

229

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Berendonck

St.S. 349/72 geheim

10. August 1972

Betr.: China;

hier: Minister-Gespräch über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen

Teilnehmer an der Besprechung:

auf deutscher Seite: Bundesminister Scheel, DPol, Referatsleiter I B 5¹;

auf chinesischer Seite: Herr Wang Shu, Herr Hsing Kuei-min (Dolmetscher).

Auf seinen Wunsch wurde der Leiter des Bonner Hsinhua-Büros, Herr Wang Shu, heute vom Herrn Minister empfangen.

Nach der Bemerkung, daß er kürzlich aus Peking zurückgekehrt sei, erklärte Herr Wang, daß er von seiner Regierung beauftragt worden sei, dem Herrn Minister mitzuteilen:

1) Die Regierung der VR China sei ebenso wie die Bundesregierung bereit, in absehbarer Zeit diplomatische Beziehungen aufzunehmen.

2) Seine Regierung wird den Herrn Minister bald zu einem Besuch nach China einladen. Während des Besuchs soll das gemeinsame Kommuniqué über die Aufnahme der Beziehungen auf Ministerebene unterzeichnet werden. Ferner sei ein Meinungsaustausch über die bilateralen Beziehungen und über die internationale Lage vorgesehen.

Herr Wang führte aus, daß es zwischen beiden Ländern keine bilateralen Probleme gebe, die der Aufnahme von Beziehungen entgegenständen. Seine Regierung denke daran, daß die Verhandlungen über die Frage einfach sein würden. In Wirklichkeit gehe es nur um das Gemeinsame Kommuniqué. Er übergab dazu zwei Entwürfe (s. Anlage) und bemerkte, daß beide Formeln für seine Regierung annehmbar seien.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1038

stattgefunden habe. Ferner werde in der Note bezüglich Artikel 33 Absatz 2 des Konkordats vom 20. Juli 1933 zwischen dem Deutschen Reich und dem Heiligen Stuhl ausgeführt, daß dieser im vorliegenden Fall nicht mehr maßgebend sei. Böker vermerkte dazu: „Ohne der dortigen Entscheidung vorgreifen zu wollen, möchte ich vorschlagen, die mir heute überreichte Verbalnote nicht durch eine erneute Note zu beantworten, da dies nur zu einem fruchtlosen Schlagabtausch führen würde. Casaroli wird auf seinem Standpunkt sicherlich beharren und wird sich nach Lage der Dinge im Vatikan auch weiterhin durchsetzen. Dagegen wäre es m.E. nützlich, wenn ich beauftragt würde, den dortigen Rechtsstandpunkt und unsere Interessenlage anlässlich meines nächsten Gesprächs mit Casaroli nochmals mündlich kurz darzulegen. Dies scheint mir auch von einer nicht unerheblichen praktischen Bedeutung zu sein, weil Casaroli mir u. a. sagte, der Heilige Stuhl lehne zwar jede rechtliche Verpflichtung zu einer Konsultation über Neuordnungen in den Oder-Neiße-Gebieten ab, sei aber nicht abgeneigt, in künftigen Situationen, die für uns von politischem Interesse sein könnten – z. B. anlässlich einer konkordatären Regelung mit Polen – einen unverbindlichen Meinungsaustausch mit uns vorzunehmen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 82; VS-Bd. 5852 (V 8); B 150, Aktenkopien 1972.

¹ Gerd Berendonck.

Der Herr Minister erläuterte die deutsche Haltung.

Die Bundesregierung habe schon in der Regierungserklärung von 1969 ihre Bereitschaft erklärt, mit allen Ländern diplomatische Beziehungen aufzunehmen, die dies wünschen.² Dies schloß natürlich auch die VR China ein. In den folgenden Monaten sei diese Erklärung vom Herrn Bundeskanzler und von ihm, auch in Richtung China, wiederholt worden. Wir hätten zwar auf inoffiziellen Kanälen über die Meinung der chinesischen Regierung gehört. Zu offiziellen Kontakten sei es indessen nicht gekommen, bis wir von uns aus über unsere Botschaft in Paris angefragt und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen angeregt hätten.³

In einem Gespräch mit Herrn Schröder, der ihn über die Absicht unterrichtete, nach China zu reisen, habe er die Meinung der Bundesregierung zu dieser Frage dargelegt.⁴ Herr Schröder hatte keinen Auftrag der Bundesregierung, der ihm nach unserer demokratischen Struktur auch gar nicht hätte erteilt werden können. Er sei aber über unsere Absichten unterrichtet gewesen. Nach seiner Rückkehr habe Herr Schröder ihn über seine Reiseeindrücke und davon unterrichtet, daß er mit dem chinesischen Vizeaußenminister⁵ schriftlich festgelegt habe, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen von beiden Seiten für wünschenswert gehalten wird.⁶ Den Bericht von Herrn Schröder habe er mit Interesse zur Kenntnis genommen und den Herrn Bundeskanzler darüber unterrichtet. Er gehe davon aus, daß die Mitteilung von Herrn Wang, wie er bereits Herrn von Staden gegenüber erklärt habe⁷, eine Bestätigung darstellt.

Der Minister bemerkte, daß auf unserer Seite keine Hindernisse und keine Vorbedingungen bestünden. Es bedürfe jedoch eines Gedankenaustauschs, damit alle Fragen, die mit der Aufnahme von Beziehungen zusammenhängen, geklärt werden. Dazu gehört, welche Rechtsposition die Bundesrepublik Deutschland einnimmt, wen sie konsularisch vertritt u. ä. Diese Fragen, die nicht schwierig seien, sollten erörtert werden. Es sei nicht erforderlich, daß sie im *Kommuniqué* ihren Niederschlag finden. Die Gespräche würden von deutscher Seite auf

² Für die Ausführungen des Bundeskanzlers Brandt vom 28. Oktober 1969 vgl. Dok. 6, Anm. 20.

³ Zu den Sondierungen des Botschafters Ruete, Paris, vgl. Dok. 163, Anm. 5.

⁴ Bundesminister Scheel führte am 5. Juli 1972 ein Gespräch mit dem CDU-Abgeordneten Schröder. Vgl. dazu Dok. 209, Anm. 2.

⁵ Chiao Kuan-hua.

⁶ Zum Besuch des CDU-Abgeordneten Schröder vom 14. bis 28. Juli 1972 in der Volksrepublik China vgl. Dok. 216.

⁷ Am 8. August 1972 erklärte der chinesische Journalisten Wang Shu gegenüber Ministerialdirektor von Staden, „daß er von der chinesischen Regierung bevollmächtigt sei, mit der Bundesregierung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu sprechen, der von chinesischer Seite keine Schwierigkeiten im Wege stünden. Ministerpräsident Chou En-lai habe Herrn Schröder gebeten, dem Herrn Bundesminister mitzuteilen, daß 1) die Regierung der VR China ebenso wie die Bundesregierung bereit sei, in absehbarer Zeit diplomatische Beziehungen aufzunehmen, 2) die Regierung den Herrn Bundesminister vor den vorgezogenen Wahlen zu einem Besuch in die VR China einladen wird. Herr Wang ergänzte später diese Mitteilung dahin, daß anläßlich des Besuchs des Herrn Bundesministers in Peking das offizielle *Kommuniqué* über die Aufnahme der Beziehungen feierlich unterzeichnet werden solle. Auf Frage bestätigte Herr Wang, daß er von der chinesischen Regierung beauftragt worden sei, die Bereitschaft zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen der Bundesregierung zu übermitteln. Er bestätigte ferner, daß diese Mitteilung die Antwort auf unsere Anfrage in Paris sei, über die er unterrichtet war.“ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Berendonck; VS-Bd. 9878 (I B 5); B 150, Aktenkopien 1972.

Abteilungsleiterebene durch Herrn von Staden geführt werden, und wir seien zur sofortigen Aufnahme bereit.

Offen sei die Frage, an welchem Ort die Gespräche geführt werden sollten. In dem Papier, das von Herrn Schröder und dem Vizeaußenminister unterzeichnet wurde, sei von einem dritten Ort die Rede. Wir seien bereit, die Gespräche in Bonn, aber auch in Paris zu führen, wenn dies für die chinesische Seite günstiger wäre.

Herr Wang bemerkte, daß die chinesische Regierung, wenn Bonn der Ort sein würde, ihn formell ermächtigen, einige Diplomaten und die technischen Mittel zur Kommunikation mit Peking nach hier schicken würde.

Der Herr Minister erklärte sich damit einverstanden; er wiederholte seine Bereitschaft, die Gespräche auch in Paris zu führen. Sie könnten in einem einfachen Verfahren und schnell durchgeführt werden. Nach ihrem Abschluß sollte eine Erklärung über das Ergebnis veröffentlicht werden.

Auf die Bemerkung von Herrn Wang, daß es der Wunsch seiner Regierung sei, das Kommuniké nicht hier, sondern in Peking zu unterzeichnen, antwortete der Herr Minister, daß die Verhandlungen hier geführt werden könnten und er bereit sei, die Unterzeichnung des Kommunikés nach erfolgtem Abschluß der Verhandlungen in Peking vorzunehmen. Eine Prüfung der übergebenen Kommuniké-Entwürfe wurde zugesagt.

Der Herr Minister dankte für die übermittelte Einladung. Er sei bereit, sie anzunehmen. Das Datum könne festgelegt werden, wenn die Gespräche und Verhandlungen in Kürze zum Abschluß oder zur Entscheidungsreife geführt worden seien.⁸ Der Herr Minister bat Herrn Wang, dem chinesischen Ministerpräsidenten⁹ und Außenminister¹⁰ seine Grüße und seinen Dank für die ergriffene Initiative zu übermitteln.

Herr Wang bemerkte abschließend, daß eine schriftliche Einladung seiner Regierung zu gegebener Zeit übermittelt werden würde. Er sicherte sofortige Unterrichtung seiner Regierung über dieses Gespräch zu und wird sich nach Eingang weiterer Weisungen über Zeit und Ort der Gespräche mit Herrn von Staden in Verbindung setzen.¹¹

⁸ Am 28. August 1972 wurde vereinbart, daß Bundesminister Scheel die Volksrepublik China vom 10. Oktober 1972 an besuchen werde. Vgl. dazu Dok. 248.

⁹ Chou En-lai.

¹⁰ Chi Peng-fei.

¹¹ Botschafter Ruete, Paris, teilte am 14. August 1972 mit, daß der chinesische Botschafter Huang Chen eine Note der chinesischen Regierung übergeben habe, in der diese ihre Bereitschaft erklärt habe, „unverzüglich in Bonn Gespräche mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Herstellung diplomatischer Beziehungen aufzunehmen“, und den Journalisten Wang Shu als Bevollmächtigten benannt habe. Vgl. den Drahtbericht Nr. 2251; VS-Bd. 9878 (I B 5); B 150, Aktenkopien 1972.

Vortragender Legationsrat I. Klasse Berendonck vermerkte am 15. August 1972, daß Wang Ministerialdirektor von Staden aufgesucht habe, um technische Einzelheiten der bevorstehenden Gespräche sowie einen Termin für den Besuch des Bundesministers Scheel in der Volksrepublik China zu erörtern. Ferner habe er erklärt, daß eine schriftliche Verhandlungsvollmacht für ihn nachgereicht werden könne, falls die Bundesregierung dies für erforderlich halte. Vgl. VS-Bd. 9878 (I B 5); B 150, Aktenkopien 1972.

Zum ersten Gespräch zwischen Staden und Wang über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen am 18. August 1972 vgl. Dok. 239, Anm. 2.

Es wurde striktes Stillschweigen über dieses Gespräch vereinbart. Lediglich auf ausdrückliche Anfrage kann gesagt werden:

Bundesminister Scheel entsprach dem Wunsch des Leiters des Bonner Hsinhua-Büros, mit ihm ein Gespräch über das deutsch-chinesische Verhältnis zu führen. Der Bundesaußenminister erläuterte dabei die Haltung der Bundesregierung, wie sie in der gestrigen Kabinettsitzung beschlossen wurde und über die der Sprecher der Bundesregierung eine Erklärung abgegeben hat.¹²

Berendonck

[Anlage 1]

Gemeinsames Kommuniqué der Regierung der Volksrepublik China und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen beiden Staaten

(Entwurf)

Die Regierung der Volksrepublik China und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland bestätigen die gegenseitige Respektierung der Souveränität und territorialen Integrität, den gegenseitigen Nichtangriff, die gegenseitige Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, die Gleichberechtigung und den gegenseitigen Vorteil sowie die friedliche Koexistenz als Prinzipien, von denen sich die Beziehungen zwischen beiden Staaten leiten lassen, und haben beschlossen, vom x.x.1972 an sich gegenseitig anzuerkennen, diplomatische Beziehungen aufzunehmen und innerhalb kurzer Zeit Botschafter auszutauschen.

[Anlage 2]

Gemeinsames Kommuniqué der Regierung der Volksrepublik China und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen beiden Staaten

(Entwurf)

Die Regierung der Volksrepublik China und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland haben beschlossen, vom x.x.1972 an sich gegenseitig anzuerkennen, diplomatische Beziehungen aufzunehmen und innerhalb kurzer Zeit Botschafter auszutauschen.

VS-Bd. 10099 (Ministerbüro)

¹² Zur Kabinettsitzung am 9. August 1972 sowie den anschließenden Ausführungen des Staatssekretärs Ahlers, Presse- und Informationsamt, wurde in der Presse berichtet: „Zum Thema diplomatischer Beziehungen zu Peking meinte Ahlers, die Kontakte mit China würden fortgesetzt. Nach der Gesprächsebene bei den Kontakten befragt, sagte er lediglich, diese liefen über eine Botschaft. Die Bundesregierung sei jedoch an ihrem zügigen Fortgang interessiert. Auf einen Zeitraum, in dessen Verlauf es zu diplomatischen Beziehungen zwischen Bonn und Peking kommen könnte, wollte sich Ahlers allerdings nicht festlegen. Die Bundesregierung habe sich jedoch am Mittwoch erinnert, wer 1964 Außenminister gewesen sei, als die damaligen Kontakte mit Peking abgebrochen worden seien. Auch sei darauf hingewiesen worden, mit welchen Begründungen Bundeskanzler Kiesinger dem damaligen Bundesaußenminister Brandt Kontakte mit Pekinger Gesprächspartnern abgeschnitten habe. Ahlers wollte denn auch einen gewissen Wandel der Union gegenüber China und dem Kommunismus erkennen. Dagegen bekräftigte Ahlers noch einmal die Bereitschaft Bonns, Beziehungen mit Peking aufzunehmen.“ Vgl. den Artikel „Kabinett ermächtigt Bahr“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 10. August 1972, S. 5.

230

**Bundeskanzler Brandt
an den Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew**

10. August 1972¹

Sehr geehrter Herr Generalsekretär,

Ihren Brief² habe ich mit Sorgfalt und großem Interesse gelesen und möchte mit der gleichen Sachlichkeit antworten.

Mit Genugtuung habe ich auch dem Kommuniqué über die Gespräche auf der Krim entnommen, daß die Politik der Entspannung und der Kooperation konstruktiv und zügig fortgesetzt werden soll.³ Sie führt zur Vorbereitung einer Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, zu einer Vorkonferenz in der zweiten Hälfte des November, und dafür scheint es mir logisch und natürlich, daß die multilaterale Vorbereitung schon früher vereinbart wird und nicht erst mit der Vorkonferenz beginnt. Wir sollten dabei nicht aus dem Auge verlieren, das Thema der Truppen- und Waffenreduktion gleichzeitig zu fördern.

Was die Prinzipien der Sicherheit angeht – „die politische Seite der Sache“, wie Sie sagen – so zeigt sich jetzt, welchen Sinn meine Auffassung hatte und hat, daß diese Konferenz nicht von den Spannungen oder Meinungsverschiedenheiten zwischen der DDR und der BRD belastet werden soll. Eine Einigung über einen Grundvertrag zwischen diesen beiden Staaten vorher würde es nämlich ermöglichen, die von Ihnen genannten Prinzipien auf der Konferenz ohne die Komplikationen zu diskutieren, die sich aus der Tatsache eines fehlenden Friedensvertrages für Deutschland ergeben.

Auch ich denke nicht daran, die Schwierigkeiten der Verhandlungen zwischen der DDR und der BRD zu verkleinern. Man muß die Realitäten berücksichtigen, die allein zwischen diesen beiden Staaten bestehen: Es sind die einzigen Staaten in Europa ohne Friedensvertrag. Und daraus resultierend gibt es noch gewisse Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte; es sind die einzigen beiden Staaten, die sich in ihren Verfassungen als Angehörige einer Nation bekennen und die in ihren beiden Verfassungen die Überwindung der Spaltung proklamiert haben.⁴ Es wäre gewiß nicht nur völlig illusionär, sondern auch töricht, wollte man bei uns oder in der DDR jetzt daran gehen, Verfassungen zu ändern. Schließlich darf man die Realität nicht unterschätzen oder leugnen, daß es sich um die einzigen beiden Staaten in Europa handelt, deren Bewohner sich nicht als Ausländer fühlen.

¹ Durchdruck.

² Zum Schreiben des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, vom 27. Juli 1972 vgl. auch Dok. 211.

³ Zum Treffen der Ersten Sekretäre bzw. Generalsekretäre der kommunistischen und Arbeiterparteien der Warschauer-Pakt-Staaten am 31. Juli 1972 vgl. Dok. 218, Anm. 4.
Für den Wortlaut des Kommuniqués vgl. AUSSENPOLITIK DER DDR, Bd. XX/1, S. 184 f.

⁴ Vgl. dazu die Präambel des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 sowie die Präambel und Artikel 8 Absatz 2 der Verfassung der DDR vom 6. April 1968; Dok. 170, Anm. 15, 44 und 46.

Auf der anderen Seite leugne ich nicht die Realität, daß es sich um zwei voneinander unabhängige Staaten handelt. Ich wäre froh, wenn die Situation in Deutschland weniger kompliziert wäre. Auch hier muß man den Knoten lösen und kann ihn nicht durchhauen.

Um Ihnen ein Beispiel zu geben: Goethe wird nicht nur deshalb in beiden Staaten gepflegt, weil er in Frankfurt am Main geboren und in Weimar gestorben ist. Genaugenommen gibt es auf diesen, aber auch auf anderen Gebieten, auf beiden Seiten fortgesetzt eine „Einmischung“ in die inneren Angelegenheiten des anderen. Der Begriff der Nichteinmischung ist nicht so auf das Verhältnis zwischen BRD und DDR anzuwenden, wie das sonst zwischen Staaten üblich ist. Aber dieses Problem läßt sich lösen. Wir haben aus diesem Grunde die Verpflichtung vorgeschlagen, daß jeder die Hoheitsgewalt des anderen für seine inneren und äußeren Angelegenheiten respektiert.⁵

Ihre Auffassung, „Die Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortungen werden weder durch Verhandlungen zwischen der BRD und der DDR noch durch die Aufnahme beider in die UN betroffen“, teile ich. Dieser Satz, in eine Erklärung der Vier Mächte umformuliert, könnte dieses Problem schon in den nächsten Wochen lösen.

Was die Aufnahme beider Staaten in die UN angeht, so bedarf es nach der Verfassung der BRD eines Zustimmungsgesetzes⁶, bevor die Regierung die Verpflichtungen der UN-Charta durch einen entsprechenden Antrag übernimmt. Dies ist wegen der vorzeitigen Neuwahlen⁷ unmöglich. Ich glaube aber, daß die politische Wirkung für die internationale Stellung der DDR in vollem Maße eintreten wird, wenn beide Staaten den Grundvertrag unterschreiben, ihre Absicht auf Aufnahme in die Vereinten Nationen damit bekräftigen und die Erklärung der Vier Mächte deutlich macht, daß sie dies auch unterstützen werden.

Es mag sehr kompliziert sein, für die Regelung der rechtlichen Fragen zwischen den beiden Staaten Formulierungen zu finden, die den Gegebenheiten entsprechen und die für beide akzeptabel sind; aber Sie weisen mit Recht darauf hin, daß diese Aufgabe im Moskauer Vertrag ähnlich war und der Grundvertrag wird in gewisser Hinsicht ein Ergebnis des Moskauer Vertrages sein. Aber diese Schwierigkeiten dürfen nicht den Blick für die Hauptsache versperren. Die Hauptsache ist, daß wir auch für die tatsächlichen Beziehungen zwischen den beiden Staaten dem hohen Anspruch gerecht werden, den sich beide Seiten mit der Formulierung der gutnachbarlichen Beziehungen und dem Miteinander im Interesse der Menschen in beiden Staaten gesetzt haben. Hier gilt es, absurde und groteske Anomalitäten zu beenden.

Bisher ist noch nicht viel von dem guten Willen der DDR erkennbar geworden. Wir haben dennoch, gerade weil Sie in Ihrem Brief darauf hingewiesen haben,

⁵ Vgl. dazu Punkt 5 und 6 der von Bundeskanzler Brandt am 21. Mai 1970 anläßlich des Treffens mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, in Kassel übergebenen „Grundsätze und Vertragselemente für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR“ („20 Punkte von Kassel“); Dok. 181, Anm. 13.

⁶ Vgl. dazu Artikel 59 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949; Dok. 57, Anm. 6.

⁷ Zur Ankündigung des Bundeskanzlers Brandt vom 25. Juni 1972, im November vorgezogene Neuwahlen zum Bundestag durchzuführen, vgl. Dok. 186, Anm. 6.

in aller Form den Beginn der Verhandlungen beschlossen.⁸ Wir wollen damit, ohne bisher viel konkrete Anhaltspunkte zu haben, auch einen Beweis unseres guten Willens geben und haben vor, die Verhandlungen zügig und konstruktiv zu führen.

Ich habe mich verständlicherweise etwas ausführlicher mit dem Verhältnis zur DDR befaßt. Was die Besprechungen auf der Krim angeht, würde ich es im übrigen begrüßen, wenn sie sich auch dahingehend auswirken, daß es möglich sein wird, im Laufe des Herbst die Beziehungen zu Budapest und Sofia zu normalisieren.

Was Warschau betrifft, so möchte ich Ihnen nicht meine Enttäuschung darüber verbergen, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, die in einem in meiner Gegenwart in Warschau beschlossenen Kommuniqué für „unmittelbar“ nach der Ratifizierung des Vertrages vereinbart war⁹, noch nicht zustande gekommen ist. Auch das, was uns die polnische Seite damals und in der Zwischenzeit zum Thema der Umsiedlung versichert hat¹⁰, ist nicht eingetroffen; die Ziffern sind gerade während des Ratifizierungsprozesses zurückgegangen und haben jetzt einen Stand erreicht, den es schon vor dem Warschauer Vertrag gab. Sie können sich sicher vorstellen, welche auch öffentlich wirksamen Angriffe heute, und sicher in den nächsten Wochen zunehmend, aus diesen Tatsachen gegen die Regierung hergeleitet werden.

Was Sie über die Verhandlungen zwischen der ČSSR und der BRD geschrieben haben, habe ich mit besonderer Aufmerksamkeit gelesen. Ich selbst habe kürzlich in Wien eine Formulierung in der Hoffnung benutzt, daß sie uns weiterbringen kann.¹¹

Was die chinesische Sache angeht, so verstärkt sich mein Eindruck, daß Herr Dr. Schröder¹² sich zu einem Instrument der chinesischen West-Europa-Politik hat machen lassen. Es hat bisher den Anschein, daß es die chinesische Regierung gegenüber der Bundesregierung nicht eilig hat.

Was die Frage einer Fortsetzung unseres persönlichen Meinungsaustausches angeht, auf die ich mich freue, so sollten wir darüber in Kontakt bleiben; ich habe natürlich Verständnis dafür, daß Ihr erster Besuch in der Bundesrepublik Deutschland aus übergeordnetem Interesse nicht durch die Auswirkungen eines sicher sehr heftigen Wahlkampfes beeinträchtigt werden sollte.

Ich danke für Ihre Wünsche. Über die Schwierigkeit der kommenden Monate bin ich mir völlig im klaren, aber ich bin überzeugt, das begonnene Werk fortsetzen zu können. Ich hoffe, daß auch Sie sich gut erholt haben.

Hochachtungsvoll
[Brandt]

Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 431 A

⁸ Vgl. dazu die vom Kabinett am 9. August 1972 verabschiedeten Richtlinien für die Verhandlungen mit der DDR; Dok. 227.

⁹ Vgl. dazu das Kommuniqué über den Besuch des Bundeskanzlers Brandt vom 6. bis 8. Dezember 1970 in Warschau; Dok. 139, Anm. 4.

¹⁰ Zur „Information“ der polnischen Regierung vgl. Dok. 2, Anm. 5.

¹¹ Zu den Äußerungen des Bundeskanzlers Brandt am 24. Mai 1972 in Wien vgl. Dok. 192, Anm. 18.

¹² Zum Besuch des CDU-Abgeordneten Schröder in der Volksrepublik China vgl. Dok. 216.

231

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dietrich

III A 4-83.71/0-94.03-1743/72 VS-vertraulich

12. August 1972¹Herrn D III zur Information²

Betr.: Außenpolitische Aspekte des Luftverkehrs mit Berlin;
hier: Non-stop-Charterflüge deutscher Touristen von Berlin (West)
nach Bulgarien)³

Bezug: Geplantes drittes Gespräch mit Botschafter Falin durch StS Bahr
(Ende August 1972)⁴

Im Luftverkehr mit Berlin riskieren wir den Vorwurf,

- unseren westlichen Freunden mehr zuzumuten
- als uns selber
- und unseren östlichen Verhandlungspartnern.

Dies zeigt sich an den drei akuten und zusammenhängenden Problemen:

- SAS- und AUA-Landungen in Berlin (Ost und West)
- Lufthansa-Zwischenlandungen auf der Sibirienstrecke in Berlin (West)
- Non-stop-Charterflüge deutscher Touristen nach Bulgarien von Berlin (West).

1) SAS- und AUA-Landungen in Berlin (Ost und West):

Von Herbst 1970 bis März 1972 haben Bundeskanzler und Bundesaußenminister die skandinavischen Länder und Österreich gedrängt, den Luftverkehr von SAS und AUA mit Ost-Berlin erst zu genehmigen, wenn die DDR auch Überflugrechte nach West-Berlin erteilt.⁵

¹ Hat Ministerialdirigent Lebsanft am 23. August 1972 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Dietrich am 21. Oktober 1972 erneut vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Über Dg 40 D 4 wegen Seite 4 erneut vorgelegt.“ Vgl. Anm. 13 und 14.

² Hat Ministerialdirektor Herbst am 14. August 1972 vorgelegen, der Referat III A 4 um Rücksprache bat.

Hat Herbst am 16. August 1972 erneut vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Erl[edigt].“

³ Zu den Bemühungen der Bundesregierung um die Einbeziehung von Berlin (West) in den Flugverkehr nach Bulgarien vgl. Dok. 44, Anm. 16 und 18.

⁴ Für das erste Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin über den Luftverkehr mit Berlin am 28. Februar 1972 vgl. Dok. 44.
Zum zweiten Gespräch am 30. März 1972 vgl. Dok. 72, Anm. 4.

⁵ Nach der für den 4. November 1970 angekündigten Aufnahme eines Liniendienstes der Austrian Airlines (AUA) nach Ost-Berlin beabsichtigte auch die Scandinavian Airlines System (SAS), bei den zuständigen alliierten Stellen Antrag auf Genehmigung von Linienflügen nach Berlin-Schönefeld zu stellen. Die Bundesregierung bemühte sich seitdem in der Bonner Vierergruppe um eine Regelung, wonach die antragstellenden Staaten kein Regierungsabkommen mit der DDR schließen und bei der Absprache zwischen den Fluggesellschaften auch die Überflugrechte für einen Anflug von Berlin-Tegel sicherstellen sollten. Vgl. dazu AAPD 1970, III, Dok. 613.
Vgl. dazu auch Dok. 16, Anm. 8.

Die dänische Regierung änderte z.B. einen lange hinausgezögerten Kabinettsbeschuß über die „endgültige“ Aufnahme des Flugverkehrs der SAS mit Berlin-Schönefeld am 1. Februar auf den 1. April 1972 ab.

Die westlichen Alliierten entschlossen sich Anfang März 1972 dazu, Landegenehmigungen in Berlin (West) für den – zunächst auf SAS und AUA beschränkten – nicht-alliierten Luftverkehr zu erteilen.⁶ Erforderlich blieb aber noch eine Abstimmung mit der Sowjetunion über die Benutzung des Berliner Luftkontrollraums.

Damit rückte die Frage der Überflugrechte nach Berlin (West) scheinbar in den Hintergrund, und SAS und AUA nahmen den Verkehr mit Schönefeld im April d.J. auf. Für diesen Fall hatten aber die Alliierten und die Bundesregierung bereits der Erwartung Ausdruck gegeben, daß SAS und AUA – und damit auch Interflug – den Luftverkehr zwischen Schönefeld und Kopenhagen bzw. Wien wieder einstellen, wenn die DDR auch nach einer gewissen Zeit keine Überflüge nach Berlin (West) gestattet.⁷

Dieser Fall wird jetzt akut, nachdem die Sowjetunion einer Abstimmung mit den Alliierten über die Benutzung des Berliner Luftkontrollraums ausweicht und damit die DDR vor einer Entscheidung über die Überflugrechte nach Berlin (West) zu bewahren versucht.

2) Lufthansa-Zwischenlandungen auf der Sibirienstrecke in Berlin (West):

In dreijährigen Verhandlungen mit der Sowjetunion erreichte die Bundesregierung, daß der Fluglinienplan Frankfurt–Moskau, in dem der Aeroflot Zwischenlandungen in Schönefeld zugestanden werden mußten, für eine Benennung Tegels zugunsten der Lufthansa offen bleibt: „Die Bundesregierung wird Berlin-Tegel benennen, sobald die Voraussetzungen hierfür durch Verhandlungen der Bundesregierung mit den Regierungen in Frage kommender Staaten hergestellt sind.“⁸

⁶ Zur Diskussion im Ständigen NATO-Rat über die Beschränkung der Landegenehmigungen in Berlin (West) auf SAS und AUA vgl. Dok. 59.

⁷ Am 6. März 1972 übermittelte das Bundesministerium für Verkehr den Vermerk des Staatssekretärs Wittrock über sein Gespräch mit dem österreichischen Verkehrsminister Fröhbauer in München. Fröhbauer habe mitgeteilt, daß nach Auffassung der DDR die Vereinbarung zwischen den Luftfahrtgesellschaften AUA und Interflug „nicht so zu verstehen [sei], daß Überflugrechte über DDR-Gebiet auch für einen Flug von Wien nach Berlin-Tempelhof oder Tegel vereinbart bzw. bewilligt seien“. Fröhbauer halte diese Auslegung für nicht gerechtfertigt und wolle anlässlich des Eröffnungsflugs Anfang April den Stellvertretenden Verkehrsminister der DDR, Winkler, wissen lassen, daß die Überflugrechte auch nach Berlin (West) für die AUA ein wesentlicher Punkt seien: „Falls die DDR dies nicht beachte und AUA jeden Überflug über DDR-Gebiet mit dem Ziel Westberlin verweigere, könne eine Lage entstehen, die zu einer Einstellung des Flugliniendienstes führe.“ Vgl. Referat 210, Bd. 1445.

Am 19. Juli 1972 berichtete Botschafter Scholl, Kopenhagen, daß der Passagierverkehr der SAS auf der Linien Kopenhagen–Berlin-Schönefeld „weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben“ sei. Dennoch sei die SAS an einer Fortsetzung auch nach Auslaufen der Vereinbarung am 31. Oktober 1972 interessiert, „u. a. um die Überfluggenehmigung der DDR für die Route nach Berlin (West) zu erreichen. Die DDR-Behörden hätten auf den diesbezüglichen Antrag der SAS noch nicht geantwortet.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 233, Referat 210, Bd. 1445.

⁸ Bei der Unterzeichnung des Abkommens vom 11. November 1971 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR über den Luftverkehr wurden weitere ergänzende Dokumente unterzeichnet, u. a. ein Notenwechsel über den Fluglinienplan. Darin hieß es in Abschnitt IV: „Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland beabsichtigt, für die Lufthansa noch einen weiteren Punkt zu benennen,

In den gegenwärtigen Verhandlungen über Sibirienflüge der Lufthansa⁹ fordert die Sowjetunion als Gegenleistung u. a. volle Verkehrsrechte für die Aeroflot auf 18 Flugrouten von Moskau über Schönefeld und Frankfurt nach allen Teilen der Welt.

Auf deutscher Seite besteht hingegen noch keine genügende Bereitschaft, für die (zahlenmäßig weitaus geringeren) Sibirienflüge der Lufthansa von Frankfurt nach Tokio Zwischenlandung in Tegel wenigstens in der für den Fluglinienplan Frankfurt–Moskau geltenden schwachen Form durchzusetzen.

Da die Sowjets ihre Forderung auf Zwischenlandung in Schönefeld diesmal betont wirtschaftlich motivieren, besteht sogar die Aussicht auf eine Einigung darüber, daß Schönefeld und Tegel ab dem gleichen Zeitpunkt angeflogen werden.

Dies würde wiederum die zunächst erforderlichen Verhandlungen der Bundesregierung über die Voraussetzungen für einen Anflug von Tegel fördern.

Erfolgreiche Verhandlungen könnten schließlich zu Vier-Mächte-Gesprächen über die weitere Einbeziehung Berlins (West) in den nicht-alliierten Luftverkehr führen (vgl. dagegen oben SAS und AUA).

Die Möglichkeit für Verhandlungen sollte daher durch eine (gegenüber dem Fluglinienplan Frankfurt–Moskau möglichst verbesserte) Regelung für Zwischenlandungen in Tegel auf der Sibirienstrecke noch verstärkt werden (s. auch

Fortsetzung Fußnote von Seite 1047

über den sie der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken eine besondere Mitteilung hat zugehen lassen.“ Vgl. Referat III A 4, Bd. 861.

Ergänzend dazu erklärte Staatssekretär Freiherr von Braun in einem Schreiben an den sowjetischen Botschafter Falin vom selben Tag „unter Bezugnahme auf den Notenwechsel, der über den Fluglinienplan zu dem Abkommen vollzogen werden wird, [...] daß die Regierung der Bundesrepublik Deutschland gemäß Abschnitt IV des Fluglinienplans für die von ihr bezeichneten Unternehmen Berlin-Tegel benennen wird, sobald die Voraussetzungen hierfür durch Verhandlungen der Bundesregierung mit den Regierungen in Frage kommender Staaten hergestellt sind.“ Vgl. Referat III A 4, Bd. 861.

⁹ Vom 4. bis 6. Mai 1972 fanden in Moskau Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR über die Gewährung von Flugrechten auf der Strecke Frankfurt/Main–Moskau–Tokio statt. Staatssekretär Freiherr von Braun vermerkte dazu am 28. Juli 1972: „Staatssekretär Wittrock, BMV, teilt über Stand und Schwierigkeiten bei den deutsch-sowjetischen Verhandlungen über die Sibirienlinie folgendes mit: In den Verhandlungen im Mai hätten die Sowjets ihre Vorstellungen insbesondere über die Weiterflugrechte Richtung Westen aus Frankfurt/Main entwickelt; eine deutsche Gegenstellungnahme sei in Ausarbeitung. Die Schwierigkeit bestehe aber darin, daß aus politischen – sicher verständlichen, aber nicht in diesen Zusammenhang gehörenden – Gründen das Problem der Benutzung von Berlin-Tegel durch SAS und AUA mit den Sibirien-Verhandlungen verknüpft werde. Die Sowjets sähen zwischen den Problemen Sibirien und Tegel keinen Zusammenhang und lehnten es ab, dieses ‚Junktim‘ überhaupt in die Verhandlungen einzubeziehen. Im BMWF herrsche demgegenüber das finanzielle Interesse, den Ausbau des Großflughafens Tegel wenigstens mit Klärung der Landerechte für die beiden – und später andere – Gesellschaften zu verknüpfen. Bringt man dieses Problem in Zusammenhang mit den Sibirienflügen, so könne man gleich die Verhandlungen mit der Sowjetunion einstellen. Die Tegel-Frage könne erst aufgrund einer Verständigung der Westalliierten mit der Sowjetunion über die Nutzung des Berliner Luftraums geklärt werden, andererseits bestehe ein vitales deutsches Interesse, die Sibirien-Linie schon bald in Betrieb zu nehmen. Auch der sowjetische Luftfahrtminister Bugajew habe in letzter Zeit Interesse an baldigem Abschluß bekundet.“ Vgl. Referat III A 4, Bd. 863.

Braun vermerkte am 7. August 1972 ergänzend, Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, habe die Ansicht geäußert, „daß der baldige Abschluß eines Abkommens über die Sibirien-Route wichtiger sei als der Einbau von Tegel in die Abreden. Eine Tegelabrede würde noch sehr lange dauern. Der Sibirienabschluß sei aber dringend.“ Vgl. Referat III A 4, Bd. 863.

Aufzeichnung der Abteilung III unter Mitzeichnung von DPol¹⁰ und VRB¹¹ vom 8.8.1972 – III A 4-83.71/0-94.29-1690/72 VS-v¹²).

3) Non-stop-Charterflüge deutscher Touristen nach Bulgarien von Berlin (West):

Die Sowjetunion hingegen zielt in erster Linie darauf ab, das westliche Interesse an einer Einbeziehung Berlins (West) in den nicht-alliierten Luftverkehr als Hebel dafür zu benutzen, ihre immer wieder bekundete Rechtsauffassung über die Berliner Luftkorridore so weit wie möglich durchzusetzen.

Hiernach sind die Korridore der Höhe nach auf 10000 Fuß begrenzt und haben auch nur den „Internal German Services“ zu dienen, nicht aber den direkten Linienflügen von Berlin (West) nach England, Frankreich und den USA und schon gar nicht den alliierten Charterflügen in alle Teile der Welt.

Eine Diskussion hierüber mit den westlichen Alliierten versuchen die Sowjets in sinnfälliger Weise dadurch zu erzwingen, daß sie die Non-stop-Charterflüge alliierter Maschinen für deutsche Touristen aus Berlin (West), die seit Jahren in alle Teile der Welt (einschließlich Bulgarien, Rumänien, Jugoslawien) durchgeführt werden, zunächst einmal vom bulgarischen Ende her unterbinden.

Die Alliierten haben jedoch verständlicherweise kein Interesse daran, ihre Korridorrechte neu zu regeln, jedenfalls ganz sicher nicht aus Anlaß eines – wenn auch indirekten – Eingriffs der Sowjetunion in diese Rechte. (Vgl. dagegen oben Lufthansa-Zwischenlandungen in Tegel.)

Die Reiseveranstalter in der Bundesrepublik, die sich mit ihren Kollegen in Berlin (West) am 2. Februar d.J. gegenüber Bulgarien solidarisch erklärt haben, wollen aus verkehrsrechtlichen und wirtschaftlichen Gründen von keinem Zielland des Tourismus sich den Flugweg vorschreiben lassen. Hierzu gehören

¹⁰ Berndt von Staden.

¹¹ Dedo von Schenck.

¹² Ministerialdirektor Herbst vermerkte, die sowjetische Delegation habe gefordert, daß die Flugroute Frankfurt–Moskau–Tokio ab 1. April 1973 von Lufthansa und Aeroflot im Pool betrieben werden solle. Außerdem solle Aeroflot „die Fluglinien Moskau–Schönefeld u. a. m.–Frankfurt nach insgesamt 18 Punkten in allen Erdteilen“ mit vollen Verkehrsrechten befliegen, wobei von diesen, die ab Frankfurt auch von der Lufthansa befliegen werden sollten, vier im Pool zu betreiben seien. Die Delegation der Bundesrepublik habe diese Forderungen abgelehnt und bedauert, daß die sowjetische Forderung nach Zwischenlandungen in Berlin–Schönefeld die Verhandlungen politisiere. „Hierzu teilten die Sowjets am Rande der Verhandlungen mit, es handele sich um Maximalforderungen; auch sei ihr Wunsch nach Landungen in Berlin–Schönefeld ‚diesmal‘ (im Gegensatz zu den Verhandlungen 1968–1971!) ‚ausschließlich von verkehrswirtschaftlichen Überlegungen bestimmt‘.“ Herbst vermerkte dazu weiter: „In den weiteren Verhandlungen über die Sibirienflüge sollten wir gleichfalls Zwischenlandungen in Tegel fordern. Es kann dahingestellt bleiben, ob die Sowjets auf der Sibirienstrecke ihrerseits wieder Zwischenlandungen in Schönefeld wünschen. Beim zahlenmäßigen Vergleich der Landungen in Berlin werden sie stets besser als wir abschneiden, da sie Schönefeld bereits für die zahlreichen Fluglinien über Frankfurt hinaus gefordert haben. Diesen quantitativen Unterschied sollten wir aber hinnehmen. Die Sowjetunion wird nach wie vor den Standpunkt vertreten, Landungen in Tegel bildeten ein ‚politisches Problem‘, das von den Vier Mächten auf Grund ihrer Vereinbarungen gelöst werden müsse. Im Rahmen dieser Begrenzung sollten wir aber angesichts der für uns jetzt günstigeren politischen und verkehrswirtschaftlichen Verhandlungslage eine Verbesserung der Regelung von 1971 anstreben.“ Erste Gespräche mit den Drei Mächten hätten erkennen lassen, „daß einer Aufnahme Tegels in den Fluglinienplan nicht widersprochen werden würde. Es ist jedoch damit zu rechnen, daß die Alliierten Bedenken gegen einen baldigen tatsächlichen Anflug Tegels durch die Lufthansa erheben, solange nicht Flüge der SAS und AUA nach Berlin (West) stattgefunden haben, deren Auswirkungen auf die alliierten Korridordienste während eines Probejahrs beobachtet werden sollen (vgl. Studie der Bonner Vierergruppe vom 28.2.1972).“ Vgl. VS-Bd. 8797 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1972.

auch (zeitraubende und kostspielige) Zwischenlandungen „pro forma“ in der Bundesrepublik, wie sie die bulgarische Regierung im Vorjahr zu erzwingen versuchte.

Die Reiseveranstalter faßten aber ihren (gem. Beschluß des Staatssekretärausschusses für Deutschland- und Berlin-Fragen vom 26.1.1972 gewünschten) Solidaritätsbeschluß erst, nachdem ihnen klargemacht worden war, daß die Bundesregierung keine umfassenden¹³ Möglichkeiten besitzt, um die Landung der bereits für 1972 gecharterten bulgarischen Flugzeuge zu verweigern. Somit profitieren die Bulgaren in diesem Jahr, trotz ihrer Boykottmaßnahmen gegen Non-stop-Charterflüge aus Berlin (West), von unserer liberalen Wirtschaftsordnung.

Die deutschen Reiseveranstalter haben allerdings stets betont, daß ihre für die Zukunft beschlossene Solidarität einer offiziellen Unterstützung bedarf. Dabei wird in erster Linie nicht auf Drohungen der Bundesregierung mit (flankierenden) Maßnahmen gegen Ausbrecher aus der Solidarität oder gegen Außen-seiter vertraut, sondern auf das Erkennbarbleiben ihrer bisherigen Haltung, die im Bereich des Auslandstourismus, der immer wieder staatlicher Hilfe bedarf, ihre Wirkung nicht verfehlen werde.

Aus außenpolitischen Gründen wird die Bundesregierung keine öffentliche Erklärung abgeben. Um so mehr muß sie aber darauf achten, daß sie die Solidarität der Reiseveranstalter nicht durch völlige Zurückhaltung schwächt und damit wiederum ihr eigenes Ziel¹⁴ gefährdet.

Hierdurch würden die Bulgaren (und hinter ihnen die Sowjetunion und DDR) die erhoffte „Rechtfertigung“ für ihren Boykott gegen Flüge aus Berlin (West) erhalten, der mit der allgemeinen Entspannungspolitik völlig unvereinbar ist.

Die Einzelheiten des Verhaltens der Bundesregierung waren mit dem seinerzeit in Heimaturlaub befindlichen Leiter unserer Handelsvertretung in Sofia¹⁵ besprochen worden, der sich damals auch für eine öffentliche Erklärung aussprach (s. auch DE des Staatssekretärs Nr. 1045 vom 2.3.1972, letzter Satz¹⁶).

Die Reiseveranstalter, denen die Demarchen der Bundesregierung bislang nur mündlich mitgeteilt wurden, haben für diejenigen West-Berliner, die nicht von Schönefeld aus fliegen mögen, bisher offenbar nur wenige¹⁷ Non-stop-Flugreisen 1973 nach Bulgarien eingeplant.

¹³ Dieses Wort wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Dietrich hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „So bislang das BMV.“ Vgl. Anm. 1.

¹⁴ Die Wörter „ihr eigenes Ziel“ wurden von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Dietrich hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Das Abgehen hiervon hätte besonders sorgfältiger Vorbereitungen bedurft, deren man auch jetzt nicht entraten sollte, wo die Reiseveranstalter in Berlin (West) sich – im Gegensatz zu ihren Kollegen im Bundesgebiet – von Reisen ab Schönefeld trotz wirtsch[aftlicher] Nachteile fernhalten möchten, solange die Bundesreg[ierung] eigene Gegenmaßnahmen gegen BULAIR für 1973 „prüft.“ Vgl. Anm. 1.

¹⁵ Rolf von Keiser.

¹⁶ Staatssekretär Freiherr von Braun übermittelte den Wortlaut einer im bulgarischen Außenministerium zu überreichenden Verbalnote und teilte abschließend mit: „Herr von Keiser ist unterrichtet.“ Vgl. Referat III A 4, Bd. 848.

¹⁷ Die Wörter „offenbar nur wenige“ wurden am 21. Oktober 1972 von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Dietrich gestrichen. Dafür fügte er handschriftlich ein: „Über 50.“

Sämtliche Vertragsentwürfe für die nächste Reisesaison sollen, mit Solidaritätsklausel versehen, zur Zeit der staatlichen Tourismus-Organisation Bulgariens in Sofia vorliegen, die sie aber nicht unterzeichnen wolle. Der Solidaritätsfall wird somit wohl eintreten.

Nachfragen der deutschen Reiseveranstalter nach der gegenwärtigen Haltung der Bundesregierung werden durch das BMWF/Wirtschaft beantwortet, das im Hinblick auf das bevorstehende Gespräch von Staatssekretär Bahr mit Botschafter Falin mit dem Bundeskanzleramt in Verbindung steht.¹⁸

Dietrich

VS-Bd. 8796 (III A 4)

¹⁸ Vortragender Legationsrat I. Klasse Dietrich teilte der Handelsvertretung in Sofia am 28. September 1972 mit: „1) Zwischen Staatssekretär Bahr und Botschafter Falin haben zwei Gespräche stattgefunden, das letzte am 18. September. Falin blieb bei seiner Ablehnung der bislang unbehinderten Touristenflüge von Berlin (West) durch die Korridore. Wie schon in seinen Gesprächen mit Staatssekretär Frank am 28. Februar und 30. März d[ieses] J[ahre]s wiederholte er stattdessen die Bereitschaft der Sowjetunion, mit den drei Westmächten die Frage einer generellen Regelung des Luftverkehrs mit Berlin zu erörtern. Die alliierten Botschafter in Bonn verhielten sich auch diesmal reserviert. Dies kann um so weniger verwundern, als die zweimaligen Bemühungen der Westalliierten im Sommer d[ieses] J[ahre]s, die Frage der Einbeziehung Berlins (West) in den nicht-alliierten Luftverkehr (zunächst für SAS und AUA) zu besprechen, von der sowjetischen Botschaft in Ost-Berlin ausweichend beantwortet wurden und von ihr auch nicht zum Anlaß genommen worden sind, Erörterungen über eine generelle Regelung des Berliner Luftverkehrs vorzuschlagen. 2) Während der intensiven Bemühungen der Bundesregierung hielten die deutschen Reiseveranstalter ihren am 1. Februar gefaßten Solidaritätsbeschluß fast bis zum Schluß aufrecht. [...] Erst als die Reiseveranstalter mit ihren Vorbereitungen für die Reisesaison 1973 in immer größeren Zeitdruck gerieten, die Bundesregierung sie lediglich vertrösten konnte und schließlich Vertreter von Balkan-Tourist und BULAIR erneut zum Abschluß der Verträge erschienen, hoben die Reiseveranstalter in der Bundesrepublik (Touristik Union International, Neckermann-Reisen und ITS Kaufhof-Reisen) ihren Solidaritätsbeschluß nach 7 ½ Monaten am 15. September 1972 auf und begannen, die Verträge ohne Solidaritätsklausel zu unterzeichnen.“ Aufgrund der Ergebnisse des Gesprächs mit Falin am 18. September 1972 hätten sich die beteiligten Ressorts zwar entschlossen, den Reiseveranstaltern weiterhin flankierende Maßnahmen zuzusagen; dies habe sich jedoch mit der Aufhebung des Solidaritätsbeschlusses gekreuzt. Daraufhin sei den Reiseveranstaltern mitgeteilt worden, daß die Bundesregierung angesichts der bulgarischen Haltung prüfe, „Anträge bulgarischer Charterflugzeuge für Landungen im Bundesgebiet 1973 abschlägig zu bescheiden“. Vgl. den Drahterlaß Nr. 4100; Referat III A 4, Bd. 848.

232

Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-14475/72 VS-vertraulich
Fernschreiben Nr. 1945

Aufgabe: 14. August 1972, 18.15 Uhr¹
Ankunft: 15. August 1972, 00.09 Uhr

Betr.: Europäische Gipfelkonferenz
hier: Verhältnis der EG zu den USA

Das bevorstehende Außenministertreffen zur Vorbereitung der europäischen Gipfelkonferenz² veranlaßt mich zu diesem Bericht:

Mit der Erweiterung der EWG gehören neun NATO-Verbündete, darunter die für die USA wichtigsten, zur Gemeinschaft. Damit wird die Wechselwirkung zwischen NATO- und EWG-Politik wachsen und die Interdependenz beider Organisationen verdichtet. Washington erhofft von der EWG-Gipfelkonferenz einen Abbau der zunehmenden Konfrontation zwischen EWG und USA, in der es eine Gefahr für die Zukunft der NATO sieht.

1) Wachsende Kritik an Aspekten der EG-Politik

Wenn die amerikanische Regierung in den letzten Wochen keine einzelnen Aspekte der EG-Politik kritisiert hat, so ist dies nicht als Zeichen einer Normalisierung zu werten. Die Administration ist wenige Monate vor den Wahlen³ mit internen Wirtschaftsproblemen stark beschäftigt und will mit der EG eine Konfrontation vermeiden. Auch hält man sich mit Rücksicht auf die Abstimmungen in Dänemark und Norwegen⁴ zurück.

Die Einstellung wichtiger Teile der Administration gegenüber der Gemeinschaft – trotz der grundsätzlichen Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Einigung Europas – hat sich eher verschlechtert („growing frustration“). Angeblich habe sich die Gemeinschaft wenig kooperativ gezeigt. Z. B. seien bei der Prüfung der Probleme des Beitritts der vier neuen EG-Länder in der zuständigen GATT-Arbeitsgruppe dringend benötigte Unterlagen seitens der EG nicht übermittelt worden. Ferner wird ständig die Auffassung wiederholt, daß die EG wesentliche wirtschaftliche und soziale Probleme, z. B. der Landwirtschaft, auf Kosten dritter Länder und insbesondere der USA gelöst habe und auch weiterhin lösen wolle. Unter anderem stößt die beabsichtigte Erweiterung und

¹ Hat Ministerialdirektor von Staden vorgelegen, der handschriftlich für Staatssekretär Frank vermerkte: „M. E. sollten wir Paris als PZ-Sitz akzeptieren, wenn Frankreich Art. 235 großzügig anwendet – das lien organique – und den institutionalisierten Dialog mit den USA zugesteht. Das Gespräch mit AM Schumann muß politisch vorbereitet werden. Sie sollten sich m. E. stark einschalten.“

Hat Frank am 19. August 1972 vorgelegen.

² Zur Konferenz der Außenminister sowie der Wirtschafts- und Finanzminister der EG-Mitgliedstaaten und -Beitrittsstaaten am 11./12. September 1972 in Rom und Frascati vgl. Dok. 274.

³ Am 7. November 1972 fanden in den USA die Präsidentschaftswahlen sowie Wahlen zum Repräsentantenhaus, Teilwahlen zum Senat und zu den Gouverneursämtern statt.

⁴ Die Volksabstimmungen über den Beitritt Norwegens bzw. Dänemarks zu den Europäischen Gemeinschaften fanden am 25./26. September bzw. 2. Oktober 1972 statt.

Verstärkung des Präferenzsystems zugunsten der Mittelmeerländer⁵ auf starke Kritik. Da die bei den Verträgen mit den Rest-EFTA-Ländern⁶ gebrauchten politischen Argumente die Administration bisher nicht überzeugt haben (vgl. DB v. 26.7.72 – Wi III/2-84.00⁷), ist nicht damit zu rechnen, daß politische Argumente die Amerikaner bei den Mittelmeerländern überzeugen werden: Es wird auf das eigene starke politische und militärische Engagement in diesem Raum verwiesen. Die Begünstigung der EG durch derartige Präferenzen und die Benachteiligung der USA seien nach amerikanischer Auffassung unbestreitbar.

Auch haben wichtige Persönlichkeiten der Administration den Eindruck gewonnen, daß die EG kaum zu wesentlichen Konzessionen im Rahmen der multilateralen Welthandelsrunde bereit sei. Im übrigen höhle die Politik der EG die Arbeit des GATT und dessen wichtiges Element, die Meistbegünstigung, aus, da ein immer größerer Teil der GATT-Mitglieder mit den EG besondere Vereinbarungen besitze oder anstrebe. Eine Zahl von über 40 GATT-Mitgliedern und über 50 Ländern insgesamt wird genannt. Ferner ist die Besorgnis geäußert worden, die EG könne ein monetäres System mit Kontrollen entwickeln, das die Interessen der USA ähnlich wie bei der gemeinsamen Agrarpolitik vernachlässige.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß nach amerikanischer Auffassung die in der letzten Zeit zu verzeichnende Stärkung des politischen und wirtschaftlichen Einflusses der EG bisher nicht von einer entsprechenden Bereitschaft zur Übernahme weltweiter Verpflichtungen gegenüber dritten Ländern begleitet worden sei.

2) Gipfelkonferenz bietet Chance zur Verbesserung des Verhältnisses USA–EG

Die Gipfelkonferenz der europäischen Staatspräsidenten oder Regierungschefs kann nach Ansicht der amerikanischen Regierung einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung des Verhältnisses USA–Europäische Gemeinschaften leisten, wenn gezeigt wird, daß

- sich weitere Fortschritte bei der politischen Einigung und der Reform der Institutionen abzeichnen,

⁵ Vgl. dazu die Ergebnisse der EG-Ministerratstagung vom 20./21. März 1972; Dok. 63, Anm. 28.

Am 26./27. Juni 1972 beauftragte der EG-Ministerrat die EG-Kommission mit der Erarbeitung einer Gesamtlösung für die Beziehungen zu den Mittelmeerländern. Am 22. September 1972 legte die EG-Kommission ihre Vorschläge vor. Für den Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 509–519.

⁶ Am 22. Juli 1972 wurden in Brüssel die Freihandelsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und Island, Österreich, Portugal, Schweden sowie der Schweiz unterzeichnet sowie ein entsprechendes Abkommen mit Finnland paraphiert. Darin war ein schrittweiser Abbau der Zölle für gewerbliche Waren in fünf Stufen zu je 20 % bis zum 1. Juli 1977 vorgesehen. Vgl. dazu BULLETIN DER EG 9/1972, S. 11–22.

⁷ Botschafter Pauls, Washington, berichtete, der Hinweis auf die Bedeutung der Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972 zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den nicht beitretenden EFTA-Staaten „für die friedliche Gestaltung Europas“ hätten in der amerikanischen Regierung zwar Beachtung gefunden; diese rücke jedoch die wirtschaftlichen Aspekte in den Vordergrund: „Die wirtschaftlichen Nachteile würden als erheblich angesehen und wären weitaus größer als bei dem Beitritt der Vier zu den EG. [...] Frühere Studien hätten gezeigt, daß durch Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen der Rest-EFTA-Länder eintretende Benachteiligungen amerikanischer Exporte nach den sechs EG-Ländern schwerer ins Gewicht fielen als die Benachteiligung amerikanischer Exporte nach den Rest-EFTA-Ländern.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1799; Referat III E 1, Bd. 1914.

- die rein wirtschaftlichen Anliegen der USA Beachtung finden und
- Probleme nicht präjudiziert werden, bei denen eine gewisse Abstimmung mit den USA zweckmäßig oder erforderlich ist.

Im politischen Bereich ist auf folgendes hinzuweisen: Man erhofft sich von der europäischen Konferenz einen Fortschritt in Richtung auf die politische Einigung Europas, d. h. eine koordinierte außenpolitische Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft mit dem Ziel der europäischen Solidarität in weltpolitischen Fragen. Dabei ist eine gewisse Sorge erkennbar, daß sich vor allem unter französischem Einfluß eine europäische Frontstellung gegen die amerikanische Politik zumindest im Ansatz ergeben könnte. Man erwartet vor allem von London und Bonn, daß sie ihren Einfluß geltend machen, um eine sich bildende europäisch-politische Zusammenarbeit nicht zu einer Schwächung, sondern zu einer Stärkung des atlantischen Systems werden zu lassen. Die Auseinandersetzung über das Sekretariat und seinen Platz⁸ wird weniger beachtet, aber doch als Symptom bewertet, mit welchen Schwierigkeiten die Bemühung um außenpolitische Koordination innerhalb der Gemeinschaft sich zu plagen hat. Natürlich würden die Amerikaner ein politisches Sekretariat lieber in Brüssel als in Paris sehen.

Mit Vorrang erwartet Washington von der europäischen Konferenz eine Initiative zur Intensivierung der Konsultation zwischen der Gemeinschaft und den USA. Die Frage der Institutionalisierung spielt dabei eine geringe Rolle.⁹ Als entscheidend dagegen wird eine Substantiierung der Konsultation angesehen, d. h. man möchte Konsultation auf hoher Ebene über alle beide Partner beschäftigenden Fragen der Wirtschafts-, Handels- und Währungspolitik und die Wechselwirkung, die sie auf die außenpolitische Lage ausüben, d. h. Konsultationen, die sich nicht auf die Technik der Beziehungen beschränken, sondern den gesamten politischen Inhalt ausschöpfen können. Ob die Gemeinschaft dafür der Kommission ein Mandat erteilt oder Konsultationen durch Kommission und Ministerrat gemeinsam führen läßt, ist für Washington keine vorrangige Frage. Wenn die Konferenz vorüberginge, ohne das Problem der Konsultation gefördert zu haben, würde dies in Washington auf enttäuschte Kritik stoßen.

Die Einbeziehung neuer Bereiche und die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft bei gleichzeitiger Erweiterung sowie die beabsichtigten Reformen des Entscheidungsprozesses in der Gemeinschaft finden hier großes Interesse. Die Langwierigkeit der Prozeduren der Gemeinschaft hat trotz Ver-

⁸ Zur Diskussion über den Sitz eines Sekretariats für die Europäische Politische Zusammenarbeit vgl. Dok. 150 und Dok. 196.

⁹ Zu Überlegungen der Bundesregierung hinsichtlich einer Institutionalisierung der Gespräche zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den USA vgl. Dok. 197.

Am 5. Juli 1972 notierte Staatssekretär Freiherr von Braun, er habe diesen Vorschlag gegenüber den Abteilungsleitern im französischen Außenministerium, Brunet und Puaux, entwickelt: „Die Reaktion der beiden Franzosen war höflich, aber hart ablehnend. Sie äußerten beide die Befürchtung, daß durch eine Institutionalisierung den Amerikanern ein Mitspracherecht in Dingen der Gemeinschaft faktisch eingeräumt würde. Sie würden die Gelegenheit nutzen, um einen Europäer gegen den anderen auszuspielen. Sie würden ihre große Wirtschaftsmacht rücksichtslos und mit erpresserischen Methoden einsetzen, um Gemeinschaftsbeschlüsse zu verhindern. Die Sache wäre anders, wenn Europa bereits mit einer Stimme zu sprechen gelernt hätte.“ Vgl. VS-Bd. 503 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1972.

ständnisses für die hier liegenden Probleme wiederholt zu starker Kritik geführt.

3) Berücksichtigung amerikanischer Wirtschaftsinteressen

Insbesondere im Weißen Haus und im State Department wird gehofft, daß im Ergebnis-Kommuniqué der Gipfelkonferenz das Verhältnis zu den USA besonders angesprochen wird. Konkrete Vorstellungen über die Art und Weise bestehen nicht. Die neue Phase einer verstärkten wirtschaftlichen Integration Europas ermögliche jedenfalls eine stärkere, liberal ausgerichtete Wirtschaftspolitik der EG. Es würde offensichtlich begrüßt werden, wenn – entsprechend den von den USA, Japan und den EG im Februar dieses Jahres abgegebenen Erklärungen¹⁰ – der politische Wille zur Durchführung der multilateralen Welt handelsrunde bekräftigt würde. Dabei sollte auch die Bereitschaft zur Einbeziehung der Probleme der Landwirtschaft erneut erwähnt werden. Sicherlich würde ein Hinweis darauf, daß auch seitens der EG das Verhältnis zu den US in wichtigen Wirtschaftsbereichen als verbesserungsbedürftig betrachtet wird, hier sehr positiv aufgenommen werden.

Die beabsichtigte engere Zusammenarbeit der EG auf dem Währungsgebiet wird von den USA unter dem Gesichtspunkt beurteilt, ob diese zur Stabilisierung der Währungslage und der Reform des internationalen Währungssystems beiträgt. Keineswegs wäre dies beispielsweise der Fall bei den angeblich französisch-italienischen Überlegungen zur Erhöhung des Goldpreises innerhalb der EG¹¹ (vergleiche Fernschreiben vom 7.8.72 WI III A 1-81.02). Die Administration ist ferner über die Zunahme der Beschränkungen im Kapitalverkehr besorgt und zeigt nur gewisses Verständnis für vorübergehende Kontrollen zur Verhinderung von durch spekulative Bewegungen verursachte Krisen.

¹⁰ Zur gemeinsamen Erklärung der Europäischen Gemeinschaften und der USA vom 11. Februar 1972 vgl. Dok. 29, Anm. 10.

Am 9. Februar 1972 wurde in Washington eine gemeinsame amerikanisch-japanische Erklärung zu den internationalen Wirtschaftsbeziehungen veröffentlicht. Darin hieß es: „Japan and the United States recognize the need for proceeding with a comprehensive review of international economic relations with a view to negotiating improvements in it in the light of structural changes which have taken place in recent years. [...] Japan and the United States agree that progress in GATT in solving some problems in 1972 could facilitate the way in the GATT for a new major initiative for dealing with longer term trade problems. To this end, they also agree in 1972 to analyze and evaluate in the GATT alternative techniques and modalities for multilateral negotiation of long term problems affecting all elements of world trade. Japan and the United States undertake to initiate and actively support multilateral and comprehensive negotiations in the framework of GATT beginning in 1973 (subject to such internal authorization as may be required) with a view to the expansion and liberalization of world trade, improvement in the international framework for the conduct of commercial relations, and improvement in the standard of living of the people of the world. These multilateral negotiations shall be conducted on the basis of mutual advantage and mutual commitment with overall reciprocity, and shall cover agricultural as well as industrial trade. The negotiations should involve active participation of as many countries as possible.“ Vgl. DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 66 (1972), S. 512.

¹¹ Am 9. August 1972 berichtete Botschafter Lahr, Rom, daß Präsident Pompidou während des Besuchs in Italien am 27./28. Juli 1972 mit dem italienischen Notenbankgouverneur Carli gesprochen habe. Hinsichtlich einer Goldpreiserhöhung hätten „keine übereinstimmenden Auffassungen“ bestanden, da Carli „an einen wesentlich geringeren Umfang“ einer solchen Erhöhung denke. Dennoch hielten Vertreter der Banca d'Italia eine „gemeinsame italienisch-französische Initiative zur Goldpreisfrage in nächster Sitzung europäischer Notenbankgouverneure“ für möglich. Vgl. den Drahtbericht Nr. 781; Referat III E 1, Bd. 1994.

4) Innenpolitische Rückwirkungen

Wenn die weltoffene Haltung der EG im Bereich des Handels und falls möglich auch Kapitalverkehrs im Kommuniqué der Gipfelkonferenz deutlich unter Beweis gestellt wird, unterstützt dies die Administration in ihrem Kampf gegen die protektionistischen Tendenzen im Kongreß und in der Öffentlichkeit. Eine solche Haltung würde auch indirekt den isolationistischen Tendenzen entgegenwirken, wie sie beispielsweise in den Vorschlägen von Senator Mansfield zur Truppenreduktion¹² zum Ausdruck kommen.

5) Möglichkeiten unterschiedlicher Interpretation

Ich muß darauf hinweisen, daß bei der Behandlung gewisser Probleme die Amerikaner weniger die europäischen Aspekte, sondern in erster Linie unangenehme Konsequenzen für die amerikanischen Interessen sehen. Wenn beispielsweise von einer Intensivierung der Industriepolitik gesprochen wird, bedeutet dies in amerikanischer Sicht vor allem Aufbau und evtl. staatliche Subvention von Unternehmen der EG für technisch hochwertige Produkte, die auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähiger werden sollen. Ähnliches gilt für die Probleme multinationaler Unternehmen: Sicherlich werfen diese Großunternehmen wirtschaftliche und soziale Probleme in der EG auf. Es wird jedoch zu prüfen sein, ob diese Fragen von der EG einseitig oder besser in Zusammenarbeit mit anderen Industrieländern – beispielsweise im Rahmen der OECD – aufgegriffen werden sollten. Neuregelungen auf diesem Gebiet durch die EG würden in erster Linie amerikanische Firmen treffen. – Bei der bekannten amerikanischen Empfindlichkeit im Bereich der EG-Agrarpreise würden auch Hinweise auf etwaige aus sozialen Gründen notwendige Preiserhöhungen bei den Amerikanern heftige Reaktionen auslösen.

[gez.] Pauls

VS-Bd. 9777 (I A 1)

¹² Zu den Bestrebungen des Senators Mansfield, eine Reduzierung der in Europa stationierten amerikanischen Truppen zu erreichen, vgl. Dok. 62, Anm. 9.

233

**Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt,
mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl,
in Ost-Berlin****Geheim****16. August 1972¹**

Protokoll der Delegationssitzung anlässlich der fünften Begegnung der Staatssekretäre Bahr/Kohl zum Vertrag über die Grundlagen des Verhältnisses zwischen den beiden Staaten (erste Verhandlung) in Ostberlin im Hause des Ministerrates am 16. August 1972, 10.00 bis 11.45 Uhr;

Delegation der BRD erweitert um Herrn MinDir. Fröhlich, BMI, und Herrn Min.Rat Mahnke, BMB.

Delegation der DDR wie bisher; Herr Baumgärtel vertrat den abwesenden Herrn Bernhardt.

StS Kohl begrüßte die Delegation der BRD, dankte für das Telegramm des Bundespräsidenten aus Anlaß des Flugzeugunglücks, das an den Staatsratsvorsitzenden weitergeleitet worden sei.²

Er wies darauf hin, daß es sich heute um die 50. Begegnung der beiden Delegationen handle.

Es sei einiges erreicht, auf Teilgebieten gebe es völkerrechtliche Beziehungen, das Transitabkommen arbeite gut, und die BRD bereite ja jetzt wohl die Ratifizierung des Verkehrsvertrages vor.³ Seine Seite sei schon seit Ende Juni zur Aufnahme von Verhandlungen bereit gewesen, zu denen er bevollmächtigt sei. Nachdem nunmehr auch die Bundesregierung einen entsprechenden Beschluß gefaßt und StS Bahr beauftragt habe⁴, könne man diese Verhandlungen aufnehmen.

Er beziehe sich zunächst auf seine früheren, insbesondere die am 3.8.⁵ gemachten Darlegungen.

StS Bahr dankte für die Begrüßung und kondolierte auch namens der Delegation zum Flugzeugunglück.

¹ Ablichtung.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Eitel, Bundeskanzleramt, gefertigt.

Hat Bundesminister Scheel und Staatssekretär Frank vorgelegen.

² Am 14. August 1972 stürzte eine Maschine der Fluggesellschaft Interflug mit Ziel Bulgarien in der Nähe von Königs Wusterhausen ab. Dabei kamen alle 156 Insassen ums Leben. Für den Wortlaut des Kondolenztelegramms des Bundespräsidenten Heinemann vom 15. August 1972 an Staatsratsvorsitzenden Ulbricht vgl. NEUES DEUTSCHLAND vom 16. August 1972, S. 2.

³ Zur Einleitung des Ratifikationsverfahrens zum Verkehrsvertrag vom 26. Mai 1972 vgl. Dok. 190, Anm. 65.

⁴ Zum Kabinettsbeschuß vom 9. August 1972 vgl. Dok. 227, besonders Anm. 11.

⁵ Zum vierten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 2./3. August 1972 vgl. Dok. 215, Dok. 218 und Dok. 220.

Die Bundesregierung habe am 9. August der Aufnahme von Verhandlungen mit der DDR über einen Vertrag, der die Beziehungen zwischen unseren Staaten regele, zugestimmt.

Der ihm erteilte Verhandlungsauftrag halte sich im Rahmen der Regierungserklärungen seit dem 28. Oktober.⁶

Die Bundesregierung sei der Auffassung, daß ein Vertrag, der zu einem gut-nachbarlichen Verhältnis und über das Nebeneinander zu einem Miteinander führen solle, folgenden Grundsätzen erkennbar Rechnung tragen müsse:

- Die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes, die diese bei Beendigung des Krieges gemeinsam übernommen haben, bleiben unberührt.
- Beide Staaten beziehen sich in ihren Verfassungen auf eine Nation.⁷ Sie empfinden einander nicht als Ausland.
- Beide Staaten wollen die Perspektiven eines Friedensvertrages und einer Wiedervereinigung offenhalten.
- Die künftigen Beziehungen der beiden Staaten sollen nicht nur formalisiert, sondern auch durch materielle Regelungen normalisiert werden.

Diese Grundfragen und die in den Elementen der DDR⁸ erwähnten Punkte bildeten den schwierigsten Kern der Verhandlungsmaterie. Zu gegebener Zeit mußten wir außerdem die formalen Fragen behandeln, wie den Geltungsbereich, die Geltungsdauer und den Austausch von Beauftragten.

1) Er sei heute noch einige Antworten auf Fragen schuldig, die StS Kohl ihm bei der letzten Begegnung gestellt habe. Er wolle sich dabei der besseren Übersicht halber des Leitfadens seiner, Kohls, Elemente bedienen. Vielleicht gelinge es sogar, die eine oder andere Formulierung gleich abzuhaken. Damit solle noch nichts über Reihenfolge und Ordnung des Vertrages gesagt, noch die Möglichkeit ausgeschlossen werden, abgehakte Formulierungen später in Frage zu stellen. Dies habe man schon früher so gehandhabt.

2) Die eigentlichen Verhandlungen sollten wir zweckmäßigerweise mit der Erörterung der materiellen Regelungen beginnen. Hier dürfte die meiste Detailarbeit zu leisten sein. Sicher müßten wir an das eine oder andere Gebiet Sachverständige heransetzen. Je früher das beginne, desto solider das Ergebnis.

3) Wenn dieser Teil auf gutem Wege sei, werde uns vielleicht die Regelung der schwierigeren politischen Fragen leichter fallen.

4) seien dann noch die formalen Fragen zu lösen.

Zu den Ausführungen StS Kohls vom 3.8. und zu seinen Elementen überhaupt wolle er folgendes sagen:

Es stimme, daß wir einen Vertrag anstreben, der die Beziehungen für eine unbegrenzte Zeit, aber nicht endgültig regele, d.h. einen *Modus vivendi*. Es wäre

⁶ Am 28. Oktober 1969 gab Bundeskanzler Brandt die erste Regierungserklärung ab. Für den Wortlaut vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 71, S. 20–34.

⁷ Vgl. dazu die Präambel des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949; Dok. 170, Anm. 15.

Vgl. dazu ferner die Präambel, Artikel 1 Satz 1 sowie Artikel 8 Absatz 2 der Verfassung der DDR vom 6. April 1968; Dok. 170, Anm. 39, 44 und 46.

⁸ Für den Entwurf der DDR vom 15. Juni 1972 für einen Grundlagenvertrag vgl. Dok. 170.

unrealistisch, etwas anderes zu wollen; denn sonst würde ein Grundlagenvertrag unmöglich.

Auch die Verträge der BRD mit der Sowjetunion⁹ und Polen¹⁰ entsprächen diesem Konzept. Die Sowjetunion habe den Vertrag von Moskau in voller Kenntnis dessen unterschrieben, daß es das Ziel der BRD sei, die friedliche Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands auf der Grundlage einer freien Entscheidung aller Deutschen anzustreben.

Dies entspreche ja auch den Verträgen, die die Sowjetunion und andere Staaten des Warschauer Paktes mit der DDR geschlossen hätten und die bekanntlich Revisionsklauseln für den Fall einer Wiedervereinigung oder eines Friedensvertrages vorsehen.¹¹ Warum sollten wir uns denn hier immer nur auf unsere Verträge mit Moskau und Warschau beziehen. Die Verträge der DDR seien ja nicht weniger wichtig!

Wenn befürchtet werde, wir wollten die DDR zum Verschwinden bringen, dann sei das nur die halbe Wahrheit. Wir wollten genauso die BRD zum Verschwinden bringen. Wir wollten beide ersetzen durch einen einheitlichen, demokratischen und friedliebenden Staat. Und das wolle die DDR ja auch, selbst wenn es ihr gegenwärtig nicht opportun erscheine, dies auszusprechen. Wir müßten Vertragsformulierungen finden, die folgenden Grundsätzen Rechnung tragen:

- Der Vertrag bringt keine Endgültigkeit.
- Er ist kein Teilungsvertrag.
- Er ersetzt keinen Friedensvertrag.
- Der Vertrag darf keinem Vertragspartner das Ziel verbieten, sein Ziel einer Lösung der nationalen Frage weiterzuverfolgen.

Eines sei ganz sicher: Keine Bundesregierung wolle und könne einen Grundlagenvertrag mit der DDR dem Bundestag anders präsentieren als im Sinne der vorstehenden Punkte. Ihm liege daran, StS Kohl ganz klar am Anfang der Verhandlungen darauf hinzuweisen.

Zu Element 1 habe er mit Befriedigung bemerkt, daß StS Kohl zwar Kritik im einzelnen an seinem, Bahrs, Vorschlag geäußert, nicht aber seiner Auffassung widersprochen habe, daß das Element 2 nur für beide Seiten befriedigend for-

⁹ Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BUNDESGESETZBLATT 1972, Teil II, S. 354 f.

¹⁰ 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, S. 362 f.

¹¹ In Artikel 6 des Vertrags vom 20. September 1955 zwischen der DDR und der UdSSR wurde ausgeführt: „Der Vertrag wird bis zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands als friedliebender und demokratischer Staat oder bis die Vertragschließenden Seiten zu einem Übereinkommen über die Änderung oder Außerkraftsetzung dieses Vertrages gelangen Gültigkeit haben.“ Vgl. DZD III/1, S. 373.

Vgl. dazu ferner Artikel 10 des Vertrags vom 12. Juni 1964 über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit zwischen der DDR und der UdSSR; Dok. 170, Anm. 12.

Entsprechende Artikel wurden in die Freundschaftsverträge vom 15. März 1967 mit Polen (Artikel 11), vom 17. März 1967 mit der ČSSR (Artikel 11), vom 18. Mai 1967 mit Ungarn (Artikel 11) sowie vom 7. September 1967 mit Bulgarien (Artikel 10) eingefügt. Vgl. dazu DZD V/1, S. 743, S. 769, S. 1156 und S. 1596.

muliert werden könne, wenn in Element 1 eine ausreichende Grundlage geschaffen sei.

Ihm scheine StS Kohls Kritik an unserem Punkt a) bei Element 1 unbegründet: Daß es bisher keine friedensvertragliche Regelung gebe, sei noch von niemand bestritten worden. Für eine Beschreibung der bestehenden Lage sei es daher ein Minimum, diese Tatsache zuzugeben. In dieser Beschränkung liege schon ein erhebliches Entgegenkommen unserer Seite.

Wenn wir anfangs Formulierungen vorgelegt hätten, dann würden wir vorschlagen haben:

Beide Seiten streben einen Friedensvertrag für ganz Deutschland an.

Darin würden sich dann allerdings Tatsachenfeststellungen und Wunschvorstellungen mischen, so wie StS Kohl es ihm vorgeworfen habe. Aber wir seien ja Realisten und hätten diesen Vorschlag nicht gemacht.

Für StS Kohls Kritik an unserem Punkt d) – daß eine Wiedervereinigung nur im Ergebnis eines lang dauernden Prozesses möglich sei – gelte das gleiche: Dies sei eine nackte Tatsachenfeststellung, ausgesprochen zu wiederholten Malen in den Dokumenten der DDR.

Hier schlossen zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg zwei der geteilten Staaten einen Vertrag über ihre Beziehungen. Nicht nur die in ihnen lebenden Bürger, nein sehr viele Europäer, ja viele Kräfte in der Welt erwarteten, daß etwas über die nationale Frage im Vertrag stehe, mindestens in der Form, daß sie zur Zeit nicht lösbar erscheine. Dies sei der Ausdruck der realen Lage. Er wolle in diesem Zusammenhang auf die zwischen Nord- und Südkorea beschlossenen Verhandlungen über ihre Wiedervereinigung hinweisen, die interessanterweise mit den Fragen der Familienzusammenführung beginnen sollten.¹²

Die von uns vorgeschlagenen Punkte b) und c) seien nach StS Kohls Meinung weitgehend keine Charakteristika der bestehenden Lage. Immerhin scheine StS Kohl bereit zu sein, diese Punkte als solche zu akzeptieren. Er wünsche sich von StS Kohl hierzu eine Formulierung. Diese sollte StS Kohl um so leichter fallen, als wir bereits dem Verlangen der DDR entgegengekommen seien, das für die DDR entscheidende Charakteristikum der Lage, nämlich die Existenz zweier unabhängiger Staaten mit gegensätzlicher Gesellschaftsordnung, müsse Ausdruck finden.

Zu Element 2 zunächst eine kurze Bemerkung zu den Begriffen „zwischenstaatlich“ und „völkerrechtlich“. Sie sagten in den meisten Fällen praktisch das gleiche aus. Er hoffe, daß wir uns einigen könnten, nachdem der Begriff „zwischenstaatlich“ auch in der Stellungnahme des ZK der SED zur Gipfelkonfe-

¹² Vgl. dazu das Kommuniqué der Regierungen der Republik Korea (Südkorea) und der Demokratischen Volksrepublik Korea (Nordkorea) vom 4. Juli 1972; Dok. 210, Anm. 5.

Am 11. August 1972 gaben Vertreter der Rot-Kreuz-Gesellschaften Nord- und Südkoreas nach insgesamt 25 Vorgesprächen Termine für Vollkonferenzen bekannt, auf denen Fragen der Familienzusammenführung sowie menschliche Erleichterungen erörtert werden sollten. Vgl. den Artikel „Koreanischer Dialog beginnt am 30. August“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 12. August 1972, S. 1.

Die beiden ersten Vollkonferenzen fanden am 30. August 1972 in Pjöngjang sowie am 14. September 1972 in Seoul statt.

renz auf der Krim gebraucht worden sei: In der ihm zugänglichen Fassung von ADN habe er nur das Wort „zwischenstaatlich“, nicht aber „völkerrechtlich“ gefunden.¹³

Zur souveränen Gleichheit wolle er die bereits am 3. August gegebene Antwort noch präzisieren:

1) Wir könnten uns zur Aufnahme des Begriffes in den Vertrag bereit finden, wenn in diesem Vertrag auch die Faktoren klar zum Ausdruck kämen, die die tatsächliche Lage unserer beiden Staaten kennzeichneten.

2) Soweit es sich um die Frage der souveränen Gleichheit unserer Staaten in bezug auf die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen handle, regele sich das Problem von selbst mit dem Beitritt unserer beiden Staaten in die Vereinten Nationen.

3) Damit sei auch schon klargestellt, daß wir gar nicht die Möglichkeit hätten, bilateral Aussagen mit Verbindlichkeitsanspruch gegenüber dritten Staaten zu vereinbaren. Das sei auch nicht unsere Aufgabe; wir hätten hier vielmehr ausschließlich das konkrete Problem zu lösen, wie unsere beiden Staaten miteinander lebten.

4) StS Kohl wisse, daß uns der Begriff „souveräne Gleichheit“ nicht gefalle. Das beruhe auf der Tatsache, daß sein Inhalt nicht eindeutig bestimmt oder bestimmbar sei. Das belege schon die von StS Kohl immer wieder beschworene UN-Deklaration vom Oktober 1970¹⁴, die den Begriff nicht definiere, sondern nur einige seiner inhaltlichen Kriterien aufzähle. Daher unsere Bedenken gegen den Begriff. Trotzdem bestätige er, was er bereits am 3.8. und heute unter 1) gesagt habe.

Zum Interventionsverbot sei er einverstanden, daß es, so wie es in der Resolution definiert werde, auch im Verhältnis der beiden deutschen Staaten gelten solle.

Das bedeute:

1) Das Interventionsverbot umfasse nicht nur die bewaffnete Intervention, sondern auch andere Mittel der Zwangseinwirkung. Die Resolution erwähne u. a. Drohungen gegen die Persönlichkeit eines Staates und die Unterstützung subversiver Aktionen. Kennzeichnend für alle Formen der Intervention sei das Element des Zwangs, d. h. der Versuch, ein bestimmtes Verhalten eines anderen Staates gegen dessen Willen zu erzwingen.

2) Das Interventionsverbot schütze die politische Unabhängigkeit eines Staates und insbesondere dessen Recht, seine politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ordnung ohne Eingriffe von außen frei zu wählen. In juristischen Kategorien ausgedrückt heiße das, daß jeder Staat in dem sogenannten „vorbehaltenen Hoheitsbereich“ nach seinem eigenen Ermessen entscheiden könne. Dazu gehörten die inneren wie die äußeren Angelegenheiten eines Staates.

¹³ Zum Kommuniqué des Politbüros des ZK der SED vom 2. August 1972 über das Treffen der Ersten Sekretäre bzw. der Generalsekretäre der kommunistischen und Arbeiterparteien der Warschauer-Pakt-Staaten am 31. Juli 1972 auf der Krim vgl. Dok. 218, Anm. 4.

¹⁴ Zur Resolution Nr. 2627 der UNO-Generalversammlung vom 24. Oktober 1970 vgl. Dok. 181, Anm. 11.

3) Nicht unter den Begriff Intervention fielen jedoch offizielle Stellungnahmen, soweit darin nicht zwangsweise Eingriffe angedroht würden, und Meinungsäußerungen. Eine Kritik an Maßnahmen anderer Regierungen sei keine unzulässige Einwirkung auf einen anderen Staat, da dieser ja frei bleibe, seine Rechte und Interessen nach eigenem Ermessen wahrzunehmen. Solche Meinungsäußerungen seien zulässige Mittel der Beeinflussung in einer demokratisch organisierten Staatengemeinschaft, ein Recht, von dem beide deutsche Regierungen in der Vergangenheit ausgiebigen Gebrauch gemacht hätten.

4) Ihn habe es überrascht, daß StS Kohl am 3. August die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU zu den jüngsten Verstaatlichungsmaßnahmen in der DDR¹⁵ als eine Einmischung bezeichnet habe. Dazu stelle er fest:

a) Die Bundesregierung habe diese Maßnahmen, von denen übrigens auch Westdeutsche betroffen seien, kritisiert; sie habe von einem förmlichen Protest abgesehen, obwohl auch das keine Intervention gewesen wäre.

b) Selbstverständlich sei die Bundesregierung berechtigt, Bewohner der Bundesrepublik, die von diesen Maßnahmen betroffen seien, bei der Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen zu unterstützen.

Element 3 sei Gegenstand ausführlicher Diskussion während des Meinungsaustausches gewesen. Beide Seiten stimmten im Grundsatz überein. Deshalb könne er sich darauf beschränken, noch einmal auf die Frage zur Grenze zwischen unseren beiden Staaten zurückzukommen.

Die Grenze zwischen unseren beiden Staaten sei ebenso unverletzlich wie alle anderen Grenzen in Europa. Wir hielten es aber für richtig, in diesem Vertrag nur von der Grenze zu sprechen.

Unser Vorschlag für Element 3 laute:

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen. Sie werden sich der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt enthalten. Sie betrachten jetzt und in der Zukunft die zwischen ihnen bestehende Grenze als unverletzlich und verpflichten sich zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität.

Über den Inhalt des Elementes 4 bestehe Einigkeit. Mit Ausnahme eines Formulierungsvorbehaltes könnten wir deshalb diesen Punkt heute abhaken. Er behalte sich jedoch vor, später unter Umständen eine Kombination mit Element 7 vorzuschlagen.

In Element 5 habe StS Kohl bei der letzten Begegnung die Formel vom „System“ der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit noch einmal angesprochen und eine Streichung für unter Umständen akzeptabel gehalten.

Er schlage daher folgende Formulierung vor:

„Beide Seiten sind bestrebt, friedliche Beziehungen zwischen allen Staaten zu fördern und zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa beizutragen. Sie

¹⁵ Zur Erklärung des Parlamentarischen Staatssekretärs Herold, Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, vom 25. Juli 1972 vgl. Dok. 218, Anm. 14.

unterstützen die Bemühungen um eine beiderseitige ausgewogene Truppenverminderung in Europa.“

Die Erweiterung um den zweiten Satz erscheine zweckmäßig, da auch die Bemühungen um eine ausgewogene Truppenreduzierung dazugehörten.

Der vorstehende Vorschlag würde es uns ermöglichen, dem Element 6 der DDR zuzustimmen in der weiter unten dargestellten Formulierung.

¹⁶Zu der Unterlassungsklausel des Elementes 5 habe es schon Diskussionen gegeben. Es bestehe Übereinstimmung, daß der Grundsatz auch für unsere beiden Staaten gelte. Aus StS Kohls Ausführungen vom 3. August habe er entnommen, daß der DDR die von uns vorgeschlagene leichte Änderung nicht gefalle. Er komme daher auf seinen ersten Vorschlag zurück, den Satz zu streichen. Da es sich nach StS Kohls Darstellung bei diesem Satz um ein Problem der Nichtintervention handele, dürfte es durch Element 2 erledigt sein.

Unter der Voraussetzung, daß StS Kohl den vorstehenden Vorschlägen zu Element 5 zustimme, schlage er für Element 6 folgende Formulierung vor:

Beide Seiten werden alle der internationalen Sicherheit und Stabilität dienenden Bemühungen um Abrüstung, Rüstungsbegrenzung und Rüstungskontrolle, insbesondere auf dem Gebiet der Massenvernichtungswaffen, unterstützen.

Es erscheine ihm sinnvoll, die Elemente 5 und 6 zusammenzufassen.

Zu Element 7 habe StS Kohl am 3. August Übereinstimmung festgestellt, das gelte unbestritten für den Inhalt des ersten Satzes.

Die große Schwierigkeit liege in dem von StS Kohl vorgeschlagenen zweiten Satz. Er habe das Gefühl, daß StS Kohls wirkliche Sorgen sich nicht auf den Bereich bezögen, den er, Bahr, am 28. Juni¹⁷ angesprochen habe, nämlich die beiderseitigen Empfindlichkeiten in Fragen der Gesetzesterminologie und in sonstigen Bezeichnungsfragen. Für solche Probleme ließen sich Lösungen finden.¹⁸

Die wirklich schwierige Frage liege im Staatsangehörigkeitsrecht beider Seiten.¹⁹ Es scheine ihm an der Zeit, diese Frage einmal klar anzusprechen. StS Kohl wisse, daß es in einem für uns überschaubaren Zeitraum im Deutschen Bundestag keine 2/3-Mehrheit geben werde, die das Grundgesetz in diesem Punkt abändere.

Er gehe davon aus, daß auch die DDR nicht bereit sei, ihre Staatsbürgerschaftsgesetzgebung zu ändern.

Wenn wir mit unseren Verhandlungen zu einem Ergebnis kommen wollten, gebe es nur eine Möglichkeit: im Vertrag so zu formulieren, daß beide Seiten die Möglichkeit hätten, bei ihrer Rechtsauffassung zu bleiben. Er schlage deshalb vor, wie folgt zu formulieren:

¹⁶ Beginn der Seite 11 der Gesprächsaufzeichnung. Vgl. dazu Dok. 249, Anm. 6.

¹⁷ Zum dritten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 28. Juni 1972 in Ost-Berlin vgl. Dok. 190 und Dok. 194.

¹⁸ Ende der Seite 11 der Gesprächsaufzeichnung. Vgl. dazu Dok. 249, Anm. 6.

¹⁹ Zur Staatsangehörigkeitsgesetzgebung in der Bundesrepublik vgl. Dok. 13, Anm. 5.

Zum Staatsbürgerschaftsgesetz der DDR vom 20. Februar 1967 vgl. Dok. 162, Anm. 6.

Beide Seite respektieren die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in ihren inneren und auswärtigen Angelegenheiten. Sie werden im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Möglichkeiten alle diesem Grundsatz entgegenstehenden Maßnahmen unterlassen.

Sie werden eine Kommission einsetzen, die prüft, wie Kollisionen beseitigt werden können, die Nachteile für Bürger in einem der beiden Staaten mit sich bringen.

Element 8 enthalte eine ganze Gruppe von Teilelementen. Wir seien uns einig, daß es darauf ankomme, die Gebiete der praktischen Zusammenarbeit abzustechen, d. h. wir müßten den Rahmen für Nachfolgevereinbarungen festlegen. Soweit auf einzelnen Gebieten schon heute Regelungen oder Verfahren bestünden, sollten sie aufrechterhalten werden und als Ausgangspunkt künftiger Vereinbarungen dienen.

Auf einigen dieser Gebiete sollte allerdings schon bei Abschluß des Vertrages einiges geklärt sein und sichtbar werden. Er denke hier an Verbesserungen in den Fragen der Familienzusammenführung, Reiseverkehrs, nichtkommerziellen Warenverkehrs, Informationsaustausches und Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten.

Er habe schon früher eine Reihe von Einzelbereichen umrissen. StS Kohl habe seinerseits die in dem DDR-Entwurf genannten Sachgruppen nur als beispielhafte Aufzählung charakterisiert. Hier stimme er völlig überein. Die Bundesregierung lege großen Wert auf eine möglichst klare und umfassende Behandlung dieses Elementen-Komplexes. Die Grundsatzfragen seien sehr kompliziert, aber bestünden in dem Versuch, die Wirklichkeit zu beschreiben. Der Schritt zur Normalisierung verlange viel; er sei für uns ein zentraler Komplex und eines der Hauptziele dieser Verhandlungen. Er bitte deshalb um eine ausführliche Stellungnahme zu diesem Komplex und zu seinen Vorschlägen vom 22.²⁰ und 28. Juni.

StS Kohl begrüßte die Darlegung des offiziellen Standpunktes der BRD. Die Beziehungen zwischen BRD und DDR müßten von den Grundsätzen der friedlichen Koexistenz geprägt werden, insbesondere dem Prinzip der souveränen Gleichheit und der Nichteinmischung.

StS Bahrs Ausführungen zur souveränen Gleichheit hätten uns vielleicht etwas vorangebracht. Seine Erläuterung zur Nichtintervention sei jedoch überflüssig gewesen. Warum einige man sich nicht präzise auf Nichteinmischung, so wie sie in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sei?²¹ Hierauf müsse seine Seite bestehen.

StS Kohl verbat sich mehrfach nachdrücklich eine Einmischung der BRD in die Außenbeziehungen der DDR. Wer glaube, das Verhältnis bilateral regeln zu können, ohne gleichzeitig die Spannungen der Außenbeziehungen aufzugeben, der irre sich. Diese Zusammenhänge müßten doch gesehen werden.

²⁰ Zum zweiten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 21./22. Juni 1972 vgl. Dok. 178, Dok. 179, und Dok. 181.

²¹ Vgl. dazu Artikel 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945; Dok. 170, Anm. 49.

Die Grundposition der DDR für die Verhandlungen habe er bereits in der Grundsatzserklärung vom 15. Juni 1972 dargelegt²² und später erläutert. Seine Regierung habe damals vorgeschlagen, einen Grundlagenvertrag zwischen den beiden Staaten abzuschließen, sofort diplomatische Beziehungen aufzunehmen und Botschafter auszutauschen; bislang habe StS Bahr nicht beweisen können, daß eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen nicht möglich sei.

Auch irgendwelche Fragen der „Nation“ stünden der Aufnahme solcher Beziehungen nicht entgegen. Daß die Bundesregierung solche Beziehungen nicht wolle, sei das einzige, was übrigbleibe; dies sei nicht konstruktiv. Ferner habe seine Regierung in der Grundsatzserklärung die sofortige Bemühung der beiden Staaten um die Mitgliedschaft in der UNO und die Zusammenarbeit auf verschiedenen Sachgebieten vorgeschlagen. Hierbei sei der Abschluß ordnungsgemäßer Verträge erforderlich. Die Regierung der DDR bekräftige diese seinerzeit gemachten Vorschläge für eine schnelle und, das wolle er betonen, dauerhafte Lösung. Der Meinungsaustausch habe die beiderseitige Absicht zum Abschluß eines Grundlagenvertrages bestätigt und eine Annäherung auf Teilgebieten ergeben. Auch StS Bahrs heutige Ausführungen zeigten eine Reihe von Ansatzpunkten.

Unter Berücksichtigung des Vorstehenden und ausgehend von einem Gesamtzusammenhang aller Vorschläge seiner Seite habe seine Delegation den Entwurf vom 15. Juni überarbeitet und durch Präambel und Schlußbestimmung ergänzt. StS Bahrs heutige Präzisierung habe man natürlich leider noch nicht gekannt.

StS Kohl übergab den in der Anlage beigelegten Text.

Dann wiederholte StS Kohl „aus gutem Grunde“ seine Warnung vor einer Einmischung der BRD in die Beziehungen der DDR zur UNO. Beide Staaten sollten ihre Mitgliedschaft sofort einleiten. Die BRD sei jedoch bestrebt, sie unter Hinweis auf innerstaatliche Rechtsvorschriften hinauszuschieben. Offenbar übersehe die BRD, daß die Verhandlungen über den Grundlagenvertrag bedeutend erleichtert würden gerade in den Hauptstreitfragen, wenn beide Staaten Mitglied der UNO seien. Die DDR würde dann manches in anderem Licht sehen. Eine VN-Mitgliedschaft der beiden Staaten entspreche auch den Festlegungen in den Moskauer Absichtserklärungen²³ und dem Kommuniqué von Oreanda²⁴.

StS Bahr habe heute die Grundsätze mitgeteilt, die die Bundesregierung bei den Verhandlungen beachten wolle. Diese seien nicht neu. Man habe sich dazu schon ausführlich geäußert.

²² Für die Erklärung vgl. das erste Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 15. Juni 1972 in Ost-Berlin; Dok. 170.

²³ Vgl. dazu Punkt 3 der „Absichtserklärungen“ zum Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR, der wortgleich mit Leitsatz 7 vom 20. Mai 1970 („Bahr-Papier“) war; Dok. 9, Anm. 18.

²⁴ Zum Kommuniqué vom 18. September 1971 über den Besuch des Bundeskanzlers Brandt vom 16. bis 18. September 1971 in Oreanda vgl. Dok. 9, Anm. 19.

Zur Nation erinnere er an die Ausführungen von Außenminister Winzer²⁵ und seine eigenen Ausführungen vom 28. Juni. Danach seien der sozialistische deutsche Staat und die sich herausbildende deutsche Nation identisch. Es gebe keine Einheit der Nation zwischen der kapitalistischen BRD und der sozialistischen DDR; auch eine Wiedervereinigung sei nicht möglich. Was solle der Nation-Begriff in einem völkerrechtlichen Vertrag? Dort sei er unwesentlich und allein das Völkerrecht maßgeblich. Er habe angeboten, diese Frage auszuklamern, da es eine Verständigung über sie nicht geben werde.

In den Pariser Verträgen sei multilateral festgeschrieben, wie sich die BRD eine Wiedervereinigung Deutschlands vorstelle: auf der Grundlage ihrer Verfassung²⁶ und einer Eingliederung in das NATO- und EWG-System!²⁷ Das gehe doch nicht! Man solle diese Frage also heraushalten. Am 3.2.71 habe StS Bahr selbst erklärt, daß der Begriff der Nation verschieden ausgelegt werde und daß er nicht wisse, ob dieser Begriff für die praktischen Verhandlungen weiterhelfe.²⁸

Zum Friedensvertrag wolle er nur soviel wiederholen, daß, als diese Frage noch eine reale Bedeutung gehabt habe, die Regierung der DDR zusammen mit der Regierung der Sowjetunion alle Möglichkeiten ausgeschöpft habe, dafür einzutreten. Damals habe man auf seiten der BRD nicht gewollt. Warum greife man jetzt in den Aktschrank, um die Vergangenheit herauszuholen? Doch nur, um die hier auszuhandelnde Regelung auflösend bedingt zu gestalten. Nur darum gehe es. Und wenn – dies einmal als Hypothese – die Frage eines Friedensvertrages jetzt wirklich auf den Tisch käme, so werde die BRD jetzt wieder nicht wollen. Aber dies sei auch keine aktuelle Frage.

Hinsichtlich der Vier-Mächte-Rechte habe StS Bahr bislang weder ein Recht der Vier oder Drei Mächte nachgewiesen, das einer Aufnahme völkerrechtlicher Beziehungen im Wege stünde, noch sich imstande gesehen, diese Rechte zu definieren. Wenn sie gleichwohl beschworen würden, so doch wiederum nur, damit die hier zu treffende Regelung auflösend bedingt bleibe. Die DDR sei in der Regelung ihrer Beziehungen völlig frei. Wenn die BRD Probleme mit ihren Mächten habe, dann müsse sie diese Probleme mit ihnen klären.

²⁵ Zum Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Außenminister der DDR, Winzer, am 28. Juni 1972 in Ost-Berlin vgl. Dok. 191.

²⁶ Für den Wortlaut des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1949, S. 1–19.

²⁷ In Artikel 7 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) wurde festgelegt: „1) Die Unterzeichnerstaaten sind darüber einig, daß ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland ist, welche die Grundlage für einen dauerhaften Frieden bilden soll. Sie sind weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser Regelung aufgeschoben werden muß. 2) Bis zum Abschluß der friedensvertraglichen Regelung werden die Unterzeichnerstaaten zusammenwirken, um mit friedlichen Mitteln ihr gemeinsames Ziel zu verwirklichen: Ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung, ähnlich wie die Bundesrepublik, besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist. 3) (gestrichen) 4) Die Drei Mächte werden die Bundesrepublik in allen Angelegenheiten konsultieren, welche die Ausübung ihrer Rechte in bezug auf Deutschland als Ganzes berühren.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 309.

²⁸ Vgl. dazu das fünfte Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über ein Transitabkommen am 3. Februar 1971; AAPD 1971, I, Dok. 42.

StS Bahr habe sich in dieser Sache zeitweise auch zum Sachwalter der Sowjetunion gemacht, die auf ihre Rechte nicht verzichten wolle. Die Sowjetunion werde ihre Position selbst wahren können. Wir sollten uns darüber nicht den Kopf zerbrechen. Außerdem habe er schon wiederholt auf die Formulierung des Art. 9 seines Entwurfs hingewiesen. Entweder könne oder wolle man bei uns diesen nicht aufmerksam lesen. Denn wer ihn aufmerksam lese, müsse auch die darin gebaute Brücke in dieser Frage erkennen. Die Alliierten der BRD hätten diese auch schon begriffen; auch wir müßten es dann eben noch begreifen.

Eine Normalisierung könne es nur bei einer Formalisierung auf der Grundlage des Völkerrechts geben: Unverletzlichkeit der Grenzen, Nichteinmischung, vernünftige Kooperation – das sei doch echte Normalisierung, was sonst?

Er behalte sich vor, auf das übrige zurückzukommen. Teilweise sei man ein Schrittmchen weitergekommen, teilweise sei eine prinzipielle Erwiderung erforderlich.

StS Bahr behielt sich eine Erwiderung vor, nahm jedoch zu einem Punkt, dem er zentrale Bedeutung beimaß, sofort Stellung.

StS Kohl habe auf unser Bestreben hingewiesen, die Regelung unter eine auflösende Bedingung zu stellen. Das Prinzip des *Modus vivendi*, d. h. einer Regelung für die Zeit, solange es noch keinen Friedensvertrag gebe, sei allerdings der Kern unserer Position, von dem a) die Bundesregierung unter keinen Umständen abgehen könne und der b) auch der Kern des Moskauer Vertrages sei. Unsere jetzigen Verhandlungen seien im übertragenen Sinne Nachfolge oder Ergebnis der Verhandlungen von Moskau. Die Verträge seien alle miteinander verwandt.

StS Kohl bestätigte dies.

StS Bahr fuhr fort, der Kern unserer Position, daß die BRD nicht über ihre durch das Fehlen eines Friedensvertrages und die Vier-Mächte-Rechte begrenzte Position hinaus verfügen könne, habe im Moskauer Vertrag zu Artikel 4²⁹ geführt.

StS Kohl warf ein, daß dem sein Artikel 9 entspreche.

StS Bahr entgegnete, wenn das so sei, dann könne StS Kohl sich nicht so leidenschaftlich gegen die auflösende Bedingung wenden; wenn dies als Kern feststehe, dann brauche das aber die praktischen Beziehungen zwischen den beiden Staaten nicht zu behindern.

BRD und DDR hätten jede ihre besonderen Wunschvorstellungen und Ziele; daran werde der Vertrag nichts ändern.

StS Kohl meinte, man könne sich doch im Hinblick auf deren Gegensätzlichkeit im Vertrag nicht auf diese Wunschvorstellungen und Ziele beziehen.

StS Bahr sagte, natürlich habe auch die DDR andere Vorstellungen von der Nation, aber StS Kohl bestreite doch nicht, daß auch die DDR von einer Nation ausgehe.

StS Kohl bemerkte dazu: Aber natürlich!

²⁹ Für Artikel 4 des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. Dok. 170, Anm. 35.

StS *Bahr* sagte nachdrücklich, daß ohne diesen Kern ein Vertrag nicht möglich sei.

StS *Kohl* entgegnete, so wie der Moskauer und Warschauer Vertrag sei doch auch ein Vertrag zwischen uns möglich.

StS *Bahr* wies dann auf eine zusätzliche Schwierigkeit des Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Staaten hin. Die DDR sei für uns kein Ausland. Deshalb werde die Plazierung des Beileidstelegramms des Bundespräsidenten im „Neuen Deutschland“ unter den Kondolenzschreiben ausländischer Staatsoberhäupter bei uns nur Kopfschütteln über die irrealen Vorstellungen der DDR hervorrufen.

StS *Kohl* meinte, man solle mit Beileidsschreiben keine Politik machen, und was sei die BRD denn anderes für die DDR als ein dritter Staat. Der Auslandsbegriff sei in der BRD hervorgeholt worden, um einen Sonderstatus für die DDR zu schaffen. Der Begriff sei im Völkerrecht irrelevant. In der BRD verfange man sich jetzt nur in ihm; wir sollten ihn daher fallenlassen.

Er erläuterte dann den übergebenen überarbeiteten Vertragsentwurf.

Die Präambel stelle den Vertrag in den Zusammenhang mit den Verträgen von Moskau und Warschau und statuiere dieselben Ziele und Grundlagen.

Absatz 1 berücksichtige die Kriege, die bislang von Deutschland ausgegangen seien.

Absatz 2 stamme wörtlich aus dem Warschauer Vertrag und gebe die grundlegenden Bedingungen für die Erhaltung des Friedens wieder.

Absatz 3 ordne den Vertrag in die weltweiten Entspannungsbemühungen und in die Bemühungen um die europäische Sicherheit ein. Er baue auf dem Verkehrsvertrag auf und sei ähnlich auch in den Verträgen von Moskau und Warschau enthalten:

Absatz 4 stelle die Zielsetzung und die dauerhaften Grundlagen dar.

In Artikel 1 habe man, nachdem StS *Bahr* sich am 28.6. gegen die Worte „allgemein anerkannt“ im Zusammenhang mit der friedlichen Koexistenz gewandt habe, diese Worte gestrichen.

Die bedeutsame Ergänzung des Artikels 2 durch die Aufnahme von Selbstbestimmungsrecht und Menschenrechten hänge von der Bereitschaft der BRD ab, auch die übrigen genannten völkerrechtlichen Grundsätze aufzunehmen.

Im Hinblick auf die bekannte negative Argumentation, die mit dem Begriff Selbstbestimmung in der BRD gegen die DDR geführt werde, stelle die Bereitschaft zur Aufnahme dieses Begriffs ein weitreichendes Entgegenkommen dar. Es stehe in einem Zusammenhang mit der Debatte über die Nation, die vom Tische sein müsse. Das sei Voraussetzung für die Aufnahme des Begriffs Selbstbestimmung.

Wenn StS *Bahr* gesagt habe, daß die in diesem Artikel aufgeführten Völkerrechtsgrundsätze nur selten genannt würden, so verweise er demgegenüber auf die Kommuniqués des Gromyko-Besuches in Belgien vom 12.7.72³⁰, in Luxem-

³⁰ Der sowjetische Außenminister Gromyko hielt sich vom 9. bis 12. Juli 1972 in Belgien auf. Im Kommuniqué wurde erklärt: „Beide Seiten bekräftigten die Entschlossenheit der UdSSR und Bel-

burg vom 9.7.72³¹ und zwischen den Niederlanden und der Sowjetunion³², in denen diese Prinzipien ausdrücklich genannt wurden.

Man könnte auch einen Zusatz zu dem Art. 2 aufnehmen, wonach beide Seiten für die Auslegung der dort genannten Begriffe die UN-Deklaration vom 24.10.1970 anerkennen.

In Artikel 3 sei der Zusatz, daß man keine Gebietsansprüche erhebe, neu. Er stamme aus den Verträgen von Moskau und Warschau.

Die Artikel 4, 6, 7 und 9 seien unverändert aus dem Entwurf vom 15.6.72 übernommen.

In Artikel 5 habe man auf Wunsch StS Bahrs auf das Wort „System“ verzichtet. Zum letzten Satz habe er bereits in Bonn gesagt, daß es nicht angehe, das Element der Absicht gesondert zu erwähnen. Dies befinde sich in Übereinstimmung mit Ziffer 8 einer sonst so gern von uns zitierten Erklärung des Bundeskanzlers.³³

Artikel 8 sei durch den Zusatz der Justiz und durch den Passus über den Abschluß notwendiger Verträge ergänzt worden.

Letzteres werfe das Problem des Zusammenhangs zwischen dem Grundlagenvertrag und den späteren Verträgen auf, über das man noch werde sprechen müssen.

Artikel 10 enthalte die Ratifizierungsbestimmung und die Klausel über die Bevollmächtigung der Unterzeichnenden.

Wie im Warschauer Vertrag sei keine Kündigung und keine Klausel über Geltungsdauer vorgesehen. Eine Änderung des Vertrages hielte er nicht für nötig. StS Bahrs Hinweis auf eine Änderungsbestimmung in den Verträgen zwischen der Sowjetunion und sozialistischen Ländern schlage nicht durch, da dort die Situation anders sei. Auch die Verträge von Moskau und Warschau enthielten keine Bestimmung über eine Änderung.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1068

giens, im Einklang mit der Charta der UN die Festigung der Sicherheit und die Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa auf der Grundlage folgender Prinzipien aktiv zu betreiben: Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen, Gleichberechtigung, Unabhängigkeit und Souveränität der Staaten, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Verurteilung von Gewaltanwendung oder Gewaltandrohung.“ Vgl. AdG, S. 17208.

³¹ Der sowjetische Außenminister Gromyko hielt sich vom 7. bis 9. Juli 1972 in Luxemburg auf. Im Communiqué wurde erklärt: „Les parties ont déclaré qu'elles contribueront à la réalisation dans la vie politique en Europe des principes suivants de la sécurité européenne, de la coopération pacifique et des relations entre les états: intégrité territoriale et inviolabilité des frontières, non-ingérence des états dans les affaires intérieures d'autres états, égalité souveraine et indépendance, renonciation à la force et à la menace d'en faire usage.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 88 des Botschafters Hilgard, Luxemburg, vom 10. Juli 1972; Referat II A 4, Bd. 1522.

³² Der sowjetische Außenminister Gromyko besuchte die Niederlande vom 5. bis 7. Juli 1972. Im Communiqué wurde ausgeführt: „Au cours des discussions sur la situation internationale, les deux ministres ont réaffirmé l'attachement de leurs gouvernements respectifs à la paix et à la sécurité durable, ainsi qu'au développement d'une coopération internationale basée sur les principes et les dispositions de la charte de l'ONU.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 279 des Botschafters Arnold, Den Haag, vom 8. Juli 1972; Referat II A 4, Bd. 1522.

³³ In Punkt 8 der „Grundsätze und Vertragselemente für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR“, die Bundeskanzler Brandt am 21. Mai 1970 anlässlich des Treffens mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, in Kassel übergab („20 Punkte von Kassel“), wurde ausgeführt: „Sie verpflichten sich, alle Handlungen zu unterlassen, die geeignet sind, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören.“ Vgl. BULLETIN 1970, S. 682.

Später einigte man sich über die folgende „Vereinbarte Mitteilung“:

Verhandlungen BRD–DDR

Vereinbarte Mitteilung

Der Staatssekretär im Bundeskanzleramt der BRD, Egon Bahr, und der Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Dr. Michael Kohl, nahmen in Begleitung ihrer Delegationen am 16. August 1972 Verhandlungen auf über Fragen der Herstellung normaler gutnachbarlicher Beziehungen zwischen der BRD und der DDR, wie sie zwischen voneinander unabhängigen Staaten üblich sind. Den Verhandlungen ging in den vergangenen Monaten ein Meinungsaustausch zwischen beiden Regierungen voraus.

Die Verhandlungen finden im Haus des Ministerrates der DDR statt. Sie werden am 17. August am gleichen Ort fortgesetzt.³⁴

[Anlage]

Entwurf

Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland

Die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland sind,

- 1) eingedenk ihrer Verantwortung für die Erhaltung des Friedens,
- 2) in dem Bewußtsein, daß die 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,
- 3) in dem Bestreben, einen Beitrag zur Entspannung und zur Gewährleistung der Sicherheit in Europa zu leisten,
- 4) geleitet von dem Wunsch, in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen dauerhafte Grundlagen für die Entwicklung normaler gutnachbarlicher Beziehungen beider Staaten zueinander zu schaffen,

übereingekommen, diesen Vertrag abzuschließen.

Artikel 1

Im Interesse des Friedens, der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gestalten die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland ihre gegenseitigen Beziehungen auf der Grundlage der Prinzipien der friedlichen Koexistenz³⁵, wie sie zwischen Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung Anwendung finden.

³⁴ Vgl. die Meldung „Verhandlungen DDR–BRD aufgenommen“; NEUES DEUTSCHLAND vom 17. August 1972, S. 1 f.

³⁵ Die Wörter „Prinzipien der friedlichen Koexistenz“ wurden von Staatssekretär Frank unterschlägelt.

Artikel 2

Die Hohen Vertragschließenden Seiten werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in ihren internationalen Angelegenheiten von den Zielen und Prinzipien leiten lassen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, insbesondere von den Prinzipien der souveränen Gleichheit aller Staaten, der Achtung der Unabhängigkeit, Selbständigkeit und territorialer Integrität, der Nichteinmischung in die inneren und äußeren Angelegenheiten, des Selbstbestimmungsrechts³⁶, der Wahrung der Menschenrechte und der Nichtdiskriminierung.

Artikel 3

Gemäß Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen übernehmen die Hohen Vertragschließenden Seiten die Verpflichtung, sich in Fragen, die die Sicherheit in Europa und die internationale Sicherheit berühren, sowie in ihren gegenseitigen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten. Sie werden ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen.

Die Hohen Vertragschließenden Seiten betrachten heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa, einschließlich der Staatsgrenze zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland, wie sie am 12. August 1970 verlief, als unverletzlich.³⁷

Sie erklären, daß sie keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand haben und solche in Zukunft auch nicht erheben werden.³⁸

Artikel 4

Die Hohen Vertragschließenden Seiten gehen davon aus, daß keiner der beiden Staaten den anderen international vertreten oder in seinem Namen handeln kann.

Artikel 5

Die Hohen Vertragschließenden Seiten werden alles tun, um friedliche Beziehungen zwischen den europäischen Staaten zu fördern und zur Gewährleistung der Sicherheit und friedlichen Zusammenarbeit in Europa beizutragen. Sie werden alle Handlungen unterlassen, die geeignet sind, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören.

Artikel 6

Die Hohen Vertragschließenden Seiten werden alle³⁹ Bemühungen um Abrüstung und Rüstungsbeschränkung, insbesondere auf dem Gebiet der Kernwaffen unterstützen, die der Schaffung eines effektiven Systems der internationalen Sicherheit dienen.

Artikel 7

Die Hohen Vertragschließenden Seiten gehen von dem Grundsatz aus, daß die Hoheitsgewalt jeder Seite sich auf ihr Staatsgebiet beschränkt. Sie werden al-

³⁶ An dieser Stelle vermerkte Staatssekretär Frank handschriftlich: „der Völker?“

³⁷ Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Frank angeschlängelt.

³⁸ Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Frank angeschlängelt.

³⁹ Dieses Wort wurde von Staatssekretär Frank unterschlängelt.

le⁴⁰ diesem Grundsatz widersprechenden Maßnahmen unterlassen und ihm entgegenstehende Gesetze und andere Normativakte aufheben.⁴¹

Artikel 8

Die Hohen Vertragschließenden Seiten bekräftigen ihre Bereitschaft, die Zusammenarbeit entsprechend den Normen⁴² des Völkerrechts und zum gegenseitigen Vorteil auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Wissenschaft und Technik, des Verkehrs, der Justiz, des Post- und Fernmeldewesens, des Gesundheitswesens, der Kultur und des Sports, des Umweltschutzes und auf anderen Gebieten zu entwickeln und hierfür notwendige Verträge abzuschließen.

Artikel 9

Die Hohen Vertragschließenden Seiten stimmen darin überein, daß durch diesen Vertrag die von der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland früher abgeschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen und mehrseitigen internationalen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt werden.

Artikel 10

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

Zu urkund dessen haben die Bevollmächtigten der Hohen Vertragschließenden Seiten diesen Vertrag unterzeichnet.

Geschehen in am1972 in zwei Urschriften in deutscher Sprache.

Für die Deutsche
Demokratische Republik

Für die Bundesrepublik
Deutschland

VS-Bd. 8545 (II A 1)

⁴⁰ Dieses Wort wurde von Staatssekretär Frank unterschlängelt.

⁴¹ Der Passus „auf ihr Staatsgebiet ... Normativakte aufheben“ wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu Fragezeichen.

⁴² Dieses Wort wurde von Staatssekretär Frank unterschlängelt.

234

**Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt,
mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl,
in Ost-Berlin**

Geheim

17. August 1972¹

Protokoll (Fortsetzung) der Delegationssitzung anlässlich der fünften Begegnung der Staatssekretäre Bahr/Kohl zum Grundlagenvertrag (erste Verhandlung) in Ostberlin, Haus des Ministerrates, am 17. August 1972, 11.00 bis 13.00 Uhr

Delegationen wie am Vortag².

StS *Bahr* erklärte, daß StS *Kohl* bei seinem letzten Durchgang auf eine Reihe von früheren Vorschlägen unserer Seite, die gestern noch ergänzt worden sei, nicht eingegangen sei. Auch der gestern übergebene Entwurf gebe keine Antwort auf die folgenden Punkte:

- 1) seinen, Bahrs, Vorschlag, das Problem der Vier-Mächte-Rechte und -Vorbehalte durch einen Bezug auf die zu erwartende Erklärung der Vier Mächte in der Präambel unseres Vertrages in Verbindung mit Element 9 zu lösen;
- 2) seine, Bahrs, Vorschläge vom 28. Juni zu den Elementen 1 und 2³;
- 3) StS Kohls angekündigte ausführliche Stellungnahme zu seinen, Bahrs, Vorschlägen im Zusammenhang mit dem Komplex des Elements 8.

Zur Frage des Zeitpunktes eines Antrages auf UN-Mitgliedschaft habe StS *Kohl* behauptet, die Bundesregierung schütze in Verzögerungsabsicht innerstaatliche Verfahrensfragen vor. Es handele sich indessen um klare innerstaatliche Rechtsvorschriften⁴; solche schütze man nicht vor, sondern man halte sich an sie. Er könne sich nicht vorstellen, daß StS *Kohl* uns eine andere Haltung zumuten wolle. Diese Rechtslage sei auch schon im Frühjahr 1970 und im September 1971 so gewesen, und entsprechend hätten wir unsere Gesprächspartner in Moskau und Oreanda⁵ über sie nicht im unklaren gelassen. Diese hätten uns dann ihre Auffassung mitgeteilt, die in etwa dem entsprochen habe, was StS *Kohl* hier vortrage. Dann aber habe man sich auf die bekannte Formulierung geeinigt. „Im Zuge der Entspannung“ heiße, daß wir dem Vorschlag,

¹ Ablichtung.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Eitel, Bundeskanzleramt, gefertigt.

Hat Bundesminister Scheel vorgelegen.

² Für das Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 16. August 1972 in Ost-Berlin vgl. Dok. 233.

³ Vgl. dazu das dritte Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 28. Juni 1972 in Ost-Berlin; Dok. 190.

⁴ Vgl. dazu Artikel 59 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949; Dok. 57, Anm. 6.

⁵ 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.

den der Staatsratsvorsitzende in seinem Vertragsentwurf von 1969 gemacht habe⁶, folgten und im Vertrag selbst eine entsprechende Verpflichtung eingehen. Vor Abschluß des Vertrages gehe es nicht. Die Politik der Bundesregierung stehe also voll im Einklang mit den genannten Erklärungen.

Wie StS Kohl sich erinnern werde, habe die Bedeutung des Art. 7 des Deutschlandvertrages⁷ bereits in Kassel⁸ eine Rolle gespielt. Gegenüber dem Vorwurf, Art. 7 habe das Ziel verkündet, die DDR in das gesellschaftliche und staatliche Regime der BRD einzuverleiben und sie auch der NATO anzugliedern, habe Bundeskanzler Brandt bereits damals darauf hingewiesen, daß die Hauptaussage des Art. 7 nicht in dem beanstandeten Abs. 2, sondern in Abs. 1 stehe. Die Hauptaussage dieses Artikels sei somit ein friedliches Deutschland, das nie wieder zu einer Gefahr für den Frieden in Europa und in der Welt werden könne. Der Bundeskanzler habe damals wörtlich erklärt, daß alle anderen Regelungen des Vertrages diesem wichtigen Ziel untergeordnet seien. StS Bahr erinnerte ferner daran, daß ein vorgesehener Abs. 3 des Art. 7, der die Angliederung eines wiedervereinigten Deutschland an die NATO vorgesehen habe⁹, in der Schlußphase der damaligen Verhandlungen gestrichen worden sei, um einen späteren Souverän bei der Lösung der deutschen Fragen nicht zu präjudizieren.¹⁰ Er wies ferner darauf hin, daß auch Art. 7 des Freundschaftsvertrages der DDR mit der UdSSR von 1964 die Schaffung eines friedliebenden,

⁶ Vgl. dazu Artikel VIII des „Entwurfs für einen Vertrag über die Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland“, den Staatsratsvorsitzender Ulbricht am 17. Dezember 1969 Bundespräsident Heinemann übermittelte; Dok. 170, Anm. 17.

⁷ Für Artikel 7 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. Dok. 233, Anm. 27.

⁸ Bundeskanzler Brandt und der Vorsitzende des Ministerrats der DDR, Stoph, trafen am 21. Mai 1970 in Kassel zusammen. Vgl. dazu AAPD 1970, II, Dok. 226.

⁹ In Artikel 7 Absatz 3 des Generalvertrags vom 26. Mai 1952 wurde ausgeführt: „Im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands werden die Drei Mächte – vorbehaltlich einer zu vereinbarenden Anpassung – die Rechte, welche der Bundesrepublik auf Grund dieses Vertrages und der Zusatzverträge zustehen, auf ein wiedervereinigtes Deutschland erstrecken und werden ihrerseits darin einwilligen, daß die Rechte auf Grund der Verträge über die Bildung einer integrierten europäischen Gemeinschaft in gleicher Weise erstreckt werden, wenn ein wiedervereinigtes Deutschland die Verpflichtungen der Bundesrepublik gegenüber den Drei Mächten oder einer von ihnen auf Grund der genannten Verträge übernimmt. Soweit nicht alle Unterzeichnerstaaten ihre gemeinsame Zustimmung erteilen, wird die Bundesrepublik kein Abkommen abschließen noch eine Abmachung eingehen, welche die Rechte der Drei Mächte auf Grund der genannten Verträge beeinträchtigen oder die Verpflichtungen der Bundesrepublik auf Grund dieser Verträge mindern würde.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1954, Teil II, S. 65.

Zur sogenannten „Bindungsklausel“ vgl. auch AAPD 1952, Dok. 145, Dok. 147, Dok. 206 und Dok. 215.

¹⁰ Zur Aufhebung von Artikel 7 Absatz 3 des Generalvertrags vom 26. Mai 1952 vermerkte Konrad Adenauer rückblickend: „Das Bonner Vertragswerk, das im Mai 1952 unterzeichnet worden war, entsprach nicht mehr der inzwischen erfolgten Entwicklung. Ziel meiner Verhandlungen war, wesentliche Änderungen zu erreichen. [...] Der in seiner Bedeutung und Tragweite umstrittene Absatz 3 des Artikels 7 – allgemein als ‚Bindungsklausel‘ bezeichnet – mußte beseitigt werden, damit der um ihn entstandene Auslegungstreit beendet würde. Um die Löschung dieses Absatzes bemühte ich mich in dem Bestreben, mögliche Hindernisse für eine Politik der Wiedervereinigung Deutschlands aus dem Weg zu räumen. Der Absatz 3 des Artikels 7 hätte ein solches Hindernis bilden können, weil er zu widerspruchsvollen Auslegungen geführt hatte.“ Vgl. ADENAUER, Erinnerungen 1953–1955, S. 342 f.

demokratischen, einheitlichen deutschen Staates vorsehe.¹¹ Daß die DDR unter dem hier projektierten gemeinsamen deutschen Staat ein Deutschland nach unseren gesellschaftlichen Vorstellungen verstehe, hätten wir nie unterstellt. Trotzdem seien wir bereit, einen Grundvertrag zu schließen, der die Zielvorstellungen beinhalte, auf die Wiedervereinigung hinzustreben. Der Begriff des *Modus vivendi* sei der Kernpunkt des Grundvertrages. Wir wollten und könnten der DDR unser System nicht mittels eines Grundvertrages aufzwingen.

Mit der Formel, daß unser Konzept eines *Modus vivendi* den Vertrag unter eine auflösende Bedingung stellen wolle, werde StS Kohl unserer Position nicht gerecht. Wir seien der Auffassung, daß der Vertrag auf unbestimmte Zeit, vielleicht sogar für sehr lange Zeit, geschlossen werden solle. Ein endgültiger Zustand könne jedoch nur durch eine Friedensregelung geschaffen werden, die unter Mitwirkung aller Beteiligten zustande komme. Wenn *Modus vivendi* im Sinne einer auflösenden Bedingung zu verstehen wäre, dann könnte diese jedenfalls nicht von einem der Beteiligten einseitig gesetzt werden. Es gehe vielmehr um die Regelung des Verhältnisses bis zu einer Friedensregelung, wann immer diese auch kommen werde; und wenn sie nicht komme, so laufe die Regelung des Verhältnisses eben weiter.

Es habe ihn überrascht, daß StS Kohl gestern die Frage eines Friedensvertrages de facto als erledigt hingestellt habe. Das sei offenbar StS Kohls Auffassung, über die er nicht streiten wolle. Er stelle jedoch fest, daß im Freundschaftsvertrag mit der Sowjetunion aus dem Jahre 1964¹², im Memorandum der DDR zu ihrem UN-Beitrittsantrag von 1966¹³ wie auch in den Freundschaftsverträgen der DDR mit Polen¹⁴ und der ČSSR¹⁵ aus dem Jahre 1967 ein Hinweis auf den

¹¹ Artikel 7 des Vertrags vom 12. Juni 1964 zwischen der DDR und der UdSSR über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit: „Die Hohen Vertragsschließenden Seiten bekräftigen ihren Standpunkt, daß angesichts der Existenz zweier souveräner deutscher Staaten – der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland – die Schaffung eines friedliebenden, demokratischen, einheitlichen deutschen Staates nur durch gleichberechtigte Verhandlungen und eine Verständigung zwischen beiden souveränen deutschen Staaten erreicht werden kann.“ Vgl. DzD IV/10, S. 719.

¹² In der Präambel des Vertrags vom 12. Juni 1964 zwischen der DDR und der UdSSR über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit bekundeten die Vertragspartner ihren „Wunsch, den Abschluß eines deutschen Friedensvertrages zu erleichtern und die Verwirklichung der Einheit Deutschlands auf friedlicher und demokratischer Grundlage zu fördern“. Vgl. DzD IV/10, S. 718.

In Artikel 2 wurde erklärt: „Die Hohen Vertragsschließenden Seiten werden im Interesse des Friedens und der friedlichen Zukunft der Völker, darunter des deutschen Volkes, unbeirrt für die Beseitigung der Überreste des Zweiten Weltkrieges, für den Abschluß eines deutschen Friedensvertrages und die Normalisierung der Lage in Westberlin auf seiner Grundlage eintreten. Beide Seiten gehen davon aus, daß bis zum Abschluß eines deutschen Friedensvertrages die Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien und Frankreich nach wie vor ihre Verantwortung für die Verwirklichung der Forderungen und Verpflichtungen auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland tragen, die die Regierungen der Vier Mächte gemeinsam im Potsdamer und in anderen internationalen Abkommen zur Ausrottung des deutschen Militarismus und Nazismus und zur Verhinderung einer deutschen Aggression übernommen haben.“ Vgl. DzD IV/10, S. 718 f.

¹³ Zum Memorandum der DDR vom 28. Februar 1966 vgl. Dok. 147, Anm. 3.

¹⁴ In Artikel 7 des Vertrags vom 15. März 1967 zwischen der DDR und Polen über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand wurde ausgeführt: „Die hohen vertragsschließenden Seiten gehen davon aus, daß eine Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden souveränen deutschen Staaten den Erfordernissen der europäischen Sicherheit entspricht. Die hohen vertragsschließenden Seiten werden ihre Bemühungen fortsetzen, um auf der Grundlage der Aner-

noch ausstehenden Friedensvertrag enthalten sei. Jene verbindlichen Erklärungen seien zu einem Zeitpunkt abgegeben worden, als die ergebnislos verlaufenen Erörterungen der Vier Mächte über einen Friedensvertrag bereits Jahre zurückgelegen hätten. Also habe ungeachtet der bestehenden Meinungsverschiedenheiten die DDR den Friedensvertrag weiterhin als ein Erfordernis der europäischen Sicherheit angesehen. Es sei auch nichts bekannt geworden, wonach die genannten Verträge oder die darin enthaltenden Bestimmungen ungültig geworden wären. StS Kohl wehre sich also gegen eine Position, die die DDR in der Vergangenheit immer wieder eingenommen habe und die für die DDR weiterhin rechtsverbindlich sei.

StS Kohls gestrige Feststellungen zur Frage der Nation seien darauf hinausgelaufen, daß man diese Thematik aus den Verhandlungen ausklammern solle. Das gehe natürlich nicht. StS Kohl selbst habe die Ansicht geäußert, daß es nicht nur möglich, sondern nötig sein könne, sich im Vertrag auf Prinzipien zu beziehen, die von den Völkern als gemeinsame Verantwortung erkannt und bekundet würden; dabei habe er Begriffe genannt, deren Inhalt unterschiedlich verstanden und beschrieben werden. Es sei doch gerade ein Lebenselement der VN, daß die Mitgliedstaaten sich auf die Festlegung gemeinsamer Verantwortungen hätten verständigen können, obgleich die Unterschiedlichkeit ihrer Definition bekannt sei. StS Kohl selbst habe betont, welches Entgegenkommen es seitens der DDR sei, das Selbstbestimmungsrecht in Element 2 zu verankern. Er, Bahr, stimme dieser Verankerung nochmals zu, könne allerdings StS Kohls Andeutung nicht widersprechen, daß die DDR unter Selbstbestimmung etwas anderes verstehe als wir. Er könne nicht ausschließen, daß dies vielleicht auch für den Begriff der Menschenrechte gelte. Es gebe viele Begriffe, die verschieden verstanden würden. StS Kohls Argument gegen die Aufnahme der Nation in den Vertrag werde damit hinfällig; er habe überhaupt noch kein stichhaltiges Argument zu diesem Komplex gehört, habe seinem Standpunkt auch nichts hinzuzufügen. Vielleicht werde es nützlich sein, diese Fragen, in denen wir uns noch nicht einigen könnten, zugunsten anderer zurückzustellen.

Für die Normalisierung der Beziehungen sei im übrigen von besonderer Bedeutung das Element 8. Hier handele es sich

1) um Fragen und Regelungen, die schon bei Abschluß des Vertrages geklärt oder wirksam sein sollten, um Ansätze einer Normalisierung greifbar zu machen,

2) darum, den Rahmen für nachfolgende Verhandlungen abzustecken, so wie sie im Prinzip im Element 8 des DDR-Entwurfs auch ins Auge gefaßt seien.

Es sei einfach nicht machbar, nach Abschluß der Verhandlungen das Resultat unserer Bemühungen um die Beschreibung des zwischenstaatlichen Verhält-

Fortsetzung Fußnote von Seite 1075

kennung der Existenz zweier souveräner deutscher Staaten eine deutsche Friedensregelung herbeizuführen, die der Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit in Europa dient.“ Vgl. DzD V/1, S. 742.

¹⁵ In Artikel 9 des Vertrags vom 17. März 1967 zwischen der DDR und der ČSSR über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand hieß es: „Die hohen vertragschließenden Seiten sind der Auffassung, daß die Herbeiführung einer deutschen Friedensregelung auf der Grundlage der Anerkennung der Existenz zweier souveräner deutscher Staaten und die Normalisierung der Beziehungen zwischen ihnen den Erfordernissen der europäischen Sicherheit entsprechen.“ Vgl. DzD V/1, S. 769.

nisses vorzulegen und keine Auskunft geben zu können, wie es mit den Menschen aussehe, die auf eine Familienzusammenführung warten. Das sei kein theoretisches Problem, sondern eine vorrangige humanitäre Frage. Wenn wir auf beiden Seiten wirklich Normalisierung wollten, müsse eine Lösung möglich sein.

Das Thema des Besuchs- und Reiseverkehrs wolle er heute bewußt nur kurz ansprechen. Der Briefwechsel zum Verkehrsvertrag¹⁶ sei ein Anfang. Der Abschluß eines Grundsatzvertrages werde die Frage stellen, ob auf diesem Gebiet das Mögliche getan sei. Der Abschluß der Verhandlungen müsse also auch hier weiteres mit sich bringen. Er nenne heute nur eine Teilfrage, den Mindestumtausch. Während z.B. Rentner aus der DDR praktisch kein Geld in die Bundesrepublik Deutschland mitnehmen dürften, müßten westdeutsche Besucher in der DDR täglich mindestens 10,- DM umtauschen, ganz abgesehen von den Visagebühren.

Unter gleichen Vorzeichen stehe der gesamte Bereich des nicht-kommerziellen Warenverkehrs.

Der Informationsaustausch sei ebenfalls ein Bereich, in dem Einzelheiten zu klären seien. Wir sollten übereinkommen, den gegenseitigen Bezug von Büchern, Zeitungen, Rundfunk- und Fernsehproduktionen zu erleichtern und – im Zuge der weiteren Normalisierung – durch Vereinbarungen beider Seiten zu fördern.

Schließlich blieben die Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten. Am 22.6.1972 habe er angeregt, Absprachen darüber zu erörtern.¹⁷ Er wolle präzisieren:

- Herstellung gleicher Arbeitsmöglichkeiten für eine hinreichende Zahl akkreditierter Journalisten.
- Erweiterung der Arbeitsmöglichkeiten für Reisekorrespondenten (ohne dauernde Akkreditierung).
- Regelung von Problemen der technischen Mitarbeiter.
- Klärung von Unfall- und Krankheitsschutz.

Die Regelung dazu sollte bei Abschluß des Vertrages wirksam werden.

In einer Vielzahl weiterer Sachbereiche gehe es darum, den Rahmen für nachfolgende Verhandlungen abzustecken. Dabei werde es zunächst sicher keine Meinungsverschiedenheiten darüber geben, daß in solchen Sachbereichen, in denen schon heute Regelungen oder Verfahren bestehen, von den bestehenden Grundlagen aus die künftigen Verbesserungen in Betracht gezogen werden sollten. Er denke da vor allem an den Handel und das Post- und Fernmeldewesen.

Für den Handel der BRD und der DDR sollten weiterhin die bestehenden Abkommen, Beauftragungen und Vereinbarungen gelten.¹⁸

¹⁶ Für den Wortlaut des Briefwechsels zwischen Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, und dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vom 26. Mai 1972 vgl. BULLETIN 1972, S. 1094.

¹⁷ Für das zweite Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 22. Juni 1972 vgl. Dok. 181.

¹⁸ Vgl. dazu das Abkommen vom 20. September 1951 über den Handel zwischen den Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West) und den Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deut-

Die zuständigen Stellen sollten sich bereit erklären, Verhandlungen mit dem Ziel zu führen, den Handel zu fördern und in seiner Struktur weiterzuentwickeln, die wirtschaftlichen Beziehungen auszubauen und überholte Regelungen anzupassen.

Zum Post- und Fernmeldeverkehr sollte im Hinblick auf eine Teilnahme der DDR an der Arbeit des Weltpostvereins und der Internationalen Fernmelde-Union vereinbart werden, daß – unbeschadet der Mitgliedschaft in den genannten Organisationen – die bestehenden Regelungen und Verfahren für den gegenseitigen Post- und Fernmeldeverkehr zwischen der BRD und Berlin (West) einerseits und der DDR andererseits sowie für den Post- und Fernmeldeverkehr zwischen der BRD und Berlin (West)¹⁹ wie bisher weitergälten. Diese Vereinbarung wäre den genannten Organisationen zu notifizieren.

Schließlich habe er zu präzisieren, wie in weiteren Komplexen nach unserer Vorstellung der Prozeß der Normalisierung mit grundsätzlichen Vereinbarungen fortgeführt werden solle.

Zunächst denke er an die besonderen Probleme im grenznahen Gebiet. Hier könne eine Kommission Vorschläge erarbeiten, um Regelungen im einzelnen vorzubereiten. Bei der Normalisierung müßte auch die Absicht zu einer solchen Regelung sichtbar werden. Über das „Wie“ könne man reden. Die Institutionalisierung sei keine Hauptsorge. Vielleicht könne man eine Arbeitsgruppe an unsere Verhandlungen anhängen.

Im Bereich der Rechtshilfe sollte Einverständnis erzielt werden, daß auch Regelungen über den Rechtsverkehr im Bereich des Zivilrechts, des Strafrechts und des Verwaltungsrechts getroffen würden, in denen im Interesse einer guten Rechtspflege sichergestellt werde, daß der Rechtsverkehr in der einfachsten und schnellsten Weise vor sich gehe, insbesondere sollten die Rechts- und Amtshilfe in Zivilsachen, der Urkundenverkehr, die Anerkennung und Vollstreckung sowie Fragen der Rechts- und Amtshilfe in Strafsachen geregelt werden.

Auch der Zahlungs- und Verrechnungsverkehr müsse normalisiert werden. Beide Seiten sollten übereinstimmen, daß alsbald nach Abschluß des Grundvertrages zwischen den zuständigen Stellen Verhandlungen über ein umfassendes Zahlungs- und Verrechnungsabkommen für den nicht-kommerziellen Bereich aufgenommen würden. Dieses Abkommen sollte auf der Basis der Gegenseitigkeit die Transferierung bestehender Sperrkonten und laufender Zahlungen jeder Art im Interesse der Berechtigten ermöglichen.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1077

schen Notenbank (DM-Ost) (Berliner Abkommen) in der Fassung der Vereinbarung vom 16. August 1960; BUNDESANZEIGER, Nr. 32 vom 15. Februar 1961, Beilage, S. 1-3.

Am 6. Dezember 1968 wurde von Ministerialrat Kleindienst, Bundesministerium für Wirtschaft, und dem Stellvertretenden Minister für Außenwirtschaft der DDR, Behrendt, ein ergänzender Briefwechsel unterzeichnet. Vgl. dazu AAPD 1968, II, Dok. 380.

¹⁹ Vgl. dazu die Vereinbarung vom 29. April 1970 zwischen der Bundesrepublik und der DDR über die Berechnung und Verrechnung der im Post- und Fernmeldeverkehr zwischen der DDR und der Bundesrepublik gegenseitig erbrachten Leistungen; ZEHN JAHRE DEUTSCHLANDPOLITIK, S. 135.

Vgl. dazu ferner das Protokoll vom 30. September 1971 über Verhandlungen zwischen dem Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen und dem Ministerium für das Post- und Fernmeldewesen der DDR sowie die Vereinbarung über die Errichtung und Inbetriebnahme einer farbträchtigen Richtfunkstrecke zwischen der Bundesrepublik und der DDR; BULLETIN 1971, S. 1522–1524.

Der unmittelbare Amtshilfeverkehr zwischen den zuständigen Verwaltungsbehörden beider Staaten sollte ausgehend von der bisherigen Praxis gewährleistet werden. Über die Verbesserung, insbesondere eine Erweiterung, Vereinfachung und Beschleunigung, müßten besondere Regelungen getroffen werden.

Beide Seiten sollten ihre Absicht erklären, die gegenseitigen kulturellen Verbindungen zu erweitern. Zu diesem Zweck sollten sie nach Vertragsabschluß Verhandlungen über den Abschluß eines Regierungsabkommens aufnehmen. Wir sollten das gemeinsame kulturelle Erbe aufgreifen und für unsere Beziehungen fruchtbar machen. So könne man eine Kommission zur Überprüfung der Geschichtsbücher mit dem Ziel eines gemeinsamen Geschichtsbildes einrichten; wenn dies zwischen Polen und der BRD²⁰ möglich sei, müsse es auch zwischen unseren Staaten möglich sein.

Unsere Regierungen sollten auch ihre Bereitschaft erklären, den wissenschaftlichen Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit auf den Gebieten von Wissenschaft und Technik zu fördern.

Sie dürften insbesondere an einer engen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheitswesens interessiert sein. Deshalb sollten sie vereinbaren, nach Abschluß des Grundvertrages insbesondere über die Probleme eines erleichterten Medikamentenaustausches, des Aufenthalts und der Unterbringung in Spezialkliniken und Kuranstalten sowie der vereinfachten Verrechnung von Krankenhauskosten zu verhandeln.

BRD und DDR sollten sich ihrer Verantwortung als entwickelte Industriestaaten im Bereich des Umweltschutzes bewußt sein; sie sollten dafür Sorge tragen, daß durch Maßnahmen, die ihrer Hoheit oder Kontrolle unterliegen, nicht Schaden für die Umwelt des anderen Staates verursacht werden.

Die beiden Regierungen sollten außerdem bereit sein, die zuständigen Sportorganisationen bei der Intensivierung der Sportbeziehungen zu unterstützen.

Die bis jetzt aufgezählten Punkte seien nur eine beispielhafte Aufzählung und als solche nicht vollständig. Er bitte nun nochmals um Antwort auf seine Vorschläge vom 22. und 28. Juni, die für die Bundesregierung von besonderer Bedeutung seien.

StS Kohl antwortete, daß es von der Einsicht auf seiten der BRD und der Ernsthaftigkeit mancher unserer Punkte abhinge, die Verhandlungen zügig und konstruktiv zu führen.

Was wir zur Nation einseitig erklärten, sei unsere Sache, aber in den Verhandlungen habe dies keinen Platz. Wegen der konträren Auffassung würde es illusionär sein, zugleich sei es aber auch nicht notwendig, die Nation zu erwähnen, da man völkerrechtliche Beziehungen ohne einen solchen Bezug herstellen könne. Wenn StS Bahr heute darauf hingewiesen habe, daß es häufig sei, daß Vertragspartner sich auf Begriffe einigten, die sie unterschiedlich interpretierten, so sei das sehr gefährlich. Begriffe wie das Selbstbestimmungsrecht und die Menschenrechte hätten in der Satzung der Vereinten Nationen²¹ und in

²⁰ Zu den Schulbuchkonferenzen zwischen dem Internationalen Schulbuch-Institut in Braunschweig und dem polnischen Instytut Programów Szkolnych vgl. Dok. 34, Anm. 10 und 12.

²¹ Für den Wortlaut der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. CHARTER OF THE UNITED NATIONS, S. 675–699.

zahlreichen VN-Resolutionen ihre Legaldefinition erfahren. Hiervon gehe seine Seite aus. Er würde es bedauern, wenn wir uns eine eigene Interpretation vorbehalten. Dies müsse die Sorge hervorrufen, daß so etwas bei jedem wichtigen Begriff sein könne.

Die Vorgänge um die Ratifizierung der Verträge von Moskau und Warschau²² könnten diese Sorge nur bestärken. Er würde es bedauern, wenn auf unserer Seite Mentalreservationen zur Begriffsauslegung bestünden. Zwischen völkerrechtlichen Begriffen und dem Begriff der Nation gebe es keine Vergleichsbasis.

StS *Bahr* bat um eine Interpretation dessen, was StS Kohl gestern gesagt habe. (Die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts sei ein Entgegenkommen seitens der DDR, insbesondere im Hinblick auf die mit ihm verknüpfte Argumentation in der Bundesrepublik.)

StS *Kohl* sagte, er sei mißverstanden worden, wenn gestern der Eindruck entstanden sei, daß er einer unterschiedlichen Interpretation von völkerrechtlichen Begriffen das Wort geredet habe; vielmehr seien nur die Zielvorstellungen verschieden, nicht aber die Formen, in denen das Prinzip ausgestaltet werde.

StS *Bahr* meinte, daß StS Kohl so verstanden werden müsse, als ob die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in den Vertrag ein Ersatz für die Aufnahme der Nation sei, da die Einheit der Nation bei der Diskussion über das Selbstbestimmungsrecht eine zentrale Rolle gespielt habe. Er zweifle nicht an den gegensätzlichen Zielen.

StS *Kohl* wies darauf hin, daß StS Bahr die VN-Deklaration von 1970²³ nicht als ausreichende Definition des Selbstbestimmungsrechts akzeptiert habe. Seine Seite wehre sich gegen einen Vergleich der Nation und des Selbstbestimmungsrechts, der nicht möglich sei. International sei eine Definition der Nation sehr schwierig; zwischen den beiden deutschen Staaten sei sie noch schwieriger, da sich in der DDR eine neue Nation herausbilde – was in der BRD geleugnet werde, weil man dort am Begriff der noch existenten bürgerlichen Nation festhalte.

Die DDR stelle den Vertrag unter folgende Grundsätze:

- 1) Sie wolle eine dauerhafte Regelung. Der Charakter eines *modus vivendi* würde nicht nur die Sicherheit und Stabilität in Europa, sondern auch die Schritte zur Normalisierung im Interesse der Bürger in beiden Staaten gefährden.
- 2) Da es sich um Staaten gegensätzlicher Gesellschaftsordnung handle, komme nur eine Regelung auf der Basis der friedlichen Koexistenz in Frage. Hierbei hätten die Prinzipien der souveränen Gleichheit und der Nichteinmischung größere Bedeutung; Sonderbeziehungen gebe es nicht.

²² Am 23. Mai 1972 unterzeichnete Bundespräsident Heinemann die Gesetze zum Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 und zum Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970. Für den Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1972, Teil II, S. 353–368.

Am 3. Juni 1972 wurden die Ratifikationsurkunden ausgetauscht. Vgl. dazu Dok. 158, Anm. 9, und Dok. 167, Anm. 7.

²³ Zur Resolution Nr. 2627 der UNO-Generalversammlung vom 24. Oktober 1970 vgl. Dok. 181, Anm. 11.

3) Normale völkerrechtliche Beziehungen seien die Voraussetzung für gute Nachbarschaft bei einem Nebeneinander, das zu einem Miteinander zum Wohle der Bürger führen könne.

4) Friedliche Koexistenz bedeute nicht nur den Ausschluß von Krieg und Gewaltandrohung oder -anwendung, sondern gleichberechtigte Zusammenarbeit zum beiderseitigen Vorteil, wie diese mit anderen Staaten auch geübt werde.

Dieser Vertrag solle eine dauerhafte Grundlage für die Entwicklung gutnachbarlicher Beziehungen schaffen. Eine solche Grundlage der friedlichen Koexistenz könne man nicht als *Modus vivendi* auflösend bedingt gestalten. Es gebe keine Normalisierung auf Zeit. Hinweise auf das Fehlen eines Friedensvertrages und die Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes seien doch nur Argumente, die den Weg für eine Wiedervereinigung im Sinne der Pariser Verträge²⁴ offenhalten sollten. StS Kohl zitierte Art. 7 Abs. 2 des Deutschland-Vertrages und folgerte aus ihm, daß sich die BRD mit ihren Alliierten auf das Ziel festgelegt habe, das Grundgesetz auf die DDR auszudehnen.

StS Bahr bat nachdrücklich darum, das, was er vorhin zu diesem Punkte und was der Bundeskanzler schon früher gesagt habe, ernstzunehmen.

StS Kohl bot genügend Zitate führender Politiker der BRD aus der Zeit nach Abschluß des Deutschland-Vertrages an, die seine, Kohls, Befürchtungen stützen.

Die Verträge von Moskau und Warschau zeigten die Haltlosigkeit einer *Modus-vivendi*-Regelung. Nirgends sei von einem vorübergehenden Charakter der getroffenen Regelung die Rede. Warum solle ausgerechnet in dem Vertrage mit der DDR von einer solchen Gestaltung abgewichen werden. Man wolle die Grundfragen des Verhältnisses zwischen BRD und DDR ebenso verbindlich und definitiv geregelt haben, wie dies in den Verträgen von Moskau und Warschau der Fall sei.

Man habe keine Veranlassung, über Vier-Mächte-Rechte zu verhandeln. Sie stünden normalen Beziehungen nicht entgegen, könnten im übrigen durch Artikel 9 berücksichtigt werden. Was die Vier Mächte oder die Drei Mächte oder die Sowjetunion wollen, sei Angelegenheit dieser Staaten; man werde sehen, was sie täten; es sei nicht in unserer Kompetenz.

StS Bahr habe vom Teilungsvertrag gesprochen. Hierzu bedürfe es nicht dieses Vertrages, denn die Teilung sei spätestens mit den Pariser Verträgen festgeschrieben. Die DDR habe damals gewarnt. StS Kohl zitierte aus einem Schreiben Ollenhauers an Bundeskanzler Adenauer vom 23.1.1955, in dem die Abstimmung über die Pariser Verträge im Parlament mit einer „schicksalsschweren Bedeutung“ belegt und weiter ausgeführt worden sei, daß die Spaltung zu einer Verhärtung der Teilung führe, so daß Verhandlungen über die deutsche Einheit danach nicht mehr möglich sein würden.²⁵ Dieses Zitat bele-

²⁴ Für den Wortlaut der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 213–576.

²⁵ In dem Schreiben vom 23. Januar 1955 an Bundeskanzler Adenauer führte der SPD-Vorsitzende Ollenhauer aus: „Die Abstimmung der gesetzgebenden Körperschaften der Bundesrepublik über das Pariser Vertragswerk, dessen Kernstück die Aufstellung deutscher Streitkräfte im Rahmen der Westeuropäischen Union und der NATO ist, ist von schicksalsschwerer Bedeutung für die Zukunft des ganzen deutschen Volkes. Die Annahme des Vertragswerkes führt nach unserer Über-

ge, daß die Teilung seit langem eine Tatsache sei. Der Vertrag könne sie nicht aufheben, sondern müsse darauf gerichtet sein, aus Nichtbeziehungen, ja einem Feindverhältnis zur friedlichen Koexistenz zu gelangen.

StS Bahrs Hinweis auf die Verhandlungen der koreanischen Staaten²⁶ verschlage nicht, da dort unterschiedliche Gegebenheiten seien. Es handle sich um ein Land, das bis 1945 einer Kolonialherrschaft unterworfen gewesen sei; Süd-Korea unterliege noch heute äußerem Einfluß. Die Wiederherstellung der nationalen Souveränität sei dort ein notwendiges gemeinsames Ziel. Dies sei bei uns anders.

StS Bahr freute sich, von StS Kohl solche nationalen Töne zu hören, selbst wenn sie auf Korea bezogen seien.

StS Kohl sagte, was die Formalisierung und Normalisierung angehe, so sei man ja zu materiellen Regelungen bereit. StS Bahrs Ausführungen zu Element 8 hätten gegen Windmühlenflügel gesprochen. Es stehe ja im Entwurf der DDR bereits alles drin, und man biete ja auch Verträge auf diesen Gebieten an.

Zum Friedensvertrag wolle er auf den sehr aktuellen Vertrag zwischen der DDR und Rumänien aus diesem Jahr²⁷ verweisen. Dort sei vom Friedensvertrag nicht mehr die Rede. Solange man früher noch einen Funken Hoffnung auf einen Friedensvertrag gehabt habe, habe man von ihm gesprochen; jetzt sei dies überholt.

StS Bahr fragte, was seit 1967 den Funken Hoffnung gelöscht habe?

StS Kohl verwies auf die Politik der BRD. Außerdem sei man realistisch genug zu erkennen, daß ein Friedensvertrag nicht möglich sei. Es gehe auch nicht an, aus den alten Vertragsbestimmungen eine Rechtspflicht zur Aufnahme einer entsprechenden Klausel in unseren Vertrag abzuleiten.

StS Bahr sagte, BRD und DDR seien die beiden einzigen Staaten in Europa, die keinen Friedensvertrag hätten.

StS Kohl fragte, wieso völkerrechtliche Beziehungen der DDR zur Sowjetunion und der BRD zu allen Vier Mächten und Japans zur Sowjetunion möglich seien, da doch ein Friedensvertrag fehle?

StS Bahr erwiderte, es sei kein juristischer Beweis notwendig. Abgesehen von Korea handle es sich bei unseren Verhandlungen zum ersten Mal um den Versuch, das Verhältnis von geteilten Völkern in geteilten Staaten zueinander zu regeln. Die Bürger betrachteten sich nicht als Ausland. Wolle gerade die DDR

Fortsetzung Fußnote von Seite 1081

zeugung zu einer verhängnisvollen Verhärtung der Spaltung Deutschlands. Der Deutsche Bundestag dagegen hat wiederholt einstimmig beschlossen, die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands als die vordringlichste Aufgabe der deutschen Politik zu behandeln. Die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands ist nur möglich auf dem Wege von Verhandlungen zwischen den Besatzungsmächten. Die Haltung der Sowjetunion läßt erkennen, daß nach der Ratifizierung der Pariser Verträge Verhandlungen über die deutsche Einheit nicht mehr möglich sein werden.“ Vgl. ADENAUER, Erinnerungen 1953–1955, S. 410 f.

²⁶ Zu den Gesprächen zwischen der Republik Korea (Südkorea) und der Demokratischen Volksrepublik Korea (Nordkorea) vgl. Dok. 233, Anm. 12.

²⁷ Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. Mai 1972 zwischen der DDR und Rumänien über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand vgl. AUSSENPOLITIK DER DDR, Bd. XX/1, S. 325–329.

das Bewußtsein der Bürger geringschätzen? Die Lage der beiden Staaten sei in diesem Punkte eben unvergleichbar den Beziehungen Japans zur Sowjetunion.

StS Kohl verwies auf das Beispiel der arabischen Staaten, die fast durchweg noch nicht einmal eine konträre Gesellschaftsordnung hätten.

Er erläuterte dann den gestern überreichten Vertragsentwurf.

Zu Artikeln 4, 7 Satz 1 und 9 bestehe grundsätzliche Übereinstimmung.

Bei Artikeln 2, 4, 5, 6 und 8 gebe es angenäherte Positionen zu Einzelfragen.

Gegensätzlich seien die Auffassungen zu Artikel 1. Hier stelle StS Bahr auf die politische Zielsetzung der Bundesregierung ab, während die DDR die Grundlagen des Verhältnisses regeln wolle. Er habe schon am 3.8.²⁸ gesagt, daß es sich bei diesen Zielsetzungen nicht um Charakteristika des Verhältnisses handle. Im übrigen habe auch jeder andere Vorstellungen darüber, was ein Charakteristikum der Lage sei. Im Moskauer Vertrag sei man von der „bestehenden wirklichen Lage“ ausgegangen und habe nicht versucht, diese zu beschreiben. Auch für die Aufnahme völkerrechtlicher Beziehungen entsprechend Artikel 2 sei eine solche Beschreibung nicht erforderlich. Deshalb könne er kein Junktim zwischen Artikel 1 und 2 hinnehmen. Die Anerkennung der Grundsätze der Satzung der Vereinten Nationen könne nicht abhängig gemacht werden von einer Einigung über die Beschreibung der politischen Lage.

Zu Artikel 2 habe StS Bahr den Versuch gemacht, einzelne Prinzipien, insbesondere das der Nichteinmischung, zu definieren. Solche Definitionen seien nicht zweckmäßig. Sie lägen bereits in der VN-Deklaration vom 24.10.70 vor. Abweichende Definitionen oder Interpretationen seien unzulässig, weil es sich um *ius cogens* handle. Er wiederhole daher seinen Vorschlag, in Artikel 2 die Grundsätze aus der Satzung der VN zu nennen. Man könne sich darauf einigen, daß bei einem Interpretationsstreit die genannten VN-Deklarationen heranzuziehen seien.

Zu Artikel 3 weiche StS Bahrs Vorschlag von den Verträgen von Moskau und Warschau ab. Offenbar seien wir nicht bereit, exakt die gleichen Verpflichtungen wie gegenüber anderen Staaten zu übernehmen. Es fehle der Hinweis auf die Achtung aller Grenzen beim Gewaltverbot, der Bezug auf Artikel 2 der Satzung der Vereinten Nationen²⁹ und der Einschluß aller Fragen, die die Sicherheit in Europa und die internationale Sicherheit berührten.

Zu Artikel 5 Satz 1 bestünde weitgehend Übereinstimmung. Zwar schlage StS Bahr eine abgeschwächte Formulierung vor, deren Sinn er, Kohl, nicht verstehe, aber er könne sie akzeptieren. Satz 2 stimme mit Punkt 8 einer bekannten Erklärung des Bundeskanzlers³⁰ überein. Wolle StS Bahr hiervon jetzt abrücken?

²⁸ Zum vierten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 2./3. August 1972 vgl. Dok. 215, Dok. 218 und Dok. 220.

²⁹ Zu Artikel 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 170, Anm. 49.

³⁰ Für Punkt 8 der „Grundsätze und Vertragselemente für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR“, die Bundeskanzler Brandt am 21. Mai 1970 anlässlich des Treffens mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, in Kassel übergab („20 Punkte von Kassel“), vgl. Dok. 233, Anm. 33.

StS *Bahr* fragte, ob man sich auch auf die anderen Erklärungen des Bundeskanzlers beziehen könne?

StS *Kohl* fuhr fort, in Artikel 6 sei der Hinweis auf Kernwaffen besser als der auf Massenvernichtungsmittel.

Über Artikel 7, Satz 1 bestehe weitgehende Übereinstimmung. In Satz 2 gehe es um alle Maßnahmen, nicht nur um Gesetzesterminologie und Bezeichnungsfragen. Wir hätten da allerhand zu tun. Es sei die BRD, die die Identität mit dem Reich, die einheitliche deutsche Staatsangehörigkeit und den Anspruch, für Deutschland zu sprechen, geltend gemacht habe und dies auch jetzt noch tue. Die DDR gehe auch im Hinblick auf die BRD von den Grundsätzen der souveränen Gleichheit und der Nichteinmischung aus. Sie habe nie souveräne Rechte der BRD in Anspruch genommen, auch nicht auf dem Gebiet der Staatsangehörigkeit. Ihre Verfassung stehe in Übereinstimmung mit der völkerrechtlichen Lage. Wir könnten nicht erwarten, daß die DDR einer Aufrechterhaltung des rechtswidrigen Gesetzessystems der BRD insoweit zustimme.

Bei Artikel 8 bestehe zum Grundsatz Übereinstimmung, daß man auf verschiedenen Gebieten auf der Grundlage ordnungsgemäßer Verträge zusammenarbeiten wolle. Er wolle aber keine Überladung mit Details. Bislang enthalte Art. 8 eine Aufzählung der wichtigsten Gebiete; andere Gebiete seien möglich. Man könne einiges im Prozeß unserer Verhandlungen erörtern, vielleicht die Post. Man solle aber diese Verhandlungen nicht unnötig komplizieren, denn er gehe doch davon aus, daß der Vertrag in zwei bis drei Monaten zur Unterschrift reif sein werde.

Wenn in der Stellungnahme des ZK zur Krim-Konferenz³¹ das Wort zwischenstaatlich stehe, so sei es dort eine Kurzform für Beziehungen zwischen Staaten. Es als Ersatz für völkerrechtlich zu benutzen, sei eine Erfindung der BRD, für die keine Notwendigkeit bestehe und die nur Verwirrung stifte. Im übrigen finde sich in der Stellungnahme auch der ausdrückliche Hinweis auf die Notwendigkeit einer Anerkennung der DDR auf der Grundlage des Völkerrechts. Er wolle daher bei diesem Terminus bleiben.

Wenn StS *Bahr* sich wegen des VN-Beitritts auf den Vertragsentwurf von 1969 beziehe, so habe man damals gehofft, zügig zu Ergebnissen zu kommen, so daß die Zeitfrage keine Rolle gespielt habe. Es sei dann aber nicht so gekommen. Daher habe man dann schon in Kassel am 21. Mai 70 diesen Punkt herausgelöst und 1) den Abschluß eines Vertrages zur Herstellung völkerrechtlicher Beziehungen und 2) gesondert den VN-Beitritt vorgeschlagen. Seit damals schon vertrete man also diese Position. Was die Einleitung des Beitrittsverfahrens angehe, so wolle die Bundesregierung, wie er gelesen habe, in Kürze den Verkehrsvertrag dem Parlament zuleiten.³² Warum denn nicht auch einen Gesetzesentwurf über den Beitritt zu den Vereinten Nationen?

³¹ Zum Kommuniqué des Politbüros des ZK der SED vom 2. August 1972 über das Treffen der Ersten Sekretäre bzw. der Generalsekretäre der kommunistischen und Arbeiterparteien der Warschauer-Pakt-Staaten am 31. Juli 1972 auf der Krim vgl. Dok. 218, Anm. 4.

³² Zur Einleitung des Ratifikationsverfahrens zum Verkehrsvertrag vom 26. Mai 1972 vgl. Dok. 190, Anm. 65.

StS *Bahr* erwiderte, die Bundesregierung habe kein Interesse an einer nahezu einstimmigen Niederlage.

StS *Kohl* vertrat die Auffassung, daß im übrigen ein Gesetz zur Stellung eines Beitrittsantrages auch in der BRD nicht erforderlich sei.

StS *Bahr* brachte seine Enttäuschung zum Ausdruck, daß StS *Kohl* auch heute nichts zu seinen, Bahrs, Ausführungen zu Artikel 8 gesagt habe, was über die bisherigen Grundsatzausführungen hinaus gehe. Offenbar bestünden gegen unsere Vorschläge keine grundsätzlichen Einwände. Er werde beim nächsten Mal³³ hierzu Formulierungen vorlegen.

StS *Kohl* meinte, man solle lieber mit Punkten der Übereinstimmung beginnen. Bei Artikel 8 gebe es eine Fülle von Details vorher zu klären. Außerdem gebe es noch die Dinge, die wir im Vorfeld des Vertrages zu regeln wünschten.

StS *Bahr* verwahrte sich abschließend gegen StS Kohls Absicht, gewisse Zusammenhänge, z. B. bei den Artikeln 1 und 2, auseinanderzureißen. Es gebe innere Sachbezüge und die Artikel stünden im Zusammenhang und könnten nicht wie gesonderte Verträge einzeln abschließend erörtert werden.

Dann einigte man sich auf die folgende „Vereinbarte Mitteilung“:

Verhandlungen BRD–DDR

Vereinbarte Mitteilung

Der Staatssekretär im Bundeskanzleramt der BRD, Egon Bahr, und der Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Dr. Michael Kohl, führten in Begleitung ihrer Delegationen am 16. und 17. August 1972 Verhandlungen über einen Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR und andere Fragen von gegenseitigem Interesse.

Die Verhandlungen fanden im Hause des Ministerrates der DDR statt. Sie werden am 30. und 31. August 1972 in Bonn fortgesetzt.³⁴

VS-Bd. 8545 (II A 1)

³³ Zum sechsten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 30./31. August 1972 vgl. Dok. 249, Dok. 250 und Dok. 253.

³⁴ Vgl. BULLETIN 1972, S. 1470.

235

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt**Geheim****17. August 1972¹**

Betr.: Persönliche Gespräche mit StS Kohl am 16. und 17. August 72 in Ost-berlin

1) Zum Hufeisenverkehr² habe ich Kohl entsprechend der zwischen den Herren Weichert und Meichsner erfolgten Abstimmung erklärt, daß wir die sinn-gemäße Anwendung, aber nicht eine Präjudizierung wollen.

Er erklärte sich einverstanden, daß die Kommission die Frage der Neuver-plombung und künftig etwa noch auftauchende Fragen regeln kann.

2) Zum Thema der Landtagsfraktion in Berlin³ habe ich darauf verwiesen, daß wir die Einführung neuer Praktiken nicht für politisch sinnvoll, aber auch nicht für ein Problem halten, das zunehmende Bedeutung bekommen wird.

Kohl nahm das zur Kenntnis mit der Bemerkung, daß das Vierseitige Abkom-men⁴ den Vorgang nicht decke.

3) Eisenbahn-Grenzabkommen

Wir gingen davon aus, daß in der nächsten Sitzung Einigung erzielt werden kann. Es sollte in der zweiten September-Hälfte unterzeichnet werden.⁵

Von seiten der DDR wird dies Herr Gerber mit einer entsprechenden Voll-macht tun. Man erwartet, daß ein Vertreter der Hauptverwaltung der Bundes-bahn entsprechend ausgestattet wird.

4) Segelflugzeug Aeroclub Lübeck⁶

Kohl bedauerte, meinem Wunsche leider nicht nachkommen zu können. Ein ordnungsgemäßes Beschlagnahmeverfahren sei abgeschlossen.

In diesem Falle habe sich der Flugzeugführer nicht im Grenzgebiet verfliegen, sondern sei in Kenntnis, wo er war, bis über Schwerin geflogen und habe dann aussichtslos versucht, westdeutsches Gebiet zu erreichen, statt entsprechend den üblichen Gepflogenheiten zu landen. Es gebe kein Rechtsmittel gegen die ordnungsgemäße Gerichtsentscheidung.

¹ Ablichtung.

Hat Bundesminister Scheel und Staatssekretär Frank vorgelegen.

² Schiffsverkehr auf dem Teltow-Kanal zwischen Berlin-Lichterfelde und Berlin-Neukölln durch Ost-Berliner Gebiet.

³ Am 18. Juli 1972 fand in Berlin (West) eine gemeinsame Sitzung der CSU-Fraktion des bayeri-schen Landtags und der CDU-Fraktion des Abgeordnetenhauses statt.

⁴ Für den Wortlaut des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. EUROPA-AR-CHIV 1971, D 443–453.

⁵ Für den Wortlaut des Übereinkommens vom 25. September 1972 zwischen der Deutschen Bundes-bahn, vertreten durch die Hauptverwaltung, und dem Ministerium für Verkehrswesen der DDR über den Eisenbahngrenzverkehr (Eisenbahngrenzübereinkommen) vgl. ZEHN JAHRE DEUTSCHLAND-POLITIK, S. 192–198.

⁶ Zur Bitte des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, um Rückgabe eines in der DDR beschlag-nahmten Segelflugzeugs vgl. die Vier-Augen-Gespräche mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 2./3. August 1972; Dok. 220.

Kohl wies auf den Briefwechsel zwischen dem Aeroclub Lübeck und dem Generalstaatsanwalt der DDR⁷ hin.

5) Geschenkpaket-Verordnung

Kohl war etwas verlegen: Die Sache sei materiell entschieden für ein großzügiges Verfahren. Die Verordnung selbst sei noch im Stadium der formalen Beschlußfassung.⁸

Ich wies ihn auf die zunehmenden Ziffern von Zurückweisungen hin. Er will uns beschleunigt unterrichten. Ausnahmen würden gegen die DDR gerichtete Literatur und Organisationen betreffen, die Geschenkpakete versenden.

6) Neue Grenzordnung⁹

Man habe meinen Wunsch über eine Information als ungewöhnlich empfunden. Er sei dennoch ermächtigt worden, mich zu informieren, daß die neue Grenzordnung die Verbesserungen bringt, die wir nach früheren Gesprächen erwarten konnten. Das bisherige Grenzsperrgebiet werde eingeeengt. Dadurch würden 260 Städte und Gemeinden mit über 150000 Menschen aus dem bisherigen Sperrgebiet herausgelöst; darunter die Städte Boitzenburg, Ilsenburg, Eichsfeld, Sonneberg, Hirschberg.

Mit dem Inkrafttreten am 1.9. würden wesentliche Verbesserungen für Aufenthalt, Reisen und Besuchsmöglichkeiten wirksam.

7) Ich habe darauf hingewiesen, daß wir in der Lage sein müßten, bei Inkrafttreten des Verkehrsvertrages alle gestellten Fragen über die Reisemöglichkeiten zu beantworten, und habe ihm eine Zusammenstellung der an uns gestellten Fragen angekündigt.

Kohl informierte mich über den vorbereiteten Erlaß für das Inkrafttreten des Verkehrsvertrages.

Noch zu 5)

Kohl kam auf diesen Punkt zurück. Er bat um besonders vertrauliche Behandlung. Die Verordnung ist vorbereitet und infolge der Sommerpause nur noch nicht verabschiedet. Sie nennt Höchstmengen, die mit unseren Vorstellungen übereinstimmen.

Die Tatsache erhöhter Zurückweisungen von Paketen erklärte er nach Rückfrage damit, daß man bisher Beschlagnahmen vorgenommen hätte, wenn Bestimmungen nicht beachtet, gegen die DDR gerichtete Literatur oder versteckte Gegenstände entdeckt wurden. Die künftige Verordnung werde nur gegen die DDR gerichtete Literatur ausschließen. Die Bestimmungen gegen die „Sendungen durch Organisationen“ würden unverändert bleiben. Im übrigen würden Sendungen ohne geldliche Höchstgrenze möglich werden.

⁷ Josef Streit.

⁸ Die Neunzehnte Durchführungsbestimmung zum Zollgesetz der DDR vom 28. März 1962 – Änderung des Verfahrens für die Ein- und Ausfuhr von Gegenständen im grenzüberschreitenden Geschenkpaket- und -päckchenverkehr auf dem Postwege sowie im grenzüberschreitenden Reiseverkehr – trat am 10. September 1972 in Kraft. Für den Wortlaut vgl. GESETZBLATT DER DDR 1972, Teil II, S. 571 f.

⁹ Für den Wortlaut der Anordnung vom 15. Juni 1972 über die Ordnung in den Grenzgebieten und den Territorialgewässern der Deutschen Demokratischen Republik (Grenzordnung) vgl. GESETZBLATT DER DDR 1972, Teil II, S. 483–494.

Das Material, um unsere Bevölkerung zu informieren, werden wir rechtzeitig bekommen.

8) Kohl erklärte von sich aus, die DDR sei bereit, den Verkehrsvertrag kurzfristig in Kraft zu setzen, wenn auch bei uns der Verkehrsvertrag noch verabschiedet wird.

Ich habe ihn über die Absicht der Bundesregierung informiert, den Vertrag den gesetzgebenden Körperschaften zuzuleiten.¹⁰

9) Kohl erklärte mit großem Nachdruck, es sei völlig illusionär zu glauben, daß wir etwas über Nation, Wiedervereinigung, Friedensvertrag oder Vier Mächte in den Vertrag bekämen. Wir könnten auch Jahre darüber verhandeln, in der Position der DDR werde sich dabei nichts ändern. Es sei auch aussichtslos, etwa den Trick über die beiden Verfassungen¹¹ zu versuchen.

Er machte dieselben Ausführungen in nicht so eindringlicher und ausführlicher Form in der Delegationssitzung am 17. August.¹²

10) Zum Thema der Kinder¹³ erklärte er am 16.8., er hätte berichtet, sei aber nicht in der Lage, schon etwas sagen zu können. Ich habe ihm darauf erklärt, auch ich selbst würde nun keine Möglichkeit mehr sehen, eine öffentliche Auseinandersetzung darüber zurückzuhalten, und ihn dringend gebeten, mit seinen zuständigen Stellen noch einmal zu sprechen.

Er kam dann von sich aus am Abend darauf zurück. Er habe mit der höchsten möglichen Stelle gesprochen. Es handle sich um ein sehr schwieriges Problem. Die Sache werde sorgfältigst überprüft. Er schließe nicht aus, daß es in Einzelfällen Möglichkeiten geben wird, könne sich dazu heute aber darüber hinaus nicht äußern.

Ich habe dies mit dem Bemerkten zur Kenntnis genommen, daß seine Ausführung nur sehr bedingt als Antwort aufzufassen sei. Wir müßten im Thema der Familienzusammenführung ohnehin zu einer Normalisierung kommen, die die bisherigen Methoden beendet.

11) Das Thema Rentenalter wurde von ihm negativ beantwortet. Die DDR werde mit der Reiseerleichterung das tun, was jetzt möglich sei. Sie sei bereit, bei der Normalisierung der Entwicklung dies schrittweise nach ihren inneren Erfordernissen zu erweitern.

Meine Wunschliste im Zusammenhang mit Element 8 sei ohnehin lang, extensiv und maximal.

12) Ich habe Kohl die Frage gestellt, wie er Normalisierung und Schießbefehl miteinander vereinbaren wolle.

¹⁰ Zur Einleitung des Ratifikationsverfahrens zum Verkehrsvertrag vom 26. Mai 1972 vgl. Dok. 190, Anm. 65.

¹¹ Für den Wortlaut des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1949, S. 1–19. Für den Wortlaut der Verfassung der DDR vom 6. April 1968 vgl. GESETZBLATT DER DDR 1968, Teil I, S. 203–222.

¹² Für das Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 17. August 1972 in Ost-Berlin vgl. Dok. 234.

¹³ Vgl. dazu die Vier-Augen-Gespräche des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 2./3. August 1972; Dok. 220.

Seine erste emotionelle Reaktion konnte gedämpft werden. Er erklärte dann, das Aufwerfen dieser Frage verschlechtere die Verhandlungsatmosphäre. Er werde die Frage aber weitergeben, könne sich allerdings schon jetzt die Antwort vorstellen.

Bahr¹⁴

VS-Bd. 8545 (II A 1)

236

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Blech

II A 1-82.30-678/72 geheim

17. August 1972¹

Betr.: Erörterung der Modalitäten des deutschen VN-Beitritts in der Bonner Vierergruppe am 16. August 1972 (Wiedergabe der wesentlichen Darlegungen)

Britischer Sprecher:

Das Szenario, auf das sich die Vierergruppe bisher ad referendum geeinigt hat, läßt sich wie folgt wiedergeben:

- 1) Vier-Mächte-Erklärung;
- 2) diese wird durch Briefe der UN-Bevollmächtigten der Vier Mächte in den VN zirkuliert;
- 3) die beiden deutschen Staaten reichen einen Beitrittsantrag in normaler Form ein;
- 4) der Sicherheitsrat erläßt eine Aufnahmeresolution.

Das britische Foreign Office hat hierzu keine spezifischen Weisungen gegeben. Die ins Auge gefaßte Prozedur scheint seine Billigung zu finden. Die britische Botschaft in Bonn hat allerdings die Sorge, daß bei diesem Verfahren der DDR später die rechtliche Möglichkeit bleibt, die Vier-Mächte-Rechte in bezug auf Deutschland als Ganzes, vor allem aber in bezug auf Berlin, als Widerspruch zu ihren Rechten aus der VN-Satzung anzugreifen. Hierzu wird die DDR wohl

¹⁴ Paraphe.

¹ Hat Ministerialdirektor von Staden am 22. August 1972 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Frank verfügte und handschriftlich vermerkte: „Die amerikan[ische] und franz[ösische] Halt[un]g sind aus unterschiedlichen Gründen wenig erfreulich.“

Hat Frank am 23. August 1972 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat Joetze am 24. August 1972 vorgelegen, der die Aufzeichnung an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Blech und Vortragenden Legationsrat Bräutigam weiterleitete und handschriftlich vermerkte: „Siehe Marginalie StS auf S[ei]te] 6.“ Vgl. Anm. 7.

Hat Blech am 24. August 1972 erneut vorgelegen.

Hat Bräutigam am 25. August 1972 vorgelegen. Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 8538 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

kaum politisch in der Lage sein, rechtlich aber doch. Wir sollten daher wenigstens ins Auge fassen, daß die Vier-Mächte-Erklärung durch die Drei Mächte der Bundesrepublik Deutschland, durch die Sowjetunion der DDR notifiziert wird. Die beiden Staaten würden jeweils den Empfang bestätigen. Diese beiden Notenwechsel müßten veröffentlicht werden. Die Prozedur wäre mit der Sowjetunion abzusprechen. Die Drei Mächte könnten in getrennten Briefen der Bundesregierung die Versicherung aussprechen, daß sie die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes entsprechend dem Deutschlandvertrag² auslegen. Dies müßte allerdings in einem getrennten Brief geschehen, weil der Rest der Prozedur mit den Sowjets abzustimmen wäre, während über den Text eines Schreibens der letztgenannten Art naturgemäß kein Übereinstimmen mit der Sowjetunion zu erzielen wäre. (Parallele: Die beiden Schreiben der Drei Botschafter an den Bundeskanzler im Zusammenhang mit dem Berlin-Abkommen.)³

Deutscher Sprecher:

Die allgemeinen Aspekte dieses Vorschlags scheinen interessant. Eine Erklärung der Drei Mächte, daß sie Vierer-Rechte im Sinne des Deutschlandvertrags auslegen, würde bei der parlamentarischen Behandlung des VN-Beitritts helfen, zumal eine Bezugnahme auf Deutschland als Ganzes in der Vier-Mächte-Erklärung so gut wie ausgeschlossen ist. Es wäre freilich noch besser, wenn die erwähnte Auslegungserklärung sich schon in der Notifizierung der Vier-Mächte-Erklärung durch die Drei Mächte an die Bundesregierung fände.

Britischer Sprecher:

Nein, trennen. Wir wollen auch indirekt nichts mit den Verträgen zwischen der Sowjetunion und der DDR⁴ zu tun haben, die diese ihr dann in ihre Notifizierung aufnehmen würde.⁵ Wir würden dies durch die Abstimmung der Texte mit der Sowjetunion indirekt abdecken. In diesen Verträgen stehen Dinge, die wir nicht mögen.

Frankreich:

Gesamtkonzept ist interessant. Auch wir sind für getrennte Erklärungen. Wir sehen keine Schwierigkeit, gegenüber der Bundesrepublik Deutschland an unser Verständnis der Vierer-Rechte zu erinnern, wie es im Deutschlandvertrag enthalten ist. Aber die Frage des Inhalts unserer Rechte gegenüber der DDR ist ein Problem, das davon getrennt zu sehen ist.

Amerikanischer Sprecher:

äußert sich zum britischen Vorschlag nicht. Erklärt, daß das bisherige Ergebnis der Vierergruppe in Washington kritisch aufgenommen wurde. Washington

² Für den Wortlaut des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 305–320.

³ Für den Wortlaut der Schreiben der Botschafter Jackling (Großbritannien), Rush (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) vom 3. September 1971 an Bundeskanzler Brandt vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 455–457 bzw. D 460 f.

⁴ Für den Wortlaut des Vertrags vom 20. September 1955 zwischen der DDR und der UdSSR vgl. DzD III/1, S. 371–374.

Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. Juni 1964 zwischen der DDR und der UdSSR über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit vgl. DzD IV/10, S. 717–720.

⁵ So in der Vorlage.

möchte auf der Idee des „sponsorship and support“ beharren; es möchte ferner keine Bezugnahme auf das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin. (Letzteres sei wohl der weniger schwierige Punkt.) Das State Department sei auch nicht begeistert über die Vorstellung einer inhaltlosen Kommunikation der Vier-Mächte-Erklärung an die VN; es zöge einen entsprechenden Passus im Text der Erklärung selbst vor, etwa:

„they have accordingly agreed to communicate this declaration to the UN“.

Zur Form: Washington wolle eine unterschriebene Deklaration, kein bloßes Kommuniqué.

Britischer Sprecher:

halte einen solchen Zusatz im Hinblick auf die vorangegangene Diskussion in der Vierergruppe für unzweckmäßig.

Deutscher Sprecher:

Wir würden mit einem derartigen Satz mindestens den Anschein einer Verbindung zwischen der Rolle der Vier als Mitglieder des Sicherheitsrats und der Rolle der Vier als Inhaber der Vier-Mächte-Rechte schaffen. Dieser Rechtsschein wäre besonders deutlich, wenn der Satz, wie das State Department es sich wohl vorstelle, unmittelbar an den jetzigen Punkt 3 der Erklärung (d.h. die politische Wohlwollenserklärung zugunsten des deutschen VN-Beitritts) angeschlossen würde. Der Punkt 3, der bisher eine reine politische Wohlwollenserklärung darstelle, erhalte dadurch operativen Charakter.

Amerikanischer Sprecher:

Washington hat in der Tat eine starke Präferenz für eine solche Verbindung.

Französischer Sprecher:

schlage vor, Frage der Bezugnahme auf die Vierer-Erklärung im Aufnahmeantrag der beiden deutschen Staaten und in der Resolution des Sicherheitsrates zu erörtern, die den Amerikanern ebenfalls am Herzen zu liegen scheint.

Deutscher Sprecher:

Unsere Haltung unverändert, sehr skeptisch. Sollte eine Bezugnahme im Antrag je ins Auge gefaßt werden, dann nur unter drei Voraussetzungen in Erwägung zu ziehen:

- Text der Vier-Mächte-Erklärung muß für uns zufriedenstellend ausfallen, sonst Bezugnahme selbstverständlich ausgeschlossen;
- die DDR muß auch zu einer Bezugnahme im Aufnahmeantrag bereit sein;
- Grundvertrag muß ebenfalls erwähnt werden.

Britischer Sprecher:

Ich halte dies alles für Selbstverständlichkeiten. Wir wollen ja hauptsächlich die Erklärung der DDR, wir wollen die der BRD nur, um diejenige der DDR zu ermöglichen.

Französischer Sprecher:

Paris ist nicht sehr interessiert an einem commitment der DDR hinsichtlich der Vier-Mächte-Rechte. Es hält eine solche Hineinziehung der DDR eher für schädlich. Die Vier-Mächte-Rechte sind originäre Rechte, sie bedürfen keiner

Bestätigung durch die DDR. Wie steht es aber mit einer Bezugnahme in der Resolution des Sicherheitsrats?

Deutscher Sprecher:

Unsere Meinungsbildung ist noch nicht abgeschlossen.

Französischer Sprecher:

Bei uns gibt es zwei Tendenzen. Auf der einen Seite hätten wir gern eine Bezugnahme. Auf der anderen Seite fürchten wir Reaktionen im Rahmen der VN. Meinungsbildung ist also in Paris auch noch nicht abgeschlossen.

Britischer Sprecher:

In den VN könnten ja nur die Chinesen Ärger machen. Diese Möglichkeit hält allerdings unsere VN-Mission nicht für ausgeschlossen.⁶ Alle anderen Länder hätten sicherlich ein Interesse daran, das deutsche Problem, das soviel Ärger in den VN gemacht hat, im Rahmen der VN abzuklären.

Deutscher Sprecher:

Das Problem der Störungen im VN-Rahmen ist sicher ein wichtiges taktisches Problem. Bei unserer Meinungsbildung stehen aber die grundsätzlicheren Fragen im Vordergrund. Auf der einen Seite wünschen wir die klare Trennung zwischen Vier-Mächte-Rechten und VN-Beitritt. Auf der anderen Seite könnte es angebracht sein, Modus-vivendi-Elemente direkt in das VN-Verfahren einzubauen.

Britischer Sprecher: Ich könnte mir denken, je mehr Modus-vivendi-Elemente im Grundvertrag sind, desto weniger wäre ihre Verankerung im VN-Verfahren nötig.⁷

Einigung, daß Diskussion erst nach weiterer Behandlung in den Zentralen weiter vertieft werden kann.⁸

gez. Blech

VS-Bd. 8538 (II A 1)

⁶ Gesandter von Hassell, New York (UNO), berichtete dazu am 11. August 1972, in einer Besprechung mit Vertretern der Drei Mächte am 8. August 1972 sei festgestellt worden: „Gegenwärtig sei kein Anlaß zur Vermutung, daß China Schwierigkeiten machen werde. Dies könnte sich jedoch ändern, wenn es über ausdrückliche Bestätigung der Vier-Mächte-Rechte (VMR) zu Diskussionen über Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 103 VN-Charta kommen sollte. China hat sich bisher in VN zum Fürsprecher der uneingeschränkten Souveränität der kleineren und mittleren Staaten gemacht und sich dabei gegen jede Vormachtstellung der Großmächte gewandt. Außerdem könnte sich China gegen Sonderrechte der vier Großmächte in Fragen der Folgen des Zweiten Weltkrieges wenden. Übereinstimmend werden von hier aus frühzeitige Konsultationen mit VR China für dringend erforderlich gehalten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 781; VS-Bd. 8538 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

⁷ Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „richtig!“.

⁸ Vortragender Legationsrat I. Klasse Blech übermittelte den Botschaften in London, Moskau, Paris und Washington sowie dem Beobachter bei der UNO in New York am 16. August 1972 den Text eines Entwurfs einer Vier-Mächte-Erklärung zum UNO-Beitritt der Bundesrepublik und der DDR, der in der Bonner Vierergruppe ad referendum ausgearbeitet worden sei: „1) The ambassadors of the USSR, the French Republic, the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland met on ... (date or dates) in ... (place). They took note of the intention of the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic to apply for membership in the United Nations, as envisaged in the treaty between them initialled in ... (date) in ... (place). 2) The ambassadors, acting on the instructions of their Governments, having in mind quadripar-