

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

II B 1-81.14/0-52/71 streng geheim

28. Juni 1971¹

Zur Unterrichtung des Staatssekretärs² und Ministers³

Betr.: Bewertung der Erklärung zu SALT, die gleichlautend und gleichzeitig in Washington (durch Präsident Nixon) und in Moskau (durch TASS) am 20. Mai 1971 verlautbart wurde

Bezug: 1) Aufzeichnung vom 25.2.71 – II B 1-81.14/0-22/71 str. geh.⁴
 2) Aufzeichnung Dg II B vom 21.5.71 – II B 1-81.14/1-710/71 geh.⁵

Vorbemerkung: Diese Bewertung erfolgt im Nachgang zu einer ersten, dem Staatssekretär am 21.5.71 kurzfristig vorgelegten Aufzeichnung.⁶ Sie ist ausführlicher und mit dem BMVg abgestimmt.

Ergebnis: Die Bewertung kommt zum gleichen Ergebnis wie die Bezugsaufzeichnung zu 2) und wie – in der Substanz – die Bezugsaufzeichnung zu 1):

Das in der amerikanisch-sowjetischen Erklärung⁷ bekanntgegebene Verhandlungsziel verringert, falls verwirklicht, weder die Abschreckung zugunsten der NATO im ganzen noch schmälert es spezifische Belange der europäischen NATO-Partner.

1) Vorgeschiede

1.1) Die amerikanische Regierung unterbreitete im August 1970 der Sowjetunion einen nach Systemen und Mengen spezifizierten Vorschlag für eine Begrenzung offensiver und defensiver strategischer Waffen. Dieser Vorschlag erstreckte sich auf landgestützte interkontinentale Raketen (ICBMs⁸), Polaris- bzw. Poseidon-U-Boote (SLBMs⁹) und Fernbomber aus dem Bereich der offensiven Systeme sowie, was die defensiven Systeme angeht, auf entweder ein völliges Verbot von Abwehrwaffen (ABMs¹⁰) oder ihre Beschränkung auf den Schutz der nationalen Kommandozentralen beider Seiten.

1 Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Menne, Vortragendem Legationsrat Waiblinger und von Legationsrat I. Klasse Ziegler konzipiert.

2 Hat Staatssekretär Frank am 17. Juli 1971 vorgelegen.

3 Hat Bundesminister Scheel am 17. August 1971 vorgelegen.

4 Vortragender Legationsrat I. Klasse Menne berichtete über die Ausführungen des Leiters der amerikanischen Abrüstungsbehörde, Smith, in der Sitzung des Ständigen NATO-Rats am 24. Februar 1971. Vgl. VS-Bd. 3603 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1971. Für einen Auszug vgl. Dok. 56, Anm. 9.

5 Botschafter Roth legte eine erste Stellungnahme der Erklärung des Präsidenten Nixon vom 20. Mai 1971 vor. Dazu vermerkte er, daß seine Bewertung „aus Zeitgründen weder im Hause noch mit dem BMVg“ habe abgestimmt werden können. Nach entsprechender Abstimmung werde eine endgültige Fassung vorgelegt werden. Vgl. VS-Bd. 4540 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1971. Für Auszüge vgl. Anm. 15, 26 und 27.

6 Vgl. Anm. 5.

7 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Wortlaut ist unter 2) wiedergegeben.“

8 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „ICBM = Intercontinental Ballistic Missile“.

9 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „SLBM = Submarine Launched Ballistic Missile“.

10 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „ABM = Anti-Ballistic Missile“.

1.2) Diesem Vorschlag haben die Sowjets nicht zugestimmt, da er nicht alle Offensiv-Systeme erfaßte, mit denen Zielen auf sowjetischem Territorium nuklearer Schaden zugefügt werden kann. Gemeint war damit die Nichterfassung derjenigen amerikanischen Systeme, die nicht vom amerikanischen Staatsgebiet aus, sondern von vorgeschobenen Basen im europäischen Raum aus operieren (Forward Based Systems = FBS), und deren Ersatz für die Sowjets den gleichen Eskalationsgrad wie ein Einsatz der zentralen Systeme repräsentieren würde, da sie sowjetisches Territorium erreichen können. Bekanntlich bewertet die NATO die FBS anders.

1.3) Darüber hinaus kann angenommen werden, daß der sowjetischen Ablehnung folgende Überlegung zugrunde lag: Bei vertraglicher Begrenzung der „zentralen“ offensiven Systeme (das sind ICBM, SLBM, Fernbomber) könnte die Sowjetunion im Falle einer Vermehrung der amerikanischen FBS insofern in eine Zwangslage geraten, als eine Reaktion in gleicher Münze mangels entsprechender Basen nicht möglich sein würde. Eine Reaktion jedoch etwa durch Vermehrung des eigenen Mittelstreckenpotentials (Raketen (IR/MRBMs¹¹) und Bomber) dürfte nach sowjetischer Ansicht der Gleichwertigkeit aus dem doppelten Grunde entbehren, daß dieses Potential zwar Westeuropa, nicht aber die Vereinigten Staaten erreicht und daß seine Vermehrung Westeuropa gegenüber wenig sinnvoll erscheint.

1.4) Zusätzlich dürfte für die sowjetische Ablehnung der Eindruck fehlender Beiderseitigkeit im amerikanischen Vorschlag ursächlich sein: Während das Gravamen der SU, nämlich die amerikanischen FBS, unbegrenzt bliebe, sollte das westliche Gravamen, nämlich das sowjetische Mittelstreckenpotential, aus Verifikationsgründen immerhin gewissen Beschränkungen unterworfen werden (Verbot der Härtung und Beweglichmachung von IR/MRBM).

1.5) Die Sowjets forderten dementsprechend, die FBS entweder von ihren Basen in amerikanisches Staatsgebiet zurückzuziehen oder sie auf die Zahl der amerikanischen zentralen Systeme anzurechnen oder, bei teilweisem Abzug, den verbleibenden Teil anzurechnen. Gleichzeitig lehnten sie es ab, auf das westliche Gravamen einzugehen.

1.6) Dem der sowjetischen Forderung zugrundeliegenden Prinzip, ein Vertragspartner dürfe nicht Opfer einer wie immer beschaffenen Asymmetrie werden, versagten die Amerikaner ihr Verständnis nicht. Indem sie es nunmehr auf die Gravamina beider Seiten anwandten, entwickelten sie kurz nacheinander zwei Vorschläge in der Absicht, damit sowohl den Sowjets entgegenzukommen als auch der Vermehrung des Westeuropa bedrohenden sowjetischen Mittelstreckenpotentials einen Riegel vorzuschieben:

– (Dezember 1970) „Erst nachdem alle Hauptelemente eines ersten Abkommens über zentrale strategische Systeme ausgearbeitet sein werden, würden wir es für möglich erachten, gemeinsam zu prüfen, auf welche befriedigende Art und Weise Aktionen einer Seite hinsichtlich anderer Kernwaffenträger daran gehindert werden können, die strategische Balance zu beeinträchtigen.“

11 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „IR/MRBM = Intermediate-Range/Medium-Range Ballistic Missile“.

- (Februar 1971) „Ein mehr allgemein gehaltener Lösungsversuch für nicht-begrenzte Systeme: Eine Formel im Sinne eines solchen Lösungsversuchs würde beide Seiten gleichermaßen betreffen und ... daran hindern, wesentliche Veränderungen an nicht-begrenzten Systemen vorzunehmen, die als Umgehung der Wirksamkeit des Abkommens und als Gefährdung seiner Haltbarkeit (viability) angesehen werden könnten.“ (Sog. „generalized approach“)

1.7) Beide Vorschläge führten nicht zur Ausräumung der sowjetischen Bedenken. Vielmehr schoben die Sowjets nunmehr den Gedanken eines auf Raketenabwehr beschränkten Begrenzungsabkommens („ABM only“-Abkommen) in den Vordergrund. Dabei gingen sie vermutlich von folgenden Überlegungen aus:

- die Partner waren sich stets darüber einig, daß ein SALT-Abkommen eine Begrenzung der ABM enthalten solle;
- die Spezifikationen einer ABM-Begrenzung nach System und Zahl würde keine nennenswerten Schwierigkeiten bereiten;
- die im amerikanischen Kongreß und Publikum herrschende Stimmung schien die Negotiabilität zu begünstigen;
- ein solches Abkommen ließe der Sowjetunion freie Hand, auf eine etwaige Vermehrung amerikanischer FBS durch Vermehrung von Offensivsystemen ihrer Wahl zu reagieren.

Als Krönung dieser verhandlungstaktischen Alternative legte die sowjetische Delegation am 19. März einen Entwurf für ein ABM-Begrenzungsabkommen vor.

1.8) Demgegenüber haben die USA – auch angesichts des sowjetischen ABM only-Vorschlags – betont, für sie käme nur eine zugleich offensive und defensive Systeme umfassende Regelung in Betracht: so zuletzt noch in der NATO-Konsultation vom 1. April 1971.

1.8.1) Gegenüber der Auslegungsmöglichkeit, daß unter dieser Position die unterschiedslose Erfassung aller offensiven Systeme zu verstehen sei, ergibt sich aus einer Äußerung Botschafter Smiths ein differenzierteres Bild. Er hatte am 24.2.71 vor dem NATO-Rat erklärt, ein auf defensive Systeme beschränktes Abkommen sei nicht annehmbar, weil es die „korrespondierende Bedrohung durch Offensivwaffen“ ungeregelt lasse.¹²

Smith zielte damit offenbar auf die Interdependenz von Raketenabwehr und der überschweren Komponente (SS-9) der sowjetischen offensiven Systeme hin. (Die SS-9 gilt als von den Sowjets zur Ausschaltung amerikanischer ICBM entwickelte Waffe.)

1.8.2) Wie uns in bilateralen Gesprächen von den Amerikanern angedeutet wurde, gedachten sie, dieser Interdependenz ggf. dadurch Rechnung zu tragen, daß ein ABM-Abkommen durch zusätzliche Maßnahmen zur Begrenzung der

12 Der Leiter der amerikanischen Abrüstungsbehörde, Smith, erläuterte in der sich seinen Ausführungen anschließenden Diskussion gegenüber dem Ständigen NATO-Rat am 24. Februar 1971 zur Frage eines separaten ABM-Abkommens, er habe dem sowjetischen Stellvertretenden Außenminister Semjonow erklärt, „daß die defensive wie die offensive Seite der Gleichung eingefroren werden müsse. Seine Delegation werde einer einseitigen Regelung nur für ABM nicht zustimmen.“ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Menne vom 1. März 1971; VS-Bd. 3603 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1971.

offensiven strategischen Systeme angereichert wird („ABM plus“-Abkommen statt „ABM only“-Abkommen).

2) Wortlaut der am 20.5.1971 gleichzeitig und gleichlautend in Washington und Moskau abgegebenen Erklärung

„Die Regierungen der USA und der SU sind nach Überprüfung des Verlaufs ihrer Gespräche über die Begrenzung der strategischen Rüstung übereingekommen, sich in diesem Jahr auf die Ausarbeitung einer Vereinbarung über die Begrenzung des Aufbaus von Raketenabwehrsystemen (ABMs) zu konzentrieren. Sie kamen ferner überein, zusammen mit einem Abkommen über die Begrenzung der ABMs auch gewisse Maßnahmen im Hinblick auf die Beschränkung der strategischen Offensivwaffen zu vereinbaren. Beide Seiten beschreiten diesen Weg in der Überzeugung, daß dadurch günstigere Voraussetzungen für folgende Verhandlungen über eine Begrenzung aller strategischen Rüstung geschaffen werden. Diese Verhandlungen werden aktiv fortgesetzt.“¹³

3) Nächste Sitzungsphase

Die Fortsetzung der Gespräche wurde inzwischen auf den 8. Juli festgelegt.¹⁴ Der Verzicht auf das sonst übliche mehrmonatige Intervall manifestiert die Entschlossenheit der SALT-Partner, das gemeinsam verkündete Programm energisch in Angriff zu nehmen.

4) Bewertung der gemeinsamen Erklärung¹⁵

4.1) Bedeutung für das amerikanisch-sowjetische strategische Kräfteverhältnis und seine mögliche Entwicklung

4.1.1) Gemessen am derzeitigen Zustand des völligen Fehlens rüstungssteuernder Regelungen für den Bereich strategischer Waffen ist es zu begrüßen, wenn

13 Die Erklärung wurde von Präsident Nixon in einer Radio- und Fernsehansprache abgegeben. Für den Wortlaut vgl. PUBLIC PAPERS, NIXON 1971, S. 648.

Für den russischen Wortlaut vgl. den Artikel „K sovetsko-amerikanskim peregovorom po voprosam ogranichenija strategicheskij vorzenij“, PRAVDA vom 21. Mai 1971, S. 5.

14 Die vierte Runde der Strategic Arms Limitations Talks (SALT) zwischen den USA und der UdSSR in Wien wurde am 28. Mai 1971 beendet. Die fünfte Gesprächsrunde begann am 8. Juli 1971 in Helsinki.

15 Am 21. Mai 1971 kam Botschafter Roth zu folgender Bewertung der amerikanisch-sowjetischen Erklärung vom Vortag: „a) Beide Großmächte sind nach wie vor daran interessiert, SALT fortzuführen und nicht in eine Sackgasse geraten zu lassen. b) Das angestrebte Abkommen (ABM plus) zeigt, daß beide Seiten einander entgegenzukommen bereit sind. Die USA erklären sich bereit, den sowjetischen Vorstellungen eines Teilabkommens entgegenzukommen, die Sowjetunion ist offensichtlich bereit, ein ABM-Abkommen mit bestimmten Maßnahmen zur Begrenzung offensiver strategischer Waffen zu verbinden, wobei offen bleibt, ob diese Maßnahmen unmittelbar Teil des Abkommens oder zusätzliche Abspaschen sein werden. c) Der Umfang einer Begrenzung der ABM liegt weitgehend fest: Auf beiden Seiten werden nur 100 ABM-Abschußrampen einschließlich der dazugehörigen Abfangraketen sowie der erforderlichen Ortungs- und Leitsysteme zugelassen. (Die Sowjetunion bevorzugt dabei den Schutz Moskaus, die USA den Schutz der Minuteman-Basisen). d) Wie die begrenzenden Maßnahmen für offensive strategische Waffen im einzelnen gedacht sind, ist uns bisher nicht bekannt. Aus dem besonderen Interesse der Vereinigten Staaten an einer Eingrenzung der sowjetischen überschweren ICBM (SS-9), ihrem Drängen auf ein Abkommen über offensive strategische Systeme sowie ihren Vorstellungen über die Verifizierbarkeit eines jeden Abkommens läßt sich der wesentliche Inhalt solcher vorläufiger begrenzender Maßnahmen abschätzen. Zum Beispiel könnte an eine zeitlich begrenzte freiwillige Einschränkung beim weiteren Aufbau bestimmter Waffensysteme und an ein Einbeziehen strategischer Offensivwaffen in verifizierende Maßnahmen eines ABM-Abkommens gedacht werden.“ Vgl. VS-Bd. 4540 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1971.

durch die erklärte Absicht, sich auf ein „ABM plus“-Abkommen zu konzentrieren, eine erste Eindämmung des strategischen Wettrüstens in Aussicht gestellt wird. Diese Eindämmungswirkung dürfte durch die ins Auge gefassten „gewissen Maßnahmen zur Beschränkung der strategischen Offensivwaffen“ verstärkt werden. Um wieviel, kann erst geschätzt werden, wenn Näheres über die „gewissen Maßnahmen“ bekannt wird.

4.1.2) Gemessen an der vorletzten amerikanischen Position ist ein amerikanischer Schritt in Richtung auf die sowjetischen Vorschläge zu verzeichnen, dem allerdings – und erst das führt zum Gesamtbild – mit der Zustimmung zur Vereinbarung „gewisser Maßnahmen“ bei den Offensivwaffen ein sowjetischer Schritt gegenübersteht. Eine Untersuchung darüber, wessen Schritt der größere war bzw. wieweit die beiderseitigen Interessen übereinstimmten, erscheint wenig sinnvoll, zumal angesichts des Widerstandes in Kongreß und öffentlicher Meinung gegen „Safeguard“¹⁶ (das amerikanische, die ICBM schützende Pendant zum sowjetischen ABM-Ring um Moskau) auch die amerikanische Regierung davon profitieren würde, wenn zunächst eine ABM-Regelung im Vordergrund steht.

4.1.3) Im übrigen haben die Amerikaner ihre Verhandlungsposition vom August 1970 insofern gewahrt, als die Formel von den „certain measures“ ihnen die Möglichkeit gibt, die entscheidende Komponente ihres Verhandlungsziels im Bereich der Offensivwaffen durchzusetzen: die Begrenzung der sowjetischen SS-9, in der die USA eine vitale Bedrohung ihrer ICBM erblicken.

4.1.4) Die Frage drängt sich allerdings auf, ob im Zuge des „Verhandlungs-Menuetts“¹⁷ eine beiderseitige Bewegung zur Mitte hin nicht auch durch ein Angebot an die Sowjets hätte erreicht werden können, ihren Bedenken wegen der FBS deutlicher als zuvor Rechnung zu tragen. Das hätte dadurch herbeigeführt werden können, daß man in das Abkommen zur Begrenzung der zentra-

¹⁶ Am 12. August 1970 lehnte der Senat eine Vorlage des republikanischen Senators Cooper (Kentucky) und des demokratischen Senators Hart (Michigan) ab, die den Ausbau des Raketenabwehrsystems „Safeguard“ über die bereits im August 1969 bewilligten Mittel zum Bau von Stellungen in Montana und North Dakota hinaus verhindern sollte. Dazu berichtete Botschafter Pauls, Washington, am selben Tag: „Dieses Abstimmungsergebnis ist eine wichtige Vorentscheidung für den weiteren Ausbau der ABM-Kapazität zum Schutz der Minuteman-ICBM-Stellungen. [...] Das zumindest von der Opposition nicht erwartete Abstimmungsergebnis ist ein bedeutsamer Erfolg der Administration. Das eigentliche Ziel der Opposition, die völlige Einstellung des ABM-Programms, war wegen der Bedeutung dieses Systems als Verhandlungsgegenstand („bargaining chip“) in den SALT in diesem Jahr ohnehin nicht zu erreichen. Die Opposition hatte erwartet, durch einen taktischen Rückzug auf die Cooper-Hart-Position zumindest den weiteren Ausbau von Safeguard verhindern und einen Sieg in der laufenden Auseinandersetzung mit der Regierung erzielen zu können.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1636; Referat II A 7, Bd. 1558.

Am 9. März 1971 legte der amerikanische Verteidigungsminister Laird dem Kongreß den Verteidigungshaushalt für das Jahr 1972 vor. Darin waren für den Ausbau des Safeguard-Programms 1,278 Mrd. Dollar vorgesehen. Mit den Mitteln sollte der Bau der Stellungen Grand Forks Air Force Base, North Dakota, und Malmstrom Air Force Base, Montana, fortgesetzt sowie der Bau der Stellung Whiteman Air Force Base, Missouri, begonnen werden. Die Stellungen sollten 1974 und 1975 bzw. 1976 einsatzfähig sein. Schließlich sollten Schritte eingeleitet werden zur Errichtung einer vierten Stellung in Wyoming oder Washington D.C. Vgl. dazu DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1971, S. 144–147.

¹⁷ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Vokabel aus einem Hintergrundgespräch von Henry Kissinger, Alexis Johnson und Gerald Smith mit der Presse am 20.5.71.“

len Systeme eine Klausel aufnahm, die seine Gültigkeit von der Nichtmanipulierung nicht-zentraler Systeme abhängig machte. Ein dahingehender, in der NATO-Ratssitzung am 17.5.71 gemachter deutscher Vorschlag fand weitgehende Zustimmung.¹⁸ Offenbar haben die Amerikaner jedoch angesichts der konkreten Verhandlungslage in Wien geglaubt, schneller zu einem ersten Abkommen zu gelangen, wenn sie – unter gleichzeitiger Anreicherung auf „ABM plus“ – den sowjetischen Gedanken einer ABM-Regelung aufgriffen.

4.1.5) Entscheidend für die Bewertung des am 20. Mai verlautbarten Verhandlungskurses ist die Frage, ob die Abschreckungskapazität der Vereinigten Staaten durch ein „ABM plus“-Abkommen verringert werden würde.

4.1.5.1) Die beabsichtigte Begrenzung der ABM

Die operativen oder in absehbarer Zeit einsatzfähigen ABM-Systeme beider Seiten, für die in der einen oder anderen Weise eine Regelung durch Begrenzung avisiert wird, stellen sich als eine – die defensive – Komponente der zentralen Systeme dar, die zu ihrem überwiegenden Teil aus Offensivsystemen bestehen. Diese Defensivkomponente absorbiert je nach ihrer quantitativen und qualitativen Ausgestaltung einen mehr oder minder großen Teil der Offensivkomponenten. In der ins Auge gefaßten Größenordnung¹⁹ vermögen die beiderseitigen Defensivkomponenten die offensiven Systeme in ihrer Wirksamkeit nur marginal zu beeinflussen.

4.1.5.2) Die beabsichtigte Begrenzung nur eines Teils der Offensivsysteme

Der verlautbare Verhandlungskurs

- schränkt entweder mit Hilfe der „gewissen Maßnahmen“ die Möglichkeit einer stabilitätsgefährdenden Vermehrung der offensiven Systeme mehr oder weniger ein
- oder läßt es, soweit er eine solche Einschränkung nicht herbeiführt, den SALT-Partnern unbenommen, auf eine Vermehrung des gegnerischen offensiven Potentials in gleicher Münze zu antworten.

Das bedeutet, daß der gemeinsam formulierte Verhandlungskurs, falls verwirklicht, das Risiko einer Minderung der Zweitschlagskapazität jedenfalls nicht vergrößert und somit die Wirksamkeit der bestehenden Abschreckung nicht verringert.

¹⁸ Am 12. Mai 1971 bat Botschafter Roth die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in der Sitzung des Ständigen NATO-Rats am 17. Mai 1971 hinsichtlich der Einbeziehung von nicht-zentralen nuklearen Mittelstreckenwaffen in ein SALT-Abkommen auszuführen: „Wir haben unser Augenmerk vor allem auf die Sachfragen gerichtet, die sich für uns Europäer aus einer Situation ergeben könnten, in der bei vertraglicher Begrenzung der zentralen Systeme eine Beeinträchtigung der strategischen Stabilität dadurch eintritt, daß nicht-zentrale Systeme manipuliert werden. Unsere Überlegungen haben uns dahin geführt, daß wir als den zentralen Punkt jeder wie auch immer ausgestalteten Regelung dieses Problems erkannt haben, daß im Zusammenhang mit einem SALT-Abkommen über zentrale Systeme für eine Verkoppelung des Schicksals der zentralen mit dem der nicht-zentralen Systeme gesorgt werden muß.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 198; VS-Bd. 4539 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1971.

¹⁹ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Den erhaltenen Mitteilungen zufolge sind für jede Seite etwa 100 ABM-Rampen mit je einer Rakete ins Auge gefaßt.“

4.2) Bedeutung für das politische Verhältnis zwischen USA und SU

Es wird nicht übersehen werden dürfen, daß die hier untersuchte gemeinsame Erklärung von mehreren Bekundungen wachsender sowjetischer Gesprächsbelegschaft umgeben ist:

- das augenfällige Einlenken der Sowjets (Entwurf vom 30. März 1971²⁰) in Genf auf die amerikanische Präsenz, zunächst ein Begrenzungsabkommen nur für B-Waffen zu schließen und die Begrenzung der C-Waffen einem späteren Zeitpunkt zu überlassen (mag auch ihr Hauptbeweggrund für diesen Schritt das Interesse am Fortbestand einer funktionsfähigen CCD²¹ gewesen sein);
- Breschnews „Signal von Tiflis“ vom 14.5.71 betreffend Truppenreduzierungen in Europa²², das inzwischen dem kanadischen Premierminister gegenüber in veränderter Form wiederholt wurde²³;
- die kürzlich erklärte sowjetische Bereitschaft, über die Vermeidung von Zwischenfällen auf See zu verhandeln²⁴;
- der Vorschlag einer Konferenz der fünf Atommächte.²⁵

²⁰ Am 30. März 1971 legte der Leiter der sowjetischen Delegation bei der Konferenz des Abrüstungsausschusses in Genf, Roschtschin, im Namen von neun Ostblock-Staaten den Entwurf eines Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen Waffen und Giftstoffen sowie über deren Vernichtung vor. Dazu führte Roschtschin aus: „[The socialist States] have arrived at the conclusion that, in view of the reluctance of the United States and other Western Powers to renounce chemical means of warfare, there is unfortunately at present no prospect of a more or less speedy achievement of a comprehensive agreement in this field. Desiring to extricate the solution of the problem from the deadlock, the socialist countries declare their readiness and propose now, as a first step towards solving this problem, to reach agreement on the prohibition of bacteriological means of warfare and toxins only“. Vgl. DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1971, S. 186.

Für den Wortlaut des Entwurfs vgl. DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1971, S. 190–194.

²¹ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „CCD = Conference of the Committee on Disarmament: der Genfer Abrüstungsausschuß“.

²² Zur Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, vgl. Dok. 181, besonders Anm. 2.

²³ Ministerpräsident Trudeau hielt sich vom 17. bis 28. Mai 1971 in der UdSSR auf.

Zu den Ausführungen des Ministerpräsidenten Kossygin vom 18. Mai 1971 vgl. Dok. 181, Anm. 10.

²⁴ Am 11. Juni 1971 erklärte der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, auf einer Wahlkundgebung in Moskau: „Die amerikanische Propagandamaschine hat eine große Kampagne hinsichtlich der sowjetischen Kriegsflotte entfaltet. In Washington sieht man sozusagen eine Gefahr darin, daß unsere Kriegsschiffe im Mittelmeer, im Indischen Ozean und auf anderen Meeren erscheinen. Andererseits betrachten es die amerikanischen Politiker als normal und natürlich, daß sich ihre Sechste Flotte ständig im Mittelmeer aufhält, also sozusagen vor der Nase der Sowjetunion, und daß ihre Siebente Flotte vor den Küsten Chinas und Indochinas stationiert ist. Wir waren nie der Ansicht und sind es auch heute nicht, daß es ideal sei, wenn die Kriegsflotten von Großmächten lange Zeit hinter den sieben Meeren weitab von ihren Küsten kreuzen. Wir sind bereit, dieses Problem zu lösen, aber auf der Grundlage der Gleichberechtigung. Auf der Grundlage solcher Prinzipien ist die Sowjetunion bereit, beliebige Vorschläge zu erörtern.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 354.

²⁵ Am 15. Juni 1971 schlug die UdSSR Frankreich, Großbritannien, den USA und der Volksrepublik China die Einberufung einer Konferenz vor: „Such a conference should consider questions of nuclear disarmament as a whole. The understanding that would result from the negotiations could cover both the entire range of measures relating to nuclear disarmament and the individual steps progressively leading to the achievement of that end. [...] The Soviet Government proposes that there should be initiated, through the diplomatic channel, an exchange of views on questions relating to the date and place of the conference, the agenda and procedure. [...] Should it be the general view, the Soviet Government would also not be opposed to the establishment of a preparatory committee to discuss the convening of the conference.“ Vgl. DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1971, S. 314f.

Im Rahmen dieser Aufzeichnung wird es mit dem bloßen Hinweis sein Bewenden haben müssen.

4.3) Bedeutung für die europäischen NATO-Partner

4.3.1) Zur Prozedur

4.3.1.1.) Daß nunmehr versucht werden soll, auf dem Wege eines „ABM plus“-Abkommens weiterzukommen, kam nicht unerwartet. Allerdings hatten die NATO-Partner eher in der zweiten Jahreshälfte mit einer Entscheidung der Amerikaner gerechnet, ggf. das „umfassende“ Konzept aufzugeben. Überrascht hat jedoch, daß der neue Anlauf mit den Sowjets abgestimmt und als gleichlauende Erklärung gleichzeitig in Washington (dort in recht spektakulärer Weise) und Moskau veröffentlicht wurde.

4.3.1.2) Diese Manifestation der Gemeinsamkeit beider SALT-Partner in ihren Verhandlungsabsichten konnte um so weniger vorausgesehen werden, als

- amerikanischerseits noch im März 1971 erklärt worden war, ein „ABM plus“-Abkommen sei nicht aktuell²⁶, und als
- in den letzten Wochen im Bündnis die Erörterungen sich auf die Frage konzentrierten, in welcher Weise eine gewisse Einbindung der nicht-zentralen Systeme beider Seiten, die ja nicht unter ein Begrenzungsabkommen für die zentralen Systeme fallen würden, möglich sein könnte.

4.3.1.3) Es sollte indessen nüchternerweise von den Bündnispartnern verstanden werden, daß die Erarbeitung der gleichlautenden Absichtserklärung zweifellos delikat war und eine Indiskretion möglicherweise nicht überlebt hätte.

Die Verbündeten sollten ferner in Rechnung stellen, daß die amerikanische Motivation zu dem spektakulären Schritt nicht so sehr in einer Hinwendung zu den Sowjets – mit möglicherweise entsprechender Abwendung von den Alliierten – gelegen haben dürfte als in der Rücksichtnahme auf eine diffizile Situation bei sich zu Hause: Ein etwaiges „ABM plus“-Abkommen würde der erwähnten Opposition gegen „Safeguard“ weitgehend den Boden entziehen und der amerikanischen Regierung die Möglichkeit eröffnen, für hier erzielte Einsparungen Haushaltsmittel für ihr wichtig erscheinende Entwicklungsvorhaben bei den offensiven Systemen zu erhalten.

4.3.1.4) Gleichwohl bleibt ein gewisser Rest von Verstimmung, dessen Ummünzung in Klagen jedoch kontraproduzent sein könnte. Es sollte vielmehr versucht werden, das jetzige Übergangenwordensein zu gegebener Zeit für eine Intensivierung der Konsultation nutzbar zu machen.

26 Am 21. Mai 1971 vermerkte Botschafter Roth in einer ersten Stellungnahme zur amerikanisch-sowjetischen Erklärung vom Vortag: „Der Inhalt der Erklärung ist nicht überraschend. Überrascht hat, daß die Absicht, eine solche Erklärung abzugeben, mit den Bündnispartnern nicht besprochen worden war. Die Frage eines möglichen ABM-plus-Abkommens war bei unseren bilateralen Gesprächen in Washington (10./11. März 1971) als nicht aktuell bezeichnet worden. Ein Mitglied der amerikanischen SALT-Delegation erklärte bei diesen Gesprächen vielmehr, die amerikanische Delegation stehe nicht unter Zeitdruck, die Vereinigten Staaten hätten nicht die Absicht, irgendein Abkommen zu schließen, sondern ein Abkommen zur Begrenzung beider Kategorien.“ Vgl. VS-Bd. 4540 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Zu den Gesprächen von Roth in Washington vgl. Dok. 91.

4.3.2) Zur Substanz

4.3.2.1) Vorab ist festzuhalten, daß ein „ABM plus“-Abkommen die Wirksamkeit der Abschreckung nicht vermindert (siehe 4.1.5)) und insofern zugleich der NATO zugute kommt.

4.3.2.2) Allerdings bleibt zu prüfen, ob das verkündete Verhandlungsziel im Falle seiner Verwirklichung spezifische Belange der europäischen NATO-Partner schmälern würde, insbesondere ob es die für die europäischen NATO-Staaten im SALT-Zusammenhang entscheidende Problematik des „de-coupling“ (d.h. die nukleare Verteidigung der Bündnispartner durch die Führungsmacht hört unterhalb des Einsatzes zentraler (interkontinentaler) Systeme auf) ins Spiel bringt.

4.3.2.2.1) Diese Prüfung wird besonders sorgfältig vorgenommen werden müssen. Die SALT haben nämlich wiederholt gezeigt, daß sie wie ein Scheinwerfer Fragen ins Licht rücken, die konkret oder latent bereits vorgegeben waren und nicht erst durch SALT aufgeworfen wurden. Die Prüfung eines jeglichen vertraglichen Vorhabens wird also zu trennen haben zwischen den Konsequenzen des Vorhabens selbst und den Auswirkungen anderer Faktoren. Als solche stellen sich im Hinblick auf das Risiko des „de-coupling“ z.B. dar:

- Unbehagen über die Tatsache, daß überhaupt bilaterale Gespräche der Supermächte über strategische Fragen stattfinden;
- Unbehagen über isolationistische Tendenzen in den USA;
- Befürchtungen, die aus der sich anbahnenden Parität auf dem Gebiet der Nuklearrüstung der Sowjetunion und der USA herrühren.

4.3.2.2.2) Sowohl der ursprüngliche amerikanische Plan einer umfassenden Begrenzung der zentralen Waffensysteme als auch der jetzige gemeinsame Verhandlungskurs sehen keine Begrenzung der nicht-zentralen Systeme vor. Die Nichtbegrenzung der nicht-zentralen Systeme bei gleichzeitiger Begrenzung der zentralen Systeme ist im Zusammenhang des ursprünglichen amerikanischen Plans Gegenstand analytischer Überlegungen gewesen. Durch die differenzirende Unterwerfung nur eines Teils der Nuklearwaffen, nämlich der zentralen Systeme, unter ein Begrenzungsabkommen könnte eine Neigung auf Seiten der Sowjets verstärkt werden, ein amerikanisches Zögern hinsichtlich des Einsatzes der zentralen Systeme zur Abwehr eines Angriffs auf das Bündnis – mit anderen Worten: eine Entwicklung in Richtung „de-coupling“ – zu unterstellen. Die Verstärkung einer solchen von den Sowjets gehegten Neigung könnte dann bei ihnen zu einer geringeren Einschätzung des in Gestalt von Eskalation zu erwartenden Risikos führen.

Während die Problematik des „de-coupling“ auch im Falle einer Konzentrierung auf ein „ABM plus“-Abkommen grundsätzlich ungelöst bleibt, würde sie immerhin zunächst entaktualisiert werden, wie im folgenden, getrennt nach den Gravamina des Westens und des Ostens, dargelegt wird:

Westen: Das auf die europäischen NATO-Partner gerichtete sowjetische Mittelstreckenpotential könnte unabhängig davon, ob ein SALT-Abkommen alle zentralen Systeme oder nur einen Teil davon erfaßt, jederzeit intensiviert werden; was die IR/MRBM betrifft, allerdings wohl nur mit mehrjährigem Anlauf. Die

Wirkung jedoch, die sich daraus u. a. angesichts der bestehenden und im Bewußtsein vorhandenen konventionellen Unterlegenheit vor allem im psychopolitischen Bereich ergeben könnte, dürfte in dem Maße geringer ausfallen, als die Vereinigten Staaten frei sein würden, auf eine solche Intensivierung mit einer entsprechenden Intensivierung zentraler offensiver Systeme zu reagieren. Dagegen würde diese dämpfende Wirkung von einer Intensivierung westlicher nicht-zentraler Systeme schon deswegen nicht erwartet werden können, weil eine solche Maßnahme angesichts eines durch Begrenzung der zentralen Systeme hervorgerufenen amerikanischen Handicaps weithin als das Einsetzen des „de-coupling“-Prozesses empfunden werden würde. Es war in der Absicht, derartige Entwicklungen zu vermeiden, daß die Formel entwickelt wurde, wonach die Gültigkeit eines Abkommens über zentrale Systeme von der Nichtmanipulierung nicht-zentraler Systeme abhängig sein sollte.

Osten: Die im europäischen Raum stationierten vorgeschobenen amerikanischen nicht-zentralen Systeme, die Randgebiete sowjetischen Staatsgebietes zu erreichen vermögen, können natürlich ebenfalls unabhängig davon intensiviert werden, ob ein SALT-Abkommen alle zentralen Systeme oder nur einen Teil davon erfaßt. Der Unterschied, den es für die Sowjetunion ausmacht, ob sie für ihre Reaktion auf eine solche Intensivierung die Option einer Vermehrung ihrer ICBM besitzt oder nicht, wurde bereits unter 1.2.1) aufgezeigt.

4.3.2.2.3) Unter den europäischen NATO-Partnern ist für Frankreich und Großbritannien eine ABM-Begrenzung der SALT-Mächte insofern grundsätzlich willkommen, als sie eine Abwertung ihrer Kernwaffensysteme durch eine Vermehrung der sowjetischen ABM nicht mehr in Rechnung zu stellen haben würden.

4.4) Bedeutung für China

Die obige Aussage gilt in verstärktem Maße auch für China, das offenbar an eine weitergreifende Vermehrung seines Offensivpotentials denkt.

4.5) Bedeutung für die nicht-nuklearen Staaten der bündnisfreien Welt

Diese Staatengruppierung dürfte in der Erklärung einen – wenn auch nur beschränkten – Ansatz der Weltmächte zur Nichtweitervermehrung ihrer strategischen Waffen sehen und sie daher im Prinzip begrüßen.

5) Zusammenfassung²⁷

Das in der amerikanisch-sowjetischen Verlautbarung erklärte gemeinsame Verhandlungsziel würde – seine Verwirklichung vorausgesetzt – in aller Wahrscheinlichkeit

²⁷ In einer ersten Stellungnahme zur amerikanisch-sowjetischen Erklärung vom 20. Mai 1971 kam Botschafter Roth zu dem Ergebnis: „Die Bedeutung eines vorgezogenen ABM-plus-Abkommens ist im Gesamtzusammenhang der strategischen Stabilität zwischen den beiden Weltgrößmächten nur begrenzt. Die entscheidenden Fragen einer Destabilisierung des strategischen Gleichgewichts durch ein Fortschreiten des Rüstungswettrufs auf dem Gebiet der strategischen Offensivwaffen bleiben ungelöst. Die US-Regierung hat selbst davor gewarnt, die jetzt erzielte Übereinstimmung mit zu großem Optimismus zu bewerten, da noch sehr schwierige und langwierige Verhandlungen bevorstünden. Wir sollten den Beschuß der beiden Großmächte, sich zunächst auf ein ABM-plus-Abkommen zu konzentrieren – trotz aller Einschränkungen – positiv bewerten, da es ein Festfahren von SALT vermeidet und die Hoffnung auf weitere Fortschritte bestehen läßt.“ Vgl. die Aufzeichnung vom 21. Mai 1971; VS-Bd. 4540 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1971.

- nicht zu einer Verringerung der die NATO im ganzen schützenden Abschreckung führen,
- auch anderweitig die spezifischen Belange der europäischer NATO-Partner nicht schmälern,
- zu einem ersten Akt der Eindämmung des strategischen Wettrüstens und damit, wenn auch nur in bescheidenem Maße, zu einer Erhöhung der Stabilität führen.²⁸

Hiermit über Herrn Staatssekretär Herrn Minister mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt. Eine Kurzfassung ist beigelegt.²⁹

Staden

VS-Bd. 3603 (II B 1)

²⁸ Am 30. Juni 1971 übermittelte Vortragender Legationsrat I. Klasse Menne der Ständigen Vertretung bei der NATO in Brüssel und der Botschaft in Washington eine englische Übersetzung der Aufzeichnung. Sie solle den NATO-Vertretungen Belgiens, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, Luxemburgs und der Niederlande als Arbeitspapier für SALT-Konsultationen zu siebt am 6. Juli 1971 vorgelegt werden. Der amerikanischen Regierung solle sie „als Fixierung der jüngsten deutschen Überlegungen“ übergeben werden. Vgl. den Drahterlaß Nr. 3233; VS-Bd. 3603 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Am 7. Juli 1971 vermerkte Menne zu den SALT-Konsultationen zu siebt vom Vortag in Brüssel, daß das Arbeitspapier der Bundesregierung unterschiedlich aufgenommen worden sei: „Der italienische, belgische und luxemburgische Vertreter begrüßten es fast enthusiastisch, der französische sehr interessiert, der britische Vertreter freundlich, während der holländische es nicht erwähnte. Die Aussprache ergab folgende Gruppierung: Frankreich zeigte sich interessiert und beteiligte sich auch an der Diskussion, vermeid aber eine Festlegung; Italien und Belgien teilen unsere Sicht des ‚De-coupling‘-Problems und würden gerne einen Gedankenaustausch darüber pflegen, wie dem ‚De-coupling‘-Risiko zu begegnen sei; Großbritannien diskutierte am lebhaftesten. Es vertrat die bemerkenswerte Auffassung, daß es das ‚De-coupling‘-Risiko für infinitesimal halte, dagegen erhebliche Bedenken gegen jedwede Begrenzung der FBS hege. Da es auch kein anderes Vehikel für eine Verkoppelungsklausel als eine – wenn auch noch so allgemein formulierte – Begrenzung der nicht-zentralen Systeme sehe, falle eine Abwägung der Werte ‚Nichtbegrenzung der FBS‘ und ‚Ausschluß des De-coupling-Risikos‘ zugunsten des ersteren aus; Holland, das den Eindruck nur geringer Sachvertrautheit mache, erklärte kryptisch, die europäischen Verbündeten sollten den Amerikanern keine Schwierigkeiten mit den FBS bereiten und damit u. U. den Abschluß eines SALT-Abkommens erschweren.“ Vgl. VS-Bd. 3603 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1971.

²⁹ Dem Vorgang beigelegt. Für die von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Menne gefertigte Kurzfassung vgl. VS-Bd. 3603 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1971.

220

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden**II A 5-82.00/94.20****28. Juni 1971¹**Dem Herrn Staatssekretär² zur Unterrichtung

Betr.: Deutsch-polnischer Meinungsaustausch in Warschau am 21. und 22. Juni 1971

I. Äußerer Ablauf, Teilnehmer

DPol führte am 21. und 22. Juni in Warschau einen politischen Meinungsaustausch mit dem polnischen Vizeaußenminister Willman, der auf einen gemeinsamen Wunsch beider Seiten zurückgeht.³

Gesprächsteilnehmer: DPol, begleitet von je einem Beamten der Politischen und der Rechtsabteilung, Botschafter Emmel und zwei weitere Beamte der Handelsvertretung Warschau. Auf polnischer Seite: Willman; der Leiter der Konsularabteilung, Roszak; Botschafter Dobrowolski und vier weitere Beamte, zeitweise der Leiter der polnischen Handelsvertretung in Köln, Piątkowski.

Einem Vieraugengespräch DPol/Willman folgten zwei Plenarsitzungen der beiden Delegationen mit Willman, eine Sitzung unter Vorsitz von Botschafter Roszak. DPol wurde vom Vizeaußenminister Czyrek zu einem längeren Gespräch empfangen. Zwei gesellschaftliche Veranstaltungen (Abendessen Willman, Gegeneinladung Emmel) gaben Gelegenheit zu weiteren Gesprächen.

Die deutsche Delegation war Gast der polnischen Regierung.

II. Gesprächsergebnisse**1) Internationale Fragen**

Im Mittelpunkt standen KSE, MBFR und die allgemeine Abrüstungspolitik. Die Polen nehmen das Lissabonner NATO-Kommuniqué⁴ günstig auf und sehen darin ein weiteres Element einer sich abzeichnenden Annäherung auf dem Weg zu der im Prinzip allseitig akzeptierten KSE. Sie lehnen den westlichen Berlin-Vorbehalt⁵ weiterhin formell ab (keine Vorbedingungen) und drängen

1 Die Aufzeichnung wurde von Vortragender Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander und von Vortragendem Legationsrat Gorenflos konzipiert.

2 Hat Staatssekretär Frank am 17. Juli 1971 vorgelegen.

3 Am 12. Mai 1971 bat Ministerialdirektor von Staden die Handelsvertretung in Warschau, im polnischen Außenministerium „ein allgemeines politisches Gespräch“ vorzuschlagen. Gegenstand sollten die bilateralen Gespräche über die Erweiterung der Befugnisse der Handelsvertretungen sein. Die Bundesregierung habe den Eindruck, „daß diese Gespräche hinsichtlich der Frage des Personenkreises, für den die angestrebte Vereinbarung gelten soll, an einem toten Punkt angelangt sind, der in diesen Gesprächen selbst schwer überwindbar erscheint“. Für den am 11. Mai 1971 konzipierten Drahterlaß Nr. 178 vgl. VS-Bd. 8968 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1971.

4 Für den Wortlaut des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Juni 1971 in Lissabon vgl. NATO FINAL COMMUNIQUES, S. 258–263. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 350–354.

5 Vgl. dazu Ziffer 10 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Dezember 1970; Dok. 11, Anm. 12.

Der Berlin-Vorbehalt wurde bekräftigt in Ziffer 9 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Juni 1971 in Lissabon; Dok. 207, Anm. 12.

auf sofortige oder zumindest parallele Multilateralisierung der Vorbereitung. In der Sache nehmen sie jedoch den Berlin-Vorbehalt als nicht mehr diskussionsbedürftiges Faktum gelassen hin. Die Gespräche machten deutlich, wie sehr sich das Verständnis für die zentrale Rolle der Berlin-Frage durchgesetzt hat. Die polnische Reaktion gegenüber der jüngsten MBFR-Entwicklung ist aufgeschlossen, jedoch in der Sache wenig konkret. Dagegen betonten die Gesprächspartner weiterhin den Vorrang nuklearer Abrüstung und drängten auf rasche Ratifizierung des NV-Vertrages⁶ insbesondere durch BRD, die sie als unerlässlich für einen Dialog über Teilabrüstungsmaßnahmen bezeichneten. Im übrigen wiederholte die polnische Seite ihre bekannten Positionen, ohne daß sich grundsätzlich neue Gesichtspunkte ergaben.

Der Gesamteindruck war, daß Polen sich streng innerhalb Warschauer-Pakt-Linie hält und gegenwärtig keine eigenen darüber hinausgehenden Initiativen entfaltet.⁷

2) Bilaterale Beziehungen

a) Die Frage der Ratifikation des Warschauer Vertrags, wurde in fast allen Gesprächsetappen, auch in Tischreden, angesprochen. Sie ist für Polen unverändert der entscheidende Faktor auf dem Weg zur vollen Normalisierung, die als komplexer und langfristiger Prozeß verstanden wird. DPol erläutert den deutschen Standpunkt:

- Entschlossenheit, so rasch wie möglich zu ratifizieren;
- Ratifizierung jedoch erst nach Berlin-Lösung gesichert;
- Ratifizierung nicht isoliert, d. h. nicht vor dem Moskauer Vertrag.

Die polnische Seite bestätigte, daß sie an einer isolierten Ratifizierung des Warschauer Vertrags nicht interessiert sei (Willman und Czyrek). Unsere Auffassung zum Berlin-Zusammenhang teilt sie nicht, gab aber zu erkennen, daß sie die Berlin-Bindung hinnimmt.

⁶ Für den Wortlaut des Nichtverbreitungsvertrags vom 1. Juli 1968 vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 321-328.

⁷ Am 24. Juni 1971 vermerkte Ministerialdirektor von Staden ergänzend über ein Gespräch mit dem polnischen Stellvertretenden Außenminister Czyrek am 21. Juni 1971 in Warschau: „1) Auf die Frage, ob sich der Warschauer Pakt zum NATO-Kommuniqué schon abgestimmt habe, erhielt ich keine eindeutige Antwort. [...] 3) Das NATO-Kommuniqué wurde generell nicht kritisiert, nur beanstandete Czyrek, daß man der Sowjetunion den Procès d'intention mache, wenn man erkläre, daß man sich über ihre Absicht erst noch erkundigen müßte. Auf Einwendungen meinerseits fuhrte Herr Czyrek in diesem Zusammenhang aus, daß Breschnew in Tiflis das Wort ‚ausgeglichen‘ zwar nicht erwähnt, wohl aber betont habe, daß die beiderseitigen Truppenreduktionen die Sicherheit keiner Seite beeinträchtigen dürften. Dies käme doch im Grunde auf das gleiche heraus. 4) In Fortsetzung dieses Gedankengangs unterstrich Czyrek, daß das Verhältnis der Truppenstärken und daher auch die Art der Truppenreduktionen [nicht] so entscheidend sei, denn in Wahrheit käme es auf das globale Kräfteverhältnis an. Sollte in Europa etwas passieren, dann löse dies einen Weltkonflikt aus. 5) Anzumerken ist ferner, daß Herr Czyrek weder auf die Multilateralisierung der KSE noch auf die Vorschläge zu sprechen kam, die Minister Jędrychowski soweit bekannt in Helsinki gemacht hatte, noch auch gegen den Berlin-Zusammenhang in Verbindung mit KSE polemisierte. 6) Insgesamt bestätigte das Gespräch den Eindruck, daß die Polen zur Zeit keine Möglichkeit dazu sehen, konkret zu werden oder eigene Ideen zu entwickeln. Die hauptsächliche Erklärung dafür dürfte sich aus der einleitenden Äußerung von Czyrek ergeben, daß man in Warschau – wie er sich ausdrückte – voll Ungeduld sei im Hinblick auf die innenpolitische Entwicklung, bei der man sich viel vorgenommen habe. Auch bestünde ein Zusammenhang zwischen Innenpolitik und Außenpolitik.“ Vgl. VS-Bd. 4606 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

Willman bestätigte, daß Polen bereit sei, „sofort nach Ratifizierung die diplomatischen Beziehungen aufzunehmen“.

b) Erweiterung der Befugnisse der Handelsvertretungen auf konsularischem Gebiet⁸

DPol legte dar, daß er kein Verhandlungsmandat habe. Man könne aber eine Zwischenbilanz ziehen und prüfen, in welcher Richtung die Verhandlungen fortgeführt werden könnten. Die bisher angesteuerte Lösung einer sehr weitgehenden Vereinbarung sei offenbar zu ambitionös. Während man sich über Art und Umfang der Befugnisse praktisch geeinigt habe, stünden sich in der Frage des personellen und geographischen Geltungsbereich unvereinbare Auffassungen gegenüber. Der polnische Standpunkt (Beschränkung des Geltungsbereichs auf Inhaber deutscher Reisepässe oder anderer Ausweispapiere) sei für uns juristisch und politisch unannehmbare.⁹ Wir seien nach wie vor für jeden Lösungsvorschlag im bisherigen Verhandlungsrahmen aufgeschlossen. Angeichts der bestehenden Schwierigkeiten beschränkten sich unsere Überlegungen jedoch zunächst auf eine kleinere und bescheidenere Lösung, die das Problem zu umgehen suche. Man könne eine Reihe von Einzelbefugnissen für eine beschränkte Vereinbarung heraustrennen, z. B. die Erteilung von Sichtvermerksbefugnissen, die Beglaubigung und Legalisierung von Urkunden, Zu-

⁸ Vom 22. bis 24. April 1970 fanden in Warschau Vorgespräche über die Erweiterung der Befugnisse der Handelsvertretungen statt, in deren Verlauf die polnische Delegation den Entwurf einer Vereinbarung in Aussicht stellte, der am 25. Mai 1970 in Bonn übergeben wurde. Die Verhandlungen wurden vom 6. bis 9. Juli 1970 in Warschau aufgenommen. Vgl. dazu AAPD 1970, I, Dok. 191 und AAPD 1970, II, Dok. 262.

Die zweite Verhandlungsrunde fand vom 13. bis 17. November 1970 in Bonn statt. Für den dabei erarbeiteten Entwurf einer Vereinbarung über die Erweiterung der Befugnisse der Handelsvertretung vgl. Referat V 2, Bd. 654.

In der dritten Verhandlungsrunde vom 18. bis 21. Januar 1971 in Warschau „konnten für den rein konsularischen Teil der in Aussicht genommenen Vereinbarung bereits im wesentlichen übereinstimmende Formulierungen erreicht werden, die von einem Redaktionsausschuß in Warschau im Februar 1971 sprachlich aufeinander abgestimmt wurden. Strittig blieben jedoch noch folgende zwei Fragen: a) die Definition des Begriffs ‚Angehörige des Entsendestaates‘; b) die Einbeziehung Berlins. Angesichts dieser Sachlage wurde der Leiter der polnischen Delegation, Ministerialdirigent Mickiewicz, über die deutsche Handelsvertretung in Warschau Anfang März dieses Jahres davon unterrichtet, daß die hiesigen Vorbereitungen für eine neue Gesprächsrunde noch nicht abgeschlossen werden konnten und sich die deutsche Delegation wegen einer neuen Terminvereinbarung mit der polnischen Seite in Verbindung setzen werde, sobald die notwendigen Vorbereitungen für die vierte Gesprächsrunde abgeschlossen sind.“ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten von Keller vom 16. Juni 1971; Referat II A 5, Bd. 1356.

⁹ Am 4. Juni 1971 informierte Botschafter Emmel, Warschau, zur Frage der Staatsangehörigkeit in den Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und Polen über die Erweiterung der Befugnisse der Handelsvertretungen: „Hinsichtlich des persönlichen Geltungsbereichs schlägt die deutsche Seite die international übliche Formulierung ‚Angehörige des Entsendestaates‘ ohne weitere Definition vor, während die polnische Seite darauf besteht, daß Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit von den Befugnissen der Handelsvertretungen ausdrücklich ausgeschlossen werden, es sei denn, der Doppelstaatler besitzt einen Paß des Entsendestaates. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß die in Polen verbliebenen deutschen Staatsangehörigen durch die Handelsvertretung der Bundesrepublik konsularisch betreut oder vertreten werden.“ Vgl. Referat V 2, Bd. 655.

Dazu erläuterte Ministerialdirektor von Staden, z. Z. Warschau, gegenüber dem Abteilungsleiter im polnischen Außenministerium, Roszak, am 22. Juni 1971: „Unsere Bedenken seien juristisch und politisch. Juristisch: Gruppen, die die deutsche Staatsangehörigkeit haben könnten, ex definitione auszuschließen, sei mit unserer Rechtsordnung einschließlich des Grundgesetzes nicht vereinbar. Politisch: Eine Erörterung der Problematik, wenn sie der Öffentlichkeit oder politischen Kreisen bekannt würde, habe negative Auswirkungen auf die Ratifikation des Warschauer Vertrages; das Basisproblem sei juristisch.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung; Referat V 2, Bd. 655.

gang der Handelsvertretungen zu Gerichten und örtlichen Behörden. Unsere Prüfung derartiger Möglichkeiten sei jedoch noch nicht abgeschlossen.

Die in früheren deutsch-polnischen Vereinbarungen gelöste Frage der Einbeziehung Berlins sei wohl auch in diesem Zusammenhang lösbar.

Die polnische Seite hielt ebenfalls an ihrem Standpunkt fest. Sie erklärte sich bereit, unsere konkreten Vorschläge für eine kleinere Lösung zu prüfen. Gleichzeitig zeigte sie sich interessiert, an weiteren Bemühungen um eine Lösung, die eine umfassende Vereinbarung ermöglicht.

Man einigte sich darauf, daß wir zunächst unsere Vorschläge für eine kleinere Lösung übermitteln werden.

c) Umsiedlung

Das Problem wurde in verschiedenen Phasen der Gespräche (Vieraugengespräche, Plenarsitzungen) erörtert. Dabei ging es im wesentlichen um folgende Fragen:

aa) Rhythmus der Umsiedlung

DPol bezeichnete die bisherigen Umsiedlerzahlen als unbefriedigend.¹⁰ Bei Fortsetzung des bisherigen Rhythmus sei 1971 nur mit etwa 20000 Umsiedlern zu rechnen. Dieses Tempo erlaube nicht, wie vorgesehen, die Umsiedlung in der Hauptsache innerhalb eines absehbaren Zeitraums abzuschließen. Die öffentliche Meinung in der BRD habe sehr positiv auf die Anfang 1971 vorübergehend angestiegene Umsiedlerzahl reagiert. Wenn sich die Bilanzzahl 1971 nicht deutlich von früheren Jahren unterscheide, bestehe die Gefahr einer Enttäuschung, die sich auch ungünstig auf die Ratifizierungsdiskussion auswirken könne. Die Situation Ende 1971 sei für alle Beteiligten entscheidend. Wir wünschten, daß sich der Rhythmus wesentlich erhöhe. Dies sei nicht als Beschwerde sondern als Ausdruck einer gewissen Sorge über die bisherige Entwicklung aufzufassen.

Die polnische Seite betonte, sie sei mit großem Ernst an die Ausführung der Information¹¹ herangegangen. 1971 seien 16 416 Ausreisegenehmigungen erteilt worden. Nach ihrer Berechnung würden 1971 bei Fortsetzung des bisherigen Rhythmus etwa 40 000 Personen Ausreisegenehmigungen erhalten. Da die Umsiedler nach der Genehmigung vier Monate Zeit bis zur Ausreise hätten, würden sich die Genehmigungen erst nach einer gewissen Zeit in wachsenden Umsiedlerzahlen auswirken.

Willman erklärte: „Ich betone, daß die polnische Regierung die Information in allen Punkten durchführen wird.“ (Plenarsitzung am 22.6.). Man müsse jedoch auch die psychologischen und menschlichen Probleme berücksichtigen, die in Polen durch die Umsiedlung aufgeworfen werden (Konflikte in den Familien; Un-

¹⁰ Zum Stand der Umsiedlung stellte Botschafter Emmel, Warschau, am 4. Juni 1971 fest: „Von Januar bis Mai 1971 sind in Friedland 8000 Umsiedler eingetroffen. Nach polnischen Angaben wurden im gleichen Zeitraum 15 000 Ausreiseanträge genehmigt. Verglichen mit den Vorjahren stellen diese Zahlen eine merkliche Verbesserung dar. Hinter den beim DRK in Hamburg bis April 1971 eingegangenen Umsiedlungsanträgen für 170 000 Personen bleiben sie allerdings erheblich zurück.“ Vgl. Referat V 2, Bd. 655.

¹¹ Für den Wortlaut der „Information über Maßnahmen zur Lösung humanitärer Probleme“ vgl. BULLETIN 1970, S. 1696 f. Für Auszüge vgl. Dok. 6, Anm. 8 und 11.

Für den vertraulichen Teil der „Information“ vgl. AAPD 1970, III, Dok. 551, Anm. 4.

ruhe und Unsicherheit in ganzen Dörfern, ob man ausreisen solle; engere Bindung vieler Umsiedlungswilliger an Polen als an Deutschland; Rückkehr von enttäuschten Umsiedlern aus der BRD).

bb) Umsiedlung von Angehörigenlosen¹²

DPol begrüßte, daß durch den polnischen Verzicht auf eine Einladung für diese Personengruppen eine wichtige Erleichterung geschaffen worden sei. Das Polnische RK habe jedoch den unmittelbaren Schriftverkehr des DRK mit Personen in Polen untersagt. Dadurch sei eine Beratung und Unterrichtung gerade dieser Personengruppe, die ein besonderes Informationsbedürfnis habe, kaum noch möglich. Die Argumentation des PRK (Berufung auf das Territorialitätsprinzip) sei im Hinblick auf die internationale Praxis nicht zwingend. Im übrigen handle es sich bei der Ausführung der Information um eine besondere Situation, die nicht allein nach Rot-Kreuz-Grundsätzen zu beurteilen sei. Man solle den Meinungsaustausch über die Lösung dieses dringenden Problems fortsetzen und dabei die Möglichkeit der Aufhebung des Verbots unmittelbarer Korrespondenz für das DRK und verbesserter Besetzung des amerikanischen Travel Permit Office¹³ in Warschau, evtl. durch deutsche Mitarbeiter, zur Beratung und Unterrichtung der Antragsteller prüfen.

Die polnische Seite erwiederte, sie müsse auf der bisherigen Praxis bestehen – ausschließliche Zuständigkeit der polnischen Behörden und des PRK. Dies würde die Ausreisemöglichkeiten nicht beeinträchtigen. Alle zur Ausreise berechtigten Personen könnten ausreisen. Die Durchführung sei jedoch eine polnische Angelegenheit. Man werde auch in Zukunft begründete Anträge von Angehörigenlosen positiv entscheiden (Willman). Mit der direkten Korrespondenz des DRK habe man schlechte Erfahrungen gemacht (angeblich agitatorischer Inhalt der Rundbriefe). Das DRK habe jedoch zugesagt, künftig den Inhalt der Rundbriefe mit dem PRK abzustimmen. Das DRK könne unter Vermitt-

12 Am 6. Mai 1971 berichtete Botschafter Emmel, Warschau, über die Ergebnisse der dritten Gesprächsrunde zwischen dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) und dem Polnischen Roten Kreuz (PRK) am 28./29. April 1971: „1) Die polnische Seite hat durch den Vertreter des Außenministeriums bestätigt, daß auch solche Deutsche Polen verlassen können, die keine Angehörigen in der Bundesrepublik haben. Dies ergibt sich zwar aus der Information, war aber in der letzten Verhandlungsrunde bestritten worden. 2) Die polnische Seite hat zugestimmt, daß bei Personen nach Ziffer 2 Abs[atz] 1 der Information eine Einladung entfallen und durch ein Bestätigungsschreiben des PRK ersetzt werden kann. Dies ist ein erheblicher Fortschritt gegenüber der bisherigen Lage, da nach dem polnischen Paßrecht eine Ausreise ohne Einladung nicht möglich ist und eine strikte Beachtung dieser Vorschrift das DRK in Verlegenheit gebracht hätte. 3) Andererseits hat das DRK nach langem Widerstand dem PRK zugestanden, daß alle Ausreiseanträge der Personengruppe nach Ziffer 2 Abs[atz] 1 der Information ausschließlich vom Polnischen Roten Kreuz bearbeitet werden. Anträge von Umsiedlungswilligen wären demnach unmittelbar an das PRK zu richten und die beim DRK in Hamburg bereits eingegangenen und noch eingehenden Anträge an das PRK abzugeben. [...] 4) Hinsichtlich der sogenannten Promesse oder Visumszusage vertrat die polnische Seite die Ansicht, daß dies eine Angelegenheit des Travel Permit Office (TPO) und der deutschen Seite sei.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 280; Referat V 6, Bd. 1669.

13 Die „Travel Permit Offices“ bzw. „Bureaux de Circulation“ führten aufgrund besonderer, von der Bundesrepublik jeweils mit den Botschaften der USA, Großbritanniens oder Frankreichs abgeschlossener Schutzmachtverträge in Staaten, mit denen die Bundesrepublik keine diplomatischen Beziehungen unterhielt, Aufgaben des Paß- und Sichtvermerkswesens aus. In Polen wurde diese konsularische Tätigkeit zunächst von der französischen, später von der amerikanischen Botschaft in Warschau übernommen. Vgl. dazu die undatierte Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Knikkenberg über seine Dienstreise nach Warschau vom 24. Juni bis 1. Juli 1957; Referat 513, Bd. 1677.

lung des PRK mit interessierten Personen in Verbindung treten. Im übrigen werde man die deutschen Vorschläge prüfen.

d) Zusammenarbeit der Rot-Kreuz-Gesellschaften

DPol forderte eine Verbesserung der Zusammenarbeit im Sinne der Information. Es gäbe noch keine Rückinformation der PRK über die Behandlung der vom DRK vorgelegten Listen, insbesondere über Ablehnungsfälle. Der bisherige Zustand sei nicht befriedigend.

Willman erwiderte, bis Ende Mai seien über 16000 Genehmigungen erteilt worden, denen DRK-Listen über 20000 Personen gegenüberstanden. Dies zeigte die Parallelität der Bemühungen. Die ersten Mitteilungen über die Behandlung der vorliegenden Listen seien an das DRK abgesandt.

e) Reiseverkehr

Die polnische Seite erklärte, die Zahl der Besucher aus der BRD habe sich in der ersten Hälfte 1971 gegenüber dem Vorjahr verdoppelt (allein im Mai 7000 deutsche Touristen). Die BRD habe unter allen westlichen Ländern die stärkste Besucherzahl erreicht.

Wir bestätigten die verbesserte Möglichkeit zu Gruppenreisen, monierten aber, daß Einzelreisen, insbesondere Besuchsreisen, jedoch weiterhin sehr restriktiv gehandhabt würden und baten, auch vor der Ratifizierung möglichst weitgehende Erleichterungen zu gewähren,

f) Ortsbezeichnungen in deutschen Pässen

Dieses Randproblem war Anlaß einer langen Diskussion, bei der es nur durch behutsame Gesprächsführung gelang, einen plötzlichen Umschlag der guten Gesprächsatmosphäre zu verhindern.

Die polnische Militärmmission verweigert Sichtvermerke

- im Widerspruch zu einer Ende 1970 getroffenen Abrede¹⁴
- in Einzelfällen, wenn der Antragsteller nach 1945 in den Oder-Neiße-Gebieten geboren ist und im Paß hinter die heutige polnische Ortsbezeichnung in Klammern die frühere deutsche Bezeichnung gesetzt wird;

¹⁴ Zur Frage der Ortsbezeichnungen in deutschen Pässen vermerkte Referat II A 5 am 8. Juni 1971: „Seit Anfang 1970 hat die polnische Militärmmission in Berlin in zunehmender Zahl die Erteilung eines Einreisesichtvermerks nach Polen abgelehnt, wenn der deutsche Antragsteller in den 1945 unter polnische Verwaltung gestellten Gebieten geboren war und der Geburtsort mit der deutschen Ortsbezeichnung im Reisepass eingetragen war.“ Nach wiederholten Interventionen des Auswärtigen Amtes „erklärte schließlich der Vizedirektor der Rechtsabteilung des polnischen Außenministeriums, Mickiewicz, unserer Handelsvertretung am 30.12.1970 folgendes: „Die polnische Seite stimmt mit deutscher Seite dahingehend überein, daß Frage der Ortsbezeichnungen nicht zu unnötigen Behinderungen des Reiseverkehrs Anlaß geben sollte. Eine schriftliche Weisung in dieser Angelegenheit könne allerdings den polnischen Stellen nicht erteilt werden, da es an einer Rechtsgrundlage im polnischen Recht fehle. Die Militärmmission in Berlin sei jedoch mündlich dahingehend unterrichtet worden: a) In allen Fällen der Geburt bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges die deutsche Ortsbezeichnung im Reisepaß anzuerkennen, b) bei Geburt nach 1945 in den in Frage stehenden Gebieten zu dulden, daß nach der Bezeichnung in polnischer Sprache die deutsche Ortsbezeichnung in Klammern hinzugesetzt wird.“ Aufgrund der polnischen Zusage hat das BMI den Innenministerien der Länder empfohlen, die deutschen Richtlinien über die Eintragung des Geburtsortes in Reisepässen entsprechend zu ändern. In der Folgezeit sind die Schwierigkeiten zurückgegangen. Wir stellen jedoch immer wieder Fälle fest, in denen die polnische Militärmmission in Berlin absprachewidrig Visumanträge zurückweist, wenn bei Personen, die nach 1945 geboren sind, hinter der polnischen Ortsbezeichnung die frühere deutsche Ortsbezeichnung eingefügt wird.“ Vgl. Referat II A 5, Bd. 1356.

– grundsätzlich bei Verwendung des Namens Hindenburg (statt Zabrze).

Unter Hinweis auf Beschwerden, die auch schon im Bundestag zur Sprache gekommen sind¹⁵, moniert DPol die polnischen Sichtvermerksablehnungen.

Willman bestätigte die allgemeine Abrede, stellte jedoch „Hindenburg“ in die Reihe deutscher Namensgebung wie Litzmannstadt und Gotenhafen, die Ausdruck deutscher Erorberungspolitik seien.¹⁶ Daß Zabrze schon bei den polnischen Teilungen zu Preußen gekommen sei, mache für einen polnischen Patrioten keinen Unterschied. Mit Recht habe de Gaulle Zabrze „die schlesischste aller schlesischen und die polnischste aller polnischen Städte“ genannt.¹⁷

DPol erläuterte, daß völkerrechtlich und historisch Hindenburg nicht mit der Namensgebung des Zweiten Weltkrieges zu vergleichen sei.¹⁸

Willman sagte zu, den deutschen Wunsch zu prüfen.

g) Rechtsschutzfragen

DPol dankte für die Begnadigung von Frau Reimitz¹⁹ und die vorzeitige Haftentlassung von Herrn Scheicza. Die Bitte, auch im Fall Niepalla nach Möglichkeit zu helfen, lehnte Willman unter Hinweis auf das bald zu erwartende Urteil ab.²⁰

15 Am 30. April 1971 stellte der CDU-Abgeordnete Freiherr von Fircks im Bundestag die Frage, ob der Bundesregierung bekannt sei, „daß die polnische Militärmission in West-Berlin die Erteilung von Besucherreisepässen an Bundesbürger und Westberliner z.T. ablehnt, wenn im deutschen Reisepaß der Geburtsort des Antragstellers auch bei vor 1945 geborenen Personen in Übereinstimmung mit der Geburtsurkunde in der deutschen (statt der polnischen) Ortsbezeichnung eingetragen ist, und welche geeigneten Schritte zur Abhilfe wird die Bundesregierung ggf. unternehmen?“ Staatssekretär Moersch antwortete: „Der Bundesregierung ist bekannt, daß in der Vergangenheit derartige Schwierigkeiten aufgetreten sind. Inzwischen soll die Ortsbezeichnung maßgebend sein, wie sie sich aus der Geburtsurkunde ergibt.“ Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 76, S. 6844.

16 1918 wurde Zabrze in Hindenburg, 1939 Łódź und Gdynia in Litzmannstadt bzw. Gotenhafen umbenannt.

17 Am 9. September 1967 erklärte Staatspräsident de Gaulle bei einer folkloristischen Vorführung in Zabrze (Hindenburg): „Vive Zabrze, la ville la plus silésienne de toutes les villes silésiennes, donc la ville la plus polonaise de toutes les villes polonaises.“ Vgl. die Aufzeichnung des Referats I A 3 vom 14. September 1967; Referat I A 3, Bd. 610. Vgl. dazu ferner François SEYDOUX, Dans l'intimité franco-allemande. Une mission diplomatique, Paris 1977, S. 99 f.

18 Zur Ortsbezeichnung „Hindenburg“ vermerkte Referat II A 5 am 8. Juni 1971: „Nach unserer Auffassung handelt es sich bei Hindenburg um eine historische Ortsbezeichnung, die 40 Jahre lang gültig war und in keinem Zusammenhang mit der nationalsozialistischen Aggression gegen Polen steht. Dieser Fall liegt anders als typisch nationalsozialistische Namensgebungen wie Gotenhafen und Litzmannstadt, bei denen wir die polnischen Einwände anerkennen. Hindenburg fällt deshalb unter die vom polnischen Außenministerium gegebene Zusage, daß die früheren deutschen Ortsbezeichnungen in der erwähnten zeitlichen Begrenzung nicht beanstandet werden sollen.“ Vgl. Referat II A 5, Bd. 1356.

19 Am 3. Mai 1971 teilte Botschafter Emmel, Warschau, mit, daß nach Angaben des polnischen Außenministeriums „Frau Reimitz von Staatsrat begnadigt und bereits aus Haft entlassen“ worden sei. Bei der Entscheidung habe auch ein entsprechendes Schreiben des Bundesministers Scheel an den polnischen Außenminister Jędrychowski „eine Rolle gespielt“. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 268; Referat II A 5, Bd. 1331.

20 Dazu stellte Referat V 4 fest: „Der deutsche Regierungsangestellte Viktor Niepalla, geboren am 23. Dezember 1919 im Regierungsbezirk Oppeln, wurde beim Besuch seiner in Polen lebenden Mutter und Geschwister am 25. Februar 1971 unter dem Verdacht der Spionage verhaftet. Er hat nach seiner Aussiedlung aus Polen in die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1965 auf einer Befragungsstelle in Stuttgart auf deren Verlangen hin Angaben über seine frühere Heimat gemacht, die aus unserer Sicht harmlos erscheinen, aus östlicher Sicht jedoch bereits unter dem Spionagebegriff zu fallen scheinen (Mitteilung, daß sich in Krappitz anstelle der früheren Munitionsfabrik heute eine polnische Kaserne befindet).“ Vgl. Referat II A 5, Bd. 1356.

h) Radio Free Europe

Willman erklärte, er habe die „bittere Pflicht“, den Brief Jędrychowskis an den Bundesminister Scheel²¹ zu interpretieren und zu ergänzen:

- RFE gebe sich als polnische Station aus (polnische Hymne zu Beginn und Ende der Sendungen) und führe dadurch die Hörer in Polen irre;
- der Sender übe eine Diversionstätigkeit aus;
- der Sender betreibe Spionage- und Agententätigkeit;
- es bestehe eine Verbindung zwischen RFE und der gegen den Warschauer Vertrag und die Politik der Regierung gerichteten Tätigkeit revisionistischer Gruppen in der BRD.

Polen wünsche, „daß diese Quelle der Vergiftung beseitigt wird und daß sie vom Hoheitsgebiet der BRD verschwindet“. Es gebe keine Normalisierung, bevor die Tätigkeit des Senders eingestellt sei.

DPol verwies auf das am 23.7.1970 übermittelte Schriftstück.²² Die Frage sei sehr vielschichtig und berühre die Gesetzgebung und Verfassung ebenso wie

²¹ Mit Schreiben vom 26. Mai 1971 an Bundesminister Scheel wies der polnische Außenminister Jędrychowski darauf hin, daß die Tätigkeit des Senders „Radio Free Europe“ ein „eklatantes Überbleibsel der Periode des Kalten Krieges“ darstelle: „Die in dieser Frage von der westdeutschen Seite erlangten Erläuterungen können nicht als zufriedenstellend anerkannt werden. Man kann sich nämlich nicht auf die ‚Freiheit der Information‘ und den ‚privaten Charakter des Senders‘ berufen, wenn es um die Tätigkeit eines Senders geht, der CIA-Zuwendungen erhält, mit Zustimmung der Regierung der BRD auf ihrem Territorium operiert, gegen Polen gerichtet ist und den eingeleiteten Normalisierungsprozeß zwischen den beiden Ländern schädigt. Die Regierung der Volksrepublik Polen unterstreicht mit allem Nachdruck, daß die Haltung der Regierung der BRD zum Bestehen des Senders ‚Free Europe‘ auf ihrem Territorium für uns einen Prüfstein des tatsächlichen Willens der Regierung der BRD nach der vollen Normalisierung der Beziehungen mit der Volksrepublik Polen bilden wird. Die Diversions-Tätigkeit des Senders ‚Free Europe‘ gewinnt darüber hinaus besondere Bedeutung in der Perspektive der bevorstehenden Olympischen Spiele in München. [...] Die Leitung des polnischen Sports hat bei der Annahme der Einladung zur Teilnahme an den Spielen die Aufmerksamkeit des Vertreters des Organisations-Komitees der Olympiade auf die Gefahren gelenkt, die für sie aus der schädlichen Tätigkeit des Senders ‚Free Europe‘ erwachsen und die Überzeugung geäußert, daß das Komitee seinerseits alle Bemühungen unternehmen wird, um die Tätigkeit des Senders ‚Free Europe‘ aus München, der Stadt der Olympischen Spiele 1972, auszuschalten.“ Schließlich trügen die Sendungen „einen nachrichtendienstlichen, diversiven und umstürzlerischen Charakter“. „Unter dem Aushängeschild einer ‚privaten‘ Institution führt der Sender ‚Free Europe‘ eine Tätigkeit zugunsten des amerikanischen Nachrichtendienstes CIA, durch den er fast völlig finanziert, gesteuert und kontrolliert wird.“ Jędrychowski drückte die Hoffnung aus, „daß die Regierung der Bundesrepublik Deutschland diese Auffassung teilt und in diesem Zusammenhang die unerlässlichen Schritte unternehmen wird, um der Tätigkeit des Senders ‚Free Europe‘ ein Ende zu setzen.“ Vgl. Referat II A 3, Bd. 1234.

²² In einer der polnischen Regierung am 23. Juli 1971 übergebenen schriftlichen Stellungnahme stellte die Bundesregierung fest: „Radio Free Europe wird von einer amerikanischen Privatgesellschaft, die in der Bundesrepublik als rechtsfähiger Verein anerkannt ist, dem Free Europe Committee Inc., betrieben. Die Befugnisse der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über auf ihrem Gebiet befindliche Rundfunksender sind verfassungsrechtlich begrenzt. Sie bestehen im wesentlichen aus der technischen Kontrolle und der Überwachung der Frequenzen. Auf die Programmgestaltung der Rundfunksender kann die Bundesregierung in keinem Fall einwirken. Dies gilt für die deutschen Rundfunksender ebenso wie für den Sender Radio Free Europe. Auch er ist durch die bei uns bestehende freiheitlich-demokratische Grundordnung, besonders durch das Recht der Meinungsfreiheit, geschützt.“ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Pommerening vom 7. August 1970; Referat II A 3, Bd. 1233.

unsere Außenbeziehungen. Er wolle in kleinerem Kreise weiter Stellung nehmen (vgl. hierzu gesonderte Aufzeichnung DPol, IIA3-86.70/1-2111/71 VS-V).²³

III. Bewertung

Die Gespräche in Warschau waren der erste politische Meinungsaustausch mit Polen nach Unterzeichnung des Warschauer Vertrags. Sie waren ein Test der deutsch-polnischen Beziehungen.

Die Aufnahme der deutschen Besucher war gastfreundlich und sehr zuvorkommend, um nicht zu sagen herzlich. Die Gespräche wurden in einer guten, offenen und aufgeschlossenen Atmosphäre geführt. Es hat sich als möglich erwiesen, über alle Fragen, auch dort, wo ernste Gegensätze bestehen und die schweren Lasten der Vergangenheit fortwirken, nüchtern und sachlich zu sprechen und auch an kritischen Punkten den Umschlag ins Emotionale zu vermeiden. Es war spürbar, in welchem Maße bei den professionellen Kontaktpersonen des Außenministeriums das noch im letzten Jahr dominierende Mißtrauen abgetragen ist. Wir können aber nicht damit rechnen, daß dieser Erosionsprozeß auf anderen Ebenen, mit denen wir nicht unmittelbar in Berührung kommen, im selben Maße voranschreitet.

Die schwierige innenpolitische Lage Polens trägt dazu bei, daß die Unsicherheit gegenüber uns nur langsam abnimmt. Polen hat im Dezember letzten Jahres eine tiefe Erschütterung erlebt, von der es sich noch nicht erholt hat.²⁴ Die neue polnische Führung hat die Vertrauenskrise, in die Gomułkas starre und unvernünftige Politik das Land getrieben hatte, noch nicht überwunden. Die durch fehlerhafte und widersprüchliche Führungsmethoden ruinierte Wirtschaft liegt danieder. Eine weite Durststrecke ist zu durchlaufen, bis die jetzt eingeleiteten Reformen²⁵ wirksam werden können. Man versucht, sie mit Unterstützung der SU, der ČSSR²⁶ und der DDR²⁷ zu überbrücken. Dies führt zu

23 Am 23. Juni 1971 vermerkte Ministerialdirektor von Staden, er habe gegenüber dem polnischen Stellvertretenden Außenminister Willman am 22. Juni 1971 in Warschau klargemacht, „daß die Bundesregierung – von extremen Fällen wie Kriegsgefechte und Beleidigung eines Staatsoberhaupts [abgesehen] – keine direkte Einwirkungsmöglichkeit habe und demnach auch keine Verantwortung für die Sendungen akzeptieren könne. Zum vermittelnden Gespräch seien wir aber bei konkreten Gravamina bereit. Beweise für eine nachrichtendienstliche Tätigkeit des Senders lägen uns nicht vor. Ich sei auch überzeugt, daß dergleichen zumindest in der jüngeren Vergangenheit nicht vorgekommen sei. Hinsichtlich der Lizenz müsse ich sagen, daß ich keine Möglichkeit sähe, diese Frage vom Grundsätzlichen her aufzurollen und den polnischen Wünschen zu entsprechen. Einmal stünden wir auf dem Standpunkt, daß Nachrichtengebung, soweit sie objektiv und sachlich sei, grundsätzlich nicht beanstandet werden könne. Zweitens berühre diese Frage unsere Beziehungen zu einem wichtigen Alliierten und damit vitale Interessen meines Landes.“ Vgl. VS-Bd. 4616 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

24 Zur Krise in Polen vgl. Dok. 32, Anm. 30.

25 Am 19. März 1971 beschloß das polnische Parlament Änderungen des Wirtschaftsplans mit dem Ziel einer Erhöhung der Reallöhne und der Verbesserung der Marktversorgung. Ferner waren eine Erhöhung der Sozialausgaben sowie Maßnahmen zur strukturellen Veränderung der Landwirtschaft und der Konsumgüterindustrie vorgesehen. Vgl. dazu AdG 1971, S. 16238.

26 Am 2. März 1971 unterzeichneten Polen und die ČSSR ein Abkommen über den Handels- und Zahlungsverkehr mit einer Laufzeit von vier Jahren. Es sah die verstärkte Lieferung von Konsumgütern sowie von Industrieanlagen für die Energiewirtschaft vor. Vgl. dazu AdG 1971, S. 16112.

27 Am 25. Januar 1971 unterzeichneten die DDR und Polen ein Handelsabkommen. Danach sollte die DDR verstärkt Werkzeugmaschinen, Erzeugnisse der Elektrotechnik und der chemischen Industrie, Schienen- und Straßenfahrzeuge sowie technische Konsumgüter liefern. Im Gegenzug verpflichtete sich Polen zur Lieferung von Bau- und Werkzeugmaschinen, von Erzeugnissen der

verstärkter Abhängigkeit und Rücksichtnahme, während gerade jetzt ein besonderes Maß an eigenem Spielraum erforderlich wäre.

Auf dem Hintergrund der inneren Lage muß wohl auch die Tatsache gesehen werden, daß die polnische Seite das kritische Thema Radio Free Europe in bisher wohl kaum erreichter Schärfe hochgespielt hat. Sie versucht offenbar, den für uns empfindlichen Zusammenhang mit der Normalisierung als einen neuen Hebel zur Durchsetzung einer alten Forderung in einer für sie ebenfalls sehr sensiblen Frage zu benutzen.

Die sachlichen Gesprächsergebnisse in den beiden uns besonders interessierenden bilateralen Fragen sind trotz fortbestehender Schwierigkeiten nicht ungünstig:

- In der Frage der konsularischen Befugnisse war ein deutliches Interesse an einem positiven Ergebnis und die Bereitschaft, nach pragmatischen Lösungen zu suchen, erkennbar. Es wird an uns liegen, diese Bereitschaft bald durch konkrete Vorschläge auf die Probe zu stellen.
- Auf dem Gebiet der Umsiedlung erscheint es noch zu früh, die polnische Praxis abschließend zu beurteilen. Die Information hat weithin Unruhe und Unsicherheit ausgelöst, die die großen inneren Schwierigkeiten des Regimes noch vermehren. Es ist schwer zu beurteilen, inwieweit die administrativen Probleme der Ausführung der Information schon gelöst sind. Bei der erheblichen Vorlaufzeit des Ausreiseverfahrens können sich die nach polnischer Darstellung eingeleiteten Maßnahmen erst in den nächsten Monaten spürbar auswirken. Aus den Gesprächen selbst ergab sich kein Anlaß zum Zweifel an der Absicht der Polen, die Information durchzuführen. Unsere Erwartungen wurden ihnen erneut deutlich gemacht. In zwei bis drei Monaten wird sich abzeichnen, ob die Polen ihnen entsprechen werden. Im Verzugsfall werden wir uns auch auf die jetzt in Warschau erneuerten Zusicherungen berufen können.

Die Tatsache der Gespräche, Verlauf und Atmosphäre haben gezeigt, daß wir auch in der Übergangsphase bis zur Ratifizierung greifbare Fortschritte in der Normalisierung erreichen können. Beide Seiten waren sich einig in der positiven Beurteilung der Gespräche und in dem Wunsch, sie zu gegebener Zeit fortzusetzen.

Staden

Referat II A 5, Bd. 1356

Fortsetzung Fußnote von Seite 1025

Elektrotechnik, des Automobilbaus und der Automatisierungstechnik sowie von Kohle, Koks und Schwefel. Vgl. dazu AUSSENPOLITIK DER DDR, XIX, S. 392–394.

Aufzeichnung des Botschafters Roth

II B 2-84.20/9-924/71 geheim

28. Juni 1971

Herrn DPol¹

Betr.: MBFR; Niederschrift über das Ergebnis der Sitzung des Bundessicherheitsrats am 28. Juni 1971 (noch nicht mit Protokollführer abgestimmt)

A. Zu folgenden Fragen wurde eine gemeinsame Auffassung erzielt:

- 1) Die Bundesregierung könnte es nicht hinnehmen, daß MBFR sich zu einem bilateralen Dialog zwischen den beiden Großmächten entwickeln würde.
- 2) Es soll versucht werden, in bilateralen Gesprächen vor allem mit der britischen Regierung (Telegaßwechsel Schmidt-Heath), aber auch mit Frankreich und anderen Verbündeten eine gemeinsame europäische Linie in diesem Sinne zu entwickeln. (Botschafter Krapf berichtet, daß sich im Rat der Widerstand gegen einen Bilateralismus der Großmächte verstärkt.²⁾)
- 3) Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Kriterien von Rom³ gemeinsame Grundlage des Bündnisses für alle weiteren Überlegungen sind. Sie hält an ihren Vorschlägen für ein integrales MBFR-Programm nach dem Bausteinkonzept fest, die am 22. März 1971 im Rat eingebracht wurden.⁴
- 4) Sie ist der Auffassung, daß die Festlegung von Reduzierungsräumen verfrüht ist, solange Vorschläge für erste Reduzierungsschritte und ihre Bewertung noch nicht vorliegen. Ein Raum kleiner als Bundesrepublik und Beneluxstaaten auf westlicher Seite sei nicht akzeptabel, da er eine Sonderstellung der Bundesrepublik im Bündnis zur Folge haben würde.
- 5) Erste Reduzierungsschritte müssen Stationierungs- und einheimische Streitkräfte umfassen. Die Frage, welcher Prozentsatz für einen ersten Schritt akzeptiert werden könnte, bedürfe noch sehr gründlicher Überlegungen. Die Bun-

¹ Hat Ministerialdirektor von Staden am 29. Juni 1971 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Frank verfügte.

Hat Frank vorgelegen.

² Am 22. Juni 1971 berichtete Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), über Reaktionen der Ständigen Vertreter bei der NATO auf das Gespräch des amerikanischen Außenministers Rogers mit dem sowjetischen Botschafter in Washington, Dobrynin, vom 16. Juni 1971. Es sei die Befürchtung geäußert worden, „daß Allianz als Ganzes hinter der Entwicklung zurückbleibe, wenn weitere bilaterale Sondierungsgespräche ähnlich konkrete Formen und sogar Festlegungen erbrächten wie das Rogers-Dobrynin-Gespräch. [...] Brosio machte darauf aufmerksam, daß die innerhalb der Allianz latent vorhandene Furcht vor einem amerikanisch-sowjetischen Alleingang durch das Rogers-Dobrynin-Gespräch wieder aufgelebt sei. Er selbst werde, wie es ja auch Rogers getan habe, einer solchen Entwicklung immer mit aller Entschiedenheit entgegentreten. Ähnlich äußerte sich der italienische Vertreter.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 612; VS-Bd.4556 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1971.

³ Vgl. dazu Ziffer 3 der „Erklärung über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierung“ der Minister der am integrierten NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten vom 27. Mai 1970; Dok. 56, Anm. 4.

⁴ Für den Entwurf vom 16. März 1971 für ein „MBFR-Bausteinkonzept“, der am 22. März 1971 im Politischen Ausschuß auf Gesandtenebene vorgelegt wurde, vgl. Dok. 95.

desregierung warte hier vor allem auch auf amerikanische Papiere zu dieser Frage.

6) Die Bundesregierung hält die Beauftragung eines oder mehrerer Explorateurs für zweckmäßig. Die Entscheidung hierüber brauche jetzt noch nicht getroffen zu werden. Sie ist vom Fortgang der weiteren Beratung im Bündnis und vor allem von der Entwicklung einer ersten Verhandlungsposition des Bündnisses abhängig. Auf eine Person ist die Bundesregierung nicht festgelegt. Es sollte jedoch ein Europäer sein.⁵

7) Keine der vorgenannten Fragen darf vor der Konferenz der Minister-Stellvertreter⁶ entschieden werden. Die Entscheidungsfreiheit der Teilnehmer dieser Konferenz darf nicht eingeengt werden.

8) Es soll keine Unterrichtung der Presse über die Sitzung stattfinden. Meine Reise⁷ wird nicht bekanntgegeben. (Ausdrücklicher Wunsch des Herrn Bundeskanzlers, StS Ahlers war anwesend.) Falls die Reise bekanntwerden sollte, wird eine mit der amerikanischen Regierung abgestimmte Sprachregelung an die Presse gehen. (Bilaterale Routinebesprechung über Abrüstungsfragen.)

B. Begründungen zu einzelnen Punkten aus der Diskussion

1) Die Haltung der US-Regierung wird als noch beeinflußbar angesehen, auf jeden Fall müsse dies versucht werden. Sollte sich in den nächsten Wochen herausstellen, daß eine Entwicklung eintritt, wie das Auswärtige Amt sie befürchtet, so würde über eine Rückfallposition im Bundessicherheitsrat beraten werden.

Keinesfalls darf jetzt angedeutet werden, daß die Bundesregierung sich auf einen solchen Fall bereits einstellt. Unsere Überlegungen hierfür fortsetzen.

5 Am 28. Juni 1971 informierte Ministerialdirektor von Staden über die Ergebnisse der Sitzung des Bundessicherheitsrats. Zur Frage des Explorateurs teilte er mit: „1) Wir begrüßen es, daß in der Allianz die Auffassung an Boden gewinnt, daß ein Beauftragter der Allianz nicht vor der Herbstkonferenz benannt werden sollte. Hätte sich dieser Vorschlag durchgesetzt, wäre die wichtigste Aufgabe der Herbstkonferenz, eben die Benennung eines Explorateurs, vorweggenommen worden, und die Allianz hätte unter Zeitdruck über eine der wichtigsten Weichenstellungen der MBFR-Politik entscheiden müssen. 2) Ein oder mehrere Beauftragte: Die Mehrheit der Verbündeten neigt offenbar dazu, einen Beauftragten zu benennen, und auch wir sehen die Vorteile dieser Lösung. Jedenfalls sollten nicht mehr als zwei Beauftragte ernannt werden. [...] Für den Fall, daß sich die Allianz für einen Beauftragten entscheiden sollte, müßte es sich nach unserer Auffassung dabei um einen Europäer handeln, damit allen Befürchtungen, es könnte sich von Beginn an ein Bilateralismus der Großmächte analog zu SALT entwickeln, der Boden entzogen wird. 3) Nach unserer Auffassung könnte dem Beauftragten eine Beratergruppe der Allianz zur Verfügung stehen. Die Begleitung des Beauftragten kann von Fall zu Fall geregelt werden. Jedenfalls sollte die Begleitung des Beauftragten nach Zahl und Rang so gewählt werden, daß die Gefahr einer nicht gewollten Multilateralisierung ausgeschlossen wird.“ Über das Mandat des Explorateurs solle auf der Tagung der stellvertretenden Außenminister der NATO-Mitgliedstaaten entschieden werden, jedoch könnte er folgende Aufgaben haben: „Sondierungen der Vorstellungen des Warschauer Pakts; Erläuterung der Vorstellungen der Allianz über einen MBFR-Prozeß (Erklärung von Reykjavik); Erläuterung der Umrisse einer Grundsatzvereinbarung (Kriterien von Rom); Erläuterung stabilisierender Maßnahmen als Teil eines ersten oder zweiten Schrittes.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 3195; VS-Bd. 4565 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1971.

6 Zum Vorschlag einer Konferenz der stellvertretenden Außenminister der NATO-Mitgliedstaaten vgl. Dok. 197, Anm. 4.

Die Konferenz fand am 5./6. Oktober 1971 in Brüssel statt. Vgl. dazu Dok. 348.

7 Botschafter Roth hielt sich am 30. Juni und 1. Juli 1971 zu MBFR-Konsultationen in Washington auf. Vgl. dazu Dok. 227.

2) Die Bundesregierung kann sich zur Zeit auf wichtige Fragen (siehe A, Ziffer 4 bis 6) noch nicht festlegen, da wichtige Bewertungsgrundlagen noch fehlen. (Fortgang Berlin, Entwicklung des amerikanischen Entscheidungsprozesses, Prüfung von Reduzierungsquoten. Zum letzten Punkt vertrat BM Schmidt die Auffassung, daß 5% als erster Schritt noch akzeptabel sein könnten, 10% nicht mehr.) Zum Berlin- und DDR-Problem wurde ich ermächtigt, den vorletzten Satz der Ziffer 2 und die Ziffer 3 des Abschnitts VI der Vorlage⁸ vorzutragen.

3) Begründungen für die Einbeziehung von Stationierungs- und einheimischen Streitkräften von Beginn an wurden vor allem von BM Schmidt gegeben.

- Erster Schritt, nur amerikanische und sowjetische Truppen, würde auf einige europäische Regierungen sehr starken innenpolitischen Druck auf eigene Reduzierungen ausüben;
- eine politische und militärische Aufwertung der Bundeswehr muß vermieden werden;
- kein Interesse an finanzieller Entlastung nur der Großmächte. (Bei den Überlegungen klang die Sorge von BM Schmidt über die personellen und finanziellen Probleme der Bundeswehr an.)

Der Bundeskanzler stimmte der Meinung des BMVg im allgemeinen zu, meinte aber, er selbst würde vorsichtiger formulieren, das Interesse der Allianz und die Gesamtzusammenhänge für die weitere Entwicklung in den Vordergrund stellen.

4) Ich wurde ermächtigt, den amerikanischen Gesprächspartnern die Gründe und Ziele unserer MBFR-Konzeption weiter zu erläutern und zu diskutieren. Hinweis vor allem auf kalkulierbaren Prozeß und Bedeutung stabilisierender Maßnahmen. Initiativen, aber auch sorgfältige zeitliche Steuerung müsse in der Hand des Bündnisses bleiben. (Die Bundesregierung kooperativ, aktiv, initiativ, aber sorgfältige Vorbereitung, um Ergebnisse zu erzielen – keine Bremswirkung erkennen lassen.)

5) Es fand eine kurze Aussprache über die französische Haltung statt. Bundeskanzler vertrat die Auffassung, daß die französische Haltung – Vorzug für KSE – mit der Absicht zusammenhinge, osteuropäische Staaten, vor allem Rumänien und Jugoslawien, Frankreich als besten Vertreter ihrer Interessen im Westen darzustellen.

⁸ Abschnitt VI Ziffern 1 bis 3 der Ausführungen des Parlamentarischen Staatssekretärs Moersch in der Sitzung des Bundessicherheitsrats am 28. Juni 1971: „1) Der Beginn des konkreten MBFR-Dialogs darf sich nicht hemmend auf die Berlin-Verhandlungen auswirken. Die Berlin-Regelung ist ein Test für die Bereitschaft zur Regelung schwieriger umfassender Fragen unter Berücksichtigung beiderseitiger Interessen. Erfolgreiche multilaterale MBFR-Verhandlungen sind nicht denkbar, ohne daß diese Bereitschaft besteht. Der Zusammenhang zwischen MBFR und Berlin ist nicht ein förmliches Junktim, sondern eine Frage des Timings. Deshalb sollten vor multilateralen Gesprächen die Berlin-Verhandlungen abgeschlossen sein. 2) Die DDR-Problematik hängt mit den Berlin-Verhandlungen zusammen. Die Frage der Teilnahme der DDR an multilateralen Erörterungen wird sich nach befriedigenden Berlin-Regelungen anders stellen als jetzt. 3) Im Zusammenhang der Deutschland-Problematik muß verhindert werden, daß die beiden Großmächte oder eine Gruppe von Staaten unter Ausschluß der beiden Staaten in Deutschland über die Reduzierung von Truppen auf deutschem Boden verhandeln.“ Vgl. den am 25. Juni 1971 von Botschafter Roth vorgelegten Entwurf der Ausführungen; VS-Bd. 4565 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1971.

PStS Moersch trug ihre Bewertung aus der letzten Studiengruppensitzung vor.⁹

6) Die Bildung einer MBFR-Arbeitsgruppe wurde als Tatsache festgestellt, Einzelheiten sollte das Auswärtige Amt mit BMVg vereinbaren.¹⁰ Bundeskanzler wies auf Beteiligung BMB hin, wenn Berlin- und DDR-Fragen zu beraten seien.

Roth

VS-Bd. 4565 (II B 2)

⁹ In der Sitzung der deutsch-französischen Studiengruppe über Sicherheitsfragen am 24. Juni 1971 führte der französische Gesandte Jurgensen zu MBFR aus: „Verhandlungen zwischen den Blöcken über MBFR brächten das technische Problem mit sich, daß die französischen Streitkräfte nicht in die gemeinsame NATO-Verteidigung integriert seien. Frankreich habe insofern eine besondere Position, die es allerdings nicht notwendig daran hindern würde, an MBFR-Verhandlungen teilzunehmen, falls die französische Regierung eine politische Entscheidung in diesem Sinne treffe. Frankreich sei gegen das Konzept der Reduktion nur ausländischer Streitkräfte. Endziel des MBFR-Prozesses, das man stets im Auge behalten müsse, sollte ein quantitatives und qualitatives Gleichgewicht sein. Mit den Grundsätzen der Erklärung von Rom sei Frankreich einverstanden. Was das Reduzierungsgebiet anbetrifft, dürfe kein diskriminierender Status – wie zum Beispiel bei einer Beschränkung auf die beiden Teile Deutschlands – entstehen. Nach französischer Ansicht sei folgendes Vorgehen denkbar: Zunächst Einfrieren der Streitkräfte und Untersuchung der Grundsätze und Verfahren des Westens für künftige MBFR-Verhandlungen. Dabei müsse auch untersucht werden, ob MBFR an einer KSE aufgehängt werden sollte. Danach ein erster Schritt konventioneller Reduktionen, die zu einem Abbau des konventionellen Übergewichts der Sowjetunion führen müßten. In einem späteren Stadium könne man auch an Reduktionen taktischer Nuklearwaffen denken. Sodann Festlegung des Endplafonds und der westlichen Mindestschwelle, bis zu der Reduktionen vorgenommen werden können. Im nächsten Stadium Vereinbarung von ‚collateral measures‘ wie zum Beispiel Beobachtungsposten, Austausch von Manöverbeobachtern usw. Schließlich progressive Reduzierung bis zum Endplafond. Zur Taktik: Es sei noch offen, ob Frankreich an der Konferenz der stellvertretenden Außenminister teilnehmen werde. Es werde möglicherweise durch einen Beobachter vertreten sein. Frankreich müsse sich eine gewisse Einwirkungsmöglichkeit erhalten, um sich die Entscheidung offen zu halten, ob es später an Verhandlungen teilnehmen werde. Wegen des besonderen Status der französischen Truppen seien in einem solchen Fall bei Verhandlungen zwischen den Blöcken zusätzliche Verhandlungen mit Frankreich notwendig. Frankreich sei wenig erbuat über die Idee, auf jeder Seite einen Verhandlungspartner zu benennen.“ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Behrends vom 15. Juli 1971; VS-Bd. 1844 (201); B 150, Aktenkopien 1971.

¹⁰ Am 23. Juli 1971 vermerkte Vortragender Legationsrat Rückriegel, daß der Bundesicherheitsrat am 28. Juni 1971 beschlossen habe: „Der Bundesicherheitsrat beauftragt die Arbeitsgruppe MBFR, bestehend aus Auswärtigem Amt, BMVg und Bundeskanzleramt, die Haltung der Bundesrepublik zu allen im Zusammenhang mit MBFR stehenden Fragen zu analysieren, Optionen auszuarbeiten und dem Bundesicherheitsrat den Entwurf einer Instruktion an den deutschen Vertreter bei der Konferenz der stellvertretenden Außenminister zur Billigung vorzulegen. Bei Fragen, die die DDR und NVA betreffen, soll das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.“ Vgl. VS-Bd. 4565 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1971.

222

Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Mühlen**III A 5-85.00-91.36-1457/71 VS-vertraulich****Aufgabe: 30. Juni 1971, 16.43 Uhr¹****Fernschreiben Nr. 3231 Plurex****Betr.: Devisenausgleich****Verhandlungen haben noch nicht zu Abschluß neuen Abkommens geführt.²**

Mr. Samuels wiederholte Wunsch nach massiver Aufstockung unserer Budgethilfe, diesmal allerdings, ohne sich auf Zahlen festzulegen. Falls sich Bundesregierung angesichts der angespannten Haushaltsslage dazu nicht imstande sehe, schlage er vor, daß Bundesbank Budgethilfe vorfinanziert. Kredit der Bundesbank komme nur in Frage, wenn er zinslos gewährt werde.

MD Herbst erwiderte, Aufstockung der von uns angebotenen Budgethilfe in der amerikanischerseits gewünschten Größenordnung³ komme nicht nur aus Haushaltsgründen, sondern auch aus rechtlichen (Truppenstatut⁴), politischen („Burden sharing“ Sache aller NATO-Staaten) und psychologischen Gesichtspunkten („Besatzungskosten“) nicht in Betracht. Ein zinsloser Kredit sei für Bundesbank aus grundsätzlichen Erwägungen ausgeschlossen. Sie sei jedoch bereit, angebotenen 2-Mrd.-DM-Kredit zu etwa 4 Prozent, also weit unterhalb des Marktzinses, zu gewähren und auch bei den anderen Konditionen (Liquidierungsklausel) auf amerikanische Wünsche einzugehen.

Mr. Samuels erklärte dieses Angebot für inakzeptabel. Da er bei seiner harten Linie blieb, bestand auch auf unserer Seite zu weiterem Entgegenkommen kein Anlaß.

Weil Einigung in der Grundsatzfrage nicht zu erzielen war, wurden technische Fragen im Zusammenhang mit Kasernensanierungsprogramm erörtert. Dabei machte Mr. Samuels erneut deutlich, wie sehr es den Amerikanern darauf ankommt, daß für dieses Programm keine Gelder aus Rüstungskonto II verwendet werden: Andernfalls komme durch den Rücktransfer nach Deutschland eine Art „negativer Devisenausgleich“ zustande.

Immerhin scheinen sich Amerikaner inzwischen damit abgefunden zu haben, daß die von uns angebotene Budgethilfe voll aus Konto II bestritten wird. Um aber auch devisenwirksame Budgetleistungen zu erhalten, zeigten sie erstmalig

¹ Drahterlaß an die Botschaft in Washington, das Bundesministerium für Verteidigung, das Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen sowie das Bundeskanzleramt.

Der Drahterlaß wurde von Legationsrat I. Klasse von Uthmann konzipiert.

² Die dritte Runde der deutsch-amerikanischen Verhandlungen über einen Devisenausgleich fand am 28./29. Juni 1971 statt.

³ Zum Angebot der Bundesregierung, Mittel aus dem Bundeshaushalt für den Devisenausgleich zur Verfügung zu stellen, sowie zur amerikanischen Forderung vgl. Dok. 187.

⁴ Für den Wortlaut des Abkommens vom 19. Juni 1951 zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrags über die Rechtsstellung ihrer Truppen (NATO-Truppenstatut) und für die Zusatzvereinbarungen vom 3. August 1959 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1961, Teil II, S. 1190-1385.

Interesse am Abschluß eines längerfristigen Abkommens. MD Herbst begrüßte dieses Interesse.⁵

Abschließend wurde zwischen beiden Delegationen eine „Denkpause“ vereinbart. Vertagung fand in beiderseitigem Einvernehmen statt. Verhandlungsatmosphäre freundschaftlich und ohne Schärfe. Amerikanische Seite ersichtlich ebensowenig wie wir daran interessiert, Situation zu dramatisieren. Beide Seiten einig, daß nach Ablauf des gegenwärtigen Abkommens⁶ keine zeitliche Lücke entstehen, sondern daß der abzuschließende Vertrag rückwirkend ab 1. Juli gelten soll. Nächte Verhandlungsrunde Ende Juli/Anfang August in Washington.⁷

Mühlen⁸

VS-Bd. 8778 (III A 5)

⁵ Am 23. Juni 1971 ermächtigte das Kabinett Ministerialdirektor Herbst, in den deutsch-amerikanischen Verhandlungen über einen Devisenausgleich das Angebot zur Bereitstellung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt um bis zu 300 Mio. DM zu erhöhen. Ferner könnte eine Verbesserung der Bedingungen des Kredits in Höhe von zwei Mrd. DM durch die Bundesbank in Aussicht gestellt werden. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Referats L 1 vom 28. Juni 1971; VS-Bd. 8778 (III A 5); B 150, Aktenkopien 1971.

Am 30. Juni 1971 vermerkte Ministerialdirektor Herbst, daß er dem Unterstaatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Samuels, in einem Vier-Augen-Gespräch am Rande der Verhandlungen „ohne Obligo für Bundesregierung und Bundesbank“ folgenden Vorschlag unterbreit habe: „1) Senkung des Zinssatzes für den 2-Mrd.-DM-Kredit der Bundesbank auf 2,5%; 2) Aufstockung unserer Budgetleistungen im Rahmen von Rüstungskonto II einmal zum Ausgleich der Differenz zwischen den 2,5 Prozent für den Bundesbankkredit und dem von den Amerikanern gewünschten Nullzins, der nach amerikanischem Eindruck vom Bundeskanzler bei seinem Besuch in Washington als möglich angedeutet worden ist; zum anderen zur Finanzierung des Kasernensanierungsprogramms, für das nach den Schätzungen deutscher Experten angesichts der Baukonjunktur in den nächsten zwei Jahren allenfalls 200 Mio. DM verbraucht werden könnten. Um diese beiden Beträge devisenwirksam zu machen, könne man daran denken, sie aus dem Verteidigungshaushalt aufzubringen und dafür die entsprechende Summe aus dem Rüstungskonto II für militärische Bebeschaffungen zu verwenden. [...] Abschließend habe ich Mr. Samuels gesagt, er solle unser Gespräch als nicht geführt ansehen, falls sich die amerikanische Regierung zu der von mir à titre personnel vorgetragenen Regelung, die ich als äußerste Möglichkeit unseres Beitrags ansehe, nicht entschließen könne.“ Vgl. VS-Bd. 8778 (III A 5); B 150, Aktenkopien 1971.

⁶ Zum Abkommen über einen Devisenausgleich zwischen der Bundesrepublik und den USA vom 9. Juli 1969, das am 30. Juni 1971 aushief, vgl. Dok. 64, Anm. 28.

⁷ Ministerialdirektor Herbst und der Unterstaatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Samuels, trafen sich am 3./4. August 1971 zu einem informellen Gespräch in Washington. Dazu notierte Herbst am 5. August 1971, es habe sich gezeigt, „daß man sich auf amerikanischer Seite bereits Gedanken über eine abschließende Kompromißlösung gemacht habe. Die amerikanische Regierung sei, wenn auch nur mit großem Zögern, bereit, ihre Forderung nach einem zusätzlichen Haushaltsbeitrag von 1,3 Mrd. DM zu erläutern. Um den amerikanischen guten Willen zu zeigen, wolle man uns hier bis auf die Hälfte des bisher geforderten zusätzlichen Betrages entgegenkommen. Damit verbleibe – nur noch – eine zusätzliche amerikanische Forderung von etwa 650 Mio. DM. Diese Summe könne einmal als reine Aufstockung des Haushaltsbeitrages gezahlt werden. Sinnvoller sei es wohl, daß sich die Bundesregierung [...] an den Entwicklungskosten der Northrop P 530 mit jährlich 30 Mio. Dollar beteilige.“ Ferner werde gefordert, „einen zusätzlichen Betrag für die vollständige Abdeckung der Zinsen der Bundesbankanleihe“ vorzusehen. Samuels „befürchte Schwierigkeiten mit dem Kongreß, wenn die Regierung nicht darauf hinweisen könne, daß die Anleihe der Bundesbank für die amerikanische Seite praktisch zinslos sei, wie dies anlässlich des Besuchs des Herrn Bundeskanzlers angedeutet worden sei“. Vgl. VS-Bd. 8778 (III A 5); B 150, Aktenkopien 1971.

⁸ Paraphe vom 30. Juni 1971.

Runderlaß des Vortragenden Legationsrats Blech

II A 1-84.20/11-2149/71 VS-vertraulich

30. Juni 1971¹

Betr.: Stand der Berlin-Gespräche

1) 22. Botschafter-Treffen fand am 25. Juni in Berlin statt. Botschaftsräte hatten zuvor am 9. und 22./23.6. verhandelt.

2) Bei Begegnung der Botschaftsräte hatten Sowjets zunächst, vor allem am 9.6.², keine konstruktive Haltung an den Tag gelegt. Mehrere mögliche Erklärungen: SED-Parteitag 14. bis 20.6.³, Ausarbeitung neuer Instruktionen nach Konsultationen sowjetischer und ostdeutscher Führung, Abwarten, bis westliche Seite Position zur Frage sowjetischer Interessen in West-Berlin (insbesondere sowjetische Forderung eines Generalkonsulats⁴) entwickelt hat.

Am 22.6. nachmittags modifizierten Sowjets jedoch Haltung und erklärten sich bereit, mit westlicher Seite Kompromißtexte für Präambel, Teil I (Allgemeine Bestimmungen) und Schlußprotokoll in der Weise auszuarbeiten, wie dies Ende Mai bereits für Teil II (Zugangsregelung, Beziehungen Bund-Berlin (West) außer Außenvertretung, innerstädtischer Verkehr) und Teil III (Schlußbestimmungen) geschehen ist. Somit liegt gegenwärtig fast umfassender gemeinsamer Textentwurf zukünftigen Viererabkommens nebst Schlußprotokoll vor.⁵ Er ersetzt als gemeinsame Arbeitsgrundlage die beiderseitigen Entwürfe vom 5.2.⁶ bzw. 26.3.1971⁷. Jedoch ist zu beachten:

- Entwurf ist zwar fast umfassend, jedoch keineswegs vollständig. Kontroverse Fragen sind durch Lücken und/oder Fußnoten, die beiderseitige Positionen wiedergeben, kenntlich gemacht. Sie zeigen, daß über zahlreiche wichtige Sachfragen, darunter die schwierigsten, noch keine Einigung besteht. Entwurf ist insoweit eher Gerüst als durchgehender Text eines Abkommens. Bezuglich schwierigen Komplexes der Außenvertretung West-Berlins durch Bundesgebiet liegt überhaupt noch kein gemeinsamer Text dieser Art vor.
- Vorhandener Text gilt als zwischen Botschaftsräten vereinbart, wird von Botschaftern⁸ aber erst genehmigt, wenn er vollständig ist. Änderungen, die Gleichgewicht von Gewinnen und Konzessionen sicherstellen sollen, sind in späteren Stadien also noch möglich.

¹ Durchschlag als Konzept.

² Zum Vier-Mächte-Gespräch über Berlin auf Botschaftsratsebene am 9. Juni 1971 vgl. Dok. 207, Anm. 6.

³ Der VIII. Parteitag der SED fand in Ost-Berlin statt.

⁴ Zur Frage der Errichtung eines sowjetischen Generalkonsulats in Berlin (West) vgl. zuletzt Dok. 215.

⁵ Vgl. dazu den gemeinsamen Entwurf der Vier Mächte vom 28. Mai 1971 für ein Abkommen über Berlin in der Fassung vom 23. Juli 1971 vgl. Dok. 226.

⁶ Für den Entwurf der Drei Mächte vom 5. Februar 1971 für eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 52.

⁷ Zum sowjetischen Entwurf vom 26. März 1971 für eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 110 und Dok. 131.

⁸ Pjotr A. Abrassimow (UdSSR), Roger Jackling (Großbritannien), Kenneth Rush (USA) und Jean Sauvagnargues (Frankreich).

Gemeinsame Arbeit der Botschaftsräte am 22./23.6. brachte in diesem Rahmen in erster Linie prozedurale, sachlich jedoch nur geringfügige Fortschritte. Bestreben sowjetischer Seite, Verhandlungsatmosphäre nicht zu belasten und Kompromisse in wichtigen Fragen nicht von vornherein zu verbauen, war in dessen unverkennbar.

3) Botschafter-Gespräch vom 25.6. vertiefte nicht einzelne Sachfragen. Es führte zu Ergebnis, daß

- es nächste Aufgabe der Botschaftsräte sein wird, zunächst die Teile zu bearbeiten, die noch nicht Status gemeinsamer Formulierungen wie andere Teile erreicht haben,
- sie sich deshalb bei nächsten Begegnungen mit dem noch in Anfängen steckenden Schlußprotokoll, mit der Außenvertretung und mit der nach sowjetischen Vorstellungen damit zusammenhängenden Frage der sowjetischen Interessen in West-Berlin beschäftigen solle (wobei letztere nach westlicher Vorstellung nicht im Abkommen selbst geregelt werden sollte),
- die Punkte, über die keine Einigung erzielt wird, sodann von Botschaftern geprüft und aufgrund dessen in weiterem Durchgang durch Text von Botschaftsräten erneut diskutiert werden.

Botschafter erörterten in allgemeiner Weise Schlußprotokoll. Über dieses besteht insoweit Übereinstimmung, als es Bestimmungen enthalten soll, die

- gleichzeitige Inkraftsetzung eigentlichen Viererabkommens (sog. erste Stufe) und innerdeutschen Ausführungsabkommens (sog. zweite Stufe) vorsehen,
- erste und zweite Stufe als einheitliches Ganzes charakterisieren,
- Wille der vier Regierungen, die künftige Anwendung des Gesamtarrangements im Wege von Viererkonsultationen zu gewährleisten.⁹

Im einzelnen gibt es jedoch noch wichtige Unterschiede in den Positionen, vor allem bezüglich Konsultationsklausel und bezüglich des Verhältnisses von Viererabkommen und innerdeutschem Abkommen. Dabei wird sowjetisches Bemühen deutlich, Konstruktionen und Formulierungen zu vermeiden, die den Eindruck der Über- und Unterordnung der beiden Abkommenskategorien erwecken könnten. Entsprechendes gilt für Formulierungen im ganzen Abkommen, die sich ausdrücklich auf Berlin als Ganzes beziehen.

Abrassimow betonte im übrigen, Sowjetunion habe bereits – vor allem in Zugangsfrage – ihre Konzession gemacht und könne jetzt Gegenleistungen erwarten. Westliche Botschafter traten der Auffassung, sie hätten bisher überwiegend sowjetische Leistungen empfangen, entgegen; bezüglich der Möglichkeiten westlicher Gegenleistungen möge sowjetische Seite keine übertriebenen Erwartungen hegen.

4) Nächstes Botschaftertreffen findet am 8. Juli statt.¹⁰ Mehrere weitere Begegnungen im Laufe des Juli sind ins Auge gefaßt. Nächste Verhandlung der

⁹ Unvollständiger Satz in der Vorlage.

¹⁰ Zum 23. Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vgl. Dok. 242.

Botschaftsräte 30.6. und 2.7.¹¹ wird zeigen, ob sowjetische Seite größeren Spielraum eingeräumt bekommen hat, der größere sachlichen Fortschritte ohne weitere Verzögerungen erlaubt. Bisher sprechen überwiegende Anzeichen dafür, daß sowjetisches Kurztreten im Juni vorübergehende, z.T. taktisch bedingte Phase ist, die nicht zur Revision der Annahme grundsätzlicher sowjetischer Bereitschaft, zu Regelung zu kommen, Anlaß gibt.

Blech¹²

VS-Bd. 4522 (II A 1)

224

**Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an den
Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger**

30. Juni 1971¹

Top Secret

To: Henry Kissinger, White House, Washington

From: Egon Bahr

1) Zwei Besprechungen zu dritt am 28. und 29. Juni erbrachten bzw. bestätigten Einigung über Präambel, die Komplexe Zugang und Besuche von West-Berlinern einschließlich Exklave² und Teltow-Kanal³ und Teil III (Final Provisions).

¹¹ Zu den Vier-Mächte-Gesprächen über Berlin auf Botschaftsratsebene führte Ministerialdirigent von Well am 3. Juli 1971 aus: „Am 30. Juni und 2. Juli 1971 hatten die Botschaftsräte eine eingehende Diskussion über die sowjetische Präsenz in West-Berlin und die Außenvertretung. Das gesamte westliche Konzept ist dabei auf den Tisch gelegt worden. Die Sowjets haben in der Frage ihrer Präsenz in West-Berlin Klarstellungen gegeben, die eine Einigung in den Sachfragen unterhalb der Ebene des Generalkonsulats möglich erscheinen lassen. Schwierig ist hier nur noch die Form der Verbindlichkeit der westlichen Zusage (die Sowjets verlangen eine irgendwie geartete Verbindung mit dem Vier-Mächte-Abkommen, was die Westmächte vermeiden möchten, da sie sich hinsichtlich der Kontrolle der sowjetischen Tätigkeit in West-Berlin keine großen Beschränkungen auferlegen lassen wollen). In der Frage der Außenvertretung kennen die Sowjets nunmehr im Detail unseren Forderungskatalog. Sie wissen, daß wir zwei konkurrierende Standards der Außenvertretung nicht akzeptieren. Ihr Interesse scheint sich jetzt vor allem darauf zu konzentrieren, die Regelung der Außenvertretung als Vier-Mächte-Regelung erscheinen zu lassen. Ferner werden sie weitere Schwierigkeiten in der Paßfrage machen. Die Alliierten haben die Verbindung zwischen Einräumung eines Generalkonsulats und sowjetischem Eingehen auf unsere Vorstellungen in der Außenvertretung deutlich gemacht, so daß die Sowjets jetzt wohl erkennen, daß hier eine neue politische Entscheidung in der Frage der Außenvertretung erfolgen muß. Die Diskussion der beiden Themen machte deutlich, daß noch intensive Arbeit nötig ist, um zu gemeinsamen Formulierungen zu kommen.“ Vgl. VS-Bd. 5825 (V 1); B 150, Aktenkopien 1971.

12 Paraphe.

1 Ablichtung.

2 Die Exklave Steinstücken war ein zum Bezirk Zehlendorf (amerikanischer Sektor) gehörender Teil von Berlin (West).

3 Innerstädtische Wasserstraße zwischen Spree und Havel, die durch Ost-Berlin, Berlin (West) und den Regierungsbezirk Potsdam läuft.

Nicht besprochen sind die Komplexe Außenvertretung und sowjetische Interessen in West-Berlin⁴.

Über das Schlußprotokoll (Final Act) erfolgte ein Gedankenaustausch ohne Formulierungen.

Beim Thema Bundespräsenz erfolgte eine Teilformulierung, gleichzeitig haben sich dabei aber die Fronten versteift. Dies wird der schwierigste Punkt.

Soweit die Texte vorliegen, bringe ich sie gleichzeitig an Sie auf den Weg.

2) Falin ist heute nach Moskau bestellt und will am Sonntag⁵ zurückkehren. Die nächste Besprechung ist für Dienstag nachmittag, den 6. Juli, vereinbart.

Die Verschärfung ist auf die persönliche Intervention Gromykos zurückzuführen. Falin sei zu nachgiebig. Es ist auch etwas Eifersucht im Spiel: Gromyko möchte einer Berlin-Regelung seinen persönlichen Stempel aufdrücken und liebt es nicht, daß Falin Vollmachten hat und auf höherer politischer Ebene abgedeckt wird. Es wird erst nach Falins Rückkehr abzusehen sein, ob wir ein Stadion der Verhärtung oder der Krise zu durchschreiten haben.

Die dafür nötige Zeit muß meines Erachtens aufgebracht werden.

Rush und ich haben andererseits Falin den Eindruck vermittelt, daß wir bereit sind, schnell zu einem Ergebnis zu kommen.

3) Die Zusitzung beim Komplex Bundespräsenz zeigt sich vor allem in der sowjetischen Forderung, daß Ausschüsse und Fraktionen nur auf Einladung des Senats begrenzt nach Berlin kommen sollen. Falin trug vor, daß es einen sichtbaren Unterschied zur augenblicklichen Situation geben muß und daß es Sache der Drei Mächte sein würde, dies im einzelnen zu regulieren, wobei zeitliche Perioden von sehr geringen Besuchen, annähernd Null, vorgesehen seien.

Dies ist für die deutsche Seite unakzeptabel. Ich habe darauf hingewiesen, daß für uns keine Regelung annehmbar sei, durch die der prozedurale Ablauf von Sitzungen von Ausschüssen und Fraktionen außerhalb Bonns (Einladung und Festsetzung des Termins durch die Vorsitzenden) verändert werde.

4) Ausführlich wurde über die Methodik gesprochen, wie die Ergebnisse unserer Verhandlungen auf die offizielle Ebene zu übertragen sind. Einzelheiten darüber mitzuteilen wird erst nach Rückkehr Falins sinnvoll sein.

5) Für den Schlußakt hat Falin keinen Zweifel gelassen, daß die französischen Vorstellungen für seine Seite völlig unannehbar seien, wonach die Vier Mächte die deutschen Vereinbarungen billigen sollen und damit selbst eine höhere Rechtsebene einnehmen. Rush und ich sind uns einig, daß im Schlußprotokoll die deutschen Vereinbarungen integriert werden müssen, dadurch in Kraft gesetzt und der Vier-Mächte-Konsultation unterworfen werden, falls bei kleinen Schwierigkeiten die Konsultation auf deutscher Ebene nicht funktioniert. Wir versuchen, entsprechend auf die Franzosen einzuwirken, wozu sich beim Pompidou-Besuch⁶ eine gute Gelegenheit ergibt.

⁴ Zur Frage der Errichtung eines sowjetischen Generalkonsulats in Berlin (West) vgl. zuletzt Dok. 215.
⁵ 4. Juli 1971.

⁶ Für die deutsch-französischen Konsultationsbesprechungen am 5./6. Juli 1971 vgl. Dok. 228 – Dok. 230, Dok. 232, Dok. 233 und Dok. 235.

6) Dieser Besuch wird nicht einfach, da wir mit einem Versuch rechnen, das Phantom-Geschäft zu reduzieren. Der Kanzler bleibt bei dem, was er dem Präsidenten gesagt hat.⁷

7) Die DDR hat angeboten, inoffiziell über eine Erweiterung der Telefon- und Telegraf-Verbindungen und die Einrichtung einer Fernsehübertragungsleitung mit dem Ziel einer offiziellen Vereinbarung zu sprechen.

Herzlichen Gruß
[Bahr]

Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 439

225

Aufzeichnung des Staatssekretärs Frank

St.S. 380/71 geheim

2. Juli 1971

Betr.: Wiedergutmachung Jugoslawien;
hier: Gespräch mit dem stellvertretenden Außenminister Vrataš

Am 25. Juni 1971 habe ich mit Vrataš unter vier Augen über das Wiedergutmachungsproblem gesprochen. Ich sagte ihm, daß der Zweck dieses Gespräches sei, die Wiedergutmachungsverhandlungen wieder in Gang zu bringen.¹ Uns schiene dies möglich, wenn man in die Verhandlungen neben den Komplexen „Wiedergutmachung“ und „Kapitalhilfe“ auch den Komplex „Stabilisierungskredit“ einbeziehe. Diesen drei Komplexen sei gemeinsam, daß sie beachtliche wirtschaftliche Leistungen an Jugoslawien darstellen. Es komme nicht so sehr darauf an, was jeder einzelne Titel bringe, sondern was die Bundesrepublik global für Jugoslawien leiste. Wir seien auf diese Lösung gestoßen, weil es der Bundesregierung nicht möglich sei, den Plafond für Wiedergutmachung und Kapitalhilfe über das hinaus zu erhöhen, was ihm bekannt sei.

⁷ Bundeskanzler Brandt führte am 15. Juni 1971 gegenüber Präsident Nixon in Washington aus: „Was Offset angehe, so seien die militärischen Ausgaben als Beitrag akzeptiert. Es stimme nicht, daß wir sie (Phantom) unbedingt in den USA tätigen müßten. Dies habe uns Kosten sogar mit den Franzosen eingebroacht.“ Vgl. Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 440.

¹ Zur Unterbrechung der Verhandlungen mit Jugoslawien über eine Wiedergutmachung vgl. Dok. 178. Ministerialdirektor Herbst vermerkte am 21. Juni 1971, der jugoslawische Botschafter Čačinović habe ihm gegenüber am 19. Juni 1971 ausgeführt: „Auf jugoslawischer Seite wünsche man, die unterbrochenen Verhandlungen über die Wiedergutmachung, die man als fällige rechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik ansehe, so bald wie möglich fortzusetzen. Auch über eine die Wiedergutmachung ergänzende Kapitalhilfe möchte man bald mit uns verhandeln. Einen Grund für die Verschiebung dieser Verhandlungen könne man in Belgrad nicht erkennen. Insbesondere wünsche man nicht, die Verhandlungen über Wiedergutmachung und Kapitalhilfe, die in einem gewissen inneren Zusammenhang stünden, mit dem völlig anders gearteten Verhandlungen über finanzielle Stützungsmaßnahmen zu verbinden.“ Herbst stellte dazu fest, die Äußerungen Čačinovićs hätten nicht überrascht: „Die Trennung der verschiedenen Verhandlungskomplexe liegt eindeutig im jugoslawischen, nicht in unserem Interesse.“ Vgl. VS-Bd. 8780 (III A 5); B 150, Aktenkopien 1971.

Vratuša reagierte sehr enttäuscht. Er stellte sogleich die Frage, wie hoch die Bundesregierung beim Stabilisierungskredit einsteigen wolle. Ich antwortete, daß es sich um eine internationale Aktion handele, die mit dem IWF abgestimmt sei, so daß die Bundesregierung noch nicht wisse, mit welchem Betrag sie sich daran beteiligen könne. Wenn es gelinge, Wiedergutmachung, Kapitalhilfe und Stabilisierungskredit zusammenzufassen, so werde der Anteil der Bundesrepublik am Stabilisierungskredit sicher günstig beeinflußt werden.

Wir sind so verblieben, daß Vratuša seiner Regierung berichtet und uns in nicht allzu ferner Zeit eine Nachricht zukommen läßt.²

Hiermit über Herrn Staatssekretär von Braun³ Herrn D III⁴.

Frank

VS-Bd. 8780 (III A 5)

² Vortragende Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander teilte der Botschaft in Belgrad am 27. Juli 1971 mit, Staatssekretär Frank habe gegenüber dem jugoslawischen Botschafter erklärt, die Bundesregierung erwarte nach wie vor eine Antwort auf seine Vorschläge an den jugoslawischen Stellvertretenden Außenminister Vratuša vom 25. Juni 1971. Dem habe Čačinović entgegnet, die Bundesregierung hätte „die drei Komplexe Wiedergutmachung, Kapitalhilfe und Stützungskredite in ultimativ Form verknüpft, so daß die jugoslawische Seite darauf kaum antworten könne.“ Frank habe erwidert, „daß wir den Vorschlag gemeinsamer Verhandlungen über die drei Komplexe in der Annahme gemacht hätten, dadurch die Dinge für die jugoslawische Seite innenpolitisch vielleicht zu erleichtern. Es handele sich dabei um einen Verfahrensvorschlag, nicht um ein Ultimatum. Wir machten die Aufnahme von Verhandlungen über Stützungskredite nicht von der Annahme unserer Vorschläge zum Procedere abhängig. Zunächst erwarteten wir jedoch eine jugoslawische Stellungnahme zu diesen Vorschlägen.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 199; VS-Bd. 8307 (V 7); B 150, Aktenkopien 1971.

Botschafter Jaenicke, Belgrad, teilte am 28. Juli 1971 mit, seines Erachtens werde es „größte Schwierigkeiten“ bereiten, die jugoslawische Regierung zu einer Reaktion auf das Angebot Franks an Vratuša zu veranlassen, „solange wir [...] noch nicht Höhe und Modalitäten des von uns angebotenen Stabilisierungskredits mitteilen können. Unsere gegenwärtige Konzeption, die einzelnen Teile unserer Leistungen zu einem ‚Paket‘ zusammenzufassen, scheint mir den Sinn zu haben, die Jugoslawen durch Angebot eines substantiellen Kreditbetrages zur Annahme von uns angebotener Wiedergutmachungslösung zu bewegen. Diesen Effekt werden wir uns billigerweise allenfalls dann erwarten können, wenn jugoslawische Seite Klarheit über gesamten Umfang unseres ‚Paketes‘ erlangt hat. Ich muß allerdings hierbei pflichtgemäß darauf hinweisen, daß wir uns aufgrund jugoslawischen Prestigebedürfnisses auch im Falle befriedigenden Kreditangebotes kaum Hoffnung auf Annahme von uns vorgeschlagener Wiedergutmachungslösung machen können.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 314; VS-Bd. 10073 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1971.

³ Hat Staatssekretär Freiherr von Braun am 8. Juli 1971 vorgelegen.

⁴ Hat dem Vertreter von Ministerialdirektor Herbst, Ministerialdirigent Robert, am 9. Juli 1971 vorgelegen.

Hat Herbst nach Rückkehr am 13. Juli 1971 vorgelegen.

Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Kastrup

II A 1-84.20/11-956/71 geheim

2. Juli 1971¹

Betr.: Berlin-Gespräche der Vier Mächte

hier: Gemeinsamer Textentwurf nach dem Stand 23.6.1971

An Hand der von der amerikanischen Botschaft übermittelten Gesprächsprotokolle wurde hier das gemeinsame Arbeitspapier vom 28.5.² auf den Stand vom 23.6. gebracht.

Der Textentwurf, der nunmehr bis auf die Außenvertretung³ alle Teile des künftigen Vier-Mächte-Abkommens umfaßt, wird als Anlage vorgelegt.

Kastrup⁴

[Anlage]⁵

Quadrupartite Agreement

The Governments of the French Republic, the USSR, the UK of Great Britain and the USA, represented by their ambassadors, who held a series of meetings from March 26, 1970⁶ to (date), in the building formerly occupied by the Allied Control Council in the US-Sector of Berlin⁷,

On the basis of their ...⁸ rights and responsibilities resulting from the outcome⁹ of the Second World War, as reflected in the corresponding war-time and post-war agreements and decisions of the Four Powers, which remain unaffected,

Having considered their respective viewpoints on the situation in the Berlin area¹⁰,

1 Durchschlag als Konzept.

Hat Vortragendem Legationsrat Blech am 5. Juli 1971 vorgelegen.

2 Vgl. Teil II und III sowie die Annexe I, II und IV.

Vgl. dazu auch Dok. 223.

3 Die Frage der Außenvertretung von Berlin (West) sollte in einem Annex III geregelt werden.

4 Paraphe vom 2. Juli 1971.

5 In der Vorlage sind Unterschiede zwischen den Formulierungen in der Fassung der Drei Mächte und in der Fassung der UdSSR in Fußnoten ausgewiesen. Hier im Abdruck wiedergegeben ist die von den Drei Mächten vorgeschlagene Fassung. Abweichungen der sowjetischen Fassung werden in den Anmerkungen erläutert. In Fällen, in denen die Fußnoten der Vorlage Erläuterungen zu beiden Fassungen geben, werden sie aus der Vorlage übernommen.

6 Zum ersten Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vgl. AAPD 1970, I, Dok. 135.

7 In der sowjetischen Fassung sollte der Passus „represented by ... US-Sector of Berlin“ entfallen.

8 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Soviet version: ;Quadrupartite‘. Allied side has reserved its position.“

9 In der sowjetischen Fassung sollten die Wörter „responsibilities resulting from the outcome“ ersetzt werden durch: „responsibilities; Proceeding from the outcome“. Mit dem Wort „Proceeding“ sollte ein neuer Absatz beginnen.

10 In der sowjetischen Fassung sollte der Passus „having considered ... Berlin area“ ersetzt werden durch: „taking into account the existing situation“.

Guided by the desire without prejudice to their legal positions to promote practical improvements in the situation in the Berlin area¹¹,

Have agreed on the following provisions¹²:

Part I General Provisions

- 1) The Four Governments will strive for the elimination of tension and the prevention of complications in the Berlin area.¹³
- 2) The Four Governments will be guided by the purposes and principles in the Charter of the United Nations. In Accordance with Article 2¹⁴ thereof, they will settle their disputes by peaceful means and refrain from the threat or use of force in this area.¹⁵
- 3) The Four Governments will mutually respect their individual and joint rights and responsibilities, which remain unaffected.¹⁶

28 May 1971¹⁷

Part II Provisions Relating to the Western Sectors of Berlin

A. The Government of the USSR affirms¹⁸ that surface ...¹⁹ traffic by road, rail and waterways of civilian persons and goods between the Western Sectors of Berlin and the FRG will be ...²⁰ unimpeded; that such traffic will be facilitated so as to take place in the simplest and most expeditious manner; and that it will receive preferential treatment.

Detailed arrangements concerning this civilian traffic, as set forth in Annex I, will be agreed on by the appropriate²¹ German authorities.

¹¹ In der sowjetischen Fassung sollte der Passus „Guided by the desire ... Berlin area“ ersetzt werden durch: „Guided by the desire to promote through practical improvements in the situation the elimination of tension and the prevention of complications in relations between the Four Powers and between other interested parties“.

¹² In der sowjetischen Fassung sollte dieses Wort entfallen.

¹³ In der sowjetischen Fassung sollte Absatz 1) entfallen, da sein Inhalt Teil der Präambel werden sollte. Vgl. Anm. 11.

¹⁴ Vgl. dazu Artikel 2 Absätze 3 und 4 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945; Dok. 52, Anm. 9, und Dok. 16, Anm. 4.

¹⁵ In der sowjetischen Fassung sollte der Passus „will be guided ... in this area“ ersetzt werden durch: „are of the unanimous view that, in the area the situation of which was considered during the negotiations between their respective representatives, it is necessary to ensure the observance of the UN Charter and to exclude the use or the threat of force“.

¹⁶ An dieser Stelle sollte in der sowjetischen Fassung ein Absatz 4) eingefügt werden: „The Four Governments are of the unanimous view that, irrespective of existing views on political-legal questions, the status which has developed in this area should not be changed unilaterally.“

¹⁷ Ablichtung.

¹⁸ In der sowjetischen Fassung sollte dieses Wort ersetzt werden durch: „states“.

¹⁹ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Soviet version: There should be reference to transit. Allied version: There should be no reference to transit.“

²⁰ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Soviet version: Mention of generally accepted international practice or rules. Allied version: There should be no mention of this concept.“

²¹ In der sowjetischen Fassung sollte dieses Wort ersetzt werden durch: „competent“.

B. 1) The Governments of the French Republic, the UK and the USA affirm²², in the exercise of their rights and responsibilities, that the Western Sectors of Berlin are not to be regarded as a Land²³ of the FRG and are not governed by it, and that the special²⁴ ties between the Western Sectors and the FRG will be maintained and developed²⁵.

Detailed arrangements concerning the relationship between the Western Sectors and the FRG are set forth in Annex II.

2) The representation abroad of the Western Sectors of Berlin will be exercised as set forth in Annex III.²⁶

C. The Government of the USSR affirms²⁷ that communications with (areas contiguous²⁸) to the Western Sectors of Berlin will be improved and that permanent residents of the Western Sectors will be able to travel to and visit these areas for compassionate, family, religious, cultural, or commercial reasons, or as tourists, under conditions comparable to those applying to other visitors and travellers entering these areas.

The problems of the following small areas may be solved by an exchange of territories (list to be specified).

Detailed arrangements concerning travel, communications and the exchange of territory will be agreed on by the appropriate²⁹ German authorities, as set forth in Annex IV.

Part III

Final Provisions

1) This Agreement will enter into force on the date specified in an Final Quadripartite Protocol to be concluded when the measures envisaged in Part II of this Quadripartite Agreement and in its Annexes have been agreed and are ready to be applied³⁰.

2) The arrangements set forth in the Annexes, which constitute integral parts of the Quadripartite Agreement, will be respected.³¹

22 In der sowjetischen Fassung sollte dieses Wort ersetzt werden durch: „state“.

23 In der sowjetischen Fassung sollten die Wörter: „are not to be regarded as a Land“ ersetzt werden durch: „are not included in the territorial or state structure“.

24 In der sowjetischen Fassung sollte dieses Wort entfallen.

25 In der sowjetischen Fassung sollten die Wörter „and developed“ in Klammern stehen. Die Klammern sollten nur entfallen können, wenn die in Anm. 23 wiedergegebene sowjetische Fassung Anwendung fände. Die sowjetische Fassung sah an dieser Stelle ferner vor, das Wort „accordingly“ hinzuzufügen.

26 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „N.B. Whereas Part II B paragraph 1 and Annex II are agreed common language at the Counsellors' level, subject to the differences specifically noted, paragraph 2 and Annex III represent the first draft of a possible compromise proposal to be further discussed on the Counsellors' level.“

27 In der sowjetischen Fassung sollte dieses Wort ersetzt werden durch: „states“

28 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „This formulation is subject to Soviet confirmation.“

29 Dieses Wort sollte in der sowjetischen Fassung ersetzt werden durch: „competent“.

30 In der sowjetischen Fassung sollten die Wörter „and are ready to be applied“ entfallen.

31 In der sowjetischen Fassung sollte Absatz 2) entfallen.

Done at the building formerly occupied by the ACC in the US Sector of Berlin, this ... day of ... 1971, in four copies each in the English, French, and Russian languages.

(Four signatures)

Annex I

Communication from the Government of the USSR to the Governments of France, the UK and the USA

The Government of the USSR, with reference to Part II A of the Quadripartite Agreement of this date, after consultation and agreement with the Government of the GDR, has the honour to inform the Governments of the French Republic, the United Kingdom, and the United States of America, that:

1) Surface ...³² traffic by road, rail and waterways of civilian persons and goods between the Western Sectors of Berlin and the FRG will be ...³³ unimpeded; that such traffic will be facilitated so as to take place in the simplest and most expeditious manner; and that it will receive preferential treatment.

2) Accordingly,

- a) Conveyances sealed before departure may be used for the transport of civilian goods by road, rail and waterways between the Western Sectors and the FRG without customs or other examination except for inspection of seals.³⁴
- b) Through trains and buses may be used for travel between the Western Sectors of Berlin and the FRG without formalities other than inspection of travel tickets.³⁵
- c) Persons identified as through travellers using individual vehicles between the Western Sectors and the FRG on routes designated for through traffic will not be subject to search of their persons or hand baggage ...³⁶ or payment of individual tolls and fees.³⁷ Procedures applied for such travellers shall not involve delay. Such travellers will use the designated routes for the purposes of through traffic only and will observe generally applicable

32 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Soviet version: There should be reference to transit. Allied version: There should be no reference to transit.“

33 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Soviet version: Mention of generally accepted international practice or rules. Allied version: There should be no mention of this concept.“

34 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Soviet view is that, as a rule, there would be examination of seals; there may be selective inspection of goods on individual occasions when required to avoid difficulties for traffic.“

35 In der sowjetischen Fassung sollten die Wörter „inspection of travel tickets“ ersetzt werden durch: „inspection of travel documents and tickets“.

36 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Soviet qualification: not yet explained.“

37 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Soviet version: Visa fees should be paid individually. Allied version: All fees should be covered by the lump sum payment.“

- public health and motor traffic³⁸ regulations. General categories of persons restricted from travel will not be established.³⁹
- d) Appropriate compensation for feed and tolls, and for costs related to traffic on the communication routes between the Western Sectors and the FRG, including the maintenance of adequate routes, facilities and installations used for traffic, may be made in the form of an agreed annual lump sum paid by the FRG to the GDR.
 - e) Arrangements implementing the above provisions will be agreed by the authorities of the Federal Republic of Germany ...⁴⁰ and the German Democratic Republic.

Annex II

Communication from the Governments of France, the UK and the USA to the Government of the USSR

The Governments of the French Republic, the UK and the USA, with reference to Part II B of the Quadripartite Agreement of this date and after consultation with the Government of the FRG, have the honour to inform the Government of the USSR that:

- 1) They affirm⁴¹, in the exercise of their rights and responsibilities, that the Western Sectors of Berlin are not to be regarded as a Land⁴² of the FRG and are not governed by it, and that the special⁴³ ties between the Western Sectors and the FRG will be maintained and developed⁴⁴.
- 2) Accordingly,
- a) The Three Powers have suspended⁴⁵ the provisions of the Basic Law of the FRG⁴⁶ and the Constitution in effect in the Western Sectors⁴⁷ which contradict paragraph 1 above. These provisions will remain suspended⁴⁸.

38 In der sowjetischen Fassung sollten die Wörter: „public health and motor traffic“ ersetzt werden durch: „public order“.

39 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Soviet version: Reserve position until issues of NPD and demilitarization are resolved.“

40 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Soviet version: the Senat should be covered in some way. Allied version: There should be no negotiations on access with the Senat.“

41 In der sowjetischen Fassung sollte dieses Wort ersetzt werden durch: „state“.

42 In der sowjetischen Fassung sollten die Wörter: „are not to be regarded as a Land“ ersetzt werden durch: „are not included in the territorial or state structure“.

43 In der sowjetischen Fassung sollte dieses Wort entfallen.

44 In der sowjetischen Fassung sollten die Wörter „and developed“ in Klammern stehen. Die Klammern sollten nur entfallen können, wenn die in Anm. 42 wiedergegebene sowjetische Fassung Anwendung finde. Die sowjetische Fassung sah an dieser Stelle ferner vor, das Wort „accordingly“ hinzuzufügen.

45 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Russian translation of ‚suspended‘ remains to be clarified.“

46 Zur Suspendierung der Artikel 23 und 144 Absatz 2 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 durch Schreiben der Drei Mächte vom 12. Mai 1949 vgl. Dok. 3, Anm. 13.

47 Zur Suspendierung des Artikels 1 Ziffer 2 und 3 der Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 durch Schreiben der Alliierten Kommandantur vom 29. August 1950 vgl. Dok. 3, Anm. 14.

48 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Russian translation of ‚suspended‘ remains to be clarified.“

- b) The Federal President, the Federal Chancellor, the Federal Cabinet ...⁴⁹, the Bundesversammlung and the Bundestag and Bundesrat in plenary session will not perform in the Western Sectors official constitutional acts⁵⁰.
- c) ...⁵¹ Committees of the Bundestag and the Bundesrat and Fraktionen of the Bundestag may meet ...⁵² in the Western Sectors of Berlin only on matters connected with legislation applied or intended for application in those Sectors or on the following matters⁵³: (list to be specified⁵⁴).
- d) The Federal Government will be represented in the Western Sectors of Berlin to the authorities of the three Governments and to the Senat by a liaison agency, headed by the Federal Plenipotentiary, the departments of which are charged with the liaison functions in their respective fields ...⁵⁵.

Annex IV

Communication from the Government of the USSR to the Governments of France, the UK and the USA

The Government of the USSR, with reference to Part II C of the Quadripartite Agreement of this date, and after consultation and agreement with the Government of the German Democratic Republic, has the honour to inform the Governments of the French Republic, the United Kingdom and the United States of America, that:

1) Communications with (areas contiguous⁵⁶) to the Western Sectors of Berlin will be improved and that permanent residents of the Western Sectors will be able to travel to and visit these areas for compassionate, family, religious, cultural, or commercial reasons, or as tourists, under conditions comparable to those applying to other visitors and travellers entering these areas.

The problems of the small areas referred to in Part II C of the Quadripartite Agreement may be solved by an exchange of territory.

2) Accordingly,

a) In order to facilitate visits and travel by permanent residents of the Western Sectors as described above, additional crossing points will be opened as needed⁵⁷.

49 An dieser Stelle sollte in der sowjetischen Fassung eingefügt werden: „and its members“.

50 An dieser Stelle sollte in der sowjetischen Fassung eingefügt werden: „and other acts which would signify the extension of their competence to the Western Sectors“.

51 An dieser Stelle sollte in der sowjetischen Fassung eingefügt werden: „Single“.

52 An dieser Stelle sollte in der sowjetischen Fassung eingefügt werden: „in individual cases“.

53 In der sowjetischen Fassung sollte der Passus „matters connected with ... following matters“ ersetzt werden durch: „the following matters connected with the Western Sectors of Berlin“.

54 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Both sides consider that it should be possible to agree upon a specific list but this has not yet been prepared.“

55 An dieser Stelle sollte in der sowjetischen Fassung eingefügt werden: „This liaison agency will be the only permanent body which is authorised to speak or act on behalf of the Federal Republic of Germany in the Western Sectors of Berlin. e) During visits to the Western Sectors of Berlin, official representatives of the Federal Republic of Germany will comport themselves in accordance with the principles set forth in paragraph 1 above. f) Federal German legislation as such is not applied in the Western Sectors of Berlin.“

56 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „This formulation is subject to Soviet confirmation.“

57 In der sowjetischen Fassung sollten die Wörter „as needed“ entfallen.

- b) Telephonic, telegraphic, transport and other external communications of the Western Sectors will be expanded on a mutually acceptable basis.
- c) The Western end of the Teltow canal⁵⁸ will be opened to navigation.⁵⁹
- d) Exchanges of territory will be carried out to solve the problems of small areas referred to in Part II C of the Quadripartite Agreement.
- e) Arrangements implementing the above provisions will be agreed by the German authorities⁶⁰.

VS-Bd. 4522 (II A 1)

227

Aufzeichnung des Botschafters Roth

II B 2-84.30/13-966/71 geheim

3. Juli 1971¹

Betr.: MBFR;

hier: Deutsch-amerikanischer Gedankenaustausch

I. In Übereinstimmung mit der Vereinbarung zwischen dem Bundeskanzler und dem amerikanischen Präsidenten in der Frage MBFR, anstehende Probleme bilateral zu erörtern², habe ich mich am 30. Juni und 1. Juli 1971 zu Besprechungen über MBFR in Washington aufgehalten. Ich wurde von VLR Dr. Ruth sowie Oberst Steiff vom Bundesministerium der Verteidigung begleitet. Die amerikanische Delegation wurde von Assistant Secretary Hillenbrand geleitet. An den Gesprächen nahmen die zuständigen Referenten aus dem State Department und der ACDA sowie ein Vertreter des Verteidigungsministeriums teil.³

58 Innerstädtische Wasserstraße zwischen Spree und Havel, die durch Ost-Berlin, Berlin (West) und den Regierungsbezirk Potsdam läuft.

59 In der sowjetischen Fassung sollte Absatz c) entfallen.

60 In der sowjetischen Fassung sollten die Wörter „German authorities“ ersetzt werden durch: „the authorities of the GDR and the Senat“.

1 Hat Legationsrat I. Klasse Vergau am 12. Juli 1971 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Frank verfügte.

Hat Frank vorgelegen, der handschriftlich für Vergau vermerkte: „Bitte Mappe MBFR anlegen.“

2 Vgl. dazu das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Nixon am 15. Juni 1971 in Washington; Dok. 208.

3 Zum Gespräch des Botschafters Roth mit dem Mitarbeiter im amerikanischen Außenministerium Sutterlin führte Botschaftsrat Sönksen, Washington, am 2. Juli 1971 aus: „Botschafter Roth wies in dem 1 1/2 stündigen Gespräch zu Beginn darauf hin, daß im Verhältnis MBFR-Berlin das Timing eine wichtige Rolle spiele. Der Bundesregierung gehe es darum, in MBFR-Ost-West-Verhandlungen erst nach erfolgreichem Abschluß der Berlin-Verhandlungen einzutreten, während er den Eindruck habe, daß die USA aus innenpolitischen Gründen (Kongress, Präsidentenwahlen) möglichst frühzeitig Ost-West-Verhandlungen beginnen möchten. Deshalb komme es entscheidend darauf an, die gegenseitigen Wünsche im Rahmen des Bündnisses abzustimmen.“ Ferner habe Roth ausgeführt, auch die Frage einer Teilnahme der DDR an den MBFR-Verhandlungen erscheine eher lösbar, wenn ein befriedigendes Ergebnis der Berlin-Verhandlungen vorliege. Er habe betont, daß die Bundesregierung Verhandlungen „ausschließlich über stationierte Truppen nicht zustimmen“

Zum Abschluß meines Aufenthalts in Washington führte ich noch ein Gespräch mit Mr. Sonnenfeldt im Weißen Haus.⁴

Die Gespräche dienten der Klärung der beiderseitigen Positionen und auf unserer Seite dem Versuch, auf den Entscheidungsprozeß der amerikanischen Regierung im Sinne unserer MBFR-Vorstellungen einzuwirken. Die Gespräche fanden in sehr freundschaftlicher und offener Atmosphäre statt. Allerdings bleibt abzuwarten, wie weit es dabei gelungen ist, die amerikanischen Gesprächspartner von den riskanten Folgen eines nicht voll kontrollierten Verhandlungs- und Reduzierungsprozesses zu überzeugen, d.h., die amerikanische MBFR-Politik der nächsten Wochen und Monate tatsächlich zu beeinflussen.

II. Bei den Unterredungen wurde folgende Haltung der Vereinigten Staaten deutlich:

1) Die amerikanische Regierung hat sich hinsichtlich der Substanz künftiger MBFR-Verhandlungen noch nicht festgelegt. Sie wird im Juli in der NATO ein Arbeitspapier über MBFR-Kriterien und zwei Arbeitspapiere über MBFR-Elemente zirkulieren.⁵ Dasjenige Papier aber, das die bevorzugten amerikanischen Lösungsvorschläge prozeduraler und substantieller Natur enthält, wollen die

Fortsetzung Fußnote von Seite 1045

können: „In jeder Phase der Verhandlungen müsse gleichzeitig auch über nationale Streitkräfte eine Einigung erzielt werden.“ Hinsichtlich des „Reduzierungsraums“ sei die Minimal-Vorstellung der Bundesregierung „auf westlicher Seite die Bundesrepublik einschließlich der Benelux-Staaten. Der Rapacki-Raum genüge nicht.“ Vgl. die Aufzeichnung; VS-Bd. 4568 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1971.

4 Zum Gespräch am 1. Juli 1971 notierte Botschaftsrat Sönksen, Washington, am 13. Juli 1971, daß Botschafter Roth die Bedeutung von MBFR als politisches Instrument im Entspannungsprozeß zwischen Ost und West hervorgehoben habe. Roth habe ausgeführt, daß die Vorbereitungsarbeit innerhalb der NATO wichtig sei, „damit künftige MBFR-Verhandlungen und anschließende Maßnahmen in jeder Phase kontrolliert und kalkuliert blieben“. Der Mitarbeiter im Stab des Nationalen Sicherheitsrats, Sonnenfeldt, habe zugestimmt, daß multilaterale MBFR-Verhandlungen erst nach Abschluß der Vier-Mächte-Gespräche über Berlin beginnen sollten. Die Bedeutung von MBFR für den bevorstehenden Wahlkampf in den USA rangiere hinter der des Vietnam-Krieges, von SALT und der Berlin-Frage. Vgl. die Aufzeichnung; VS-Bd. 4568 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1971.

5 Vgl. dazu das amerikanische Papier „MBFR – Some Assumptions, Models and Implications“ vom 23. Juli 1971; VS-Bd. 4557 (II B 2).

Dazu führte Referat I A 7 am 2. September 1971 aus: „Nach den bisher vorliegenden Untersuchungen bedeutet eine Verminderung des konventionellen NATO-Streitkräfte-Potentials schon um 5–10 % ein erhöhtes militärisches Risiko. Angesichts der Fähigkeit des WP, seine ebenfalls verminderten Truppen mit großer Schnelligkeit in den Reduzierungsraum zurückzuführen, fallen zahlenmäßig höhere, etwa durch ein gemäßigtes asymmetrisches oder symmetrisches Modell erzielte WP-Reduzierungen militärisch nicht ins Gewicht. Durch die strategisch-nukleare Parität erhält das taktisch-nukleare Potential für die Abschreckung höchste Bedeutung, und zwar schon deshalb, weil ein strategisch-nuklearer US-Einsatz erst nach intensivem taktisch-nuklearem Schlagabtausch vorstellbar ist. Eine Reduzierung dieses Potentials ist daher nicht nur im Hinblick darauf zu beurteilen, ob sie die zur Durchführung einer kontrollierten Eskalation notwendige Variationsbreite an Einsatzmitteln und Sprengköpfen unterschiedlicher yields vermindert. Da schon der Zahl der Träger oder Sprengköpfe selbst Abschreckungswirkung zukommt, ist bereits eine Minderung dieser Zahl als solche bedenklich. [...] Nach alledem kann Referat I A 7 die Schlußfolgerungen des Bezugspapiers, daß „die im vergangenen Jahrzehnt auf beiden Seiten häufig eingetretenen Schwankungen des Streitkräftevertrags die Sicherheit und Stabilität im künftigen Reduzierungsraum nicht wesentlich beeinträchtigt haben“ und „daß eine durch MBFR herbeizuführende Senkung des Streitkräftevertrags nicht schon per se destabilisierend wirken würde“, nicht unterschreiben. [...] Nach Auffassung von Referat I A 7 ist bisher noch nicht überzeugend dargetan, daß das mit MBFR verfolgte Ziel einer „undiminished security“ für die NATO erreicht werden kann.“ Vgl. VS-Bd. 1524 (I A 7); B 150, Aktenkopien 1971. Vgl. dazu ferner Dok. 289, Anm. 5.

USA erst Mitte September in der NATO vorlegen, d. h. kurz vor der Konferenz der Ministerstellvertreter⁶.

2) Die amerikanische Regierung erwartet, daß der innenpolitische Druck in Richtung Truppenverminderung anhält und daß deshalb in absehbarer Zeit konkrete Verhandlungen beginnen müßten. Diese Verhandlungen sollen jedoch nicht vor einer Explorationsrunde des auf der Oktober-Konferenz der Ministerstellvertreter zu benennenden Beauftragten der Allianz beginnen.

3) Die amerikanische Regierung betrachtet Befürchtungen in der Allianz, daß die Vereinigten Staaten zu bilateralen Verhandlungen über Truppenverminderung mit der Sowjetunion bereit seien, als schädlich. Solche Befürchtungen entsprächen weder den Tatsachen noch den Absichten der amerikanischen Regierung. Es wurde festgestellt, daß auch für die amerikanische Regierung MBFR eine Sache der Allianz insgesamt ist.

4) Die amerikanische Regierung mißt der Konferenz der Ministerstellvertreter im Oktober zentrale Bedeutung zu: Nach amerikanischer Auffassung muß diese Konferenz entscheiden:

a) die Anzahl der Beauftragten: Die Vereinigten Staaten sind grundsätzlich flexibel, ziehen aber die Verwendung eines Beauftragten vor;

b) die Person des Beauftragten: Die amerikanische Regierung ist bereit, einen Mehrheitsvorschlag der Allianz zu akzeptieren;

c) das Mandat des Beauftragten: In Übereinstimmung mit § 16 des Kommuniqués von Lissabon⁷ soll er Gespräche über Zeit, Ort, Fora und Tagesordnung von MBFR-Verhandlungen führen, das Mandat solle vor allem prozedurale Fragen betreffen;

d) die Bewertung der bis zur Oktober-Konferenz erarbeiteten substantiellen Überlegungen für MBFR-Verhandlungen.

5) Die amerikanische Regierung zieht die Benennung eines Beauftragten auf der Oktober-Konferenz vor, betont jedoch, daß sie sich dem Gedanken eines vor der Oktober-Konferenz zu ernennenden „Präexplorateurs“⁸ nicht verschließen werde, falls die Allianz dies wünsche. Allerdings dürfe ein „Präexplorateur“ nicht mit Aufgaben betraut werden, die dem Mandat des eigentlichen Explorateurs vorbehalten sind.

6) Für die amerikanische Regierung ist das Hauptziel von MBFR eine maximale Reduzierung sowjetischer Streitkräfte. Die Verminderung einheimischer Streitkräfte schon im ersten Schritt wird nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie besteht jedoch darauf, daß ein erster Schritt nicht nur einheimische Streitkräfte umfassen darf. Die Frage, ob einheimische und stationierte Streitkräfte gleichzeitig oder in einem vereinbarten Programm reduziert werden, blieb offen, jedoch gaben die Amerikaner zu erkennen, daß ihre gegenwärtigen Über-

⁶ Zum Vorschlag einer Konferenz der stellvertretenden Außenminister der NATO-Mitgliedstaaten vgl. Dok. 197, Anm. 4.

Die Konferenz fand am 5./6. Oktober 1971 in Brüssel statt. Vgl. dazu Dok. 348.

⁷ Für Ziffer 16 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Juni 1971 vgl. Dok. 197, Anm. 4.

⁸ Der Passus „eines vor der Oktober-Konferenz ... „Präexplorateurs““ wurde von Staatssekretär Frank unterschlängelt. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Nein“.

legungen den Beginn der Reduzierungen nur mit Stationierungsstreitkräften ins Auge fassen.

7) Weitere amerikanische Überlegungen

a) Die Begrenzung der Wiederzuführungsmöglichkeiten für sowjetische Streitkräfte soll in einem MBFR-Verhandlungsprozeß durch absichernde Maßnahmen (constraints) gewährleistet werden.

b) Das Reduzierungsgebiet soll nicht auf Deutschland beschränkt sein. Die amerikanische Regierung erkennt die darin liegenden Probleme für uns an. Dies gilt auch hinsichtlich einer Begrenzung auf den Rapacki-Bereich⁹, wenn dieser auch militärische Vorteile hat. Die Vereinigten Staaten sind noch nicht festgelegt.

c) Die Auswirkungen von MBFR auf den Mittelmeerraum müssen berücksichtigt werden.

d) Die Reaktion der osteuropäischen Staaten, insbesondere Rumäniens Abneigung gegen Block-zu-Block-Verhandlungen, müssen mit erwogen werden.

8) Nach amerikanischer Auffassung hat Frankreich nicht die Absicht, sich völlig von MBFR zu distanzieren. Man rechnet damit, daß an der Herbstkonferenz mindestens ein französischer Beobachter teilnehmen wird. Besonders im französischen Verteidigungsministerium sei der Argwohn gegen Abrüstungsmaßnahmen groß, doch sei im ganzen eine Nuancierung der französischen MBFR-Überlegungen festzustellen.

III. Wertung

1) Die amerikanische Regierung betrachtet MBFR zur Zeit vor allem als innenpolitisch verwertbares Instrument und möchte dieses Instrument pragmatisch benützen. Wir haben demgegenüber unsere MBFR-Konzeption¹⁰ dargestellt: MBFR muß ein längerfristiger Prozeß in Richtung auf ein neues vereinbartes Streitkräfte niveau sein und stets im Zusammenhang mit dem Versuch zunehmender Ost-West-Normalisierung gesehen werden. Es kam uns darauf an, diese Konzeption zu diesem Zeitpunkt noch einmal nachdrücklich zu unterstreichen.

2) Die Haltung der amerikanischen Regierung gegenüber MBFR wird besonders im Zusammenhang mit den Forderungen Senator Mansfields¹¹ nach einseitiger Reduktion amerikanischer Streitkräfte aus Europa deutlich. MBFR ist für die amerikanische Regierung keine Frage von prinzipiellem Rang, sondern hat vornehmlich taktische Bedeutung. Diese Bedeutung wird dann zur Geltung kommen, wenn im Senat im Zusammenhang mit der finanziellen Belastung des amerikanischen Haushalts durch die Stationierung von Truppen in Europa die Themen Lastenverteilung im Bündnis, Offset und einseitige Truppenverminderung zur Sprache kommen. Insofern kann das Thema jederzeit

⁹ Zu den zwischen 1957 und 1964 vorgelegten Abrüstungsvorschlägen des polnischen Außenministers Rapacki vgl. Dok. 210, Anm. 22.

¹⁰ Vgl. dazu das Arbeitspapier des Auswärtigen Amtes vom 16. März 1971 über Elemente künftiger MBFR-Verhandlungsoptionen („Bausteinkonzept“); Dok. 95.

¹¹ Zum Antrag des amerikanischen Senators Mansfield vom 11. Mai 1971 vgl. Dok. 179, Anm. 3.

virulent werden und den Präsidenten unter Zeitdruck stellen. Es ist auch davon auszugehen, daß MBFR im Wahlkampf¹² eine Rolle spielen wird.

Unter dem Gesichtspunkt der amerikanischen Innenpolitik tritt MBFR jedoch an Bedeutung hinter Vietnam und SALT zurück.

3) In der gegenwärtigen Situation kommt es der US-Regierung darauf an, daß in der amerikanischen Öffentlichkeit nicht der Eindruck entsteht, man versuche, MBFR schleppend zu behandeln. Im einzelnen sind die zeitlichen Vorstellungen der Amerikaner über die Herbst-Konferenz der Ministerstellvertreter hinaus noch nicht festgelegt. Nach dem gegenwärtigen Stand soll im Blick auf die innenpolitische Lage zumindest sichergestellt werden, daß Vorbereitung und Ablauf der Ministerstellvertreter-Konferenz eine ernsthafte, konkrete und zügige Weiterführung des MBFR-Projekts gewährleisten. Ob es bei dieser Begrenzung bleiben kann, wird von der innenpolitischen Diskussion abhängen. Die amerikanischen Gesprächspartner haben sich jedenfalls nicht endgültig festgelegt.

4) Zum Mandat eines Explorateurs der Allianz: Hinsichtlich des Auftrags zur Erörterung prozeduraler Fragen bestand weitgehende Übereinstimmung. Wir legten jedoch Wert darauf, daß der Beauftragte instand gesetzt werden muß, auch schon über substantielle Fragen zu sprechen; z. B. über die Notwendigkeit, eine etwaige Vereinbarung über einen ersten Reduzierungsschritt mit einer Vereinbarung über Prinzipien, Intentionen und absichernde Maßnahmen zu koppeln. Dabei stützten wir uns auf die Tatsache, daß im Explorateur-Abschnitt des Lissabonner Kommuniqués die Bereitschaft zur Festlegung einer Tagesordnung für MBFR-Verhandlungen angesprochen wird; schon dies impliziert, daß der Explorateur ein begrenztes Mandat zur Erörterung von Substanzfragen haben müsse; das hinwiederum erfordere eine entsprechende bündnisinterne Einiung in der Sache.

5) Die hauptsächliche Meinungsverschiedenheit bestand hinsichtlich der Frage der Verknüpfung von Stationierungs- und einheimischen Streitkräften in einem ersten Schritt. Wir wiesen entsprechend dem Beschuß des Bundessicherheitsrats vom 28. Juni 1971¹³ mit Nachdruck darauf hin, daß jeder erste tatsächliche Reduzierungsschritt stationierte und einheimische Streitkräfte umfassen müsse. Die Amerikaner, die daran interessiert sind, mit einer Reduzierung stationierter Streitkräfte zu beginnen, wollten wissen, wie wir uns die Verknüpfung vorstellen: Ob beides gleichzeitig

- verhandelt
- vereinbart
- vollzogen

werden müsse. Als weitere Möglichkeit wurde von den Amerikanern der Gedanke der Übereinkunft über einen nächsten Verhandlungsschritt genannt. Wir erwidernten, die Bundesregierung gehe davon aus, es werde sichergestellt, daß im Vollzug eines ersten Reduzierungsschrittes stationierte und einheimische

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

13 Zur Sitzung des Bundessicherheitsrats vom 28. Juni 1971 vgl. Dok. 221.

Streitkräfte inbegriffen sind. (Wir müssen zu dieser Frage detailliert Stellung nehmen, wenn wir die Diskussion in der NATO nachhaltig beeinflussen wollen. Der Zeitpunkt für eine solche Stellungnahme müßte vor der Einbringung des entscheidenden amerikanischen Papiers mit den Verhandlungspräferenzen liegen, d. h. bis Mitte August.)

6) Die amerikanischen Gesprächspartner äußerten sich nicht verbindlich zu unserer Absicht, an den Beginn des Verhandlungsprozesses eine gemeinsame (Ost-West-) Erklärung über Intentionen, Prinzipien und Kriterien des MBFR-Prozesses zu stellen oder einen ersten Reduzierungsschritt mit einer solchen gemeinsamen Erklärung zu koppeln. Wir rechnen damit, daß sie dem Gedanken zustimmen werden, wenn er ausreichende Unterstützung in der Allianz findet. Jedenfalls werden wir bald einen Entwurf einer solchen Erklärung vorlegen müssen. Dabei sollten die Ergebnisse der am 5. Juli 1971 in Brüssel anlaufenden Erörterungen über MBFR-Kriterien¹⁴ verarbeitet werden.

7) Die zeitlichen Überlegungen der Amerikaner zum Verhandlungsbeginn sind im wesentlichen durch innenpolitische Daten bestimmt. Unsere Vorstellungen hingegen gehen von dem Abschluß der Berlin-Verhandlungen aus. Solange und soweit zwischen diesen beiden Daten eine Lücke besteht, werden unterschiedliche Auffassungen über den Beginn konkreter multilateraler Verhandlungen zwischen uns und den USA bestehen. Es liegt in unserem Interesse, in dieser Frage enge Verbindung mit den Amerikanern zu halten, um ein möglichst koordiniertes Vorgehen zu erreichen. Die Amerikaner sind hierzu grundsätzlich bereit.

8) Die Amerikaner legten großen Wert darauf, daß anerkannt wird, daß sie ihre Vorstellungen über MBFR im Rahmen der Allianz verwirklichen und in der Allianz koordinieren wollen. Aus diesem Grunde liegt ihnen auch daran, den Schwerpunkt der Meinungsbildung in den Rahmen der Allianz zu stellen. Dies schließt Gespräche, wie die eben in Washington geführten, nicht aus; insbesondere dann nicht, wenn sie geeignet sind, den Prozeß der Meinungsbildung in der Allianz zu erleichtern.¹⁵

Roth

VS-Bd. 4568 (II B 2)

¹⁴ Am 9. Juli 1971 berichtete Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), daß am selben Tag im Politischen Ausschuß auf Gesandtenebene ein „erster Meinungsaustausch über MBFR-Verhandlungsgremien“ stattgefunden habe. Dabei seien drei Problemkreise deutlich geworden: „Zusammensetzung und Klassifizierung der Teilnehmerstaaten an MBFR-Verhandlungen; Zusammenhang der Forumsfragen mit einer Berlin-Regelung und dem Statusproblem [der] DDR; Ort der Verhandlungen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 678; VS-Bd. 4606 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

¹⁵ Am 6. Juli 1971 zog Botschafter Roth folgenden Schluß aus seinen Gesprächen in Washington: „Für uns wird es darauf ankommen, in den nächsten Wochen und Monaten a) eigene Entwürfe für eine erste minimale Verhandlungsposition vorzulegen (Grundsatzerklärtung, erster Reduzierungsschritt von einheimischen Streitkräften gemeinsam mit Stationierungsstreitkräften, begleitende Maßnahmen zur Absicherung eines ersten Reduzierungsschritts); b) im Bündnis darauf zu drängen, auf der Grundlage unseres MBFR-Konzepts ein längerfristiges Verhandlungskonzept zu entwickeln, das initiativ, kalkulierbar und im Ablauf kontrollierbar bleibt.“ Vgl. VS-Bd. 4557 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1971.