-Abkommen ermöglichen läßt, darauf bestehen würden.¹¹

⁷ Zu den Anwaltskontakten vgl. Dok. 67, Anm. 37.

⁸ Die fünfte Sitzung der Transitkommission fand am 12. April 1973 statt.

⁹ Für den Wortlaut des Abkommens vom 17. Dezember 1971 zwischen der Regierung der Bundesrepublik und der Regierung der DDR über den Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West) vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 68–76.

¹⁰ Zum Stand der Verhandlungen zwischen dem Deutschen Sportbund (DSB) und dem Deutschen Turn- und Sportbund der DDR (DTSB) vgl. Dok. 116, Anm. 28.

¹¹ Im Delegationsgespräch mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 16. Mai 1973 in Ost-Berlin führte Bundesminister Bahr aus, er wolle „noch einmal die politische Bedeutung dieser Verhandlungen unterstreichen und auf das Problem des Zeitdruckes hinweisen, unter dem man sich jetzt befinde. Sollte das nächste Gespräch keine Einigung bringen, dann sei eine Vereinbarung für das Jahr 1973 wegen der fortgeschrittenen Sportsaison kaum noch sinnvoll. [...] StS Kohl entgegnete, der Standpunkt seiner Seite sei klar, jeder wisse, welches die Hindernisse seien. Wenn BM Bahr jedoch von einem Zeitdruck spreche, so müsse er darauf hinweisen, daß dieses – falls es sich wirklich so verhalte – allein von der BRD zu vertreten sei.“ Vgl. VS-Bd. 9052 (210); B 150, Aktenkopien 1973.

6) Er übergab eine Presseinformation der Hannoverschen Messe¹², aus der hervorgehe, daß die DDR wie ein Land der BRD behandelt würde und bat, darauf hinzuwirken, daß künftig anders verfahren wird.

7) Ich machte darauf aufmerksam, daß es unbegreiflich sei, wie die DDR, wie in dem Falle des ertrunkenen Kindes vor zwei Tagen¹³, westliche Hilfeleistung ablehne. Kohl erwiderte, man habe den Fall geprüft und einwandfrei festgestellt, daß leider jede Hilfeleistung von westlicher Seite zu spät gekommen wäre. (Aus der Aufzeichnung des Innensenators ergibt sich im übrigen nichts Gegenteiliges.) Ich habe unterstrichen, wie gut es wäre, wenn man zu einer Vereinbarung käme, daß Hilfeleistungen gegenseitig möglich wären. Sie seien, da sie an konkrete Fälle gebunden wären, sicher gegen jede Verwechslung mit Verletzungen der Grenze. Kohl wollte das Thema nicht vertiefen.

8) Kohl monierte die beabsichtigte Erklärung von Herrn Brunner in Helsinki, wonach die Grenzdeklaration keine rechtsschöpfende Kraft habe und Grenzen verändert, sogar aufgehoben werden könnten.¹⁴ Ich erwiderte, daß wir sehr ge-

¹² Dem Vorgang beigelegt. In einer Mitteilung der Deutsche Messe- und Ausstellungs AG, Hannover, vom 16. April 1973 wurden die an der Hannover-Messe 1973 beteiligten Staaten nach der Zahl ihrer Aussteller geordnet aufgeführt. Eine Tabelle gab einen nach Bundesländern gegliederten Überblick über die Zahl der beteiligten Unternehmen aus der Bundesrepublik; unter der Gesamtangabe der teilnehmenden Unternehmen aus der Bundesrepublik folgte die Zahl der Teilnehmer aus der DDR. Eine zweite Tabelle enthielt eine Aufstellung der ausländischen Aussteller nach Staaten. Vgl. VS-Bd. 9052 (210); B 150, Aktenkopien 1973.

¹³ Am 14. Mai 1973 fiel ein fünfjähriger Junge aus Berlin (West) in die Spree. Dazu wurde in der Presse berichtet, daß zum zweiten Mal innerhalb eines halben Jahres Angehörige der Nationalen Volksarmee ein Angebot der Feuerwehr von Berlin (West) zurückgewiesen hätten, bei der Suche nach dem Kind mitzuhelfen. Der Junge sei vier Stunden später tot geborgen worden. Vgl. dazu die Meldung „DDR' verweigert Hilfe“; DIE WELT vom 15. Mai 1973, S. 2.

¹⁴ Für die geplante Erklärung der Bundesregierung, die Ministerialdirigent Brunner, z. Z. Helsinki, bei Verabschiedung eines Prinzipienmandats abgeben sollte, vgl. Dok. 101. Am 23. Mai 1973 teilte Brunner mit, daß die Arbeitsgruppe zur Prinzipienklärung eine Einigung über den Prinzipienkatalog erzielt habe: „Entsprechend dem mit Mendelewitsch abgesprochenen Ablauf wurde in der Diskussion seitens der Sowjetunion näher erläutert, daß auch die Möglichkeit der einvernehmlichen Grenzaufhebung von dem Prinzip der Unverletzlichkeit nicht berührt werde. Auf Fragen erklärte Mendelewitsch, wenn Staaten wie Libyen und Ägypten fusionieren wollten, dann sei dies ihre souveräne Entscheidung und habe mit Unverletzlichkeit der Grenzen nichts zu tun. Dies gelte für alle Staaten. In der Debatte sei gesagt worden, daß die westeuropäischen Staaten sich die politische Einheit und damit die Aufhebung ihrer Grenzen zum Ziel gesetzt hätten. Die Unverletzlichkeit der Grenzen stehe dem nicht im Wege. Auch die kommunistischen Staaten setzten sich solche Staatenfusionen zum Ziele.“ Er, Brunner, habe schließlich die Erklärung über die Unverletzlichkeit der Grenzen und das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen abgegeben. Voraussetzung für die Annahme eines Prinzipienkatalogs seien: „1) Erwähnung der Ziele und Prinzipien der VN-Charta als Rechtsquelle; 2) Erwähnung der VN-Erklärung über freundschaftliche Beziehungen; 3) Einordnung der Unverletzlichkeit der Grenzen unmittelbar nach dem Gewaltverzicht; 4) die sowjetischen Klarstellungen, daß Unverletzlichkeit der Grenzen die Möglichkeit der Grenzaufhebung unberührt lasse; 5) gleichberechtigte Aufnahme von Menschenrechten und Selbstbestimmungsrecht als selbständige Prinzipien im Katalog. Im Verlauf der Diskussion haben unseren Standpunkt zur Unverletzlichkeit der Grenzen unterstützt: Italien, Irland, die USA, Großbritannien und die Schweiz. (Der französische Botschafter sagte mir vor der Sitzung, seine Delegation sei bereit, uns in der Ministerphase und in der Kommissionsphase in der Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen in Erklärungen zu unterstützen.)“ Der ad referendum gebilligte Katalog umfasse jetzt folgende Prinzipien: „1) Sovereign equality of states; 2) Refraining from the threat or use of force; 3) Inviolability of frontiers; 4) Territorial integrity of states; 5) Peaceful settlement of disputes; 6) Non-intervention in internal affairs; 7) Respect for human rights and fundamental freedoms; 8) Equal rights and self-determination of peoples 9) Cooperation between states; 10) Eine Formulierung über gutgläubige Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 431; Referat 212, Bd. 111531.

nau darauf achten würden, exakt in den Absprachen von Gromyko uns gegebenen Interpretationen des Moskauer Vertrages zu bleiben¹⁵, von denen wir auch öffentlich Gebrauch gemacht haben. Es sei für uns wichtig, gerade bei der Zielsetzung der Europäischen Gemeinschaft, Grenzen auch aufheben zu können. Daß man sie einvernehmlich ändern kann, liege ohnehin in der Souveränität der Staaten.

9) Kohl erklärte das Befremden seiner Staatsführung über die Angriffe des Kanzlers gegen die DDR im Bundestag¹⁶ angesichts der verständigungsbereiten Haltung der DDR. Solche Auslassungen könnten nicht die Bereitschaft erhöhen, weitere Erleichterungen über das Vereinbarte hinaus zu schaffen. Die Ausführungen des Kanzlers seien kein Beitrag zur Normalisierung gewesen und schwer zu qualifizieren.

Ich wies Kohls Ausführungen zurück. Die Bundesregierung habe unqualifizierte Angriffe der Opposition korrigiert, aber nicht alle Angriffe der Opposition seien grundlos gewesen. Das Verhalten der DDR hätte Anlaß zu den Ausführungen des Kanzlers gegeben.

Bahr

VS-Bd. 9052 (210)

¹⁵ So in der Vorlage.

¹⁶ Bundeskanzler Brandt führte in der zweiten Lesung über den Grundlagenvertrag am 11. Mai 1973 vor dem Bundestag aus: „Meine Damen und Herren, deutscher Realismus kann keine einseitige Leistung der Bundesrepublik Deutschland sein. Wir müssen hoffen und dürfen erwarten, daß auch die Regierung in der DDR seinen, des deutschen Realismus, Forderungen endlich genügen wird. Wir können ihr, der Regierung in der DDR, den ersten Hinweis nicht ersparen, daß sie noch immer das unnatürlichste Grenzregime im weiten Umkreis unserer Zivilisation aufrechterhält. [...] Aber ich fürchte, jener kenntnisreiche und kritische Kommentator hatte recht, der dieser Tage darauf hinwies, die Entspannung sei für die DDR in gewisser Hinsicht zu früh gekommen, der DDR sei auf Grund der größeren Zusammenhänge mehr zugemutet worden, als ihre Regierung vorher für erträglich gehalten habe. Daß Ost-Berlin die Entspannung in Grenzen zu halten suche und sich ihr teilweise sogar widersetze, sei demnach größtenteils nicht verwunderlich.“ Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 82, S. 1635.

Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem britischen Außenminister Douglas-Home

17. Mai 1973¹

Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit dem britischen Außenminister Sir Alec Douglas-Home am 17. Mai von 11.00–11.45 Uhr²

Weitere Teilnehmer: BM Bahr, StS Frank, Botschafter von Hase, MDg Dr. Per Fischer, VLR Dr. Schilling;

Botschafter Sir Nicholas Henderson, Mr. Wright, Mr. Acland.

Der *Bundeskanzler* berichtete zunächst, in Antwort auf eine entsprechende Frage von Sir Alec, über seine Eindrücke während seines Washington-Besuchs.³ Präsident Nixon sei in guter Verfassung gewesen und die demokratischen Führer, die er gesprochen habe, hätten erklärt, das Amt des Präsidenten müsse geschützt werden.

Zur Frage der europäisch-amerikanischen Beziehungen berichtete der Bundeskanzler, daß Nixon gegen eine Aufteilung der einzelnen Verhandlungsthemen auf die jeweils zuständigen Gremien bei Anerkennung einer allgemeinen Interdependenz keinen Einwand erhoben habe. Er sei zunächst nur von einem Treffen mit der NATO ausgegangen, wobei die Überlegung, ähnlich wie bei einem früheren Besuch von Präsident Eisenhower in Europa⁴, die Staats- bzw. Regie-

¹ Ablichtung.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Ministerialdirigent Fischer, Bundeskanzleramt, am 17. Mai 1973 konzipiert und an Vortragenden Legationsrat Schilling geleitet „mit der Bitte, die Zustimmung des Bundeskanzlers zum Inhalt und zur Weiterleitung des Vermerks an AA sowie in Auschnitten an BMELF und BMWi herbeizuführen.“

Hat Schilling am 17. Mai 1973 vorgelegen, der vermerkte: „Der Herr Bundeskanzler hat zugestimmt“ und handschriftlich ergänzte: „und BMVg“.

² Der britische Außenminister Douglas-Home hielt sich am 16./17. Mai 1973 in der Bundesrepublik auf.

³ Bundeskanzler Brandt hielt sich am 1./2. Mai 1973 in den USA auf. Vgl. dazu Dok. 124 und Dok. 130.

Am 16. Mai 1973 berichtete Bundesminister Scheel dem britischen Außenminister Douglas-Home über den Besuch in den USA: „Deutsche Seite habe erneut die Notwendigkeit betont, den konstruktiven Dialog EG–USA zu intensivieren und – als Reaktion auf die Kissinger-Rede vom 23.4.1973 – die Bereitschaft bekundet, die Gestaltung der künftigen Beziehungen EG–USA neu zu überdenken. Einige Mißverständnisse der mehr Fragen als Antworten aufwerfenden Kissinger-Rede hätten sofort geklärt werden können. Man sei sich einig gewesen, daß es nicht notwendig sei, ein besonderes Etikett (neue Atlantik-Charta) für die US-europäische Zusammenarbeit zu suchen. Bei der Einbeziehung Japans sei an internationale Handels- und Währungsbeziehungen, nicht aber an Einbeziehung Japans in atlantische Verteidigungsüberlegungen gedacht. Die EG trage zwar noch nicht wie USA weltweite Verantwortung, habe aber als größter Welthandelspartner schon heute weltweite (und nicht nur regionale) Interessen und werde zunehmend in der Perspektive der Europäischen Union die ihrer Wirtschaftskraft entsprechende weltweite Mitverantwortung übernehmen. Der Bundeskanzler habe die selbständige Rolle des sich einigenden Westeuropas betont und Präsident Nixon aufgefordert, mit der EG so umzugehen, als wäre sie schon (als Europäische Union) der eine große Partner von morgen.“ Vgl. Referat 411, Bd. 438.

⁴ Präsident Eisenhower hielt sich vom 14. bis 19. Dezember 1957 zu einem Treffen der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten in Paris auf. Vgl. dazu FRUS 1955–1957, Bd. IV, S. 218–259.

rungschefs neben den Außenministern heranzuziehen, erwähnt worden sei. An ein Treffen mit der Gemeinschaft habe Nixon zunächst nicht gedacht; er habe sich dazu aber auf Grund der Argumente des Bundeskanzlers bereit erklärt. Der Vorschlag von Präsident Pompidou, dieses Treffen mit dem Rats- und dem Kommissionspräsidenten abzuhalten, von dem Nixon unterrichtet gewesen sei, habe nicht große Gegenliebe bei ihm gefunden, weshalb der Bundeskanzler den Gedanken eines Treffens mit den Staats- bzw. Regierungschefs in der Botschaft der Ratsmacht ins Spiel gebracht habe. Das Verfahren sei in Washington völlig offen geblieben, so daß es nunmehr bei den Westeuropäern sei, einen gemeinsamen Vorschlag vorzulegen. Falls das NATO-Treffen auf der Gipfebene zustande käme, so könnte es möglicherweise schwierig sein, ein Treffen mit der Gemeinschaft auf der Gipfelebene zu organisieren. Letzten Endes werde viel davon abhängen, ob für die jeweiligen Treffen eine zufriedenstellende allgemeine Abschlusserklärung vorbereitet werden könne.

Sir Alec äußerte keine Präferenz zwischen den verschiedenen Verfahrensvorschlägen und wies auf das bevorstehende Treffen des Premierministers mit Präsident Pompidou⁵ hin.

In der sich anschließenden Diskussion über MBFR äußerte *Sir Alec* die Befürchtung, daß Truppenreduktionen die Fähigkeit der NATO zu einer „flexible response“⁶ beeinträchtigen könnten. Die NATO-Streitkräfte dürften nicht bis zum „Stolperdraht“⁷ reduziert werden. Die von den Engländern bevorzugte Sequenz lautet: vertrauensbildende Maßnahmen, Truppenreduktionen zwischen USA und SU, sodann Reduktionen der übrigen Streitkräfte.⁸

⁵ Premierminister Heath hielt sich am 21./22. Mai 1973 in Paris auf.

⁶ Zum strategischen Konzept MC 14/3 („flexible response“) vgl. Dok. 120, Anm. 9.

⁷ Die auf der NATO-Ministerratstagung am 2./3. Mai 1957 in Bonn gebilligte Umstellung auf die nukleare Verteidigungsstrategie MC 14/2 („massive retaliation“) sah vor, daß einem Angriff nur kurzfristig mit konventionellen Streitkräften zu begegnen war, bevor das strategische Atomwaffenpotential zum Einsatz kommen sollte. Die Landstreitkräfte fungierten als eine Art „Stolperdraht“ („trip wire“), der den atomaren Gegenschlag auslöste.

⁸ Bundesminister Scheel führte am 16./17. Mai 1973 ebenfalls Gespräche mit dem britischen Außenminister Douglas-Home. Zum Thema MBFR teilte Vortragender Legationsrat I. Klasse Dohms am 18. Mai 1973 mit: „Der Bundesminister äußerte sich positiv zu dem neuen amerikanischen Dokument ‚US Approach to MBFR‘ und erklärte, daß wir Anfang Mai in Washington eine Kombination von stabilisierenden Maßnahmen mit Reduzierungen sowohl stationierter als auch einheimischer Streitkräfte vorgeschlagen hätten. Wir hätten im übrigen bei den Amerikanern Verständnis für unsere Bitte gefunden, das Tempo der Verhandlungen in Wien nicht zu forcieren, um eine vorherige gründliche Abstimmung der Meinungen auf westlicher Seite möglich zu machen. Die Amerikaner hätten verstärkte westliche Konsultationen zu SALT II zugesagt, um auch hierdurch die gemeinsame westliche Basis bei SALT und MBFR sicherzustellen. Als Antwort auf die Besorgnis des britischen Außenministers, die Einbeziehung einheimischer Streitkräfte in die Reduzierungen könne letztlich zu einer zu starken Verminderung der konventionellen Verbände der NATO und damit zu einer Senkung der atomaren Schwelle führen, stimmte der Bundesminister der ersten Befürchtung zu. Zur Befürchtung dieses zu weiten Absinkens der europäischen Streitkräfte gab er zu verstehen, daß es eine deutsche Auffassung im Kabinett gebe, derzufolge gerade die Einbeziehung einheimischer Verbände in die Reduzierungen der Allianz die Möglichkeit gebe, den Reduzierungsprozeß unter Kontrolle zu halten und einseitige Reduzierungen einzelner NATO-Partner zu verhüten, die sonst unvermeidlich seien, wenn kleinere Partner sich ausgeschlossen fühlten und damit dem innenpolitischen Druck nicht standhalten könnten. [...] Die Frage *Sir Alecs* nach den sowjetischen Motiven für MBFR beantwortete deutsche Seite mit Hinweisen auf 1) den weltweiten Annäherungsprozeß zwischen den beiden Supermächten, der nach Beginn von SALT nun auch eine militärische Stabilisierung in Europa erfordere; 2) das sowjetische Bemühen, die Lage in Europa militärisch für eine längere Periode zu stabilisieren, um Kräfte für den Wirtschaftsprozeß

Der Bundeskanzler wies auf die amerikanischen Optionen⁹ hin. Präsident Nixon zögere offensichtlich, durch die Einbeziehung der europäischen Streitkräfte Einheiten der Bundeswehr gegen Einheiten der osteuropäischen Staaten aufgerechnet zu sehen, was den Qualitätsmerkmalen nicht entspreche. Wenn, was anzunehmen sei, der Abbau mit den stationierten Streitkräften beginnen würde, lege BM Leber mindestens auf ein „link“ mit dem späteren Abbau nationaler Streitkräfte größten Wert.¹⁰ Jedenfalls müsse die MBFR-Operation als eine langfristige angesehen werden, bei der Schritt für Schritt Fortschritte verzeichnet werden könnten.

Im Zusammenhang mit dem Besuch von Generalsekretär Breschnew erklärte der Bundeskanzler, er werde ihn auf die Unvollständigkeit der Zitierung des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin in dem Ostberliner Kommuniqué¹¹ deutlich hinweisen.¹² Die volle Berücksichtigung des Viermächte-Abkommens stelle ein unerlässliches Element der weiteren Entspannungspolitik dar.

Hinsichtlich der Ausweitung des internationalen Luftverkehrs auf Berlin (West) legte der Bundeskanzler dar, daß wir bei voller Erhaltung der Luftkorridore Wert darauf legten, Westberlin in den kommenden zwei Jahren in den internationalen Luftverkehr einzuschalten. Andernfalls werde dieser Luftverkehr nach Ostberlin gehen. Er lege deshalb Wert darauf, Breschnew zu sagen, daß die drei Westmächte sich in Kürze an die Sowjetunion dieserhalb wenden werden. Mit Präsident Nixon sei dies besprochen¹³, Premierminister Heath habe er in seinem Schreiben hierauf aufmerksam gemacht¹⁴.

Auf die von *Sir Alec* geäußerte Besorgnis, daß BEA und Pan American ihre Flüge zwischen Westdeutschland und Westberlin verlieren könnten, antwortete BM Bahr, die Lufthansa sei zu Vereinbarungen über Quoten im Verkehr zwischen Westdeutschland und Westberlin oder sogar zu einem zeitweiligen Verzicht auf dieses Aufkommen bereit.

Fortsetzung Fußnote von Seite 700

freizusetzen und westliche Technologie nutzbar zu machen; 3) die Hoffnung, leichter auf die in Sicherheit gewiegenen westlichen Staaten Einfluß nehmen zu können. Der Westen könne dem nur durch weiter verstärkte Integration begegnen. Auf jeden Fall müßten wir bei allen unseren Schritten sehr sorgfältig prüfen, ob sie der Absicherung unserer Politik dienen. Briten äußerten ihre Besorgnis über weitgehende sowjetische Aufrüstung und hielten Vorsicht bei Einschätzung sowjetischer Entspannungspolitik für angebracht.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 52; Referat 204, Bd. 101403.

⁹ Zu den drei Optionen, die im amerikanischen MBFR-Vorschlag vom 16. April 1973 enthalten waren, vgl. Dok. 120.

¹⁰ Zur Haltung des Bundesministers Leber in der Frage der Einbeziehung einheimischer Streitkräfte in MBFR vgl. Dok. 81. Vgl. dazu weiter Dok. 144.

¹¹ Für den Wortlaut des Kommuniqués über den Besuch des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, am 12./13. Mai 1973 in Ost-Berlin vgl. EUROPA-ARCHIV 1973, D 325–328.

¹² Vgl. dazu das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 20. Mai 1973; Dok. 150, besonders Anm. 37.

¹³ Vgl. dazu das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Nixon am 2. Mai 1973 in Washington; Dok. 130.

¹⁴ Mit Schreiben vom 4. Mai 1973 unterrichtete Bundeskanzler Brandt Premierminister Heath über die Ergebnisse der Gespräche mit Präsident Nixon am 1./2. Mai 1973 in Washington. Darin führte er aus: „In den Beziehungen zur Sowjetunion, die bei den Besuchen von Generalsekretär Breschnew in Bonn und in Washington zur Diskussion stehen werden, bestätigten wir die großen Linien unserer Politik, ohne daß sich etwas grundlegend Neues ergeben hätte. Von besonderem Gewicht für mich war die amerikanische Erklärung hinsichtlich der Beachtung des Berlin-Abkommens durch alle Beteiligten sowie die Bereitschaft zu weiteren praktischen Verbesserungen für die Bevölkerung, u. a. auch durch die Ausweitung des internationalen Luftverkehrs auf Berlin (West).“ Vgl. Referat 410, Bd. 105604.

Sir Alec antwortete, er werde den Botschafter bitten, noch vor dem Breschnew-Besuch den Bundeskanzler über die Haltung der britischen Regierung zu unterrichten. Er verstehe die Gefährdung für die Westberliner Flughäfen. Jedenfalls könne der Bundeskanzler darauf hinweisen, daß die Angelegenheit zur Zeit in dem von ihm besprochenen Sinn zwischen der Bundesregierung und den drei Westalliierten behandelt würde.¹⁵

In einem abschließenden Meinungsaustausch über die westeuropäische Integration erklärte Sir Alec, daß die zunächst von britischer Seite beobachtete langsame Erfüllung der Beschlüsse der Gipfelkonferenz¹⁶ inzwischen einer etwas rascheren Gangart Platz gemacht habe. Der Bundeskanzler ergänzte, daß wir in der Wirtschafts- und Währungsunion zum Übergang in die zweite Phase am 1.1.1974¹⁷ bereit seien, selbst wenn die Aufgaben der ersten Phase nicht voll erfüllt worden seien. In der gemeinsamen Agrarpolitik wünschten wir eine allgemeine Aussprache über die Verbesserung einiger ihrer Elemente, wobei wir uns der französischen Haltung natürlich bewußt seien.

Sir Alec ergänzte, daß die britische Seite sich eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik wünsche und auf die allmählich wachsende Bereitschaft in Frankreich, möglicherweise bei Giscard d'Estaing oder den Verbrauchern, rechne.

Referat 200, Bd. 747

¹⁵ Am 21. Mai 1973 vermerkte Vortragender Legationsrat Bräutigam: „1) Der französische Botschaftsrat Lustig teilte am 18. Mai telefonisch mit: Die französische Seite habe keine Bedenken, wenn der Bundesaußenminister (oder der Herr Bundeskanzler) seinen sowjetischen Gesprächspartnern die Bereitschaft der Drei Mächte mitteile, mit den Sowjets über den Einflug der Lufthansa in die Berliner Luftsicherheitszone auf der Route Bundesrepublik – Sowjetunion und zurück zu sprechen. 2) Die Briten haben am 19. Mai folgende Weisung aus London übermittelt: Die britische Regierung sei einverstanden, daß wir der sowjetischen Seite die Bereitschaft der Drei Mächte mitteilen, mit den Sowjets Gespräche aufzunehmen über den Einflug der Lufthansa in die Berliner Luftsicherheitszone auf dem Weg in die Sowjetunion und zurück. Die Briten weisen in diesem Zusammenhang auf Ziffer 31 der Studie der Bonner Vierergruppe hin, wonach der Einflug in die Luftsicherheitszone durch Nicht-Alliierte nicht der sowjetischen Zustimmung unterliegt. Die Briten hoffen deshalb, daß die Bundesregierung bei der beabsichtigten Mitteilung an die sowjetische Seite den Eindruck vermeidet, als würden die Alliierten um eine sowjetische Erlaubnis nachsuchen. 3) Die Amerikaner haben am 19.5. ebenfalls aufgrund einer Weisung aus Washington ihr Einverständnis zu der beabsichtigten Mitteilung an die Sowjets übermittelt. Dabei geht das State Department davon aus, daß a) es sich lediglich um Zwischenlandungen der Lufthansa in Berlin-Tegel auf der Strecke Bundesrepublik – Sowjetunion und zurück handelt; b) die Frage der Zwischenlandungen der Lufthansa in Tegel zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion geklärt sei; c) und daher nur die technischen Voraussetzungen für den Einflug der Lufthansa in die Berliner Luftsicherheitszone Gegenstand der Vier-Mächte-Gespräche sein könnten. Der alliierte Luftverkehr nach Berlin und das Korridorregime stünden nicht zur Diskussion.“ Vgl. Referat 210, Bd. 109237.

¹⁶ Zur Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten und -Beitrittsstaaten am 19./20. Oktober 1972 in Paris vgl. Dok. 1, Anm. 16.

¹⁷ Vgl. dazu Ziffer 1 der Erklärung der europäischen Gipfelkonferenz am 19./20. Oktober 1972 in Paris; Dok. 38, Anm. 9.

Aufzeichnung des Botschafters Roth

221-372.00-522/73 geheim

17. Mai 1973¹

Betr.: MBFR;

hier: Gespräch Bundeskanzler, Bundesminister des Auswärtigen, Bundesminister der Verteidigung über die Einbeziehung der Bundeswehr in MBFR-Verhandlungen²

1) Das Auswärtige Amt hat wiederholt auf die politischen und sicherheitspolitischen Probleme hingewiesen, die mit einer gleichzeitigen Reduzierung von Stationierungs- und einheimischen Streitkräften aufgeworfen würden.

Hierzu nochmals in Kürze:

- die unterschiedliche militärische Bedeutung der einheimischen Streitkräfte in der NATO und im Warschauer Pakt und das unterschiedliche Zahlenverhältnis zwischen Stationierungs- und einheimischen Streitkräften in diesen beiden Bündnissen;

¹ Botschafter Roth legte am 17. Mai 1973 den Entwurf der Aufzeichnung Staatssekretär Frank vor. Dazu vermerkte er: „Anbei lege ich den Entwurf einer Gesprächsunterlage für das bevorstehende Gespräch vor, wobei ich nach Auskunft des Bundeskanzleramts davon ausgehe, daß dieses Gespräch noch vor der nächsten Sitzung des Bundessicherheitsrats am 25. Mai 73 stattfinden soll. Da der Herr Minister, soweit ich unterrichtet bin, erst am Abend des 25. Mai nach Bonn zurückkehren wird, könnte dies zu einer Verschiebung der Sitzung des Bundessicherheitsrats führen.“ Hat Frank am 26. Mai 1973 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Eilt: Dg 22: Besprechung mit B[undes]K[anzler] findet am 28.5. statt. Bitte R[ein]schr[ift] f[ür] BM u[nd] mich.“ Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 9418 (221); B 150, Aktenkopien 1973.

Hat Bundesminister Scheel laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hallier vom 30. Mai 1973 vorgelegen.

² Zum beabsichtigten Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit den Bundesministern Scheel und Leber vgl. Dok. 95, besonders Anm. 9.

Am 27. April 1973 antwortete Bundeskanzler Brandt Bundesminister Leber auf dessen Schreiben vom 16. April 1973 zur Frage der Einbeziehung einheimischer Streitkräfte in MBFR: „Ich halte es für wichtig, in dieser Frage bald zu einer einvernehmlichen Haltung zu gelangen, und schlage vor, daß wir zusammen mit Bundesminister Scheel nach meiner Rückkehr aus Washington ein Gespräch darüber führen.“ Vgl. VS-Bd. 9427 (221); B 150, Aktenkopien 1973.

Am 22. Mai 1973 legte Botschafter Roth Parlamentarischem Staatssekretär Moersch den Durchdruck eines Schreibens des Bundesministers Bahr an Bundesminister Leber vom 17. Mai 1973 vor. Darin unterrichtete Bahr über ein Gespräch, das Bundeskanzler Brandt am 14. Mai 1973 mit ihm sowie Bundesminister Scheel und Staatssekretär Frank geführt habe. Es sei Einverständnis darüber erzielt worden, „daß im Rahmen der MBFR-Besprechungen der Option Nr. 1 mit constraints Präferenz zu geben sei. Dabei schließt ein common ceiling nicht aus, daß Reduktionen von Stationierungskräften zeitlich vor den betroffenen nationalen Streitkräften verwirklicht werden.“ Roth vermerkte zu dem Schreiben: „Wie zu erwarten, interpretiert das BMVg den Brief von Herrn Bahr [...] in der Weise, daß die Reduzierung von Stationierungs- und einheimischen Streitkräften wie auch von constraints als ein Paket verhandelt und am Abschluß der Verhandlungen zeitlich gestaffelte Durchführung vereinbart werden soll. [...] Unter diesen Umständen erscheint es mir ausgeschlossen, daß unser Entwurf für einen Vortrag und Beschlußfassung im Bundessicherheitsrat am 24. Mai 1973 zu einer gemeinsamen Vorlage führen kann.“ Dies werde zur Folge haben, „daß in den kommenden Wochen und Monaten unsere laufende tägliche Arbeit ständig belastet und unsere Mitarbeit in der NATO aufs schwerste gefährdet wird.“ Vgl. VS-Bd. 9412 (221); B 150, Aktenkopien 1973.

- die organisatorischen und qualitativen Unterschiede zwischen einer Rückführung von Stationierungstreitkräften ins Mutterland und der Reduzierung einheimischer Streitkräfte;
- die politischen Wirkungen vertraglich vereinbarter Reduzierungen einheimischer Streitkräfte in einer verhältnismäßig begrenzten Zone in Mitteleuropa für die weitere Entwicklung des Atlantischen Bündnisses und für die europäische Integrationspolitik (diese Wirkungen sollten durch vorauslaufende constraints-Vereinbarungen mit einem größeren geographischen Geltungsbereich möglichst neutralisiert werden);
- die Frage nach der Vereinbarkeit geforderter und beabsichtigter Verbesserungen der europäischen Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich und einer frühzeitigen Reduzierung der Bundeswehr;
- die Auswirkungen von Verhandlungen über die Reduzierung der Bundeswehr im gleichen Zeitraum, in denen über die zukünftige Wehrstruktur³ entschieden und die Voraussetzungen für die Durchführung geschaffen werden müssen.

2) Die bisher gültigen Leitlinien der Bundesregierung zu dieser Frage wurden im Mai 1972 vom Kabinett verabschiedet.⁴ Dort heißt es:

„Truppenverminderungen sollten Stationierungs- und einheimische Streitkräfte als Teil eines integralen Programms umfassen. Ein erster Reduzierungsschritt von Stationierungstreitkräften könnte ggf. im Rahmen dieses integralen Programms ins Auge gefaßt werden.“

³ Zur geplanten Wehrstrukturreform der Bundeswehr vgl. Dok. 10, besonders Anm. 7.

⁴ Vgl. dazu die Leitlinien der Bundesregierung für die „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) vom 18. Mai 1972; AAPD 1972, I, Dok. 138.

Auf Wunsch des Bundesministeriums der Verteidigung wurde in Ziffer 8 folgender Buchstabe f) aufgenommen: „f) MBFR-Grundsätze: Die Bundesregierung vertritt zum Thema beiderseitige ausgewogene Truppenverminderungen gemeinsam mit ihren Verbündeten in der NATO und in Übereinstimmung mit den Erklärungen von Reykjavik (1968) und Rom (1970) folgende Grundsätze: jede MBFR-Vereinbarung muß die unverminderte Sicherheit aller Beteiligten gewährleisten und darf sich nicht zum militärischen Nachteil eines Staates oder einer Gruppe von Staaten auswirken; beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen sollten nach Umfang und zeitlichem Ablauf auf Gegenseitigkeit beruhen und die Unterschiede berücksichtigen, die zwischen den Parteien aufgrund geographischer und anderer Faktoren bestehen. Sie sollten Maßnahmen beinhalten, die geeignet sind, diese Unterschiede auszugleichen. Dadurch soll verhindert werden, daß den Beteiligten im Verlauf oder nach Abschluß des Reduzierungsprozesses militärische Nachteile entstehen; beiderseitige ausgewogene Truppenverminderungen sollten abgestuft erfolgen und im Rahmen eines vereinbarten schrittweisen Vorgehens ins Auge gefaßt werden; Truppenverminderungen sollten Stationierungs- und einheimische Streitkräfte als Teil eines integralen Programms umfassen. Ein erster Reduzierungsschritt von Stationierungstreitkräften könnte ggf. im Rahmen dieses integralen Programms ins Auge gefaßt werden; in einem integralen Programm sollten Streitkräfteverminderungen vertrauensbildende Maßnahmen und andere stabilisierende Maßnahmen vorausgehen oder diese in solche Maßnahmen eingebettet sein. Hierbei könnte z. B. an eine Reihe von Maßnahmen gedacht werden, durch die Truppenbewegungen überwacht oder begrenzt werden. Einer der ersten Schritte im Verhandlungsprozeß über beiderseitige ausgewogene Truppenverminderungen könnte eine Vereinbarung über die Begrenzung des Streitkräfteniveaus sein; die Implementierung von Vereinbarungen sollte auf jeder Stufe verifiziert werden; die Modalitäten und das Ausmaß der Verifizierung werden von der Art und dem Umfang der Reduzierungen und anderer Maßnahmen abhängen; das Gremium für Explorationen und Verhandlungen über beiderseitige ausgewogene Truppenverminderungen und begleitende Maßnahmen sowie das vereinbarte Verhandlungsverfahren sollte so zusammengesetzt sein, daß ernsthafte und fruchtbare Erörterungen gefördert werden.“ Vgl. VS-Bd. 8583 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1972.

Das Konzept des schrittweisen kontrollierten und kalkulierbaren Verhandlungsprozesses wurde in einem Arbeitspapier, das vom Bundesminister des Auswärtigen und vom Bundesminister der Verteidigung gebilligt wurde, im März 1971 in die Bündnisdiskussion eingeführt.⁵ Es hat seitdem die zunehmende Unterstützung unserer Bündnispartner gefunden und nunmehr auch eindeutig Eingang in die amerikanischen Vorstellungen gefunden („United States Approach to MBFR“⁶).

In den vergangenen Jahren wurde wiederholt von Politikern in West und Ost darauf hingewiesen, daß es sich bei MBFR um ein sehr vielschichtiges und kompliziertes Problem handelt, dessen erfolgsversprechende Behandlung Jahre dauern und noch schwieriger sein würde als SALT. Von Mitgliedern der Bundesregierung wurde in diesem Zusammenhang des öfteren von einem Verhandlungszeitraum von etwa zehn Jahren gesprochen.

3) Der bisher noch nicht entschiedene Dissens zwischen dem Bundesminister des Auswärtigen und dem Bundesminister der Verteidigung über die Frage der gleichzeitigen Einbeziehung der Bundeswehr in Reduzierungen angesichts des amerikanischen Drängens, frühzeitig in MBFR die Rückverlegung eines Teils der amerikanischen in Europa stationierten Truppen ins Mutterland auszuhandeln, hat nach Vorlage des amerikanischen Positionspapiers zu MBFR klarere Konturen angenommen.

In allen drei im amerikanischen Papier zur Diskussion gestellten Optionen wird deutlich, daß ein Abzug amerikanischen militärischen Personals aus Europa im Mittelpunkt des Interesses der amerikanischen Regierung steht. Wie weit hierbei der innenpolitische Druck eine ausschlaggebende Rolle spielt oder ob auch aus anderen Überlegungen eine Verringerung des militärischen Personalbestandes in Europa angestrebt wird, ist z. Z. noch nicht mit aller Klarheit zu erkennen.

Es darf weiter darauf aufmerksam gemacht werden, daß den amerikanischen Überlegungen generell die Forderungen vorangestellt werden, daß ein Verbleib amerikanischer Truppen und eine ausreichende Beurteilungsbasis für mögliche Truppenreduzierungen davon abhängen, daß die Frage des burden sharing zufriedenstellend gelöst und die europäischen Bündnispartner ihre Bereitschaft zu verbesserter Verteidigungsleistung und Zusammenarbeit erklären.

Die drei zur Diskussion gestellten Optionen sehen folgende amerikanische Reduzierung vor:

- Option 1: Eine 10%ige Reduzierung von Stationierungsstreitkräften auf westlicher Seite, wobei der US-Anteil etwa 70 %, bei fort-dauernder Weigerung der britischen Regierung, ihre in Europa stationierten Streitkräfte zu verringern, fast 90 % betragen würde (23 000 bis 30 000 Mann).
- Option 2: Reduzierung von einem Sechstel des Personals der in Europa stationierten amerikanischen Truppen (32 000 Mann).

⁵ Am 22. März 1971 führte die Bundesregierung im Politischen Ausschuß der NATO auf Gesandten-ebene ein „Bausteinkonzept“ ein, das ein abgestuftes integrales MBFR-Programm vorsah („phased approach“). Vgl. dazu AAPD 1971, I, Dok. 95.

⁶ Zum amerikanischen MBFR-Vorschlag vom 16. April 1973 vgl. Dok. 120.

Option 3: 3000 US-Soldaten. Dabei wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß diese Option wegen der geringen damit verbundenen personellen Reduzierungen dem innenpolitischen Druck nach Personalverminderung nicht gerecht wird.

4) Die Option 1 sieht ein Gesamtverhandlungsprogramm mit drei Stufen vor: constraints – Reduzierung von Stationierungstruppen – Reduzierung von einheimischen Streitkräften. Dieses Verhandlungsprogramm soll nach dem Wortlaut des amerikanischen Papiers in drei voneinander getrennten Phasen als integriertes Programm (distinct, but integral phases) verhandelt und durchgeführt werden, vor allem auch, um der Allianz die Möglichkeit zu geben, die sowjetischen Absichten zu testen (would be negotiated and implemented in phases enabling the Allies to test Soviet intentions).

Option 1 entspricht damit weitgehend unseren bisherigen Vorstellungen eines abgestuften integralen Verhandlungsprogramms, dessen Ziel ein Absenken des Streitkräfteniveaus beider Seiten auf ein neues ausgewogene Niveau auf niedrigerer Ebene durch die schrittweise Reduzierung von Stationierungs- und einheimischen Streitkräften ist.

5) Der Bundesminister der Verteidigung scheint sich bereits endgültig und ausschließlich für Option 1 entschieden zu haben, obwohl eine sorgfältige Prüfung der militärischen Auswirkungen dieser Option und ein Vergleich mit den anderen Optionen bisher noch nicht erfolgt ist. Wie immer man abschließend die drei Optionen aus politischer und militärischer Sicht beurteilen mag, die Option 3 sollte bei einer Beschlußfassung der Bundesregierung über ihre Vorstellungen für ein MBFR-Verhandlungsprogramm nicht ohne weiteres beiseite geschoben werden.

Das amerikanische Papier beurteilt die Option 3 wie folgt:

„As an outcome it would make a major change in the peacetime balance of forces along the central front in the direction of more defensive postures, greater stability and rough parity in stationed manpower.“

In einem Verhandlungsprogramm werden der Option 3 neben den beiden anderen Optionen zwei mögliche Funktionen zugeordnet:

- als eine Illustration für ein „mixed package“-Element, das einer der anderen Optionen auf einer geeigneten Stufe der Verhandlungen zugeordnet werden kann, oder
- als Illustration für einen ersten Ansatz, um das Hauptziel Verringerung sowjetischer Panzerkapazitäten und ungefähre „Parität“ zu erreichen.

Da gerade die Bundesrepublik in ihrer geographischen Lage dem Druck der überlegenen sowjetischen Panzerstreitkräfte in besonderem Maße ausgesetzt ist, sollte sie als zusätzliches Element eines Verhandlungsprogramms nicht unbeachtet bleiben.

6) Wenn das AA insoweit mit dem BMVg übereinstimmt, daß die Option 1 unseren eigenen Vorstellungen weitgehend entgegenkommt, so ist doch jetzt bei der Interpretation dieser Option ein noch entscheidenderer Dissens zwischen beiden Häusern aufgebrochen. Das BMVg ist der Auffassung, daß das Gesamtprogramm der Option 1 in einem Verhandlungszuge verhandelt und anschlie-

ßend aufgrund einer Abschußvereinbarung zeitlich gestaffelt durchgeführt werden soll. Für eine solche Interpretation gibt es im amerikanischen Papier keinerlei Hinweise. Zwar findet sich in diesem Papier ein Hinweis auf die Möglichkeit eines „tight linkage between the stationed and indigenous reduction phases“, jedoch wird an anderer Stelle die getrennte Verhandlung beider Kategorien sehr deutlich, und zwar im Zusammenhang mit constraints. Dort wird festgestellt, daß constraints-Vereinbarungen möglichst vor, jedoch mindestens gleichzeitig mit den Reduzierungen von Stationierungsstreitkräften erfolgen sollten, jedoch Verhandlungen über die Reduzierung einheimischer Streitkräfte vorausgehen würden. Die Auffassung des BMVg weicht auch eindeutig von dem bisherigen Konzept des schrittweisen, kontrollierbaren und kalkulierbaren Verhandlungsprozesses („phased approach“) ab.

Das US-Papier weist ausdrücklich auf den Testcharakter vorauslaufender constraints-Verhandlungen hin, ein Punkt, den wir bisher immer in besonderem Maß betont haben. Das BMVg erklärt nunmehr, der Gedanke des „phased approach“ würde auch in seiner Interpretation der Option 1 erhalten bleiben, da ja die Durchführung der Gesamtvereinbarung schrittweise erfolgen soll.

Welche Gründe auch immer für ein solches schrittweises Vorgehen bei der Durchführung von Vereinbarungen sprechen mögen, mit unserem bisherigen Konzept hat dies jedoch nichts mehr gemein, da weder der Verhandlungsprozeß zeitlich gesteuert, noch die Risiken eines so umfassenden Gesamtprogramms kalkulierbar bleiben, wenn sie nicht mehr schrittweise verhandelt und zufriedenstellend durchgeführt würden, bevor es zu weiteren Vereinbarungen kommt. Wir sind bisher davon ausgegangen, die Verhandlungen so anzusetzen, daß jede Verhandlungsphase in sich ausgewogen ist und ein Abbruch der Verhandlungen keine negativen Auswirkungen für die westliche Sicherheit zur Folge haben soll.

Es wäre eine gefährliche Fehlinterpretation der amerikanischen Absichten, wenn angenommen würde, die Option 1 stelle als ganzes eine „take it or leave it“-Position dar. Einmal weist das amerikanische Papier darauf hin, daß der Westen zwar ein konkretes Verhandlungsprogramm haben muß, aber in Verhandlungen selbst flexibel bleiben soll. Zum anderen wird am Schluß des allgemeinen Teils des amerikanischen Papiers darauf hingewiesen, daß die alliierten Vorschläge zumindest zu Anfang die Reduzierung von stationierten Streitkräften in den Mittelpunkt stellen sollten, da nur so das Hauptziel, Reduzierung sowjetischer Streitkräfte in Mitteleuropa, erreicht werden kann. Das amerikanische Interesse tritt auch an anderer Stelle deutlich hervor, wenn gesagt wird, daß MBFR zunächst ein kurzfristiges Ziel ansteuern soll, bei Option 1 jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen wird, daß diese Option einen langfristigen Verhandlungsansatz erfordert.

7) Aber selbst wenn die amerikanische Regierung ihre Bereitschaft erklären sollte, einer gleichzeitigen Verhandlung des Gesamtpakets der Option 1 zuzustimmen, so würden sich ein solches Vorgehen andere schwerwiegende Probleme entgegenstellen.

a) Innenpolitisch

Es ist ganz unwahrscheinlich, daß in einem Zeitraum von zwei Jahren (1976 Wahljahr in den USA als amerikanisches Zieldatum für US-Reduzierungen)

ein so umfassendes Verhandlungspaket erfolgreich zum Abschluß gebracht werden kann. Wir würden damit auch unserer bisherigen Auffassung widersprechen, daß MBFR eine komplizierte und langwierige Verhandlungsmaterie sein wird. Andererseits würden innenpolitische Erwartungen geweckt, die kaum erfüllbar sein werden, jedoch die Entscheidungen über notwendige Strukturänderungen der Bundeswehr durch einen solchen Erwartungsdruck wesentlich beeinflussen würden.

Den vor allem vom Bundesminister der Verteidigung ausgesprochenen Befürchtungen, vorgezogene amerikanische Reduzierungen könnten in einigen europäischen Staaten den Druck nach einseitigen Reduzierungen verstärken, kann auch auf andere Weise wirksam begegnet werden. Wie bereits bei vielen anderen Gelegenheiten wird auch in dem amerikanischen Papier darauf hingewiesen, daß alle NATO-Partner bereit sein müssen, einseitige Reduzierungen während der MBFR-Verhandlungen zu unterlassen. Am Ende jeder Verhandlungsphase sollte verbindlich festgelegt werden – und dies hatten wir schon in unserem Papier vom März 1971 gefordert –, wann und mit welcher Zielsetzung die nächste Verhandlungsphase beginnen wird. Dabei könnten verhandlungstechnisch auch gewisse Koppelungselemente, z.B. ein Abkommen zur zeitlich begrenzten Limitierung von Streitkräften, eine nützliche Funktion ausüben. Hierauf wird in dem amerikanischen Papier im Zusammenhang mit einheimischen Streitkräften besonders hingewiesen.

Sicherlich gibt auch ein solches Verfahren keine Garantie, daß das gesamte Verhandlungsprogramm planmäßig abgewickelt werden kann. Aber die Risiken, die bei Abbruch der Verhandlungen entstehen könnten, sind weit geringer als bei einer gleichzeitigen Verhandlung eines umfassenden Gesamtpakets.

b) Bündnispolitisch

aa) Wir würden die gerade von uns stets betonte Solidarität des Atlantischen Bündnisses aufs schwerste belasten, wenn wir das von uns entwickelte Konzept des „phased approach“ aufgeben würden. Gleichzeitig würden wir damit, ob gewollt oder nicht, zu erkennen geben, daß wir ohne Rücksicht auf unsere europäischen Bündnispartner nur an unsere eigene Entlastung denken.

bb) Ein solches „amerikanisch-deutsches Zusammenspiel“ würde sich nur schwer mit unserer bisherigen Feststellung vereinbaren lassen, daß die Solidarität der Atlantischen Allianz die Basis unserer Entspannungspolitik ist.

Die jüngsten Gespräche zwischen dem Herrn Bundesaußenminister und dem britischen Außenminister haben zumindest die britische Reaktion deutlich erkennen lassen, aber auch die Bereitschaft, einem abgestuften Verhandlungsprozeß zustimmen zu können.⁷

Die französische Haltung zu dieser Frage ist hinreichend bekannt.⁸

⁷ Zu den Gesprächen des Bundesministers Scheel mit dem britischen Außenminister Douglas-Home am 16./17. Mai 1973 vgl. Dok. 143, Anm. 8.

⁸ In der deutsch-französischen Direktorenkonsultation am 11. Mai 1973 führte der Abteilungsleiter im französischen Außenministerium, Puaux, aus: „Französische Seite halte es für weniger gefährlich, stationierte Streitkräfte, aber für gefährlich, auch nationale Streitkräfte in MBFR einzubeziehen. Ersteres lasse zukünftige Entscheidungsfähigkeit Europas intakt. Frankreich bitte uns, diesen Umstand in unsere Überlegungen zu MBFR einzubeziehen. Frankreich werde sich nicht auf Verfahren einlassen, das im Ergebnis die Zukunft der Neun belaste, indem unterschiedliche

Wir würden also nicht nur in der NATO, sondern auch in der Europäischen Gemeinschaft auf erhebliche Widerstände stoßen.

8) Es wird vorgeschlagen, in dem bevorstehenden Gespräch mit dem Herrn Bundeskanzler und dem Herrn BM Leber folgende Klärung herbeizuführen⁹:

- Die Bundesregierung ist bereit, einem vorgezogenen ersten Reduzierungsschritt amerikanischer Stationierungstreitkräfte in Mitteleuropa bis zu einer Größenordnung von 10% zuzustimmen unter der Voraussetzung, daß die amerikanische Regierung ihr ganzes politisches Gewicht dafür einsetzt, ein in der NATO erarbeitetes MBFR-Gesamtprogramm und seine abschnittsweise Verhandlung gegenüber der Sowjetunion durchzusetzen.
- Im Mittelpunkt eines solchen Gesamtprogramms soll die ausgewogene Absenkung des derzeitigen Streitkräfteniveaus der NATO und des Warschauer Pakts in Mitteleuropa auf ein niedrigeres gleiches Niveau durch die Reduzierung von Stationierungs- und einheimischen Streitkräften auf der Grundlage des „common ceiling“-Konzepts stehen. Insoweit gewinnt die Option 1 der amerikanischen Vorschläge besondere Bedeutung. Die Reduzierung solcher Streitkräftekatgorien, die von der jeweils anderen Seite als besonders bedrohlich angesehen werden, sollen in diesem Gesamtprogramm angemessene Berücksichtigung finden. Insoweit ist die Option 3 – mixed package – als zusätzliches Element eines Gesamtprogramms von Bedeutung.
- Den deutschen Interessen wird bei den künftigen MBFR-Verhandlungen am besten gedient, wenn diese Verhandlungen auf der festen Grundlage atlantischer Solidarität und ohne Beeinträchtigung des europäischen Einigungsprozesses begonnen und zu Ende geführt werden können. Deshalb sollte die Ausarbeitung eines Verhandlungsprogramms und seine Durchführung auf der Grundlage unseres Konzepts eines schrittweisen kontrollierbaren und kalkulierbaren Vorgehens in engster Abstimmung mit unseren Bündnispart-

Fortsetzung Fußnote von Seite 708

Zonen hinsichtlich der Verteidigung in Europa geschaffen würden, nämlich eine Zone mit Plafond und internationaler Kontrolle [und] eine weitere Zone ohne diese Elemente. Diese Überlegung in französischer Sicht ‚question vitale pour notre construction de l'Europe‘. Er bitte uns, dies vor einer Entscheidung zu bedenken.“ Vgl. die Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Rosengarten vom 14. Mai 1973; VS-Bd. 9937 (202); B 150, Aktenkopien 1973.

⁹ Am 16. Mai 1973 legte Botschafter Roth Staatssekretär Frank Überlegungen für eine Position der Bundesregierung hinsichtlich der drei Optionen des amerikanischen MBFR-Vorschlags vom 16. April 1973 vor. Darin stellte er zwei Fragen zur MBFR-Politik heraus: „Soll MBFR ein Unternehmen werden, das vorrangig innenpolitischen Bedürfnissen nach personeller Verringerung der Streitkräfte, d.h. Entlastung, gerecht wird, oder soll MBFR der sicherheitspolitischen Stabilisierung und Friedenssicherung in Europa dienen? Das US-Papier enthält beide Ansätze. Die Optionen 1 und 2 legen das Schwergewicht eindeutig auf die innenpolitischen Bedürfnisse (Reduzierung der Mannschaftszahlen). Die Option 3 dagegen versucht, durch einen Abtausch solcher Elemente, die als besonders bedrohlich angesehen werden: nukleare Systeme gegen Panzer eine sicherheitspolitisch wirksame Lösung zu finden. Wir sollten diese beiden Zielsetzungen nicht als alternativ, sondern als komplementär verstehen und uns für die Entwicklung eines MBFR-Gesamtprogramms einsetzen, das eine Verbindung der Option 1 und 3 vorsieht und das entsprechend unseren bisherigen Vorstellungen in mehreren Verhandlungsphasen verwirklicht werden könnte, z. B. eine erste Phase: constraints – Stationierungstreitkräfte, Verhandlungszeitraum Ende 1973 bis Ende 1975; eine zweite Phase: einheimische Streitkräfte – Abtausch nuklearer NATO-Systeme gegen sowjetische Panzer, Verhandlungszeitraum Anfang 1977 bis Ende 1979. Zu Beginn der Verhandlungen könnte Einigung über den Umfang des Gesamtprogramms und die zeitliche Aufteilung in Verhandlungsphasen erzielt werden. Die konkreten Verhandlungen und die Durchführung der jeweils erzielten Vereinbarungen sollten dann schrittweise erfolgen.“ Vgl. VS-Bd. 9418 (221); B 150, Aktenkopien 1973.

nern erfolgen, wobei die politischen Auswirkungen möglicher zukünftiger Vereinbarungen auf den europäischen Einigungsprozeß nicht außer acht gelassen werden dürfen.¹⁰

Roth

VS-Bd. 9427 (221)

145

Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew

105-41.A/73 geheim

18. Mai 1973¹

Vier-Augen-Gespräch Bundeskanzler–Breschnew²

Freitag, 18. Mai 1973, 16.30 bis 18.30 Uhr

Auf die Bitte des Herrn *Bundeskanzlers*, Breschnew möge als Gast die Situation der bilateralen Beziehungen schildern, wie sie sich aus seiner Sicht darstelle, führte *Breschnew* aus: Er werde so sprechen, wie er die Dinge beurteile, wie sich die Dinge ihm darstellten. Er wolle nicht zur Vergangenheit zurückkehren, obwohl diese für beide Völker leider schwer gewesen sei. Er wolle auch nicht über die Zeit des sogenannten Kalten Krieges sprechen. Wenn man die Aktionen im Auge habe, die beide Seiten zur Zeit unternähmen, so könne man davon ausgehen, daß dies zur Vergangenheit gehöre. Er und seine Kollegen wüßten das, was der BK mit der sogenannten Ostpolitik begonnen und was man gemeinsam 1970 begonnen habe, zu schätzen. Die Zeit sei das beste Mittel, um richtig beurteilen zu können, was man geleistet habe und was vor sich gehe. In gewissem Sinne werde es eine Wiederholung sein, aber er wolle doch bemerken, daß er glaube, daß weder der Bundeskanzler noch er, noch die beiden Völker, bereits in vollem Maße die Wichtigkeit und die Größe der gemeinsam verfolgten Politik erkannt hätten. Vielleicht sei das formal gesehen so. Aus protokollarischen und aus politischen Gründen müsse man immer wieder wiederholen: Vertrag von 1970³, Warschauer Vertrag von 1970⁴. Was die völkerrechtliche und die juristische Bedeutung anbelange, so sei das wirklich von

¹⁰ Das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit den Bundesministern Scheel und Leber fand am 28. Mai 1973 statt. Vgl. dazu Dok. 171.

¹ Ablichtung.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Dolmetscher Weiß am 19. Mai 1973 gefertigt.

² Der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, besuchte die Bundesrepublik vom 18. bis 22. Mai 1973. Vgl. dazu auch Dok. 146–152.

³ Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BUNDESGESETZBLATT 1972, Teil II, S. 354 f.

⁴ 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.

größter Bedeutung. Bedeutender vielleicht aber noch sei der moralisch-politische Sinn. In Moskau⁵ und auch in Oreanda⁶ habe er dem BK von dem großen Trauma des sowjetischen Volkes berichtet.

Vielleicht habe er seinerzeit zu strenge Ausdrücke gebraucht. Etwas später habe er sich auch etwas milder ausgedrückt, da dies für die Sache nötig gewesen sei. Im Interesse dieser Sache habe man Beschlüsse gefaßt und müsse noch Beschlüsse fassen, um den Vertrag mit Leben zu erfüllen. Hinter diesem Vertrag stünden 250 Millionen Menschen in der Sowjetunion und wohl 70 Millionen in der Bundesrepublik Deutschland. Und wenn das auch nicht immer die ganzen 100 Prozent seien, so seien es bestimmt weit mehr als 90 Prozent, die positiv bewerteten, was von beiden getan werde. Deshalb bewerte er und bewerteten seine Kollegen die Entscheidungen und die praktische Arbeit und das, was nach diesen Beschlüssen im Sinne der neuen Ostpolitik durch den Herrn Bundeskanzler getan worden sei, sehr hoch. Das zeuge von Zivilcourage, von politischem Mut, von Vernunft. Das sei das sowjetische Urteil. Man habe die Schwierigkeiten des Bundeskanzlers verfolgt. Und man habe nicht nur nicht hinderlich sein, sondern vielmehr helfen wollen. Er wisse nicht, ob dies geholfen habe oder nicht. Aber man habe es getan im Interesse beider Völker. Er und seine Kollegen beglückwünschten den Herrn Bundeskanzler zu seinen großen Erfolgen. Zur Zeit sei ein Prozeß des Neu-Durchdenkens im Gange, und dieser sei von großer Wichtigkeit. Seinerzeit habe man über die beiderseitigen Beziehungen gesprochen, und man habe in Kategorien Vertrag, Delegationsaustausch usw. gedacht. Dies seien noch relativ enge Gedankenkategorien gewesen, aber wohl für jene Zeit richtig. In der Zwischenzeit habe erfreulicherweise das Leben gezeigt und zeige es täglich, wie richtig der von beiden Seiten eingeschlagene Kurs sei. Zu diesem Zwecke habe auch in Moskau das Plenum des Zentralkomitees stattgefunden⁷, und der Bundeskanzler wisse, welche Bedeutung dem Plenum des Zentralkomitees in der Sowjetunion zukomme. Diese Tagung des Zentralkomitees habe die Richtigkeit der Politik der Partei und des Zentralkomitees in dieser Frage einheitlich gebilligt, ebenso wie seine persönliche Rolle in dieser Frage.

In der Vergangenheit habe sich das Plenum des ZK auf kurze Resolutionen beschränkt, in dem Sinne, daß die politische und praktische Arbeit des Zentralkomitees gebilligt worden sei. Diesmal jedoch habe das Plenum eine, wenn auch nicht umfangreiche, so doch inhaltsreiche Resolution⁸ verabschiedet, und er hoffe, daß BK diese Resolution kenne und sie auch habe analysieren können. Kurzum, er habe auf dem Plenum den Beziehungen zur BRD die gebührende Aufmerksamkeit gewidmet. Er habe vor dem Plenum ausgeführt, daß der Schritt der sowjetischen Seite sich als richtig erwiesen habe, ebenso wie

⁵ Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 11. bis 13. August 1970 anlässlich der Unterzeichnung des Vertrags zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR in Moskau auf. Vgl. dazu AAPD 1970, II, Dok. 387, Dok. 388, Dok. 390 und Dok. 401.

⁶ Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 16. bis 18. September 1971 zu Gesprächen mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Oreanda auf. Vgl. dazu AAPD 1971, II, Dok. 310, Dok. 311, Dok. 314 und Dok. 315.

⁷ Zur Plenartagung des ZK der KPdSU am 26./27. April 1973 in Moskau vgl. Dok. 122.

⁸ Zum Beschluß des ZK der KPdSU vom 27. April 1973 „über die internationale Tätigkeit des ZK bei der Realisierung der Beschlüsse des XXIV. Parteitags“ vgl. Dok. 122, Anm. 2, 9, 10 und 12–14.

der realistische Kurs von Willy Brandt, daß dieser trotz innerer Schwierigkeiten, trotz des Kampfes mit der Opposition und mit gewissen Stimmungen in seinem Lande hierfür die Unterstützung des Bundestages erhalten habe. Er habe dies ausführlich kommentiert, nicht nur in Kategorien von 478 Stimmen, sondern tiefergehend, nämlich daß in der Bevölkerung der BRD eine Wende in der Beurteilung der Beziehungen zur Sowjetunion vor sich gehe. Dann habe er seinen Standpunkt dargelegt, nämlich daß der Vertrag mit neuem Inhalt erfüllt werden müsse, nicht nur im politischen Sinne, sondern auch auf wirtschaftlichem, kulturellem, wissenschaftlichem Gebiet, überhaupt auf allen Gebieten, die für das Zusammenleben zweier Staaten wichtig seien. Dieser Gedanke und diese Richtung in den bilateralen Beziehungen habe hundertprozentige Zustimmung gefunden. Er bitte den BK, daran keinen Zweifel zu haben, denn die Realität lasse daran keinen Zweifel zu. In politischen Kategorien ausgedrückt, bedeute das, daß das Zentralkomitee, das Politbüro und er selbst ein bedeutendes Mandat erhalten hätten, nicht nur für die absehbare Zukunft, sondern auch für die fernere Zukunft der Beziehungen der Sowjetunion zur Bundesrepublik Deutschland. Im Gegensatz zu früher sei das Parteiaktiv dann ausführlich informiert worden, sei sein Bericht in alle Republiken und Gebiete gegangen, damit er dort gelesen, besprochen und verstanden werde. BK wisse aus der sowjetischen Presse, daß diese Position auch innerhalb der gesamten Partei auf hundertprozentige Unterstützung gestoßen sei. Die sowjetische Presse sei augenblicklich voll davon.

Er habe also ein positives Mandat erhalten, das nicht nur seinen persönlichen Interessen und den Interessen seines Landes entsprechend, sondern das auch die Interessen der Bundesrepublik Deutschland gebührend berücksichtige. Er sage dies, um zu betonen, daß man sich hierbei nicht selbst betrügen wolle und daß man nicht die Bevölkerung der BRD betrügen wolle. Dies sei das allgemeine Bild, mit dem er in die Bundesrepublik gekommen sei. Heute sei wichtig, die gemeinsame Arbeit mit neuem Inhalt zu erfüllen. Die Bundesrepublik nehme einen gewissen Platz in der Zukunft ein. Sie habe gewisse Bindungen, gewisse Vereinbarungen. Er wolle das nicht Verpflichtungen nennen, sondern Vereinbarungen. Deshalb sehe die sowjetische Seite dies nicht isoliert. Trotzdem wolle man die Beziehungen zur Bundesrepublik auch nicht so sehen, als seien sie von den Beziehungen der Bundesrepublik zu Drittländern abhängig. Man müsse jedoch ehrlich sein: Wenn diese Bindungen gegen die guten Beziehungen zur Sowjetunion gerichtet wären, so könne das in gewissem Maße zu einer Trübung führen, zu einem Mißtrauen im Hinblick auf den gegenwärtigen Prozeß. Dies sei im allgemeinen Sinne das gewesen, was auf dem Plenum des ZK über die Beurteilung der Tätigkeit in den zurückliegenden zwei Jahren und für die praktische Zusammenarbeit in der absehbaren Zukunft gesagt worden sei. Die Bundesrepublik lebe nicht abstrakt in der Luft, sie habe gewisse Beziehungen zu Frankreich, den USA, Holland usw. Deshalb sei die politische Richtung in den beiderseitigen Beziehungen von größter Wichtigkeit. Er bitte richtig verstanden zu werden: Er wolle nicht, daß die Bundesrepublik zum militärischen Verbündeten der Sowjetunion werde. Die sowjetische Seite wolle die Bundesrepublik als guten Verbündeten, damit sich die Vergangenheit nicht wiederhole, sondern damit alles getan werden könne, damit diese Vergangenheit nicht wiederkomme, d. h. man wolle einen guten Partner. Die sowjetische

Seite wolle nicht nur gute Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland, sie wolle, daß es in ganz Europa so sei, und damit komme er auf die KSZE.

Vielleicht sei KSZE ein Problem, das sich auf den ersten Blick als schwierig darstelle, aber die Geschichte habe gezeigt, daß selbst die kompliziertesten Dinge man lösen könne, wenn man nur Geduld aufbringe, damit positive Lösungen gefunden werden könnten.

In der Geschichte seines Landes habe es gute Beziehungen zu Deutschland gegeben. In diesem Zusammenhang erinnere er sich an eine Episode aus den ersten Kriegstagen.⁹ Er sei damals Sekretär des Gebietskomitees von Dnjepropetrowsk gewesen, als plötzlich die Nachricht vom Einmarsch der deutschen Truppen in Weißrußland gekommen sei. Damals sei es seine Aufgabe gewesen, die Weizentransporte zu stoppen, die nach Deutschland gingen. Weizentransporte, das habe den guten Willen bedeutet. Er erinnere daran nur, um zu zeigen, welche positiven Gefühle das sowjetische Volk seinerzeit gehabt habe. Die sowjetische Presse sei voller Bilder über die Zusammenarbeit mit Deutschland gewesen, und man habe gedacht, daß alles in Ordnung sei. In Wirklichkeit sei dies jedoch alles unehrlich gewesen. Nach dieser schweren Vergangenheit wolle man nur eine von Grund auf ehrliche Geschichte schreiben. Er verstehe, warum der BK Schwierigkeiten habe, warum er Schwierigkeiten habe, obwohl diese Schwierigkeiten im Grunde verschieden seien. Er habe das Plenum des ZK speziell abgehalten, und die gesamte Partei und das gesamte Volk hätten diese Politik begrüßt. Er habe auf diese Reise ein Mandat für ehrliche Gespräche mitgenommen. Da er selbst den Weltkrieg miterlebt habe, sei die Erinnerung für ihn besonders schmerzlich. Zwanzig Millionen Sowjetmenschen, viele Millionen Deutsche, dies sei eine schwere Geschichte. Er könne den Mut zu jeder Heldentat aufbringen, aber die Erinnerung an diese Geschichte lasse ihn nicht ruhig sprechen. Deshalb müßten beide eine Heldentat tun, damit die neuen Beziehungen zwischen beiden Ländern die Völker mit Überzeugungskraft erfüllten, ihnen das Gefühl des Vertrauens wiedergäben. Dabei habe die sowjetische Seite die Bedeutung der Bundesrepublik in Europa stets im Auge. Er wolle nicht sagen, daß die Bundesrepublik eine exklusive Macht in Europa sei. Die Bundesrepublik nehme einen würdigen Platz ein. Und wenn man sich daran erinnere, daß Frankreich, Jugoslawien, Bulgarien, Polen, die ČSSR Widerstand geleistet hätten, so bedeute das, daß ein ganzer Komplex europäischer Staaten eine schwere Vergangenheit habe. Niemand könne besser dazu beitragen als die beiden Seiten, daß das deutsche Volk, die deutsche Wissen-

⁹ Zu den Kriegserinnerungen des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, schrieb Willy Brandt im Rückblick: „Was ich Breschnew nicht abgenommen habe, waren seine Reminiszenzen an den Tag des Überfalls im Juni 1941, die er aufsuchte: Da habe man doch zwischen Russen und Deutschen einen Vertrag und gute wirtschaftliche Beziehungen gehabt, er selbst habe gesehen, wie ein mit Weizen beladener Güterzug in Richtung Westgrenze unterwegs war, als die Luftwaffe mit ihren Bombardements begann. Als Sekretär des Gebietskomitees von Dnjepropetrowsk sei ihm am ersten Kriegstag die Aufgabe zugefallen, die Transporte zu stoppen, die nach Deutschland rollen sollten. Er wolle nur daran erinnern, um zu zeigen, wie positive Empfindungen das sowjetische Volk gehabt habe – und wie arglos die Führung gewesen sei. [...] Und dann solche – unterstellt: von einem ehrenhaften Partner doch nicht zu erwartende – Treulosigkeit! Daran schlossen sich Fronterinnerungen an, mit melodramatischen Appellen an die ‚Kameraden von gegenüber‘. Mich hat diese Art, Rührseligkeit zu mobilisieren, weniger beeindruckt als erschreckt. Falsch und echt liegen, wenn Kriegserinnerungen ausgetauscht werden, sehr eng beieinander“ Vgl. BRANDT, Erinnerungen, S. 201.

schaft, überhaupt die Bundesrepublik Deutschland einen würdigen Platz in Europa einnehmen. Er wisse nicht, welche Beweise von sowjetischer Seite noch nötig seien. Die sowjetische Politik sei ehrlich, die Beschlüsse des 24. Parteitags¹⁰ gründeten sich auf die Prinzipien der friedlichen Zusammenarbeit, die nicht er erfunden habe, die vielmehr zurückgingen auf Lenin, auf die Leninsche Außenpolitik. Marx und Engels hätten geschrieben, die Sowjetunion würde sich mit allen zusammen tun, mit allen zusammenarbeiten, wenn klar sei, daß niemand den anderen betrüge. Man habe nun einen praktischen Auftrag. Er glaube, daß man es richtig beurteile, wenn man betone, daß gerade er als Gast in die Bundesrepublik gekommen sei. Hierbei müsse er unterstreichen, daß dies der Wille der Partei, des ZK, der Regierung und des gesamten sowjetischen Volkes sei. Er wisse, daß man in vier oder fünf Tagen nicht über alles beschließen könne, aber man müsse ein klares und bestimmtes Zeichen, ein Dokument¹¹, Einvernehmen zum Ausdruck bringen, aus dem hervorgehe, daß man willens sei, das fortzusetzen, was man 1970 begonnen habe.¹² Hierbei gebe es hauptsächlich zwei Richtungen. Die politische und die wirtschaftliche Richtung. Bei beiden Ländern handle es sich um hochentwickelte Mächte. Und wenn man die Entwicklung beider Länder in dieser Richtung bestimme, so werde sich bis zu dem Besuch des BK in der Sowjetunion die Lage in vielem nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in der Sowjetunion ändern. Dies sei das politische Element, das man in den Abkommen, die bereits vereinbart seien¹³, feststellen könne. Von größter Wichtigkeit sei, daß neue Impulse gegeben würden. Am Vortage dieses Treffens habe man ihm die Botschaft des BK verlesen. Er sei mit ihr einverstanden.

Die bedeutendste Vereinbarung sei der Moskauer Vertrag gewesen. Dann habe man mit Genugtuung den Vertrag zwischen der Bundesrepublik und Polen zur

¹⁰ Der XXIV. Parteitag der KPdSU fand vom 30. März bis 9. April 1971 in Moskau statt. In einer Entschließung des Parteitags zum Rechenschaftsbericht des ZK der KPdSU wurde ausgeführt: „Der Parteitag beauftragt das ZK der KPdSU, das Prinzip der friedlichen Koexistenz auch weiterhin konsequent in der Praxis zu verwirklichen und gegenseitig vorteilhafte Beziehungen mit den kapitalistischen Ländern zu erweitern. Die Sowjetunion ist auch zur Entwicklung der Beziehungen mit den Vereinigten Staaten von Amerika bereit, wobei sie davon ausgeht, daß das sowohl den Interessen des sowjetischen und des amerikanischen Volkes als auch den Interessen des Weltfriedens entspricht. Gleichzeitig wird die Sowjetunion immer entschlossen gegen die Aggressionsakte der USA, gegen die Politik der Stärke auftreten. Der Parteitag billigt voll und ganz die im Rechenschaftsbericht formulierten Hauptrichtungen des Kampfes gegen die aggressive Politik des Imperialismus, für Frieden, Sicherheit der Völker und sozialen Fortschritt.“ Vgl. den Artikel „Entschließung des XXIV. Parteitages der Kommunistischen Partei der Sowjetunion zum Rechenschaftsbericht des Zentralkomitees der KPdSU“; NEUES DEUTSCHLAND vom 12. April 1971, S. 3.

¹¹ Am 16. Mai 1973 resümierte Vortragender Legationsrat I. Klasse Meyer-Landrut den Stand der Gespräche über eine gemeinsame Abschlusserklärung zum Besuch des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, in der Bundesrepublik. Die sowjetische Seite lehne es ab, in der Erklärung auf das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971 Bezug zu nehmen. Der Grund dafür sei, „daß die Sowjets sich weigern, das Vier-Mächte-Abkommen [...] als konstitutiv für die ‚Neugestaltung und Verbesserung der Beziehungen‘ zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR anzusehen“. Gegen den Berlin-Passus, wie er bislang vereinbart sei, gab Meyer-Landrut zu bedenken, daß dieser „den Eindruck erwecken könnte, als sei er sinnig mit entsprechenden Passagen in Ost-Block-Kommunikés“. Vgl. VS-Bd. 9087 (213); B 150, Aktenkopien 1973.

¹² So in der Vorlage.

¹³ Zu den Abkommen vom 19. Mai 1973 über kulturelle Zusammenarbeit, über die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und technischen Zusammenarbeit sowie über das Zusatzprotokoll zum Abkommen vom 11. November 1971 über den Luftverkehr vgl. Dok. 134.

Kenntnis genommen. Nunmehr glaube er, daß die Situation günstig sei, von dem verdammtten Münchener Abkommen loszukommen. Vielleicht sei diese Frage in gewissen Punkten, in gewisser Hinsicht, zu gewissen Zeiten für die deutsche Seite schwierig gewesen. Aber nunmehr, unter Berücksichtigung der allgemeinen Situation, glaube er, daß dieses Problem keine Schwierigkeiten mehr in sich berge. Vertraulich könne er davon berichten, daß Husák ihm zweimal bestätigt habe, daß er bereit sei, seinerseits entgegenzukommen. Die Erledigung dieser Frage eröffne dann den Weg für Beziehungen mit den übrigen sozialistischen Ländern. Das sei eine neue politische Situation in Europa. Dann folge die Aufnahme der BRD und der DDR in die Vereinten Nationen. Mit der neuen politischen Situation eröffne sich gleichzeitig eine neue Ära der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Er habe den Eindruck, daß die Bundesrepublik, aufgrund ihres wirtschaftlichen Potentials und unabhängig von dem Willen anderer, in den Wirtschaftsbeziehungen der europäischen Länder einen führenden Platz einnehmen werde. Er habe diesen Eindruck, garantieren hierfür könne er selbstverständlich nicht.

Während des offiziellen Besuchs des BK in der Sowjetunion wolle man ihm Gelegenheit geben, die Sowjetunion und jede gewünschte Republik kennenzulernen. BK könne sicher sein, daß ihm überall Gastfreundschaft und große Aufmerksamkeit erwiesen werde. Er habe den Auftrag, den Herrn Bundespräsidenten im Namen des Präsidiums des Obersten Sowjets zu einem Besuch einzuladen sowie, auf der Linie der Außenministerien, Herrn Scheel¹⁴. Man werde dann wohl auch einen Meinungsaustausch über einen größeren Austausch von Menschen führen können, was ebenfalls von großer Bedeutung sein werde. Die Menschen älterer Generation hätten bereits bestehende feste Überzeugungen. Aber man müsse an die künftigen Generationen denken.

Breschnew: Bereits bei dem letzten Zusammentreffen habe er betont, daß die Sowjetunion keine Konjunkturpolitik betreiben wolle. Auch auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Zusammenarbeit habe es positive Weiterentwicklungen gegeben. Er könne nicht garantieren, aber er glaube, daß trotz des Interesses der Wirtschaftskreise der Bundesrepublik an Zusammenarbeit, gewisser Integration, Zusammenarbeit in Drittländern dies immer noch nicht frei von Vorurteilen, Zweifeln und Mißtrauen sei. In der Zwischenzeit habe der Handel zwischen den beiden Ländern einen bedeutenden Aufschwung genommen.¹⁵ Er sei

¹⁴ Bundesminister Scheel hielt sich vom 31. Oktober bis 3. November 1973 in Moskau auf. Vgl. dazu Dok. 349–355 und Dok. 357.

¹⁵ Am 25. April 1973 bilanzierte Referat 421 die Handelsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR: „Allein im Jahre 1972 ist der deutsch-sowjetische Warenaustausch um rd. 28 % angestiegen und hat damit erstmals die Grenze von 3 Mrd. DM überschritten. Der Anteil des Handels mit der Sowjetunion am gesamten deutschen Außenhandel macht jedoch immer noch rd. 1,3 % aus, während umgekehrt die Bundesrepublik Deutschland am sowjetischen Außenhandel mit rd. 3,3 % beteiligt ist. Unter den westlichen Außenhandelspartnern der Sowjetunion liegt die Bundesrepublik Deutschland jetzt an erster Stelle vor Japan, Finnland, Großbritannien, Frankreich, USA, Italien. Bisher gingen die deutsch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen nicht wesentlich über den reinen Warenverkehr hinaus. Hier lagen die Probleme häufig in der einseitigen sowjetischen Exportstruktur. Die sowjetische Seite liefert fast ausschließlich Rohstoffe und Halbwaren (rd. 90 %); bei den deutschen Ausfuhrten dominieren Fertigerzeugnisse, dabei vorwiegend Investitionsgüter, und nur ca. 5 % Verbrauchsgüter. In der deutsch-sowjetischen Außenhandelsbilanz ergab sich daher seit 1969 ein sowjetisches Defizit (1970 = 293 Mio. DM; 1971 = 331 Mio. DM; 1972 = 909 Mio. DM)“. Vgl. Referat 421, Bd. 117677.

überzeugt und wolle dies auch nachdrücklich betonen, daß auch in den sowjetischen Ministerien und Institutionen man noch von falschen Maßstäben ausgehe, und er habe dies auf dem letzten Plenum des ZK scharf kritisiert. Er und seine Kollegen, die die Möglichkeiten der Sowjetunion kannten, träten für eine kühne und ehrliche, groß angelegte wirtschaftliche Zusammenarbeit ein, für gemeinsame und modernste Verarbeitung von Holz, Kupfer, Erdgas, Erdöl, Aluminium etc. mit einer Zielausrichtung von Jahrzehnten. Die sowjetische Seite sei für Zusammenarbeit zu beiderseitigem Nutzen. Die Geschäftskreise der Bundesrepublik hätten begonnen, in solch großen Kategorien zu denken, vorerst jedoch nur schüchtern. Manchmal werde ein halbes Prozent zu einem Hindernis, wobei es oft doch so sei, daß der Gesamtwert unberechenbar sei. Er selbst, als Hütteningenieur, habe darauf gedrungen, daß das Hüttenwerk auf der Basis der Direktreduktion gebaut werde. Alles sei gut verlaufen, aber am Vortag dieses Gesprächs habe ihn eine schlechte Nachricht erreicht.¹⁶ Vielleicht sei das nur eine vorübergehende Enttäuschung, oder vielleicht hätten die USA etwas eingeflüstert, vielleicht seien sie mit irgend etwas unzufrieden. Kein Land in der Welt habe so viel Erdgas und Erdöl¹⁷ wie die Sowjetunion. Auf der Basis dieser Rohstoffe könne man doch etwas machen, und dann verrechnen. Er sei für Vereinbarungen auf 30, 40 oder 50 Jahre. Kein Land in der Welt verfüge über so reiche Holzvorkommen wie die Sowjetunion. Wäre es denn schlecht, wenn die Sowjetunion und die Bundesrepublik ein Gebiet auswählten, gemeinsam ein Werk, etwa für Zellstoff, errichteten und gemeinsam die Früchte ernteten, und dies auf der Grundlage von 30, 40 und mehr Jahren? Man lebe im Jahrhundert des technischen Fortschritts, das geprägt sei vom Wettbewerb, der USA mit Japan, der EWG mit anderen, dieses Element beste-

¹⁶ Zur Beteiligung eines Konsortiums der Salzgitter AG und der Korf-Stahlwerke AG beim Bau eines Hüttenwerks in Kursk vgl. Dok. 89, Anm. 9.

Am 18. Mai 1973 resümierte Gesandter Lüders, Moskau, den Stand der Verhandlungen des Konsortiums mit dem sowjetischen Außenhandelsministerium. Vor seiner Abreise aus Moskau habe der Vorstandsvorsitzende der Salzgitter AG, Birnbaum, einem Mitarbeiter der Botschaft mitgeteilt, „daß Verhandlungen am 16. und 17.5. im Schwerpunkt den Abschluß eines Generalvertrags betroffen hätten. Sowjetischer Verhandlungsführer war Vize-Außenhandelsminister Komarow. Er habe Salzgitter-Korf einen acht Seiten umfassenden Text-Vorschlag für Generalvertrag vorgelegt. Eine Annahme durch Salzgitter-Korf sein schon wegen unzuverlässig erscheinender deutscher Übersetzung, die sowjetische Seite übergeben habe, nicht in Betracht gekommen. Sowjetische Seite habe darauf gedrängt, Rahmenvertrag jetzt in Moskau zu unterzeichnen. [...] Patolitschew habe angedeutet, daß Verzögerung möglicherweise zur Folge haben werde, daß sich sowjetische Seite nunmehr Angebote auch von amerikanischer Konkurrenz einholen werde. Die Frage des Zinses eines zu gewährenden Kredits wurde erneut erfolglos besprochen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1652; Referat 421, Bd. 117692.

¹⁷ Am 24. Mai 1973 informierte Vortragender Legationsrat Sieger die Botschaft in Moskau zum Stand der sowjetischen Kraftstoff- und Rohöllexporte in die Bundesrepublik: „Sowjetunion hat in den letzten Monaten und anlässlich Breschnew-Besuchs Interesse an erhöhten Liefermöglichkeiten bei Heizöl, Dieselmotorkraftstoff und Benzin in die Bundesrepublik bekundet. Wir haben diesen Wünschen Rechnung getragen und sowjetische Exportmöglichkeiten mehrfach angehoben. Zuletzt wurde sowjetisches Lieferkontingent für Heizöl und Dieselmotorkraftstoff nach einem Gespräch zwischen MD Dr. Lantke (BMW) und dem Leiter der sowjetischen Handelsvertretung, Herrn Kosjmin, Ende April um 300 000 t (davon 50 000 t für Berlin) auf nunmehr insgesamt 2,4 Mio. t erweitert. Bei allen unseren Zugeständnissen ist der Sowjetunion klargemacht worden, daß wir im Gegenzug mit verstärkten sowjetischen Rohöllieferungen rechneten. Entgegen unseren Erwartungen gehen die sowjetischen Rohöllieferungen 1973 jedoch zurück; die Sowjetunion hat in den abgelaufenen Monaten dieses Jahres noch nicht einmal die uns seit Jahren bereitgestellten Mengen geliefert (Lieferungen in BRD 1972: 2,8 Mio. t; Italien hingegen: rd. 10 Mio. t).“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 553; Referat 421, Bd. 117700.

he im Leben jedes Staates. Dabei bedeute die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion keinerlei Gegengewicht oder keinerlei Wettbewerb im Verhältnis zu den USA oder der EWG. Die Möglichkeiten für die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion seien riesig. Vielleicht seien die Geschäftsleute, geprägt durch den Krieg und Zeit des Kalten Krieges, gewohnt, in anderen Richtungen zu denken, und noch nicht zu Vorhaben von so großem Umfang bereit. Oder etwas anderes, und das solle nicht etwa bedeuten, daß man eine Vereinbarung schließe: Die Sowjetunion habe als erstes Land ein, wenn auch kleines, Atomkraftwerk gebaut, dann habe sie, unter Ausnutzung ihrer großen Wasserreserven, damit begonnen, Kraftwerke zu bauen, ohne dabei die Absicht zu verfolgen, etwa den ersten Platz in Europa einnehmen zu wollen. Aber wie sehe die Zukunft aus? Die USA hätten gewisse Schwierigkeiten, die europäischen Staaten hätten sie, und die Bundesrepublik brauche ebenfalls Elektroenergie, um von den Ländern der Dritten Welt überhaupt nicht zu sprechen. Sollte es denn nicht möglich sein, eine Form der Zusammenarbeit und der Kooperation auf dem Gebiet der Ausrüstung für Atomkraftwerke zu finden und dann auf Drittmarkte zu gehen? Es gebe unzählige Beispiele dafür, wo die Bundesrepublik und die Sowjetunion ihr großes wirtschaftliches Potential besser nutzen könnten. Natürlich seien die Systeme verschieden, aber das könne man berücksichtigen. In der Sowjetunion könne man Befehle erteilen, hier sei es etwas anders. Aber trotzdem, wenn die führenden Persönlichkeiten die Impulse gäben, dann würden auch die Geschäftsleute damit beginnen, in anderen Kategorien zu denken. Er sei in diesen Dingen für Elan. An die Zusammenarbeit mit deutschen Firmen in der Vergangenheit habe er die beste Erinnerung. Viele seiner Kollegen seien bei deutschen Firmen, wie etwa Krupp und Mannesmann, ausgebildet worden. Die Deutschen seien ins Land gekommen, und sie seien bestens aufgenommen worden. Seine Vorstellungen gingen wohl etwas weiter, als dies in den Dokumenten, die man in den nächsten Tagen unterzeichnen werde, zum Ausdruck komme. Er wolle jedoch betonen, daß seine Partei und sein Volk hierauf vorbereitet seien. Bei seinen Treffen mit Vertretern der Wirtschaft¹⁸ werde er dies zum Ausdruck bringen. Ein Kollege in Moskau habe ihn übrigens auf eine andere Möglichkeit angesprochen: eine Fabrik für Kunstdünger. Wir wäre es, wenn die Bundesrepublik an der sowjetischen Grenze eine Kunstdüngerfabrik mit Ammoniakbelieferung durch die Sowjetunion bauen würde? Be-

¹⁸ Der Generalsekretärs des ZK der KPdSU traf am 19. Mai 1973 mit Vertretern der Wirtschaft der Bundesrepublik zusammen. Dazu vermerkte Vortragender Legationsrat Sieger, daß Breschnew eingangs „auf die gute Zusammenarbeit zwischen deutschen und sowjetischen Wirtschaftskreisen in der Vergangenheit“ hingewiesen und dann erklärt habe: „In den letzten 30 Jahren habe jedoch eine Periode der Stagnation geherrscht, was verlorene Zeit sei. Man müsse neue Formen der Zusammenarbeit finden, wobei man politische und wirtschaftliche Fragen nicht voneinander trennen könne. [...] Die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland dürfe nicht kurzfristig, sondern müsse langfristig auf 40 bis 50 Jahre angelegt sein.“ Auf die Frage des Vorsitzenden des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft, von Amerongen, „daß bei der von Breschnew erwähnten Größe der Vorhaben die Wirtschaftskraft der Bundesrepublik überfordert sein könne“, habe Breschnew geantwortet, „daß man vor allem solche Vorhaben planen solle, denen man gewachsen ist. Er wolle eine multilaterale Zusammenarbeit nicht ganz ausschließen. [...] Zuerst müsse man jedoch bilateral miteinander sprechen.“ Zu seinen Eindrücken notierte Sieger: „Bei den Ausführungen fiel auf, daß Breschnew im Russischen wiederholt den Begriff Deutschland statt Bundesrepublik Deutschland und das Eigenschaftswort deutsch benutzte. Diese Formulierungen übernahm auch sein Dolmetscher im Verlauf des Gesprächs.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung vom 20. Mai 1973; Referat 421, Bd. 117678.

darf bestünde überall in der Welt, was das unlängst unterzeichnete Abkommen mit Hammer beweise.¹⁹ Von diesen Beispielen gäbe es hunderte. Unlängst sei der Beschluß gefaßt worden, in Moskau ein Handelszentrum zu errichten²⁰, wo die ausländischen Geschäftsleute untergebracht würden, wo Kontakte geknüpft werden könnten. Auch das werde positive Resultate zeigen. Auch auf dem Gebiet der Elektronik hätten beide Länder große Fortschritte erzielt. Auf diesem Gebiet gebe es etwas Zusammenarbeit mit der DDR. Auch hier gäbe es Möglichkeiten für eine friedliche Zusammenarbeit. Was behindere zur Zeit noch die Ausweitung der Zusammenarbeit in größeren Kategorien? Übermäßige Vorsicht, gewisses Maß an Mißtrauen, Zweifel, Mangel an Elan, begrenzte Dimensionen. Man habe wohl zu lange in den Kategorien wie „Ich verkaufe ein Jackett gegen zehn Krawatten“ gedacht. Heute lägen die Dinge jedoch anders. Man müsse nach den progressivsten Formen suchen und neue Impulse geben. Sicherlich brauchten manche Dinge eine gewisse Zeit. Aber die Bundesrepublik würde verdienen und die Sowjetunion würde verdienen, auch wenn dies erst in fünf Jahren der Fall sein würde. Gegenseitiger Nutzen, das sei hier das wichtigste Wort.

Trotzdem stünden an erster Stelle nach wie vor die politischen Beziehungen. Die Treffen in Moskau und Oreanda hätten eine ganz bedeutende Rolle gespielt in den vergangenen zwei Jahren. Die Tatsache, daß er in Bonn sei, daß die Gespräche gerade hier stattfänden, daß die Impulse gerade von hier ausgingen, würde sehr, sehr viel bedeuten. Was die politische Zusammenarbeit angehe, so wolle er betonen, daß die Sowjetunion keine neuen Verbündeten suche, schon gleich keine militärischen. Es sollte nicht neues Mißtrauen geschaffen werden.

Die Sowjetunion trete für den Frieden ein. Aber man brauche eine gemeinsame Sprache, man brauche Einvernehmen in den bilateralen Beziehungen und in der internationalen Politik, um die Anstrengungen auf dem Gebiet der Beseitigung von Krisenherden, der Entspannung, der Friedenssicherung, der Truppenreduzierungen vereinigen zu können, oder zumindest brauche man positive Zusammenarbeit. Auf diesem Weg werde man gewisse Schwierigkeiten treffen, aber man müsse davon ausgehen, daß 32 Staaten, unter ihnen die USA und Kanada, in Helsinki in dieser Richtung verhandelten, d.h. über die Frage der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa berieten. Natürlich gebe es verschiedene Meinungen und verschiedene Positionen. Aber man sei sich darin einig, daß die Konferenz einberufen werden müsse. In seinen Gesprächen mit Kissinger²¹ und in seinem letzten Austausch von Botschaften mit Nixon sei bestätigt worden, daß die USA die Einberufung der Konferenz für eine Notwendigkeit hielten. Auf der ersten Etappe hätten alle große Ansprüche. Aber was

¹⁹ Zum Abkommen vom 12. April 1973 zwischen dem sowjetischen Außenhandelsministerium und der Occidental Petroleum Corporation über den Bau von Düngemittelfabriken vgl. Dok. 129, Anm. 4.

²⁰ Am 13. April 1973 informierte Botschafter Sahn, Moskau, über ein Gespräch mit einem Mitarbeiter der amerikanischen Botschaft. Zu den amerikanisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen habe dieser u. a. erklärt: „Amerikanische Ingenieurfirmen verhandeln über Planung und Bau eines Trade-Centers in Moskau. Es soll 400 Hotelräume und rund 600 Büroräume erhalten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1163; Referat 421, Bd. 117695.

²¹ Der Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger, hielt sich vom 4. bis 9. Mai 1973 in Moskau auf. Vgl. dazu Dok. 137.

wäre schon Schlechtes daran, wenn man sich nicht hundertprozentig einige? Wichtig sei eine Deklaration, damit die Menschen Ruhe fänden, mit ihnen die politisch führenden Personen, und daß man sich dann mit friedlichen Dingen beschäftigen könne, ohne befürchten zu müssen, daß in den nächsten Tagen etwas passiere. So etwas habe es in der Geschichte noch niemals gegeben. Deshalb sei hier die Position der Bundesrepublik und der Sowjetunion von Wichtigkeit.

Bei den Besprechungen in Oreanda sei davon die Rede gewesen, daß die Verbindung der KSZE mit der Truppenreduzierung die Dinge nur komplizieren würde. Er erinnere sich an die Gespräche in Oreanda, bei denen BK unzweideutig erklärt habe, daß die Bundesrepublik für die Reduzierung nationaler und ausländischer Truppen eintrete. Einzelheiten habe man nicht besprochen, sondern nur im Prinzipiellen. Aber auch das sei von großer Bedeutung gewesen. Vor kurzem habe er nun die Übersetzung eines Interviews des BK gelesen²², vielleicht sei die Interpretation nicht präzise gewesen. Jedenfalls habe man entnehmen können, daß diese Frage noch auf fünf Jahre hinausgeschoben werden könne. Er habe dieses Thema nicht angeschnitten, um eine Antwort zu erhalten, sondern nur, um die Aufmerksamkeit darauf zu lenken. Vielleicht gebe es gewisse Vorstellungen, nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in Frankreich, in den USA, in Italien. Eines sei jedoch wichtig, alle seien sich anscheinend einig, und er rechne, daß auch BK dem zustimme, daß die zwei Probleme, KSZE und Truppenreduzierung, nicht miteinander verknüpft werden dürften. Vielleicht sei diese Frage für den gegenwärtigen Zeitpunkt noch delikat. Vielleicht brauche man etwas Geduld, obwohl die sowjetische Seite ihren Standpunkt beibehalte: Ja zur Truppenreduktion in Europa. Ob 3, 5, 10, 15%, das sei eine Frage, die die Militärs zu prüfen hätten. Zur Zeit spreche man über den Teilnehmerkreis. Würde man einen link herstellen, so würde man nur die Sache der Beruhigung der europäischen Völker und der Festigung der Sicherheit in Europa bremsen. Er erinnere an diese Problematik, da er das Interview gelesen habe und ihm der Gedanke gekommen sei, daß es sich hier um gewisse Abweichungen in den gemeinsamen Gesprächen handeln könne.

In Europa gebe es viele schwierige Probleme. Er wolle sich nicht in die Angelegenheiten anderer einmischen, etwa der EWG oder in der Sache der Dollar-Abwertung²³. Die Propagandisten schrieben alles Mögliche über Unruhe, aber das bestimme nicht die sowjetische Politik, obwohl, vielleicht werde er sich nicht exakt genug ausdrücken, die allgemeine sowjetische Politik in Wirtschaftsfragen eine No-Block-Politik sei. Die Sowjetunion sei für Zusammenarbeit mit jedem Staat auf der Grundlage der Gleichberechtigung. Er kenne vielleicht den

²² In einem am 22. April 1973 veröffentlichten Interview mit der Zeitschrift „US News & World Report“ erwiderte Bundeskanzler Brandt auf die Frage, wie er die Chancen für eine beiderseitige ausgewogene Truppenreduzierung in Europa beurteile: „Es ist noch zu früh, dazu etwas zu sagen. Die Dinge haben sich auf der MBFR-Konferenz in Wien etwas schwierig angelassen. Ich habe trotzdem den Eindruck, daß es doch noch zu Beschlüssen kommen wird, die eine Aufnahme ernsthafter Verhandlungen nach der diesjährigen Sommerpause ermöglichen würden. Ich bin jedoch noch keineswegs sicher, daß eine reguläre Konferenz über MBFR wirklich im Jahre 1974 zustande kommen wird. Es wäre möglich, daß man erst nach einem weiteren Jahr soweit sein wird.“ Vgl. BULLETIN 1973, S. 432.

²³ Zur Abwertung des amerikanischen Dollar am 12. Februar 1973 vgl. 50, Anm. 1.

Mechanismus nicht so genau, aber wenn die Sowjetunion, um etwas bei Krupp zu kaufen, zu entsprechenden Verhandlungen nach Brüssel fahren müsse, so würde das die Dinge nur komplizieren. Deshalb trete die Sowjetunion für eine No-Block-Politik, für eine Politik der Gleichberechtigung ein, obwohl sie die Augen nicht vor der Tatsache verschließe, daß die EWG existiere, wovon er bereits in seinen Reden gesprochen habe.²⁴

Die viertägigen Gespräche mit Kissinger hätten insgesamt zu positiven Ergebnissen geführt. Über seine Absicht, nach Washington zu fahren²⁵, werde er BK noch informieren.

Das Wichtigste sei der richtige Anfang und nunmehr, diesen Beginn mit Inhalt zu erfüllen. Wahrscheinlich werde man nicht auf einmal alles erfinden können. Zunächst lägen drei Abkommen zur Unterzeichnung vor²⁶, wobei er und BK wohl das Kooperationsabkommen und vielleicht eine gemeinsame Erklärung²⁷ am Montag²⁸ vor dem Empfang der sowjetischen Seite unterschreiben würden. Diese vier Dokumente seien die Fortsetzung der gemeinsamen Beziehungen. Den nächsten Besuch des BK in der Sowjetunion wolle man breit anlegen. Man freue sich ebenso auf den Besuch des Bundespräsidenten und Außenminister Scheels. Dann könne man sich auf der Routineebene über Delegationsreisen einigen. Von Wichtigkeit sei jedoch die wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Man wisse in der Sowjetunion die Fähigkeiten und den wissenschaftlich-technischen Stand in der Bundesrepublik zu schätzen. Vielleicht wäre es gut, wenn auch auf der Ebene der Akademien der Wissenschaften mit der Zusammenarbeit begonnen würde, etwa Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Atomenergie. Es gebe viele interessante Themen, um Vertrauen

²⁴ Vgl. dazu die Ausführungen des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, auf dem 15. Kongreß der sowjetischen Gewerkschaften am 20. März 1972 in Moskau; Dok. 38, Anm. 11.

Am 21. Dezember 1972 führte Breschnew anläßlich des 50. Jahrestags der Bildung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in Moskau aus: „Wir sind der Auffassung, daß die Zeit gekommen ist, auch die Ausarbeitung eines europäischen Programms für wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit auf die Tagesordnung zu setzen. In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage: Können Grundlagen für irgendwelche Formen sachlicher Beziehungen zwischen den in Europa bestehenden zwischenstaatlichen Handels- und Wirtschaftsorganisationen – zwischen dem RGW und dem ‚Gemeinsamen Markt‘ – gefunden werden? Wahrscheinlich ja, wenn die dem ‚Gemeinsamen Markt‘ angehörenden Staaten sich jeglicher Diskriminierungsversuche gegenüber der anderen Seite enthalten, wenn sie zur Entwicklung natürlicher bilateraler Beziehungen und der gesamteuropäischen Zusammenarbeit beitragen werden.“ Vgl. dazu BRESCHNEW, Wege, Bd. 4, S. 84 f.

²⁵ Der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, hielt sich vom 18. bis 25. Juni 1973 in den USA auf.

²⁶ Rückblickend notierte Valentin Falin zur Unterzeichnung der am 19. Mai 1973 geschlossenen Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR durch den Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew: „Nachdem er schon mit seiner kalligraphisch deutlichen Handschrift seinen Namen gesetzt hatte, fragte der Generalsekretär in meiner Anwesenheit Andrej Gromyko: ‚Ich habe nicht darauf geachtet, wie es im Abkommen heißt: für die Regierung oder für die Sowjetunion?‘ ‚Alles ist korrekt, Leonid, beunruhe dich nicht.‘ Breschnew beunruhigte sich nicht grundlos. Die Verträge verfolgten Juristen des Auswärtigen Amts wahrscheinlich sogar im Schlaf. Aber, wer weiß, warum, sie waren nicht darauf gekommen, daß der Gast weder als Generalsekretär noch als Mitglied des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR das Recht hat, ohne besondere Vollmacht ‚im Namen der Regierung‘, wie es in Dokumenten hieß, aufzutreten. Dies nebenbei zur Frage von Breschnews Auffassungsgabe.“ Vgl. FALIN, Erinnerungen, S. 252.

²⁷ Für den Wortlaut der Gemeinsamen Erklärung vom 21. Mai 1973 anläßlich des Besuchs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, in der Bundesrepublik vgl. BULLETIN 1973, S. 573–576.

²⁸ 21. Mai 1973.

zu bilden und technische Informationen auszutauschen. Falls dies neue politische Impulse erhalte, dann würden auch die Wirtschaftskreise nachziehen. Auch davon habe er auf dem Plenum des ZK gesprochen und die entsprechenden Ministerien kritisiert. Die Sowjetunion verfüge glücklicherweise über Naturschätze, die kaum erschöpflich seien. Zur Zeit quäle man sich etwas, die Erdgasleitungen aus Sibirien in den europäischen Teil der Sowjetunion zu verlegen. Man habe 8500 km Leitungen gebaut. Es gebe einen Vertrag mit Italien. Alle sozialistischen Länder warteten auf Erdgas. Es bestünden Verträge mit der Bundesrepublik.²⁹ Ganz Europa wartet. Die Rohre hierfür würden in der Bundesrepublik gekauft. Wenn dies alles einmal fertig sei, dann sei die Zusammenarbeit für 30, ja 50 Jahre garantiert. Die sowjetischen Erfahrungen bei Saratow und Kiew hätten gezeigt, daß die Leitungen 30, 40 Jahre hielten. Allein die bei Tjumen registrierten Erdgasvorräte beliefen sich auf zwölf Trillionen cbm. Wenn die Bundesrepublik davon jährlich 250 Milliarden bezöge, würde das für 40 Jahre reichen. Wobei die genannte Zahl nur drei Prozent der vermuteten Vorräte ausmache, das heiße, man müsse in großen Maßstäben denken. Ehrlich gesagt brauche die Sowjetunion die Kooperation für die Ausrüstungen. Das sei so wie bei einem Hausbau, zuerst habe man Unkosten, und dann lebe man im eigenen Haus.³⁰

Was die Beziehungen zu Frankreich angehe, so sei hier alles normal. Es bestünden gute Grundlagen. Nur bei der Frage der Teilnahme Frankreichs an den Explorationen zur Truppenreduzierung sei man nicht ganz einig gewesen.

²⁹ Am 1. Februar 1970 wurden mit der UdSSR Verträge über die Lieferung und Finanzierung von Erdgas und Röhren geschlossen. Vgl. dazu AAPD 1970, I, Dok. 23.

Am 6. Juli 1972 unterzeichneten Vertreter der Arbeitsgemeinschaft Mannesmann Export AG, der Thyssen Stahlunion Export GmbH, der Ruhrgas AG und der Deutschen Bank AG sowie der sowjetische Stellvertretende Außenhandelsminister Ossipow in Düsseldorf das zweite Abkommen über die Lieferung von Erdgas und Röhren. Vgl. dazu den Drahterlaß Nr. 2886 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Klarenaar vom 7. Juli 1972; Referat III A 6, Bd. 501.

Referat 421 vermerkte am 2. Mai 1973 zum Stand der sowjetischen Erdgaslieferungen in die Bundesrepublik: „Erdgas-Röhrenverträge vom 1.2.1970 und 6.7.1972: Laufzeit 20 Jahre; Erdgasvertrag sieht ab 1. Oktober 1973 die Lieferung von Erdgas vor, die nach einer Anlaufzeit von 4 bis 5 Jahren die volle Lieferung von 7 Mrd. cbm erreichen wird. Sowjetische Devisenerlöse werden ca. 400 Mio. DM jährlich sein. Wert des Erdgasgeschäfts im ganzen nach Erklärung des Vorstandes der Mannesmann Export AG ‚weit über 10 Mrd. DM‘. Im Zusammenhang damit, Lieferung geschweißter Großrohre mit dazugehörigen Einrichtungen und Materialien (1,5 Mio. t) im Werte von rd. 1235 Mrd. DM (1. Röhrenvertrag: 1,2 Mio. t im Werte von ca. 1,2 Mrd. DM). Kredit eines Bankkonsortiums unter Leitung der Deutschen Bank AG zur Bezahlung der Röhrenlieferungen etc. in Höhe von 1050 Mio. DM (85 % des Wertes von rd. 1235 Mio. DM) auf acht Jahre zu 6 % Zinsen.“ Vgl. die Aufzeichnung über „Deutsch-sowjetische Großprojekte“; Referat Nr. 421, Bd. 117677.

³⁰ Am 2. Mai 1973 notierte Referat 421 zu der von der UdSSR favorisierten Form des Kompensationsgeschäfts: „Die Sowjets halten große Kompensationsgeschäfte (Lieferung von Maschinen gegen Bezahlung mit den hergestellten Produkten, Überbrückung der Zwischenzeit mit zinsgünstigen Krediten) für eine wesentliche Kooperationsform. Demgegenüber halten wir derartige Geschäfte nur in bestimmten Fällen für wirtschaftlich sinnvoll. Ziel muß es sein, neue Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln. Anfänge hierfür sind vorhanden: Eisenhüttenwerk Kursk (deutsches Know-how, gemeinsamer Bau des Eisenhüttenwerks und Lieferung eines Teils der produzierten Eisenpellets in die Bundesrepublik Deutschland); Werkzeugmaschinenherstellung (deutscher Partner: Gildemeister & Co. AG); gemeinsame Entwicklung und Herstellung eines Werkzeugmaschinenotyps mit Vertrieb in der Bundesrepublik Deutschland, in der Sowjetunion und in Drittländern.“ Vgl. die Aufzeichnung „Industrielle Kooperation und Kommission für wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit“; Referat 421, Bd. 117677.

Er habe damals zu Pompidou gesagt, wenn die Zeit in Saslawl³¹ nicht reiche, vielleicht seien die Voraussetzungen in Paris besser.³²

Mit den Vereinigten Staaten führe man Verhandlungen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Im letzten Jahr habe man sich über die Meistbegünstigung geeinigt.³³ Nixon habe jedoch gewisse Schwierigkeiten³⁴, obwohl dieser ihn habe wissen lassen, daß er sein Versprechen halten werde. Bisher seien Kredite in Höhe von 500 Millionen Dollar gewährt worden.³⁵ Es gebe viele Verträge. Zur Zeit verhandle man über höhere Kredite, wobei ein Teil für Konsumgüter verwendet werden solle. Hauptproblem bei den Gesprächen mit Kissinger sei jedoch gewesen, wie man Maßnahmen zur Verringerung der Gefahr eines Atomkrieges³⁶ ausarbeiten könne, sowie das besonders akute Problem in Nahost, wo es besondere Faktoren zu berücksichtigen gebe: Israel zeige sich widerspenstig, das Problem des Zionismus, das arabische Temperament und die Tatsache, daß es sich hier um eine diffizile Region handle. Zur Zeit habe Nixon mit einer Affäre zu tun³⁷, das sei jedoch eine innere Angelegenheit, deshalb gebe es dazu keine Kommentare von sowjetischer Seite. Viel Lärm werde zur Zeit von manchen im Zusammenhang mit dem sogenannten „Jackson Amendment“ gemacht. Einige hätten unterzeichnet, wollten sich jedoch jetzt von ihrer Unterschrift lossagen. Wenn es jedoch keine Meistbegünstigung gebe, so würden auch andere Abkommen, wie die Lend-Lease-Regelung³⁸, ungültig. Er sei sicher, daß Nixon für die KSZE sei. Noch ungelöst sei die Frage der dritten Etappe auf höchster Ebene. Er glaube, daß Nixon nichts gegen eine derartige dritte Etappe habe. Man werde sehen, wie sich die Dinge entwickelten. Er glaube, daß in einer so wichtigen Angelegenheit es nicht schlecht sei, wenn die Prinzipien auf höchster Ebene verabschiedet und Einvernehmen gezeigt würde, da dies die Völker beruhigen würde. Wenn man einen Entschluß fasse, müsse man dies mit aller Entschlossenheit tun. Während der Gespräche mit Pompidou habe er gesagt, wenn die Sowjetunion Manöver abhalte, werde sie alle ein-

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

32 Der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, hielt sich am 26./27. Juni 1973 in Frankreich auf. Vgl. dazu Dok. 217.

33 Vgl. dazu Artikel 1 Ziffer 1 des Handelsabkommens vom 18. Oktober 1972 zwischen den USA und der UdSSR; Dok. 129, Anm. 7.

34 Zu den Bedenken von Teilen des amerikanischen Kongresses hinsichtlich der Gewährung der Meistbegünstigung an die UdSSR („Jackson Amendment“) vgl. Dok. 129, Anm. 9.

35 Zur Gewährung von amerikanischen Außenhandelskrediten an die UdSSR vgl. Dok. 129, Anm. 5.

36 Am 22. Juni 1973 wurde von der UdSSR und den USA ein Abkommen über die Verhinderung eines Atomkriegs unterzeichnet. Vgl. dazu Dok. 204.

37 Zur „Watergate-Affäre“ vgl. Dok. 118, Anm. 10.

38 Mit dem Lend-Lease-Act vom 11. März 1941 unterstützten die USA am Krieg gegen das Deutsche Reich beteiligte Staaten, aufgrund von Abkommen vom 11. Juni 1942 und vom 15. Oktober 1945 auch die UdSSR, indem sie kriegswichtige Güter ohne Bezahlung auf der Grundlage von Gegenlieferungen bereitstellten. Verhandlungen zwischen den USA und der UdSSR zwischen 1951 und 1960 über die offenen sowjetischen Schuldverpflichtungen endeten ergebnislos.

Am 18. Oktober 1972 unterzeichneten der sowjetische Außenhandelsminister Patolitschew und der amerikanische Außenminister Rogers ein Abkommen über die Regelung der sowjetischen Verpflichtungen aus den Lend-Lease-Abkommen. Es sah die Zahlung von mindestens 722 Millionen Dollar an die USA bis zum 1. Juli 2001 vor, beginnend mit einer Sofortzahlung von 12 Millionen Dollar. Für den Wortlaut vgl. DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 67 (1972), S. 603 f. Vgl. dazu ferner EUROPA-ARCHIV 1972, D 563–568.

laden, die dies wünschten, wenn sie bedeutende Truppenbewegungen irgendwo in Mitteleuropa plane, werde sie einladen, wer kommen wolle. Die Sowjetunion gehe hier von ihrem grundsätzlichen Standpunkt aus: Sie veranstalte kein Manöver, um den Beginn eines Krieges zu verhüllen. Derartige Maßnahmen würden das Vertrauen stabilisieren. Was die Frage des Mechanismus angehe, so wolle die Sowjetunion dadurch nicht die Vereinten Nationen ersetzen, sie wolle, daß diese universell seien. Die Sowjetunion sei für konsultative, informatorische Funktionen, da auch dies Vertrauen aufbauen helfe.

Der Herr *Bundeskanzler* dankte Breschnew für die sehr interessanten Ausführungen. Es sei doch ein großer Unterschied, ob man Dokumente lese oder ob man im persönlichen Gespräch den jeweiligen Standpunkt erläutere. Man habe in den bilateralen Beziehungen in wenigen Jahren einen bedeutenden Weg zurückgelegt, und er sei der Ansicht, daß noch eine bedeutende Wegstrecke bevorstehe. Breschnew habe einige Beispiele genannt, wie der Vertrag mit Leben erfüllt werden könne. Er stimme dessen Feststellung zu, daß der Moskauer Vertrag positiven Einfluß auf die Beziehungen zu anderen und zwischen anderen Ländern gehabt habe, nicht nur in Europa, sondern zum Teil auch über Europa hinaus. Es sei nun wichtig, beharrlich an der weiteren Entwicklung zu arbeiten. Er teile die Ansicht Breschnews, daß es große Möglichkeiten für die Kooperation gebe. Gewiß gebe es auch einige Probleme und Schwierigkeiten, man werde jedoch offen darüber sprechen. Allgemein könne man jedoch feststellen, daß für die bilateralen beiden Länder sich große Möglichkeiten böten.³⁹ Er teile die Ansicht, daß man hierbei in größeren Zeiträumen denken müsse. Wichtig sei, daß die beiderseitige Zusammenarbeit weiter verbessert werde, ohne daß woanders Mißtrauen erweckt werde, sondern daß diese Zusammenarbeit in den Dienst der Verbesserung der Lage in Europa und über Europa hinaus gestellt werde. Dabei werde man die Vergangenheit nicht vergessen dürfen, sondern vielmehr aus ihr Lehren für die Zukunft ziehen müssen. An Bereitschaft hierzu werde es nicht fehlen.

Für das nächste Treffen wolle er vorschlagen, daß er systematisch alle Themen durchgehe. Dabei werde er in einer Reihe von Punkten nur feststellen können: einig; zu einer Reihe von Punkten, wo man durchaus nicht uneinig sei, werde er seine eigenen Erwägungen darlegen. Es sehe keine Punkte, wo es grundsätzliche Widersprüche gebe.

VS-Bd. 14055 (Ministerbüro)

³⁹ Unvollständiger Satz in der Vorlage.