

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Hartmann

I A 7-81.32-10-2796/72 geheim

20. Juni 1972

Über Herrn VLR I Dr. Pfeffer¹ Herrn Dg I A²

Zur Information

Betr.: SALT-Konsultationen

Am 16. d. M. fand in Brüssel erneut eine SALT-Konsultation statt, in der Mister Garthoff (Mitglied der SALT-Verhandlungsdelegation) den Verbündeten für die Beantwortung von Fragen zur Verfügung stand.

1) Vorher fand eine Vorbesprechung einer Reihe von europäischen SALT-Experten aus fünf Ländern statt (UK, B, NL, BR, Italien). Hier standen die Probleme im Mittelpunkt, die in der jetzt abgeschlossenen SALT-Phase³ ausgeklammert waren, aber in den nächsten SALT-Verhandlungen⁴ anstehen und die europäischen Belange in besonderer Weise berühren:

- nichtzentrale Systeme;
- non-transfer bei offensiven Systemen.

Es wurde zum Ausdruck gebracht, daß zu diesen Fragen eine enge Konsultation mit den USA notwendig sei und erreicht werden müsse, daß die Europäer ihren Standpunkt bereits vor Festlegung der Position der amerikanischen Administration zur Geltung bringen könnten.

Über den in der letzten SALT-Verhandlungs runde von den Sowjets gemachten Vorstoß gegen die amerikanischen nuklearen U-Boot-Basen in Europa sowie über die sowjetische Bezugnahme auf das Potential Großbritanniens und Frankreichs an nuklearen U-Booten⁵ herrschte erhebliche Beunruhigung.

1 Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Pfeffer am 23. Juni 1972 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Wir sollten nach meiner Ansicht demnächst zusammen mit II B eine Bewertung ver suchen. Ziel: Europäische Beeinflussung der nächsten SALT-Runde.“

Hat Vortragendem Legationsrat Hartmann erneut vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „II B 1 hat inzwischen bewertet.“ Das habe aber nichts mit „europäischer Beeinflussung“ zu tun.

2 Hat Ministerialdirigent Simon am 26. Juni 1972 vorgelegen.

3 Die 1969 begonnenen Gespräche zwischen der UdSSR und den USA über eine Begrenzung strategischer Waffen (SALT) führten am 26. Mai 1972 zum Abschluß eines Interimsabkommens mit Protokoll sowie eines Vertrags über die Begrenzung der Raketenabwehrsysteme (ABM-Vertrag). Vgl. dazu Dok. 149, Anm. 7.

4 Die zweite Phase der Gespräche zwischen der UdSSR und den USA über eine Begrenzung strategischer Waffen (SALT II) begann am 21. November 1972 in Genf. Vgl. dazu Dok. 375.

5 Dazu wurde in den einseitigen Erklärungen zu den Abkommen vom 26. Mai 1972 festgestellt, daß der sowjetische Stellvertretende Außenminister Semjonow am 17. Mai 1972 folgende Erklärung abgegeben habe: „Taking into account that modern ballistic missile submarines are presently in the possession of not only the U.S., but also of its NATO allies, the Soviet Union agrees that for the period of effectiveness of the Interim ‘Freeze’ Agreement the U.S. and its NATO allies have up to 50 such submarines with a total of up to 800 ballistic missile launchers thereon (including 41 U.S. submarines with 656 ballistic missile launchers). However, if during the period of effectiveness of the Agreement U.S. allies in NATO should increase the number of their modern submarines to exceed the numbers of submarines they would have operational or under construction on the date of signature of the Agreement, the Soviet Union will have the right to a corresponding increase in the

2) In seinem einleitenden Statement stellte Mr. Garthoff die gleichen Probleme in den Vordergrund und sicherte rechtzeitige Konsultationen für die nächste SALT-Phase zu, die voraussichtlich im Oktober beginnen werde.

Hinsichtlich der jetzt getroffenen Abkommen unterstrich er drei Punkte:

- Es sei den USA darum gegangen, ABM so zu begrenzen, daß die Zweit-schlagfähigkeit nicht beeinträchtigt würde;
- Offensivwaffen seien im wesentlichen auf dem bestehenden Niveau begrenzt worden; hierdurch werde die Schwungkraft der sowjetischen nuklearen Auf-rüstung gestoppt;
- es sei eine feste Vereinbarung mit der SU getroffen worden, umfassendere Abkommen zur Begrenzung strategischer Waffen zu verhandeln.

3) Von den Antworten Mr. Garthoffs auf die an ihn gerichteten Fragen ist folgendes festhaltenswert:

- Die von den ursprünglichen amerikanischen Vorschlägen abweichende Ver-einbarung über ABM sei nach einer auf höchster Ebene getroffenen Ent-scheidung zustande gekommen, nach der eine zweite ABM-Stellung zum Schutz der nationalen Kommandobehörden wichtiger sei als eine zweite Stellung zum Schutz von ICBM-Raketen.
- Die amerikanische Seite betrachte die sowjetische Zustimmung zur Ein-beziehung von SLBM als eine bedeutende Konzession und sei deshalb bereit gewesen, das zahlenmäßige Ungleichgewicht in Kauf zu nehmen. Wären SLBM nicht eingeschlossen worden, würde die SU in fünf Jahren über 80 und nicht – wie jetzt vereinbart – über 62 Nuklear-Boote verfügen.⁶ Außer-dem müsse die SU einen Teil ihrer jetzt vorhandenen älteren ICBM (SS 7 und SS 8) opfern, wenn sie ihr SLBM-Potential auf volle Höhe bringen wolle; die SS 7 und SS 8 hätten die erheblich höhere Sprengkraft. Hinsichtlich des Ungleichgewichts seien auch die geographischen Unterschiede bedeutsam; wegen ihrer vorgeschobenen Basen in Rota und Holyloch benötigten die USA für die gleiche Einsatzmöglichkeit, für die die Russen drei Boote einsetzen müssen, nur zwei Boote.

Das vereinbarte Limit schließe die ältesten dieselgetriebenen Boote der G-Klasse nicht ein, wohl die etwas neueren der H-Klasse.

- MIRV: Die SU habe ein aktives Interesse und betreibe eine erhebliche For-schung. Sie habe MIRV noch nicht getestet. Selbst wenn sie ein schnelleres Testprogramm durchführe und MIRV so früh wie möglich einführe, sei es höchst unwahrscheinlich, daß sie in den nächsten fünf Jahren ebenso viele MIRV besitzen würde wie die USA.

Fortsetzung Fußnote von Seite 751

number of its submarines.“ Am 24. Mai 1972 habe der amerikanische Abrüstungsbeauftragte Smith darauf geantwortet: „The United States side has studied the „statement made by the Soviet side“ of May 17 concerning compensation for submarine basing and SLBM submarines belonging to third countries. The United States does not accept the validity of the considerations in that state-ment.“ Beide Erklärungen seien am 26. Mai 1972 wiederholt worden. Vgl. DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 67 (1972), S. 14. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 404.

⁶ Der Passus: „Die amerikanische Seite ... verfügen“ wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klas-se Pfeffer hervorgehoben. Vgl. dazu Anm. 8.

- Mit der Vereinbarung über Verifikation durch Satelliten seien Fragen des allgemeinen Völkerrechts nicht berührt worden; man habe sich auf die gegenseitige Vereinbarung beschränkt, die Aufklärung der anderen Seite nicht zu stören.⁷
- Hauptstadtschutz durch ABM: Die Zahl von 100 Abschußrampen bedeute keinen wirksamen Schutz. Sie könne nur gegen zufällige oder nicht autorisierte Raketen wirken, nicht jedoch gegen einen umfassenden Angriff. Daher hat auch die größere Verwundbarkeit von Washington im Vergleich zu Moskau gegenüber einem Angriff mit SLBM nur eine untergeordnete Bedeutung.⁸
- Die Frage der britischen und französischen nuklearen U-Boote habe die Sowjetunion während der Verhandlungen dreimal angeschnitten, zuletzt am Tage vor deren Schluß. Die USA hätten die sowjetische Erklärung, sie würden die Zahl ihrer U-Boote erhöhen, falls der Westen insgesamt mehr als 50 Boote bau, jeweils auf der Stelle zurückgewiesen. Im übrigen gebe es aber zur Zeit keine Pläne für mehr als 50 alliierte Boote, so daß nicht klar sei, ob sich die Frage überhaupt stellen werde. Falls die SU mehr als 62 Boote bau, würden die USA das als nicht vereinbar mit den Verträgen bezeichnen und entsprechende Folgerungen ziehen.

(Anmerkung: Zahl der gegenwärtigen US-Boote 41, der Briten 4, Frankreich 1, vier französische Boote bis 1978 geplant. Aus der Erklärung Garthoffs ergibt sich der Schluß, daß die USA von ihren zugestandenen drei weiteren U-Booten vorerst nicht Gebrauch machen wollen.)

- Die Administration werde die Errichtung einer ABM-Stellung zum Schutz der Hauptstadt beim Kongreß ohne Rücksicht darauf beantragen, ob die Sowjetunion ihrerseits mit dem Bau einer ABM-Stellung für ICBM-Silos beginne. Die Sowjetunion scheine dafür zur Zeit weder direkte Pläne noch geeignete Mittel zu haben; die von ihr für den Schutz von Moskau benutzten ABM-Systeme seien für den Schutz von ICBM nicht verwendbar. Die USA würden zum Schutz Washingtons die in den zunächst geplanten Stellungen in Whiteman und Malmstrom bereits befindlichen Einrichtungen benutzen.
- Die USA hätten darauf verzichtet, mobile ICBM ausdrücklich in das Interim-Abkommen aufzunehmen, weil die Sowjetunion hierfür kein Entwicklungsprogramm durchföhre. Es habe sich für die Sowjetunion offenbar darum gehandelt, eine Option offenzuhalten. Sollten die Sowjets mobile ICBM

⁷ Artikel XII des Vertrags vom 26. Mai 1972 zwischen der UdSSR und den USA über die Begrenzung der Raketenabwehrsysteme (ABM-Vertrag) legte zur Verifikation fest: „1) For the purpose of providing assurances of compliance with the provisions of this Treaty, each Party shall use national technical means of verification at its disposal in a manner consistent with generally recognized principles of international law. 2) Each Party undertakes not to interfere with the other technical means of verification of the other Party operating in accordance with paragraph 1 of this article. 3) Each Party undertakes not to use deliberate concealment measures which impede verification by national technical means of compliance with the provisions of this Treaty. This obligation shall not require changes in current construction, assembly, conversion, or overhaul practices.“ Vgl. UNTS, Bd. 944, S. 16. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 394.

Für den wortgleichen Artikel V des Interimsabkommens über eine Begrenzung strategischer Waffen (SALT) vgl. UNTS, Bd. 944, S. 4f. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 396f.

⁸ Zu diesem Absatz vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Pfeffer handschriftlich: „Widerspruch zu 3), erster Anstrich.“

entwickeln und installieren, würde das für die USA einen Grund zur Besorgnis darstellen.

- Die Sowjetunion werde wegen des großen amerikanischen Vorsprunges in der SLBM-MIRV-Technik (Poseidon) innerhalb der fünf Jahre des Interim-Abkommens kein dem der USA vergleichbares SLBM-Potential entwickeln können. Sie konzentriere sich im Augenblick auf die Einführung von modernen SLBM mit größerer Reichweite des Typs SNX 8 (etwa Polaris = 3000 km).
- Bei den nächsten SALT-Verhandlungen würden von Seiten der USA erneut Fragen der zentralen Systeme in den Mittelpunkt gestellt, und zwar: Beschränkung qualitativer Verbesserungen⁹, Reduktionen der vorhandenen Träger, Begrenzungen für schwere Bomber. Die Sowjetunion werde ohne Zweifel die Frage der FBS zur Sprache bringen.
- Auf die Frage des dänischen Botschafters¹⁰, wie sich die sowjetische Seite hinsichtlich der Angabe von Zahlen verhalten habe, und welche Schlüsse daraus für MBFR gezogen werden könnten: Die Sowjetunion habe sich während der gesamten Verhandlungen abgeneigt gezeigt, spezifische Angaben über ihre Systeme und deren Aufstellung zu machen. Lediglich wenn bestimmte Angaben von amerikanischer Seite gemacht worden seien, habe die Sowjetunion – und dann auch meistens nur durch Schweigen – zugestimmt. Auf diese Weise sei es zu erklären, daß hinsichtlich der ICBM keine ganz exakten Zahlen vorlagen; auf sowjetischer Seite seien es, wie sich Rogers ausgedrückt habe, „nach amerikanischen Schätzungen etwa 1618“. Die Zahl 740 für den gegenwärtigen Bestand an sowjetischen SLBM sei eine gemeinsame Festlegung, nicht eine exakte Bestandsangabe. Diese Zahl sei notwendig gewesen, um den USA die Möglichkeit der Verifikation für neu in Dienst gestellte SLBM zu geben.

Im Verlauf der gesamten Verhandlungen sei es auffällig gewesen, daß die sowjetischen Unterhändler über die Fakten der Verhandlungsmaterie nicht zureichend unterrichtet gewesen seien. Sie hätten nähere Einzelheiten oftmals erst von amerikanischer Seite erfahren. Der Eindruck einer „Verschottung“ des relevanten Wissens habe sich auch bei privaten Unterhaltungen bestätigt. Obwohl der Informationsstand der sowjetischen Unterhändler im Laufe der Verhandlungen gewachsen sei, seien ihnen selbst am Ende der Verhandlungen noch erstaunliche Fehler unterlaufen. So hätten sie nicht gewußt, daß die modernsten U-Boote der Y-Klasse nur mit 12 und nicht mit 16 Abschußröhren ausgerüstet seien. Auf diesen Fehler sei auch die Zahl 740 zurückzuführen.

Die allgemeine Abneigung der Sowjets gegen präzise Zahlenangaben habe sich auch dadurch geäußert, daß das Protokoll zum Interim-Abkommen nicht in der Sowjetunion veröffentlicht worden sei.

- Hinsichtlich einer Begriffsbestimmung der schweren ICBM habe man sich nicht einigen können, obwohl für die vorhandenen Waffen-Systeme klar sei, was darunter falle und was nicht (ja: SS 7, SS 8, SS 9, Titan; nein: SS 11, SS 13,

⁹ Die Wörter „Beschränkung qualitativer Verbesserungen“ wurden von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Pfeiffer hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Verifikation?“

¹⁰ Henning Hjorth-Nielsen.

Minuteman). Es sei möglich, daß bei künftigen Waffen-Systemen wegen dieser mangelnden Begriffsbestimmung eine graue Zone entstehen könne.

- Der ABM-Vertrag verbiete sämtliche vorhandenen und künftigen ABM-Systeme, also auch die sogenannten „exotischen“, beispielsweise auf Laser-Basis operierenden Systeme. Das gelte auch für die im ABM-Vertrag niedergelegte non-transfer-Klausel.¹¹
- Das um Moskau bestehende sowjetische ABM-System ermögliche das Aufladen und einen verhältnismäßig raschen erneuten Abschuß, da es nicht verbunkert sei. Die amerikanischen Systeme Spartan und Sprint seien verbunkert und könnten daher nur nach längeren Intervallen erneut geladen werden. Wesentlich sei jedoch, daß es sich auch bei dem sowjetischen nicht um ein nach dem ABM-System schnell erneut zu ladendes System handele. Bei jedem ABM-System, das nicht in höchstens $\frac{1}{2}$ Stunde neu geladen werden könne, sei bei einem massierten Angriff ein neues Laden zwecklos.

Hartmann

VS-Bd. 1630 (201)

177

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt

21. Juni 1972

Herrn Bundeskanzler¹ über Herrn Bundesminister²

Streng vertraulich!

Von Hand zu Hand!

Betr.: Gespräch mit Bundesminister Scheel und Staatssekretär Frank am
21.6.72

1) Der Formulierungsvorschlag Frank wurde zurückgezogen. Er besagte:

a) Die Bundesregierung sei bereit, zur Frage der Außenbeziehungen der DDR eine neutrale Haltung einzunehmen, wenn der Grundvertrag unter Dach und Fach ist.

¹¹ In Artikel IX des Vertrags vom 26. Mai 1972 zwischen der UdSSR und den USA über die Begrenzung der Raketenabwehrsysteme (ABM-Vertrag) wurde festgelegt: „To assure the viability and effectiveness of this Treaty, each Party undertakes not to transfer to other States, and not to deploy outside its national territory, ABM systems or their components limited by this Treaty.“ Vgl. UNTS, Bd. 944, S. 16. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 394.

1 Hat Bundeskanzler Brandt vorgelegen.

2 Hat Bundesminister Ehmke vorgelegen.

b) Sollten dritte Länder diplomatische Beziehungen zur DDR aufnehmen, so würde die Bundesregierung daraus keine Konsequenzen gegenüber diesen Ländern ziehen.³

2) Ich habe darauf hingewiesen, daß 1 b) eine generelle Freigabe bedeuten und fast den Charakter einer Aufforderung an die DDR annehmen würde, auf breiter Front die Beziehungen zu Drittländern zu normalisieren.

Bundesminister Scheel stimmte dem zu. Das Ergebnis einer längeren Diskussion war, daß wir, um den Prozeß unter Kontrolle zu behalten, auf im Einzelfall gestellte Fragen entsprechende Antworten geben sollten.

Ich machte ohne Widerspruch darauf aufmerksam, daß in diesen Fällen dann auch sichergestellt sein muß, daß unsere Botschafter nicht große Demarchen unternehmen.

3) Ich würde Kohl sagen:

a) Finnland: unsere Haltung.⁴

b) Österreich und Schweiz: Nach unserer Information keine Absicht zu diplomatischen Beziehungen.⁵

c) Dänemark: aussichtslos.⁶

d) Indien: Die Antwort des Kanzlers wird ebenso wie der Brief Indira Gandhis⁷ kein Petitor enthalten.⁸

3 Vgl. dazu auch die Aufzeichnung des Staatssekretärs Frank vom 25. Mai 1972; Dok. 144, Anm. 26.

4 Zur Haltung der Bundesrepublik gegenüber der finnischen Deutschland-Politik vgl. Dok. 167.

5 Zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und der DDR vgl. Dok. 166.

Zu den Beziehungen zwischen Österreich und der DDR berichtete Botschafter Schirmer, Wien, am 31. Mai 1972, daß in der Tageszeitung „Die Presse“ am selben Tag ein Artikel mit dem Titel „Zur DDR auf letzter Etappe“ erschienen sei. Darin werde wörtlich ausgeführt, die österreichische Regierung sei der Ansicht, „daß die diplomatische Anerkennung Ostberlins mit der Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen zusammenfallen solle. Diese Klarstellung schließt freilich die Möglichkeit mit ein, daß die Anerkennung schon in der Vorbereitungsphase der UN-Aufnahme vollzogen werden könnte. Die Ratifizierung der Bonner Ostverträge ist also nach hieriger Ansicht keine ausreichende Voraussetzung für einen Botschafteraustausch. [...] Kleine Gesten zeigen inzwischen, daß Österreich auch in der letzten Etappe vor der Anerkennung durchaus an einem geregelten Verhältnis interessiert ist. Das Innenministerium hat schon vor einiger Zeit dekretiert, daß die Hissung von DDR-Flaggen nicht mehr unterbunden werde. Nun folgte vor kurzem ein weiterer Schritt; das gut besetzte ostdeutsche Handelsbüro in Wien (offiziell: Handelsvertretung der Deutschen Demokratischen Republik in Österreich) darf seit neuestem Visa aussstellen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 253; Referat 210, Bd. 1432.

6 Zur dänischen Haltung hinsichtlich einer Anerkennung der DDR vgl. Dok. 168.

7 Zum Schreiben der Ministerpräsidentin Gandhi vom 26. Mai 1972 an Bundeskanzler Brandt berichtete Gesandter Behrends, Neu Delhi, am 7. Juni 1972, der Abteilungsleiter im indischen Außenministerium, Sinha, habe dazu erklärt, es handele sich um „ein sehr persönliches Schreiben“, in dem Gandhi Brandt „zu den Erfolgen seiner Ostpolitik beglückwünsche und darauf hinweise, daß sie diese Politik bewundere und auch weiterhin unterstützen wolle, daß Indien aber die Anerkennung der DDR nicht mehr lange aufschieben kann“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 642; Referat I B 5, Bd. 666.

8 Am 22. Juni 1972 teilte Bundeskanzler Brandt Ministerpräsidentin Gandhi mit: „Ich bin mir der innenpolitischen Schwierigkeiten bewußt, denen Ihre Regierung im Zusammenhang mit der Frage der Aufnahme von Beziehungen zur Deutschen Demokratischen Republik gegenübersteht. Um so mehr möchte ich hervorheben, daß die günstige Entwicklung hier in Mitteleuropa – und ihre Ausstrahlung auf die Weltpolitik – ohne eine verständnisvolle und konstruktive Haltung, wie sie Indien eingenommen hat, möglicherweise nicht so oder nicht so schnell eingetreten wäre.“ Vgl. Referat I B 5, Bd. 666.

Gesandter Behrends, Neu Delhi, berichtete am 30. Juni 1972, das Schreiben sei „sehr positiv auf-

e) TIR/ADR⁹: siehe mit den Drei Mächten abgestimmte Haltung zu den internationalen Organisationen.¹⁰

4) Wir waren uns im klaren darüber, daß Indien mit dem Brief die angekündigten Konsultationen eingeleitet hat und im August, vielleicht auch im September, die Beziehungen zur DDR aufnehmen will.

Frank stimmte der Auffassung zu, daß der Abbruch des Meinungsaustauschs zu zahlreichen Anerkennungen der DDR durch Drittstaaten führen würde.

Scheel brachte zum Ausdruck, daß er für die Ratifizierung des Grundvertrages große Schwierigkeiten sieht, weil gerade in der Schlußphase die jeweils unerfüllbaren Forderungen gestellt würden, und deutete Überlegungen im Zusammenhang mit der Situation im Herbst an.

5) Es wurde Einverständnis erzielt, daß die Fragen der bilateralen Beziehungen der DDR zu Drittstaaten weder in der Delegation noch im Kontakttausch¹¹ behandelt werden.

Bahr

Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 445

Fortsetzung Fußnote von Seite 756

genommen worden. [...] Allerdings sei der indischen Seite das Petitum des Herrn Bundeskanzlers nicht ganz klar.“ So sei nach Ansicht des Abteilungsleiters im indischen Außenministerium, Sinha, damit zu rechnen, „Befürworter der Anerkennung der DDR innerhalb der Regierung würden versuchen, den Brief so zu interpretieren, daß die Anerkennung der DDR nicht mehr als Störung anzusehen sei“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 719; VS-Bd. 8570 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1972.

9 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 vom 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.

10 Vgl. dazu die Äußerungen der Vertreter der Drei Mächte gegenüber Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, am 20. Juni 1972; Dok. 175.

11 Zur Bildung eines parlamentarischen Kontaktausschusses vgl. Dok. 117, Anm. 27.

**Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt,
mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl**

Geheim

21. Juni 1972¹

Protokoll der Delegationssitzung anlässlich der zweiten Begegnung von StS Bahr/StS Kohl im Meinungsaustausch über das Grundverhältnis BRD/DDR, in Bonn, Bundeskanzleramt, am 21. Juni 1972, 17.15–18.30 Uhr.

Delegationen wie bei der ersten Begegnung.²

StS *Bahr* begrüßte die Delegation der DDR. Man habe sich gerade im persönlichen Gespräch³ unter anderem dahin geeinigt, das nächste Mal am Mittwoch, den 28.6., um 10.00 Uhr in Ost-Berlin zusammenzutreffen; diese Besprechung solle dann am Nachmittag beendet werden⁴; die darauffolgende Begegnung sei dann für den 2. August in Bonn vorgesehen.⁵

Er wolle beginnen mit ein paar Bemerkungen zu den Elementen, die StS *Kohl* beim letzten Mal übergeben habe.⁶ Dabei könne er die Grundsatzausführungen, die er das letzte Mal dazu gemacht habe, voll aufrechterhalten.

Mit gewisser Befriedigung habe er festgestellt, daß die DDR mit uns darin übereinstimme, sich auf die Grundfragen des Verhältnisses zwischen den beiden Staaten zu konzentrieren. Ferner wolle er zugestehen, daß die Vorschläge der DDR nicht unkonstruktiv seien; er formuliere dieses Lob absichtlich sehr vorsichtig und wünsche nicht, daß es ihm später einmal vorgehalten werde. Im übrigen müsse er die folgenden Einschränkungen machen: Zunächst behalte er sich vor, auch seinerseits zusätzliche Elemente in den Meinungsaustausch einzuführen; bis dahin sei es aber nicht unökonomisch, bei der Diskussion von den von der DDR vorgelegten Elementen auszugehen. Weiter sei es unsere Auffassung, daß man nicht einzelnes aus dem Zusammenhang reißen dürfe, sondern alles gehöre zusammen: die Grundsätze sowohl wie die zu vielen Themen offenen Sachfragen. Die Normalisierung dürfe nicht nur Formalisierung sein, son-

¹ Ablichtung.

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

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Schönenfeld am 23. Juni 1972 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Frank „n[ach] R[ückkehr] (27.6.)“ verfügte.

Hat Frank vorgelegen.

² Für das erste Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 15. Juni 1972 in Ost-Berlin und zur Zusammensetzung der Delegationen vgl. Dok. 170.

³ Zum Vier-Augen-Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 21. Juni 1972 vgl. Dok. 179.

⁴ Zum dritten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 28. Juni 1972 in Ost-Berlin vgl. Dok. 190 und Dok. 194.

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

⁶ Für den Entwurf der DDR vom 15. Juni 1972 für einen Grundlagenvertrag vgl. Dok. 170.

dern müsse auch die Sachgebiete, die StS Kohl in seinem Element 8 genannt habe, einschließen. Man könne nichts vorwegnehmen und auch nichts nachschieben. Schließlich brauche Einigkeit in der Sache nicht Einigkeit in der Formulierung zu bedeuten. Letztere sei einem späteren Stadium vorzubehalten. Der Meinungsaustausch habe das Ziel, festzustellen, ob man in wesentlichen Punkten einig und ob es sinnvoll sei, Verhandlungen aufzunehmen. Wenn Verhandlungen aufgenommen würden, dann müsse dies in der Erwartung geschehen, daß sie auch erfolgreich abgeschlossen werden könnten.

Sich nunmehr den Elementen des Kohlschen Entwurfs zuwendend, führte StS Bahr aus: Bei Element 1 bestehe in der Sache Klarheit und Übereinstimmung: Beide Seiten streben ein geregeltes, friedliches Nebeneinander an, das in nicht ferner Zukunft zu einem Miteinander führen könne. Dies geschehe im Interesse der Menschen in beiden Staaten, im Interesse des Friedens und der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Die Gegensätze der Gesellschaftsordnungen, die beide Seiten nicht verwischen wollten, stünden einem Verhältnis der guten Nachbarschaft und einer Zusammenarbeit nicht entgegen. Soweit bestehe also Übereinstimmung. Seine Kritik an diesem Element beziehe sich auf die Erwähnung der „friedlichen Koexistenz“. Er habe in diesem Sinne nichts gegen das Prinzip der friedlichen Koexistenz. Er sei aber der Meinung, daß die verschiedenen Staaten unter diesem Begriff verschiedenes verstünden; dies gelte sicherlich für Staaten in Ost und West. Für sie gebe es wohl keine gemeinsam „allgemein anerkannten“ Prinzipien der friedlichen Koexistenz. Er ziehe es deshalb vor, statt dieser allgemeinen Formel im Vertrag die Prinzipien zu definieren oder festzuhalten, die Grundlage unserer gegenseitigen Beziehungen sein sollten.

Beim Element 2 bestehe Übereinstimmung zwischen BRD und DDR in der Anerkennung und Achtung der in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Prinzipien für ein friedliches Zusammenleben der Staaten.⁷ Die BRD bekenne sich zu den Zielen und Prinzipien der Charta und bekräftige ihren Willen, sich auch bei der Regelung ihres Verhältnisses zur DDR von diesen Zielen leiten zu lassen. Zu der im Element 2 gewählten Formulierung indessen weise er darauf hin, daß bereits in den Absichtserklärungen von Moskau Formulierungen stünden, die sinngemäß, nicht wörtlich, zweckmäßigerweise in unseren Vertrag übernommen werden könnten. Er zitierte dann:

„Demgemäß will sie (die BRD-Regierung) ihre Beziehungen zur DDR auf der Grundlage der vollen Gleichberechtigung, der Nichtdiskriminierung, der Achtung der Unabhängigkeit und der Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in Angelegenheiten, die ihre innere Kompetenz in ihren entsprechenden Grenzen betreffen, gestalten“⁸

Er habe nichts dagegen, wenn man zusätzlich die Begriffe der Selbstbestimmung und der Menschenrechte aufnehme, die es ja auch in der Charta gebe.

⁷ Vgl. dazu Artikel 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945; Dok. 170, Anm. 49.

⁸ Vgl. Punkt 2 der „Absichtserklärungen“ zum Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR, der wortgleich mit Leitsatz 6 vom 20. Mai 1970 („Bahr-Papier“) war; Dok. 36, Anm. 34.

Bei Element 3 sei man mit der DDR der Auffassung, daß beide Seiten besondere Pflichten und Verantwortlichkeiten für den Frieden in Europa hätten. Beide Seiten sollten sich daher verpflichten, sich jeder Androhung oder Anwendung von Gewalt zu enthalten und alle zwischen ihnen anhängigen Fragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln zu lösen. Sie sollten sich auch verpflichten, die territoriale Integrität des anderen Staates zu achten. Sie sollten sich schließlich verpflichten, die Grenzen als unverletzlich zu betrachten. Hier sei es möglich, von der „zwischen ihnen bestehenden Grenze“ zu sprechen. Es erscheine nicht erforderlich, den Verlauf der Grenze, der ja unbestritten sei, ausdrücklich zu nennen.

Bei Element 4 könne er mit dem schon oben gemachten allgemeinen Vorbehalt der Formulierung Übereinstimmung feststellen. Auch wir seien der Auffassung, daß keiner der beiden deutschen Staaten den anderen international vertreten oder in seinem Namen handeln könne.

StS *Kohl* fragte sofort, ob er dies so verstehen könne, daß dieses Element als vereinbart gelte?

StS *Bahr* meinte, so schnell schössen die Preußen nicht.

StS *Kohl* entgegnete, vielleicht aber die Rheinländer.

StS *Bahr* sagte, er sei kein Rheinländer.

Man einigte sich dann darauf, daß im Grundsatz zu diesem Element Übereinstimmung bestehe.

Zu Element 5 stellte StS *Bahr* fest, daß auch die Bundesregierung dafür sei, daß beide Staaten alles täten, um friedliche Beziehungen zwischen allen Staaten mit dem Ziel größerer Sicherheit und mehr Zusammenarbeit zu fördern. Auch wir seien der Auffassung, daß beide Staaten im Grunde bereits verpflichtet seien, sich aber auch noch einmal verpflichten könnten, Handlungen zu unterlassen, die geeignet seien, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören. Hier komme es jedoch noch mehr auf die Formulierung an als in anderen Punkten. Er wolle keine Formulierung haben, die potentielle Streitigkeit zwischen den beiden Staaten institutionalisiere; wer entscheide, was geeignet sei, das friedliche Zusammenleben zu stören? Die Formulierung müsse Streit hierüber ausschließen; wenn man sich auf einen Gewaltverzicht einige, dann könne man auch materiell das Gleiche aussagen.

StS *Kohl* spreche im Element 5 von einem System der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit. Er, *Bahr*, sei der Auffassung, daß die beiden Staaten nicht den Ergebnissen der geplanten Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vorgreifen könnten und sollten; sie sollten auch nicht in einem zweiseitigen Vertrag bereits auf ein zu schaffendes Sicherheitssystem sich festlegen, das gleichsam den bestehenden Systemen übergeordnet wäre. Man sei also einig, größere Sicherheit und mehr Zusammenarbeit zu fördern, könne sich aber nicht in diesem Vertrag schon auf ein System einigen, welches noch Gegenstand der Konferenz sein werde.

Bei Element 6 stimmten beide Seiten darin überein, daß beide Staaten die Bemühungen und Maßnahmen unterstützen sollten, die der Abrüstung und Rüstungsbeschränkung und/oder -begrenzung dienten. Man könne vielleicht sagen, daß man sich den Maßnahmen anschließen werde, die im Rahmen ande-

rer Organisationen, Konferenzen etc. beschlossen würden, sofern solche Beschlüsse die Staaten in Ost und West umfaßten. Dies werde aber schon schwierig sein, da niemand wisse, ob das, was wir MBFR nennen, auf der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa besprochen werde oder nicht. Man müsse sich darüber klar sein, daß der ganze Komplex der Abrüstungsfrage nur im größeren Maßstab lösbar sei. Dabei seien die jeweiligen Bündnisverpflichtungen zu berücksichtigen. Man wolle keine Formulierung, die die Frage nach der Verbindlichkeit der Bündnisverpflichtungen aufkommen lasse. Er halte es auch nicht für zweckmäßig, die Kernwaffen gesondert zu nennen. Dies werde die Abrüstungsbemühungen auf anderen Gebieten nur abwerten. Die BRD verfüge nicht über Kernwaffen und habe öffentlich auf ihre Herstellung verzichtet.⁹ Die DDR sei mit der Ratifizierung des Atomsperrvertrages¹⁰ schon weiter als wir. Die BRD verhalte sich aber bereits jetzt so, als ob der Vertrag bereits ratifiziert sei.¹¹ Diesem Zustand solle man nichts hinzufügen.

Zu Element 7 bestehe Übereinstimmung, daß die Hoheitsgewalt jeder Seite sich auf ihr Staatsgebiet beschränke. StS Kohls Vorschlag, beide Staaten sollten alle diesem Grundsatz widersprechenden Maßnahmen unterlassen und ihm entgegenstehende Gesetze und andere Normativakte aufheben, trage in dieser Form der Schwierigkeit der in beiden Staaten bestehenden Probleme nicht Rechnung. Man habe schon wiederholt über Fragen der Normenkollision in anderem Zusammenhang gesprochen. Beide Seiten müßten sich darüber im klaren sein, daß es eine einfache Lösung nicht geben könne. Er schlage deshalb vor, im Vertrag die Einsetzung einer Kommission vorzusehen, die prüfe, auf welchen Gebieten Kollisionen zwischen der Gesetzgebung beider Seiten bestünden. Die Kommission sollte dann den beiden Regierungen mitteilen, wo Überschneidungen vorlägen und wie sie beseitigt werden könnten.

Bei Element 8 begrüße die BRD die Bereitschaft der DDR zur Zusammenarbeit auf den verschiedensten Gebieten zum Wohle der Menschen in beiden Staaten und mit dem Ziel, zu einer Normalisierung zu kommen. Er wolle anknüpfen an das, was er hierzu schon beim vorigen Mal gesagt habe: Es sei erforderlich, im Vertrag konkret zu vereinbaren, was und wie auf diesen Gebieten geschehen solle, damit eine Normalisierung eintrete. Der Kern des Problems sei, daß es nicht nur eine Formalisierung, sondern auch eine Materialisierung geben müsse. Dies werde erreicht durch konkrete verbindliche Vereinbarungen. Es gehe um praktische Fragen, deshalb gefalle ihm die Formel StS Kohls „entsprechend den Normen des Völkerrechts“ nicht: Die Grundsätze nämlich über die Zusammenarbeit der beiden deutschen Staaten seien bereits in vorstehenden

9 Die Bundesrepublik verzichtete in einer auf der Londoner Neun-Mächte-Konferenz vom 28. September bis 3. Oktober 1954 von Bundeskanzler Adenauer abgegebenen Erklärung auf die Herstellung von atomaren, biologischen und chemischen Waffen. Diese Erklärung fand Eingang in die Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954. Für den Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1954, Bd. 2, S. 6979 f.

10 Für den Wortlaut des Nichtverbreitungsvertrags vom 1. Juli 1968 vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 321-328.

Die DDR ratifizierte den Vertrag am 24. September 1969.

11 Die Bundesrepublik unterzeichnete den Nichtverbreitungsvertrag vom 1. Juli 1968 am 28. November 1969. Vgl. dazu AAPD 1969, II, Dok. 383.

Der Entwurf des Gesetzes zum Nichtverbreitungsvertrag wurde dem Bundesrat erst am 25. Mai 1973 und dem Bundestag am 10. September 1973 zugeleitet. Vgl. dazu BR DRUCKSACHEN 1973, Bd. 10, Nr. 401/73. Vgl. ferner BT ANLAGEN, Bd. 179, Drucksache Nr. VII/994.

Elementen abgehandelt worden. Danach sei oder werde eindeutig, daß sie auf der Basis der Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung zu geschehen hätten. Element 8 bedeute die praktische Anwendung auf praktischen Gebieten für das, was die Normalisierung bedeute zwischen den beiden Staaten, deren Verhältnis zueinander in den vorhergehenden Elementen verbindlich festgelegt sei. Man solle nicht bei jeder Konkretisierung dieses Verhältnisses die ihm zugrundeliegenden Grundsätze wieder aufzählen. Er werde später auf dieses Element zurückkommen und sagen, wie und was wir uns dabei vorstellten. Bei Element 9 seien beide Seiten sich darüber einig, daß früher getroffene Vereinbarungen beider Seiten mit dritten Staaten nicht berührt werden sollten. Zur Frage der „sie betreffenden ... mehrseitigen ... Verträge und Vereinbarungen“ habe er sich schon beim letzten Mal geäußert. Er habe den Eindruck, daß man sich im Prinzip darüber einig geworden sei, daß es Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte gebe und daß man nicht den Versuch machen solle, diese im einzelnen zu definieren, zu beschreiben oder zu negieren. Dabei könne man etwa formulieren:

„Die vertragschließenden Seiten gehen von der Lage aus, wie sie sich durch die Vereinbarungen und Beschlüsse der Vier Mächte aus der Kriegs- und Nachkriegszeit in bezug auf Deutschland als Ganzes ergeben hat. Sie bedauern die Tatsache der Teilung Deutschlands und respektieren die bis zu einer Friedensregelung fortbestehenden Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte.“

StS Kohl werde erkennen, daß diese Formulierung zum Teil aus vertraglichen Abmachungen stamme, welche die DDR mit Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts geschlossen habe. Damit sei er am Ende seiner ersten Stellungnahme zu den neun Elementen angelangt.

StS *Kohl* dankte für die Ausführungen. Zunächst wolle er auf einen Punkt zu sprechen kommen, der für den Meinungsaustausch und für die DDR insbesondere das darstelle, was man auf unserer Seite wohl ein Essential nenne. Schon am 31. Mai¹² und am 15. Juni habe er gesagt, daß, wenn man das Verhältnis zwischen den beiden Staaten normalisieren wolle, die Einmischung seitens der BRD in die internationalen Beziehungen der DDR sowohl im bilateralen wie im multilateralen Bereich beendet werden müßte. Er wolle dies in allem Ernst heute wiederholen. Von der vorbehaltlosen Aufgabe rechtswidriger Positionen hingen mögliche Fortschritte im Verhältnis zwischen DDR und BRD ab. Man müsse sich freimachen von der Vorstellung, für die Aufgabe rechtswidriger Positionen einen Preis verlangen zu können. Es handele sich schlicht und einfach darum, diese Positionen aufzugeben. StS Bahr habe am 15. Juni gesagt, die Bundesregierung werde von dem Tage an, an dem man die Paraphe unter einen Text setze, mit dem das grundsätzliche Verhältnis zwischen beiden Staaten geregelt werde, im gesamten internationalen Bereich jede Handlung unterlassen, die dem Grundsatz der Gleichberechtigung der beiden deutschen Staaten widerspreche. Diese Erklärung sei sehr aufschlußreich: 1) stelle StS Bahr Vorbedingungen, um längst fällige Schritte hinauszuschieben; 2) werde hier mit bemerkenswerter Offenheit zugegeben, daß die Politik der Bundesregie-

12 Zum Vier-Augen-Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. Dok. 156.

rung bislang davon ausgehe, die DDR in ihren internationalen Beziehungen zu diskriminieren. Dies habe man auf seiner Seite schon lange gewußt. Schließlich verstöße diese Bemerkung auch gegen die Moskauer Absichtserklärungen, in denen es heiße, daß keiner der beiden deutschen Staaten für den anderen handeln könne.

StS Bahr verweise zwar in diesem Zusammenhang auf das Erfordernis der Entspannung, er aber, Kohl, müsse dazu sagen, daß man auch bei extensiver Auslegung so etwas nicht aus der Moskauer Absichtserklärung herauslesen könne; außerdem müsse er darauf hinweisen, daß die letzten Monate auf dem Gebiete der Entspannung einiges gebracht hätten. Die DDR werde sich weder so unter Druck setzen lassen, noch einem Diktat der Westmächte unterwerfen. Wie sei eine Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Gesundheitswesens möglich, wenn – dank der Politik der BRD – die DDR-Vertreter nicht in die Weltgesundheitsorganisation gelassen würden¹³; wie sei eine Zusammenarbeit beim Umweltschutz auf Elbe und Werra möglich, wenn die BRD hintertreibe, daß die DDR an der Umweltkonferenz teilnehme.¹⁴ Man könne doch auf unserer Seite nicht glauben, daß die Störung von internationalen Beziehungen ohne Folgen für das bilaterale Verhältnis bleibe.

In der vereinbarten Mitteilung vom 15. Juni¹⁵ ebenso wie in der Präambel zum Verkehrsvertrage¹⁶ habe man darauf hingewiesen, daß es Ziel sei, normale gutnachbarliche Beziehungen zwischen der DDR und der BRD herzustellen, wie sie zwischen voneinander unabhängigen Staaten üblich seien. Dies bedeutete doch, daß es sich um völkerrechtliche Beziehungen handele. StS Bahr habe vorhin gesagt, es gebe keine in Ost und West allgemein anerkannten Prinzipien der friedlichen Koexistenz. Er wolle in diesem Zusammenhang nur auf die jüngste Vereinbarung der Grundlagen der Beziehungen zwischen SU und USA hinweisen, die von der friedlichen Koexistenz spreche und sie definiere: Dort werde von der souveränen Gleichheit, der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten und dem gegenseitigen Vorteil gesprochen.¹⁷ An weiteren Beispielen aus der Vertragspraxis sei kein Mangel.

Er habe am 15. Juni vier Vorschläge unterbreitet: den Abschluß eines Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, den schnellstmöglichen Beitritt beider Staaten in die UNO und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit auf speziellen Sachgebieten.

13 Zur Abstimmung in der WHO-Versammlung am 19. Mai 1972 über die Vertagung des Aufnahmeantrags der DDR vgl. Dok. 144, Anm. 5.

14 Zu einer Beteiligung der DDR an der UNO-Umweltkonferenz vom 5. bis 16. Juni 1972 in Stockholm vgl. Dok. 180.

15 Für den Wortlaut vgl. Dok. 170.

16 Präambel des Vertrags vom 26. Mai 1972 zwischen der Bundesrepublik und der DDR über Fragen des Verkehrs: „Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik sind, in dem Bestreben, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten und normale gutnachbarliche Beziehungen beider Staaten zueinander zu entwickeln, wie sie zwischen voneinander unabhängigen Staaten üblich sind, geleitet von dem Wunsch, Fragen des grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehrs beider Vertragsstaaten in und durch ihre Hoheitsgebiete zu regeln, übereingekommen, diesen Vertrag abzuschließen“. Vgl. BULLETIN 1972, S. 982.

17 Zur Grundsatzzerklärung vom 29. Mai 1972 über die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen vgl. Dok. 159, Anm. 36.

Wer werde geschädigt, wenn man ohne Verzug noch 1972 diplomatische Beziehungen aufnehme und noch 1972 gemeinsam der UNO beitrete? Alle könnten davon nur gewinnen. StS Bahr sage, daß dies nur das Ergebnis von Verhandlungen sein könne; er sei da anderer Ansicht: Es bedürfe hierzu keiner langen Erörterung. Der DDR-Antrag zum UNO-Beitritt sei lange gestellt¹⁸, die Sowjetunion und andere Staaten unterstützten ihn nachdrücklich.¹⁹

Bei den Ausführungen StS Bahrs zu seinen, Kohls, Vertrags-Elementen habe sich, wie schon beim letzten Mal, Übereinstimmung abgezeichnet darüber, daß beide Staaten einen Vertrag anstreben für die Ordnung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten, daß beide Staaten einen umfassenden Gewaltverzicht wollten, daß beide die Unverletzlichkeit der Grenzen anerkannten, daß beide von den Prinzipien der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung ausgingen, daß früher geschlossene Vereinbarungen nicht berührt werden sollten und daß der Vertrag unbegrenzt gelten solle.

StS Bahr stellte zunächst klar, daß es sich nicht um einen Vertragsentwurf StS Kohls, sondern um Elemente handele. StS Kohl stimmte dem zu. StS Bahr fuhr dann fort, damit kein Mißverständnis aufkomme, wolle er wiederholen: Ein Botschafteraustausch käme für die BRD nicht in Frage. Er wolle hierzu hinweisen auf die Beschlüsse des VIII. Parteitages der SED, die ja wohl noch gültig seien: Dort werde ein deutlicher Unterschied gemacht insofern, als man davon spreche, daß die DDR zu allen Staaten diplomatische Beziehungen aufnehmen wolle; die Parteitagsbeschlüsse kämen dann in einem anderen Abschnitt auf die Beziehungen zur Bundesrepublik zu sprechen und erklärten die Bereitschaft der DDR, Verhandlungen mit der Bundesrepublik über die Aufnahme normaler Beziehungen, entsprechend den Normen des Völkerrechts, aufzunehmen.²⁰ Er kenne die Sorgfalt und Akkuratesse, mit der solche Dokumente in der DDR vorbereitet würden. Daher habe man bei uns dem Unterschied, der zwischen den anderen Staaten und der BRD gemacht werde, die gebührende Aufmerksamkeit gewidmet. Er beziehe sich im übrigen auf die beim letzten Mal vorgebrachten Argumente und bitte, diese Erklärung mit dem notwendigen Ernst zur Kenntnis zu nehmen.

StS Kohl freut sich über die Aufmerksamkeit, die wir diesen wesentlichen Dokumenten schenken; wenn im Zusammenhang mit den Beziehungen zur DDR

18 Zum Antrag der DDR vom 28. Februar 1966 auf Mitgliedschaft in der UNO vgl. Dok. 147, Anm. 3.

19 Vgl. dazu das Schreiben des sowjetischen Ständigen Vertreters bei der UNO, Fjodorenko, vom 7. März 1966; Dok. 161, Anm. 20.

20 In der Entschließung des VIII. Parteitags der SED vom 15. bis 19. Juni 1971 zum Bericht des ZK wurde ausgeführt: „Der Parteitag unterstreicht die Bereitschaft der Deutschen Demokratischen Republik, mit allen Staaten normale Beziehungen aufzunehmen. Die Deutsche Demokratische Republik erstrebt die Herstellung gleichberechtigter Beziehungen zur BRD auf der Grundlage des Völkerrechts. Zwischen der sozialistischen Deutschen Demokratischen Republik, in der sich die sozialistische deutsche Nation entwickelt, und der monopolkapitalistischen BRD, in der die alte bürgerliche Nation existiert, kann und wird es niemals sogenannte besondere ‚innerdeutsche Beziehungen‘ geben. Der Parteitag erklärt: zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der BRD, zwei voneinander unabhängigen Staaten mit entgegengesetzter Gesellschaftsordnung, vollzieht sich gesetzmäßig ein Prozeß der Abgrenzung. Zwischen ihnen kann es daher nur Beziehungen der friedlichen Koexistenz auf der Grundlage des Völkerrechts geben. Der Parteitag bekundet die Bereitschaft, zur Normalisierung des Verhältnisses gegenüber Westberlin, das niemals zur BRD gehörte und gehören wird, im Interesse der Entspannung im Herzen Europas beizutragen.“ Vgl. AUSSENPOLITIK DER DDR, Bd. XIX/1, S. 91f.

davon die Rede sei, daß diese „entsprechend dem Völkerrecht“ normalisiert werden sollten, so heiße das doch, durch den Austausch von Botschaftern. StS *Bahr* fragte, warum denn dann die Beziehungen zur Bundesrepublik besonders erwähnt worden seien. StS *Kohl* entgegnete, weil diese mehr Kummer bereiteten. StS *Bahr* begrüßte es, daß sich auch der VIII. Parteitag der SED nicht der Erkenntnis verschließe, daß es eben im Verhältnis zur BRD besondere Umstände gebe. StS *Kohl* meinte, diese Umstände seien lediglich besonders anomale. Es werde schön sein, wenn die Beziehungen der DDR zur BRD beim IX. Parteitag der SED²¹ neben denen zum Jemen, zu Haiti oder Frankreich behandelt werden könnten. StS *Bahr* gestattete sich die Voraussage, daß, solange es die zwei Staaten geben werde, das Verhältnis zwischen ihnen die beiden mehr in Anspruch nehmen werde als das Verhältnis zu den meisten anderen Staaten. Dies sei schon heute der Zustand. StS *Kohl* meinte, damit verkenne StS *Bahr* die Wirklichkeit. Der Ausbau der Beziehungen zu den sozialistischen Staaten beschäftige die DDR natürlich mehr als die Beziehungen zur BRD. StS *Bahr* meinte, diese Feststellung zeige, daß StS *Kohl* der typischen Blickverengung unterliege, die Experten befalle, die sich mit den auswärtigen Angelegenheiten befaßten: Die Lektüre des „Neuen Deutschland“ zeige, daß dort die Berichterstattung über die BRD mehr Platz einnehme als die über die Sowjetunion. StS *Kohl* wies demgegenüber darauf hin, daß in der letzten Woche die Berichterstattung über die BRD weit hinter der betreffend ein anderes Land zurückgeblieben sei. Eine solche umfängliche Berichterstattung werde die BRD nicht erreichen. StS *Bahr* hoffte, daß bei einem offiziellen Besuch des Bundeskanzlers dieser auch in der Presse die gleiche Behandlung finden werde wie jetzt der Besuch Fidel Castros.²² StS *Kohl* konnte versprechen, daß – falls der Bundeskanzler Ausführungen mache, wie sie jetzt Castro gemacht habe²³ – er zweifelsohne jubelnd begrüßt werde.

StS *Bahr* hoffte, daß das „Neue Deutschland“ ebenso wie die „Iswestija“ beim Besuch eines Bundeskanzlers ausführlich berichten werde.

Was den beabsichtigten UNO-Beitritt betreffe, so habe StS *Kohl* darauf hingewiesen, daß die DDR schon seit langem den Antrag gestellt und daß die Sowjetunion diesen Antrag nachdrücklichst unterstützt habe: Das alles habe aber

21 Der IX. Parteitag der SED fand vom 18. bis 22. Mai 1976 statt.

22 Ministerpräsident Castro hielt sich vom 13. bis 21. Juni 1972 in der DDR auf.

23 Der kubanische Ministerpräsident hielt am 14. Juni eine Rede vor Grenzsoldaten der NVA und am 15. Juni 1972 vor Chemiearbeitern der Leuna-Werke. Am 16. Juni sprach Castro auf einem Freundschaftstreffen in Dresden und am 17. Juni 1972 auf einer Massenkundgebung in Rostock. Am 19. Juni 1972 führte er auf einer Freundschaftskundgebung in Ost-Berlin aus: „Wir wissen sehr wohl, unter welchen Bedingungen ihr gekämpft habt, wieviel Subversion es gegen euch gab, wieviel Kampagnen geführt werden, wieviel Hunderte von Radiosendern gegen die DDR gerichtet sind, wieviel Fernsehstationen, wieviel Zeitungen, wieviel Bücher. Jene Leute hatten sich vorgenommen, die Schaffung eines sozialistischen Staates der Arbeiter und Bauern unmöglich zu machen. Sie hatten sich vorgenommen, die Gründung der DDR zu verhindern. Wir wissen, daß genau hier die Grenze zwischen Imperialismus und Sozialismus verläuft. Hunderte von imperialistischen Stützpunkten, viele der stärksten und der gefährlichsten wurden an der Grenze zur DDR errichtet. Die amerikanischen Imperialisten haben lange von einem ‚deutschen Wunder‘ geredet und bezogenen sich auf die BRD. Aber wir sagen, nachdem wir dieses Land gesehen haben, unter welchen Bedingungen hier der Sozialismus aufgebaut wird: Das wahre Wunder ist hier in der DDR. [...] Die Forderung nach Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen wird immer lauter, und wir wissen, daß auch diese Schlacht gewonnen werden wird“. Vgl. den Artikel „Uns erfüllt der Geist des Internationalismus“, NEUES DEUTSCHLAND vom 20. Juni 1972, S. 5.

nichts geholfen, der Antrag liege immer noch unerledigt. Es sei müßig, nach den Gründen hierfür zu fragen; die Vier Mächte, die uns hier besonders interessierten, seien Mitglieder des Sicherheitsrates. Die DDR und die Sowjetunion hätten den Aufnahmeantrag der DDR nicht einmal im Sicherheitsrat zur Abstimmung gestellt; damit hätten sie sich ein Veto erspart. Die Realität sei, daß beide Staaten, wenn überhaupt, dann gleichzeitig der UNO beitreten. Von dieser Realität müsse man ausgehen. Im übrigen sei es völlig unreal, anzunehmen, daß der Bundestag in den verbleibenden anderthalb Tagen²⁴ ein Gesetz über den Antrag der BRD zur Aufnahme in die UNO beschließen werde. StS Kohl kenne doch die Lage des Parlaments, die Lage im Parlament, die Sommerferien, die Zeiten, die für all dies erforderlich seien. Er wolle hinzufügen, daß es sich hier keinesfalls um ein Junktim handele; es entspreche einfach der Lage, daß die Bundesregierung sich eine sichere Abfuhr holen werde, und zwar nicht nur von seiten der Opposition, wenn sie versuchen würde, in diesem Zeitpunkt eine Gesetzesinitiative zu ergreifen. Man müsse diese Lage doch sehen.

Hinsichtlich der allgemein anerkannten Prinzipien der friedlichen Koexistenz werde er dankbar sein, wenn die von StS Kohl erwähnten, aber nicht aufgeführten Beispiele aus der internationalen Vertragspraxis beigebracht werden könnten. Er wolle nicht leugnen, daß die Erklärung von Moskau ein interessantes Dokument sei. Es handele sich dabei aber weder um einen Vertrag, noch nehme es allgemeine Verbindlichkeit in Anspruch.

StS *Kohl* verwies auf die Charta der Vereinten Nationen. Wenn wir bereit seien, die dort genannten Ziele und Grundsätze uneingeschränkt zu übernehmen, dann sei das nachdenkenswert. StS *Bahr* meinte, Prinzipien wie die Selbstbestimmung und die Menschenrechte eigneten sich vorzüglich zur Aufnahme in den Vertrag. StS *Kohl* meinte, dann solle man mit der souveränen Gleichheit beginnen, denn die stehe auch in Art. 2 der Charta am Anfang. Die Charta beanspruche Geltung auch für Nicht-Mitglieder der Vereinten Nationen und gelte damit auch jetzt schon für DDR und BRD. StS *Kohl* zitierte dann eine Definition des Begriffes „souveräne Gleichheit“, die der Unterausschuß I des ersten Ausschusses in seinem Bericht, Dokumenten-Nr. 944 I/1/34/1, Titel VI, im Jahre 1945 beschlossen habe.²⁵ Danach bedeute souveräne Gleichheit, daß die Staaten rechtlich gleich seien, daß sie die Rechte hätten, die aus der Souveränität flössen, daß sie die territoriale Integrität genössen und schließlich die ihnen obliegenden internationalen Verpflichtungen erfüllten. StS *Bahr* fand die Formulierung, daß die Staaten die aus der Souveränität fließenden Rechte hätten, vorzüglich. Diese Formulierung schließe weder einen Verzicht auf Souveränität noch Beschränkungen aus.

24 Am 23. Juni 1972 fand die letzte Sitzung des Bundestags vor der Sommerpause statt.

25 Im Bericht der Kommission I der United Nations Conference on International Organization in San Francisco vom 13. Juni 1945, der sich mit der Präambel, den Zielen und den Prinzipien der UNO befaßte, wurde festgestellt: „The Committee voted to use the terminology 'sovereign equality' on the assumption that it includes the following elements: 1) that states are juridically equal; 2) that each state enjoys the right inherent in full sovereignty; 3) that the personality of the state is respected, as well as its territorial integrity and political independence; 4) that the state should, under international order, comply faithfully with its international duties and obligations.“ Vgl. DOCUMENTS OF THE UN CONFERENCE, VI, S. 457.

Zu dem, was StS Kohl über Vorbedingungen gesagt habe, wolle er, Bahr, nur soviel sagen, daß, wenn er von einer Normalisierung des kleinen Grenzverkehrs spreche, StS Kohl dann jeweils darauf hinweise, daß es hierfür noch zu früh sei und daß gewisse Bedingungen, die dafür erforderlich seien, noch nicht eingetreten seien. Er, Bahr, habe in diesem Zusammenhang nicht von Vorbedingungen gesprochen und wolle das auch nicht tun, weil er gewisse Notwendigkeiten für das praktische Verhalten der Staaten respektiere. Er bitte StS Kohl, nun aber auch seinerseits nicht von Vorbedingungen zu sprechen.

Zur unbefristeten Geltung des Vertrages habe er schon das letzte Mal vorgeschlagen, sich an den Vertrag, den die DDR 1964 mit der Sowjetunion geschlossen habe²⁶, insoweit anzulehnen. Jener Vertrag sei nicht limitiert in der Gesamtstruktur, dennoch sei er theoretisch limitiert durch die ins Auge gefaßte Einheitlichkeit des Deutschen Staates. Man werde ein großes Stück weiter sein, wenn man das adaptieren könne. StS Kohl hielte das für schwierig.

StS Bahr kam dann auf die Nation zu sprechen. Er halte es nicht für erforderlich, von der Einheit der Nation zu reden. Er sage dies in Kenntnis der Ausführungen Honeckers.²⁷ Dabei glaube er verstanden zu haben, um welchen Punkt es der DDR hier gehe. Er sei auch der Auffassung, daß es keinen einheitlichen Staat mehr gebe, daß es deshalb auch vom Sinne her falsch sei, von einer Einheitlichkeit der Nation zu sprechen. Es sei aber kein Widerspruch, dennoch von der Nation zu sprechen, und daß beide Staaten Teile einer Nation seien. Er teile nicht die Theorie der DDR zur Verwirklichung der Nation im sozialistischen Staat.²⁸ Er verstehe diese Theorie als den Ausdruck eines Staates, der eine politische und gesellschaftliche Form der gesamten Nation aufdrücken oder sie jedenfalls für die gesamte Nation erreichen wolle. Dies sei eine Realität. Der entscheidende Punkt dabei sei jedoch 1) das Bekenntnis der DDR zur Nation und 2) der Wille der DDR, die staatliche Einheit gemäß dem beschriebenen Verständnis zu verwirklichen. Dies sei ein verfassungsmäßiges Ziel der DDR. Sie müsse ihm nicht abschwören, wenn das Verhältnis zwischen den beiden Staaten geregelt werde. Exakt das gleiche gelte für die BRD, wenn gleich mit anderen Vorzeichen. Hier habe man es gewissermaßen mit dem klassischen Fall der friedlichen Koexistenz zu tun, d.h. der Verpflichtung, auf die Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung der eigenen Ziele zu verzichten bei Aufrechterhaltung der ideologischen Unterschiede und der unterschiedlichen, sogar konträren, Absichten.

StS Kohl konnte die Ausführungen StS Bahrs nicht billigen. Er behielt sich eine Erwiderung für den folgenden Tag vor. Dann einigte man sich auf die folgende

26 Zur Geltungsdauer vgl. Artikel 10 des Vertrags vom 12. Juni 1964 zwischen der DDR und der UdSSR über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit; Dok. 170, Anm. 12.

27 Vgl. dazu die Äußerungen des Ersten Sekretärs des ZK der SED, Honecker, in Interviews vom 31. Mai und 6. Juni 1972 sowie auf der Freundschaftskundgebung anlässlich des Besuchs des Ministerpräsidenten Castro am 19. Juni 1972 in Ost-Berlin; Dok. 170, Anm. 43, und Dok. 175, Anm. 2.

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

Vereinbarte Mitteilung

Am 21. Juni 1972 trafen der Staatssekretär im Bundeskanzleramt der BRD, Egon Bahr, und der Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Dr. Michael Kohl, in Begleitung ihrer Delegationen zusammen. Gegenstand der Begegnung ist die Fortsetzung des Meinungsaustausches über die Herstellung normaler, gutnachbarlicher Beziehungen zwischen der DDR und der BRD, wie sie zwischen voneinander unabhängigen Staaten üblich sind.

Die Gespräche finden im Bundeskanzleramt der BRD statt und werden am 22.6.72 weitergeführt.²⁹

VS-Bd. 8544 (II A 1)

179

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt

Geheim

21. Juni 1972¹

Betr.: Persönliches Gespräch mit Herrn Kohl am 21. Juni 1972 in Bonn, Bundeskanzleramt

1) Kohl äußerte seine Überraschung über das Fernschreiben der Bundesbahn an die Reichsbahn und die dpa-Meldung über die Bahnfahrt des Bundeskanzlers nach Berlin.² Das sei ungewöhnlich, bevor er Gelegenheit hatte, sich dazu zu äußern. Es sei auch nicht angenehm, zu lesen, daß „zum ersten Mal ein Bundeskanzler“ die Bahn nach Berlin benutze. Er gab der Erwartung Ausdruck, daß der Bundeskanzler sich gemäß dem Transitabkommen verhalten werde. Auf meine Frage, was er damit meine, sprach er etwas von „Demonstrationen“ und „Propaganda“. Ich habe ihn beruhigt: Es sei nicht beabsichtigt, während der Fahrt Ansprachen an „die lieben Landsleute“ zu halten.

Er teilte mit, daß die Deutsche Reichsbahn selbstverständlich nichts dagegen habe, wenn die beiden angemeldeten Wagen an den Zug angehängt werden.

29 Vgl. die Meldung „Gespräche Dr. Kohl – Bahr“; NEUES DEUTSCHLAND vom 22. Juni 1972, S. 2.

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

1 Ablichtung.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Schönfeld am 23. Juni 1972 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Frank „n[ach] R[ückkehr] (also am 27.6.)“ verfügte.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hofmann am 26. Juni 1972 vorgelegen, der handschriftlich für Schönfeld vermerkte: „Bitte nach Vorlage bei StS Dr. Frank nochmals zuleiten (BM in Luxemburg)“.

Hat Frank vorgelegen.

2 Die Nachrichtenagentur „dpa“ meldete am 20. Juni 1972, daß Willy Brandt als erster Bundeskanzler „auf dem Landweg nach Berlin reisen“ werde. Vgl. die Meldung „Brandt mit der Bahn nach Berlin“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 21. Juni 1972, S. 3.

2) Wir trafen folgende Vereinbarung:

Die Staatssekretäre Bahr und Kohl sind im Auftrag ihrer Regierungen am 21.6.72 mündlich übereingekommen, daß mit Wirkung vom 1. Juli 1972 beide Seiten jegliche Propaganda-Aktivität in Schrift, Bild und Ton gegen die Streitkräfte des jeweils anderen Staates einstellen. Diese Abrede verliert ihre Verbindlichkeit, falls sie von einer Seite nicht eingehalten wird.

Ich habe klargestellt, daß darunter auch gezielte Versendung von Schriften verstanden wird, zumal darin auch besonders abfällige Äußerungen gegen den Bundesverteidigungsminister³ enthalten sind. Im übrigen gilt das insbesondere für Ballonaktionen und den Soldatensender.⁴

3) Die neuen Weisungen für den Geschenkpaketverkehr sind bereits in Kraft.⁵ Ihre Auswirkungen würden in Kürze erkennbar sein.

Ich bat um Übermittlung ihres Wortlautes.

4) Berlin-Film:

Herr von Zahn kann sich an den Leiter des Bereichs Presse und Information im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Peter Lorf, wenden. Die endgültige Entscheidung behält man sich vor, bis man mehr über das Projekt weiß.

5) München 1860:

Die Spielzeit ist zu Ende. Aus sportlichen Gründen in nächster Zeit nicht durchführbar.

6) „Stern“:

Zur Zeit keine Neigung.

7) Kohl wies auf eine in Düsseldorf existierende „Hauptstelle für Befragungswesen“ hin, deren Tätigkeit man kaum im Sinne der Normalisierung oder gutnachbarlicher Beziehungen bezeichnen könnte. Ich sagte ihm zu, mich darüber sachkundig zu machen.

8) Kohl wies darauf hin, daß sich Fälle häufen, in denen Bürger der BRD auf den Transitwegen Personen aus der DDR aufnehmen und für eine gewisse Strecke mitbefördern. Dies entspreche nicht dem Transitabkommen. Vielleicht könnten wir geeignete Maßnahmen ergreifen, um dies klarzumachen. Es sei ein Thema für die Kommission.

Ich regte an, daß die Herrn Wulf und Friedrich sich demnächst zusammensetzen sollten. Auch wir hätten einige Punkte zu besprechen.⁶

3 Helmut Schmidt.

4 Im Rückblick notierte Egon Bahr dazu: „Soldatensender, Lautsprecher, Ballons mit Flugblättern paßten nicht mehr in die Landschaft. Die Bundeswehrführung hatte zugestimmt, die DDR tat es auch. Dieser Teil des innerdeutschen Zwists in Ton, Bild und Schrift wurde am 1. Juli 1972 eingestellt, ohne ein Stück Papier, ohne Mitteilung, beide Seiten hielten Wort.“ Vgl. BAHR, Zeit, S. 400.

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

6 Die Transitkommission kam am 28. Juli 1972 zu ihrer zweiten Sitzung zusammen. Ministerialrat Wulf, Bundesministerium für Verkehr, teilte dem Bundeskanzleramt und dem Auswärtigen Amt dazu am 30. Juli 1972 mit, neben dem Entwurf für eine Geschäftsordnung seien u. a. „Unkorrekt-

9) Ich drückte meine Verwunderung darüber aus, daß Honecker, entgegen der vereinbarten Vertraulichkeit, erklärt habe, daß die „Vorschläge der DDR auf dem Tisch“ lägen.⁷ Es sei kein Wunder, wenn daraus auf die Existenz eines Papiers geschlossen worden sei. Kohl beklagte sich seinerseits über Veröffentlichungen, die weit inhaltsreicher seien, und wies insbesondere auf den „Tagespiegel“ vom 21.6.72 hin.⁸ Das Thema wurde beendet, indem beide Seiten im Rahmen des Möglichen Besserung gelobten.

10) Ich erklärte Kohl, daß seine Andeutungen über die Einstellung der Drei Mächte zum Eintritt der DDR in die Vereinten Nationen⁹ absolut falsch seien. Die Drei Mächte hätten der Bundesregierung gegenüber wiederholt, daß die Vereinbarung über eine Vier-Mächte-Erklärung für die Aufnahme beider Staaten in die UN unerlässlich sei.¹⁰ Kohl nahm das ohne Kommentar zur Kenntnis.

11) Kohl erläuterte ohne Schärfe, aber mit großem Ernst und fast besorgt, daß es starke Kräfte in seinen Führungsgremien gebe, die für den Abbruch, mindestens das „Einschlafenlassen“, des Meinungsaustausches eintreten. Es kämen fast täglich Meldungen, die von der unveränderten Feindseligkeit der BRD gegen die DDR auf dem internationalen Feld zeugten. Die Bundesregierung verliere ihre Glaubwürdigkeit; er selbst werde durch diese Meldungen widerlegt, wenn er über unsere Gespräche und die Absichten zur Normalisierung berichte. Für schöne Worte könne man sich nichts kaufen. Die DDR habe wirklich Vorleistungen erbracht. Es gebe kaum Argumente dagegen, daß man in den internationalen Beziehungen weiter sein könnte, wenn man sich nicht auf den Meinungsaustausch eingelassen hätte. Man wisse genau, daß eine interessante Zahl von Ländern dann sofort Beziehungen zur DDR aufgenommen hätte.

Ich erwiderte u. a., daß es wohl im Interesse beider Staaten läge, als Ergebnis der Verhandlungen das Gesamtproblem zu lösen. Ich könnte keinen Sinn darin

Fortsetzung Fußnote von Seite 769

heiten von Transitreisenden“, Fragen der Verplombung und der Behandlung von Schiffen mit Schrottladungen sowie die Mitteilungspraxis der DDR im Falle der Verhaftung von Transitreisenden erörtert worden. Vgl. den Drahtbericht Nr. 129; Referat 210, Bd. 1447.

7 Auf der Freundschaftskundgebung am 19. Juni 1972 in Ost-Berlin anlässlich des Besuchs des Ministerpräsidenten Castro führte der Erste Sekretär des ZK der SED, Honecker, aus, die DDR habe gegenüber der Bundesrepublik „nicht nur ihre allgemeine Bereitschaft zur Normalisierung der Beziehungen erklärt, sondern erneut konkrete Vorschläge auf den Verhandlungstisch gelegt“. Vgl. HONECKER, Reden, Bd. 1, S. 573.

8 Der Berliner „Tagesspiegel“ berichtete am 21. Juni 1972, daß die Gespräche des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, „zunächst auf den Abschluß von Teilabkommen hinauslaufen. Die Aushandlung eines Grund- oder Generalvertrages erscheint dagegen wegen der bestehenden grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten einstweilen kaum möglich.“ Die DDR nämlich sei der Auffassung, „daß das Grundverhältnis einfach dadurch geregelt werden könne, daß beide Staaten diplomatische Beziehungen miteinander aufnehmen und ihre Aufnahme in die UNO beantragen. Nach Auffassung der Bundesregierung sollen jedoch Beziehungen besonderer Art vereinbart werden, und die Aufnahme in die Vereinten Nationen soll am Schluß einer Reihe von Regelungen stehen“. Vgl. den Artikel „Bonn will Grundvertrag notfalls zurückstellen“; DER TAGESSPIEGEL vom 21. Juni 1972, S. 1.

9 Vgl. dazu das erste Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 15. Juni 1972 in Ost-Berlin; Dok. 170.

10 Vgl. dazu das Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit Vertretern der Drei Mächte am 20. Juni 1972; Dok. 175.

erblicken, zu diesem Komplex Auseinandersetzungen zu führen, die im Gegensatz zu den Bemühungen um Entspannung in Ost und West stünden.

12) Ich machte am 22.6. Kohl darauf aufmerksam, daß für die Leichtathletik-Meisterschaften der DDR für drei Postsport-Journalisten die Einreisegenehmigung nach Erfurt verweigert worden ist, während für die entsprechenden Leichtathletik-Meisterschaften der BRD vom 21. bis 23. Juli in München drei Sport-Journalisten der DDR akkreditiert wurden. Er wolle dieser Sache nachgehen, obwohl die Zeit für Erfurt sehr kurz sei.¹¹

13) Gesamteindruck aus den Besprechungen am 21. und 22.6.72:

Die Betonung, mit der Kohl am Anfang und am Ende der Gespräche – und zusätzlich in einer nicht üblichen Weise auch gegenüber den Journalisten – vorbereitete Erklärungen zum Thema der internationalen Beziehungen der DDR abgegeben hat, darf nicht unterschätzt werden. Ich halte es nach wie vor für möglich, daß die DDR sich damit das Argument schafft, um den Meinungsaustausch zu keinem Erfolg kommen zu lassen. Ich habe Grund zu der Annahme, daß es sich dabei nicht nur um eine taktische Position handelt. Die DDR kann erwarten, daß eine interessante Zahl von Staaten Beziehungen zu ihr aufnehmen werde, wenn der Meinungsaustausch, international erkennbar, in ein totes Gleis mündet. Sie wird ihn nicht abbrechen, aber erklären, daß es Schuld der Bundesregierung sei, wenn er nicht zu einem Ergebnis führe; die DDR hätte dies in aller Offenheit, intern wie öffentlich, erklärt.

Bahr

VS-Bd. 8544 (II A 1)

180

Aufzeichnung des Referats III A 8

III A 8-83-11

21. Juni 1972¹

Betr.: Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen vom 5. bis 16. Juni 1972 in Stockholm

I. Teilnahmefragen

Mit 114 teilnehmenden Staaten, mit zahlreichen Beobachtern staatlicher und nichtstaatlicher internationaler Organisationen und weit über 100 Journalisten war die Konferenz über die Umwelt des Menschen, die vom 5. bis 16. Juni 1972 in Stockholm stattfand, eine der größten Konferenzen in der Geschichte

¹¹ Die Leichtathletik-Meisterschaften der DDR fanden vom 23. bis 25. Juni 1972 statt.

¹ Durchdruck.

Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Opfermann am 21. Juni 1972 an Referat L 3 geleitet. Dazu vermerkte er: „Referat I C 1 hat mitgezeichnet.“ Vgl. den Begleitvermerk; Referat III A 8, Bd. 418.

der Vereinten Nationen. Eingeladen waren aufgrund eines Beschlusses der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 20.12.1971 die Mitglieder der Vereinten Nationen, ihrer Sonderorganisationen und der IAEA.² Dieser Beschuß war mit einer Mehrheit von 104 gegen 9 Stimmen bei 7 Enthaltungen gefaßt worden.

Die Sowjetunion und die übrigen Warschauer-Pakt-Staaten hatten, wie von ihnen angekündigt, mit Ausnahme Rumäniens die Konferenz boykottiert unter Hinweis darauf, daß der DDR eine gleichberechtigte Teilnahme nicht gestattet worden sei.³

Die Bundesregierung hat ihre Augen nicht vor dem Problem einer Mitarbeit der DDR an der Stockholmer Umweltkonferenz verschlossen. Sie hat sich auch hierbei von dem Gedanken leiten lassen, daß alles getan werden sollte, um diesem ersten weltweiten Versuch, zu einer Verbesserung der Umweltqualität zu gelangen, zu einem Erfolg zu verhelfen. Deshalb hatte die Bundesregierung zusammen mit den Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der USA seit langem ihre Bereitschaft erklärt, sich an einem Arrangement zu beteiligen, das die breitestmögliche Arbeitsbeteiligung an der Konferenz vorsah. Dieses Arrangement sollte nach den Vorstellungen der Bundesregierung und ihrer Verbündeten der DDR die Möglichkeit geben, ungeachtet der Tatsache, daß sie bisher nicht Mitglied der VN-Familie ist, ihren vollen Beitrag zur Arbeit der Konferenz zu leisten und aus deren Ergebnissen Nutzen zu ziehen. Wie die Vertreter der amerikanischen, britischen und französischen Regierung im Einvernehmen mit der Bundesregierung am 10.3.72 in New York erklärt haben, war ein Arrangement ins Auge gefaßt, wonach die DDR eine Regierungsdelegation nach Stockholm entsenden sollte mit dem Recht, auf der Konferenz zu sprechen und Dokumente zu zirkulieren.⁴

Noch kurz vor Konferenzbeginn und während der Konferenz blieben die Bundesregierung und ihre Verbündeten bemüht, über Dritte der Sowjetunion ihre Bereitschaft zu einem Arrangement zu signalisieren. Die Sowjetunion hielt jedoch an ihrer Maximalforderung nach einer gleichberechtigten Teilnahme der DDR fest.

Die Bundesregierung, die weiterhin um eine grundsätzliche Regelung des Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Staaten bemüht ist, hat es bedauert, daß alle Anregungen für ein Arrangement über eine Mitarbeit der DDR an der Stockholmer Konferenz ohne Resonanz geblieben sind. Eine Lösung der von der Bundesregierung und ihren Verbündeten ins Auge gefaßten Art hätte den Vorzug gehabt, daß sie der DDR eine wirksame Mitarbeit erlaubt hätte, ohne daß die von der Konferenz nicht zu ändernde Entscheidung der Vollversammlung berührt worden wäre.

In den Debatten des Plenums bedauerten eine Reihe von Delegierten die fehlende Universalität der Konferenz und die Abwesenheit einiger Staaten, ohne

² Zur Resolution Nr. 2850 der UNO-Generalversammlung vgl. Dok. 4, Anm. 11.

³ Zur Ankündigung eines Boykotts der UNO-Umweltkonferenz durch die UdSSR vgl. Dok. 144, Anm. 10.

⁴ Zur Erklärung vom 10. März 1972 vgl. Dok. 54, Anm. 5.

daß es zu Angriffen auf die Bundesrepublik Deutschland kam. Insgesamt spielte die Frage der DDR-Beteiligung auf der Konferenz nur eine Nebenrolle, da

- nur die Generaldebatte im Plenum Raum für politische Erklärungen zuließ,
- die Konferenz rasch zur Tagesordnung überging,
- die Mitwirkung der Volksrepublik China von der DDR-Frage ablenkte,
- die Entscheidung der Weltgesundheitsversammlung kurz vor Konferenzbeginn⁵ erneut deutlich gemacht hatte, daß die Mehrheit der Staatengemeinschaft Verständnis für die Position der Bundesregierung zeigt.

Die Bedeutung der Konferenz wurde durch die Anwesenheit zahlreicher Persönlichkeiten von hohem internationalen Rang unterstrichen. UN-Generalsekretär Waldheim, Ministerpräsidentin Indira Gandhi, Prinz Bernhard der Niederlande sowie die Präsidenten der Weltbank, McNamara, und der EG-Kommission, Mansholt, hielten im Plenum sehr beachtete Reden.

Die deutsche Delegation, die unter Leitung des Herrn Bundesministers des Innern⁶ stand, umfaßte Vertreter der Bundesressorts, der Länder, der Industrie und der Gewerkschaften sowie des Sachverständigenrates für Umweltfragen.

II. Organisation der Konferenz

Wie vom Vorbereitungskomitee vorgeschlagen, wurden vom Plenum der Konferenz drei Ausschüsse eingesetzt, die je zwei der sechs Sachthemen behandelten. Auf Vorschlag der VR China wurde außerdem am 8.6. eine Arbeitsgruppe zur Diskussion der Erklärung über die Umwelt des Menschen gebildet. Die Konferenz wählte den schwedischen Landwirtschaftsminister Ingemund Bengtsson zum Präsidenten. Das Büro der Konferenz bestand neben dem Präsidenten aus 27 Vizepräsidenten und einem Berichterstatter des Plenums sowie je einem Präsidenten, Vizepräsidenten und Berichterstatter für jeden Ausschuß. Die Staatengruppe „Westeuropäische und andere“ war durch sechs Vizepräsidenten des Plenums (Australien, Österreich, Kanada, USA, Großbritannien, Frankreich) sowie durch den Berichterstatter im 2. Ausschuß (Niederlande) und den Vizepräsidenten im 3. Ausschuß (Türkei) im Büro vertreten.

III. Ergebnisse der Konferenz

In sehr intensiven Arbeiten gelang es der Konferenz, das ihr vorgelegte Programm zu bewältigen. Die wichtigsten Ergebnisse der Konferenz sind

- die Verabschiedung der „Erklärung zur Umwelt des Menschen“,
- die Verabschiedung von Empfehlungen an die Vollversammlung der VN zur Annahme eines Aktionsplans für weltweite Umweltschutzmaßnahmen,
- die Verabschiedung von Empfehlungen an die Vollversammlung zur Schaffung eines organisatorischen und finanziellen Mechanismus für die Behandlung internationaler Umweltprobleme.

A. Die „Erklärung zur Umwelt des Menschen“ ist das Ergebnis der Konferenz, das in der Öffentlichkeit die größte Beachtung findet. Das VN-Sekretariat und

⁵ Zur Abstimmung in der WHO-Versammlung am 19. Mai 1972 über die Vertagung des Aufnahmenantrags der DDR vgl. Dok. 144, Anm. 5.

⁶ Hans-Dietrich Genscher.

die Vorbereitungskonferenz hatten einen Entwurf⁷ vorgelegt, der nach Meinung vieler Staaten, auch der deutschen Delegation, hätte verabschiedet werden können (schon um den in Verhandlungen des letzten Jahres erreichten Kompromiß nicht zu gefährden). Die chinesische Delegation setzte jedoch die Einrichtung einer Arbeitsgruppe und die erneute Erörterung des Textes durch. Sie bestand u. a. darauf, daß Erklärungen über Nicht-Gebrauch von Atomwaffen, chemische und biologische Kriegsführung, ferner Verurteilung des Kolonialismus und Imperialismus in die Erklärung aufgenommen würden. In insgesamt 15 Sitzungen, darunter viele Nachsitzungen, war es möglich, die zahlreichen Änderungsanträge, vor allem von Entwicklungsländern, in einem Text zu berücksichtigen, der bis auf den Artikel über Atomwaffen und einen Artikel über Verpflichtungen der Staaten, Informationen über Umweltbelastungen jederzeit zu geben, die Zustimmung aller Staaten fand. In buchstäblich letzter Stunde gelang es, die Erklärung mit Vorbehalten mehrerer Staaten, u. a. Südafrikas (wegen Verurteilung der Rassendiskriminierung⁸) und Chinas (wegen des Atomartikels⁹) durch Konsensus zu verabschieden. Der Wortlaut der Erklärung ist im Anhang wiedergegeben.¹⁰

B. Das Herzstück der Empfehlungen der Konferenz an die Vollversammlung¹¹ ist der Aktionsplan, der aus einem funktionellen Rahmen und 106 Empfehlungen besteht, die in den Rahmen einzuordnen sind.¹² Der Rahmen umfaßt drei Bereiche:

⁷ Vom 5. bis 14. Januar 1972 tagte eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Erklärung über die Umwelt des Menschen in New York. Sie legte am 18. Januar 1972 den Entwurf einer Präambel sowie der Prinzipien für eine Umwelterklärung vor. Für den Wortlaut vgl. Referat III A 8, Bd. 420. Dazu nahm das Auswärtige Amt am 23. März 1972 Stellung: „Die Erklärung über die Umwelt des Menschen soll eine Antwort auf Fragen sein, die durch die Besorgnis über die ständige Verschlechterung der Umweltqualität hervorgerufen werden. Die Erklärung soll die Aufmerksamkeit der Staaten und des Einzelnen auf die dringenden Umweltprobleme lenken und die Verantwortung der Gemeinschaft sowie des Einzelnen für die Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität deutlich machen. Weiter sollte die Erklärung allgemeine Prinzipien aufstellen, die Richtschnur für das Handeln des Einzelnen, der Staaten und der Staatengemeinschaft sein können.“ Der Entwurf sei durchaus geeignet, diese Ziele zu erfüllen; jedoch kämen die Pflichten des Staates gegenüber dem Einzelnen im Bereich des Umweltschutzes „nur unvollkommen zum Ausdruck; sie sollten konkreter dargestellt werden. Außerdem sollten die Staaten aufgefordert werden, die Pflichten des Einzelnen zu umweltgerechtem Verhalten in die nationalen Rechtssysteme aufzunehmen“. Vgl. das Rundschreiben; Referat III A 8, Bd. 417.

⁸ Im ersten Grundsatz der „Deklaration über die Umwelt des Menschen“ vom 16. Juni 1972 stellte die UNO-Umweltkonferenz fest: „Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. In this respect, policies promoting or perpetuating apartheid, racial segregation, discrimination, colonial and other forms of oppression and foreign domination stand condemned and must be eliminated.“ Vgl. REPORT, S. 4. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 445.

⁹ Im 26. Grundsatz der „Deklaration über die Umwelt des Menschen“ vom 16. Juni 1972 wurde zur Nutzung von Atomwaffen ausgeführt: „Man and his environment must be spared the effects of nuclear weapons and all other means of mass destruction. States must strive to reach prompt agreement, in the relevant international organs, on the elimination and complete destruction of such weapons.“ Vgl. REPORT, S. 5. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 447.

¹⁰ Dem Vorgang beigefügt. Vgl. Referat III A 8, Bd. 418.

¹¹ Die XXVII. UNO-Generalversammlung fand vom 19. September bis 19. Dezember 1972 statt.

¹² Für den Wortlaut des „Aktionsplans für die Umwelt des Menschen“ der UNO-Umweltkonferenz vom 16. Juni 1972 vgl. REPORT, S. 6–28.

- Beobachtungs- und Forschungstätigkeiten (z. B. weltweite Überwachungssysteme),
- Umwelt-Management (z. B. Ausarbeitung und Vereinbarung von Umweltkriterien und -standards sowie Abschluß internationaler Abkommen),
- unterstützende Maßnahmen (vor allem in den Bereichen „Erziehung und Ausbildung“ sowie „Öffentlichkeitsarbeit“).

Unter den Empfehlungen sind folgende hervorzuheben:

- möglichst bis Ende des Jahres 1972 soll ein Abkommen über die Versenkung von Abfällen im Meer (ocean dumping) zur Unterzeichnung vorbereitet werden. Die endgültige Form des bereits vorhandenen Textes des Abkommens soll im Meeresbodenausschuß der VN und auf einer von Großbritannien nach London einzuberufenden Konferenz erarbeitet werden.¹³
- Es soll ein „Erdwachtssystem“ errichtet werden, bestehend aus zehn großen VN-Beobachtungsstationen und 100 kleineren regionalen Beobachtungsstationen für die genaue Ermittlung und Überwachung der Umweltschäden mit weltweiter Auswirkung.
- Der kommerzielle Walfang soll für zehn Jahre eingestellt werden.

Außerdem wurden zahlreiche weitere Empfehlungen u. a. zur Verstärkung der Umweltforschung, Einrichtung eines Nachweissystems für Umweltinformationen, Einrichtung eines neuen Fonds für menschliche Siedlungen und Städtebau usw. verabschiedet.

Mit 56 Stimmen gegen 3 bei 29 Enthaltungen nahm die Konferenz einen Resolutionsentwurf Neuseelands und Perus über Atomwaffenversuche an, der in seinem operativen Teil folgende zwei Paragraphen enthält:

„The UN Conference on the Human Environment resolves

- 1) to condemn nuclear weapon tests, especially those carried out in the atmosphere,
- 2) to call upon those States intending to carry out nuclear weapon tests to abandon their plans to carry out such tests as they may lead to further contamination of the environment.“¹⁴

Die Gegenstimmen entfielen auf China, Frankreich und Gabun. Die BRD enthielt sich der Stimme, wie auch die meisten anderen westlichen Delegationen.

Einen besonderen Raum in den Empfehlungen nahm das Verhältnis von Entwicklung und Umwelt ein. Der Standpunkt der Länder der Dritten Welt kam besonders deutlich in der Rede Frau Gandhis zum Ausdruck, die die Interessen der Entwicklungsländer denen der Industrieländer gegenüberstellte. Dem Streben nach einer menschenwürdigen Umwelt mit gesicherten Lebens- und

13 Vom 31. Oktober bis 13. November 1972 tagte in London eine Konferenz über Fragen des Meerschutzes. Sie beschloß eine Konvention zum Verbot der Ablagerung von Öl, von Quecksilber- und Cadmiumverbindungen sowie von Schädlingsbekämpfungsmitteln und radioaktiven Abfällen im Meer. Vgl. dazu EUROPA-ARCHIV 1972, Z 242.

Für den Wortlaut der Konvention vom 29. Dezember 1972 über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen vgl. UNTS, Bd. 932, S. 4–19. Für den deutschen Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1977, Teil II, S. 165–196.

14 Für den Wortlaut der Resolution der UNO-Umweltkonferenz vom 13. Juni 1972 über Kernwaffenversuche vgl. REPORT, S. 32. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 439.

Arbeitsverhältnissen stehe das Profitdenken der Industrieländer gegenüber, das zu andersartigen Umweltproblemen geführt habe. Dieser Gedankengang Frau Gandhis zog sich wie ein roter Faden durch viele Diskussionen der Konferenz. In dem Ausschuß II, der das Sachthema „Entwicklung und Umwelt“ behandelte, konnte allerdings auf Initiative der deutschen Delegation, der sich die Delegationen Kanadas, Frankreichs und Mexikos anschlossen, eine Konfrontation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern vermieden werden. Inhalt des deutschen Vorschlags war,

- a) eine generelle Erklärung, daß kein Land auf Kosten eines anderen Landes seine Umweltprobleme lösen oder mißachten darf (Verursacherprinzip),
- b) daß Kompensationsfragen in den hierfür zuständigen Gremien behandelt werden sollen,
- c) daß eine Harmonisierung von Umweltstandards im Interesse der Entwicklungsländer liegt, weil sie damit einen Zugang zu den Märkten der Industrieländer erhalten.

Diese deutschen Vorschläge wurden im Zweiten Komitee und mit einigen kleinen Änderungen im Plenum mit großer Mehrheit angenommen.

Betrachtet man den Aktionsplan kritisch, so ist festzustellen, daß er in manchen Punkten unvollständig ist.

Dem wichtigen Problem der Bevölkerungsexplosion ist nicht der Raum gewidmet worden, der notwendig gewesen wäre. Lediglich in einer auch unter den Entwicklungsländern umstrittenen Empfehlung wird die WHO aufgefordert, den Staaten, die es wünschen, Hilfe bei der Entwicklung von Programmen für Familienplanung zu leisten.¹⁵

Die Errichtung weltweiter Überwachungssysteme zur Feststellung umweltschädigender Einflüsse reicht nicht aus. Wichtig ist, daß auf Grund der gewonnenen Erkenntnisse gehandelt wird, und es ist mehr als fraglich, ob das gegenwärtige System der internationalen Organisationen, das auf dem Prinzip der vollen nationalen Souveränität beruht, effiziente weltweite Umweltschutzmaßnahmen möglich macht.

Der Ausführung des Aktionsplans dienen die Empfehlungen zu den organisatorischen und finanziellen Maßnahmen nach der Konferenz.¹⁶ Danach ergibt sich folgendes System:

- die Vollversammlung der Vereinten Nationen soll einen 54 Mitglieder zählenden Gouverneursrat für Umweltprogramme (Governing Council on environmental programmes) auf der Basis gerechter geographischer Verteilung bilden.

¹⁵ Im „Aktionsplan für die Umwelt des Menschen“ vom 16. Juni 1972 empfahl die UNO-Umweltkonferenz: „1) It is recommended that the World Health Organization and other United Nations agencies should provide increased assistance to Governments which so request in the field of family planning programmes without delay. 2) It is further recommended that the World Health Organization should promote and intensify research endeavour in the field of human reproduction, so that the serious consequences of population explosion on human environment can be prevented.“
Vgl. die zwölfte Empfehlung; REPORT, S. 8.

¹⁶ Für den Wortlaut der Resolution der UNO-Umweltkonferenz vom 15. Juni 1972 zu institutionellen und finanziellen Maßnahmen vgl. REPORT, S. 29–31. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 439–443.

Zu seinem Mandat gehören die Ausarbeitung politischer Leitlinien für die Lenkung und Koordinierung von Umweltprogrammen im System der Vereinten Nationen sowie die Prüfung und Billigung der Verwendung der Mittel des Umweltfonds.

- Es soll eine kleine Verwaltungseinheit geschaffen werden, die einem von der Vollversammlung auf Vorschlag des Generalsekretärs der VN zu wählenden Exekutivdirektor untersteht.

Mandat: u. a. Koordinierungsaufgaben unter Leitung des Gouverneursrates; Vorschläge für Gestaltung der VN-Umweltprogramme; Verwaltung des Fonds unter der Autorität und den politischen Richtlinien des Gouverneursrates.

- Im Rahmen des Administrative Committee on Coordination soll ein Koordinierungsorgan unter Vorsitz des Exekutivdirektors gebildet werden, das der Koordinierung der Umweltprogramme aller Gremien in den Vereinten Nationen dienen soll.

- Zur Finanzierung neuer Umweltaktivitäten der Vereinten Nationen soll ein Umweltfonds geschaffen werden, der aus freiwilligen Beiträgen gespeist wird.

Aus den Mitteln des Fonds sollen u. a. die Durchführung des Aktionsplans, die Errichtung regionaler und globaler Überwachungssysteme und die Umweltforschung gefördert werden.

Die Mandate der drei vorgesehenen Institutionen stießen auf den Widerstand der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, die durch direkte und indirekte Einflussnahme versuchten, den Auftrag an Gouverneursrat, Exekutivdirektor und Koordinierungsorgan abzuschwächen, da sie eine Beeinträchtigung ihrer Stellung befürchteten. Sie konnten sich jedoch mit ihren Vorstellungen nicht durchsetzen.

Die Bestrebungen der deutschen Delegation waren darauf gerichtet, möglichst die Elegibilität der Bundesrepublik Deutschland für den Gouverneursrat zu erreichen oder wenigstens Kriterien für die Zusammensetzung des Rates einzuführen, die die Wahl der Bundesrepublik Deutschland begünstigen würden.

Bereits in den Konsultationen mit befreundeten Staaten zeigte sich, daß auf der Stockholmer Umweltkonferenz die Wiener Formel¹⁷ als Beteiligungsklausel für den Gouverneursrat nicht durchzusetzen war. Die deutsche Delegation konzentrierte ihre Bemühungen daher darauf, zu dem mehr mechanischen Kriterium der „gerechten geographischen Verteilung“ zusätzliche, sachbezogene Kriterien einzuführen. In Konsultationen im Zehnerkreis hatte man sich geeinigt, für die Mitgliedschaft im Gouverneursrat zusätzlich auch auf „Beiträge zu dem VN-Fonds“ und/oder auf ein „nachgewiesenes Interesse an der Ausführung des Aktionsplanes der VN“ abzustellen.

Schließlich sollte jedenfalls erreicht werden, daß das Kriterium der gerechten geographischen Verteilung durch Vorsetzen von „insbesondere“ relativiert würde.

Alle Versuche der deutschen Delegation und befreundeter Delegationen, durch diese zusätzlichen Kriterien für die Zusammensetzung des Rats die Weichen

¹⁷ Für Artikel 48 des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen („Wiener Formel“) vgl. Dok. 36, Anm. 19.

für eine Wahl der Bundesrepublik Deutschland in den Gouverneursrat zu stellen, scheiterten am Widerstand der Entwicklungsländer, die ausschließlich den Maßstab der gerechten geographischen Verteilung angelegt wissen wollten.

In der Plenardebatte über den Ausschußbericht haben vor allem die britische und französische Delegation noch einmal betont, daß die geographische Verteilung nicht das einzige Kriterium für die Zusammensetzung des Ausschusses bleiben solle. Die deutsche Delegation hat sich in einer Erklärung zur Stimmabgabe auf den Hinweis beschränkt, daß es nach Auffassung der Bundesregierung durch gemeinsame konstruktive Unterstützung des Aktionsplans der Vereinten Nationen, einschließlich der Zusammenarbeit in den vorgesehenen Organen, möglich sein werde, zur Lösung der dringenden Umweltprobleme wirksam beizutragen. Die deutsche Delegation konnte sich auf diesen Hinweis beschränken, nachdem unser Interesse an einer Beteiligung im Gouverneursrat ohnehin allen Delegationen durch den Verlauf der Debatte im Ausschuß klar geworden war.

IV. Nach Stockholm

Die Konferenz ist nicht zu einem leeren Palaver geworden, wie Pessimisten befürchtet hatten. Auf der anderen Seite besteht kein Grund zu der optimistischen Annahme, daß internationale Umweltprobleme ihrer Lösung wesentlich nähergebracht worden sind. Vielmehr ist die Konferenz nur ein erster Schritt auf einem langen Wege, und es obliegt jetzt den Regierungen und allen anderen Beteiligten, die Empfehlungen nach ihrer Billigung durch die Vollversammlung auszuführen. Die Konferenz hat die Aussichten für eine weltweite Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes verbessert. Sie hat aber auch erneut den tiefen Riß zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sichtbar gemacht und deutlich werden lassen, daß nach Auffassung der Entwicklungsländer der Zustand ihrer Umwelt lediglich Folge ihrer Unterentwicklung ist. Die Erfahrungen der Stockholmer Konferenz könnten für die verantwortlichen Politiker in reichen und armen Ländern Anlaß sein, ihre wirtschaftlichen und sozialen Zielvorstellungen im Lichte der Erhaltung und Wiederherstellung einer gesunden Umwelt zu überprüfen. Die Konferenz zeigt jedoch auch, daß die Industrieländer, wenn sie Umweltschutz in ihrem Sinne verwirklichen wollen, stärker als bisher die regionale Zusammenarbeit (EG, OECD, ECE, NATO) fördern sollten.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist es wesentlich, in den nächsten Monaten in Vorbereitung der Vollversammlung ihr Umweltprogramm noch stärker als bisher in die internationale Diskussion einzuführen.

Die deutschen Angebote, für den Aufbau der vorgesehenen neuen Institutionen finanzielle Mittel sowie einen Fachmann für Referenzsysteme zur Verfügung zu stellen, sollten bald verwirklicht werden. In Konsultationen, hauptsächlich mit den EG-Partnern, wäre anzustreben, daß die Bundesrepublik Deutschland zu den Kandidaten für den Gouverneursrat gehört, die die Gruppe „West-europäische und andere Länder“ nominieren kann.

**Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt,
mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl**

Geheim

22. Juni 1972¹

Protokoll (Fortsetzung) der Delegationssitzung² anlässlich der zweiten Begegnung von StS Bahr/StS Kohl im Meinungsaustausch über das Grundverhältnis BRD/DDR in Bonn, Bundeskanzleramt, am 22. Juni 1972, 10.30 Uhr bis 13.30 Uhr

Delegationen wie bisher.

StS *Kohl* wollte die eigenen Vorschläge erläutern³ und dabei auf die Ausführungen StS *Bahrs* vom Vortage schon kurz eingehen. Es gebe viele offene Probleme zwischen den beiden Staaten; lösbar seien aber nur solche, an denen beide Seiten gleichermaßen Interesse hätten. Keine Seite dürfe versuchen, Lösungen durchzusetzen, die gegen die legitimen Interessen der anderen Seite gerichtet sind oder gegen die internationalen Normen verstößen.

StS *Bahr* habe gestern eine Reihe von Übereinstimmungen festgestellt. Leider gebe es aber auch Punkte, in denen er zurückgeschreckt sei, den Boden der Realitäten zu betreten. Dies gelte insbesondere dafür, daß beide Seiten die notwendigen Schritte unternehmen sollten, um unverzüglich den Vereinten Nationen beizutreten. StS *Bahr* habe früher schon einmal bemerkt, daß es in der BRD umstritten sei, ob hierfür eine Zustimmung des Bundestages überhaupt erforderlich sei.

StS *Bahr* stellte richtig, streitig sei allein, ob die erforderliche Zustimmung des Bundestages durch die Zustimmung zum Vertrag, der den Beitritt zur UNO vorsehe, erfolgen könne oder ob ein besonderes Zustimmungsgesetz erforderlich sei.

StS *Kohl* wies auf Art. 25 GG hin, wonach die allgemeinen Regeln des Völkerrechts bereits jetzt die Bundesrepublik binden.⁴ Wo seien diese allgemeinen Regeln umfassender dargelegt als in der UNO-Charta⁵? Warum wolle man den Beitritt von der Zustimmung, der Ablehnung oder der Enthaltung der CDU abhängig machen? Nach seinem Verständnis könne die Bundesregierung allein

¹ Ablichtung.

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

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Schönfeld am 23. Juni 1972 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Frank „n[ach] R[ückkehr] (27.6.)“ verfügte.

Hat Frank vorgelegen.

² Für den ersten Teil des zweiten Gesprächs des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 21. Juni 1972 vgl. Dok. 178.

³ Für den Entwurf der DDR vom 15. Juni 1972 für einen Grundlagenvertrag vgl. Dok. 170.

⁴ Artikel 25 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949: „Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1949, S. 4.

⁵ Für den Wortlaut der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. CHARTER OF THE UNITED NATIONS, S. 675–699.

die Entschließung über einen Beitrittsantrag fassen. Dies würde manches erleichtern. Viele Staaten, und auch UNO-Generalsekretär Waldheim, würden einen baldigen Beitritt sehr begrüßen.

Er wisse auch noch nicht, warum nicht diplomatische Beziehungen zwischen den beiden Staaten aufgenommen werden könnten. Dies sei das übliche Verfahren und Ausdruck des Willens zur Normalisierung. Eine Abweichung vom Völkerrecht und von der international üblichen Praxis in der Regelung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten könne die DDR nicht akzeptieren. Er wolle dies noch einmal unterstreichen. Im Dokument des VIII. Parteitages der SED⁶ werde das Verhältnis zur BRD besonders erwähnt, weil auf Grund der Haltung der BRD das Verhältnis zur BRD besondere Bedeutung für den Frieden in Europa habe. Im übrigen sei seine Seite am besten in der Lage, eigene Dokumente zu interpretieren. Die in dem Dokument erwähnte Notwendigkeit, Beziehungen gemäß dem Völkerrecht herzustellen, schließe die Aufnahme diplomatischer Beziehungen ein.

Zum Punkte der Nation habe er mit Befriedigung festgestellt, daß StS Bahr in seinen Ausführungen von einer früheren These der Einheit der Nation abgerückt sei. Man habe dies auf seiner Seite festgehalten. Gleichwohl habe StS Bahr möglichst viel von dieser alten These behalten wollen. Er habe auch der DDR die gleiche Absicht, nur mit umgekehrten Vorzeichen, unterstellt, wie sie offenbar die Bundesrepublik beherrsche. Der Hinweis auf die Nation solle die Wiedervereinigung offenhalten. In seinem Fernsehgespräch mit Günter Gaus habe StS Bahr gesagt, die Gesellschaftsordnungen der beiden Staaten könnten nicht vermischt werden. Er habe aber gleichzeitig das Ziel der staatlichen Einheit ausdrücklich bekräftigt und dabei auf die Ordnung in der BRD Bezug genommen; das heiße doch, daß die Gesellschaftsordnung der DDR aufgegeben werden solle. Wie dies geschehen solle, habe StS Bahr allerdings der Futurologie überlassen. Demgegenüber stelle er fest, daß seine Seite gegen den Export der Revolution sei. Es sei Sache der Bevölkerung der BRD, ihre Gesellschaftsordnung zu schaffen. In der BRD gebe es indessen einige, die für den Export der Konterrevolution seien. Das Recht auf Selbstbestimmung beziehe sich auf das Volk in seinen staatlichen Grenzen. Alles andere sei Einmischung in die inneren Angelegenheiten und nicht, wie StS Bahr meine, der klarste Fall der friedlichen Koexistenz. Auf dem Boden des ehemaligen Deutschen Reiches seien zwei Staaten entstanden, und damit sei diese Sache entschieden. Träger des Selbstbestimmungsrechtes seien heute die tatsächlich bestehenden Völker der DDR und der BRD. Die Wiedervereinigung sei eine Fiktion und Illusion. Selbst wenn er aber einmal die Position der BRD beziehe, warum sei dann der Wille zur Wiedervereinigung ein Hindernis für die völkerrechtlichen Beziehungen? Man brauche nicht bis auf das Beispiel des Heiligen Römischen Reiches zurückzugehen, um Staaten gleicher nationaler Herkunft zu finden, die auch diplomatische Beziehungen miteinander gehabt hätten. Er denke hier z. B. an die Staaten Preußen und Österreich. Auch die Araber empfänden sich als eine Nation und hätten gleichwohl Botschafter ausgetauscht.

⁶ Zur Entschließung des VIII. Parteitags der SED vom 15. bis 19. Juni 1971 vgl. Dok. 178, Anm. 20.

Er begrüße auch, daß StS Bahr die Vorschläge der DDR als „nicht unkonstruktiv“ bezeichnet und sich bereit erklärt habe, sie der Diskussion zugrunde zu legen. Er müsse im übrigen den allgemeinen Vorbehalt machen, daß es sich hier um einen Meinungsaustausch handele; alles bedürfe noch der ausführlichen Prüfung, und das Fehlen einer Stellungnahme zu bestimmten Fragen bedeute keine Zustimmung.

Bei Element 1 habe man die von StS Bahr konstatierte Übereinstimmung befriedigt zur Kenntnis genommen. Es gebe auch keine Alternative. Das Ergebnis der Moskauer Konferenz zwischen USA und Sowjetunion⁷ habe gezeigt, daß die friedliche Koexistenz die Grundlage der Beziehungen sei. So heiße es auch in dem Dokument über die Grundlage der Beziehungen zwischen SU und USA.⁸ Dort sei die friedliche Koexistenz als die einzige Grundlage dieser Beziehungen bezeichnet. Auch die USA verwendeten also diesen Ausdruck. StS Bahr habe nach dem Inhalt gefragt. Dieser werde durch die Prinzipien des Völkerrechts bestimmt, wie sie in der UN-Charta aufgeführt seien und in zusätzlichen UN-Resolutionen, die das Zusammenleben der Staaten regelten. Im Element 2 werde auf diese Prinzipien Bezug genommen. Element 1 enthalte eine allgemeine Regelung, während Element 2 mehr ins einzelne gehe. In Element 1 werde gesagt, daß es sich um Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung handele. Dies sei eine Realität, ebenso wie das Verhältnis zwischen der Sowjetunion und den USA. Daraus erwachse aber kein Hindernis für die Entwicklung friedlicher Beziehungen auf der Basis der souveränen Gleichheit, der Nichteinmischung und des gegenseitigen Vorteils. Was die praktische Verwirklichung dieser Prinzipien betreffe, so zeige sich ihr Nutzen im Transitabkommen und im Verkehrsvertrag. Nun gehe es darum, die Prinzipien der friedlichen Koexistenz in ihrer Gesamtheit und für alle Bereiche zu vereinbaren.

Element 2 nenne die wichtigsten Prinzipien der friedlichen Koexistenz, so, wie sie in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt seien. StS Bahr habe gestern gesagt, daß sich die Bundesrepublik zu den Zielen und Prinzipien der Charta bekenne und ihren Willen bekunde, sich gegenüber der DDR von diesen Zielen leiten zu lassen. Er hoffe, daß es ein Versehen sei, daß am Schluß dieser Passage nur von den Zielen gesprochen werde und die Grundsätze nicht erwähnt würden. Andernfalls wäre dies eine Auslassung von schwerwiegender Bedeutung, denn es gehe primär um die strikte Beachtung der Prinzipien, da sie es seien, die das Verhältnis der Staaten zueinander regelten und den einzigen Weg zu den Zielen darstellten. Andernfalls hingen diese Ziele in der Luft. In der DDR gelte als Verfassungsgrundsatz, daß die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts für Staatsmacht und Bürger verbindlich seien.⁹ In der BRD statuiere Art. 25 des Grundgesetzes etwas ähnliches. In dieser wich-

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

8 Zur Grundsatzerklärung vom 29. Mai 1972 über die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen vgl. Dok. 159, Anm. 36.

9 In Artikel 8 Absatz 1 der Verfassung der DDR vom 6. April 1968 war festgelegt: „Die allgemein anerkannten, dem Frieden und der friedlichen Zusammenarbeit der Völker dienenden Regeln des Völkerrechts sind für die Staatsmacht und jeden Bürger verbindlich. Die Deutsche Demokratische Republik wird niemals einen Eroberungskrieg unternehmen oder ihre Streitkräfte gegen die Freiheit eines anderen Volkes einsetzen.“ Vgl. GESETZBLATT DER DDR 1968, Teil I, S. 206.

tigen Frage stimmten also die beiden Verfassungen überein. Nur in der BRD müsse man auch entsprechend handeln. Das Element 2 sei nach Formulierungen aus dem Moskauer Vertrag und dem Warschauer Vertrag modelliert worden.¹⁰ Auch dort sei jeweils von den Zielen und Grundsätzen die Rede. Es bestehe wohl keine Meinungsverschiedenheit, daß die Beziehungen zwischen der DDR und der BRD eine Kernfrage der europäischen Beziehungen seien. Bei ihrer Regelung sei das Prinzip der souveränen Gleichheit zu beachten, sobald ein Staat existiere, unabhängig davon, ob dieser Staat anerkannt oder Mitglied internationaler Organisationen sei. Wie würde sonst der erste Staat mündig geworden sein? Die Vollversammlung der Vereinten Nationen habe in der Jubiläumssitzung zum 25. Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen in ihrer Deklaration über die Prinzipien des Völkerrechts auch die Legaldefinition der souveränen Gleichheit geliefert:

- a) Alle Staaten seien juristisch gleich.
- b) Jeder Staat genieße die der vollen Souveränität innewohnenden Rechte.¹¹ Aus der schon gestern zitierten Deklaration von 1970 ergebe sich, daß es sich um alle Rechte, die aus der Souveränität fließen, handele, so daß jede Störung dieser Rechte, z.B. in den Außenbeziehungen, eine Verletzung des Grundsatzes sei.
- c) Jeder Staat habe die Pflicht, die Souveränität der anderen Staaten zu achten.
- d) Die territoriale Integrität jedes Staates sei unverletzlich.
- e) Jeder Staat sei frei in der Wahl seiner gesellschaftlichen Ordnung.
- f) Jeder Staat habe die Pflicht, die obliegenden internationalen Verpflichtungen zu erfüllen und in Frieden mit anderen Staaten zu leben.

Dies alles gelte auch für das Verhältnis der DDR zur BRD. Wenn die BRD der DDR die Völkerrechtssubjektivität bestreite und über deren internationale Beziehungen richten wolle, so bestreite sie damit das Prinzip. In Element 2 würden ferner die Prinzipien der Nichtdiskriminierung, der Achtung der territorialen Integrität und der Nichteinmischung genannt. Zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung gebe es eine verbale Übereinstimmung. Wort und Tat müßten aber in der BRD noch auf einen Nenner gebracht werden. Zur Achtung der

10 Vgl. dazu Artikel 2 des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR bzw. Artikel II des Vertrags vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik und Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen; Dok. 135, Anm. 16, bzw. Dok. 34, Anm. 6.

11 Anlässlich des 25. Jahrestags der Gründung der UNO verabschiedete die UNO-Generalversammlung am 24. Oktober 1970 eine Erklärung, in der ausgeführt wurde: „In pursuance of the purposes of the Charter, we reaffirm our determination to respect the principles of international law concerning friendly relations and co-operation among States. We will exert our utmost efforts to develop such relations among all States, irrespective of their political, economic and social systems, on the basis of strict observance of the principles of the Charter, and in particular the principle of sovereign equality of States, the principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, the principle that they shall settle their international disputes by peaceful means, the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, the duty to cooperate with one another in accordance with the Charter, and the principle that States shall fulfill in good faith the obligations assumed by them in accordance with the Charter.“ Vgl. die Resolution Nr. 2627; UNITED NATIONS RESOLUTIONS, Serie I, Bd. XIII, S. 219.

territorialen Integrität habe sich die BRD in den Verträgen von Moskau und Warschau verpflichtet.¹² Insoweit bestehe also Übereinstimmung. Über die Nichteinmischung habe man schon das letzte Mal kurz gesprochen. Dabei habe StS Bahr gesagt, daß diese Formulierung nicht akzeptabel sei; er habe dies aber nicht näher begründet. Dieser Grundsatz gehöre aber unbestreitbar dazu. Er wolle daran erinnern, daß der Bundeskanzler offenbar keine Bedenken gehabt habe; er habe ihn nämlich in Kassel, ebenso wie den Grundsatz der souveränen Gleichheit, genannt.¹³ Ihm sei häufig versichert worden, daß der Bundeskanzler zu seinem Wort stehe. In der Deklaration von 1970 heiße es, daß kein Staat das Recht habe, in die inneren und äußeren Angelegenheiten eines anderen Staates sich einzumischen, sei es durch bewaffnete Interventionen oder durch alle anderen Formen der Einmischung. Damit sei jede Einmischung völkerrechtswidrig. Kein Staat dürfe Druck anwenden, um einen Staat in der Ausübung seiner souveränen Rechte zu hindern und selbst Vorteile zu verlangen.

Bei Element 3 bestehe Übereinstimmung in den folgenden Fragen:

- a) hinsichtlich eines umfassenden Gewaltverzichts,
- b) hinsichtlich der Notwendigkeit, alle Streitigkeiten friedlich beizulegen,
- c) hinsichtlich der Unverletzlichkeit der Grenzen einschließlich der Grenze zwischen DDR und BRD.

Hierzu habe StS Bahr beim letzten Mal in Berlin ausgeführt, daß die BRD exakt bis auf Buchstaben und Komma die gleichen Verpflichtungen gegenüber der DDR übernehmen werde wie gegenüber anderen Staaten. Er habe das mit Befriedigung zur Kenntnis genommen. Gestern aber habe StS Bahr gesagt, er halte es nicht für erforderlich, den Verlauf der Grenze zwischen BRD und DDR zu erwähnen. Im Moskauer Vertrag sei aber von den Grenzen die Rede, „wie sie am Tage ... verlaufen, einschließlich der Grenze zwischen BRD und DDR“.¹⁴ Ähnlich formuliere auch der Warschauer Vertrag. Daher solle auch der Vertrag zwischen DDR und BRD den Verlauf der bestehenden Grenze erwähnen. In diesem Zusammenhang würde er dankbar sein für eine befriedigende Antwort darüber, was veranlaßt worden sei auf seinen Vorbehalt betreffend das Weißbuch zur Verteidigung.¹⁵

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

13 In den „Grundsätzen und Vertragselementen für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR“ („20 Punkte von Kassel“), die Bundeskanzler Brandt am 21. Mai 1970 anlässlich des Treffens mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, in Kassel über gab, wurde dazu ausgeführt: „3) Die beiden Seiten sollen ihren Willen bekunden, ihre Beziehungen auf der Grundlage der Menschenrechte, der Gleichberechtigung, des friedlichen Zusammenlebens und der Nichteinmischung als allgemeinen Regeln des zwischenstaatlichen Rechts zu ordnen. [...] 5) Beide Seiten respektieren die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der zwei Staaten in Angelegenheiten, die ihre innere Hoheitsgewalt betreffen. 6) Keiner der beiden deutschen Staaten kann für den anderen handeln oder ihn vertreten.“ Vgl. BULLETIN 1970, S. 670f.

14 Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1972, Teil II, S. 355.

15 Zum Weißbuch 1971/72 „Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr“ vgl. Dok. 170, Anm. 16.

Bei Element 4 bestehe Übereinstimmung im Grundsatz. Dies entspreche dem geltenden Völkerrecht, den Grundsätzen der souveränen Gleichheit, der Nicht-diskriminierung und der Nichteinmischung. Er habe bereits darauf verwiesen, daß die Einmischung der BRD hierzu in diametralem Gegensatz stehe und sofort eingestellt werden müsse. Diese Einmischung stelle eine Quelle der Spannung dar. Selbstverständlich könne für ihre Aufgabe keine Vorbedingung gestellt werden; das würde ja nur eine nachträgliche Prämie auf völkerrechtswidriges Verhalten sein. Es bringe im übrigen die Gefahr der Wiederholung mit sich.

Zu Element 5 habe StS Bahr gesagt, daß auch die Bundesregierung dafür sei, daß beide Staaten alles täten, um friedliche Beziehungen zwischen den europäischen Staaten zu fördern. Dies sei eine der Kernfragen. Im Herzen Europas stünden sich NATO und Warschauer Pakt unmittelbar gegenüber, die Lage hier beeinflusse auch die Lage in anderen Teilen der Welt. Die Vorbereitung der KSZE sei jetzt fester Bestandteil der europäischen Politik. Mit der Formulierung der Prager Deklaration¹⁶ hätten die Warschauer-Pakt-Mächte eine bedeutende Vorarbeit geleistet. StS Bahrs Einwand gegen das Wort „System“ überzeuge nicht. Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa seien nur durch ein entsprechendes System möglich. Wie sonst? Auch in der Erklärung vom 30.10.1971, welche die Unterschriften der Herren Breschnew und Pompidou trage, sei als Hauptaufgabe der KSZE bezeichnet worden, die europäische Sicherheit durch Schaffung eines Systems von Vereinbarungen zu festigen.¹⁷

Wenn sein Vorschlag in Ziff. 5 von einem System spreche, so soll damit nicht jetzt schon etwas festgelegt werden, sondern es soll nur die prinzipielle Bereitschaft ausgedrückt werden, zur Schaffung eines solchen Systems beizutragen. Die Prager Deklaration der Warschauer-Pakt-Mächte habe im übrigen die Zustimmung breiter Kreise und zahlreicher Regierungen in Europa gefunden. Auch das Communiqué nach dem Besuch des Bundeskanzlers bei Herrn Breschnew habe formuliert, daß Zusammenarbeit und Sicherheit für jeden einzelnen und alle zusammen von großer Bedeutung sei.¹⁸ Die in der jüngeren Vergangenheit abgeschlossenen Verträge und Vereinbarungen hätten sich günstig ausgewirkt. Es gelte jetzt, den Entspannungsprozeß aktiv zu fördern. Dabei habe die Einstellung der Einmischungspolitik durch die BRD große Bedeutung. Deshalb sei auch der zweite Satz in Element 5 keinesfalls entbehrlich. Es gehe nicht nur um den Gewaltverzicht, sondern es gehe um alle Fragen der Einmischung. Die Frage, was „geeignet sei, das friedliche Zusammenleben der

16 Zu den Ausführungen über die Europäische Sicherheitskonferenz in der auf der Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Pakts am 25./26. Januar 1972 in Prag verabschiedeten Deklaration über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vgl. Dok. 28, Anm. 31.

17 In der französisch-sowjetischen Erklärung vom 30. Oktober 1971 wurde zur Europäischen Sicherheitskonferenz ausgeführt: „L'une de ses principales tâches doit être un renforcement de la sécurité européenne par la création d'un système d'engagements qui exclue tout recours à la menace ou à l'usage de la force dans les relations mutuelles entre Etats et qui assure le respect des principes de l'intégrité territoriale des Etats, de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures, de l'égalité et de l'indépendance de tous les Etats.“ Vgl. LA POLITIQUE ETRANGÈRE 1971, II, S. 177. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 549 f.

18 Für den Wortlaut des Communiqués vom 18. September 1971 über die Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, vom 16. bis 18. September 1971 in Oreanda vgl. BULLETIN 1971, S. 1469 f.

Völker zu stören“, beantwortete sich nach den allgemein anerkannten Prinzipien des Völkerrechts, wie sie in der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegt seien.

Bei Element 6 bestehe Übereinstimmung, alle Bemühungen um Abrüstung und Rüstungsbeschränkung zu unterstützen. Neben Ausarbeitung neuer Vereinbarungen sei die Erreichung der universellen Wirksamkeit bereits bestehender Verträge besonders wichtig. Die DDR habe daher die entsprechenden Verträge ratifiziert.¹⁹ StS Bahr habe gesagt, man solle in diesem Element die Kernwaffen nicht besonders nennen, da dies nur die anderen Abrüstungsbe-mühungen abwerte. Er wolle demgegenüber noch einmal auf die Erklärung der Herren Breschnew und Pompidou vom 30. Oktober 1971 verweisen, wo die nukleare Abrüstung deutliche Priorität zugewiesen erhalten habe.²⁰ StS Bahr warf ein, daß diese beiden Staaten auch nukleare Waffen hätten. Bei uns sei dieses Problem nicht dringlich. StS Kohl fuhr fort: Auch in dieser Erklärung würde durch die Nennung der nuklearen Abrüstung alles übrige nicht abgewertet. Auch DDR und BRD könnten ihren Beitrag zur Kernwaffenabrustung leisten. StS Bahr habe gestern auch auf die Möglichkeit eines Konflikts mit Bündnisverpflichtungen hingewiesen. Er sehe die Gefahr eines solchen Konfliktes nicht. Sein Element 6 befindet sich insoweit in völliger Übereinstimmung mit der Präambel des Nichtverbreitungsvertrages, in welcher von der Absicht die Rede sei, das atomare Wettrüsten einzustellen und einen Vertrag über allgemeine und vollständige Abrüstung zu erleichtern.²¹ Auch der Vorschlag der Sowjetunion zur Abhaltung einer umfassenden Abrüstungskonferenz habe weithin ein positives Echo gefunden.²² Die Unterstützung aller ent-

19 Die DDR ratifizierte am 11. November 1963 den Vertrag vom 5. August 1963 über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Welt Raum und unter Wasser (Teststopp-Abkommen), den Nichtverbreitungsvertrag vom 1. Juli 1968 am 24. September 1969.

20 Dazu wurde in der französisch-sowjetischen Erklärung vom 30. Oktober 1971 ausgeführt: „Les deux parties considèrent, en effet, que l'étude du désarmement nucléaire doit être entreprise en priorité. Elles entendent de continuer à ne négliger aucun moyen pour aboutir à ce résultat. Elles examinent dans cet esprit et de façon positive, le projet soviétique de conférence mondiale du désarmement.“ Vgl. LA POLITIQUE ETRANGÈRE 1971, II, S. 178. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 550.

21 Präambel des Nichtverbreitungsvertrags vom 1. Juli 1968 (Auszug): „The States concluding this Treaty [...] Declaring their intention to achieve at the earliest possible date the cessation of the nuclear arms race and to undertake effective measures in the direction of nuclear disarmament, [...] Desiring further the easing of international tension and the strengthening of trust between States in order to facilitate the cessation of the manufacture of nuclear weapons, the liquidation of all their existing stockpiles, and the elimination from national arsenals of nuclear weapons and the means of their delivery pursuant to a Treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control [...] Have agreed as follows“. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 321 f.

22 Die UdSSR unterbreitete der UNO-Generalversammlung am 28. September 1971 den Vorschlag für eine Weltabrustungskonferenz und erklärte es für wünschenswert, vor Ende 1972 Einigung über den Termin und die Tagesordnung für eine solche Konferenz zu erzielen. Für den Resolutionsentwurf vgl. DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1971, S. 595 f.

Am 16. Dezember 1971 faßte die UNO-Generalversammlung den Beschuß: „The General Assembly, [...] Believing that it is imperative that all States exert further efforts for the adoption of effective measures of disarmament and, more particularly, nuclear disarmament, Believing also that a world disarmament conference could promote and facilitate the realization of such aims, 1) Expresses the conviction that it is most desirable to take immediate steps in order that careful consideration be given to the convening, following adequate preparation, of a world disarmament conference open to all States; 2) Invites all States to communicate to the Secretary-General, before 31 August 1972, their views and suggestions on any relevant question relating to a world disar-

sprechender Bemühungen liege im Interesse der DDR und der BRD; deshalb solle man einen entsprechenden Passus in den Vertrag aufnehmen.

Bei Element 7 bestehe Übereinstimmung darüber, daß sich die Hoheitsgewalt jeder Seite auf ihr Staatsgebiet beschränke. Die ebenfalls in diesem Element erwähnte Unterlassensverpflichtung sei wichtig. StS Bahr habe hierzu gesagt, daß sie Schwierigkeiten, die in beiden Staaten bestünden, verkenne. Auf seiner Seite gebe es solche Schwierigkeiten nicht. Die DDR gehe strikt von dem in Element 7, Satz 2, niedergeschriebenen Grundsatz aus. Es gebe keine Gesetze oder Urteile in der DDR, welche irgendwelche Ansprüche auf Territorium oder Bürger der BRD erhöben. Die Einrichtung einer Kommission sei deshalb überflüssig. Einzig die BRD halte an einem System von Gesetzen und Normativakten fest, das darauf gerichtet sei, nach wie vor Bürger der DDR der Rechtsordnung der BRD zu unterwerfen und in Vermögensrechte der DDR einzugreifen. Hier gebe es noch keine ernsthaften Bemühungen. Auch mit der Aufhebung der widerrechtlichen Bezeichnungsrichtlinien²³ sei keine Hinwendung zum normalen Zustand erfolgt. Er wolle in diesem Zusammenhang auf einen Erlass des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit vom 1. Dezember 1971 hinweisen, der in Zusammenhang mit dem Bundesjugendplan stehe.²⁴ Dort sei die Rede vom Zonenrandgebiet, von der Demarkationslinie zur DDR und der Grenze zur ČSSR. Man beziehe sich dabei auf ein Zonenrandförderungsgesetz vom 5.8.71.²⁵ Dies sei ein deutlicher Widerspruch zur normalen Lage und zu den im Moskauer Vertrag und Warschauer Vertrag übernommenen

Fortsetzung Fußnote von Seite 785

manent conference [...] 4) Decides to include in the provisional agenda of its twenty-seventh session an item entitled 'World Disarmament Conference'. Vgl. die Resolution Nr. 2833; UNITED NATIONS RESOLUTIONS, Serie I, Bd. XIII, S. 360f. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1972, D 172.

23 Für den Wortlaut der Richtlinien für die Bezeichnung: I. Deutschlands, II. der Demarkationslinien innerhalb Deutschlands, III. der Orte innerhalb Deutschlands („Bezeichnungsrichtlinien“) in der Fassung vom Juli 1965 vgl. GEMEINSAMES MINISTERIALBLATT 1965, S. 227f. Das Kabinett beschloß am 2. Juli 1970, die Bezeichnungs- und Kartenrichtlinien aufzuheben, und beauftragte das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, unter Beteiligung des Bundesministeriums der Verteidigung über die Grundzüge neuer Bezeichnungen zu beraten. Am 18. März 1971 notierte Ministerialdirektor von Staden, die Beratungen über den Zeitpunkt sowie die praktischen Folgerungen der Aufhebung hätten ergeben: „a) Unter den beteiligten Ressorts besteht Übereinstimmung darüber, daß eine innerdeutsche Regelung nicht abzuwarten ist. Grund: Bezeichnungsrichtlinien sind bezüglich DDR durch Sprachgebrauch der Bundesregierung weitgehend überholt, b) Übereinstimmung ferner, daß Berlin-Regelung keinen relevanten Zeitpunkt bildet. [...] c) Umstritten ist die Frage, ob die Ratifizierung des Moskauer und Warschauer Vertrages noch abzuwarten ist. B[undes]K[anzler]A[mt], B[undes]M[inisterium für innerdeutsche]B[eziehungen] und andere Ressorts sind der Ansicht, daß die Aufhebung jetzt erfolgen soll.“ Im Auswärtigen Amt sei die Meinung dazu nicht einheitlich: „Insbesondere weist Referat V 1 darauf hin, daß vor Aufhebung der Bezeichnungs- und Kartenrichtlinien der Vertrag mit Polen in Kraft gesetzt werden müsse. Es werden Schwierigkeiten bei der Ratifizierungsdebatte befürchtet.“ Vgl. Referat II A 1, Bd. 320.

Am 30. Juni 1971 stimmte das Kabinett einer Vorlage des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen zu und beschloß, die Bezeichnungs- und Kartenrichtlinien aufzuheben und den Ressorts die Regelung in ihren Geschäftsbereichen zu überlassen. Vgl. den Auszug vom 7. Juli 1971 aus dem Kurzprotokoll über die Kabinettsitzung, Referat II A 1, Bd. 320.

Für die Mitteilung des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen über die Aufhebung vgl. GEMEINSAMES MINISTERIALBLATT 1971, S. 272.

24 Für den Wortlaut des Durchführungserlasses für den 23. Bundesjugendplan (Haushaltsjahr 1972) vgl. GEMEINSAMES MINISTERIALBLATT 1971, S. 558–568.

25 Für den Wortlaut des Gesetzes vom 5. August 1971 zur Förderung des Zonenrandgebietes (Zonenrandförderungsgesetz) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1971, Teil I, S. 1237–1239.

nen Verpflichtungen. Der zweite Satz in Element 7 sei also dringend notwendig.

In Element 8 habe die DDR das Angebot zur Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten unterbreitet. Bereits beim letzten Mal sei festgestellt worden, daß es bei der Auswahl dieser Gebiete eine Annäherung gebe. StS Bahr habe sich in diesem Zusammenhang gegen die Formulierung „Normen des Völkerrechts“ gewandt. Welche Normen sollten denn dann gelten? Der Verkehrsvertrag sei nur möglich geworden, weil ihm der Grundsatz der souveränen Gleichheit zugrunde liege. Sei er dadurch formalisiert worden? Nein! Inhalt und Form bedingten einander. Dies sei übrigens eine Bemerkung von Bedeutung: StS Bahr versuche immer den Eindruck zu erwecken, als ob es der BRD auf die Inhalte, der DDR allein auf die Formalisierung ankomme; richtig sei, daß zum Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrages Art und Weise der Regelung gehören. Das Völkerrecht sei kein Formelkram, sondern sei Bestandteil und wesentlicher Inhalt des Vertrages. Dies alles sei keine Frage der Form, sondern des Inhalts. StS Bahrs Änderungswunsch könne er also insoweit nicht entsprechen. Bekräftigen wolle er noch einmal die Bereitschaft zur Zusammenarbeit auf den genannten Gebieten.

Bei Element 9 besteht Übereinstimmung insoweit, als StS Bahr nichts gegen die Formulierung habe. Keine Übereinstimmung bestehe hinsichtlich der von StS Bahr gewünschten Ergänzung, wonach beide Seiten von der Lage ausgingen, wie sie durch die Vereinbarungen und Beschlüsse der Vier Mächte aus der Kriegs- und Nachkriegszeit in bezug auf Deutschland als Ganzes sich ergeben habe. Man müsse vielmehr von der jetzigen Lage ausgehen, die dadurch gekennzeichnet sei, daß auf deutschem Boden zwei Staaten entstanden seien. StS Bahrs Formulierung werde auch der historischen Wahrheit nicht gerecht. Im übrigen wolle man einen Vertrag vereinbaren, nicht aber ein Werturteil über 27 Jahre Geschichte abgeben. Ob man, wie in der von StS Bahr vorgeschlagenen Formulierung, die Spaltung bedauere, spiele hier keine Rolle. Interessant sei es immerhin, daß man in der BRD nunmehr offenbar die Schritte, die in den 50er Jahren zur Westintegration geführt hätten, anders beurteile als damals. Man könne also von einer entsprechenden Passage absehen. Es gehe auch nicht an, davon zu sprechen, daß beide Seiten die bis zu einer Friedensregelung fortbestehenden Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte respektierten. Er habe wiederholt auf das Potsdamer Abkommen und die friedensichernden Rechte der Vier Mächte hingewiesen. StS Bahr selbst habe gesagt, daß Umfang und Inhalt der Vier-Mächte-Rechte nicht definiert seien, daß dies auch den Vier Mächten selbst nicht gelungen sei. Warum sei die BRD dann so auf einen Hinweis auf die Vier-Mächte-Rechte erpicht? Mit Aufmerksamkeit habe man seinerzeit den erregten Streit in der BRD um die Bedeutung der Artikel 53 und 107 der Satzung der Vereinten Nationen²⁶ beobachtet. Manchmal habe man den Eindruck gehabt, daß gewisse Leute unter einer Neurose litten.

26 Für Artikel 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 147, Anm. 7.

Im Zusammenhang mit den Gesprächen mit der UdSSR über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen sowie der Vorbereitung des Nichtverbreitungsvertrags wurde Bundesminister Brandt im Juli 1968 von Seiten der CDU und CSU vorgeworfen, daß er am Entspannungskonzept festhalte, obwohl die UdSSR aus den Artikeln 53 und 107 der UNO-Charta ein Interventionsrecht ableite. Vgl. dazu AAPD 1968, II, Dok. 238, Dok. 272 und Dok. 293.

Nun aber plädiere StS Bahr plötzlich für etwas ähnliches. Offenbar solle mit dem Hinweis auf die Vier-Mächte-Rechte nur etwas umschrieben werden; man gebe sich nämlich alle Mühe, Einwirkungsmöglichkeiten der drei Westmächte und damit auch der BRD auf die DDR zu erhalten. Diese Bemühungen seien auf Sand gebaut. Dem, was notwendig sei, entspreche sein Element 9. Es lehne sich an den Warschauer Vertrag an. Der ganze Streit werde durch diese Formulierung ausgeräumt. StS Bahr könne nicht beweisen, daß es irgendwelche Konflikte mit irgendwelchen Vier-Mächte-Rechten gebe, wenn man miteinander friedlich zu koexistieren suche. In dem Vertrag zwischen der DDR und der Sowjetunion von 1955 heiße es in Art. 1, daß die DDR frei über ihre Außenpolitik einschließlich der Regelungen zur BRD entscheiden könne.²⁷ Dementsprechend sähen die Sowjetunion und andere befreundete Staaten kein Hindernis für eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen BRD und DDR. In der schon erwähnten Prager Deklaration vom 26. Januar 1971 heiße es, daß Beziehungen zwischen DDR und BRD, entsprechend den Normen des Völkerrechts, als wichtiger Beitrag zum Frieden zu werten seien. Er könne im übrigen eine Fülle von Zitaten bringen. Die Sowjetunion werde froh sein, wenn es zur Aufnahme solcher Beziehungen komme. Er wolle in diesem Zusammenhang einen Kommentar des Moskauer Rundfunks vom gestrigen Tage zitieren, der – wie StS Bahr sicherlich wisse – mehr als nur ein einfacher Rundfunkkommentar sei, sondern die sowjetische Konzeption wiedergebe. Darin heiße es, daß die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten nur auf der üblichen völkerrechtlichen Grundlage beruhen könnten. Andere Beziehungen seien nicht möglich. Je schneller man dies in der BRD verstehe, um so eher könnten die Probleme gelöst werden.²⁸ Er, Kohl, wolle hinzufügen, daß die Aufnahme der Beziehungen den Vier Mächten die Wahrnehmung der Verantwortung für die Wahrung des Friedens im Herzen Europas erleichtere.

Zusammenfassend wolle er den Meinungsaustausch von gestern und heute als nützlich bezeichnen. Er bestätige, daß die Regierung der DDR wünsche, daß normale völkerrechtliche Beziehungen zwischen DDR und BRD hergestellt würden; sie habe entsprechende Vorschläge unterbreitet; sie sei am guten und

27 Artikel 1 des Vertrags vom 20. September 1955 über die Beziehungen zwischen der DDR und der UdSSR: „Die Vertragschließenden Seiten bestätigen feierlich, daß die Beziehungen zwischen ihnen auf völliger Gleichberechtigung, gegenseitiger Achtung der Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten beruhen. In Übereinstimmung hiermit ist die Deutsche Demokratische Republik frei in der Entscheidung über Fragen ihrer Innenpolitik und Außenpolitik, einschließlich der Beziehungen zur deutschen Bundesrepublik sowie der Entwicklung der Beziehungen zu anderen Staaten.“ Vgl. DzD III/1, S. 372.

28 Radio Moskau kommentierte am 21. Juni 1972 die Gespräche des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl: „Europa sieht, wie immer wieder Versuche gemacht werden, jene unbestreitbare Tatsache nicht anzuerkennen, daß die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten nur auf völlig gleichberechtigter Grundlage aufgebaut werden können. Ein Ausdruck dieser Versuche ist die Konzeption über die sogenannten besonderen innerdeutschen Beziehungen. [...] Alle wissen, seit mehr als 20 Jahren entwickeln sich die DDR und die BRD als selbständige Staaten. Sie sind in völkerrechtlicher Hinsicht anerkannt. Es handelt sich somit um zwei Subjekte des Völkerrechts, die gleiche Rechte besitzen. Die Beziehungen zwischen diesen Subjekten des Völkerrechts [...] können nur auf der üblichen völkerrechtlichen Grundlage beruhen. Anders kann es nicht sein. Je schneller man diese Wahrheit versteht, desto einfacher und schneller kann die Frage der Normalisierung der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR gelöst werden.“ Vgl. den Artikel „Es geht um Beziehungen von souveränen Staaten“, NEUES DEUTSCHLAND vom 22. Juni 1972, S. 6.

erfolgreichen Verlauf des Meinungsaustauschs wahrlich interessiert. Aber wenn die BRD glaube, der Meinungsaustausch werde im luftleeren Raum geführt, so, als ob in den internationalen Beziehungen alles normal sei, als ob es keine Interventionen seitens der BRD gebe, so irre man. Er wolle nahelegen, daß man sich auf Seiten der BRD schnellstens darüber klar werde, daß die Fortsetzung dieser Praktiken nicht ohne negative Folgen auf den Meinungsaustausch bleiben könne. Er bitte, dies mit dem gebührenden Ernst zur Kenntnis zu nehmen.

StS *Bahr* behielt sich vor, beim nächsten Mal auf die einzelnen Punkte einzugehen; er wolle jetzt nur ein paar Bemerkungen machen.

Der Begriff Zonenrandgebiet, so, wie er in dem von StS *Kohl* beanstandeten Erlaß des Familienministeriums gebraucht werde, sei ein Terminus technicus geworden. Davon werde man nicht so schnell herunterkommen.

StS *Kohl* sagte, dann solle man sich auch unsererseits nicht beschweren, wenn in Karten, die in der DDR noch benutzt würden, anstelle BRD West-Deutschland stehe. Man wolle auch dies selbstverständlich ändern, aber es gehe eben nicht so schnell.

StS *Bahr* entgegnete, hier gebe es doch einen Unterschied, nämlich den, daß man auf der einen Seite seitens der DDR einen anderen Staat mit einer falschen Bezeichnung belege, während es hinsichtlich des Zonenrandgebietes sich um die Benennung eigenen Staatsgebiets handele. Man werde doch hier kein Gesetz machen, in welchem die Gesetze von 20 Jahren terminologisch geändert würden. Dies sei Historie.

StS *Kohl* habe ferner sich nach dem Weißbuch zur Verteidigung erkundigt. Die Beanstandung treffe nur auf eine der verschiedenen in dem Weißbuch abgedruckten Karten zu. Alle anderen Karten machten keinen Unterschied zwischen der Grenze der DDR und den Grenzen zu anderen Staaten. Dieser eine Fall sei der Aufmerksamkeit des BMB, das auch nicht in jedem Falle zuständig sei, entgangen.

StS *Kohl* sagte, dies sei eine Vereinfachung; hier gehe es um den Versuch der Eingemeindung der DDR; die Staatsgrenze zwischen DDR und ČSSR sei nämlich als Grenze der Bundesrepublik ausgewiesen. Das gleiche gelte für die polnische Grenze. StS *Bahr* erwiderte, er sei gespannt, wie sich die Polen dazu äußern würden.

StS *Kohl* erhoffte sich die verbindliche Zusage, daß so etwas sich nicht wiederhole. StS *Bahr* konnte demgegenüber eine generelle Verpflichtung dieser Art nicht übernehmen. StS *Kohl* stellte in Aussicht, dann seinerseits in ähnlichen Fällen ähnlich zu reagieren. StS *Bahr* meinte, in der DDR lägen die Verhältnisse ganz anders. Er, Bahr, werde in einem solchen Fall dann aber sehr entrüstet sein.

StS *Kohl* habe mit Recht festgestellt, daß noch sehr viele Fragen offen seien. Es habe ihn, Bahr, aber erstaunt, daß StS *Kohl* eine Haltung einnehme, die eine Aufgabe des Versuchs verlange, bei gegensätzlicher Interessenlage Lösungen zu suchen. Dies sei nicht möglich; man könne nicht alle Interessengegensätze einfach ausklammern. Natürlich gebe es Interessen, die nicht zur Übereinstimmung zu bringen seien. StS *Kohl* warf ein, von gerade diesen habe er

gesprochen. StS *Bahr* fuhr fort, wenn die nicht übereinstimmenden Interessen einen zu großen Umfang annähmen, sei eben keine Vereinbarung möglich. Der Meinungsaustausch werde geführt, um zu sehen, ob es möglich sei, in erfolgversprechende Verhandlungen einzutreten. Die Formel, daß man ausklammern solle, worüber man sich nicht verständigen könne, sei nur sehr begrenzt brauchbar. Sein, Bahrs, Generaleindruck sei, daß StS Kohls Ausführungen nicht sehr befriedigend gewesen seien. Dieser habe nämlich insgesamt die Punkte mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, in denen gestern Übereinstimmung zur Sache festgestellt worden sei; im übrigen habe er aber alle Vorschläge StS Bahrs negativ beantwortet. Ferner habe StS Kohl viele Worte auf Themen verwandt, bei denen es sich weitgehend um Randerscheinungen handele, z.B. auf die atomare Abrüstung. Was StS Kohls Zitat aus dem Nichtverbreitungsvertrag angehe, so sei gerade diese Passage auf Drängen der Nicht-Atommächte, der Habenichtse, in den Vertrag hineingekommen, damit auch diejenigen Staaten, die über Atomwaffen verfügten, gewisse Verpflichtungen übernahmen.²⁹ Es sei nicht möglich, gerade das Zitat, welches für die Atommächte bestimmt sei, auf die Staaten anzuwenden, die keine Atomwaffen hätten. Im übrigen berühre dies alles nicht den Kern des Verhältnisses zwischen BRD und DDR. Überrascht hätten StS Kohls Ausführungen ihn, weil sie einen Widerspruch zu früheren Erklärungen der DDR enthielten. Es gehe nicht, daß StS Kohl aus der Präambel des Verkehrsvertrages, in welcher von normalen Beziehungen gesprochen werde³⁰, schließe, daß damit diplomatische Beziehungen gemeint seien. Er, Bahr, leite aus der gleichen Formulierung ja auch nicht ab, daß StS Kohl mit ihr auf die Herstellung völkerrechtlicher Beziehungen verzichtet habe. Er wolle daran erinnern, daß diese Formulierung Gegenstand langer Diskussionen gewesen sei. Dabei hätten beide Seiten zur Kenntnis genommen, daß beide Seiten jeweils ihre Position aufrechterhalten hätten. Die Formulierung der Präambel des Verkehrsvertrages habe beide Seiten also nicht von der Notwendigkeit befreit, in der Sache prinzipielle Entscheidungen zu erzielen. Der Verkehrsvertrag sei eben nicht geeignet gewesen, wesentliche Bestimmungen des Verhältnisses zwischen den beiden Staaten klar zu regeln. StS *Kohl* warf ein, dies sei eine interessante Feststellung, die man sich merken werde. StS *Bahr* fuhr fort, es sei nun einmal so. Was die Frage des Botschafteraustausches angehe, so habe er dem, was er bereits früher gesagt habe, nichts hinzuzufügen. StS *Kohl* fragte, was das dann für Konsequenzen habe. Wie werde das praktisch aussehen? Er habe immer gedacht, daß die Ostpolitik der Bundesregierung im wesentlichen darin bestehe, das nachzuholen, was man gegenüber den Westmächten früher getan habe, daß man also gleichziehen wolle. Habe StS *Bahr* sich schon einmal überlegt, wo die jeweiligen Vertreter der beiden deutschen Staaten in der Liste des Protokolls rangierten, wenn sie nicht Botschafter seien? StS *Bahr* entgegnete, diese Frage sei etwas ganz anderes als das, worüber er gesprochen habe. Er habe zunächst nur einmal gesagt, daß man aus der Präambel des Verkehrsvertrages nicht ableiten könne, daß ein Botschafteraustausch beschlossen sei. Natürlich könne man auch nicht einen Verzicht

29 Zur Haltung der Nichtnuklear-Staaten zum Nichtverbreitungsvertrag vom 1. Juli 1968 und einer weiteren nuklearen Abrüstung vgl. AAPD 1968, I, Dok. 189.

30 Für die Präambel des Vertrags vom 26. Mai 1972 zwischen der Bundesrepublik und der DDR über Fragen des Verkehrs vgl. Dok. 178, Anm. 16.

der DDR auf den Wunsch nach Herstellung völkerrechtlicher Beziehungen aus der Präambel herleiten. Dem von StS *Kohl* aufgeworfenen protokollarischen Problem könne er keine große Bedeutung beimesse. Es interessiere ihn im Augenblick wenig, wo ein Botschafter beim Neujahrsempfang stehe oder wo er bei Tische sitze. Wichtig sei, daß der Austausch der Vertreter auf der Basis völlicher Gleichberechtigung geschehe. StS *Kohl* fragte, ob es denn mit dieser Auffassung nicht im Widerspruch stehe, wenn zwei deutsche Botschafter in anderen Hauptstädten akkreditiert seien. StS *Bahr* sah hierin keinen Widerspruch. Er habe immer die Auffassung vertreten, daß es keinerlei Einschränkung oder Punkte minderer Qualität bei den Beziehungen der beiden deutschen Staaten zu Drittländern gebe. Einzig streitig sei die Frage, ob die Beziehungen zwischen der BRD und der DDR exakt und ausschließlich und uneingeschränkt wie die zwischen allen anderen Staaten gestaltet werden müssen oder ob es Faktoren gebe, die es zwischen anderen Staaten nicht gebe. StS *Kohl* hielt es für konsequent, daß, wenn man aus den Vier-Mächte-Rechten einen minderen Status ableite, dieser sich auch bei den Vertretungen in den Hauptstädten der Vier Mächte auswirken müsse. Wieso könne es dort Botschafter geben, nicht aber in der DDR? StS *Bahr* entgegnete, daß StS *Kohl* ja sehe, daß dies gehe. Im übrigen habe diese Frage einen unmittelbaren Bezug zu dem, was die Vier Mächte an Zuständigkeiten in bezug auf Deutschland als Ganzes hätten. StS *Kohl* habe übrigens einen Satz gesagt, den er, *Bahr*, als Kernsatz empfinde und dem er zustimme: Beide Seiten könnten doch nicht daran interessiert sein, Einwirkungsmöglichkeiten der Drei Mächte, vielleicht auch der BRD, auf die DDR zu konstruieren; so etwas sei auf Sand gebaut. Er wolle mit Nachdruck sagen, daß wir eine solche Absicht auch nicht hätten. In den Verträgen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten sei klargestellt, daß die Artikel 53 und 107 der Satzung der Vereinten Nationen im bilateralen Verhältnis nicht mehr gelten.³¹ Ebenso verhalte sich der Moskauer Vertrag, soweit solche Rechte theoretisch überhaupt bestanden haben könnten. Er wolle hinzufügen, daß seines Erachtens niemals einseitige Rechte der Sowjetunion gegenüber der Bundesrepublik und einseitige Rechte der Drei Mächte gegenüber der DDR bestanden hätten. Rechte stünden den Vier Mächten als Gesamtheit in bezug auf Deutschland als Ganzes zu. Es gebe keine Rechte einzelner im Hinblick auf die BRD oder die DDR. Wenn die DDR gegen solche Rechte sei, so werde sie uns an ihrer Seite finden. Das Verhältnis der beiden einzelnen Staaten zu den Vier Mächten habe nichts damit zu tun, daß es Vier-Mächte-Rechte für Deutschland als Ganzes gebe. Die bilateralen Beziehungen berührten die Vier-Mächte-Rechte nicht. Um es einfacher zu sagen: Das Verhältnis des einen wie des anderen Staates zu den Vier Mächten sei das normale Verhältnis wie zwischen anderen Staaten auch. Beide Staaten seien souverän, die Beziehungen zu jedem anderen nicht-deutschen Staat zu entwickeln. StS *Kohl* warf ein, die DDR habe die-

³¹ In der Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz vom 3. Oktober 1954 erklärten die Drei Mächte, daß „sie sich in ihren Beziehungen mit der Bundesrepublik an die in Artikel 2 der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätze halten werden“. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1954, Bd. 2, S. 6982.

Ministerialdirektor Groepper stellte dazu am 31. Dezember 1968 fest, daß die Drei Mächte damit ausdrücklich das in Artikel 2 der UNO-Charta festgelegte völkerrechtliche Gewaltverbot zur Grundlage der Beziehungen zur Bundesrepublik gemacht hätten. Vgl. dazu AAPD 1968, II, Dok. 429.

se Souveränität auch gegenüber der BRD. StS *Bahr* entgegnete, im Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander sei eben in diesem einen Punkt die Souveränität eingeschränkt, weil es Vier-Mächte-Rechte gebe. StS *Kohl* habe gesagt, irgendwelche Vier-Mächte-Zuständigkeiten stünden der Aufnahme von Beziehungen nicht entgegen. Damit habe StS *Kohl* zugegeben, daß es irgendwelche Vier-Mächte-Zuständigkeiten gebe. Er, *Bahr*, unterstreiche: Es gebe Vier-Mächte-Zuständigkeiten. Warum solle man dann nicht erklären, daß diese von beiden Seiten respektiert würden. Es werde ihm eine Freude sein, anhand von Dokumenten zu zeigen, daß die DDR diese Rechte respektiere, daß die Sowjetunion sich solche Rechte vorbehalten habe, daß also die Souveränität doch insoweit beschränkt sei. Er frage also, warum man solche Augenwischerei betreiben wolle, nämlich im Vertrag der DDR zur Sowjetunion Vier-Mächte-Rechte berücksichtige³² und im Vertrag der BRD zu den Drei Mächten ebenfalls Vier-Mächte-Rechte berücksichtige³³, nicht aber im Verhältnis zwischen BRD und DDR. Ein weiterer wichtiger Punkt sei, daß beide Staaten einander nicht als Ausland empfänden. Sie seien auch auf die Wiedervereinigung hin angelegt und gehörten einer Nation an. Dies sei eine Besonderheit, die nicht geleugnet werden könne und die die DDR ja auch nicht leugne. Es sei richtig, daß es in Deutschland zwei Staaten gebe; des ungeachtet bildeten sie aber eine Nation.

„Unter diesen Bedingungen sei die Wiedervereinigung Deutschlands nur im Ergebnis eines lang andauernden Prozesses auf dem Wege der Entspannung und über die Gewährleistung der europäischen Sicherheit möglich. Denn nur eine solche nationale Wiedervereinigung, die der Sicherung des Friedens in Europa diene, könne im Interesse der deutschen Nation und aller anderen Völker Europas liegen. Die Wiedervereinigung setze eine friedliche Verständigung zwischen den beiden deutschen Staaten voraus. Gerade deshalb wäre die Aufnahme der Deutschen Demokratischen Republik in die Organisation der Vereinten Nationen von großer Bedeutung, um die in ihrer Charta fixierten Prinzipien der friedlichen Koexistenz auch in den Beziehungen zwischen den beiden Staaten durchzusetzen. Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik sei gewiß, daß ihre Aufnahme in die Organisation der Vereinten Nationen wesentlich zur Erreichung dieses Ziels beitragen und damit die friedliche Wiedervereinigung Deutschlands fördern würde. Da die Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten eine unabdingbare Voraussetzung für ihre friedliche Wiedervereinigung darstelle, sei die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik bei allen Vorbehalten, die sie im Hinblick auf die fehlende Übereinstimmung der Politik der westdeutschen Regierung

32 In Artikel 9 des Vertrags vom 12. Juni 1964 zwischen der DDR und der UdSSR über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit wurde festgestellt: „Dieser Vertrag berührt nicht Rechte und Pflichten beider Seiten aus geltenden zweiseitigen und anderen internationalen Abkommen einschließlich des Potsdamer Abkommens.“ Vgl. DzD IV/10, S. 720.

33 In Artikel 2 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) war festgelegt: „Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrags verhindert hat, behalten die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 306.

mit den Zielen und Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen habe, der Auffassung, daß auch die Aufnahme der westdeutschen Bundesrepublik in die Weltorganisation diesem Ziel dienen würde. Sie könnte zur Verständigung der beiden deutschen Staaten beitragen und damit ihre allmähliche Annäherung und auf dem Wege über eine Konföderation die nationale Wiedervereinigung des deutschen Volkes fördern. Gleichzeitig könnten dadurch wirksame Voraussetzungen geschaffen werden, um die bestehenden Spannungen in Mitteleuropa zu beseitigen und die europäische Sicherheit zu gewährleisten.“

Diese interessanten Ausführungen, so fuhr StS Bahr fort, stammten, wie StS Kohl sicherlich schon bemerkt habe, aus dem Memorandum, mit welchem die DDR 1966 ihren Antrag auf UN-Mitgliedschaft begründet habe.³⁴ Außenminister Winzer habe damals noch zusätzlich in einer Erklärung ausgeführt:

„Die Deutsche Demokratische Republik halte dem in ihrer ersten Regierungserklärung enthaltenen Grundsatz die Treue, sich mit der Spaltung Deutschlands nicht abzufinden und beharrlich den Kampf zu führen für die Annäherung und Verständigung der beiden deutschen Staaten über die Bildung einer Konföderation mit dem Ziel ihrer Vereinigung. Dieses nationale Anliegen des deutschen Volkes sei nur durch eine Politik der friedlichen Koexistenz beider deutscher Staaten, durch ihren Verzicht auf Atomwaffen, durch einen Rüstungsstopp und wirksame Maßnahmen zur Abrüstung, durch ihren Zusammenschluß zur deutschen Konföderation zu erreichen. Es stehe außer Zweifel, daß eine solche Entwicklung, ... durch die Aufnahme beider deutscher Staaten in die Organisation der Vereinten Nationen eine nachhaltige und wirksame Unterstützung erhalten werde.“³⁵

Hier handele es sich um einen der Kernpunkte für den Vertrag zwischen BRD und DDR. Die Frage sei, halte die DDR diesem Grundsatz die Treue, oder werde er bei dem von StS Kohl so oft erwähnten Antrag auf Mitgliedschaft in den UN zurückgezogen und anders formuliert werden? Die Frage sei doch weiter, ob die Ziele und Prinzipien von damals blieben oder nicht, ob die Staatengemeinschaft unter Umständen unter falschen Voraussetzungen über den Antrag der DDR entscheide oder nicht. Dies sei doch eine ganz wesentliche Sache! Er, Bahr, habe aber keinen Zweifel daran, daß die DDR ihren Grundsätzen treu bleiben werde. Es habe sich doch seit dem Februar 1966 nichts wesentlich Neues ereignet mit der einzigen Ausnahme, daß die BRD ihre Position verändert habe. Alles, was die DDR seinerzeit moniert habe, falle jetzt weg. Die BRD habe den Staatscharakter der DDR anerkannt, sie habe ihre Bereitschaft erklärt, Verträge auf gleichberechtigter Grundlage zu schließen etc. Die DDR könnte sagen, dies sei ein großer Erfolg ihrer Politik. Wenn die DDR jetzt von ihrer alten Grundposition nichts mehr wissen wolle, so müsse dadurch doch der Eindruck entstehen, als ob sie an einer Regelung des Grundverhältnisses nicht mehr interessiert sei. Es gehe nicht an, nunmehr neue Forderungen zu stellen. Wenn man sich einigen könne, a) die Vier-Mächte-Rechte und b) die nationale Einheit, oder wie immer die DDR das in ihrem Memorandum formuliert habe, zu respektieren, und c) im übrigen die Beziehungen wie alle übrigen Staaten regeln

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

35 Für den Wortlaut der Erklärung des Außenministers der DDR, Winzer, vom 2. März 1966 vgl. DzD IV/12, S. 275–278.

wolle, so sei man ein großes Stück weiter. StS *Kohl* erwiderte, der Ausgangspunkt des Gespräches der letzten 20 Minuten sei die Frage gewesen, warum man keine Botschafter austauschen könne. Es bestehe Übereinstimmung darin, daß beide Seiten sich förmlich bestätigt hätten, daß Vier-Mächte-Rechte die Herstellung völkerrechtlicher normaler Beziehungen nicht behinderten. StS Bahr habe keinerlei Beweis erbracht, warum dann nicht auch Botschafter ausgetauscht werden könnten. Wo stehe es denn, daß keine Botschafter ausgetauscht werden dürften? StS *Bahr* entgegnete, das habe er gar nicht gesagt. Es hänge nicht vom Dürfen, sondern vom Wollen ab. Es würden Bevollmächtigte ausgetauscht, weil man den jeweils anderen Staat nicht als Ausland empfinde. StS *Kohl* erwiderte, der Begriff „Ausland“ sei rechtlich irrelevant. Es gebe zwei voneinander unabhängige Staaten. StS Bahr habe im übrigen bei der Lesung des Memorandums einen wesentlichen Abschnitt ausgelassen. Dieser laute:

„Infolge dieser Entwicklung der Deutschen Demokratischen Republik und ihrer Politik konnte das Besetzungsrecht des Potsdamer Abkommens in der Deutschen Demokratischen Republik aufgehoben und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik die volle Ausübung aller Souveränitätsrechte ermöglicht werden. Das fand zunächst in der nach Verhandlungen mit der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik am 25. März 1954 abgegebenen Erklärung der Regierung der Sowjetunion über die Herstellung der vollen Souveränität der DDR seinen Ausdruck. Darin heißt es: „Die UdSSR nimmt mit der Deutschen Demokratischen Republik die gleichen Beziehungen auf wie mit anderen souveränen Staaten. Die DDR wird die Freiheit besitzen, nach eigenem Ermessen über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten einschließlich der Fragen der Beziehungen zu Westdeutschland zu entscheiden.“³⁶ In Übereinstimmung damit heißt es im Vertrag über die Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 20. September 1955 in Art. 1: „Die vertragschließenden Seiten bestätigen feierlich, daß die Beziehungen zwischen ihnen auf völliger Gleichberechtigung, gegenseitiger Achtung der Souveränität und der Nicht-einmischung in die inneren Angelegenheiten beruhen.““

Die DDR sei also frei in der Gestaltung ihrer Beziehungen zur BRD. Warum also würden keine Botschafter ausgetauscht? StS Bahr habe gesagt, weil es die Bundesregierung nicht wolle. Rechtliche Grundlagen gebe es auch nicht. StS *Bahr* ergänzte, es gebe rechtliche Grundlagen weder in positivem noch in negativem Sinne. Die Bundesregierung wolle keinen Botschafteraustausch, weil sich viel dafür anführen lasse, daß beide Seiten die Wiedervereinigung wollten; er erinnere an das, was in dem Memorandum über die Konföderation und die Annäherung stehe. StS *Kohl* hielt fest, daß die Bundesregierung also nicht wolle. Er werde darauf später zurückkommen. Was die Aufnahme in die UNO angehe, so gebe es dafür nur das eine Kriterium, ob nämlich der Staat friedliebend sei und bereit, die Rechte und Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen zu übernehmen. Daher sei auch der Antrag des Staatsratsvorsitzenden seinerzeit kurz und knapp gewesen.³⁷ Die Erläuterungen, aus denen

36 Vgl. AUSSENPOLITIK DER DDR, Bd. I, S. 303.

37 Für den Wortlaut des Schreibens des Staatsratsvorsitzenden Ulbricht vom 28. Februar 1966 an UNO-Generalsekretär U Thant vgl. DzD IV/12, S. 245.

StS Bahr zitiert habe, erklärtten sich aus der Zeit. Damals habe die DDR in der Tat die Hoffnung gehabt, die BRD zu einer einsichtigeren Politik zu veranlassen. Sie habe sogar suggeriert, daß die BRD ähnliche Schritte unternehme. Das hätte, falls es geschehen wäre, manches eindämmen können. Die BRD habe sich indessen extrem anders verhalten. Nach sechs Jahren solchen Verhaltens könne man der DDR nicht verwehren, daraus Schlußfolgerungen zu ziehen. StS *Bahr* sagte, es gebe nicht nur ein einziges Kriterium für die Aufnahme in die Vereinten Nationen; denn wenn es nur dieses eine Kriterium gebe, warum sei dann die DDR nicht schon längst Mitglied? Das gleiche gelte auch für die Volksrepublik China.³⁸ Für die Bewertung des Aufnahmeantrags sei die Motivation, wie sie im Memorandum dargelegt worden sei, natürlich nicht ohne Interesse. Sie stehe auch in Übereinstimmung mit den früheren Verträgen der DDR. Es gebe eine Kontinuität zwischen der Verfassung der DDR³⁹, den Verträgen mit der Sowjetunion aus den 50er und 60er Jahren und der Verfassung der DDR von 1968⁴⁰. Außenminister Winzer habe ja gesagt, daß die DDR ihren Grundsätzen treu bleibe. Daß die DDR von 1966 bis 1969 habe warten müssen, bis die BRD ihre Politik geändert habe, sei ja kein großer Zeitraum. Die DDR solle sich doch beglückwünschen, daß – im Sinne der DDR – die BRD nach einem so kurzen Zeitraum Vernunft angenommen habe. Seit drei Jahren gebe es eine neue Situation der Entspannung in Europa. Er habe nicht gehört, daß die DDR erklärt habe, daß jetzt alles anders sei als 1969 oder 1966. Man könne davon ausgehen, daß es eine gewaltige internationale Wirkung habe, wenn heute eine derartige Erklärung abgegeben werde. Die Entspannung in Europa werde dadurch deutlich erschwert werden. Die Haltung der Bundesregierung, die auch von vielen Staaten des Warschauer Pakts gerühmt worden sei, sei gegründet auf die Haltung, wie sie die DDR in dem eben zitierten Memorandum dargelegt habe. Wir hätten ja unsere Politik auf falsche Voraussetzungen gegründet, wenn die DDR sich drei Jahre über einen Wechsel ihrer Politik verschwiegen haben sollte.

StS *Kohl* zitierte Art. 4 der Charta der Vereinten Nationen, wonach die Mitgliedschaft allen friedliebenden Staaten offenstehe, die die Verpflichtungen der Charta erfüllten.⁴¹ Es handele sich also in der Tat um das einzige rechtliche Kriterium. StS Bahr habe gesagt, es gebe noch andere Kriterien: Sonst wären DDR und Volksrepublik China ja schon lange Mitglied geworden. Das habe doch mit einer rechtlichen Einschätzung nichts zu tun. Da handele es sich doch um nackte, bloße Machtpolitik. Bis zur Stunde müsse sich die DDR gegen die Bemühungen der BRD wenden, sie aus den Unterorganisationen der Vereinten

38 Zur Aufnahme der Volksrepublik China in die UNO am 25. Oktober 1971 vgl. Dok. 6, Anm. 19.

39 Für den Wortlaut der Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1949 vgl. GESETZBLATT DER DDR 1949, S. 5–16.

40 Für den Wortlaut der Verfassung der DDR vom 6. April 1968 vgl. GESETZBLATT DER DDR 1968, Teil I, S. 199–222.

41 Artikel 4 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945: „1) Membership in the United Nations is open to all other peace-loving states which accept the obligations contained in the present Charter and, in the judgment of the Organization, are able and willing to carry out these obligations. 2) The admission of any such state to membership in the United Nations will be effected by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council.“ Vgl. CHARTER OF THE UNITED NATIONS, S. 677.

Nationen herauszuhalten; er erinnere hier an die WHO.⁴² Ja, er gerate in Rage: Was habe denn die BRD 1966 getan? StS *Bahr* antwortete, die BRD habe seinerzeit erklärt, daß die sowjetische Besatzungszone kein Staat sei.⁴³ StS *Kohl* fiel ein, die BRD habe also den Antrag der DDR zu zerreißen gesucht. StS *Bahr* wollte das nicht bestreiten.

StS *Kohl* fragte, was sich denn bis zum 22. Juni 1972 in der Frage der Mitgliedschaft bei der UNO und im UNO-System geändert habe? Da komme StS *Bahr* und wolle der DDR Formulierungen vorhalten aus dem Aufnahmeantrag; das passe doch nicht zusammen. StS *Bahr* erwiderte, inzwischen habe sich geändert, daß die BRD nicht mehr von der SBZ, sondern von der DDR spreche. StS *Kohl* müsse auch sehen, was dies alles ausgelöst habe; so sei z. B. auch die Erklärung der Drei Mächte von damals⁴⁴ heute wohl nicht mehr wiederholbar. Es mache einen beträchtlichen Unterschied, daß heute die Staatseigenschaft durch die Drei Mächte – er verweise hier auf das Vier-Mächte-Abkommen – in anderem Lichte als früher gesehen werde und daß heute Gespräche über die Aufnahme in die VN möglich seien. Wenn jetzt von Normalisierung gesprochen und gleichzeitig ihm vorgehalten werde, daß man die Aufnahme in die Vereinten Nationen von gewissen Vorbedingungen abhängig mache, warum lasse sich dann die DDR nicht auch auf einem kleinen Grenzverkehr ein? Hier müsse man doch sehen, daß es Interessen gebe. StS *Kohl* konnte zwischen den Äußerungen der CDU-Regierung und denen der Botschafter Schnippenkötter und Gehlhoff in jüngster Zeit⁴⁵ keinen größeren Unterschied entdecken. Die Verständigungspolitik gegenüber der BRD sei doch mit dem Brief an den Bundespräsidenten aus dem Jahre 1969⁴⁶, mit dem Angebot zum Abschluß eines Verkehrsvertrages⁴⁷, mit den Erklärungen des Ersten Sekretärs in Sofia⁴⁸ initiiert

42 Zur Abstimmung in der WHO-Versammlung am 19. Mai 1972 über die Vertagung des Aufnahmeantrags der DDR vgl. Dok. 144, Anm. 5.

43 Am 1. März 1966 gab das Presse- und Informationsamt die Stellungnahme zum Antrag der DDR vom 28. Februar 1966 auf UNO-Mitgliedschaft ab: „Nach der Satzung der Vereinten Nationen können nur Staaten Mitglieder der Weltorganisation werden. Die weit überwiegende Mehrzahl der Mitglieder der Vereinten Nationen unterhält zur SBZ keine diplomatischen oder amtlichen Beziehungen, weil sie ihr den staatlichen Charakter abspricht. Aus diesem Grund sind schon die Bemühungen der SBZ um Zulassung zu den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen ergebnislos geblieben.“ Vgl. DzD IV/12, S. 254.

44 Die Drei Mächte erklärten am 3. März 1966 zum Antrag der DDR vom 28. Februar 1966 auf UNO-Mitgliedschaft, „daß nur die Regierung der Bundesrepublik Deutschland berechtigt ist, im Namen Deutschlands als Vertreter des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten zu sprechen. Da die sogenannte Deutsche Demokratische Republik kein Staat ist, hat sie auch keinerlei Recht, in die Organisation der Vereinten Nationen aufgenommen zu werden.“ Vgl. DzD IV/12, S. 279.

45 Zu den Äußerungen des Botschafters Schnippenkötter, Genf (Internationale Organisationen), vom 19. Mai 1972 vgl. Dok. 146, Anm. 15.

Zu den Äußerungen des Botschafters Gehlhoff, New York (UNO), hinsichtlich eines UNO-Beitritts der Bundesrepublik und der DDR vgl. Dok. 170, Anm. 45.

46 Korrigiert aus: „1970“.

Mit Schreiben vom 17. Dezember 1969 übermittelte der Staatsratsvorsitzende Ulbricht Bundespräsident Heinemann den Entwurf eines Vertrags über die Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik. Für den Wortlaut des Schreibens und des Entwurfs vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 190-193.

Vgl. dazu auch AAPD 1969, II, Dok. 407.

47 Von Seiten der DDR wurde bei den Verhandlungen zwischen dem Bundesministerium für Verkehr und dem Ministerium für Verkehrswesen der DDR am 26. November 1969 der Entwurf für einen Vertrag über den grenzüberschreitenden Verkehr übermittelt. Zu den Verkehrsverhandlungen am 13. Februar 1970 notierte Legationsrat I. Klasse Graf Schirndinger von Schirnding am 17. Februar

worden. Von der DDR seien doch auch die Impulse für diesen Meinungsaustausch ausgegangen. Wieso sollten im übrigen ein Botschafteraustausch und diplomatische Beziehungen die Entspannung erschweren? StS *Bahr* bemerkte, wenn er sich auf den Standpunkt der DDR stelle, wonach die jetzige Entspannungspolitik vor allem auf Grund von Initiativen aus der DDR möglich geworden sei, dann frage er sich, warum man unter Umständen von der alten Haltung abrücken wolle, wo diese doch sehr erfolgreich sei? StS *Kohl* entgegnete, es gehe um die Gestaltung der Beziehungen, nicht um die Konzeption. Jeder solle mit seiner Auffassung selig werden. StS *Bahr* stimmte dem zu. Jede Seite, das habe er schon immer gesagt, solle ihre Ziele behalten. Die einzige Frage bleibe, warum man dies dann nicht in den Vertrag aufnehme. StS *Kohl* zeigte sich nicht nur nicht befriedigt, sondern sogar verärgert darüber, daß StS *Bahr* in keiner Weise auf seine Vorhalte zum Abbau der Diskriminierungspolitik der Bundesrepublik im internationalen Bereich eingegangen sei. StS *Bahr* sagte, er sei mit seinen Ausführungen ja auch noch nicht am Ende. Er habe mit der gehörigen Aufmerksamkeit zur Kenntnis genommen, daß es sich hier um einen wesentlichen Punkt handele, der von StS *Kohl* gestern, heute morgen und jetzt am Schluß des Meinungsaustauschs erwähnt worden sei. Er werde wegen des Zeitmangels in Berlin auf diese Frage zurückkommen⁴⁹, wolle jetzt nur noch kurz einige Punkte anmerken, die ihm wichtig erschienen.

- 1) Es sei eine Tatsache, daß es Vier-Mächte-Rechte gebe und daß es keinen Friedensvertrag gebe. Die Vier-Mächte-Rechte könnten die DDR und die BRD nicht abwerfen.
- 2) Ein Kernpunkt sei die Nation. Hierzu wolle er jetzt keine Ausführungen machen.
- 3) gebe es das Problem der praktischen Regelungen, die Teil der Normalisierung sein müßten. Hier gebe es erstens die Familienzusammenführung. Er habe sich zu diesem Problem schon am 15.6. ausführlich geäußert⁵⁰ und Beispiele genannt. Er müsse mit allem Ernst darauf hinweisen, daß die in diesem Bereich spürbaren Folgen der Teilung Deutschlands eine besondere Bedeutung hätten, wenn unsere beiden Staaten über einen Vertrag zur Regelung ihres grundsätzlichen Verhältnisses verhandelten. Ohne einen Fortschritt auf diesem Gebiet werde es kaum möglich sein, den Menschen in diesem Land – und möglicherweise auch in der DDR – die Notwendigkeit eines solchen Vertrages begreiflich zu machen. Er wolle deshalb absichtlich darauf verzichten, jetzt Lösungsvorschläge vorzulegen. Worauf es ihm ankomme, sei, im Verlaufe des Mei-

Fortsetzung Fußnote von Seite 796

ar 1970, die Delegation der Bundesrepublik sei laut Mitteilung des Bundesministeriums für Verkehr „insbesondere nicht auf den DDR-Entwurf eines Staatsvertrags eingegangen, den die Ostberliner Delegation immer wieder zur Grundlage der Verhandlungen machen wollte“. Vgl. Referat II A 1, Bd. 360.

48 Zur Erklärung des Ersten Sekretärs des ZK der SED, Honecker, vom 18. April 1972 vgl. Dok. 104, Anm. 15.

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

50 Vgl. dazu das Vier-Augen-Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin; Dok. 172.

nungsaustausches Einvernehmen zu erzielen, daß die Normalisierung auf diesem Gebiet bei Inkrafttreten des Vertrages fühlbar sein müsse.

Zweitens gebe es den Reiseverkehr; hier sei man immer wieder zu der Erkenntnis gelangt, daß gewisse Probleme der Familienzusammenführung sich weniger scharf stellten, wenn es verbesserte Möglichkeiten gebe, daß Verwandte einander ohne Schwierigkeiten besuchen könnten. Man solle Erleichterungen im Reiseverkehr auch unter diesem Gesichtspunkt sehen. Er wolle hier besonders die Herabsetzung des Reisealters nennen. Es würde genügen, wenn man während des Meinungsaustausches Einverständnis über den Grundsatz der Notwendigkeit einer Verbesserung erzielen könnte.

Drittens gebe es die Rechts- und Amtshilfe. Im Zuge der Normalisierung müsse auch der Rechts- und Amtshilfeverkehr zwischen den Gerichten und Behörden beider Seiten geregelt werden. Dabei sollte im Interesse der Rechtsuchenden und der Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens der unmittelbare Verkehr zwischen den Gerichten und Behörden festgelegt werden. Er stelle sich vor, daß man in dem Vertrag vorsehe, daß beide Seiten im Anschluß daran über ein Rechts- und Amtshilfeabkommen verhandeln. Ein solches Abkommen habe die BRD bislang abgelehnt; jetzt habe sie ihre Position geändert. StS *Kohl* fragte, warum es erst die Regelung, dann das Abkommen geben müsse. StS *Bahr* sagte, über die Reihenfolge könne man durchaus reden.

Er fuhr fort, daß viertens der Post- und Fernmeldeverkehr der beiden Staaten unter einem besonderen Aspekt stehe. Die Erwartung und Ansprüche der Bürger seien hier höher und würden auch in Zukunft höher bleiben, als das zwischen Bevölkerungen dritter Staaten der Fall sei. Ferner werde es nicht mehr lange dauern, bis die beiden Staaten Mitglieder des Weltpostvereins seien.⁵¹ Die Satzungen des Weltpostvereins und der Internationalen Fernmeldeunion erklärten es ausdrücklich für zulässig, daß besondere Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten geschlossen würden.⁵² Dies gelte allerdings nur, wenn entsprechende Vereinbarungen den internationalen Gremien notifiziert würden. Er schlage deshalb vor, schon während der Verhandlungen über einen Grundvertrag durch Beauftragte der beiden Regierungen ein Abkommen vorzubereiten, in dem, von der gegenwärtigen Praxis des Post- und Fernmeldeverkehrs ausgehend, die erforderlichen Regelungen zwischen den beiden Staaten formell festgelegt würden.

51 Die Bundesrepublik war seit 1. Januar 1966 Mitglied des Weltpostvereins, die DDR erklärte am 29. Dezember 1972 ihren Beitritt mit Wirkung vom 1. Juni 1973.

52 Gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Satzung des Weltpostvereins vom 10. Juli 1964 konnten die Mitgliedstaaten bzw. ihre Postverwaltungen „engere Vereine gründen oder besondere Vereinbarungen über den internationalen Postdienst treffen. Diese Vereinbarungen dürfen jedoch keine Bestimmungen enthalten, die für die Postbenutzer ungünstiger sind als die Bestimmungen der Verträge, denen die beteiligten Mitgliedsländer beigetreten sind.“ Vgl. WELTPOSTHANDBUCH 1969, S. 10.

In Artikel 44 des Internationalen Fernmeldevertrags vom 12. November 1965 war festgelegt: „Members and Associate Members reserve for themselves, for the private operating agencies recognized by them and for other agencies duly authorized to do so, the right to make special agreements on telecommunication matters which do not concern Members and Associate Members in general. Such agreements, however, shall not be in conflict with the terms of this Convention or of the Regulations annexed thereto, so far as concerns the harmful interference with their operation might be likely to cause to the radio services of other countries.“ Vgl. INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION CONVENTION, S. 39.

Fünftens habe er schon am 15.6. Ausführungen zum Verbringen und Versenden von Waren im nicht-kommerziellen Verkehr gemacht. Auf Seiten der DDR gebe es Beschränkungen, die über das international übliche Maß hinausgehen. Er werde es begrüßen, wenn sich die Regierung der DDR in der Lage sehe, das zu korrigieren.

Sechstens: Über den zur Zeit anomalen Zustand auf dem Gebiet des Informations- und Publikationswesens habe er sich ebenfalls am 15. Juni geäußert. Er wolle sich hier auf den Vorschlag beschränken, daß wir in dem Vertrag auf der Grundlage der Gegenseitigkeit den Bezug von Büchern, Zeitungen, Rundfunk- und Fernsehproduktionen grundsätzlich vorsähen.

Siebtens: Mit Inkrafttreten des Vertrages sollte die gegenseitige Informations-, Berichts- und Bewegungsfreiheit akkreditierter Journalisten gesichert sein. Über Sonderfragen, insbesondere die Arbeitsbedingungen, sollten Absprachen getroffen werden.

Achtens gebe es örtliche Probleme an der Grenze. Über diese Fragen habe man schon in den Verkehrsverhandlungen gesprochen. Damals sei die DDR einer Behandlung des Themas wegen des engen Zusammenhangs mit dem grundsätzlichen Verhältnis zwischen den beiden Staaten ausgewichen. Jetzt sei man soweit, daß man einen Meinungsaustausch eben über diese Grundfragen führe. Wenn man im Ergebnis zu einem Vertrag komme, dann müßten auch die Probleme an der gemeinsamen Grenze geregelt werden. Daß hier gewisse Schwierigkeiten bestünden, sei bekannt, aber das dürfe nicht dazu führen, daß das ganze Problem erneut ausgeklammert werde. Man solle deshalb in den Vertrag hineinnehmen, daß Delegationen der beiden Seiten über ein Rahmenabkommen zur Regelung jener Fragen verhandelten, die sich in besonderer Weise im grenznahen Gebiet ergäben.

Neuntens seien die Beziehungen auf dem Gebiet des Sports nicht normal. Zwar falle die Regelung der praktischen Fragen in die Zuständigkeit der Sportorganisationen, aber unsere Regierungen sollten die tatsächlichen Voraussetzungen dafür schaffen, daß die schon im November 1970 beschlossene Aufnahme von Sportbeziehungen⁵³ Wirklichkeit werden könne. Der Vertrag sollte daher eine Absichtserklärung dieser Art enthalten.

Zehntens sei es besonders bedauerlich, daß auch auf dem Gebiet der Kulturbeziehungen die Beziehungen schlechter seien als zwischen solchen Staaten, deren Bürger nicht die gleiche Sprache sprächen und die sich nicht auf gemeinsame kulturelle Traditionen berufen könnten. Der Austausch von Theatern, Laienspielgruppen, Orchestern und Chören, die Veranstaltung von Ausstellungen und anderes mehr sollten einen Stand erreichen, der dem Begriff der Normalisierung des Neben- und Miteinander gerecht werde. Er schlage vor, daß in dem Vertrag vereinbart werde, die kulturellen Verbindungen auszubauen und zu fördern und Verhandlungen über ein Abkommen darüber vorzusehen.

⁵³ Am 20. November 1970 sprachen Delegationen des Deutschen Sport-Bundes der Bundesrepublik (DSB) und des Deutschen Turn- und Sport-Bundes der DDR (DTSB) über die Möglichkeit einer Wiederaufnahme innerdeutscher Kontakte im Bereich des Sports, die im August 1961 abgebrochen worden waren. Vgl. dazu den Artikel „Vorsichtiger Optimismus nach dem zweiten innerdeutschen Sportgespräch“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 21. November 1970, S. 12.

Elftens: Die Zusammenarbeit auf den Gebieten Wissenschaft und Technik spiele in allen Erörterungen über eine Normalisierung des Verhältnisses zwischen West und Ost eine besondere Rolle. Dies sei ein Ausdruck der Tatsache, daß man in einer Zeit lebe, die von Wissenschaft und Technik besonders geprägt werde. Es wäre anomal, wenn zwei Staaten, die besondere Leistungen auf diesen Gebieten aufzuweisen haben, einander benachbart sind, hier zum Nachteil beider Seiten hinter dem internationalen Standard der Zusammenarbeit zurückbleiben würden. Wie im Falle der kulturellen Beziehungen schlage er vor, daß man auch zu diesem Punkt eine grundsätzliche Vereinbarung im Vertrag treffe und im übrigen spätere Verhandlungen über verschiedene Abkommen zu diesem Bereich vorsehe. Konkrete Vorschläge wolle er sich vorbehalten. StS Kohls Hinweis auf das Grundsatzpapier anlässlich des Nixon-Besuches in Moskau habe ihn jedoch in der Hoffnung bestärkt, daß die DDR einverstanden sein werde, wenn auch eine ähnliche Vereinbarung zwischen BRD und DDR getroffen werde.

Zwölftens sei von Bedeutung der Verrechnungsverkehr. Im Rahmen des Transitabkommens und der Kraftfahrzeug-Haftpflicht-Vereinbarung⁵⁴ sei auf die Notwendigkeit eines allgemeinen Zahlungs- und Verrechnungsabkommens hingewiesen worden. Die Materie sei kompliziert. Eine baldige Regelung liege im Interesse beider Staaten. Er sehe hier drei Möglichkeiten:

- Entweder einigten sich die beiden Regierungen, schon jetzt durch besondere Beauftragte über dieses Thema Gespräche zu führen,
- oder diese Gespräche würden nach Abschluß der Verhandlungen über den Grundlagenvertrag begonnen,
- oder man nehme, falls StS Kohl dies vorziehe, in den Vertrag eine Vereinbarung auf, daß mit Verhandlungen über ein Zahlungs- und Verrechnungsabkommen unmittelbar nach Inkrafttreten des Grundlagenvertrages begonnen werde.

Dreizehntens gebe es schließlich den Handel. Er gehe davon aus, daß beide Regierungen daran interessiert seien, an den bisherigen Regelungen⁵⁵ nichts zu ändern. Man habe dieses Thema schon einmal berührt. Dabei sei auch zur Sprache gekommen, daß es Bestrebungen von anderer Seite gebe, die damit für die beiden Staaten verbundenen Vorteile in Frage zu stellen. Wenn man dem entgegenwirken wolle, solle man in den Vertrag eine Bestimmung aufnehmen, daß für den Handel zwischen der BRD und der DDR weiterhin die bestehenden Vereinbarungen gelten werden. Die BRD sei zu langfristigen konkreten Abmachungen hierzu bereit.

⁵⁴ Für den Wortlaut der Vereinbarung vom 26. April 1972 zwischen dem Bundesminister der Justiz und dem Minister der Finanzen der DDR über den Ausgleich von Schäden aus Kraftfahrzeugunfällen (mit Protokollvermerk) vgl. ZEHN JAHRE DEUTSCHLANDPOLITIK, S. 181.

⁵⁵ Für den Wortlaut des Abkommens über den Handel zwischen den Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West) und den Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank (DM-Ost) (Berliner Abkommen) vom 20. September 1951 in der Fassung der Vereinbarung vom 16. August 1960 vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 32 vom 15. Februar 1961, Beilage.

Am 6. Dezember 1968 wurde ein ergänzender Briefwechsel unterzeichnet. Vgl. dazu AAPD 1968, II, Dok. 380.

Damit wolle er diesen Durchgang seinerseits beenden. StS *Kohl* wollte wegen der vorgerückten Zeit nicht mehr auf die Ausführungen StS Bahrs eingehen. Er hoffe jedoch, in Berlin eine befriedigende Antwort auf die von ihm wiederholt aufgeworfene Frage der Diskriminierung zu erhalten.

Abschließend einigte man sich auf die folgende Vereinbarte Mitteilung

Am 21/22. Juni 1972 trafen der Staatssekretär im Bundeskanzleramt der BRD, Egon Bahr, und der Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Dr. Michael Kohl, in Begleitung ihrer Delegationen im Bundeskanzleramt in Bonn zusammen. Gegenstand des Meinungsaustausches war die Herstellung normaler gutnachbarlicher Beziehungen zwischen der BRD und der DDR, wie sie zwischen voneinander unabhängigen Staaten üblich sind.

Die Gespräche werden am 28. Juni in Berlin weitergeführt.⁵⁶

VS-Bd. 8544 (II A 1)

182

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

II A 1-83.10/0-2369/72 VS-vertraulich

26. Juni 1972¹

Staatssekretär *Bahr* erklärte einleitend, die letzte Gesprächsrunde in Bonn² habe wenig Neues erbracht. Es sei jetzt an *Kohl*, zur Position der Bundesrepublik Stellung zu nehmen. Bei seinen Ausführungen in der letzten Woche habe er keine Flexibilität gezeigt. Wenn sich das auch in dieser Woche nicht ändere, sei man in einer schwierigen Lage, die nur durch den Urlaub gemildert werde.

Der *britische Geschäftsträger* erklärte, seine Regierung sei beunruhigt über die harte Linie, die *Kohl* eingenommen habe, insbesondere in der Frage der internationalen Beziehungen der DDR. Er glaube jedoch nicht, daß die DDR die Gespräche abbrechen könne. Die Sowjetunion würde das nicht akzeptieren. Seine Regierung sei der Auffassung, daß es für die Bundesregierung und die Drei Mächte weiterhin vernünftig und möglich sei, die abgestimmte Position aufrechtzuerhalten, d.h. eine Freigabe der Außenbeziehungen der DDR könne erst in Betracht kommen, wenn die Verhandlungen über einen Grundvertrag und die Vier-Mächte-Erklärung anlässlich des VN-Beitritts abgeschlossen seien. Im Augenblick gebe es keinen Anlaß, diese Position zu ändern.

56 Vgl. die Meldung „Gespräche Dr. Kohl – Bahr“; NEUES DEUTSCHLAND vom 23. Juni 1972, S. 1.

1 Durchschlag als Konzept.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Bräutigam gefertigt.

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

Staatssekretär *Bahr* erklärte, auch er sehe keinen Grund, die abgestimmte Position zu ändern. Natürlich wisse man nicht, ob man mit dieser Position durchkomme, aber darüber könne man nach drei Gesprächsrunden noch nichts sagen. Im übrigen sei er der Auffassung, daß die DDR die Gespräche nicht abbrechen werde, weil sie sonst für einen Schritt verantwortlich gemacht würde, der gegen die Entspannung gerichtet sei. Er rechne jedoch mit der Möglichkeit, daß sich die Gespräche hinschleppen und die DDR den Eindruck zu erwecken suche, daß sie auf einem toten Gleis seien. Hier liege die Gefahr. Das brauche kein Anlaß zu sein, die westliche Position in den internationalen Organisationen zu ändern, aber man könne nicht ausschließen, daß dritte Staaten dann ihre Haltung gegenüber der DDR überprüfen würden.

Während der Urlaubszeit im Juli stelle sich lediglich die Frage der ECE-Mitgliedschaft, über die der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen zu entscheiden habe.³ Er beabsichtige, Kohl in dieser Woche zu sagen, daß sich die DDR in dieser Frage keine falschen Hoffnungen machen solle.⁴ Das werde die Lage natürlich nicht erleichtern.

Die Warnung Kohls, daß eine andauernde Diskriminierung der DDR sich auch auf den Meinungsaustausch auswirken werde⁵, scheine ihm nicht nur eine taktische Position zu sein. Kohl habe diese Warnung sowohl am Anfang wie am Ende der Gespräche mit Nachdruck wiederholt. Das sei ungewöhnlich. Honecker habe in einer öffentlichen Rede das gleiche gesagt.⁶ Dies sei eine Festlegung, von der er ohne Prestigeverlust nur schwer wieder abrücken könne. Außerdem habe Radio Moskau in einem Kommentar den gleichen Standpunkt vertreten. Das „Neue Deutschland“ habe den Kommentar abgedruckt⁷ und damit zum Ausdruck gebracht, daß dies eine autorisierte Stellungnahme der sowjetischen Regierung sei. Unter diesen Umständen könne man nicht mehr von einer rein verhandlungstaktischen Position sprechen. Er, Bahr, wisse noch nicht, wie er darauf reagieren solle. Es sei jedoch in keinem Fall seine Absicht, unsere Haltung in den internationalen Organisationen in Frage zu stellen.

Staatssekretär *Bahr* erwähnte in diesem Zusammenhang eine Bemerkung Kohls, in den Führungsgremien der DDR wachse die Neigung, den Meinungs-

³ Zur 53. ECOSOC-Tagung vom 3. bis 28. Juli 1972 in Genf vgl. Dok. 144, Anm. 17.

⁴ Staatssekretär *Bahr*, Bundeskanzleramt, traf am 28. Juni 1972 mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, zum dritten Gespräch über einen Grundlagenvertrag in Ost-Berlin zusammen. Vgl. dazu Dok. 190 und Dok. 194.

⁵ Vgl. dazu das erste Gespräch des Staatssekretärs *Bahr*, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, über einen Grundlagenvertrag am 15. Juni 1972 in Ost-Berlin; Dok. 170.

⁶ Im Interview mit der französischen Zeitung „L'Humanité“ bestätigte der Erste Sekretär des ZK der SED, Honecker, am 31. Mai 1972, daß mit der Bundesrepublik ein Meinungsaustausch „über die Herstellung von normalen Beziehungen zwischen der DDR und der BRD sowie über den Abschluß dazu erforderlicher völkerrechtsmäßiger Vereinbarungen, wie sie zwischen souveränen und voneinander unabhängigen Staaten üblich sind, geführt werden. Man muß jedoch in aller Öffentlichkeit sagen, daß gewisse Schritte der Regierung der BRD nicht dazu geeignet sind, die Spannungen abzubauen, sondern daß sie den beabsichtigten Meinungsaustausch belasten. Diese Bemerkung gilt dem feindlichen, antihumanistischen Auftreten, das der Vertreter der BRD an den Tag legte, um die Aufnahme der Deutschen Demokratischen Republik in die Weltgesundheitsorganisation zu verhindern. Sie gilt auch den Intrigen, die darauf abzielen, unsere gleichberechtigte Teilnahme an der Stockholmer Umweltschutzkonferenz zu verhindern.“ Vgl. HONECKER, Reden, Bd. 1, S. 529.

⁷ Zum Kommentar von „Radio Moskau“ vom 21. Juni 1972 vgl. Dok. 181, Anm. 28.

austausch einschlafen zu lassen. Man stelle sich dort, so Kohl, die Frage, warum man die Gespräche fortsetzen solle, wenn gleichzeitig unter Berufung auf diese Gespräche gegen die internationalen Interessen der DDR vorgegangen werde. Bestimmte Kreise plädierten für Abwarten, um zu sehen, ob die Bundesrepublik auch gegen die Entwicklung der bilateralen Beziehungen der DDR Sturm laufen werde.

Der britische Geschäftsträger *Hibbert* wies darauf hin, daß eine Ausübung des Vetorechts gegenüber dem VN-Beitritt der DDR außerordentlich schwierig werde, wenn im Bereich der internationalen Organisationen vorher größere Konzessionen gemacht würden. Hier bestehe ein direkter Zusammenhang. Darum lege seine Regierung größten Wert darauf, daß in der Frage der Vier-Mächte-Erklärung Fortschritte gemacht würden, ehe man der DDR in den internationalen Organisationen entgegenkomme.

Staatssekretär *Bahr* erklärte, man werde von der DDR nur dann Konzessionen erhalten, solange sie davon ausgehen müsse, daß die Drei Mächte notfalls ihr Vetorecht gebrauchen. Wenn in dieser Frage Zweifel aufkämen, sei die gesamte westliche Linie nicht mehr zu halten. Daher müßten die Drei Mächte ihre Position entschieden klarmachen, daß ohne eine Vier-Mächte-Erklärung ein VN-Beitritt der beiden Staaten nicht in Betracht komme.

Der amerikanische Geschäftsträger *Cash* sagte, die Ausübung des Vetorechts werde „kostspieliger“ werden, wenn die DDR einmal Mitglied der Sonderorganisationen geworden sei.

Staatssekretär *Bahr* betonte noch einmal, es dürfe kein Zweifel aufkommen, daß ein VN-Beitritt der beiden Staaten nur in Übereinstimmung mit den Vier Mächten erfolgen werde oder gar nicht. Dies müsse auch dann gelten, wenn sich die Verhandlungen noch länger hinziehen sollten. Selbst dann, wenn die DDR Mitglied der WHO, der UNESCO und der ECE werden sollte und sie auch den Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen erhalte, müsse klar sein, daß sie ohne Einverständnis der Vier Mächte nicht Mitglied der Vereinten Nationen selbst werden könne.

Der französische Gesandte *Morizet* erklärte, er sei hinsichtlich des Vetorechts mit der Position des Staatssekretärs einverstanden.

Staatssekretär *Bahr* sagte, er bitte die Alliierten folgendes zu beachten: Die Verhandlungen über einen Grundvertrag würden schwieriger werden, wenn die DDR einmal an der KSZE teilnehme. Die gleichberechtigte Teilnahme an dieser Konferenz bringe eine Aufwertung der DDR mit sich. Gleichwohl denke die Bundesregierung nicht daran, ein Junktum zwischen diesen Verhandlungen und der KSZE herzustellen. Wir würden dafür keine neuen Vorbedingungen stellen. Deshalb müsse es eine große Versuchung für die DDR sein, die Verhandlungen über den Grundvertrag so lange hinzuziehen, bis die KSZE beginne. Dann werde ihre Position stärker sein. Unser Interesse gehe dahin, die Verhandlungen vorher abzuschließen. Ob das gelinge, sei offen.

Der britische Geschäftsträger sagte, hinsichtlich der Voraussetzungen für den VN-Beitritt der beiden deutschen Staaten sei er mit seinem amerikanischen und französischen Kollegen einverstanden. Er befürchte lediglich, daß die DDR und die Sowjetunion die westliche Position auszuhöhlen versuchten. Dem wür-

de am besten dadurch entgegengewirkt, daß die beiden deutschen Seiten in den Grundvertrag einen Hinweis auf die Vier-Mächte-Rechte aufnähmen.

Staatssekretär *Bahr* wies darauf hin, nach seinem Eindruck bestreite die DDR nicht die Tatsache der Vier-Mächte-Rechte. Sie wehre sich nur dagegen, dies ausdrücklich im Grundvertrag zu sagen. Auch die Sowjetunion bestreite nicht die Vier-Mächte-Rechte. Sie sei selbst an diesen Rechten, zumindest teilweise, interessiert. Sie wehre sich nur dagegen, diese Rechte vor dem VN-Beitritt ausdrücklich zu bestätigen. Unter diesen Umständen müsse es das westliche Verhandlungsziel sein, eine Bekräftigung dieser Rechte zu erhalten, nachdem diese im Prinzip nicht bestritten würden. Dabei gehe es nicht darum, neue Rechte zu schaffen, sondern bestehende Rechte zu bestätigen. Nachdem sich die Sowjetunion im Berlin-Abkommen selbst auf diese Rechte berufen habe⁸, müsse man sie dazu bringen, dies im Zusammenhang mit dem VN-Beitritt noch einmal zu sagen.

VS-Bd. 8544 (II A 1)

183

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten van Well

I A 7-84.02-2847/72 VS-vertraulich

26. Juni 1972¹

Über den Herrn Staatssekretär² dem Herrn Minister³
mit der Bitte um Entscheidung über den Vorschlag unter II.

Betr.: Negative Auswirkungen der Situation des Bundeshaushalts auf die
NATO-Verteidigungsplanung

Bezug: Wieder beigelegte Aufzeichnung vom 15. Juni 1972 –
AZ: I A 7-84.02-2545/72 VS-v⁴

I. 1) Eine seit Abfassung der Bezugsaufzeichnung unter Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, des Bundesministeriums der Ver-

⁸ Vgl. dazu Teil I Absatz 3 des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971; Dok. 169, Anm. 9.

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Pfeffer und von Legationsrat I. Klasse Franke konzipiert.

² Hat Staatssekretär Frank am 4. Juli 1972 vorgelegen.

³ Hat Bundesminister Scheel am 1. Juli 1972 vorgelegen.

⁴ Ministerialdirigent van Well vermerkte für Bundesminister Scheel, daß die Antwort der Bundesregierung auf den Fragebogen im Rahmen der NATO-Verteidigungserhebung wegen des noch nicht verabschiedeten Bundeshaushalts für 1972 nicht rechtzeitig zum Abgabetermin am 31. Juli 1972 erfolgen könne. Auch eine mögliche Verschiebung der Abgabe auf Anfang November 1972 reiche der Bundesregierung nicht aus. Er schlage daher vor, im NATO-Verteidigungsausschuß zu erklären, daß der NATO-Streitkräfteplan für die Jahre 1973 bis 1978 zunächst ohne den Finanz- und Wirtschaftsteil der deutschen Antwort erstellt werden müsse. Ferner führe er aus: „In Anbe-

teidigung und eines Angehörigen der deutschen NATO-Vertretung⁵ abgehaltene Ressortbesprechung hat neue Gesichtspunkte ergeben, die eher dafür sprechen, die in der Aufzeichnung vorgeschlagene Erklärung von Herrn Botschafter Krapf vom Juli auf den Oktober zu verschieben. An der Ressortbesprechung nahm auf seine Anregung auch der (deutsche) Director of Force Planning beim NATO-Generalsekretariat, Braband, inoffiziell teil.

2) Herr Braband brachte gegen eine deutsche Erklärung im Juli des Inhalts, daß wir angesichts unseres noch nicht verabschiedeten Haushalts 1972 den Finanz- und Wirtschaftsteil unserer Antwort auf den NATO-Verteidigungsplanungsfragebogen (DPQ⁶) nur so verspätet abgeben könnten, daß der NATO-Streitkräfteplan 1975–1978 zunächst ohne ihn erstellt werden müßte, schwere Bedenken vor:

- Die Erklärung würde in der NATO einen Schock auslösen,
- negative Rückwirkungen auf die Bereitschaft einiger übriger Mitgliedsländer haben, rechtzeitig und vollständig ihren Beitrag zur NATO-Streitkräfteplanung zu leisten (Schlüsselrolle der Bundesrepublik in der NATO),
- insbesondere auf die USA einen sehr schlechten Eindruck machen.

Von allen Ressortvertretern darauf hingewiesen, daß es nach unserer Auffassung besser sei, die NATO von vornherein ins Bild zu setzen, als sich später den Vorwurf zuzuziehen, die NATO mit einer derartigen Erklärung zum Schaden der Streitkräfteplanung im letztmöglichen Zeitpunkt (Oktober) überrascht zu haben, erklärte Herr Braband: Das Hauptaugenmerk der diesjährigen Herbstsitzung des DPC⁷ werde der Verwirklichung der AD-70-Maßnahmen⁸ in den nächsten Jahren gelten. Aus dem im Oktober bereits vorliegenden militä-

Fortsetzung Fußnote von Seite 804

tracht der Bedeutung unseres Verteidigungsbeitrags und der Schlüsselrolle, die uns in der NATO – insbesondere von den Amerikanern – beigemessen wird, wird diese Erklärung voraussichtlich eine erhebliche Beunruhigung hervorrufen. Es ist jedoch besser, der NATO Gelegenheit zu geben, sich rechtzeitig auf die bei uns gegebene Lage – der auch die NATO sich nicht verschließen kann – einzustellen, als sie mit dem voraussichtlich nicht einlösbaren Versprechen hinzuhalten, daß die deutsche Antwort für die fristgerechte Erstellung des NATO-Streitkräfteplans gerade noch rechtzeitig abgegeben werden könnte.“ Vgl. VS-Bd. 1851 (201); B 150, Aktenkopien 1972.

5 Rudolf Arendt.

6 Defense Planning Questionnaire.

7 Der Ausschuß für Verteidigungsplanung der NATO tagte am 8. Dezember 1972.

8 Auf der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Dezember 1970 in Brüssel wurde die „Studie über die NATO-Verteidigungspolitik in den Siebziger Jahren“ (AD 70-Studie) verabschiedet. Für den „Report on the Study on Alliance Defence Problems for the 1970s“ vgl. VS-Bd. 4589 (II A 3).

Referat II A 7 vermerkte am 25. November 1970 zum Inhalt der Studie, sie verweise „auf die kontinuierlich ansteigenden sowjetischen Rüstungsanstrengungen und auf die Notwendigkeit einer angemessenen Verteidigungsfähigkeit der Allianz“ ebenso wie auf „die Notwendigkeit, daß die europäischen Bündnispartner ihre Verteidigungsanstrengungen erhöhen. Ferner wird auf eine Reihe von Schwächen der NATO-Verteidigung hingewiesen, deren baldige Behebung empfohlen wird.“ Schließlich betone die Studie, daß Fortschritte in der Entspannungspolitik „ein stabiles politisches und militärisches Kräfteverhältnis auf der Grundlage ausreichender Verteidigungsfähigkeit der Allianz“ voraussetzen, die Strategie der „flexible response“ unverändert Grundlage des Verteidigungskonzepts der NATO bleibe und die Präsenz „substanzieller amerikanischer Streitkräfte in Europa [...] aus politischen und militärischen Gründen unverzichtbar“ sei. Vgl. VS-Bd. 1546 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1970.

Zur Umsetzung der Studie vgl. auch die Beschlüsse der Ministersitzungen des Ausschusses für Verteidigungsplanung vom 28. Mai und 8. Dezember 1971; AAPD 1971, II, Dok. 193, und AAPD 1971, III, Dok. 434.

rischen Teil der deutschen Antwort werde ersichtlich sein, daß wir die AD-70-Maßnahmen durchführen würden (das ist richtig). Darauf komme es der NATO in erster Linie an und demgegenüber würden selbst wesentliche Schwächen der deutschen Antwort zum Finanz- und Wirtschaftsteil weniger negativ bewertet werden, zumal da der NATO unsere Lage bekannt sei.

3) Nach kontroverser Diskussion (insbesondere die Vertreter beider Bereiche des BMWF traten zunächst weiterhin für eine Botschafter-Erklärung im Juli ein) einigten sich – vorbehaltlich der Billigung durch den Herrn Bundesminister des Auswärtigen – alle Ressortvertreter, unter Zurückstellung von Bedenken, auf das unten unter II. zur Entscheidung gestellte Vorgehen. Hierfür war folgende taktische Erwägung maßgeblich:

Wenn der wegen zu später Unterrichtung der NATO befürchtete Eklat deshalb ausbleibt, weil bis Oktober durch unsere AD-70-Zusagen ein günstigeres Klima geschaffen ist, kann man es – obwohl es sich hier mehr um eine Hoffnung als um eine Gewißheit handelt – wagen, die Erklärung unseres Unvermögens, rechtzeitig eine vollständige Antwort auf den DPQ 72 vorzulegen, bis Oktober aufzuschieben. Hierbei würden auf jeden Fall die negativen Rückwirkungen einer Juli-Erklärung auf andere Bündnismitglieder vermieden.

II. Folgendes Vorgehen wird vorgeschlagen:

1) Fristgerechte Abgabe des militärischen Teils der Antwort zum 31. Juli, begleitet von einer vorsichtigen und allgemein gehaltenen Erklärung der deutschen NATO-Vertretung auf mittlerer Arbeitsebene gegenüber dem Generalsekretariat, daß der Finanz- und Wirtschaftsteil der deutschen Antwort später folgen, seine Erstellung dieses Jahr jedoch für uns gewisse Schwierigkeiten aufwerfen werde.

2) Anfang Oktober: Abgabe eines unvollständigen Finanz- und Wirtschaftsteils (lediglich die „Ist“-Zahlen für 1971, das voraussichtliche „Ist“ für 1972, nichts über 1973 und die folgenden Jahre), begleitet von einer Erklärung von Herrn Botschafter Krapf im DPC, die im Licht der im Oktober gegebenen Situation abgefaßt ist, jedoch auf jeden Fall die Versicherung enthält, daß wir auch 1973 und die darauf folgenden Jahre unseren Verteidigungsbeitrag voll erbringen und den Finanz- und Wirtschaftsteil ergänzen würden, sobald unsere Haushaltssituation geklärt sei.⁹

van Well

VS-Bd. 1851 (201)

⁹ Am 28. September 1972 wurde eine entsprechende Erklärung in einer Ressortbesprechung gebilligt und am 3. Oktober 1972 in trilateralen Gesprächen zum Fragebogen für die Verteidigungsplanung abgegeben. Darin wurde erläutert, daß der Haushalt für 1973 noch nicht im Bundestag eingebbracht worden sei und daher keine zuverlässigen Angaben zum Finanzteil vorgelegt werden könnten. Die Antwort der Bundesregierung auf den Fragebogen enthalte daher nur die Ergebnisse der Verteidigungsausgaben des Jahres 1971; zudem werde man „die der NATO gemeldeten Verteidigungsausgaben bis 1972 mit Sicherheit erreichen und sogar überschreiten [...]. Was das Jahr 1973 angeht, hat das Bundeskabinett bereits einen gewissen Rahmen festgelegt, der für die Verteidigungsausgaben über das hinausgeht, was wir 1971 für 1973 gemeldet haben.“ Vgl. VS-Bd. 1852 (201); B 150, Aktenkopien 1972.