

## 64

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

**II A 4-82.00-94.29-1196/72 VS-vertraulich**

**21. März 1972<sup>1</sup>**

Über Herrn Dg II A<sup>2</sup> und Herrn D Pol 2<sup>3</sup> und Herrn D Pol<sup>4</sup>

Betr.: Sowjetische Reaktion auf ein Scheitern der Ostverträge

I. Die Bundesregierung ist bisher mit Zuversicht davon ausgegangen, daß die Ostverträge die erforderliche Mehrheit im Bundestag finden. Die politische Entwicklung der vergangenen Wochen hat jedoch gezeigt, daß eine Ablehnung der Verträge nicht mit letzter Sicherheit ausgeschlossen werden kann.<sup>5</sup> Sollten die Verträge keine Mehrheit im Parlament finden, so wird unsere Außenpolitik insbesondere die sowjetische Reaktion in Rechnung zu stellen haben. Eine Analyse der sowjetischen Haltung sollte die Außenpolitik Moskaus von eventuellen Rückwirkungen innenpolitischer Natur in der KPdSU trennen.

II. Die Verträge der Bundesrepublik mit der UdSSR und Polen stellen eine wesentliche Etappe sowjetischer Westpolitik dar, deren Hauptziele sich wie folgt umreißen lassen:

1) Festigung des sowjetischen Machtbereichs durch „Entaktualisierung“ der Wiedervereinigungsfrage. Die Anbindung des Problems der staatlichen Einheit Deutschlands<sup>6</sup> und eines deutschen Friedensvertrages an den Begriff der territorialen Veränderung verstärkt rechtlich die sowjetischen Möglichkeiten, Veränderungsprozesse in Mitteleuropa zu kontrollieren, und soll Moskau gegen plötzliche, erdrutschartige Veränderungen ein für alle Mal absichern.

2) Ein Klima der Entspannung und Zusammenarbeit in Europa soll der UdSSR Zugang zum westlichen Wirtschaftspotential – einschließlich westlicher Technologie – erschließen.

3) Eine auch von den Sowjets anvisierte Periode der Entspannung und Zusammenarbeit in Europa soll langfristig die physische Präsenz „raumfremder Mächte“ – der USA insbesondere – als überholt erscheinen lassen. Auf diese

1 Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blumenfeld und von Vortragendem Legationsrat Stabreit konzipiert.

Hat Stabreit erneut am 27. März 1972 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn Meyer-Landrut n[ach] R[ückkehr].“

Hat Vortragendem Legationsrat Meyer-Landrut am 10. April 1972 vorgelegen.

2 Jürgen Diesel.

3 Günther van Well.

4 Hat Ministerialdirektor von Staden am 23. März 1972 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn Blumenfeld siehe Randbemerkungen.“ Vgl. Anm. 6, 7, 8, 15, 18 und 19.

5 Zum Stand des Ratifikationsverfahrens vgl. Dok. 55, Anm. 2.

6 Der Passus „Die Anbindung ... Deutschlands“ wurde von Ministerialdirektor von Staden hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „In der Sache mag dies stimmen, wieso aber ist dies eine rechtliche Anbindung, wo die Sowjetunion doch jede Erwähnung der staatlichen Einheit und des Friedensvertrages abgelehnt hat.“

Weise würden die Sowjets friedlich ihrem Ziel, auf dem Kontinent eine dominierende politische Rolle zu spielen, näherkommen.<sup>7</sup>

Diese sowjetische Zielsetzung entspringt zunächst dem natürlichen Machtstreben jeder, ganz besonders aber ideologisch motivierter Großmächte, ihren Einfluß auszuweiten. Daneben gibt es eine Reihe konkreter Gründe – Wirtschaftsschwierigkeiten, die wachsende Bedeutung Asiens in der Weltpolitik etc. – die für die sowjetische Willensbildung eine Rolle spielen. Weder an den aufgezeigten konkreten Zielen der Sowjets noch an ihren Motiven würde sich jedoch mit dem Scheitern der Verträge etwas ändern.<sup>8</sup> Das Koordinatensystem, innerhalb dessen sich die sowjetische Außenpolitik bewegt, bliebe das gleiche.

III. Die sowjetische Reaktion auf ein Scheitern der Verträge wird von enttäuschten Erwartungen und bis zu einem gewissen Grade auch verletztem Prestigedenken gekennzeichnet sein. Sie wird jedoch keinesfalls unkontrolliert sein und auch nur einen Augenblick die sowjetischen Ziele und Interessen außer acht lassen. Die Erkenntnis, daß sowjetische Außenpolitik fast stets rational und besonnen war, dürfte sich vielmehr auch jetzt bewahrheiten.

Während der Moskauer Verhandlungen stellte Botschafter Falin in der Arbeitssitzung vom 28. Juli 1970 fest:

„Man kann nie ausschließen, daß ein Vertrag von der gesetzgebenden Körperschaft nicht ratifiziert wird. Wenn ein Vertrag der Festigung des Friedens dient, rechnen wir in der Sowjetunion mit der Ratifizierung durch den Obersten Sowjet. Wenn ein Vertrag mit solch hohen Zielen nicht die Billigung des Bundestages findet, kann das nur bedeuten, daß die Zeit noch nicht gekommen ist, wo man eine Wende in unseren politischen Beziehungen durchführen kann, bedeutet es, daß wir es zu eilig gehabt haben.“<sup>9</sup>

Falin faßte offenbar eine grundsätzliche Änderung der Deutschland- und Europapolitik nicht ins Auge.

Im Falle eines Scheiterns des Moskauer Vertrages würde Moskau versuchen, eine europäische Alternativpolitik an der Bundesrepublik vorbei zu treiben. Dabei böte sich der Ausbau bilateraler Beziehungen zu anderen westeuropäischen Ländern an, dem jedoch durch die zu vermutende Weigerung unserer Verbündeten, sich auf ein solches, allzu durchsichtiges Spiel einzulassen, gewisse Grenzen gesetzt wären. Hauptinstrument einer solchen Politik wäre deshalb die KSZE. Die Moskauer Propaganda würde behaupten, das Scheitern der Verträge habe unter Beweis gestellt, welchen Gefahrenherd die Politik der Bundesrepublik in Zentraleuropa darstellt, damit aber gleichzeitig die Not-

<sup>7</sup> Zu diesem Absatz vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „Auch dies ist im Prinzip richtig, aber doch wohl praktisch etwas zu vereinfachen: Berlin-Abkommen, Abrücken von der Forderung der Auflösung der Blöcke als kurz- oder mittelfristiges Ziel, Sichabfinden mit der EWG sprechen dafür, daß die Sowjetunion sich auch ihrerseits entschlossen hat, für längere Zeit mit den Realitäten zu leben. Die Analyse der Ausgangslage ist etwas zu undifferenziert. Man müßte das Wort ‚langfristig‘ in diesem Sinne wohl interpretierend ergänzen.“

<sup>8</sup> Dieser Satz wurde von Ministerialdirektor von Staden hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Dieser Satz gerade zeigt, daß es schwer ist, die Veränderung zu zeigen, wenn man die Blende allzu langfristig einstellt.“

<sup>9</sup> Für das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, am 28. Juli 1970 in Moskau vgl. AAPD 1970, II, Dok. 339.

wendigkeit einer gesamteuropäischen Zusammenkunft unterstrichen. Es unterliegt keinem Zweifel, daß diese Propaganda auch im Westen auf manches offene Ohr stoßen würde. Auf der Konferenz selbst würden die Sowjets versuchen, dem deutsch-sowjetischen Vertrag analoge Grenzformulierungen<sup>10</sup> ohne jeden relativierenden Vorbehalt durchzusetzen.

Im Verhältnis zur Bundesrepublik wäre damit zu rechnen, daß die sowjetische Propaganda wenigstens zeitweilig zu einem Crescendo anschwellen würde. Moskau würde dabei einerseits versuchen, den Inhalt des Vertrages als durch die Unterschrift konsumiert und gleichsam unwiderruflich hinzustellen. Gleichzeitig dürfte der Kreml den Versuch unternehmen, der Bundesrepublik die Nachteile eines aus der Sicht der Sowjets aussichtslosen Festhaltens an „überholten“ deutschlandpolitischen Vorstellungen klarzumachen, ohne jedoch die Tür zu späterem Einvernehmen zuzuschlagen. Wir müßten uns auf eine überaus differenzierte Behandlung mit „Zuckerbrot und Peitsche“ gefaßt machen.

IV. Wenngleich derartige Erwägungen in hohem Grade spekulativ bleiben müssen, läßt sich folgende Prognose stellen:

- 1) Aus ideologischen Gründen wäre die sowjetische Propaganda gezwungen, das Scheitern des Vertrages als das Werk einer kleinen Clique verantwortungsloser Berufspolitiker hinzustellen, die den guten Willen der Mehrheit des Volkes und der sie repräsentierenden Bundesregierung vereitelt haben. Zielscheibe der Propaganda bliebe die CDU/CSU. Je nach dem Ausgang des Abstimmungsergebnisses würde Moskau vermutlich für geraume Zeit alle offenen Kontakte zur heutigen Opposition abbrechen. Von diesem „Liebesentzug“ würden nur diejenigen Abgeordneten verschont, die möglicherweise in der Schlußabstimmung für die Verträge stimmten.
- 2) Moskau würde jetzt und in denkbare Zukunft jedes neue Verhandeln über die Verträge ablehnen, gleich, welche Bundesregierung den Versuch hierzu unternehmen sollte. Das in den vergangenen Jahren stark akzentuierte sowjetische Prestigedenken ließe ein auf deutschen Wunsch verändertes Ergebnis nicht zu.
- 3) Moskau würde – unabhängig von der Berlinklausel – in absehbarer Zukunft keiner Formalisierung der deutsch-sowjetischen Beziehungen (Kulturabkommen<sup>11</sup>, Handelsvertrag<sup>12</sup>) zustimmen. Der offizielle Kulturaustausch würde vermutlich während geraumer Zeit stark gedrosselt.

<sup>10</sup> In Artikel 3 des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR wurde vereinbart: „In Übereinstimmung mit den vorstehenden Zielen und Prinzipien stimmen die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in der Erkenntnis überein, daß der Friede in Europa nur erhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet. Sie verpflichten sich, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen uneingeschränkt zu achten; sie erklären, daß sie keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand haben und solche in Zukunft auch nicht erheben werden; sie betrachten heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, wie sie am Tage der Unterzeichnung dieses Vertrages verlaufen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet, und der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik.“ Vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

<sup>11</sup> Zu den Gesprächen mit der UdSSR über ein Kulturabkommen vgl. Dok. 123.

<sup>12</sup> Zu den Verhandlungen des Botschafters Hermes mit dem sowjetischen Stellvertretenden Außenhandelsminister Manschulo vom 3. bis 7. April 1972 in Moskau vgl. Dok. 86, Anm. 4.

4) Wesentlich differenzierter dürften die Sowjets im Bereich des praktischen Wirtschaftsaustausches reagieren. Die Sowjets sind nach wie vor an bestimmten deutschen Produkten, die sie in gleicher Qualität bisher in anderen Ländern nicht bekamen, interessiert. Sie sind auch am deutschen Absatzmarkt als Quelle harter Devisen interessiert.

Mit Sicherheit würde die Bundesrepublik von allen spektakulären Prestigeprojekten etwa des Typs Togliatti<sup>13</sup> und Kama<sup>14</sup> ausgeschlossen. Vermutlich müßte vorübergehend auch mit einem gewissen Rückgang des Handelsaustausches gerechnet werden. Keinesfalls wäre jedoch mit einem völligen Erliegen dieses Austausches zu rechnen. An einem solchen Erliegen wäre Moskau schon deshalb nicht interessiert, weil es das Interesse bestimmter Industriezweige am deutsch-sowjetischen Handel auch in Zukunft politisch zu nutzen gedenkt und deshalb nicht wünschen kann, dieses Interesse tödlich zu treffen.

V. Wenn in den vergangenen Wochen verschiedentlich geltend gemacht wurde, die Sowjets würden ihren Zorn an Berlin auslassen, so kann dem nicht mit letzter Sicherheit zugestimmt werden. Es läge zwar für die Sowjets nahe, über Ostberlin eine Serie von Schikanen gegen die Verbindungswege nach Berlin zu inszenieren, um dem deutschen Parlament zu demonstrieren, wie die wahren Machtverhältnisse geschaffen sind, und daß es besser gewesen wäre, sich mit der Sowjetunion auf der Grundlage des Moskauer Vertrages zu arrangieren und Berlin in den Beruhigungsprozeß in Zentraleuropa einzubeziehen. Auch

13 Die Fiat-Werke vereinbarten am 5. Mai 1966 mit der sowjetischen Regierung die Errichtung eines Automobilwerks in Toljatti (Stawropol), an dessen Aufbau auch Firmen aus der Bundesrepublik beteiligt waren. Legationsrat I. Klasse von Wistinghausen, Moskau, berichtete über eine Dienstreise nach Toljatti vom 16. bis 18. November 1971: „Die meisten Firmen haben die Montage im engeren Sinne abgeschlossen und sind nur noch mit wenigen Monteuren zur Inbetriebnahme und Überprüfung der Maschinen präsent. [...] Meines Erachtens ist das einzigste echte Problem, mit dem die Montageleiter nach wie vor zu tun haben, die Einigung mit der sowjetischen Seite über die Abnahme der montierten Maschinen.“ Vgl. den am 8. Dezember 1971 von Botschafter Allardt übermittelten Schriftbericht, Referat III A 6, Bd. 502.

14 Im Anschluß an einen Besuch des sowjetischen Ministers für Automobilindustrie, Tarassow, auf der Internationalen Automobilausstellung in Frankfurt/Main fanden seit September 1969 Gespräche mit der Daimler-Benz AG über die Beteiligung am Bau einer LKW-Fabrik in der UdSSR statt (Kama-Projekt). Referat III A 6 vermerkte am 27. Mai 1971: „Die sowjetische Regierung hat sich nach Äußerungen der zuständigen sowjetischen Stellen endgültig dahin entschieden, daß für das Lastkraftwagenwerk an der Kama keine Lizenz erworben wird.“ Das Scheitern der Verhandlungen der Firma Daimler-Benz AG sei nicht auf unterschiedliche Auffassungen in technischen Fragen, sondern auf Differenzen hinsichtlich der Lizenzgebühren zurückzuführen. Vgl. Referat III A 6, Bd. 502.

Botschafter Ruete, Paris, berichtete am 8. Juni 1971, anläßlich eines Besuchs des sowjetischen Außenhandelsministers Patolitschew in Frankreich sei die Firma Renault mit der Gesamtkonzeption für die Durchführung des geplanten LKW-Werks an der Kama beauftragt worden. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 1671; Referat III A 6, Bd. 502.

Am 27. Oktober 1971 unterzeichneten der Generaldirektor von Renault, Dreyfus, und der Präsident der sowjetischen Importzentrale „Avtopromimport“, Budkow, einen Vertrag über Projektstudien für eine Motorenfabrik an der Kama. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 3147 von Ruete; Referat III A 6, Bd. 502.

Am 6. April 1972 berichtete Gesandter Blomeyer-Bartenstein, Paris, daß „sich der Beratungsvertrag von Renault mit den für die technische Einrichtung des LKW-Werks an der Kama zuständigen sowjetischen Staatsstellen immer eindeutiger als Verlustgeschäft“ erweise. Daimler-Benz habe sich von dem Geschäft weitgehend distanziert: „Man rechnet jedoch in Untertürkheim angeblich mit Einzelaufträgen, die dem Unternehmen Vorteil bringen könnten, ohne es rechtlich, technisch oder personell über Gebühr zu belasten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 981; Referat III A 6, Bd. 502.

könnte die sowjetische Seite versucht sein, nach den Mustern der Vergangenheit den Berlinern zu verdeutlichen, wie sie ihre wahren Interessen zu interpretieren haben.

Moskau würde jedoch auch hier den Bogen nicht überspannen wollen. Denn einmal müßte ein zu brutales Vorgehen gegen Berlin Störungselemente im sowjetisch-westalliierten Verhältnis schaffen. Vor dem Hintergrund einer gescheiterten Deutschlandpolitik würde die Sowjetunion vermutlich auf ihren Draht nach Paris, Washington und London jedoch sogar einen erhöhten Wert legen. Zum anderen aber – und es spricht viel dafür, daß die Sowjets dies begriffen haben – könnte die Wirkung kontraproduzent ausfallen, indem sich der eine Vertragspartner gleichsam nachträglich moralisch disqualifizierte und in der deutschen Bevölkerung, zumindest in Westberlin, Abwehrinstinkte geweckt würden, an denen Moskau nicht gelegen sein kann.

Sicher ist, daß die Sowjets in ihrem Einflußbereich alle diejenigen Teile des Berlinabkommens, die die Bundesrepublik<sup>15</sup> begünstigen, nicht in Kraft treten lassen würden. Es kann andererseits angesichts ihres Interesses an der KSZE sowie an ungestörten Beziehungen zu den Westmächten nicht ohne weiteres behauptet werden, daß auch die übrigen Teile des Berlinabkommens<sup>16</sup> bedeutsungslos blieben. Möglich erscheint, daß Moskau als Entspannungsgeste gegenüber dem Westen insgesamt und um das „nein“ des Bundestages deplaziert erscheinen zu lassen, Teile der Berlinregelung im Verhältnis zu den Alliierten faktisch in Kraft treten ließe, ohne sich durch eine Unterschrift rechtlich zu binden.

VI. Es bedarf kaum besonderer Hervorhebung, daß die Sowjets und ihre Verbündeten eine weltweite Kampagne zur völkerrechtlichen Anerkennung der DDR starten würden. Wollten wir dieser Kampagne entgegentreten, so müßten wir dies vor einem für uns gegenüber früher weit ungünstigeren Hintergrund tun. Unser Argument, man werde durch eine vorzeitige Anerkennung der DDR die innerdeutschen Gespräche, die zu einer Entspannung in Mitteleuropa führen sollten, stören, könnte durch die Einstellung aller Gespräche mit uns seitens der DDR zu Fall gebracht werden. Eine Rückkehr zu früherer Argumentation wäre in der durch die Regierungserklärung vom Jahre 1969<sup>17</sup> geschaffenen Lage faktisch nicht möglich. An dieser Stelle würde sich die deutschlandpolitische Position der Bundesrepublik schlagartig und tiefgreifend verschlechtern.<sup>18</sup>

15 Das Wort „Bundesrepublik“ wurde von Ministerialdirektor von Staden hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „und die Berliner Bevölkerung (ausgenommen die Zugangsregelung)“.

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

17 Am 28. Oktober 1969 führte Bundeskanzler Brandt in seiner Regierungserklärung aus: „20 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR müssen wir ein weiteres Auseinanderleben der deutschen Nation verhindern, also versuchen, über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen. [...] Eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung kann nicht in Betracht kommen. Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein.“ Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 71, S. 21.

18 Zu diesem Absatz vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „Dazu käme grünes Licht aus Moskau für eine ungehemmte Abgrenzungspropaganda der DDR. Dagegen würden wir im Westen aber keine Hilfe finden. Vielmehr würden wohl auch unsere Verbündeten dann – even-

VII. Ob ein Scheitern der Ostverträge Rückwirkungen auf die sowjetische Innenpolitik haben würde, läßt sich kaum vorhersagen. Wir müssen jedoch von folgenden, gesicherten Erkenntnissen ausgehen:

- 1) Die durch den Abschluß des deutsch-sowjetischen Vertrages und des Berlinabkommens gekennzeichnete Deutschlandpolitik der Sowjetunion ist bis zum heutigen Tage auch in der Führungsspitze der UdSSR nicht unumstritten.
- 2) Generalsekretär Breschnew und Außenminister Gromyko haben sich in spektakulärer Weise mit dieser Politik identifiziert. Wir müssen davon ausgehen, daß die Gefahr eines Scheiterns der Verträge in der innersowjetischen Diskussion herabgespielt worden ist.
- 3) Im eigenen Interesse wären Breschnew und sein Außenminister gezwungen, zunächst eine sich mindestens verbal scharf gebende Politik gegenüber der Bundesrepublik zu verfolgen.
- 4) Nichts spricht dafür, daß Breschnew durch ein Scheitern seiner Deutschlandpolitik in seiner Stellung als Generalsekretär unmittelbar gefährdet wäre. Es widerspräche russisch/sowjetischer Tradition, einen Personalwechsel für die Außenwelt sichtbar mit konkreten Ereignissen zu verbinden. Trotz einer unverkennbaren Sonderstellung, die sich der Generalsekretär im Laufe der letzten Jahre erwerben konnte, dürfte er jedoch in seinen staatsmännischen Fähigkeiten nach wie vor von einflußreichen Konkurrenten in Frage gestellt werden. Sollten sich diesem noch weitere Mißerfolge hinzugesellen (China, Nahost, Mißernte), so könnte auch die Ablehnung der Verträge eines Tages einen weiteren äußeren Anlaß für seine Ablösung bieten. Auch Chruschtschow wurde Versagen in zahlreichen Einzelfällen vorgeworfen.
- 5) Ein Wechsel in der sowjetischen Führungsspitze wäre vom Standpunkt unserer Außenpolitik nicht notwendigerweise negativ zu beurteilen. Kurzfristig würden sich verschiedene sowjetische Führungsgruppen in ihrer Politik uns gegenüber kaum voneinander unterscheiden. Langfristig würde jedoch Breschnew nach seinen Erfahrungen mit uns vermutlich subjektiv ein besonders schwieriger Verhandlungspartner sein, der sich zudem objektiv auf dem Gebiet der Deutschlandpolitik besonders vorsichtig bewegen müßte.

VIII. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß uns ein Scheitern der Verträge in der Rußlandpolitik um Jahre zurückwerfen und unsere Außenpolitik vor kompliziertere Aufgaben stellen würde.<sup>19</sup> Es spricht jedoch wenig dafür, daß ein Scheitern der Verträge eine unkontrollierte „dramatische“ sowjetische Reaktion zur Folge haben würde. Die Sowjets würden versuchen, die Bundesrepublik durch Drosselung der bilateralen Beziehungen und durch Entzug der Vorteile des Berlinabkommens alle Nachteile dieser Ablehnung verspüren zu lassen. Sie würden es unternehmen, über eine KSZE im Verhältnis der europäischen Staaten untereinander, diejenigen Garantien ihres Besitzstandes zu erhalten, die ihnen ein Scheitern der Verträge vorerthalten würde, und dies

*Fortsetzung Fußnote von Seite 300*

tuell sofort auf diplomatic recognition – mit der DDR ins Geschäft gehen. Die Spaltung der Nation würde vermutlich vertieft. Es ist ja kein Zufall, daß die DDR der Modus-Vivendi-Politik mit so viel Reserve begegnet!“

<sup>19</sup> Zu diesem Satz vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „Noch stärker wären wir im Ausbau unserer Beziehungen zu den anderen W[arschauer]-P[akt]-Staaten behindert.“

möglichst ohne qualifizierende Einschränkungen. Allenfalls läßt sich nach dem Scheitern einer KSZE unter westlichem Druck eine Neuauflage der deutsch-sowjetischen Verhandlungen über einen bilateralen Gewaltverzicht nach vorliegendem Muster denken. Das voraussehbare Bemühen der Sowjetunion, ihre Westpolitik an der Bundesrepublik vorbei fortzusetzen, würde diese daran hindern, das Register aller denkbaren „Strafmaßnahmen“ voll auszuschöpfen. Andernfalls müßte sie mit einem Solidarisierungsprozeß im westlichen Bündnis rechnen wie 1968 im Anschluß an die Ereignisse von Prag.

Blumenfeld

**VS-Bd. 9018 (II A 4)**

## 65

### **Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Bräutigam**

**II A 1-84.27-202/72 geheim**

**21. März 1972<sup>1</sup>**

Betr.: Einbeziehung Berlins in den deutsch-sowjetischen Handelsvertrag

In einem Gespräch zwischen Staatssekretär Bahr, dem französischen und britischen Botschaftern und dem amerikanischen Geschäftsträger<sup>2</sup>, an dem auch die alliierten Botschaftsräte, MDg van Well, MDg Sanne und VLR Bräutigam teilnahmen, kam auch die Frage der Berlin-Klausel in dem deutsch-sowjetischen Handelsvertrag zur Sprache. MDg van Well berichtete über das letzte Gespräch von Staatssekretär Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin.<sup>3</sup>

Der französische Botschafter äußerte Bedenken, daß sich die Bundesregierung jetzt auf Verhandlungen mit der Sowjetunion über die Berlin-Klausel einlässe. Er könne kein besonderes Zugeständnis der Sowjetunion darin erblicken, wenn sie jetzt bereit sei, eine Formel auszuarbeiten, die ohnehin erst nach dem Inkrafttreten des Vier-Mächte-Abkommens wirksam werden würde und die nur das enthalte, was sie nach dem Inkrafttreten ohnehin akzeptieren müsse. Die Sowjets spielten damit eine Konzession hoch, die in Wirklichkeit keine sei. Außerdem frage er sich, ob es richtig sei, schon vor dem Inkrafttreten des Vier-Mächte-Abkommens auf den Begriff „Land Berlin“ zu verzichten, auch wenn dies vielleicht später gegenüber der Sowjetunion notwendig werde. Im übrigen sehe er nicht, warum die Bundesregierung verschiedene Formulierungen der Berlin-Klausel vermeiden wolle. Wenn man nur eine Formel anstrebe, so ak-

1 Hat Staatssekretär Frank am 25. März 1972 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blech am 28. März 1972 vorgelegen, der die Weiterleitung an Legationsrat I. Klasse Kastrup verfügte.

Hat Kastrup am 28. März 1972 vorgelegen.

2 Frank E. Cash.

3 Zum Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin am 20. März 1972 vgl. Dok. 60.

zeptiere man praktisch die sowjetische Position für alle Verträge. Es könne aber nicht Sache der Sowjetunion sein, die Formulierung der Berlin-Klausel auch für Verträge mit dritten Staaten zu bestimmen.

Botschafter Sauvagnargues stellte allerdings klar, daß es sich bei dieser Stellungnahme nur um seine persönliche Auffassung handle. Es sei Sache der Bundesregierung zu entscheiden, ob sie im Lichte der Ratifikationsdebatte<sup>4</sup> schon jetzt die Verhandlungen über einen Handelsvertrag<sup>5</sup> abschließen wolle.

Auch Botschafter Jackling betonte, daß die Entscheidung in dieser Frage Sache der Bundesregierung sei. Es sei nicht einfach, die Argumente für und gegen solche Verhandlungen zum jetzigen Zeitpunkt abzuwagen. Er persönlich sehe jedoch kein besonderes Risiko darin, schon jetzt eine Formel auf der Grundlage des Vier-Mächte-Abkommens auszuarbeiten, solange sichergestellt sei, daß die Bestimmungen dieses Abkommens nicht in Frage gestellt würden.

Botschaftsrat Dean stellte die Frage, ob man vielleicht jetzt das Prinzip der Einbeziehung Berlins in den deutsch-sowjetischen Handelsvertrag festhalten, die Formulierung jedoch einem späteren Stadium vorbehalten könne.

Staatssekretär Bahr erklärte, er könne sich vorstellen, daß die Formulierung der Berlin-Klausel in dem deutsch-sowjetischen Handelsvertrag eine ganze Reihe von Schwierigkeiten aufwerfen werde, wenn man damit bis nach der Ratifizierung der Ostverträge warte. Vor der Ratifizierung werde es leichter sein, diese Probleme zu lösen, da die Sowjets die Ratifizierung durch ein Entgegenkommen in dieser Frage erleichtern wollten. Dabei seien sie bereit, sich vertragskonform im Sinne des Vier-Mächte-Abkommens zu verhalten, auch wenn dieses erst später in Kraft gesetzt werden soll. Taktische Erwägungen sprächen deshalb dafür, die Verhandlungen über die Formulierung der Berlin-Klausel schon jetzt zu führen.

Die Beteiligten gingen davon aus, daß das weitere Vorgehen in der Vierergruppe konsultiert werden wird. Staatssekretär Bahr sagte nach der Sitzung, er empfehle, die Gespräche mit Botschafter Falin über die Einbeziehung Berlins fortzusetzen.<sup>6</sup>

Bräutigam

**VS-Bd. 8559 (II A 1)**

<sup>4</sup> Zum Stand des Ratifikationsverfahrens zum Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 und zum Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970 vgl. Dok. 55, Anm. 2.

<sup>5</sup> Zu den Verhandlungen des Botschafters Hermes mit dem sowjetischen Stellvertretenden Außenhandelsminister Manschulo vom 3. bis 7. April 1972 in Moskau vgl. Dok. 86, Anm. 4.

<sup>6</sup> Zu den Gesprächen des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin am 25./26. März 1972 vgl. Dok. 74.

## 66

**Botschafter Sachs, Brüssel (EG), an das Auswärtige Amt**

**VS-NfD**  
**Fernschreiben Nr. 1073**  
**Citissime**

**Aufgabe: 21. März 1972, 13.00 Uhr**  
**Ankunft: 21. März 1972, 13.40 Uhr**

Betr.: Konsultation der zehn Außenminister in Brüssel am 20.3.1972 zur Frage der Beteiligung der Kommission an der Vorbereitung des TO-Punktes der Gipfelkonferenz: „Verstärkung der Institutionen und Fortschritte auf politischem Gebiet“<sup>1</sup>

Außenminister Schumann eröffnete die Diskussion des Themas unter Betonung der juristischen Aspekte. Man müsse zunächst in eine Prüfung eintreten, welche Fragen ggf. in die Kompetenz der Kommission fielen und welche anderen sie nicht beträfen. Eine solche Aufteilung könne am besten zunächst bei dem vorgesehenen Treffen der Außenminister am 27./28. Mai in Luxemburg<sup>2</sup> erfolgen.

Unter den Themen, die seiner Auffassung nach nicht zur Zuständigkeit der Kommission gehörten, erwähnte Schumann:

die politische Zusammenarbeit,  
die Ernennung der Europa-Staatssekretäre<sup>3</sup>,  
die Harmonisierung der Daten für die Kabinettsitzungen,  
Vorschläge auf Vertragsrevision gemäß Art. 236<sup>4</sup>.

Außenminister Schmelzer legte seine Auffassung dar, daß die Kommission die Rolle und Verantwortung übernehmen müsse, die ihr im Vertrag zuerkannt seien. Für die Notwendigkeit, die Kommission bei der Gesamtvorbereitung des betreffenden TO-Punktes der Gipfelkonferenz heranzuziehen, erinnerte Außenminister Schmelzer an folgende Ratsbeschlüsse:

a) Ratsentscheidung vom 22.4.1970 betreffend Aufforderung an die Kommission, innerhalb von zwei Jahren Vorschläge zur erweiterten Befugnis des europäischen Parlaments vorzulegen.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Zur Beteiligung der EG-Kommission an der Vorbereitung der europäischen Gipfelkonferenz vgl. die Beschlüsse der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten und -Beitrittsstaaten vom 28. Februar 1972; Dok. 31, Anm. 17.

<sup>2</sup> Zur Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten und -Beitrittsstaaten am 26./27. Mai 1972 in Luxemburg vgl. Dok. 148.

<sup>3</sup> Zum Vorschlag der Bundesregierung, Staatssekretäre für Europafragen einzusetzen, vgl. Dok. 1, Anm. 17.

<sup>4</sup> Artikel 236 des EWG-Vertrags vom 25. März 1957: „Die Regierung jedes Mitgliedstaates oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung dieses Vertrags vorlegen. Gibt der Rat nach Anhörung der Versammlung und gegebenenfalls der Kommission eine Stellungnahme zugunsten des Zusammenschlusses einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten ab, so wird diese vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an diesem Vertrag vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil II, S. 898.

<sup>5</sup> Nachdem der EG-Ministerrat am 22. April 1970 den Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrags

- b) Ratsentscheidung vom 7.2.1971 betreffend Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Bei dieser Gelegenheit sei festgelegt worden, daß die Einrichtungen der Gemeinschaft in der zukünftigen Wirtschafts- und Währungsunion, über die 1973 entschieden werden soll, in die Lage zu versetzen sind, ihre Befugnisse rasch und wirksam auszuüben.<sup>6</sup>
- c) Absatz 5 des Außenminister-Berichts, der am 20. Juli 1970 in Luxemburg verabschiedet worden sei. In diesem Bericht wurde festgelegt, daß die Kommission in den Fällen herangezogen werden soll, in denen Materien angesprochen werden, die auch die Gemeinschaft berühren.<sup>7</sup>
- d) Bei einer Analyse der jetzigen Arbeit der Organe dürfe die Kommission nicht fehlen, denn die Kommission sei ja auch ein Organ und sie sei auch zu hören, wenn gemäß Art. 236 Mitgliedstaaten dem Rat Vorschläge über Vertragsänderungen unterbreiten würden.

Außenminister Scheel schlug vor, die juristischen Aspekte entscheiden zu lassen. Bei der bevorstehenden allmählichen Harmonisierung der verschiedenen Aktivitäten innerhalb der Gemeinschaft sei eine möglichst enge Zusammenarbeit mit der Kommission erwünscht. Wegen der politischen Zweckmäßigkeit solle man die Rolle der Kommission extensiv interpretieren. Ihre Beteiligung könne nur von Nutzen sein, man solle kein Mißtrauen gegen sie haben.

Europaminister<sup>8</sup> Rippon schlug vor, die Frage der Beteiligung der Kommission von praktischen Gesichtspunkten her anzufassen. Falls die Kommission für die Diskussion einer Frage einen nützlichen Beitrag liefern könne, sei ihre Beteiligung erwünscht.

Schließlich einigten sich die Außenminister auf eine von Außenminister Harrel vorgeschlagene Formulierung: Danach solle die Kommission zu den Fragen von Beginn an herangezogen werden, die das interne Funktionieren der erweiterten Gemeinschaft betreffen. Dagegen soll ihre Beteiligung an den Ar-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 304*

zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften unterzeichnet hatte, in dem auch eine Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments vorgesehen war, nahmen die Minister eine Erklärung an, wonach die EG-Kommission beabsichtigte, nach der Ratifizierung des Vertrags weitere Vorschläge dazu vorzulegen. Vgl. dazu EUROPA-ARCHIV 1970, Z 110. Zur EG-Ministerratstagung vom 20. bis 22. April 1970 in Luxemburg vgl. auch AAPD 1970, I, Dok. 179.

Am 25. März 1972 legte die von der EG-Kommission am 22. Juli 1971 beauftragte Ad-hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments unter dem Vorsitz des Ehrendekans der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät an der Universität Paris, Vedel, ihren Bericht vor. Referat III E 1 vermerkte dazu am 24. Mai 1972: „Die Hauptthese des Berichts ist, daß die Stärkung des demokratischen Elements in den EG zweckmäßigerweise von einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments bei der Rechtsetzung (und beim Haushalt) und nicht von der Einführung der Direktwahl ausgehen sollte.“ Vgl. Referat III E 1, Bd. 1970.

Für den Wortlaut des Berichts vgl. BULLETIN DER EG, Beilage 4/72.

<sup>6</sup> Zur Entschließung des EG-Ministerrats vom 9. Februar 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion vgl. Dok. 19, Ann. 3.

<sup>7</sup> Ziffer 5 des Zweiten Teils des am 27. Oktober 1970 in Luxemburg verabschiedeten Berichts der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 über mögliche Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung (Davignon-Bericht): „Sofern die Arbeiten der Minister Auswirkungen auf die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften haben, wird die Kommission zur Stellungnahme aufgefordert.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 522.

<sup>8</sup> Korrigiert aus: „Außenminister“.

beiten zur Verwirklichung der politischen Zielsetzungen des Vertrages und an der politischen Zusammenarbeit zurückgestellt werden.<sup>9</sup>

Zusätzlich zu den bisher festgelegten Daten einigten sich die Außenminister darauf, am 11./12. September eine abschließende Gesamtdiskussion zur Vorbereitung der Gipfelkonferenz vorzusehen. Dieses Treffen soll wegen des damit in zeitlich unmittelbarem Zusammenhang stehenden Ministertreffens der WEU in Rom stattfinden.<sup>10</sup>

[gez.] Sachs

**Referat III E 1, Bd. 1970**

**67**

**Botschafter Allardt, Moskau, an das Auswärtige Amt**

**Z B 6-1-11465/72 VS-vertraulich**

**Aufgabe: 21. März 1972, 17.30 Uhr<sup>1</sup>**

**Fernschreiben Nr. 690**

**Ankunft: 21. März 1972, 16.47 Uhr**

**Citissime**

Betr.: Breschnew-Rede vor dem sowjetischen Gewerkschaftskongreß vom  
20.3.1972  
hier: Deutschland- und Europapolitik

**Zur Information:**

I. Breschnew hat vor den Gewerkschaften eine in ihrem außenpolitischen Teil bedeutsame Rede gehalten. Als Reaktion auf den Nixon-Besuch in Peking<sup>2</sup>

<sup>9</sup> Am 23. März 1972 teilte Vortragender Legationsrat I. Klasse Heimsoeth den diplomatischen Vertretungen zu den Beschlüssen der Außenminister vom 20. März 1972 mit: „Im einzelnen brachte Treffen vom 20. März Darlegung der Standpunkte ohne Diskussion. BM unterstrich vergrößerte Verantwortung erweiterter Gemeinschaft und Notwendigkeit, zu gemeinsamen außenpolitischen Handeln zu kommen. Gemeinschaft müsse sich weltoffen darstellen und dürfe sich nicht auf eigene Probleme und Rolle als stärkster Welthandelspartner beschränken. Bisherige Präferenzen seien allmählich in Gesamtpolitik gegenüber Entwicklungsländern einzufügen. Er betonte besonderen Rang der Mittelmeerpolitik. Mittelmeerraum stelle außenpolitischen Schwerpunkt dar. Übrige Außenminister betonten mit unterschiedlichem Akzent Notwendigkeit globaler Strategie gegenüber Entwicklungsländern (Harmel) und des Auftretens als prosperierende, liberale und kohärente Einheit (Schumann) gegenüber Außenwelt.“ Vgl. den Runderlaß Nr. 27; Referat III E 1, Bd. 1970.

<sup>10</sup> Der WEU-Ministerrat tagte am 11. September 1972 in Rom.

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

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blech am 27. März 1972 vorgelegen.

Am 22. März 1972 wurde der Drahtbericht von Vortragendem Legationsrat Hallier an Bundesminister Scheel, z. Z. Tunis, weitergeleitet.

Hat Scheel am 23. März 1972 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Ich habe selten eine dümmere Interpretation einer Rede gesehen als diese. Herr Allardt scheint an den Verhandlungen wohl überhaupt keinen Anteil genommen zu haben und die zahlreichen Gespräche B[undesk]anzler]-Breschnew und meine mit Gromyko überhaupt nicht zu kennen. Wenn wir uns auf ähnlich qualifizierte Erkenntnisse bei der Analyse unserer USSR-Politik verlassen hätten, stünden

weist er auf einen Kurswechsel der Politik gegenüber China<sup>3</sup> hin und als Reaktion auf die Ratifizierungsdebatte<sup>4</sup> deutet er einen Kurswechsel gegenüber den Europäischen Gemeinschaften an.<sup>5</sup> Die noch vor kurzem als wirtschaftliche Basis der NATO bekämpfte EWG wird von der Sowjetunion de facto anerkannt. Der Hegemonialanspruch gegenüber dem chinesischen Kommunismus wird aufgegeben, China für die Gegenwart aus dem sozialistischen Disziplinarverband entlassen und wie ein Staat anderer Gesellschaftsordnung betrachtet, gegenüber dem Beziehungen auf der Basis der friedlichen Koexistenz hergestellt werden sollen. Ich werde darüber gesondert berichten und weise in diesem Zusammenhang nur deshalb darauf hin, um zu zeigen, welche Bedeutung dem Deutschlandpassus<sup>6</sup> beizumessen ist, der fast am Anfang des außen-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 306*

wir noch in den 50er Jahren. Wer hat den Text gemacht?“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 75; VS-Bd. 10102 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1972.

Am 24. März 1972 leitete Hallier den Bericht mit Begleitvermerk „unter Hinweis auf die handschriftlichen Randbemerkungen des Herrn Ministers“ an Staatssekretär Frank weiter.

Hat Frank am 27. März 1973 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Zurück an M[inister]-Büro] (unter Verschluß).“

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hofmann am 11. April 1972 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Ich habe den letzten Satz mit StS Dr. F[rank] erörtert. Er meint, man soll die Angelegenheit auf sich beruhen lassen.“ Vgl. VS-Bd. 10102 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1972.

2 Präsident Nixon besuchte die Volksrepublik China vom 21. bis 28. Februar 1972. Vgl. dazu Dok. 47, Anm. 6 und 7.

3 Der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, führte auf dem 15. Kongreß der sowjetischen Gewerkschaften am 20. März 1972 in Moskau dazu aus: „Die offiziellen chinesischen Vertreter sagen uns, die Beziehungen zwischen der UdSSR und der VR China müßten auf der Grundlage der Prinzipien der friedlichen Koexistenz basieren. Nun, wenn man es in Peking nicht für möglich hält, in den Beziehungen mit einem sozialistischen Staat etwas Größeres anzustreben, so sind wir bereit, die sowjetisch-chinesischen Beziehungen heute auch auf dieser Grundlage aufzubauen. Ich kann Ihnen sagen, daß wir diese Bereitschaft nicht nur verkünden, sondern sie auch in die Sprache durchaus konkreter und konstruktiver Vorschläge über Nichtangriff, über Gewaltverzicht, über die Regelung von Grenzfragen und die Verbesserung der Beziehungen auf beiderseitig vorteilhafter Grundlage übertragen. Diese Vorschläge sind den chinesischen Führern seit langem bekannt. Nun hat die chinesische Seite das Wort.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 213.

4 Zum Stand des Ratifikationsverfahrens zum Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 und zum Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970 vgl. Dok. 55, Anm. 2.

5 Zu den Europäischen Gemeinschaften und zur Europäischen Sicherheitskonferenz bemerkte der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, auf dem 15. Kongreß der sowjetischen Gewerkschaften am 20. März 1972 in Moskau, „gewisse Kräfte“ im Westen „suggerieren beispielsweise den unsinnigen Gedanken, der Vorschlag für die Durchführung der Konferenz und unsere Europa-Politik überhaupt seien darauf gerichtet, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft [...] zu unterminieren. Es ist wohl notwendig, zu dieser Frage einiges zu sagen. Die Sowjetunion ignoriert keineswegs die reale Lage in Westeuropa, darunter auch das Bestehen einer solchen ökonomischen Gruppierung kapitalistischer Länder wie die des ‚Gemeinsamen Marktes‘. Wir verfolgen aufmerksam alle Aktivitäten des ‚Gemeinsamen Marktes‘ und seine Evolution. Unsere Beziehungen zu den Teilnehmern dieser Gruppierung werden natürlich davon abhängen, wie weit sie ihrerseits die Realitäten im sozialistischen Teil Europas, besonders die Interessen der Mitgliedsländer des RGW, anerkennen. Wir sind für Gleichberechtigung in den Wirtschaftsbeziehungen und gegen Diskriminierung.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 209.

6 Über die Beziehungen zur Bundesrepublik äußerte der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, auf dem 15. Kongreß der sowjetischen Gewerkschaften am 20. März 1972 in Moskau: „Wesentliche positive Veränderungen treten in unseren Beziehungen zu der Bundesrepublik Deutschland ein. Sie sind möglich geworden dank der Unterzeichnung des Vertrags zwischen der UdSSR und der BRD wie auch des Vertrags zwischen Polen und der BRD. [...] Es besteht kein Zweifel daran, daß die Ratifizierung des Vertrags zwischen der UdSSR und der BRD ein qualitativ neues, bedeutend fruchtbareres Stadium in der Entwicklung der sowjetisch-westdeutschen Beziehungen auf den verschiedensten Gebieten herbeiführen würde. Das würde unserer Meinung nach

politischen Teils dieser Rede steht, mit der sich Breschnew als der souveräne Leiter der sowjetischen Außenpolitik ausweist.

1) Breschnew macht deutlich, daß es für die Sowjetunion in zwei Bereichen keine Kompromisse gibt:

#### Frage der Unverletzlichkeit und Unantastbarkeit der Grenzen.

Er unterstellt dabei, daß die Gegner der Verträge die Unverletzlichkeit der Grenzen ablehnten und die Grenzartikel der Verträge<sup>7</sup> überprüfen wollten, um über Grenzrevisionen zu verhandeln. Dafür werde es weder heute noch in Zukunft Gesprächspartner geben. Die Grenzen der sozialistischen Länder seien aufgrund der bestehenden Realitäten unantastbar.<sup>8</sup>

#### Frage der Existenz und Souveränität der DDR

Die DDR existiere schon 25 Jahre als sozialistischer Staat. Es könne keine Normalisierung in Europa geben, ohne die Position der DDR als eines unabhängigen und souveränen Landes in vollem Umfang zu berücksichtigen (Breschnew spricht nicht von Anerkennung der DDR).

Jeder, der durch Ablehnung der Verträge diesem Kernpunkt der sowjetischen Europapolitik nicht Rechnung tragen wolle, entscheide sich letztlich gegen eine Politik des Friedens und für eine Politik des Kriegs. Die Bundesrepublik stehe daher vor einer äußerst verantwortungsvollen Wahl, welche die Geschicke ihrer Bevölkerung und die Beziehungen mit anderen Staaten auf viele Jahre bestimmen werde.

Diese Forderungen erinnern in ihrer Härte und Konsequenz an die kürzlichen Äußerungen von Bereschkow in Berlin<sup>9</sup>, soweit sie der Botschaft bekannt wurden. Es ist zu bezweifeln, ob sie sich auf die Ratifizierungsdebatte günstig auswirken werden. Die Art der Einflußnahme macht deutlich, daß auch der Beob-

#### *Fortsetzung Fußnote von Seite 307*

nicht nur den Interessen der UdSSR und der BRD entsprechen, sondern auch eine sehr große Bedeutung für die Festigung des Friedens in Europa haben.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 208.

7 Vgl. dazu Artikel 3 des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR sowie Artikel I des Vertrags vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik und Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen; Dok. 64, Anm. 10, und Dok. 34, Anm. 5

8 Der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, führte auf dem 15. Kongreß der sowjetischen Gewerkschaften am 20. März 1972 in Moskau zu diesem Punkt aus: „Worauf sind nun die Gegner der Verträge aus? Sie machen aus ihren Plänen keinen Hehl. Ihrer Meinung nach sind die Verträge nicht gut, weil darin die Unverletzbarkeit der europäischen Grenzen festgelegt wird, und sie deuten an, diese Vertragsartikel sollten ‚revidiert‘ werden. Ist es aber etwa nicht klar, daß die Gegner der Verträge für Verhandlungen über eine Grenzrevision keine Gesprächspartner haben und haben werden? Das ist sowohl heute als auch in Zukunft kein Diskussionsgegenstand. Die Grenzen der sozialistischen Länder sind unverrückbar, und die Verträge spiegeln in dieser Hinsicht nur die bestehende Realität wider.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 208f.

9 Zu den Äußerungen des sowjetischen Journalisten Bereschkow vermerkte Referat IV 2 am 6. März 1972: „Die Pressekonferenz, zu der die [Gesellschaft für Deutsch-Sowjetische] Freundschaft zum 3.3.1972 in das Pressezentrum Hardenbergstraße eingeladen hatte, und an der 14 Personen teilnahmen, hatte offensichtlich den Zweck, die Bemerkungen, die Bereschkow in der Veranstaltung des ‚Club DSF‘ am 1.3.1972 gemacht hatte, wieder herunterzuspielen. Die Bemerkungen vor allen Dingen, daß bei einer eventuellen Nichtratifikation der Ost-Verträge nicht nur ein kalter, sondern auch ein heißer Krieg möglich sei, und daß bei einer Nichtratifikation eine ganz neue Situation entstehen würde und diese Situation schlimmer werden könnte als bisher, hatten wohl nachträglich bei Bereschkow zu Bedenken geführt, und gerade diese Bemerkungen hatten in der West-Presse große Beachtung gefunden.“ Vgl. Referat 210, Bd. 1435.

achter-Artikel der Prawda vom 4. März<sup>10</sup> von höchster Stelle gewünscht wurde.

Der Substanz nach erteilt Breschnew der Wiedervereinigungspolitik nach unserer Vorstellung eine definitive Absage und relativiert damit die Bedeutung des Briefes zur deutschen Einheit.<sup>11</sup>

Die DDR wird vollständig in die sowjetische Existenzgarantie für das sozialistische Lager eingeschlossen und die als Kriegspolitik qualifizierten Pläne der Grenzrevision auf die Grenzen zwischen der Bundesrepublik und der DDR bezogen, für deren friedliche Revision es heute und in Zukunft keinen Gesprächspartner gibt noch geben werde. Damit wird auch die bisher von Gromyko während der Verhandlungen und von Kosygin gegenüber Barzel<sup>12</sup> verwandte Formel, daß die Frage der Wiedervereinigung eine bilaterale Angelegenheit der beiden deutschen Staaten sei, ein für allemal aufgegeben. Insoweit besteht daher hiesigen Erachtens kein Grund für eine so positive Bewertung der Rede, wie sie von Staatssekretär Ahlers abgegeben wurde<sup>13</sup>, übrigens so schnell, daß sie noch zusammen mit dem Redetext in der gleichen Nummer der Prawda abgedruckt werden konnte.<sup>14</sup>

Gegenüber der apodiktischen Härte des Deutschlandpassus fällt auf, daß Breschnew darauf verzichtet, die Ratifizierung der Verträge tel quel zu fordern und die Möglichkeit der Verbesserung des Vertragskomplexes auszuschließen. So bleibt vorerst offen, ob damit eine gewisse Elastizität auf anderen Gebieten der Vertragsmaterie ausgedeutet werden sollte.

2) Die Erklärungen zu den Europäischen Gemeinschaften sind qualitativ neu und von großer Bedeutung. Breschnew enthält sich nicht nur jeder kritischen Bemerkung gegenüber den Gemeinschaften (wie noch Kosygin anlässlich des 24. Parteitages<sup>15</sup>), sondern erklärt die Annahme für „absurd“, die sowjetische

10 Vgl. den Artikel vgl. „Čto pokazali debaty v Bundestage FRG“; PRAVDA vom 4. März 1972, S. 4.

Botschafter Allardt, Moskau, berichtete am 13. März 1972, er habe gegenüber einem sowjetischen Gesprächspartner geäußert, der Verfasser des Artikels „sei offenbar ein Anhänger der Opposition in Deutschland. Mehr solcher Artikel, und die Ratifizierung werde mit Sicherheit scheitern.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 601; VS-Bd. 9017 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1972.

11 Zum „Brief zur Deutschen Einheit“ vom 12. August 1970 vgl. Dok. 55, Anm. 11.

12 Der CDU-Vorsitzende Barzel hielt sich vom 10. bis 16. Dezember 1971 in Moskau auf. Zum Gespräch mit Ministerpräsident Kosygin vgl. AAPD 1971, III, Dok. 444.

13 Dazu wurde in der Presse berichtet: „Die Bundesregierung hat nach den Worten von Staatssekretär Ahlers die Äußerungen Breschnews vor dem sowjetischen Gewerkschaftskongress in Moskau aufmerksam verfolgt. Es sei die Auffassung bestärkt worden, daß die Ostverträge eine große Bedeutung hätten für Fortschritte bei den Entspannungsbemühungen zwischen Ost und West. Zugeleich habe Breschnew jedoch auch die Warnungen vor den Folgen einer Nichtratifizierung der Verträge bestätigt.“ Vgl. den Artikel „Ahlers: Formel Breschnews überspitzt“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 21. März 1972, S. 5.

14 Die Äußerungen des Staatssekretärs Ahlers, Presse- und Informationsamt, waren in einer Zusammenstellung internationaler Kommentare zur Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, enthalten. Vgl. dazu den Artikel „V interesach mira i bezopasnosti“; PRAVDA vom 21. März 1972, S. 5.

15 Ministerpräsident Kosygin äußerte am 6. April 1971 auf dem XXIV. Parteitag der KPdSU: „Wir sind gegen abgekapselte Gruppierungen von der Art des ‚Gemeinsamen Marktes‘. Wir sind für eine breite Entwicklung multilateraler Wirtschaftsbeziehungen ohne jede Diskriminierung. Das ist unser prinzipieller Standpunkt. Wir sind bereit, mit jedem Staat zusammenzuarbeiten, der seinerseits den Wunsch dazu äußert und die Prinzipien der friedlichen Koexistenz befolgt. Wer damit rechnet, der Sowjetunion durch Einschränkungen und Diskriminierungen in den Wirtschaftsbe-

Europapolitik sei gegen die Europäischen Gemeinschaften gerichtet. Die Formulierung, daß die Sowjetunion keineswegs die reale Lage in Westeuropa, darunter die Existenz des Gemeinsamen Marktes, ignoriere, kann als eine Art de facto-Anerkennung der Existenz der EWG gewertet werden. Dieser Wechsel der sowjetischen Politik wird vorerst auf die wirtschaftliche Seite der Gemeinschaften beschränkt. Doch deutet Breschnew auch an, daß die Evolution des Gemeinsamen Marktes berücksichtigt wird. Im übrigen verlangt er als Gegenleistung für eine Respektierung der Gemeinschaften ein entsprechendes Verhalten der Gemeinschaftsmitglieder gegenüber dem COMECON und eine Berücksichtigung der Wirtschaftsinteressen der COMECON-Länder.

3) Bemerkenswert erscheint, daß im deutschland- und europapolitischen Teil der Rede Beifallskundgebungen nur bei den scharf gehaltenen Passagen betr. die Unverletzlichkeit der Grenzen und die Position der DDR verzeichnet wurden, nicht jedoch bei den Abschnitten über die Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik, noch die Friedens- und Europapolitik im allgemeinen, noch bei EWG-Passagen.

II. Die Bedeutung des deutschland- und europapolitischen Teils der Rede geht aus Umfang und Anordnung am Anfang des außenpolitischen Teils deutlich hervor. Er reflektiert unmißverständlich die Wichtigkeit, welche die Sowjetunion ihrer Europapolitik beimitzt, und gleichzeitig die Besorgnis, die in der sowjetischen Führungsspitze im Verlauf der Ratifizierungsdebatte der Ostverträge entstanden ist. Es handelt sich also um einen Versuch, durch spektakuläre Äußerungen von höchster sowjetischer Seite auf den Ratifizierungsprozeß dadurch Einfluß zu nehmen, daß im deutschlandpolitischen Teil mittels Einschüchterung die unverrückbaren sowjetischen Positionen fixiert werden, während der EWG-bezogene Teil offenbar versucht, einem Teil der Forderungen der Opposition<sup>16</sup> entgegenzukommen.

Dies zeigt, daß die Sowjetunion im Interesse der Ratifizierung bereit ist, gewisse Zugeständnisse zu machen, soweit sie die von Breschnew genannten beiden Essentials nicht in Frage stellen. Dabei gehen die Sowjets schrittweise vor und warten offenbar nach jedem Zugeständnis die deutsche Reaktion ab. Insofern bestätigt die Rede die Auffassung, daß auch weiterhin Bemühungen unternommen werden sollten, um von der Sowjetunion einen Beitrag zur Sicherung der Ratifizierung anzustreben.

Die harten Passagen zur Wiedervereinigung sind von beachtlicher und von uns nicht immer in Rechnung gestellter Konsequenz. Gromyko hatte angekündigt, daß die Sowjetunion reagieren werde, falls die Bundesregierung von der von

*Fortsetzung Fußnote von Seite 309*

ziehungen mit uns zu schaden, der vergißt eines: Die Sowjetunion verfügt über Ressourcen, die ihr völlig eine unabhängige Entwicklung sichern.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 252.

<sup>16</sup> Am 23. Februar 1972 nannte der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Barzel im Bundestag drei Punkte, durch deren Erfüllung der Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 und der Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970 für die CDU/CSU „als ein Modus vivendi zustimmungsfähig werden“ könnten, nämlich „1) durch eine positive Einstellung der Sowjetunion zur Europäischen Gemeinschaft, 2) durch die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in das Vertragswerk sowie 3) durch die verbindlich vereinbarte Absicht, in Deutschland Freizügigkeit stufenweise herzustellen“. Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 79, S. 9757.

ihm herausgenommenen Existenz des Briefes zur deutschen Einheit zu deutlich Gebrauch machen würde.

[gez.] Allardt

**VS-Bd. 9018 (II A 4)**

## 68

### Aufzeichnung des Bundeskanzleramts

**Geheim**

**23. März 1972<sup>1</sup>**

Betr.: Verhandlungen Bahr/Kohl über einen Allgemeinen Verkehrsvertrag am 22./23. März in Bonn

In dieser Verhandlungsrunde wurde – vorbehaltlich der Endredaktion – über zahlreiche technische Bestimmungen Übereinstimmung erzielt. Aus der Erörterung über die Punkte, die für die politische Beurteilung des Vertrages bedeutsam sind, ist folgendes festzuhalten:

#### 1) Vertragsform

StS Bahr sprach sich dafür aus, daß die Bevollmächtigung der Unterhändler in der Präambel nicht erwähnt wird. Ein solcher Hinweis sei entbehrlich und ändere nichts am Charakter des Staatsvertrags. Die Inkraftsetzung solle durch einen Notenwechsel der Regierungen erfolgen.

StS Kohl widersprach diesen Vorschlägen mit einer spürbaren Gereiztheit. Er forderte mit Nachdruck einen Hinweis auf die Bevollmächtigung der Unterhändler durch die Staatsoberhäupter sowie eine normale Ratifikationsklausel. Jede Abweichung von dieser normalen Praxis sei eine Diskriminierung der DDR, die er nicht hinnehmen könne.

#### 2) Präambel

Nach einer längeren Diskussion über mögliche Formulierungen führte StS Bahr folgenden Formulierungsvorschlag ein:

„in dem Bestreben, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten und die Normalisierung des Verhältnisses zwischen den beiden voneinander unabhängigen Staaten zu fördern“.

StS Kohl bedauerte, daß StS Bahr mit dieser Formulierung hinter eigene frühere Vorschläge zurückgehe. Er behielt sich jedoch eine Stellungnahme für die nächste Verhandlungsrunde vor.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ablichtung

Hat Ministerialdirektor von Staden am 23. März 1972 vorgelegen.

<sup>2</sup> Zum 38. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 5./6. April 1972 in Ost-Berlin vgl. Dok. 89 und Dok. 90.

### 3) Geltungsbereich

StS Bahr bestand darauf, daß im Vertrag ausdrücklich auf die Sonderregelung des Berlinverkehrs hingewiesen wird. Es müsse klargestellt werden, daß das auf anderer Rechtsgrundlage beruhende Transitabkommen nicht dem Verkehrsvertrag untergeordnet sei.

StS Kohl blieb dabei, er sei bereit, das Transitabkommen als ein Beispiel für eine „besondere Transitrelation“ im Verkehrsvertrag zu bezeichnen, am besten erwähne man es aber überhaupt nicht.

### 4) Generalklausel

StS Kohl erklärte sich mit einer Formulierung einverstanden, daß der Verkehr „entsprechend der internationalen Praxis“ in größtmöglichem Umfang gewährt wird. Bisher hatte Kohl auf einer Erwähnung der „üblichen internationalen Normen“ bestanden. Dagegen zeigte er sich nicht bereit, in dieser Klausel auch von einer „Erleichterung“ des Verkehrs zu sprechen.

### 5) Grenzübergangsstellen

In dieser Frage konnten die Gegensätze nicht überwunden werden. StS Bahr bestand auf einem Hinweis im Vertrag, daß bei wachsendem Verkehrsbedürfnis weitere Grenzübergangsstellen geöffnet werden.

### 6) CIM/CIV<sup>3</sup>

Es besteht grundsätzlich Übereinstimmung, daß beide Staaten nach Inkrafttreten des Verkehrsvertrages die Mitgliedschaft in den internationalen Eisenbahnabkommen beantragen werden.

### 7) Beförderungsgenehmigungen

StS Kohl verlangte wiederum, daß im Güterkraftverkehr die international üblichen Beförderungsgenehmigungen eingeführt werden, die es im (innerdeutschen) Verkehr bisher nicht gebe.

StS Bahr bestand darauf, daß der jetzige Zustand aufrechterhalten wird. Der Verkehrsvertrag solle keine Verschlechterung gegenüber dem bestehenden Zustand enthalten.

### 8) Luftverkehr

StS Bahr schlug folgenden Protokollvermerk vor:

„Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik stimmen darin überein, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des zivilen Luftverkehrs zu entwickeln und Verhandlungen darüber aufzunehmen.“

StS Kohl behielt sich eine Stellungnahme vor, merkte aber an, daß in dieser Formulierung das von der DDR angestrebte Luftverkehrsabkommen nicht erwähnt werde. Dies müsse aber das Ziel von Verhandlungen sein.

<sup>3</sup> Für den Wortlaut des Internationalen Übereinkommens vom 25. Februar 1961 über den Eisenbahnfrachtverkehr (CIM) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1964, Teil II, S. 1520–1579.

Für den Wortlaut des Internationalen Übereinkommens vom 25. Februar 1961 über den Eisenbahn-Personen- und -Gepäckverkehr (CIV) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1964, Teil II, S. 1898–1951.

### 9) Definition der Staatshandelsschiffe<sup>4</sup>

Die Staatssekretäre kamen überein, auf eine Bestimmung über die Immunität der Staatsschiffe zu verzichten, da die gegensätzlichen Positionen in der Frage der Definition der Staatshandelsschiffe nicht zu überbrücken seien. StS Kohl betonte jedoch, daß die DDR an ihrem bekannten Rechtsstandpunkt unverändert festhalte.

Die nächste Verhandlungsrunde wird am 5./6. April in Ostberlin stattfinden. Danach ist ein wöchentlicher Turnus der Verhandlungen vorgesehen.

**VS-Bd. 8562 (II A 1)**

## 69

### **Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem jugoslawischen Außenminister Tepavac in Belgrad**

**II A 5-82.00-94.13 VS-Nfd**

**24. März 1972<sup>1</sup>**

Gespräch des Herrn Staatssekretärs Dr. Paul Frank mit Außenminister Tepavac am 24.3.1972, Außenministerium, Belgrad

Weitere Anwesende: Stellvertretender Außenminister Petrić, Botschafter Čačinović, Herr Marinković, jugoslawisches Außenministerium, Dolmetscher Ivanji, Botschafter Jaenicke

Außenminister *Tepavac* erkundigte sich als erstes nach dem Ergehen des Bundesaußenministers. *Staatssekretär* sagte, Minister Scheel habe einen anstrengenden Wahlkampf in Baden-Württemberg<sup>2</sup> hinter sich. Es folgte sogleich eine Diskussion der Aussichten für die Annahme der Ostverträge im Bundestag.<sup>3</sup> Staatssekretär stellte fest, daß heute wie vor zwei Monaten die notwendige Mehrheit gesichert sei, d. h. 249 bis 250 Stimmen für die Verträge.

Vorübergehend wandte das Gespräch sich dem die jugoslawischen Behörden sehr beunruhigenden Auftreten von aus dem Nahen Osten eingeschleppten Pocken in Jugoslawien zu.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Zum Problem der Staatsschiffe vgl. Dok. 21, Anm. 11.

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Botschafter Jaenicke, Belgrad, am 27. März 1972 gefertigt. Hat Staatssekretär Frank am 5. April 1972 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Dem Herrn Minister vorzulegen.“

Hat Bundesminister Scheel am 9. April 1972 vorgelegen.

<sup>2</sup> Am 23. April 1972 fanden die Wahlen zum baden-württembergischen Landtag statt.

<sup>3</sup> Zum Stand des Ratifikationsverfahrens zum Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 und zum Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970 vgl. Dok. 55, Anm. 2.

<sup>4</sup> Am 21. März 1972 bestätigte Botschafter Jaenicke, Belgrad, daß im Autonomen Gebiet Kosovo Pockenfälle aufgetreten seien. Am 28. März 1972 meldete er drei Todesfälle in Belgrad und fünf im Kosovo sowie insgesamt 77 bestätigte Krankheitsfälle; 300 Personen in Belgrad seien in Quarantäne genommen worden. Vgl. dazu die Drahtberichte Nr. 114 und 125; Referat V 3, Bd. 1689.

*Außenminister* stellte dann die Frage, was man in Bonn von dem Moskauer Besuch Präsident Nixons<sup>5</sup> erwarte. *Staatssekretär* erklärte, daß unseres Erachtens – ungeachtet der recht spektakulären Reise des amerikanischen Präsidenten nach China<sup>6</sup> – die Beziehungen zwischen Moskau und Washington noch für lange Zeit wichtiger für den Frieden der Welt sein würden als die Beziehungen Washington–Peking. Wir erwarteten, daß es während des Besuches in Moskau zum Abschluß konkreterer Abmachungen zwischen USA und Sowjetunion über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT) kommen werde. Auch dieser Tatbestand läßt es als wichtig erscheinen, daß der Deutsche Bundestag die Ostverträge annehme, da Nixons Position in Moskau durch ein Scheitern der Verträge erheblich erschwert werden würde. *Staatssekretär* führte weiter aus, die internationale Lage sei im Fluß, und es komme jetzt darauf an, die Dinge sowohl in Bewegung als auch unter Kontrolle zu halten. Wer beiseite stehe, könne den Lauf der Dinge nicht kontrollieren. In diesem Zusammenhang sei auch die erwartete europäische Sicherheitskonferenz von großer Bedeutung. Es sei wichtig, daß die KSZE nicht zu einem Propagandaereignis werde, sondern wirkliche Arbeit leiste. Seit 1945 habe man methodisch viel über den Umgang mit dem Osten gelernt. Heute gebe es im Westen viel mehr Menschen als noch vor einigen Jahren, die in der Lage seien, die östliche Dialektik nachzuvollziehen. Hierdurch seien wir den östlichen Vorstößen gegenüber jetzt besser gewappnet. Aber auch der Osten habe, wie die Äußerungen Breschnews zeigten, einiges dazugelernt.

*Tepavac* warf ironisch ein, daß er dies hoffe. Er frug nach den Resultaten der Rede Breschnews vor den sowjetischen Gewerkschaften.<sup>7</sup> *Staatssekretär* erwiderte, die Rede beinhalte sowohl gute als schlechte Resultate. Auf alle Fälle sei die Sowjetunion eben eine der entscheidenden Weltmächte mit ganz spezifischen Interessen.

Das Gespräch wandte sich sodann dem Verhältnis zwischen Entspannung in Mitteleuropa und der Lage im Mittelmeer zu. *Staatssekretär* unterstrich, es sei wichtig, der SU klar zu machen, daß eine fortgesetzte Verstärkung ihrer Position im Mittelmeer schließlich zu einem Ende der Entspannung in Mitteleuropa führen müsse. Beide geographischen Räume seien zu eng miteinander verflochten, als daß man eine imperialistische Aktivität der Sowjets im Mittelmeer ungehindert zulassen dürfte.

*Außenminister Tepavac* meinte, es sei gefährlich, wenn der Westen Anlässe schaffe, die die Sowjets als Vorwände benutzen könnten, um ihre Position im Mittelmeerraum zu verstärken. Er dächte hierbei an Zypern oder Piräus<sup>8</sup>. Amerikanische Basen in Griechenland seien an sich nichts Neues, aber der Au-

5 Präsident Nixon besuchte die UdSSR vom 22. bis 30. Mai 1972. Vgl. dazu Dok. 149 und Dok. 161.

6 Präsident Nixon besuchte die Volksrepublik China vom 21. bis 28. Februar 1972. Vgl. dazu Dok. 47, Anm. 6 und 7.

7 Zur Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, auf dem 15. Kongreß der sowjetischen Gewerkschaften am 20. März 1972 in Moskau vgl. Dok. 67.

8 Am 8. März 1972 berichtete der stellvertretende Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Davies, einem Unterausschuß des amerikanischen Repräsentantenhauses über die grundsätzliche Abmachung zwischen Griechenland und den USA, den Hafen von Piräus als Stützpunkt der Sechsten amerikanischen Flotte zu nutzen. Vgl. dazu DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 66 (1972), S. 549–551.

genblick, darüber zu reden, sei schlecht gewählt und stärke die Position der Sowjetunion. Moskau habe politisch und propagandistisch diesen Anlaß gründlich ausgeschlachtet. Jugoslawien beobachte diese Situation mit ganz besonderer Sorge.

*Staatssekretär* wollte wissen, ob die Jugoslawen mit den USA über Piräus gesprochen hätten. *Tepavac* erwiderte, man habe ganz allgemein über die Lage im Mittelmeer bei dem Besuch Nixons in Belgrad<sup>9</sup> und im vergangenen Jahr bei dem Besuch Titos in USA<sup>10</sup> gesprochen. Eine Zwischenfrage ergab, daß bei diesen Besuchen die spezielle Frage eines amerikanischen Stützpunktes im Piräus nicht erörtert worden war. Außenminister stellte fest, man habe freundliche Beziehungen zu den Amerikanern und ebenso freundliche Beziehungen zu den Sowjets, aber freundliche „Stimmung“ in den Beziehungen sei eine Sache, Tatsachen, die zählten, eine andere. Er verwies auf das Washingtoner jugoslawisch-amerikanische Communiqué vom November 1971.<sup>11</sup> Er fügte hinzu, Breschnew habe eine „neue meisterliche Formulierung“ gefunden, als er von „südlichen sozialistischen Ländern“ sprach. *Tepavac* ließ unausgesprochen, daß diese Formulierung eine klare Unterscheidung durch Breschnew zwischen (verlässlichen) Ländern wie DDR, Polen, Tschechoslowakei im Norden einerseits und (unzuverlässigen) im Süden Europas gelegenen sozialistischen Ländern wie Rumänien, Jugoslawien und Albanien andererseits bedeute. Jeder Versuch einer Änderung der inneren Verhältnisse Jugoslawiens, Albaniens und Zyperns würde, so sagte *Tepavac* weiter, eine Störung des internationalen Gleichgewichts in diesem Teil Europas bedeuten.

*Staatssekretär* wies darauf hin, daß in der BRD die Bedeutung der Position Jugoslawiens von allen in vollem Maße erkannt und gewürdigt würde.

Der jugoslawische *Außenminister* berichtete über seine Eindrücke in Algerien und Tunesien, zwei Länder, die ein außergewöhnliches Interesse an der europäischen Sicherheit bekundet hätten. Bei kürzlichem Besuch dort sei er erneut gefragt worden, ob diese Länder nicht Beobachter zu einer kommenden europäischen Sicherheitskonferenz entsenden sollten (vgl. hierzu auch FS der Botschaft Nr. 110 vom 20.3.72 – II A 5 – 83.00<sup>12</sup>).

*Staatssekretär* wies darauf hin, daß die Frage einer Teilnahme der nordafrikanischen Staaten in Helsinki eine Reihe von Problemen aufwerfe, die gründlicher Prüfung bedürften. Vielleicht ließe sich ein Beobachterstatus für diese

9 Präsident Nixon besuchte Jugoslawien vom 30. September bis 2. Oktober 1970.

10 Staatspräsident Tito hielt sich vom 28. bis 30. Oktober 1971 in den USA auf.

11 Für den Wortlaut des Communiqués vom 30. Oktober 1971 über den Besuch von Staatspräsident Tito in den USA vgl. PUBLIC PAPERS, NIXON 1971, S. 1070–1072.

12 Der jugoslawische Außenminister *Tepavac* hielt sich vom 7. bis 9. März 1972 in Algerien und vom 9. bis 13. März 1972 in Tunesien auf. Dazu berichtete Botschafter Jaenicke, Belgrad, aus einem Gespräch mit dem Abteilungsleiter im jugoslawischen Außenministerium, Seferović: „Zentrales Thema sei in beiden Ländern Lage im Mittelmeerraum in Zusammenhang mit europäischer Sicherheitsproblematik gewesen. Tunesien und später Algerien hätten vor einiger Zeit in Belgrad vorgefühlt, ob und in welcher Form sie an künftiger europäischer Sicherheitskonferenz teilnehmen könnten. Algerische und tunesische Regierungen hätten diesen Gedanken bei *Tepavac*-Besuch erneut vorgetragen. Jugoslawische Seite habe beide Regierungen jedoch dazu bewegen können, zunächst Abstand von Idee zu nehmen, z. B. Beobachter nach Helsinki zu entsenden und stattdessen zusammen mit Jugoslawien sowie anderen blockfreien Anrainerländern in intensive Diskussion über Sicherheit des Mittelmeerraumes einzutreten.“ Vgl. Referat II A 5, Bd. 1478.

Länder mit deren Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften begründen. Bei Betrachtung des Fragenkomplexes dürfe man jedoch eine Gefahr nicht außer acht lassen: Es handle sich um den Versuch mancher Mittelmeerländer, ihre wichtige strategische Lage derart für eine Verfolgung ihrer eigenen Interessen auszunutzen, daß dies praktisch an Erpressung grenze (Malta). Außenminister *Tepavac* bemerkte kurz, von gewisser Seite habe man sogar versucht, Bulgarien zum Anrainer des Mittelmeeres zu erklären.

Die Diskussion wandte sich noch einmal der parlamentarischen Lage in der Bundesrepublik zu, wobei *Staatssekretär* darauf aufmerksam machte, daß wir zur Zeit eine ganz ungewöhnliche Verknüpfung außen- und innenpolitischer Elemente in der politischen Auseinandersetzung erlebten; der Wahlkampf von 1973<sup>13</sup> werfe bereits seine Schatten voraus. Er unterstrich, daß der entscheidende Streitpunkt zwischen den politischen Gegnern in Deutschland nicht die Beziehungen zwischen der BRD und den osteuropäischen Ländern sei, sondern vielmehr die Frage, ob die jetzt anstehenden außenpolitischen Entscheidungen die Perspektive einer Wiedervereinigung der deutschen Nation offenhielten oder endgültig verschlossen. Die Ostverträge selbst könnten das deutsche Problem nicht lösen. Diese Lösung müsse der späteren Entwicklung vorbehalten werden. In der unmittelbaren Zukunft wünschten wir lediglich ein vernünftiges Nebeneinander der beiden deutschen Staaten ohne eine Polarisation, ein Nebeneinander, das uns die Chancen für eine spätere Wiedervereinigung nicht verbaue. Eine ganz andere Frage sei, ob Honecker die Dinge ebenfalls so sähe. Hierbei seien Zweifel angebracht.

*Tepavac* warf ein, daß man auch in der DDR eine milde Evolution feststellen könne. *Staatssekretär* stimmte dem zwar zu, erläuterte hierbei aber das Dilemma, in dem sich die DDR-Führung befindet. Knapp formuliert könne man sagen, auch nach einer Liberalisierung bleibe Polen immer Polen! Die DDR jedoch werde nach einer Liberalisierung nicht mehr das sein, was sie jetzt ist, sondern ganz etwas anderes! Paradoxerweise wäre es daher notwendig, zur Stabilität in Ostdeutschland beizutragen, um dadurch eine Liberalisierung herbeizuführen, die schließlich in eine Wiedervereinigung münden könnte. Aber auch eine gegenteilige Entwicklung sei naturgemäß nicht auszuschließen. Geduld und Festigkeit seien vonnöten, und wichtig sei es für uns, Freunde zu haben.

*Staatssekretär* präzisierte an dieser Stelle, wie sehr uns daran läge, eng mit Jugoslawien, z. B. auf einer KSZE, zusammenzuarbeiten. Wenn diese uns nicht mehr Flexibilität beschere, als z. B. die Generalversammlung der Vereinten Nationen böte, so würde eine europäische Sicherheitskonferenz nicht viel Sinn haben.

Am Schluß der 50minütigen Unterredung bat der jugoslawische Außenminister seinen Gast, Grüße an Bundesminister Scheel auszurichten.

**Referat II A 5, Bd. 1475**

<sup>13</sup> Im Oktober 1973 sollten turnusgemäß die Wahlen zum Bundestag stattfinden.

## Aufzeichnung des Ministerialdirigenten von Schenck

V 1-80.22/2-411/72 geheim

24. März 1972<sup>1</sup>

Über den Leiter der Arbeitsgruppe „Ratifizierung der Ostverträge“, Herrn MDg van Well<sup>2</sup>, dem Herrn Staatssekretär<sup>3</sup>

Betr.: Ratifikation des Moskauer Vertrages;

hier: Behandlung des sog. Briefes zur deutschen Einheit<sup>4</sup> beim Vollzug  
der Ratifikation

Zweck der Vorlage: Zur Unterrichtung

Vorschlag: Einberufung einer Hausbesprechung zwecks Herbeiführung einer Entscheidung

Es stellt sich die Frage, wie der sog. Brief zur deutschen Einheit bei dem Vollzug der Ratifikation des Moskauer Vertrages – nämlich dem Austausch der Ratifikationsurkunden in Bonn – zu behandeln ist. Diese Frage ist in den Ausschüssen des Bundestages bereits gestellt<sup>5</sup>, und war auch im Auswärtigen Ausschuß des Bundesrates schon berührt worden; sie ist darüber hinaus in der Presse angesprochen worden.

1) Rechtlich haben wir hinsichtlich der Behandlung des Briefes bei der Ratifikation eine gewisse Freiheit.

a) Der sog. Brief zur deutschen Einheit ist zwar nicht Bestandteil des Moskauer Vertrages. Nachdem über seinen Inhalt und seine Übermittlung in den Verhandlungen, die zum Abschluß des Moskauer Vertrages führten, Einigung erzielt wurde, gehört der Brief aber zum Kontext des Moskauer Vertrages, von dem seine Auslegung auszugehen hat. Denn der Brief ist als ein „instrument related to the treaty“ im Sinne des Artikels 31 Abs. 2 Buchstabe b<sup>6</sup> der Wiener Vertragsrechtskonvention anzusehen.

1 Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Fleischhauer konzipiert.

2 Hat Ministerialdirigent van Well am 27. März 1972 vorgelegen.

3 Hat Staatssekretär Frank am 28. März 1972 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Hausbesprechung sollte zu mehreren Alternativlösungen führen.“

Hat Legationsrat I. Klasse Vergau am 28. März 1972 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn DPol StS Frank bittet Sie, die Hausbesprechung zu leiten.“

Hat Staden am 29. März 1972 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn DPol 2 wie besprochen.“

4 Zum „Brief zur Deutschen Einheit“ vom 12. August 1970 vgl. Dok. 55, Anm. 11.

5 Vortragende Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander vermerkte am 9. März 1972 über die Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages am 6./7. März: „Der Brief zur deutschen Einheit wurde unter allen Aspekten, d. h. philologisch, juristisch, politisch diskutiert und mit dem Briefwechsel Adenauer/Bulganin und dem einseitigen Brief Adenauers von 1955 verglichen. Die Opposition konzidierte im Ergebnis der mehrstündigen Erörterung, daß der Brief zur deutschen Einheit in seiner rechtlichen und politischen Bedeutung dem einseitigen Adenauerbrief zumindest gleichzustellen sei, bezweifelte aber andererseits weiterhin, daß durch den Brief die Offenhaltung der deutschen Frage politisch und rechtlich hinreichend gesichert sei.“ Vgl. Referat II A 4, Bd. 1511.

6 Korrigiert aus: „1“.

Artikel 31, Absatz 2 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge: „The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text,

- b) Das Völkerrecht regelt die innerstaatliche Behandlung derartiger Dokumente nicht. Maßgeblich ist hierfür unter diesen Umständen für jeden einzelnen Staat sein Verfassungsrecht. Wegen der großen politischen, aber auch völkerrechtlichen Bedeutung des Briefes haben wir ihn in Artikel 1 des Vertragsgesetzes zu dem Moskauer Vertrag<sup>7</sup> einbezogen. Auf sowjetischer Seite ist dies – wie sich aus den jüngsten Äußerungen von Botschafter Falin ergibt – offenbar nicht der Fall. Wie Falin mitgeteilt hat, wird der Brief dem Obersten Sowjet jedoch zur Kenntnis gebracht.<sup>8</sup>
- c) Auch über die formelle Behandlung eines derartigen Interpretationsbriefes beim Vollzug der Ratifikation haben sich völkerrechtliche Regeln nicht herausgebildet. Es handelt sich hier auch nicht um einen Vorbehalt, der – um Rechtswirksamkeit zu erlangen – bei dem Vollzug der Ratifikation bestätigt werden müßte. Auf der anderen Seite ist die Bestätigung bei der Ratifikation aber auch keineswegs ausgeschlossen. Denn die Ratifikation ist der entscheidende und abschließende Willensakt, der zum Inkrafttreten des Vertrages führt. Wird ein Interpretationsbrief zum Vertrag als wesentlich angesehen, so liegt es mindestens nahe, auch ihn ebenso zu bestätigen wie den Vertrag selbst.
- 2) Die große politische und rechtliche Bedeutung des Briefes zur deutschen Einheit läßt es angezeigt erscheinen, ihn im Rahmen der Ratifikation ausdrücklich zu bestätigen. Dafür spricht auch die Überlegung, daß es die Sowjetunion trotz der eindeutigen Verhandlungsgeschichte und trotz des Inhalts des Briefes, der auf den Abschluß des Vertrags Bezug nimmt, später versuchen könnte, die Eigenschaft des Briefes als Teil des Auslegungskontextes zu bestreiten. Zweifel daran, wie sich die Sowjetunion zu dem Brief stellt, sind deshalb begründet, weil die Abgeordneten des Obersten Sowjets der Mitteilung Falins zufolge nur über die „Tatsache der Absendung des Briefes“ unterrichtet werden sollen. Diese eigenartige Formulierung mag darauf zurückgehen, daß die Sowjetunion den Eindruck vermeiden will, als bestätige sie den Brief jetzt nachträglich. Eine solche Bestätigung konnte im Jahre 1970 nicht vereinbart

*Fortsetzung Fußnote von Seite 317*

including its preamble and annexes: a) Any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connexion with the conclusion of the treaty; b) Any instrument which was made by one or more parties in connexion with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.“ Vgl. UNTS, Bd.1155, S. 340.

<sup>7</sup> Artikel 1 des Gesetzentwurfs zu dem Vertrag vom 12. August 1970 lautete: „Dem in Moskau am 12. August 1970 unterzeichneten Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken mit dem dazugehörigen Brief der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur deutschen Einheit an die Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 12. August 1970 sowie dem Notenwechsel zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und den Regierungen Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten vom 7. August 1970 wird zugestimmt. Der Vertrag, der Brief und der Notenwechsel werden nachstehend veröffentlicht.“ Vgl. BULLETIN 1971, S. 2013.

<sup>8</sup> Im Rückblick notierte Valentin Falin, daß er im März beauftragt worden sei, „Willy Brandt zu informieren, daß der Brief des bundesdeutschen Außenministers über ‚die deutsche Einheit‘ im Rahmen der Ratifizierung des Moskauer Vertrags von der sowjetischen Regierung dem Obersten Sowjet der UdSSR offiziell zur Kenntnis gebracht wird.“ Vgl. FALIN, Erinnerungen, S. 190. Dazu wurde in der Presse berichtet, daß der Brief zur deutschen Einheit „nun als Beilage zu den Vertragspapieren beim Präsidium des Obersten Sowjet“ liege: „In diplomatischen Kreisen wird darauf hingewiesen, daß der Oberste Sowjet nunmehr von dem Brief zur deutschen Einheit offiziell Kenntnis genommen habe. Das bedeutet jedoch nicht, daß der Brief damit Bestandteil des Vertragswerks geworden sei, sondern daß er diesem beigelege.“ Vgl. den Artikel „Oberster Sowjet hat Brief Scheels zur Kenntnis genommen,“ DIE WELT vom 18./19. März 1972, S. 1.

werden, ist aber auch für die völkerrechtliche Qualifizierung des Briefes als Teil des Auslegungskontextes nicht unbedingt erforderlich. Andererseits vermeidet die von Falin gebrauchte Formulierung jede Bestätigung, daß die Sowjetunion mit uns in der rechtlichen Qualifizierung des Briefes übereinstimmt. Eine solche Übereinstimmung ergibt sich insbesondere auch nicht aus der Tatsache, daß der Oberste Sowjet den Brief zur Kenntnis bekommt und uns dies durch Falin notifiziert worden ist.

Wird der Brief dagegen im Zusammenhang mit der Ratifikation von uns noch einmal bestätigt, und wird diese Bestätigung von der Sowjetunion entgegengenommen – und sei es auch ohne Gegenbestätigung, die nicht zu erwarten ist –, so läßt sich auch von der sowjetischen Seite die Eigenschaft des Briefes als „instrument related to the treaty“ später nicht mehr bestreiten. Die rechtliche Bedeutung des Briefes für die Interpretation des Vertrages würde dann von keiner Seite mehr in Zweifel gezogen werden können.

3) Für die Art und Weise, wie der Brief in die Ratifikation einbezogen werden kann, gibt es mehrere Möglichkeiten.

a) Die klarste Lösung bestünde darin, daß der Brief in der eigentlichen Bestätigungsformel erwähnt wird, die den Kern der Ratifikationsurkunde bildet. Die Bestätigungsformel würde hierbei etwa wie folgt zu lauten haben:

„Nachdem der in Moskau am 12.8.1970 von dem Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland und dem Außenminister der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete Vertrag, dessen Wortlaut als Anlage beigelegt ist, sowie der dazugehörige Brief des Bundesministers des Auswärtigen an den Außenminister der UdSSR vom gleichen Tage, dessen Wortlaut ebenfalls beigelegt ist, in gehöriger Gesetzesform die verfassungsmäßige Zustimmung gefunden haben, erkläre ich hiermit, daß ich den Vertrag und den dazugehörigen Brief bestätige.“

b) Es ist aber auch denkbar, den Brief zwar in der Ratifikationsurkunde zu erwähnen, jedoch außerhalb der eigentlichen Bestätigungsformel. Dies könnte etwa durch Aufnahme eines besonderen Absatzes hinter der eigentlichen Bestätigung des Vertrages folgenden Inhalts geschehen:

„Zugleich bestätige ich (oder beziehe ich mich auf) den einseitigen Brief, den der Bundesminister des Auswärtigen im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des vorgenannten Vertrages am 12.8.1970 an den Außenminister der UdSSR gerichtet hat und dessen Wortlaut ebenfalls beigelegt ist, nachdem er ebenso wie der Vertrag in gehöriger Gesetzesform die verfassungsmäßige Zustimmung gefunden hat.“

c) Schließlich könnte der Brief – so wie dies gelegentlich bei der Bestätigung von Vorbehalten zu multilateralen Verträgen geschieht – beim Austausch der Ratifikationsurkunden durch Übergabe eines Doppels mit einem entsprechenden Vermerk bestätigt werden. Völkerrechtlich würde diese Form der Bestätigung ausreichen; es ist allerdings nicht zu verkennen, daß dieser Weg weniger eindeutig wäre, als die – wie immer geartete – Erwähnung des Briefes in der Ratifikationsurkunde.

d) Es lassen sich noch weitere Varianten denken, die in einer mündlichen Befprechung zur Diskussion gestellt werden könnten (z.B. Erwähnung des Brie-

fes in dem einleitenden Halbsatz, der die verfassungsmäßige Zustimmung feststellt).

4) Die Gruppe Völkerrecht hält es für zweckmäßig, über die Behandlung des Briefes zur deutschen Einheit bei der Ratifikation schon jetzt eine Entscheidung herbeizuführen, weil zugleich entschieden werden muß, ob und in welcher Weise wir die sowjetische Seite über unsere Absichten unterrichten wollen. Eine Abstimmung des Inhalts der Ratifikationsurkunde dürfte vor ihrem Austausch ohnehin erforderlich sein. Die sowjetische Seite dürfte im gegenwärtigen Zeitpunkt noch eher geneigt sein, unseren Vorstellungen entgegenzukommen als nach der Abstimmung im Bundestag in der zweiten Lesung am 3./4. Mai 1972.<sup>9</sup>

5) Unsere Entscheidung über die Behandlung des Briefes zur deutschen Einheit bedeutet nicht, daß der in Artikel 1 des Zustimmungsgesetzes ebenfalls aufgenommene Notenwechsel mit den Drei Mächten<sup>10</sup> die gleiche Behandlung erfahren muß. Der Notenwechsel ist völkerrechtlich anders zu qualifizieren als der Brief zur deutschen Einheit; er ist von der sowjetischen Seite nicht als „instrument related to the treaty accepted“ worden und gehört damit nicht im strengen Sinne zum „Kontext“ des Vertrages. Für den Notenwechsel würde es – wenn er der sowjetischen Seite gegenüber überhaupt bestätigt werden soll – ausreichen, wenn dies außerhalb der Ratifikationsurkunde geschähe.<sup>11</sup>

Schenck

**VS-Bd. 9018 (II A 4)**

<sup>9</sup> Der Passus „Eine Abstimmung ... am 3./4. Mai 1972“ wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „richtig!“.

Die zweite Lesung der Gesetze zum Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 und zum Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970 wurde auf den 10. Mai 1972 verschoben. Vgl. dazu Kok. 115 und Dok. 117.

Zu den Gesprächen des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin über die Ratifikationsurkunde vgl. Dok. 154, Dok. 155 und Dok. 158.

<sup>10</sup> Für den Wortlaut der Note der Bundesregierung vom 7. August 1970 an die Regierungen der Drei Mächte sowie der Noten der Regierungen der Drei Mächte vom 11. August 1970 an die Bundesregierung vgl. BULLETIN 1970, S. 1095 f.

<sup>11</sup> Vortragender Legationsrat Fleischhauer vermerkte am 30. März 1972, bei der Hausbesprechung vom Vortag habe man sich auf zwei Textvarianten zur Behandlung des Briefes zur deutschen Einheit geeinigt, von denen die erste die bevorzugte und die zweite eine „Rückfallposition“ darstelle: „Modell A sieht die Einbeziehung des Briefes in die eigentliche Bestätigungsformel vor, während Modell B davon ausgeht, daß der Brief zwar in die Ratifikationsurkunde, nicht aber in die eigentliche Bestätigungsformel aufgenommen wird.“ Vgl. VS-Bd. 9018 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1972.

## Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt

25. März 1972

Streng vertraulich!

Betr.: Gespräch mit Staatssekretär Kohl am 23. März 1972

1) Ich habe Kohl die Vorteile für beide Seiten erläutert, die es hätte, wenn unmittelbar nach dem Abschluß des AVV der Grundvertrag verhandelt und beide Verträge in ein verbundenes Ratifizierungsverfahren kommen.

Der Grundvertrag sei nicht so schwierig, wie man sich dies auf seiner Seite vielleicht vorstelle. Die Entscheidungen zur Sache seien in den Absichtserklärungen von Moskau<sup>1</sup>, dem Kommuniqué von Oreanda<sup>2</sup>, der Vier-Mächte-Vereinbarung über Berlin<sup>3</sup> bereits enthalten. Viele Fragen, die uns im AVV Schwierigkeiten machen, insbesondere Formfragen, würden ihre Bedeutung verlieren und leichter lösbar werden, wenn man in überschaubarer Zeit eine Situation erwarten kann, die für die DDR die uneingeschränkte Freiheit auf dem internationalen Feld bedeute.

Kohl erklärte sich von dem Gedanken überrascht. Er sei auf Anhieb geeignet, den Verdacht zu erwecken, daß wir dadurch ein neues Junktim machen, um unseren Grundvertrag zu erzwingen. Es sei auch nicht attraktiv, wenn die DDR dadurch vielleicht ein halbes Jahr länger auf die Ergebnisse des AVV warten müsse. Andererseits gebe es einige Argumente, die tatsächlich nachdenkenswert seien. Er müsse dies zu Hause in Ruhe besprechen.

Ich wies in diesem Zusammenhang darauf hin, daß der Verkehrsvertrag ohnehin für uns nur attraktiv sei, wenn er materielle Regelungen mit sich bringe für den Reiseverkehr und über die Formalisierung des Bestehenden hinausgehe.

Ohne die Ankündigung der Regelung des Grundverhältnisses sei es zweifelhaft, ob der gewünschte politische Effekt vor der Ratifizierung eintreten würde.

Die Arbeitslage im Bundestag sei ohnehin so, daß die erste Lesung des AVV frühestens im September denkbar sei. Es würde de facto kein großer Zeitverlust eintreten.

2) Es bestätigte sich der Eindruck Rohwedders aus seinen Gesprächen in Leipzig<sup>4</sup>, daß die DDR die prinzipielle Entscheidung getroffen hat, langfristige Ver-

<sup>1</sup> Vgl. dazu Punkt 2 der „Absichtserklärungen“ zum Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der BRD und der UdSSR, der wortgleich mit Leitsatz 6 vom 20. Mai 1970 („Bahr-Papier“) war; Dok. 36, Anm. 34.

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> Staatssekretär Rohwedder, Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, hielt sich anlässlich der vom 12. bis 21. März 1972 stattfindenden Leipziger Frühlingsmesse in der DDR auf und führte Gespräche mit dem Außenhandelsminister der DDR, Sölle. Vgl. dazu den Artikel „Allerlei Gespräche in Leipzig“, DIE WELT vom 14. März 1972, S. 9.

pflichtungen des innerdeutschen Handels einzugehen. Die Vorzugsstellung beider Staaten in der EWG und im RGW soll erhalten bleiben.

Die DDR sieht keinen Widerspruch zwischen dieser Haltung und ihrem Wunsch, das aus der Besetzungszeit herrührende Instrumentarium zu Gunsten eines normalen Verkehrs zwischen den beiden Wirtschaftsministerien zu verändern. Dies würde sich auf längere Sicht wohl ohnehin ergeben. Es ist kein aktuelles Thema.

Eine Absprache, die dem Absatz 1 gerecht wird, läßt sich m. E. bald erreichen.

Bahr<sup>5</sup>

**Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 445**

## 72

### Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt

**Geheim**

**25. März 1972<sup>1</sup>**

Aus den persönlichen Gesprächen mit Staatssekretär Kohl<sup>2</sup> halte ich fest:

1) Er sei enttäuscht, daß das Ergebnis unseres Gespräches zum Thema Luftverkehr offenbar darin bestanden habe, daß der Leiter der Handelsvertretung der BRD<sup>3</sup> am 15.3. in Sofia eine Note übergeben habe, in der „in ultimativer Form angedroht wurde, wegen der Nichtzulassung von Direktflügen zwischen West-Berlin und der Volksrepublik Bulgarien die Frage der Weiterführung des Luftverkehrs zwischen der BRD und Bulgarien insgesamt zu überprüfen“.<sup>4</sup>

5 Paraphe.

1 Ablichtung.

Hat Staatssekretär Frank am 27. März 1972 vorgelegen, der die Weiterleitung an Bundesminister Scheel und Ministerialdirektor von Staden verfügte.

Hat Scheel vorgelegen.

Hat von Staden am 28. März 1972 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blech am 20. April 1972 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn Bräutigam wegen der Fragen des Herrn Ministers.“ Vgl. Anm. 5, 6 und 7.

2 Zum 37. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär im Ministerrat der DDR, Kohl, am 22./23. März 1972 in Bonn vgl. Dok. 68 und Dok. 71.

3 Rolf von Keiser.

4 Zur Einbeziehung von Berlin (West) in den Flugverkehr nach Bulgarien vgl. Dok. 44, Anm. 16 und 18.

Am 2. März 1972 wies Staatssekretär Freiherr von Braun die Handelsvertretung in Sofia an, im bulgarischen Außenministerium eine Verbalnote zu überreichen, in der u. a. ankündigt wurde, der Beschuß der deutschen Reiseveranstalter werde wirksam, „wonach künftig keine Flugreisen nach Bulgarien mehr vorgesehen werden, solange nicht sichergestellt ist, daß auch Direktflüge von Berlin (West) nach Bulgarien durchgeführt werden dürfen. Dies gilt für Reisen sowohl von allen Flughäfen Berlins als auch von der Bundesrepublik.“ 4) Diesen Beschuß wird die Bundesregierung durch geeignete Maßnahmen unterstützen und absichern. Sie wird dies in Kürze den deutschen Reiseveranstaltern wie auch der deutschen Öffentlichkeit bekanntgeben. [...] Bei den in Ziffer 4 genannten Maßnahmen ist an Landeverbote für bulgarische Charterflugzeuge gedacht. Auf diese

Das Zitat stammt aus einer bulgarischen Note an die DDR. Die Bulgaren hätten dieses Ansinnen zurückgewiesen. Man habe bei ihm den Eindruck, daß unsere Gespräche einen gegenteiligen Effekt haben. Es vergehe kaum ein Tag ohne Berichte von DDR-Auslandsvertretungen, daß Beamte der BRD Vereinbarungen, die zwischen uns getroffen seien, gegen die DDR interpretieren.<sup>5</sup>

So werde darauf verwiesen, daß das Transitabkommen kein völkerrechtsgemäßes Abkommen, sondern nur eine typisch innerdeutsche Regelung darstelle. Zugeständnisse der DDR in den Formulierungen würden gegen sie ausgeschlachtet. Es scheine der BRD nicht klar zu sein, daß derartige Methoden künftiges Entgegenkommen auf Seiten der DDR außerordentlich erschweren. Je mehr die Völkerrechtlichkeit von Vereinbarungen bestritten werde, umso nachdrücklicher müsse die DDR auf unzweifelhaften Formulierungen bestehen. Man hätte darüber nachgedacht, in der Präambel auf das Wort „souverän“ zu verzichten. Nun dächte man nicht mehr daran.

Es müsse uns aufgefallen sein, daß die DDR sich große Zurückhaltung auferlegt habe in der Kommentierung des Transitabkommens. Die BRD hätte daraus ein Beispiel für „Sonderbeziehungen“<sup>6</sup> gemacht. Er wisse nicht, wie man ohne ein Mindestmaß von Rücksichtnahme auf Empfindlichkeiten der anderen Seite weiterkommen wolle.

Kohl kam mehrfach auf diesen Komplex zurück. Er deutete ein gewisses Verständnis dafür an, wenn die Bundesrepublik ihr praktisches Verhalten gegenüber der DDR in Drittländern in dieser Phase nicht ändert. Man habe aber auf seiner Seite den begründeten Eindruck einer Eskalation, einer verschärften Aktivität, die die Form einer Kampagne<sup>7</sup> annimmt. Dies führe auf seiner Seite zu Verhärtungen mit Konsequenzen für die Verhandlungen und die Bewegungsfähigkeit des Verhandlungsführers. Dies sei ein ernster Faktor, den wir offenbar bisher nicht ernst genug nähmen.

Nach meinem Eindruck hat sich dieser Faktor in den Delegationsverhandlungen, wenn es um Formulierungen ging, in einer gewissen Verhärtung gezeigt.

2) Wir besprachen eine Reihe von schwierigen Sachfragen in einzelnen Artikeln. Ich verweise auf die in der Delegationssitzung gemachten Ausführungen, insbesondere:

#### *Fortsetzung Fußnote von Seite 322*

Weise soll verhindert werden, daß deutsche Reiseveranstalter, die aus der Solidarität ausbrechen oder als Außenseiter ins Geschäft kommen wollen, Flugreisen nach Bulgarien durchführen.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 1045; Referat III A 4, Bd. 848.

Staatssekretär Frank vereinbarte mit dem sowjetischen Botschafter Falin am 30. März 1972, eine öffentliche Erklärung der Bundesregierung zu den Bulgarienflügen zunächst zurückzustellen und „auf der Basis der Vernunft eine Lösung“ zu suchen. Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten van Well vom 4. April 1972; VS-Bd. 8568 (II A 1); B 150 Aktenkopein 1972.

5 Der Passus „daß Beamte ... die DDR interpretieren“ wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wer?“

6 Der Passus „Die BRD ... Sonderbeziehungen“ wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wer?“

7 Die Wörter „einer Kampagne“ wurden von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wo?“

a) Die DDR verzichtet auf den Versuch, die Elbe-Grenze in dem umstrittenen Teil festzulegen.<sup>8</sup>

b) Die DDR verzichtet auf den Versuch einer Definition der „Staatsschiffe“.<sup>9</sup>

Im Zusammenhang mit b) hat Kohl angekündigt, daß es Repressalien geben würde, wenn sich ein derartiger Zwischenfall wie im Nord/Ostsee-Kanal<sup>10</sup> wiederholte. Ich habe darauf hingewiesen, daß unsere Beamten sich ebenso den Gesetzen entsprechend verhalten würden wie die Organe der DDR. Eine Garantie gegen solche Zwischenfälle könnte niemand geben. Politisch hänge mehr davon ab, was man daraus mache.

3) Die von uns vorgeschlagene Formulierung über die amtlichen Dokumente im Personenverkehr könnte für die DDR annehmbar sein.<sup>11</sup> Dabei stellte sich

<sup>8</sup> Zu den Rechtsauffassungen der Bundesrepublik und der DDR hinsichtlich des Grenzverlaufs an der Elbe vgl. Dok. 12, Anm. 13.

Dazu vermerkte Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt: „Aus dem Gespräch mit Herrn StS Kohl am 23. März 1972 zu Art. 22 halte ich fest: 1) Über den Grenzverlauf besteht lediglich eine Meinungsverschiedenheit über den Abschnitt, der durch den seinerzeitigen Gebietstausch gekennzeichnet ist, d. h. für den Streckenabschnitt zwischen Kilometer 512 und Kilometer 555. Für den überwiegenden Teil des Abschnittes zwischen den Kilometern 472,6 und 566,3 besteht Übereinstimmung, daß die Grenze Mitte Talweg verläuft. 2) Nachdem es nicht möglich ist, sich im Rahmen des Verkehrsvertrages umfassend über den Grenzverlauf zu einigen, schlägt die DDR folgende Möglichkeit vor: Vorschlag der DDR: Streichung des Nebensatzes ‚auf dem die Grenze Mitte Talweg verläuft‘ (Art. 22, Abs. 1). Der Artikel könnte im übrigen ungeachtet möglicher redaktioneller Änderungen so bestehen bleiben. Die Ziffer 4 würde durch einen Protokollvermerk ergänzt. Entsprechender Vorschlag der BRD: Regelung des praktischen Verkehrs durch den Protokollvermerk; die Absätze 2 und 3 werden auch durch Protokollnotizen inhaltlich wiedergegeben. Es würde der Systematik des Verkehrsvertrages entsprechen, keine ‚Grenzbestimmungen‘ aufzunehmen. Beide Seiten prüfen die gegenseitigen Vorschläge.“ Vgl. die Anlage zur Aufzeichnung des 37. Gesprächs zwischen Bahr und dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 23. März 1972; VS-Bd. 8562 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>9</sup> Zum Problem der Staatsschiffe vgl. Dok. 21, Anm. 11.

Zur Frage der Staatsschiffe gab der Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 23. März 1972 eine „außerhalb des Protokolls liegende Erklärung“ ab: „Der Standpunkt der DDR zur Immunität der Staatsschiffe sei bekannt. Er habe ihn hier eingeführt und begründet. Der von StS Bahr vorgeschlagene Ausschluß der Staatshandelsschiffe aus dieser Kategorie sei nicht akzeptabel. Im Interesse eines zügigen Fortgangs der Verhandlungen und unter der Voraussetzung dessen, was man im gestrigen persönlichen Gespräch erörtert habe, sei seine Seite jedoch einverstanden, daß in den AVV eine spezielle Klausel über die Rechtsstellung der Staatsschiffe nicht aufgenommen werde. Natürlich halte er den Standpunkt, daß Staatsschiffe in den Gewässern und Häfen des anderen Vertragsstaates Immunität genössen, voll aufrecht. Es liege im Interesse der Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten, wenn sich auch die Behörden der BRD im Rahmen dieser Gegebenheiten bewegten.“ Vgl. die Aufzeichnung des 37. Gesprächs des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vom 23. März 1972; VS-Bd. 8562 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>10</sup> Zum Zwischenfall auf dem Schiff „Eichsfeld“ am 9. Januar 1972 vgl. Dok. 13, Anm. 2.

<sup>11</sup> Während des 36. Gesprächs des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt, Bahr, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 9./10. März 1972 schlug Bahr in der Paßfrage die Formulierung vor: „Im grenzüberschreitenden Verkehr weisen sich die Reisenden durch ein amtliches Personaldokument aus.“ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Bräutigam vom 13. März 1972; VS-Bd. 8562 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

Diesen Vorschlag bezeichnete Kohl am 9. März 1972 als „nicht akzeptabel“ und führte aus: „Die BRD negiere fortwährend die Paß- und Visahoheit der DDR. So werde an den ausländischen Vertretungen der BRD ein Formular zum Antrag auf Einreise in und Durchreise durch die BRD benutzt (das er in Ablichtung zeigte), das von der Durchreise durch Deutschland, dem Reiseziel in Deutschland und dem früheren Aufenthalt in Deutschland spreche. Dies umfasse doch offenbar auch die DDR und sei keinesfalls in Ordnung.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung; VS-Bd. 8562 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

die Frage, welche Sicherheit seine Seite habe, daß Reisepässe der DDR als Reisedokumente wie Pässe anderer Staaten behandelt werden. Kohl warf die Frage auf, ob eine derartige Interpretation in einem geheimen Protokollvermerk möglich sei. Ich sagte zu, darauf bei dem nächsten Zusammentreffen zurückzukommen, sprach mich aber aus prinzipiellen Gründen gegen einen geheimen Protokollvermerk aus.

4) Es hat mehrere lange Diskussionen über Formfragen gegeben. Dabei habe ich erläutert, warum wir die hochgestochene Form der Bevollmächtigung und der Ratifizierung entsprechend 59 (2) GG<sup>12</sup> ablehnen.<sup>13</sup> Die Diskussion war, gerade auch angesichts des unter 1) Dargestellten, völlig erfolglos. Kohl habe nicht einen Millimeter Bewegungsmöglichkeit. Er wisse auch, daß seine Vorgesetzten in dieser Frage, gerade angesichts der gemachten Erfahrungen, „zementiert“ seien. Dieser Punkt des persönlichen Gespräches schlug auch in der Delegationssitzung durch.

5) Gerade nachdem ich in bezug auf ECE und WHO keinerlei Änderung unseres Standpunktes in Aussicht stellen konnte, lag mir daran, auf einem internationalen Gebiet, das nicht zu den Unterorganisationen der UN durchschlägt, besonderes Entgegenkommen zu zeigen. In der Frage des Beitritts zu CIM/CIV<sup>14</sup> betonte Kohl den Wunsch, dies möglichst schnell effektuieren zu können. Ich mußte demgegenüber darauf verweisen, daß die entsprechenden Schritte erst nach Inkrafttreten des AVV eingeleitet werden können. Das Gespräch, in Gegenwart der Herren Freier und Gerber, ergab, daß die Fristen im normalen Verfahren dazu führen, daß zwischen Antrag und Beitritt ein Jahr vergeht. Wir haben Auftrag gegeben, Untersuchungen darüber anzustellen, ob diese Fristen abzukürzen sind, mit dem Ziel, möglichst schnell nach Inkraftsetzen des AVV die Mitgliedschaft beider Staaten in den entsprechenden Organisationen zu ermöglichen. Das Ergebnis der Untersuchungen sollte in Form einer übereinstimmenden Absicht im Protokollvermerk festgehalten werden.

6) Ich habe die positive Regelung der Versandbestimmungen für Geschenkpa-ket-Sendungen<sup>15</sup> angemahnt.

12 Für Artikel 59 Absatz 2 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 vgl. Dok. 57, Anm. 6.

13 Zu den Problemen der Bevollmächtigung und der Ratifizierung führte Staatsekretär Bahr, Bundeskanzleramt, in der Delegationssitzung aus: „Es sei Absicht der Bundesregierung, einen Vertrag auszuhandeln, von dem sie annahme, daß er auch die Zustimmung des Bundestages finden werde. Hierzu habe er gestern schon im persönlichen Gespräch einiges gesagt, das er jetzt präzisieren wolle. Die erforderliche Zustimmung des Bundestages schließe es aus, daß der AVV nach Form und Formulierung die einseitige Vorwegnahme dessen bedeuten könne, was einer grundsätzlichen Regelung des Verhältnisses der beiden Staaten zueinander vorbehalten bleiben müsse. Man wolle nicht der DDR die Gleichberechtigung bestreiten, sondern die Zustimmung des Bundestages könne dann nicht vorausgesetzt werden, wenn im AVV bereits Probleme aus Art. 59, Absatz 2 des Grundgesetzes zur Entscheidung gebracht würden.“ Vgl. die Aufzeichnung des 37. Gesprächs des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vom 23. März 1972; VS-Bd. 8562 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

14 Für den Wortlaut des Internationalen Übereinkommens vom 25. Februar 1961 über den Eisenbahnfrachtverkehr (CIM) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1964, Teil II, S. 1520–1579.

Für den Wortlaut des Internationalen Übereinkommens vom 25. Februar 1961 über den Eisenbahn-Personen- und -Gepäckverkehr (CIV) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1964, Teil II, S. 1898–1951.

15 Erleichterungen bei der Versendung von Geschenkpa-ket-Sendungen waren Gegenstand der Verhandlungen über eine Postvereinbarung mit der DDR im September 1971. Vgl. dazu AAPD 1971, II, Dok. 321.

7) Kohl sagte zu, sich noch einmal nach dem Thema der Kinderzusammenführung<sup>16</sup> zu erkundigen.

8) Wir haben die technischen Absprachen zwischen den Herren Wulf und Friedrich über Form und Inhalt der Kontakte für die zeitweilige Anwendung des TA für Ostern bestätigt.<sup>17</sup> Kohl und ich würden uns bereit halten, hoffentlich nicht erforderlich werdende Absprachen zu treffen. Das Interesse an einer reibungslosen und großzügigen Abwicklung des Transitverkehrs wurde bestätigt.

9) Nach Kenntnis der Herrn Struve übergebenen „Informationen“ zum Transitabkommen habe ich Kohl davor gewarnt, Versuche fortzusetzen, die darauf abzielten, für das Transitabkommen eine Verbindung zwischen DDR und Senat zu schaffen. Alle mit dem Transitabkommen entstehenden Fragen lägen ausschließlich in der Zuständigkeit der Bundesregierung. Kohl leugnete derartige Absichten. Es handele sich um praktische Fragen entsprechend der Tatsache, daß die Drei Mächte den Senat zur Übernahme bestimmter Verpflichtungen veranlaßt hätten.

Ich wies darauf hin, daß dies ein interner Vorgang auf unserer Seite sei. Ich hatte bereits im Zusammenhang mit dem Komplex Wulf/Friedrich darauf aufmerksam gemacht, daß alle Mitteilungen, auch die des Innensenators<sup>18</sup>, beim Innenministerium zusammenlaufen. Der Senat sei kein Gesprächspartner in Fragen des Transitabkommens.

10) Zum Thema zusätzlicher Übergänge, mindestens einer auf Schiene und Straße, habe ich wie früher argumentiert. Die Haltung der DDR hat sich nicht verändert.

11) In der Frage der Herabsetzung des Rentenalters scheint eine Regelung im Zusammenhang mit dem Verkehrsvertrag möglich. In der Frage des Reiseverkehrs von West nach Ost habe ich unsere Wünsche vorgetragen, ohne jede Reaktion Kohls.

12) Wir waren bemüht, die umfangreiche Materie des AVV zu reduzieren in der Hoffnung, uns danach auf die verbleibenden politisch wichtigen Fragen konzentrieren zu können. Kohl sagte zu, die Verhandlungen zügig weiterzuführen. Es liegt in der Natur der Sache, daß es nicht sicher ist, ob sie bis Ende April zu beenden sind. In einem solchen Falle würde dann die Paraphierung, die Unterzeichnung nach der Ratifizierung des Moskauer und Warschauer Vertrages erfolgen.

13) Ich habe den Wunsch ausgesprochen, in dem Zusammenhang mit dem Abschluß des AVV sich auch darüber zu verstündigen, danach mit Verhandlungen zur Regelung des Verhältnisses zwischen beiden Staaten zu beginnen. Kohl hat das ohne Stellungnahme registriert.

<sup>16</sup> Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, erinnerte den Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in den Vier-Augen-Gesprächen am 21./22. Oktober 1971 an die Zusage, 309 Kinder aus der DDR ausreisen zu lassen. Vgl. dazu AAPD 1971, III, Dok. 360.

<sup>17</sup> Zur zeitlich befristeten Anwendung des Transitabkommens vom 17. Dezember 1971 zu Ostern und Pfingsten 1972 vgl. Dok. 49, Anm. 10.

<sup>18</sup> Kurt Neubauer.

Es wurde vereinbart, im April<sup>19</sup> zum wöchentlichen Turnus der Verhandlungen überzugehen.

Bahr

**VS-Bd. 8563 (II A 1)**

73

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

**Z B 6-1-11857/72 geheim  
Fernschreiben Nr. 756**

**Aufgabe: 25. März 1972, 14.55 Uhr<sup>1</sup>  
Ankunft: 25. März 1972, 22.10 Uhr**

Betr.: Amerikanische Interessenlage zum Ratifizierungsverfahren der deutschen Ostverträge<sup>2</sup>

#### I. Zusammenfassung:

1) Bei der amerikanischen Haltung zur Ratifizierungsdebatte des deutsch-sowjetischen und des deutsch-polnischen Vertrages sind zwei vitale amerikanische Interessen berührt:

Erstes Interesse: Entwicklung des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses von „Konfrontation zu Negotiation“<sup>3</sup>, dies verstärkt nach amerikanischem Eröffnungszug gegenüber Peking (vgl. II.).

Zweites Interesse: Pflege des besonderen amerikanisch-deutschen Verhältnisses als unverzichtbarer Grundlage der westlichen Allianz, der amerikanischen Position in West- und Mitteleuropa, der amerikanischen Ost-West-Politik (vgl. III.).

2 a) Scheitern des Moskauer Vertrages würde zu starker Irritation im deutsch-amerikanischen Verhältnis führen, besonders wenn dadurch Berlin-Abkommen<sup>4</sup> zerstört würde. An baldiger Inkraftsetzung des Berlin-Abkommens besteht beträchtliches amerikanisches Interesse.

<sup>19</sup> Das 38. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, fand am 5./6. April 1972 statt. Vgl. dazu Dok. 89 und Dok. 90.

<sup>1</sup> Hat Ministerialdirektor von Staden am 27. März 1972 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Zu der [von] Herrn Blundes/[k]anzler] angeordneten Analyse.“  
Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blumenfeld am 27. März 1972 vorgelegen.  
Hat Vortragender Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander am 11. April 1972 vorgelegen.

<sup>2</sup> Zum Stand des Ratifikationsverfahrens zum Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 und zum Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970 vgl. Dok. 55, Anm. 2.

<sup>3</sup> Vgl. dazu die Ausführungen des Präsidenten Nixon vom 22. Januar 1970; Dok. 54, Anm. 16.

<sup>4</sup> Für den Wortlaut des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 443–453.

Die Ratifizierung des Moskauer Vertrages wäre für die USA von geringerer Relevanz, falls das Berlin-Abkommen unabhängig vom Moskauer Vertrag in Kraft gesetzt werden könnte, was man nicht erwartet.

Bei Scheitern des Moskauer Vertrages allein wird uns die Initiative bei der Behandlung des DDR-Problems verlorengehen. Wir werden an deutschem Manövrierraum im Ost-West-Verhältnis verlieren. Die Entspannungspolitik kann über uns hinweg fortgesetzt werden.

b) Scheitern des Warschauer Vertrags wäre in jedem Falle Belastung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses.

3) Mit einer Änderung der vorsichtigen amerikanischen Haltung zur Diskussion um die deutsche Ratifizierung ist kaum zu rechnen, solange sich die gegebene außenpolitische Situation nicht ändert und die innenpolitische Konfrontation über diese außenpolitische Entscheidung anhält.

II. Erstes vitales amerikanisches Interesse von Konfrontation zu Negotiation  
Globaler Ausgleich mit der UdSSR (unter Berücksichtigung der weltpolitischen Rolle Chinas), jedoch ohne Aufgabe politischer Positionen. Potentielle und aktuelle Krisenherde sollen im Wege von Verhandlungen entschärft werden.

In Europa ist für USA substantielle amerikanisch-sowjetische Entspannungspolitik nicht möglich, solange Moskau nach Belieben Berlin-Hebel ansetzen kann. Daher:

1) wesentliche Voraussetzung: das Berlin-Abkommen

- Starke Hervorhebung des Abkommens in kürzlichen Nixon- und Rogers-Berichten über Außenpolitik.<sup>5</sup>
- Das Abkommen sichert US-Position in Berlin zusätzlich ab.
- Es bessert Berliner Zukunftschancen, für die USA mitverantwortlich.
- Es stärkt die Bindung Berlin – Bundesrepublik.
- Es ist ein Beitrag zur Lösung der Probleme des USA-DDR-Verhältnisses.
- Es fördert die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen.

2a) Der Moskauer Vertrag in der auf Entspannung gerichteten Tendenz der US-Politik:

- Berlin-Abkommen und danach Warschauer Vertrag haben an sich für Washington Priorität vor Moskauer Vertrag. Angesichts sowjetischen Berlin-Gegenjunktims<sup>6</sup> (von den USA nie anerkannt) besteht aber amerikanisches Interesse an Ratifizierung Moskauer Vertrages, damit Berlin-Abkommen in Kraft treten kann.
- Amerikanisches Bestreben geht allerdings dahin, Berlin-Abkommen (ähnlich wie die SALT – aus geopolitischen Gründen schwer vergleichbar –, die während vollen Vietnamkrieges anliefen) von allen anderen Komplexen freizuhalten.

<sup>5</sup> Zu den außenpolitischen Berichten des Präsidenten Nixon und des amerikanischen Außenministers Rogers vom 9. Februar bzw. 8. März 1972 vgl. Dok. 62, Anm. 4.

<sup>6</sup> Zum sowjetischen Gegenjunktum zwischen einer Ratifizierung des Moskauer Vertrags und der Unterzeichnung des Schlußprotokolls zum Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vgl. Dok. 28, Anm. 13.

- Unabhängig vom Berlin-Abkommen gesehen, fördert Moskauer Vertrag amerikanische Politik gegenüber der SU, amerikanische Regierung hat dementsprechend bei zahlreichen Gelegenheiten Zielsetzung des Vertrages begrüßt, ohne aber auf seinen Inhalt einzugehen.

b) Der US-Politik förderlich: der Warschauer Vertrag

- Der Vertrag wurde wiederholt uneingeschränkt regierungsseitig begrüßt, wenn auch nicht so stark wie das selbst geschlossene Berlin-Abkommen, einschließlich seines innerdeutschen Folgeabkommens<sup>7</sup>.
- Er erleichtert US-Politik der Entspannung.
- Er entlastet deutsch-amerikanisches Verhältnis (keine unerfüllbaren deutschen Forderungen mehr).
- Er fördert KSE-Vorbereitung.

3) Ein Scheitern des Berlin-Abkommens wäre entscheidende Beeinträchtigung der gegenwärtigen amerikanischen Ost-West-Politik.

Scheitern des Moskauer Vertrages würde gegenwärtige amerikanische Ost-West-Politik wesentlich beeinträchtigen, wenn damit ersatzloses Scheitern des Berlin-Abkommens verbunden wäre.

Scheitern des Moskauer Vertrages würde amerikanische Regierung veranlassen, auf Inkraftsetzung des Berlin-Abkommens zu drängen. Sie könnte versucht sein, es gegebenenfalls zu erkaufen

- mit Zustimmung zur baldigen Einberufung einer KSE;
- mit sonstigen KSE-Zugeständnissen, auch zur Substanz (Sowjets können aus KSE multilateral in Aussicht gestellt werden, was Bundesrepublik bilateral nicht gibt);
- evtl. auch mit Änderungen des Berlin-Abkommens; eigenständigere DDR-Rolle?

Verstärkung der Vier-Mächte-Rolle?

Minderung der Rolle der Bundesrepublik, um sowjetisches Junktum zu schwächen?

4) Zeitfaktoren:

Ein zeitlich dringendes amerikanisches Interesse besteht an der Inkraftsetzung des Berlin-Abkommens. An der Ratifizierung des Moskauer Vertrages besteht es insoweit, als die Sowjets ihr Junktum aufrechterhalten. Unabhängig davon besteht ein fortdauerndes amerikanisches Interesse daran, daß Bundesrepublik mit der westlichen Entspannungspolitik „mitzieht“.

An der Ratifizierung des Warschauer Vertrages in absehbarer Zeit besteht in jedem Fall ein amerikanisches Interesse. Man sieht hier kaum eine Möglichkeit des Inkrafttretens des Warschauer Vertrages nach einem Scheitern der Ratifizierung dessen von Moskau, da Polen in diesem Fall unter Moskauer Einfluß kaum ratifizieren könnte.

<sup>7</sup> Für den Wortlaut des Abkommens vom 17. Dezember 1971 zwischen der Regierung der Bundesrepublik und der Regierung der DDR über den Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West) vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 68-76.

III. 1) Zweites vitales amerikanisches Interesse: das besondere Verhältnis (special relationship) USA – BRD erhalten, wie es seit Gründung BRD besteht, da

- amerikanische Interessen in Europa verankert in Vier-Mächte-Rechten und Verantwortlichkeiten für Berlin und Deutschland als Ganzes sind;
- es unverzichtbar im Interesse der Allianz ist;
- die Bundesrepublik Deutschland aus ihrer eigenen Interessenlage heraus der geborene Hüter amerikanischer Interessen in der westeuropäischen Einigung ist.

2) Zwar kann eine mittlere Macht wie die Bundesrepublik die Entspannungspolitik des amerikanischen Verbündeten nicht aufhalten, kann sie aber, auch zum Nutzen der eigenen Position, stärken. Hinsichtlich der Form des deutschen Entspannungsbeitrages zählt der politische Wille der Bundesrepublik, vor allem, wenn es um spezifisch deutsche Belange geht, viel. Washington kann und will die Bundesrepublik zu nichts zwingen, so gern es jede Verschlechterung ihrer internationalen Stellung und ihres internationalen Ansehens verhindern möchte.

Daher wird es hier nicht als Machiavellismus, sondern als politischer Realismus gesehen, wenn die USA ihre Haltung auch an der Entscheidung der Bundesrepublik Deutschland orientieren und auch während des Entscheidungsprozesses zurückhalten.

3) Die Ratifizierung wäre für die amerikanische Politik die beste Lösung. Washington glaubt aber die Gefahr zu sehen, daß amerikanische Äußerungen, die in innerdeutsche Auseinandersetzungen eingreifen,

- die innenpolitische Entwicklung in der Bundesrepublik, die hier wegen ihrer Polarisierung besorgt beobachtet wird, belasten und nicht erleichtern würden;
- das auch für die USA vitale Verhältnis zwischen den USA und der Bundesrepublik auf längere Sicht berühren könnten, zumal wenn der Eindruck entstünde, Washington unterstütze Breschnews Interventionen in Bonn;
- eine etwaige sowjetische Konzessionsbereitschaft (vgl. jüngste sowjetische Zugeständnisse nach der ersten Lesung im Bundestag<sup>8</sup>) beeinträchtigen könnten.

[gez.] Pauls

**VS-Bd. 8543 (II A 1)**

<sup>8</sup> Die erste Lesung der Gesetze zum Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 und zum Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970 fand vom 23. bis 25. Februar 1972 im Bundestag statt. Vgl. dazu Dok. 34, Anm. 13.

## Aufzeichnung des Ministerialdirigenten van Well

**II A 1-84.25-966/72<sup>1</sup> VS-vertraulich**

**27. März 1972<sup>1</sup>**

Betr.: Gespräch mit Botschafter Falin über die Berlin-Klausel

Bezug: Vermerk vom 20. März 1972 – II A 1-84.25-966/72 VS-v<sup>2</sup>

Am 25. und 26. März wurden die Gespräche zwischen Staatssekretär Frank und Botschafter Falin über die Einbeziehung Berlins in das Handelsabkommen<sup>3</sup> und die gemischte deutsch-sowjetische Kommission<sup>4</sup> fortgesetzt.

Falin machte aufgrund von Meinungen aus Moskau einen Formulierungsvorschlag für eine Berlin-Klausel im Handelsvertrag (Anlage 1<sup>5</sup>), einen Formulierungsvorschlag für eine Erklärung über die Einbeziehung Berlins in die Tätigkeit der gemischten Kommission (Anlage 2<sup>6</sup>) und einen Vorschlag für die Tagesordnung der ersten Kommissionssitzung (Anlage 3<sup>7</sup>). Hierzu führte er weiter aus, daß die Spalten der sowjetischen Delegation zur gemischten Kommiss-

**1 Durchdruck.**

Hat Ministerialdirektor von Staden am 28. März 1972 vorgelegen, der handschriftlich für Ministerialdirigent van Well vermerkte: „Impliziert die ‚Kommissions-Formel‘ nicht wieder die Frage der Rechtsgrundlage?“

Außerdem verfügte Staden die Weiterleitung an Ministerialdirigent Diesel und an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Blech.

Hat van Well am 28. März 1972 vorgelegen, der für Staden handschriftlich vermerkte: „M. E. nein, da hier nicht die Frage der Erstreckung internationaler Verträge, sondern der ‚Bindungen‘ ange- sprachen wird, die nach dem Vier-Mächte-Abkommen erstmals von der UdSSR anerkannt werden.“

Hat Diesel am 8. April 1972 vorgelegen.

Hat Blech am 11. April 1972 vorgelegen.

Hat Staden erneut vorgelegen.

**2** Vgl. Dok. 60.

**3** Zu den Verhandlungen über ein Handelsabkommen mit der UdSSR vgl. Dok. 60, Anm. 5.

**4** Zur Einrichtung einer deutsch-sowjetischen Kommission für wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit vgl. Dok. 27, Anm. 7 und 8.

**5** Dem Vorgang beigelegt. Der Vorschlag lautete: „Die Gültigkeit dieses Abkommens wird sich auf die Westsektoren Berlins in Übereinstimmung mit (entsprechend) dem Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 und vom Augenblick des Abschlusses der dazu festgelegten Verfahren an ausdehnen.“ Vgl. VS-Bd. 8558 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

**6** Dem Vorgang beigelegt. Der Vorschlag lautete: „Die Seiten sind übereingekommen, nach dem Inkrafttreten des Vier-Mächte-Abkommens vom 3. September 1971 die Möglichkeit der Berücksichtigung der Wirtschaftsinteressen von Berlin (West) in der Tätigkeit der Kommission in Übereinstimmung mit diesem Abkommen zu überprüfen. Oder: ... die Frage zu überprüfen, wie mit der Berücksichtigung der Wirtschaftsinteressen von Berlin (West) in der Tätigkeit der Kommission in Übereinstimmung mit dem genannten Abkommen verfahren werden soll.“ Vgl. VS-Bd. 8558 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

**7** Dem Vorgang beigelegt. Der Vorschlag lautete: „Entwurf der Tagesordnung: 1) Prozedurfragen. 2) Zustand und Aussichten der Entwicklung der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit (Berichte der Seiten). 3) Zustand und Aussichten der Entwicklung der wirtschaftlichen und Handelszusammenarbeit (Berichte der Seiten). 4) Aufgaben, Formen und Verfahren der Arbeit der gemischten Kommission (Geschäftsordnung der Kommission). 5) Hauptrichtungen der Tätigkeit der Kommission für die Zeit bis zur zweiten Tagung. 6) Festlegung des Ortes und der Zeit der zweiten Tagung der Kommission.“ Vgl. VS-Bd. 8558 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

sion unter Leitung von Herrn Nowikow zur Hannover-Messe<sup>8</sup> kommen würden. Sie seien bereit, die erste Sitzung der Kommission vom 17. bis 19. April in der Bundesrepublik abzuhalten. Falin schlug vor, zehn Tage vorher über diese erste Sitzung – sollte sie beschlossen werden – eine öffentliche Mitteilung herauszugeben.

Staatssekretär Frank nahm die Vorschläge zur ersten Sitzung der Kommission und zur Tagesordnung entgegen und sagte Prüfung und baldmögliche Benachrichtigung der sowjetischen Seite über unsere Reaktion zu.

Zum Formulierungsvorschlag für die Einbeziehung Berlins in die Tätigkeit der gemischten Kommission schlug Staatssekretär Frank am 26.3. nach Konsultation in der Bonner Vierergruppe eine verbesserte und gestraffte Fassung vor (Anlage 4<sup>9</sup>). Herr Falin sah hier keine besonderen Schwierigkeiten und erklärte sich bereit, den deutschen Gegenvorschlag seiner Regierung zur Annahme zu empfehlen.

Zur Berlin-Klausel im Handelsvertrag war in der Bonner Vierergruppe am 26.3. abgesprochen worden, Herrn Falin folgenden Gegenvorschlag zu machen:

„Wie im Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 ausgeführt, wird dieser Vertrag in Übereinstimmung mit den festgelegten Verfahren auch für Berlin (West) gelten.“

Auf diesen deutschen Gegenvorschlag reagierte Falin wie folgt:

Er bat zunächst, in Angleichung an Anlage IV des Vier-Mächte-Abkommens<sup>10</sup> und unter Berücksichtigung des Charakters des Hinweises auf die festgelegten Verfahren als aufschiebender Bedingung (Dreimonatsfrist<sup>11</sup>) den Hauptsatz wie folgt zu formulieren:

„wird dieser Vertrag in Übereinstimmung mit den festgelegten Verfahren auf Berlin (West) ausgedehnt.“

(Die Vertreter der Botschaften der drei Westmächte sahen in dieser Änderung keine Schwierigkeiten.)

Der einleitende Satzteil des deutschen Gegenvorschlages war Gegenstand langer Erörterungen mit Falin. Er hatte Verständnis für die deutsche und alliierte Erwägung, daß jeder Eindruck vermieden werden müsse, daß das Vier-Mächte-Abkommen für die Außenvertretung Westberlins eine neue Rechtsgrundlage schaffe. Andererseits forderte er, daß auch der Eindruck vermieden werden müsse, als ob die Sowjetunion die von ihr seinerzeit stets bestrittene Regelung der Außenvertretung vor dem Vier-Mächte-Abkommen nunmehr akzeptiere. Dieser Dissens sei bei den Vier-Mächte-Verhandlungen offengeblie-

<sup>8</sup> Die Hannover-Messe fand vom 20. bis 28. April 1972 statt.

<sup>9</sup> Dem Vorgang beigelegt. Der Vorschlag der Bundesregierung lautete: „Die Seiten sind übereingekommen, nach dem Inkrafttreten des Vier-Mächte-Abkommens vom 3. September 1971 die Berücksichtigung der entsprechenden Interessen von Berlin (West) in der Tätigkeit der Kommission in Übereinstimmung mit dem Vier-Mächte-Abkommen zu regeln.“ Vgl. VS-Bd. 8558 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>10</sup> Zu Anlage IV A und IV B des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. Dok. 25, Anm. 9, und Dok. 37, Anm. 4.

<sup>11</sup> Vgl. dazu die Berlin-Klausel in der von der Bundesrepublik grundsätzlich verwendeten Fassung; Dok. 60, Anm. 8.

ben, man könne ihn jetzt anlässlich unserer Gespräche über die Berlin-Klausel nicht ausräumen.

Es wurde schließlich Einvernehmen erzielt, den Regierungen folgende zwei Möglichkeiten vorzuschlagen, wobei die erstgenannte die Präferenz beider Gesprächspartner sei:

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

2) „Unter Berücksichtigung dessen, was im Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 ausgeführt ist, wird dieser Vertrag in Übereinstimmung mit den festgelegten Verfahren auf Berlin (West) ausgedehnt.“

Botschafter Falin machte ausdrücklich darauf aufmerksam, daß „im Einklang“ nichts weiter bedeute, als daß die Berlin-Klausel nicht im Widerspruch zum Vier-Mächte-Abkommen stünde. Die Bedeutung sei anders als bei den Begriffen „in Übereinstimmung mit“ oder „entsprechend dem“ oder „gemäß dem Vier-Mächte-Abkommen“. Falin räumte ein, daß die drei letztgenannten Termini den Eindruck vermitteln könnten, als sei das Vier-Mächte-Abkommen die Rechtsgrundlage der Berlin-Klausel. Im Falle von „im Einklang mit dem Vier-Mächte-Abkommen“ sei nur klar gestellt, daß die Klausel nicht im Widerspruch zum Vier-Mächte-Abkommen stünde, ohne daß ausgeführt sei, daß sie sich auf das Vier-Mächte-Abkommen gründe.

Die Botschaften der drei Westmächte wurden noch am 26. März abends über das Ergebnis des Gesprächs mit Falin unterrichtet, und sie wollen sich bemühen, bis 27.3. abends zumindest eine erste grundsätzliche Stellungnahme ihrer Zentralen herbeizuführen. Ich habe die drei Botschaften darauf hingewiesen, daß es für uns sich zunächst darum handele, eine Entscheidung über die Abreise der deutschen Delegation nach Moskau zu treffen. Diese Entscheidung hänge davon ab, ob begründete Aussicht bestehe, eine akzeptable Berlin-Klausel bei den Verhandlungen in Moskau zu vereinbaren. Falls die Regierungen der drei Westmächte bis zum 27. März abends keine prinzipiellen und wesentlichen Bedenken gegen die gefundenen Vorschläge hätten, und falls die Sowjets diese Formeln ebenfalls als akzeptabel ansähen, werde die Bundesregierung wahrscheinlich der Auffassung sein, daß begründete Aussicht für eine Einigung über die Berlin-Klausel bestehe und dann die Delegation nach Moskau entsende.<sup>12</sup>

gez. van Well

**VS-Bd. 8558 (II A 1)**

<sup>12</sup> Am 27. März 1972 einigten sich Staatssekretär Frank und der sowjetische Botschafter Falin auf die Formulierung für die Berlin-Klausel: „Im Einklang mit dem Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 wird sich dieser Vertrag in Übereinstimmung mit den festgelegten Verfahren auf Berlin (West) erstrecken.“ Frank stellte dabei klar, daß die Bundesregierung „auf den in der jetzt üblichen Berlin-Klausel enthaltenem Nachsatz ‚sofern nicht die Regierung der Bundesrepublik Deutschland innerhalb von drei Monaten ...‘ nur gegenüber der Sowjetunion verzichten“ könnte, da diese wisse, um was es sich bei den in Anlage IV zum Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971 zitierten „festgelegten Verfahren“ handele. Frank erklärte sich zudem mit dem sowjetischen Vorschlag der Tagesordnung für die deutsch-sowjetische Kommission für wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit einverstanden. Das erste Kommissi-

## Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Menne

**II B 1-84.14/0-8/72 streng geheim**

**27. März 1972**

Über Dg II B<sup>1</sup> D Pol, Herrn von Staden<sup>2</sup>, zur Unterrichtung

Betr.: Ergebnisse der SALT-Konsultation im NATO-Rat am 25.3.1972 sowie  
des Gedankenaustauschs europäischer SALT-Experten

Anlg.:2

Diesmal trafen sich die Experten der an SALT interessierten europäischen Staaten nicht nur nach, sondern auch vor der Konsultation im NATO-Rat.

1) Alle Teilnehmer (B, D, I, NL und GB) gaben ihre Absicht kund, in der Ratsitzung für eine sorgfältige Formulierung der „non transfer“-Klausel zu plädieren, deren Aufnahme in das sich dem Abschluß nähernde ABM-Abkommen ins Auge gefaßt ist.

Es erwies sich, daß sich die für die deutsche, im NATO-Rat abzugebende Erklärung (vgl. Teil B der Anlage 1) vorgesehene Begründung dieses Antrages ebenfalls weitgehend mit dem deckte, was die anderen Delegationen vorzutragen beabsichtigten.

2) Ebenfalls weitgehende Übereinstimmung bestand darüber, daß es zweckmäßig sei zu betonen, daß nach den erhaltenen Mitteilungen der Zeitpunkt noch nicht gekommen sei, die FBS-Problematik im NATO-Rat zu erörtern.

3) Zur FBS-Meinungsverschiedenheit zwischen dem belgischen und den übrigen Experten<sup>3</sup> wurde das deutsche Papier (Anlage 2<sup>4</sup>) allseits begrüßt: Es erscheine nicht nur geeignet zur Überbrückung der Meinungsverschiedenheit,

*Fortsetzung Fußnote von Seite 333*

onstreffen wurde für den 19. April 1972 in Bonn vorgesehen, und für die erste Verhandlungsgrunde über das Handelsabkommen wurde der Zeitraum vom 3. bis 9. April 1972 vereinbart. Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten van Well vom 28. März 1972; VS-Bd. 8558 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

Am 30. März 1972 bat Frank Botschafter Allardt, Moskau, „im Gespräch mit Kosssygin der Befriedigung der Bundesregierung darüber Ausdruck zu geben, daß sich eine konkrete Perspektive auf die Konstituierung der deutsch-sowjetischen Wirtschaftskommission und die Aufnahme ihrer Arbeit sowie auf die Paraphierung des Wirtschaftsabkommens eröffnet habe. [...] Wir hofften, daß meine laufenden Gespräche mit Falin über die Einbeziehung von Berlin (West) zu dem Ergebnis führten, ohne welches wir weitere Schritte nicht unternehmen könnten.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 342; VS-Bd. 8559 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

Zu den Verhandlungen des Botschafters Hermes mit dem sowjetischen Stellvertretenden Außenhandelsminister Manschulo vom 3. bis 7. April 1972 in Moskau über ein Handelsabkommen vgl. Dok. 86, Ann. 4.

Die deutsch-sowjetische Kommission für wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit trat am 19. April 1972 zu ihrer konstituierenden Sitzung in Bonn zusammen. Vgl. dazu Dok. 114, Ann. 12.

1 Hat Botschafter Roth am 27. März 1972 vorgelegen.

2 Hat Ministerialdirektor von Staden am 27. März 1972 vorgelegen.

3 Zur Diskussion über die Forward Based Systems vgl. Dok. 26.

4 Zu den Wörtern „Anlage 2“ vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „Sehr interessantes Papier.“

sondern stelle erstmalig dar, wie sich die Meinungen der Allianz zu der Bedeutung nicht-zentraler Systeme seit SALT-Beginn entwickelt hätten. Schriftliche Stellungnahmen hierzu und zu dem britischen FBS-Papier vom 5. Oktober 1971 wurden in Aussicht gestellt.

4) Einigermaßen unerwartet kam ein britischer Hinweis, wonach im Falle der Unausweichlichkeit einer FBS-Regelung eine Erörterung der amerikanischen und sowjetischen nicht-zentralen Systeme im MBFR-Rahmen die Erfüllung zweier Bedingungen voraussetze:

- a) Der Platz der Tagesordnung, an dem sich die Systeme in die MBFR-Verhandlungen einordneten, dürfe nicht von den Amerikanern und Sowjets allein bestimmt werden, auch könne eine „Präemption“ der Verhandlungssubstanz durch die zwei Mächte nicht hingenommen werden;
- b) ferner dürfe eine Einordnung dieser Systeme in die MBFR-Tagesordnung nicht den Platz präjudizieren, den die nicht-zentralen Systeme anderer Mächte dort zweckmäßigerweise einnehmen sollten.

Auf die einmütige Verwunderung der anderen Teilnehmer lenkten die Briten ein:

- dies seien nur Gedanken der Arbeitsebene des befaßten Ressorts,
- es handele sich um Bedingungen, die praktisch eine Erörterung in MBFR ausschließen,
- die erste Präferenz britischerseits gelte nach wie vor einer sehr allgemein gefaßten Formel, durch die – im SALT-Zusammenhang – eine wesentliche Vermehrung der nicht-zentralen Systeme ausgeschlossen würde.

Die andern Teilnehmer erinnerten daran, daß Begrenzungen der amerikanischen FBS natürlich ausschließlich im Zusammenhang mit einer Begrenzung des sowjetischen Mittelstreckenpotentials vorgesehen werden dürften.

II. 1) Der Bericht Botschafter Smith's im NATO-Rat brachte neben einigen sekundären Nuancen folgende Hauptpunkte:

- den Sowjets könne man bei den defensiven Systemen (ABM) entgegenkommen, wenn sie ihrerseits zustimmten, daß auch die U-Bootgestützten Systeme (SLBM) vom Einfrieren der offensiven Systeme erfaßt würden;
- die Amerikaner würden sich dem sowjetischen Drängen nach Verkoppelung der SLBM mit den FBS weiterhin widersetzen;
- die Verhandlungen würden weiterhin mit voller Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen sowohl der Amerikaner wie ihrer Verbündeten geführt werden;
- die Verhandlungen würden um irgendwelcher Terminvorstellungen willen weder beschleunigt noch verzögert werden.

2) Auf alle vorgetragenen Besorgnisse wegen der „non-transfer“-Klausel ging Smith gründlich ein und sicherte zu, daß es zu den befürchteten Nachteilen nicht kommen werde.

Menne

**[Anlage 1]**

Sprechzettel (für die Ratssitzung am 25. März 1972)

Betr.: SALT

A.1) As the US statement showed there is now the prospect of two specific agreements to be concluded during the course of the forthcoming SALT session<sup>5</sup> or soon after its completion.

We understand that there will probably be a specific limitation of ABM systems formalized in a treaty and an interim agreement imposing a freeze on certain offensive systems.

2) Having heard this morning that the US will continue to oppose any Soviet contention that SLBMs should be considered in the context of FBS, the question of the non-central systems will as yet not have to be tackled in detail. For the time being there seems to be – and I think that the answer of Ambassador Smith to Ambassador de Staercke has confirmed that – no problem of immediate implications to the solution of which a European ally of the U.S. could reasonably contribute with questions or comments.

B.1) Turning to a problem the implications of which might show up only at a later date, I should like to make a remark concerning the envisaged clause of the ABM agreement prohibiting the transfer to third countries of ABM systems or components thereof.

2) As we recall the NPG stated in April 1968<sup>6</sup>, when examining the future possibility of a European ABM defence, that such a system is not conceivable for technical reasons. Since the NPG had to admit at the same time that the relevant factors could change in future, we should try to avoid carefully any development which might directly or indirectly jeopardize the European option to build up some sort of defensive system against nuclear weapons. It is our concern that this option could be weakened if the above-mentioned non-transfer clause were not drafted in such precise terms as to make clear that

- a) the prohibition of transfer of ABM systems and of its components is meant only to ensure the viability of this ABM agreement;
- b) the non-transfer only covers components of ABM systems dealt with in this agreement.

3) And one word more on the problem of non-transfers, also in response to Ambassador Campbell's intervention:

In our opinion care should be taken – in the treaty provisions that two possible misunderstandings are avoided – misunderstandings that would run against the interests of European NATO members:

- a) any non-transfer clause should not be taken as illustrating a conviction that ABM systems as such are, as a matter of principle, not to be possessed by third countries.

<sup>5</sup> Am 28. März 1972 wurde die siebte Runde der Verhandlungen über eine Begrenzung der strategischen Waffen (SALT) in Helsinki eröffnet.

<sup>6</sup> Auf der Sitzung der Nuklearen Planungsgruppe am 18./19. April 1968 in Den Haag wurde entschieden, zunächst kein ABM-System in Europa zu entwickeln. Vgl. dazu AAPD 1968, I, Dok. 133.

b) nor should it be taken as illustrating a conviction that the transfer of strategic systems in general, i.e. including offensive systems, is prohibited as a matter of principle.

[Anlage 2]

[...]<sup>7</sup>

**VS-Bd. 3604 (II B 1)**

## 76

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

**Z B 6-1-11867/72 geheim  
Fernschreiben Nr. 117  
Citissime**

**Aufgabe: 27. März 1972, 20.00 Uhr<sup>1</sup>  
Ankunft: 27. März 1972, 20.22 Uhr**

Im Anschluß an FS 86 vom 6. März 1972<sup>2</sup>

Betr.: Libanesische Deutschlandpolitik

Zur Information

Herr Wischnewski, MdB, hat heute fünfviertelstündige Unterredung mit Staatspräsident Frangieh in Gegenwart von Außenminister Abu Hamad geführt.<sup>3</sup> Auf Wunsch von Herrn Wischnewski habe ich teilgenommen.

Vorabergebnisse zur Deutschlandfrage:

I. Libanesisches Kabinett wird Mittwoch nachmittag (29. März) Wiederaufnahme der Beziehungen zur Bundesregierung diskutieren und Frage voraussichtlich positiv entscheiden. Ich werde morgen vormittag zusammen mit französischem Botschafter<sup>4</sup> als Leiter der Schutzmachtvvertretung zu Staatssekretär

<sup>7</sup> Dem Vorgang beigelegt. Zur Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Menne vom 23. Februar 1972 vgl. Dok. 26, Anm. 8.

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Redies am 28. März 1972 vorgelegen.

<sup>2</sup> Korrigiert aus: „1962“.

Botschaftsrat Nowak, Beirut, berichtete, der libanesische Außenminister Abu Hamad habe ihm mitgeteilt, „er habe mit einzelnen Teilnehmern der islamischen Konferenz in Djidda [...] erneut Deutschland-Problematik erörtert. Er habe den Eindruck, daß das bisherige Embargo der Beziehungen zu uns am 11. März in Kairo aufgehoben wird. Die arabischen Staaten würden die Möglichkeit einer Normalisierung des Verhältnisses auf bilateralem Wege erhalten.“ Abu Hamad habe in Aussicht gestellt, daß der Libanon bis Ende März die Beziehungen zur Bundesrepublik wieder aufzunehmen bereit sei. Auf Nachfrage habe der libanesische Außenminister ferner versichert, daß der Libanon den Status der Handelsvertretung der DDR nicht vor einer Aufnahme der DDR in die UNO verändern werde. Vgl. VS-Bd. 9862 (I B 4); B 150, Aktenkopien 1972.

Zum Beschuß des Rats der Arabischen Liga vgl. Dok. 30, Anm. 7.

<sup>3</sup> Der SPD-Bundestagsabgeordnete Wischnewski hielt sich vom 25. bis 29. März 1972 im Libanon auf. Vgl. dazu auch Dok. 35 und Dok. 79.

<sup>4</sup> Michel Fontaine.

tär Sadaka ins Außenministerium gerufen, um Frage eines bereits Mittwoch abend 20 Uhr in Bonn und Beirut zu veröffentlichten Kommuniqués zur Wiederaufnahmefrage zu erörtern. Sofern keine gegenteilige Weisung eingeht, werde ich Vorgehen analog zur Wiederaufnahme in Algier und Khartoum<sup>5</sup> vorschlagen.<sup>6</sup>

II. Weiteres Procedere: Abu Hamad wird vom Kabinett beauftragt werden, Bericht über künftiges Verhältnis zu beiden deutschen Staaten vorzulegen. Ausarbeitung wird drei bis vier Wochen in Anspruch nehmen. Minister kündigt an, er werde darin Errichtung eines DDR-Generalkonsulats in Beirut sowie die Anerkennung Ostberlins für den Zeitpunkt der Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen vorschlagen. Bericht dürfte der Regierung nach Zusammentritt neuen Parlaments, das heißt im Mai, vorliegen und wird spätestens im Juni mit voraussichtlich positivem Votum angenommen werden.

III. Herr Wischnewski bat nachdrücklich darum, sich mit der Vorlage des Berichts Zeit zu lassen, und führte aus, daß die DDR-Frage das Kardinalproblem unserer gegenwärtigen Politik sei. Die Errichtung eines DDR-Generalkonsulats könnte daher von uns nur mit Bedenken hingenommen werden. Bliebe es dennoch bei dieser Absicht, legten wir entscheidenden Wert darauf, daß Wiederaufnahme der Beziehungen mit uns und DDR-Statusverbesserung als zwei völlig getrennte Vorgänge behandelt würden.<sup>7</sup> Staatspräsident und Außenminister verhielten sich hierzu zustimmend.

IV. Gesprächsverlauf im einzelnen mit morgigem Fernschreiben.<sup>8</sup>

[gez.] Nowak

**VS-Bd. 9865 (I B 4)**

<sup>5</sup> Am 21. Dezember 1971 nahm die Bundesrepublik die diplomatischen Beziehungen zu Algerien und am 23. Dezember 1971 zum Sudan wieder auf. Vgl. dazu AAPD 1971, III, Dok. 435 und Dok. 446.

<sup>6</sup> Vortragender Legationsrat I. Klasse Redies bekräftigte am 27. März 1972, daß eine schnelle Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen nur möglich sei, wenn „libanesische Seite mit gleichem Kommuniquétext wie bei Algier und Khartoum einverstanden und keine Änderungen vorschlägt. Änderungen wären uns auch im Hinblick auf Präzedenzwirkung für andere arabische Länder unwünscht.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 40; VS-Bd. 9865 (I B 4); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>7</sup> Bezüglich der Errichtung eines Generalkonsulats der DDR in Beirut vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Redies am 30. März 1972, daß der SPD-Abgeordnete Wischnewski in einem Telefongespräch die Vermutung geäußert habe, man könne den Juni-Termin vielleicht noch hinauszögern. Vgl. VS-Bd. 9865 (I B 4); B 150, Aktenkopien 1972.

Am 30. März 1972 wurde gleichzeitig in Bonn und Beirut ein Kommuniqué über die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen veröffentlicht: „Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Libanesischen Republik sind übereingekommen, diplomatische Beziehungen mit dem heutigen Tage (30. März 1972) wiederaufzunehmen. Ein Austausch von Botschaftern wird zu dem frühest möglichen Zeitpunkt stattfinden.“ Vgl. BULLETIN 1972, S. 712.

<sup>8</sup> Am 28. März 1972 berichtete Botschaftsrat Nowak, Beirut, über die Gesprächspunkte zwischen dem SPD-Bundestagsabgeordneten Wischnewski, Präsident Frangieh und dem libanesischen Außenminister Abu Hamad, die sich nicht auf die Aufnahme diplomatischer Beziehungen erstreckten. So seien der Nahost-Konflikt, die geplante Reise des Bundeskanzlers Brandt nach Israel und der Friedensplan des Königs Hussein II. erörtert worden. Frangieh habe betont, die Lage der demokratischen Staaten im Nahen Osten sei labil: „Der gegenwärtige Wohlstand im Libanon falle ins Auge. Dennoch solle man sich nicht täuschen: In Anbetracht der israelischen Haltung sei ein Umschlagen in psychologische und wirtschaftliche Depression jederzeit möglich. Die Lage des Libanon gebe nach wie vor zu Beunruhigung Anlaß. Präsident äußerte Besorgnis über bevorstehende Israel-Reise Bundeskanzlers. Herr Wischnewski wies demgegenüber darauf hin, daß der Besuch für die Araber nicht nachteilig sein müsse. Wir wären an Darlegungen zur Lage im Nahen

## Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

I A 4-83.00/94-1057/72 VS-vertraulich

28. März 1972<sup>1</sup>

Herrn Staatssekretär zur Unterrichtung.<sup>2</sup>

Betr.: Spanisch-französisch-italienische Gespräche in Paris am 15.3.1972<sup>3</sup>;  
hier: Beziehungen zur PZ und Bewertung

Sie haben zu dem Bericht aus Paris Nr. 827 vom 21.3.<sup>4</sup> die Frage gestellt<sup>5</sup>, ob sich Sonderkonsultationen der oben bezeichneten Art mit der PZ vertragen.

Hierzu möchte ich folgende Überlegungen anstellen:

### *Fortsetzung Fußnote von Seite 338*

Osten von arabischer Seite gerade in diesem Zusammenhang interessiert. Außenminister führte aus, unabdingbare Voraussetzung für die Durchführung eines jeden Nahost-Planes sei die Gewährleistung des Selbstbestimmungsrechts der Palästinenser. Der Hussein-Plan scheine dazu interessante Ansätze zu bieten. Soweit sich die Palästinenser bisher überhaupt geäußert haben [...], werde der jordanische Plan jedoch abgelehnt. Nicht nur entfalle damit die Möglichkeit seiner Verwirklichung, sondern auch die Unterstützung durch die libanesische Regierung. Staatspräsident fügte hinzu, wenn wir uns nun wieder verstärkt dem Nahen Osten zuwenden, sollten wir besonders die Palästinenser im Auge behalten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 120; Referat I B 4, Bd. 554.

1 Hat Ministerialdirektor von Staden am 5. April 1972 erneut vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirigent Simon verfügte.

Hat Simon am 5. April 1972 vorgelegen, der die Weiterleitung an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Munz verfügte.

Hat Munz vorgelegen, der die Weiterleitung an die Vortragenden Legationsräte Reitberger und Strenziok sowie an Legationsrat I. Klasse Zierer verfügte.

Hat Reitberger, Strenziok und Zierer am 17. April 1972 vorgelegen.

2 Hat Staatssekretär Frank am 4. April 1972 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Gleichwohl müssen wir diese Kombination sorgfältig beobachten, da es wohl nicht nur um ‚reine‘ Mittelmeerpoltik geht (SECAM).“

3 Am 7. Februar 1972 informierte Vortragender Legationsrat I. Klasse Munz: „Bei der Sitzung der Arbeitsgruppe ‚Mittelmeer‘ im Rahmen der PZ der Sechs teilte der französische Delegationsleiter Jurgensen mit, die Spanier hätten Dreiergespräche über Mittelmeerfragen vorgeschlagen. Sie sollen zwischen Vertretern der Außenministerien Spaniens, Italiens und Frankreichs im März in Paris stattfinden. Die Thematik sei noch unklar. Gesandter Jurgensen schien nicht sehr beglückt über die spanische Initiative zu sein.“ Vgl. Referat I A 4, Bd. 471.

Botschafter Ruetе, Paris, berichtete am 9. Februar 1972, daß die Botschaften Spaniens und Italiens betroffen reagiert hätten, als sie nach den geplanten Gesprächen gefragt worden seien, denn es handelt sich „allem Anschein nach um eine geheime Sache.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 408; Referat I A 4, Bd. 471.

4 Gesandter Blomeyer-Bartenstein, Paris, berichtete von vertraulichen Informationen, die er von französischer Seite über das spanisch-französisch-italienische Gespräch erhalten habe. Insgesamt sei es um eine engere Kooperation im Mittelmeerraum gegangen: „Der spanische Botschafter habe anerkannt, daß die Unterschiedlichkeit der Regime eine generelle Übereinkunft oder einen Pakt ausschlösse. Dennoch müsse man zur Vermeidung neuer Spannungen beitragen, indem man die gegenwärtige politische Stabilität erhalte. Darin sei auch eine Obergrenze der Rüstungen innerhalb der Region eingeschlossen. Es müsse glaubwürdig gemacht werden, daß man gewillt sei, die Eskalation aufzuhalten. Ohne sich von dem Bündnis zu lösen, müsse man sich in dieser Zone genügend von der westlichen Allianz absetzen. Er forderte, einen Schritt weiterzugehen, als es die französische Politik vorsehe.“ Vgl. VS-Bd. 9809 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1972.

5 Zum Drahtbericht Nr. 827 vermerkte Staatssekretär Frank am 27. März 1972 handschriftlich für Ministerialdirektor von Staden: „Wir sollten uns über dieses Thema gelegentlich unterhalten. Wozu PZ, wenn solche Dreier-Gruppierungen entstehen?“ Vgl. VS-Bd. 9809 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1972.

Die spanische Initiative zielt, wenn ich es richtig sehe, zunächst auf die Entwicklung eines Regionalismus im westlichen Mittelmeer. Konkret scheint dafür u.a. der Wunsch maßgebend zu sein, die militärische Konfrontation der Großmächte im Mittelmeerraum zu begrenzen und abzubauen und Länder wie Algerien oder Libyen einer verstärkten sowjetischen Einflußnahme zu entziehen. Die spanische Initiative ist zunächst gescheitert. Ursächlich dafür ist gemäß Bericht aus Madrid Nr. 253 vom 24.3.<sup>6</sup>, daß man von französischer und italienischer Seite keine Voraussetzungen dafür erkennen könne, eine Konferenz oder gar einen Pakt über die Sicherheit in der Region zustande zu bringen. Ferner dürfte nach dem vorgenannten Bericht aus Paris eine Rolle gespielt haben, daß die Unterschiedlichkeit der Regime eine generelle Übereinkunft oder einen Pakt ausschließen.

Weitere Zusammenkünfte dieser Art seien nach dem vorgenannten Bericht aus Madrid vorerst nicht zu erwarten.

Trotz dieses ergebnislosen Ausgangs sollte das Zusammentreffen m.E. nicht negativ bewertet werden. Eine Mittelmeer-Konferenz oder gar ein Mittelmeer-Pakt sind sicher zu ehrgeizige Ziele. Auch dürfte die Unterschiedlichkeit der Regime einer Regionalisierung der politischen Zusammenarbeit im westlichen Mittelmeer noch auf längere Zeit entgegenstehen. Dennoch sollten wir die weitere Entwicklung aufmerksam beobachten und den Gedanken der Regionalisierung nicht entmutigen, sondern bei sich bietender Gelegenheit, und ohne selbst initiativ zu werden, eher ermutigen.

Ich sehe den Unterschied zwischen den nunmehr ins Auge gefaßten bilateralen Kontakten und einer begrenzten multilateralen oder regionalen politischen Zusammenarbeit vor allem darin, daß die letzte tatsächlich, wenn auch nicht im juristischen Sinne, einen größeren Grad an Verbindlichkeiten bei der Abstimmung der Politik der beteiligten Staaten zur Folge haben kann. Eine multilaterale Konsultation erschwert es den Beteiligten, deren Ergebnisse in der Praxis zu ignorieren und ohne Rücksicht auf die Partner ihre eigenen Wege zu gehen. In diesem Sinne kann eine solche Konzeption auf die Politik der teilnehmenden Staaten und damit der durch sie gebildeten Region eine stabilisierende Wirkung haben und bilaterale Einwirkungen von dritter Seite erschweren. Mit anderen Worten, würden die Staaten der Region und würde damit die Region selbst weniger zugänglich für eine Penetration von außen. Insofern erscheint mir der spanische Denkansatz prinzipiell richtig zu sein.

<sup>6</sup> Botschafter Meyer-Lindenberg, Madrid, berichtete über ein Gespräch, in dem der Mitarbeiter im spanischen Außenministerium, Fernandez de Cordoba, den Eindruck vermittelt habe, „daß die spanischerseits in das Dreiergespräch vom 15. März 1972 in Paris gesetzten Erwartungen nicht erfüllt worden sind. Der Gesprächspartner erklärte, es habe sich um einen formlosen Gedanken-austausch über die allgemeinen Aspekte der Mittelmeerprobleme gehandelt. Eine Fortsetzung dieses Gesprächs in demselben oder in erweitertem Rahmen sei vorerst nicht zu erwarten. Nach Meinung des spanischen Beamten haben die spanisch-französisch-italienischen Gespräche Übereinstimmung in der Beurteilung der gefährdeten Sicherheit im Mittelmeerraum und in der Notwendigkeit der Schaffung eines Bewußtseins der gemeinsamen mediterranen Verantwortung unter den Anrainerstaaten ergeben. Italien und insbesondere Frankreich hätten sich jedoch gegen von Spanien zunächst angestrebte multilaterale Maßnahmen für eine gemeinsame Haltung der Länder des westlichen Mittelmeeres ausgesprochen, da derzeit keinerlei Voraussetzungen für die Verwirklichung einer Konferenz oder für einen Pakt über die Sicherheit der Region gegeben seien.“ Vgl. Referat I A 4, Bd. 471.

Ob er zu einer weiteren Entwicklung führt, ist natürlich völlig offen. Auf jeden Fall aber könnte er in der weiteren Zukunft eine Funktion haben, die von der PZ nicht ausgeübt werden kann, weil die meisten ihrer Teilnehmerstaaten der Region nicht angehören und weil andererseits zahlreiche Staaten der Region nicht zur PZ hinzugezogen werden können. Überdies besteht auch im Verhältnis zur PZ das Problem der Unterschiedlichkeit der Regime, daß es bis auf weiteres ausschließen dürfte, Spanien näher an sie heranzuführen.

Zusammenfassend sehe ich in der spanischen Initiative einen zunächst wenig versprechenden, potentiell jedoch nützlichen und im Prinzip richtigen Denkan-satz. Andererseits glaube ich nicht, daß wir die französisch-italienische Bereit-schaft, auf diesen Versuch zunächst einzugehen, als im Widerspruch zur PZ stehend bewerten müssen.

Staden

**VS-Bd. 9809 (I A 4)**

## 78

### **Ministerialdirigent Forster an die Botschaft in Rom**

**IV 1-80.SL-3/94.12-52/72 VS-vertraulich**

**Aufgabe: 30. März 1972, 16.33 Uhr<sup>1</sup>**

**Fernschreiben Nr. 246**

Betr.: Südtirol

Bezug: Drahtbericht Nr. 258 vom 6.3.1972 – Pol I A 4/81<sup>2</sup>

Botschaft wird gebeten, im Außenministerium folgendes mitzuteilen:

a) Bundesregierung begrüßt für Südtirol getroffene Autonomieregelung auf der Grundlage von Paket und Operationskalender.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Der Drahterlaß wurde von Vortragendem Legationsrat von Boehmer konzipiert.

<sup>2</sup> Botschafter Lahr, Rom, berichtete über ein Gespräch des Gesandten Steg, Rom, mit dem Mitarbeiter im italienischen Außenministerium, Fenzi, am 3. März 1972. Fenzi habe der Sorge der italienischen Regierung Ausdruck gegeben, daß „manche deutsche Stellen“ die italienischen Bemühungen zur Verbesserung der Lage in Südtirol nicht respektierten: „Die italienische Regierung stehe unter dem Eindruck, daß beträchtliche finanzielle Mittel aus Deutschland nach Südtirol flössen, über deren Höhe Rom nicht unterrichtet sei. Unter den deutschen Hilfsorganisationen falle vor allem die wachsende Tätigkeit der ‚Stillen Hilfe‘ ins Auge. Man höre, daß diese Organisation über einen Betrag von zwei Mrd. Lire (etwa elf Mio. DM) jährlich verfüge. Mein Vertreter warf ein, daß, so weit ihm bekannt sei, die ‚Stille Hilfe‘ sich im wesentlichen auf karitativem und humanitärem Gebiet betätige und beispielsweise die Einrichtung von Kindergärten finanziell fördere. Gesandter Fenzi bemerkte dazu, besonders in bezug auf Kindergärten sei Zurückhaltung geboten. [...] Beiläufig erwähnte Gesandter Fenzi, daß der bayerische Ministerpräsident am 5.3. einen Besuch in Bozen abstatte. Es wurde abgesprochen, das Gespräch zu gegebener Zeit in Rom fortzuführen. Für die Fortsetzung des Gesprächs erbittet ich Weisung über Art und Umfang der Tätigkeit der ‚Stillen Hilfe‘ sowie Angaben über gestrigen Besuch des Ministerpräsidenten Goppel in Bozen.“ Vgl. Referat 610, Bd. 557.

<sup>3</sup> Am 3. Dezember 1969 berichtete Botschafter Lahr, Rom, über die Zustimmung der Südtiroler Volkspartei zu den von Italien und Österreich ausgehandelten Vereinbarungen zur Lösung der

- b) Sie ist gerne bereit, zum Gelingen dieses Programms beizutragen und etwaigen Störungsversuchen, soweit sie aus der Bundesrepublik kommen mögen und soweit Einflußmöglichkeit besteht, entgegenzuwirken.
- c) Im Rahmen des Kultauraustausches mit Italien werden auch kulturelle Vorhaben in Südtirol (Theatergastspiele, Vergabe von Büchern, Filmen und Stipendien) gefördert.
- d) „Stille Hilfe“ erhält keine Zuwendungen aus Bundesmitteln.

Weiter kann, sollte aber möglichst nicht mitgeteilt werden:

- e) Bundesregierung geht den von italienischer Seite gemachten Mitteilungen weiter nach und behält sich vor, darauf zurückzukommen.<sup>4</sup>

Nur zur dortigen Unterrichtung:

Gleiches Gespräch wie Gesandter Fenzi hat am 29.3. Botschaftsrat Solari Bozzi im Auswärtigen Amt geführt und dabei besonders auf Bau von Kinderheimen sowie Besuch Ministerpräsident Goppels in Bozen am 5.3. hingewiesen.<sup>5</sup>

Möglicherweise hat italienische Seite neben „Stiller Hilfe“ auch, vielleicht sogar mit in erster Linie die deutschen amtlichen Zuwendungen an das Südtiroler Kulturinstitut in Bozen im Auge. Höhe dieser Zuwendungen (durch Aus-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 341*

Südtirol-Frage: „Das ‚Paket‘ soll die Selbstverwaltung der beiden Provinzen Bozen und Trient zu Lasten der ihnen übergeordneten Region Trentino/Alte Adige stärken. Damit wird die von den Südtirolern stets kritisierte italienische Politik der Regionalisierung korrigiert, die nach Südtiroler Meinung das ‚Gruber-De Gasperi-Abkommen‘ verfälschte, indem sie an sich für Südtirol gedachte Privilegien auf ein größeres, überwiegend italienischsprachiges Gebiet ausdehnte. [...] Die beiden Provinzen sollen eine Reihe von zusätzlichen Gesetzgebungskompetenzen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet, erweiterte Haushaltskompetenzen sowie das Recht erhalten, Staatsgesetze beim Verfassungsgerichtshof anzufechten.“ Zum zweiten Teil der österreichisch-italienischen Vereinbarungen schrieb Lahr: „Der ‚Operationskalender‘, die zweite Säule, auf der das Gebäude des Aussöhnungswerkes ruht, ist ein Pas de deux von 18 sorgfältig aufeinander abgestimmten Schritten der italienischen und der österreichischen Regierung mit dem Ziel, daß Wien nach Erfüllung der im ‚Paket‘ enthaltenen Versprechen durch Rom, also in vier bis fünf Jahren, den Streit vor der UNO formell als beigelegt erklärt.“ Vgl. den Schriftbericht; Referat I A 4, Bd. 440.

<sup>4</sup> Am 10. April 1972 berichtete Botschafter Lahr, Rom, über ein Gespräch mit dem Abteilungsleiter im italienischen Außenministerium. Ducci habe die Äußerungen der Bundesrepublik „mit Genugtuung zur Kenntnis“ genommen und „ließ keine Beunruhigung erkennen. Er erwähnte, daß es in Italien Kreise gäbe, die in bezug auf alles, was sich in und um Südtirol tue, noch sehr empfindlich seien. Ihm sei dabei aufgefallen, daß, soweit Kritik geäußert werde, sich diese eher gegen deutsche als österreichische Kreise wende. Die italienische Regierung bemühe sich, der Empfindlichkeit dieser Kreise nach Möglichkeit Rechnung zu tragen, und empfehle uns das Gleiche. Dies richte sich nicht an die Bundesregierung, die immer eine korrekte Haltung eingenommen habe, sondern mehr an namentlich in Bayern befindliche Persönlichkeiten und Organisationen, deren Interesse für Südtirol aus Stammesgründen verständlich sei, die aber vielleicht nicht immer bedächten, wie ihre Äußerungen in Italien wirkten. Was speziell die ‚Stille Hilfe‘ angehe, so sei diese vielleicht nicht so sehr still, sondern schütte bisweilen recht lautstark den Klingelbeutel und sei wohl in ihren Äußerungen nicht sehr wöhlerisch, um Mitleid für Südtirol zu erwecken. Er gebe aber zu, daß es für die Bundesregierung nicht einfach sei, hier regulierend einzugreifen. [...] Die Angelegenheit kann, sofern es nicht zu neuen italienischen Vorstellungen kommen sollte, als erledigt angesehen werden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 374 vom 10. April 1972; VS-Bd. 9807 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>5</sup> Vortragender Legationsrat I. Klasse Munz informierte die Botschaft in Rom am 8. März 1972, daß der bayerische Ministerpräsident Goppel und der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, Stingl, an der Tagung der katholischen Familienverbände Südtirols teilgenommen hätten. Goppel habe dort außerdem die Festansprache gehalten. Vgl. den Drahterlaß Nr. 182; Referat I A 4, Bd. 440.

wärtiges Amt) hat in den letzten Jahren allerdings nur DM 1,2 Mio. jährlich betragen. Es wird im Prinzip weiterhin, wie schon verschiedentlich mit Botschafter besprochen, für wünschenswert gehalten, daß mit italienischer Seite möglichst bald diese Dinge besprochen werden, und zwar mit der Absicht, unsere Förderungsmaßnahmen in offene im Rahmen der auswärtigen Kulturarbeit überzuleiten.<sup>6</sup> Es ist jedoch vorgesehen, daß zunächst – etwa im Mai – ein Gespräch zwischen Vertreter Auswärtigen Amts und österreichischer Seite in Wien stattfindet, um Abstimmung mit Wien, das für derartige Förderungsmaßnahmen in erster Linie politisch legitimiert ist, herbeizuführen. Alsdann müßte Botschafter die Auffassung Dr. Mitterdorfers über Zeitpunkt und Inhalt eines deutsch-italienischen Gesprächs einholen.

Weiterer Erlaß nach vorgenanntem Gespräch in Wien.

[gez.] Forster

**VS-Bd. 9756 (IV 1)**

<sup>6</sup> Vortragender Legationsrat von Boehmer führte am 3. Oktober 1972 zu den Ursprüngen und Grundsätzen der Kulturförderung in Südtirol seitens der Bundesrepublik aus: „Das Motiv für die Übertragung der oben angeführten Förderungsmaßnahmen vom damaligen Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen auf das Auswärtige Amt im Jahre 1968 war, die Förderung in ein politisch unverfängliches Verfahren überzuleiten, damit im Falle eines Bekanntwerdens der Förderungsmaßnahmen auf italienischer Seite möglichst keine das deutsch-italienische Verhältnis betreffenden Rückwirkungen entstehen würden.“ Außerdem sei seit 1968 „ständig geprüft worden, ob das Zuwendungsverfahren, das bislang von der üblichen haushaltrechtlich vorgeschriften Technik abweicht und in streng vertraulicher Weise gehandhabt wird, in das normale offene Verfahren übergeleitet werden kann. Unsere Südtiroler Gesprächspartner haben das bislang nicht [...] für politisch vertretbar erklärt.“ Boehmer führte weitere Einzelheiten des möglichen offenen Verfahrens aus und empfahl „für die nächsten Jahre“ ein Gesamtplafond von einer Million DM. Vgl. VS-Bd. 9756 (IV 1); B 150, Aktenkopien 1972.

**Bundesminister Scheel, z.Z. Hinterthal,  
an Bundeskanzler Brandt, z.Z. Sardinien**

30. März 1972<sup>1</sup>

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler,

in meinem Urlaubsort lese ich, daß Herr Wischnewski nach dem Libanon gegeist ist<sup>2</sup> und dort dem Präsidenten Frangieh eine Botschaft des Bundeskanzlers übergeben habe. Auf Rückfrage im Amt stelle ich fest, daß Herr Wischnewski mitgeteilt habe, er wolle für einen Deutschen aus seinem Wahlkreis, der im Libanon inhaftiert sei, intervenieren.<sup>3</sup> Zu diesem Zweck habe der Herr Bundeskanzler Herrn Wischnewski ein Einführungsschreiben mitgegeben. In Anbetracht des humanitären Zwecks dieser Reise hat das Nahost-Referat keinen Einspruch erhoben, was ich in Ordnung finde. Nunmehr erscheint die Reise Herrn Wischnewskis in der Presse aber als diejenige außenpolitische Aktion, die die Wiederaufnahme der Beziehungen zwischen dem Libanon und der Bundesrepublik zustande gebracht hat.<sup>4</sup>

1 Das Schreiben wurde am 30. März 1972 von Staatssekretär Frank als Drahterlaß Nr. 1 an Bundeskanzler Brandt, z.Z. Sardinien, übermittelt.

Hat Legationsrat I. Klasse Vergau vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn Hallier z[ur] K[enntnis]n[ahme].“

2 Der SPD-Abgeordnete Wischnewski hielt sich vom 25. bis 29. März 1972 im Libanon auf. Vgl. dazu auch Dok. 76.

Hans-Jürgen Wischnewski berichtete dazu im Rückblick: „Im März 1972 besuchte ich den Libanon. Eigentlich wollte ich in erster Linie einer Familie aus meinem Wahlkreis helfen, deren Sohn im Libanon eine Gefängnisstrafe verbüßte. [...] Natürlich wollte ich die Gelegenheit nutzen, die Aussichten für die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu erkunden. Ich bat also den Bundeskanzler um ein paar freundliche Zeilen für den libanesischen Staatspräsidenten Suлейман Frangié. Willy Brandt schrieb, daß er die Reise seines Freundes Wischnewski in den Libanon zum Anlaß nehme, ihm seine sehr herzlichen Grüße zu übermitteln. Mit diesem Brief ging ich zusammen mit unserem Geschäftsträger zum libanesischen Staatspräsidenten. Ich wurde sehr freundlich empfangen, der Präsident las den Brief sofort, und wir vertieften uns in ein Gespräch über die deutsch-libanesischen und deutsch-arabischen Beziehungen. Ich spürte, daß hier die Zeit für die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen reif war. Im Laufe des Gesprächs schlug der Präsident vor, noch für den Nachmittag das Kabinett einzuberufen und in dieser Sitzung die sofortige Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik zu beschließen. Dann können Sie schon morgen wieder Ihre Fahne im Libanon aufziehen.“ Diese Schnelligkeit überraschte mich. Ich war zu diesem Zeitpunkt nicht Regierungsmitglied, aber schließlich war es ja die erklärte Politik der Bundesregierung, die baldige Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu erreichen. Auch unser Geschäftsträger vertrat diese Ansicht. So gab es seit dem 30. März 1972 wieder diplomatische Beziehungen zum Libanon, und wir waren wieder einen Schritt weiter. Nach meiner Rückkehr nach Bonn gab es noch einen Ärger. Der von mir hochgeschätzte Staatssekretär Paul Frank im Auswärtigen Amt glaubte nicht an den humanitären Anlaß meiner Reise. Er sah wohl in meinem Verhalten einen ungerechtfertigten Eingriff eines Vertreters der Legislative in die hier zuständige Arbeit der Exekutive.“ Vgl. WISCHNEWSKI, LEIDENSCHAFT, S. 144 f.

3 Vortragender Legationsrat I. Klasse Redies teilte am 22. März 1972 mit, daß der SPD-Abgeordnete Wischnewski „neben Gesprächen mit libanesischer Regierung“ den „Fall eines wegen Rauschgiftschmuggels verurteilten jungen Deutschen aus seinem Wahlkreis zur Sprache bringen“ wolle. Vgl. den Drahterlaß Nr. 36; Referat I B 4, Bd. 554.

4 Vgl. dazu den Artikel „Vor Wiederaufnahme der Beziehungen zu Beirut und Kairo“, DIE WELT vom 27. März 1972, S. 2.

Sie werden verstehen, sehr geehrter Herr Bundeskanzler, daß ein solcher Eindruck für die Vorstellung, die die Öffentlichkeit von einer nach Kompetenzen geregelten Regierungstätigkeit hat, nachteilig sein muß. Die Reisetätigkeit von Herrn Wischnewski, deren Intentionen ich durchaus positiv bewerte, bringt aber die Gefahr mit sich, daß die notwendige Trennung von Legislative und Exekutive in der Öffentlichkeit verwischt wird. Gewisse Formulierungen in dem im übrigen mit dem Auswärtigen Amt abgestimmten „Einführungsschreiben“ verwischen den Unterschied noch mehr.<sup>5</sup> Sie könnten zu dem falschen Schluß führen, als enthielt dieser Brief in Wahrheit einen dringenden Wunsch nach Aufnahme der Beziehungen.<sup>6</sup> Es gibt aber keinen Anlaß, von uns aus den im Gange befindlichen Prozeß der Normalisierung der Beziehungen zu den arabischen Staaten zu beeinflussen oder zu beschleunigen. Gerade diejenigen arabischen Staaten, die in den vergangenen Jahren treu zu uns gehalten haben<sup>7</sup>, hätten wenig Verständnis dafür, wenn die Bundesrepublik Deutschland als Bittsteller auftreten würde.

Auch der Aufenthalt von Herrn Günter Grass in Athen<sup>8</sup> gehört in diesen Zusammenhang. Selbstverständlich ist es Herrn Grass unbenommen, überall auf der Welt seine persönliche Meinung zu äußern. Selbst wenn er eine unserer Botschaften angreift, die auf Weisung des Auswärtigen Amts handelt, können wir dagegen wenig tun.<sup>9</sup> Zu bedauern ist aber, wenn er Gelegenheit erhält, öffentlich zu sagen, der Herr Bundeskanzler habe ihn zur Berichterstattung über seine Reise nach Griechenland empfangen. Dadurch hat seine Reise ein politisches Gewicht erhalten, das ihr in Anbetracht unserer Bemühungen, mit dem schwierigen und komplexen Problem Griechenland fertig zu werden, nicht gerecht wird. Die heute in der Presse erschienenen Berichte, wonach Herr Grass seine Tätigkeit auch auf die Vereinigten Staaten ausdehnt, laden nicht dazu ein, diese Beurteilung zu revidieren.

Ich schreibe dies alles nicht, sehr geehrter Herr Bundeskanzler, um Ihnen die notwendige und wohlverdiente Erholung unter italienischer Sonne zu vermie-

<sup>5</sup> Im Schreiben vom 24. März 1972 an Präsident Frangieh teilte Bundeskanzler Brandt mit, der SPD-Abgeordnete Wischnewski werde „Ihrer Regierung die Politik der Bundesregierung darlegen können. Ich habe es begrüßt, daß Ihre Regierung auf der kürzlichen Tagung der Arabischen Liga den Beschuß unterstützt hat, den einzelnen arabischen Staaten die Wiederaufnahme der Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland freizustellen. Ich hoffe, daß die Gespräche meines Freundes dazu beitragen werden, das Verhältnis zwischen unseren beiden Ländern einer baldigen Normalisierung zuzuführen.“ Vgl. Referat I B 4, Bd. 553.

<sup>6</sup> Zu ersten Presseveröffentlichungen über den geplanten Besuch des SPD-Abgeordneten Wischnewski berichtete Botschaftsrat Nowak am 21. Februar 1972: „Der durch die Behandlung der Angelegenheit entstandene Eindruck, Bundesregierung dränge nunmehr auf Normalisierung, hat sich inzwischen bereits in Meldungen umgesetzt, wonach wir die Wiederherstellung der Beziehungen durch das Angebot finanzieller und technischer Hilfeleistungen zu beschleunigen suchten, während der Libanon erst die Entscheidung des Ligarats in der Aufnahmefrage abwarten wolle.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 46; Referat I B 4, Bd. 553.

<sup>7</sup> Zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik durch neun arabische Staaten zwischen dem 12. und 16. Mai 1965 vgl. Dok. 30, Anm. 3.

Nicht abgebrochen wurden die Beziehungen durch Libyen, Marokko und Tunesien.

<sup>8</sup> Zur Vortragsreise des Schriftstellers Grass nach Athen vgl. Dok. 61.

<sup>9</sup> Zu den Äußerungen des Schriftstellers Grass über die Botschaft in Athen nach seiner Rückkehr nach Deutschland vgl. Dok. 61, Anm. 10.

sen, sondern lediglich aus der Sorge heraus, daß die Bundesregierung diese Art von Tätigkeiten, und seien sie noch so gut gemeint, stärker unter Kontrolle nehmen sollte.

Ich habe soeben Ihren Brief, den Sie kurz vor Ihrer Abreise nach Sardinien an mich sandten, erhalten. Ihre Beurteilung teile ich in vollem Umfange. Auch ich halte es für wünschenswert, daß wir bald angesichts der schweren Etappen, vor denen wir stehen, ein Gespräch über den Rest der Legislaturperiode führen. Für Ihren Brief danke ich auf das allerherzlichste und wünsche Ihnen auch weiterhin einen guten und erholsamen Urlaub. Wir werden in den nächsten Wochen gute Nerven und frische Kräfte ganz sicherlich brauchen können.<sup>10</sup>

Mit herzlichem Gruß  
[gez.] Ihr Walter Scheel

Büro Staatssekretär, Bd. 195

<sup>10</sup> Bundeskanzler Brandt antwortete am 31. März 1972: „Was Herrn Wischnewski angeht, so hatte ich ihn in den letzten Wochen mehrfach gebeten, sich um ein Gespräch mit Ihnen zu bemühen. Ich glaubte, dieses habe stattgefunden, als er mir von seiner bevorstehenden Reise in den Libanon erzählte. Das Schreiben an den dortigen Präsidenten wurde mir nach Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt vorgelegt, so daß ich meinte, alles sei in Ordnung. [...] Schwieriger ist die Sache mit Herrn Grass. Er weiß, daß ich seine Aktion in Griechenland kritisch betrachte und daß unsere Außenpolitik sich nicht an seinen Maßstäben orientieren kann. Dies gilt erst recht für seine Äußerungen über Amerika, wenn diese richtig wiedergegeben wurden. Andererseits wollte ich ihm am vergangenen Sonntag seinen Gesprächswunsch nicht abschlagen. Von einer Berichterstattung im quasi-dienstlichen Sinne kann natürlich keine Rede sein. Da Griechenland ein in meiner Partei unterschiedlich beurteiltes Thema ist, habe ich Grass vorgeschlagen, dem bei meinem Parteivorstand bestehenden Ausschuß für internationale Beziehungen über seine Eindrücke zu berichten.“ Der Vorgang sei schwierig, und er selbst, Brandt, könne nur versuchen, „ihn so zu beeinflussen, daß unsere außenpolitischen Interessen nicht Schaden leiden und daß ich mir unnötigen Ärger in meiner Partei erspare.“ Vgl. VS-Bd. 10099 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1972.