

## 97

**Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt,  
mit Vertretern der Drei Mächte**

II A 1-85.50 VV-302I/72 geheim

14. April 1972<sup>1</sup>

An dem Gespräch nahm der französische Botschafter Sauvagnargues, der britische<sup>2</sup> und der amerikanische Gesandte<sup>3</sup>, die drei Botschaftsräte sowie MD Sanne und VLR Bräutigam teil.

Staatssekretär *Bahr* berichtete von der letzten Verhandlungsrunde in Ostberlin<sup>4</sup>, daß DDR-Staatssekretär Kohl insgesamt eine positivere Haltung eingenommen habe. Nach seinem Eindruck hätten sich die Gespräche Honeckers in Moskau<sup>5</sup> günstig ausgewirkt.

Bei der positiven Einstellung der DDR gebe es allerdings eine Ausnahme, die Frage der Einbeziehung Berlins in den Verkehrsvertrag. Er, Bahr, habe Kohl nochmals die sachlichen Gründe erläutert, warum die Einbeziehung Berlins in den Verkehrsvertrag erforderlich sei. Dabei habe er auch darauf hingewiesen, daß Berlin nicht in der Lage sein werde, selbst Abkommen mit der DDR zu schließen, als ob es ein Völkerrechtssubjekt wäre. Er habe dann angedeutet, daß die BRD vielleicht auf eine Berlin-Klausel verzichten könne, wenn Berlin in die Sachregelung einbezogen werde und man dem Parlament und der Öffentlichkeit dies klar sagen könne. Die Form sei für uns nicht so wichtig wie die Sachregelung.

Kohl habe dies zunächst als einen interessanten Gedanken bezeichnet, sei aber später auf diesen Punkt zurückgekommen und habe gesagt, daß ein solcher Weg noch schlimmer als eine Berlin-Klausel sei. Berlin würde dann nämlich durch die BRD ohne Klausel und gewissermaßen „reichsunmittelbar“ in den Vertrag mit der DDR einbezogen. Die Haltung der DDR zur Frage der Einbeziehung Berlins generell sei „nein“ ohne jede Einschränkung. Die Sowjetunion habe diese Haltung gebilligt und die DDR sogar noch darin bestärkt, keinen Millimeter von dieser Position abzuweichen.

Er könne sich vorstellen, so sagte Staatssekretär Bahr, daß man bis Ende dieses Monats mit dem Verkehrsvertrag fertig sein werde, mit der einzigen Aus-

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Bräutigam gefertigt und am 14. April 1972 Staatssekretär Frank zugeleitet. Dazu vermerkte Bräutigam: „Es wird darauf hingewiesen, daß StS Bahr – einer Äußerung nach zu urteilen – beabsichtigt, am Sonntag, dem 16. April, mit dem Bundeskanzler über die Problematik des Verkehrsvertrages und insbesondere die Frage der Einbeziehung Berlins zu sprechen.“

Hat Frank am 14. April 1972 vorgelegen. Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 8562 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>2</sup> Reginald Alfred Hibbert.

<sup>3</sup> Frank E. Cash.

<sup>4</sup> Zum 39. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. Dok. 95 und Dok. 98.

<sup>5</sup> Der Erste Sekretär des ZK der SED, Honecker, hielt sich vom 4. bis 10. April 1972 in Moskau auf. Vgl. dazu den Artikel „Ergebnisreiches Treffen zwischen Erich Honecker und Leonid Breschnew“; NEUES DEUTSCHLAND vom 11. April 1972, S. 1.

nahme dieser Frage. Man werde sich dann überlegen müssen, ob man den Vertrag unter solchen Umständen paraphieren könne.

Zur Frage der Reiseerleichterungen berichtete Staatssekretär Bahr, daß Kohl auch diesmal keine Zusagen gemacht habe. Das gleiche gelte für die Frage der Verhandlungen über einen Grundvertrag. Er habe allerdings den Eindruck, daß die DDR zu beiden Punkten in der nächsten Woche<sup>6</sup> etwas sagen werde. Sollte sich jedoch herausstellen, daß in diesen beiden Punkten keine Fortschritte gemacht werden könnten, so sei der Verkehrsvertrag für uns kaum noch interessant. Sollte dagegen nur noch die Frage der Einbeziehung Berlins offen sein, so hätten wir das Für und Wider eines Verkehrsvertrages ohne Einbeziehung Berlins politisch abzuwägen. Diese schwierige Entscheidung würde letztlich durch den Bundeskanzler getroffen werden müssen.

Staatssekretär Bahr fuhr fort, er persönlich – und er könne hier nur für seine Person sprechen – sei zu dem Ergebnis gekommen, in der nächsten Verhandlungsrunde den Versuch zu machen, Berlin in ähnlicher Weise in den Verkehrsvertrag einzubeziehen, wie das beim Transitabkommen gemacht worden sei, d.h. durch einen Austausch einer Reihe von Mitteilungen.<sup>7</sup> Dabei sei er sich bewußt, daß die Regelung dieser Frage im Verkehrsvertrag präjudizierende Wirkung für die Zukunft haben könne. Ferner spiele die Frage eine Rolle, ob unter dem Begriff „communications“ im Sinne von Teil II C<sup>8</sup> und Annex III des Vier-Mächte-Abkommens<sup>9</sup>, hinsichtlich derer der Senat zu Verhandlungen mit der DDR ermächtigt worden sei, auch der allgemeine Verkehr falle.

Botschaftsrat *Dean* sagte, wenn man das wolle, könne man den allgemeinen Verkehr als einen Teil der „communications“ im Sinne des Vier-Mächte-Abkommens ansehen.

Botschafter *Sauvagnargues* stimmte dem zu, wies aber auf die Nachteile hin, da Verkehrsabmachungen zwischen dem Senat und der DDR als Indiz für eine autonome politische Einheit West-Berlin verstanden werden könnten. Vielleicht könne man jedoch eine praktische Lösung finden, indem man die Bestimmungen des Verkehrsvertrages über den Güterverkehr auch auf West-Berlin anwende, ohne daß darüber ein regelrechter Vertrag zwischen dem Senat und der DDR geschlossen werde. Er könne sich z.B. – wenn er hier einmal ein „Impromptu“ äußern dürfe – eine Vereinbarung Senat-DDR vorstellen, wonach die Bestimmungen des Verkehrsvertrages über den Güterverkehr auch auf Berlin (West) angewandt würden.

Botschaftsrat *Dean* wies auf die Möglichkeit hin, daß der Senat unter dem Dach des Vier-Mächte-Abkommens – und darauf müsse ausdrücklich Bezug

<sup>6</sup> Zum 40. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 19./20. April 1972 vgl. Dok. 105–108.

<sup>7</sup> Zur Einbeziehung von Berlin (West) in das Transitabkommen vom 17. Dezember 1971 vgl. AAPD 1971, III, Dok. 432.

<sup>8</sup> In Teil II C des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 wurde ausgeführt: „The Government of the Union of Soviet Socialist Republics declares that communications between the Western sectors of Berlin and areas bordering on these Sectors and those areas of the German Democratic Republic which do not border on these Sectors will be improved. [...] Detailed arrangements concerning travel, communications and the exchange of territory, as set forth in Annex III, will be agreed by the competent German authorities.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 444 f.

<sup>9</sup> Zu Anlage III des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. Dok. 90, Anm. 17.

genommen werden – eine Vereinbarung mit der DDR über den Verkehr schließe, ähnlich wie im Falle der Besuchsregelung<sup>10</sup>.

Botschafter *Sauvagnargues* erklärte, er habe bei seinen Bemerkungen eine rein praktische Vereinbarung im Auge gehabt, aber auch der von Botschaftsrat Dean aufgezeigte Weg erscheine ihm möglich. Der Botschafter stellte sodann die Frage, ob das Problem der Einbeziehung Berlins auch ungeregelt bleiben könne.

Staatssekretär *Bahr* sagte, seiner Meinung nach nicht, er könne aber hier der politischen Entscheidung nicht vorgreifen. Dabei müsse man sich bewußt sein, daß die DDR in diesem Bereich über ein erhebliches Störpotential verfüge. Vielleicht werde es ohne Regelung für einige Zeit gutgehen, aber niemand könne sagen für wie lange.

Auf das Problem der Reiseerleichterungen zurückkommend, sagte Staatssekretär Bahr, er nehme an, daß die DDR Zugeständnisse in diesem Bereich nur in Form einer einseitigen Erklärung machen werde. Wie sie aussehen würden, wisse er nicht. Er sei etwas skeptisch, ob die DDR die Altersgrenze für Reisende in die Bundesrepublik herabsetzen werde. Dieser Punkt habe in der öffentlichen Diskussion der Bundesrepublik eine große Rolle gespielt und sei eine Forderung der Opposition.<sup>11</sup> Der DDR falle es erfahrungsgemäß schwer, dann Zugeständnisse zu machen. Er könne sich allerdings vorstellen, daß die DDR zu einer allmählichen Verbesserung des Reiseverkehrs bereit sei. Es liege schließlich auch im eigenen Interesse der DDR, das Odium loszuwerden, als beschränke sie den Reiseverkehr stärker, als andere Ostblockstaaten dies tun. Wegen ihrer Sorge, daß damit die Flucht aus der DDR erleichtert werde oder es zu Provokationen komme, könne dies jedoch nur eine allmähliche Entwicklung sein.

Zum Problem der Pässe erklärte Staatssekretär Bahr, es sei zu seiner Überraschung gelungen, sich auf eine neutrale Formel zu einigen.<sup>12</sup> Kohl habe nicht einmal auf einem Protokollvermerk zu dieser neutralen Formulierung bestanden, sondern sich mit einer von ihm abgegebenen Erklärung begnügt, daß die BRD die Pässe der DDR als ordnungsgemäß ausgestellte Pässe behandeln werde.<sup>13</sup> Der Bundesinnenminister<sup>14</sup> habe einer solchen Formel zugestimmt.

<sup>10</sup> Für den Wortlaut der Vereinbarung vom 20. Dezember 1971 zwischen der Regierung der DDR und dem Senat von Berlin über Erleichterungen und Verbesserungen des Reise- und Besucherverkehrs vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 77–80.

<sup>11</sup> Vgl. dazu die Äußerungen des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel am 23. Februar 1972 im Bundestag; Dok. 51, Anm. 16.

<sup>12</sup> Am 12. April 1972 wurde folgende Fassung des Artikels 5 eines Vertrags über Fragen des Verkehrs vereinbart: „Die DDR und die BRD erkennen gegenseitig die vom anderen Vertragspartner ausgestellten amtlichen Dokumente, die zum Führen von Transportmitteln berechtigen, sowie die amtlichen Dokumente für die auf seinem Gebiet zugelassenen Transportmittel an, soweit im Art. 19 nichts anderes vereinbart ist. Reisende weisen sich durch die von den zuständigen Organen bzw. Behörden der Vertragsstaaten ausgestellten amtlichen Personaldokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, aus.“ Vgl. VS-Bd. 8562 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>13</sup> Zur Paßfrage gab Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, während des 39. Gesprächs mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 12. April 1972 zu Protokoll: „Ich erkläre unter Bezugnahme auf diesen Satz, daß die Behörden der Bundesrepublik Deutschland die von der DDR ausgestellten Pässe im grenzüberschreitenden Verkehr sowohl zwischen der DDR und der BRD als auch zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dritten Staaten uneingeschränkt wie andere entsprechend der internationalen Praxis ordnungsgemäß ausgestellte Pässe behandeln werden.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung; VS-Bd. 8562 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>14</sup> Hans Dietrich Genscher.

Botschafter *Sauvagnargues* bezeichnete diese Einigung als wichtigen Fortschritt. Staatssekretär *Bahr* fügte noch hinzu, diese Regelung bedeute keine Anerkennung der Staatsangehörigkeit der DDR, und sie mache keine neue Praxis notwendig.

Auf die Frage des französischen Botschafters, ob er mit einem Abschluß der Verhandlungen noch in diesem Monat rechne, sagte Staatssekretär *Bahr*, er halte das an sich für möglich, er habe aber keine große Hoffnung, daß man die Frage der Einbeziehung Berlins lösen könne. Für die DDR sei dies ein emotionales Problem.<sup>15</sup> Sie komme seinem Eindruck nach über diese Probleme nicht so schnell hinweg.

Botschafter *Sauvagnargues* meinte, auch er könne sich vorstellen, daß die DDR eine Einbeziehung Berlins in den Verkehrsvertrag als eine weitere Verschlechterung ihrer eigenen Position gegenüber Westberlin ansehen würde, die noch über die Vier-Mächte-Regelung hinausgehe.

VS-Bd. 8562 (II A 1)

## 98

### Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt

Geheim

14. April 1972<sup>1</sup>

Betr.: Persönliche Gespräche mit Herrn Kohl am 12.4.1972 in Berlin

1) Zum Thema Elbe wurde in der Form Einverständnis erzielt, wie sie später in der Delegationssitzung festgehalten wurde.<sup>2</sup>

Das gleiche gilt für den Präambelsatz<sup>3</sup>, den Artikel 5<sup>4</sup> und den dazugehörigen Protokollvermerk<sup>5</sup>, den Verzicht der DDR auf den Weltpostverein.

<sup>15</sup> Dieser Satz wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Nicht nur emotionell!“

<sup>1</sup> Ablichtung.

Hat laut Vermerk des Legationsrats I. Klasse Vergau vom 17. April 1972 Staatssekretär Frank vorgelegen.

<sup>2</sup> Im Verlauf des 39. Gesprächs des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, wurde folgender Wortlaut des ersten Satzes des Artikels 22 eines Vertrags über Fragen des Verkehrs verabschiedet: „Die Vertragsstaaten gewährleisten einen reibungslosen Binnenschiffsverkehr zwischen km 472,6 bis km 566,3 der Elbe.“ Dazu wurde ein Protokollvermerk vereinbart: „Zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland besteht Übereinstimmung, daß Binnenschiffe der Deutschen Demokratischen Republik, die auf dem Grenzstreckenabschnitt der Elbe im Binnenverkehr zwischen Häfen der Deutschen Demokratischen Republik eingesetzt sind, mit einer besonderen Flagge gekennzeichnet werden und nicht der Grenzabfertigung durch Behörden der Bundesrepublik Deutschland unterliegen.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung; VS-Bd. 8562 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>3</sup> Zur Einigung in der Formulierung der Präambel vgl. Dok. 95.

<sup>4</sup> Für Artikel 5 eines Vertrags über Fragen des Verkehrs vgl. Dok. 97, Anm. 12.

<sup>5</sup> Zur Einigung in der Paßfrage vgl. Dok. 97, Anm. 13.

Zu CIM/CIV<sup>6</sup> wies ich darauf hin, daß zu prüfen sei, ob für einen Beitrittsantrag der BRD ein Gesetz erforderlich sei. Kohl bezweifelte dies mit dem Argument, daß die CIM/CIV-Bestimmungen bereits innerstaatliches Recht der BRD geworden sein müssen. Es wird von der Prüfung dieser Frage abhängen, ob im Interesse der Zeitersparnis eine Beantragung der Mitgliedschaft im Laufe des Sommers möglich ist.

Es ist beiden Seiten bewußt, daß der Beitritt zu TIR/ADR<sup>7</sup> das ECE-Problem aufwirft. Kohl regte dazu an, zu überlegen, ob eine Suspendierung des Artikels helfen könnte. Er formulierte dies in der Delegationssitzung dann auch in bezug auf CIM/CIV.

Unsere Wünsche auf einige Klärungen im Zusammenhang mit CIM/CIV beantwortete Kohl zunächst damit, daß nach seiner Kenntnis alle betriebenen Verkehrsstrecken ohne Ausnahme einbezogen würden. Auf den Hinweis, daß es jedem Staat freistünde, bestimmte Strecken anzumelden oder auch löschen zu lassen, erklärte er, darauf zurückkommen zu wollen, nachdem er sich sachkundig gemacht hätte.

Ich habe vorgeschlagen, in einem Briefwechsel festzuhalten, daß alle gegenwärtig benutzten Transitstrecken angemeldet werden und von besonderen Regelungen des Transitabkommens und der Information der DDR von dem Eisenbahnabkommen unberührt bleiben.

3) Zum Problem zusätzlicher Grenzübergänge konnte keinerlei Fortschritt erreicht werden. Es gab auch nicht die Andeutung einer möglichen Änderung der Haltung der DDR in der Fortsetzung der Vertragsverhandlungen.

4) Zum Thema Beförderungsgenehmigungen habe ich auf die Zusammenhänge mit einer möglichen Pauschalierung hingewiesen. Wenn es dazu käme, seien wir nicht bereit, dies einseitig zu unseren Lasten zu machen. Wegekosten nach dem Wegfall des Leberpfennigs<sup>8</sup> und die Abgabefreiheit für Treibstoffe hingen zusammen. Kohl bat, dies bis zum nächsten Mal zurückzustellen, um sich sachkundig zu machen.

Er bat, den Komplex Beförderungsgenehmigungen noch einmal zu überdenken. Der DDR gehe es um das Festschreiben der heutigen Praxis.

<sup>6</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.

<sup>7</sup> Für den Wortlaut des Zollübereinkommens vom 15. Januar 1959 über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR („TIR-Übereinkommen“) vgl. UNTS, Bd. 348, S. 13–101. Für den deutschen Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1961, Teil II, S. 650–741.

Für den Wortlaut des europäischen Übereinkommens 30. September 1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR) vgl. UNTS, Bd. 619, S. 78–97. Für den deutschen Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1969, Teil II, S. 1489–1501.

<sup>8</sup> Am 22. September 1967 stellte Bundesminister Leber vor der Presse ein verkehrspolitisches Programm vor, das u. a. eine Neuregelung der Beförderungssteuer vorsah. Danach sollten Motorfahrzeuge mit einer zulässigen Nutzlast von unter vier Tonnen von der Beförderungssteuer befreit, solche mit einer Nutzlast von über vier Tonnen mit einer gestaffelten Steuer zwischen vier und sechs Pfennig je Tonnenkilometer belegt werden. Als weitere Maßnahme wurden Lastkraftwagen über vier Tonnen Nutzlast im gewerblichen Güterfernverkehr mit einer Steuer in Höhe von einem Pfennig je Tonnenkilometer belegt. Für den Wortlaut der Erklärung vgl. BULLETIN 1967, S. 881–888.

Jeder Staat könne heute Beförderungsgenehmigungen erteilen. Wenn wir uns nicht einigten, stehe es jeder Seite im freien Ermessen, wann und wie sie von diesem Recht Gebrauch mache. Heute gebe es nur solche Genehmigungen für den Kraftomnibus-Personenverkehr. Der Vorschlag der DDR laufe darauf hinaus, nichts am gegenwärtigen Zustand zu ändern. Ein gewisses Interesse der DDR, z. B. bei Regierungswechsel in der BRD, nicht mit drastischen Genehmigungsverfahren konfrontiert zu werden, sei sicher verständlich. Der Vorschlag der DDR diene der Sicherheit beider Seiten. Es wäre schade, wenn es nicht geregelt würde, weil jeder daran rühren könnte. Im übrigen hätte die DDR keine Sorge vor einer Kontingentierung, weil es schwer vorstellbar sei, daß die BRD bei ihren Prinzipien vertreten könnte, den DDR-Verkehr zu kontingentieren. Das Thema soll in Bonn weiterbehandelt werden.

5) Beide Seiten wiederholten ihren Standpunkt zur 100-DM-Grenze für Geschenke.

6) Zum Thema Personenverkehr habe ich Kohl darauf hingewiesen, daß bei Frachtschiffen die Diskriminierung zu beseitigen sei, da nicht einzusehen sei, warum die DDR nicht könne, was Polen könne; daß außer positiven Aspekten kein negativer für die Möglichkeit eines Besuchsverkehrs zwischen Hamburg und Magdeburg zu erkennen sei. Er wollte darauf noch zurückkommen.

7) Zur Benutzung der Vokabel „Zoll“ erklärte er, die DDR habe den Eindruck, daß diese Formulierung für die BRD annehmbar sei, da unbestritten Zollbehörden seit 20 Jahren tätig seien, jeder Staat das Recht habe, seinem bestehenden Zollregime bestimmte Weisungen zu geben und im Vertrag von „Zoll“ ausdrücklich nur im Zusammenhang mit der Zollfreiheit gesprochen werde.

Ich habe dann auf die grundsätzlich damit aufgeworfenen Fragen hingewiesen und auf mögliche Rückwirkungen, die keiner Seite erwünscht seien. Er hat darauf zugesagt, sich dafür einzusetzen, daß die DDR auf diese Vokabel verzichtet.

Ich habe ihm umgekehrt zugesagt, mich für die Benutzung der Vokabeln „Import“ und „Export“ einzusetzen, nachdem er erklärt hat, daß in der amtlichen Statistik der BRD die Benutzung dieser Worte geläufig sei. Er könne dafür zahlreiche Belege bringen.

Er unterstrich im übrigen die Bereitschaft der DDR, langfristige Vereinbarungen über den Handel zu treffen.

8) Berlin

Ich habe Kohl auf seine letztmalig<sup>9</sup> vorgetragenen Argumente folgendes erwidert:

1) Es treffe nicht zu, daß die Verkehrsfragen für Berlin (West) im wesentlichen durch das Transitabkommen geregelt seien.

2) Die Zuständigkeiten der Vier bzw. Drei Mächte stellten kein Hindernis dafür dar, zwischen der DDR und der BRD größere Abkommen in ihrer Wirksamkeit auf West-Berlin zu übertragen, sofern Status und Sicherheitsfragen nicht berührt werden.

<sup>9</sup> Vgl. dazu die Vier-Augen-Gespräche des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 5./6. April 1972; Dok. 90.

3) Es sei interessant, festzustellen, daß die Ablehnung, sich auf II D<sup>10</sup> zu beziehen, auf der Linie der besonderen Lage im geteilten Deutschland liege.

4) Es liege nahe, das Handelsabkommen zwischen der BRD und der SU zum Vorbild zu nehmen.<sup>11</sup>

5) Die vorgesehenen materiellen Regelungen erforderten die Einbeziehung, da es sich um eine vollständige Integration West-Berlins in das Verkehrsrecht und -system des Bundes handelt. Eine Kompetenz des Senats zur eigenständigen Verhandlung von Verkehrsfragen mit Drittstaaten sei rechtlich und praktisch ausgeschlossen. Berlin kann von sich aus keine Gegenseitigkeit im Verkehr mit Drittstaaten gewähren, da es kein Völkerrechtssubjekt sei.

Zulassung und Registrierung von Transportmitteln seien einheitlich. Auch West-Berliner Fahrzeuge müßten den gleichen Regelungen unterliegen und sowohl von der BRD als auch von West-Berlin in die DDR einfahren können. Das gelte auch für den Transitverkehr dieser Fahrzeuge durch die DDR in Drittstaaten.

6) Unter Berücksichtigung der von der DDR vorgetragenen Argumente könnten wir dazu kommen, auf eine ausdrückliche Berlin-Klausel im Vertrag zu verzichten. Das setze voraus, daß zwischen der BRD und der DDR in angemessener Form eine Einigung über die Geltung für Berlin-West erfolge. Sie müsse der Bundesregierung gestatten, gegenüber Parlament und den Drei Mächten eine befriedigende Erklärung zu dieser Frage abgeben zu können.

Kohl bezeichnete zunächst den unter 6) vorgetragenen Gedanken als interessant. Nach einer Pause bezeichnete er ihn als völlig unannehmbar. Dies Entgegenkommen sei eine besondere Teufelei; während die Einbeziehung West-Berlins gegenüber allen Staaten eine Klausel erfordere, würde dies den Anspruch der BRD beinhalten, gegenüber der DDR West-Berlin unmittelbar vertreten zu können.

Er wolle aber nicht weiter argumentieren, sondern den Standpunkt der DDR so zusammenfassen: Nein, nein, nein.

Die Haltung der DDR sei nicht nur durch die SU gedeckt, sondern bestärkt. Man werde keinen Millimeter nachgeben.

Ich habe demgegenüber darauf hingewiesen, daß für mich dieses Thema nicht erledigt sei.

9) Zum Thema des Reiseverkehrs habe ich unsere Vorstellungen wiederholt. Er erklärte, daß nach der öffentlichen Debatte um die Herabsetzung des Rentenalters entschieden worden sei, diese für möglich gehaltene Maßnahme nicht zu machen. Man denke nicht daran, zu dem Eindruck beizutragen, als könne sich die Opposition Federn an den Hut stecken.<sup>12</sup> Meine Gegenvorstellungen fruchteten nicht. Er könne mir versichern, daß diese Entscheidung nach grundsätz-

<sup>10</sup> Für Teil II D des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. Dok. 45, Anm. 4.

<sup>11</sup> Zur Einbeziehung von Berlin (West) in das am 7. April 1972 paraphierte Langfristige Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR über den Handel und die wirtschaftliche Zusammenarbeit vgl. Dok. 86.

<sup>12</sup> Vgl. dazu die Äußerungen des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel am 23. Februar 1972 im Bundestag; Dok. 51, Anm. 16.

lichen Überlegungen gefällt wurde und nicht zu revidieren sei. Vielleicht könne man in einem halben Jahr wieder darüber reden.

10) Kohl beklagte sich, daß dem gesamten Prozeß geschadet würde, wenn die Probleme auf offenem Markt abgehandelt werden. Er bezog sich insbesondere auf den „Spiegel“-Artikel<sup>13</sup> und die Frage von Grenzübergängen. Ich habe ihm gesagt, daß gerade der Mangel an Information zur Spekulation über alle Themen führte, die seit Monaten auf dem Markt seien. Die DDR müsse sich Empfindlichkeiten auf diesem Sektor abgewöhnen.

11) Zum Thema Libanon fragte er, ob ich dementieren könne, daß 200 Mio. \$, amtlich oder unamtlich, zugesagt worden seien. Ich dementierte und fügte hinzu, daß wir diplomatische Beziehungen nur ohne Vorbedingungen aufnehmen.<sup>14</sup>

12) Die DDR ist in einer Reihe von wichtigen Punkten entgegengekommen. Die Verhandlung brachte deutliche Fortschritte. Das Thema Berlin ist allerdings zu dem Punkt geworden, an dem, von allen Zeitvorstellungen abgesehen, der Vertrag überhaupt scheitern kann.

Bahr

VS-Bd. 8563 (II A 1)

<sup>13</sup> Unter der Überschrift „Nachher kommt die finstere Nacht“ wurde berichtet: „Im Bonner Kanzler-Bungalow stockten die deutsch-deutschen Verhandlungen zwischen Kanzleramts-Staatssekretär Egon Bahr und dem DDR-Staatssekretär Michael Kohl über den Abschluß eines Verkehrsvertrages, obwohl der technische Teil des Abkommens fertig ausgehandelt ist. DDR-Unterhändler Kohl wartete auf ein Signal aus dem Osten. Wenn sich die beiden deutschen Staatssekretäre Mitte dieser Woche in Ost-Berlin wieder treffen werden, können beide damit rechnen, daß der neue Entspannungs-Bescheid aus Moskau eingetroffen sein wird. Bonns Ost-Experten erwarten, daß KPdSU-Chef Breschnew seinem Ost-Berliner Besucher Honecker mindestens zwei Zugeständnisse abhandeln kann. Die DDR-Regierung soll weitere Grenzübergänge für den Straßenverkehr nach der BRD (bisher fünf) öffnen; das Reisealter für DDR-Bürger, die die BRD besuchen dürfen, von bisher 65 für Männer und 60 für Frauen um mindestens fünf, vielleicht gar 15 Jahre herabsetzen.“ Vgl. DER SPIEGEL, Nr. 16 vom 10. April 1972, S. 21 f.

<sup>14</sup> Zur Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und dem Libanon am 30. März 1972 vgl. Dok. 76.



**Bundesminister Ehmke an Staatssekretär Frank****VS-vertraulich****14. April 1972**

Lieber Herr Frank,

Botschafter Čačinović hat mir heute nachmittag den beiliegenden Brief<sup>1</sup> übergeben mit einem nicht gezeichneten Vermerk als Anlage, den ich ebenfalls beifüge.<sup>2</sup>

Die jugoslawische Seite geht also auf unseren Vorschlag<sup>3</sup> ein:

1) Verschiebung der Verhandlungen über Wiedergutmachung als zur Zeit nicht lösbar. Dies soll in einer abgestimmten beiderseitigen Erklärung festgestellt werden.

Der zweite Absatz des dem Brief beigefügten Vermerks spricht davon, daß ein Betrag von 400 Mio. DM für die Wiedergutmachung ein Entgegenkommen gegenüber der jugoslawischen Forderung „darstellt“. Das ist neutral formuliert. Es ist nicht gesagt, daß wir einen solchen Betrag – neben den 300 Mio. Kapitalhilfe – für diskutierbar erklärt hätten. Der Passus hat sogar den Vorteil, daß er ein gewisses Abrücken der Jugoslawen von ihrer ursprünglichen Forderung von 1,2 Mrd. darstellt. Ich habe den Botschafter aber auch noch einmal ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, daß bei einer etwaigen Wiederaufnahme von Wiedergutmachungsverhandlungen auch die Höhe der Entschädigung erneut voll zur Diskussion stehen müßte.

Am Ende des ersten Absatzes des Vermerks spricht die jugoslawische Seite ja nun auch von der „Möglichkeit einer Schlechterstellung gegenüber dritten Staaten“. Das ist das, was wir die Präjudiz-Wirkung nennen.

2) Die jugoslawische Seite nimmt das Kapitalhilfeangebot an. Da ich die Unterlagen nicht hier habe, kann ich nicht feststellen, ob die Bedingungen in dem Brief zutreffend wiedergegeben sind. Ich gehe aber davon aus.

3) Schließlich bedankt sich die jugoslawische Seite im dritten Absatz des Vermerks für unser Entgegenkommen in bezug auf die Stabilisationsdarlehen, d.h. für die Inaussichtstellung einer Verlängerung dieser Darlehen, denen wir die kurze Laufzeit ja nur gegeben haben, um einen niedrigen Zinssatz zu ermöglichen.<sup>4</sup>

Mein Vorschlag ist folgender: Das Auswärtige Amt sollte – m.E. ohne Bezugnahme auf den beigefügten Vorgang – der jugoslawischen Seite folgendes schreiben:

Wir schlagen vor:

1) In einer abgestimmten beiderseitigen Mitteilung feststellen, daß zur Zeit eine Einigung über die Wiedergutmachungsfrage nicht möglich sei und daß die

<sup>1</sup> Dem Vorgang beigefügt. Für das Schreiben vom 14. April 1972 vgl. VS-Bd. 9036 (II A 5).

<sup>2</sup> Dem Vorgang beigefügt. Für den Vermerk vom 14. April 1972 vgl. VS-Bd. 9036 (II A 5).

<sup>3</sup> Zum Vorschlag der Bundesregierung, Wiedergutmachungszahlungen in Höhe von 100 Mio. DM und 300 Mio. DM Kapitalhilfe an Jugoslawien zu geben, vgl. Dok. 56.

<sup>4</sup> Zur Gewährung eines Stützungskredits an Jugoslawien vgl. Dok. 56, Anm. 5.

Verhandlungen daher verschoben würden. Zu diesem Punkt würde ich dem Brief auch unsererseits einen Vermerk beifügen, daß bei einer späteren Wiederaufnahme der Verhandlungen auch über die Summe einer Entschädigung neu verhandelt werden müßte.

2) Die Bundesregierung bietet der jugoslawischen Regierung – unabhängig von der Wiedergutmachungsfrage – sofort 300 Mio. Kapitalhilfe zu den genannten Bedingungen an. Die Verhandlungen darüber sollten – so auch eine Anregung des jugoslawischen Botschafters – von Delegationen geführt werden, deren Auftrag sich nur auf diese Frage bezieht (während die Arbeit der Wiedergutmachungs-Delegation ruht).

3) Wir seien hinsichtlich der Stabilisierungsdarlehen bereit, rechtzeitig über eine Verlängerung dieser Darlehen zu sprechen (wie Schöllhorn sagte, bleibt uns eh nichts anderes übrig).

Damit würden die internen Verhandlungen von uns in die offizielle Phase überführt werden, und die jugoslawische Seite würde dann darauf im Sinne der beigelegten Unterlagen antworten.

Sollten Sie mit diesen Vorschlägen einverstanden sein, schlage ich ein kurzes Gespräch von uns mit den Kollegen Schöllhorn und Emde vor, um sie zu unterrichten.

Sollten Sie mit meinem Vorschlag nicht einverstanden sein, möchte ich darum bitten, daß zunächst wir noch einmal über die Frage sprechen.

Wir sollten jetzt schnell handeln, um endlich einen Fortschritt mit den Jugoslawen zu erzielen.<sup>5</sup>

Beste Grüße  
Ihr Ehmke

VS-Bd. 9036 (II A 5)

<sup>5</sup> Ministerialdirektor von Staden vermerkte am 2. Mai 1972 zur Vorbereitung einer Kabinettsitzung am 3. Mai 1972, das Kabinett solle hinsichtlich der Wiedergutmachungsproblematik die am 17. Dezember 1970 verabschiedeten Richtlinien ändern und folgende Verfahrensvorschläge beschließen: „1) Die Bundesregierung erklärt sich bereit, mit Jugoslawien Verhandlungen über die Gewährung von Kapitalhilfe bis zur Höhe von DM 300 Mio. zu den vorgesehenen Bedingungen aufzunehmen (Laufzeit 30 Jahre, acht tilgungsfreie Jahre, Zinssatz 2,5 %). Sie macht die Aufnahme dieser Verhandlungen nicht von einer deutsch-jugoslawischen Einigung in der Wiedergutmachungsfrage abhängig. 2) Vor Aufnahme der Verhandlungen muß der jugoslawischen Seite gegenüber schriftlich klargestellt werden, daß die Bundesregierung keine Möglichkeit sieht, auf absehbare Zeit (d. h. zumindest für die Amtszeit dieser Regierung) die Verhandlungen über Wiedergutmachung wieder aufzunehmen, da die Bundesregierung außerstande ist, in dieser Frage über ihr vorliegendes Angebot hinauszugehen. Die jugoslawische Seite sollte in geeignet erscheinender Weise bestätigen, daß sie diese Mitteilung der Bundesregierung zur Kenntnis genommen hat. 3) Der Inhalt der schriftlichen Mitteilung der Bundesregierung an die jugoslawische Regierung sowie die technischen Einzelheiten zum weiteren Procedere sollten zwischen den Staatssekretären der beteiligten Ressorts (Bundeskanzleramt, Auswärtiges Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen) abgestimmt werden.“ Vgl. VS-Bd. 9036 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1972.

Das Kabinett stimmte laut handschriftlichem Vermerk des Bundesministers Scheel vom 3. Mai 1972 den Vorschlägen zu. Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 9036 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1972. Zur Übermittlung der Vorschläge an die jugoslawische Regierung vgl. Dok. 174.

## 100

**Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Blech****II A 1-85.50 VV-303/72 geheim****15. April 1972**Über Herrn Staatssekretär<sup>1</sup> Herrn Minister<sup>2</sup>

Betr.: Verkehrsverhandlungen Bahr–Kohl

Die Verhandlungen haben einen Stand erreicht, daß eine Paraphierung des Vertragstextes noch in diesem Monat möglich erscheint. Es sind nur noch wenige politisch wichtige Fragen offen, über die nach den Vorstellungen von Staatssekretär Bahr in der kommenden Woche eine Entscheidung getroffen werden soll. Staatssekretär Bahr hat angedeutet, daß er über den Komplex an diesem Wochenende mit dem Bundeskanzler sprechen will. Die nächste – möglicherweise letzte – Verhandlungsrunde ist am 19./20. April in Bonn.<sup>3</sup>

Um sicherzustellen, daß die aus der Sicht des Auswärtigen Amts entscheidenden Gesichtspunkte berücksichtigt werden, wird vorgeschlagen, noch vor dem 19. April in einer Ministerbesprechung die wichtigen Grundsatzfragen des Verkehrsvertrags und den Zeitpunkt der Paraphierung zu erörtern und Verhandlungsrichtlinien für Staatssekretär Bahr festzulegen.

Eine Aufzeichnung über die politischen Hauptprobleme des Verkehrsvertrages liegt bereits vor.<sup>4</sup> Als Anlage werden ein Vermerk über die letzte Verhandlungsrunde Bahr–Kohl vom 12. April<sup>5</sup> und ein Vermerk zur Frage der Einbeziehung Berlins beigefügt. Sie sind von VLR Bräutigam verfaßt, der der Verhandlungsdelegation der Bundesregierung angehört und daher mit der Problematik aufs engste vertraut ist.

Blech

<sup>1</sup> Hat Staatssekretär Frank am 16. April 1972 vorgelegen, der handschriftlich für Bundesminister Scheel vermerkte: „Die beigefügten zwei Aufzeichnungen sollten Sie zur Sprache bringen, möglichst vor der Kabinetts[Sitzung].“

<sup>2</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hofmann am 17. April 1972 vorgelegen, der für Bundesminister Scheel handschriftlich vermerkte: „Die beigefügte Aufzeichnung vom 15. April 1972 vom Referat II A 1 ist soeben (17. April, 10.30 Uhr) bei uns eingegangen. Ich habe festgestellt, daß die nächste Verhandlungsrunde am Mittwoch, den 19. April, 10.30 Uhr, hier in Bonn beginnt. Da Sie bis Mitternacht des Dienstag im Wahlkampf sind, wäre ein Gespräch mit Herrn Bahr, das von dem Haus für dringend erforderlich gehalten wird, nur am Mittwoch vormittag unmittelbar vor Beginn der nächsten Verhandlungsrunde möglich. Ich bitte um Weisung. Interessant ist, daß bis jetzt die Sache nicht auf der Tagesordnung des Kabinetts steht, obwohl sie offensichtlich entscheidungsreif ist.“

Hat Scheel laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats Hallier vom 17. April 1972 vorgelegen. Vgl. VS-Bd. 8563 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>3</sup> Zum 40. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 19./20. April 1972 vgl. Dok. 105–108.

<sup>4</sup> Vortragender Legationsrat I. Klasse Blech legte am 11. April 1972 eine Aufzeichnung über „den Stand der Verkehrsverhandlungen und die politischen Hauptprobleme“ vor. Vgl. VS-Bd. 8562 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>5</sup> Zum 39. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. Dok. 95 und Dok. 98.

## [Anlage 1]

Betr.: Verkehrsverhandlungen Bahr–Kohl am 12. April in Ost-Berlin

## Würdigung

Die Formulierung der Vertragsbestimmungen über die technische Verkehrsabwicklung ist – abgesehen von wenigen Punkten – abgeschlossen. Mit der Fertigstellung dieser Teile des Vertrags ist in der kommenden Verhandlungsrunde zu rechnen.

Bei der Lösung der politischen Hauptfragen sind in dieser Runde Fortschritte gemacht worden. Offen sind noch folgende Fragen:

- 1) Präambel
- 2) Ratifizierungsklausel
- 3) Reiseerleichterungen
- 4) Grenzübergänge
- 5) ECE-Konventionen
- 6) Einbeziehung Berlins

Sie bilden ein „Paket“, über das voraussichtlich zusammen entschieden werden muß. Nach dem letzten persönlichen Gespräch der Staatssekretäre Bahr und Kohl hat sich der Eindruck verstärkt, daß die Einbeziehung Berlins in den Verkehrsvertrag der schwierigste Punkt<sup>6</sup> der gesamten Verhandlungen ist. Wir können nicht ausschließen, daß sich die Bundesregierung in der nächsten Woche vor die Frage gestellt sieht, ob sie einen Verkehrsvertrag ohne förmliche Einbeziehung Berlins akzeptiert oder ob sie, weil diese Frage nicht lösbar ist, auf den gesamten Verkehrsvertrag und gewisse Reiseerleichterungen, zu denen die DDR vielleicht bereit sein wird, verzichten soll.

Die nächste Verhandlungsrunde wird am 19./20. April in Bonn stattfinden. Sie wird möglicherweise die letzte sein. Offenbar streben beide Unterhändler eine Paraphierung des Vertrages noch in diesem Monat an.

## Wichtige Einzelfragen

## 1) Vertragsform

Beide Seiten sind sich einig, daß der Verkehrsvertrag ein Staatsvertrag sein soll (also kein Regierungsabkommen), der den gesetzgebenden Körperschaften zur Genehmigung vorzulegen ist.

Kohl hat am 12. April seine Bereitschaft erklärt, in der Präambel auf einen Hinweis auf die Bevollmächtigung der Unterhändler durch die Staatsoberhäupter zu verzichten und statt dessen in die Schlußbestimmungen folgende Formel aufzunehmen:

„Zur urkund dessen haben die dazu gehörig Bevollmächtigten der Vertragsstaaten diesen Vertrag unterzeichnet“.

<sup>6</sup> Die Wörter „Einbeziehung Berlins“ und „der schwierigste Punkt“ wurden von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Schwierige Entscheidung f[ür] die B[un]des[reg]ierung]. Ich meine, daß wir auf die Berlin-Klausel nicht verzichten können.“

Er hat dieses Zugeständnis allerdings davon abhängig gemacht, daß die Bundesrepublik den von der DDR gewünschten Präambelsatz (siehe Ziffer 2) akzeptiert.

Die Frage der Ratifizierungsklausel ist weiterhin offen.

## 2) Präambel

Die DDR besteht auf folgender Formulierung:

„In dem Bestreben, normale gutnachbarliche Beziehungen beider Staaten zueinander zu entwickeln, wie sie zwischen voneinander unabhängigen Staaten üblich sind“.

Staatssekretär Bahr hatte das letzte Mal vorgeschlagen, das Wort „normale (Beziehungen)“ zu streichen. Kohl schien zunächst damit einverstanden, hielt aber diesmal seine ursprüngliche Forderung aufrecht.

Der Vorschlag Kohls wäre vielleicht akzeptabel, wenn die DDR eine Zusicherung geben würde, daß nach der Ratifizierung der Ostverträge Verhandlungen über einen Grundvertrag beginnen können. Äußerungen von Mitgliedern der DDR-Delegation am Rande der Verhandlungen vermittelten den Eindruck, daß die DDR vielleicht dazu bereit sein könnte.

## 3) Generalnorm

Kohl ließ erkennen, daß er im Zusammenhang mit der allgemeinen Verpflichtung beider Seiten, den Verkehr zu erleichtern und möglichst zweckmäßig zu gestalten, den Begriff „internationale Praxis“ (statt internationale Normen) akzeptieren könnte, falls sich die Bundesrepublik mit dem von der DDR gewünschten Präambelsatz einverstanden erklärt.

## 4) ECE-Konvention

Die DDR verfolgt weiterhin das Ziel, ähnlich wie bei CIM/CIV<sup>7</sup> jetzt eine Zusicherung von uns zu erhalten, daß ihr der Beitritt zur ECE im Juli ermöglicht wird. Die Frage ist offen. Über mögliche Überlegungen der beiden Staatssekretäre, wie dies geschehen könnte, ist nichts Näheres bekannt.<sup>8</sup>

## 5) Reiseerleichterungen

Kohl hat in einem persönlichen Gespräch mit Bahr ausgeschlossen, daß die Altersgrenze für Reisende der DDR in die Bundesrepublik herabgesetzt wird. Offenbar scheint die DDR jedoch andere Erleichterungen (in Form einer einseitigen Regelung außerhalb des Vertrags) ins Auge zu fassen. Näheres ist noch nicht bekannt.

## 6) Grenzübergänge

Bisher gibt es keine Anzeichen, daß die DDR bereit wäre, jetzt oder später weitere Grenzübergänge zu öffnen.

<sup>7</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.

<sup>8</sup> Zu diesem Absatz vermerkte Staatssekretär Frank handschriftlich: „Jetzt können wir noch keine Erklärung abgeben, weil die DDR sonst damit hausieren geht.“

## 7) Paßfrage

Es wurde Übereinstimmung über folgende Vertragsbestimmung erzielt: „Im grenzüberschreitenden Verkehr weisen sich die Reisenden durch ein amtliches Personaldokument, das zum Grenzübertritt berechtigt, aus“.<sup>9</sup>

Das BMI hat der Formel zugestimmt.

## 8) Beförderungsgenehmigungen

Die Positionen beider Seiten haben sich angenähert. Es erscheint jetzt möglich, daß auf der Grundlage unseres letzten Kompromißvorschlags (beide Seiten verzichten auf die Anwendung des Genehmigungsverfahrens) eine Einigung zustande kommt.

## 9) Elbe

Das Grenzproblem<sup>10</sup> ist endgültig ausgeklammert worden. In den Vertrag soll eine Bestimmung aufgenommen werden, nach der beide Seiten eine reibungslose Schifffahrt auf dem Grenzabschnitt gewährleisten.<sup>11</sup>

Das BMI ist einverstanden.

## 10) Einbeziehung Berlins

Die Positionen beider Seiten sind unverändert.<sup>12</sup>

Staatssekretär Bahr hat in der letzten Runde die praktischen Gründe für die Einbeziehung Berlins (Regelung des Verkehrs Berlin-DDR) in den Vordergrund gestellt und die Möglichkeit angedeutet, Berlin ohne förmliche Vertragsklausel in die Regelung einzubeziehen. Kohls Haltung war ablehnend.

## [Anlage 2]

Betr.: Einbeziehung Berlins (West) in den Verkehrsvertrag mit der DDR

1) StS Bahr hat in der letzten Runde die praktischen Gründe für die Einbeziehung Berlins (Regelung des Verkehrs Berlin – DDR) in den Vordergrund gestellt und die Möglichkeit angedeutet, Berlin ohne förmliche Vertragsklausel in den Vertrag einzubeziehen. Kohls Haltung war ablehnend.

2) Die Alliierten sind der Auffassung, daß die Frage der Einbeziehung Berlins in Verträge mit der DDR nicht durch das Vier-Mächte-Abkommen geregelt ist. Sie sagen, daß die Regelung dieser Frage im Ermessen der Bundesrepublik liege. Sie haben jedoch die Möglichkeit angedeutet, daß der Verkehr Berlin – DDR auch unter dem Dach des Vier-Mächte-Abkommens durch eine Vereinbarung Senat – DDR geregelt werden könne.

3) Grundsätzlich gibt es folgende Lösungsmöglichkeiten:

- a) Vertragsklausel (oder Briefwechsel oder förmliche Erklärung zu Protokoll)
- b) formlose Absprache Bahr – Kohl (eventuell mit Mitteilung DDR an den Senat)
- c) Vereinbarung Senat – DDR.

<sup>9</sup> Zur Einigung in der Paßfrage vgl. Dok. 97, Anm. 13.

<sup>10</sup> Zu den Rechtsauffassungen der Bundesrepublik und der DDR hinsichtlich des Grenzverlaufs an der Elbe vgl. Dok. 12, Anm. 13.

<sup>11</sup> Vgl. dazu den ersten Satz des Artikels 22 eines Vertrags über Fragen des Verkehrs; Dok. 98, Anm. 2.

<sup>12</sup> Der Passus „10) Einbeziehung ... unverändert“ wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Das ist die zentrale Frage.“

Nach dem Eindruck Bahrs wird die DDR a) sicher nicht, b) wahrscheinlich nicht akzeptieren; c) ist mit Kohl noch nicht erörtert worden. Trotz des Vier-Mächte-Dachs dürfte er diesen Weg interessant finden.

4) Nach Auffassung der Abt. Pol ist nur Modell a) eine befriedigende Lösung. Modell b) kann zu großen Schwierigkeiten führen. Zudem wäre hier die Einbeziehung Berlins rechtlich schwer nachweisbar. Modell c) könnte als Judiz für eine autonome politische Einheit West-Berlins gewertet werden und wäre ein schwerwiegender Präzedenzfall für die Zukunft. Außerdem würden praktisch die Bindungen Berlin – BRD im Bereich des Verkehrswesens in Frage gestellt. Vorschlag: Wir sollten auf Regelung gemäß a) bestehen.

5) Wir müssen uns bei der Entscheidung dieser Frage bewußt sein, daß die DDR mit der Ablehnung der Einbeziehung Berlins verschleiert ihren Territorialanspruch auf West-Berlin aufrechtzuerhalten sucht.<sup>13</sup> Gerade darum ist es für die Zukunft entscheidend wichtig, daß die DDR das Vertretungsrecht der BRD für West-Berlin akzeptiert. Wenn sie dies jetzt nicht tut, wird diese Frage auf lange Zeit ein gefährlicher Streitpunkt im innerdeutschen Verhältnis bleiben.

VS-Bd. 8563 (II A 1)

## 101

### Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Diesel

II A 5-82.00-94.27/1433/72 VS-vertraulich

18. April 1972<sup>1</sup>

Aufzeichnung dem Herrn Staatssekretär<sup>2</sup>

Betr.: Bevorstehender Besuch des Herrn Bundeskanzlers in London<sup>3</sup>;  
hier: Gewisse britische Besorgnisse hinsichtlich der das Münchener Abkommen betreffenden Aspekte der deutsch-tschechoslowakischen Sondierungen<sup>4</sup>

Zweck der Vorlage:

Unterrichtung des Herrn Staatssekretärs und Anregung auf Unterrichtung des Herrn Bundeskanzlers vor seinen Londoner Gesprächen

<sup>13</sup> Der Passus „daß die DDR ... aufrechtzuerhalten sucht“ wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich für Bundesminister Scheel: „Ich halte die Einbeziehung West-Berlins für unverzichtbar. Vgl. P[unkt] 5 dieser Aufzeichnung, dem ich beipflichte.“

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

<sup>2</sup> Hat Staatssekretär Frank laut Vermerk des Legationsrats I. Klasse Vergau vorgelegen.

<sup>3</sup> Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 20. bis 22. April 1972 in Großbritannien auf. Vgl. dazu Dok. 104 und Dok. 109.

<sup>4</sup> Zu den Gesprächen zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR über eine Verbesserung ihres bilateralen Verhältnisses vgl. Dok. 88.

Das britische Außenministerium hat im Februar d. J. die Botschaft London auf gewisse britische Besorgnisse hinsichtlich der das Münchener Abkommen betreffenden Aspekte der deutsch-tschechoslowakischen Sondierungsgespräche hingewiesen, soweit sie durch die Presse bekanntgeworden sind.<sup>5</sup>

Die Botschaft London hat jetzt erneut auf diese britischen Bedenken aufmerksam gemacht; sie hält es offensichtlich für möglich, daß die britische Seite bei den bevorstehenden Gesprächen des Herrn Bundeskanzlers in London auf die Angelegenheit zurückkommen könnte (s. Anl. 2. Ex. d. DB Nr. 973 vom 17.4. aus London – II A 5 1406/72 VS-v<sup>6</sup>).

Einzelheiten zu den britischen Besorgnissen ergeben sich aus dem hiermit vorgelegten Sachstand.

Über den Stand der deutsch-tschechoslowakischen Sondierungsgespräche hat zuletzt Herr DPol die britische Regierung bei der deutsch-britischen Direktoren-Konsultation am 20.12.1971<sup>7</sup> unterrichtet; die Einzelheiten der zwischen der Bundesregierung und der tschechoslowakischen Regierung ausgetauschten Formulierungsvorschläge zum Münchener Abkommen wurden hierbei der britischen Seite nicht mitgeteilt.

Die Unterabteilung II A regt an, daß der Herr Staatssekretär den Herrn Bundeskanzler noch vor seinen Londoner Gesprächen noch einmal auf die britischen Bedenken aufmerksam macht, die das Auswärtige Amt seinerzeit auch dem Bundeskanzleramt mitgeteilt hatte. Außerdem wird angeregt, daß der Herr Staatssekretär die mit der ČSSR ausgetauschten Formulierungsvorschläge zum Münchener Abkommen zu seinen Unterlagen für die bevorstehenden Londoner Gespräche nimmt.

Diesel

<sup>5</sup> Bereits am 16. Februar 1972 wies Gesandter Schmidt-Pauli, London, auf britische Bedenken bezüglich der Haltung der Bundesregierung zum Münchener Abkommen vom 29. September 1938 hin. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 372; VS-Bd. 9044 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1972.

Vgl. dazu auch den Drahtbericht Nr. 381 von Schmidt-Pauli vom 17. Februar 1972; VS-Bd. 5838 (V 1); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>6</sup> Dem Vorgang beigelegt. Botschafter von Hase, London, regte an, Bundeskanzler Brandt vor dessen Besuch von 20. bis 22. April 1972 in London über die britischen Bedenken betreffend eine Ungültigkeitserklärung zum Münchener Abkommen von 1938 zu informieren. Vgl. VS-Bd. 9044 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>7</sup> Botschafter von Hase, London, berichtete am 22. Dezember 1971 über die Konsultationen auf Direktorenebene, Ministerialdirektor von Staden habe zum Stand der Gespräche mit der ČSSR ausgeführt, daß die Bundesrepublik daran festhalte, „einer ex-tunc-Ungültigkeitserklärung nicht zuzustimmen“, und anstrebe, „eine beiderseits akzeptable Formel zu finden (München politisch zu verurteilen und nicht mehr gültig; keine Festlegung zum Zeitpunkt)“. Daraufhin habe die britische Seite ihren Standpunkt betont, nämlich „daß München 1938 gültig zustande gekommen ist und Auswirkungen gehabt hat. Der Vertrag sei erst durch den Einmarsch vom März 1939 verletzt worden.“ Vgl. den Schriftbericht Nr. 3040; VS-Bd. 9817 (I A 5); B 150, Aktenkopien 1971.



## Anlage

Gewisse britische Besorgnisse hinsichtlich der das Münchener Abkommen betreffenden Aspekte der deutsch-tschechoslowakischen Sondierungen

### Sachstand

Im Februar d. J. hat der Westeuropa-Referent im britischen Außenministerium auf Weisung von Sir Thomas Brimelow Botschaft London auf gewisse britische Besorgnisse hinsichtlich der das Münchener Abkommen betreffenden Aspekte der deutsch-tschechoslowakischen Sondierungsgespräche hingewiesen, soweit sie durch die Presse bekanntgeworden sind. Das britische Außenministerium erklärte, man gehe davon aus, daß im Auswärtigen Amt erwogen wird, den Verhandlungsstillstand wegen des ex nunc – ex tunc-Problems dadurch zu überwinden, daß in ein deutsch-tschechoslowakisches Abkommen eine Art „moralischer“ Verurteilung des Münchener Abkommens aufgenommen wird. Das Foreign Office würde eine nicht allzu späte Unterrichtung über die möglicherweise noch nicht festgelegte deutsche Verhandlungsposition zu dieser Frage begrüßen.

### Begründung der britischen Bitte:

Auch Großbritannien hat Münchener Abkommen unterzeichnet. Was immer im Licht der Geschichte über das Abkommen gesagt werden könne, so darf doch an ehrlichen Absichten Chamberlains nachträglich seitens einer England befreundeten Regierung kein Zweifel gesetzt werden. Abkommen sei zweifellos mindestens eine Zeitlang gültig gewesen. Foreign Office hoffe auch, daß durch offizielle „moralische“ Wertung Münchener Abkommens nicht gewissen Propaganda-Thesen des Ostens Vorschub geleistet werde, die darauf hinausliefen, Münchener Abkommen etwa als Element eines „konspirativen faschistischen Plans“ zu sehen, an dem auch Großbritannien beteiligt gewesen sei.

Botschaft London hat berichtet, daß folgende zwei Gesichtspunkte für britische Haltung mitbestimmend sein dürften:

1) Außenminister Douglas-Home (geboren 1903) war als junger Abgeordneter 1938 Parliamentary Private Secretary von Neville Chamberlain und hat ihn in dieser Eigenschaft nach München begleitet.

2) Briten haben als wichtiges Motiv ihrer Position immer auf Unsicherheit in internationaler Vertragspraxis hingewiesen, die durch Vorgänge wie ex-tunc-Ungültigkeitserklärung eines gültig zustande gekommenen Vertrages entstehen würde. Diese Besorgnis geht auch darauf zurück, daß früheres Abhängigkeitsverhältnis zahlreicher Überseegebiete von Großbritannien auf „ungleichen Verträgen“ beruhte, deren Ungültigkeit von Anfang an oder moralische Verwerflichkeit die heute weitgehend selbständig gewordenen Partner behaupten. Dies gibt früher abhängigen Gebieten Anlaß zur Erhebung von Schadensersatzansprüchen, die sie mit „unrechtmäßiger Ausnutzung von Abhängigkeitsverhältnissen“ zu begründen suchen (z.B. hohe Schadensersatzansprüche der Demokratischen Volksrepublik Jemen nach Erlangung ihrer Unabhängigkeit 1967 auf Grund Behauptung, Großbritannien habe Aden unrechtmäßig in Besitz genommen und südarabisches Protektoratsgebiet durch Aufoktroierung ungleicher Schutzverträge in seine Hände gebracht; Großbritannien hat diese Ansprüche stets zurückgewiesen). Briten befürchten daher, solche Scha-

densersatzforderungen würden durch Vorgänge wie ex-tunc-Ungültigkeits-erklärung Münchener Abkommens erheblich gestützt.

Im März d. J. hat sich – offensichtlich auf entsprechende Weisung – auch britische Botschaft in Prag bei unserer dortigen Handelsvertretung über die deutsche Haltung zur Frage des Münchener Abkommens erkundigt.<sup>8</sup>

VS-Bd. 9044 (II A 5)

## 102

### Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem griechischen Botschafter Delivanis

I A 4-82.00/94.08-1352/72 VS-vertraulich

19. April 1972<sup>1</sup>

Demarche des griechischen Botschafters, Herrn M. Delivanis, bei Herrn Staatssekretär Dr. Frank am 19.4.1972 – 17.15 Uhr

Aus dem Gespräch zwischen Herrn Staatssekretär Dr. Frank und Botschafter Delivanis ist festzuhalten:

Botschafter *Delivanis* eröffnet das Gespräch mit der Bemerkung, er habe nicht die Absicht, über die Note<sup>2</sup> zu sprechen, die sich wie ein Kriminalroman lese. Er sei angewiesen, herauszufinden, was wirklich geschehen ist.<sup>3</sup>

<sup>8</sup> Ministerialdirigent Heipertz, Prag, berichtete am 29. März 1972, daß er am Vortag vom britischen Botschafter Scrivener auf die Haltung der Bundesregierung zum Münchener Abkommen vom 29. September 1938 angesprochen worden sei. Offenbar habe Scrivener feststellen wollen, ob die Bundesregierung geneigt sei, auf die tschechoslowakische Forderung nach einer Ungültigkeitserklärung einzugehen, und ausgeführt, daß Premierminister Chamberlain mit dem Abschluß des Abkommens seinerzeit zwar „keine ‚politische Glanzleistung‘ vollbracht, die britische Regierung aber durch seine Unterschrift verpflichtet habe“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 150; Referat II A 5, Bd. 1492.

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Reitberger gefertigt. Ministerialdirigent Simon leitete die Gesprächsaufzeichnung am 20. April 1972 über Ministerialdirektor von Staden an Staatssekretär Frank „zur Unterrichtung und mit der Bitte um Genehmigung“ weiter.

Hat Staden am 21. April 1972 vorgelegen.

Hat Legationsrat I. Klasse Vergau am 29. Mai 1972 vorgelegen, der das Wort „Genehmigung“ hervorhob und vermerkte: „Hat StS Frank vorgelegen.“ Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 9806 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>2</sup> Botschafter Limbourg, Athen, berichtete am 18. April 1972, der Staatssekretär im griechischen Außenministerium, Xanthopoulos-Palamas, habe ihm eine Verbalnote übergeben, in der die griechische Regierung Auskunft über die Hintergründe der Ausreise des am 15. April 1972 aus der Haft entlassenen Professors Mangakis und seiner Ehefrau verlange. Teil der Verbalnote sei ein Bericht des Personals des amerikanischen Luftwaffenstützpunkts auf dem Flughafen Hellenikon. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 158; VS-Bd. 9806 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1972.

Limbourg berichtete am 18. April 1972 ergänzend: „Palamas wiederholte mir gegenüber die ihm gegenüber gestern gemachte Feststellung des Ministerpräsidenten, daß weder er noch sonst irgendjemand Herrn Mangakis die Ausreise gestattet habe. Der Ministerpräsident habe wörtlich gesagt, daß es sich um eine ‚evasion‘ handle. Er müsse mir ganz offen sagen, daß dieses Verfahren ‚inadmissible‘ und der Bundesrepublik Deutschland nicht würdig sei. [...] Gleichwohl müsse er immer wieder darauf hinweisen, daß es sich um eine ‚question très, très grave‘ handle. Hier sei

Staatssekretär *Frank* entgegnet, der Bericht (Note) stütze sich auf die Angaben einer Militärperson; er handele sich um eine professionelle Darstellung im Fachjargon. Man müsse aber jetzt prüfen, was sich tatsächlich ereignet hat. Im Augenblick könne er nichts dazu sagen, und es liege im Interesse unserer gegenseitigen Beziehungen, wenn möglichst wenig in der Öffentlichkeit „erklärt“ würde. Er selbst müsse einmal sehen, inwieweit Herr Limbourg durch sein persönliches Erscheinen mitgewirkt habe an einer Sache, die er nicht kannte, die aber auch er selbst – Staatssekretär Frank – nicht kannte.<sup>4</sup> Es wäre daher am allerbesten, wenn man gemeinsam versuchte, etwas Gras über die Sache wachsen zu lassen, solange zumindest, bis man alles geprüft habe. Es wäre nicht gut, wenn es darüber zu einer Eskalation, zu Protesten, zu Unzufriedenheit oder gar zu Maßnahmen käme – andererseits habe er Verständnis dafür, daß jemand, der die Zusammenhänge nicht kenne, sehr hart reagiere.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 418*

die ‚dignité nationale‘ in erheblichem Maße verletzt worden.“ Limbourg teilte ferner mit, daß er durch den Abteilungsleiter im griechischen Außenministerium, Lagakos, gebeten worden sei, von der Teilnahme an dem für den Abend des 18. April 1972 stattfindenden jährlichen Diner der in Athen akkreditierten Missionschefs abzusehen. Vgl. den Drahtbericht Nr. 157; VS-Bd. 501 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>3</sup> Botschafter Limbourg, Athen, übermittelte am 19. April 1972 eine Darstellung der Vorfälle um die Ausreise des Professors Mangakis. Am 15. April 1972 sei gegen Mittag bei einem Haftprüfungs-termin entschieden worden, die Inhaftierung von Mangakis aus gesundheitlichen Gründen für acht Monate zu unterbrechen. Er sei wenig später durch eine Journalistin von dpa über Gerüchte unterrichtet worden, nach denen ein Abgesandter des Bundesministers Schmidt sowie eine Sekretärin des Bundesministers Ehmke in Athen angekommen seien, um Mangakis abzuholen. Hierüber habe er den Persönlichen Referenten von Ehmke, Wienholtz, unterrichtet. Nachdem Schulz-Willicke, der Adjutant des Staatssekretärs Mommsen, Bundesministerium der Verteidigung, sowie die Sekretärin Becker in der Botschaft der Bundesrepublik eingetroffen seien, habe er an beide die Frage gestellt, „ob der Abtransport von Herrn und Frau Mangakis griechischerseits genehmigt sei. Dies wurde mir von beiden und auch in mehreren Ferngesprächen, die ich mit dem Persönlichen Referenten von Bundesminister Professor Ehmke führte, ausdrücklich bestätigt.“ Becker habe ihn darüber informiert, daß am Vorabend des 15. April 1972 und noch in der darauffolgenden Nacht „die zuständigen deutschen Stellen sich nochmals die Korrektheit des ins Auge gefaßten Vorhabens ausdrücklich hätten bestätigen lassen. Es hätten am Abend des Freitags noch zusätzliche Besprechungen in Athen durch einen amerikanischen Mittelsmann mit höchsten griechischen Regierungsstellen – wahrscheinlich sogar mit Ministerpräsident Papadopoulos – stattgefunden.“ Der amerikanische Botschafter Tasca habe jedoch bestritten, von etwaigen Verhandlungen am Abend des 14. April 1972 zu wissen, und die Richtigkeit dieser Informationen angezweifelt. In einem weiteren Gespräch mit Wienholtz sei ihm, Limbourg, versichert worden, daß er sich „auf die Bonn gegenüber gemachten Zusicherungen hundertprozentig verlassen könne, daß Herr Bundesminister Professor Ehmke den Fall Mangakis jetzt und ohne weiteren Aufschub erledigt haben möchte und daß der Herr Bundesminister für das Unternehmen und seine Folgen die volle Verantwortung übernehme“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 162; VS-Bd. 501 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>4</sup> Botschafter Limbourg teilte am 19. April 1972 weiter mit, er habe sich bei den Anwälten des Professors Mangakis erkundigt, ob die Entlassungspapiere ein Ausreiseverbot enthielten. Dies sei verneint worden. Im Einvernehmen mit dem Persönlichen Referenten des Bundesministers Ehmke, Wienholtz, habe er sich bereit gefunden, zum amerikanischen Luftwaffenstützpunkt auf dem Flughafen Hellenikon zu fahren, „um festzustellen, ob das Ehepaar Mangakis ungehindert passieren könne und der Abflug, wie den Bonner Stellen zugesichert, vonstatten gehe“. Er sei um 17.45 Uhr, ca. 45 Minuten vor dem Ehepaar Mangakis, auf dem Luftwaffenstützpunkt angekommen. Gegen 18.25 Uhr seien Professor Mangakis und seine Frau in Begleitung der Sekretärin Becker in einem Dienstwagen der Botschaft eingetroffen, den sie jedoch, mit dem Taxi aus der Stadt kommend, erst am Kontrollpunkt des Flughafens Hellenikon bestiegen hätten. Beide hätten sofort das Flugzeug betreten, das wenig später abgeflogen sei. Vgl. den Drahtbericht Nr. 162; VS-Bd. 501 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1972.

Botschafter *Delivanis* erkundigte sich danach, ob auch hinsichtlich der Rolle Botschafter Limbourgs mit restloser Aufklärung zu rechnen sei.<sup>5</sup>

Staatssekretär *Frank* verleiht seinem Erstaunen darüber Ausdruck, daß der Botschafter in der griechischen Verbalnote überhaupt erwähnt wurde.

Der Botschafter sei als hilfsbereiter Mensch bekannt; er würde zu jedem Menschen, der seiner bedürfe, auf den Flugplatz kommen. Im vorliegenden Fall habe er aus Bonn hierzu keine Weisung bekommen.

Botschafter *Delivanis* erwähnt die Anwesenheit auf dem Flugplatz des Adjutanten des BMVtg<sup>6</sup> sowie der Sekretärin von Bundesminister Ehmke. Letzterer sei mit Professor Mangakis eng befreundet gewesen<sup>7</sup>; dies habe ihm der damalige Bundesaußenminister Brandt beim ersten Zusammentreffen mitgeteilt. Auch mit dem Kulturminister Hahn und dem Vorsitzenden der Westdeutschen Rektorenkonferenz<sup>8</sup> habe er über Mangakis gesprochen und – im deutschen Sinn – nach Athen berichtet; leider vergeblich. Deshalb sei er am Sonnabend-Abend<sup>9</sup> „angenehm enttäuscht“ gewesen, als er – aus dem Munde des griechischen Exiljournalisten Bakojannis (Bayerischer Rundfunk) von der Freilassung Mangakis' erfahren habe. Dies würde die deutsch-griechischen Beziehungen verbessern und seine Tätigkeit erleichtern, und man werde – so habe er gedacht – Mangakis über kurz oder lang auch nach Deutschland reisen lassen.

Staatssekretär *Frank* wiederholt, er kenne den Vorgang nicht in den Einzelheiten. Nach Lektüre verschiedener Zeitungsmeldungen sei er befriedigt über die Haftentlassung Mangakis' gewesen. Eine andere Frage sei die Ausreise „auf

<sup>5</sup> Botschafter Limbourg, Athen, stellte dazu am 19. April 1972 fest: „Meine gesamte Tätigkeit im Zusammenhang mit der Abreise von Professor Mangakis aus Griechenland war ausschließlich darauf gerichtet, sicherzustellen, daß die Ausreise auf legale Weise erfolgte und ein Mißverständnis ausgeschlossen war. Aufgrund der von mir hier in Athen gewonnenen Erkenntnisse habe ich bis in die letzte Stunde des Unternehmens Zweifel daran gehabt, daß tatsächlich eine griechische Genehmigung zum Verlassen des Landes an diesem Tag und auf diese Weise vorgelegen hat. Ich habe mich erst durch den persönlichen Augenschein an der Airbase selbst und die Tatsache, daß mir einer der kontrollierenden Amerikaner persönlich bekannt war, beruhigt gefühlt. Meine Tätigkeit hat mithin nicht, wie in der Note behauptet, der Vorbereitung und Durchführung des Unternehmens gedient, sondern sollte vielmehr sicherstellen, daß eine Aktion erheblichen politischen Gewichts ohne Belastung für das deutsch-griechische Verhältnis zu einem guten Ende geführt wurde.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 162; VS-Bd. 501 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>6</sup> Siegfried Schulz-Willicke.

<sup>7</sup> Horst Ehmke vermerkte zu den Vorgängen um die Ausreise des Professors für Strafrecht Mangakis rückblickend: „Die Bundesregierung hatte noch unter Brandt die Fortführung der Waffenlieferungen an Griechenland, zu denen wir innerhalb des Bündnisses verpflichtet waren, auf meinen Vorschlag hin mit der Forderung nach Freilassung von politischen Gefangenen verknüpft. Vom Regierungschef der Junta, Papadopoulos, verlangte ich als Zeichen guten Willens die Freilassung von Professor Mangakis und seiner Frau Aky. Mangakis war in Freiburg als Gastprofessor mein Kollege gewesen. Die Junta hatte ihn wegen aktiven Widerstands zu achtzehn Jahren Zuchthaus verurteilt. Papadopoulos ließ sich unter Umgehung von Innenminister Pattakos auf meine Forderung ein. Mit Hilfe des deutschen und des amerikanischen Botschafters in Athen ließ ich das Ehepaar Mangakis im April 1972 mit einer Luftwaffenmaschine vom amerikanischen Militärstützpunkt bei Athen in die Bundesrepublik holen. Der übergangene Innenminister, der alles mitbekommen, aber nicht interveniert hatte, erhob nach dem Abflug ein großes Geschrei über diese ‚illegale Ausreise‘, worauf auch der Junta-Chef so tat, als ob wir das Ehepaar Mangakis gekidnappt hätten.“ Vgl. EHMKE, Mittendrin, S. 252.

<sup>8</sup> Gerd Roellecke.

<sup>9</sup> 15. April 1972.

diese Weise“ (wobei Einzelheiten noch nicht bekannt seien) – es werde entscheidend sein, ob der Entlassungsschein Mangakis' den normalerweise üblichen Vermerk „Darf das Land nicht verlassen“ trägt. Möglich, daß dieser Vermerk fehlt. Wie gesagt – dies verbleibe zu prüfen, ebenso wie die Frage, wer diese Aktion verabredet hat. Immerhin handele es sich ja nicht um eine Flucht aus dem Gefängnis.

Botschafter *Delivanis* sieht in der Entlassung deshalb einen wichtigen Schritt (im Sinne einer Verbesserung der beiderseitigen Beziehungen), weil Mangakis „so gut bekannt ist“. Der Name habe eine entscheidende Rolle gespielt. Er habe immer die Meinung vertreten, daß es den deutsch-griechischen Beziehungen dienlich wäre, wenn Mangakis später einmal nach Deutschland gekommen wäre. Die Art und Weise, wie er nun tatsächlich gekommen sei, habe in Athen eine „große Nervosität ausgelöst“.

Staatssekretär *Frank* versichert, deutscherseits werde man nichts unternehmen, was geeignet sei, die bestehende Erregung noch zu steigern. Vor allem werde man keine Erklärung abgeben – was wollte man in dieser Phase auch erklären? Wichtig sei die Tatsache der Entlassung von Mangakis vor allem für die Weiterentwicklung gewisser Dinge, die Botschafter *Delivanis* ja kenne. Dem Ereignis komme somit eine Art Schlüsselposition zu: Er gehe von der Annahme aus, daß die Seite, die die vorerwähnten Dinge bisher blockiert habe, nun wohl eher geneigt sei, der Entwicklung freien Lauf zu lassen. In dieser Lage gebe jeder Tag Zeitablauf zusätzliche Gelegenheit zu ruhigerer Betrachtungsweise. – Sollte die griechische Regierung allerdings unter dem Eindruck stehen, man habe mit einem „Piratenstück“ die griechische Souveränität verletzen wollen, dann gewinne diese – oben erwähnte – Frage eine andere Dimension. Vielleicht ergebe sich am Rande der NATO-Ministerratstagung in Bonn<sup>10</sup> eine Gelegenheit, mit Vize-Außenminister Xanthopoulos-Palamas auch über diese Frage zu sprechen.<sup>11</sup>

Botschafter *Delivanis* meint, es wäre jetzt doch ein recht „schlimmer“ Augenblick, nach Athen zurückzugehen.<sup>12</sup> Die Londoner „Times“ melde am Montag, Mangakis sei mit Zustimmung der griechischen Regierung nach Deutschland ausgeweist.<sup>13</sup> So habe er es selbst gesehen und so, habe er immer gedacht, würde es eines Tages kommen. Er habe erwartet, daß Mangakis mit einer norma-

<sup>10</sup> Zur NATO-Ministerratstagung am 30./31. Mai 1972 vgl. Dok. 159.

<sup>11</sup> Zum Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem Staatssekretär im griechischen Außenministerium, Xanthopoulos-Palamas, am 29. Mai 1972 vgl. Dok. 152.

<sup>12</sup> Der griechische Botschafter *Delivanis* wurde nach Lissabon versetzt.

<sup>13</sup> Am 17. April wurde in der Tageszeitung „The Times“ gemeldet: „Professor George-Alexander Mangakis, a prominent Greek political prisoner, serving an 18-year prison sentence for sedition, has been spirited away from Greece by the West German Government with the consent of the Greek regime. The professor and his wife were flown to Bonn last night on board a special jet aircraft sent by the West German Defence Minister. It took off from the American air base near Athens airport. Herr Peter Limbourg, the West German Ambassador, supervised the operation. [...] It is still uncertain what price the West German Government has agreed to pay for the release of Mr Mangakis. Informed sources indicated that Bonn might now be willing to resume direct military aid to Greece as well as consent to the financing of the Greek economy by the European Investment Bank. Both forms of assistance were largely suspended after the 1967 coup in Greece.“ Vgl. den Artikel „Greek political prisoner flown away in West German jet“; THE TIMES vom 17. April 1972, S. 7.

len Linienmaschine gekommen wäre. Auch Bakojanis (Bayerischer Rundfunk) habe sich in dieser Richtung ausgedrückt.

Staatssekretär *Frank* stellt erneut fest, daß die Einzelheiten „dieser Operation“ im Auswärtigen Amt nicht bekannt seien. Er wisse nicht, wieweit sie mit der Athener Regierung abgesprochen gewesen sei. Die Beteiligten müßten erst noch befragt werden. US-Botschafter Tasca (Athen) habe jede Aussage verweigert – genauso müsse man hier verfahren, andernfalls käme es zu einer Eskalation der Erklärungen. Man habe Botschafter Limbourg von einem Diner ausgeladen – Solidarisierungsabsichten wolle man jedoch nicht fördern.<sup>14</sup> Man tue gut daran, die Angelegenheit im menschlichen Bereich zu lassen und sie nicht zum Politikum hochzustilisieren. Ein Mensch sei nach drei Jahren Gefängnis entlassen worden und in die Freiheit abgereist ...

Botschafter *Delivanis* weist darauf hin, daß einer solchen Interpretation doch wohl die Ausreise unter diesen Umständen im Wege stehe.

Staatssekretär *Frank* erklärt, er nehme an, daß Mangakis wohl kaum Öl ins Feuer gießen werde.

Botschafter *Delivanis* erwidert hierauf, dies habe er – im Fernsehen – leider schon getan.<sup>15</sup> Dabei habe er keineswegs den Eindruck eines kranken Mannes gemacht. In Athen kritisiere man, daß nur eine im Ausland bekannte Elite unter den politischen Häftlingen freigelassen werde. Man spekuliere für übermorgen (21.4. – Jahrestag des Machtwechsels in Athen 1967<sup>16</sup>) auf eine Generalamnestie für viele Inhaftierte.

<sup>14</sup> Botschafter Limbourg, Athen, berichtete am 18. April 1972, der österreichische Botschafter Steiner habe den Doyen des Diplomatischen Korps in Athen, den zypriotischen Botschafter Kranidiotis, gebeten, mit dem Staatssekretär im griechischen Außenministerium, Xanthopoulos-Palamas, wegen der Ausladung des Botschafters der Bundesrepublik von dem am gleichen Abend stattfindenden jährlichen Diner der in Athen akkreditierten Missionschefs Fühlung aufzunehmen. Über die Unterredung zwischen Xanthopoulos-Palamas und Kranidiotis habe Steiner ihm, Limbourg, mitgeteilt, Xanthopoulos-Palamas habe erklärt, „er könne weder eine Solidaritätskundgebung des Diplomatischen Korps akzeptieren, noch zulassen, daß ich an dem Diner teilnehme. Mein Verhalten in der bewußten Angelegenheit sei ‚punishable‘ und als ein schwerer Eingriff in die inneren Angelegenheiten des Gastlandes zu werten. Lediglich meine Immunität bewahre mich vor Maßnahmen griechischerseits.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 159; VS-Bd. 501 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1972.

Limbourg berichtete am 19. April 1972, daß die befreundeten Botschafter westlicher Staaten, die ursprünglich erwogen hätten, „aus Gründen der Solidarität der Abendeinladung des stellvertretenden Außenministers fernzubleiben“, sich angesichts der noch ungeklärten Angelegenheit doch entschieden hätten, „an Veranstaltung teilzunehmen, Xanthopoulos-Palamas gegenüber jedoch zum Ausdruck zu bringen, daß sie das gezeigte Verhalten der griechischen Regierung gegenüber einem Kollegen nicht billigen könnten“. Der niederländische Botschafter Barkman habe ihm berichtet, Xanthopoulos-Palamas habe ihm gegenüber sein Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht, „daß er die ‚Empfehlung‘, dem Abendessen fernzubleiben, durch einen Dritten habe übermitteln lassen, wodurch sie wohl eine unerwünschte Schärfe erhalten habe. Ihm sei es vor allem darum gegangen, einen denkbaren Zusammenstoß mit dem impulsiven Ersten stellvertretenden Ministerpräsidenten Pattakos anläßlich des Dinners zu vermeiden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 161; VS-Bd. 9806 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>15</sup> In der Presse wurde berichtet, Professor Mangakis habe nach seiner Ankunft in der Bundesrepublik „einen leidenschaftlichen Appell an alle ‚europäischen demokratischen Kräfte‘“ gerichtet, „sich für die Freilassung aller Gefangenen in Griechenland einzusetzen“. Darüber hinaus habe er sich für eine „tatsächliche Aufhebung des Belagerungszustandes in Griechenland“ ausgesprochen. Vgl. den Artikel „Kontroverse um Mangakis' Freilassung“; SÜDDEUTSCHE ZEITUNG vom 19. April 1972, S. 10.

<sup>16</sup> In der Nacht vom 20. zum 21. April 1967 kam es in Griechenland zu einem Putsch der Armee.

Staatssekretär *Frank* fordert den Botschafter auf, so zu berichten, daß eine Beruhigung möglich wird. Trotz zahlreicher Presseanfragen habe man in Bonn stets erklärt, das Auswärtige Amt sehe keinen Anlaß zur Stellungnahme. Die übertriebene Beteiligung der Öffentlichkeit mache bald ein direktes Gespräch von Regierung zu Regierung unmöglich. Niemand in Bonn nehme diese Angelegenheit auf die leichte Schulter; andererseits müsse man sie unter Kontrolle halten. Er – Staatssekretär Frank – sei bereit, die für einen späteren Zeitpunkt vorgesehene Konsultation in Athen vorzuziehen<sup>17</sup> – seine Reise nach Athen sei allerdings nicht als Canossa-Gang zu verstehen. Das Essentielle der deutsch-griechischen Beziehungen müsse unberührt bleiben. Der Fall Mangakis dürfe auf keinen Fall diese Beziehungen beeinträchtigen. Was die zu Ende gehende Tätigkeit des Botschafters angehe, so habe er immer den Eindruck gehabt, daß beide Seiten mit verschiedenen Rollen stets versucht hätten, „die Dinge im Griff zu behalten“. Nur in einer Atmosphäre der Ruhe werde dies weiterhin möglich sein.<sup>18</sup>

VS-Bd. 9806 (I A 4)

<sup>17</sup> Staatssekretär Frank hielt sich am 27./28. September 1972 in Griechenland auf. Vgl. dazu Dok. 303.

<sup>18</sup> Ministerialdirektor von Staden vermerkte am 21. April 1972, der griechische Botschafter habe am Vorabend Bundesminister Scheel aufgesucht, „um auf Weisung seiner Regierung sofortige Abberufung von Botschafter Limbourg aus Athen zu verlangen. Herr Delivanis, der sich in persönlich liebenswürdiger Form äußerte, bezeichnete den zugrundeliegenden Vorgang als unverständlich und rügte weisungsgemäß die Verletzung der griechischen Souveränität. Das Schlimmste sei die Anwesenheit des deutschen Botschafters auf dem Flugplatz gewesen. Wie der Botschafter weiter ausführte, war das in Frage stehende Bundeswehrflugzeug als Kurierflugzeug gemeldet worden. Man habe, wie der Botschafter fortfuhr, nicht erwartet, daß die Sache so weit gehen würde.“ Vgl. Referat I A 4, Bd. 435.

Am 24. April 1972 wurde in der Presse berichtet, daß die griechische Regierung nicht mehr auf einer sofortigen Abreise von Limbourg bestehe. Vgl. die Meldung „Limbourg muß nicht kurzfristig abreisen“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 24. April 1972, S. 1. Limbourg verließ Athen am 6. Mai 1972.

## 103

**Generalkonsul Scheel, Helsinki, an das Auswärtige Amt**

**Z B 6-1-12185/72 VS-vertraulich**  
**Fernschreiben Nr. 115**

**Aufgabe: 19. April 1972, 15.55 Uhr<sup>1</sup>**  
**Ankunft: 20. April 1972, 11.02 Uhr**

Betr.: Gespräch Generalkonsul Scheel mit Staatspräsident Kekkonen

Bezug: Drahterlaß Nr. 58 vom 17.4.1972 – I A 5-82.00/0-94.06<sup>2</sup>

I. Die gestrige Unterredung mit Präsident Kekkonen verlief in einer guten Atmosphäre. Nachdem ich mich für die Gelegenheit bedankt hatte, Kekkonen unseren Standpunkt darzulegen, schilderte ich unsere derzeitige Situation in Anlehnung an die Rede des Herrn Bundesministers vor dem Auswärtigen Ausschuß am 6. März 1972<sup>3</sup> und erläuterte, warum wir auf die finnische Initiative vom 10.9.1971<sup>4</sup> nicht in dem von Finnland gewünschten Sinn eingehen können.

Kekkonen gab anschließend eine Darstellung der Gesichtspunkte, nach denen die finnische Regierung ihr Verhalten in der Deutschlandfrage einrichten müsse. Finnland, obwohl ein Staat mit westlicher Regierungs- und Wirtschaftsform, befinde sich in der bekannten Ausnahmesituation am Rande des Ostblocks. Daher das Prinzip der Gleichbehandlung der beiden deutschen Staaten. Er erläuterte dabei, ohne darauf Bezug zu nehmen, seine Rede vom 27. März 1972<sup>5</sup>, indem er ausführte, wie sich das Verhältnis der beiden deutschen Staa-

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Thomas am 25. April 1972 vorgelegen.

<sup>2</sup> Ministerialdirektor von Staden übermittelte für das bevorstehende Gespräch des Generalkonsuls Scheel, Helsinki, mit Präsident Kekkonen eine Sprachregelung zur Initiative der finnischen Regierung vom 10. September 1971 und zu den Verhandlungen zwischen Finnland und der EWG sowie zur Europäischen Sicherheitskonferenz. Vgl. Referat I A 5, Bd. 419.

<sup>3</sup> Zu den Ausführungen des Bundesministers Scheel am 6./7. März 1972 im Auswärtigen Ausschuß des Bundestags vgl. Dok. 55, Anm. 2.

<sup>4</sup> Zur Initiative der finnischen Regierung vom 10. September 1971 vgl. Dok. 9, besonders Anm. 4.

<sup>5</sup> Präsident Kekkonen erklärte am 27. März 1972 vor der Vollversammlung des Ökumenischen Arbeitskreises für Information in Helsinki, Finnland besitze eine besondere Voraussetzung, um als Gastgeberland für die Europäische Sicherheitskonferenz aufzutreten: „Diese Voraussetzung sind unsere gleichmäßigen und neutralen Beziehungen zum Herzgebiet der Probleme in Europa, zu den beiden Erben des ehemaligen Deutschen Reichs. Die Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland sind in unserem Land auf derselben Ebene. Die finnische Regierung unterhält gute offizielle Beziehungen zu beiden Staaten Deutschlands und behandelt sie gleichwertig.“ Finnland werde von der Deutschen Frage unmittelbar berührt: „Aus von uns unabhängigen Gründen werden unsere Beziehungen zu den deutschen Staaten durch eine provisorische Lösung geregelt. In den Beziehungen zwischen Finnland und den beiden deutschen Staaten muß eine gerechte, ausgewogene und dauerhafte Klärung erfolgen, die das gesamte Erbe des Zweiten Weltkriegs in Betracht zieht.“ Die finnische Regierung sei sich bewußt, „wie es die Regierungen aller Länder tun, daß das Endergebnis der Entwicklung in der Deutschen Frage zwei deutsche Staaten sein wird, deren Beziehungen zur Außenwelt den allgemeinen Formen internationaler Praxis entsprechen. Aufgabe der finnischen Regierung ist es, diese Frage auf eine Weise zu behandeln, die mit dem allgemeinen Entwicklungsprozeß in Europa übereinstimmt und den Anforderungen der finnischen Neutralitätspolitik sowie den für gut befundenen Grundprinzipien unserer bisherigen Deutschland-Politik entspricht. [...] Auch in der Zukunft wissen wir wohl selbst am besten, was unseren Bedürfnissen entspricht, und wir sind in der Lage, unser Verhältnis zu den beiden Deutschlands in Verbindung und parallel mit dem europäischen Verhandlungsprozeß zu entscheiden, nicht an ihn gebunden, aber doch in Übereinstimmung mit ihm, und



ten zueinander entwickeln würde, sei einstweilen noch völlig offen (s. auch Drahtbericht Nr. 108 vom 12.4.72 VS-v<sup>6</sup>). Kekkonen lobte nachdrücklich die Entspannungspolitik der Bundesregierung, die er zu unterstützen und nicht zu stören beabsichtige. Finnland stelle deshalb seine Bemühungen in eigener Sache zurück. Er sei im übrigen über unsere Reaktion auf die finnische Initiative keineswegs, wie in der deutschen Presse behauptet worden sei, verstimmt gewesen oder habe sie gar als Niederlage empfunden. Wörtlich fügte er hinzu: Nichts ist anders gelaufen, als wir uns vorgestellt hatten. Er betonte stark, daß die Sowjetunion weder hinter der finnischen Initiative gestanden noch sich darüber irritiert gezeigt habe. Mit dem größten Interesse verfolge Finnland das Schicksal der Ostverträge. Man sei beunruhigt bei dem Gedanken, daß sie etwa nicht ratifiziert werden könnten. Auch nach der Ratifizierung werde es naturgemäß noch lange dauern, bis alle offenen Fragen zwischen der Bundesrepublik und der DDR gelöst seien. Wie lange Finnland die Entwicklung dieses Prozesses abwarten und wie es weiter agieren werde, könne er beim besten Willen heute noch nicht sagen. Jedenfalls hätte die Aktivität der DDR (zur Zeit findet in Finnland ein „Monat der Anerkennung der DDR“ statt) keinen Einfluß auf die Beschlüsse der finnischen Regierung. Bei Nichtratifizierung der Ostverträge ergebe sich eine völlig neue Situation, die eine völlig neue Beurteilung erfordern werde.

Ich dankte dem Präsidenten für seine Ausführungen und wies darauf hin, daß die Bundesregierung keineswegs einseitig nur von Finnland etwas verlange. Sie habe trotz der Schwierigkeiten, die die finnische Initiative ihr bereitet hätte, nicht aufgehört, sich zum Anwalt der finnischen Interessen gegenüber der EWG zu machen, und beabsichtige, dies auch in Zukunft zu tun. Kekkonen nahm dies mit großer Befriedigung zur Kenntnis. Über Einzelheiten ist nicht gesprochen worden.

Besorgt zeigte sich Kekkonen über Pressemeldungen, wonach die Bundesregierung im Falle eines einseitigen Vorgehens Finnlands in der Deutschlandfrage sich weigern würde, zur KSZE nach Helsinki zu kommen, und auch ihre Verbündeten entsprechend beeinflussen wolle. Ich erwiderte, in dieser Form hätte sich die Bundesregierung nie geäußert. Allerdings seien derartige Äußerungen aus den Reihen der Opposition bekannt geworden. Kekkonen betonte, selbst-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 424*

wir kommen hinsichtlich einer friedlichen Entwicklung und den Erfordernissen unserer eigenen Politik zu einem befriedigenden Ergebnis.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 87 des Generalkonsuls Hauber, Helsinki, vom 27. März 1972; Referat I A 5, Bd. 419.

<sup>6</sup> Generalkonsul Scheel, Helsinki, berichtete über ein Gespräch mit dem finnischen Außenminister Sorsa, bei dem ein Non-paper der finnischen Regierung übergeben worden sei. Dieses enthielt die Stellungnahme zur Reaktion der Bundesregierung auf die Initiative der finnischen Regierung vom 10. September 1971, wie sie von Scheel im Gespräch mit dem finnischen Außenminister Mattila am 21. Februar 1972 mitgeteilt worden sei. Finnland sei dem Vorschlag der Bundesregierung entsprechend seinerseits bereit, „den Gedankenaustausch zwischen Finnland und der Bundesrepublik Deutschland solcherweise zu erweitern, daß der Leiter der Handelsvertretung der Bundesrepublik Deutschland in Finnland, Herr Generalkonsul Scheel, im Namen der Bundesregierung in Helsinki mit Vertretern des Ministeriums für Auswärtiges klärende Gespräche über Fragen führen würde, deren Gegenstand eine weitere Klärung der in der bekannten Initiative Finnlands enthaltenen Grundprobleme sowie die Problematik der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sein soll. Vertreter des Ministeriums für Auswärtiges Finnlands sind unmittelbar bereit, solche Gespräche zu beginnen.“ Vgl. VS-Bd. 8589 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1972. Zum Gespräch zwischen Scheel und Mattila vgl. Dok. 9, Anm. 27.

verständlich sei die Konferenz auch dann wünschenswert, wenn sie nicht in Helsinki stattfinde.

Kekkonen schloß die Unterredung mit der Feststellung, daß er ein klares Bild von der Haltung der Bundesregierung gegenüber der finnischen Initiative habe und seinerseits versucht habe, den finnischen Standpunkt zu erläutern. Er sagte mir auf meine Bitte zu, mich zu einem Gespräch im gleichen Rahmen zu empfangen, falls und bevor die finnische Regierung in der Deutschlandfrage erneut tätig werde. Im übrigen wurde vereinbart, die Tatsache der Unterredung und ihren Inhalt vertraulich zu behandeln.

II. Kekkonen machte einen sehr frischen und ausgeruhten Eindruck. Behauptungen seiner Gegner, er sei den Anforderungen seines Amtes nicht mehr gewachsen, schienen mir, jedenfalls soweit man es nach einer dreiviertelstündigen Unterredung beurteilen kann, abwegig. Er hat gestern öffentlich seine Bereitschaft erklärt, das Amt auch nach Ablauf der jetzigen Periode im Jahre 1974 weiter auszuüben.

In der Sache ist Kekkonen meines Erachtens uns so weit entgegengekommen wie möglich. Seine Versicherung, selbst noch nicht zu wissen, wie Finnland im einen oder anderen Falle entscheiden werde, muß natürlich *cum grano salis* verstanden werden. Daß er, jedenfalls in Gedanken, ein einseitiges Vorgehen nicht völlig ausschließt, beweist sein Interesse für die Frage, ob die Bundesregierung im Falle eines solchen noch zur KSE nach Helsinki kommen würde. Seine Zusage, bis zum Abschluß des Ratifizierungsverfahrens<sup>7</sup> stillzuhalten, kann jedenfalls wohl als verbindlich angesehen werden. Für die Folgezeit scheint mir die Erwartung gerechtfertigt, daß Finnland in eine positive Entwicklung nicht störend eingreifen möchte. Allerdings ließ Kekkonen durchblicken, daß Finnland mit der Regelung seiner Beziehungen zu den beiden deutschen Staaten nicht so lange warten können wie etwa die Alliierten. Finnland möchte nicht als letzter den Anerkennungszug besteigen. Es wird nach eigenem Ermessen entscheiden, wann es dazu Zeit ist.

Über die Weiterführung der Informationsgespräche mit dem Außenministerium im Zusammenhang mit der finnischen Initiative ist nicht gesprochen worden. Über den nur bedingten Wert dieser Gespräche scheint Kekkonen sich völlig im klaren zu sein.

III. Am 14.4.1972 erschien in der Wochenzeitung Suomen Kuvalehti, in der Kekkonen selbst gelegentlich unter dem Pseudonym „Liimatainen“ schreibt, ein Artikel zur Deutschlandfrage unter einem erst kürzlich aufgetauchten Pseudonym „Veikko Viisi“. Wer unter diesem Namen schreibt, hat sich bisher nicht feststellen lassen. Es fiel auf, daß Kekkonen während unseres Gesprächs teilweise Gedankengänge und sogar Formulierungen verwendete, die denen des Artikels entsprachen. Allerdings geht der Artikel in den Erwägungen, was nach einem etwaigen Scheitern des Ratifizierungsverfahrens zu geschehen habe, über Kekkonens Ausführungen hinaus. Es heißt in dem Artikel: „Die Einschätzung der europäischen Lage, die Ausgangspunkt der finnischen Initiative vom letzten September war, gilt dann nicht mehr. Die deutsche Anerkennungs-

<sup>7</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.

frage bleibt dann als Symbol eines Streites, zu dem das neutrale Finnland nicht Stellung nehmen kann.“

Vollständiger Wortlaut des Artikels in Übersetzung folgt mit besonderem Pressetelegramm.<sup>8</sup>

Es bleibt zu hoffen, daß Kekkonen seine Zusage wahr machen wird, mich vor einem neuen Tätigwerden der finnischen Regierung in der Deutschlandfrage zu empfangen. Ich halte es in diesem Zusammenhang für besonders wichtig, daß die vereinbarte vertrauliche Behandlung gewahrt bleibt.

[gez.] Scheel

VS-Bd. 9819 (I A 5)

## 104

### Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Premierminister Heath in London

Z A 5-26.A/72 geheim

20. April 1972<sup>1</sup>

Der Herr Bundeskanzler traf am 20. April 1972 um 16.00 Uhr in 10 Downing Street mit dem britischen Premierminister Herrn Edward Heath zu einem Vier-Augen-Gespräch zusammen.<sup>2</sup>

Der *Premierminister* sagte einleitend, er sei daran interessiert zu erfahren, wie sich die Ostpolitik weiter entwickeln werde. Seine Regierung habe den Bundeskanzler in dieser Politik immer unterstützt und halte sie für richtig. Man verfolge die Entwicklung mit Interesse, und er würde es begrüßen, wenn die Berlin-Vereinbarung<sup>3</sup> unterzeichnet würde, wozu seine Regierung bereit sei.

Der Herr *Bundeskanzler* führte aus, er habe keinen Zweifel, daß die Verträge ratifiziert würden.<sup>4</sup> Er glaube nicht, daß der Bundesrat, selbst wenn die CDU

<sup>8</sup> Generalkonsul Scheel übermittelte den Wortlaut des Artikels in der Wochenzeitung „Suomen Kuvalehti“ mit Drahtbericht Nr. 116 vom 20. April 1972. In dem Artikel wurde zur Initiative der finnischen Regierung vom 10. September 1971 ausgeführt: „Wenn wir jetzt die Grundsätze der Gleichzeitigkeit und der Gleichbehandlung aufgeben und einseitig einen Anerkennungsvertrag mit Ostdeutschland schließen würden, so würden nicht nur unsere Beziehungen zu Westdeutschland Schaden leiden, sondern unsere Neutralitätsposition verlöre ihren Boden. Der Westen würde danach gewiß nicht mehr Helsinki als Gastgeberstadt der KSE gutheißen.“ Vgl. Referat I A 5, Bd. 419.

<sup>1</sup> Ablichtung.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Weber am 24. April 1972 gefertigt.

<sup>2</sup> Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 20. bis 22. April 1972 in Großbritannien auf. Vgl. dazu auch Dok. 109.

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

die Wahlen in Baden-Württemberg<sup>5</sup> gewinne, die Verträge zurückweisen werde, wenn die Regierung 249 Stimmen bekomme. Möglicherweise werde der Bundesrat eine gewisse Besorgnis zum Ausdruck bringen, und selbst wenn er die Verträge zurückweise, werde dies die Ratifizierung nur um einige Wochen hinausschieben. Es gebe in der CDU einige Abgeordnete, die, wenngleich sie nicht mit dem gesamten Inhalt der Verträge einverstanden seien, dennoch für die Ratifizierung seien. Die Haltung der Opposition bestimme sich durch die Einstellung zur Thematik als solcher, doch gehe es ihr auch um einen verständlichen innenpolitischen Machtkampf. Die Ostpolitik werde als Thema auch nach Ratifizierung der Verträge nicht verschwinden.

Die Frage des *Premierministers*, ob sie auch im Wahlkampf 1973<sup>6</sup> ein wichtiges Thema sein werde, bejahte der Herr *Bundeskanzler*. Die Opposition werde auf dieser Grundlage weiterarbeiten.

Der *Premierminister* fragte sodann, wann die Ratifizierung abgeschlossen sein werde.

Wie der Herr *Bundeskanzler* ausführte, sei der Abend des 4. Mai das entscheidende Datum. Er rechne mit 249 Stimmen, wobei er nicht annehme, daß 246 Stimmen gegen die Verträge abgegeben würden.<sup>7</sup> Einige Mitglieder der Opposition würden, zumindest was den Vertrag mit Polen angehe, krank sein. Sollte der Bundesrat ein Veto einlegen, so werde das Verfahren Mitte Juni abgeschlossen sein. Ein wichtiger Aspekt dieser Frage betreffe die Reise Präsident Nixons nach Moskau.<sup>8</sup> Er habe ihn (Bundeskanzler) darauf angesprochen, weil er die Russen fragen wolle, wann das Berlin-Abkommen unterzeichnet werden könne. Da die Russen aber nun einmal das Junktim hergestellt hätten<sup>9</sup>, lasse es sich nicht einfach auflösen.

Zu den Folgen der Verträge führte der Herr *Bundeskanzler* aus, daß sich im handelspolitischen Bereich gewisse Verbesserungen ergeben könnten. Derzeit befände sich eine kleine sowjetische Wirtschaftskommission in der Bundesrepublik.<sup>10</sup> Das derzeitige Handelsvolumen mit der Sowjetunion belaufe sich auf

<sup>5</sup> Die Wahlen zum baden-württembergischen Landtag fanden am 23. April 1972 statt. Auf die CDU entfielen 52,9 Prozent, auf die SPD 37,6 Prozent und auf FDP/DVP 8,9 Prozent der Stimmen.

<sup>6</sup> Im Oktober 1973 sollten turnusgemäß die Wahlen zum Bundestag stattfinden.

<sup>7</sup> Am 4. Mai 1972 sollte die zweite Lesung der Gesetze zum Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 und zum Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970 im Bundestag stattfinden. Sie wurde auf den 10. Mai 1972 verschoben. Vgl. dazu Dok. 115 und Dok. 117.

<sup>8</sup> Präsident Nixon besuchte die UdSSR vom 22. bis 29. Mai 1972. Vgl. dazu Dok. 149 und Dok. 161.

<sup>9</sup> Zum sowjetischen Gegenjunktin zwischen der Ratifizierung des Moskauer Vertrags vom 12. August 1970 und der Unterzeichnung des Schlußprotokolls zum Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vgl. Dok. 28, Anm. 13.

<sup>10</sup> Eine sowjetische Wirtschaftsdelegation hielt sich anlässlich der konstituierenden Sitzung der Kommission der Bundesrepublik und der UdSSR für wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit am 19. April 1972 in Bonn auf. Vgl. dazu Dok. 114, Anm. 12.

Anschließend besuchte sie die Hannover-Messe, die vom 20. bis 28. April 1972 stattfand. In der Presse wurde dazu gemeldet: „Abseits der Messe wird in den großen Hotels von Hannover weiter über Ostgeschäfte verhandelt. Die russische Delegation unter Leitung des Stellvertretenden Ministerpräsidenten Nowikow sucht in Hannover Kontakte mit deutschen Industriellen, vor allem, um die Industrie zu Investitionen in der Sowjetunion zu animieren. Die Verhandlungen werden am Wochenende auch mit Vertretern der Bundesregierung in Hannover fortgesetzt. Aus Kreisen der Gesprächsteilnehmer ist zu hören, daß die Sowjetunion Milliarden für die Erschließung von Rohstoffvorkommen sucht.“ Vgl. den Artikel „Die Messe in Hannover kommt auf Touren“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 22. April 1972, S. 17.

1,2% unseres gesamten Außenhandels, und selbst wenn im Verlauf der nächsten Jahre diese Zahl verdoppelt werden sollte, so sei sie noch nicht höher als die unseres Handelsvolumens mit Luxemburg.

Was die Tschechoslowakei angehe, so seien die Sondierungsgespräche im Augenblick aufgeschoben.<sup>11</sup> In Gromykos Rede anlässlich der Ratifizierungsdebatte in Moskau sei ein interessantes Element enthalten gewesen, das nach deutscher Interpretation eine gewisse Neigung der Sowjets erkennen lasse, der starren Linie nicht mehr länger zu folgen.<sup>12</sup> Man nehme an, daß die Sowjets den Tschechen entsprechende Empfehlungen gegeben hätten. Die Bundesregierung könne eine ex-tunc-Lösung nicht akzeptieren. Man sei bereit, das Vorgehen Hitlers gegenüber der Tschechoslowakei als Unrecht zu qualifizieren, doch habe das Abkommen für die Betroffenen juristische Folgen gehabt. Falls die Tschechen eine etwas flexiblere Haltung einnehmen, werde bald ein Abkommen möglich sein.

Am schwierigsten sei die Situation im Verhältnis zur DDR. Bei der Ausarbeitung eines allgemeinen Verkehrsvertrags seien gewisse Fortschritte erzielt worden. Hierbei handelt es sich um die erste offizielle Vereinbarung zwischen den beiden Regierungen, von den Zusatzvereinbarungen zur Ausfüllung des Vier-Mächte-Abkommens<sup>13</sup> abgesehen. Der Vertrag werde auf den von ihm behandelten Gebieten einige Verbesserungen bringen. Zwei Bereiche seien noch offen: einmal, wie Berlin im Rahmen des Vertrages behandelt werden solle, und zum anderen die äußere Form des Vertrags. Die Ostdeutschen wollten ihm einen feierlichen Charakter geben, wogegen wir ihn in etwas bescheidenerer Form präsentieren wollten. Er glaube, daß die noch offenen Fragen vielleicht noch vor dem Sommer gelöst werden könnten.

<sup>11</sup> Gespräche zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses fanden vom 31. März bis 1. April 1971 in Prag, am 13./14. Mai in Bonn, am 27./28. September in Prag und am 18./19. November 1971 in Rothenburg ob der Tauber statt. Vgl. dazu zuletzt AAPD 1971, III, Dok. 398.

Die Gespräche wurden am 29. Juni 1972 wiederaufgenommen. Vgl. dazu Dok. 192.

<sup>12</sup> Über die Ausführungen des sowjetischen Außenministers Gromyko am 12. April 1972 vor den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten des Unions- und des Nationalitätenrats des Obersten Sowjet zur ČSSR wurde in der Presse berichtet: „Der Meinungsaustausch zwischen der BRD und der ČSSR zu Fragen ihrer Beziehungen wird fortgeführt. Vor allem werden Fragen behandelt, die die Nichtigkeit des Münchener Abkommens betreffen, das der erste große Aggressionsakt Hitlerdeutschlands, gewissermaßen die Schwelle zum Zweiten Weltkrieg, war.“ Für den Bericht über die Beratungen vgl. den Artikel „V interesach narodov Evropy“; PRAVDA vom 13. April 1972, S. 2. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 309–314.

Botschafter Sahm, Moskau, wies am 17. April 1972 darauf hin, daß Gromyko hinsichtlich der Charakterisierung des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 vom bisher üblichen Sprachgebrauch abgewichen sei: „Die Sowjets haben sich und die Tschechoslowakei im Vertrag vom 6. Mai 1970 auf die Qualifizierung des Münchener Abkommens als ‚ungültig von Anfang an mit allen sich daraus ergebenden Folgen‘ festgelegt. Nachdem in letzter Zeit in offiziellen Verlautbarungen der Zusatz ‚mit allen sich daraus ergebenden Folgen‘ fallengelassen worden war, vermeidet Gromyko jetzt auch, von der Nichtigkeit ex tunc zu sprechen. Er greift auch nicht den Text der Absichtserklärung – ‚daß die mit der Ungültigkeit des Münchener Abkommens verbundenen Fragen ... in einer für beide Seiten annehmbaren Form geregelt werden sollen‘ – auf, sondern beschränkt sich darauf, das Münchener Abkommen als den ersten bedeutenden Akt der Aggression Hitlerdeutschlands zu bezeichnen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 987; Referat 214, Bd. 1492.

<sup>13</sup> Zu den im Schlußprotokoll zum Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1972 genannten ergänzenden Vereinbarungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik bzw. dem Senat von Berlin vgl. Dok. 9, Anm. 14.

Man habe Grund zu der Annahme, daß die DDR Maßnahmen durchführen werde, die menschliche Erleichterungen brächten. Dies sei eine seiner Schwierigkeiten mit Herrn Barzel, der darüber eine vertragliche Vereinbarung wolle. Er selbst halte das für unmöglich und glaube, man könne diese Erleichterungen nur im Zusammenhang mit dem Verkehrsvertrag bekommen, da die DDR sie allein aufgrund ihrer eigenen Souveränität gewähren wolle. Zu diesen Erleichterungen werde, wie man hoffe, für Reisen in die Bundesrepublik eine Herabsetzung der Altersgrenze von 65 bzw. 60 auf 55 bzw. 50 Jahre gehören. Die Russen hätten zu verstehen gegeben, daß Honecker bei seinem Besuch in Moskau<sup>14</sup> auf drei Gebieten Bereitschaft zu größerer Kooperation gezeigt habe: Besucher aus der Bundesrepublik sollten künftig nicht nur einmal, sondern dreimal in die DDR reisen dürfen; es dürften nicht nur Verwandte, sondern auch Bekannte besucht werden; in gewissem Umfang sollte der Tourismus ausgeweitet werden. Diese Maßnahmen wären sehr nützlich, denn sie trügen dazu bei, die menschlichen Verbindungen aufrechtzuerhalten. Vor kurzem habe nun Honecker in Sofia eine Erklärung über einen Grundvertrag abgegeben, ohne dieses Wort zu benutzen.<sup>15</sup> Man habe deutscherseits gewußt, daß bei dieser Gelegenheit etwas gesagt würde. Die Äußerung Honeckers komme der eigenen Interpretation nahe, und er habe einige Formulierungen benutzt, die er selbst (Bundeskanzler) im Jahre 1970 Stoph gegenüber<sup>16</sup> gebraucht habe.

Es werde nicht einfach sein, diesen Vertrag auszuhandeln. Nach seiner Vorstellung müsse eine Form gefunden werden, die es beiden Seiten trotz aller Schwierigkeiten erlaube, die Situation der beiden deutschen Staaten in einem friedensvertragslosen Zustand sowie die Situation Berlins zu erläutern und gleichzeitig normale Beziehungen herzustellen. In diesem Zusammenhang könne auch über die deutsche Mitwirkung in internationalen Organisationen gesprochen werden.

Er rechne damit, daß es einige Monate dauern werde, einen solchen Grundvertrag auszuhandeln. Deswegen stelle sich aus verschiedenen Gründen die Frage des Beitritts der beiden deutschen Staaten zu den Vereinten Nationen nicht mehr im Jahre 1972. Nach dem Grundgesetz müsse für diesen Zweck ein Gesetz verabschiedet werden.<sup>17</sup> Die Frage des deutschen Beitritts werde sich so-

<sup>14</sup> Der Erste Sekretär des ZK der SED, Honecker, hielt sich vom 4. bis 10. April 1972 in Moskau auf. Vgl. dazu den Artikel „Ergebnisreiches Treffen zwischen Erich Honecker und Leonid Breschnew“, NEUES DEUTSCHLAND vom 11. April 1972, S. 1.

<sup>15</sup> Am 18. April 1972 erklärte der Erste Sekretär des ZK der SED, Honecker, während eines Aufenthaltes in Sofia: „Die Deutsche Demokratische Republik ist bereit, nach der Ratifizierung der Verträge zwischen der UdSSR und der VR Polen mit der BRD in einen Meinungsaustausch über die Herstellung normaler Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland einzutreten und die hierfür erforderlichen völkerrechtsmäßigen Vereinbarungen zu treffen. Es könnte eine Entwicklung eingeleitet werden – das möchte ich hier ausdrücklich wiederholen –, die zu einem friedlichen Nebeneinander zwischen der DDR und der BRD führt, zu normalen gutnachbarlichen Beziehungen mit dem Ausblick zu einem Miteinander im Interesse des Friedens, im Interesse der Bürger beider Staaten.“ Vgl. HONECKER, Reden, Bd. 1, S. 502 f.

<sup>16</sup> Bundeskanzler Brandt traf am 19. März 1970 in Erfurt sowie am 21. Mai 1970 in Kassel mit dem Vorsitzenden des Ministerrats der DDR, Stoph, zusammen. Vgl. dazu AAPD 1970, I, Dok. 124 bzw. AAPD 1970, II, Dok. 226.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Artikel 59 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949; Dok. 57, Anm. 6.

mit erst für die Generalversammlung 1973<sup>18</sup> stellen. Dies bedeute, daß die Bürde, die man den Freunden und Verbündeten auferlege, ihnen noch nicht abgenommen werden könne. Er denke dabei insbesondere an die WHO<sup>19</sup> und die Stockholmer Umweltkonferenz<sup>20</sup>. Er bedauere, daß sich dieses Problem noch stelle, und danke für die große Unterstützung, welche die britische Regierung bisher der Bundesregierung habe zuteil werden lassen. Er würde es begrüßen und wäre dankbar, wenn die britische Regierung diese Unterstützung auch weiterhin gäbe. Insbesondere wisse man auch den britischen Anteil am Zustandekommen der Berlin-Vereinbarungen zu schätzen. Sir Roger Jackling habe in kritischen Augenblicken der Verhandlung eine wichtige Rolle gespielt.

Der *Premierminister* fragte, welche Mindestvoraussetzungen erfüllt sein müßten, bevor an einen Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den VN gedacht werden könne.

Der Herr *Bundeskanzler* sagte, es müßte etwas mehr Freizügigkeit für die Menschen geben. Sodann müßte die Grundvereinbarung in einen Rahmen gestellt werden, durch den die Spaltung Deutschlands nicht akzeptiert werde; andererseits müsse diese Vereinbarung aber die gleiche Form erhalten wie sonstige völkerrechtliche Verträge. Dies sei ein schwieriges Problem. Im Gegensatz zur Bundesregierung, die auch Elemente in eine Vereinbarung aufgenommen sehen wolle, die sich aus der Tatsache ergäben, daß ein Friedensvertrag nicht bestehe, wolle die DDR ein Höchstmaß an „Normalität“ herstellen und den Eindruck erwecken, als ob sie allein über den weiteren Gang der Entwicklung entscheiden könne. In diesem Zusammenhang würden sich eine Reihe von Fragen stellen. Eine Konsequenz sei beispielsweise, daß dann die Bundesrepublik nicht mehr allein für die Folgen der Handlungen des früheren Reichs verantwortlich sei. In diesem Zusammenhang erwähnte der Herr *Bundeskanzler* die finnischen Überlegungen und die dabei angesprochene Reparationsfrage.<sup>21</sup>

Der *Premierminister* fragte, ob nach der Ratifizierung und der Unterzeichnung des Berlin-Abkommens nicht für viele Länder die Versuchung einer Anerkennung der DDR groß sei. Wenn die DDR erst einmal anerkannt sei, könne man ihr nur schwerlich die Unterstützung vorenthalten. Damit könne ein ganzer Prozeß in Bewegung gesetzt werden, der möglicherweise den Verhandlungsspielraum der Bundesrepublik einenge.

Der Herr *Bundeskanzler* sagte, es gebe 30 bis 35 Staaten in der ganzen Welt, die in den kommenden Monaten die DDR möglicherweise anerkennen würden. Einige würden dies schrittweise tun, und einige neutrale würden nicht unverzüglich diplomatische Beziehungen herstellen, sondern zunächst Handelsmissionen oder Konsulate errichten. Die Schweden dürften wahrscheinlich ihre Handelsmission formalisieren, wogegen Indien wahrscheinlich darüber hinausgehen werde, da sich Frau Gandhi erheblichem Druck ausgesetzt sehe.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Die XXVIII. Generalversammlung der UNO fand von 18. September bis 18. Dezember 1973 statt.

<sup>19</sup> Die 25. WHO-Versammlung fand vom 9. bis 26. Mai 1972 in Genf statt.

<sup>20</sup> Die UNO-Umweltkonferenz fand vom 5. bis 16. Juni 1972 in Stockholm statt. Vgl. dazu Dok. 180.

<sup>21</sup> Vgl. dazu Artikel 6 des Vertragsentwurfs der finnischen Regierung, der am 10. September 1971 Generalkonsul Scheel, Helsinki, übergeben wurde; Dok. 9, Anm. 24.

<sup>22</sup> Zu einer möglichen Anerkennung der DDR durch Indien vgl. Dok. 122.

Dennoch bleibe genügend Verhandlungsspielraum, weil die DDR die Aufnahme in die Vereinten Nationen wünsche. Er verstehe das nicht unbedingt und sehe auch nicht notwendigerweise einen Vorteil darin, doch erblicke man in Ostberlin in der UNO-Mitgliedschaft die Krone.

Die Frage des *Premierministers*, wie die Reaktion der arabischen Länder sein werde, beantwortete der Herr *Bundeskanzler* mit dem Hinweis, daß es in diesem Fall umgekehrt sei. Es stelle sich kein neues Problem, da die meisten bereits Beziehungen mit der DDR hergestellt hätten. In jüngster Zeit hätten Algerien<sup>23</sup>, der Sudan<sup>24</sup> und der Libanon<sup>25</sup> die Beziehungen wiederhergestellt. Im Falle Ägyptens sehe es so aus, daß bald mit der Wiederaufnahme von Beziehungen gerechnet werden könne.<sup>26</sup> Im Irak sei die Situation schwieriger.<sup>27</sup>

Der *Premierminister* fragte sodann, ob es seitens der Sowjetunion eine Zusage an die DDR gebe, sie erforderlichenfalls auch allein in die Vereinten Nationen zu bringen.

Der Herr *Bundeskanzler* antwortete, daß sein Gespräch mit Breschnew im September 1971<sup>28</sup> keinen derartigen Hinweis enthalten habe. Sollte die Ratifizierung aber mehr Zeit in Anspruch nehmen, so sei es denkbar, daß sich die Russen dafür einsetzen, der DDR den gleichen Beobachterstatus zu verschaffen, wie ihn die Bundesrepublik bereits habe. Er glaube aber nicht, daß sich die Sowjets für die alleinige Mitgliedschaft der DDR stark machen würden.

Die Frage des *Premierministers*, ob der Herr *Bundeskanzler* glaube, die Situation bis 1973 halten zu können, bejahte er. Aus praktischen Gründen sehe er keine andere Möglichkeit, denn der Grundvertrag und das im Bundestag erforderliche Gesetz könnten nicht in diesem Jahr unter Dach und Fach gebracht werden. Wenn beide deutsche Staaten Mitglieder der Vereinten Nationen seien, entstünden zwar einige neue Probleme, gleichzeitig entfielen aber auch einige Schwierigkeiten. Bisher sei ein zu großer Teil der Außenpolitik darauf

<sup>23</sup> Die diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Algerien wurden am 21. Dezember 1971 wieder aufgenommen. Vgl. dazu AAPD 1971, III, Dok. 446.

<sup>24</sup> Die diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und dem Sudan wurden am 23. Dezember 1971 wieder aufgenommen. Vgl. dazu AAPD 1971, III, Dok. 435.

<sup>25</sup> Zur Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und dem Libanon am 30. März 1972 vgl. Dok. 76.

<sup>26</sup> Zur Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Ägypten vgl. Dok. 127.

<sup>27</sup> Am 20. März 1972 berichtete Botschaftsrat Landau, Bagdad: „Nach Auffassung Präsident Bakrs und Saddam Husseins baldige Normalisierung deutsch-irakischer Beziehungen geboten, irakische Initiative jedoch schwer angängig. Man denke an deutschen, durch Note an Außenministerium zu übermittelnden Vorschlag, deutsche Delegation nach Bagdad zu entsenden oder irakische Delegation nach Bonn einzuladen. Presseattacken seien bedeutungslos, Entscheidungen würden von Bakr und Saddam Hussein getroffen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 40; Referat I B 4, Bd. 535. Ministerialdirigent Müller antwortete am 27. März 1972, die Bundesrepublik sei „grundsätzlich jederzeit“ zur Normalisierung der Beziehungen mit dem Irak bereit. Gespräche müßten „jedoch in jedem Falle gut vorbereitet sein, um Fehlschlag zu vermeiden. Es erschiene uns deshalb richtig, zunächst Kontakte zum Außenministerium und dortiger Vertretung zu intensivieren“. Vgl. den Drahterlaß; Referat I B 4, Bd. 535. Zu einer Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und dem Irak vgl. Dok. 257.

<sup>28</sup> Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 16. bis 18. September 1971 zu Gesprächen mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Oreanda auf. Vgl. dazu AAPD 1971, II, Dok. 310, Dok. 311, Dok. 314 und Dok. 315.



gerichtet gewesen, die DDR nicht hochkommen zu lassen. Außerdem habe dies auch finanzielle Belastungen verursacht. Wenn man einigen afrikanischen Ländern sagen könne, falls sie glaubten, in der DDR bessere Freunde zu finden, so stehe es jedem frei, diese dort zu suchen, dann verfüge man über größere Bewegungsfreiheit. Schließlich brauche man die eigenen Entschlüsse nicht davon abhängig zu machen, was Herrn Tombalbaye genehm sei.

Der *Premierminister* erkundigte sich sodann, ob auch die Anerkennung, ähnlich wie der UNO-Beitritt, eines Gesetzes bedürfe.

Der Herr *Bundeskanzler* erläuterte, der Grundvertrag, der ihm vorschwebte, bedeute keine Anerkennung. Es solle damit nicht die Spaltung Deutschlands und deren Folgen anerkannt werden, vielmehr betrachte man die Teilung als einen ungerechten Akt. Dieser Aspekt sollte aber beiseite gelassen werden, und der Vertrag habe die Herstellung von Beziehungen zum Ziel. Auch die Art der beiderseitigen Vertreter könne Ausdruck der besonderen Situation sein. Man wolle keine Botschafter, sondern Vertreter mit anderer Amtsbezeichnung. Dieser Grundvertrag werde der Ratifizierung bedürfen.

Der *Premierminister* bemerkte, es lasse sich schwer vorstellen, wie dies in einer kürzeren Frist erreicht werden könne. Er fragte sodann, ob Breschnew und Kossygin sehr hilfsbereit gewesen seien.

Der Herr *Bundeskanzler* erwiderte, dies gelte für Breschnew in höherem Maße als für Kossygin, mit dem er auch nicht so oft zusammengetroffen sei. Breschnew scheine sich auf die Beziehungen mit Westeuropa und den Vereinigten Staaten zu konzentrieren, wogegen sich Kossygin mehr den wirtschaftspolitischen und praktischen Fragen widme. Während der letzten Wochen seien sie vielleicht zu hilfreich gewesen, weil sie das Regierungssystem der Bundesrepublik nicht verstanden hätten. Eines sei jedoch sehr nützlich gewesen: Gromyko habe das Schreiben zur deutschen Einheit<sup>29</sup>, eine einseitige Erklärung, aber dennoch ein Bestandteil des Vertrags, an die Mitglieder des außenpolitischen Ausschusses verteilt und in seiner Rede darauf Bezug genommen.<sup>30</sup> Außerdem sei dieser Brief in der Prawda und im sowjetischen Fernsehen erwähnt worden. Da das System im Ostblock zentralisiert sei, habe auch die DDR zum ersten Mal diesen Brief erwähnen müssen.

Es gebe sodann noch die Frage der Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der EWG, worüber die CDU in Sorge sei. Herr Barzel habe verlangt, daß die Sowjetunion die EWG anerkennen solle.<sup>31</sup> Er selbst werde nach Rücksprache

<sup>29</sup> Zum „Brief zur deutschen Einheit“ vom 12. August 1970 vgl. Dok. 55, Anm. 11.

<sup>30</sup> Am 12. April 1972 gab der sowjetische Außenminister Gromyko vor den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten des Unions- und des Nationalitätenrats des Obersten Sowjet eine Erklärung zum Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 ab. Dabei informierte er „über ein Schreiben des Außenministers der BRD, das die sowjetische Seite am Tage der Unterzeichnung des Vertrages, am 12. August 1970, erhalten hat, und in dem die Ansichten der westdeutschen Seite zu den Fragen der Selbstbestimmung dargelegt werden. Die Deputierten machten sich mit dem Wortlaut des Briefes bekannt.“ Für den Bericht über die Beratungen vgl. den Artikel „V interesach narodov Evropy“; PRAWDA vom 13. April 1972, S. 2. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 309–314.

<sup>31</sup> Vgl. dazu die Ausführungen des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel am 23. Februar 1972 im Bundestag; Dok. 67, Anm. 16.

mit Herrn Hallstein<sup>32</sup> in einer Erklärung am 5. Mai zu diesem Thema etwas sagen.<sup>33</sup> Breschnew habe inzwischen die Wirtschaftsgemeinschaft als eine Realität bezeichnet.<sup>34</sup> Ende Februar/Anfang März sei auf einer Konferenz des Warschauer Pakts eine kleine Kommission eingesetzt worden, die die Politik des Ostens gegenüber der Gemeinschaft ausarbeiten solle. Er habe seinen Leuten gesagt, man müsse sehr sorgfältig zu Werke gehen, denn einmal könne die Bundesregierung sich nicht zum Sprecher der Gemeinschaft machen, und zum anderen schaffe man durch zu starken Druck Schwierigkeiten für einige Mitglieder des Warschauer Pakts. Werde die östliche Position kurzfristig formuliert, dann finde darin vor allem die russische Politik ihren Niederschlag, und andere Länder wie Polen, Rumänien und Ungarn beispielsweise hätten nicht genügend Möglichkeit, ihren Einfluß geltend zu machen.

Der *Premierminister* sagte, Breschnew scheine, was die Erweiterung der Gemeinschaft betreffe, realistisch zu sein.

Der Herr *Bundeskanzler* wies darauf hin, daß er die Politische Union aber weiterhin angreifen werde.

Der *Premierminister* fragte sodann nach dem möglichen Datum für eine KSE im Zusammenhang mit der Ratifizierung.

Wie der Herr *Bundeskanzler* darlegte, denke er, daß der NATO-Ministerrat auf seiner Bonner Tagung Ende Mai<sup>35</sup> wieder einen Passus über die multilaterale Vorbereitung nach Inkrafttreten des Berlin-Abkommens aufnehmen werde. Er rechne damit, daß die Konferenz nicht vor dem späten Frühjahr 1973 zustande kommen werde.

Der *Premierminister* sagte, die Amerikaner würden gewiß noch einige Zeit nach den Präsidentschaftswahlen<sup>36</sup> benötigen, und für sie sei das Frühjahr vielleicht zu früh.

Der Herr *Bundeskanzler* bemerkte, daß es auch die Bundesrepublik nicht eilig habe.

Der *Premierminister* fragte, wieviel den Russen daran liege.

Der Herr *Bundeskanzler* erwiderte, die Russen wollten diese Konferenz immer noch oder zumindest eine Art Vorkonferenz.

Der *Premierminister* erwähnte, daß den Franzosen am meisten daran zu liegen scheine, wenngleich Pompidou nicht sehr stark gedrängt habe. Auch bei ihnen

<sup>32</sup> Zum Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem CDU-Abgeordneten Hallstein vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Schönfeld am 27. April 1972, Brandt habe „angedeutet, daß es im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens günstig sein könnte, durch eine Erklärung der Bundesregierung zum Problem der Beziehungen osteuropäischer Staaten zur EG eine Klärung herbeizuführen“. Vgl. Büro Staatssekretär, Bd. 197.

<sup>33</sup> In einer Erklärung zum Europatag am 5. Mai 1972 führte Bundeskanzler Brandt aus: „Die Europäische Gemeinschaft ist kein gegen irgend jemand gerichteter Block. Sie ist zur Kooperation und Kommunikation mit der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten bereit und könnte damit die Impulse für die Belebung der Ost-West-Kontakte weiterführen, die der Europarat als Forum der politischen Diskussion gegeben hat.“ Vgl. BULLETIN 1972, S. 929.

<sup>34</sup> Vgl. dazu die Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, am 20. März 1972 auf dem 15. Kongreß der Gewerkschaften der UdSSR; Dok. 67, besonders Anm. 5.

<sup>35</sup> Zur NATO-Ministerratstagung am 30./31. Mai 1972 vgl. Dok. 159.

<sup>36</sup> Die Präsidentschaftswahlen in den USA fanden am 7. November 1972 statt.

dürften taktische Überlegungen mit im Spiele sein. Er selbst könne heute nur schwerlich sehen, was bei einer solchen Konferenz herauskommen solle.

Der Herr *Bundeskanzler* sagte, es werde nicht weniger sein, als was bei den Vereinten Nationen herauskomme. Über den Verlauf führte der Herr Bundeskanzler aus, daß jeder eine Rede halten wolle. Was die Sicherheit angehe, so könne er sich kaum vorstellen, wie dieses Thema, von allgemeinen Erklärungen abgesehen, sinnvollerweise auf der Plenarsitzung erörtert werden könne. Dies sollte in einem Ausschuß geschehen und vielleicht könnten gewisse Grundsätze erörtert werden. Länder wie Jugoslawien, Ungarn und Rumänien glaubten, daß eine KSE, die sich auf eine europäische Erklärung über den Gewaltverzicht einige, ihnen zusätzlichen Schutz und größere Sicherheit gebe.

Wie der *Premierminister* sagte, werde im Zusammenhang mit einer solchen Erklärung auch die Frage der Nichteinmischung in die Souveränität anderer Länder eine Rolle spielen.

Der Herr *Bundeskanzler* nannte als besondere zusätzliche Themen Umweltfragen und kulturelle Fragen.

Der *Premierminister* hielt es für zweckmäßig, auch die Frage größerer Freizügigkeit anzuschneiden.

Der Herr *Bundeskanzler* wies daraufhin, daß man es nicht den Kommunisten allein überlassen dürfe, als Verkünder einer besseren Zukunft aufzutreten. Außerdem müsse Klarheit darüber bestehen, daß man die NATO noch lange brauchen werde. Die Hoffnung auf eine Zukunft, die es den Staaten im Westen und im Osten gestatten werde, ihre Verteidigungslasten zu mindern, dürfe nicht nur von einer Seite verbreitet werden.

Der *Premierminister* erklärte, der Hauptton der östlichen Propaganda werde auf dem Frieden liegen. Dem könne man zwar zustimmen, doch bedeute dies praktisch noch nicht allzu viel. Seitens des Westens müßte die Freizügigkeit sowie freier kultureller Austausch, Austausch von Informationen und Ideen usw. vorgehoben werden. Dies sei ebenfalls ein Aspekt eines besseren Lebens für die Menschen.

Der Herr *Bundeskanzler* bezeichnete es als besonders wichtig, daß der Prozeß des westeuropäischen Zusammenschlusses nicht geschwächt werden dürfe.

Der *Premierminister* unterstrich, daß die reale militärische Stärke der Sowjets zunehme. Die weitere Entwicklung hänge möglicherweise davon ab, was Nixon bei seinem Besuch erreichen werde.

Wie der Herr *Bundeskanzler* hervorhob, müsse auch klargemacht werden, daß man nicht nur über Europa sprechen und den Mittelmeerraum und den Nahen Osten sich selbst überlassen könne. Er nehme an, daß Nixon in Moskau auch über den Nahen Osten als eine der kritischen Regionen sprechen werde.

Wie der *Premierminister* sagte, hätten die Sowjets im Nahen Osten ihre Position verstärkt, und der Vertrag mit dem Irak<sup>37</sup> gebe ihnen militärisch eine gün-

<sup>37</sup> Zum Vertrag vom 9. April 1972 zwischen dem Irak und der UdSSR über Freundschaft und Zusammenarbeit vgl. Dok. 63, Anm. 10.

stigere Situation als der Vertrag mit Ägypten<sup>38</sup>. Er sehe nicht, wie man den Sowjets in diesem Bereich Einhalt gebieten könne. Er glaube auch, daß sich Nixon in Moskau auf SALT konzentrieren und versuchen werde, zu einem Abkommen, vielleicht über ABM, zu gelangen.

Wie der Herr *Bundeskanzler* bemerkte, scheine man sehr nah an den Punkt herangekommen zu sein, an dem die ersten beiden Abkommen geschlossen werden könnten.

Der *Premierminister* führte aus, was das ABM-Abkommen betreffe, so hätten seine Regierung es lieber gesehen, wenn man sich auf ein Null-Abkommen einigt hätte. Auch eine „non-transfer“-Klausel<sup>39</sup> wäre für die britische Seite akzeptabel. Sobald sich aber das Gespräch der Begrenzung solcher Systeme zuwenden würde, die eine direkte Bedeutung für Europa hätten, könnten gewisse Schwierigkeiten für Großbritannien und auch für die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten entstehen. Im übrigen werde es angesichts der jüngsten Entwicklungen in Vietnam<sup>40</sup> für Nixon in Moskau nicht einfach werden. Es sei auch schwer zu sehen, was er mit den Russen über den Nahen Osten vereinbaren könne.

Der Herr *Bundeskanzler* sagte, Nixon scheine von der Überlegung auszugehen, daß die sowjetische Bereitschaft, zu einer Regelung der schwierigen Berlin-Frage zu gelangen, die Hoffnung rechtfertige, sich auch in anderen Bereichen mit ihnen einigen zu können. Es wäre nützlich, wenn Nixon ausfindig machen könnte, ob die Russen an der Regelung anderer Fragen überhaupt interessiert seien. In Ägypten sehe es so aus, als ob die Dinge eine Wende nehmen könnten, sofern ein Abkommen zustande komme. Schwieriger sei die Lage im Irak. Die Russen seien in Ägypten sehr unpopulär.

Der *Premierminister* erwähnte, daß in jüngster Zeit das Verhältnis zu Großbritannien wieder besser geworden sei. Es stelle sich die Frage, ob die Israelis in einem amerikanischen Wahljahr überhaupt bereit seien, etwas zu akzeptieren.

Der Herr *Bundeskanzler* vertrat die Auffassung, daß es einige israelische Führer gebe, die es zumindest versuchen wollten. Er selbst müsse in der zweiten Jahreshälfte Israel besuchen. Die an ihn ergangene Einladung sei etwas merkwürdig, denn sie sei zuerst in der Öffentlichkeit diskutiert worden.<sup>41</sup> Angesichts der deutschen Vergangenheit könne man aber nicht ablehnen. Von Zeit zu Zeit treffe er mit Nahum Goldmann zusammen, der über gute und vielseitige Kontakte verfüge und bestätigt habe, daß einige israelische Persönlichkeiten an einer Regelung interessiert seien.

<sup>38</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 27. Mai 1971 zwischen Ägypten und der UdSSR über Freundschaft und Zusammenarbeit vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 280–283.

<sup>39</sup> Zur Absicht, eine „non-transfer“-Klausel in ein ABM-Abkommen aufzunehmen, vgl. Dok. 75.

<sup>40</sup> Am 31. März 1972 eröffnete die Demokratische Republik Vietnam (Nordvietnam) eine Offensive gegen die Republik Vietnam (Südvietnam), die die heftigsten Kämpfe seit der Tet-Offensive 1968 zur Folge hatte. Ab 10. April 1972 bombardierten amerikanische Kampfflugzeuge erstmals seit vier Jahren wieder Ziele in Nordvietnam. Am 16. April 1972 wurden der Hafen von Haiphong und Ziele im Großraum von Hanoi angegriffen. Vgl. dazu EUROPA-ARCHIV 1972, Z 92 f. und Z 104.

<sup>41</sup> Zur Einladung an Bundeskanzler Brandt zu einem Besuch in Israel vgl. Dok. 28, Anm. 28. Brandt besuchte Israel vom 7. bis 11. Juni 1973.

Der *Premierminister* erwähnte sodann im Zusammenhang mit der KSE die derzeitige Situation Jugoslawiens, die wegen der Unabhängigkeitsbewegungen und des Alters Titos nicht ohne Gefahr sei. Der britisch-jugoslawische Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen werde nach dem britischen Beitritt Schaden nehmen.

Der Herr *Bundeskanzler* sagte, die Bundesrepublik werde Jugoslawien einige neue Kredite geben, obschon die jugoslawische Position der Bundesrepublik gegenüber schwach sei. Man wolle ihnen aber bei der Lösung ihrer besonderen Probleme helfen.<sup>42</sup> Auch Italien als Nachbar könnte helfen. Es gehe nicht nur darum, wirtschaftspolitische Fragen zu lösen, sondern man müsse ihnen Hoffnung geben, da andernfalls die Gefahr eines Auseinanderbrechens und einer russischen Intervention noch größer werde. Die Russen seien in ihren Kontakten auch ziemlich unkonventionell und hätten außerhalb des Landes auch Verbindungen mit Ustašis. Tito sei daran gelegen, den Handel mit der EG auszuweiten.

Der *Premierminister* wies daraufhin, daß sich während der letzten zehn Jahre die Handelsbeziehungen zwischen Jugoslawien und der EG sowie mit Großbritannien gut entwickelt hätten. Nach dem Beitritt sei aber damit zu rechnen, daß die landwirtschaftlichen Einfuhren aus Jugoslawien zurückgingen, da Großbritannien die entsprechenden Erzeugnisse günstiger aus Dänemark und Frankreich beziehen könne. Zum Ausgleich könne man vielleicht daran denken, zwischen Jugoslawien und der erweiterten Gemeinschaft ein Abkommen zu schließen.

Der *Premierminister* sprach sodann über Zypern, wo die jüngste Entwicklung schwer zu verstehen sei. Makarios rücke immer weiter nach links, und das sowjetische Interesse wachse. Ein weiteres erschwerendes Element sei die Tatsache, daß Grivas sich wieder auf der Insel aufhalte. Britischerseits werde alles unternommen, um die Beteiligten dazu zu bewegen, die Waffen abzuliefern. Sollte es Griechenland gelingen, Makarios durch eine andere Persönlichkeit zu ersetzen und Grivas zum Verlassen der Insel zu bewegen, so sei es vielleicht möglich, zu einer Regelung zu gelangen.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Zur Bereitschaft der Bundesregierung, Jugoslawien Kapitalhilfe und einen Stützkredit zu gewähren, vgl. Dok. 99.

<sup>43</sup> Ende August 1971 verließ der ehemalige Kommandant der griechisch-zypriotischen Nationalgarde, Grivas, seinen Wohnsitz in Athen, wo er unter Überwachung stand, und begab sich nach Zypern. Dort lebte er zunächst im Untergrund. Botschafter Török, Nikosia, führte dazu am 15. September 1971 aus: „Was den General veranlaßt haben könnte, gerade jetzt nach Zypern zu kommen, sei schwer erkennbar. Vielleicht habe er den Eindruck, daß das Zypernproblem jetzt in seine entscheidende Phase getreten sei und er die nationale Pflicht habe, die Fahne der Enosis hochzuhalten. Nicht auszuschließen sei auch, daß er von Papadopoulos zu diesem Schritt ermutigt wurde, um den Erzbischof unter Druck zu setzen und den Athener Wünschen gefügig zu machen.“ Vgl. den Schriftbericht; Referat I A 4, Bd. 469.

Am 5. April 1972 teilte Török mit: „Zwischen Staatspräsident Makarios und General Grivas haben Gespräche stattgefunden. Wunsch Athener Regierung nach ihrem gemeinsamen Ausscheiden aus politischem Leben nach Regierungsumbildung habe beide Männer einander nähergebracht. Sie seien sich darüber einig, daß Insel nicht geteilt und auch nicht absoluter Herrschaft Mutterländer unterworfen werden dürfe. Hoffnung Generals, daß Athen gezwungen wäre, zyprischen Kampf um Enosis zu unterstützen, falls hiesige Regierung ihn aufnehmen würde, und daß Türkei mit Überlassung britischer Flottenstützpunkte zufriedengestellt werden könnte, halte Staatspräsident jedoch für illusorisch. Trotzdem habe direkte Kontaktaufnahme zwischen beiden Männern zu Begnadigung verurteilter Grivas-Anhänger durch Staatspräsidenten geführt, der sich gleichzeitig

Er selbst sehe aber noch nicht, wie diese Voraussetzungen zu erfüllen seien, da Makarios sehr geschickt operiere.

Sodann dankte der Premierminister dem Herrn Bundeskanzler für die Unterstützung im Falle Malta.<sup>44</sup> Der Herr Bundeskanzler habe sehr viel Geduld mit Mintoff gehabt.

Der Herr *Bundeskanzler* erklärte, Mintoff sei sehr enttäuscht gewesen, daß er, im Gegensatz zu den Amerikanern, den Botschafter<sup>45</sup> nicht empfangen habe. Die Malteser hätten daraufhin versucht, über Kreisky einen Termin zustande zu bringen.

Der *Premierminister* bemerkte, es bleibe nur abzuwarten, ob sich Mintoff an die Vereinbarung<sup>46</sup> halten werde.

Der Herr *Bundeskanzler* erwähnte, daß von deutscher Seite jemand nach Malta entsandt worden sei, um die Lage der Werften zu prüfen.<sup>47</sup> Es sollte nicht zu schwierig sein, die Wirtschaft der Insel etwas zu beleben.

Wie der *Premierminister* erklärte, würde sich die Lage sofort ändern, wenn der Suezkanal wieder geöffnet würde. Durch sein Verhalten habe Mintoff der Wirtschaft erheblichen Schaden zugefügt, so daß die derzeitige Lage höchst unbefriedigend sei.

Der Premierminister kam sodann auf das europäische Gipfeltreffen im Oktober<sup>48</sup> zu sprechen.

Der Herr *Bundeskanzler* führte hierzu aus, eine sehr wichtige Frage in diesem Zusammenhang bestehe darin, wie die Institutionen leistungsfähiger gemacht werden könnten. Darüber habe der Premierminister vor einiger Zeit interessante Ausführungen im Unterhaus gemacht.<sup>49</sup> Zwei andere Fragen seien vielleicht noch wichtiger.

Was den Ministerrat angehe, so würde er es begrüßen, wenn man zusätzlich zu den ständigen Vertretern eine Art ständigen Rat errichten würde, dessen Mit-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 437*

grundsätzlich bereit erklärt hat, Gefolgsleute Generals bei sich bietender Gelegenheit im Kabinett aufzunehmen. Wichtigstes Ergebnis Gespräche sei Verbesserung innerzyprischen Klimas gewesen.“ Vgl. den Schriftbericht; Referat I A 4, Bd. 470.

<sup>44</sup> Zu den Verhandlungen zwischen Großbritannien und Malta über ein Stützpunkte-Abkommen vgl. Dok. 53.

<sup>45</sup> Joseph Attard Kingswell.

<sup>46</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 26. März 1972 zwischen Großbritannien und Malta über die Benutzung von Militärstützpunkten vgl. UNTS, Bd. 843, S. 121–181.

<sup>47</sup> Am 2. September 1971 entsandte die Bundesrepublik für die Dauer von längstens sechs Monaten einen Werftgutachter nach Malta, der die maltesische Regierung bei der Reorganisation und dem Ausbau der Trockendocks der Werft in Valletta beraten sollte. Vgl. dazu das Schreiben des Botschafters von Wendland, Valletta, vom 27. Oktober 1971 an Ministerpräsident Mintoff; Referat III A 5, Bd. 763.

<sup>48</sup> Zum Stand der Überlegungen für eine europäische Gipfelkonferenz vgl. Dok. 31, Anm. 17, und Dok. 66.

<sup>49</sup> Am 13. April 1972 antwortete Premierminister Heath im britischen Unterhaus auf die Frage, ob das Europäische Parlament über die notwendige organisatorische und personelle Ausstattung verfüge, um als vollwertige demokratische Institution arbeiten zu können: „If my right hon[ourable] and learned Friend is referring to questions of location, procedure and so on, then these are obviously matters which will be of very great concern to us when we become a member of the Community, as I have assured him personally on previous occasions. I have always believed that those who are most strongly opposed to our membership will be most strongly in favour of making the European Parliament work.“ Vgl. HANSARD, Commons, Bd. 834, Sp. 1431.

glieder Ministerstellvertreter oder Staatssekretäre wären. Die Routinearbeiten könnten dann von den ständigen Vertretern wahrgenommen werden und die Lücke zwischen der reinen Routine und der eigentlichen Arbeit des Rats, wobei er an Tagungen der Außenminister oder der Finanzminister denke, ließe sich auf diese Weise schließen. Als er Außenminister gewesen sei, habe es sich beispielsweise als schwierig erwiesen, alle sechs Wochen eine Sitzung abzuhalten. Oft habe es acht Wochen gedauert. Dieses System funktioniere nicht, vor allem nach der Erweiterung. Er sehe eine Lösung dieser Schwierigkeit in der Bereitstellung von zwei Vertretern: zum einen gebe es die ständigen Vertreter, die Diplomaten seien, zum anderen die Staatssekretäre, die ihrerseits an Kabinettsitzungen teilnehmen könnten. Die Staatssekretäre könnten zwei oder drei Tage lang in den Hauptstädten tätig sein und während des Rests der Woche in Brüssel. Pompidou habe vorgeschlagen, in den beteiligten Ländern die Kabinettsitzungen am gleichen Tag abzuhalten.

Was die Kommission angehe, so hänge viel davon ab, wer benannt werde. Der Rang und die Bedeutung der Mitglieder, die von den einzelnen Regierungen benannt würden, gäben gewisse Hinweise. Dies gelte auch für Großbritannien. Einige seiner Kabinettskollegen, ebenso einige italienische Kreise, hätten die Befürchtung geäußert, daß die Franzosen die Kommission verkleinern wollten. Er teile diese Auffassung nicht. Die Franzosen wünschten vielmehr eine ausgewogene Kommission.

Eine weitere Schwierigkeit bestehe darin, wie die 14 Mitglieder ihre Arbeit organisierten. Vielleicht sollte man diese Frage ihnen nicht ausschließlich überlassen, wenn sie im Januar 1973 zusammenträten. Wenngleich sich die Frage als solche nicht auf die Tagesordnung für das Gipfeltreffen setzen lasse, so halte er es doch für ratsam, wenn sich einige von uns der Frage annähmen, wie die Zuständigkeiten ausgewogen werden könnten. So wollten wir beispielsweise nicht den Bereich „Landwirtschaft“, würden es aber andererseits auch nicht gerne sehen, wenn ein Italiener diesen Bereich übernehmen würde. Über diese Dinge könne man auf der offiziellen Konferenz nicht sprechen, doch inoffiziell sollte dieses Thema zwischen drei oder vier Regierungschefs erörtert werden. Entscheidend sei, wer für die nächste Periode welchen Bereich übernehme.

Was das Europäische Parlament angehe, so würde er es begrüßen, die Überlegungen des Premierministers zu hören. Er selbst befinde sich in einem gewissen Konflikt mit seinen Kollegen, denn die Mitglieder des Parlaments wollten nicht nur mehr Rechte bekommen, sondern auch direkt gewählt werden. Er lege Wert darauf, in der Gesprächsniederschrift vermerkt zu sehen, daß er die in seiner Konferenzmappe enthaltenen Ansichten zu diesem Thema nicht teile. Er halte auch den Gedanken nicht für gut, die Hälfte der Mitglieder durch die Parlamente ernennen und die andere Hälfte unmittelbar wählen zu lassen. Die Auffassung, daß dem Europäischen Parlament mehr Befugnisse gegeben werden müßten, teile er jedoch. Eine Schwierigkeit, die er sehe, bestehe darin, daß Abgeordnete einer Regierungspartei, die nur über eine geringe Mehrheit verfüge, nicht ausreichend an der Arbeit des Europäischen Parlaments mitwirken könnten.

Der *Premierminister* führte zur Frage des Rats aus, daß es ihm vor allem darum gehe, möglichst viele seiner Kabinettsmitglieder mit den Problemen und

der Arbeitsweise der Gemeinschaft vertraut werden zu lassen. Deshalb sei er auch gegen den ursprünglichen Vorschlag Pompidou, Europaminister zu ernennen<sup>50</sup>, gewesen. Pompidou habe seine Position revidiert und von Ministern gesprochen, die die Außenminister entlasten könnten.<sup>51</sup> Aufgrund der Erfahrung, die man in den Vereinten Nationen gemacht habe, befürchte er, daß sich solche Minister nach einiger Zeit zu Bürokraten entwickelten, was der Sache nicht dienlich wäre. Man denke vielmehr daran, einen erstklassigen Mann zu ernennen. Wenn eine Arbeitsteilung zwischen den permanenten Vertretern und den Staatssekretären möglich wäre, so sei dies eine gute Idee, der er aufgeschlossen gegenüber stehe.

Zur Kommission führte der Premierminister aus, daß man entweder einen Beamten oder jemanden mit politischer Erfahrung benennen könne. Britischerseits gebe man einer „high-calibre“ Persönlichkeit mit politischer Erfahrung den Vorzug. Darüber habe er auch mit Pompidou gesprochen<sup>52</sup> und ihm gesagt, dieser Haltung liege nicht die Überlegung zugrunde, daß die Kommission eine Art europäischer Regierung werden solle, vielmehr gehe es darum, daß die Mitglieder der Kommission wissen müßten, wie man mit Regierungen und Ministern umzugehen habe. Dies könnten die Mitglieder der Kommission nur, wenn sie selbst eigene Erfahrung hätten. Da dies in der Vergangenheit nicht der Fall

<sup>50</sup> Zum Vorschlag des Staatspräsidenten Pompidou vom 21. Januar 1971 vgl. Dok. 1, Anm. 12.

<sup>51</sup> Auf einer Pressekonferenz am 16. März 1972 führte Staatspräsident Pompidou auf die Frage nach seinem Vorschlag zur Einsetzung von Europaministern aus: „De toute manière, lorsque j'en ai parlé, j'en avais parlé comme d'une éventualité relativement lointaine et je suis toujours dans cet esprit. Car un ministre chargé des Affaires européennes, cela veut dire, en effet, que l'Europe aurait pris une réalité suffisamment forte pour être traitée indépendamment des Affaires étrangères. Or, je dois dire, qu'à l'heure actuelle, cela me paraît difficile à réaliser et en tout cas tout à fait incompatible avec la volonté de tous les ministres des Affaires étrangères, qui ne tiennent pas à se déssaisir de ce qu'ils considèrent comme essentiel dans leurs attributions. Je ne crois donc pas que, pour le moment, on puisse envisager autre chose qu'un Secrétaire d'Etat dépendant du ministre des Affaires étrangères.“ Vgl. LA POLITIQUE ETRANGERE 1972, I, S. 117.

<sup>52</sup> Premierminister Heath traf am 18./19. März 1972 mit Staatspräsident Pompidou auf seinem Landsitz in Chequers zusammen. Gesandter Blomeyer-Bartenstein, Paris, berichtete am 20. März 1972, daß über die Themen „1) die monetäre und wirtschaftliche Situation im internationalen und im europäischen Bereich, 2) die europäischen Institutionen, 3) die KSZE, 4) das europäische Ost-West-Problem, 5) einige außereuropäische Fragen (Pakistan, Zypern, Mittlerer Osten), 6) bilaterale Frage insbesondere auf dem Gebiet des Handels und der Industrie“ gesprochen worden sei. Zu europapolitischen Fragen sei ausgeführt worden: „Hinsichtlich der Rolle der Kommission in einer erweiterten Gemeinschaft sei man sich darüber einig gewesen, daß sie ihre ursprünglichen Aufgaben weiter durchführen solle [...]. Hinsichtlich der Europäischen Versammlung sei man sich darüber einig gewesen, daß zur Zeit direkte Wahlen nicht in Betracht kämen. Europaminister sollten nicht sofort eingesetzt werden. Zunächst könne man sich auf europäische Staatssekretäre beschränken, die in Brüssel arbeiteten, aber doch zu ihrem Ministerium gehörten. Ihre Sitzungen würden etwas anderes darstellen als diejenigen des Rats und der Ständigen Vertreter. Hier sei eine vertiefte Studie erforderlich. Das politische Sekretariat sei von beiden Seiten bejaht worden. Pompidou hätte Paris als Sitz gewünscht, um einen deutlichen Unterschied zu den Arbeiten der Gemeinschaft und der NATO zu schaffen. Heath hätte umgekehrt als richtig bezeichnet, alles in Brüssel zu konzentrieren.“ Bei der Besprechung zum Thema KSZE „habe sich gezeigt, daß Heath mit Unruhe einer Konferenz entgegensehe, die zu einer Beschränkung oder Begrenzung der westlichen Verteidigungskraft führen würde [...]. Nach englischer Auffassung könne die multilaterale Phase der Vorbereitung nicht vor der Ratifizierung der Verträge und den Wahlen in den Vereinigten Staaten beginnen. Nach französischer Ansicht dagegen könnte sie sofort in Angriff genommen werden, wenn alle Partner hiermit einverstanden wären. [...] Über MBFR sei wenig gesprochen worden. Lediglich im Sinne einer beiderseitigen Erwähnung der Gefahren, die in ihr lägen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 820; VS-Bd. 9802 (I A 3); B 150, Aktenkopien 1972.



gewesen sei, erklärten sich hieraus einige der Fehler, die frühere Kommissionsmitglieder begangen hätten. Pompidou habe dieser Überlegung nicht widersprochen.

Der Herr *Bundeskanzler* sagte, was den Vorsitz angehe, so denke Pompidou an ein jetziges Kabinettsmitglied, ohne daß er deswegen Herrn D.<sup>53</sup> hinauswerfen wolle. Für die deutsche Seite wäre dies akzeptabel.

Der *Premierminister* sagte vertraulich, er denke daran, als britische Kommissionsmitglieder je einen Konservativen und einen Angehörigen der Labour Party zu bestimmen. Er habe darüber allerdings noch nicht mit Wilson gesprochen, weshalb er um vertrauliche Behandlung dieser Mitteilung bitte. Er fragte, ob an einen bestimmten Zeitpunkt gedacht sei, an dem die Namen bekannt gegeben werden sollten.

Der Herr *Bundeskanzler* verneinte diese Frage und sagte, dies bleibe dem *Premierminister* überlassen.

Der *Premierminister* führte weiter aus, er habe Pompidou gesagt, wenn die Namen auf dem Gipfeltreffen oder bereits zuvor bekanntgegeben würden, könnten sich die Kommissionsmitglieder bereits im November treffen und ihre Arbeit für den Januar planen. Bei dieser Gelegenheit könnte auch über die Aufteilung der Portefeuilles gesprochen werden.

Der Herr *Bundeskanzler* sagte, er begrüße den Grundsatz der Überparteilichkeit und würde ihn auch gern verwirklichen, doch werde es möglicherweise dieses Mal noch nicht gehen. Dieses Verfahren sei vor der jetzigen Regierung, einer Koalitionsregierung, nicht abgewandt worden.

Wie der *Premierminister* sagte, sei es für die britische Seite einfacher, da sie jetzt von vorn anfange.

Der Herr *Bundeskanzler* bemerkte, daß die Bundesrepublik über fünf wichtige Positionen verfüge: zwei Kommissionsmitglieder<sup>54</sup>, einen Präsidenten der Investitionsbank<sup>55</sup> sowie einen Richter<sup>56</sup> und einen Generalanwalt<sup>57</sup> beim Europäischen Gerichtshof.

Der *Premierminister* führte weiter aus, hinsichtlich des Europäischen Parlaments habe man britischerseits gewisse Schwierigkeiten. Von allen Parlamenten tage das Unterhaus am häufigsten. Eine britische Studiengruppe werde aufgrund ihrer Eindrücke in Brüssel über diese Frage berichten. In diesem Zusammenhang erwähnte er das Schreiben Schumanns, in dem dieser seiner Sorge über eine Tendenz Ausdruck verliehen habe, Sitzungen des Straßburger Europa-Parlaments nach Brüssel zu verlagern. Was die unmittelbare Wahl der Parlamentsmitglieder angehe, teile er die Auffassung des Herrn Bundeskanzlers. Er könne einer direkten Wahl nicht zustimmen. Vielleicht lasse sich ein Kompromiß der Art finden, daß die für das Parlament gewählten Mitglieder gleichzeitig ex officio Mitglieder von Westminster seien. Möglicherweise könne man

<sup>53</sup> Vermutlich Jean François Deniau.

Zu den Überlegungen des Staatspräsidenten Pompidou zur Besetzung der EG-Kommission vgl. Dok. 31.

<sup>54</sup> Ralf Dahrendorf und Wilhelm Haferkamp.

<sup>55</sup> Ulrich Meyer-Cording.

<sup>56</sup> Hans Kutscher.

<sup>57</sup> K. L. Roemer.

sich auf dem Gipfeltreffen darauf einigen, eine Studie über die derzeitigen Befugnisse des Parlaments und Möglichkeiten ihrer Erweiterungen anfertigen zu lassen.

Der Herr *Bundeskanzler* sagte, es würde in einigen Ländern sicher enttäuschen, wenn nicht ein wenig mehr herauskäme als nur eine Studie. Er würde versuchen, zusätzlich zu dieser Studie eine gewisse echte Verbesserung zustande zu bringen.

Der *Premierminister* wies daraufhin, daß man britischerseits keine Erfahrung habe, er jedoch bereit sei, jeden echten Fortschritt zu prüfen.

Der Herr *Bundeskanzler* sprach ferner davon, die Möglichkeit des Parlaments, gegenüber Rat und Kommission Fragen zu stellen, zu erweitern.

Im vergangenen Jahr habe er einen Vorschlag gemacht, der allerdings von der Versammlung nicht unterstützt worden sei. Er sei davon ausgegangen, daß der Einfluß des Parlaments dadurch gestärkt werden könne, daß jedes Mitglied einen Vertreter habe. Deutscherseits sei eine Reihe fähiger Abgeordneter im Europa-Parlament, die jedoch in der Regel nicht zur ersten Garnitur gehörten. Ihm scheine es aber wichtig, daß auch die Abgeordneten, die in den nationalen Parlamenten eine führende Rolle bekleideten, dem Europa-Parlament angehörten. Durch die Benennung eines Vertreters würde es ihnen ermöglicht, ein- oder zweimal jährlich ebenfalls an den Sitzungen des Europa-Parlaments teilzunehmen. Er glaube, daß die Debatte einen anderen Charakter bekäme, wenn Leute wie Barzel und Wehner daran teilnähmen. Dann könnte sich auch weder der Rat noch die Kommission den Fragen entziehen, die von solchen Parlamentariern gestellt würden. Sein Vorschlag sei nicht sehr günstig aufgenommen worden, da er persönliche Interessen berührt habe, sei doch die Straßburger Tätigkeit sehr lukrativ. Seine Anregung sei verwässert worden, und jetzt gebe es nur Begegnungen zwischen den Führern der politischen und nationalen Gruppen mit den Führern der nationalen Parlamente in den jeweiligen Hauptstädten.

Der *Premierminister* sagte, bei der Durchsicht der Liste infrage kommender britischer Mitglieder für das Europäische Parlament seien vereinzelt Schwierigkeiten aufgetreten, da die betreffenden Abgeordneten sich dem Vorwurf ausgesetzt sähen, sie vernachlässigten ihren Wahlkreis. Dieses habe im einen oder anderen Fall eine abschreckende Wirkung gehabt, da das Europäische Parlament an 110 Tagen im Jahr tagt. Deshalb halte er den Vorschlag mit den Stellvertretern für nützlich.

Der Herr *Bundeskanzler* sagte, durch diese Regelung würde das Parlament gleichzeitig flexibler und stärker.

Der *Premierminister* schnitt sodann die Frage des politischen Sekretariats an.<sup>58</sup>

Der Herr *Bundeskanzler* führte aus, daß Pompidou den Ort nicht erwähnt habe, seine Mitarbeiter – bis zur Ebene Alphands – jedoch den Eindruck vermittelt hätten, als sei der Ort genannt worden. Er selbst trete für Brüssel ein.

<sup>58</sup> Zum Vorschlag, ein Sekretariat für die Europäische Politische Zusammenarbeit einzurichten, vgl. Dok. 31, besonders Anm. 6.

Wenn man erst einmal damit anfangen, andere Orte ins Auge zu fassen, dann wäre auch die Frage berechtigt, warum das Europäische Parlament in Straßburg und nicht in London sein sollte. Außerdem müßte er dann auch deutsche Ansprüche geltend machen.<sup>59</sup>

Der *Premierminister* wies daraufhin, daß die Italiener dann sicher auch etwas für sich verlangten.

Der Herr *Bundeskanzler* führte weiter aus, daß, von einem kleinen permanenten Stab abgesehen, jedes Mitglied einen Diplomaten in das Sekretariat entsenden würde, der entweder der EWG oder der bilateralen Mission angehören würde, wogegen die Staatssekretäre oder Ministerstellvertreter für beides zuständig wären. Das deutsche Interesse bestehe darin, in den kommenden Jahren die beiden Bereiche möglichst nahe aneinander heranzuführen. Dem könne schon in der Organisationsform Rechnung getragen werden. Der Vorschlag Thorns, das Sekretariat in Luxemburg anzusiedeln<sup>60</sup>, erscheine ihm nicht sehr vernünftig.

Der *Premierminister* erklärte, Pompidou habe deutlich gesagt, man wünsche das Sekretariat in Paris zu sehen, worauf er ebenso deutlich geantwortet habe, daß die britische Regierung Brüssel den Vorzug gebe. Dies sei auch in der Berichterstattung Alphands deutlich zum Ausdruck gekommen. Es erscheine ihm nur vernünftig, den wirtschaftlichen und den politischen Bereich möglichst nahe beieinander anzusiedeln. Er bezog sich auf die Struktur des britischen Cabinet Secretariat, das in drei Bereiche unterteilt sei: Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik. Ein ähnliches Arrangement bestünde darin, wenn dem Sekretariat des Ministerrats, das sich mit den Fragen der Römischen Verträge befasse, eine Gruppe angegliedert würde, die die politischen Fragen behandle.

Der Herr *Bundeskanzler* sagte, ihm schiene dies akzeptabel, doch wäre es wahrscheinlich mehr, als die Franzosen im heutigen Zeitpunkt akzeptieren könnten.

Abschließend erwähnte der Herr *Bundeskanzler* im Zusammenhang mit der KSE einen Punkt, der vielleicht lächerlich erscheine. Er betreffe die Sprachenfrage. Zusätzlich zu Englisch, Französisch und Russisch sollte Deutsch Amtssprache werden, da auf der Konferenz neben den beiden deutschen Staaten auch Österreich und die Schweiz vertreten seien. Besonders in einer Situation, in der wir schwierige Verhandlungen über Vergangenheit und Zukunft der deutschen Nation führten, wäre die Zulassung der deutschen Sprache von Nutzen. Diese Gründe unterschieden sich von etwaigen Gründen, die Italien für die Zulassung von Italienisch anführen könnte.

<sup>59</sup> Am 18. Februar 1972 erläuterte Ministerialdirektor von Staden, daß die Bundesregierung in der Frage des Ortes eines Sekretariats für Europäische Politische Zusammenarbeit Brüssel bevorzuge, um „die Verbindung zur Europäischen Gemeinschaft“ zu erleichtern. Daher sei es sinnvoll, in der Stadt, die Sitz der Europäischen Gemeinschaften sei, auch das Sekretariat einzurichten. Von französischer Seite sei jedoch am Rande der Konsultationsbesprechungen am 10./11. Februar 1972 in Paris mitgeteilt worden, daß Frankreich „– wenigstens zu Beginn – an Lokalisierung in Paris gelegen sei“. Vgl. den Runderlaß Nr. 822; Referat 200, Bd. 108868.

<sup>60</sup> Der luxemburgische Außenminister Thorn erklärte am 20. April 1972 in einem Interview, ein Sekretariat für die Europäische Politische Zusammenarbeit solle „in einer der drei schon vorhandenen europäischen Hauptstädte“, nicht aber in Paris seinen Sitz haben. Vgl. BULLETTIN DER EG 6/1972, S. 133.

Der *Premierminister* bat, ins Protokoll aufzunehmen, daß er diesen Vorschlag sehr nachhaltig unterstütze.

Der Herr *Bundeskanzler* wies darauf hin, daß bei den Berlin-Verhandlungen die gemeinsame Sprache in der Gruppe der vier Botschaftsräte Deutsch gewesen sei.

Das Gespräch endete gegen 17.50 Uhr.

P.S. Die Frage der Abstimmungsergebnisse in Norwegen und Dänemark<sup>61</sup> sowie die Frage des Verhältnisses der EG zu den Rest-EFTA-Ländern wurden bereits auf der Fahrt vom Flugplatz besprochen.

**Bundeskanzleramt, AZ: 21-30 100 (56), Bd. 37**

## 105

### Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt

Geheim

20. April 1972<sup>1</sup>

Betr.: Verkehrsverhandlungen der Staatssekretäre Bahr und Kohl in Bonn am 19./20. April 1972

Zu Beginn wies StS Kohl auf die Rede von SED-Sekretär Honecker in Sofia hin, in der dieser die Bereitschaft der DDR zu einem Meinungsaustausch über die Herstellung normaler Beziehungen und die hierfür erforderlichen völkerrechtsgemäßen Vereinbarungen festgestellt habe.<sup>2</sup> StS Bahr brachte seine Genugtuung über diese Erklärung zum Ausdruck.

Im Laufe dieser Verhandlungsrunde wurde der Text des Verkehrsvertrages bis auf wenige Punkte fertiggestellt. Offen sind hier noch folgende Probleme:

- Grenzübergänge,
- Einbeziehung Berlins,
- Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Eisenbahnübereinkommen CIM/CIV<sup>3</sup> und der ECE-Konventionen,
- Formulierung für die Inkraftsetzung des Vertrages.

<sup>61</sup> In Norwegen und Dänemark fanden am 25./26. September bzw. am 2. Oktober 1972 Volksabstimmungen über einen Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften statt.

<sup>1</sup> Ablichtung.

Hat laut Vermerk des Legationsrats I. Klasse Vergau Staatssekretär Frank vorgelegen.

<sup>2</sup> Zur Rede des Ersten Sekretärs des ZK der SED, Honecker, vom 18. April 1972 vgl. Dok. 104, Anm. 15.

<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.

Aus den Delegationssitzungen<sup>4</sup> sind folgende Einzelpunkte festzuhalten:

1) Vertragsform

Es wurde Übereinstimmung erzielt, statt einer Vollmachtsklausel in der Präambel (mit Erwähnung des Bundespräsidenten) folgende Formel in die Schlußbestimmungen aufzunehmen:

„Zu urkund dessen haben die Bevollmächtigten der Vertragsstaaten diesen Vertrag unterzeichnet.“

StS Bahr hat darauf bestanden, daß der Vertrag entsprechend unserem Vorschlag für einen Notenwechsel der Regierungen in Kraft gesetzt wird.

StS Kohl hat im Prinzip zugestimmt. Die Formulierung dieser Klausel in den Schlußbestimmungen und der Wortlaut des Notenwechsels ist aber noch offen.

2) Präambel

Der Formulierung

„In dem Bestreben, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten und normale gutnachbarliche Beziehungen beider Staaten zueinander zu entwickeln, wie sie zwischen von einander unabhängigen Staaten üblich sind“

wurde von den Verhandlungsführern zugestimmt.

3) Generalnorm

Bei der Verpflichtung beider Seiten, den Verkehr auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und Nichtdiskriminierung in größtmöglichem Umfang zu gewähren, zu erleichtern und möglichst zweckmäßig zu gestalten, soll auf die „internationale Praxis“ (statt „internationale Normen“) Bezug genommen werden.

4) Geltungsbereich des Vertrages

StS Bahr erklärte sich damit einverstanden, daß der Hinweis auf die gesonderte Regelung des Berlin-Verkehrs entfällt. Er betonte jedoch in der Delegationssitzung, daß der Verkehrsvertrag nicht für den Berlin-Verkehr gilt und daß das Transitabkommen und der Verkehrsvertrag nebeneinander stehen.

StS Kohl bestätigte, daß der Verkehrsvertrag das Transitabkommen nicht ersetzen solle.

5) Reiseerleichterungen

Die Frage wurde in einem persönlichen Gespräch behandelt.<sup>5</sup>

6) Grenzübergänge

StS Kohl hat wiederum die Öffnung zusätzlicher Grenzübergänge abgelehnt. Er wies darauf hin, daß nicht einmal die bestehenden Grenzübergänge voll ausgelastet seien.

StS Bahr betonte, daß diese Frage für die Bundesregierung von besonderem Gewicht sei.

Der Komplex soll in der nächsten Runde weiter behandelt werden.

<sup>4</sup> Vgl. dazu die Gesprächsaufzeichnung vom 20. April 1972; VS-Bd. 8563 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

<sup>5</sup> Zu den Vier-Augen-Gesprächen des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 19./20. April 1972 vgl. Dok. 106.

## 7) Eisenbahn-Übereinkommen CIM/CIV

Während über den Beitritt beider Staaten zu CIM/CIV grundsätzlich Übereinstimmung besteht, ist die Frage des Zeitpunktes und die Klärung bestimmter Punkte im Zusammenhang mit der Anwendung dieser Konventionen auf den Eisenbahnverkehr BRD-DDR noch offen.

## 8) ECE-Konventionen

StS Kohl betonte, daß ein reibungsloser Verkehr auch die Geltung internationaler Verkehrskonventionen auf der Grundlage gleichberechtigter Mitgliedschaft zur Voraussetzung habe. Dabei deutete er an, daß sich andere Dinge, die im Gespräch seien, verzögern würden, wenn die DDR weiterhin am Beitritt zu den ECE-Konventionen (welcher Mitgliedschaft in der ECE voraussetzt) gehindert werde.

## 9) Beförderungsgenehmigungen

Es wurde Übereinstimmung erzielt, daß beide Seiten das Genehmigungsrecht im gewerblichen Güterkraftverkehr nicht ausüben. Das Genehmigungsverfahren wird damit auf den Omnibuslinienverkehr (den es z. Zt. praktisch nicht gibt) beschränkt. Das bedeutet, daß der gegenwärtige Zustand im wesentlichen aufrechterhalten wird.

## 10) Einbeziehung Berlins

Dieser Komplex wurde von den Staatssekretären in einem persönlichen Gespräch behandelt.

Die Verhandlungen werden am 26./27. April 1972 in Ost-Berlin fortgesetzt.<sup>6</sup>

[Bahr]<sup>7</sup>

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

<sup>6</sup> Zum 41. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 25./26. April 1972 in Ost-Berlin vgl. Dok. 112.

<sup>7</sup> Vermuteter Verfasser der nicht unterzeichneten Aufzeichnung.

## 106

**Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt****Geheim****20. April 1972<sup>1</sup>**

Betr.: Persönliche Gespräche mit Herrn Kohl am 19. und 20. April 1972 in Bonn

1) Die persönlichen Gespräche am ersten Tage galten hauptsächlich der Vorbereitung der Delegationssitzungen zu den Artikeln, die am 20.4. auch verabschiedet wurden.<sup>2</sup>

2) Kohl hat sich darüber beklagt, daß im März dieses Jahres, besonders zum Ende des Monats, eine Massierung von Ballon-Einflügen mit unfreundlichem Material festgestellt worden sei. Insbesondere im Raum Uelzen/Stendal. Es wäre sinnvoll, wenn das abgebaut würde. Ich habe ihn auf ähnliche Aktivitäten der DDR hingewiesen. Es könnte möglich sein, dies beiderseits abzubauen.

3) Ich habe ihn auf die unkorrekten Bezeichnungen der Bundesrepublik Deutschland in Atlanten der DDR hingewiesen. Kohl erklärte, dies könne nur aus alter Zeit stammen, sie seien keine „West-Deutschland-Fanatiker“. Es werde in Ordnung gebracht.

4) Kohl entledigte sich ohne Schärfe des Auftrages, gegen die Amtshandlungen zu protestieren, die der Bundespräsident bei seinem Besuch in West-Berlin vornehme.<sup>3</sup> Ich habe darauf entsprechend erwidert.

5) Ich habe das Thema von Reiseerleichterungen forciert. Kohl erklärte dazu, daß auf politischer Ebene – entgegen früheren Überlegungen – beschlossen worden sei, von der Herabsetzung des Rentenalters abzusehen, nachdem dies, trotz Warnungen, fast in Form einer Kampagne durch die Opposition gefordert worden sei.<sup>4</sup> Man denke nicht daran, dem nachzugeben und Maßnahmen zu treffen, die die Opposition als ihren Erfolg ansehen könnte. Ich habe entsprechend geantwortet und unsere Forderungen aufrechterhalten. Kohl erklärte es als sinnlos, darüber weiter zu sprechen.

Die DDR sei bereit, eine Reihe von Reiseerleichterungen im Verkehr von West nach Ost vorzusehen und mit Inkrafttreten des Verkehrsvertrages einseitig einzuführen.

Kohl lehnte jede förmliche Vereinbarung darüber ab. Er erklärte sich unter Bedenken bereit, die Idee einer „Information“ zu prüfen, die eine Formalisierung bedeuten würde. Darüber soll in Berlin weiter gesprochen werden.

<sup>1</sup> Ablichtung.

<sup>2</sup> Zu den Verhandlungen über den Text eines Vertrags über Fragen des Verkehr vgl. Dok. 105.

<sup>3</sup> Bundespräsident Heinemann hielt sich vom 20. bis 23. April 1972 in Berlin (West) auf. Er verlieh dem Regierenden Bürgermeister von Berlin, Schütz, das Große Bundesverdienstkreuz. Ein weiterer Programmpunkt war ein Empfang des Traditionsvereins aus der Zeit der Weimarer Republik, „Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold“. Vgl. dazu die Meldung „Heinemann in Berlin“; DIE WELT vom 21. April 1972, S. 2.

<sup>4</sup> Vgl. dazu die Äußerungen des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel am 23. Februar 1972 im Bundestag; Dok. 51, Anm. 16.

Er erklärte sich einverstanden, daß ich als Ergebnis unserer Besprechungen der Presse gegenüber die Hoffnung auf Reiseerleichterungen nach Inkrafttreten des AVV ausspreche.

6) Zum Thema der Einbeziehung Berlins habe ich ihm die in der Anlage beige-fügten Auffassungen vorgetragen und erläutert.

Am zweiten Tage erklärte er dazu: Meine Ausführungen stimmten nicht mit der Sache und der Rechtslage – insbesondere des Vier-Mächte-Abkommens – überein. Die Ablehnung der DDR stehe nicht im Gegensatz zu Absichten und Festlegungen des Vier-Mächte-Abkommens, auf den realen Gegebenheiten aufbauend, alles zu regeln, was Schwierigkeiten zwischen den beiden Staaten oder gegenüber Dritten schaffen könnte.

Er möchte festhalten, daß völkerrechtliche Vereinbarungen ausgedehnt werden können. Dies müsse also nicht geschehen. Der Sinn sei, daß die Ausdehnung nur möglich werde, wenn das mit dem dritten Staat jeweils vereinbart und ausdrücklich erwähnt wird. Ohne oder gegen dessen Willen könne die BRD keine Ausdehnung vornehmen.

Zur Gesetzgebungspraxis würden wir übersehen, daß durch das Vier-Mächte-Abkommen eine neue Lage geschaffen wird. Die automatische Ausdehnung sei nicht mehr möglich.

Er unterstrich: Die DDR akzeptiere die Festlegungen des Vier-Mächte-Abkommens in vollem Umfange. Das bedeute für Verkehr konkrete Regelungen mit dem Senat, da Kommunikation eindeutig Verkehrsfragen umfasse.<sup>5</sup> Eine Fülle von Übersetzungen belegten das. Gerade weil die DDR sich an das Vier-Mächte-Abkommen halte, sollten Verkehrsprobleme für Berlin so geregelt werden, wie das dort vorgesehen sei.

Im übrigen hätte ich Fragen aufgeworfen, wie Zahlungsverkehr oder Handel, die mit unseren Verhandlungen nichts zu tun haben.

Wenn der Besucherverkehr vereinbart werden konnte, warum solle es dann bei anderen Verkehrsfragen nicht möglich sein. Gerade bei Verkehr dürfe die Lage Berlins mitten in der DDR nicht außer acht gelassen werden. Kein anderer Staat befinde sich gegenüber West-Berlin in einer vergleichbaren Situation.

Was die einheitlichen Vorschriften für Zulassung von Transportmitteln usw. angehe, gebe es keine Probleme. Eine Unterscheidung sei leicht möglich. Im TA werden West-Berliner Zulassungen anerkannt.<sup>6</sup> Die DDR sei zu zusätzlichen Absprachen mit dem Senat bereit. Probleme der gleichen Firma seien kein stichhaltiges Argument (Siemens-Zulassungen in Drittstaaten). Die Behandlung richte sich nach den Zulassungsorten; falls keine Regelung, dann durch die Praxis.

<sup>5</sup> Vgl. dazu Teil II C des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971; Dok. 97, Anm. 8.

<sup>6</sup> In Artikel 8 Absatz 2 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) war festgelegt: „Die Zulassungen für Kraftfahrzeuge und Anhänger sowie Fahrerlaubnisse für Kraftfahrer werden gegenseitig anerkannt.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 71.



Die Postvereinbarung<sup>7</sup> habe technischen Charakter und könnte unsere Verhandlungen nicht präjudizieren.

Nach dem Vier-Mächte-Abkommen sollen die Transportverbindungen nach außen erweitert werden entsprechend den kompetenten Behörden. Da sie über das Gebiet der DDR verliefen, sei seine Regierung mit dem Senat zuständig.

Gesetz und Briefwechsel seien kein gangbarer Weg. Kohl bat um Verständnis, daß ihn meine Darlegungen nicht überzeugen konnten. Er bat außerdem, die Fragen nicht zu komplizieren. Es sei nicht Absicht der DDR, an der praktischen Handhabung des Verkehrs West-Berliner Güter und Bürger etwas zu ändern.

Er faßte zusammen: Hier steht Position gegen Position. Er wisse nicht, wie man aus dieser Situation herauskommt.

Ich habe mir eine ausführliche Erwiderung vorbehalten, aber auf zwei Gesichtspunkte sofort aufmerksam gemacht:

a) Es gebe keine automatische Ausdehnung von Gesetzen, sondern ein festgelegtes Verfahren.<sup>8</sup> Dies werde nicht geändert. Es würden weder bisherige Gesetze revidiert noch künftige ohne Berlin-Klausel verabschiedet werden.

b) Unter den zuständigen deutschen Behörden seien nicht nur Senat und DDR, sondern auch Bundesregierung zu verstehen. Außerdem habe der Senat durch die Drei Mächte nur eine begrenzte Autorisierung erhalten. Es dürfe keinen rechtsfreien Raum geben. Was nicht als Ausfluß des Vier-Mächte-Abkommens vom Senat geregelt würde, müsse in Vereinbarungen zwischen der BRD und der DDR geregelt werden, soweit Regelungen erfolgen. Es wäre gut, dieses Problem ein für allemal zu lösen.

Kohl wiederholte, daß die Haltung seiner Seite unbeweglich sei. Unter diesen Umständen schlug ich vor, nicht – wie geplant – bereits am 24., sondern erst

<sup>7</sup> Für den Wortlaut des Protokolls vom 30. September 1971 über Verhandlungen zwischen dem Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen und dem Ministerium für Post- und Fernmeldewesen der DDR sowie für den Wortlaut der Vereinbarung über die Errichtung und Inbetriebnahme einer farbträchtigen Richtfunkstrecke zwischen der Bundesrepublik und der DDR vgl. BULLETIN 1971, S. 1522–1524.

<sup>8</sup> Nach Artikel 87 Absatz 2 der Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 konnte das Abgeordnetenhaus von Berlin durch Gesetz feststellen, „daß ein Gesetz der Bundesrepublik Deutschland unverändert auch in Berlin Anwendung findet“. Vgl. VERORDNUNGSBLATT FÜR GROSS-BERLIN vom 29. September 1950, S. 439.

Dazu führte die Alliierte Kommandatura Berlin mit BK/O (50) 75 vom 29. August 1950 aus: „Artikel 87 wird dahingehend aufgefaßt, daß während der Übergangsperiode Berlin keine der Eigenschaften des zwölften Landes besitzen wird. Die Bestimmungen dieses Artikels betreffend das Grundgesetz finden nur in dem Maße Anwendung, als es zwecks Vorbeugung eines Konfliktes zwischen diesem Gesetz und der Berliner Verfassung erforderlich ist. Ferner finden die Bestimmungen irgendeines Bundesgesetzes in Berlin erst Anwendung, nachdem seitens des Abgeordnetenhauses darüber abgestimmt wurde und dieselben als Berliner Gesetz verabschiedet worden sind.“ Vgl. DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE 1944–1966, S. 154.

Am 8. Oktober 1951 erläuterte die Alliierte Kommandatura Berlin dazu in einem Schreiben an den Regierenden Bürgermeister von Berlin und den Präsidenten des Abgeordnetenhauses: „Das Abgeordnetenhaus von Berlin darf ein Bundesgesetz mit Hilfe eines Mantelgesetzes, das die Bestimmungen des betreffenden Bundesgesetzes in Berlin für gültig erklärt, übernehmen“. Vgl. BK/O (51) 56 in der Fassung der BK/O (55) 10 vom 14. Mai 1955; DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE 1944–1966, S. 166.

am 26. April die Verhandlungen fortzusetzen.<sup>9</sup> Dies ist wahrscheinlich gleichbedeutend mit der Entscheidung, den Verkehrsvertrag, wenn überhaupt, erst nach der Ratifizierung paraphieren zu können; denn eine Änderung der DDR-Haltung zur Einbeziehung Berlins ist, wenn überhaupt, in der kommenden Woche nicht zu erwarten.

Bahr

[Anlage]

Betr.: Einbeziehung von Berlin (West) in Verträge zwischen der BRD und der DDR

I. Die beharrliche Weigerung der DDR, der Einbeziehung von Berlin (West) in den Verkehrsvertrag zuzustimmen, berührt grundsätzliche Probleme der künftigen Gestaltung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten und kann zu schwerwiegenden Konsequenzen führen.

1) Aus der Haltung der DDR geht hervor, daß sie grundsätzlich auch die Befugnis der BRD, in allen nicht die Sicherheit und den Status betreffenden Angelegenheiten die Interessen von Berlin (West) zu vertreten, bestreiten und offenbar auch künftig der Einbeziehung von Berlin (West) in die von beiden Seiten angestrebten Verträge, sei es auf dem Gebiete der Wirtschaft, des Rechts, der Finanzen, der Kultur o. a. widersprechen will.

Diese Haltung steht im Gegensatz zu den Absichten und Erwartungen, die alle anderen Beteiligten mit den Berlinverhandlungen und ihren Ergebnissen als den entscheidenden Voraussetzungen für eine „Normalisierung“ verbunden haben. Es ging darum, unter dem Stichwort „Respektierung der in diesem Gebiet entstandenen Lage“ eine Regelung zu finden, die das entscheidende Hindernis für jede positive Entwicklung zwischen West und Ost aus dem Themenkreis der beteiligten Staaten als nicht mehr aktuell ausscheiden würde.

Demgegenüber beabsichtigt die DDR offenbar, die Befugnis der BRD zur Vertretung der Interessen von Berlin (West) zu bestreiten. Diese von den Vier Mächten bestätigte Befugnis, die auf der Respektierung der bestehenden Bindungen zwischen der BRD und Berlin (West) beruht, ist aber ein tragendes Element des Abkommens vom 3. September 1971<sup>10</sup>. Die DDR würde, wenn sie bei ihrer Haltung bleibt, eine Quelle fortgesetzter Schwierigkeiten zwischen den beiden deutschen Staaten und gegenüber dritten Staaten schaffen.

Dies wirft auch die Frage auf, ob die DDR noch andere mit der Vertretung von Berlin (West) durch die BRD und mit den Bindungen zusammenhängende praktische Regelungen des Vier-Mächte-Abkommens in Frage stellen will.

Wird die DDR auch gegen die Vertretung der Interessen von Berlin (West) durch die BRD in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, an denen die DDR künftig teilnehmen wird, d. h. im Bereich multila-

<sup>9</sup> Zum 41. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 25./26. April 1972 in Ost-Berlin vgl. Dok. 112.

<sup>10</sup> Vgl. dazu Teil II D sowie die Anlagen IV und IV B des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971; Dok. 25, Anm. 9, Dok. 37, Anm. 4, und Dok. 45, Anm. 4.

teraler Verträge, innerhalb derer ja auch Rechtsbeziehungen zwischen der DDR und der BRD entstehen werden, streiten?

Wird die DDR die Teilnahme von Personen mit ständigem Wohnsitz in Berlin (West) gemeinsam mit Teilnehmern aus der BRD am bilateralen Austausch mit der DDR verweigern, im multilateralen Austausch zu erschweren suchen? Wird die DDR Einladungen zu Veranstaltungen in Berlin (West), die von der Bundesregierung und dem Senat gemeinsam ausgesprochen werden, ablehnen und in den Organen internationaler Organisationen darauf hinwirken, daß derartige Veranstaltungen möglichst nicht nach Berlin (West) vergeben werden?

2) Die DDR verläßt auch den Boden der gemeinsamen Bemühungen um eine Berlin-Regelung auf der Grundlage der bestehenden, realen Gegebenheiten, wenn sie in Konsequenz ihrer Haltung zur Einbeziehung von Berlin (West) in Verträge mit der BRD fordert, daß unsere Seite sich in einem wichtigen Zweig der Bindungen, nämlich auf dem Gebiet des Rechtes, vollständig von der gegenwärtigen Praxis entfernt.

Bekanntlich soll der Verkehrsvertrag die Billigung der gesetzgebenden Körperschaften erhalten und damit bindendes Recht in der BRD werden. Gesetze, die nicht in den Vorbehaltsbereich fallen, müssen entsprechend der seit zwei Jahrzehnten bestehenden Rechtslage eine Berlinklausel erhalten und werden durch Mantelgesetz nach Berlin übernommen. Dieses festgelegte Verfahren gestattet es den Drei Mächten, ihre bekannten Verantwortlichkeiten wahrzunehmen, bevor das betreffende Gesetz in Berlin (West) gilt. Ohne die Berlinbeziehung in den Verkehrsvertrag würde dieses Verfahren in einem Bereich aufgegeben werden müssen, in dem rechtlich und praktisch eine vollständige Integration besteht, in dem dem Senat auch keinerlei Gesetzgebungskompetenz zusteht oder zugestanden werden kann. Dies wäre Abkehr von unserer jahrzehntelangen, durch das Dritte Überleitungsgesetz<sup>11</sup> gesetzlich fixierten Rechtspraxis. Keine Bundesregierung wäre willens oder in der Lage, dies zu vertreten, von der Frage der Zustimmung der für Berlin (West) verantwortlichen Drei Mächte ganz abgesehen. Es ist daher ausgeschlossen, daß ein Zustimmungsgesetz zu dem Verkehrsvertrag ohne rechtlich gesicherte Einbeziehung Berlins (West) eine Mehrheit im Bundestag oder Bundesrat erhalten wird.

Außerdem stellt sich die Frage, ob die DDR in den Bereichen Handel und Post die bisherigen Lösungen ändern will.

II. Ein gesonderter Verkehrsvertrag zwischen dem Senat und der DDR hätte auch schwere praktische Nachteile: Jedes Gesetz und jeder Vertrag der BRD mit anderen Staaten im Bereich des Verkehrs gilt auch in Berlin (West).<sup>12</sup> Es gibt daher keine Unterscheidung zwischen Fahrzeugen, Gütern, Transportmit-

<sup>11</sup> In den Artikeln 12 bis 15 des Gesetzes vom 4. Januar 1952 über die Stellung des Landes Berlin im Finanzsystem des Bundes (Drittes Überleitungsgesetz) war die Übernahme von Bundesrecht in Berlin (West) geregelt. Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1952, Teil I, S. 3 f.

<sup>12</sup> Die Einbeziehung von Berlin (West) in Verträge der Bundesrepublik war durch die Verordnung der Alliierten Kommandantur BKC/L (52) 6 vom 21. Mai 1952 geregelt. Darin wurde festgelegt, daß Berlin (West) im Text aller Verträge, in die es einbezogen werden sollte, ausdrücklich genannt werden mußte. Für den Wortlaut vgl. DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE 1944–1966, S. 175–177.

teln, ihren Zulassungs- und Beförderungsbedingungen, den für den Verkehr benötigten Dokumenten usw. in der BRD und in Berlin (West). Transportmittel, die in Berlin oder im Bund zugelassen sind, im Bund oder in Berlin ihren Standort haben, deren Eigentümer im Bund oder in Berlin wohnt, transportieren Personen oder Güter aus dem Bund oder aus Berlin in die DDR. Sie fahren von Berlin aus oder von der BRD aus. Sie können von Hannover Waren nach Leipzig bringen und von dort nach Berlin fahren. Wann soll der Vertrag mit der BRD, wann der mit dem Senat angewendet werden? Mit wem in Berlin soll der Versicherungsschutz geregelt werden? Einen Berliner HUK-Verband gibt es nicht.

Welches wären die Konsequenzen für andere Verträge mit der DDR?

Z.B. bei einem Verrechnungsabkommen, einem Abkommen über den Zahlungsverkehr (Währungseinheit)? Beabsichtigt die DDR, entsprechende Konsequenzen im Handel zu ziehen? Ab 1.1.1974 werden die Verträge mit der EWG abzuschließen sein. Wird die DDR dann auch die Zugehörigkeit von Berlin (West) zur Mitgliedschaft der BRD in der EWG bestreiten und einen Handelsvertrag mit dem Senat abschließen wollen?

Die Organisation und das System der Verwaltung läßt auch eine Unterscheidung in vielen anderen Bereichen nicht zu, z.B. in der Gesundheits-, Alters- und Sozialfürsorge, in der Verbrechensbekämpfung usw.

Ein Eingehen auf die Vorstellungen der DDR würde die Desintegration von Berlin (West) erfordern, die im Widerspruch zu dem Ergebnis des Vier-Mächte-Abkommens stehen würde.

III. Es trifft zu, daß nicht jede Einzelfrage der Vertretungsbefugnis im Vier-Mächte-Abkommen ausdrücklich geregelt ist. Die Bestätigung der Bindungen in Teil II B<sup>13</sup> des Vier-Mächte-Abkommens gibt aber einen wichtigen Anhaltspunkt für die generelle Geltung des Vertretungsgrundsatzes mit Ausnahme der Fragen von Sicherheit und Status.

Die Aufrechterhaltung des geltenden Verfahrens bezüglich der Anwendbarkeit der Gesetzgebung der BRD auf Berlin (West) durch das von dem sowjetischen Botschafter<sup>14</sup> akzeptierte Schreiben der drei Botschafter an den Bundeskanzler<sup>15</sup> bekräftigt praktisch die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes auf diesen Gebieten. Die Gesetzgebungskompetenz begründet aber auch die Kompetenz zum Abschluß von Verträgen, deren Inhalt geltendes Recht in der BRD werden soll.

<sup>13</sup> Teil II B des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971: „The Governments of the French Republic, the United Kingdom and the United States of America declare that the ties between the Western Sectors of Berlin and the Federal Republic of Germany will be maintained and developed, taking into account that these sectors continue not to be a constituent part of the Federal Republic of Germany and not to be governed by it. Detailed arrangements concerning the relationship between the Western Sectors of Berlin and the Federal Republic of Germany are set forth in Annex II.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 444.

<sup>14</sup> Pjotr Andrejewitsch Abrassimow.

<sup>15</sup> Für das Schreiben der Botschafter Jackling (Großbritannien), Rush (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) vom 3. September 1971 an Bundeskanzler Brandt vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 455–457.

Die Worte „ausgedehnt werden können“ in Annex IV A bringen die Ermächtigung der Drei Mächte zum Ausdruck. In der Antwort der Sowjetunion heißt es positiv, daß sie keine Einwände gegen diese Verfahren hat.

Der Hinweis auf die Anlage III zum Vier-Mächte-Abkommen, wonach Fragen der Kommunikation zwischen Senat und DDR direkt zu vereinbaren seien, geht fehl. Nach Ziffer 5 der Anlage III sollen Regelungen zur Durchführung und Ergänzung der Bestimmungen der Absätze 1 bis 4 zwischen den zuständigen deutschen Behörden vereinbart werden.<sup>16</sup> Die Zuständigkeit selbst ist im Vier-Mächte-Abkommen nicht geregelt. Die Vereinbarung vom 30.9.1971 zwischen den Postministerien der beiden Staaten zeigt aber, daß auch die DDR keineswegs nur Vereinbarungen mit dem Senat schließen will. Im übrigen sind unter Kommunikation in Ziffer 1 der Anlage III jene Themen zu verstehen, die der Senat bereits in Gesprächen mit der DDR behandelt hat (Müllablagerung usw.).

Der Verkehrsvertrag regelt Angelegenheiten, die weit über den dort angesprochenen Themenkreis hinausgehen. Dies wird auch daran deutlich, daß im Verkehrsvertrag der Transit in Drittstaaten behandelt wird. Der Verkehr aus Berlin (West) nach Polen o.ä. kann nicht unter den Begriff Kommunikation zwischen Berlin (West) und der DDR gefaßt werden.

#### Zusammenfassung

Aus politischen, rechtlichen und praktischen Gründen muß Berlin (West) in die Verträge der BRD mit allen anderen Staaten einbezogen werden, soweit nicht Fragen der Sicherheit und des Status berührt sind. Es kommt dabei nicht auf die Form an, in der das geschieht. Wichtig ist nur, daß die für die Ausdehnung von Gesetzen auf Berlin (West) „established procedures“, die das Vier-Mächte-Abkommen ausdrücklich bestätigt hat, angewendet werden können.

Es erscheint zweckmäßig, aus Anlaß des Verkehrsvertrages ein Verfahren zu entwickeln, das auch bei künftigen Verträgen – soweit sie eine Einbeziehung Berlins (West) zulassen – Anwendung finden kann. Nur so läßt sich ein dauernder Streit verhindern, der den Erfolg der Vier-Mächte-Regelung in Frage stellen würde. Z.B. wäre vorstellbar, daß Verträge zwischen der BRD und der DDR keine Berlin-Klausel enthalten, in einem Briefwechsel aber die Anwendung auf Berlin (West) vereinbart wird. Das Zustimmungsgesetz der BRD würde eine Berlin-Klausel erhalten, die Übernahme durch Berlin (West) durch das übliche Mantelgesetz erfolgen.

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

<sup>16</sup> Für Anlage III des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. Dok. 90, Anm. 17.